

令和 4 年（行ケ）第 13 号 選挙無効請求事件
原告 鶴本 圭子 外 10 名
被告 東京都選挙管理委員会 外 10 名

準備書面（1）
【第1部】

（「立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われ」た）

令和 4 年 7 月 19 日

東京高等裁判所第 2 民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 升 永 英 俊

同 弁護士 久保利 英 明

同 弁護士 伊 藤 真

同 弁護士 黒 田 健 二

同 弁護士 江 口 雄 一 郎

同 弁護士 田 辺 克 彦

同 弁護士 石 渡 進 介

同 弁護士 森 川 幸

同 弁護士 山 中 眞 人

同 弁護士 平 井 孝 典

同 弁護士 多 田 幸 生

目次

| | |
|---|----|
| 第 1 部 | 1 |
| 【令和 2 年大法廷判決（参）の判断基準に照らしても、本件選挙（令和 4 年 7 月参院選（選挙区）は、違憲状態である（但し、原告らが、本件裁判で、特に強調して主張したい論点）】（本書 1～17 頁） | 1 |
| 1 最高裁大法廷判決（参）：（本書 1～7 頁） | 1 |
| 2 ① 「選挙制度協議会報告書」（平成 26 年）（甲 152）；② 「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」（平成 30 年）（甲 153）；③ 6 項目に関する「参議院改革協議会報告書」（令和 4 年）（甲 154）：（本書 7～15 頁） | 7 |
| 3 （上記 1～2 の小括）：（本書 15～16 頁） | 15 |
| 4 【本件選挙（但し、較差是正未達の選挙）で選出された国会議員は、「投票価値の不均衡の是正」未達の選挙で選出された国会議員であるので、「国会活動の正統性」を欠く。憲法は、「国会活動の正統性」を欠く国会議員が憲法改正の国会発議（憲法 96 条 1 項）を行うことを予定していない。】：（本書 16～17 頁） | 16 |

第1部

【令和2年大法院判決（参）の判断基準に照らしても、本件選挙（令和4年7月参院選（選挙区））は、違憲状態である（但し、原告らが、本件裁判で、特に強調して主張したい論点）】（本書1～17頁）

1 最高裁大法院判決（参）：（本書1～7頁）

(1) 平成18年大法院判決（参）（甲11）は、「これまでの制度の枠組みの見直しをも含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきである。」（強調 引用者）と判示した（民集60巻8号2705頁）。

(2) 平成21年大法院判決（参）（甲13）は、参院選（選挙区）が、「都道府県を単位とする選挙区」であることを認めただけで、憲法の要求する「投票価値の平等という観点」から、

「現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない」（強調 引用者）

と判示する（民集63巻7号1521、1528頁）。

(3) 平成24年大法院判決（参）（甲15）は、

「さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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、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違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある。」（強調 引用者）

と判示する（民集66巻10巻3371頁）。

(4) 平成 26 年大法廷判決（参）（甲 17）は、

「エ 本件選挙は、平成 24 年大法廷判決の言渡し後に成立した平成 24 年改正法による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるが、上記ウのとおり、本件旧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あると評価されるに至ったのは、総定数の制約の下で偶数配分を前提に、長期にわたり投票価値の大きな較差を生じさせる要因となってきた**都道府県を各選挙区**の**単位とする選挙制度の仕組み**が、長年にわたる制度及び社会状況の変化により、もはやそのような較差の継続を正当化する十分な根拠を維持し得なくなっていることによるものであり、同判決において指摘されているとおり、上記の**状態を解消**するためには、一部の選挙区の定数の増減にとどまらず、上記制度の仕組み自体の見直しが必要であるといわなければならない。しかるところ、平成 24 年改正法による前記 4 増 4 減の措置は、上記制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減することとどまり、現に選挙区間の最大較差（本件選挙当時**4.77 倍**）については上記改正の前後を通じてなお 5 倍前後の水準が続いていたのであるから、上記の状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ない（同改正法自体も、その**附則**において、平成 28 年に施行される通常選挙に向けて**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**結論**を得るものとする旨を定めており、上記 4 増 4 減の措置の後も引き続き**上記制度の仕組み自体の見直し**の検討が必要となることを**前提**としていたものと解される。）。

