甲第138号証

○選挙無効請求事件

（平成２９年（行ツ）第４７号 同年９月27日大法廷判決　棄却）

【上告人】原告　山口邦明　ほか６名　代理人　山口邦明　ほか
【被上告人】被告　東京都選挙管理委員会　ほか１名
代理人　舘内比佐志　ほか
【第１審】東京高等裁判所　平成２８年１１月２日判決

○判示事項

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の合憲性

○判決要旨

平成２８年７月１０日施行の参議院議員通常選挙当時，平成２７年法律第６０号による改正後の公職選挙法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，上記規定が憲法１４条１項等に違反するに至っていたということはできない。
（意見及び反対意見がある。）

【参照】憲法１４条１項　すべて国民は，法の下に平等であつて，人種，信条，性別，社会的身分又は門地により，政治的，経済的又は社会的関係において，差別されない。
同法１５条１項，３項　公務員を選定し，及びこれを罷免することは，国民固有の権利である。
公務員の選挙については，成年者による普通選挙を保障する。
同４３条１項　両議院は，全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。
同４４条　両議院の議員及びその選挙人の資格は，法律でこれを定める。但し，人種，信条，性別，社会的身分，門地，教育，財産又は収入によつて差別してはならない。
公職選挙法１４条　参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は，別表第３で定める。
２　地方自治法第６条の２第１項の規定による都道府県の廃置分合があつても，参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は，なお従前の例による。

別表第3（第１４条関係）

別表第三（第十四条関係）

選挙区	議員数
北海道	六人
青森県	二人
岩手県	二人
宮城県	二人
秋田県	二人
山形県	二人
福島県	二人
茨城県	四人
栃木県	二人
群馬県	二人
埼玉県	六人
千葉県	六人
東京都	十二人
神奈川県	八人
新潟県	二人
富山県	二人
石川県	二人
福井県	二人
山梨県	二人
長野県	二人
岐阜県	二人
静岡県	四人
愛知県	八人
三重県	二人
滋賀県	二人
京都府	四人
大阪府	八人
兵庫県	六人
奈良県	二人
和歌山県	二人
鳥取県及び島根県	二人
岡山県	二人
広島県	四人
山口県	二人
徳島県及び高知県	二人
香川県	二人
愛媛県	二人
福岡県	六人
佐賀県	二人
長崎県	二人
熊本県	二人
大分県	二人
宮崎県	二人
鹿児島県	二人
沖縄県	二人

○主　　文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

○理　　由

上告人兼上告代理人山口邦明，同國部徹，同三竿径彦及び上告人森徹の各上告理由について

１　本件は，平成２８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，東京都選挙区及び神奈川県選挙区の選挙人である上告人らが，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　原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(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，その後に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（以下，較差に関する数値は，全て概数である。）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，当裁判所大法廷は，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３(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，当裁判所大法廷は，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，上掲最高裁平成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，上掲最高裁平成２１年９月３０日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，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。）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採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案が成立し（平成２４年法律第９４号。以下「平成２４年改正法」という。），同月２６日に施行された（以下，同法による改正後，平成２７年法律第６０号による改正前の定数配分規定を「本件旧定数配分規定」という。）。平成２４年改正法の内容は，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，本件旧定数配分規定の下での初めての通常選挙が施行された（以下「平成２５年選挙」という。）。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，同年５月以降，上記の案や参議院の各会派の提案等をめぐり検討と協議が行われた（上記各会派の提案の中には，上記の案を基礎として合区の範囲等に修正を加える提案のほか，都道府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設する提案等が含まれていた。）。そして，同協議会において，更に同年１１月以降，意見集約に向けて協議が行われたが，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，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，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，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)　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

改正する法律案が成立し（平成２７年法律第６０号。以下「平成２７年改正法」という。），同年１１月５日に施行された（以下，同法による改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）。同法による公職選挙法の改正（以下「平成２７年改正」という。）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，本件定数配分規定の下での初めての通常選挙として，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３．０８倍であった。

3(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2(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，基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない。

(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いると解すべきである。このことも，前記(1)と同様，累次の大法廷判決

が基本的な立場として承認してきたところである。

(3) 前記(1)のとおり，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，また，前記(2)のとおり，憲法が，国会の構成について二院制を採用し，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に鑑みれば，二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ，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。そして，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。

平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決は，上記のような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ており，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て，これらの事情の下では，昭和５８年大法廷判決が長期にわたる投票価

値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた諸点につき，数十年間にもわたり５倍前後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，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したものである。しかし，この判断は，都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず，各選挙区の区域を定めるに当たり，都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。

もとより，参議院議員の選挙について，直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く，参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの，上記のような憲法の趣旨，参議院の役割等に照らすと，参議院議員の選挙における投票価値の平等は，憲法上３年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど，議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ，二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはないというべきである。

(4) 本件選挙は，平成２６年大法廷判決の言渡し後に成立した平成２７年改正法による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるところ，同法は，従前の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず，人口の少ない選挙区について，参議院の創設以来初めての合区を行うことにより，都道府県を各選挙区の単位と

する選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり，これによって平成２５年選挙当時まで数十年間にもわたり５倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は２．９７倍（本件選挙当時は３．０８倍）にまで縮小するに至ったのである。

この改正は，長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく，人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり，これによって選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したのであるから，同改正は，前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ，平成２４年大法廷判決及び平成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。また，平成２７年改正法は，その附則において，次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており，これによって，今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに，再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものということができる。

そうすると，平成２７年改正は，都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて，長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに，更なる較差の是正を指向するものと評価することができる。合区が一部にとどまり，多くの選挙区はなお都道府県を単位としたまま残されているとしても，そのことは上記の判断を左右するものではない。

要旨　(5)　以上のような事情を総合すれば，本件選挙当時，平成２７年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は，違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず，本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。

4　以上の次第であるから，本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということはできないとした原審の判断は，結論において是認することができる。論旨はいずれも採用することができない。

よって，裁判官木内道祥，同林景一の各意見，裁判官鬼丸かおる，同山本庸幸の各反対意見があるほか，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。

裁判官木内道祥の意見は，次のとおりである。

私は，本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということはできないとする結論において多数意見と同意見であるが，本件選挙当時，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の点において異なる意見を持つ。

以下，その理由を述べる。

1　投票価値の平等と憲法適合性審査

国会議員の選挙における投票価値は，国民が憲法上有する選挙権の内容をなすものであるから，それが平等であることは，国会を全国民の代表である議員により構成するための基本原理として憲法が要求するところであり，選挙制度の決定に当たって考慮されるべき最も重要かつ基本的な基準である。

憲法の下で選挙制度をいかなるものとするかは国会が法律によって定めるものであり，国会に立法に当たっての裁量権が存することは当然であるが，憲法上の価値として認められている投票価値の平等に譲歩を求めることができる事由は，他の憲法上の価値や不可避な技術的な制約などの合理的なものでなければならない。

投票価値の平等が選挙制度の仕組みの決定における唯一絶対の基準ではないとの説示は昭和５８年大法廷判決以来の参議院議員選挙に関する大法廷判決で踏襲されているが，この説示は，投票価値の平等が

最も重要かつ基本的な基準であることを否定するものではない。「議員数を選挙人の人口に比例して，各選挙区に配分することは，法の下の平等の憲法の原則からいって望ましいところではあるが・・・各選挙区に如何なる割合で議員定数を配分するかは，立法府である国会の権限に属する立法政策の問題」（最高裁昭和３８年（オ）第４２２号同３９年２月５日大法廷判決・民集１８巻２号２７０頁）というそれ以前の見解に対して，昭和５８年大法廷判決は「（憲法の定める）選挙権の平等の原則は，・・・選挙権の内容の平等，すなわち・・・投票の有する価値の平等をも要求する」という原則を示し，その上で，投票価値の平等が唯一絶対の基準ではないとの説示がなされたものであり，これは，国会の立法に当たって投票価値の平等以外の要素を一切考慮してはならないということではないという趣旨で国会の裁量権を確認したにとどまるものと解される。

２　選挙区の単位を都道府県とすることと投票価値の平等の関係

都道府県を「歴史的にも政治的，経済的，社会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」と評価するのは，昭和５８年大法廷判決以来のものである。同大法廷判決以降の参議院議員選挙に関する大法廷判決が都道府県を選挙区とすることについて述べていることの概観は，平成２６年大法廷判決の私の反対意見２(2)において述べたとおりであり繰り返さないが，事実上の都道府県代表的な要素を投票価値の平等の後退を求める要素として相当程度に評価している昭和５８年大法廷判決に対し，その後の大法廷判決では，都道府県を選挙区の単位とすることが投票価値の不均衡の原因であることが指摘されるようになり，平成２４年大法廷判決に至って「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく，この指摘（注　昭和５８年大法廷判決の指摘）もその限度においては相応の合理性を有していたといい

得るが，これを参議院議員の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，都道府県を選挙区の単位として固定する結果，・・・投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では，上記の仕組み自体を見直すことが必要になる」と指摘されるに至った。

このように，これまでの大法廷判決の上でも，都道府県が選挙区の単位であることが当然とはされておらず，選挙区の単位としての都道府県は，投票価値の平等という憲法上の価値に譲歩を求め得る価値としては相当の後退を余儀なくされている。

今回の多数意見においても，都道府県を政治的に一つのまとまりを有する単位として評価することは変わらないものの，その趣旨は「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」からのものである。

選挙区選挙とは，全国民を代表する議員が誰であるかを選挙区における投票によって定めるものである。その選挙区が議員を定めるに足りる一つのまとまりを有する単位であることは，選挙区選挙という制度から来る要請ではあるが，そこでいう一つのまとまりを有する単位が当然に都道府県であるということにはならない。

多数意見は，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が否定されないとするが，それは，飽くまで一つの要素としての考慮であり，直ちに，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が不合理ではないとする結論に帰結することにはならないはずである。

3　2段階の憲法判断の枠組みとその考慮要素

当裁判所大法廷は，これまで，参議院議員選挙の定数配分規定について，①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（違憲状態か否か），②この違憲状態が当該選

挙までの期間内に是正されなかったことが国会の裁量権の限界を超えているか否か（裁量権の範囲内か否か）の２段階の判断枠組みによって憲法判断を行ってきた。

①の違憲状態か否かの判断は，平成２４年大法廷判決が「本件選挙当時，前記の較差が示す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もはや看過し得ない程度に達しており，これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上，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」とするように，選挙当時における選挙区間の較差で示される投票価値の不均衡についてのものである。

平成２４年大法廷判決は，平成２２年選挙当時，参議院において選挙制度の仕組み自体の検討が行われており，同選挙後に国会に提出された平成２４年改正法の法案の附則が選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討するとしていたことを，同選挙時までに定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かの問題として検討して，裁量権の限界を超えるものとはいえないとした。平成２６年大法廷判決も，平成２４年大法廷判決の後，平成２５年選挙までの間に上記の附則を含む平成２４年改正法が成立し，同選挙後も，附則の定めに従い，選挙制度の仕組みの見直しを内容とする検討が行われていることを，同選挙までの間に上記の見直しを内容とする法改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の問題として検討して，裁量権の限界を超えるものとはいえないとしている。

このように，選挙時までの国会の動向はもちろん，選挙後の国会の動向も考慮する要素とされているのは，上記②の国会の裁量権の範囲内か否かの判断は，選挙までの間に法改正がされなかったという国会の活動の方向性を対象とするものであることによるものである。

つまり，①の違憲状態か否かの判断は，当該選挙の時点における投

票価値の不均衡の状態についてのものであり，上記②の国会の裁量権の範囲内か否かの判断は，選挙時点における国会の活動の方向性を測るものとして当該選挙の後の国会の動向をも考慮対象とするものである。

4　違憲状態であるか否か

前回選挙後に成立し，その下で本件選挙が行われた平成２７年改正法による本件定数配分規定は，４県２合区を含む１０増１０減を内容とするものであり，この改正の結果，本件選挙時における選挙区間の最大較差は３．０８倍であったが，その附則７条は「平成３１年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて，参議院の在り方を踏まえて，選挙区間における議員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。」として今後の方向性を示している。

平成２４年大法廷判決は，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実現を図るという要求に応えることは著しく困難であることを指摘した上で，その仕組みを変更することなく行われた選挙における投票価値の不均衡を違憲状態とし，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立法的措置が必要であるとした。

平成２６年大法廷判決は，平成２４年大法廷判決の後に成立し，その下で平成２５年選挙が行われた平成２４年改正法による定数配分規定は，制度の仕組みを維持したものであり，違憲状態を解消するには足りないとしたものである。

それを踏まえると，本件選挙における投票価値の不均衡が，平成２７年改正法による本件定数配分規定によって違憲状態を解消したものといえるか否かについては，平成２４年大法廷判決のいう，現行の方式を改める立法的措置の実現の有無が重要な考慮要素となる。

平成２７年改正法による本件定数配分規定は，選挙区の単位の全てが都道府県であるという従来の制度を合区によって改めたものであるが，それ自体は，２県を１選挙区とする二つの合区を行い，４県４選挙区を４県２選挙区にしたものにすぎず，選挙区の単位が都道府県であることはなお維持されている。本件定数配分規定を定める時点で参照した平成２２年国勢調査による人口では最大較差が２．９７倍であったところ，本件選挙当時には最大較差が３．０８倍となったことに示されるように，本件定数配分規定は，人口移動に対応して投票価値の不均衡に対処するという「しかるべき形」の立法的措置とはいい難いものである。

本件選挙時における３．０８倍という最大較差に示される投票価値の不均衡は，従来の選挙時における最大較差より縮小したとはいえ，基本的な選挙区の単位を都道府県とすることを維持した定数配分規定によるものであり，そのままでは更なる拡大が懸念される。平成２７年改正法の附則が，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，必ず結論を得るとしていることは，同改正法そのものは，なお見直しが必要なものであり，違憲状態を解消するに足りないことを示しているということができる。

したがって，本件選挙時における投票価値の不均衡は，平成２７年改正を経た後も，違憲状態を脱していないというべきである。

５　国会の裁量権の限界を超えたか否か

前記３で述べた②の国会の裁量権の範囲内か否かという判断基準については，従来の大法廷判決では，平成２７年改正前の定数配分規定が選挙区単位の全てを都道府県とするものであり，それが違憲状態を生じさせる要因であることを当審が示したにもかかわらず，その点が法改正によっても全く是正されなかったことが問題とされたことの関係上，当審の判断が示されてから（法改正のないままに行われた）選

挙時までの期間が法改正に十分であったか否かということが重点とされたのであるが，本件は，それと異なる事情がある。

平成２７年改正法の附則７条は「平成３１年に行われる参議院選挙の通常選挙に向けて，・・・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・・・必ず結論を得る」とする。これは，較差の是正のための選挙制度の抜本的な見直しを，今回の改正に引き続いて行い，平成３１年に行われる通常選挙（以下「平成３１年選挙」という。）までに完成させるという趣旨である。

平成２７年改正は，二つの合区を行い，都道府県を選挙区とする従来の選挙制度を改めたものであり，二つの合区にとどまるとはいえ，選挙制度の抜本的な見直しの実行の着手である。都道府県を選挙区とする制度を投票価値の平等の実現の要求に応じて抜本的に見直すという課題の実現について，平成２７年改正の時点でその一部を行い，次回，つまり，平成３１年選挙に向けての改正で完成させるという２段階方式で実施するとしたのが，平成２７年改正を行った国会の対応である。制度の抜本的な見直しという課題の重さを考えると，本件選挙時までに一部の改正を実現した上で，次回の選挙までに選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得るとする国会の対応は，国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

平成３１年選挙に向けての制度の抜本的な見直しの実現については，今後のものであるとはいえ「必ず結論を得る」との附則が平成２７年改正法に設けられている。それ以前の平成２４年改正法の附則においても「必ず」とはされていないものの，次回の平成２８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，結論を得るものとするとされていたにもかかわらず，それが実現しなかったとの経過から，選挙制度の抜本的な見直しの平成３１年選挙までの実現が危ぶまれるとの意見もあり得るが，今後における

国会の具体的な立法能力ないし立法意欲を国会の外から推し量ることは，司法が行うべきことではない。改正法に含まれる附則が「必ず結論を得る」としている以上，その実現は，国会が現に約束したものなのである。

