

令和4年10月14日判決言渡し 同日原本交付 裁判所書記官

令和4年(行ケ)第5号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月9日

判 決

5

滋賀県

原 告

京都府

原 告

大阪府

10

原 告

神戸市

原 告

奈良市

原 告

15

和歌山

原 告

上記6名訴訟代理人弁護士

升 永 英 俊

同

久 保 利 英 明

20

同

伊 藤 真

同

藤 巻 次 雄

大津市京町4丁目1番1号

被 告

滋賀県選挙管理委員会

同代表者委員長

世 古 正

25

同指定代理人

萩 原 良 智

同

馬 場 康 宏

同	大	伴	篤	史
同	藤	田	崇	志
同	河	合	翔	伍

京都市上京区下立売通新町西入薮ノ内町

5	被	告	京 都 府 選 挙 管 理 委 員 会
	同 代 表 者 委 員 長	坪 内 正 一	
	同 指 定 代 理 人	砂 子 坂 孝 之	
	同	中 埜 博 之	
	同	村 西 政 哉	
10	同	今 古 賀 俊 介	
	同	西 村 豪 志	

大阪市中央区大手前2丁目1番22号

	被	告	大 阪 府 選 挙 管 理 委 員 会
	同 代 表 者 委 員 長	新 田 谷 修 司	
15	同 指 定 代 理 人	田 淵 寿	
	同	廣 瀬 光 史	
	同	新 田 修 士	
	同	中 筋 伊 佐 生	

神戸市中央区下山手通5丁目10番1号

20	被	告	兵 庫 県 選 挙 管 理 委 員 会
	同 代 表 者 委 員 長	石 堂 則 本	
	同 指 定 代 理 人	梅 田 孝 雄	
	同	津 志 公 輔	
	同	小 玉 嗣 人	
25	同	庄 田 幸 広	

奈良市登大路町30

被 告

奈良県選挙管理委員会

同代表者委員長

森 本 俊 一

同指定代理人

浅 見 仁

同

中 野 奉 則

同

井 上 晶 葉

同

高 倉 純 平

和歌山市小松原通1丁目1番地

被 告

和歌山県選挙管理委員会

同代表者委員長

小 濱 孝 夫

同指定代理人

青 野 諒

同

西 野 孝 保

同

稲 田 英 里 子

同

入 江 基 旭

上記6名指定代理人

梅 本 大 介

同

布 目 武

同

岩 井 宏 之

同

四 方 直

同

廣 瀬 泰 子

同

堤 勝 利

同

米 田 洋

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

令和4年7月10日に施行された参議院（選挙区選出）議員選挙の滋賀県選

挙区、京都府選挙区、大阪府選挙区、兵庫県選挙区、奈良県選挙区及び和歌山県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

1 本件は、令和4年7月10日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、滋賀県選挙区、京都府選挙区、大阪府選挙区、兵庫県選挙区、奈良県選挙区及び和歌山県選挙区の各選挙人である原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の定数配分規定（以下、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2を含めて「定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提事実（争いのない事実、当裁判所に顕著な事実並びに後掲各証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実）

(1) 本件選挙は、令和4年7月10日に施行された。本件選挙は、平成30年法律第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。）後の公職選挙法における定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）に基づき施行された。

(2) 本件選挙において、原告 は滋賀県選挙区の、原告 は京都府選挙区の、原告 は大阪府選挙区の、原告 は兵庫県選挙区の、原告 は奈良県選挙区の、原告 は和歌山県選挙区の各選挙人であった。

(3) 令和3年9月登録日の選挙人数に基づき、本件定数配分規定の下での選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差を計算すると、その選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区では3：019、大阪府選挙区では2：869、兵庫県選挙区では2：390、滋賀県選挙区では1：805、奈良県選挙区では1：777、京都府選挙区では1：

649、和歌山県選挙区では1.256となる。

本件選挙当日の選挙人数に基づき、上記較差を計算すると、議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区では3.03、大阪府選挙区では2.87、兵庫県選挙区では2.39、滋賀県選挙区では1.82、奈良県選挙区では1.78、京都府選挙区では1.65、和歌山県選挙区では1.25となる（乙1。いずれも小数点第3位以下四捨五入）。

(4) 原告らは、令和4年7月11日、本件訴えを提起した。

3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であるか否か

4 争点に関する原告らの主張

(1) 憲法56条2項、1条、前文1項第1文は人口比例選挙を要求している。

本件定数配分規定は、令和3年9月登録日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が3.019となっていたものであって、上記の人口比例選挙の要求に反しており、憲法98条1項により無効である。

(2) 参議院議員選挙の定数配分規定の合憲性について、従前の判例は、①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（いわゆる違憲状態）に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かという判断枠組みを採ってきたとされる。

しかし、上記①が肯定されれば当該定数配分規定は憲法98条1項により無効とされるべきであり、更に上記②の判断を要するとする点は不当である。

また、選挙の違法性判断の基準時は選挙時であるから、選挙後の立法府の検討過程は上記判断における考慮要素にならず、従前の判例もそのように判断していた。しかし、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大

法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）は、判例変更をする旨明示せず、判例変更の理由を示すこともなく、問題とされた選挙より後の立法府の検討過程において選挙区間における較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていないことを考慮し、問題とされた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状態にあったとはいえない旨判断したが、その法論理は成り立たず、上記基準時についての判例変更は不当である。したがって、上記基準時については、令和2年大法廷判決に拘束されず、従前の判例により本件選挙時と解すべきである。

(3) 令和2年大法廷判決の判断枠組みによっても、本件選挙当時の定数配分規定は、次のとおり、憲法に違反するに至っており、無効である。

最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）及び最高裁平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）は、いずれも問題とされた選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態であった旨判断し、その状態を解消するためには、都道府県を選挙区の単位とする方式を改めるなど、選挙制度の仕組み自体を見直す立法的措置が求められる旨を判示した。最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）は、平成27年7月28日成立の公職選挙法の一部を改正する法律（同年法律第60号。以下「平成27年改正法」といい、同法による改正を「平成27年改正」という。）につき、合区の導入等により選挙区間における較差を大幅に是正したことに併せて、附則で同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ていること等を考慮して、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はいえない旨判断した。令和2年大法廷判決は、平成30年改正法につき、上記較差の更なる

是正のために必要な取組が大きな進展を見せているとはいえないとしつつも、立法府の検討過程において上記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として、平成30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はいえないと判断した。これらの最高裁判所大法
5 廷の判断が示される中で、平成26年12月26日に参議院議長に提出された選挙制度協議会報告書及び平成30年5月7日に参議院改革協議会座長に提出され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には、各会派から選挙区の単位を都道府県に代えてより広い11の区域とするなどの具体的な選挙制度改革案が提示されるなどして、選挙制度の抜本的な見直しについて議論がされた旨が記載された。しかし、令和4年6月8日に参議院議長に提出された参議院改革協議会報告書には、各会派から具体的な選挙制度改革案が提示された旨の記載がない。このような同報告書に照らせば、本件
10 選挙の時点で、立法府の検討過程における上記較差の是正を指向する姿勢は失われるに至っていたといえる。

したがって、令和2年大法廷の判断基準に照らしても、本件定数配分規定は憲法に違反するに至っていた。

- (4) 参議院議員選挙における投票価値の平等の要請が衆議院議員選挙におけるものより後退してよいと解すべき理由はない。
- (5) 問題とされた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
20 合理的であることの立証責任は国にある。
- (6) 本件選挙を無効とする判決がされても、参議院は比例代表選出議員により定足数が満たされて活動を継続し得ることなどから、憲法の所期しない結果が生ずることはないため、いわゆる事情判決にとどめるのではなく、本件選挙を無効とする判決をすべきである。

5 争点に関する被告らの主張

- (1) 前記4(1)から(6)までのうち、原告らの法的主張はいずれも争う。

(2) 参議院議員選挙の定数配分規定の合憲性は、判例に従い、①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（いわゆる違憲状態）に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かという判断枠組みにより判断されるべきである。

(3) 次の諸点に照らせば、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲状態に至っていたとはいえない。

ア 憲法は、投票価値の平等を要求しているが、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（令和2年大法廷判決等）。

憲法は、二院制を採用している以上、両議院がそれぞれ特色を有する議院として機能することを予定しており、そのために両議院の選挙区の構成を異ならせることも想定している。選挙制度の仕組みを決するに当たっては、衆議院については、その意思決定に可能な限り国民の総意を反映させるため、投票価値の平等を最も重要な基準とすることが求められているのに対し、参議院については、国民の多数意見に基づく衆議院の意思決定の行き過ぎ等を抑制・補完する機能を果たすことが予定されており、地方に居住する少数者の意見を含む民意を多角的に反映させるため、投票価値の平等以外の要素も十分考慮することが求められている。

そして、都道府県が果たしてきた政治的・社会的な役割等や、国民が有する都道府県への帰属意識等に鑑みれば、都道府県は、選挙制度の決定に際し、国会が考慮することができる基本的な要素の一つといえる。

以上によれば、参議院議員選挙において、都道府県を選挙区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がある。

イ 平成27年改正法は、4県2合区の導入等により、数十年にわたり5倍前後で推移してきた選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差を約3倍へと大幅に縮小した。平成29年大法廷判決は、平成27年改正につき、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として、平成28年施行の通常選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡が違憲状態にあったとはいえないと判断した。平成30年改正法は、4県2合区を維持して1選挙区の定員を2増し、上記最大較差を更に縮小した。令和2年大法廷判決は、令和元年施行の通常選挙当時の選挙区間の投票価値の不均衡が違憲状態にあったとはいえないと判断した。