したがって、平成 24 年改正法による上記の措置を経た後も、本件選挙当時に至るまで、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、平成 22 年選挙当時と同様に**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いうべきである。」(強調 引用者)

と判示し(民集 68 卷 9 号 1375~1376 頁)、

さらに、

「しかしながら、**国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤**であり、**投票価値の平等が憲法上の要請**であることや、さきに述べた**国政の運営における参議院の役割等**に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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**違憲の問題が生ずる前記の不平等状態**が解消される必要があるというべきである。」(強調 引用者)

と判示する(民集 68 卷 9 号 1380~1381 頁)。

(5) **平成 29 年大法院判決(参)**(甲 19) は、

「(4) 本件選挙は、平成 26 年大法院判決の言渡し後に成立した**平成 27 年改正法**による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるところ、同法は、従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減することとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての**合区**を行うことにより、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ことをも内容とするものであり、これによって平成 25 年選挙当時まで数十年間にもわたり**5 倍前後**で推移してきた選挙区間の最大較差は 2.97 倍(本件選挙当時は**3.08 倍**)にまで縮小するに至ったのである。

この改正は、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上記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上記の程度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年大法院判決及び平成26年大法院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。また、平成27年改正法は、その附則において、**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**旨を定めており、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の方向性**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。

そうすると、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。合区が一部にとどまり、多くの選挙区はなお都道府県を単位としたまま残されているとしても、そのことは上記の判断を左右するものではない。

(5) **以上のような事情を総合すれば**、本件選挙当時、平成27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、**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いえない。」(強調 引用者)

と判示する(民集71巻7号1150~1151頁)。

(6) **令和2年大法院判決(参)**(甲21)は、

「しかしながら、選挙制度改革に関する具体案について各会派の意見の隔たりは大きく、一致する結論を得ることができないまま、本件選挙に向

けて**平成30年改正法**が成立したものである。このような経緯もあり、**同法の内容は、選挙区選出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではないが、上記のとおり合区の解消を強く望む意見も存在する中で、平成27年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法**を採った上で埼玉県選挙区の定数を2人増員し、較差の是正を図ったものである。その結果、平成27年改正により5倍前後から**約3倍**に縮小した選挙区間の較差（平成28年選挙当時は3.08倍）は僅かではあるが更に縮小し、2.99倍（**本件選挙当時は3.00倍**）となった。

(4) 前記2(8)のとおり、**平成29年大法院判決は、平成27年改正法附則7条**が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**旨を規定していること等を**指摘した上で**、平成27年改正は、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、**このような事情を総合すれば**、平成28年選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題を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示した。本件選挙は、同判決の言渡しの後成立した**平成30年改正法**における本件定数配分規定の下で実施されており、その投票価値の不均衡については、**同判決の判示した事情も踏まえた検討がされるべきである。**

そこで検討すると、平成28年選挙後に成立した**平成30年改正法**の内容は、結果として、**選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2人増員する措置**を講ずるにとどまっている。他方、同法には上記附則のような規定が設けられておらず、同法の審議において、参議院選挙制度改

革について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨述べた**附帯決議**がされたが、その中では選挙区間における較差の是正等について明確には言及されていない。**国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤**であり、**参議院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いださ難く**、前記(2)で述べた憲法の趣旨等との調和の下に**投票価値の平等が実現**されるべきことは平成29年大法廷判決等でも指摘されているのであるから、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、**較差の更なる是正を図るとともに**、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、**取組を進めることが求められている**ところ、上記のような平成30年改正において、**こうした取組が大きな進展を見せているとはいえない**。

しかしながら、前記のような**平成30年改正**の経緯及び内容等を踏まえると、**同改正**は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって**5倍前後**で推移してきた**最大較差を前記の程度**（ただし、**3.08倍**。引用者注）まで縮小させた**平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものである**ということができる。また、**参議院選挙制度の改革**に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、**その実現**（すなわち、「選挙制度の改革」の実現 引用者注）は**漸進的**にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程において**較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない**。