裁判官林景一の意見は，次のとおりである。

私は，結論として，本件選挙当時，本件定数配分規定は合憲であったとする点で多数意見に同調するものであるが，幾つかの基本的な論点において趣を異にするところがあるので，意見を以下のとおり簡潔に述べておきたい。

1　多数意見は，平成２７年改正後の本件定数配分規定について，長年５倍程度であった選挙区間の最大較差が３倍程度に縮小したことと，平成２７年改正法附則にある更なる抜本的見直し条項をもって，違憲状態を脱したと評価するが，私は，一人一票の原則及び投票価値の平等原則に照らした場合，一の選挙区の有権者の投票価値が別の選挙区の有権者の投票価値の約３倍に達する状態について，そこまでの評価を明言することにはためらいがあるため，多数意見に完全には与することができない。

もっとも，多数意見が指摘するように，平成２７年改正法は，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長年５倍前後であった最大較差を３倍程度まで縮小したものであり，附則を含めた同改正法に見られる国会の努力は高く評価されるべきものである。そこで，私は，昭和５８年大法廷判決が示した定数配分規定の憲法適合性判断に係る基本枠組みの下，上記のような国会の努力や較差の大幅縮小に向けた意見集約等の困難性等に鑑み，国会において，違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていることを認識し得た平成２４年大法廷判決の言渡し時から本件選挙までの間にその解消がなされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとまではいえない

と考え，結論として，「本件選挙の当時，本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない」とする多数意見に同調するものである。

2　私が以上の見解に至った背景として，投票価値の平等原則について考えるところを述べておきたい。

(1)　「全国民の代表」を選出するに当たっての一人一票の原則及び投票価値の平等は，投票で民意を決定する民主主義制度の根幹である。憲法には投票価値の平等という言葉自体は明記されていないが，投票価値の平等は，民主主義と平等原則から直接導かれる憲法上当然の原則である。国際的な視点からも，我が国が昭和５４年に批准し，法律よりも優位にあると解される市民的及び政治的権利に関する国際規約（いわゆるＢ規約）では，全ての市民の権利として「普通かつ平等の選挙権」が定められ，平等の原則は普通選挙と対をなす重要な原則とされていることがうかがえる。また，例えば，これまで選挙区間の最大較差が比較的大きかった英国でも，未施行ながら，「２０１１年議会投票制度及び選挙区法」において，下院選挙に関し，原則として各選挙区の有権者数は全国の選挙区平均有権者数の９５％以上１０５％以下でなければならないとされている（すなわち，最大約１．１倍の較差しか認められていない。）。このように，投票価値の平等の追求は，民主主義の国際標準であり，国際的潮流であるといってよい。

(2)　平等原則の下，最大較差３倍程度で合憲といえないとした場合，どの程度まで較差を縮小すればよいのか，という問題提起があろう。原理としては，一人一票の原則といわれることからも，最大較差がなるべく１．０倍に近くなければならないということになるが，これは理想型であり，選挙区選挙という制度を選択する場合，実際問題として，厳密な１対１という較差を実現するのは困難であるし，そのために過度に人工的な区割りをすることが適当とも思われない。しかし，

一般的には，一人二票というべき事態となることは原則として許容できないといえると考える。

3　次に，多数意見が，参議院における都道府県単位の選挙制度自体は，参議院に独自性を与える観点から国会の合理的裁量の範囲内であるとの趣旨を改めて指摘している点に関連し，平成２７年改正法附則の中で，選挙制度の見直し作業が「参議院の在り方を踏まえて」行うものとされていることもあり，以下の付言をしておきたい。

確かに，憲法は二院制を定めており，その趣旨を踏まえて，参議院に独自性を持たせるという観点から，都道府県を選挙区の単位とすることにも一定の合理性はある。よって，平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決が参議院議員の選挙区について都道府県を単位とすることは憲法上の要請ではないとしたからといって，引き続き都道府県を単位として用いること自体が不合理であるとしたものではないとの多数意見の指摘にも異論はない。しかしながら，このような単位を用いることは憲法上の要請ではないのであるから，憲法の基本原理としては，参議院議員が衆議院議員と同様，憲法４３条にいう「全国民の代表」として選出されるものである以上，選挙区割りが都道府県単位を基本とする場合にも，全国民の間の投票価値の平等という憲法上の原則と調和する，すなわちこの原則を大きく損なわないようなものでなければならない（あるいはプロセスとして考えれば，より投票価値の平等を追求する方向に向かうものでなければならない）と考える。

4　私は，今回結論において多数意見と同調するに当たり，以上のように，若干の論点においてニュアンスを異にするものであるが，同時に，国会が，引き続き，投票価値の平等原則の重みを十分に踏まえ，平成３１年通常選挙に向けて，現状で事足れりとすることなく，法律をもって約束した抜本的な見直しのための更なる検討を通じて，近年

の較差縮小のプロセスが継続されることを期待するものであり，その点については多数意見と軌を一にするものと考えている。

裁判官鬼丸かおるの反対意見は，次のとおりである。

私は，多数意見とは異なり，本件定数配分規定は憲法に違反するものであり，それに基づき施行された本件選挙も違法であると考える。

1　憲法は，参議院議員の選挙においても，衆議院議員の選挙と同様に，国民の投票価値につき，できる限り１対１に近い平等を基本的に保障していると考える。その理由については，平成２６年大法廷判決において私の反対意見１，２に述べたところであるから，それを引用する。参議院は衆議院と等しく国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する機関であることが憲法上予定されているのであり，参議院議員の選挙区選挙であることが，投票価値の１対１に近い平等から遠ざかってよいことの理由にはなり得るものではない。

2　ところで，本件選挙に先立ち公職選挙法の一部改正が行われ，４県２合区を含む１０増１０減案が可決成立し，本件選挙はこの改正法の下で実施された。その結果，選挙時の投票価値の最大較差は３．０８倍に縮小した。参議院議員選挙区選挙で初めて一部合区がされ，投票価値の最大較差が大幅に縮小されたことからすれば，投票価値に関する国会の努力の方向性は正しいと評することができよう。

3　しかしながら，本件選挙における投票価値の最大較差の３．０８倍という数値自体からは，投票価値の平等を実現したとはいい難い。

さらに，以下のとおりの事情を総合考慮すると，本件定数配分規定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と考える。

(1)　都道府県は政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得るものであるし，また平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決は，都道府県を選挙区の単位とすることを一切認めないと解すべき

ではないと考える。

しかし，都道府県数とその人口数を議員改選数と対比すると，参議院議員選挙区選挙が憲法の半数改選の要請に応じて各選挙区の定数を偶数とする仕組みを採った上で，本件定数配分規定のように大部分の都道府県を選挙区の単位として残存するという制度を維持しながら１対１に近い平等の投票価値を目指すことは，既に不可能というべき状況に達していたことは明白である。国会は，この事実を認識した上で，平成２４年改正法に平成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附則を定めたものと解される。

(2) 一方，投票価値の平等は，国会が正当に考慮することができる他の政策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ことは，当審の累次の判断に示されているところである。したがって，国会が選挙制度や定数配分規定を改正するに当たって，憲法上保障されている選挙人の投票価値の平等を実現できないこととなるときは，そのような結果を導く政策目的ないし理由が，国会が正当に考慮でき，かつ，投票価値の平等の要請との関連において調和のとれたものであることを要する。

そこで，本件定数配分規定が約３倍となる投票価値の較差を生じさせていることにつき，いかなる政策目的ないし理由が存在したのか，投票価値の平等が国会が正当に考慮することができる他の政策目的ないし理由との関連において調和的に実現されたものであるかを検討したい。

(3) 国会は，本件定数配分規定に基づいて本件選挙を施行すると投票価値の最大較差が約３倍となることについて，その政策目的や理由を明示的に表明してはいない。しかし，過去の参議院地方選出議員の時代から前回の参議院選挙区選出議員の時期まで一貫して都道府県が

選挙区の単位となってきた事実，本件選挙に当たって合区された県は隣接県も人口少数のため隣接県との合区が実現した４県のみであり，次いで議員１人当たりの人口が少なく合区するのに適した人口少数の隣接県が存在しない複数の県については合区することができず，投票価値の最大較差が約３倍となったこと，さらに選挙制度協議会において都道府県を選挙区の単位とすることに拘泥しない投票価値を１倍強２倍未満とする複数の案が示されたが，国会はそれらの案を本件選挙の施行までに採用しなかったこと等を考え合わせれば，国会が有した政策目的ないし理由は，都道府県を選挙区の基本とすることであり，その基本を損なうことを最小限にとどめることであったとみることができる。

(4) 一方，当審では，平成２４年大法廷判決に続き，平成２６年大法廷判決が「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」と判示し，国会に対し，重ねて都道府県を選挙区の単位とすることをしかるべき形で見直すように要請した。したがって，上記(3)で検討したとおり，国会が平成２７年改正法や本件定数配分規定を定めるに当たり，選挙区の単位として都道府県を固持することを政策目的ないし理由とすることは，当審の示した判断とは相容れないものである。

上記のとおり，国会は，憲法秩序下における立法権と司法権の関係性に照らし，上記当審の判断に従い，都道府県を選挙区の単位と設定する方式を改めるなどして投票価値の平等の実現に向け，参議院議員選挙制度等を改正すべきであったのに，しかるべき形で見直すべきものとされた都道府県を選挙区の単位とすることを政策目的ないし理由として投票価値の較差を改めなかったとみられるのであって，それは国会が正当に考慮することができるものとは認められず，投票価値の平等の要請とも調和しないことといえよう。

４　国会は，平成２４年大法廷判決の言渡しがされた平成２４年１０月１７日の時点で，投票価値の不平等状態を解消する立法措置が必要であると具体的な指摘を受けたのであるから，遅くとも同日，公職選挙法等を改正すべき義務を負ったことを認識したものである。以降本件選挙が実施されるまでには約３年９か月が経過し，国会が選挙制度見直しの検討・法改正の手続や作業を了することは可能であったから，本件選挙までの間に違憲状態の是正がされなかったことは，国会の裁量権の限界を超えるものとの評価を免れず，本件選挙当時，本件定数配分規定は憲法に違反したものであった。

５　上記の帰結として，本件選挙を無効とする結論が考えられるところである。従前の公職選挙法の一部改正法の附則にも，次回選挙まで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結論を得る旨の条項がありながらその実現がされなかったという過去の経緯や，仮に本件選挙は無効という結論を採っても，本件選挙によって選出された議員だけが議席を失うのであって参議院の機能は失われることがないから公の利益に著しい障害を直ちに生じさせないこと等を考えると，本件選挙を全部無効とする結論も採り得ると考える。

しかしながら，平成２７年改正法附則７条は，これまでの公職選挙法の一部改正法に付された附則の文言に比べ格段に強い決意を「平成３１年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて，参議院の在り方を踏まえて，選挙区間における議員１人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い，必ず結論を得るものとする。」と規定して表明していることからすれば，国会において違憲状態の解消のための努力が今後も継続され，平成３１年の参議院議員通常選挙までには必ず投票価値の等価を基本とした抜本的な見直しがされることが強く期待される。そうであれば，本件選挙は違法というべきであるが，司法が直ちに選挙無効の結論を出す

のではなく，まず国会自らが平成３１年には必ず結論を得る旨を確約した是正の結果について司法が検証するということが，憲法の予定する立法権と司法権の関係に沿うものと考えるものである。

以上のことから，本件定数配分規定は違憲であるが，いわゆる事情判決の法理により請求を棄却した上で，本件選挙は違法であることを宣言すべきであると考えるものである。

裁判官山本庸幸の反対意見は，次のとおりである。

1　投票価値の平等は唯一かつ絶対的基準

日本国憲法は，その前文において「日本国民は，正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し，(略) 主権が国民に存することを宣言し，(略)そもそも国政は，国民の厳粛な信託によるものであつて，その権威は国民に由来し，その権力は国民の代表者がこれを行使し，その福利は国民がこれを享受する。」とし，代表民主制に支えられた国民主権の原理を宣明している。そして国を構成する三権の機関のうち，国会が国権の最高機関であり，国の唯一の立法機関と規定する（４１条)。

したがって，このような民主国家の要となる国会を構成する衆議院及び参議院の各議員は，文字どおり公平かつ公正な選挙によって選出されなければならない。憲法４３条１項が「両議院は，全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定するのは，この理を表している。その中でも本件にも関わる「公平な選挙」は，憲法上必須の要請である。すなわち，いずれの国民も平等に選挙権を行使できなければ，この憲法前文でうたわれている代表民主制に支えられた国民主権の原理など，それこそ画餅に帰してしまうからである。例えば国政選挙に際して特定の地域の一票の価値と他の地域の一票の価値とを比べて数倍の較差があったとすると，その数倍の一票の価値のある地域の国民が，もう一方の一票の価値が数分の一にとどまる地域の国民

に対して，その較差の分だけ強い政治力を及ぼしやすくなることは自明の理である。これでは，せっかく主権が国民に存するといっても，「その権力は国民の代表者がこれを行使し，その福利は国民がこれを享受する。」とはとてもいえないと考える。

その意味で，国政選挙の選挙区や定数の定め方については，法の下の平等（１４条）に基づく投票価値の平等が貫かれているかどうかが唯一かつ絶対的な基準になるものと解される。

２　２割超の較差のある選挙制度は違憲無効

なるほど多数意見のいうように「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。」として国会の裁量を広く認める見解を採った上で，衆議院議員選挙の場合であれば２倍程度の一票の価値の較差を許容する考え方もある。しかし，国民主権と代表民主制の本来の姿からすれば，投票価値の平等は，他に優先する唯一かつ絶対的な基準として，あらゆる国政選挙において真っ先に守られなければならないものと考える。これが実現されて初めて，我が国の代表民主制が国民全体から等しく支持される正統なものとなるのである。

また，衆議院議員選挙の場合であれば２倍程度の一票の価値の較差でも許容され，これをもって法の下の平等が保たれていると解する考え方があるが，私は賛成しかねる。というのは，一票の価値に２倍の較差があるといっても，例えばそれがある選挙では２倍であったが，次の選挙では逆に０．５倍になるなどと，何回かの選挙を通じて巨視的に観察すれば地域間又は選挙区間でそうした較差の発生がおおむね

平均化しているというのであれば，辛うじて法の下の平等の要請に合致しているといえなくもない。ところが，これまでの選挙の区割りをみると，おおむね，人口が流出する地域については議員定数の削減が追いつかずに一票の価値の程度は常に高く，人口が流入する地域については議員定数の増加が追いつかずに一票の価値の程度は常に低くなってしまうということの繰り返しである。これでは後者の地域の国民の声がそれだけ国政に反映される度合いが一貫して低くなっていることを意味し，代表民主制の本来の姿に合致しない状態が継続していることを示している。

したがって，私は，現在の国政選挙の選挙制度において法の下の平等を貫くためには，一票の価値の較差など生じさせることなく，どの選挙区においても投票の価値を比較すれば１．０となるのが原則であると考える。その意味において，これは国政選挙における唯一かつ絶対的な基準といって差し支えない。ただし，人口の急激な移動や技術的理由などの区割りの都合によっては１～２割程度の一票の価値の較差が生ずるのはやむを得ないと考えるが，それでもその場合に許容されるのは，せいぜい２割程度の較差にとどまるべきであり，これ以上の一票の価値の較差が生ずるような選挙制度は法の下の平等の規定に反し，違憲かつ無効であると考える。

3　平等な選挙制度の要請は参議院も同じ

他方，憲法上，内閣が解散権を有する衆議院に比べると，３年に一度の選挙が規定されている参議院の特殊性からすれば，参議院の場合には一票の価値の較差がある程度生ずるのはやむを得ないとする考え方もあり得ないわけではない。しかしながら，参議院も衆議院並みに政党化が進んでいるほか，一時はいわゆる「ねじれ国会」すなわち衆議院における多数派と参議院における多数派とが異なる国会の状況が続いたことがあり，その間は憲法上，衆議院は参議院に優越する規定

があるものの，実際にはそれとは逆に参議院が国政の鍵を事実上握るような事態が見受けられたのは周知の事実である。こうした経験を踏まえれば，国政における参議院の重要性が再認識されたわけである。そうであれば，参議院の拠って立つ選挙制度も衆議院の場合と同様，代表民主制にふさわしく，一票の価値の較差が生じないようにするべきであると考える。

