

副 本

令和2年(行ツ)第13号 選挙無効請求上告事件

上告人 ほか2名

被上告人 徳島県及び高知県参議院合同選挙区選挙管理委員会ほか2名

意 見 書

令和2年3月30日

最高裁判所第二小法廷 御中

被上告人ら指定代理人

館 内 比佐志


平 井 直 地


丹 崎


古 川 善 健


目 次

第1 事案の概要	3
第2 本件の争点及び上告人らの主張の要旨	3
第3 被上告人らの主張の要旨	3
1 本件訴訟の判断枠組み	4
2 本件選挙時において、選挙区間における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至っていたとはいえないこと	5
3 仮に、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと判断されたとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと	10
第4 被上告人らの主張	11
1 本件の事実経過等	11
2 国会の定めた定数配分規定は、国会の裁量権の行使として合理性を有するものである限り、憲法に違反するものではないこと（判断枠組みについて）	25
3 本件選挙時において、選挙区間における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至っていたとはいえないこと	32
4 本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと	70
5 いわゆる違憲状態にある旨判示した各高等裁判所判決の誤り	72
第5 結語	78

被上告人らは、令和元年12月11日付け上告理由書における上告人らの主張に対し、次のとおり、被上告人らの意見を上申する。

第1 事案の概要

本件は、香川県選挙区、愛媛県選挙区、徳島県及び高知県参議院合同選挙区の各選挙人である上告人らが、公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年7月25日法律第75号。以下「平成30年改正法」という。）による改正（以下「平成30年改正」という。）後の公職選挙法14条1項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」といい、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第二を含む議員定数配分規定を「定数配分規定」という。）は、人口比例に基づかず憲法に違反し無効であるから、これに基づき令和元年7月21日に施行された参議院議員通常選挙における選挙区選出議員の選挙（以下「本件選挙」という。）の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条に基づき、同選挙の無効を求める事案である。

第2 本件の争点及び上告人らの主張の要旨

本件の争点は、(1)本件選挙時において、選挙区間における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至っていたか否か、(2)仮に同状態に至っていたとして、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かである。

上告人らは、上記(1)について、本件選挙当時、選挙区間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旨、上記(2)について、本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超える旨、それぞれ主張する。

第3 被上告人らの主張の要旨

被上告人らの主張は、後記第4以下において詳述するが、その要旨は次のとおりである。

1 本件訴訟の判断枠組み（後記第4、2）

憲法は投票価値の平等を要求しているが、他方で、憲法は、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ための選挙制度の仕組みの決定を国会の広範な裁量に委ねているのであるから、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る。そのため、国会が定めた具体的な選挙制度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限度で譲歩を求められることとなっても、憲法に違反するものではない。

憲法が二院制を採用した趣旨は、立法を始めとする多くの事項について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡ないし補完を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとしたものと解される。また、憲法が二院制を採用した以上、両議院がその構成を異なるものとし、それぞれが特色を持った議院として機能することは、憲法が当然に予定しているところであり、そのように機能させるために衆議院と参議院とで選挙区の構成等を異にすることも憲法上予定されているものというべきである。特に、衆議院議員の選挙制度においては、憲法上、議員一人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要な基準とすることが求められることに伴い、人口比例以外の政策的な考慮要素を考慮する余地が乏しいものとなっていることからすれば、参議院が衆議院と異なる独自の機能を発揮させるため、参議院議員の選挙制度においては、人口比例以外の考慮要素についても十分に考慮することも、裁量権の行使として是認されるものというべきである。

つまり、憲法は、衆議院については、国民の総意が可能な限り適宜適切に反映される選挙制度となるよう、投票価値の平等を最も重要な基準とすることを求めており、参議院については、国民の多数意思に基づいて国政の在り方を決定する衆議院の行き過ぎ等を抑制ないし補完する「良識の府」、「再考の府」として機能させることを予定しており、そのような参議院の選挙制度については、人口を基準とするのみでは適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素についても十分に考慮することが国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

よって、国会の定めた定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲と評価されるのは、参議院の独自性その他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、当該選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。このことは、最高裁判所昭和58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345ページ（以下「昭和58年大法廷判決」という。）以降の参議院議員選挙に関する大法廷判決において、繰り返し採用されてきたところである。

2 本件選挙時において、選挙区間における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至っていたとはいえないこと（後記第4, 3）

(1) 参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること（後記第4, 3(1)）

都道府県単位の選挙制度は、憲法制定当時から参議院議員の選挙制度における国会の裁量権行使の有力な一態様として想定されており、都市と地方の格差が顕著なものとなった今日の社会的状況下においては、その選挙制度と

しての重要性が格段に高まっている。

また、都道府県が有する歴史、都道府県が我が国において果たしている政治的・社会的な役割・機能や、各国民が有する都道府県に対する帰属意識に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長年にわたる歴史を通じて、一つの行政単位としての歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されているものといえるのであって、選挙制度の決定に際し、国会が考慮することのできる基本的な要素の一つというべきものであり、国会は、全国を多数の選挙区に分けて実施する選挙制度に関する区割りの決定に際し、都道府県という行政単位を基本的な単位として構成することができ、このことは、それぞれの行政単位としての役割、機能及び国民の帰属意識等の裏付けのもとで、全国各地の国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映することを可能とするものである。

加えて、選挙区割りの決定に際し、既に存在する行政区画を考慮することにより、選挙区割りの恣意性（いわゆるグリマンダーの弊害）を避けることにも資する仕組みともいえる。

そして、衆議院の小選挙区制度については、1人別枠方式が廃止され、厳格な人口比例に基づく選挙制度が採られているため、参議院において都道府県単位を原則とする選挙制度が維持されていることによって、両議院の選挙制度全体として、我が国における地方公共団体の種類及び各地方公共団体の特色を踏まえた多角的な民意の反映が可能となっているといえ、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を原則として都道府県単位とすることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものとして合理性を有するといえる。

さらにいえば、そもそも、選挙権は、民主主義国家において、治者でもあり被治者でもある国民が自らの意見等を国政に反映させることを可能にする極めて重要な権利であるところ、人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地域に住む少数者の意見も十分

に国政に届くような定数配分規定を定めることもまた、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由となるものというべきである。

平成28年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」といい、他の年に施行された同選挙についても同様に、「平成〇〇年選挙」などという。）に係る最高裁平成29年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139ページ（以下「平成29年大法廷判決」という。）においても、選挙制度の仕組みを決定するに当たり、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等を一つの要素として考慮することについては、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、直ちに国会の合理的な裁量を超えるとは解されない旨判示されている。

したがって、参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性がある。

(2) 平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は、平成27年改正により解消されたこと（後記第4、3(2)）

国会は、選挙区間における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至っていた旨判断した最高裁判所平成24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357ページ（以下「平成24年大法廷判決」という。）及び最高裁判所平成26年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363ページ（以下「平成26年大法廷判決」という。）の趣旨に沿い、一部の選挙区について2つの県を合わせた選挙区（以下「合区」という。）を創設する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27年法律第60号、以下「平成27年改正法」という。）による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）を行った。

これにより、国勢調査人口を基準とした選挙区間における議員一人当た

り人口の最大較差（以下、国勢調査人口を基準とした最大較差を「最大較差（人口）」といい、選挙当日の選挙人数（有権者数）を基準とした最大較差を単に「最大較差」という。）は2.97倍（平成22年国勢調査日本国民人口による。平成27年国勢調査日本国民人口による場合は3.07倍となる。なお、本意見書に掲記する最大較差に関する数値は全て概数である。）となり、前記不平等状態は解消された。

同改正後の定数配分規定の合憲性が争われた平成29年大法廷判決においても、最大較差が3.08倍であった平成28年選挙当时、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いえず、平成27年改正後の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はできない旨判示された。

(3) 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院議員の選挙制度に関する立法裁量の範囲内で、合憲と判断された平成28年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであること（後記第4、3(3)）

平成30年改正は、参議院選挙区選出議員選挙に関しては、平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を2人増員するものであり、その結果、平成28年選挙時の最大較差である3.08倍から、平成27年国勢調査日本国民人口による最大較差（人口）として2.985倍にまで縮小した。平成27年改正法に続いて平成30年改正法においても、参議院の選挙区選出議員について都道府県を構成する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原則として維持したことは、両議院の選挙制度が同質的なものとなっている中で、参議院の選挙区選出議員の選出基盤について衆議院議員のそれとは異なる要素を付加し、地方の民意を含む多角的な民意の反映を可能とするものであるから、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえる。

つまり、平成30年改正によって定められた、原則都道府県単位を維持した選挙区割りや、選挙区選出議員（及び比例代表選出議員）の定数増といった選挙制度は、いずれも十分合理性があるものであり、国会の裁量権の範囲内で定められたものであることは明らかである。言い換えれば、平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を2増し、最大較差（人口）を2.985倍に縮小させたことは、国政遂行のために多様な民意の公正かつ効果的な反映を実現する選挙制度を構築するために、国会が考慮すべき人口比例以外の政策的目的ないし理由との間で、調和的に投票価値の平等を実現したものであって、まさに国会の裁量権の範囲内のものである。

(4) 平成30年改正は、平成27年改正法の附則において定められた抜本的見直しの実現に向けた努力により実現したものである上、立法府は、更なる参議院選挙制度改革の検討を継続する意思を示していること（後記第4、3(6)）

立法府においては、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会の附帯決議として、平成30年改正後も参議院選挙制度改革に向けた検討を継続していく決意を表明しており、このことは、再び過去にあったような大きな較差を生じさせないという配慮がなされているものとして評価すべきである。

(5) 結論（後記第4、3(7)）

以上の諸点に、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選するものとされ（46条）、定数の偶数配分が求められるなどの技術的制約があること等を併せ考慮すると、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での選挙区間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て看過し得ない程度に達しているとはいえず、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとはいえない。

なお、本件選挙における選挙区間の投票価値の不均衡をもって、いわゆる

違憲状態である旨判断した各高等裁判所判決は、誤りである（後記第4, 5）。

3 仮に、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと判断されたとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと（後記第4, 4）

(1) 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分規定の下での選挙区間における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至っている場合において、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、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組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきである。

そうすると、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における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至っているとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となつたことを認識し得た時期を基準（始期）として、前記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

(2) これを本件についてみると、まず、平成29年大法廷判決において、都道府県単位の選挙区を一部改めて合区を創設した平成27年改正後の定数配分規定に基づき施行された平成28年選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に当たらない旨判断が示された。本件選挙は、同大法廷判決後初めての参議院議員通常選挙であるのみならず、最大較差の更なる縮小を目指した平成30

年改正による定数配分規定に基づく初めての参議院議員通常選挙でもある上、本件選挙当時における最大較差は3.00倍であり、平成28年選挙当時の最大較差3.08倍から更に縮小したことなどを踏まえると、国会において、本件選挙までの間に違憲の状態に至っていたことを認識し得たとは到底いえない。

そうすると、仮に本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと評価されたとしても、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかつたとは認められないから、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がされなかつたことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

第4 被上告人らの主張

1 本件の事実経過等

(1) 参議院議員の選挙制度創設当初の同制度の概要

昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、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、前者については全都道府県の区域を通じて選出し、後者については都道府県を単位とする選挙区において選出する仕組みを採用した。同法案の提案理由説明において、当時の大村内務大臣は、「全国選出議員は、学識経験とともに優れた全国的な有名有為の人材を簡拔することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有するものが選挙される可能性を生ぜしめることによって、職能代表制の有する長所を探り入れようとする狙いを持つもの」であり、こうした全国選出議員が「地域代表的性格を有する地方選出議員」と相まって、参議院を特徴あらしめる旨説明した。そして、各選挙区ごとの議員定数に

については、半数改選という憲法上の要請（46条）を踏まえ、定数を偶数として最小限を2人とする偶数配分の方針が採られた。

昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、この仕組みをそのまま引き継いだものである。その後、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、参議院議員選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人に区分されることになった。もっとも、比例代表選出議員は、全都道府県を通じて選挙されるものであって、各選挙人の投票価値に差異がない点においては、従来の全国選出議員と同様であり、選挙区選出議員は従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎず、参議院議員の選挙制度の仕組み自体に変更はなかつた（乙第2号証、乙第3号証）。

(2) 平成10年7月施行の参議院議員通常選挙までの最大較差の推移

前記(1)のような選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の参議院議員選挙法制定当時には最大較差（人口）が1対2.62であったものの、昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙の時点では最大較差が1対5.26に拡大し、平成4年7月に施行された参議院議員通常選挙の時点では1対6.59にまで達する状況となった（乙第4号証）。

その後、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）により、参議院議員の総定数（252人）及び選挙区選出議員の定数（152人）を増減しないまま、7選挙区で定数が8増8減され、同改正後の平成7年7月に施行された参議院議員通常選挙における最大較差は1対4.97、平成10年7月に施行された参議院議員通常選挙における最大較差は1対4.98であった（乙第2号証ないし乙第4号証）。

(3) 平成16年7月施行の参議院議員通常選挙までの最大較差の推移等

平成12年法律第118号による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いわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、選挙区選出議員の定数が6減（146人）され、同改正後の平成13年7月に施行された参議院議員通常選挙（平成13年選挙）における最大較差は1対5.06、平成16年7月に施行された参議院議員通常選挙（平成16年選挙）における最大較差は1対5.13であった（乙第2号証ないし乙第4号証）。

平成13年選挙に係る最高裁判所平成16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56ページ（以下「平成16年大法廷判決」という。）は、同選挙当時において同改正後の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはできないと結論づけたが、補足意見において、次回選挙においてもなお漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨指摘された。平成16年選挙に係る最高裁判所平成18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696ページ（以下「平成18年大法廷判決」という。）も、同選挙当時において同規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはないと結論づけたが、投票価値の平等の重要性を考慮すると、従来の選挙制度の枠組みの見直しを含め、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沿う旨付言した。