(5) 以上のような事情を総合すれば、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、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、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできな

い。」(強調 引用者)

と判示する(民集74巻8号2124~2127頁)。

(7) 【(1)~(6)の小括】

上記(1)~(6)(本書1~7頁)記載のとおり、最高裁が選挙制度の仕組み自体の見直しの検討を初めて国会に求めたのは平成18年大法廷判決である。爾後、平成21年大法廷判決(参);平成24年大法廷判決(参);平成26年大法廷判決(参);平成29年大法廷判決(参);令和2年大法廷判決(参)は、いずれも、『都道府県を選挙区の単位とする参院選(選挙区)の選挙制度の仕組み自体を**見直す**などして現行の選挙制度を改め、一票の投票価値の**較差の是正を**実現****すべきである』旨判示している。

2 ①「**選挙制度協議会報告書**」(平成26年)(甲152);②「**参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書**」(平成30年)(甲153);③6項目に関する「**参議院改革協議会報告書**」(令和4年)(甲154);(本書7~15頁)

(1) 平成24年大法廷判決(参)(甲15)は、

「しかしながら、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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、**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**違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある。」(強調 引用者)
と判示した(民集 66 卷 10 号 3371 頁)。

(2) 平成 26 年大法廷判決(参)(甲 17)は、

「この違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するためには、平成 24 年大法廷判決の指摘するとおり、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、**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ずることが求められていたところである。」(強調 引用者)

と判示する(民集 68 卷 9 号 1378 頁)。

(3) 平成 26 年 12 月 26 日付選挙制度協議会報告書(甲 152)

ア 平成 26 年 12 月 26 日、選挙制度協議会座長は、参議院議長に対し、「**選挙制度協議会報告書**」を提出した(以下、「**平成 26 年参議院選挙制度に関する報告書**」という)(甲 152)。

平成 26 年参議院選挙制度に関する報告書は、「参議院選挙制度」という 1 つの項目に焦点を当てた報告書であり、該参議院選挙制度改革という項目について、11 ブロック制などの**具体的な改革試案を提示**するなど、改革の実現に向けての議論がなされたことが記述されている(同報告書 14~24 頁)。

各政党の主張は、要約すると、下記【表 1】(本書 10 頁)に示すとおりである。

イ なお、同報告書によれば、「**2倍を超える最大格差**は許容される」との認識を示したのは、**自民党のみ**であった(同報告書 11~12 頁)。

(4) 平成 30 年 5 月 7 日付参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書
(甲 153)

平成 30 年 5 月 7 日、参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会は、参議院改革協議会座長に対し、「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」を提出した（以下、「**平成 30 年参議院選挙制度改革に関する報告書**」という）。

「**平成 30 年参議院選挙制度改革に関する報告書**」も、前回設置の協議会（平成 25 年設置）から継続して、「参議院選挙制度」という **1 つの項目**に焦点を当てた協議会の報告書であり、各会派は、該参議院選挙制度改革について、11 ブロック制などの**具体的な改革試案を引き続き提示**するなど、改革の実現に向けての議論がなされたことが記述されている。

各政党の主張は、要約すると、下記【**表 1**】（本書 10 頁）に示すとおりである。

(5) 令和 4 年 6 月 8 日参議院改革協議会報告書（甲 154）

令和 4 年 6 月 8 日、参議院改革協議会座長は、参議院議長に対し、「参議院改革協議会報告書」を提出した。同報告書は、表題から「選挙制度」の文言は削除され、参議院改革協議会作成の 6 項目（即ち、①「参議院の在り方」、②「参議院選挙制度」、③「議員の身分保障」、④「委員会・調査会等の整理再編・充実」、⑤「行政監視機能の更なる充実」、⑥「デジタル化、オンライン審議」）に関する報告書であった（以下、「**令和 4 年 6 項目に関する参議院改革協議会報告書**」という）。