4　選挙無効の場合の経過措置

(1)　事情判決の法理は明文の根拠なし

さきに述べたように一票の価値について原則は１．０であるが例外的に２割程度の較差が生ずることはやむを得ないものの，これを超えた場合には当該選挙は無効になると考える次第であるが，その場合，第一に「判決により無効とされた選挙に基づいて選出された議員によって構成された参議院又は衆議院が既に行った議決等の効力」及び第二に「判決により無効とされた選挙に基づいて選出された議員の身分の取扱い」の二つが主に問題となる。

このような場合，いわゆる事情判決の法理を用いて，当該「選挙が憲法に違反する公職選挙法の選挙区及び議員定数の定めに基づいて行われたことにより違法な場合であっても，それを理由として選挙を無効とする判決をすることによって直ちに違憲状態が是正されるわけではなく，かえって憲法の所期するところに必ずしも適合しない結果を生ずる判示のような事情などがあるときは，行政事件訴訟法３１条１項の基礎に含まれている一般的な法の基本原則に従い，選挙を無効とする旨の判決を求める請求を棄却するとともに当該選挙が違法である旨を主文で宣言すべきである。」（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巻３号２２３頁の判決要旨）とする考え方がある。しかし，国政選挙という代表民主制を支える最も重要な制度の合憲性が争われる争訟において，裁判所がこれを違憲

と判断しながら当該選挙を無効とせずに単に違法の宣言にとどめるということが，法律上の明文の根拠もなく許されるものであるかどうか，私には甚だ疑問に思えてならない。現にこれまでの経緯を振り返ると，選挙区の区割りや定数に関する幾たびかの法改正や国会における検討を経てもなお，一票の価値の平等という代表民主制を支える根幹の原理が守られておらず，その改善は遅々として進まないという状況にあって，選挙制度の憲法への適合性を守るべき立場にある裁判所としては，違憲であることを明確に判断した以上はこれを無効とすべきであり，そうした場合に生じ得る問題については，経過的にいかに取り扱うかを同時に決定する権限を有するものと考える。

(2) 既に行った議決等の効力

例えば，先ほどの二つの問題のうち，第一の「判決により無効とされた選挙に基づいて選出された議員によって構成された参議院又は衆議院が既に行った議決等の効力」については，それが判決前にされた議決等であれば，裁判所による選挙無効の判決の効力は将来に向かってのみ発生し，過去に遡及するものではないから，当該議決等の効力に影響を及ぼす余地はなく，当該議決は当然に有効なものとして存続することとなることは，いうまでもない。

それに加えて，判決後においても，裁判所による選挙無効の判断を受けて一票の価値の平等を実現する新たな選挙制度が制定されこれに基づく選挙が行われて選出された議員で構成される参議院又は衆議院が成立するまでの間を含めて，後述のとおり一定数の身分の継続する議員で構成される院により議決等を有効に行うことが可能となるので，その点で国政に混乱が生ずる余地はない。また仮に，判決の直後に判決前と同じ構成の院が議決等を行ったとしても，国政の混乱を避けるために，当該議決等を有効なものとして扱うべきである。

(3) 無効な選挙で選出された議員の身分

次に，先ほどの二つの問題のうち，第二の「判決により無効とされた選挙に基づいて選出された議員の身分の取扱い」については，参議院の場合，本件のように全選挙区が訴訟の対象とされているときは，その無効とされた選挙において一票の価値（各選挙区の有権者数の合計を各選挙区の議員定数の合計で除して得られた全国平均の有権者数をもって各選挙区の議員一人当たりの有権者数を除して得られた数。以下同じ。）が０．８を下回る選挙区から選出された議員は，全てその身分を失うものと解すべきである。なぜなら，一票の価値が許容限度の０．８より低い選挙区から選出された議員がその身分を維持しつつ他の選挙区の議員と同様に国会の本会議や委員会において議事に加わることは，そもそも許されないと解されるからである。ちなみにそれ以外の選挙区から選出された議員については，選挙は無効になるものの，議員の身分は継続し，引き続きその任期終了までは参議院議員であり続けることができる。参議院議員は３年ごとにその半数が改選される（憲法４６条）ので，このように解することにより，参議院はその機能を停止せずに活動することができるだけでなく，必要な場合には緊急集会の開催も可能である（注１）（注２）。

（注１）平成２８年９月２日現在の選挙人名簿登録者（在外を含む。）の参議院選挙区選出議員の定数１４６人中，一票の価値が０．８を下回る選挙区の定数は，試算によると３８人（今回の平成２８年７月１０日に施行された参議院議員通常選挙に限って言えば，参議院選挙区選出議員の定数７３人中，一票の価値が０．８を下回る選挙区の定数は，試算によると１９人）であり，これらの議員が欠けたとしても，院の構成には特段の影響はないものと考えられる。

（注２）他方，衆議院の場合，選挙無効の判決がされると，訴訟の対象とされた選挙区から選出された議員のうち，同じく一票の

価値が０．８を下回る選挙区から選出された議員は，全てその身分を失うが，それ以外の選挙区から選出された議員は，選挙は無効になるものの，議員の身分は継続し，引き続きその任期終了又は解散までは衆議院議員であり続けることができる。このように解することによって，衆議院は経過的に，一票の価値が０．８以上の選挙区から選出された議員及び訴訟の対象とされなかった選挙区がある場合にあってはその選挙区から選出された議員のみによって構成されることになり，これらの議員によって構成される院で，一票の価値の平等を実現する新しい選挙区の区割り等を定める法律を定めるべきである。仮にこれらの議員によっては院の構成ができないときは，衆議院が解散されたとき（憲法５４条）に準じて，内閣が求めて参議院の緊急集会を開催し，同緊急集会においてその新しい選挙区の区割り等を定める法律を定め，これに基づいて次の衆議院議員選挙を行うべきものと解される。

５　一票の価値の平等を実現する選挙制度

なお，一票の価値の平等を実現するための具体的な選挙区の定め方に関しては，もとより新しい選挙区の在り方や定数を定める法律を定める際に国会において十分に議論されるべき事柄であるが，都道府県又はこれを細分化した市町村その他の行政区画などを基本単位としていては，策定が非常に困難か，事実上不可能という結果となることが懸念される。その最大の障害となっているのは都道府県であり，また，これを細分化した市町村その他の行政区画などもその大きな障害となり得るものと考えられる。

したがって，これらは，もはや基本単位として取り扱うべきではなく，細分化するにしても例えば投票所単位など更に細分化するか，又は細分化とは全く逆の発想で全国を単一若しくは大まかなブロックに

分けて選挙区及び定数を設定するか，そのいずれかでなければ，一票の価値の平等を実現することはできないのではないかと考える。

(裁判長裁判官　寺田逸郎　裁判官　岡部喜代子　裁判官　小貫芳信　裁判官　鬼丸かおる　裁判官　木内道祥　裁判官　山本庸幸　裁判官　山﨑敏充　裁判官　池上政幸　裁判官　大谷直人　裁判官　小池　裕　裁判官　木澤克之　裁判官　菅野博之　裁判官　山口　厚　裁判官　戸倉三郎　裁判官　林　景一)

甲第139号証

○選挙無効請求事件

（令和２年（行ツ）第７８号 同２年11月18日大法廷判決 棄却）

【上 告 人】 原 告 山 口 邦 明 ほか４名 代理人 山 口 邦 明 ほか
【被上告人】 被 告 東京都選挙管理委員会 ほか１名
代理人 武 笠 圭 志 ほか
【第 １ 審】 東京高等裁判所 令和元年１２月４日判決

○ 判 示 事 項

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の合憲性

○ 判 決 要 旨

令和元年７月２１日施行の参議院議員通常選挙当時，平成３０年法律第７５号による改正後の公職選挙法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，上記規定が憲法１４条１項等に違反するに至っていたということはできない。
（意見及び反対意見がある。）

【参照】 憲法１４条 すべて国民は，法の下に平等であつて，人種，信条，性別，社会的身分又は門地により，政治的，経済的又は社会的関係において，差別されない。
②・③ （略）
憲法１５条 公務員を選定し，及びこれを罷免することは，国民固有の権利である。
② （略）
③ 公務員の選挙については，成年者による普通選挙を保障する。
④ （略）
憲法４３条 両議院は，全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。
② （略）
憲法４４条 両議院の議員及びその選挙人の資格は，法律でこれを定める。但し，人種，信条，性別，社会的身分，門地，教育，財産又は収入によつて差

別してはならない。

公職選挙法１４条　参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は，別表第３で定める。

２　地方自治法第６条の２第１項の規定による都道府県の廃置分合があつても，参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は，なお従前の例による。

公職選挙法別表第３（第１４条関係）

別表第三（第十四条関係）

選挙区	議員数
北海道	六人
青森県	二人
岩手県	二人
宮城県	二人
秋田県	二人
山形県	二人
福島県	二人
茨城県	四人
栃木県	二人
群馬県	二人
埼玉県	八人
千葉県	六人
東京都	十二人
神奈川県	八人
新潟県	二人
富山県	二人
石川県	二人
福井県	二人
山梨県	二人
長野県	二人
岐阜県	二人
静岡県	四人
愛知県	八人
三重県	二人
滋賀県	二人
京都府	四人
大阪府	八人
兵庫県	六人
奈良県	二人
和歌山県	二人
鳥取県及び島根県	二人
岡山県	二人
広島県	四人
山口県	二人
徳島県及び高知県	二人
香川県	二人
愛媛県	二人
福岡県	六人
佐賀県	二人
長崎県	二人
熊本県	二人
大分県	二人
宮崎県	二人
鹿児島県	二人
沖縄県	二人

○主　　　文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

○理　　　由

上告人兼上告代理人山口邦明ほかの上告理由について

１　本件は，令和元年７月２１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，東京都選挙区及び神奈川県選挙区

の選挙人である上告人らが，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　原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(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，その後に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（以下，較差に関する数値は，全て概数である。）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，当裁判所大法廷は，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３(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，当裁判所大法廷は，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，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。）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採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，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，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，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。同法による公職選挙法の改正（以下「平成２７年改正」という。）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。

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ず，同規定が憲法に違反するに至っていたということはできないとした。

(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。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。

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。

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。

平成３０年７月１８日，上記法律案どおりの法律（平成３０年法律第７５号。以下「平成３０年改正法」という。）が成立し，同年１０月２５日に施行された（以下，同法による改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）。同法による公職選挙法の改正（以下「平成３０年改正」という。）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。

⑽　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３．００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。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。

3(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2(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，基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない。

(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。

(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採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に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，本件選挙に向けて平成３０年改正法

が成立したものである。このような経緯もあり，同法の内容は，選挙区選出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではないが，上記のとおり合区の解消を強く望む意見も存在する中で，平成２７年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず，長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採った上で埼玉県選挙区の定数を２人増員し，較差の是正を図ったものである。その結果，平成２７年改正により５倍前後から約３倍に縮小した選挙区間の較差（平成２８年選挙当時は３．０８倍）は僅かではあるが更に縮小し，２．９９倍（本件選挙当時は３．００倍）となった。

(4)　前記２(8)のとおり，平成２９年大法廷判決は，平成２７年改正法附則７条が次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定していること等を指摘した上で，平成２７年改正は，長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに，更なる較差の是正を指向するものと評価することができるとし，このような事情を総合すれば，平成２８年選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は，違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。本件選挙は，同判決の言渡しの後成立した平成３０年改正法における本件定数配分規定の下で実施されており，その投票価値の不均衡については，同判決の判示した事情も踏まえた検討がされるべきである。

そこで検討すると，平成２８年選挙後に成立した平成３０年改正法の内容は，結果として，選挙区選出議員に関しては１選挙区の定数を２人増員する措置を講ずるにとどまっている。他方，同法には上記附則のような規定が設けられておらず，同法の審議において，参議院選挙制度改革について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨述べる

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

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

要旨　(5)　以上のような事情を総合すれば，本件選挙当時，平成３０年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は，違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず，本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということは

できない。

4　以上の次第であるから，本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということはできないとした原審の判断は，是認することができる。論旨はいずれも採用することができない。

よって，裁判官林景一，同宮崎裕子，同宇賀克也の各反対意見があるほか，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。なお，裁判官三浦守，同草野耕一の各意見がある。

裁判官三浦守の意見は次のとおりである。

私は，結論において多数意見に賛同するが，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考えるので，意見を述べる。

1　参議院議員選挙の定数配分規定の憲法適合性について，当裁判所大法廷は，これまで，司法権と立法権の関係を踏まえた上で，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２段階の判断枠組みを前提として審査を行ってきており，その詳細は，平成２６年大法廷判決等の判示したとおりである。

2　上記の判断枠組みを踏まえ，本件定数配分規定の憲法適合性について，まず，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（以下「違憲状態」ともいう。）に至っているか否かについて検討する。

(1)　多数意見の３(2)に述べられているとおり，いかなる具体的な選挙制度によって，二院制に係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，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。

他方で，両議院の選挙制度の変遷をみると，いずれも，政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われている上，都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と，より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選出議員の選挙との組合せという類似した選出方法が採られ，その結果として同質的な選挙制度となってきており，急速に変化する社会の情勢の下で，議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでにも増して大きくなってきている。

このような状況において，参議院の性格や機能等をどのように位置付け，これを選挙制度にいかに反映させていくかについては，憲法上その具体的な内容や方向性が示されているものではなく，様々な政治的，政策的考慮の下に判断されるべきことであり，その一方で，投票価値の平等が憲法上の直接の要請であることからすると，選挙制度の合理性については，実質的により慎重な検討及び評価が必要である。

(2) 憲法上，参議院は，衆議院と共に国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり，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。

また，参議院においては，憲法上３年ごとに議員の半数を改選することとされ，各選挙区に偶数の定数を配分することが想定されるなど，議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があり，それが制度設計上の技術的な制約となり得るにしても，そのことが衆議院に比して格段に大きな投票価値の不均衡を許容する理由となるものでは

ない。

そして，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にも照らせば，参議院についても，更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるところである。

以上の考え方に基づき，本件定数配分規定について検討する。

(3)ア　選挙区間の較差の程度について

参議院議員選挙においては，長年にわたり，選挙区間の最大較差が５倍前後で推移してきたものであるところ，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とする２度の当裁判所大法廷判決を経て，平成２７年改正は，人口の少ない一部の選挙区について，参議院の創設後初めての合区を行い，これによって選挙区間の最大較差が３倍程度にまでに縮小した。そして，平成３０年改正は，長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採った上で，１選挙区の定数を増員し，その結果，選挙区間の最大較差は僅かながら更に縮小した。

しかし，選挙区間の最大較差が５倍前後から３倍程度に縮小したといっても，そのことによって，このような投票価値の不均衡が当然に正当化されるというものではない。現に，平成２７年改正法附則７条は，選挙区間における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取り組む旨を明記しており，これを踏まえて，平成２９年大法廷判決も，平成２７年改正が更なる較差の是正を指向するものと評価できること等を指摘して，投票価値の不均衡が違憲状態にあったものとはいえないとした。これらは，いずれも，選挙区間の最大較差が縮小したといっても，国会において，更なる較差の是正を図る取組を進めることが必要であり，その意味において，是正されるべき投票価値の不均衡がなお存在することを前提としたものと理解することがで

きる。

そもそも，投票価値の３倍程度という不均衡は，それ自体，１人１票という選挙の基本原則に照らし，また，投票価値の平等が国民主権及び議会制民主政治の根幹に関わるものであることに鑑み，なお大きいといわざるを得ない。これは，主権者たる国民の権利行使に関する平等観，公平感の問題といってもよい。

しかも，本件選挙当時，選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の較差（以下，各選挙当時の「選挙区間の較差」というときは，この選挙人数の較差をいう。）が３倍を超えるのは１選挙区であるが，選挙区間の較差が２．９倍を超えるのは４選挙区であって，その選挙人数の合計は全体の約２１．６％を占めている。これは，決して無視することのできない大きな偏りというべきである。そして，この数字を平成２８年選挙と比較してみると，同選挙当時の選挙区間の較差が２．９倍を超えていたのは３選挙区で，その選挙人数の割合は全体の約９．４％であり，今回の半分以下にとどまる。そうすると，平成３０年改正にもかかわらず，選挙区間の較差に関する２．９倍超という水準でみると，投票価値の不均衡はむしろ広がっており，今後，更に拡大する事態も予想される。