（4）平成19年7月施行の参議院議員通常選挙における最大較差等

平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）により、選挙区選出議員の定数が2選挙区で各2増、2選挙区で各2減の4増4減され、同改正後の平成19年7月に施行された参議院議員通常選挙（平成19年選挙）における最大較差は、1対4.86であった（乙第2号証ないし乙第4号証）。同選挙に係る最高裁判所平成21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520ページ（以下「平

成21年大法廷判決」という。)は、同選挙当時、平成18年改正後の定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとすることはできないと結論づけたが、前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って、選挙区間における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り、最大較差の大幅な縮小を図るために現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨付言した。

(5) 平成22年7月施行の参議院議員通常選挙における最大較差等

平成18年改正後の定数配分規定の下で2回目に施行された平成22年7月の参議院議員通常選挙(平成22年選挙)における最大較差は、1対5.00であった(乙第4号証)。同選挙に係る平成24年大法廷判決は、同選挙当時、前記の較差が示す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至っていたが、同選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたものとすることはないと結論づけたものの、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに前記の不平等状態を解消する必要がある旨付言した。

(6) 平成25年7月施行の参議院議員通常選挙における最大較差等

平成24年法律第94号(以下「平成24年改正法」という。)による公職選挙法の改正により、選挙区選出議員の定数が4選挙区で4増4減され、同改正後の平成25年7月に施行された参議院議員通常選挙(平成25年選挙)における最大較差は、1対4.77であった(乙第2号証ないし乙第4号証、乙第5号証の1)。

同選挙に係る平成26年大法廷判決は、同選挙当時、前記の較差が示す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

ものではあるが、同選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいせず、同規定が憲法に違反するに至っていたということはできないと結論づけたものの、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって前記の不平等状態を解消する必要がある旨付言した。

(7) その後の定数配分規定の見直しに係る取組（平成27年改正の概要）

平成24年改正法の附則には、平成28年選挙に向けた選挙制度の抜本的な見直しについての検討条項が設けられていたことから、平成25年選挙以降、参議院では、正副議長及び各会派の代表により構成される「選挙制度の改革に関する検討会」及び同検討会の下に「選挙制度協議会」が設置され、平成28年選挙に向けて選挙制度の見直しを行うべく、平成26年11月までの間、同協議会において、合計13人の参考人から意見を聴取するとともに、座長及び各会派から提示された「2県合区制」、「ブロック選挙区制（府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設するもの）」等の種々の選挙区設定方法等について、協議を重ねたが、各会派の意見が一致するには至らなかった。その後、前記検討会においても、平成27年5月まで、選挙制度の改革について協議を重ねたものの、各会派が一致する結論を得られなかつたが、委員会及び本会議に議論の場を移すと、各会派内及び各会派間における検討が進められ、最終的には、平成27年7月、「4県2合区を含む10増10減」を内容とする平成27年改正法が成立した（乙第3号証、乙第5号証の1及び2）。この改正により、平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）は、1対2.97（平成27年国勢調査による場合、1対3.07となる。）に縮小された。

平成27年改正法は、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、一部について合区を設けたものであり、具体的には、参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区し、定数2人の選挙区とした上で、定数4の県のうち、議員一人当たりの人口の少ない3県（富城県、新潟県及び長野県）の定数を2人ずつ減員するとともに、議員一人当たりの人口の多い1都1道3県（東京都、北海道、愛知県、兵庫県及び福岡県）の定数を2人ずつ増員すること等を内容とするものであった。合区を設けた理由について、平成27年改正法の法案の発議者からは、都道府県単位の選挙制度が地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを十分に踏まえ、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつ、最高裁判所判決を踏まえて較差是正を目指すという考え方に基づくものである旨説明されていました（乙第5号証の1[10ページ]、同号証の2[1ページ]）。

また、合区の対象を鳥取県、島根県、高知県及び徳島県とした理由については、人口の少ない都道府県は、少なから順に鳥取県、島根県、高知県、徳島県であり、これらは互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能である一方で、徳島県の次に人口の少ない都道府県は福井県であり、福井県に隣接する府県の人口はいずれもそれほど少ないわけではなく、これらの府県と福井県とを合区することとした場合には、これらの府県と人口のより少ない県との間で不公平さを生じさせることとなるためと説明した（乙第5号証の2[8ページ]）。

他方で、平成27年改正法の法案と同時に審議された「20県10合区」などを内容とする法案（参第12号。同法案については、平成27年改正法案の可決により、議決を要しないものとなった。）については、国会において、「合区の対象は20県と全体の4割に及んでおり、単独の県と合区対象の県の不公平感は一層顕著に」なる、「歴史的、地理的、社会

的なつながり、条件がほとんどない合区による様々な矛盾を生じる」ことになるといった意見が出されていた（乙第5号証の2〔16ページ〕）。

なお、平成27年改正法附則7条には「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」との規定が置かれていた。

（8）平成28年7月施行の参議院議員通常選挙における最大較差、平成29年大法廷判決の概要

平成27年改正後の定数配分規定の下で施行された平成28年選挙における最大較差は、1対3.08であった（乙第4号証、乙第5号証の3）。

平成28年選挙において合区された鳥取県、島根県、徳島県及び高知県の投票率は、島根県を除く各県で低下するとともに、当時における過去最低の投票率を記録した（乙第5号証の4、乙第18号証の8）。さらに、その無効投票率（当時）は、島根県を除いて全国平均を相当程度上回り、高知県は全国で最高となった（乙第5号証の5）。高知県で投票率が低下した原因については、合区により選挙区が拡大し、候補者と有権者の距離が遠くなつたと感じられたこと、特に高知県においては、地元である同県出身の候補者がいなかつたため、選挙への関心が高まらなかつたことによるものと報じられた（乙第5号証の9〔33ページ〕）。

平成28年選挙に係る平成29年大法廷判決は、平成27年改正につき、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」と判示し、平成28年選挙当時、平成27年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における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いえず、平成27年改正後の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はできないと結論づけた。

(9) 平成28年選挙後の参議院選挙制度改革に係る取組

平成28年選挙後の平成29年2月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、各会派代表による「参議院改革協議会」が設置され、さらに、同年4月、同協議会の下に、参議院選挙制度改革について集中的に調査検討を進めるために、各会派代表による「選挙制度に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）が設置された（乙第6号証ないし乙第10号証、乙第11号証の1及び2、乙第16号証）。

専門委員会では、同年5月から平成30年4月にかけて17回にわたり参議院の選挙制度に関する協議が行われ、その協議においては、平成28年選挙に関する評価について、参考人合計7人から聴取したり、参議院選挙制度改革に対する考え方について論点整理を行ったりしつつ、参議院の在り方との関係、一票の較差、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方などについて意見交換が行われた。特に、選挙制度の枠組みについては、選挙区及び比例代表の2本立てとする場合並びに選挙区及び比例代表の2本立てとしない場合のそれぞれを検討するとともに、ブロック選挙区制や奇数配当の可否、連記制の導入などについて議論が行われた。その後、専門委員会は、平成30年4月13日及び同月27日の協議において、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派における集約の結果を聴取した後、「議論の整理をベースにして報告書を取りまとめ、参議院改革協議会に報告する時期が来た」旨の専門委員長の発言を受け、報告書を取りまとめて同協議会に提出することを決定した。そして、専門委員会は、同年5月7日、専門委員会において議論を行った参議院の在り方、一票の較差、選挙制度の枠組みなどの各論点ごとの意見を取りまとめ、参議院選挙制度改革に関する具体的な方向性についての各会派の意見を併記する形で

作成した「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」を、同協議会に提出した（乙第8号証、乙第10号証、乙第11号証の1及び2、乙第16号証）。

参議院改革協議会においては、専門委員長から同報告書の概要について報告を受けた後、自由民主党から、①参議院選挙区選出議員の定数を2人増加して148人とした上で、2人を埼玉県に配分してその改選定数を4人とし、選挙区間の最大較差（人口）を2.985倍とするとともに、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加して100人とし、比例代表選挙において、名簿にあらかじめ順位を付する拘束式の特定枠を設けることができる制度を導入することなどを内容とする制度の提案（以下「自民党案」という。）が提示され、同案についての意見交換がなされた。その後、同年6月8日の協議会において、自民党案につき、各会派からの意見や批判を含め、現段階での協議状況を参議院議長に報告することが了承された（乙第16号証）。

その後も、各会派代表者懇談会における協議及び議長における各会派からの個別の意見聴取などが行われたが、選挙制度改革に関する各会派の意見には隔たりがある中、同年7月4日の各会派代表者懇談会において、議長から、具体案のある会派は法案を提出し、委員会において議論を進めることを要請する旨の発言があった（乙第16号証）。

これを受け、自民党案と同内容の自由民主党・こころ及び無所属クラブによる法律案（参第17号。以下「自民・無ク案」という。）や、現行の制度に代え、全国を11の区域に分けて大選挙区制を採用する公明党案や日本維新の会案などの5法律案が7会派から発議されることとなり、いずれも参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託され、同年7月6日以降、質疑が行われた（乙第13号証の1ないし3、乙第16号証）。

そして、同月11日にも、同委員会において各法律案に関する質疑が行われた後、最終的には、自民・無ク案が、同委員会において、多数をもって可決すべきものと決定された。その際、自由民主党及び公明党から、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」の実現に努めること等を内容とする附帯決議が提案され、同決議も多数をもって可決された（乙第13号証の3、乙第14号証ないし乙第16号証）。その後、同日の参議院本会議において、自民・無ク案について討論が行われ、採決の結果、同案が可決された（乙第13号証の4、乙第16号証）。

その後、自民・無ク案は、同月13日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会に付託されて質疑が行われ、同月17日に質疑を終局し、採決の結果、多数をもって可決すべきものと決定された後、同月18日、衆議院本会議における討論を経て、多数をもって可決され、自民・無ク案である平成30年改正法が成立した（乙第13号証の5ないし7、乙第14号証、乙第16号証）。

（10）平成30年改正の内容及びその結果

平成30年改正の内容は、①参議院選挙区選出議員の定数を2人増加し148人とした上で、埼玉県選挙区の定数を2人増加し8人とするとともに、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加し100人とした上で、参議院比例代表選出議員の選挙において、政党その他の政治団体が、候補者とする者のうちの一部の者について、優先的に当選人となるべき候補者として、その氏名及びそれらの者の間における当選人となるべき順位をその他の候補者とする者の氏名と区分して名簿に記載することができるという特定枠の制度を導入するものであった。

平成30年改正の結果、参議院選挙区選出議員の選挙区間の最大較差（人口）は、1対2,985（平成27年国勢調査日本国民人口による）

となり、平成28年選挙当時の最大較差である1対3.08から縮小された（乙第14号証、乙第16号証、乙第17号証）。

平成30年改正の趣旨について、平成30年改正法の法案提出者からは、「平成27年改正法附則の検討条項を踏まえ、通常選挙（引用者注：本件選挙）が来年に迫っている中で、今国会中に公職選挙法の改正を行う必要性から、参議院選挙区選出議員の選挙について、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の縮小を図るために、参議院選挙区選出議員の定数を増加して各選挙区において選挙すべき議員の数のは正を行ふとともに、参議院比例代表選出議員の選挙について、全国的な支持基盤を有するとは言えないが国政上有為な人材又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が当選しやすくなることを目的とし、現行の非拘束名簿を基本的に維持しつつ、候補者の一部について、他の候補者と明確に区分する形で拘束式の枠を設けることができるようとするため、（中略）特定枠の制度を導入し、及び参議院比例代表選出議員の定数を増加させることとしたなどと説明されている（乙第14号証、乙第16号証、乙第17号証）。

(11) 参議院議員の選挙制度の在り方に対する様々な意見

参議院創設以来、初めて都道府県単位の選挙区制度を改め、一部について合区を設けた平成27年改正に至るまでの間には、選挙制度の改革について、民意の反映という観点から人口比例のみに偏った選挙制度に疑問を呈する意見や、参議院を地方代表の府として積極的に位置づける考え方もあり得るとする意見など、様々な意見が出され（乙第18号証の1ないし7）、同様の意見が、平成30年改正後も引き続きみられるところである（乙第18号証の9ないし14）。

また、平成27年改正に当たり、その当時合区の検討対象とされていた地方公共団体から、地方自治法99条に基づき、「選挙制度は、人口だけ

でなく、面積や行政区画のほか、地方が有する自然環境保護や食料供給基地等の多面的機能等を総合的に考慮する必要がある」、「東京一極集中を是正し、地方の活性化を図るためにには当事者である地方の意見が最大限に活かされることが必要であり、人口により単純に区割りを決定することは、地方創生に逆行し、適当ではない」、「合区案は、人口過疎の上に、政治過疎を引き起こすものであり、これらが国策として強行されるならば、地方切り捨てにつながり、国・地方全体の衰退を招く」などと、合区創設に反対し都道府県単位の選挙区の維持を求める旨の意見が多数提出された（乙第28号証の1, 8, 10ないし12, 22, 23, 29, 31ないし34, 61, 62, 64ないし71, 100, 101, 126ないし144, 150, 152, 169, 171ないし200）。さらに、全国町村会や全国知事会からも、平成27年改正に関し、人口の多寡にかかわらず、都道府県単位の代表が国政に参加する仕組みや、地域の実情や声が国会に反映できる選挙制度の検討等を求める意見が示されていた（乙第21号証の1, 乙第25号証の1）。

加えて、平成27年12月に日本世論調査会が実施した世論調査によれば、将来的に参議院の選挙制度をどうするべきかという点について、合区での較差是正を進めるとした意見の割合は19.8パーセントにとどまり、都道府県単位で代表を選ぶことを優先とした意見の割合が36.5パーセントと最多であったところ（乙第20号証【8ページ】），その後、同調査会が平成30年12月に実施した世論調査においても、合区を増やすとした意見の割合は33.5パーセントに上昇したものの、都道府県単位で選べるよう憲法改正で合区を解消するとした割合も31.9パーセントという高い数値を示した上、改憲せずに現行制度を抜本的に変更とした意見の割合も26.4パーセントを示すなど、大きく意見が分かれた（乙第18号証の9及び10）。

