

令和7年10月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年9月22日

判 決

5

原 告

原 告

10

原 告

原告ら訴訟代理人弁護士

濱 篤 将 周

同

川 口 創

同

仲 松 大 樹

同

倉 知 孝 匡

15

同

升 永 英 俊

同

久 保 利 英 明

同

伊 藤 真

名古屋市中区三の丸三丁目1番2号

被 告

愛知県選挙管理委員会

同 代表者 委員長

加 藤 茂

20

岐阜市藪田南2丁目1番1号

被 告

岐阜県選挙管理委員会

同 代表者 委員長

竹 内 治 彦

津市広明町13番地

25

被 告

三重県選挙管理委員会

同 代表者 委員長

長 尾 英 介

	被告ら指定代理人	横	山	真	通
	同	今	尾	貴	子
	同	牧	野	恭	子
	同	朝	倉	大	貴
6	被告愛知県選挙管理委員会指定代理人	鈴	木	寛	朋
	同	服	部		誠
	同	増	田	脩	平
	同	村	松	亮	太
	被告岐阜県選挙管理委員会指定代理人	嶋	崎	敏	幸
10	同	松	葉	憲	生
	同	田	中	克	典
	同	杉	山	清	章
	同	杉	本	雅	拓
	被告三重県選挙管理委員会指定代理人	岩	崎	恭	彦
15	同	菅	村	祐	華
	同	三	宅	俊	之
	同	大	林	大	祐
	同	伊	藤	雅	紀

主 文

- 20
- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
 - 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

25 令和7年7月20日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の愛知県選挙区、岐阜県選挙区及び三重県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要等

1 本件は、令和7年7月20日に行われた参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、愛知県選挙区、岐阜県選挙区及び三重県選挙区の選挙人である原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号
5 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、これに基づいて行われた本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提事実（争いのない事実、当裁判所に顕著な事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨）

10 (1) 本件選挙は、令和7年7月20日、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）による改正（以下「平成30年改正」という。）後の公職選挙法14条、別表第3の参議院定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）に基づいて行われた。本件定数配分規定に基づく参議院議員通常選挙（以下、参議院議員通常選挙のことを単に「通常選挙」という。）
15 は、令和元年7月21日の通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）及び令和4年7月20日の通常選挙（以下「令和4年選挙」という。）に引き続いて3回目である。

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

20 (3) 本件選挙当日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（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。）は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最小の福井県選挙区を1とした場合、最大の神奈川県選挙区3.13（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であり、愛知県選挙区は2.47、岐阜
25 県選挙区は2.60、三重県選挙区は2.32であった（乙1）。

(4) 原告らは、令和7年7月22日、本件訴えを提起した。

3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であるか否か

4 原告らの主張

5 (1) 本件定数配分規定は、人口比例に基づいて定数配分をしておらず、憲法5
6 6条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反し
ているので、憲法98条1項により無効である。

10 (2) 最高裁令和5年(行ツ)第54号同年10月18日大法廷判決・民集77
巻7号1654頁(以下「令和5年大法廷判決」という。)が、国会に対し、
限りなく強く「較差の更なる是正」、「選挙制度の仕組み自体の見直し」又
は「選挙制度の仕組み自体の抜本的見直し」を求めていると解されることは、
令和5年大法廷判決にこれらの文言が多数回用いられていることから明らか
であるし、令和5年大法廷判決に「較差の更なる是正を図ること等は喫緊の
課題というべきである。」、「事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立
15 法府においては…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。
」と明確に判示されているにもかかわらず、国会がこれに応ずることは
なく、令和元年選挙及び令和4年選挙と同一の本件定数配分規定の下で本件
選挙が行われた。本件選挙における選挙区間の最大較差3.13は、令和元
年選挙及び令和4年選挙におけるそれら(順に3.00、3.03)と比べ
20 て、「較差の更なる是正」とは真逆の著しい後退であり、令和5年大法廷判
決に反している。

25 (3) 憲法前文第1項第2文における「国民」は国政を信託する委託者兼受益者
で、「国民の代表者」は国政の受託者であるところ、これは憲法47条の解
釈基準となる。そして、国政の福利は、委託者兼受益者である国民が享受し、
受託者である国民の代表者がこれを享受する余地はないのであって、受託者
の利益享受の禁止の原則を定めた信託法8条及び受託者の忠実義務を定めた

同法30条も同様の趣旨を定めている。国政たる選挙区割規定の立法が、議員の身分にも直接関わる事柄（国政たる選挙区割規定の立法から生ずる、当選・落選という国会議員個人の利益に直接関わる事柄）であると解される以上（最高裁平成25年（行ツ）第209号、第210号、第211号同年1月20日大法廷判決・民集67巻8号1503頁）、各選挙区の選挙人数又は人口数と配分議員定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準であることに照らすと、投票価値の較差の変更を伴う選挙区割規定を立法することは、国政の受託者たる国民の代表者が国民の利益より自らの利益を優先させ、国政（選挙区割規定の立法）から生じる福利（投票価値の較差から生じる利益）を享受している点で、受託者の利益享受の禁止の原則及び忠実義務と矛盾する。したがって、投票価値の較差の変更を伴う選挙区割規定の立法は、憲法前文第1項第2文に基づいて解釈・適用されるべき憲法47条を正しく解釈・適用しないものであって、同条に反する。

(4) 全世界のGDPのうち我が国の占める割合は、平成7年から令和5年の29年間で17.6パーセントから4.0パーセントに激減しており、これは国難といえる。主要な6民主主義国家（米、英、独、仏、韓、日）のうち、我が国以外の5か国は人口比例選挙又は概ね人口比例選挙であるので、投票人の過半数又は概ね過半数の投票により政権交代し、投票率も高く、国民一人当たりの平均賃金が右肩上がりで増加している。他方、我が国だけが非人口比例選挙であり、上記の29年間のうち25年間、過半数未満の得票をしたにすぎない政党の議員が得票数に比例しない議席数を獲得して政権与党となり、投票率の低下や平均賃金の停滞を招いた。このように、我が国だけが極めて異質で、世界標準の方法から逸脱しているのであり、上記の国難を克服するための第一歩として、他国と同じ土俵（人口比例選挙）に立つ必要がある。

(5) 憲法は、人口比例選挙又はできる限りの人口比例選挙を要求しており、本

件定数配分規定の合憲性の主張立証責任は被告らが負うべきである。

- (6) 最高裁判例の合理的期間論（投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合に、当該選挙までの期間にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かという観点からされる判断枠組み）は憲法98条1項に抵触するから、本件選挙は無効である。

5 被告らの主張

- (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。

- (2) 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ところ、平成27年法律第60号による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）により、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）及び最高裁平成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。）が指摘した、投票価値に関する違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、その後の平成30年改正により、投票価値の不均衡が更に是正された。

- (3) 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。）及び最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）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つた旨判断されており、本件定数配分規定の合憲性は本件選挙時においても維持されていた。

- (4) 参議院の選挙制度においては、衆議院と異なる憲法上の技術的制約等があり、較差の是正には大きな限界があり、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など、様々な困難や弊害の発生が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続している。以上によれば、本件定数配分規定は憲法に反しない。