そして，前記のとおり，参議院は，衆議院と共に国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っており，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にも照らすと，参議院について，投票価値の平等という憲法上の要請に関し，数十年を経てなおこのように大きな不均衡が継続していることは，是正されるべき明らかな不平等状態であり，それを正当化すべき合理的な事情のない限り，違憲の問題を生じさせるというべきである。

そこで，以下，本件選挙当時の選挙区間の較差の程度を正当化すべき合理的な事情の有無について検討する。

イ　選挙区の単位について

都道府県を各選挙区の単位として定数を定めるという選挙制度の仕組みについては，都道府県が歴史的にも政治的，経済的，社会的にも独自の意義と実体を有し，政治的に一つのまとまりを有する単位として捉えられることに照らし，それ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加味しようとするものと解される。そして，これは，都道府県が地方におけるまとまりを有する行政等の単位であるという限度において相応の合理性を有していたことは否定できない。

この点について，平成２９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，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はないとして，投票価値の平等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した。問題は，投票価値の平等との調和が保たれているかどうかであり，その判断に当たっては，是正されるべき投票価値の不均衡がなお継続する状況において，これを正当化すべき合理的な事情があるかという観点から，慎重な検討を行う必要がある。

ところで，昭和２２年制定の参議院議員選挙法は，地方選出議員の各選挙区の議員定数については，半数改選という憲法上の要請を踏まえ，各選挙区を通じて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２人を配分する方針の下に，昭和２１年当時の総人口を定数１５０で除して得られる数値で各選挙区の人口を除し，その結果得られた数値を基準とする各都道府県の大小に応じ，これに比例する形で２人ないし８人の偶数の議員定数を配

分したものである。

昭和２５年制定の公職選挙法の定数配分規定は，上記の定数配分をそのまま引き継いだものであるところ，その後の人口変動により，都道府県間の人口較差が著しく拡大したため，その定数配分が人口に比例しないものになっていったが，国会は，定数の偶数配分を前提とした上で，人口の少ない選挙区についても２人の定数を維持したまま，他の選挙区について個別に定数を増減するなどの調整を繰り返してきた。

その結果，本件選挙当時の各選挙区の議員１人当たりの選挙人数を全国の議員１人当たりの選挙人数で除した数値をみると，その最大は約１．３６（宮城県）で，１．３５を超えるのがこの１選挙区であるのに対し，その最小は約０．４５（福井県）で，０．５未満が３選挙区（福井県，山梨県，佐賀県），０．５以上０．６５未満が６選挙区に上るなど，現在の定数配分は，全体として，選挙人数の少ない選挙区に偏っているということができる。特に，上記数値が０．５未満の３選挙区は，人口ないし選挙人数に比例する定数配分という意味では，本来，定数１人分にも満たないのであるから，これらの選挙区にも画一的に１人分を上乗せして，２人の定数を配分していることが，前記のような投票価値の不均衡を生じさせる主要な要因となっていることは明らかである。同時に，このことは，国会が較差の更なる是正を図る上でも，その実現を著しく困難にする要因となっているといわなければならない。

そして，投票価値の平等は，憲法の直接の要請であって，国民主権及び議会制民主政治の根幹に関わるものであり，その一方で，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い。また，半数改選という憲法上の要請があり，各選挙区に偶数の定数を配分することが原則的な方法として想定されるものの，それ自体

は必ずしも憲法上の要請とまではいい難い。

したがって，人口の特に少ない選挙区にも２人の定数を配分することを前提に，都道府県を各選挙区の単位とする基本的な仕組みを維持することによって，是正されるべき不平等状態がなお継続し，その是正にも著しい困難を伴うという状況にあっては，その不平等状態を正当化すべき合理的な事情があるとはいえない。

ウ　合区について

平成２７年改正は，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たものであり，これにより選挙区間の最大較差が相当程度縮小した。これは，平成２９年大法廷判決の指摘するとおり，都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みの一部を見直したものであるが，その内容は，４選挙区を２選挙区に合区するものであって，その他の４３選挙区の区割りは従前のとおりであるから，見直しといっても，その範囲は極めて限られた部分にとどまる。これは，上記の選挙制度の仕組みを基本的に維持しながら，その一部の選挙区について部分的な修正を加えたというべきものである。

都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みは，前記のとおり，都道府県の有する意義と実体等に照らし，そ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しようとするものと解されるところ，選挙区を合区すること自体，その限りで，制度の前提である都道府県の単位性を否定することになる。そして，単位としての都道府県の意義等は，本来その人口の多寡に左右されるものではないし，現在の合区に係る地域が，相互に隣接する数多くの都道府県の中で，取り分け，都道府県という単位に準ずるほどの独自の意義や実体を有するものともいい難い。したがって，このような合区は，選挙区間における投票価値の不均衡を是正するための政策的な措置であるにしても，都道府県の意義や実体等に照らしその住民の意思を集約的に

反映させるという制度の基本的な考え方とは本来整合していないように思われる。

また，本件選挙において，選挙人数が最も少ない福井県選挙区の選挙人数は６４万６９７６人であったが，徳島県及び高知県参議院合同選挙区のうち徳島県の選挙人数は６３万６７３９人，高知県の選挙人数は６１万０４９８人であった。そうすると，同じ都道府県という単位であって，ほぼ同じ程度の選挙人数であるにもかかわらず，その僅かな差によって，住民の意思を集約的に反映させるという点で，その取扱いに制度上の差が設けられている。このような取扱いも，上記のような制度の基本的な考え方との関係で合理的な説明は困難である。

これらの点は，投票価値の平等を実現する方法として，都道府県という固定的な枠組みを前提としながら部分的な手当てをすることの限界を示すものである。そして，現在の合区に係る県が全国で最も人口の少ない４県であることから，このような措置が，その住民にとって，人口の少ない地方の切り捨てと受け止められることにも理由があり，また，合区の解消を強く望む意見が多く存在することも，十分理解できるところである。国会が較差の更なる是正を図る上でも，その他の選挙区に関し合区を拡大することについては相当な困難があるものと考えられる。

そうすると，このような合区の導入は，前記の当裁判所大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ろうとしたものであるにしても，選挙制度の仕組みを部分的，暫定的に改めるにとどまるものであって，今述べたような問題も認められることから，平成２７年改正により導入された合区が維持されたからといって，３倍程度の較差を正当化すべき合理的な事情があるとはいえない。

エ　較差の是正に関する国会の姿勢等について

平成２９年大法廷判決は，平成２７年改正法附則７条の規定によっ

て，今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに，再び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旨を指摘して，平成２７年改正が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た上で，平成２８年選挙当時の投票価値の不均衡が違憲状態に至っていたということはできないと判示した。そこで，このような判示を踏まえ，平成３０年改正における国会の姿勢等をもって，３倍程度の較差を正当化すべき合理的な事情とみることができるか否かについて検討する。

まず，平成３０年改正は，前記のとおり，選挙区選出議員の選挙（以下「選挙区選挙」という。）については，都道府県を各選挙区の単位とすることを基本とする選挙制度の仕組みの下で，一部の選挙区の定数を調整するという，従来から繰り返されてきた法改正と基本的に同様のものということができ，これが選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものといえないことは明らかである。

また，平成３０年改正法の法案の発議者は，国会における審議の中で，この法案による措置が，平成２７年改正法附則に規定する選挙制度の抜本的な見直しに当たると考えている旨を答弁して，その理由として，比例代表選出議員の選挙（以下「比例代表選挙」という。）に係るいわゆる特定枠の導入を挙げている。この特定枠は，比例代表選挙について，現行の非拘束名簿式を基本的に維持しつつ，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制度であるが，法案の発議者は，この特定枠について，合区の解消を強く望む多くの意見を踏まえ，都道府県単位の地方の声を国政に届けること等を目的として，合区対象県のように人口的に少数派ともいうべき地域の声を国政に届けるという活用を想定している旨を繰り返し答弁している。しかし，比例代表選挙と選挙区選挙は，公職選挙法上，二つの異なる選挙として規定されるものであり，特定枠は，比例代表選挙における

政党等の候補者の中の区分にすぎない。このような特定枠の候補者の当選は，その政党等による特定枠の利用を前提とする，全国の選挙人による投票の結果であり，必ずしも特定の地方の選挙人の意思が集約されるものではない。

したがって，平成３０年改正を踏まえても，較差の是正を含む選挙制度の見直しに関する課題が依然として残されたままであることは明らかである。

さらに，平成２４年改正法及び平成２７年改正法は，それぞれの附則に，期限を定めて，選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い，結論を得る旨の規定を置いていたのに対し，平成３０年改正法は，同様の規定を置いていない。また，参議院特別委員会における附帯決議も，較差の是正や選挙制度の抜本的な見直しに言及しておらず，極めて抽象的かつ緩やかな内容にとどまる。国会は，選挙制度の抜本的な見直しについて，自ら２度にわたって期限を定めた上で，約６年に及ぶ検討及び協議を続けながら，相応の結論を得ることができないまま，平成３０年改正法においては，改めて自らを義務付ける規定を設けないこととしたものである。その姿勢の変化は著しいといわなければならない。

加えて，選挙制度の整備に当たっては，事柄の性質上慎重な考慮と検討を必要とし，漸次的な見直しを重ねることによってこれを実現していくことも，国会の裁量に係る現実的な選択といえるが，平成３０年改正の経緯及び内容等から明らかなとおり，較差の更なる是正については，その具体的な内容も方向性も何ら定まっておらず，およそ不透明な状態にあり，その是正を指向する漸進的な過程にあると評価することもできない。そして，このような較差の更なる是正は，較差を再び拡大させないということにとどまらない課題であり，平成３０年改正により合区が維持されて選挙区間の最大較差が僅かに縮小された

としても，そのことは上記の判断を左右しない。

これらの事情を総合すると，平成２７年改正法附則７条によって示された，較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が，平成３０年改正においても，引き続き維持され，較差の更なる是正を指向するものと評価することは到底できないというべきである。このような国会の姿勢等が前記のような投票価値の不均衡を正当化すべき合理的な事情とならないことは明らかである。

なお，以上の点は，平成２７年改正法附則７条に関する平成２９年大法廷判決の前記判示を踏まえて特に検討したものであるが，平成３０年改正法には較差の更なる是正の内容や方向性等を示す規定も存在しない中で，国会におけるこの間の様々な検討や取組の状況をどのように評価するにせよ，投票価値の不均衡が違憲状態に至っているか否かを判断するに当たり，こうした国会の裁量に属する事柄についての評価を重視することは，客観的な不平等状態の評価とはいい難い上，冒頭に述べたとおり，司法権と立法権の関係を踏まえ，判断の枠組みを２段階に分節する趣旨に照らしても相当でないと考えられる。

(4) 以上に述べたとおり，平成３０年改正は，これまでの選挙制度の基本的な仕組みを維持して一部の選挙区の定数を調整するにとどまるものであって，現に選挙区間の最大較差は，同改正の前後を通じてなお３倍前後の水準が続いており，その不均衡は，投票価値の平等の重要性に照らし，看過し得ない程度に達していた。また，このような不均衡を正当化すべき合理的な事情も見いだせない。

したがって，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いうほかない。

３　そこで，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

の限界を超えるといえるか否かについて検討する。

平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決において，選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状態にあり，その解消のために選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとする判断が示され，国会としては，その状態を是正すべき責務を負うに至ったということができる。また，平成２４年改正法及び平成２７年改正法の各附則においても，選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い，結論を得る旨の規定が設けられた。

これらを踏まえて，国会においては，数年にわたり，選挙制度改革に関し，幅広く様々な検討及び協議が行われたが，その議論がなお続けられている中にあって，平成２９年大法廷判決は，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較差の是正を図ったものとみることができるなどとして，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，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の判断を示した。その際，上記の判断について特段の明確な留保を付すこともなく，また，当裁判所として，選挙制度の仕組みの見直しや較差の更なる是正の必要性について，具体的な指摘をすることもなかった。

本件選挙は，その直後に成立した平成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から，上記のような平成２９年大法廷判決を前提にすると，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事情があったと認めることは困難であるといわざるを得ない。

そうすると，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ものということはできず，本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできない。

4　最後に付言すると，参議院議員の選挙制度については，これまで，限られた総定数の枠内で，半数改選という憲法上の要請を踏まえて定められた定数の偶数配分を前提に，都道府県を各選挙区の単位とする仕組みの下で，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に伴い，長期にわたり投票価値の大きな較差が続いてきた。

国会においては，累次の当裁判所大法廷判決を踏まえつつ，平成16年以降，十数年間にわたって継続的に，参議院選挙制度改革や投票価値の不均衡の是正について検討及び協議が行われてきた。そして，一部の選挙区の定数を増減させるとともに，人口の少ない選挙区を合区するなどの法改正が行われてきたが，これらの改正によっても，なお是正されるべき投票価値の不均衡が解消されていない。

しかしながら，平成３０年改正後は，本件選挙後も含めて，２年以上にわたり，国会において，この問題に関する具体的な検討及び協議が行われていない状況にあることがうかがわれる。そして，平成３０年改正法には，較差の更なる是正に向けての方向性等を示す規定も置かれなかったこと等を考え併せると，今後，この問題に関する具体的な議論が進展しないまま推移することが懸念される。

他方，前記のとおり，平成３０年改正にもかかわらず，選挙区間の較差に関する２．９倍超という水準でみると，投票価値の不均衡はむしろ広がっている状況にあること等からすると，本件定数配分規定が基本的に維持されたまま次回以降の通常選挙が行われる場合，選挙区間における投票価値の不均衡が更に拡大することも予想される。

国民の意思を適切に反映する選挙制度は，国民主権及び議会制民主政治の根幹であり，投票価値の平等が憲法上の要請であることや，先

に述べた国政における参議院の役割等に照らせば，今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で，より適切な民意の反映が可能となるように，国会において，都道府県を各選挙区の単位とすることを基本とする現行の方式を改めるなど，較差の更なる是正を図るための方策の検討と集約が着実に進められ，できる限り速やかに，必要な立法的措置によって違憲の問題が生ずる前記の不平等状態が解消されなければならない。

裁判官草野耕一の意見は次のとおりである。

私は多数意見の結論に賛同するものであるが，それに至る理由は多数意見とはいささか異なるので，以下，私の思うところをつまびらかにしたい。

1　投票価値の不均衡問題に関してこれまで当審が用いてきた主たる指標は「最大較差」である。確かに，最大較差は簡明な概念であり，しかも，当審と立法府のいずれもがこの指標を使ってこれまで様々な議論を進めてきたという経緯を踏まえると，当審と立法府の間の相互作用の歴史に鑑みて合憲・違憲の判断を行おうとする場合には取り分け有用な指標であるといえるであろう。しかしながら，最大較差は，最も大きな投票価値を与えられている有権者と最も小さな投票価値しか与えられていない有権者の違いのみに着目した概念であるがゆえに，最も小さな投票価値しか与えられていない有権者がいかに自分が不利益を受けているかを訴えるための指標として用いるのであれば格別，選挙制度全体における投票価値の配分の不均衡を論ずるための指標としてはいささか精度を欠いているといわざるを得ない。そこで，最大較差を補完する分析概念として，利益配分の不均衡を評価する指標として統計学上広く使われているジニ係数を用いることを考える。

投票価値に係るジニ係数の計算は以下の方法によって行う。

① 全選挙区を有権者１人当たりの議員数の少ない選挙区から順に並べた表（以下「基礎表」という。）を作り，各選挙区について，基礎表の最初の選挙区からその選挙区に至るまでの有権者数を足し合わせた数を全選挙区の有権者総数で除した値（以下「累積有権者度数」という。）を計算する。