このように、平成27年改正以降、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状態は解消されている。

ウ 選挙区選出議員の定数が150人弱であって憲法上3年ごとの半数改選が求められる参議院議員の場合は、小選挙区選出議員の定数が290人前後であって憲法上半数改選が求められていない衆議院議員の場合と比べて、選挙区間における較差の是正に係る技術的制約が大きい。また、平成27年改正で導入された合区については、多数の強い反対意見があり、対象となった4県では投票率の低下、無効投票率の上昇等の弊害が生じている。

このように、参議院議員選挙においては衆議院議員選挙と異なる技術的制約があることに加え、平成27年改正で導入された合区に弊害が生じており、選挙制度改革に向けた意見を集約し、成案を得るのが困難な状況にある中で、国会は議論を継続し、平成30年改正法を成立させた。

エ 令和2年大法廷判決後も、参議院改革協議会では、参議院選挙制度改革に関し、各会派の間で活発な議論が交わされ、本件選挙後も議論を継続することとされ、参議院憲法審査会では、合区問題を中心に、各会派による意見交換や専門家の意見聴取等がされた。このように、国会は、参議院選

挙制度改革につき、様々な困難が伴う中で真摯な取組を継続している。

- (4) 万一、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態に至っていると判断された場合でも、次の諸点に照らせば、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えていて本件選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない。

ア 選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、平成27年改正により大幅に縮小し、平成30年改正により更に縮小した。令和2年大法廷判決は、令和元年施行の通常選挙当時、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないと判断した。本件選挙はそのような本件定数配分規定に基づいて施行されたところ、本件選挙当時の上記最大較差は3.03倍であって、定数配分規定の合憲性に関する平成21年までの累次の最高裁大法廷判決で合憲とされてきた5倍前後の最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決で合憲とされた最大較差とほぼ同じであった。したがって、本件選挙当時の投票価値の不均衡が違憲状態に至っているとは考え難い状況にあり、本件選挙時点までに国会がそれを認識することができたとはいえない。

イ 令和2年大法廷判決後の国会の較差の是正に向けた取組（上記(3)エ）は、司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の合理的な行使の範囲内のものである。

第3 当裁判所の判断

- 1 前記前提事実、当裁判所に顕著な事実並びに証拠（甲21のほか、後掲のもの）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出される

ものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることに応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数として最少2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、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。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。）が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大

較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成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。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から平成19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁において後記2(1)アの基本的な判断枠組みを示した後、平成4年選挙について、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が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁）。もっとも、上記最高裁平成18年10月4日大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、上

記最高裁平成21年9月30日大法院判決においては、当時の較差が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は現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

- (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という）につき、平成24年大法院判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、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だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、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、都道府県を選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す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旨判示するとともに、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上記の不平等状態を解消する必要がある

ある旨を指摘した。

- 5 (4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法の内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、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の規定が置かれていた。

10 平成25年7月21日、平成24年改正法による改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

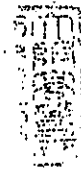
- 15 (5) 平成25年9月、参議院において平成28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、上記の各案や参議院の各会派の提案等をめぐり協議が行われたが、各会派の意見が一致しなかったことから、同年12月26日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。

- 20 (6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、平成26年大法廷判決は、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を削減するにとどまり、現に選挙区
- 25

間の最大較差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、投票価値の不均衡について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には足りないものであったといわざるを得ず、したがって、同法による上記の措置を経た後も、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旨判示するとともに、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上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(7) 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を行ったが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、平成27年5月29日、各会派において法案化作業を行うこととされた。そして、各会派における検討が進められた結果、各会派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする①「4県2合区を含む10増10減」の改正案と②「20県10合区による12増12減」の改正案とにおおむね集約され、同年7月23日、上記の各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、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て定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、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の規定が置かれていた。

平成27年7月28日、上記①の改正案に係る公職選挙法の一部を改正す



る法律（平成２７年改正法）が成立し、同年１１月５日に施行された。平成
２７年改正の結果、平成２２年１０月実施の国勢調査結果による人口に基づ
く選挙区間の最大較差は２．９７倍となった。

- (8) 平成２８年７月１０日、平成２７年改正後の定数配分規定の下での初めて
の通常選挙（以下「平成２８年選挙」という。）が施行された。同選挙当時
の選挙区間の最大較差は３．０８倍であった。

平成２９年大法廷判決は、平成２７年改正法につき、単に一部の選挙区の
定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以
来初めての合区を行うことにより、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都道府県を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、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（平成２８年選
挙当時は３．０８倍）まで縮小するに至ったのであるから、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
みることができるとし、また、その附則において、平成３１年に行われる通
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必ず
結論を得る旨を規定しており、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えるなどとして、
平成２８年選挙当時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、同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とした。

- (9) 平成２８年選挙において、合区の対象となった４県では、投票率が、島根
県を除く３県で当時における過去最低となったほか、無効投票率が、全国平
均を上回り、高知県では全国最高となった。全国知事会においては、平成２
８年７月２９日、平成２８年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊

害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議が行われ、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会及び多くの地方議会においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。

5 平成28年選挙施行後の平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、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を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が
10 選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区（以下「ブロック選挙区」という。）とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかし、
15 これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。同委員会は、平成30年5月、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。

平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区選
20 出議員について、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分し、比例代表選出議員について、定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、各会派代表者懇談会における協議等が行われたが、
25 各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、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

議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。同年7月11日、同委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案を可決すべきものとされ、その際、
5 「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」との附帯決議がされた。

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果、平成27
10 年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。

(10) 令和元年7月21日、平成30年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。

令和2年大法廷判決は、立法府においては、今後も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した上で、平成30
15 年改正法につき、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増する措置を講ずるにとどまっており、平成27年改正法の附則のような規定が設けられず、同法の審議においてされた附帯決議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なかったのであって、立法府において上記取組が大きな進展を見せているとはいえないとした一方、参議院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
20 あるが選挙区間の最大較差を3.00倍（令和元年選挙当時）までは是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた上記較差を3.08倍

(平成28年選挙当時)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ということができるとし、また、参議院選挙制度改革に際しては、二院制の下で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、その実現は漸進的にならざるを得ない面があり、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などとして、令和元年選挙当時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、同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と判断した。

(11) 令和元年選挙において、合区の対象となった4県では、投票率が、徳島県で全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低となったほか、無効投票率が、いずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。全国知事会においては、令和元年7月24日、平成28年選挙において顕在化した合区による弊害が、令和元年選挙においては更に深刻度を増しているなどとして、合区の確実な解消を強く求める決議が行われ(乙24の7・8)、令和2年6月及び令和3年6月にも同旨の決議が行われた(乙24の9・10)。また、全国都道府県議会議長会(令和元年10月、令和2年10月、令和3年7月。乙25の7～9)、全国市長会(令和元年11月、令和2年6月、同年11月、令和3年6月、同年11月。乙26の4～9)、全国市議会議長会(令和元年8月、同年11月、令和2年7月、同年11月、令和3年7月、同年11月。乙27の6～11)、全国町村会(令和元年11月、令和2年7月、同年11月、令和3年7月、同年11月。乙28の7～14)及び全国町村議会議長会(令和元年11月、令和2年7月、同年11月、令和3年7月、同年11月。乙29の5～9)においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。

令和3年5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、

参議院の各会派から1人以上、合計14人の協議員で構成される参議院改革協議会が設置された。同協議会では、「参議院の在り方」、「参議院議員選挙制度の改革」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」及び「デジタル化、オンライン審議」について協議等が行われ、令和4年6月8日、報告書が参議院議長に提出された。同報告書においては、上記協議の中で、「参議院の在り方」に関して、衆議院だけでは拾い上げることができない多様な民意を吸い上げて国政に反映させる役割が求められ、衆議院とは異なる独自性を発揮すべきであることに異論はなかった一方、参議院議員に地方代表的な性格を持たせるべきか否かにつき双方の意見があったとされ、「参議院議員選挙制度の改革」に関して、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることに異論はなかった一方、選挙制度の枠組みにつき、各会派から、都道府県単位の選挙区を維持すべきであるとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてブロック選挙区とすべきであるとの意見、比例代表選挙に一本化すべきであるとの意見等が述べられ、合区につき、合区の不合理を解消すべきであるとの意見が多かったが、合区による較差是正はやむを得ないとの意見等もあり、議員定数の見直しにつき、定数の増員及び減員それぞれの当否に双方の意見があったとされ、最後に、本件選挙後に次の協議会を設け、同協議会では、上記の議論を土台として、継続的な取組が求められる新たな参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を深めることを切望する旨が記載された。(乙34)

令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会においては、合区問題を中心として参議院選挙制度に関する意見交換等が行われ、各会派から、合区の解消を求める意見に加え、都道府県単位の選挙区を維持すべきであるとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてブロック選挙区とすべきであるとの意見、比例代表を中心とした選挙とすべきであるとの意見等が表明され

た上、意見交換が行われるなどした（乙35の1・2）。

- (12) 令和4年7月10日、平成30年改正後の定数配分規定の下での2回目の通常選挙として本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった。本件選挙において、合区の対象となった4県では、投票率が徳島県で全国最低となったほか、無効投票率がいずれの県でも全国平均を上回った。（乙1、2）

2 以上の事実に基づいて判断する。

- (1) 投票価値の較差の問題に関する定数配分規定の憲法適合性については、以下の見地から検討するのが相当である（令和2年大法廷判決等）。

ア 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は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。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和57年改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改