(12) 地方公共団体等が示した合区に対する意見等

以上に加えて、全国知事会等の地方六団体や各地方公共団体からは、平成27年改正後あるいは平成28年選挙後から本件選挙に至るまでの間も、引き続き、合区の早期解消を求める意見・決議が示され続けており、例えば、全国知事会においては、同会参議院選挙における合区の解消に関する決議等として、「投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せない」ことなどの合区に起因する弊害の顕在化を指摘し、同様に、全国都道府県議会議長会においても、平成28年選挙の結果、投票率の低下や直接候補者と接する機会の減少などの合区を起因とした弊害が顕在化したことを探り、早急に合区を解消して都道府県単位による代表が国政に参加できる選挙制度を求めていた（乙第21号証の2ないし6、乙第22号証の1ないし5）。また、全国市長会からも、平成28年選挙の投票率について、「平成25年参院選と比較すると、全国平均が2%伸びている中で、合区が実施された4県の合計では2%の減少となっており、国政への関心の低下が懸念される」などと指摘がなされ、そのほかにも、全国市議会議長会、全国町村長会及び全国町村議会議長会が、同様に、合区を早急に解消して都道府県単位による代表が国政に参加することを可能とする選挙制度を要請する旨の意見を提示している（乙第23号証の1ないし乙第24号証の5、乙第25号証の2ないし6、乙第26号証の2ないし4）。

さらには、平成30年4月には、全国六団体により、合区の早期解消促進大会が開催され、前同様の意見が表明された（乙第27号証の1及び2）。

そのほかの各地方公共団体からも、同様に、平成27年改正後あるいは平成28年選挙後に至っても、合区の解消や、都道府県単位の選挙区制の堅持などを強く求める意見が多数にわたり、継続的に表明され続けている（乙第28号証の3ないし7、9、14ないし22、24ないし30、3

5ないし56, 58ないし60, 63, 72ないし99, 102ないし125, 145ないし149, 151, 153ないし168, 170, 201ないし235)。

平成30年改正法の法案提案者は、以上のような全国六団体や非常に多くの地方公共団体から合区解消・都道府県単位の代表を選出する選挙制度を求める動きが見られたことに関し、国会での質疑において、「地方六団体で行われた合区解消に関する決議、また現時点で35もの県議会で採択された意見書を受けまして、都道府県単位の地方の声を国政に届けるとともに、現代社会においては様々な民意の多様化ということがございます。こうした少数意見や様々な意味での多様な民意を代表するこうした議員が参議院で働くことができる可能にする、こうした目的を達成しようとする趣旨でございます。」などと、全国六団体等の各意見書等に示された地方の声が平成30年改正の目的・趣旨と関係している旨答弁している(乙第13号証の1 [4ページ1段目, 5ページ3段目等])。

なお、全国知事会は、平成30年改正につき、「次期参議院選挙を来年に控え、『各都道府県の代表が選出されない事態が回避できる』今回の改正公職選挙法は、あくまで緊急避難措置として、理解できる」などと評価した(乙第21号証の5)。

(13) 本件選挙の施行とその結果

令和元年7月21日、本件定数配分規定の下で初めての参議院議員通常選挙として、本件選挙が施行された。

本件選挙当日における最大較差は、福井県選挙区と宮城県選挙区との間の1対3.00であり、福井県選挙区と比べて較差が3倍以上となった選挙区は宮城県選挙区のみであった(乙第1号証の1)。

また、本件選挙の投票率は全体的に低下したものの、特に合区対象県では、徳島県で全国最低の約38.59パーセントを記録したほか、鳥取県

及び島根県でもそれぞれの過去最低の投票率を記録した（乙第1号証の2、乙第19号証の6及び7）。

さらに、無効票率についても、徳島県では全国平均を大きく上回る6.04パーセントを記録した（乙第1号証の3、乙第19号証の8及び9）。

このような本件選挙の結果を受け、鳥取県ら合区対象4県の知事は、同月23日、合区を解消し、都道府県単位による選挙制度の実現を求める緊急共同声明を発出し（乙第28号証の2）、全国知事会は、同月24日、「徳島県が全国最低の投票率38.59%を記録するとともに、前回最下位だった高知県を除き、鳥取県、島根県、徳島県の3県では過去最低の投票率を更新する結果を招くなど合区を起因とした弊害はさらに深刻度を増している」と指摘し、合区の確実な解消を強く求める意見を表明する決議を行った（乙第19号証の2ないし5、乙第21号証の7）。また、合区対象4県以外の知事の中にも、日本の政治活動は都道府県単位であり、日常の活動と離れて合区が強いられるのは民主主義の発展にマイナスであるとの指摘をする者もあった（乙第19号証の3の3）。

また、前記全国知事会等の決議以外にも、本件選挙の結果を受け、投票率の低迷について地元候補の不在や合区の影響を指摘する報道や、「地元から候補者を選べない制度はおかしい」という有権者の声を届ける報道など、合区を解消し都道府県単位の選挙区割りを求める各種意見が報じられた（乙第18号証の12ないし14、乙第19号証の1、6ないし10）。

2 国会の定めた定数配分規定は、国会の裁量権の行使として合理性を有するものである限り、憲法に違反するものではないこと（判断枠組みについて）

(1) 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。しかしながら、憲法は、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ために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会

の広範な裁量に委ねている。これは、国民の代表の選出方法は、過疎地に居住する国民への配慮の在り方等、少数者を含めた多様な意見・利害を公正かつ効果的に国政に反映させる方法に関わるものであって、国の在り方の選択にもつながり得るものであり、その性質上、国権の最高機関である国会において判断されるべきものであるからである。

したがって、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、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る。それゆえ、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、憲法に違反するとはいえない（平成29年大法廷判決）。

(2) 憲法は、二院制の下で、衆議院について、法律案及び予算の議決、条約の承認並びに内閣総理大臣の指名における優越を認め（59条2項、60条2項、61条、67条2項）、内閣不信任決議案を可決する機能を与える一方で、任期を参議院より短い4年とした上で、議員の任期途中における解散を規定している（7条3号、45条本文、同条ただし書、69条）。他方で、憲法は、参議院について、立法を始めとする多くの事項について衆議院とほぼ等しい権限を付与しつつも、その機能を衆議院に劣後させるとともに、解散を否定して緊急集会を可能とした上で、議員の任期をより長い6年とし、3年ごとに半数を改選する旨定めている（46条、54条2項及び3項、59条ないし64条）。

その趣旨は、立法を始めとする多くの事項について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡ないし補完を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保し

ようとしたものと解される（平成29年大法廷判決参照）。このような趣旨に基づいた役割を参議院が果たすために、その構成員たる参議院議員の選挙制度において、人口比例の要請以外の考慮要素、すなわち、衆議院を抑制ないし補完するという参議院の使命に適するような考慮要素についても十分に考慮することは、合理性を有するものである。

また、憲法が二院制を採用した以上、両議院がその構成を異なるものとし、それぞれが特色を持った議院として機能することは、憲法が当然に予定しているところであり、そのように機能させるために衆議院と参議院とで選挙区の構成等を異にすることも、選挙制度の仕組みの在り方として、憲法上想定されているものというべきである。この点については、大村清一国務大臣が、参議院議員選挙法案の提案理由を説明する中で、「新憲法が（中略）国会を構成するのに（中略）両院を以てしておられますのは、蓋し両院制度を採用して長短相補わしめると共に、審議の慎重を期し、以て国権の最高機関たる機能の發揮に遺憾ながらしめようとしているのであります。この両院制度の採用の趣旨に顧み、参議院議員の選出方法は衆議院議員とは異なつた方法を探り、両院の構成を出来るだけ異質的のものたらしむべきである」と答弁している（選挙制度国会審議録第1巻687ページ）。

特に、衆議院議員の選挙制度においては、憲法上、議員一人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要な基準とすることが求められることに伴い、人口比例以外の政策的な考慮要素を考慮する余地が乏しいものとなっていることからすれば、参議院が衆議院と異なる独自の機能を発揮させるため、参議院議員の選挙制度においては、人口比例以外の考慮要素についても十分に考慮することも合理性を有するものというべきである。

さらに、前記のとおり、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議

員の半数を改選するものとされ（46条），定数の偶数配分が求められるなど，その定数配分に当たり考慮すべき固有の要素として，衆議院議員の選挙制度には存在しない憲法上の技術的制約があることからすれば，参議院議員の選挙における投票価値の平等の要請の程度については，衆議院議員の選挙制度と比較して譲歩を求められる要素があることは明らかである。

以上のとおり，憲法は，衆議院については，国民の総意が可能な限り適宜適切に反映される選挙制度となるよう，投票価値の平等を最も重要な基準とすることを求めており，参議院については，国民の多数意思に基づいて国政の在り方を決定する衆議院の行き過ぎ等を抑制ないし補完する「良識の府」，「再考の府」として機能させることを予定しており，そのような参議院の選挙制度について，人口を基準とするのみでは適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため，投票価値の平等の要請のみならず，それ以外の諸要素についても十分に考慮することは，合理性を有するものである。

そうすると，参議院議員の選挙制度における投票価値の平等は，議員定数の配分に当たり考慮を要する参議院固有の要素があることを踏まえつつ，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，過疎化による地方の疲弊に対する配慮等の国政遂行のための民意の的確な反映を実現するために必要な種々の要素といった，人口比例以外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る。

そして，いかなる具体的な選挙制度によって，上記の憲法の趣旨を実現し，投票価値の平等の要請と調和させていくかは，二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け，これをそれぞれの選挙制度にいかに反映させていくかという点を含め，国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである（平成29年大法廷判決参照）。

したがって，定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲と

評価されるのは、参議院の独自性に対する配慮のほか、前記のような国会が正當に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、当該選挙までの期間内にその是正がされなかつた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限られるものと解すべきである。

(3)これまでの累次の最高裁判所判決も、前述したところと同様の見地に立って定数配分規定についての合憲性審査基準を判示している昭和58年大法廷判決、最高裁判所昭和61年3月27日第一小法廷判決・集民147号431ページ、最高裁判所昭和62年9月24日第一小法廷判決・集民151号711ページ、最高裁判所昭和63年10月21日第二小法廷判決・集民155号65ページ、最高裁判所平成8年9月11日大法廷判決(以下「平成8年大法廷判決」という。)・民集50巻8号2283ページ、最高裁判所平成10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373ページ、最高裁判所平成12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997ページ、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決、平成21年大法廷判決、平成24年大法廷判決、平成26年大法廷判決、平成29年大法廷判決)。

(4)さらに、参議院議員の選挙制度における国会の裁量権が衆議院議員の選挙制度におけるものよりも広範なものとして位置づけられていることは、平成29年大法廷判決においても是認されている。すなわち、同判決は、参議院議員の選挙について、「憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべき」である旨判示しており、これは、参議

院議員の選挙における投票価値の平等については衆議院議員の選挙とは異なる評価をすべき要素が残されていることを示唆したものと解されている（中丸隆・法曹時報70巻8号207ページ）。

この点に関し、上告人らは、平成29年大法廷判決の前記判示が、「参議院議員選挙における投票価値の平等の要請は、衆議院議員の選挙制度以上に譲歩を求められるもの」との被上告人の主張と同旨と解されるのであれば、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の判示（「参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い」との判示）からの判例変更に当たるなどと主張する。

しかしながら、平成29年大法廷判決も、「参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるような投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められる」と判示し、他方で、「憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはない」とも判示しているとおり、参議院議員の選挙における投票価値の平等につき、定数配分上考慮を要する固有の要素の存在も踏まえつつ、二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきものとする判断枠組みは、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決と変わっていない。

そうすると、上告人らの主張は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決について、参議院と衆議院における一票の格差が同等でなければならないとしたものである等の誤解に基づくものであって、失当である。

このことは、本件選挙に係る大阪高裁令和元年10月29日判決（以下

「大阪高裁判決」という。）においても、「平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決も、…（中略）昭和58年大法廷判決の判示を踏襲している」点「…において、平成29年大法廷判決と変わることはない。また、上記のような基本的立場（引用者注：投票価値の平等と憲法が国会に選挙制度の仕組みを決定する裁量を与えたこととの関係に関する、それまでの大法廷判決と同一の基本的な考え方）に立つ以上、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が、国会の裁量において参議院議員の選挙につき衆議院議員の選挙とは異なる選挙制度の仕組みを設けることや、その結果として、両者の間で投票価値の平等が譲歩を求められる程度が異なり得ることを容認しない趣旨の判断をしたものと解することはできない。」と判示されている。また、広島高裁令和元年11月13日判決（以下「広島高裁判決」という。）においても、「平成29年大法廷判決が、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の判例変更をするものではないことは、その判示に照らして明らかである。」と判示されており、福岡高裁令和元年11月8日判決（以下「福岡高裁判決」という。）においても、同旨の判示がされている。

(5) また、上告人らは、定数配分規定の合憲性の判断枠組みに関し、憲法前文第1段落第1文、1条及び56条2項が人口比例選挙を要求するなどと主張するが、累次の最高裁大法廷判決の判断に反する独自の見解にすぎない。

このことは、本件選挙に係る名古屋高裁令和元年11月7日判決も、上告人の係る主張について、「原告ら（注：上告人）の主張する人口比例選挙の憲法上の要求が投票価値の絶対的な平等の下での選挙を要求する趣旨をいうのであれば、これを採用することはできない。」と判示している（本件選挙に係る定数訴訟の判決で、同旨の判示をして上告人の主張を採用しないことに言及するものとして、名古屋高裁金沢支部令和元年10月29年判決、広島高裁判決、広島高裁岡山支部令和元年10月31日判決、福岡高裁判決等、福岡高裁宮崎支部令和元年10月30日判決、仙台高裁秋田支部令和元年1