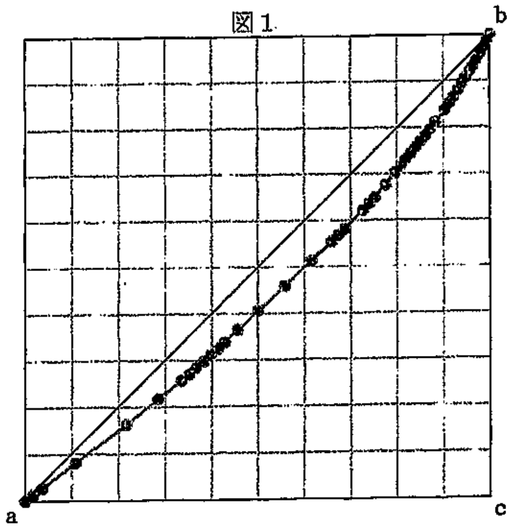
② 各選挙区について，基礎表の最初の選挙区からその選挙区に至るまでの議員数を足し合わせた数を全選挙区の議員総数で除した値（以下「累積議員度数」という。）を計算する。

③ 累積有権者度数を横軸，累積議員度数を縦軸にとったグラフを作り，各選挙区におけるこの二つの数の組合せに対応する点を当該グラフ上に書き込む。

④ 上記の各点を順次線で結び，投票価値に係るローレンツ曲線を得る。図１は以上の方法によって作成した本件選挙のローレンツ曲線を表している。

⑤ ローレンツ曲線と図１の点ａと点ｂを結んだ直線によって囲まれた半月状の部分の面積が図１の点ａ，点ｂ及び点ｃを結んだ三角形に占める割合を求める。この値がジニ係数であり，ローレンツ曲線が図１の点ａと点ｂを結んだ直線と一致した場合のジニ係数は０となり，他方，ローレンツ曲線が図１の

図１



点ａ，点ｃ及び点ｂを順次結んだ線と一致した場合のジニ係数は１（１００％）となる。図１のジニ係数は０．１４２２（１４．２２％）であり，よって本件選挙のジニ係数は１４．２２％であったことになる（以下，ジニ係数，最大較差の数値は概数である。）。

ジニ係数は投票価値の不均衡の程度を評価するという目的に適した分析概念である。なぜならば，合理的と評価し得る次の二つの仮定だけから，「ジニ係数が大きいほど全有権者が得る効用の総量は減少する」という結論を論理則のみによって導き出し得るからである。

① 有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区の有権者ほど選挙権を保有することによって得る効用は減少する。

② その減少率は有権者１人当たりの議員数が少ないほど逓増的に高まる（換言すれば，有権者１人当たりの議員数が多いほど有権者が得る効用は増加するものの，その増加率は逓減的である。）。

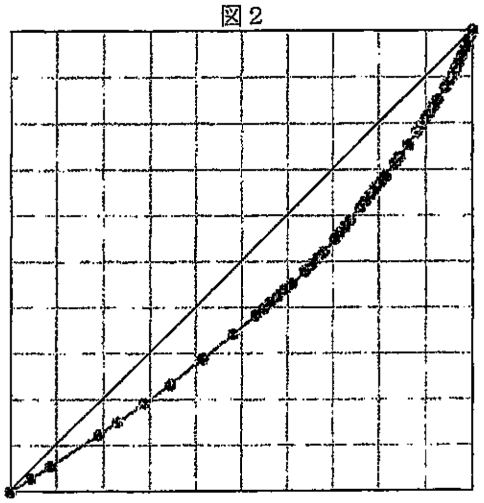
加えて，ジニ係数の変化に注目すれば，いかなる選挙制度の改善案が効率的で，いかなる選挙制度の改善案が非効率的であるのか識別することも可能となる（この点は３(3)及び３(4)項で詳しく論ずる。）。

以上の理由により，以下では，ジニ係数を主たる指標として用いながら分析を進めていくこととする。

２ 当審が参議院の議員定数の不均衡が違憲状態にあると認定した平成２２年選挙と平成２５年選挙のジニ係数はそれぞれ２２．９７％と２０．５５％である（図２は平成２５年選挙のローレンツ曲線を示している。）。これらの値と比べると１４．２２％という本件選挙のジニ係数はかなり低い数字であり，本件選挙における議員定数の不均衡状態は，平成２２年選挙時や平成２５年選挙時の状態に比べればかなり改善されているといえる。

しかるに，現在の選挙区選挙の総定数，選挙区割り及び各選挙区に最低２人の定数を配分することを前提とする限り，本件選挙当時の各

図2



選挙区への定数の配分は投票価値の不均衡に最大限配慮したものであり，これ以上のジニ係数の改善を望むことは非現実的である。なぜならば，有権者１人当たりの議員数が非常に多い都道府県（福井県や佐賀県）の議員定数を２人未満とすることが憲法上許されないと解する限り（この点について異なる解釈を採る可能性については３(2)項で述べる。），状況を改善するためには有権者１人当たりの議員数が慢性的に少ない都道府県（神奈川県，東京都，大阪府等）の議員定数を増やすしかないが，それを行うためには議員定数が４人か６人の都道府県の定数を減らすしかなく，そのような選挙区であって有権者１人当たりの議員数が比較的多い選挙区はほとんど残っておらず，強いてそれを実行すれば，確かにジニ係数は僅かに改善するものの，他方において，本件選挙で宮城県や新潟県において起きたように有権者１人当たりの議員数が更に少ない都道府県を生み出してしまう結果となるからである。

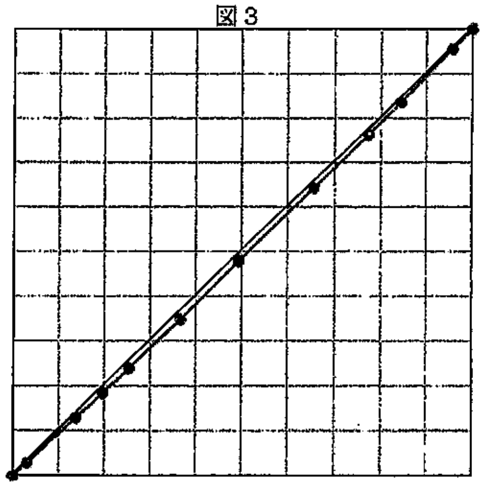
３　しからば，選挙制度をどのように変更すれば投票価値の不均衡を改善することが可能となるのか。また，考え得る改善案を踏まえて当審としていかなる判断を下すことが適切であるのか。これらの点について，以下検討を加える。

(1)　まず，投票価値の不均衡をほとんど完全に解消し得る改善案として現実的に考え得るものは以下に述べる二つだけであろう。

その一つは，都道府県別の選挙区を統合して大ブロックの選挙区とする方法である（以下，この案を「大ブロック選挙区案」という。）。例えば，平成３０年に日本維新の会が提出した法案（参議院議員の総定数を２１８人に減少させた上で全国を１１の選挙区に分割して選挙を行うとするもの）は典型的な大ブロック選挙区案であるが，この改善案が本件選挙時に実施されたと仮定した場合，ジニ係数は１．６１％にまで減少する（図３はそのローレンツ曲線を示している。）。

もう一つの改善案は，都道府県を地域区分の基本単位とするという発想を捨てて自由に選挙区の区割りを行うというものである（以下，この案を「自由区割り案」という。）。徹底した自由区割り案を実施すれば全ての選挙区を小選挙区としたとしても大ブロック選挙区案と同様に投票価値の不均衡状態をほぼ完全に解消することができるであろう。

図３



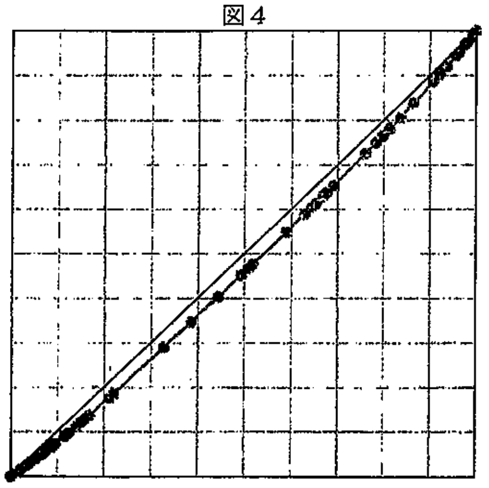
しかしながら，大ブロック選挙区案と自由区割り案のいずれに関しても，その実施を国会に求めることには問題があるといわざるを得ない。まず，大ブロック選挙区案が実施されれ

ば参議院議員選挙は大選挙区，それも相当に多数の定数から成る大選挙区のみによって実施されることになる。小選挙区と大選挙区にはそれぞれに長所と短所があることはよく知られているところであり，この二つの選挙制度の組合せに大きな変更を加えることは立法府ひいては国の在り方に重大な変化をもたらすものである。次に，自由区割り案が実施された場合，有権者が新たに設定された選挙区に対して帰属意識を持ち得るかがそもそも疑問であるが，この点に加えて，自由区割り案は国政と地方政治の関係，特にこの二つの政治の紐帯としての機能を果たしている政党の在り方に重大な変更を及ぼすものである。

以上の点に鑑みるならば，大ブロック選挙区案と自由区割り案のいずれに関しても，その実施は立法府が憲法上与えられている裁量権の範囲内において自律的に決定すべきことであり，それを立法府が実施しないことを理由に当審が違憲判断を下すことは，選挙制度の立案を国会の裁量に委ねた憲法４７条の趣旨に反するといわざるを得ない。

(2) 次に，投票価値の不均衡を解消することはできないものの，状況を大幅に改善し得る改善案，より具体的にいえば，ジニ係数を現在の半分以下とする程度の改善を見込める案について考える。思うに，そのような改善案は理論上はいくつか考え得るが，そのうちで，国民の一定割合以上の支持が得られるであろうものは次の二つだけではないであろうか。その第一は，現在の比例代表選挙を廃止し（あるいはその定数を大幅に減少させ），廃止（又は大幅な減少）によって生じた余剰定員を有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区から優先的に割り当てていくというものである〔以下，この案を「比例区廃止案」という。）。例えば，比例代表選挙を全廃し，これによって生ずる１００人の余剰定員を（本件選挙の各選挙区の有権者数を前提とした上で）上記のように割り当てた場合，ジニ係数は６．１９％に減少する（図４はそのローレンツ曲線を示している。）。

図4



もう一つの改善案は，現在の選挙区割りを前提として１人を含む奇数の議員定数から成る選挙区を作り出すというものである（以下，この案を「奇数定数案」という。）。徹底した奇数定数案を実施すれば，比例区廃止案と同等か，場合によっては，それ以上にジニ係数の引下げを見込むことができる。

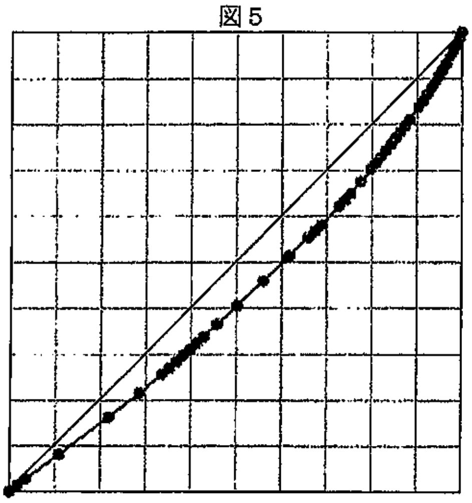
しかしながら，上記二つの改善案のいずれに関しても当審がその実施を立法府に求めることには問題があるといわざるを得ない。第一に，比例区廃止案は大選挙区の長所を最大限に有している比例代表選挙を廃止（あるいは定数を大幅に減少）するという重大な政策判断を伴うものであり，司法府が，立法府が比例区廃止案を実施しないことをもって違憲状態であるとの判断をし，その実施を立法府に強いることは憲法４７条の趣旨に反する。第二に，私は奇数定数案の実施は憲法上可能であり，その実施が国政に及ぼす影響はこれまでに論じたいずれの改善案よりも小さいと考えるものではあるが，全ての選挙区の議員定数を偶数としている現行の制度が憲法４６条の趣旨に最もかなうものであることは否定し難く，そうである以上，司法府が，立法府が奇数定数案を実施しないことをもって違憲状態であるとの判断をし，その実施を立法府に強いることもまた憲法４７条の趣旨に反する

といわざるを得ない。

(3) では，投票価値の不均衡の大幅な改善はできないものの，現状に少なからぬ改善を加え得る案としてはいかなるものがあるか。最初に思い至るのは，有権者１人当たりの議員数が多い選挙区に関して合区を実施することであろう。合区は既に実施されており，合区を増やすことは，これまでに述べた各改善案とは異なり現行の選挙制度に重大な変更を加えることなく実現し得るものである。しかしながら，合区を増やしてもジニ係数に著しい変化は生じない。なぜならば，議員定数の変動がジニ係数に及ぼす影響という点において最も効率的な改善方法は有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区の議員定数を増やすことであり，最も非効率的な改善方法は有権者１人当たりの議員数が多い選挙区の議員定数を減らすことであるところ（この点は１項に記した①と②の合理的仮定から必然的に導き出される結論である。），有権者１人当たりの議員数が多い選挙区に関して合区を実施して当該選挙区の議員定数を減少させることはこの最も非効率的な改善方法の実施に他ならないからである（合区を実施することのもう一つの意義については３(4)項で述べる。）。この点を示す例として，平成２７年に民主党・公明党等が提案した改正案（２０の県を二つずつ併せて１０の合区を作り，合区の対象となった選挙区全体での議員定数を合計で１２削減し，これを有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区に増員するというもの）を取り上げる。合区を作り出すことの現実的難しさを考えるとこの改正案は合区を用いたものとしてはほとんど限界に近いものであると思われるが，この改正案の下で本件選挙が実施されたと仮定した場合，確かに最大較差は２．０２倍にまで減少するものの，ジニ係数は１２．３１％であって（図５はそのローレンツ曲線を示している。），本件選挙のジニ係数（１４．２２％）からの著しい改善は見られない。１項で述べたジニ係数の性質を踏まえて

いえば，合区を作って対象選挙区の議員数を減少させても有権者が得る効用の総量はさほど増加しないのである。

図5



他方において，合区には，①対象選挙区の有権者の政治参加意識に悪影響をもたらす，②対象選挙区の間に大きな人口差がある場合，より人口の少ない選挙区の住民に被差別感が生ずるなどの弊害が生ずることがつとに指摘されており，しかも，合区の対象となる選挙区の多くは過疎化対策に腐心している地域である。これらの諸点を比較衡量すると，合区を増やすことを怠っているがゆえに現行制度は違憲状態にあるとすることが適切な判断であるとはいい難い。

(4) もっとも，合区を増やせば余剰定員が発生するのでそれを有権者1人当たりの議員数が少ない選挙区の議員定数の増加に充てることが可能となり，これは前項で論じたところの最も効率的なジニ係数の改善方法に当たる（図1のローレンツ曲線と図5のローレンツ曲線がジニ係数において2％弱の差しか生じていない一つの理由は，本件選挙において，有権者1人当たりの議員数が少ない主要な都道府県について，(3)で論じた民主党・公明党等の改正案と同じ議員定数の増加を諸般の方法〔選挙区選挙の総定数を2人増やすことを含む。〕を通じて達成しているからである。）。

そうすると，効率的にジニ係数の改善を図り，しかも，一部の選挙区の住民に疎外感や被差別感を与えることなくそれを達成するには，総定数を若干名増員し，これを有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区の議員定数の増加に充てる方法が有効であることが分かる。例えば，本件選挙時において東京都と神奈川県と大阪府において各２人ずつ議員定数を増やしていたとすれば（すなわち，本件選挙の対象となる議員数を合計で３人増やしていたとすれば），それだけで本件選挙のジニ係数は１１．７６％となり，実際（１４．２２％）より約２．５％の改善を達成し得ていたのである。増加される議員数が少数である限り，その実施を国会に求めることが憲法４３条２項等の趣旨に反することもないであろう。

ただし，総定数を増加させる方法は，国民に一定の負担を求めるものであるという問題をはらんでいる。もとより，増員された議員は国民の福利向上のために尽力するであろうし，国会も運営コストの増加を可及的に回避すべく努力するであろうが，議員数の増加は結果として国会の運営コストを高める公算が大きい。このことを踏まえて考えると，当審が議員定数の増加により投票価値の不均衡の改善が可能であることを理由に違憲判断を下すためには，投票価値に不均衡があるからという抽象的理由だけでは不十分であり，新たな負担を求めることについて国民の理解を得るに足る具体的事実を司法の場において明らかにすることが必要であろう。