5 (5) 仮に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとの評価がされるとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権を超えるものとはいえない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

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

(1) 参議院議員選挙法（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（46条）に応じて、各選挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、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。

25 昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改

正により、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である。

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（乙 9、10）。

(2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は 2.62 倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成 4 年に行われた通常選挙当時、選挙区間の最大較差が 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 減とする措置により、同 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 減とする措置及び平成 18 年法律第 52 号による公職選挙法の改正における 4 選挙区の定数を 4 増 4 減とする措置の前後を通じて、同 7 年から同 19 年までに行われた各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は 5 倍前後で推移した（乙 3、9、10）。

しかるところ、最高裁大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、平成 4 年に行われた通常選挙について、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 卷 8 号 2283 頁）、平成 6 年改正後の定数配分規定の下で行われた 2 回の通常選挙については、上記の不平等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 卷 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 卷 7 号 19

97頁)。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正後の定数配分規定の下で同19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、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）。もともと、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、上記最高裁同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、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（乙9、10）。

(3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において行われた通常選挙につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきているとともに、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はこれまでも増して大きくなってきていること、②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、選挙区間の人口の較差が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

こと等を挙げた上で、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、
5 総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応じていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、上記通常選挙当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
10 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上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した（乙3、9、10）。

(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（同年法律第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。同法は、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とするものであった（乙9、
15 10）。

(5) 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通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった（乙3）。

平成26年大法廷判決は、結論において平成25年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、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記4増4減の措置は、
25 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の改

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、同法による上記措置を経た後も、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（甲5）。

(6) 平成27年7月28日、公職選挙法の一部を改正する法律（同年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）が成立し、同年11月5日に施行された。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。平成27年改正法は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた（乙10、11の1・2）。

(7) 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通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった（乙3、11の3）。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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年大法廷判決等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、その附則において上記(6)のとおり規定され、今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえる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ないとした（乙10）。

5
10 (8) 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。なお、平成25年選挙においては、無効投票率が全国平均を上回っていたのは、上記4県のうち高知県のみであった。

15 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等の様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議を行った。また、全国都道府県議会議長会や全国市長会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた（乙11の4～6、30の2、31の1、33の3、35の2）。

20 平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、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

25

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ものとするこ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。しかしながら、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、
5 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（乙12～18、22、23）。

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
10 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とともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、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、協議が行われるなどしたものの、各会派間に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
15 及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてより広域の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、上記特別
20 委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がされた（乙19の1～7、乙20～23）。

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

較差は2.99倍となった(乙3)。

(9) 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙である令和元年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった(乙3、5の1)。

6 令和2年大法院判決は、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、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としながらも、平成30年改正法につき、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
10 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、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する
15 姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(10) 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。また、合
20 区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった(乙5の1~3、乙40の8~11)。

令和元年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている(乙30の7~9、乙40の3~7)。

25 令和3年5月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較差の是正を含む選挙制度改革についての議論がされた。合区については、何らか

の形で解消することを目指す意見が多かったものの、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するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、最終的に、参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らなかった。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ける参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった（乙24、25の1・2）。

(11) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙である令和4年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった（乙3、6の1）。

令和5年大法院判決は、令和2年大法院判決等を引用した上で、①令和4年選挙までの間、令和3年に設置された参議院改革協議会等において、参議院議員の選挙制度の改革につき、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い、②しかしながら、4県2合区を導入すること等を内容とする平成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、平成24年大法院判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で上記の合区は維持され、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、③このような中で、立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって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ことも考えられる、④もっとも、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、⑤このような状況は、上記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、⑥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、⑦そうすると、立法府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、⑧以上に述べたような状況の下、立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が、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の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年選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできない、⑨したがって、令和4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、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないとした(甲9)。

(12) 令和4年選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。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った（乙3、6の1～3）。

5 全国知事会は、令和4年選挙後の令和4年7月28日、「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、合区制度の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。」等と指摘し、「合区の確実な解消」を強く求めるとの決議をし、令和5年7月26日及び令和6年8月2日にも同趣旨の決議をした（乙38の1～3）。また、合区の対象とされている県を含む知事らを
10 構成員とする団体や、合区の対象とされている県の県議会や市議会においても、これと同趣旨の要望がされており（乙38の4～8）、同年末から本件選挙の直近までの間にも、継続的にこれと同趣旨の報道等がされている（乙41の1～7）。

15 参議院では、令和4年11月11日、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するために、各会派の13人の協議員によって構成される参議院改革協議会が設置され、同月から令和7年6月にかけて同会が開会された。この参議院改革協議会においては、同協議会の下に設置された「選挙制度に関する専門委員会」が令和5年2月から令和6年6月にかけて合計16回にわたって開会され、参考人（実務家法曹や法学者、合区対象県の知事ら）からの意見聴取を行い、選挙制度に関する事項が議論された。意見聴取において、鳥取県知事からは、「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という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。入れる人がいない

20

25

ということである。これが本当の民主主義なのか、合区の対象区として申し上げたい。」との意見が述べられた。同月に作成された同委員会の委員長の報告書によれば、同委員会で議論された事項のうち、①投票価値の平等については、民主主義の基盤であり、最高裁判決においても較差是正を求められており、是正の取組を進めることが必要との意見が大勢であり、また、その取組は、参議院の役割との調整を図る必要があるとの意見や、投票価値の平等を重視する意見があった一方、地域間格差拡大への懸念も指摘され、投票価値の平等を選挙区選挙のみではなく、全国比例選挙も合わせて一体的に評価すべきとの意見もあり、②合区制度の評価については、合区の弊害は共通認識としてあり、現行の合区の不合理は解消すべきとする意見が大勢であり、③選挙制度の枠組みについては、多様な民意を反映させ、衆議院と異なる機能・役割を明確化する方策としての選挙制度の枠組みについて各会派の考え方に異同があり、大きく分けて、都道府県単位の選挙区の維持徹底、ブロック制の導入の二つの方向性が示され、④議員定数の在り方については、定数増も可能とする意見、定数増には慎重な意見、定数減を行うべきとする意見があった。この報告書の提出を受けた参議院改革協議会において、選挙制度の抜本的な議論の前提として、参議院の在り方、特に二院制の下に参議院が担う機能・役割について、総論的な議論が行われ、今後も、参議院の在り方、特に二院制の下に参議院が担う機能・役割について、その各論の整理や深堀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とされた。また、同協議会において、複数の会派が令和10年の通常選挙（以下「令和10年選挙」という。）に向けた制度改正を明示する意見を表明し（その中には、令和10年選挙に間に合わせるため、選挙制度の見直しを行う法律案を令和9年常会に提出する必要があるなど、より具体的な日程を示すものもあった。）、選挙制度の見直しについては、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められているところ、令和10年選挙に

向けて、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された（乙26）。

5 また、参議院憲法審査会では、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、同年11月15日及び同年12月6日に、参議院の在り方や合区の課題に関する議論が取り上げられた（乙27の1～6）。

10 (13) 令和7年7月20日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙である本件選挙が行われた。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であった。