0月25日判決等)。

3 本件選挙時において、選挙区間における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至っていたとはいえないこと

(1) 参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること

ア 都道府県を各選挙区の基本単位とすることの意義

我が国の国政選挙では、選挙区選挙における選挙区割りの決定に際し、都道府県及び市区町村という行政単位が基本とされている。すなわち、参議院議員については、創設以来、長い間にわたり、都道府県単位の選挙区割りが採用されており、衆議院議員については、都道府県を細分化した市区町村その他の行政区画などを基本的な単位として選挙区割りが定められている。

このうち、都道府県は、従前から、歴史的にも政治的、経済的、社会的、文化的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する行政単位としての意義ないし機能を果たしてきたものであり、今日においても、地方における一つのまとまりを有する行政等の単位として国政上も極めて重要な機能を営んでいる（昭和58年大法廷判決、乙第20号証ないし乙第28号証の235）。このことは、憲法改正審議の過程で開催された衆議院委員会における大村清一内務大臣の「我が国の府県は明治以来一つの地方団体と致しまして、段々と発展して参り、そうしてそこに府県民の団結と云うようなものも大いに見るべきものがある、又地方の総合行政機関として、相当功績も挙げて居るのであります。」との答弁（逐条日本国憲法審議録〔増訂版〕第3巻711ページ）からも明らかなどおり、都道府県は、明治4年の廢藩置県、明治23年の府県制の制定等を経て、長年にわたり一つの行政単位として社会的及び政治的に重要な役割を果たしてきたものであり（乙第29号証）、憲法も、その制定当時から、都道府県を

地方公共団体の一つとして想定していた。

また、都道府県は、その区域ごとに行政府・警察・教育委員会が設置され、農林水産・医療・保健・商工業といったあらゆる組織・団体が、長年にわたり、都道府県単位での政治的な合意形成を図ってきたこと、国との関係では、国が企画した施策を地域において実施するに当たって、国と市町村の間にある中間団体として媒介・調整機能を果たしてきたことも認められる。

このように、都道府県は、市区町村と並んで、我が国において、歴史的、政治的、社会的な意義と実態を有する行政単位ということができる（乙第20号証[7, 57ページ]）。

さらに、国民生活又は国民感情としても、国民はその居住する各都道府県に対して一定の帰属意識を持っているのが通常であり（卑近な例として、居住する都道府県に対応した「千葉県民」、「大阪府民」などという呼び方は、社会に定着している。），国民一般の意識としても、各都道府県の有する意味や重要性は、そこに居住する人口の総和で比較できるものではない（村上敬一・最高裁判所判例解説民事篇（昭和58年度）185ページには、同旨の記述に續いて、「例えば、東京都の20分の1の人口しか持たない鳥取県が、政治的、経済的、社会的、文化的その他の諸関係において、東京都の20分の1の重要性しか持たないとは、一般には意識されていないであろう」と述べている（なお、人口比は当時のものである。）。

以上のような、都道府県が有する歴史、都道府県が我が国において果たしている政治的・社会的な役割・機能や、各国民が有する帰属意識に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長年にわたる歴史を通じて、一つの行政単位としての歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されているものといえるのであって、選挙制度の決定に際し、国会が

考慮することのできる基本的な要素の一つであることは明らかである。

そして、国会は、参議院の選挙制度に関し、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的に独自の意義と実体を有じ一つの政治的まとまりを有する単位としての都道府県を選挙区割りに採用することによって、都道府県を構成する住民の意思を国勢に集約的に反映させることを実現してきたのである。

さらにいえば、このような都道府県単位の選挙制度は、長年にわたって国民に定着しているのみならず、限界集落の発生等、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市と地方の格差が顕著なものとなった今日の我が国社会情勢下においては、地方の意見を国政に反映させる仕組みとして、参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に重要な役割を果たしている（乙第20号証ないし乙第28号証の235）といえよう。

これに加えて、憲法制定過程を見ると、金森徳次郎国務大臣は、憲法改正審議の過程で開催された衆議院本会議において、参議院議員の選挙区について、「選挙区に付きましては、これを府県単位を一選挙区として決めると云うのが一説であります。」、「選挙区に付きまして一応三つ案が出ることになります。一つは各議員は各地方地方の比較的小さい選挙区に分け（中略）形式的には地方を代表すると云うような形を以て議員を作つて行く。」、「選挙区を全国一地域にする考え方と、各地域を、まあ、衆議院とは違いまして、府県単位になりましょうから、少し大きくなりましょう。」と答弁していた上（逐条日本国憲法審議録〔増訂版〕第3巻123、136、142及び143ページ），政府は、憲法改正審議に際し、各都道府県を参議院議員の選挙区の単位とすること等を内容とする「参議院議員選挙法案要綱試案」を参考資料として議員に配布し（前同181ページ参照），現に、憲法制定直後に都道府県単位の選挙制度を内容とする参議院議員選挙法が制定されている。

このような憲法の制定過程等にも照らすと、憲法が、参議院議員の選挙制度における国会の裁量権の行使として、都道府県単位の選挙制度を採用することを具体的に想定し、かつ、これを合理的なものとして許容していたことは明らかである。

もっとも、参議院議員選挙法制定後、参議院の選挙区選挙において、投票価値の最大較差が徐々に拡大し、最大較差が5倍前後となる状態が長年にわたって継続するようになったため、憲法上、都道府県単位の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となったことは、平成26年大法廷判決が判断するとおりである。しかしながら、前記のとおり、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市と地方の格差が顕著なものとなった今日の社会的状況下においては、都道府県単位の選挙制度の重要性が参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に高まっており、地方公共団体等もその存続を強く望んでいたものである。

また、前記1(11)及び(12)で述べたとおり、都道府県単位の選挙制度は国民に定着しており、平成27年12月実施の世論調査の結果では、都道府県同士での合区を支持する意見は少なく、将来的に参議院議員の選挙制度をどうするべきかという点について都道府県単位で代表を選ぶことを優先とした割合が最多であり、平成30年改正後の同年12月に実施された世論調査においても、都道府県単位の選挙区割りを求める声が、合区を増やすという意見と同等程度の割合を占めている状況にある。

このように、今日における都道府県単位の選挙制度は、参議院議員選挙法制定当時に想定されていた意義を格段に上回る意義を有しているのであるから、憲法上の当然の要請とまではいえないとしても、その意義は十分に尊重されるべきである。このことについては、昭和58年大法廷判決は、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによって選出さ

れた議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるといふこともできない」と判示しており、平成29年大法廷判決も、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、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等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいはず、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、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」と判示し、参議院議員選挙制度の仕組みを定めるに当たって、都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することを是認している。

さらに、同判決は、それに先立つ平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が、都道府県単位の選挙区割りの見直しの必要性を判示した点についても、「(両判決の判断は,) 都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにはかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許さないとしたものではない。」と判示し、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決を踏まえても、選挙区割りの決定に都道府県単位を用いることが国会の合理的裁量の範囲内として是認され得ることを認めているところである。

イ 衆議院（小選挙区）制度における選挙区割りの決定に際し、都道府県及び市区町村を基礎としていることの意義等

他方で、衆議院議員（小選挙区）制度における選挙区割りの決定においては、区画審設置法3条の改正以前から、一次的に議席を都道府県に配分し、その後、市区町村等の行政区画と併せ、地勢、交通その他の自然的、社会的条件を総合的に考慮して、原則として市区町村の区域を分割しない

とする方法により個々の選挙区割りを決定するという、都道府県及び市区町村という行政単位を基礎とする仕組みが採用されている。

このことについて、平成29年10月22日施行の衆議院議員（小選挙区）選挙に係る定数訴訟の最高裁判決も、「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際して、憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし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が求められているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されているものと解されるのであって、具体的な選挙区を定めるに当たっては、都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、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ところである。」と判示し、憲法適合性を認めている（最高裁判所平成30年12月19日大法廷判決・民集72巻6号1240ページ）。

このように、市区町村も、住民に最も身近な基礎的な地方公共団体として住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務とし（地方自治法2条3項、281条の2第2項），我が国において、長年にわたり地方選挙の実施を含む一つの行政単位として社会的及び政治的に重要な役割を果たしてきたものであることや、都道府県と同様に、国民生活又は国民感情として、各自が居住する市区町村に対する一定の帰属意識を有していることが通常であることから、憲法上、都道府県という行政単位と同様に、選挙制度の決定に際して国会が考慮することのできる基本的な要素の一つであると解されている。

ウ 都道府県及び市区町村といった行政単位を選挙区の基本的な単位とする

ことは合理的であること

以上のとおり、我が国においては、全国を多数の選挙区に分けて実施する選挙制度に関する区割りの決定に際し、衆議院及び参議院のいずれにおいても、都道府県及び市区町村といった行政単位を基本的な単位として構成されており、このことは、それぞれの行政単位としての役割、機能及び国民の帰属意識等の裏付けのもとで、全国各地の国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映することを可能とするものである。また、選挙区割りの決定に際し、既に存在する行政区画を考慮することにより、選挙区割りの恣意性（いわゆるグリマンダーの弊害）を避けることにも資する仕組みともいえるものである。

このように、国政選挙の選挙制度に関する区割りの決定に際し、都道府県及び市区町村といった行政単位を基本的な単位とすることには合理性があり、参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を基本的な単位とする選挙制度を定めることも、国会による裁量権の行使として合理的なものであることは明らかである。

エ 参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を原則として都道府県単位とすることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであること

(7) 前記2(2)のとおり、憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数を改選することを定めている（46条等）。その趣旨は、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。

この点、現在の両議院においては、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られており、殊に衆議院の

小選挙区選出議員の選挙制度については、人口の少ない県に居住する国民の意見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していた1人別枠方式（各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数は、各都道府県にあらかじめ1を配当した上で算定する方式）が平成24年法律第95号により廃止され、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口較差が2倍未満となることとする旨の区割り基準が定められたところである（平成28年法律第49号による改正後の衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という。）3条）。

このように、衆議院の小選挙区制度については、1人別枠方式が廃止され、厳格な人口比例に基づく選挙制度が採られている中で、区画審設置法3条に相当する規定のない参議院についても衆議院と同様の厳格な人口比例に基づく選挙制度しか採り得ないというのであれば、両議院の議員選出基盤の同質化が一層進み、地方に居住する少数者の意見を含む多角的な民意の反映が困難となり、ひいては憲法が二院制を採用した趣旨を果たすことが困難となるおそれがある。

(イ) また、国政に関する選挙制度を全体としてみると、衆議院においては、市区町村の単位を基本とする小選挙区選挙と全国を11のブロック（北海道、東北、北関東、南関東、東京都、北陸信越、東海、近畿、中国、四国及び九州）に分けた比例代表選挙が採用されている（公職選挙法13条1項、別表第1、同条2項、別表第2）のに対し、参議院においては、全都道府県の区域を通じた比例代表選挙と都道府県単位を原則とする選挙区選挙が採用されている（公職選挙法12条2項、14条1項、別表第3）。このように、参議院において都道府県単位を原則とする選挙制度が維持されていることによって、両議院の選挙制度全体として、我が国における地方公共団体の種類（地方自治法1条の3）及び各地方

公共団体の特色を踏まえた多角的な民意の反映が可能となっているのである。また、当然のことながら、参議院における全都道府県の区域を通じた比例代表選挙においては、投票価値の較差が存在しないため、有権者が多数存在する都市部の投票が選挙結果に対して大きな比重を占めるものである。

(ウ) そうすると、平成27年改正法に引き続いで平成30年改正法が、参議院の選挙区選出議員について、都道府県が行政単位として歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的に重要な役割を担ってきたことなどに鑑み、住民の意思を集約的に反映させるという都道府県の意義ないし機能を原則として維持し、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたことは、参議院の選挙区選出議員の議員選出基盤について衆議院議員のそれとは異なる要素を付加し、多角的な民意の反映を可能とするものであるから、選挙制度の仕組みの決定として合理的であって、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえる。

いいかえれば、参議院議員の選挙制度を通じて多角的な民意を国政に反映するためには、まずは様々な状況にある国民各自が選挙権を積極的に行使することが重要であり、都道府県単位の選挙制度の仕組みを大きく変えることは、各都道府県が有する歴史的、政治的、社会的、経済的、文化的な実態を踏まえた民意の集約・反映の単位としての特長が損なわれるおそれがあるばかりか、先に述べた（3（1）ア）のような国民生活又は国民感情とも乖離し、選挙人の混乱に加えて選挙への無関心も招き、前記1（8）（13）のとおり合区対象県で生じた投票率の低下や「合区反対」の無効票の発生（後記3（3）エ（イ）も参照）からもうかがわれるとおり、自分の県の代表を選ぶために投票すると考えている国民の投票意識（乙第18号証の8）に消極的な影響を与える可能性があり（後記3

(4)アも参照), それでは, 憲法が二院制を採用して多角的な民意の反映を図ろうとした趣旨が果たされなくなるおそれもある。

(イ) したがって, 参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を原則として都道府県単位とすることは, 憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものとして合理性を有するものであり, そのような選挙制度を定めることは, 国会に認められた裁量権の範囲内のものであることは明らかである。

オ 都道府県を選挙区の基本的単位とする選挙制度は, 少数者の声も国政に十分に反映させることができること

(ア) 選挙権は, 民主主義国家において, 治者でもあり被治者でもある国民が自らの意見等を国政に反映させることを可能にする極めて重要な権利であるところ, 我が国の国民には, 人口の集中する都市部に居住する者もいれば, 山間部などのいわゆる過疎地域を含む県に居住する者もいる。そのような場合に, 過疎地域に住む少数者の意見をも国政に十分に反映する必要があることは明らかであって, そのような趣旨に基づいた定数配分規定を定めることは, 憲法が多数党の一時的な勢力による弊害を防止するための抑制機関として参議院を設置した趣旨にも沿うものであって, 国会において十分に考慮されるべきものである。