４　以上の検討によれば，総定数を若干名増加する方策により投票価値の不均衡を効率的に改善することが可能であるといい得るものの，この方策が国会の運営コストを高める可能性があることからすれば，この方策を十分に講じていないことをもって本件選挙時における投票価値の不均衡が違憲状態であるとの判断を直ちに下すことは困難であるといわざるを得ない。

ただし，上記の考えに一定の修正を加えればこれを実践的問題解決能力を備えた見解となし得るように思われる。それは，投票価値の現状における不均衡状態を一応合憲とは認めるものの，投票価値の不均衡が存在することによって一定の人々が不利益を受けているという具体的かつ重大な疑念（以下「不利益疑念」という。）の存在が示された場合にはこれを違憲状態と捉え直すというものである（以下，この考え方を「条件付き合憲論」という。）。条件付き合憲論が求める不利益疑念の立証は，決して投票価値の不均衡と一定の人々が被っている不利益の間の因果関係の厳密な証明を求めるものではない（そのような証明はそもそも不可能であろう。）。ただし，問題とされている不利益の発生に影響を及ぼし得る他の要因も考察の対象に加えてもなお投票価値の不均衡と当該不利益との間に有意な相関関係が存在することを示すことは必要であり，かつ，それで十分である。

条件付き合憲論は，3(4)で述べた問題点を克服するものである。すなわち，不利益疑念が立証されれば，追加の負担をしてでも投票価値の不均衡を改める必要があることについて国民の理解を得ることが可能となろう。さらに，条件付き合憲論の下では，不利益疑念を払拭し違憲状態を解消するためには議員数を何人程度増やすべきであるのかが明らかになるため，議員数を何人程度増やせば違憲状態を解消し得るかを当審として示すことが可能となる（この点について敷衍すれば，例えば，不利益疑念の立証手段として，一定数の有権者〔又は「一定数の住民」〕当たりの議員数を説明変数の一つとする重回帰分析を用いれば，当該説明変数の回帰係数が有意な値でなくなるためにはどの選挙区の議員定数をどれだけ引き上げたらよいかを考えることにより不利益疑念の払拭に必要な議員増加数を特定することができる。）。不利益疑念の立証がなされることによって初めて，当審は，いかにすれば違憲状態を解消し得るかを理由中で示した判決を下し得

るのである。

以上の理由により，私は条件付き合憲論こそが当審の採るべき立場であり，本件においては不利益疑念が立証されていないがゆえに，現状における投票価値の不均衡が違憲又は違憲状態にあるとはいえないと考えるものである。なお，不利益疑念が発生する状態は二つに大別して考えることができる。その一つは有権者１人当たりの議員数が少ない選挙区の住民がひとしく不利益を受ける場合であり，もう一つは，一定の政治的信条を有する人々が，各自が居住する選挙区のいかんにかかわらず不利益を受ける場合である。前者の不利益が発生するとすればそれは国の都道府県に対する交付金や補助金の配分など，計測が容易な事象に関するものである場合が多いであろうから，（不利益が実際に生じている限り）伝統的な統計学の技法によって疑念を立証することができるであろう。後者の不利益は，例えば一定の政治的信条を有する国民が有権者１人当たりの議員数が多い選挙区に偏在していると仮定した場合において，当該信条が過度に国政に反映されることの結果として当該信条にくみしない国民に関して発生するものである。このような不利益に関しても実証分析の手法を工夫すれば（不利益が実際に生じている限り）不利益疑念の証明は可能であると思料する。

裁判官林景一の反対意見は次のとおりである。

私は，以下に述べる理由から，多数意見には与し得ず，本件定数配分規定は違憲であると判断するものである。

１　まず，平成２９年大法廷判決に付した私の意見について，最大較差がどこまで許容されるかという基本的論点に関する限り，大きな変更はない。すなわち，私は，一人一票の原則及び投票価値の平等原則に照らした場合，一の選挙区の有権者の投票価値が別の選挙区の有権者の投票価値の約３倍に達する状態について，合憲状態との評価を

明言することには「ためらいがある」という表現により違憲状態であるという判断を示したものであるが，平成２８年選挙と本件選挙とでは，最大較差については有意な差がないので，本件選挙も違憲状態であると判断する。

ただし，前回は，多数意見も指摘した国会の対応を高く評価して，結論として合憲という判断に至ったことから，合憲状態との評価を明言することには「ためらいがある」という控え目な表現を用いたが，以下にみるとおり，今回は，国会の対応について，そのような評価ができないことから，違憲状態であると言い切ることができる。

２　多数意見の背景には，参議院の独自性（衆議院との関係で期待されるチェック機能や半数改選制度等を含む。）や参議院発足当時の最大較差が２．６２倍であったこと等を理由として，３倍程度の最大較差をもって，直ちに著しい不平等があるとまでいわなくてもよいという考え方があるのかもしれない。しかしながら，私には，投票価値の平等という民主代表制の根幹に関わる平等について，３倍の較差を著しい不平等と考えないというのは，常識からの乖離があるとしか思えない。例えば，国が，金員を支給する目的が全く同一であるにもかかわらず，ある県の住民への支給額を別の県の住民への支給額の３倍とすれば，たちまちそのような格差は許容できない不平等であるとの声が上がるであろう。ましてや，民主代表制の根幹であり，国会の正統性を担保する国政選挙における主権者たる国民の１票の価値となればなお更であって，憲法上の特段の理由がない限り，このような不平等が著しいとはいえないとする判断が世の中に通用しないことは明白である。そして，私のみる限り，大きな較差の一つの要因となっている各選挙区への偶数定数の配分の点も，それ自体憲法上の要請とはいえず，他に憲法上の特段の理由は存在しない。このように，１対３は憲法上許容されない著しい不平等なのであるから，早急に是正される

べきである。

3(1) 一方，多数意見は，参議院選挙制度の改革は，「事柄の性質上慎重な考慮を要する」ことに鑑みて，「その実現は漸進的にならざるを得ない面がある」とする。確かに，民主主義における重要な意思決定には一定の時間を要することは事実であり，特に投票価値の不平等状態の解消は，大きな投票価値を享受してきた者のいわば既得権をなくすということであるから，政治的に困難な問題があることは否定できない。したがって，その意思決定に向かうプロセス，方向性をも考慮して，憲法適合性の評価をすることはあり得るところである。

私が，平成２８年選挙について，違憲状態と評価しながらも結論において合憲という多数意見に同調したのも，史上初めての合区を含む措置によって，最大較差を（平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決によって違憲状態と判断された）約５倍から約３倍に縮小した国会の努力を高く評価したものであり，また，平成２７年改正法附則において，（本件選挙に向けて）「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」として，国会が更に踏み込んだ較差是正の努力を自らに義務付けたことへの期待と併せた，いわばプロセスや方向性の総合評価を行ったものである。

(2) 平成２７年改正法附則については，「検討」をして「結論」を出しさえすればよいのであって，付随的な意味しかないという見解もあり得るが，私としては，最高裁は，その点も織り込んだ上で，あえて同附則を高く評価したものと考えている。すなわち，最高裁は，約５倍から約３倍にすることには大きな政治的困難があったところ，国会が，その成果の上に，自ら期限を切って，「較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意」を示したことを素直に評価したものである。仮に，最大較差が約３倍になったことのみをもって事足れりと

いうことであれば，この点を殊更評価する必要はなかったのであって，同判決は，更に踏み込んだ較差是正が必要であるという認識が背景にあったとみるべきである。

すなわち，平成２９年大法廷判決は，最大較差を約３倍に縮小したことだけで直ちに合憲という評価ができるとしたものではなく，較差の更なる是正に向けた努力を次回の通常選挙までに行うという方向性と国会の決意をも「総合」して合憲と評価したものである。

(3)　しかるところ，多数意見も指摘するように，平成２８年選挙以降の国会における較差是正の努力は，「抜本的な見直し」を検討して結論を出すことを法的義務として約束し，最高裁がそれを期待した割には内容が乏しいことは明らかである。

確かに，地方を中心として合区への強い反発があるという現実があり，また更なる合区の対象とするのに適当な選挙区が容易に見当たらない実情もある。多数意見は，これらを勘案し，現状の合区を維持しつつ埼玉県選挙区の定数を２人増員したことをもって，国会が，平成２７年改正における較差是正の「方向性を維持するよう配慮」したものということができ，「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」と評価し，総合的にみれば，違憲の状態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結論付けている。

(4)　しかしながら，私のみるところでは，今回，国会において，様々な見直し案について幅広く議論が行われたとはいえるとしても，平成２９年大法廷判決の合憲判断も念頭にあったのか，あるいは合区への反発を考慮したのか，「抜本的な見直し」による具体的な選択肢に合意するための踏み込んだ検討にまで至った形跡はうかがえず，その結果が平成３０年改正という微々たる成果にとどまったと評価せざるを得ない。「抜本的な見直し」というレベルでの検討の成果が較差の

是正という観点においては何もなかったに等しい平成３０年改正の結果をもって，最高裁がなお合憲であると判断することは，平成２９年大法廷判決が示した「較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意」を含めた総合評価を実質的には放棄して，約３倍という較差の維持自体を評価することで，この較差をいわば「底値」として容認し，あとは現状を維持して較差が再び大きく拡大しなければよいというメッセージを送ったものと受け取られかねない。これにより，今後の国会における較差是正の努力が止まり，３倍もの較差が永続するような結果となることが懸念される。

私はこのような観点から，遺憾ながら，今回は，違憲状態ではあっても結論として合憲という考えには立ち得ないと考えるものである。

４　以上により，私は，本件選挙当時の投票価値の不均衡は，最大較差の観点から違憲状態にあり，かつ，その合理的是正期間は経過していると考えられることから，本件定数配分規定は違憲であると判断するものである。そうすると，本来は本件選挙の無効を宣言すべきところではあるが，その場合に無効の範囲をどのように考えるかなどの困難な問題があることや，国会の苦慮したあとも考慮して，事情判決の法理によって，違憲の宣言にとどめるとの立場を採ることとしたい。

裁判官宮崎裕子の反対意見は次のとおりである。

私は，多数意見とは異なり，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状態にあり，本件定数配分規定は違憲と考える。以下その理由を述べる。

１　判断枠組みについて

昭和５８年大法廷判決以降累次の大法廷判決において示されてきた参議院（地方選出議員又は選挙区選出議員）選挙における定数配分規定の憲法適合性に関する基本的な判断枠組みについては，異議はな

い。

2　本件定数配分規定が定める選挙制度とその合理性について

(1)　制度の基本構造という観点からみると，本件定数配分規定が定める選挙制度は，（合区導入後の）全選挙区数４５の９５％以上に当たる４３選挙区（これらの選挙区の選挙人数は本件選挙当時の選挙人総数の９７．８％）について，都道府県を各選挙区の単位とする制度（以下「都道府県単位選挙区制」という。）を維持するものであるから，平成２７年改正前の選挙制度と基本構造を同じくするものといえる。平成２７年改正以降を含め，昭和２２年の最初の参議院地方選出議員の選挙が行われて以来，都道府県を各選挙区の単位とする理由は，都道府県が地方における一つのまとまりとして歴史を有する行政等の単位であることから，都道府県を単位として住民の意思を集約させることに意義を有するものと説明されてきた。

平成２４年大法廷判決は，この理由について，都道府県が行政等の単位として政治的に一つのまとまりを有するという限度では相応の合理性を有していたものの，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，その間の人口較差に起因して投票価値の著しい不平等状態（当時は最大較差５倍前後）が長期にわたって継続していると認められる状況の下では，その仕組み自体を見直すことが必要になる旨判示し，さらに，参議院についての憲法の定めからすれば許容されるとされた，議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定するとの立法政策も，ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で，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い旨も判示して，同判決の判断対象であった選挙制度の下で行われた選挙に関し違憲状態であると判断した。平成２６年大法廷判決もほぼ同旨の判断をして

いる。平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決の判断対象であった選挙制度は平成２７年改正前のものであり，最大較差は，それぞれ５．００倍，４．７７倍であった。なお，全選挙区を都道府県単位とするという選挙制度の仕組みを維持する限り，各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても，較差を４倍以内に抑えることには相当の困難があることは，平成２４年大法廷判決よりも更に７年遡る平成１７年１０月に参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会が提出した報告書において既に指摘されていた。

本件選挙は，平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決の判断を受けてなされた平成２７年改正による合区制採用後２度目の選挙であり，最初の選挙の最大較差は３．０８倍，２度目である本件選挙の最大較差は３．００倍であった。それ以前は最大較差４倍を大きく超える５倍前後又はそれ以上の最大較差が続いていたから，合区の導入は最大較差を３倍程度まで縮小させる効果があったということになる。

(2)　これまでの当審判決に付された個別意見の中で，十指に余る数の裁判官が，投票価値の平等という観点からは，２倍以上又は２倍を超える較差は著しく不平等であるという意見を表明している。これらの意見は，２倍以上又は２倍を超える投票価値の不平等は，民主主義社会における社会常識に照らして容認できないという趣旨において共通するものがあると思われ，その趣旨には私も同調する。また，先進各国における投票価値の平等実現の取組においては，（最大較差よりも偏差が指標として使用されている例も多いようであるが，それを最大較差に引き直して比べると）２倍を超えるような不平等を起こさないように法制度が作られている例が多いのも，２倍という数値が，著しい不平等の目安となるものであることが国際的にも民主主義社会に

おける市民の社会常識として受け入れられていることを示しているといえよう。翻ってみるに，本件選挙の最大較差は３．００倍であるから，これは，２倍をはるかに上回る著しい不平等である。議会においては１票の差であっても過半数の賛成票を得れば決議は成立し，１票足りなくても決議は否決されるという極めて厳格な多数決が支配する民主主義のルールの下では，ある選挙区の選挙人の投票価値に比べて隣の選挙区の選挙人の投票価値が３分の１しかないという状態は，単に不平等というだけでなく著しい不平等であることは否定できないと考える。

(3) 本件選挙の最大較差３．００倍という数値がいかに投票価値の著しい不平等を示すものであるかは，衆議院との比較という視点からも説明できる。

衆議院に小選挙区制が導入された平成６年の衆議院選挙制度改正までは，衆議院と参議院の選挙制度は異なる方式であった。同年以降の両院の選挙制度は，類似する選挙方法を採用するものとなっており，その結果として同質的な選挙制度となっていることは，平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決でも指摘されているとおりであるところ，なかんずく，衆議院小選挙区選出議員選挙と参議院選挙区選出議員選挙はいずれも基礎となる定数配分を都道府県単位で行うという点がよく似ており，それがいずれにおいても投票価値の不均衡を生じさせる原因になっている。

しかるに，平成２４年大法廷判決も平成２６年大法廷判決も，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衆議院より後退してよいと解すべき理由は見いだし難い旨判示している。これらの判決の時点でも，衆議院小選挙区選出議員選挙における人口較差については，２倍未満という基準が法律に規定されていたが，その後，平成２７年改正と平成３０年改正の間の時期に当たる平

成２８年５月と平成２９年６月の２回にわたってなされた衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の改正により衆議院小選挙区選出議員選挙において人口較差２倍未満を実現する時期と方法を具体的に定める法律が成立している。そして，その後行われた衆議院選挙である平成２９年１０月の選挙における選挙区間最大較差は２倍を下回る１．９７９倍となった。さらに，上記の法改正の結果，令和２年の国勢調査の結果を踏まえた選挙区割りが施行された暁には，最大較差は更に縮小することが期待できる。

これを参議院の場合と比較してみると，上記のような類似性があるにもかかわらず，衆議院に比べて参議院においては投票価値の平等の要請が長期にわたって継続して著しく後退していることは明らかである。もちろん，両院の選挙制度が類似しているとはいえ全く同じわけではないから，両院で同一の最大較差が実現されなければならないとまで直ちにはいえないが，衆議院と参議院は共に憲法で定められた議会であり，いずれの議員も憲法上国民の代表であるという共通の地位を有していることを踏まえ，投票価値の平等が憲法上の要請であり，参議院における投票価値の平等の要請を衆議院より後退させてよい理由はないという平成２４年大法廷判決の視点からみれば，本件選挙における最大較差３．００倍という数値は，最大較差２倍未満という衆議院で具体的に達成されつつある数値と比べても著しい不平等といえる。

