副　本

令和８年（行ツ）第９号　人口比例選挙請求上告事件

上 告 人

被上告人　　富山県選挙管理委員会ほか２名

意　見　書

令和８年４月２７日

最高裁判所大法廷　御中

被上告人ら指定代理人　　坂　本　三　郎

藤　澤　裕　介

廣　瀬　達　人

小野本　　敦

早　高　宏　平

大　谷　洋　史

藤　丸　　遊

野　津　佳　純

堤　　千雅子

目　　次

第１　事案の概要等..... 5
１　事案の概要..... 5
２　被上告人らの意見の要旨..... 6
(1) 定数配分規定の憲法適合性の判断枠組み（後記第３の１）..... 6
(2) 本件選挙時における選挙区間の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はいえないこと（後記第３の２）... 7
(3) いわゆる違憲状態にあったとした原判決を含む各高等裁判所判決の判断の誤り（後記第３の３）..... 14
(4) （予備的主張）仮に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判断されたとしても、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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３の４）..... 15
第２　本件の事実経過等..... 17
１　参議院の選挙制度創設当初の同制度の概要..... 17
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 18
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 18
４　平成１９年選挙における最大較差等..... 19
５　平成２２年選挙における最大較差等..... 19
６　平成２５年選挙における最大較差等..... 20
７　平成２７年改正に至る経緯及びその内容等..... 20
８　平成２７年改正に対する地方公共団体等の意見 22
９　平成２８年選挙における最大較差等..... 23
10　平成３０年改正に至る経緯及びその内容等 24
11　平成２７年改正及び平成３０年改正に対する地方公共団体等の意見 26
12　令和元年選挙における最大較差等..... 27

13　令和元年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見 27
14　令和元年選挙後の国会の取組等..... 29
15　令和４年選挙における最大較差等..... 31
16　令和４年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見 32
17　令和４年選挙後の国会の取組等..... 33
18　本件選挙の施行とその結果..... 36
19　本件選挙後の国会の取組等..... 36
第３　被上告人らの意見..... 37
１　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（定数配分規定の憲法適合性の判断枠組み）..... 37
２　本件選挙時における選挙区間の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えないこと..... 40
(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、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 .. 40
(2) 平成２７年改正は、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を解消したものであること..... 49
(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又は理由に基づき、国会に認められた裁量権の範囲内で、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..... 52
(4) 平成２７年改正法及び平成３０年改正法により較差是正を実現した状態が本件選挙時においても維持されていたこと 56
(5) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けて真摯な取組を継続させていること 58

(6) 結論..... 70
3 いわゆる違憲状態にあったとした原判決を含む各高等裁判所判決の判断の誤り..... 71
(1) 原判決を含む各高等裁判所判決の判断..... 71
(2) 都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の合理性について十分に考慮しなかったという誤りがあるもの..... 72
(3) 本件選挙までの国会の取組に対する評価の誤り 73
(4) 結論..... 75
4 (予備的主張) 仮に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の判断がされるとしても、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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..... 75
第4 結語..... 78

被上告人らは、上告人らの上告理由書に対し、次のとおり、被上告人らの意見を上申する。

第１　事案の概要等

１　事案の概要

本件は、令和７年７月２０日施行の参議院議員通常選挙における選挙区選出議員選挙（以下「本件選挙」といい、本件選挙以前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選挙のことをその施行年に応じて「平成○年選挙」、「令和○年選挙」などという。）について、富山県選挙区、石川県選挙区及び福井県選挙区の各選挙人である上告人らが、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に定められた定数配分規定（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２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、これに基づく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、公職選挙法２０４条に基づき、これらの選挙の無効を求める事案である。

本件選挙において、選挙当日の選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差（以下、選挙人数を基準とした較差を単に「較差」といい、人口を基準としたそれを「較差（人口）」という。）は、議員一人当たりの選挙人数が最少の選挙区である福井県選挙区を１とした場合、最多の神奈川県選挙区は３．１２７（以下、概数で「３．１３」と表記し、以下に掲記する較差（人口を基準とするものを含む。）に関する数値は同様に表記する。）であり、また、上告人髙倉正が属する富山県選挙区は１．３８、上告人田中傑が属する石川県選挙区は１．４９、上告人永田康弘が属する福井県選挙区は１．００であった（乙第１号証）。

2　被上告人らの意見の要旨

(1) 定数配分規定の憲法適合性の判断枠組み（後記第３の１）

憲法は、投票価値の平等を要求しているが、他方で、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どのような選挙制度を採用するかの決定を国会の広範な裁量に委ねているのであって、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又は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想定されているというべきである。すなわち、憲法は、参議院については、衆議院が多数決原理に基づいて国政の在り方を決定する際の行き過ぎを抑制する「良識の府」、「再考の府」として機能させることを想定しているから、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を求めているものと解される。

そうすると、国会の定めた定数配分規定が憲法に違反すると判断されるのは、投票価値の不均衡が、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又は理由を考慮しても、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあって、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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ものと解すべきである。

以上の判断枠組みは、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。）以降の参議院議員通常選挙に係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) 本件選挙時における選挙区間の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はいえないこと（後記第３の２）

ア　参議院の選挙区選出議員選挙において、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

都道府県が有する歴史、都道府県が果たしてきた政治的、経済的、社会的、文化的な役割又は機能や、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、都道府県は、一つの政治的まとまりを有する行政単位として、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義や実体があり、一体感が醸成されているといえる。このような意義や実体等を有する都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、憲法が、参議院を通じて、多角的かつ長期的な視点からの民意を集約して国政に反映させ、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した趣旨に合致するものであって、選挙制度の仕組みを決定するに際し、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。

憲法（日本国憲法）の制定過程をみても、その審議の中で、都道府県を参議院の選挙区の単位とすることが取り上げられており、そのことを踏ま

えれば、憲法は、参議院の選挙制度における国会の裁量権の行使として、選挙区を都道府県単位とする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ものといえる。

確かに、参議院創設以来、参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県単位の選挙区割りを採用してきた中で、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て、都道府県単位の選挙区割りを見直すことが求められるようになった。しかし、都道府県単位の選挙区割りは国民に定着しており、世論調査でも都道府県単位で代表を選ぶべきとする意見も多く、当該選挙区割りを大きく変えることは、自己の居住する県に縁故があり、その地域の実情に通じた候補者に投票したいと考える国民の投票意識に悪影響を与えるなどのおそれがあり、現に、「２県合区制」（隣接する二つの県を合わせた選挙区（以下「合区」という。）を創設するもの。以下同じ。）採用以降、合区対象県において投票率の低下等の弊害が生じ、これが根強く残っていることからも、都道府県単位の選挙区割りの意義は今もなお十分に尊重されるべきである。

また、衆議院については市区町村の単位を基本とする小選挙区制度が採用されているのに対し、参議院については都道府県を選挙区の基本的な単位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る。したがって、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、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。

さらに、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市と地方と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、人口の多い都市部に居住する多数派の国民のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地方

に住む少数派の国民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の重要性が増してきている。すなわち、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、都道府県を基本的な単位とすることは、少数派の国民の意見を含む地域ごとの意見を集約し、国政に効果的に反映させることが期待できるという点においても合理性を有するものであり、選挙制度の構築に当たり、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的又は理由として十分に考慮されるべきものである。

イ　平成２７年改正は、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決で指摘されていた違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであること

国会は、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合区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。）による改正（以下「平成２７年改正」という。）を行った。

これにより、それまで最大較差が５倍前後で推移してきた状態から、国勢調査の結果による人口（ただし、国勢調査の総人口から外国人人口を除いた人口。以下同じ。）に基づく最大較差（人口）は２．９７倍（平成２２年国勢調査の結果による。平成２７年国勢調査の結果による場合は３．０７倍となる。）となり、上記各大法廷判決で指摘されていた不平等状態を解消した。

平成２７年改正後の定数配分規定の合憲性が争われた平成２８年選挙に係る最高裁判所平成２９年９月２７日大法廷判決・民集７１巻７号１１３

９ページ（以下「平成２９年大法廷判決」という。）においても、最大較差が３．０８倍であった平成２８年選挙時、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いえず、同定数配分規定は憲法に違反するに至っていたといえない旨判示された。

ウ　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又は理由に基づき、国会に認められた裁量権の範囲内で、合憲と判断された平成２８年選挙時における投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであり、平成２７年改正及び平成３０年改正により較差是正を実現した状態が本件選挙時においても維持されていたこと

現在の選挙区割りを定める平成３０年改正法は、平成２７年改正による選挙区割りを変更せずに合区を維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を２人増員する内容のものである。平成３０年改正により、最大較差は、平成２８年選挙時が３．０８倍であったのに対し、平成２７年国勢調査の結果による人口に基づいて２．９９倍にまで縮小した。このように、平成３０年改正法は、平成２７年改正による選挙区割りをあえて変更せずに合区を維持しつつ、議員定数を調整することにより投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものである。そして、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることが、国会において正当に考慮することができる政策的目的又は理由に基づくものであって合理性を有することは前記アのとおりであるから、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又は理由に基づき、投票価値の平等の要請との調和を実現したものといえ、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に認められた裁量権の範囲内で行われたものといえる。

平成３０年改正後の本件定数配分規定の合憲性が争われた令和元年選挙に係る最高裁判所令和２年１１月１８日大法廷判決・民集７４巻８号２１１１ページ（以下「令和２年大法廷判決」という。）においても、平成２７

年改正法が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約３倍にまで縮小させたものであり（平成２８年選挙時の最大較差は、３．０８倍であった。）、平成３０年改正法が、選挙制度の改革について、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に較差を是正しており、平成２７年改正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された。また、その後に施行された令和４年選挙に係る令和５年大法廷判決においても、平成２７年改正がされてから令和４年選挙までの約７年間、合区が維持され、これにより、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が３倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえないなどと指摘の上、平成３０年改正後の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あったものとはいえない旨判示されている。

そして、令和元年選挙時、最大較差は３．００倍であり、最も選挙人数が少なかった選挙区と比べて較差が３倍以上となった選挙区は一つであったところ、それ以降も、合区の解消を強く望む意見が存在する中でも平成２７年改正による選挙区割りを変更することなく合区を維持し続け、その結果、本件選挙時においても、最大較差は３．１３倍と令和元年選挙時と比較しても僅かな変化にとどまっている。このように、本件選挙においても、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえず、較差が３倍以上となった選挙区も令和４年選挙と同じ三つであって、数十年間にわたって継続していた過去の５倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正して３倍前後とした平成２７年改正及び平成３０年改正により実現した状態が本件選挙時においても維持されていたものといえる（本件選挙に至るまでの較差の推移は別紙参照）。