(イ) 人口の少ない県であっても, 当該県に属する課題について, 国政の運営上, 検討すべき課題が少ないなどとはいはず, 国政の運営上も検討すべき必要性が高い課題（例えば, 国境離島に関する問題, エネルギーや食糧供給に関する問題, 自然災害対応も含めた国土や環境の保全に関する問題等）について人口の少ない県の意見を国政に届けることができないおそれがある。また, 国政の運営上, 検討すべき必要性が高い課題とはいえない場合であっても, 当該県の意見が国政に届けられないことにより, 当該地方の衰退が進めば, その衰退は, 時間差こそあれ, 人口が集中する都市部の衰退を招き, ひいては我が国全体の衰退をも招くおそ

れがある。しかるに、人口比例原則を厳格に貫いた選挙制度を採用した場合、たとえ人口の集中が進む都市部から選出された国会議員が国民全体の代表者としての認識を持って行動したとしても、過疎化が進む地方の実情と問題意識等を十分に把握した上で、これを適切に国会に届けることは容易ではない。理念としての「全国民の代表」が現実の統治過程で民意を多角的に反映するよう機能することは、決して容易なことではないのである。これに対し、都道府県を単位とする選挙制度を採用すれば、地域ごとの意見を効果的に反映することが期待できる。

(4) したがって、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、都道府県を原則的な単位とすることは、少数者の声も国政に十分に反映させることができ期待できるという点でも合理性を有するものであり、そのような選挙制度を構築することが国会の合理的な裁量の範囲内であることは明らかである。

(2) 平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は、平成27年改正により解消されたこと

国会は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改める内容の平成27年改正を行い、投票価値の較差を大幅に縮小させたことにより、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消させた。

すなわち、前記1(5)及び(6)で述べたとおり、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決において、平成27年改正前の定数配分規定の下での選挙区間における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至っていたと判断された上、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形

で改める必要があるとの付言がなされた。これらの判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが、数十年間にもわたり5倍前後の大きな較差が継続するという投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたものであるが、各選挙区の区域を定めるにあたり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない（平成29年大法廷判決参照）。そこで、国会は、前記各判決の趣旨を踏まえ、多数回にわたる検討及び協議を行い、地方公共団体等から出された様々な意見も考慮した上で、都道府県単位の選挙制度が地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを十分に踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、都道府県の別を選挙区割りと完全に一致させる仕組みを改め、4県2合区を含む10増10減等を内容とする平成27年改正を行った。

平成27年改正は、参議院選挙区選出議員について、前記のような都道府県単位の選挙制度が果たしてきた役割等の重要性を踏まえ、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入した一方で、構成する住民の意思を集約的に反映させるという都道府県の意義ないし機能を原則として維持し、もって、参議院選挙区選出議員について、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特的要素を持たせようとしたものと解される。

その結果、平成25年選挙時に1対4.77であった最大較差は、平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）において3倍未満である1対2.97に縮小され、平成28年選挙当日の最大較差においても1対3.08と3倍を僅かに超えるにとどまり、その余の選挙区間の較差はいずれも3倍未満となるなど、投票価値の較差は大幅に縮小され

た。このように較差を大幅に縮小し得たのは、正に国会において前記各大法廷判決の付言を踏まえ、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改める抜本的な改正（平成27年改正）を行ったことによるものであり、この結果として、平成28年選挙当時、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消されていた。

平成28年選挙に係る平成29年大法廷判決においても、平成27年改正について、「長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた前記（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度）の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が前記の程度（引用者注：2.97倍（選挙当時は3.08倍））にまで縮小したのであるから、同改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる」旨評価されている。

その上で、平成29年大法廷判決は、平成27年改正法の附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨の検討条項が存在し、今後における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等が示されていることも併せ、「平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」とし、結論として、平成27年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、平成28年選挙当時、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いえず、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はできないとして、合憲の判断をした。

以上のとおり、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿った平成27年改正により、平成28年選挙の時点で投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消されており、そのことは平成29年大法廷判決においても是認されている。

(3) 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院議員の選挙制度に関する立法裁量の範囲内で、合憲と判断された平成28年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであること

ア 平成30年改正の概要・意義

平成30年改正は、前記1(9)及び(10)のとおり、①参議院選挙区選出議員の定数を2人増加し148人とした上で、埼玉県選挙区の定数を2人増加し8人とすることにより、平成28年選挙時において1対3.08であった最大較差を、平成27年国勢調査日本国民人口を基にした最大較差（人口）で1対2.985、つまり、3倍を割り込む数値まで縮小させるとともに、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加し100人とした上で、参議院比例代表選出議員の選挙に特定枠の制度を導入するものである。この改正は、特に、参議院選挙区選出議員の選挙についてみれば、長年にわたる投票価値の較差が是正された平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、定数を増員して投票価値の較差の更なる是正を行ったものである。

イ 平成30年改正が、平成27年改正後の選挙区割りを踏襲した意義

平成30年改正も、平成27年改正による選挙区割りを踏襲するものであり、平成29年大法廷判決によって評価された平成27年改正と軌

を一にするものと解することができる。

このことは、平成30年改正法の法案提案者が、「(平成27年改正に従い平成28年選挙を施行すると)やはり対象県では投票率の低下あるいは合区反対などと書かれた多くの無効票が出るといったことがあり、こうした合区への不平等感、不満感というものが地域から際立つてまいりました。そして、地方六団体の合区解消に関する決議、現時点（引用者注：質疑が実施された平成30年7月9日を指す。）で35もの県議会で採択されている意見書のとおり、都道府県単位の地方の声を国政に届けられる選挙制度を望む、そうした地方の声にどう応えるかということも、現実に今我々に求められていることだと思います。決して法律を軽視することなく、この4県2合区の単純な解消ということは、我々今回それを見送ったわけあります。しかしながら、やはり必ず一票の格差を再び以前のように大きくならないようにするという努力はしなければなりません。投票価値が最も軽くなっている埼玉県選挙区の定数を2増加して、選挙区間の最大較差を3倍未満の2.985に是正するのはこうしたことのゆえんであります。」「今回の改正案は、平成27年改正公職選挙法の附則やこの改正を合憲とした平成29年最高裁判決の趣旨を踏まえて、一つには一票の較差を是正しながら、もう一つには地方六団体の合区解消に関する決議や県議会等の意見書を受けて、都道府県単位の地方の声を国政に届けるという、また現代社会における民意の多様化にも対応しようとするもの」などと繰り返し説明していることからもうかがわれる（乙第13号証の2[3, 4, 7ページ]等）。

つまり、平成30年改正は、投票率の低下や「合区反対」等記載の無効票の発生など平成28年選挙において合区対象県に現実に生じた合区の弊害を受け止め、さらには、合区反対の多くの声に耳を傾けつつも、平成27年改正を評価し、今後の較差是正に向け立法府を注視する姿勢

を見せてはいる平成29年大法廷判決の趣旨を踏まえ、平成27年改正と同様の選挙区割りを維持しつつ、投票価値の平等の要請に応える改正を実現したものといえる。このような平成30年改正は、平成27年改正と同様、参議院選挙区選出議員について、行政単位としての都道府県の歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な重要性を踏まえ、住民の意思を集約的に反映させるという都道府県の有する意義ないし機能を維持することで、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたものと解される。

ウ 平成30年改正法が参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を原則として都道府県単位とすることは、憲法が二院制を採用した趣旨など国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくもので、国会の裁量権の範囲内のものであること

平成30年改正法が、前記3(3)アイで述べたとおり、参議院の選挙区選出議員について住民の意思を集約的に反映させるという都道府県の意義ないし機能を原則として維持し、参議院の選挙区選出議員について、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたことは、前記3(1)アないしオで述べたとおり、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることの意義、行政単位を選挙区割りに用いることの合理性、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであり、さらには、少数者の声も国政に十分に反映させることができるものであって、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくものである。そして、同法が定めた具体的な参議院選挙区選出議員選挙の制度内容も合理的なものであるから（後記(4)），当然、国会に認められた裁量権の範囲内のものである。

エ 多くの普通地方公共団体の議会や全国知事会等の全国的連合組織が、都道府県単位の選挙区割りを要望しており、国会は、その裁量権の行使に際

し、それらの意見を適切に考慮することが求められること

(7) 前記1記載の事実経過及び3(1)記載のとおり、都道府県単位の選挙制度は、長年にわたって国民に定着し、かつ、今日の我が国の社会情勢下において、格段に重要な役割を果たすようになっており、前記1(11)で述べたとおり、都道府県単位の選挙制度の仕組みを改めるよう付言した平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決後も、都道府県単位の選挙制度の仕組みを改めることについては、地方公共団体等から多数の反対意見等が寄せられるという異例の事態が生じていた（乙第28号証の1, 8, 10ないし13, 23, 31ないし34, 57, 61, 62, 65ないし73等）ことも、そのような役割の重要性を裏付けるものである。

そして、平成27年改正後、平成28年選挙後さらには平成30年改正直前に至るまでの間も、地方公共団体等から、合区対象県における投票率の著しい低下、候補者と直接接觸する機会の減少など合区導入の弊害が指摘され合区解消を求める意見が提出されていた（乙第18号証の8, 乙第21号証の1ないし4, 乙第22号証の1ないし3, 乙第23号証の1ないし3, 乙第24号証の1ないし3, 乙第25号証の1ないし4, 乙第26号証の1ないし3, 乙第28号証の1, 3ないし7, 9, 14ないし22, 24ないし28等）。

国会は、このような普通地方公共団体の議会から地方自治法99条に基づき寄せられた意見並びに全国知事会及び全国町村会といった全国的連合組織（地方自治法263条の3第1項参照）から寄せられた意見等（乙第21号証の1ないし乙第28号証の235）につき、法的に拘束されるものではないが、その裁量権の行使に際し、適切に考慮することが求められるものである。

(4) また、前記1(8)(13)のとおり、平成28年選挙においては、4県の

合区対象県中、3県において過去最低の投票率を記録するなど、合区による種々の弊害が指摘されている（乙第5号証の4、乙第18号証の8、乙第21号証の3及び5、乙第22号証の4等）。この傾向は、本件選挙においても表れており、本件選挙においても、合区対象県4県中3県（鳥取、島根、徳島）において、過去最低の投票率となつたばかりか、徳島県においては全国最低の投票率を記録した上、「合区反対」等記載した票を含む無効票の割合も全国平均を大きく上回る約6パーセントを記録しており、各種報道や全国知事会等の意見書等では、これら本件選挙における投票率や無効票率についても、平成28年選挙同様、合区の弊害として指摘されている。このような平成28年選挙や本件選挙において合区対象県で見られた投票率の低下や無効投票率の上昇は、民主政治の原点である選挙制度自体に対する不信に通じかねないものであり、このような合区による弊害が増大すれば、投票価値の不均衡が是正されたとしても、民主政治の深刻な機能不全をもたらしかねないといえる。そのため、既に述べたとおり（前記1(11)）、平成27年改正以前から平成30年改正直前に至るまで、地方公共団体等から同様の問題意識に基づき合区案について反対ないし慎重な検討を求める意見が多数出されているところである（乙第18号証の1ないし8、乙第21号証の1ないし4、乙第22号証の1ないし3、乙第23号証の1ないし3、乙第24号証の1ないし3、乙第25号証の1ないし4、乙第26号証の1ないし3、乙第28号証の1、3ないし28,,31ないし34等）。

(ウ) 以上に加えて、前記2(2)、3(1)アで述べたとおり、都道府県単位の選挙制度は、これまで長年にわたり国民の間に定着し、地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしていたものであって、平成27年改正やその選挙区割りを維持した平成30年改正以外の方法によ

り、国政と地方を結ぶ機能と意味を有する選挙制度を見いだすことも困難である。実際、平成27年改正後も、参議院改革協議会やその下に設置された専門委員会、さらには両議院の各委員会において、選挙区選挙に奇数配当を導入することや連記制を導入すること、全国を11のブロックに組み替えることなど平成30年改正法以外の様々な選挙制度案について意見交換がなされたが、各会派の意見の隔たりは大きく、一致する結論を得るには至らなかった。そして、近時における世論調査においても、参議院議員選挙制度の改革の在り方に関する意見は、都道府県単位の選挙区割りを支持する意見が最多回答を得た（平成27年実施分、乙第20号証[8ページ]）、あるいは、大きく3つに分かれている（平成30年実施分、乙第18号証の9ないし11）状況にある。

そうすると、平成30年改正が、前記3(1)で述べたような我が国の社会情勢や、前記3(1)(3)エ(ア)で述べた、これまで都道府県単位の選挙制度が果たしてきた役割及び合区に関し全国六団体又は地方公共団体等から出された意見等を踏まえ、平成27年改正と同様、参議院の選挙区選出議員について都道府県を構成する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原則として維持し、過疎化等が進む地方の実情と課題に通曉する者を国政に参加させようとしたことは、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくものというべきである。

この点については、昭和58年大法廷判決以来、最高裁判所大法廷判決においても繰り返し確認されているところである。

オ 小括

以上のとおり、平成30年改正法が、平成27年改正法と同様、参議院の選挙区選出議員の選挙区を原則として都道府県単位とし、その代表

の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる地域代表的性格という独特の要素を持たせようとしたことは、国会において正当に考慮することができる理由に基づくものであるから、これが十分に合理性を有する立法理由となることは明らかである。

したがって、平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院議員の選挙制度に関する裁量権の合理的行使として是認されるべきものであって、合憲と判断された平成28年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものと評価されるべきものである。

(4) 平成30年改正法により定められた選挙制度は、その具体的な内容に照らしても十分な合理性があり、国会の裁量権の範囲内で定められたものであること

ア 平成30年改正が、平成27年改正による4県合区を含む選挙区割りを維持したことは、十分な合理性があること

(ア) 地域代表的性格を有する選挙制度の維持という観点から、平成30年改正の選挙区割りには合理性があること

前記3(1)アのとおり、憲法の制定過程等に照らすと、憲法は、参議院議員の選挙制度における国会の裁量権の行使として、都道府県単位の選挙制度を採用することを具体的に想定し、かつ、これを許容していたことは明らかであり、前記1(1)のとおり、参議院議員の選挙制度を創設した参議院議員選挙法に係る法案の提案理由説明においては、当時の大村内務大臣が、現在の選挙区選挙選出議員に当たる地方選出議員について「地域代表的性格を有する」と表現していた。