(4) さて，累次の当審判例は，投票価値の平等は，唯一，絶対の基準となるものではなく，国会がその裁量により選挙制度を決定するに当たり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と判示してきた。そこで，この観点から，４県２合区・４３都道府県単位選挙区という選挙制度を決定した国会の裁量に合理性があるかを検討しなければならない。私は，その合理性の有無の判断は，ことが国会の裁量によって投票価値の平等という憲法上の要請を著しい不平等を容認するところまで後退させてもよいかどうかという問題である以上，厳格になされるべきであると考える。

以上の考え方を前提にして，平成２７年改正後の４県２合区・４３都道府県単位選挙区という制度をその裁量によって決定するに当たり国会が都道府県を各選挙区の単位とした理由の合理性について検討する。まず，上記(1)で述べたとおり，かかる理由は，同改正前において都道府県が各選挙区の単位とされていた理由と同じく，都道府県を単位として住民の意思を集約させることに意義を有するからというものであるが，国会としては，平成２４年大法廷判決においても指摘されていたとおり都道府県を選挙区の単位とすることは憲法上の要請ではないことを認識した上で，合区の対象となった４県においては県という行政単位を民意集約の単位としなくても選挙制度として成り立つと判断したことからすると，他の４３都道府県も行政単位であるという点では何も変わらない以上，全体として，都道府県単位での民意集約の意義ないし必要性は，それほど強いものではなく，他の単位（平成２７年改正では合区がこれに当たるが，それに限られるものではない。）での民意集約で代替可能であることを国会自身も否定していないと考える方が理にかなっている。そして，より重要なのは，４県２合区・４３都道府県単位選挙区という制度は，９５％以上の選挙区において都道府県を各選挙区の単位として固定するものであるという点で平成２４年大法廷判決の判断対象とされた選挙制度と基本構造を同じくするがゆえに，同判決が指摘した意味での都道府県間の人口較差

に起因した投票価値の著しい不平等状態を潜在的には長期にわたって継続して生じさせるメカニズムを内包するものであり，現に同制度の下で行われた２回の選挙では連続して最大較差３倍以上という投票価値の著しい不平等状態が生じたという事実である。平成２４年大法廷判決を踏まえ，かつ，最大較差３倍は投票価値の著しい不平等であると考える私の立場を前提としてこれらの事実をみる限り，都道府県を単位として住民の意思を集約させることに意義を有するという上記理由には，投票価値の著しい不平等を正当化するほどの合理性がないことは明らかであるといえる。

もちろん，何十年も続けられてきた従前の選挙制度を前提として作られてきた選挙のための手続，組織，人的関係などを，制度の抜本的変更に伴って実務的，政治的な意味で作り変えることには困難が伴うであろう。しかし，その困難は制度の抜本的変更に必然的に伴う負担ではあるものの，国会の裁量の合理性の有無の判断，すなわち本件定数配分規定が違憲であるか否かの判断の理由にはなり得ない。結局，都道府県単位での民意集約が全都道府県で行われているわけでもなく，行われているところではそれなりの意義はあるというだけでは，４県２合区・４３都道府県単位選挙区という仕組みを決定した国会の裁量に投票価値の平等に係る憲法上の要請を著しい不平等を容認するところまで後退させることを正当化するほどの合理性があるとはいえないと考える。

また，参議院については，３年ごとの半数改選という憲法上の要請による制約があるために，各選挙区の定数を偶数にしなければならず，最大較差が大きくなるといわれるが，その憲法上の要請があるというだけで最大較差３倍という投票価値の著しい不平等が生ずるわけではない。むしろ，投票価値の著しい不平等を長期にわたって生じさせてきた要因は，都道府県を各選挙区の単位として固定してきたこと

にあったことは，平成２４年大法廷判決が指摘するとおりであり，その点を抜本的に改めることによって，上記の憲法上の要請による制約が投票価値の平等の要請を大きく後退させる要因にならないように制度設計することが可能となることは，累次の当審判例に付された複数の個別意見や本判決に付された他の裁判官の個別意見において指摘されているとおりである。よって，３年ごとの半数改選という憲法上の要請も，３倍という較差を生じさせていることとの関係で，国会の裁量の合理性を基礎付けるものとはいえない。

以上の理由から，私は，本件選挙当時，選挙区間における投票価値の不均衡は，違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと考える。

３　平成３０年改正の評価について

これに対し，多数意見は，平成３０年改正が，選挙区選出議員の定数を２人増員し，これを平成２８年選挙で最も議員１人当たりの選挙人数が多かった埼玉県に配分した結果，最大較差が僅かではあるが是正されたことをもって，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であるとして，平成３０年改正を合憲状態との結論を導く事情として積極的に評価しているが，私は次の理由でその評価には賛成できない。

平成３０年改正における選挙制度は，平成２７年改正により作られた４県２合区・４３都道府県単位選挙区制であるところ，確かに，平成２７年改正による合区の採用は，都道府県よりは広い地域（合区）を単位とする選挙区を作る方向への第１歩を踏み出したと捉え得るものであったことは否定できない。他方で，平成２７年改正後の選挙制度は，都道府県単位選挙区制であるという点で同改正前の選挙制度の基本構造と同じであり，その基本構造が９５％以上の選挙区（９７．８％の選挙人）について維持されていることに注目すると，従前の選

挙制度の下では，選挙区間の定数の入れ替えのみによっては最大較差を４倍以内に縮小させることはできないという制約がある中で，基本構造を維持しつつ最大較差を縮小させなければならないという要求に対し，人口最少選挙区のサイズを大きくして最大較差を３倍まで縮小させるための方策として，あえて人口最少県に対象を絞って合区とするという４県２合区制が採用されたものであるという捉え方もでき，その場合には，この合区の採用は，都道府県単位選挙区制の抜本的な見直しを指向するものとはいい難いと評価することもできるのである。このような見方に立てば，そもそも平成２７年改正法の方向性が維持されたというのみでは，平成２４年大法廷判決が要請していた抜本的な見直しがされたことにはならない。

次に，平成３０年改正の内容及び経緯等をみても，同改正では，選挙区選出議員については，①４県２合区・４３都道府県単位選挙区制という平成２７年改正によって作られた制度を維持し，②選挙区選出議員の定員を２人増やしてそれを埼玉県に配分するという改正が行われたのであるが，①は，都道府県単位選挙区制という基本構造にメスを入れることなく平成２７年改正前の選挙制度と基本構造が同じ選挙制度を維持したということであり，②は，手法としては，選挙区間の定数の入れ替えのみでは最大較差を縮小させることができないことから，平成２８年選挙において最大較差３．０８倍を記録した埼玉県の定数だけを増員して最大較差を手っ取り早く３倍未満に近付くように縮小させる，という最大較差縮小のための弥縫策という印象を免れない。①及び②のほかに，比例代表選出議員の定員を４人増員し，いわゆる特定枠を設けるという改正もなされたが，これは都道府県単位選挙区制という基本構造の見直し，変更につながるものとはいえない。更にいえば，合区をめぐっては否定的な議論が噴出していたこと，合区を増やしていくという選択肢は全く議論の対象にされなかったこと

もうかがわれることからすると，今後合区という方法を拡大していくという方向のコンセンサスを目指す兆候は，平成３０年改正をめぐる国会の議論からは全くうかがわれない。

このように，平成３０年改正には，平成２４年大法廷判決が要請していた抜本的な制度の見直しがなされた，あるいはなされつつあることを示す要素を見いだすことができない。もし，最大較差３倍程度から徐々にではあっても最大較差を限りなく１に近付けていける潜在的な可能性を少しでも示唆する内容の改正がされたのであれば，私としても，そこに一縷の望みをかけて，平成２７年改正は抜本的な見直しへの足がかりを作ったものであり，平成３０年改正は平成２４年大法廷判決が指摘した問題の解消へ向けて更に一歩を進めた改正であると評価することもできたかもしれないとは思う。しかしながら，現実には，平成３０年改正の内容は，都道府県単位選挙区制という基本構造を変更せずに，最大較差を３倍未満に押さえ込むこと（改正時の試算では，２．９９倍であったが，実際には３倍未満にはならなかった。）だけを意図した改正であったという評価に親和的といわざるを得ず，平成３０年改正後本件選挙までの期間に目を向けてみても，この評価を変更すべき事情を見いだすことはできない。最大較差３．００倍は，確かに平成２８年選挙よりは０．０８縮小しているが，最大較差３倍は投票価値の著しい不平等であるという私の立場からすると，この程度の較差縮小では，平成３０年改正が平成２７年改正で積み残された抜本的な見直しの方向性を維持したものと評価することはできない。

ここで目を転じて，「次回の通常選挙」（本件選挙のことを指している。）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」し，必ず「結論」を得る旨を定めて国会が自らに課した平成２７年改正法附則７条に定めた義務を国会が履行したかを検証すると，国

会において「検討」がなされたことは確かに認められる。そして，平成３０年改正は，そのタイミングに照らして，上記附則にいう「検討」の結果得られた「結論」であったと考えるのが自然であるから，その意味では上記附則の義務は履行されたということになる。しかし，「結論」である平成３０年改正は，平成２４年大法廷判決が要請していた都道府県単位選挙区制の抜本的な見直しの成果とはいえず，基本的に，その制度の基本構造を維持し，継続するものであって，同判決の要請に応える内容とはいい難いことは既に述べたとおりである。国会は「検討」して「結論」を得たとはいえても，国会が出した「結論」は，平成２４年大法廷判決が指摘した制度の構造の抜本的な見直しに本格的には手を着けずに問題を先送りするというものであったと評価するほかない。

以上のとおり，私は，平成３０年改正の評価について，較差の是正を指向する姿勢が失われていないとした多数意見とは意見を異にしており，平成３０年改正をもってしても，上記２の結論は左右されない。

４　平成２４年大法廷判決が指摘した制度の構造問題の継続性と国会の裁量権の限界について

(1)　平成２７年改正後の選挙制度は同改正前のそれと基本構造を同じくするものであるところ，既に行われた２回の選挙では連続して最大較差３倍以上という著しい不平等が生じている。しかも，投票価値の不平等は，最も議員１人当たり選挙人数の多い選挙区においてだけ生ずるものではなく，相対的に人口の多い選挙区（例えば，人口５００万人以上の９都道府県に係る選挙区）においては，較差が最大較差に近いところに張り付く傾向が顕著に認められ，投票価値の著しい不平等状態が長期にわたって継続的に生じている。この現象は，平成２７年改正前後を通じて変わっていない。この状態を総合的に観察する

ならば，平成３０年改正により，国会は，数十年にわたって合理的な理由なく著しい不平等状態を生じさせていたメカニズムを継続させ，合理的な理由なく，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（違憲状態）を継続的に生じさせるという結果を生み出したものと評価すべきである。

これは，国会が，平成３０年改正の機会に，数十年前から継続していた投票価値の不平等の継続を断ち切る方向を示すことなく法改正を行うことで問題を先送りしたことによって，その不平等を更に継続させたということにほかならない。このように考えてくると，数十年にわたる投票価値の著しい不平等をこれ以上長引かせてよいという結論を出すことは困難であるし，衆議院における投票価値の平等の要請に応える措置が既に法制化されていることとの均衡という観点からも，一刻も早くあるべき姿にして選挙を行えるようにすることの必要性は極めて高いといわざるを得ない。なぜならば，都道府県の人口分布の現状と傾向を前提にすると，都道府県を各選挙区の単位として固定することは，投票価値の平等に，短期的・一回的にではなく，長く，確実に悪影響を及ぼし，取り分け人口の多い選挙区の選挙人の権利を奪い続けることになるが，その奪われた権利を後になってから補填すること（行使させること）は不可能だからである。

(2) そして，平成２４年大法廷判決は，国会が投票価値の著しい不平等状態（違憲状態）を解消すべき義務を負っていることを明確に指摘したものである上，同判決の前に言い渡された平成２１年大法廷判決においても，平成２４年大法廷判決と同じ問題の指摘と国会に検討を促す判示がなされていた。更に遡ると，都道府県単位選挙区制を維持する限り最大較差の縮小には限界があることは，前述の平成１７年の専門委員会の報告書で明確に指摘されていたのであるから，従前と同じ基本構造の選挙制度を維持する限り最大較差を大きく縮小するこ

とには限界があること，４県２合区の導入により最少人口選挙区のサイズを若干大きくする程度の弥縫策ではその問題は根本的には解消しないことは，同報告書の内容から国会も国会議員も十分に予測できていたといえる。これらのことから，国会は，遅くとも平成２４年大法廷判決により，本件選挙までに何をすべきかをその間十分に認識できていたといってよく，そうであるからこそ，国会は平成２７年改正法附則７条において自らに検討義務を課したものと考えられる。

そうすると，国会が，平成２４年大法廷判決の言渡しから約７年後である本件選挙までの間に，数十年にわたって継続してきた違憲状態を是正する法改正をせず違憲状態を継続させたことは，参議院の選挙制度に係る国会の裁量権の限界を超えるものとの評価を免れないものと考える。

(3) これに対し，平成２７年改正による合区の採用によって最大較差４倍を超えることはなくなった（あるいは平成２４年大法廷判決で指摘されていた最大較差５倍前後という著しい不平等が生ずることはなくなった）から，一旦そこで平成２４年大法廷判決が指摘していた投票価値の著しい不平等状態は解消しており，平成２７年改正後の選挙制度については，４県２合区・４３都道府県単位選挙区制の下で改めて数十年とはいわないまでもある程度の長期にわたって最大較差３倍程度が継続するかどうかを見極めなければ国会の裁量権の限界を超えたと判断することはできないとの考え方もあり得るのかもしれない。しかし，その考え方には同意できない。

なぜならば，上記３で述べた平成３０年改正に対する私の評価を前提とし，かつ，最大較差３倍は投票価値の著しい不平等であって，国会が本件定数配分規定に係る選挙制度を定めたことにつき投票価値の平等に係る憲法上の要請を最大較差３倍まで後退させることを正当化する合理的な理由は認められないという上記２で述べた私の考え方に

立つと，平成２７年改正の前に生じていた最大較差５倍前後が同改正後に３倍程度に縮小しているとしても，いずれの時点でも都道府県単位での民意集約の理由には合理性がない（同改正前は，平成２４年大法廷判決が判示した理由により，同改正後は，上記２(4)で述べた理由により）のであるから，投票価値の著しい不平等状態が合理的な理由なく継続していることに変わりはないと評価せざるを得ないからである。

(4)　なお，平成２９年大法廷判決において平成２８年選挙について合憲判断がなされたことが，平成２４年大法廷判決で指摘された問題に関する国会の「検討」の正当な中断事由になるといえるかという問題があるかもしれない。しかし，平成２９年大法廷判決は，平成２４年大法廷判決で指摘された問題が平成２７年改正によって解決されたと認められるという趣旨の合憲判断をしたわけでも，最大較差３倍程度でさえあれば投票価値の不均衡について違憲の問題はないという判断をしたわけでもなく，国会に対して，本件選挙までに，更に議論を尽くして都道府県単位選挙区制の抜本的な見直しを継続することを期待するという趣旨のものであったことは判決文から優に読み取れるというべきであるから，平成２９年大法廷判決の存在は，正当な検討中断事由になるとはいえないと考える。

5　結語

以上の理由から，私は，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，依然として投票価値の平等に係る憲法上の要請が有する重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の数十年前から続く著しい不平等状態を脱しているとはいえないにもかかわらず，国会が，合理的な理由なく，平成３０年改正において都道府県単位選挙区制を，選挙区数にして９５％以上に当たる４３選挙区（選挙人総数の９７．８％に当たる選挙人）について維持

し，問題を先送りして，投票価値の著しい不平等を更に長く継続させたことは，国会の裁量権の行使として許される限界を超えているという評価を免れず，本件定数配分規定は全体として憲法１４条１項に違反するに至っていたと考える。

ただし，現時点においては，選挙制度については最終的には国会の議決による法改正を要するという憲法の仕組みを尊重し，本件選挙を無効とするのではなく，いわゆる事情判決の法理により，選挙を無効とする旨の判決を求める請求を棄却するとともに，判決主文において上記選挙の違法を宣言するにとどめることを相当と考える。