正後は選挙区選出議員)に分け、前者については全国(全都道府県)の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

イ 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年ごとにその半数について行うことを定めている(46条等)。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄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。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おり、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

また、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えず、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。

(2) そこで、本件選挙当時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ったか否かについて検討する。

ア、平成27年改正により、数十年間におたり5倍前後で推移していた選挙区間の最大較差が3.08倍（平成28年選挙当時）にまで縮小したが、これにより直ちに投票価値の不均衡の問題が解消したということとはできない。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、投票価値の平等が憲法上の要請であることに鑑みれば、ある選挙区における国会議員1人当たりの選挙人数が、他の選挙区のものの3倍を超えているという不均衡は、軽視することができないものであり、上記の縮小後の水準の較差にもなお大きな問題があるというべきである。平成27年改正法附則7条は、平成31年に行わ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必ず結論を得る旨を規定したところ、これは、立法府自身が、上記の縮小後の水準の較差にもなお憲法上大きな問題が存在し、その較差の更なる是正のために引き続き選挙制度の抜本的な見直しの検討が必要であるとの認識を示した上、それを検討して必ず結論を得る旨の決意を示したものである。平成29年大法廷判決も、平成27年改正により較差が上記の水準にまで縮小したことのみにから直ちに平成28年選挙当時の定数配分規定が憲法に違反しないとの結論を導いたものではなく、上記の立法府の決意ないし姿勢を併せ考慮して上記結論を導いた

ものであり、令和2年大法廷判決も同様である。

イ 参議院議員及び衆議院議員の選挙に関する累次の最高裁判所大法廷判決は、投票価値の平等が憲法上の要請であること及びその重要性を繰り返し判示してきたところ、参議院議員選挙における選挙区間の最大較差は、衆議院議員選挙におけるものを上回る状況が続いてきた。このことを正当化する根拠となり得る事情としては、前記(1)イのとおり、参議院選挙制度の仕組みを決定するに当たり、①憲法が二院制を採用した趣旨を考慮して衆議院と異なる選挙制度を採用し、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることは、国会の裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられることや、②一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、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、国会の合理的な裁量を超えるものとは解されないことが挙げられる。しかし、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はいえないこと、参議院議員選挙の選挙区を定めるに当たり都道府県の意義や実体等を考慮要素とすることは憲法上の要請であるとはいえないこと、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いていること等を考慮すれば、上記①及び②の事情が、数十年間にわたり継続してきた5倍前後の選挙区間の最大較差を正当化するには十分でなくなっており、都道府県を選挙区の単位とする方式を改めるなどの選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となっていたことは、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の判示のとおりである。

平成27年改正により上記最大較差は約3倍にまで縮小したが、その縮小後の水準の較差にもなお憲法上大きな問題があるのは前記アのとおりであって、そのような較差が本件選挙当時までに約7年間継続しており、このまま選挙制度の見直しが行われなければ、そのような較差が継

5 続し、常態化することも危惧される。また、平成27年改正後の選挙制度の仕組みは、都道府県を選挙区の単位とする従来の仕組みを基本的に維持しつつ4県2合区の導入による修正を加えたものであるところ、これは、選挙区間の最大較差を大幅に縮小した点に限れば、平成24年大
10 法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿うものであったものの、4県2合区の措置については、平成27年改正後から本件選挙に至るまで、対象となった4県における投票率の低下及び無効投票率の上昇との関連性が指摘され、全国知事会等の諸団体から早急な解消を求める意見が繰り返し表明され、参議院改革協議会においても合区の不合理を解消
15 すべきであるとの意見が多かったというのであって、上記の4県2合区の導入により、選挙区間の投票価値の較差の是正のための選挙制度の仕組み自体の見直しが目的を達成して終了したとみることはできない。これらによれば、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決で問題とされた平成22年選挙及び平成24年選挙当時と同様に、本件選挙当時においても、上記①及び②の事情は長期間継続している上記水準の選挙区間の最大較差を正当化するには十分でなくなっており、較差の更なる是正の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っていたというべきである。

20 令和2年大法廷判決は、令和元年選挙当時において、立法府には、「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」と判示したところ、この判示については、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決のように都道府県を選挙区の単位とする方式を改めるなど選挙制度の仕組み自体の見直しを含めて較差の是正を図
25 ることが求められている旨が明確には記載されていないものの、判決理由全体を詳細に検討すれば、上記各大法廷判決の趣旨に沿って、引き続

き上記の選挙制度の仕組み自体の見直しを含めた検討が求められている旨が示されているものと解される。

ウ 投票価値の較差の是正に関する立法府の姿勢についてみると、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が、平成22年選挙及び平成24年選挙当時の投票価値の不均衡はそれぞれ違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断し、これを解消するためには都道府県を選挙区の単位とする方式を改めるなどの選挙制度の仕組み自体の見直しが必要である旨を2回続けて明確に判示したことを受けて、平成27年改正法は、4県2合区という新たな措置の導入等により選挙区間の最大較差を5倍前後の水準から3.08倍（平成28年選挙当時）へと縮小した上、附則7条において平成31年に行わ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必ず結論を得る旨規定したところ、これは、立法府が投票価値の較差の更なる是正を強く指向する姿勢を示したものである。そして、平成29年大法廷判決は、平成27年改正法における上記の最大較差の縮小という事情に併せて、附則に示された較差の更なる是正を指向する立法府の姿勢を積極的に評価し、平成28年選挙当時の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ったとはいえない旨判断した。ところが、平成30年改正法は、1選挙区の定数を2増する措置を講じたにとどまり、附則に上記同様の規定を設けることもなく、同法の審議においてされた附帯決議の中では上記較差の是正について明確な言及がなかったのであって、平成30年改正時点の立法府における投票価値の較差の更なる是正を指向する姿勢は、平成27年改正時点のものより弱まっていたといわざるを得ず、令和2年大法廷判決も、平成30年改正法について、上記較差の更なる是正のために必要な取組が大きな進展を見せているとはいえないと判示した。もっとも、同判決は、そのように判示しつつも、①立法府が平成30年改正法を成立させ、選挙区間

の最大較差を3.08倍（平成28年選挙当時）から3.00倍（令和元年選挙当時）へと僅かではあるが縮小させるという結果を出したこと、②立法府において、平成30年改正までに、参議院選挙制度について、成案には至らなかったものの具体的な提案を踏まえた様々な議論、検討がされていたこと、③参議院選挙制度の改革に際しては、二院制の下で参議院が果たすべき役割等を踏まえる必要があるなど事柄の性質上慎重な考慮を要し、その実現は漸進的にならざるを得ないこと等を指摘して、令和元年選挙当時の投票価値の不均衡が違憲状態にあったとはいえない旨判断した。

令和元年選挙後の立法府における投票価値の較差の是正に向けた取組をみると、まず、令和元年選挙後は、上記較差の是正に向けた法改正が行われることのないまま本件選挙に至り、選挙区間の最大較差が3.00倍（令和元年選挙当時）から3.03倍（本件選挙当時）へと僅かではあるが拡大したものであって、上記①のような結果を出していない。次に、上記②の事情については、参議院改革協議会において、「参議院の在り方」、「参議院議員選挙制度の改革」等の問題が取り上げられ、選挙制度の枠組みに関して、各会派から、都道府県単位の選挙区を維持すべきであるとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてブロック選挙区とすべきであるとの意見、比例代表選挙に一本化すべきであるとの意見等が述べられ、協議がされたことが認められるものの、成案を得るために意見を集約する方向での調整等がされた様子はいくつかあらず、参議院憲法審査会においても同様であった。これは、平成25年選挙後に設置された選挙制度の改革に関する検討会ないし選挙制度協議会及び平成28年選挙後に設置された参議院改革協議会ないし選挙制度に関する専門委員会において、成案を得るために具体的な選挙制度の改革案に基づき意見を集約する方向で調整等がされたのとは異なっており、令和元年選挙後の立法府における議論、検討の状況は、選挙区間における較差の是正

のための取組としては具体性の乏しいものにとどまっていたといわざるを得ない。

5 以上のとおり、令和元年選挙後においては、令和2年大法廷判決が考慮した事情のうち、上記①については、法改正による選挙区間の最大較差の縮小という結果を出しておらず、上記②については、令和元年選挙後の立法府における参議院選挙制度に関する議論、検討の状況が、令和元年選挙前のものと比べて、選挙区間における較差の是正のための取組として具体性に乏しいものにとどまっていたのであって、上記③の参議院選挙制度の改革の実現は事柄の性質上漸進的にならざるを得ないとい

10 う事情を考慮しても、令和元年選挙から本件選挙までに立法府の検討過程において示されていた選挙区間における較差の是正を指向する姿勢は、平成27年改正当時のものと比べて著しく弱まっており、平成30年改正当時のものと比べても明らかに弱まっているというべきである。

(3) 上記(2)アからウまでのとおり、本件選挙当時、憲法上大きな問題のある水準の選挙区間の最大較差があり、それが約7年間継続していることを十分に正当化し得る事情があるとはいえなくなっており、その是正のために選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となっていたが、立法府における較差の是正を指向する姿勢は平成27年改正当時のものと比べて著しく弱まっており、平成30年改正当時のものと比べても明らかに弱まっているものである。

20 これらによれば、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったというべきである。

(4) 次に、本件選挙までの期間内に、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態の是正がされなかったことが、国会の裁量権の限界を超えるか否かについて検討する。