また、前記3(1)アのとおり、都道府県単位の選挙制度の重要性は、都市と地方の格差が顕著になった今日の社会状況下においては、参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に高まっていることから、今日も原

則として維持することが憲法上許容され、その意義が十分に尊重されるべきものであり、平成29年大法廷判決も、参議院議員選挙制度の仕組み作りにおいて、都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することを是認している。また、前記3(1)イないしオのとおり、国会は、選挙区割りの決定に当たっては、行政単位としての都道府県の存在や、普通地方公共団体等からの意見等、少數者の声も国政に届くような選挙制度の在り方などを正當に考慮することができるというべきである。

平成27年改正法において合区の対象が、鳥取県と島根県、高知県と徳島県とされたのは、これらの県については互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能であった一方で、これ以上に合区をすることは、地域代表的性格を有する選挙制度の制度設計として不合理であるとともに、合区の対象県とそれ以外の県との間で不公平さを生じさせ、合区による弊害もより顕著になるためであった（前記1(7)参照。また、各県の有権者数を比較すると、平成27年改正の合区対象県4県については、いずれの組み合わせも、人口が少ない方の県の代表も選出される相当程度可能性があることや、前記4県の合区であれば、都道府県単位の選挙制度の例外を認める県の割合や人口の割合も少ないとえることについて、原審における被上告人の答弁書第4, 6(2)イ(ウ)a参照）。

他方で、平成27年改正以上の合区を設けることについては、次とおり、合区の検討対象とされていた各県間の人口差が大きいため、一般に、比較的多数の有権者は、地元都道府県の出身であるなど地元地域との関係が深い候補者に投票する傾向がある（乙第18号証の8）ことに鑑みると、代表の選出される県が事実上固定化されるおそれがあること、また、国政の運営上も検討すべき問題について各県間の利害が対立する点もあり、当該選挙区を構成する住民の意見を集約

して国政に届けることが困難であること等、種々の問題ないし弊害があったものである（福井県と石川県、佐賀県と長崎県、佐賀県と福岡県、長野県と山梨県の各組み合わせについて、有権者数の差や開票結果における得票数の大小を計算してみると、いずれの組み合わせも人口差が大きいがゆえに、人口の少ない県から代表が選出されず、それが固定化されるおそれも十分にあるといえることについて、原審における被上告人の答弁書第4、6(2)イ(ウ)b参照）。仮に、平成27年改正に至るまでの間に提出された改正案（参第12号）のように20県もの合区を行った場合には、参議院議員の選挙区選挙においては投票者が自県の候補者に投票する傾向があると考えられること（乙第18号証の8）とあいまって、前記のとおり合区対象の選挙区において代表の選出される県が人口の多い県に事実上固定化されるおそれがある上、都道府県単位の選挙制度を採用しない県の割合が約42.5パーセント（ $20 \div 47 = 0.425$ ）にまで達することとなるのであるから、地域代表的性格を有する選挙制度としては破綻しているといわざるを得ない。

この点、全国知事会の有識者研究会である「憲法と地方自治研究会」も、平成27年改正以上の合区については人口規模が大きく異なる自治体間で合区が行われる可能性があり、その場合、人口規模の小さい県は代表を出すことが困難となることが予想されるため、自治体間の不平等性がより明確な形で表れる旨指摘しているところである（乙第20号証[8ページ]）。

(1) 合区対象の各県間の利害対立による意見集約の困難性

次に、合区の検討対象とされていた各県間の利害対立による意見集約の困難性等について検討するに、そもそも、合区される両県は、明治4年の廢藩置県後、長年にわたり一つの行政単位として、歴史的、

政治的、経済的、社会的及び文化的に一体感が醸成されてきた都道府県とは異なり、その課題や利害が一致するとは限らず、また、その県民性が親和的とも限らないため、両県の利害が対立することも十分に考えられる。このような場合、合区された選挙区から選出された参議院議員では、利害が対立する二つの県の意見を集約して国政に届けることは困難であるし、仮に、人口の大きい県の意見に沿って意見を集約した場合、人口の少ない県の意見が国政に届けられないこととなる。このことは、地方公共団体からの意見書においても指摘され続けてきたことである（乙第28号証の36及び42、99ないし108、118及び121）。

(ウ) 合区による種々の弊害が生じていること

さらに、前記1(8)のとおり、平成28年選挙においては、人口差の少ない県同士の合区にとどまったにもかかわらず、4県の合区対象県中、3県において過去最低の投票率を記録するなど、合区による種々の弊害が指摘された（乙第5号証の4、乙第18号証の8、乙第21号証の3及び5、乙第22号証の4等。なお、この傾向は、本件選挙においても表れていることは、前記1(13)、3(3)エ(イ)のとおりである。）。

参議院の選挙区選挙においては、前記3(1)で述べたとおり、都道府県単位の選挙制度が国民に定着しており、選出される議員には当該都道府県を構成する住民の意見を集約的に反映させる役割も期待されていることからすれば、福井県や佐賀県等を含む人口差の大きい県同士の合区を進めた場合、その人口差ゆえに代表が選出される県が事実上固定化されるため、人口の少ない県の国民をして選挙権行使する意義ないし意欲を失わせ、合区による前記弊害がより顕著なものとなることが十分に考えられる。このような選挙権の行使に対する悪影響の

みならず、合区対象とされた人口の少ない県からの立候補者の減少等、被選挙権の行使に消極的な影響を及ぼすおそれも否定できない。それでは、前記3(1)オで述べたとおり、過疎化が進む地方の県に居住する国民の意見は、ますます国政において反映されにくいものとなり、憲法が二院制を採用し、多角的な視点からの民意を反映させようとした趣旨に沿わない事態を招くことは明らかである。また、平成28年選挙や本件選挙における合区対象県で見られたような投票率の低下や無効投票率の上昇は、民主政治の原点である選挙制度自体に対する不信に通じかねないものであり、このような合区による弊害が増大すれば、投票価値の不均衡が是正されたとしても、民主政治の深刻な機能不全をもたらしかねないといえる。

このような合区による弊害と指摘される現象の存在や、合区を拡大することにより一層そのような弊害が顕著になるおそれが十分あることを考慮すると、国会が、平成30年改正において、平成27年改正の対象県以上に合区を拡大しないとの判断をすることにも合理性があるというべきである。

(I) 合区の急激な拡大は、国政の運営の安定性・継続性確保という参議院の役割等に沿わない可能性があること

前記2(2)のとおり、憲法は、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡ないし補完を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとしたものと解される。

仮に47都道府県のうち20県について合区をした場合や衆議院議員の比例代表選挙と同様の全国11ブロックの選挙区選挙とした場合、これまで長年にわたって継続していた都道府県単位の選挙制度からの極めて急激かつ大規模な選挙制度の変更となるため、憲法が二院制を

採用し、参議院議員の任期を長期のものとするなどして国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとした趣旨にも沿わない可能性があるというべきである。

(才) 参議院議員の選挙制度においては、衆議院とは異なる憲法上の技術的制約等があり、較差の是正には大きな限界があること

参議院議員については、前記2(2)のとおり、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選することとされ（46条）、定数の偶数配分が求められるほか、その総定数は242人（平成27年改正当時のもの。平成30年改正後は248人）とされ、うち選挙区選出議員は146人（前同様平成27年改正当時のもの。平成30年改正後は148人）とされている（公職選挙法4条2項）。

そのため、参議院における選挙区選挙の定数配分規定の策定に際しては、投票価値の平等の要請にも配慮しつつ、半数改選の対象となる僅か73人（前同様平成27年改正当時のもの。平成30年改正後の改選定数は74人である $(148 \div 2 = 74)$ 。）を各選挙区に適切に配分するという困難な作業が求められる。これに対し、衆議院における小選挙区選出議員は295人（前同様平成27年改正当時のもの。平成30年改正後の改選定数は289人である。）であり（公職選挙法4条1項），半数改選の要請もないため、同数を各選挙区に配分することができる所以あるから、その較差是正に係る技術的問題は参議院と比較して少ないといえる。

この点、専門委員会では、参議院議員の選挙区選挙に関し議員定数の奇数配分を可能とする前提で、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度を維持する方策につき、種々条件を場合分けした上で、選挙区間の較差を試算したところ、例えば、

② 各選挙区の定数を最低2人とし、較差3.08倍以下とする場合

には、選挙区選挙の定数を30人増加する必要があること

- ④ 各選挙区の定数を最低1人とし、全選挙区6年ごとに選挙をすることとして、定数を増減させずに較差を3.08倍よりも引き下げる場合でも、最大較差が2.95倍止まりであること、
- ⑤ 各選挙区の定数を最低1人とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙をすることとして、定数を増減させず較差を3.08倍よりも引き下げる場合でも、最大較差が2.95倍止まりであることなどとする（乙第11号証の2[114ないし120ページ]）。

以上のような専門委員会における各案の検討結果に照らしても、半数改選が求められる参議院議員の選挙区選挙における較差是正の技術的制約が大きいことは明らかである（もっとも、最高裁判所昭和39年2月5日大法廷判決・民集18巻2号270ページは、議員定数の奇数配分について、「憲法46条の参議院議員の3年ごとの半数改選の制度からいっても、各選挙区の議員数を人口数に拘わらず現行の最低2人を更に低減することは困難である」と判示している。）。

このように、参議院議員の定数配分には衆議院議員の選挙制度には存在しない憲法上の技術的制約等があり、しかも、参議院議員の総定数につき、参議院設立当時の250人やその後の沖縄県復帰時の252人を超えて無制限に増員する方法を探ることも事実上困難であることからすれば、参議院議員の選挙区選挙における定数配分のは正やそれによる較差のは正にはおのづから大きな限界がある。

(カ) 小括

前記3(1)(3)で述べたとおり、参議院議員の選挙区において、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会による裁量権の行使として合理性を有するものであるから、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることを維持した平成30年改正についても、国会において正当に考

慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院議員の選挙制度に関する合理的な裁量を超えるものではない。そのことは、平成30年改正の具体的な内容に照らしても、地域代表的性格の維持するという観点や、合区による弊害の存在などを考慮すれば、平成27年改正における合区対象県4県以上に合区を拡大しないと判断することにも合理性があるといえることや、参議院議員の選挙制度においては、衆議院と異なる憲法上の技術的制約等があり、較差の是正に大きな限界があることなどを考慮すれば、明らかといえる。平成28年選挙や本件選挙において、最大較差が3倍を僅かに超えたからといって、平成27年改正のように4県の合区にとどめて都道府県単位の選挙制度を原則として維持したことには十分な合理性があり、平成30年改正が憲法上許容されないものとまでは解し難いというべきである。

イ 平成30年改正法は、種々の制約を伴う選挙区選挙に係る定数増を、可能な範囲で実現してまで投票価値の較差の是正を実現したものであること

(7) 平成30年改正による参議院議員の定数増の意義

平成30年改正は、参議院議員の定数につき、選挙区選出議員の定数を2人増加させ、比例代表選出議員の定数を4人増加させるものである。この議員定数の増加について、平成30年改正法案（自民・無ク案）の提案者からは、「合区対象県を拡大せずに選挙区の較差拡大を抑制するものといったしまして、選挙区選挙において定数を2人増やし埼玉選挙区に配分をし、最大較差を3倍未満にすることといったしました。また、比例代表選挙におきましては、平成27年改正において4県2合区が導入されまして、人口減少県の民意を国政に届けることを求める声も高まっているということ、現代社会におきましては民意の多様化が著しいことなどを踏まえまして、参議院創設以来、多様な

民意を酌み取ってまいりました全国比例区の定数を4増加することとした」との説明がなされている（乙第13号証の1[4ページ]等）。

一般に、議員定数の増加は、国民への負担増（歳費等による歳入の消費）を不可避的に伴うことから、増員に対する国民の理解を得ることが不可欠であり、例えば、平成26年大法廷判決においても、「人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で」などと、参議院議員の定数の増員には一定の限界があるとの認識が示されていたところである。

平成30年改正のうち、特に、選挙区選出議員の定数増は、前記のような種々の制約を伴う定数増を行ってまで、平成29年大法廷判決をはじめとする一連の大法廷判決が求めてきた投票価値の較差の是正を実現した点でも、再び大きな較差を生じさせることのないようにするという立法府の決意の現れと考えられる。

(イ) 平成30年改正による参議院議員の定数増が、立法裁量の範囲内のものであり、合理的であること

a 参議院議員の定数の在り方は、憲法上、国会の裁量に委ねられていること

憲法上、議員定数は法律により定めることとされ（憲法43条2項）、参議院議員の定数は公職選挙法4条2項で定められているとおり、もとより国会の裁量に委ねられているものではあるが、念のために、平成30年改正による参議院議員の定数増が国会の裁量の範囲内のものであり、合理的であることについて確認することとすると、まず、参議院議員選挙制度の発足当初の参議院議員の定数は250人（全国選出議員の定数100人及び地方選出議員の定数150人）とされていたが、これは、参議院議員選挙法案の審議にお

ける内務大臣の説明によると、第一に「参議院の地位と職能に鑑みまして、議員の定数は、衆議院議員に比べて相当減少することが適當と考えられ」たこと、第二に「他面議案審査；その他議員の活動に支障なからしめること」を考慮して定められたものとのことである（逐条解説公職選挙法（上）45ページ）。このような参議院議員選挙制度の発足当初の議論から分かるとおり、国会において、投票価値の平等の観点や、参議院の在り方や機能を考慮し、それに応じて同条項を改正して参議院議員の定数に必要な増減を行うことは、当然に立法裁量の範囲内というべきである。