「**令和 4 年 6 項目に関する参議院改革協議会報告書**」は、上記①～⑥の 6 項目をカバーする報告書であり、「参議院選挙制度改革」の項目は、同 6 項目のうちの 1 つでしかなく、同報告書の中に、前々回協議会（平成 25 年設置）及び前回協議会（平成 29 年設置）で継続審議された選挙制度改革について、

各会派の**具体案(選挙制度改革案)**が提出されたことについての記述は一切ない。即ち、同協議会（令和3年設置）において、自民、立憲民主、公明、維新、共産、国民民主の全ての政党が選挙制度改革の実現にむけての**具体案**を議論することを怠った。

「令和4年6項目に関する参議院改革協議会報告書」のこの記述内容に照らし、「**立法府の検討の過程において較差の是正を指向する姿勢が失われ**」（強調引用者）（令和2年11月18日大法廷判決（参）民集74巻8巻2126頁）た、と解される。

(6) 下記**表1**（本書10～12頁）は、平成26年、平成30年、令和4年の各報告書の要旨をまとめたものである。

| | 自民 | 民主修正案 | 公明 | 維新 | 共産 | 社民 |
|---------------------------------------|---|---|--------------------------------------|--|--|--|
| 平成26年参議院選挙制度に関する報告書（甲152）（注1）での提示案 | 都道府県単位の選挙区（合区含む） （1対 3.32 ） <u>+全国比例</u> 近い将来の憲法改正を目指す。 | 都道府県選挙区（11合区含む） （1対 1.891 ） <u>+全国比例</u> | 11ブロック制 （1対 1.132 ） | 11ブロック制 （1対 1.136 ） <u>+全国比例</u> | ブロック制比例 西岡案（ 9 ブロック制） （1対 1.066 ） をたたき台とする。 | 11ブロック制 （1対 1.433 ） <u>+全国比例</u> |
| 最大較差2倍超が許されるか、についての各会派の見解（同報告書11～12頁） | ○ | × | × | × | × | × |
| | | 立憲 | | | | |
| 平成30年参議院選挙制度改革に関する報告書（甲153）（注1）での提示案 | 都道府県単位の選挙区 <u>+全国比例</u> 憲法改正を目指す。 | 合区と ブロック制 の2案のうちいずれか <u>+全国比例</u> | 11ブロック制 （1対 1.131 ） | 11ブロック制 （1対 1.151 ） <u>+全国比例</u> | ブロック制比例 （西岡案・ 9 ブロック制） （1対 1.066 ） をたたき台とする。 | |
| 令和4年6項目に関する参議院改革協議会報告書（甲154）（注1）（注2） | 各会派が、政党として、 具体的な選挙制度改革案を提出したとの記述がなく、また、各会派ごとの選挙制度改革の具体案の内容の記述もない。 | | | | | |

「表1」

（注1）参議院改革の歩み（参議院改革関係年表）（<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/nenpyou.html>）
甲152：平成26年12月26日付選挙制度協議会報告書
（<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/141426houkoku.pdf>）

甲 153 : 平成 30 年 5 月 7 日付参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書
(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/180507houkoku.pdf>)

甲 154 : 令和 4 年 6 月 8 日付参議院改革協議会報告書
(https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaiyoho/sankaikyohu/r3/pdf/r4kyougikai_houkoku.pdf)

(注 2) 令和 4 年 6 項目に関する参議院改革協議会報告書は、「参議院選挙制度に関する議論」を下記のとおり記述するに留まっており、同報告書には、各政党が**選挙制度改革案を提示したとの記述が存在しない**。

(同報告書 96～99 頁)

「 2. 参議院選挙制度に関する議論

(1) 投票価値の平等

累次の最高裁判決において、投票価値の平等がますます重視されている状況を踏まえて、投票価値の平等については、不退転の決意で追求していかなければならないとの意見、民主主義における参議院の役割を支える重要な基盤であるとの意見、憲法上の要請であり、参議院が全国民の代表であることと投票価値の平等は保たれなくてはならないとの意見、立法活動の正統性の土台であるとの意見など、多くの会派から最大限尊重すべきとの意見があり、これに対する異論はなかった。