25 平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決は、平成27年改正後ないし平成30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

均衡が違憲状態にあったものとはいえず、各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断し、いずれも、都道府県を選挙区の単位とする方式を改めるなどの選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性について、明確に判示しなかった（なお、令和2年大法廷判決は、令和元年選挙当時において、立法府には、「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」と判示したところ、この判示については、判決理由全体を詳細に検討すれば、引き続き上記の選挙制度の仕組み自体の見直しを含めた検討が求められている旨が示されているものと解されるが、判文自体に上記の選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性が明確に記載されているとまではいえない。）。このような平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決の判断及び判示を考慮すれば、国会において、本件選挙までの間に、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が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったことを具体的に認識することができたとはいい難い。

したがって、本件選挙までの期間内に、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態の是正がされなかっ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とはできない。

- (5) 原告らは、参議院議員選挙における投票価値の較差の問題について、①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か否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かという判断枠組みを採ってきた判例について、上記①が肯定されれば当該定数配分規定が無効とされるべきであり、上記②の判断が更に必要

であるとした点は不当であると主張する。

しかし、選挙制度については、裁判所がその憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが憲法上想定されているものと解され、このような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、上記①及び②の判断枠組みを採るのが相当である（平成26年大法廷判決等）。したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

第4 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第12民事部

裁判長裁判官

牧 賢 二

裁判官

和 久 田 斉

裁判官

宮 崎 朋 紀

令和 4 年 1 0 月 1 8 日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和 4 年（行ケ）第 1 3 号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和 4 年 9 月 1 2 日

判 決

5 当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

10 第 1 請求

令和 4 年 7 月 1 0 日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の東京都選挙区、茨城県選挙区、栃木県選挙区、群馬県選挙区、埼玉県選挙区、千葉県選挙区、神奈川県選挙区、新潟県選挙区、山梨県選挙区、長野県選挙区及び静岡県選挙区（以下、これらを併せて「本件各選挙区」という。）における各選挙を
15 いずれも無効とする。

第 2 事案の概要

1 本件は、令和 4 年 7 月 1 0 日施行の参議院議員の通常選挙（以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「本件選挙」という。）について、本件各選挙区の選挙人である原告らが、公職選挙法 1 4 条 1 項及び別表第 3 の参議院
20 （選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、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 2 を含め、「定数配分規定」という。）は、人口比例に基づかず憲法に違反するなどと主張して、公職選挙法 2 0 4 条の規定に基づき、本件各選挙区における選挙を無効とすることを求める事案である。

25 2 前提事実

(1) 本件選挙は、令和 4 年 7 月 1 0 日、平成 3 0 年法律第 7 5 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条及び別表第3の定数配分規定(以下「本件定数配分
規定」という。)の下での2度目の通常選挙として施行された。(顕著な
事実)

5 (2) 原告らは、本件各選挙区の選挙人である(原告 ・東京都選挙区、
原告 ・茨城県選挙区、原告 ・栃木県選挙区、原告
・群馬県選挙区、原告 ・埼玉県選挙区、原告 千葉
県選挙区、原告 神奈川県選挙区、原告 ・新潟県選挙区、
原告 梨県選挙区、原告 ・長野県選挙区、原告
10 ・静岡県選挙区)。(弁論の全趣旨)

(3) 総務省発表令和3年9月登録日現在における選挙人名簿登録者数に基づく
選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、上記の数が最小
の福井県選挙区と同じく最大の神奈川県選挙区で1対3.019であった。
(争いがない)

15 (4) 本件選挙において、選挙の期日である令和4年7月10日の選挙区間にお
ける議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、選出される議員1人当たりの
選挙人数が最小の福井県選挙区を1とした場合、最大の神奈川県選挙区は3.
030(以下、概数で「3.03」と表記し、最大較差に関する数値も同様に
概数で表記する。)であった。また、東京都選挙区は3.01、茨城県選
20 挙区は1.90、栃木県選挙区は2.55、群馬県選挙区は2.53、埼玉
県選挙区は2.42、千葉県選挙区は2.76、新潟県選挙区は2.94、
山梨県選挙区は1.08、長野県選挙区は2.71、静岡県選挙区は2.3
9であった。(乙1)

3 争点

25 本件定数配分規定の合憲性

4 争点に関する当事者の主張の要点

(原告らの主張)

(1) 統治論等からの検討

ア ①憲法56条2項、②憲法1条及び前文第1項第1文後段、③憲法前文第1項第1文前段は、人口比例選挙を要求しているところ（統治論）、本件選挙は、非人口比例選挙であったので、憲法の上記①ないし③の規定に違反し、憲法98条1項により無効である。

国民は、主権を有し、主権の行使として選挙権を行使し、「正当に選挙された」国会議員を通じて主権を行使する。換言すれば、「正当に選挙された」国会議員は、国会において、主権を有する国民を代表し、全出席議員の「過半数」で「両議院の議事」を決する。したがって、各院の全出席議員の「過半数」は、「正当な選挙」すなわち人口比例選挙で、全出席議員の過半数の比率の主権を有する全国民から選出されることが要求される。

他方で、非人口比例選挙では、各院の全出席議員の過半数が、全出席議員の過半数の比率の主権を有する全国民から選出されることが保障されず、国会議員は、主権を有する国民から「正当に選挙された国会における代表者」ではない。非人口比例選挙で当選した国会議員は、「主権の存する日本国民」の「正当に選挙された国会における代表者」ではないので、非人口比例選挙は、国会議員主権に基づくものであり、憲法の前記①ないし③の規定に違反する。

イ 憲法の上記①ないし③の規定が要求する人口比例選挙は、実務上合理的に実施可能な限りでの人口比例選挙であれば足りると解される。米国の各州（フロリダ州、ペンシルバニア州及びニューメキシコ州）では、選挙区間の最大人口較差が僅か1人又は0人という連邦下院議員選挙が実施されていることに照らし、我が国でも、人口比例選挙の実施は技術的にみて実務上合理的に可能である。

当該選挙の各選挙区の投票価値の平等（一人一票等価値）からの乖離が

合理的であることの立証責任は、国にある。米国連邦最高裁判決も、米国連邦下院議員選挙の選挙区割りについて、これと同様の判断をしている。

民主主義国の裁判官は、「国政は多数意見に基づいて行われる」と理解している。多数決を採るためには、一人一人の一票が等価値でなければならない。なぜなら、等価値の一票で投票しなければ、何が多数であるかが明らかにならないからである。

なお、米国の連邦上院議員選挙においては、投票価値の最大較差は66.1倍であるから、参議院における投票価値の最大較差はある程度許容されるという議論があるが、的外れである。すなわち、米国は連邦制であり、州（State）が2名の連邦上院議員を選出することを合意して米国連邦に参加しているのに対し、我が国は連邦制ではなく単一の国（State）であり、我が国の国政選挙の選挙区割りに対応する米国の選挙区割りは連邦下院議員選挙についての各州における選挙区割りとなる。

ウ 国政選挙の投票価値の不平等の問題は、憲法論として、①人権論（憲法14条等に基づく議論）と②統治論（憲法の前記①ないし③の規定及び14条に基づく議論）の二つの議論があるが、従来、国政選挙が憲法の投票価値の平等の要求に反するか否かの問題について、裁判所は、専ら人権論の枠内で国会の裁量で決められた一票の価値の最大較差が合憲の範囲内か否かを判断し、統治論が憲法論として成り立つか否かを検討、判断することなく、判決を繰り返し言い渡した。原告らは、これまで一票の投票価値の不平等の憲法問題は、まず、憲法論としての手続法上の議論である統治論を論ずべきであると一貫して主張している。本件選挙の定数配分規定が合憲であるためには、上記①人権論と②統治論のいずれでも合憲であることが求められる。

エ 本件選挙当時の参議院（選挙区選出）議員の定数は148人である（公職選挙法4条2項）。人口比例選挙では全人口の過半数が全参議院（選挙

区選出)議員の過半数を選出すべきであるが、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であり、本件選挙においては、全人口の過半数が全参議院議員の過半数を選出できない。したがって、本件選挙は、人口比例選挙(一人一票選挙)とはいえず、非人口比例選挙であるので、憲法の前記①ないし③の規定の人口比例選挙の要求に違反する。

(2) 最高裁判決との関係からの検討

ア 最高裁が国会に対して初めて選挙制度の仕組み自体の検討を求めたのは、最高裁平成17年(行ツ)第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁(以下「平成18年大法廷判決」という。)である。以後、最高裁平成20年(行ツ)第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁(以下「平成21年大法廷判決」という。)、最高裁平成23年(行ツ)第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁(以下「平成24年大法廷判決」という。)、最高裁平成26年(行ツ)第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁(以下「平成26年大法廷判決」という。)、最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)、最高裁令和2年(行ツ)第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁(以下「令和2年大法廷判決」という。)は、いずれも「都道府県を選挙区の単位とする参議院(選挙区)の選挙制度の仕組み自体を見直して現行の選挙制度を改め、一票の投票価値の較差是正をすべきである」旨を判示している。直近の令和2年大法廷判決は、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ことなどの事情を総合すれば、令和元年7月21日施行の通常選挙(以下「令和元年選挙」という。)の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が生ずる程度の著しい不平等状態にあっ