15 本件選挙における投票率の全国平均は約58.51パーセント、無効投票率の全国平均は約2.41パーセントであった（いずれも選挙区のもの。以下同じ。）。このうち合区の対象となった4県の投票率は、徳島県が約50.48パーセント（全国最低）、鳥取県が約55.04パーセント、高知県が約56.89パーセント（いずれも全国平均を下回る。）、島根県が約59.57パーセント（全国平均を上回る。）であり、これらの県の無効投票率は、徳島県が約4.52パーセント（全国最高）、鳥取県が約4.16パーセント、島根県が約2.76パーセント（いずれも全国平均を上回る。）、高知県が約2.07パーセント（全国平均を下回る。）であった（乙2）。また、
20 これら4県のうち徳島県（投票率が全国最低、無効投票率が全国最高）及び鳥取県（投票率が全国平均をかなり下回り、無効投票率が全国平均をかなり上回る。）については、いずれも合区の中に当該県を基盤とする候補者が一人もいなかった（乙4の1・2）。

25 2(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って、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところはその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改正後は選挙区選出議員）に分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

(2) 憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにそ

の半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、立法を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ん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⁵ 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。¹⁰

(3) 参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきたところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）。ま¹⁵

た、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は大きなものとなってきている。

そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難い。したがって、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引き続き求められているというべきである。

5
10 (4) 本件選挙は、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙であるところ、令和4年選挙から本件選挙までの期間にも、令和元年選挙から令和4年選挙までの期間と同様に、本件定数配分規定を変更する立法はされず、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難い状況であることが認められ、4県2合区を導入した平成27年改正から本件選挙まで約10年、平成30年改正からも約7年が経過している。

15
20
25 もっとも、4県2合区を導入すること等を内容とする平成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、平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから本件選挙までの約10年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で上記の合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移している。本件選挙における選挙区間の最大較差は3.13倍であり、令和4年選挙における選挙区間の最大較差である3.03倍より増加しているものの、その差は0.1倍にとどまっております。3倍を大きく超える有意な拡大傾向にあるとまではいえない。本件定数配分規定の下での本件選挙の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の

問題を生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否かは、このような現状を前提に検討すべきことになる。

5 (5) そして、令和4年選挙から本件選挙までの期間にも、それ以前の期間と同様に、参議院改革協議会等において参議院議員の選挙制度の改革につき各会派の間で議論がされ、複数の会派が令和10年選挙に向けた制度改正を明示
10 するなどしたほか、参議院憲法審査会でも議論が行われている。その議論の内容をみると、現行の合区の問題点を解消すべきとする意見が大勢である中、大きく分けて都道府県単位の選挙区の維持徹底、ブロック制の導入という異なる二つの方向性が示されており、いずれの方向性についても複数の主要な会派が支持している。

このうち、合区を解消して都道府県単位の選挙区の維持徹底を図ろうとすることは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて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ものの、議員定数の増加にも制約がある以上、選挙区間の最大較差の拡大を招くことにつながる可能性が
15 高いが、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引き続き求められている中で、この方向性の下で、較差の更なる是正を達成することのできる効果的な解決策は提示されていない。もっとも、この方向性は、
20 全国知事会の決議等には沿うものであるところ、これは初めて合区が導入された平成27年改正法による平成28年選挙以降、合区の対象とされた県における投票率の低下や無効投票率の増加という弊害が常態化しているという問題意識に基づくものであり、合区の対象とされた県の知事が、民主政治に対する信頼を県民が失いかけている等と述べていることにも、危機感が端的に表れているといえ、報道の状況等をも踏まえると、相当数の国民がこれを
25 看過できない問題として捉えているものと認められ、代表民主制の下で、このような問題意識を軽視することはできない。

他方、現行の合区より広域のブロック制を導入すると、選挙区間の最大較差を大きく縮小させることが可能であり、人口比例選挙の実現に資するとは
いえるが、現行の合区でも合区の対象とされた県における投票率の低下や無
効投票率の増加という弊害が常態化しているものであり、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
ところ、より広域のブロック制を導入することで各都道府県との結び付きや
繋がりが更に希薄になり、このような弊害が一層深刻化すると指摘されて
いる点も考慮すべきものであるが、これを避ける効果的な解決策は提示されて
いない。このような問題点は、選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、代
表民主制の下で慎重に検討すべき課題であるということができる。

(6) 参議院議員の選挙制度の改革につき、4県2合区を導入した平成27年改
正から約10年、平成30年改正から約7年が経過しているところ、平成3
0年改正法の成立後、立法府では大きく方向性の異なる複数の制度設計につ
いて議論を続けているものの、未だ具体化には至っていない。その大きな要
因として、平成28年選挙、令和元年選挙、令和4年選挙を通じて明らかと
なった合区における投票率の低下や無効投票率の増加という弊害について、
知事会を含め相当数の国民がこれを看過できない問題として捉えており、一
定の制度設計を行うに当たり、未だ広く国民の理解を得ることができていな
い状況にあり、国民の意見も分かれていることが根底にあるものとうかがわ
れる。

本件選挙における選挙区間の最大較差は3.13倍であり、令和4年選挙
における3.03倍より増加しているものの、3倍を大きく超える有意な拡
大傾向にあるとまではいえないところ、立法府が較差の更なる是正に向けた
取組を進めていくに当たり、投票価値の平等が最も基本的な要請であること
を踏まえても、上記のとおり未だ広く国民の理解を得られておらず、国民の

意見も分かれていることを考慮すれば、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ものであり、複数の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解を得ていく必要があると考えられる。そして、上記現状を踏まえると、そのための一定の時間を要することにはやむを得ない面があるといえる。

平成27年改正から約10年が経過し、本件選挙における選挙区間の最大較差が令和4年選挙と比較して0.1倍増加している点からすると、参議院議員の選挙制度の改革について、時間的猶予のある状況とはいえないものの、上記のとおり国民の意見が分かれている中で、立法府が4県2合区を含む本件定数配分規定を維持し、広く国民の理解を得ることができる参議院議員の選挙制度改革の議論を継続していることに鑑みると、本件選挙時点において、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の具体的な方策を新たに構ずるに至らなかったこと等を考慮しても、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできない。

(7) したがって、本件定数配分規定の下での本件選挙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ず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

3(1) これに対し、原告らは、本件定数配分規定は、人口比例に基づいて定数配分をしておらず、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反しているので、憲法98条1項により無効である等と主張する(上記第2の4(1))。

しかし、上記2(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、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。したがって、本件定数配分規定が人口比例に基づいて定数配分をしていないこと自体をもって、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反し、憲法98条1項により無効であるとはいえない。

(2) 原告らは、令和5年大法廷判決が、国会に対し、限りなく強く「較差の更なる是正」を求めているにもかかわらず、国会がこれに応じておらず、令和5年大法廷判決に反している等と主張する（上記第2の4(2)）。

しかし、本件選挙が令和元年選挙及び令和4年選挙と同一の本件定数配分規定の下で行われたことは原告らが主張するとおりであるものの、本件定数配分規定が本件選挙までに改正に至らなかった経緯やこれに対する当裁判所の評価等は上記2(4)ないし(6)に記載したとおりであるし、本件選挙における選挙区間の最大較差が令和元年選挙及び令和4年選挙と比べて拡大していることについても、3倍を大きく超える有意な拡大傾向にあるとまではいえず、これらの事情を総合すると、本件定数配分規定の下での本件選挙の選挙区間における投票価値の不均衡が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。