最後に付言すると，都道府県という単位が行政単位として有用であることには全く異議はないが，社会における様々な変化や人々の価値観の多様化は，都道府県単位で起きているわけではなく，行政区画の境界を意識することもなく広がっている。この現象はインターネットの普及によってますます加速している。国として多角的な視点から厚みをもって民意を集約する必要性は従前にまして高まっていることは誰にも否定できない。国会においては，議員としての立場からだけではなく，選挙権を行使する国民の立場にも立って，より高次の視点から投票価値の平等に係る憲法上の要請に十分に応えるよう，選挙制度の抜本的な見直しを速やかに行うことを強く望みたい。

裁判官宇賀克也の反対意見は次のとおりである。

私は，多数意見とは異なり，本件定数配分規定は遺憾ながら違憲であるといわざるを得ないと考える。その理由は，以下のとおりである。

１　国民主権の基礎としての選挙権

憲法は，選挙権の内容の平等，すなわち，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を要求していることはいうまでもない。しかも，この平等の要請は，極めて強い要請であって，資格制度

のように能力に応じた異なる取扱いが正当化されるのとは異なり，政治に関する知識や社会経験等を問わず，一定の年齢に達していれば，１人１票を等しく保障しなければならない。これは，選挙権の平等が，国民主権，民主主義の根幹を成すものであるからである。したがって，投票価値の平等の問題は厳格な司法審査に服さなければならず，選挙権平等原則からの逸脱は真にやむを得ない場合でなければ認められないと考える。もし居住する場所によって１票の価値が異なれば，実質的に居住する場所による複数選挙を認めることになる。それは，憲法１４条１項の平等原則に違反すると同時に，平等性を内包した選挙権の侵害という憲法１５条１項違反の問題を生ぜしめる。

２　国会の立法裁量

確かに，国会は，参議院について，定数を何名にするか，全国単位の選挙と選挙区選挙のいずれを採用するか，あるいは双方を組み合わせるか，組み合わせる場合に双方の定数をどのように配分するか，全国単位の選挙を比例代表制にするか否か，選挙区をどのような単位にするかなどについて，立法裁量を有する。国会はその立法裁量を行使して，二院制の意義を発揮できるように，衆議院とは異なる選挙制度を参議院について設けることが可能である。その意味で国会に広範な裁量権があるという言い方ができるかもしれない。しかし，国会が有するこの立法裁量は，憲法の枠内で与えられているものであるから，１票の価値をできる限り等しくするようにするための最大限の努力を前提にした上での裁量であって，１票の価値の平等は，他の諸要素と総合考慮される際の一つの考慮要素にとどまるものではなく，最優先の考慮事項として立法裁量を制約するものと考えられる。

３　国会の説明責任

選挙権が国民主権の基礎になる極めて重要な権利であることに照らせば，国会は，１票の価値の較差がない状態をデフォルトとして制度

設計しなければならず，技術的・時間的制約から，１票の価値に不均衡が生ずるやむを得ない事情があるのであれば，国会がそのことについて説明責任を負い，合理的な説明がされない場合には，違憲状態にあるといわざるを得ないと考える。

それでは，本件選挙が平成３０年改正法に基づいて行われたことに関し，１票の価値になおかなり大きな較差があることに係るやむを得ない事情の存在について，国会により説明責任が果たされているかであるが，実質的に１人が３票持つ場合が生ずる選挙権の価値の不平等を正当化する根拠を示し得ていないといわざるを得ないと思われる。合区が政治的に困難なことは理解できるが，政治的困難さがあるから，憲法の定める選挙権の平等が犠牲にされてよいことにはならないし，後述するように，合区以外の方法によって選挙権の平等に向けた改善を実現する方法も存在し，現行の選挙区を維持したまま，選挙権の平等に向けた改善を実現することすら可能であると考えられるからである。

４　参議院議員選挙制度における１票の価値の不均衡を衆議院議員選挙制度におけるそれより緩やかに認める根拠の不存在

確かに，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，参議院議員については任期を衆議院議員よりも長くし，かつ，参議院については解散がないので，参議院においては，衆議院よりも安定的・長期的な基盤の下での審議が可能になっている。しかし，このことは，１票の価値の均衡の問題と直接に関わるものではない。実質的に考えても，いわゆる「ねじれ国会」となり，衆議院で可決された法律案を参議院が否決した場合，衆議院が出席議員の３分の２以上の多数で再び可決できなければ，法律案を成立させることは不可能になるから，参議院の権能は大きい。したがって，衆参両院の上記のような制度の相違が，参議院議員選挙における１票の価値の

不均衡を衆議院議員選挙におけるそれよりも大きくすることの正当化根拠にはならないと思われる。

また，参議院議員は3年ごとにその半数について選挙を行うことも憲法で定められているが，これも，選挙区を設けた場合，必ず各選挙区に偶数の議員定数を配分することを義務付けるものとはいえない。例えば，現在，全国単位で行われている比例代表選挙に参議院議員の総定数の半数，選挙区選挙に残りの半数をそれぞれ配分し，ある選挙の年には比例代表選挙のみを行い，その3年後には選挙区選挙のみを行うことにより，参議院議員の総定数の半数が3年ごとに改選されるようにすれば，憲法の要請を充たすと解されるので，選挙区の議員定数配分を必ず偶数にする必要はないと考えられる。

そして，選挙区の議員定数を奇数にすることにより1人区を設け，1人区の選挙区選挙の機会を6年に1回とし，複数区では3年に1回，選挙区選挙を行うような制度設計をしたと仮定すると，1人区では選挙区選挙の機会が複数区のそれに比して少なくなるが，これは人口比例選挙の結果であり，憲法に反するものとはいえないであろう。

上記のように，参議院についての半数改選制も，参議院議員選挙制度における1票の価値の不均衡を衆議院議員選挙制度におけるそれより緩やかに認める根拠にはならないと思われる。そして，上述の奇数選挙区の導入は，現行の選挙区割りの下でも可能である。

以上述べてきたように，参議院議員選挙制度については，二院制の意義に照らし，衆議院と異なる選挙制度を構築する立法裁量を国会が有するとはいえ，参議院では衆議院よりも投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき憲法上の根拠は見いだし難いと思われる。

5　地域代表の必要性を理由とする投票価値の不均衡の正当化の困難性

現行の参議院の選挙区は，一部で合区が行われたとはいえ，基本的

には，都道府県を単位とするものになっている。確かに，我が国において都道府県が歴史的に重要な地域であり，政治的・社会的に住民の帰属意識があることは疑いない。しかし，昭和２２年に参議院に都道府県を単位とする選挙区制度が導入されたのは，都道府県代表を選出する趣旨ではなく，当時，交通手段も情報通信手段も，今日と比較すれば格段に遅れていた状況の下で，地域の実情に精通した議員を確保する手段として，都道府県を単位とする選挙区が適切であると判断されたことによる。交通手段も情報通信手段も飛躍的に発展した今日においては，国会が地域の実情を調査することははるかに容易になっており，都道府県単位の選挙区を維持する必要性は，実際上も希薄になっているといえる。そして，憲法において，都道府県代表を重視する根拠を見いだすことは困難であると思われる。

そもそも，憲法には，地方公共団体という文言は用いられているものの，都道府県や市町村という文言は用いられておらず，普通地方公共団体を都道府県と市町村とするということは，地方自治法のレベルで定められているにすぎない。そうであるからこそ，今日では一般に，都道府県を廃止して道州制を導入することが現行憲法上も可能であると解され，内閣府の地方制度調査会においても道州制促進に向けた答申が行われたことがある。

このように，参議院において都道府県代表を重視する根拠を憲法上見いだせないのみならず，より一般的に地域代表的性格を参議院に持たせるために１票の価値の不均衡を正当化することも，憲法上は困難ではないかと考える。すなわち，憲法４３条１項は，「両議院は，全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と定めており，衆議院議員のみならず参議院議員も，地域の代表ではなく全国民を代表するものでなければならない。この規定は，国会議員が，一たび選挙で選ばれた以上，地域の代表としてではなく全国民の代表として行動

すべきであるとする行為規範を示すのみならず，最高裁平成２２年（行ツ）第２０７号同２３年3月２３日大法廷判決・民集６５巻２号７５５頁（以下「平成２３年大法廷判決」という。）が判示するように，選挙制度の設計に当たっても，全部又は一部の議員に地域代表的性格を付与するために１票の価値の均衡を犠牲にすることを許容しないことをも意味していると考えられる。同判決は，衆議院の１人別枠方式に関するものであるが，「地域性に係る問題のために，殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいい難い」という判示は，参議院の選挙区選挙にも妥当すると考えられる。都道府県を選挙区とすることにより，過疎地域の代表者の声を国政に届きやすくすべきであるという被告の主張については，確かに，過疎対策は国政の重要課題であり，人口が少ないからといって，過疎地域を軽視してよいわけではないという点では首肯できる。しかし，平成２３年大法廷判決が「議員は，いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず，全国民を代表して国政に関与することが要請されるのであり，相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄」であると判示しているように，過疎対策が重要であることは，過疎地域における投票価値を高める理由にはならないと思われる。また，世の中には様々なマイノリティが存在し，そのようなマイノリティの声を国政に届きやすくすることは重要であっても，そのためにそれらの者の１票の価値を高めることが認められない以上，過疎地域の声が国政に届きやすくすることは国政の重要課題であるとはいえ，そのために過疎地域の住民の１票の価値を上乗せすることの正当化は困難であると思われる。

もっとも，平成２９年大法廷判決が判示しているように，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は，私も否定するものではない。しかし，それは飽くまで投票価値の平等の要請と両立可能であるという条件の下においてであって，投票価値の平等の要請を損なってまで都道府県代表の要請を重視することはできないと考える。

6　違憲状態にあること

以上の理由から，私は，本件定数配分規定については，なお看過し難い投票価値の不平等があり，かつ，それがやむを得ないものであることについての合理的な説明が国会によってなされていない以上，遺憾ながら違憲状態にあったといわざるを得ないと考える。なお，本件定数配分規定が違憲状態にあったと判断することは，国会の立法裁量を否定し，特定の選択肢の採用を国会に迫るものではないことを念のため付言しておきたい。選挙区選挙は憲法上の要請ではないので議員総定数全部を全国区の比例代表選挙により選出する制度とすることも可能であるし，選挙区選挙を維持する場合であっても，選挙区をブロック制にすること，合区を増加させること，選挙区選出議員総定数を増加させ１票の価値が小さい選挙区の議員定数を増加させること（参議院議員総定数を増加させる方法のほか，比例代表選出議員総定数を減少させ，その分を選挙区選出議員総定数に振り替える方法もある。），１人区を設けること等のほか，以上の方法を適宜組み合わせることも可能であり，憲法の要請する投票価値の平等の実現に向けて，国会が立法裁量を行使できる範囲は，決して狭くないと考える。

7　違憲状態を是正するための合理的期間を経過していること

私は，合理的期間の経過の有無は，国家賠償請求訴訟における過失の有無の判断においては問題にならざるを得ないが，選挙無効訴訟においては，違憲状態にあれば，合理的期間の経過の有無を問わず，違憲と判断してよいのではないかという疑問を抱いている。しかし，以

下においては，この点をおき，当審の確立した判断枠組みである合理的期間論によっても，本件では違憲と考える理由を述べることとする。

当審は，既に最高裁平成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頁において，既存の選挙制度の仕組みを維持する限り，最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり，この仕組み自体の見直しが必要になることは否定できない旨を指摘して，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ると，国会において，速やかに，投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて，適切な検討が行われることが望まれると判示していた。また，当審は，平成２４年大法廷判決において，投票価値の不均衡が違憲状態にあることを認め，かつ，都道府県を単位とする選挙制度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不平等状態を解消する必要がある旨を判示していた。他方において，平成２９年大法廷判決は，平成２７年改正法に基づいて行われた平成２８年選挙が依拠した定数配分規定について，違憲状態にないと判示した。これらの関係をどのように理解すべきかが問題になる。

私は，平成２９年大法廷判決の結論にかかわらず，平成２７年改正により選挙区間の投票価値の最大較差が約３倍まで縮小したことのみをもって違憲状態が解消されたわけではないことを，国会は認識可能であったと考える。なぜならば，平成２９年大法廷判決は，選挙区間の投票価値の最大較差が約３倍まで縮小したことのみならず，平成２７年改正法附則が，次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており，これによって，今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されたこと等をも指摘した上で，同附則の規定

も総合考慮して，違憲状態にないと判示しているからである（なお，前記１ないし６からも明らかなとおり，私自身は，定数配分規定の合憲性を判断するに当たり，立法府の将来に向けた努力の決意を考慮要素とする立場にくみするものではない。）。この平成２７年改正法附則は，当時，国会自身も，平成２７年改正のみでは，憲法による投票価値の平等の要請に完全に応えるにはなお不十分であると認識していたことを示しており，最高裁としても同様に考えつつ，ただ，上記のような国会の決意表明を重要な考慮要素として勘案して，違憲状態にないと判示したものとみるべきであると思われる。

それでは，実際に行われた平成３０年改正はどうであったかというと，比例代表選出議員における特定枠制度の導入は，既存の合区を維持することへの不満に対応するという意味を持つものであり，１票の価値の不均衡の縮小を図るものではなく，投票価値の平等の実現に向けて国会が行ったのは，埼玉県選挙区の定数を２名増員することのみである。これによる不均衡の縮小はごく僅かにとどまる以上，平成３０年改正によっては，平成２７年改正法附則の「選挙制度の抜本的な見直し」が実現していないことは，国会も認識できたはずである。

以上の事情によれば，国会は，遅くとも平成２４年大法廷判決の時点から，参議院議員選挙における投票価値の最大較差を大幅に縮小しなければ違憲状態を解消できないことを認識できたはずであるし，上記のような事情に照らせば，平成２９年大法廷判決も，その認識を改めることを正当化する理由にはならないと考える。

参議院発足以来定着している選挙制度を抜本的に改正することが政治的に相当に困難なこと，国会も拱手傍観していたわけではなく，平成２８年選挙後も，参議院改革協議会の下に選挙制度に関する専門委員会を設置して熱心に議論をしてきたことは認められるが，結局，平成２７年改正法附則で国会が自らに対して課した次回の通常選挙に向

けての選挙制度の抜本的な見直しが実現しなかったことにも鑑みると，既に合理的期間は経過しているというほかなく，本件定数配分規定は，遺憾ながら違憲であるといわざるを得ないと考える。

8　本件選挙の効力

本件定数配分規定を違憲と判断する以上，憲法９８条１項に照らして，本件定数配分規定に基づいて行われた本件選挙を無効とするのが原則ということになる。しかし，私は，公職選挙法２０４条の規定に基づく１票の価値の不均衡訴訟は，本来，同条が予定した訴訟でないにもかかわらず，参政権という国民主権の基本を成す権利について司法救済の道がないことは不合理であることから，同条の規定を形式的に利用して，実質的には，判例法として特別の憲法訴訟を創出したものであると考えている。したがって，判決の在り方についても，一般の場合と異なり，司法府と立法府との役割分担を踏まえて，柔軟に判断することが例外的に許容されると考える。

無効判決を出しても，国政の混乱が生じないような対応を可能とする解釈はあり得るし，既に当審の個別意見においても，幾つかの案が提示されている。もっとも，現時点では，どの範囲の議員がその地位を失うのか等について，様々な議論がされてはいるものの，この点について，なお学界においても，議論の蓄積が十分とは必ずしもいえない。このような中で，違憲宣言にとどめず無効であることまで判示して，後は国会での対応に委ねるという判決を行うことはなお時期尚早であり，現時点では違憲を宣言する判決にとどめて，国会の対応を期待し，もはやそのような判決では実効性がないことが明確になれば，無効判決への対応の仕方も示して無効判決を出すという過程を経ることが適切であると考える。

(裁判長裁判官　大谷直人　裁判官　池上政幸　裁判官　小池　裕　裁判官　木澤克之　裁判官　菅野博之　裁判官　山口　厚　裁判官

戸倉三郎　裁判官　林　景一　裁判官　宮崎裕子　裁判官
深山卓也　裁判官　三浦　守　裁判官　草野耕一　裁判官
宇賀克也　裁判官　林　道晴　裁判官　岡村和美)