たものといえないと判断している。

他方、参議院においては、①平成26年12月26日付けで選挙制度協議会座長が選挙制度協議会報告書を参議院議長に提出したが、同報告書によれば、2倍を超える最大較差が許容されとの認識を示したのは自由民主党のみであり、②平成30年5月7日付け参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書も、参議院選挙制度という1項目に焦点を当てたものであり、各会派が11ブロック制など具体的な改革試案を引き続き提示するなどしていたが、③令和4年6月8日付け参議院改革協議会報告書（以下「本件報告書」という。）になると、参議院選挙制度改革は6項目のうちの一つでしかなく、各会派の具体案が提出されたかについて記述は一切ない。原告鶴本圭子や原告ら代理人が面会した複数の国会議員は、「最高裁が合憲と言っているのであるから、変える必要性は認識していない」旨断言した。

各会派は、改憲の成否が問題となる政治状況の下、現行憲法下における較差の是正を指向する姿勢を失っていると推察できる。したがって、上記令和2年大法廷判決が指摘した立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢は失われたと解され、同判決の判断基準によっても、本件選挙は違憲状態と判断されるものと解される。

付言すると、本件選挙で選出された国会議員は、国会活動の正統性を欠き、憲法改正の発議はできない（憲法96条1項）。

イ 参議院議員選挙の一票の投票価値の平等の要請は、衆議院議員選挙のそれより、後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。

昭和22年から平成17年まで及び平成21年から平成24年までの約61年間、政権与党は、衆議院で3分の2以上の議席を占めておらず、法律案は両院が可決しない限り法律として成立しなかった（憲法59条1項、2項）。また、この61年間に衆議院の多数意見と参議院の多数意見が最

終局面まで対立した法律案が15個あったが、衆議院が参議院の修正案に同意して法律となったのが9個であり、廃案になったのが6個である。このように、衆議院と参議院は全く同等の院として、又は参議院の多数意見が衆議院のそれに優越するものとして、参議院は最終決定権を有している。

5 また、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、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判示している。

したがって、本件選挙当時の最大較差（3.03倍）は、衆議院のそれ（2.08倍）より後退しているので、本件選挙は違憲である。

10 ウ 平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決は、不当に判例変更をしている。

令和2年大法廷判決は、選挙投票日以降「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ていない」ことを考慮して、令和元年選挙を違憲状態ではないと判断している。しかし、選挙の「違法判断の基準時」は処分時である選挙投票日であるはずであり、投票日後の事情を考慮して違憲性の判断をすることは、論理矛盾である。この点、最高裁昭和49年（行ツ）第75号同51年4月14日大法廷判決・民集30卷3号223頁（以下「昭和51年大法廷判決」という。）は、昭和47年12月10日施行の衆議院議員選挙について、昭和50年法律第63号によれば、一票の最大較差は4.83倍から2.92倍に縮小したものの、
15 上記選挙の投票日には上記法律が未施行であったことから、これを違法判断の事情として考慮しなかったものであり、令和2年大法廷判決は、昭和51年大法廷判決の違法判断の基準時を不当に変更するものである。

25 平成29年大法廷判決は「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れないとしたものではない」と判示したが、これは平成26年大法廷判決が「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、（中略）上記制度の仕組み自体の見直しが必要である」と判示し、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとする判例拘束性を有する判断と矛盾する不当な判例変更であったが、令和2年大法廷判決は、平成29年大法廷判決の上記判示に従っておらず、平成26年大法廷判決の上記判示に従ったものと解される。

エ 平成26年大法廷判決は、当該定数配分規定が違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合でも、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えたとは認められないとして選挙は違憲とはいえないとの「合理的期間論」の判断基準を示したが、憲法98条1項により、憲法に反する選挙は違憲無効とされるのであり、上記の判例としての「合理的期間論」の判示部分も、憲法98条1項により、無効であると解される。

オ 最高裁昭和59年（行ツ）第339号同60年7月17日大法廷判決・民集39巻5号1100頁（以下「昭和60年大法廷判決」という。）の判示する事情判決の法理（昭和51年大法廷判決も同旨）は、①提訴された選挙は、全選挙区の中の一つの選挙区選挙のみであり、かつ、②比例代表選挙は存在しなかったという二つの事情の下での利益衡量により、違憲の選挙を有効と判断した。しかし、本件選挙については、昭和51年大法廷判決と比較して、①定足数（憲法56条1項）を満たす比例代表選挙選出の参議院議員（100人）が存在し、かつ、②全45選挙区で各原告が提訴したという事情がある。これらの事情の下では、参議院の全45選挙区選挙について違憲無効判決が言い渡されても、定足数を満たす比例代表選挙により選出された比例代表議員（100人）が存在するので、参議

院は国会活動を行うことができる。したがって、裁判所は、昭和51年大
法廷判決及び昭和60年大法廷判決の場合と異なり、逆に、事情判決の法
理に従って、利益の比較衡量をした上で、本件選挙が憲法98条1項によ
り無効である旨の判決をする憲法76条3項及び99条に基づく義務を負
う。

5

(被告らの主張)

(1) 本件訴訟の判断枠組み

憲法は投票価値の平等を要求しているが、選挙制度の仕組みの決定につい
ては国会に広範な裁量が認められ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
することの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になっても、憲法に違反しない。

10

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、均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保し
ようとするところにある。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いるが、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、それ以外の諸要素も十分に考慮することが求められる。

15

20

25

そうすると、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、参議院の独自性のほか、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、
5 当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られる。

- (2) 本件選挙当時において、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

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
10 較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、当該選挙制度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等に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長
15 年における歴史を通じて、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。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）を避けることに資
20 する。

そして、衆議院の小選挙区制度については、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
25 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）が廃止され、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、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おり、憲法が二院制を採用した趣旨にも沿うものとして合理性を有する。仮に参議院についても衆議院と同様な厳格な人口比例に基づく選挙制度しか採り得ないのであれば、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。

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を判断した平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿い、一部の選挙区について二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平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」という。）による改正（以下「平成27年改正」という。）を行ったことにより、国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となり、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年大法院判決においても、最大較差が3.08倍であった平成27年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）について、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度に著しい不平等状態であったとはいえない旨判示された。

平成30年改正は、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人増員したものであり、国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は、2.99倍にまで縮小しつつ、参議院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、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り、憲法が二院制を採用した趣旨に沿う。

令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決は、平成27年改正法が数十年間にわたり5倍前後で推移してきた最大較差を約3倍にまで縮小させたものであり、平成30年改正法が参議院選挙制度改革について容易に成案が得られない状況下において、合区を維持して僅かに較差を是正しており、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と評し、令和元年選挙当時、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旨判示した。

令和元年選挙当時、選挙区間の最大較差は3.00倍であり、最も有権者数が少なかった選挙区と比べて較差が3倍以上になった選挙区は一つであった。平成30年改正法の成立以降に法改正は行われていないものの、本件選挙当時においても、選挙区間の最大較差は3.03倍であり、また較差が3倍以上となった選挙区は三つにとどまるものであって、平成27年改正法及び平成30年改正法により実現された定数配分規定の合憲性は、本件選挙当時においても維持されたといえる。

参議院は、憲法上、3年ごとに議員の半数が改選されるとされているため、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分しており、衆議院と比して、選挙制度の改革に様々な技術的制約が存在する。そうした中でも、国会は、選挙制度改革に向けた努力を続け、平成27年改正により合区が導入されるなどした結果、投票価値の不均衡が大きく改善された。しかし、合区については、合区の対象となった県相互間ではその課題や利害等が一致するとは限らず、そうした場合に当該合区から選出された参議院議員が両県の意見を集約して国政に反映することは事実上困難であり、仮に人口の大きい県の意見に従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と思われるなど、様々な問題が指摘されている。実際にも、令和

元年選挙及び本件選挙においては、合区の対象となった県の多くで投票率の低下がみられるなど合区が導入されたことによる弊害が指摘されており、合区に対する反対意見は今も根強く存在する。しかしながら、立法府においては、平成27年改正法に、参議院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旨の附則を置いたり、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（以下「参議院特別委員会」という。）により、平成30年改正後も参議院選挙制度改革に向けた検討を引き続き行う旨の附帯決議を行っている。

令和2年大法院判決後も、国会においては、参議院改革協議会が組織され、参議院の在り方や参議院選挙制度の改革等に関し、各会派の間で活発な議論が交わされ、参議院選挙制度の改革に関する議論を本件選挙後に維持することとされた。また、参議院憲法審査会においては、合区問題を中心に、各会派による意見交換や大学教授ら専門家からも意見聴取等が行われた。

以上の諸点に照らせば、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。

(3) 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

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あたっては、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など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。そして、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）として判断されるべきである。

本件では、平成27年改正により、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、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の不平等状態は解消されたところ、令和元年選挙については、そのような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年改正により定められた定数配分規定の下で施行され、令和2年大法廷判決により、当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているということとはできないと判示された。そして、本件選挙は、そのような平成30年改正後の定数配分規定に基づいて施行され、本件定数配分規定における人口に基づく最大較差は3.03倍、本件選挙当日の最大較差は3.03倍であり、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁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、令和2年大法廷判決により合憲と判断された令和元年選挙当時の最大較差とほぼ同じであったから、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はおよそ考え難い状況にあった。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と認識し得たとは到底いえないから、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態になったことを認識し得た時期（始期）が開始したとはいえ

ない。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実、後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることに応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、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。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。

なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員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人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

(2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最

大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。）が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成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。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において後記2(1)の基本的な判断枠組みを示した後、平成4年選挙について、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が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。

その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、上記の状態に至っていたか否か

につき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という。））、平成18年大法廷判決、平成21年大法廷判決）。もともと、平成18年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断努力が望まれる旨の、平成21年大法廷判決においては、当時の較差が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は現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