(3) 原告らは、投票価値の較差の変更を伴う選挙区割規定の立法は、憲法前文第1項第2文に基づいて解釈・適用されるべき憲法47条を正しく解釈・適用しないものであって、同条に反する等と主張する（上記第2の4(3)）。

しかし、上記2(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、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。そうすると、国
政たる選挙区割規定の立法が、議員の身分にも直接関わる事柄であり、各選
挙区の選挙人数又は人口数と配分議員定数との比率の平等が最も重要かつ基
本的な基準であるからといって、それらのことから直ちに、投票価値の較差
5 の変更を伴う選挙区割規定を立法することが国政の受託者たる国民の代表者
が国民の利益より自らの利益を優先させ、国政（選挙区割規定の立法）から
生じる福利（投票価値の較差から生じる利益）を享受しているということに
はならないから、憲法47条に反するとはいえない。

10 (4) 原告らは、全世界のGDPのうち我が国の占める割合は、平成7年から令
和5年の29年間で17.6パーセントから4.0パーセントに激減してい
るところ、投票率の低下や非人口比例選挙が原因であり、他国と同じ土俵（人
口比例選挙）に立つ必要がある等と主張する（上記第2の4(4)）。

15 しかし、投票価値の不均衡を是正するために導入された現行の合区でも合
区の対象とされた県における投票率の低下や無効投票率の増加という弊害が
常態化していることは上記2(5)に記載したとおりであり、これとは異なり、
投票価値の平等を実現すれば投票率が向上するという関係にあると断ずるこ
とはできない。また、長年にわたって全世界のGDPのうち我が国の占める
割合が減少し、国民の平均賃金が上昇しないという事実があるとしても、選
20 挙制度の仕組みや政治体制、文化、制度の沿革などがそれぞれ大きく異なる
と考えられる諸外国との対比だけをもって、我が国において完全な人口比例
選挙を実現していないことがその原因であるとまでは認めるに足りない。

(5) 原告らは、他にも様々な主張をするが、これらを全て考慮しても、上記2
の判断は左右されない。

4 よって、愛知県選挙区、岐阜県選挙区及び三重県選挙区における本件選挙が
25 無効であるとはいえず、原告らの請求には理由がないから、いずれも棄却する
こととして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第3部

裁判長裁判官 片 田 信 宏

5

裁判官 三 橋 泰 友

10

裁判官 藤 根 康 平

令和7年10月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第2号 人口比例選挙請求事件

口頭弁論終結日 令和7年10月6日

判 決

6 当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

原告らの請求をいずれも棄却する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

10 第1 請求の趣旨

令和7年7月20日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の徳島県及び高知県参議院合同選挙区、香川県選挙区及び愛媛県選挙区における選挙をいずれも無効とする。

第2 事案の概要

15 1 本件は、令和7年7月20日施行の参議院議員通常選挙(以下、単に「通常選挙」といい、同日施行の通常選挙を「本件選挙」という。)について、徳島県及び高知県参議院合同選挙区、香川県選挙区及び愛媛県選挙区(以下、これらを併せて「本件各選挙区」という。)の各選挙人である原告らが、公職選挙法14条1項及び別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定(以下、
20 数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含め、「定数配分規定」という。)は、人口比例に基づいて定数配分をしておらず憲法に違反し無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙の本件各選挙区における選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条の規定に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

25 2 前提事実(争いのない事実、当裁判所に顕著な事実並びに後掲各証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実)

(1) 本件選挙は、令和7年7月20日、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）による改正（以下「平成30年改正」という。）後の公職選挙法14条1項及び別表第3の定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で、令和元年7月21日施行の通常選挙（以下、同日施行の通常選挙を「令和元年選挙」という。）、令和4年7月10日施行の通常選挙（以下「令和4年選挙」という。）に続く3度目の通常選挙として施行された。平成30年改正後の参議院議員の総定数は248人とされ、このうち比例代表選出議員は100人、選挙区選出議員は148人とされた。（争いが
ない）

(2) 本件選挙において、原告 は徳島県及び高知県参議院合同選挙区の、
原告 は香川県選挙区の、原告 は愛媛県選挙区の各選挙人であ
った。（争いが
ない）

(3) 総務省発表令和6年9月登録日現在の選挙人名簿登録者数に基づき、本件
定数配分規定の下での選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差を
計算すると、その選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神
奈川県選挙区では3.102、徳島県及び高知県参議院合同選挙区では1.
895、香川県選挙区では1.273、愛媛県選挙区では1.781であっ
た。（概数。以下、較差に関する数値は、全て概数である。）（争いが
ない）

(4) 本件選挙の期日である令和7年7月20日の選挙人数に基づき、上記較差
を計算すると、選出される議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区
を1とした場合、最多の神奈川県選挙区では3.127、徳島県及び高知県
参議院合同選挙区では1.890、香川県選挙区では1.279、愛媛県選
挙区では1.777であった。（乙1）

(5) 原告らは、令和7年7月22日、本件訴えを提起した。

3 当事者の主張

（原告らの主張）

(1) 憲法は人口比例選挙を要求しており、非人口比例選挙である本件選挙は無効であること

ア ①憲法56条2項、②憲法1条及び前文第1項第1文後段、③憲法前文第1項第1文前段、④憲法43条1項は、人口比例選挙を要求しているところ、本件選挙は、非人口比例選挙であったので、憲法の上記①ないし④の規定に違反する。

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

他方で、非人口比例選挙では、各院の全出席議員の過半数が、全出席議員の過半数の比率の主権を有する全国民から選出されることが保障されず、国会議員は、主権を有する国民から「正当に選挙された国会における代表者」ではない。非人口比例選挙で当選した国会議員は、「主権の存する日本国民」の「正当に選挙された国会における代表者」ではないので、非人口比例選挙は、国会議員主権に基づくものであり、憲法の前記①ないし④の規定に違反する。

イ 憲法前文第1項第2文（「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、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。」）は、受託者の忠実義務等（信託法30条（忠実義務。「受託者は、受益者のため忠実に信託事務の処理その他の行為をしなければならない。」）、8条（受託者の利益享受の禁止）の趣旨も含むと解される。

換言すれば、信託事務の処理その他の行為から生ずる利益に関する受託者（国民の代表者）の受益者（国民）に対する忠実義務が、1票の較差を伴う選挙区割規定の立法について、国会が広範な立法裁量権を有するか否かの憲法47条についての解釈基準になると解される。

衆議院議員選挙に関する平成25年（行ツ）第209号、第210号、第211号同年11月20日大法廷判決（以下「平成25年大法廷判決（衆）」という。）は、（投票価値の較差の変更を伴う）選挙区割規定の立法は、議員の身分にも直接関わる事柄（すなわち、当選・落選という国会議員個人の利益に直接関わる事柄）であるとしている。