また、選挙制度との関係については、単に合区を解消すればよいというわけではなく、司法から投票価値の平等と調和させなければならぬと強く指摘されていることも忘れてはならないとの意見、投票価値の平等を重視した場合、3年ごとに都道府県から1名の議員を選出するのは実質的に難しくなるとの意見、投票価値の平等を目指す抜本的な改革が必要との意見、投票価値の平等という問題にかじを切ったときの地方の代表との関係は難しいとの意見などが示された。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 人口減少が進む中、47 都道府県は多過ぎ、都道府県単位の選挙区を続けていくと、一票の較差を更に拡大させることになる
- ・ 国民主権を全うするためにも、住んでいる地域によって差別があってはならない
- ・ 投票の価値の平等は全国民の代表を担保する極めて大事な民主主義の原理にほかならない
- ・ 全国民の代表は、国民が最終的に決定する意味で、投票価値の平等が保障されなければならない
- ・ 投票価値の平等が求められているところであるが、選挙制度改革に当たっては、多様な民意の反映という参議院の役割を損なうことのないよう、慎重な検討が必要である
- ・ 一票の較差を是正するための方策として、6年に1度の選挙となってしまうが、選挙区の定数を奇数とすることも考えられるのではないかと
- ・ 合区を解消し、一票の較差を是正するため、定数増を含めて見直すべきである

(2) 選挙制度の枠組み

(現行制度の枠組みについて)

地域代表的な選挙区選出と職域代表の比例区選出との現行制度を維持すべきとの意見、地域代表制と相互に補完する広い意味での職域代表である全国比例代表も、多様な民意、長期的な合意形成のために重要な役割があるとの意見があった。

一方で、全国比例と選挙区の2本立てであり、それぞれに定数があることに無理があり、その部分の在り方を議論しないことには解が見つからないとの意見、衆議院が完全に小選挙区とするならば、参議院は比例区とすることも考えられるとの意見、一票の較差を是正するには、比例区とした方がよいという意見が多いように思うとの意見、現行の形で多様性をいかにすれば、選挙区、比例区を共に増やす必要があるところ、それが難しいならば、今の選挙制度に拘泥されない形で選ぶ必要があるのではないかととの意見、地方代表、職域代表といった理由をつけて現在の選挙制度を維持しようとするの

は、既得権益を守りたい、自分の議席を守りたいだけであるとの意見、小手先の制度改正をいつまでも続けるわけにはいかないとの意見もあった。

(都道府県単位の選挙区について)

参議院の在り方に関して地方代表的な性格を法的に位置付ける等を前提とする立場からは、毎回の選挙ですべての都道府県から少なくとも1名の選出が必要との意見、都道府県単位の重要性は認識しており、尊重すべきであるとの意見、地方の声がないがしろにされてはいけないとの意見、地域の民意は都道府県単位で集約するのが最も合理的であり、「地域」という考え方を重視し維持すべきとの意見、選挙区の定数を奇数配当とすることも考えられるとの意見があった。

また、一票の較差の縮小と地域代表的な役割の両立が大切との意見、憲法上、国会議員は全国民の代表であり、都道府県の民意の集約に意義があるというだけでは一票の較差を正当化できない、一票の較差をさらに拡大させることになり、都道府県選挙区を将来にわたって残していくことは事実上困難との意見、都道府県選挙区を残した上で一票の較差を解消しようとするれば、更に合区を進めるか、議員定数を増やすしかないが、議員定数を増やすことは国民の理解を得られないなどの意見もあった。