- (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、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だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、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、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われる

ことのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す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旨判示するとともに、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上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

(4) 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法の内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、同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の規定が置かれていた。

平成25年7月21日、平成24年改正法による改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

(5) 平成25年9月、参議院において同28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、上記の各案や参議院の各会派の提案等をめぐり協議が行われたが、各会派の意見が一致

しなかったことから、同年１２月２６日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。

(6) このような協議が行われている状況の中で、平成２５年選挙につき、平成２６年大法廷判決は、平成２４年大法廷判決の判断に沿って、平成２４年改正法による前記４増４減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差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、投票価値の不均衡について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には足りないものであったといわざるを得ず、したがって、同法による上記の措置を経た後も、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旨判示するとともに、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上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(7) 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を行ったが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、平成２７年５月２９日、各会派において法案化作業を行うこととされた。そして、各会派における検討が進められた結果、各会派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする①「４県２合区を含む１０増１０減」の改正案と②「２０県１０合区による１２増１２減」の改正案とにおおむね集約され、同年７月２３日、上記の各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、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て定数２人の選挙区とするとともに、３選挙区の定

数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、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の規定が置かれていた。

平成27年7月28日、上記①の改正案に係る公職選挙法の一部を改正する平成27年改正法が成立し、同年11月5日に施行された。同法による改正（平成27年改正）の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。（乙6、8の1・2）

(8) 平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（平成28年選挙）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、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、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（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、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とし、また、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規定しており、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国会の決意が示されるとともに、再び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などとして、平成28年選挙当時の定数



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、同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とした。

(9) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。

(乙8の4～6、乙21の8)

全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等が行われた。(乙24の2、25の1～5、26の1～3、27の1～5、28の3～6、29の2～4、31の3～7・9・14～22・24～28・30・35～56・58～60・63・74～78、84～99・102～125・145～149・151、153～168・170・203～235)

平成28年選挙施行後の平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、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を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。選挙制度に関する専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区(以下「ブロック選挙

区」という。) とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。同委員会は、平成30年5月、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。(乙9～13、14の1・2、19、20)

平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分すること、及び比例代表選出議員の定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、各会派代表者懇談会における協議等が行われたが、各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。平成30年7月11日、参議院特別委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「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」との附帯決議がされた。同年7月18日、上記法律案どおりの平成30年改正法が成立し、同年10月25日に施行された。同法による公職選挙法の改正(平成30年改正)の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.9

9倍となった。(乙7、16の1～7、17～20)

(10) 令和元年7月21日、平成30年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙として、令和元年選挙が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は、福井県選挙区と宮城県選挙区との間の1対3.00倍であり、また、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は宮城県選挙区のみであった。令和元年選挙において、合区の対象となった4県のうち徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低の投票率となったほか(全国平均48.80%、徳島県38.59%、高知県46.34%、鳥取県49.98%、島根県54.04%)、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった(全国平均2.53%、徳島県6.04%、高知県3.30%、鳥取県3.49%、島根県3.75%)。(乙4の1～3、7、22の7～9)

(11) 令和2年大法廷判決は、要旨次のとおり判示して、令和元年選挙当時、平成30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、当該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と結論づけた。

① 平成30年改正の内容は、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、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用し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り、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(令和元年選挙当時は3.00倍)となった。

② 平成30年改正法の内容は、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り、他方、同法には平成27年改正法に置かれた附則のような規定が設けられておらず、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ものの、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な言及はない。

③ 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し難く、後記2(2)で指摘するような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るところ、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。

④ しかしながら、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が存在する中で、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に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。

⑤ 参議院選挙制度改革に際しては、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、その実現は漸進的にならざるを得ない面があり、立法府の検討過程において不均衡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 (12) 令和元年選挙を受け、全国知事会は、令和元年7月24日、投票率の低下
など合区を起因とした弊害は更に深刻度を増しているとして、合区の確実な
解消を強く求める意見を表明する決議を採択した。また、全国都道府県議会
議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長
会においても、合区の解消や都道府県単位による選挙区選挙を求める決議等
が行われた。(乙22の1～10、24の7・8、25の6～9、26の4
～9、27の6～11、28の7～14、29の5～9)

10 (13) 参議院においては、令和3年5月14日、各会派代表による参議院改革協
議会が設置され、同月から令和4年6月までの間、合計13回にわたり、参
議院の在り方、参議院選挙制度、議員の身分保障などに関する検討が行われ
た。参議院の在り方に関する議論では、「多様な民意の反映」、「地方代表
的な性格」、「参議院の独自性の発揮」という視点から各会派の意見が整理
された。その上で、参議院選挙制度について、各会派からは、投票価値の平
等を最大限に尊重すべきであることに異論はなかったが、多様な民意や参議
15 院議員の地域代表的な性格を具体化するための選挙制度の在り方について、
選挙区と比例区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、選挙区
を完全に比例区とすべきとの意見、都道府県選挙区制をブロック制に移行す
べきとの意見等が出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。
同協議会は、参議院議長に対し、令和4年6月8日付けで本件報告書を提出
20 するとともに、本件選挙後に改めて各会派の協議の場を設けることを要望し、
参議院選挙制度の改革に関する議論を継続することを確認した。本件報告書
は、参議院改革協議会作成の6項目(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るところ、
25 同報告書には、参議院選挙制度改革について、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ことに関する記述や、各会派ごとの選挙制度

改革の具体案の記述は見当たらない。(乙34)

令和4年5月及び同年6月に2度にわたって開催された参議院憲法審査会において、参議院選挙制度に関し、合区問題を中心として各会派による意見交換が実施された。各会派からは、投票価値の平等は唯一絶対の基準ではないところ、都道府県が歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的にも意義と実体を有し、国民にとって重要な役割を果たしてきたことから、全国比例選挙と都道府県を単位とする地方選出によって構成する価値を堅持して合区の解消を求める意見、憲法が求める投票価値の平等という価値と地域代表的性格の調和の観点から、全国を11ブロックに分けた大選挙区制の実現を求める意見、一部の都道府県が対象となる合区は不公平であり、多様な民意を議会に反映させる比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見等が出されたものの、意見の一致をみることはなく、成案を得るには至らなかった。(乙35の1・2)

(14) 令和4年7月10日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での2度目の通常選挙として本件選挙が行われた。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区との間の1対3.03倍であり、また、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は神奈川県選挙区、東京都選挙区及び宮城県選挙区の3選挙区となり、当該3選挙区の選挙人数の合計は約2107万人であり、全有権者数約1億0501万人のうちの約20%を占めている。他方、本件選挙において、合区の対象となった4県のうち徳島県での投票率は全国最低となり(全国平均52.05%、徳島県45.72%、高知県47.36%、鳥取県48.93%、島根県56.37%)、無効投票率についても、上記4県ではいずれも全国平均を上回った(全国平均2.71%、徳島県3.41%、高知県3.65%、鳥取県3.94%、島根県2.76%)。(乙1~3)

2 争点(本件定数配分規定の合憲性)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は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。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記 1 (1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和 57 年改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改正後は選挙区選出議員）に分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和 22 年の参議院議員選挙法及び同 25 年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、昭和58年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところであり（令和2年大法廷判決参照）、当裁判所も、基本的な判断枠組みとしてこれと同様に考えるものである。

5 (2) 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年ごとにその半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄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
10 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。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
15 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おり、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする
ことも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

20 また、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えず、投票
25 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（令和2年大法廷判決参照）。

(3) 本件選挙は、平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成30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令和元年選挙に引き続き、令和2年大法廷判決の言渡し後も法改正が行われることなく本件定数配分規定の下で施行されたものであり、選挙区間の最大較差は、令和元年選挙当時の3.00倍から本件選挙当時は3.03倍に拡大した。また、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、令和元年選挙当時には宮城県選挙区のみであったが本件選挙当時には神奈川県選挙区、東京都選挙区及び宮城県選挙区の3選挙区に拡大し、当該3選挙区の選挙人数の合計は約2107万人であり、全有権者数約1億0501万人のうちの約20%を占めるに至った。

(4) 前記1(8)のとおり、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見直し、人口の少ない一部の選挙区について初めての合区を行うことにより、数十年にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差を2.97倍（平成28年選挙当時は3.08倍）にまで縮小させたことは平成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較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、平成27年改正法附則7条において、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規定していることを指摘して、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国会の決意が示されているとして、平成28年選挙当時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した。

また、前記1(11)のとおり、令和2年大法廷判決は、平成30年改正につき、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、定数を2人増員して較差の是正を図ったものであり、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年当時は3.08倍）

は僅かではあるが更にこれを縮小して2.99倍（令和元年選挙当時は3.00倍）となったものの、附帯決議の中でも較差の是正等について明確に言及されていないなど、立法府に求められる較差の更なる是正やこれを再び拡大させないための取組が大きな進展を見せているとはいえないと指摘した上で、なお、上記のとおり僅かではあるが更に較差を是正しているなどの事情に鑑みて、令和元年選挙当時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した。

このように平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決は、2合区を導入するなどして較差の是正を図った平成27年改正により、数十年にもわたり5倍前後で推移していた選挙区間の較差を約3倍に縮小したことは、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たものといえるものの、較差が約3倍に縮小したことから直ち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はいえないと判示することなく、立法府が更なる較差の是正に向けての決意を示し又は僅かではあっても更に較差を是正していることなどの事情も総合して、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たものということができる。立法府自らが平成27年改正法附則7条において、次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たとおり、約3倍に縮小した平成27年改正自体が「選挙制度の抜本の見直し」であったとみることはできないというべきである。そして、僅かではあるが更に較差を縮小した平成30年改正後も、令和2年大法廷判決が示すように、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いわなければならない。