よって、国民の代表者が選挙区割規定を立法することは、国民の代表者が、国民の利益より自らの利益を優先させて当該選挙区割規定の立法をする点で、（憲法前文第1項第2文に定めるとおり信託された）国政の受託者の国政の受益者（国民）に対する忠実義務に違反し、憲法47条をその解釈基準たる憲法前文第1項第2文に反して適用するものであるから、憲法47条に違反する。

原告らは、衆議院議員選挙と参議院議員選挙のいずれについても、憲法は、同じ理由で人口比例選挙を要求すると主張するものである。したがって、衆議院議員選挙に関する平成25年大法廷判決（衆）の議論は、参議院議員選挙である本件選挙にも同様に当てはまる。

ウ 憲法の規定が要求する人口比例選挙は、実務上合理的に実施可能な限りでの人口比例選挙であれば足りると解される。米国の各州（フロリダ州、ペンシルバニア州及びニューメキシコ州）では、選挙区間の最大人口較差が僅か1人又は0人という連邦下院議員選挙が行われていること、英国では、選挙区間の最大有権者数差が7338人（約1.11倍以下）という英国議会議員総選挙が行われたこと、ドイツでは、全630議席は完全人口比例により各政党への配分が決定されること（人口差ゼロ）に照らし、

我が国でも、人口比例選挙の実施は技術的にみて実務上合理的に可能である。

当該選挙の各選挙区の投票価値の平等（一人一票等価値）からの乖離が合理的であることの立証責任は、国にある。米国連邦最高裁判決も、米国連邦下院議員選挙の選挙区割りについて、これと同様の判断をしている。

エ 本件選挙当時の参議院（選挙区選出）議員の定数は148人である（公職選挙法4条2項）。人口比例選挙では全人口の過半数が全参議院（選挙区選出）議員の過半数を選出すべきであるが、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.127倍であり、本件選挙においては、全人口の過半数が全参議院議員の過半数を選出できない。したがって、本件選挙は、人口比例選挙（一人一票選挙）とはいえず、非人口比例選挙であるので、憲法の人口比例選挙の要求に違反する。

(2) 仮に国会に裁量が認められるとしても、本件選挙は、大法廷判決に照らせば、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態の下で施行されたものと解されること

ア 平成24年から本件選挙（令和7年）までの13年間の通常選挙の選挙区割りの変動は、別紙の表のとおりである。

平成25年から、参議院の選挙制度改革協議会では、合区制若しくは11ブロック制の2択で議論が続いており、平成26年、平成30年の各報告書では、公明党、日本維新の会、日本共産党（ただし、10ブロック）、社会民主党などが、11ブロック案を提示していた。公明党試案の11ブロック案では、1票の最大較差は1.13倍であった。

参議院改革協議会において、令和3年5月から令和4年6月までの間、合計13回にわたり、参議院の在り方、参議院選挙制度、議員の身分保障等に関する検討が行われたが、参議院選挙制度改革について意見の集約はできず、投票価値の不均衡を縮小させることに関する具体的な方向性が示

されることはなかった。また、令和4年5月及び同年6月開催の参議院憲法審査会においても、参議院選挙制度改革について具体的な方向性は示されなかった。

令和5年2月から令和6年6月までの間、参議院改革協議会では、合計16回にわたり、参議院選挙制度について検討が行われたが、本件選挙までに改正法は成立しなかった。

その結果、本件選挙は、平成30年改正法による最大較差3倍を伴う定数配分規定の下で行われた3回目の選挙となり、別紙の表のとおり、較差3倍となる3選挙区の有権者数は2120万7678人で、全有権者数約1億0416万人のうちの約20パーセントを占めたままである。

本件選挙は、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、更なる較差の是正（すなわち、最大較差3.00倍を更に是正すること）を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められるとした、直近の3つの大法廷判決（最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）及び最高裁令和5年（行ツ）第54号同年10月18日大法廷判決・民集77巻7号1654頁（以下「令和5年大法廷判決」という。））の趣旨に沿わない立法状況のまま施行された。

したがって、本件選挙は、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態の下で施行されたものと解される。

イ 昭和22年から平成22年までの約63年間に、衆議院の多数意見と参議院の多数意見が最終局面まで対立した法律案が15個あったが、衆議院が参議院の修正案に同意して法律となったのが9個であり、廃案になった

のが6個である。このように、参議院は最終決定権を有している。

最高裁平成23年(行ツ)第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁(以下「平成24年大法廷判決」という。)、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。)、平成29年大法廷判決、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、参議院議員選挙の一票の投票価値の平等の要請について、衆議院議員選挙のそれより後退してよいと解すべき理由は見だし難いとする。

それにもかかわらず、本件選挙当時における有権者数の最大較差である3.13倍は、令和4年選挙当時の有権者数の最大較差である3.03倍と比較して、明らかに後退しているから、本件選挙は令和5年大法廷判決に照らして違憲である。

なお、令和5年大法廷判決は、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等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきであるとしている。

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

(被告らの主張)

(1) 本件訴訟の判断枠組み

憲法は、投票価値の平等を要求しているが、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選挙制度の仕組みの決定を国会の
広範な裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組
みを決定する唯一、絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのでき
る他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきもの
5 である。そのため、国会が定めた具体的な選挙制度がその裁量権の行使とし
て合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定程度
で譲歩を求められることになっても、憲法に違反しない。

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
10 とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆
議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保し
ようとするところにある。つまり、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ことを
行う「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、
15 そのような参議院の選挙制度については、人口を基準とするのみでは適切に
反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価
値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素も十分に考慮することを求め
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14条1項等の規定に違反
20 して違憲と評価されるのは、参議院の独自性のほか、国会が正当に考慮す
ることができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見
地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、
当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界
を超える場合に限られる。

- 25 (2) 本件選挙当時において、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題
が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとはいえないこと

ア 都道府県が有する歴史、都道府県が我が国において果たしている政治的・社会的な役割・機能や、各国民が有する都道府県に対する帰属意識等に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長年にわたる歴史を通じて、一つの行政単位としての歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されている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。

憲法の制定過程をみても、その国会審議の中で、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。

都道府県単位の選挙区割りには、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もあるから、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることの意義は十分に尊重されるべきである。

また、衆議院においては市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おり、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものである。参議院議員が衆議院議員よりも任期が長く、解散もない立場にあることも踏まえると、都道府県を選挙区の基本単位とすることは、選挙制度を通じた民意の集約及び国政への反映を継続的かつ安定的に実現する効果をもたらすものともいえるから、合理性を有している。

加えて、都市と地方の較差が顕著なものとなった今日の社会的状況下においては、人口の多い都市部に居住する多数派の国民のみならず、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。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ないし理由として十分に考慮されるべきものである。

イ 国会は、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた旨を判断した平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿い、一部の選挙区について二つの県を合わせた選挙区（以下「合区」という。）を創設することなどを内容とする平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」という。）による改正（以下「平成27年改正」という。）を行ったことにより、国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となり、前記不平等状態は解消された。

同改正後の定数配分規定の合憲性が争われた平成29年大法院判決においても、最大較差が3.08倍であった平成27年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）について、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない旨判示された。