エ　参議院の選挙制度改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正の実現に向けて真摯な取組を継続させていること

参議院においては、憲法上、３年ごとに議員の半数が改選されるため、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分する必要があるほか、選挙区選出議員の定数が衆議院の小選挙区選出議員よりも少なく、大幅に定数を増員することも困難であるなど、衆議院と比して、投票価値の平等を保ちつつ全国の各選挙区に定数を配分する上での制約が大きい。そうした中でも、国会は、較差の是正に向けた努力を続け、平成２７年改正により合区を導入するなどした結果、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決にお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指摘されていた投票価値の不均衡を是正するに至った。

しかし、合区については、合区の対象となった県相互間における課題、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させ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、令和元年選挙及び令和４年選挙においては、合区の対象となった県の多くで投票率の低下が見られるなど、合区を導入し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。

このように、較差の是正を実現する選挙制度の仕組みを決するには様々な困難が伴う中、国会は、平成２７年改正法に、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において、平成３０年改正後も選挙制度の改革に向けた検討を継続する旨の附帯決議をするなどしていた。

また、平成３０年改正後の本件定数配分規定の合憲性が争われた令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決において、令和元年選挙時及び令和４年選挙時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旨判示された後も、国会は、参議院改革協議会等を設置し、選挙制度の改革について調査検討及び議論を継続させ、その中で、選挙制度の仕組みを決するための土台として、参議院の在り方についても調査検討及び議論を行い、現時点では成案が得られていないものの、全ての会派が本件選挙後にも参議院の在り方や選挙制度の改革等についての議論を継続させることを表明し、複数の会派が令和１０年選挙に向けて選挙制度の改革や較差の是正を実現することを表明するなどし、本件選挙後には、これらの表明どおり、令和７年１２月５日、「参議院の在り方と参議院選挙制度」を協議するため、参議院改革協議会（以下「令和７年協議会」という。）を設置した。

以上のとおり、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、較差の是正に向けた努力を続け、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないように適切に配慮しつつ、参議院の在り方や選挙制度の改革についての議論を継続させている。このような国会の真摯な取組からしても、本件選挙時において、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いうことはできない。

以上の点につき、令和５年大法廷判決は、較差の更なる是正を図る観点から都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、合区対象県において投票率の低下等がみられる状況があることを指摘し、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことをうかがわせ、代表民主制の下で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観点か

ら慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられると判示し、これに加えて、参議院の議員定数の見直しなどの方策を採ることにも様々な制約が想定されることも指摘し、これらの状況を踏まえ、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられることから、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとし、較差の拡大の防止等にも配慮して合区を維持した経緯に鑑み、具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、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示している。

そして、合区を創設した平成２７年改正後、合区対象県において、投票率の低下等の弊害がみられており、その合区による弊害は、本件選挙時においても、有意な改善がみられないまま、継続して生じており、やはり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観点からいえば、都道府県単位を基本とする選挙区を見直すことには慎重に検討すべき課題が依然として存在するといえ、国会が参議院の在り方を踏まえた選挙制度改革の検討等に時間を要したとしてもやむを得ないものであって、国会の取組が不適切であるとはいえない。

オ　結論

以上の諸点に照らせば、本件定数配分規定の下での本件選挙時における選挙区間の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至っているとまでは認められないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない。

(3)　いわゆる違憲状態にあったとした原判決を含む各高等裁判所判決の判断の誤り（後記第３の３）

本件選挙時の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（いわゆる違憲状態）にあったとした本事件の原判決を含む１１件の各高等裁判所判決の判断は、都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の合理性について十分に考慮しなかったという誤りがあるものが含まれているほか、いずれも本件選挙までの国会の取組状況についての評価を誤ったものである。

(4) （予備的主張）仮に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判断されたとしても、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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３の４）

ア　仮に裁判所において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判断されたとしても、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものであった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。

また、当該選挙までの期間内に不平等状態を是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものであったといえるか否かは、裁判所において当該選挙制度の下での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あるとの判断が示されるなど、国会において、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たことを認識し得た時期を基準（始期）とした上で、上記のとおり諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

イ　そこで、本件選挙までの事情をみると、現在の本件定数配分規定が定め

られた平成３０年改正以後、その下で行われた令和元年選挙及び令和４年選挙のいずれについても、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決で、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はいえないと判示された。

本件選挙は、上記の各選挙と同様に本件定数配分規定に基づいて行われたものであるが、本件選挙時の最大較差は１対３．１３であり、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。）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、上記のとおり合憲と判断された令和元年選挙時及び令和４年選挙時の最大較差と大きく異なるとはいえないものであったのであるから、国会において、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あると認識する契機はなかった。

したがって、万一、裁判所において、本件選挙時の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あったと判断されたとしても、国会において、本件選挙時までの間に、本件定数配分規定の下における投票価値の不均衡がそのような不平等状態に至ったことを認識し得たとはいえない。

この点をおいたとしても、較差の更なる是正等のため、参議院の議員定数を増加させる措置や、都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの措置を講ずることには困難が伴い、措置を講じた場合にも種々の弊害が生じることが想定される。したがって、国会が是正のために採るべき立法措置の検討等をすることに相応に長期の期間を要することはやむを得ないものというべきである。

むしろ、前記(2)エのとおり、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、投票価値の平等に配慮する努力を続け、

過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないように適切に配慮しつつ、参議院の在り方や選挙制度の改革についての議論を継続させてきたのであって、このような国会の真摯な取組からすれば、本件選挙までの期間内に不平等状態を是正する措置を講じなかったことが、国会の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。

以上のとおり、仮に本件定数配分規定の下での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あったと判断されたとしても、国会がこれを認識し得たとはいえず、国会が本件選挙まで議論を継続させていたこと等を踏まえれば、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不平等状態を是正する措置を講じ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。

第２　本件の事実経過等

１　参議院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。参議院議員選挙法の法律案の提案理由説明において、当時の大村清一内務大臣は、「全国選出議員は、学識経験ともに優れた全国的な有名有為の人材を簡抜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採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、選挙区ごとの議員定数については、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、参議院議員通常選挙に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人と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、選挙制度の仕組み自体に変更はなかった。

（以上につき、乙第９号証及び乙第１０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行われた過去の選挙における最大較差は、参議院議員選挙法制定当時の昭和２２年選挙の時点では１対２．５１であったものの、その後、昭和５２年選挙の時点では１対５．２６に拡大し、平成４年選挙の時点では１対６．５９にまで達する状況となった（乙第３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、同改正後の各選挙における最大較差は、平成７年選挙の時点で１対４．９７、平成１０年選挙の時点で１対４．９８であった（乙第３号証、乙第９号証及び乙第１０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、同改正後の各選挙における最大較

差は、平成１３年選挙の時点で１対５．０６、平成１６年選挙の時点で１対５．１３であった（乙第３号証、乙第９号証及び乙第１０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、平成１３年選挙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でき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年選挙における最大較差は、１対４．８６であった（乙第３号証、乙第９号証及び乙第１０号証）。

平成１９年選挙に係る平成２１年大法廷判決は、平成１９年選挙時、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、上記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付言した。

５　平成２２年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年選挙

における最大較差は、１対５．００であった（乙第３号証）。

平成２２年選挙に係る平成２４年大法廷判決は、平成２２年選挙当時、上記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、平成２２年選挙までの間に同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上記のとおり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、同改正後に施行された平成２５年選挙における最大較差は、１対４．７７であった（乙第３号証、乙第９号証、乙第１０号証及び乙第１１号証の１）。

平成２５年選挙に係る平成２６年大法廷判決は、平成２５年選挙時、上記定数配分規定の下での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るが、同選挙までの間に同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上記のとおりの不平等状態を解消する必要がある旨付言した。

７　平成２７年改正に至る経緯及びその内容等

(1) 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」並びに同検討会の下に「選挙制度協議会」を設置した上、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、同協議会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」等の種々の選挙区設定方法等について協議を重ねたものの、各会派の意見が一致するには至らなかった。

その後、上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、各会派の意見が一致する結論を得られなかった。

そこで、本会議に議論の場が移され、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。この改正により、平成２２年国勢調査の結果による人口に基づく最大較差（人口）は、１対２．９７に縮小された。

（以上につき、乙第３号証並びに乙第１１号証の１及び２）

(2) 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一部改めて合区を設けるなどしたものであり、具体的には、参議院の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とし、いずれも定数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（宮城県、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年改正法の法律案の発議者からは、

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た（乙第１１号証の１・１０ページ及び同号証の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、少ない方から順に鳥取県、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である旨説明されていた（乙第１１号証の２・８ページ）。

他方で、平成２７年改正法の法律案と同時に審議された「２０県１０合区」などを内容とする法律案（参第１２号。同法律案については、平成２７年改正法の法律案の可決により、議決を要しないものとなった。）に関しては、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１１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２７年改正に対する地方公共団体等の意見

参議院創設以来、初めて都道府県単位の選挙制度を一部改め、４県２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た（乙第３９号証の１ないし７、９及び１０）。

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等から、「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３７号証の１、３、４、６ないし１３、３９、４１、５８及び６０ないし８９）。

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３０号証の１及び乙第３４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のようにす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するとした意見の割合が３６．５パーセントと最多であった（乙第２９号証８ページ）。

９　平成２８年選挙における最大較差等

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３号証及び乙第１１号証の３）。

合区対象の鳥取県、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１１号証の４及び乙第３９号証の８）。また、それら４県における無効投票率は、島根県を除いて全国平均（２．６５パーセント）を相当程度上回り、高知県は全国で最高の６．１４パーセントとなった（乙第１１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っ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ったため、選挙への関心が高まらなかったこと、合区に対する有権者の不満がこうした投票行動につながったとみられることなどと報じられた（乙第１１号証の６・３３ページ及び乙第３９号証の８）。

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。

10　平成３０年改正に至る経緯及びその内容等

(1) 参議院は、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」（以下「平成２９年協議会」という。）を設置し、さらに、同年４月、平成２９年協議会の下に、選挙制度の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「平成２９年

専門委員会」という。）を設置した（乙第１２号証ないし乙第１６号証、乙第１７号証の１及び２、乙第２２号証並びに乙第２３号証）。

平成２９年専門委員会は、平成２９年５月から平成３０年４月までの間、１７回にわたり、選挙制度に関する調査検討を行い、同年５月７日、選挙制度の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報告書を平成２９年協議会に提出した（乙第１７号証の１及び２）。