将来の道州制導入など、我が国の統治機構改革を視野に入れて、都道府県選挙区をブロック制に移行するなど抜本的な改革を実行すべきとの意見、都道府県では集約できないような、都道府県の中にも都市部や山間部があることを踏まえてブロックごとの比例の提案など、都道府県単位の選挙区に代わるものとしてブロック選挙区やブロック比例代表の案が挙げられた。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 議員は全国民の代表であるが、地域選出は町村議会、都道府県議会とも整合的な分かりやすい制度として成立している
- ・ 歴史ある都道府県の形と地域固有の文化は守られるべきであり、地方が大切にされていることが実感できることが大事である
- ・ 都道府県を一つの単位として考えることは大事である
- ・ 奇数配当も含め、全都道府県に最低1以上の定数を割り当てる
- ・ 積に応じて議員を選出するという考え方もあるのではないか
- ・ 最高裁判決は都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも飽くまで投票価値の平等の範囲内で認めるというもの
- ・ 参議院選挙制度は、地域代表的な性格を有してはいるものの、地域の代表ではない
- ・ 参議院を「地方の府」と位置付けることの見解があったが、国会議員は全国民の代表であり、憲法は許容しない
- ・ 国会議員が全国民の代表であること、つまり誰の代理人でもないということである
- ・ 全国11ブロックによる個人名投票の大選挙区制が適当だと考える
- ・ 選挙区を全国11ブロックにするなど、選挙制度の抜本的な改革が必要である
- ・ 合区を解消し、多様な民意を正確に反映させながら、一定の地域性の確保や有権者との距離感を考えて全国10ブロックの比例代表制で非拘束名簿式とすることを提案してきた
- ・ 選挙区ごとに当選者を決めるのではなく、全国集計の比例代表制とした上で、選挙区の大きさを問わない枠組み、あるいは地域ごとのブロック制とすべきである
- ・ 参議院議員と首長の兼職を認めてはどうか
- ・ 議員定数に地方自治体の首長、議会からの推薦枠を設定してはどうか

(3) 合区に対する評価

合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な弊害が明らかとなっており、地方自治体等からも解消を強く求める声があるとの意見、都道府県のアイデンティティが国民の意識としてある、現在の合区は特定の地域のみ適用され

ており不公平であるといった観点から、合区の不合理は解消すべきとの意見が多くあり、その解決のための手法について様々な意見があった。

一方で、単に合区を解消すればよいというわけではなく、司法から投票価値の平等と調和させなければならないと強く指摘されていることも忘れてはならないとの意見のほか、投票価値の平等はますます重要視される中で、合区による較差是正はやむを得ないとの意見や、道州制の導入を支持する立場から合区による較差是正に賛同する意見もあった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 一票の較差は、合区を解消し、代わりに議員定数を増やすことで是正すべきである
- ・ 地方の問題への対処という点で合区の解消は大事である

(4) 特定枠に対する評価

特定枠については、評価する意見が多かったが、課題も指摘された。

導入当初の特定枠に対しては、人口の較差によって弊害を受けた選挙区、不利な地域の民意の多様性を反映させるため少数意見をくみ上げるなどのためであったとの意見がある一方で、合区ができたことによる対象選挙区の議員の救済策であった、当初は党利党略の制度であったとの批判的な意見があった。

また、制度自体の評価と導入経緯の評価は分けて考えるべきとの意見があり、特定枠により障がい者を有する議員が当選したことを受けて、結果として、多様な民意を吸い上げることを補完する機能を果たしたとの意見、国会改革の観点からもスロープの整備や福祉車両の導入など様々できることを示したなど、制度を評価する意見があり、当初考えていたものと違って評価される制度ではないかと思うが、活用は各党の判断であるとの意見があった。

その一方で、改革協議会として特定枠の位置付けを整理することも大事であるとの意見、制度が複雑になっている、制度そのものが難しいとの意見、できれば特定枠はなくすべきとの意見もあった。

今後の制度の在り方については、活用の仕方をきちんと理解した上で改革を考えるべきであるとの意見、障がい者やマイノリティと言われる方々のためにも引き続き議論すべきとの意見、制度をどのように維持するか、違う形とするのかは議論すべきであるとの意見があった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 特定枠を増やし、多様な民意を反映するためにも比例区の定数増も検討すべきである
- ・ 現在の特定枠制度のままでは、障がい者と健常者の格差や障がい者に対する差別はなくなる。特定枠でなくても障がい者が議員に当選できる選挙制度の在り方を検討すべきである