現在の選挙区割りを定める平成30年改正は、一部合区がありつつも都道府県単位を基本としていた平成27年改正による選挙区割りを維持した上で、埼玉県選挙区の定数を2人増員したものであり、国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は、2.99倍にまで縮小した。こ

のように平成30年改正も、平成27年改正と同様に、選挙区選出議員について都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという都道府県を選挙区の単位とすることの意義ないし機能を原則として維持しつつ、議員定数を調整することにより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。

ウ 令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決は、平成27年改正法が数十年間にわたり5倍前後で推移してきた最大較差を約3倍にまで縮小させたものであり、平成30年改正法が参議院選挙制度改革について容易に成案が得られない状況下において、合区を維持して僅かに較差を是正しており、平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものと評し、令和元年選挙当時、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえない旨判示した。また、令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決も、合区が維持されたことにより、選挙区間の最大較差が有意な拡大傾向にあるともいえないなどと指摘し、令和4年選挙当時も、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た。

令和元年選挙当時、選挙区間の最大較差は3.00倍であり、最も有権者数が少なかった選挙区と比べて較差が3倍以上になった選挙区は一つであった。本件選挙当時においても、選挙区間の最大較差は3.13倍であり、また較差が3倍以上となった選挙区も令和4年選挙と同じ三つにとどまるものであって、平成27年改正法及び平成30年改正法により実現された定数配分規定の合憲性は、本件選挙当時においても維持されたといえる。

エ 参議院は、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しており、衆議院と比して、投票価値の平等の要請に配慮して全国の各選挙区に定数を配分するのに制約が存

在する。そうした中でも、国会は、参議院の選挙制度改革に向けた努力を
続け、平成27年改正により合区が導入されるなどした結果、投票価値の
不均衡が大きく改善された。しかし、合区については、合区の対象となっ
た県相互間ではその課題や利害等が一致するとは限らず、そうした場合に
当該合区から選出された参議院議員が両県の意見を集約して国政に反映す
ることは事実上困難であり、仮に人口の大きい県の意見に従って意見を集
約した場合、人口の少ない県の意見が国政に届けられないこととなると思
われるなど、様々な問題が指摘されている。実際にも、令和元年選挙及び
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
みられるなど合区が導入されたことによる弊害が指摘されており、合区に
対する反対意見は今も根強く存在する。しかしながら、立法府においては、
平成27年改正法に、参議院選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き
検討を行い必ず結論を得るものとする旨の附則を置いたり、参議院政治倫
理の確立及び選挙制度に関する特別委員会により、平成30年改正後も参
議院選挙制度改革に向けた検討を引き続き行う旨の附帯決議を行っている。

令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決後も、国会においては、参
議院改革協議会等が組織され、参議院の在り方や参議院選挙制度の改革等
に関し、各会派の間で議論が交わされ、全ての会派が本件選挙後にも選挙
制度の改革に関する議論を継続することを表明し、複数の会派が令和10
年通常選挙に向けた制度改革を明示するなどしている。

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、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という観点からいえば、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、国会が較差の是正のための検討等に時間を

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 以上の諸点に照らせば、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らして看過し得ない程度に達しているとはいえず、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとはいえない。

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

ア 当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合において、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超える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か否かという観点に立って評価すべきである。そして、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となったことを認識し得た時期を基準(始期)として判断されるべきである。

イ 本件では、平成27年改正により、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを一部改め、投票価値の較差を大幅に縮小させ、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、そのような状態から最大較差を更に縮小させるため、平成30年改正により現在の

本件定数配分規定を定めたところ、その定数配分規定の下で令和元年選挙及び令和4年選挙が施行され、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決では当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと判示され、その結論は、令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決でも維持された。そして、本件選挙は、そのような平成30年改正後の定数配分規定に基づいて施行され、本件選挙当日の最大較差は3.13倍であり、最高裁平成20年(行ツ)第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁(以下「平成21年大法廷判決」という。)までの累次の最高裁判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された令和元年選挙当時及び令和4年選挙当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から、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとは考え難い状況にあった。したがって、万一、本件選挙当時、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていると判断されることがあるとしても、国会において、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が前記状態にまで至っていたと認識し得たとはいえないから、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態になったことを認識し得た時期(始期)が開始していたとはいえない。

加えて、選挙区間の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でもそれ自体に困難が伴い、措置を講じた場合に種々の弊害が生じることも想定される。国会が是正のために採るべき立法措置の検討等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。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実、証拠（乙9、10のほか後掲のもの）及び弁論の全趣旨によれば、
以下の事実が認められる。

(1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙につ
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
5 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。同法案の提案理由説明において、地方選出議員は、地方の事
情に詳しい人に出てもらうという趣旨での地域代表的性格を有するものとさ
れた。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
10 3年ごとにその半数を改選すると定めていること（46条）に応じて、各選
挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、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
15 挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をその
まま引き継いだものであり、その後、沖縄県選挙区の議員定数2人が付加さ
れたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6
年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。

なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57
20 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である。

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
25 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は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下「選挙区間の最大較差」という。）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減とする措置により、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減とする措置及び平成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減とする措置の前後を通じて、平成7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

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

その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、結論において当該各定数配分規

定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）、平成21年大法廷判決）。もともと、平成18年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不斷の努力が望まれる旨の、平成21年大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、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につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきているとともに、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はこれまでも増して大きくなってきていること、②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、選挙区間の人口の較差が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等を挙げた上で、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ず、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用す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、上記通常選挙当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。同法は、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とするものであった。
- (5) 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。

平成26年大法廷判決は、結論において平成25年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、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記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の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、同法による上記措置を経た後も、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。

- (6) 平成27年7月28日、公職選挙法の一部を改正する平成27年改正法が成立し、同年11月5日に施行された。同法による改正（平成27年改正）の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。（乙3、11の1・2）

平成27年改正法は、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。

- (7) 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通常選挙（平成28年選挙）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。（乙3、11の3）

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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年大法廷判決等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、上記（6）のとおり規定され、今後における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ないとした。

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

(乙11の4・5)

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等の様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議を行った。また、全国都道府県議会議長会や全国市長会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。(乙30の2、乙31の1ないし5、乙32の1ないし3)

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「選挙制度改革に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、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ものとするもの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りがある状況であった。(乙12ないし16、17の1・2、乙22、23)

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とともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、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、協議が行われるなどしたものの、各会派間に意見の隔りがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてより広域の選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。平成30年7月11日、上記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」どの附帯決議がされた。(乙19の1ないし3、乙20、21)

平成30年7月18日、上記法律案どおりの平成30年改正法が成立し、同年10月25日に施行された。同法による公職選挙法の改正(平成30年改正)の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。(乙3、22、23)

- (9) 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙(令和元年選挙)が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。(乙5の1)

令和2年大法廷判決は、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、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としながらも、平成30年改正法につき、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、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、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などとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(10) 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低となった。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。(乙5の2・3、乙40の8ないし11)

令和元年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている。(乙30の7ないし9、乙31の6ないし9、乙32の4ないし9、乙33の6ないし11、乙34の7ないし14、乙35の5ないし9、乙37の2、125ないし147、乙40の2ないし7)