(5) 確かに、令和2年大法廷判決が指摘するように、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの合区の解消を強く望む意見が存在する中で容易に成案を得ることができないことや、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から、その実現が漸進的にならざるを得ない面があるのであり、この指摘は、選挙制度の改革には著しい困難を伴うことを踏まえたものであると考えられる。

しかしながら、参議院は、憲法上、衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を反映する責務を負うものであるところ、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当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、国の内外で解決困難な課題が増大し、参議院の役割がこれまでも増して大きくなっている中、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課題であるといえる。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り、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることなどの制約はあるものの、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し難いところである（令和2年大法廷判決参照）。この点において、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が、参議院の選挙制度の構築についての国会の裁量権行使の合理性を判断するに当たって、長年にわたる制度及び社会状況の変化を考慮すべき必要性を指摘し、その変化として、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものとなってきたこと、国政の運営における参議院の役割が増大してきていることに加え、衆議院については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倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていることなどを挙げ、参議院について都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえず、なくなっている旨を指摘するとともに、都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続く中で上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていたと判示した趣旨の重要性を改めて想起すべきである。さらに、昭和58年大法院判決以降、累次の大法院判決によって参議院議員選挙の定数配分規定の合憲性に関する判断の枠組みは基本的に維持されながらも、平成16年大法院判決、平成18年大法院判決、平成21年大法院判決及び平成24年大法院判決と続く一連の大法院判決により、投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきたところであり（平成26年大法院判決参照）、上記の平成29年大法院判決及び令和2年大法院判決における立法府に較差の更なる是正を図ることや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ると説示された趣旨は、そのように投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになってきていることを前提として十分踏まえらるべきこととなる。

(6) 前記1(13)のとおり、参議院においては、令和2年大法院判決の言渡しがされた後の令和3年5月、参議院改革協議会が設置され、同月から令和4年6月までの間、合計13回にわたり、参議院の在り方、参議院選挙制度、議員の身分保障などに関する検討が行われたが、参議院選挙制度の在り方について、現行制度を維持すべきとの意見、選挙区を完全に比例区とすべきとの意

見、都道府県選挙区制をブロック制に移行すべきとの意見等が出されて意見の集約はできず、投票価値の不均衡を縮小させることに関する具体的な方向性が示されることはなかった。また、令和4年5月及び同年6月には参議院憲法審査会が開催され、参議院選挙制度に関し、合区問題を中心として意見交換がされたものの、具体的な方向性は示されなかった。

その結果、平成30年改正後に参議院選挙制度改革に係る法律が新たに立法されることはなく、本件選挙は、平成30年改正法による本件定数配分規定の下で行われた2回目の選挙となり、前記(3)のとおり、選挙区間の最大較差は、令和元年選挙当時の3.00倍から本件選挙当時は3.03倍に拡大し、また、選挙区間の較差が3倍を超える選挙区が3選挙区に拡大し、当該3選挙区の選挙人数の合計は約2107万人であり、全有権者数約1億0501万人のうちの約20%を占めるに至っている。これは、平成29年大法院判決及び令和2年大法院判決が、立法府において、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、更なる較差の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るとした趣旨に沿わない立法状況のまま、本件選挙に至ったものというほかはない。

そうすると、憲法の予定している司法権と立法権との関係に由来するものとして、裁判所が選挙制度の憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが憲法上想定されていると解される（平成26年大法院判決参照）趣旨に照らし、平成29年大法院判決及び令和2年大法院判決の趣旨に沿わない立法状況のまま施行に至った本件定数配分規定下での本件選挙は、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の下施行されたものと判断するのが相当である。

(7) もっとも、前記(1)において説示したとおり、本件選挙において、本件定数

配分規定により生じた選挙区間の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としても、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合において、違憲と評価されるべきである。そして、当該選挙までの期間内にその是正がされ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（平成26年大法廷判決参照）。

平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決は、それぞれ選挙区間の最大較差が約3倍の状況において施行された平成28年選挙及び令和元年選挙について、国会の投票価値の不均衡の是正に向けた姿勢に対する評価を踏まえつつ、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た。

そうすると、平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決において、立法府に較差の更なる是正を図ることや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ると説示したことを踏まえても、令和2年大法廷判決が説示するように、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を踏まえる必要があり、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ず、また、平成27年改正において新たに導入された合区については、合区の対象となった県の多くで投票率の低下が見られるなど、合区が導入されたことによる

弊害が指摘され、合区の解消を強く望む意見も多く存在するといった諸事情の下では、本件選挙が施行される前に本件定数配分規定の改正がされなかっ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とはできない。

5 (8) これに対し、原告らは、①憲法56条2項、②憲法1条及び前文第1項第1文後段、③憲法前文第1項第1文前段を根拠として、本件選挙は憲法の保障する一人一票の原則による人口比例選挙に反して無効であるなどと主張し、他に各種の主張もするが、以上に説示したところと異なる主張は、いずれも採用することができない。また、被告らは、本件選挙は違憲の問題が生ずる
10 程度の投票価値の著しい不平等状態に至っていたとはいえない旨を主張するが、その限度において採用することができない。

3 よって、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第2民事部

15

裁判長裁判官

渡部 勇次

20

裁判官

山口 和宏

25

裁判官

澤田 久文

令和4年10月25日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

令和4年（行ケ）第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月13日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の愛知県選挙区、岐阜県選挙区及び三重県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要等

- 1 本件は、令和4年7月10日に施行された参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、愛知県選挙区、岐阜県選挙区及び三重県選挙区（以下、併せて「本件各選挙区」という。）の選挙人である原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、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2を含め、「定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の本件各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提事実

当事者間に争いのない事実、当裁判所に顕著な事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の各事実が認められる。

(1) 本件選挙の施行

本件選挙は、令和4年7月10日、平成30年法律第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3の参議院定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)に基づき施行された。

(2) 当事者

原告 〃 は本件選挙の愛知県選挙区の、原告 〃 は本件選挙の岐阜県選挙区の、原告 〃 は本件選挙の三重県選挙区の各選挙人である。

(3) 本件選挙当日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.03(以下、較差に関する数値は、全て概数である。)であり、愛知県選挙区は2.41、岐阜県選挙区は2.59、三重県選挙区は2.32であった(乙1)。

3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反し無効か。

4 争点についての当事者の主張の要旨

(1) 原告らの主張

ア 本件定数配分規定は、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反しており、憲法98条1項により無効である。

イ 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だし難く、本件選挙当時の各選挙区間の議員1人当たりの有権者数較差3.03は、衆議院のそれより後退しており、本件選挙は違憲である。

ウ 最高裁平成26年(行ツ)第155号、第156号等同年11月26日判決・民集68巻9号1363頁(以下「平成26年大法廷判決」という。)では、①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均衡状態に至っているか

否かを審査し、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かを審査して、違憲性を判断しているが、上記②の審査基準は、憲法98条1項に違反する。

エ 令和3年に設置された参議院改革協議会において、各会派は、平成25年以降継続的に行われてき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ており、立法府は、本件選挙の時点で、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、是正を指向する姿勢を失っており、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号211頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）に照らしても、本件選挙は違憲状態である。

オ 本件選挙が違憲無効とされても、社会的に不都合又は社会的混乱は生じないから、事情判決の法理によっても、本件選挙は、憲法98条1項により、その効力を有しない。

(2) 被告らの主張

ア 国会の定めた定数配分規定が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ったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られる。

イ 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ところ、平成27年法律第60号による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）により、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24

年大法廷判決」という。)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、その後の平成30年改正により、投票価値の不均衡が更に是正された。最高裁平成29年(行ツ)第47号同29年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)及び令和2年大法廷判決においても、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はなかった旨判断された。本件選挙時においても、最大較差は3.03にとどまるなど、平成28年7月10日に施行された参議院議員通常選挙(以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「平成28年選挙」という。)当時及び令和元年7月21日に施行された通常選挙(以下「令和元年選挙」という。)当時と比較して投票価値の不均衡が大きく拡大した状況は認められなかった上、国会は、現在も参議院選挙制度改革の検討を継続する方針を示し、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しているところである。こうした事情を併せ考慮すると、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。

ウ 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から、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が開始していたとは認められない。また、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はなかったとはいえないから、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っ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3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実、当裁判所に顕著な事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の各事実が認められる。

(1) 参議院議員の選挙制度の仕組み（乙5、6）

ア 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、前者については全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、後者については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていること（46条）に応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。

イ 昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数が2人増えたほかは、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。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。

なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）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、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員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人とに区別されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたにすぎない。

ウ その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）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、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

(2) 平成19年までの選挙区間の最大較差の推移等

ア 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により拡大を続け、平成4年7月に施行された通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう）が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成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。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から平成19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。（乙5ないし7）

イ しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、

最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において、後記2(1)の基本的な判断枠組みを示した後、平成4年選挙について、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が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年7月に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。））。もともと、平成18年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、平成21年大法廷判決においては、当時の較差が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つて、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は現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

(3) 平成22年7月施行の通常選挙に係る平成24年大法廷判決等

平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時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とはできないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、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く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、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、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応じていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値に大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す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旨判示するとともに、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上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した（乙7）。

(4) 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された（以下「平成24年改正」という。）。同法の内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、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の規定が置かれていた。