その後、平成２９年協議会において、自由民主党から、①選挙区選出議員の定数を２人増加して１４８人とした上で、その２人を埼玉県に配分し、②比例代表選出議員の定数を４人増加して１００人とした上で、比例代表選出議員選挙において政党その他の政治団体が届け出る名簿にあらかじめ優先的に当選人となるべき候補者の順位を付することができる拘束式の特定枠の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行われた。その後、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、平成３０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律案を提出し、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２２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の２会派による法律案（参第１７号。以下「自民・無ク案」という。）や、公明党から出された全国を１１の区域に分けて大選挙区制を採用する案など、５法律案が７会派から発議されることとなった。これら法律案は、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、同月６日以降に質疑が行われ、最終的には自民・無ク案が多数をもって可決された。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、可決された（乙第１９号証の１ないし３及び乙第２０号証ないし乙第２３号証）。

自民・無ク案は、同月１１日、参議院本会議において討論が行われ、採決の結果、同案が可決された（乙第１９号証の４、乙第２２号証及び乙第２３号証）。

そして、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で可決された後、同月１８日、衆議院本会議における討論を経て可決され、平成３０年改正法が成立した（乙第１９号証の５ないし７、乙第２０号証、乙第２２号証及び乙第２３号証）。

(2) この改正により、選挙区間の最大較差（人口）は、平成２７年国勢調査の結果に基づいて、１対２．９９まで縮小された（乙第３号証）。

11　平成２７年改正及び平成３０年改正に対する地方公共団体等の意見

全国知事会、全国市長会及び全国町村会並びに全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会（以下「地方六団体」という。）や各地方公共団体からは、平成２７年改正後も、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いた（乙第２９号証ないし乙第３８号証。ただし、枝番のあるものはいずれも枝番のものを含む。）。

例えば、全国知事会においては、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指摘し、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３０号証の２ないし６及び乙第３１号証の１ないし５）。

また、平成３０年４月には、地方六団体から成る地方自治確立対策協議会により、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ていた（乙第３６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年選挙後においても、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た（乙第３７号証の５、１４ないし３８、４０、４２ないし５７、５９及び９０ないし１２４）。

12　令和元年選挙における最大較差等

平成３０年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おける最大較差は１対３．００であり、較差が３倍以上となった選挙区は一つであった（乙第５号証の１）。

令和元年選挙の投票率は、全体的に低下し、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５号証の２並びに乙第４０号証の８及び９）。また、無効投票率についても、徳島県では全国平均（約２．５３パーセント）を大きく上回る約６．０４パーセントを記録した（乙第５号証の３並びに乙第４０号証の１０及び１１）。

令和元年選挙に係る令和２年大法廷判決は、平成３０年改正につき、「参議院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」と判示し、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ず、平成３０年改正後の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結論づけた。

13　令和元年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見

令和元年選挙における投票率の低下及び無効投票率の上昇を受け、鳥取県ら合区対象４県の知事は、令和元年７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３７号証の２並びに乙第４０号証の２及び６）、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３０号証の７並びに乙第４０号証の３ないし５及び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４０号証の５）。

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、その後も続き、例えば、令和元年１０月には四国四県町村長・議長大会による同旨の決議がされ、同年１１月には全国市議会議長会及び全国町村議会議長会により同旨の決議等がされている（乙第３３号証の７、乙第３５号証の５及び乙第３７号証の１４３）。令和２年５月には中国地方知事会が、同年６月には全国知事会及び全国市長会が、同様に、合区に起因する弊害を指摘して合区の解消や都道府県単位の選挙区選出議員選挙を求める決議をし、同年７月にも、全国町村会及び全国市議会議長会が同旨の決定・提言を行った（乙第３０号証の８、乙第３２号証の５、乙第３３号証の８、乙第３４号証の９及び乙第３７号証の１２７）。

令和３年６月には、全国市長会が合区の根本的な解消と都道府県単位による選挙を求める決議を行い、同年７月には、全国都道府県議会議長会が同様の決議を行うなど、合区の解消を求める決議や提言が相次いで行われた（乙第３１号証の９及び乙第３２号証の７）。特に、合区対象４県を抱える中国地方及び四国地方において合区解消を求める意見が強く、中国地方知事会、四国４県議会正副議長会議、四国市長会といった地方レベルの団体に加え、個別の県や市町

村においても、同様の決議や提案が行われた（乙第３７号証の１２５ないし１４７）。

また、上記各決議等以外にも、投票率の低下について、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、合区を解消して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３９号証の９ないし１２並びに乙第４０号証の１及び８ないし１２）。

14　令和元年選挙後の国会の取組等

参議院は、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、各会派代表による「参議院改革協議会」（以下「令和３年協議会」という。）を設置し、令和３年協議会は、同月から令和４年６月までの間、１３回にわたって、参議院の在り方や選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する調査検討を行った。令和３年協議会においては、選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について、各会派間の共通認識を醸成することが肝要であるとの立場に立って議論が重ねられた。参議院の在り方に関する議論では、元最高裁判所裁判官、法律学者、政治学者等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。もっとも、多様性の中身については、地域的な多様性、職域的な多様性であるとの意見のほか、これまで国政に届きにくかった女性や、障害者等のマイノリティ、政治離れが進む若者の声を反映させていくべきとの意見、小会派の尊重が多様な民意の反映につながるとの意見、参議院議員と首長の兼職を認めてはどうかという意見が出された。また、多様性を反映させるための方法についても、都道府県にとどまらない多様な民意を反映できるようにするとの意見、請願審査や国会審議の在り方が重要であるとの意見が出され、参議院の地方代表的な性格についても、地域代表的な性格の選挙区選出議員と

職域代表の比例区選出議員との協同で議論を深めるべき、地方の問題への対処を参議院独自の役割と位置づけられるのではとの意見等がある一方で、参議院議員が憲法で全国民の代表と規定されており、参議院の独自性として、地方代表的な性格を求めることには無理があるとの意見もあった。参議院の独自性を発揮すべきであるとの意見について異論はなかったが、これを発揮するための方法については、様々な意見が出た。そして、選挙制度については、各会派から、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。令和３年協議会は、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、令和４年選挙後、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させ、更に議論を継続させることが確認された（乙第２４号証）。

これに加えて、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も、合区問題を中心として選挙制度に関する意見交換等が行われた。この場においても、各会派から、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に照らし、合区の解消を求める意見に加え、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導入を求める意見、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が、成案を得るには至らなかった（乙第２５号証

の１及び２）。

15　令和４年選挙における最大較差等

令和元年選挙と同じく平成３０年改正後の本件定数配分規定の下で施行された令和４年選挙における最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区の間の１対３．０３であり、較差が３倍以上となった選挙区は三つであった（乙第６号証の１）。令和４年選挙における全国の投票率は、約５２．０５パーセントであり、令和元年選挙時（約４８．８０パーセント）から上昇したものの、合区対象県である徳島県では、全国で最も低い投票率である約４５．７２パーセントを記録した。また、無効投票率についても、全国平均が約２．７１パーセントであったのに対し、合区対象県においては、鳥取県で約３．９４パーセント、島根県で約２．７６パーセント、徳島県で約３．４１パーセント及び高知県で約３．６５パーセントをそれぞれ記録し、いずれも全国平均を上回った（乙第６号証の２及び３）。

令和４年選挙に係る令和５年大法廷判決は、「平成２７年改正により、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３倍程度まで縮小し（中略）同改正がされてから本件選挙（令和４年選挙）までの約７年間（中略）合区は維持され、選挙区間の最大較差は３倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえない」とした上で、「合区の導入後に、その対象となった４県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組み（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み）を更に見直すに当たり、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐって、参議院の議員定数の

見直しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される。そうすると、国会が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる。」などとして、国会が具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、令和４年選挙時の選挙区間の最大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とはいえない旨判示し、平成３０年改正後の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結論づけた。

16　令和４年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見

全国知事会は、令和４年選挙後の令和４年７月２８日、「３度目となる合区選挙が実施され、鳥取県では、合区制度開始以降、連続で過去最低の投票率を更新する結果となった。島根県、徳島県、高知県の３県では前回を上回ってはいるものの、合区導入前と比べると低い水準のままであり、合区を起因とした弊害が常態化しており、深刻度が増している」と指摘し、合区を確実に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る旨の意見を表明する決議をした（乙第３８号証の１）。

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地方公共団体等の動きは、その後も続き、例えば、全国知事会は、上記決議のほか、令和５年７月２６日及び令和６年８月２日にも、上記決議と同様に「合区の確実な解消」を求める意見を表明する決議をした（乙第３８号証の２及び３）。

また、合区対象４県のそれぞれの県議会、市議会、町村議会等においても、上記各決議と同旨の決議が次々とされたほか、中四国地方９県の知事、中国経済連合会会長及び四国経済連合会会長による協議の場である「中四国サミ

ット」、中国地方知事会の知事会議及び四国知事会の四国知事会議においても、上記各決議と同旨の共同アピールや提言がされた（乙第３８号証の４ないし８）。

以上のほか、本件選挙直近における報道においても、合区対象４県の地方紙のみならず、全国紙を含む各新聞において、上記各決議と同旨の意見が取り上げられた（乙第４１号証の１ないし７）。

17　令和４年選挙後の国会の取組等

前記14の令和３年協議会の報告書において、令和４年選挙後、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、更に議論を継続させることとされていたことから、参議院は、令和４年選挙後の同年１１月１１日、令和３年協議会に引き続いて上記各事項の調査検討のため、再び「参議院改革協議会」（以下「令和４年協議会」という。）を設置し、令和４年協議会は、同年１２月１６日、選挙制度の調査検討のため、令和４年協議会の下に、各会派の代表からなる「選挙制度に関する専門委員会」（以下「令和４年専門委員会」という。）を設置した（乙第２６号証１及び５１ページ）。

令和４年専門委員会は、令和５年２月から令和６年６月までの間、１６回にわたって開催され、その中で、各委員間での協議に先立ち、参議院の在り方や、選挙制度の改革等について、元最高裁判所裁判官、憲法学者、政治学者、鳥取県及び高知県の各知事等からの意見聴取が実施された。このうち、鳥取県及び高知県の各知事からの意見聴取においては、鳥取県知事から「鳥取県の投票率は、かつては１番、２番を争っているところであり、隣の島根県もそうであった。ところが、合区を導入した途端に今では平均以下の３２位になっている。これは民主政治に対する信頼を県民が失いかけていることにほかならない。こんな選挙なら行かない方がいい、そう思うようになり始めており、残念ながらそういうことである。無効投票も合区を入れた途端に白票が増えている。」などといった意見が述べられ、また、高知県知事からも「投票率の低下、無効投票