なお、平成30年改正法案の国会審議においても、議員定数については、参議院法制局から、「政策的な判断により決められるもの」と考えている旨答弁がなされたところである（乙第13号証の6[7ページ]）。

b これまでも、その時々の事情や投票価値の平等の要請などを考慮した国会の裁量により、参議院議員定数の増減が行われてきたこと現に、参議院議員定数については、これまでにも、昭和45年には、沖縄の本土復帰に向け、沖縄県選出議員を2人増員する改正を行い、平成12年には、定数を10削減（比例代表4減、選挙区6減）する改正を行っているところ、このうち選挙区選出議員の定数6減の理由は、いわゆる選挙区間の逆転現象を解消する観点から、定数4の選挙区のうちから人口の少ない順に3選挙区から2ずつ削減するものであった（乙第2号証、乙第3号証）。

このように、国会は、その時々の事情や投票価値の平等の観点を考慮した定数の改定を行ってきたものであり、そのような改定は、議員定数を法律事項として、国会の裁量に委ねた憲法の趣旨に反するものではない。

- c 平成30年改正における参議院議員の定数増は、投票価値の是正や参議院の役割増等の必要性等に裏打ちされた合理的なものであること

平成30年改正における議員定数増の合理性について、平成30年改正法案の提案者からは、「参議院創設時の250人や、沖縄選挙区追加後の252人の定数まで戻さないということ、さらに、国會が開設された昭和22年の人口が約7800万人に対して、平成27年の国勢調査人口は約1億2700万人であり、約1.6倍に増加していることも考慮すると、定数6人増加はやむを得ない幅の措置」である旨（乙第13号証の3〔5, 6ページ〕、同号証の5〔3ページ〕等）、あるいは、参議院改革協議会において、平成30年6月、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つとし、行政監視機能の強化に議員全体として取り組むこととされ、本会議で「政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」等について、政府から報告を聴取し、これに対する質疑を行うことや、行政監視委員会が閉会中も活動することとされ、同委員会の委員数の増員を行うこととされたこと、適正な行政の執行を実現するために、必要に応じて、政府に対し改善勧告を実施し、当該勧告の結果講じた措置について報告を求めることがされたこと（乙第12号証）を受け、平成30年改正法案の国会審議においては、同法案の提出者からは「参議院が従来の役割を十分に果たしながら更なる行政監視機能の強化の着実な進展を支えるという観点から、参議院の数が若干でも増えることには一定の意義」がある旨説明されている（乙第13号証の3〔6ページ〕）。

なお、平成30年改正に向けた専門委員会においては、議員定数の在り方に関する議論の中で、状況によって定数増加の議論も排除

すべきではないとの意見も出され、その理由として、行政監視機能の強化による業務量の増加や投票価値の較差の是正、そもそも我が国の国會議員数が世界ランクで168位というデータがあり、先進国の中では連邦制の米露を除けば最低であることなど先進諸国と比較しても議員定数が少數であること等の意見も出されている（乙第11号証の2〔55ないし58ページ〕）。

d 小括

このように、平成30年改正による参議院議員の定数の増員については、種々の制約を伴う定数増を投票価値の較差の更なる縮小の必要等のために行ったものであり、平成29年大法廷判決が指摘する「更なる較差是正に向けての方向性と立法府の決意」の一つの現れと考えられるものである。

そして、同改正による定数増は、もとより議員定数が政策的判断による国会の裁量に委ねられたものであり、これまでにも投票価値の較差是正等を理由に増減がなされてきたものであること、平成30年改正においては、参議院による行政監視機能が強化され、今後、質的にも量的にも参議院の活動の増加が見込まれることのほか、定数増の必要性等についての専門委員会における検討等も経た上での定数増という結論であること等に鑑みれば、平成30年改正により参議院議員の選挙区選出議員が2増したことや、比例代表選出議員の4増を合わせて参議院議員の定数が6増したことは、合理的な必要性に基づくもので、憲法上国会に委ねられた裁量の範囲内である。

ウ 平成30年改正法の内容は合理的であり、国会の裁量権の範囲内で定められたものであること

以上のとおり、平成30年改正によって定められた、原則都道府県単位を維持した選挙区割りや、選挙区選出議員（及び比例代表選出議員）の定

数増といった選挙制度は、いずれも十分合理性があるものであり、国会の裁量権の範囲内で定められたものであることは明らかである。言い換れば、平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を2増し、最大較差（人口）を2.985倍に縮小させたことは、国政遂行のために多様な民意の公正かつ効果的な反映を実現する選挙制度を構築するために、国会が考慮すべき人口比例以外の政策的目的ないし理由との間で、調和的に投票価値の平等を実現したものであって、まさに国会の裁量権の範囲内のものである。

(5) まとめ（平成30年改正法の合憲性）

以上に述べたとおり、平成27年改正法は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って投票価値の最大較差を大幅に縮小させるものであり、両判決が指摘する違憲の問題が生ずる程度の著しい投票価値の不平等状態を解消したものであった。そのことは平成29年大法廷判決においても是認されているところ、平成30年改正は、投票価値の較差を大幅に縮小させた平成27年改正を踏襲しつつも、更なる投票価値の平等の確保を指向したものといえる。

平成30年改正法が、平成27年改正に引き続いて、参議院の選挙区選出議員について地域代表的性格を原則として維持し、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたことは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うもので、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由となるものであり、都道府県単位の選挙制度が果たしてきた役割の重要性等を踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるという観点から見ても合理的なものである。

そして、4県の合区にとどめた平成27年改正の選挙区割りには十分合理性があった上、参議院議員の選挙制度における憲法上の技術的制約等が存在するため較差のは正には大きな限界があること、都道府県単位の選挙

制度は憲法制定当初から想定された選挙制度の一様であったことなどからすれば、平成27年改正後の選挙区割りを維持した平成30年改正も、当然、参議院選挙制度に関する立法裁量の範囲内にあるというべきである。

また、平成30年改正に伴う議員定数の増加については、種々の制約を伴う定数増を、投票価値の較差是正の必要等を考慮して実現したものであり、平成29年大法廷判決が言及した「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」の現れとして解すべきものである。そして、この定数増については、もとより議員定数が法律事項とされ国会の裁量に委ねられており、参議院の行政監視機能の強化による業務量の増加が見込まれることや、専門委員会における議論においても議員定数の増員の議論を排除すべきではないとの意見も出されていたことなどに鑑みれば、当然に国会の立法裁量の範囲内といるべきものである。

よって、平成30年改正法は、平成29年大法廷判決において合憲と判断された平成28年選挙当時の投票価値の不均衡を更に是正したものであり、その合憲性に疑いはない。

(6) 平成30年改正は、平成27年改正法の附則において定められた抜本的見直しの実現に向けた努力により実現したものである上、立法府は、更なる参議院選挙制度改革の検討を継続する意思を示していること

平成27年改正法の附則には、前記1(7)のとおり、参議院選挙制度について、「抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」旨の検討条項が設けられていた。

また、平成28年5月、衆議院議員の定数削減と衆議院選挙に係る一票の較差是正を図るための衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成28年法律第49号）が成立したところ（乙第31号証の5），同法には、「この法律の施行後においても、全国民を代表する国會議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方について

は、民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう、不断の見直しが行われるものとする。」とする見直し条項が規定された（同法附則5条）。この見直し条項は、同法に係る国会審議に先立ち、衆議院議員の選挙制度に関する調査検討を行った「衆議院選挙制度に関する調査会」（乙第31号証の1）による答申（乙第31号証の2）の内容を踏まえて定められたものであるところ（乙第31号証の6〔19ページ〕、同号証の7〔251, 255, 256ページ〕），同答申4項は、前記見直し条項と同様の文言に加え、「憲法の定める二院制の下においては、衆参両議院にはそれぞれ期待される役割や機能があり、今後も、将来における我が国の代表民主制のあるべき姿を念頭に『国権の最高機関』としての国会の在り方や『全国人民を代表する』議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方を、広く国民の意見を踏まえ、明治以来長い歴史とともに発展してきた我が国の民主政治における意思決定過程の制度と運用を見据えて、国会として継続的に考えていくべきである。」と定めている。そのため、前記見直し条項は、衆議院議員の選挙制度に関する立法の附則として定められたものであるものの、参議院議員の選挙制度にも不断の見直しを求めるものとして理解すべきものである。このことについては、同法に係る国会審議においても、法案提出者から「本法律案では（中略）衆参両議院選挙制度の在り方についても、答申が述べるとおり見直しを進めることが重要であるとの立場から、（中略）見直し条項を置いた」などと、前記見直し条項が対象とする選挙制度は衆議院のみならず参議院の選挙制度も含むことを前提とした説明がなされている（乙第31号証の3〔4ページ〕、同号証の4〔18ページ〕）。

平成29年2月以降、参議院は、前記1(9)のとおり、参議院改革協議会において、同年5月以降は専門委員会において、種々の検討及び協議を

重ねたものの、各会派間での合意の形成は困難な状況であった。また、前記1(11)及び(12)のとおり、合区の対象となった各地方公共団体や全国六団体から、平成27年改正後、平成28年選挙後、更には同改正に係る選挙制度を合憲と評価した平成29年大法廷判決後に至っても、合区の解消を求め、都道府県単位による代表が国政に参加することを可能とする選挙制度の実現を求める意見が多数寄せられ続けていた。

このように、平成27年改正で導入した合区制については、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを一部見直したものであり、更なる見直しに関しては、種々の意見が存在し、合意形成が容易ではなく、また、合区制に対する厳しい意見も存在するという状況にあったにもかかわらず、国会は、前記附則の検討条項において「選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」旨記載されていたことや、平成29年大法廷判決において、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢（中丸隆・法曹時報70巻8号209ページ）を示されたことを踏まえて、平成30年改正を実現したものであり、そのような姿勢や、前記1(10)及び(13)並びに3(3)のとおり、同改正の結果として実際に最大較差が縮小された事実は、投票価値の較差の更なる是正への方向性ないし配慮という面でも評価すべきものである。

さらに、平成30年改正に関しても、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、採決の結果、自民・無ク案につき、多数をもって原案どおり可決すべきものと決定する際、自由民主党及び公明党からの提案により、同案に対し、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」などを内容とする附帯決議が付された。

以上のとおり、国会は、平成27年改正法附則7条にいう抜本的見直し

の実現に向けた努力を継続し、さらには、平成28年の区画審設置法等の改正法において両議院の選挙制度の不断の見直しを求める旨明記した見直し条項を設け、平成29年以降、参議院改革協議会及び専門委員会での多数回にわたる議論を経た上で、最終的には、平成30年改正を実現させたのである。そして、前記のとおり区画審設置法の改正法附則5条において、両議院の選挙制度の在り方の見直しを不斷に行うことを宣言していることに加えて、平成30年改正法案の国会審議では、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会により参議院選挙制度改革の検討を引き続き行う旨の前記附帯決議が付されたところである。これらのことからも、国会は、再び過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮をしているものと評価すべきである。

上告人らは、平成30年改正法について、平成27年改正法附則7条の定める「選挙制度の抜本的見直し」の実現には当たらないと評価した上で、「平成29年大法廷判決が、『当該選挙の投票価値の不均衡は、違憲状態ではない』旨判示するために、総合的に考慮した前提条件たる2つの事情（略）の中の、1つの事情（即ち、…『更なる是正に向けての方向性と立法府の決意』）が欠けている」ため、本件選挙は、平成29年大法廷判決が示す判断基準に照らし無効であるなどと主張している。

しかしながら、前記のとおり、国会が、平成27年改正法附則7条にいう抜本的見直しの実現に向け、平成28年の区画審設置法等の改正法において両議院の選挙制度の見直し条項を設け、平成29年以降は、参議院改革協議会及び専門委員会での議論を重ねた上で、平成30年改正を実現させていること、平成30年改正法案の国会審議では、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会により参議院選挙制度改革の検討を引き続き行う旨の前記附帯決議が付されたことに鑑みれば、国会は、再び過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮をしているものと評価すべき

であって、平成29年大法廷判決に照らしても、平成30年改正法や本件定数配分規定は違憲とはいえない。

この点について、本件選挙に係る東京高裁令和元年10月30日判決は「適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請に配慮し、それと調和が保たれるように政治的に1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等を要素として考慮しながら、参議院議員の選挙における議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を踏まえつつ、二院制に係る各種の憲法の趣旨との調和が保たれた参議院議員の選挙制度の新しい仕組みを実現することは、かねて想定されていたこととはいえる、やはり必ずしも容易ではないことがうかがわれる。このような状況の中で、平成30年改正法は、合区の範囲等については平成27年改正法の内容を踏襲しつつその他の選挙区の議員の定数を改めるという方法によって、わずかではあるが、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡を平成28年選挙の施行の当時よりも縮小させる結果を実現させており、立法府において、平成24年大法廷判決以来の一連の大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図り、再び従前のような大きな較差を生じさせるようなことのないようにする配慮が継続されているということができる。また、参議院の委員会（参議院倫選特委）における附帯決議によってではあるが、今後の参議院議員の選挙制度の改革につき引き続き検討を行うものとされており、更なる較差の是正に向けての立法府の決意もなお継続されているということができる。」と判示し、これらの事情を総合して、本件選挙当時、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、いわゆる違憲状態には至っていたということはできない旨判断している。

また、大阪高裁判決においても、「平成30年改正法における本件定数配分規定は、平成27年改正における合区を踏襲しつつ、その上で上記の改正を行うことによって選挙区間の最大較差を平成28年選挙当時から更に縮小