令和3年5月、参議院の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。)が改めて設置され、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較差の是正を含む選挙制度改革についての議論がされた。合区については、何らかの形で解消することを目指す意見が多かったものの、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するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、最終的に、参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らな

った。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ける参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった。(乙24、25の1・2)

(11) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙として、令和4年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は、3.03倍であった。(乙6の1)

令和5年大法廷判決は、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引き続き求められているというべきところ。(令和2年大法廷判決参照)、令和4年選挙までの間、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いとしながらも、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、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で上記の合区は維持され、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ことや、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っては、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り、また、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に鑑み、立法府が較差の更なる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して、令和4年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。なお、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等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題とした上で、立法府においては、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、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付言した。

(12) 令和4年選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。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った。(乙6の2・3)

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県では前回は上回ってはいるものの、合区制度の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38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、一例として、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38の2・3)。また、合区対象の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38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41の1ないし7）。

令和3年協議会の報告書に、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、更に議論を継続することとされていたことから、令和3年協議会に引き続いて上記各事項の調査・検討をするため、令和4年11月、参議院改革協議会（以下「令和4年協議会」という。）が再度設置され、同年12月、同協議会の下に、各会派代表によ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。）が設置され、令和5年2月から令和6年6月までの間、16回にわたって開会され、参議院選挙制度の在り方等について意見交換等がされた。その中で、合区の弊害については多くの会派において共通認識となっており、合区は解消すべきとの意見が大勢となっている状況にあったが、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及び全国比例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の、大きく二つに分かれており、意見の集約は困難であった。そこで、令和4年専門委員会は、令和4年協議会の座長に、上記の内容を含む「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」を提出した。令和4年協議会は、上記報告書の内容を踏まえて、2回にわたって参議院の在り方について意見交換を行い、令和7年6月18日、座長が報告書を参議院議長に提出した。同報告書では、令和10年通常選挙を見据えた今後の協議の進め方として、「協議会においては、令和10年通常選挙に間に合わせるため、選挙制度の見直しを行う法律案を令和9年常会に提出する必要があるとの意見があった。選挙制度の見直しについては、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められているところ、令和10年通常選挙に向けて、本年の通常選挙後、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（ママ）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議論が引き継

いでいかれることを切望する。」と記載された。令和4年選挙後には、参議院憲法審査会において、同年12月、令和5年4月、同年5月、同年6月及び同年11月に、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、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、各党派によって意見が分かれる状況であった。(乙24ないし27の6)

2 本件定数配分規定の憲法適合性について

(1) 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところはその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員(昭和57年改正後は比例代表選出議員)と地方選出議員(同改正後は選挙区選出議員)に分け、前者については全国(全都道府県)の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、この

5
10
15
20
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

ような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

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

(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ん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) 参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきているところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条）。また、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は大きなものとなってきている。

そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について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出し難い。したがって、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引き続き求められており（令和2年大法院判決参照）、これは喫緊の課題というべきである（令和5年大法院判決参照）。

この観点から見ると、令和4年選挙以降本件選挙までの間、令和4年専門委員会、令和4年協議会及び参議院憲法調査会において、参議院選挙制度の在り方等について、各党派の間で多数回にわたる議論がされたものの、較差

の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いのは、令和4年選挙当時と同様である。

しかしながら、4県2合区を導入すること等を内容とする平成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、平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから本件選挙までの約10年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で、解消を目指す意見がある中でも上記の合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍前後で推移しており、有意な拡大傾向にあるとまではいえない。

このような中で、立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって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ことも考えられる。もともと、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等の上昇が顕著かつ継続的に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と認められ、合区については、各会派の代表による協議の場においても何らかの形で解消することを目指す意見が多いことがうかがわれる。このような状況は、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しているものと考えられる。他方で、立法府においては、較差の更なる是正をめぐって、選挙区割りだけでなく、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。加えて、このような状況

下においても、立法府が協議会等において精力的に議論を継続していることに鑑みれば、較差の是正を指向する立法府の姿勢が失われるに至ったと評価できるものでもない。

そうすると、立法府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といわざるを得ない。

以上に述べたような状況の下、立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が、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の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、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできない。

(4) したがって、本件選挙当時、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえ、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

(5) 原告らは、平成25年大法廷判決（衆）が議員の身分にも直接関わる事柄であると説示していることから、国民の代表者が投票価値の較差の変更を伴う選挙区割規定の立法をすることは、国民の利益より自らの利益を優先させて当該選挙区割規定の立法をすることであり、憲法前文第1項第2文の「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって」「その福利は国民がこれを享受する。」に従って解釈されるべき憲法47条に違反すると主張する。

しかし、平成25年大法廷判決（衆）における「多くの議員の身分にも直接関わる事柄」というのは、「平成22年国勢調査の結果を基に各都道府県へ

の選挙区の数すなわち議員の定数の配分を見直し、それを前提として多数の選挙区の区割りを改定することが求められていたところである。」という説示に続くもので、「国会における合意の形成が容易ではない」という文脈で使われたものにすぎない。憲法が選挙制度の仕組みの決定を国会の広範な裁量に委ねていると解されるのは前記のとおりであって、上記「信託」の趣旨に照らせば、容易ではないものの一定の時間をかけて合意を形成し、国民（委託者・受益者）の利益となる選挙制度を構築することが求められていると理解すべきであり、選挙区割りの変更等が議員の身分にも直接関わる事柄であるという部分を取り出して、このことから直ちに国会の立法裁量が否定されるかのようにいうのは論理に飛躍がある。選挙区割りの変更等により不利な影響を受ける議員がこれに反対するとしても、それは自らに投票する国民の意思を国政に反映できなくなることへの反対ともいえるのであって、これをもって、議員が国民の利益より自らの利益を優先させるもので、国民に対する忠実義務に違反するといえるものではない。合区の導入によって較差の是正が進んだ反面、前記認定の投票率の低下や無効票の増加が示すような選挙民の関心の低下という弊害を生じさせたように、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選挙制度の構築には多様な要素を考慮する必要がある、人口比例選挙でなければ「正当に選挙された国会における代表者」とならないから「国会議員主権」となるという議論も乱暴なものである。投票価値の平等の要請は重要であるものの、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ことは前述したとおりである。