の増大の大きな要因は、やはり１県１代表ではないという合区制度に起因をした県民の関心の低下、あるいは、失望というものが大きいのではないかと推察している。」などといった意見が述べられた。上記意見聴取の後、各会派から、参議院の在り方や、選挙制度の改革に関する具体的な論点・方向性についての意見表明がされ、これを踏まえて各委員間で意見交換が行われた。これらの意見表明及び意見交換では、参議院の在り方について、多様な民意を反映し、衆議院とは異なる機能・役割を明確化すべきであるとする意見が大勢になったものの、その異なる機能・役割の中身については、「地方」、「災害」（緊急集会の機能の充実化を含む）、「行政評価」、「多様性」、「マイノリティ」等様々な意見があった。また、選挙制度の改革についても、投票率の低下等の弊害がある合区を解消すべきとの意見が大勢ではあったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び全国比例代表選出議員選挙を維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であった。そのため、令和４年専門委員会は、同月７日、上記の状況を含むこれまでの協議の結果を記載した報告書を作成し、令和４年協議会の座長に提出した（乙第２６号証別紙「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」１ないし３、２１、２４、９３及び９４ページ）。

令和４年協議会は、上記報告書が提出されたことを受け、同月１４日、令和４年専門委員会の委員長から令和４年専門委員会における協議経過について報告を聴取した後、上記報告書の内容を踏まえて、令和７年５月１４日及び同月３０日の２回にわたり、参議院の在り方について意見交換を行い、同年６月６日には、参議院の在り方（令和１０年選挙を見据えて検討すべき論点と今後の進め方を含む。）について各会派から意見表明を行った。そして、令和４年協議会は、同月１８日に座長が取りまとめた令和４年協議会の報告書を承認し、同日、座長が、同報告書を参議院議長に提出した。同報告書では、今後の協議の進め方について、「選挙制度の抜本的な議論の前提として（中略）二院制の下に

参議院が担う機能・役割について、総論的な議論を行った。今後も（中略）各論の整理や深掘りを含めて更に具体的な議論を重ね、選挙制度の検討につなげることが重要である」、「令和１０年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（引用者注：本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」と記載された（乙第２６号証本文３ないし６、３７、５３及び５４ページ）。

以上に加え、令和４年選挙後には、参議院憲法審査会において、令和４年１２月７日、令和５年４月２６日、同年５月１７日、同年６月７日及び同年１１月１５日に、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区が主たる議題として取り上げられ、鳥取県及び島根県の各県知事並びに徳島県及び高知県の各副知事からの意見聴取等も実施されるなど、継続的に調査検討が行われたが、同審査会においても、参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関しては、各会派によって意見が分かれる状況であった。なお、上記の鳥取県及び島根県の各県知事並びに徳島県及び高知県の各副知事からの意見聴取では、鳥取県知事及び高知県副知事から、令和４年専門委員会における鳥取県知事及び高知県知事の各意見と同様の意見が述べられたほか、島根県知事からは「島根県の投票率は、合区前は６０％を超えまして６回連続全国１位でありましたけれども、令和４年の選挙では約５６％となりまして、投票率は４．５ポイント低下いたしております。この間の全国平均の低下は０．６ポイントでございますので著しく低下しているという状況で、全国トップでありました投票率は、令和４年では全国４位となっております。参議院の、参議院選挙における島根県民の直接的な政治参加が低下しているという状況でございます。このようなこの投票率を招くような合区という制度が国民主権、民主主義に資するものなのかどうかということについて大いに疑問を感ずるところであります。」などといった意見が、徳島県副知事からは「合区は投票率の低下のみならず無効票の増加も招いてい

るということで、本来選挙制度がより多くの国民の皆さんが政治に関心を持っていただくという制度であるべきですけれども、この合区によって真逆の状況を起こしてしまっているということは、まさに民主主義の根幹を揺るがす重大な問題だというふうに認識をしております。」などといった意見がそれぞれ述べられた（乙第２７号証の１ないし５）。

18　本件選挙の施行とその結果

本件選挙は、令和７年７月２０日に行われた。そして、本件選挙時の最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区又は東京都選挙区との間の１対３．１３であり、較差が３倍以上となった選挙区はこれに宮城県選挙区を加えた三つであった（乙第１号証）。

本件選挙における全国の投票率は約５８．５１パーセント、無効投票率（選挙区）は約２．４１パーセントであった。そのうち合区対象県の投票率は、徳島県が全国で最も低い約５０．４８パーセント、鳥取県が全国で７番目に低い約５５．０４パーセント、高知県が約５６．８９パーセントにとどまり、島根県のみが約５９．５７パーセントで全国平均を上回った。また、合区対象県の無効投票率（選挙区）は、徳島県が全国で最も高い約４．５２パーセント、鳥取県が全国で３番目に高い約４．１６パーセント、島根県が約２．７６パーセントに上り、高知県のみが約２．０７パーセントで全国平均を下回った（乙第２号証）。

なお、本件選挙における徳島県・高知県選挙区の立候補者は、いずれも高知県に縁故を持つ者で、徳島県に縁故を持つ者はおらず、鳥取県・島根県選挙区の立候補者は、１名を除き島根県に縁故を持つ者で、鳥取県に縁故を持つ立候補者はいなかった（乙第４号証の１及び２）。

19　本件選挙後の国会の取組等

前記17の令和４年協議会の報告書において、本件選挙後、令和１０年選挙に向けて、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設け、具体的な参議院改

革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議を引き継ぐこととされていたことから、参議院は、本件選挙後の令和７年１２月５日、「参議院の在り方と参議院選挙制度」を協議するため、再び参議院改革協議会（以下「令和７年協議会」という。）を設置し、議論が行われている。

これに加えて参議院憲法審査会においても、令和８年４月１５日及び２２日に、参議院議員選挙における一票の較差について意見聴取等が実施されるなど、調査検討が行われている。

第３　被上告人らの意見

１　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（定数配分規定の憲法適合性の判断枠組み）

(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。他方、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どのような選挙制度を採用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が、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又は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（令和５年大法廷判決参照）。

(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権能を与える一方で、議員の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、その権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、議員の任期を衆議院より長い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及び継続性を確保しようとしたものと解される（令和５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せるようにするために、その構成員たる参議院議員を選出する選挙制度において、人口比例以外の考慮要素、すなわち、衆議院を抑制又は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、合理性を有するといえる。

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、参議院議員選挙法の法律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）両院を以てしておりますのは、蓋し両院制度を採用して長短相補はしめると共に、審議の慎重を期し、以て国権の最高機関たる機能の発揮に遺憾なからしめようとしているのでありまして、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採り、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（乙第７号証の１・６８７ページ）。

以上のとおり、憲法は、衆議院と参議院とで選挙区の構成を含む選挙制度の仕組みを異にすることを当然に想定した上で、参議院については、衆議院が多数決原理に基づいて国政の在り方を決定する際の行き過ぎを抑制する「良識の府」、「再考の府」として機能させることを想定しているから、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を求めているものと解される。

そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記のとおり参議院に求められている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づけ、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（令和５年大法廷判決参照）。

したがって、国会の定めた定数配分規定が憲法１４条１項等の規定に違反すると判断されるのは、投票価値の不均衡が、参議院の独自性のほか、上記のような国会が正当に考慮することができる他の政策的目的又は理由を考慮しても、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあって、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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、前記(1)及び(2)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断してきている（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・民集５０巻８号２２.８３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、令和２年大法廷判決、令和５年大法廷判決）。

２　本件選挙時における選挙区間の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えないこと

(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、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　都道府県を選挙区割りの基本単位とすることの意義

(ｱ) 我が国の国政選挙では、選挙区選出選挙における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、衆議院についても、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、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単位としての意義又は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年大法廷判決参照、乙第２３号証ないし乙第３８号証の８）。

すなわち、憲法（日本国憲法）制定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、又地方の綜合行政機関として、相当功績も挙げて居るのであります。」との答弁（乙第７号証の２・７１１ページ）からも明らかなとおり、都道府県は、明治４年の廃藩置県、明治２３年の府県制の制定等を経て、長年にわたり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８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。

そして、都道府県については、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又は団体が、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のであり、国との関係をみても、国が企画した施策を各地方において実施するに当たって、国と市町村との間を媒介する中間的な団体として調整機能を果たしてきており、現在においても、法令に基づき、国の指示等により市町村の事務に関与すること等が認められている（地方自治法第２編第１２章第１節第１款参照）。

このように、都道府県は、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義と実体を有し、一つの政治的まとまりを有する行政単位ということができる（乙第２９号証７及び５７ページ）。

さらに、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（身近な例として、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。この点、村上敬一・最高裁判所判例解説民事篇（昭和５８年度）１８５ページにも、同旨の記述に続いて、「例えば、東京都の２０分の１の人口しか持たない鳥取県が、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的その他諸々の価値観において、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」と記述されている（なお、人口比は当時のものである。)。

以上のように、都道府県が有する歴史、都道府県が果たしてきた政治的、経済的、社会的、文化的な役割又は機能や、国民が有する都道府県に対する帰属意識に鑑みれば、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、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ことは明らかである。そして、参議院においては、議員の任期が衆議院よりも長く、かつ、解散もないことから、継続的かつ安定的な国政の運営を担う参議院議員を選出するのが合理的である。

したがって、参議院の選挙制度において、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である都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、憲法が、参議院を通じて、多角的かつ長期的な視点からの民意を集約して国政に反映させ、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した趣旨に合致するものであって、選挙制度の仕組みを決定するに際し、国会が考慮することができる基本的な諸要素の一つである。

(イ) 加えて、憲法（日本国憲法）制定過程をみると、金森徳次郎国務大臣が、制定審議の過程で開催された衆議院本会議において、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、「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って行く。」、「選挙区を全国一地域にする考えと、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（乙第７号証の２・１２３、１３６、１４２及び１４３ページ）、政府も、憲法制定審議に際し、各都道府県を参議院の選挙区選出議員選挙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ており（同１８１ページ参照）、都道府県を参議院の選挙区の単位とすることが取り上げられており、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た。