平成25年7月21日、平成24年改正による定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった（乙7）。

(5) 平成25年9月、参議院において平成28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、上記の各案や参議院の各会の提案等をめぐり協議が行われたが、各会派の意見が一致しなかったことから、同年12月26日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。

(6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、平成26年大法院判決は、平成24年大法院判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙

区間の最大較差については平成24年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、投票価値の不均衡について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には足りないものであったといわざるを得ず、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、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旨判示するとともに、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上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(7) 平成27年改正に至る経緯やその内容等

ア 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を行ったが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、平成27年5月29日、各会派において法案化作業を行うこととされた。そして、各会派における検討が進められた結果、各会派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする①「4県2合区を含む10増10減」の改正案と②「20県10合区による12増12減」の改正案とにおおむね集約され、同年7月23日、上記の各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、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て定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、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の規定が置かれていた。(乙6、乙8の1・2)

イ 平成27年7月28日、上記①の改正案に係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。)が成立し、同年11月5日に施行された。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった(乙7)。

(8) 平成28年選挙の施行等

ア 平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での初めての平成28年選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった(乙7、乙8の3)。

イ 平成29年大法院判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな格差が継続する要因となっていた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、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(選挙当時は3.08倍)まで縮小するに至ったのであるから、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とし、また、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規定しており、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えるなどとして、平成28年選挙当時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、同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とした。

(9) 平成30年改正に至る経緯やその内容等

ア 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等が行われた。(乙8の4～6、21の8、24の2、25の1、26の1、27の3、28の1、29の2)

イ 平成28年選挙施行後の平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、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を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。選挙制度に関する専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区(以下「ブロック選挙区」という。)とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行

った。しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。

同委員会は、平成30年5月、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。（乙9ないし13、14の1・2、15、19、20）

ウ 平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分すること、及び比例代表選出議員の定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、各会派代表者懇談会における協議等が行われたが、各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、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（以下「参議院特別委員会」という。）において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。同年7月11日、参議院特別委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「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」との附帯決議がされた。（乙16の1～7、17ないし20）

エ 平成30年7月18日、上記法律案どおりの平成30年改正法が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果、平成27

年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった(乙7)。

(10) 令和元年通常選挙の施行等

ア 令和元年7月21日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での初めての令和元年選挙が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった(乙4の1、乙7)。令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低の投票率となった(乙4の2、乙22の6・7)。また、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった(乙4の3、乙22の8・9)。

イ 令和2年大法廷判決は、令和元年選挙が平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成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とした上で、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維持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、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ものの、平成30年改正の経緯及び内容等を踏まえると、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、また、その実現は漸進的にならざるを得ない面があるから、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とし、このような事情を総合すれば、令和元年選挙当時、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ないとした。

(11) 令和元年選挙後の参議院選挙制度改革に向けた取組み等

ア 全国知事会は、令和元年7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」等と指摘し、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22の3の1ないし3、乙24の7）。このような合区を解消し、都道府県単位による代表が国政に参加することができる選挙制度を求める動きは、その後も続いた（乙24の8・9、乙25の6ないし8、乙26の4ないし8、乙27の6ないし9、乙28の7ないし11、乙29の5ないし7、乙31の236ないし243・250ないし252・255ないし257）。

イ 参議院では、令和3年5月14日、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に参議院改革協議会が設置され、同月から令和4年6月までの間、合計13回にわたって、各会派からなる14名の協議員によって、参議院の在り方、参議院議員選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する検討が行われた。参議院改革協議会では、参議院の在り方に関して、学者や元最高裁判所裁判官の参考人から、意見や提言を聴取したほか、各協議員間で意見交換が重ねられ、多様な民意の反映、地方代表的な性格、参議院の独自性の発揮という視点から各会派の考えるところが整理された。その上で、参議院議員選挙制度について、各会派からは、投票価値の平等を最大限に尊重すべきであることに異論は出なかったが、多様な民意や参議院議員の地域代表的な性格を具体化するための選挙制度の在り方について、選挙区と比例区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、完全比例区制を導入すべきとの意見、都

道府県選挙区制とブロック制に移行すべきとの意見等が出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。同協議会は、令和4年6月8日付けで、論点に関する議論を整理した報告書を取りまとめて議長に提出し、本件選挙後、参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された（甲154、乙34）。

ウ 令和4年5月及び6月に開かれた参議院憲法審査会において、参議院選挙制度に関し、合区問題を中心として、大学教授2名から意見を聴取するとともに、各会派からなる協議員による意見交換が実施された。意見交換において、各会派から、合区の解消を求める意見に加え、全国11ブロックに分けた大選挙区制の導入を求める意見、比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見などが述べられ、二院制を採用した憲法の趣旨を踏まえ、いかなる具体的な選挙制度によって、その趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させるかについて議論が行われた（乙35の1・2）。

(12) 本件選挙の施行等

令和4年7月10日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での通常選挙として、本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった。本件選挙において、合区の対象となった徳島県の投票率は全国最低となり、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回った。（乙2）

2 判断の枠組みについて

- (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のかについての決定を

国会の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。

憲法が二院制を採用して衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和57年改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改正後は選挙区選出議員）に分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選出するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

- (2) 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

その半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、立法をはじめとする多くの事柄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。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関与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おり、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする事、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものである。

また、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態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えず、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。

- (3) これに対し 原告らは、本件定数配分規定は、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反しており、憲法98条1項により無効である旨主張する。しかしながら、前記(1)で説示したとおり、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り、国会が具体的に定めた

ところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

また、原告らは、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く、本件選挙当時の各選挙区間の議員1人当たりの有権者数較差3.03は、衆議院のそれより後退しているとして、本件選挙は違憲である旨主張する。しかしながら、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものであることは前記(2)で説示したとおりであり、選挙制度の仕組みが異なる以上、衆議院議員の選挙における投票価値と参議院議員の選挙における投票価値を単純に比較することはできない。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

さらに、原告らは、平成26年大法院判決が採用した2段階の判断枠組みが憲法98条1項に違反する旨主張するが、独自の見解であり、採用することはできない。

3 本件選挙について

- (1) 本件選挙は、平成29年大法院判決の言渡し後に成立した平成30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、総定数を増やした上で、選挙区選出議員については、平成27年改正による4県2合区を維持したまま、埼玉県選挙区を2人増員することを内容とするものであった。

平成27年改正により導入された合区は、総定数を大幅に増やす方法を取

ることにも制約があった中、半数改選という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を縮小することを可能とするものであったが、その対象となった県における投票率の低下及び無効投票率の上昇と合区との関連性を指摘し、その解消を強く望む意見も存在した。このような状況の下、平成28年選挙施行後、参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に関する専門委員会において、一票の較差、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について議論が行われ、合区制度の是非や、都道府県を単位とする選挙区に代えてブロック選挙区を導入すること等の見直し案についても幅広く議論が行われた。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、令和元年選挙に向けて平成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、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用し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年改正による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、令和元年選挙当時3.00倍、本件選挙当時は3.03倍といずれも僅かであるが減少した。

前記1(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示した。そして、前記1(10)のとおり、令和2年大法廷判決は、令和元年選挙が平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成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とした上で、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維持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、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ものの、平成30年改正の経緯及び内容等を踏まえると、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、また、その実現は漸進的にならざるを得ない面があるから、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とし、このような事情を総合すれば、令和元年選挙当時、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ないと判示した。本件選挙は、平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成30年改正法における本件定数配分規定の下で、令和2年大法廷判決の後に実施されており、その投票価値の不均衡については、平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決の判示した事情を踏まえた検討がされるべきである。

そこで検討すると、令和2年大法廷判決において、平成30年改正法において立法府における取組が大きな進展を見せているとはいえないと指摘されたにもかかわらず、令和2年大法廷判決後もそれが大きな進展を見せているとはいえず、本件選挙当時において、令和元年選挙当時と比較すれば僅かに選挙区間の較差が大きくなったことが認められる。しかしながら、平成30

年改正は、その改正の経緯及び内容等を踏まえると、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、合区を維持してではあるが較差を是正し、平成28年選挙当時の最大較差3.08倍を、令和元年選挙及び本件選挙において、いずれも僅かながら縮小させており、数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を縮小させた平成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えることができる。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、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。そして、立法府において、令和3年5月14日、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に参議院改革協議会が設置され、令和4年6月までの間、各会派からの14名の協議員によって、参議院の在り方、参議院議員選挙制度の改革、議員の身分保障等について、合計13回にわたって議論が重ねられ、最終的に各会派の意見の一致には至らなかったものの、本件選挙後には、参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された上、同年5月及び6月に開かれた参議院憲法審査会においても、二院制を採用した憲法の趣旨を踏まえ、いかなる具体的な選挙制度によって、その趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させるかについて議論が行われている。そうすると、立法府において、未だ、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。

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とはできない。

(2) これに対し、原告らは、令和3年に設置された参議院改革協議会において、各会派は、平成25年以降継続的に行われてき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ており、立法府は、本件選挙の時点で、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、是正を指向する姿勢を失っており、令和2年大法院判決に照らし、本件選挙は違憲状態である旨主張するが、上記(1)に照らし、採用することはできない。

4 以上のとおりであるから、本件定数配分規定は、本件選挙当時、憲法に違反するに至っていたということとはできない。

また、原告らのその余の主張について検討しても、上記判断を左右するに足りないといわざるを得ない。

第4 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないからこれらを棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第3部

裁判長裁判官 土 田 昭 彦

裁判官 西 野 光 子

裁判官 秋 吉 信 彦