(5) 議員定数の見直し

議員定数については、定数増もやむを得ない、定数減を行うべきとの両論があり、またそれぞれの意見に慎重な意見もあった。

定数増については、合区を解消し、一票の較差を是正するため、定数増を含めて見直すべきとの意見、強い権限を持った参議院であるならば定数増が必要ではないかとの意見や、諸外国の実情を踏まえて定数増にも配慮すべきとの意見があった。一方で、定数増は一つの考えではあるが、参議院として何を改革し、どういう成果を残したのか見える形で国民に示さなければならないとの慎重な意見や、人口減少が進む中、国の財政状況などを考えると国民の理解を得られないとの意見もあった。

定数減については、身を切る改革として議員定数を減らす、少なくとも前回通常選挙前に戻すべきとの意見があった。一方で、定数削減は参議院の立法、行政チェック機能を弱めて民意を削るものであるとの意見や、比例代表の定数を削減することは、多様な民意をすくい上げる参議院の役割から逆行しており反対であるとの意見もあった。」

(7) A 自民党は、自民党のホームページで、下記の憲法 47 条改正案を公開している。

「第 47 条

1 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも 1 人を選挙すべきものとすることができる。

2 前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」(強調 引用者)

自民党の**憲法 47 条改正案**は、**合区解消**を目的としており、参議院選挙改革を拒否するものである。

B 令和 3 (2021) ~令和 4 (2022) 年の時点で、

一方で、改憲派各政党にとって、憲法改正が具体的な問題として視野に入るようになり、

他方で、改憲反対派の各政党にとっても、2022 年参院選で全議席の 3 分の 1 を占める見通しが立たないという政治状況が生じた。

C 当該政治状況においては、憲法 47 条改憲案 (即ち、各都道府県は少なくとも 1 人の国会議員を選出できるという案) を唱える自民党に限らず、公明党、立憲民主党、維新、共産党、れいわ、社民党にとって、【『現行憲法下での選挙制度改革案を作成し、議論すること』¹が、現実の政治状況から乖離するもの

¹ 平成 26 年大法廷 (違憲状態) 判決後に成立した平成 27 年改正法附則 7 条は、「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 1 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。」と規定し、強い決意を表明していた。

であって、政治的に重要な意味を持たなくなったこと】は容易に理解できることである。

D 結局、当該令和 3 (2021) ～令和 4 (2022) 年において、**改憲の問題が目前に迫っている政治状況の下**(但し、改憲反対の 4 政党 (立憲民主党、共産党、国民民主党、れいわ) が本件選挙で全改選議席の**3分の1を獲得できない**であろうと予測されていた政治状況)では、『自民党、公明党、立憲民主党、維新、共産党、国民民主党、れいわ』が、**現行憲法の下での「較差の是正を指向する姿勢(を)失」**ったことは、容易に理解できる (但し、各派の当該議員は、国会議員としての憲法 99 条違反の責任が生じているが)。

3 (上記 1 ～ 2 の小括): (本書 15～16 頁)

- (1) 令和 3 年設置協議会では、自民党のみならず、自民党以外の他の各政党 (公明党、立憲民主党、維新、共産党、国民民主党、れいわ) も、自民党の憲法 47 条 1 項改正案 (各都道府県を選挙区とする場合、各選挙区は少なくとも 1 人の国会議員を選出できる旨の憲法改正案) に引きずられて、平成 25 年以降継続的に行われていた選挙制度改革の実現に向けて、具体案を作成しかつこれらにつき議論することを怠った。
- (2) 上記 2 (本書 7～15 頁) で述べたとおり、**(各政党の具体的な選挙制度改革案が提示されたとの記述が存在しない)**「令和 4 年 6 項目に関する参議院改革協議会報告書」に照らして、立法府は、本件選挙投票日 (違法判断の基準時) の時点で、もはや、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体を見直すなど、較差の是正を指向する姿勢を失っている (即ち、「**立法府の検討過程において、較差の是正を指向する姿勢が失われ**」(令和 2 年大法院判決 (参) 民集 74 卷 8 卷 2126 頁) **ている**)、と解される。