このような憲法の制定過程等を踏まえれば、憲法が、参議院の選挙制度における国会の裁量権の行使として、選挙区を都道府県単位とする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。

しかも、選挙区割りの決定に際し、都道府県のように既に存在する行政区画を採用することは、選挙区割りの恣意性（いわゆるゲリマンダーの弊害）を避けることに資するものであり、この点においても合理性が認められる。

(ウ) 確かに、参議院創設以来、参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県単位の選挙区割りを採用してきた中で、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求められるようになったことは、平成２６年大法廷判決が判示するとおりである。

しかし、前記第２の８、11、13及び16のとおり、地方公共団体等は、都道府県単位の選挙区割りの存続を強く望んでいる。また、前記第２の８のとおり、都道府県単位の選挙区割り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も、都道府県同士での合区を支持する意見は少なく、将来的に参議院の選挙制度をどのようにす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するとした意見の割合が最多であった。

さらに、参議院の選挙制度を通じて民意を国政に反映させるためには、その前提として、何よりもまず様々な境遇にある国民各自に選挙権を積極的に行使してもらうことが必要不可欠であるが、都道府県単位の選挙区割りを採用する選挙制度の仕組みを大きく変えることは、前記(ｱ)で述べたような都道府県ごとに一体感を醸成してきた国民感情とかい離するものである。現に、前記第２の９、12及び15のとおり、合区導入から３度にわたって行われた各選挙（平成２８年選挙、令和元年選挙及び令和４年選挙）において、合区対象県で投票率の低下、無効投票率の上昇といった弊害が生じており、同第２の18のとおり、本件選挙においても、こうした弊害は解消されないまま、根強く残っていたものと評価できる。このことからもうかがわれるとおり、都道府県単位の選挙区割りを採用する選挙制度の仕組みを大きく変えることは、例えば、自己の居住する県に縁故があり、その地域の実情に通じた候補者に投票したいと考える国民の投票意識（乙第３９号証の８並びに乙第４０号証の１０及び１１）に悪影響を与えるなどし、その結果、国民が選挙権を積極的に行使しない事態を生じさせかねないのであって、選挙制度を通じた民意

の国政への反映それ自体が果たされなくなるおそれもある。

この点、令和元年選挙からは、平成３０年改正により、人口が少ない地域からも国民の代表者を選出することに活用できる、いわゆる特定枠の制度が比例代表選出議員選挙に導入されたが（乙第２２号証・１４ないし１６ページ）、本件選挙（選挙区選出議員選挙）においても、当該県に縁故を持つ立候補者がいなかった徳島県及び鳥取県の投票率や無効投票率をみるかぎり、上記弊害解消の困難さをうかがわせる結果となっている（乙第３８号証の５）。

このように、都道府県単位の選挙区割りを採用する選挙制度の仕組みを大きく変えると、選挙制度を通じた民意の国政への反映それ自体が果たされなくなるおそれがあるから、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、憲法上の当然の要請とまではいえないとしても、その意義は今もなお十分に尊重されるべきである。この点について、直近の令和５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」と判示しているのであって、参議院の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考慮要素として重視すること自体は是認されている。

イ　参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであること等

(ｱ) 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及び継続性を確保しようとしたものと解される。

(イ) この点、現在の国政選挙に係る両議院の各選挙制度は、衆議院については、市区町村の単位を基本とする小選挙区選出議員選挙と全国を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出議員選挙が採用されているのに対し（公職選挙法１２条１項、１３条１項、別表第１、同条２項、別表第２）、参議院については、都道府県単位を選挙区の基本とする選挙区選出議員選挙と全都道府県の区域を通じた比例代表選出議員選挙が採用されている（同法１２条１項、１４条１項、別表第３、１２条２項）。このように、参議院について、衆議院とは異なる選挙区を採用し、都道府県単位を基本とする選挙区を維持し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。

なお、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出議員選挙においては、投票価値の較差が存在しないため、選挙人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ており、都市部に居住する多数派の国民の意見は国政に十分に反映されている。この点に関し、比例代表選出議員選挙と選挙区選出議員選挙における定数の一体性、選出母体となる区域の関連性等を踏まえれば、選挙区選出議員選挙における投票価値の不均衡を一定程度埋め合わせる

ものであるという指摘もある[1]。

(ウ) そうすると、国会が、平成２７年改正法に引き続いて定めた平成３０年改正法により、参議院の選挙区選出議員について、都道府県が有する歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義と実体等に鑑み、都道府県を構成する国民の意思を効果的に集約し国政に反映させるという都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の意義又は機能を基本的に維持したことは、参議院の選挙区選出議員の選出基盤及びこれを基礎とした代表としての現実の機能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したものといえるから、選挙制度の仕組みとして合理的なものであって、憲法が二院制を採用した趣旨にも沿うものといえる。このような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、都道府県が有する歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義や実体により実現してきた民意の集約及び国政への反映に係る継続的かつ安定的な効果を大きく損なうおそれがある。

(エ) 以上のとおり、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、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し、そのような選挙制度を定めること自体は、国会に認

---

[1] 平成１８年大法廷判決における那須弘平裁判官の補足意見及び平成２１年大法廷判決における同裁判官の反対意見は、「参議院議員選挙において、それぞれの選挙人は、選挙区の候補者に１票を投じた同じ機会に比例代表の候補者又はその所属する政党にも１票を投じている。」、「選挙区選挙と比例代表選挙は（中略）被選挙人の定数、選出母体となる区域等についてそれなりの関係づけをし、一体のものとして設計され運用されているものである。当選した候補者は、選挙区から選出された者も、比例代表として選出された者も、参議院の構成員として何らの区別なく立法活動に携わる制度となっている。」とした上で、比例代表選出議員選挙における投票価値も加えて、選挙区間の投票価値の較差を算定する方法を採用すべきであると述べる。平成２１年大法廷判決における金築誠志裁判官の補足意見も、同方法を採用すべきとまでは述べていないが、「投票価値に地域的な較差のない比例代表の存在を（中略）選挙区選挙における投票価値の平等を一定程度埋め合わせる要素として考慮することは、当然許されると思う。」と述べる。上記平成１８年大法廷判決における那須裁判官が示した算定方法によれば、本件選挙時の最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区との間の１対２．１０となる（〔福井県配分定数÷福井県選挙人数＋比例代表選出議員定数÷全国選挙人数〕÷〔神奈川県配分定数÷神奈川県選挙人数＋比例代表選出議員定数÷全国選挙人数〕）。

められた裁量権の範囲内のものであることが明らかである。

ウ　選挙区の基本的な単位を都道府県とする選挙制度は、少数派の国民の意見も国政に十分に反映させることが期待できること

(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。そして、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地方に居住する者もいる。そのような場合に、後者の地方に居住する国民の意見が国政に十分に反映されないとすれば問題であり、そのような問題に配慮して定数配分規定を定めることは、憲法が一時的な多数派によってもたらされ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) 人口の少ない県に属する課題の中には、国政の運営上も検討すべき必要性が高い課題もあり（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)、こういった課題について、人口の少ない県に居住していて当該課題に直面している国民の意見を国政に十分に反映する必要があることはいうまでもない。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、当該課題が解決されないまま当該県の衰退が進めば、その衰退は、時間差こそあれ、人口の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。

それにもかかわらず、都道府県を選挙区の基本的な単位とする現行の選挙制度を改めて、人口比例原則を厳格に貫く選挙制度を採用した場合、都道府県ごとに地域の実情に通じた参議院議員を選出できなくなり、たとえ人口の集中が進む都市部から選出された参議院議員が国民全体の代

表者としての意識を持って行動したとしても、過疎化が進む地方の実情及びこれに対する問題意識を正確かつ十分に把握した上で、これを適切かつ十分に国会に届けることは容易ではなくなる。

「全国民の代表」という理念の下にある国会議員であっても、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が、参議院において都道府県を選挙区の基本的な単位とする選挙制度を採用することにより、このような人口が集中する都市部と過疎化が進む地方との格差や、それぞれの実情の違いを踏まえ、国政に地域ごとの多角的な意見を効果的に反映させることが現実に期待できる。取り分け、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、人口の多い都市部に居住する多数派の国民のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地方に住む少数派の国民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の重要性が増してきている。

このように、都道府県単位の選挙区割りを採用して国政に地域ごとの多角的な意見を効果的に反映させることの重要性は、参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に増してきているといえる。

(ｳ) 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、都道府県を基本的な単位とすることは、少数派の国民の意見を含む地域ごとの意見を集約し、国政に効果的に反映させることが期待できるという点においても合理性を有するものであり、選挙制度の構築に当たり、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的又は理由として十分に考慮されるべきものである。

(2) 平成２７年改正は、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を解消したものであること

国会は、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選挙区の単位とする仕組みを一部改める内容の平成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、上記不平等状態を解消させた。

すなわち、前記第２の５及び６のとおり、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された。これらの判断は、都道府県を選挙区の単位として固定していたことが、数十年間もの長期にわたり５倍前後の較差が継続するという投票価値の著しい不平等状態の要因であった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（令和５年大法廷判決参照）。そこで、前記第２の７のとおり、国会は、上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国民の意思を集約して国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを踏まえ、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、投票価値の平等という憲法上の要請に応えるため、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一部改め、４県２合区の創設、１０増１０減等を内容とする平成２７年改正を行った。

このように、平成２７年改正は、一部の選挙区について合区を創設するというこれまでにない手法を導入したが、各都道府県を構成する国民の意思を集約して効果的に国政に反映させるという都道府県単位の選挙区割りの意義又は機能を基本的には維持し、これをもって、参議院の選挙区選出議員の選

出基盤及びこれを基礎とした代表としての現実の機能について、衆議院議員のそれとは異なる独特の要素を持たせ続けようとしたものである。

そして、前記第２の７及び９のとおり、平成２７年改正の結果、それまで５倍前後で推移し、平成２５年選挙時も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よる人口に基づく最大較差（人口）において１対２．９７まで縮小され（平成２７年国勢調査の結果による場合は１対３．０７となる。）、平成２８年選挙時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、国会において、上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選挙区の単位とする仕組みを一部改める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年選挙時は、長期にわたり最大較差５倍前後の投票価値の不均衡が継続してきた状態から離脱し、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が解消されたものである。

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上記（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上記の程度（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、前記の参議院議員通常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」と評価されている。その上で、平成２９年大法廷判決は、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、同定数配分規定は憲法に違