したものであることに加え、国会においては、平成30年改正に至るまでに、選挙制度の抜本的な見直しに向けて様々な立場に基づく幅の広い意見交換がされてきたこと、平成30年改正法の成立に当たっては、『今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと』についてその実現に努めること等を内容とする附帯決議がされたことが認められ、また、投票価値の更なる是正を図りながら、他の政策的目的ないし理由との調和を実現し、多くの国民によって支持され得るような具体的な選挙制度の仕組みを容易に見いだすことができるものと認める事情や証拠はなく、平成27年改正法附則7条にいう選挙制度の抜本的な見直しが実現されるまでには相応の年数を要することもやむを得ないと考えられることにも照らすと、平成27年改正法附則7条にいう選挙制度の抜本的な見直しがされていないからといって、直ちに平成30年改正法における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はできない。』と判示されており、やはり、上告人の主張するような解釈は採られていないところである。

(7) 結論

以上のとおり、参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性がある。

そして、平成27年改正により、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した、投票価値に関する違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、平成28年選挙当時も投票価値の著しい不平等状態にはなかった。

その後の平成30年改正は、参議院の選挙区選出議員について都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義・機能を維持させつつも、投票価値の較差の更なる是正を図るものであり、その結果、本件

選挙当時の最大較差は、平成28年選挙当時の1対3.08から1対3.00にまで縮小した。

そして、国会は、平成30年改正後も、参議院選挙制度改革の検討を継続する方針を示しているとおり、再び過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮がなされている。

以上に加えて、そもそも参議院議員については、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選するものとされ、定数の偶数配分が求められること、参議院議員の総定数につき、参議院設立当初の250人やその後沖縄県復帰後の252人を超えて無制限に増やすことも事実上困難と思われること等から、憲法上要請される投票価値の較差の程度につき衆議院議員の選挙区選挙と差異が認められることを併せ考慮すると、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での選挙区間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て看過し得ない程度にまで達しているとはいえないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとは認められない。

4 本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと

(1) 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分規定の下での選挙区間における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至っている旨の司法の判断がされれば、国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、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組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当

なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきである（最高裁判所平成25年11月20日大法廷判決・民集67巻8号1503ページ、平成26年大法廷判決、最高裁判所平成27年11月25日大法廷判決・民集69巻7号2035ページ）。

そうすると、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における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至っているとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となったことを認識し得た時期を基準（始期）として、前記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである（岩井伸晃ほか・法曹時報68巻3号190、191ページ及び法曹時報68巻6号143、144ページ参照）。

(2) これを本件について見ると、前記3(2)のとおり、平成27年改正が、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、投票価値の較差を大幅に縮小させたことにより、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消されたものであり、平成28年選挙に係る平成29年大法廷判決も、同選挙当時、平成27年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における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いえないと判断している。また、これまでの累次の最高裁判所判決を通覧しても、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至っているとの判断が示された事案は、最大較差5倍前後（平成22年選挙につき5倍、平成25年選挙につき4.7倍）に達していたものであり、最大較差3倍程度でそのような判断がなされたこともない。

そして、本件選挙は、そのように評価された投票価値の均衡状態から、

最大較差を更に小さくすることを目指した平成30年改正により新たに定められた本件定数配分規定に基づく初めての選挙であり、実際、本件定数配分規定における平成27年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）1対2.985及び本件選挙当日の最大較差1対3.00も、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、さらには平成29年大法廷判決により合憲と判断された平成28年選挙時の最大較差をも下回るものであったのであるから（別紙参照）、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているとはおよそ考え難い状況であった。

したがって、万一、本件選挙当時、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていると判断されることがあるとしても、国会において、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が前記状態にまで至っていたことを認識し得たとは到底いえないと判断されることは認められない。

加えて、国会が是正のために採るべき立法措置の内容、そのために検討をする事項及び実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を併せ考慮すれば、仮に本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと評価されたとしても、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったとは認められないから、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がされなかつたことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

5 いわゆる違憲状態にある旨判示した各高等裁判所判決の誤り

(1) 高松高裁令和元年10月16日判決（原審）について

ア 判決の概要

本件選挙に係る高松高裁判令和元年10月16日判決（以下「高松高裁判決」という。）は、本件選挙における最大較差である3.00について、「常識的に考えても許容し難い」、「このような較差は、平成29年衆議院選挙（小選挙区）の最大較差である1.979倍（証拠略）に大きく劣後している上、憲法施行当時の参議院議員選挙の選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差1対2.62よりもなお大きい。」などとし、憲法施行当時の較差2.62以上の較差のある選挙区が6選挙区（全45選挙区の1割以上）あることを指摘した上で、本件選挙当時の最大較差について、「違憲の問題が生じる程度の投票価値の著しい不平等状態（違憲状態）にあった」とする（ただし、結論としては、本件選挙までの期間内に不均衡の是正がなされなかつたことが国会の裁量権の限界を超えるとは言えない」と判断して、上告入らの請求を棄却した。）。

また、高松高裁判決は、平成29年大法廷判決について、「（平成29年大法廷判決は）最大較差3.08倍 자체をもって、違憲状態にあったとはいえない」と判示しているものではない。「平成29年大法廷判決は…3.08倍まで較差が縮小され、それだけでは十分とはいえないとしても、それに加え、更なる較差是正が確実に行われようとしていることを併せて評価して、今回は違憲状態とはいえない」という判断をしたものと解するのが相当である。」「平成28年選挙の次の平成31年選挙（引用者注：本件選挙のこと）までに抜本的な較差是正という将来的な立法対応がされる」という平成29年大法廷判決の前提が崩れ、較差是正が放置されたまま選挙を迎える事態になった場合には、上記較差（3.00）をもって違憲状態と判断することは、平成29年大法廷判決に抵触するものではない」と解釈し、平成30年改正を「内容からしても、とりあえず、最大較差3.08倍から3倍未満にするための弥縫策にすぎず、抜本的な見直しに

は程遠い内容であることは明らか」と評価した上で、「3.00倍の較差をもって違憲状態と判断することは、平成29年判決に抵触するものではないと解される」と判示した。

イ 被上告人の主張

まず、高松高裁判決が、最大較差の評価に関し、平成29年衆議院選挙の最大較差から大きく劣後していることを指摘する点については、前記2(4)のとおり、参議院議員には、衆議院議員と異なり、選挙制度に関して憲法が定める技術的制約等、考慮すべき固有の要素があること、そして、憲法が二院制を採用した趣旨等から、国会には人口比例以外の考慮要素をどの程度考慮すべきかという点についても相当広範な裁量の幅があるということを正解しない点で、誤った指摘といわざるを得ない。高松高裁判決が指摘するように、衆議院議員選挙の最大較差よりも劣後することは、直ちに本件選挙の最大較差が違憲状態であるとの評価に結びつくものではない。

また、高松高裁判決が、憲法施行当時の参議院議員選挙における最大較差（人口）である2.62倍と比較し、本件選挙において最大較差が2.62倍以上ある選挙区の数を指摘して問題視する点については、違憲状態か否かの判断に当たって、憲法施行当時の参議院議員選挙の最大較差を比較の基準とする理由が明らかでなく、不当である。前記1(2)(3)記載のとおり、参議院議員選挙における最大較差は、昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙の時点では最大較差が1対5.26に拡大し、その後一時最大較差が6倍を超えた（平成4年選挙）後も、平成7年選挙では最大較差4.97倍、平成10年選挙では最大較差4.98倍、平成13年選挙では最大較差5.06倍、平成16年選挙では最大較差5.13倍、平成19年選挙では最大較差4.86倍というように、5倍前後で推移していたところ、その間、各選挙に係る最高裁判決においては、6倍を超え

た平成4年選挙に係る平成8年大法廷判決を除き、違憲状態との評価がなされたことはなかったものである。このように従前の各最高裁判決において、憲法施行当時の参議院議員選挙の最大較差を大幅に上回る5倍前後の格差を違憲状態と評価しておらず、さらには、高松高裁判決自身も、「人口変動が生じた結果、それだけ選挙区間における議員一人当たりの選挙人數の較差が拡大するなどして、当初における議員定数の配分の基準及び方法とこれらの状況との間にそごを来（す）」可能性があることを指摘したり（高松高裁判決28ページ）、「戦後まもなくの時期に比して、社会が成熟し、これに伴い、国民の権利意識が強くなっている」などと時代の変化を指摘しながらも（同判決30ページ）、突如、憲法施行当時の参議院議員選挙の最大較差2.62倍を基準として持ち出し、本件選挙の最大較差3.00倍を常識的に考えても許容し難いなどと論難するのは、従前の最高裁判決における最大較差の評価と相容れないばかりか、人口の変化や時代の変化の可能性を指摘しながらも憲法施行当時を基準とする点で背理と言わざるを得ない。

さらに、高松高裁判決は、平成29年大法廷判決について、本件選挙までに抜本的な較差是正がされることを前提とした判断であるから、その是正がされない以上、違憲状態の判断をすることは上記大法廷判決に抵触するものではない旨判示している。しかしながら、平成29年大法廷判決が、いわゆる違憲状態か否かの判断理由中で、平成27年改正法附則7条に言及し「これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けてに方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差（引用者注：平成25年当時まで数十年間にわたり継続してきた5倍前後の較差のこと）を生じさせることのないよう配慮されているものということができる」と判示し、平成27年改正法の附則の定めを投票価値の不均衡の客観的状況に関わる重要な要素として一体的に評価したのは、平成

27年改正が都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の見直しに踏み込み、選挙区間の最大較差を3倍程度にまで縮小させたことを積極的に評価しつつも、平成27年改正法の附則の定めに照らし、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢を改めて示したものと解すべきであって（中丸隆・法曹時報70巻8号208ページ）、高松高裁判決のように、抜本的な較差是正という将来的な立法対応がなされることを、平成29年大法廷判決の合憲判断の前提として位置付けたり、平成27年改正法附則の定めを考慮しなければ、平成28年選挙当時の最大較差3.08倍をもってしても違憲状態とする判断がなされたかのような理解をすることは誤りである。

この点について、本件選挙に係る東京高裁令和元年12月4日判決では、「平成29年大法廷判決は、平成27年改正法の附則を今後における投票価値の較差の更なる是正の方向性と立法府の決意の表れと解したにとどまるのであって、本件選挙までの間に抜本的な見直しが実現しない場合には本件選挙を無効にすることまでを含意する判示とは解されない。」と正当に判示されているところである。

なお、高松高裁判決は、平成30年改正法について、「抜本的見直しには程遠い内容」と評価するが、同法の内容や同法の成立過程等に照らせば、国会は、平成27年改正法附則7条の抜本的見直しに向けた努力を継続し、再び過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮をしているものと評価すべきであることについては、前記3(6)で述べたとおりである。

(2) 札幌高裁令和元年10月24日判決について

ア 判決の概要

札幌高裁令和元年10月24日判決（以下「札幌高裁判決」という。）は、本件選挙当時の最大較差が3.00倍に達した原因が、都道府県を各

選挙区の単位とする仕組みが原則とされていることにあるとし、都道府県の選挙区の単位とする仕組み自体の見直しが必要である旨指摘した上で、

「本件選挙の時点において、そのような仕組み自体の見直しがされているとは評価できず、3.0倍に達している最大較差を正当化すべき政策的目的ないし理由は認められない」と判示し、本件選挙当時における投票価値の不均衡は違憲状態にあったと判断した。

また、札幌高裁判決は、平成29年大法廷判決が、定数配分規定を合憲と判断した理由のうち、平成27年改正法の附則において、選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得る旨が定められていた点について、平成27年改正法施行後になされた選挙制度の見直しが平成30年改正にとどまっていることを指摘し、「平成30年改正は、選挙区間の較差是正を目指したものではあるものの、抜本的見直しと評価できるものとはいえず、本件選挙において、今後、投票価値の較差が縮小に向かうと期待できる客観的状況があるとはいえない。そうすると、平成29年大法廷判決が3.08倍の最大較差について合憲と判示し、その後、較差が縮小しているとしても、それをもって本件選挙当時の最大較差を正当化できるものではない」と判示する。

イ 被上告人の主張

札幌高裁判決がいわゆる違憲状態にあるとの判断した理由は、主として、平成30年改正を、選挙制度の仕組みの見直しとはいえないものと評価している点にあるといえる。そして、同判決が、平成30年改正法のかかる評価の前提として、本件選挙時の最大較差3.00をどのように評価し、るべき較差をどの程度と考えているのかは、判決文中から必ずしも明らかではないが、同判決が「本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍に達している。本件選挙において、このような較差が生じた主な原因は、平成27年改正により合区の対象とされた選挙区を除いて都道府県を各選

選区とする仕組みが原則とされていることにあるといえる。」、「都道府県を選挙区の単位とする仕組み自体の見直しが必要であるというべきであり、本件選挙の時点において、そのような仕組み自体の見直しがなされているとはいはず、3.0倍に達している最大較差を正当化すべき政策的目的ないし理由は認められない」と判示していることからすれば、同判決は、最大較差3.00倍については、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みの見直しを伴わなければ正当化することができない較差であると捉えていると解される。しかし、前記3(1)のとおり、都道府県を原則選挙区の単位とする選挙制度を定めることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであり、かつ、国会が正当に考慮することができる政策目的や理由に基づくものであって、国会の裁量権の範囲内のものであるから、札幌高裁判決が、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みの見直しを伴わなければ、本件選挙時の最大較差は正当化することができないと考えているのであれば、誤りであると言わざるを得ない。

また、平成29年大法廷判決の解釈については、札幌高裁判決も、高松高裁判決同様、結局のところ、選挙制度の抜本的見直しがなされなければ、平成28年選挙時の最大較差を合憲と判断することができない（抜本的見直しの実現を合憲判断の前提要件と位置付けるもの）と解しているに等しく、このような解釈が採用の限りではないことは、前記5(1)イで述べたとおりである。

第五 締語

以上のとおり、本件選挙時において、本件定数配分規定の下における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至っていたとはいはず、また、万一、そのような違憲状態に至っていたと判断されたとしても、本件選挙までの期間内にその是正がされなかつたことが国会の裁量権

の限界を超えるものともいえない。

したがって、本件定数配分規定が憲法の規定に違反する無効なものとはいえないから、本件選挙は有効である。

よって、本件上告は理由がないから速やかに棄却されるべきである。

以 上

別紙