よって、**令和 2 年大法廷判決（参）の判断基準**（上記 1(6)（本書 4～7 頁）参照）に照らしても、本件選挙は、違憲状態、と解される。

4 【本件選挙（但し、較差是正未達の選挙）で選出された国会議員は、「投票価値の不均衡の是正」未達の選挙で選出された国会議員であるので、「国会活動の正統性」を欠く。憲法は、「国会活動の正統性」を欠く国会議員が憲法改正の国会発議（憲法 96 条 1 項）を行うことを予定していない。】：（本書 16～17 頁）

(1) 平成 26 年大法廷判決（参）（甲 17）において、**5 最高裁判事**（櫻井龍子、金築誠志、岡部喜代子、山浦善樹、山崎敏充 敬称略。以下、全て同じ）は、同人らの補足意見（民集 68 卷 9 号 1383 頁）の中で

「しかし、投票価値の不均衡の**是正**は、**議会制民主主義の根幹に関わり**、国権の最高機関としての**国会の活動の正統性**を支える基本的な条件に関わる極めて重要な問題であって、違憲状態を解消して民意を適正に反映する選挙制度を構築することは、国民全体のために優先して取り組むべき喫緊の課題というべきものである。」（強調 引用者）

と記述するとおり、「投票価値の不均衡の是正」のされていない当該選挙で選出された参院議員は、「**国会の活動の正統性**」（強調 引用者）を欠く、と判断している。

これに加えて、同平成 26 年大法廷判決（参）において、大橋正春、鬼丸かおる、木内道祥の**3 最高裁判事**は「当該選挙は、違憲違法」の反対意見（大橋正春 民集 68 卷 9 号 1389～1396 頁；鬼丸かおる 同 1396～1405 頁；木内道祥 同 1405～1416 頁）であり、更に、山本庸幸最高裁判事も、「当該選挙は、違憲無効」の反対意見（同 1416～1422 頁）である。従って、当該**4 最高裁判事**も、当該「投票価値の不均衡の是正」未達の選挙で選出された国会議員は、「国会の活動の正統性」を欠くと判断していると解される。

すなわち、平成 26 年大法廷判決（参）の 15 最高裁判事のうち、上記の **9 最高裁判事**（櫻井龍子、金築誠志、岡部喜代子、山浦善樹、山崎敏充、大橋正春、木内道祥、鬼丸かおる、山本庸幸の 9 最高裁判事）が当該「投票価値の不均衡の是正」未達の選挙で選出された国会議員は、「国会の活動の正統性」を欠くと解している、と解される。

- (2) 令和 2 年大法廷判決（参）に照らして、本件選挙（1 票の較差・1：3.019）は、「投票価値の不均衡の是正」未達の選挙である。従って、平成 26 年大法廷判決（参）の上記 5 判事の補足意見に照らせば、本件選挙は、「国会の活動の正統性を支える基本的条件」を満たしていない、と解される。

即ち、本件選挙で当選した国会議員は、「**国会の活動の正統性**」を欠くと解される。

- (3) 憲法 96 条 1 項は、【「国会の活動の正統性」を欠く国会議員が、憲法改正の国会発議を行うこと】を**予定していない**。【本件選挙で選出された、「国会の活動の正統性」を欠く国会議員が、憲法 96 条 1 項に基づいて、憲法改正の国会発議に投票すること】は、憲法 [1] 憲法 56 条 2 項；[2] 1 条及び前文第 1 項第 1 文後段；[3] 前文第 1 項第 1 文前段) 違反である。

当然のことながら、憲法改正は、憲法の定める適法な手続に従うべきである。憲法改正を行うためには、**先ず最初に**、【「投票価値の不均衡」が是正された選挙で選出された「国会の活動の正統性」のある国会議員が、憲法 96 条 1 項に基づき憲法改正の国会発議を行うこと】が求められる。

以上