反するに至っていたといえない旨判示し、合憲の判断をした。

以上のとおり、平成２７年改正は、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、これまでにない合区という手法を導入することによって、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであり、そのことは平成２９年大法廷判決以降の参議院議員通常選挙に係る大法廷判決（令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決）においても繰り返し指摘されている。

(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又は理由に基づき、国会に認められた裁量権の範囲内で、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

現行の選挙区割りを定める平成３０年改正は、平成２７年改正による選挙区割りを変更せずに合区を維持しつつ、前記第２の 10 のとおり、①参議院の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年国勢調査の結果による人口に基づく最大較差（人口）で１対２．９９、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、参議院の選挙区選出議員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。

その結果、令和元年選挙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一つであった。

イ　平成３０年改正が平成２７年改正による選挙区割りを維持した意義

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たものであり、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年改正法の法律案の発議者が、「（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、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ってまいったわけであります。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であります。しかしながら、やはり必ず一票の較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」である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１９号証の２・３、４及び７ページ）。

すなわち、平成３０年改正は、合区対象県における投票率の低下や、「合区反対」などと記載された無効票の発生等の平成２８年選挙において現実に生じた合区による弊害を受け止め、さらには、合区に対する反対又は解消といった多くの意見に耳を傾けつつも、平成２７年改正を評価し、今後の較差是正に向け国会の取組を注視する姿勢を見せている平成２９年大法廷判決の趣旨（前記第２の９参照）を踏まえ、平成２７年改正による選挙区割りをあえて変更せずに合区を維持しつつ、議員定数を調整することにより投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものである。

ウ　平成３０年改正が、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、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又は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年改正は、平成２７年改正による選挙区割りをあえて変更せずに維持したものであるから、参議院の選挙区選出議員選挙について、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、住民の意思を集約して効果的に反映させるという都道府県単位の選挙区割りの意義又は機能を維持し、参議院議員の選出基盤及びこれを基礎とした代表としての機能に衆議院議員のそれとは異なる独特の要素を持たせ続けようとしたものと解される。

前記(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、前記第２の１のとおり、参議院の選挙制度を創設した参議院議員選挙法に係る法律案の提案理由説明においては、当時の大村清一内務大臣が、現在の選挙区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。

そして、前記(1)ウのとおり、参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を各選挙区の基本的な単位とする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的状況下においては、参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に増していることから、その意義は今もなお十分に尊重されるべきである。前記(1)ア(ウ)のとおり、令和５年大法廷判決においても、参議院の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選挙制度の仕組みを決する際の考慮要素として重視すること自体は是認されているものと解される。

また、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、上記４県の次に人口の少ない都道府県である福井県には組合せに適した人口の少ない隣接府県がないこともあり、これ以上に合区を増やすことは、都道府県を各選挙区の基本単位と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（前記第２の７参照）。

一方、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、参議院の選挙区選出議員選挙において選挙人が自らの県に縁故を持つ立候補者に投票する傾向があると考えられること（乙第３９号証の８）とあいまって、合区対象県において選出される国会議員が人口の多い方の県に縁故を持つ立候補者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÷47≒0.425）にまで達することとなるのであるから、都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度としての意義又は機能は失われるといわざるを得ない。

以上のとおり、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

も、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、国会において正当に考慮することができる政策的目的又は理由に基づくものであって、平成３０年改正による選挙区割りは合理性を有する。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又は理由に基づき、投票価値の平等の要請との調和を実現したものといえ、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範囲内のものといえる。この結論は令和５年大法廷判決においても是認されている。

エ　小括

以上のとおり、平成３０年改正が、平成２７年改正と軌を一にし、都道府県単位の選挙区割りの意義又は機能を基本的に維持することにより、参議院の選挙区選出議員について、その代表としての現実の機能に、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続けようとしたことは、国会において正当に考慮することができる政策的目的又は理由に基づくものであって、合理性を有することは明らかである。

そして、平成３０年改正は、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。

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他の政策的目的又は理由を考慮しつつ、投票価値の平等という憲法上の要請に応えたものであり、国会に認められた選挙制度に関する裁量権の範囲内のものとして是認されるべきものである。このことは、令和２年大法廷判決が、平成３０年改正につき、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３倍程度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旨判示したことからも明らかである。

(4)　平成２７年改正法及び平成３０年改正法により較差是正を実現した状態

が本件選挙時においても維持されていたこと

本件選挙における最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区及び東京都選挙区との間の１対３．１３であり、較差が３倍以上となった選挙区はこれに宮城県選挙区を加えた三つであった（乙第１号証）。

前記第２の５及び６のとおり、最高裁判所によって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判断された平成２２年選挙における最大較差は１対５．００であり、これと同様に判断された平成２５年選挙の最大較差も１対４．７７であった。その後、前記第２の７及び９のとおり、「４県２合区を含む１０増１０減」を内容とする平成２７年改正により、それまでの投票価値の不均衡は是正され、平成２２年国勢調査の結果による人口に基づく最大較差（人口）が１対２．９７にまで縮小し、平成２８年選挙時の最大較差は１対３．０８となり、最大較差が３倍以上となった選挙区は一つであった。その後、前記第２の10及び12のとおり、選挙区選出議員の定数を２人増加した上で、これらを埼玉県選挙区の定数に配分することなどを内容とする平成３０年改正により、投票価値の不均衡は更に改善され、平成２７年国勢調査の結果による人口に基づく最大較差（人口）が１対２．９９に縮小し、令和元年選挙時の最大較差は１対３．００となり、最大較差が３倍以上となった選挙区は一つであった。

このように、平成２０年代前半には、参議院議員通常選挙における最大較差は５倍前後を推移し、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決において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が、その後の平成２７年改正によりこれが解消され、最大較差が３倍程度にまで大きく縮小され、続く平成３０年改正により、投票価値の不均衡は更に是正された。各改正に直近する２回の参議院議員通常選挙（平成２８年選挙及び令和元年選挙）における最大較差は、いずれも３倍を僅かに超える程度であり、それぞれの選挙に係る平成２９年大法廷判決

及び令和２年大法廷判決のいずれにおいても、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は認められないと判断された。

平成３０年改正以降に参議院の選挙制度の改革は行われていないが、合区による弊害や、合区の解消を強く望む意見が存在することを認識しつつも、投票価値の平等という憲法上の要請に配慮し、平成２７年改正による選挙区割りをあえて変更せずに合区を維持した平成３０年改正の意義（前記(3)イ）を尊重し、それ以降も、合区による弊害や、合区の解消を強く望む意見が存在する中でも平成２７年改正後の選挙区割りを変更することなく合区を維持し続け、その結果、令和４年選挙時の最大較差は１対３．０３、本件選挙時の最大較差は１対３．１３となり、いずれも、平成２８年選挙時の最大較差とさほど変わらず、令和元年選挙時の最大較差と比較しても、僅かな変化にとどまっている。そして、本件選挙時においても、較差３倍以上となった選挙区が令和４年選挙時と同じ三つにとどまっているなど、投票価値の不均衡は平成２７年改正によって是正され、平成３０年改正によって更に是正された状態からほとんど拡大しておらず、前回の令和４年選挙時のものとおおむね変わらず、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえない。また、令和４年選挙に係る令和５年大法廷判決は、平成２７年改正がされてから令和４年選挙までの約７年間、合区が維持され、これにより、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が３倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえないなどと指摘し、平成３０年改正後の本件定数配分規定について、令和４年選挙時も、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ている。

このように、本件選挙においても、令和４年選挙と同様に、数十年間にわたって継続していた過去の５倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正し、３倍前後とした平成２７年改正及び平成３０年改正後の状態が維持されている（本件選挙に至るまでの較差の推移は別紙参照）。

(5) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けて真摯な取組を継続させていること

ア　参議院の選挙制度を改革して較差を是正するには、様々な困難や弊害の発生が伴うこと

(ｱ) 参議院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

参議院においては、前記第２(1)のとおり、憲法上、３年ごとに議員の半数が改選されるため（４６条）、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分する必要がある。その総定数は、現在、２４８人（平成３０年改正後のもの。平成２７年改正当時は２４２人）とされ、うち選挙区選出議員は１４８人（前同様平成３０年改正後のもの。平成２７年改正当時は１４６人）とされている（公職選挙法４条２項）。

そのため、参議院の選挙区選出議員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７４人（前同様平成３０年改正後のもの。平成２７年改正当時の改選定数は７３人である。）を全国の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、衆議院の小選挙区選出議員は２８９人（前同様平成３０年改正時のもの。平成２７年改正当時の改選定数は２９５人である。）であり（公職選挙法４条１項）、憲法上の半数改選の要請もないため、その数全てを各選挙区に配分することができるのであるから、憲法の要請に伴う較差是正に係る技術的制約は参議院と比較して小さいといえる。

これに関し、平成２９年専門委員会では、参議院の選挙区選出議員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、

ⓐ　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、選挙区選出議員の定数を３０人増加する必要があること

ⓑ　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

ⓒ　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

などという結果が得られた（乙第１７号証の２・１１４ないし１２０ページ）。

以上のような平成２９年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の選挙区選出議員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（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、参議院においては、衆議院と比して、投票価値の平等を保ちつつ全国の各選挙区に定数を配分する上での技術的制約が大きい。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人を超えて大幅に増員する方法を採ることも事実上困難であることからすれば、参議院の選挙区選出議員選挙における定数配分の是正やそれによる較差の是正には自ずと大きな限界がある。

以上のとおり、参議院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。そうした中でも、国会は、較差の是正に向けた努力を続け、平成２７年改正によ

り合区を導入するなどした結果、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決にお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指摘されていた投票価値の不均衡を是正するに至った。

(イ) 平成２７年改正で導入された合区による弊害は継続して生じており、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくには、慎重な検討を要すること

４県２合区は、隣接する２つの県を一つの選挙区としたものであるが、都道府県は、明治４年の廃藩置県後、長年にわたって、一つのまとまりのある行政単位として政治的、経済的、社会的、文化的な意義や実体を有しており、そこで居住する者の間には一体感も醸成されている。そのため、合区の対象となった県相互間における課題や利害が一致するとは限らず、また、各県のいわゆる県民性が親和的とも限らない。そうした場合に、合区とされた当該選挙区から選出された参議院議員が、利害等が対立する両県の意見を集約して国政に反映させることは事実上困難であり、仮に、人口の多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。このことは、前記第２の８、11、13、14、16 及び 17 のとおり、合区の対象となった各県の県知事や副知事が、参議院憲法審査会や令和４年専門委員会において指摘し、各地方公共団体からの意見書においても指摘され続けていることである。

参議院の選挙区選出議員選挙においては、前記２(1)アのとおり、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度は国民に定着しており、同選挙制度を通じて選出される参議院議員には当該都道府県を構成する国民の意見を集約して国政に反映させる役割も期待されていることからすれば、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、人口の多い県と縁故を持つ立候補者が選出されることが事実上固定化されてし

まうため、人口の少ない県を構成する国民において選挙権を行使する意義又は意欲を失わせ、前記第２の９、12、15 及び 18 で指摘した投票率の低下等の合区による弊害がより顕著なものとなることが十分に考えられる。また、このような選挙権の行使に対する悪影響のみならず、合区の対象とされた人口の少ない県に縁故を持つ立候補者の減少等の被選挙権の行使に対する悪影響が生じるおそれも否定できない。それでは、過疎化が進む地方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。

そして、このような悪影響は、上記のように合区を進めた場合に限らず、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合においても同様に生じるおそれがあるものといえる（佐藤政達・法曹時報７６巻６号１６６７及び１６６８ページ参照）。この点に関しては、中央大学法学部教授の中北浩爾氏も、令和４年専門委員会において、都道府県よりも広域のいわゆるブロック制や大選挙区制を採用することについて、「合区の弊害を更に助長してしまう」、「候補者が選挙期間中にブロックの各地をくまなく回ることは不可能であり、議員と有権者との接点が希薄化する懸念もある」、「ブロック内の人口が多い府県が過剰に代表され、それ以外の県の投票率が低下することが予想される」などと述べ、ブロック制等の広域の選挙区を設けた場合に悪影響が生じるおそれを指摘している（乙第２６号証・別紙「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」４０及び４１ページ）。

実際にも、前記第２の９のとおり、平成２８年選挙においては、人口差の小さ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。そして、合区対象県で生じた投票率の低下、無効

投票率の上昇といった弊害は、平成２８年選挙以降、３度にわたって行われた本件選挙を含む各選挙においても、前記第２の12、15及び18のとおり、有意な改善がみられず、継続して生じている。取り分け、前記第２の 18 のとおり、本件選挙における合区対象４県の立候補者の内訳を併せてみると、当該県に縁故がある者が立候補者となっていない２県において、投票率の低迷が顕著で、無効投票率も高くなっており、国民において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことがうかがわれる。

このような投票率の低下や無効投票率の上昇は、代表民主制の原点である選挙制度自体に対する不信に通ずるものであり、これらの弊害が増大すれば、投票価値の形式的な不均衡が是正されたとしても、代表民主制に深刻な機能不全をもたらし、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ことに支障を生じさせることとなりかねない。

したがって、投票率の低下等の合区による弊害を看過することはできず、このような弊害は、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくに当たって、慎重に検討すべき課題であるといえる。前記第２の15のとおり、令和５年大法廷判決も、較差の更なる是正を図る観点から都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、合区対象県において投票率の低下等がみられる状況について、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことをうかがわせ、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられるとし、これに加えて、参議院の議員定数の見直しなどの方策を採ることにも様々な制約が想定されるとし（前記(ｱ)参照）、これらの状況を踏まえ、「種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、

広く国民の理解も得ていく必要があると考えられることから、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる」と指摘している。

イ　国会は、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう配慮をしていること（国会の取組）

(ｱ) 前記アのとおり、格差の是正を実現する選挙制度の仕組みを決するには様々な困難が伴う中、国会は、平成２７年改正法の附則に、前記第２の７のとおり、「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。」との規定を置いた。また、平成２８年５月に成立した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）には、「この法律の施行後においても、全国民を代表する国会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（同法附則５条）、同法に係る国会審議において、法律案の発議者から「本法律案では（中略）衆参両議院選挙制度のあり方についても、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、前記見直し条項の対象が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されていた（乙第２８号証の１ないし７）。

平成２９年２月以降、参議院は、前記第２の10のとおり、「参議院改革協議会」（平成２９年協議会）において（同年５月以降平成３０年５月

までは平成２９年専門委員会において)、種々の調査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、前記第２の11、13及び16のとおり、合区の対象となった各地方公共団体等から、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であると判断した平成２９年大法廷判決後においても、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年改正で導入された合区は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを一部見直したものであるが、選挙制度の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、合区に対する厳しい意見も存在するという状況にあった。それにもかかわらず、国会は、平成２７年改正法の上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」と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国会の取組を注視する姿勢（中丸隆・最高裁判所判例解説民事篇（平成２９年度(上)）４２１ページ）が示されたことに真摯に向き合い、平成３０年改正を実現させたのである。

さらに、平成３０年改正法の法律案が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可決された際、自由民主党及び公明党からの提案により、「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された。

(イ) 平成２７年改正及び平成３０年改正により、参議院議員通常選挙における投票価値の不均衡は是正され、平成２９年大法廷判決、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決において、平成２７年改正後の定数配

分規定の下における投票価値の不均衡及び本件定数配分規定の下における投票価値の不均衡は、いずれも、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の判断がされたが、その後も、国会は、参議院改革協議会等を設置し、選挙制度の改革について調査検討及び議論を継続させ、その中で、選挙制度の仕組みを決するための土台として、参議院の在り方についても調査検討及び議論を行っている。

その経過をみると、前記第２の14のとおり、参議院は、令和元年選挙後、令和３年協議会等において議論を重ねたものの、参議院の在り方や選挙制度の改革について成案を得ることはできなかった。

しかし、前記第２の17のとおり、参議院は、令和３年協議会の報告書において、令和４年選挙後、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することとされていたことから、令和４年選挙後すぐに令和４年協議会を設置し、その下に設置された令和４年専門委員会において、合計１６回にわたり、参議院の在り方や選挙制度の改革について、調査検討及び議論を行った。令和４年専門委員会では、元最高裁判所裁判官、憲法学者、政治学者並びに鳥取県及び高知県の各知事からの意見聴取及び質疑を通じた議論が実施された後、各会派から参議院の在り方や選挙制度の改革に関する具体的な論点・方向性について意見表明が行われ、これを踏まえて意見交換が行われた。その結果、参議院の在り方について、多様な民意を反映し、衆議院とは異なる機能・役割を明確化すべきであるとする意見が大勢になったものの、その異なる機能・役割の中身については、「地方」、「災害」（緊急集会の機能の充実化を含む）、「行政評価」、「多様性」、「マイノリティ」等様々な意見があった。また、選挙制度の改革についても、投票率の低下等の弊害があることから合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び

全国比例代表選出議員選挙を維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であった。こうした議論の状況がまとめられた令和４年専門委員会の報告書の提出を受け、令和４年協議会においても、同報告書の内容を踏まえた意見交換が２回にわたって行われたが、なお意見の集約は困難な状況であったため、令和４年協議会の報告書においても、参議院の在り方を示す機能・役割の中身や具体的な選挙制度の枠組みについての結論は記載されなかった。ただし、今後の協議の進め方については、「選挙制度の抜本的な議論の前提として（中略）二院制の下に参議院が担う機能・役割について、総論的な議論を行った。今後も（中略）各論の整理や深掘りを含めて更に具体的な議論を重ね、選挙制度の検討につなげることが重要である」、「令和１０年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（引用者注：本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」と記載され、この点に関しては、各会派の意見表明でも「令和１０年通常選挙に向けた制度改正に間に合わせる行程に基づき、良識の府の矜持の下、不退転の決意を持って議論を進めるべきである」、「議長におかれては可能な限り早期に各会派の協議の場を設けていただき、参議院の在り方や選挙制度の抜本的見直しに向けた議論を加速することを強く要請したい」、「新たな選挙制度で令和１０年の通常選挙を迎えるとすれば、その前年度の通常国会に法改正を間に合わせるような日程感で改革協議会での協議が必要になる。その点も御配慮いただきながら、今後、協議会の開催を検討していただければと思う」といった意見も述べられているところであって、令和１０年に施行される予定の参議院議員通常選挙までに一定の結論を出すことについての決意が示され、これらの決意表明どおり、前記第２の19の

とおり、本件選挙後には、参議院の在り方や選挙制度の改革についての調査検討及び議論を行うための令和７年協議会が設置された。

また、参議院は、上記の令和４年協議会及び令和４年専門委員会における議論とは別に、前記第２の17のとおり、参議院憲法審査会においても、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区について継続的に案件として取り上げ、調査検討を行ったが、ここでも具体的な選挙制度の枠組みについて意見が分かれる状況にあり、前記第２の19のとおり、本件選挙後においても、引き続き調査検討が行われているところである。

(ｳ) 以上のとおり、国会は、平成２７年改正法附則７条にいう「選挙制度の抜本的見直し」の実現に向けた努力を継続し、平成２９年以降、平成２９年協議会及び平成２９年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。その際、参議院の在り方を踏まえて選挙制度改革の検討を引き続き行う旨の附帯決議が付されたことを受け、その後も、国会は、令和３年協議会、令和４年協議会等において、参議院の在り方や選挙制度の改革について調査検討及び議論を継続させており、現時点では、参議院の在り方を示す機能・役割の中身や選挙制度改革の枠組みについて、具体的な成案は得られていないものの、全ての会派が本件選挙後にも、参議院の在り方や選挙制度の改革について議論を継続させることを表明し、複数の会派が令和１０年通常選挙に向けた制度改正を明示するなどしている。このように、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、較差の是正に向けた努力を続け、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないように適切に配慮しつつ、参議院の在り方や選挙制度の改革についての議論を継続させている。

以上のとおりの国会の真摯な取組からしても、本件選挙時において、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

たということはできない。

確かに、平成３０年改正以降、本件定数配分規定の改正は行われていない。しかし、令和５年大法廷判決は、較差の更なる是正を図る観点から都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、合区対象県において投票率の低下等がみられる状況があることを指摘し、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことをうかがわせ、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられると判示し、これに加えて、参議院の議員定数の見直しなどの方策を採ることにも様々な制約が想定されることも指摘し、これらの状況を踏まえ、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられることから、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとし、較差の拡大の防止等にも配慮して合区を維持した経緯に鑑み、具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、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示している。そして、前記イ(イ)のとおり、合区を創設した平成２７年改正後、合区対象県において、投票率の低下等の弊害がみられており、その合区による弊害は、本件選挙時においても、有意な改善がみられないまま、継続して生じていることからすると、都道府県より広域の選挙区を設けることは、全国的に合区対象県と同様の弊害をもたらすことが具体的に想定される。やはり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観点からいえば、都道府県単位を基本とする選挙区を見直すことには慎重に検討すべき課題や大きな制約が依然として存在するといえ、そうした課題や制約への

対処が容易なものではない以上、国会が参議院の在り方を踏まえた選挙制度改革の検討等に相応に時間を要したとしてもやむを得ないものというべきである。

したがって、平成３０年改正以降、本件定数配分規定が改正されていないからといって、直ちに本件選挙までの国会の取組が不適切であったとはいえず、むしろ、上記のとおり、国会は、平成３０年改正後も、参議院改革協議会を設けるなどして参議院の在り方や選挙制度の改革についての議論を継続させ、複数の会派が制度改正の時期を明示するなど真摯な取組を行っているといえる。

(6) 結論

以上のとおり、参議院の選挙区選出議員選挙において、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上、投票価値の不均衡についても、平成２７年改正により、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決において指摘された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。そして、平成２８年選挙、令和元年選挙及び令和４年選挙時に係る各最高裁判所判決（平成２９年大法廷判決、令和２年大法廷判決及び令和５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ている。

本件選挙時においても、その最大較差は３．１３にとどまるなど、平成２８年選挙時、令和元年選挙及び令和４年選挙時と比較して投票価値の不均衡に有意な拡大傾向があるとは認められず、過去の５倍前後の較差に戻る傾向もない。

その上、較差の更なる是正を試みるとしても、平成２７年改正で導入された合区による弊害が継続して生じており、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくには、慎重な検討を要し、選挙制度改革

に向けた各会派の意見を集約して成案を得ることは極めて困難な状況にある中、国会は、現在も参議院の在り方を踏まえた選挙制度改革の検討を継続させる方針を示し、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をしている。

これらの事情を総合考慮すれば、本件定数配分規定の下での本件選挙時における選挙区間の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至っているとまでは認められないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない。

3　いわゆる違憲状態にあったとした原判決を含む各高等裁判所判決の判断の誤り

(1) 原判決を含む各高等裁判所判決の判断

本件定数配分規定が人口比例に基づかず憲法に違反し無効であるから、本件選挙の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、これらの選挙の無効を求めた訴訟は、本事件を含め全国の各高等裁判所及び高等裁判所支部に合計１６件係属した。このうち１１件（本事件の原判決、広島高等裁判所令和７年１０月３１日判決（以下「広島高裁１０月３１日判決」という。）、福岡高等裁判所令和７年１０月３１日判決（以下「福岡高裁判決」という。）、広島高等裁判所松江支部令和７年１１月４日判決（以下「広島高裁松江支部判決」という。）、仙台高等裁判所秋田支部令和７年１１月６日判決（以下「仙台高裁秋田支部判決」という。）、仙台高等裁判所令和７年１１月７日判決（以下「仙台高裁判決」という。）、札幌高等裁判所令和７年１１月１０日判決（以下「札幌高裁判決」という。）、福岡高等裁判所那覇支部令和７年１１月１２日判決(以下「福岡高裁那覇支部判決」という。)、広島高等裁判所岡山支部令和７年１１月１３日判決（以下「広島高裁岡山支部判決」という。）、福岡高等裁判所宮崎支部令和７年１１月２１日判決（以下「福岡高裁宮崎支部判決」という。）、広島高等裁判所令和７年

１１月２５日判決（以下「広島高裁１１月２５日判決」という。））において、本件選挙時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（違憲状態）にあったと判断された。

しかし、本事件の原判決を含む上記１１件の各高等裁判所及び高等裁判所支部の判決には、都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の合理性について十分に考慮しなかったという誤りがあるものが含まれているほか（後記(2)）、いずれも本件選挙までの国会の取組状況についての評価を誤ったものである（後記(3)）。以下、これらの点について詳述する。

(2) 都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の合理性について十分に考慮しなかったという誤りがあるもの

前記(1)の１１件の各高等裁判所判決のうち、原判決、広島高裁１０月３１日判決及び仙台高裁判決には、いずれも、都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の合理性が失われ、同選挙制度は変更せざるを得ないものであることを示唆するかのような判示がある（原判決１９ページ、広島高裁１０月３１日判決３４及び３５ページ、仙台高裁判決２６ページ）。

しかし、令和５年大法廷判決は、「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。」と判示した上で、「合区の導入後に、その対象となった４県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、

上記の仕組み（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み）を更に見直すに当たり、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。」と判示し、立法府に求められる姿勢として、「現行の選挙制度の仕組みの見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められる」と判示していることからもうかがえるとおり、都道府県を各選挙区の基本単位とする選挙制度の仕組みの合理性を否定し、これを変更せざるを得ないとまでは指摘していない。

したがって、原判決を含む上記各高等裁判所判決は、令和５年大法廷判決が示した判断を正解せず、国会の裁量権の範囲を不当に狭めるものであって、誤りというべきである。

(3) 本件選挙までの国会の取組に対する評価の誤り

前記(1)の１１件の判決は、いずれも、本件選挙までの令和４年協議会等における国会の取組について、較差の更なる是正に向けた選挙制度の仕組みの見直しにつき、法改正の見通しが立っていないどころか、具体的な検討が進展していない旨判示し、これを主たる根拠の一つとして、本件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判断している（原判決１９及び２０ページ、広島高裁１０月３１日判決３２、３３及び３７ページ、福岡高裁判決１３及び１４ページ、広島高裁松江支部判決２２及び２３ページ、仙台高裁秋田支部判決２１及び２２ページ、仙台高裁判決２４ないし２６ページ、札幌高裁判決２５及び２６ページ、福岡高裁那覇支部判決１９ないし２１ページ、広島高裁岡山支部判決２３ないし２５ページ、福岡高裁宮崎支部判決３１及び３２ページ、広島高裁１１月２５日判決２０ないし２２ページ）。

しかし、前記(1)の１１件の判決は、前記２(5)ア(ｱ)のとおり、参議院の選

挙区選出議員選挙における定数配分の是正やそれによる較差の是正には衆議院とは異なる限界があること、前記２(5)ア(イ)のとおり、投票率の低下等の合区による弊害は、代表民主制に深刻な機能不全をもたらし、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ことに支障を生じさせかねず、到底看過できるものではないこと、このような弊害は、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合においても同様に生じるおそれがあることなどについて、考慮を欠いたものといわざるを得ない。このような事情の存在を考慮すれば、選挙制度の改革についての意見の集約に相応の時間を要したとしてもやむを得ないというべきである。この点については、令和５年大法廷判決も、「合区の導入後に、その対象となった４県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組み（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み）を更に見直すに当たり、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐって、参議院の議員定数の見直しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される。そうすると、国会が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる。」と判示しているところである。

したがって、較差の更なる是正に向けた選挙制度の仕組みの見直しについて、法改正の見通しが立っていないことを主たる根拠の一つとして、本件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

あったとする原判決を含む前記(1)の１１件の判決はいずれも誤りというべきである。

(4) 結論

以上のとおり、本件選挙時における投票価値の不均衡について違憲状態にあったとした原判決を含む前記(1)の１１件の各高等裁判所判決の判断には誤りがある。

4 （予備的主張）仮に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の判断がされるとしても、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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、国会が定めた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あった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が、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（平成２５年大法廷判決、平成２６年大法廷判決）。

また、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あ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に至ったことを認識し得た時期を基準（始期）として、

前記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ページ及び同巻６号１４３、１４４ページ参照）。

(2) そこで、本件選挙までの事情をみると、前記２(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一部改め、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を解消したものであり、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。続く令和元年選挙は、上記のとおり、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された投票価値の不均衡状態から、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の下で施行されたものであり、令和２年大法廷判決において、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はできないと判断されている。さらに、令和４年選挙も、そのような平成３０年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われ、令和４年選挙時の最大較差１対３．０３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、令和２年大法廷判決において合憲と判断された令和元年選挙時の最大較差とほぼ同じで、有意な拡大傾向にはなかったものであり、令和５年大法廷判決において、当該定数配分規定の下での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るとはいえないと判断された。加えて、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あるとの判断が示されたのは、いずれも最大較差５倍前後（平成２２年選挙につき５倍、平成２５

年選挙につき４．７７倍）に達していた事案についてのものであり、最大較差３倍程度でそのような判断がされたことは一度もない。

そして、本件選挙は、このように令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決において合憲と判断された平成３０年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われたものであり、本件定数配分規定における本件選挙時の最大較差（１対３．１３）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、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決において合憲と判断されたそれぞれの最大較差と大きく異なるとはいえないものであったのであるから（別紙参照）、国会において、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あると認識する契機はなかったといえる。

したがって、万一、裁判所において、本件選挙時の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あったと判断されたとしても、国会において、本件選挙時までの間に、本件定数配分規定の下における投票価値の不均衡がそのような不平等状態に至ったことを認識し得たとはいえない。

仮にいずれかの時点において、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったことを国会が認識し得た時期が開始していたとしても、較差の更なる是正等のためには、参議院の議員定数を増加させる措置や、都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの措置を講ずることが考えられるものの、いずれの措置を講ずる場合にも困難が伴い、措置を講じた場合にも種々の弊害が生じることが想定される。したがって、国会が是正のために採るべき立法措置の検討等を行うことに相応に長期の期間を要することもやむを得ないものというべきである。

むしろ、前記２(5)イ(ウ)のとおり、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、投票価値の平等に配慮する努力を続け、

過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないように適切に配慮しつつ、参議院の在り方や選挙制度の改革についての議論を継続させてきた。そのことに加え、前記第２の17のとおり、国会が令和４年選挙後すぐに参議院の在り方や選挙制度の改革についての調査検討及び議論を開始させ、これを本件選挙に至るまで継続させてきたのであって、このような国会の真摯な取組及び上記のとおり立法措置の検討等には相応に長期の期間を要することからすれば、本件選挙までの期間内に不平等状態を是正する措置を講じなかったことが、司法の判断の趣旨を踏まえた上での国会の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。

以上のとおり、仮に本件定数配分規定の下での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あったと判断されたとしても、国会がこれを認識し得たとはいえず、国会が本件選挙まで議論を継続させていたこと等を踏まえれば、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。したがって、本件選挙までの期間内に上記不平等状態を是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものということはできず、この点からも、本件定数配分規定が憲法１４条１項等の規定に違反して違憲であると判断することはできない。

第４　結語

以上のとおり、本件選挙時において、そもそも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あったとはいえない。また、万一、そのような不平等状態にあったと判断されるとしても、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じ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。

したがって、本件定数配分規定が憲法１４条１項等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