原告らの主張は採用できない。

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

高松高等裁判所第4部

裁判長裁判官

森 實 将 人 

森 實 将 人

6

裁判官

藤 原 典 子 

藤 原 典 子

10

裁判官

児 玉 禎 治 

児 玉 禎 治

16

平成24(2012)年～本件選挙(令和7(2025)年)までの13年間の参議院選の選挙区割の変動

【表2】

参院選/改正法年月	平成24年改正法(2012.11.26)	平成25年参院選(2013.7.21)	平成27年改正法(2015.8.5)	平成28年参院選(2016.7.10)	平成30年改正法(2018.7.25)	令和元年参院選(2019.7.21)	改正法	令和4年参院選(2022.7.10)	改正法	令和7年参院選(2025.7.20)(本件選挙)
① 改正法	<p>① 附則。</p> <p>「平成二十八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、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う」と結論を得るものとする。</p> <p>② 4増4減</p>	<p>① 4果2合区</p> <p>② 附則7条</p> <p>「平成三十一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う」と結論を得るものとする。</p> <p>③ 10増10減</p>	<p>① 選挙区選挙の定数、146人を定数・148人に変更。(但し、埼玉選挙区定数が2増)</p> <p>② 同法の審議において、参議院選挙区選挙について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨記する附帯決議がされた。</p> <p>③ 比例制選挙の定数、96人を定数・100人に変更。特定枠増入。</p>	<p>平成29年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 平28.9.27</p>	<p>令和2年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 令2.11.18</p>	<p>令和5年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 令5.10.18</p>	法改正なし	法改正なし	法改正なし	
② 最高裁大法廷判決		平成26年判決(憲法状態) 平26.11.26		平成29年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 平28.9.27		令和2年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 令2.11.18		令和5年判決 是正要求付 “憲法状態ではない” 令5.10.18		
③ 有権者数対大較差(倍)		4,769		3,077		3,002		3,030		3,102
④ 1 有権者数対大較差3倍以上の選挙区		17		1		1		3		3
④ 2 有権者数対大較差が3倍以上の選挙区の全有権者数(A)		69,517,486		6,089,018		1,942,518		21,073,091		2120万7678人
⑤ 1 有権者数対大較差2倍以上の選挙区		31		21		21		21		21
⑤ 2 有権者数対大較差が2倍以上の選挙区の全有権者数(A)		89,833,058		78,284,911		78,390,809		78,048,225		7767万7708人



令和7年10月31日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年10月3日

判 決

5 当事者の表示 別紙当事者目録のとおり

主 文

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

事実及び理由

10 第1 請求

令和7年7月20日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県及び大分県各選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

- 15 1 令和7年7月20日、参議院議員通常選挙(以下「通常選挙」といい、同日の通常選挙を「本件選挙」という。)が行われた。原告らは本件選挙の福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県及び大分県各選挙区における選挙人であり、被告らは上記各県の選挙管理委員会である。

20 本件は、原告らが、公職選挙法所定の参議院(選挙区選出)議員に係る議員定数配分規定(以下「定数配分規定」といい、本件選挙当時の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。)は投票価値の平等に反して違憲であるなどとして、被告らに対し、公職選挙法205条に基づき、本件選挙の上記各選挙区における選挙(以下「本件北部九州選挙」という。)を無効とすることを求めた事案である。

2 前提事実(争いのない事実)

25 (1) 当事者

ア 原告らは、遅くとも令和7年以降、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県及

び大分県各選挙区における選挙人である。

イ 被告らは、前記各県の選挙管理委員会である。

- (2) 令和7年7月20日、本件選挙が行われたところ、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「選挙区間の最大較差」という。）は3.13倍であった（概数、以下同じ）。

3 争点及び当事者の主張

本件の争点は、本件北部九州選挙における無効事由の有無である。

(原告らの主張)

- (1) 国会は、委託者兼受益者たる国民から国政を受託しているので（憲法前文）、国民に対して忠実義務を負うとともに利益享受を禁じられ（信託法8条、30条）、選挙制度の仕組みの決定について裁量を有しない。

また、定数配分規定は、その下での投票価値の不均衡が違憲状態に至れば直ちに無効となるので（憲法98条）、違憲状態が合理的期間にわたり継続した後に無効となるものではない。

- (2) 前記のように解せなくとも、憲法は投票価値の平等を要求しているのに（前文、1条、43条、56条）、本件選挙における選挙区間の最大較差は3.13倍に上った。選挙区間の最大較差は、令和元年の通常選挙が3.00倍、令和4年の通常選挙が3.03倍、令和7年の本件選挙が3.13倍と、著しく拡大している。これほどの投票価値の不均衡を許容しているのは、米英独仏韓日の6か国のうち日本だけである。

また、国会は、かねてより選挙区間の最大較差が5倍前後で推移する中、平成25年から上記較差を約1倍まで縮小させるブロック制を検討していたが、多くの議員らが投票価値の不均衡による利益を享受し続けるため、平成27年と平成30年に上記較差を約3倍に縮小させる合区と定数増員を実施するにとどめ、令和2年や令和5年に最高裁判決で更なる是正を求められても、平成30年に改正した定数配分規定のまま3回目の通常選挙となる本件

選挙を迎えた。

これらを総合すれば、本件定数配分規定の下での投票価値の不均衡は違憲状態にあり、かつ、本件選挙までの期間内に違憲状態を是正する措置を講じなかったことは国会の裁量権の限界を超えている。そうすると、本件定数配分規定は、憲法に違反して無効である。

(3) したがって、本件北部九州選挙は、無効な定数配分規定に基づいて行われたので、選挙規定に違反するとともに、選挙の結果に異動を及ぼす虞があり、無効事由がある。

(被告らの主張)

(1) 国会は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政へ反映させる必要があるので、定数配分規定の下での投票価値の平等だけでなく他の正当な政策的目的ないし理由も考慮することができ、選挙制度の仕組みの決定について広範な裁量を有する。

このため、投票価値の平等以外の正当な政策的目的ないし理由を考慮しても、上記定数配分規定の下での投票価値の不均衡が違憲状態にあり、かつ、当該選挙までの期間内に違憲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場合でない限り、上記定数配分規定は憲法に違反せず有効である。

(2) 都道府県は、歴史・政治・経済・社会・文化的に独自の意義と実体を有する行政単位であり、国民の多くに帰属意識があるので、都道府県を選挙区の単位とすることは、その多様な意見を効果的に国政へ反映させることができ、合理的である。地方は、過疎化が進んで都市との格差が顕著になっているので、地方の切捨てとならないよう、少数意見たる地方の意見を効果的に国政へ反映させる必要もある。

また、選挙区間の最大較差は、数十年間にわたって5倍前後で推移していたが、平成27年と平成30年に合区と定数増員が順次実施されて約3倍ま

で縮小した上、令和元年の通常選挙が3.00倍、令和4年の通常選挙が3.03倍、令和7年の本件選挙が3.13倍と、有意な拡大傾向にない。

さらに、国会は、平成27年の合区実施後にその県で投票率が低下したり無効投票率が上昇したりするなどの弊害が生じ、合区の解消を求める意見も多かったので、平成30年の定数増員実施後も、各種会合を設置してブロック制や定数増員など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「選挙区間の較差」という。）を是正する他の方法を議論してきたが、いずれの方法にも課題があるために意見が一致せず、本件選挙までの間に成案へ達することができなかった。もともと、国会は、現在も議論を継続し、令和10年の通常選挙に向けた制度改正の実施を目指している。

これらを総合すれば、投票価値の平等以外の正当な政策的目的ないし理由も考慮した場合、本件定数配分規定の下での投票価値の不均衡は違憲状態になかった。仮に違憲状態にあったとしても、国会は、選挙区間の最大較差が約3倍になってから最高裁判決で違憲状態と判断されたことがなく、上記較差の更なる是正に向けて真摯に取り組んできたことに照らせば、本件選挙までの期間内に違憲状態を是正する措置を講じなかったことは国会の裁量権の限界を超えていない。そうすると、本件定数配分規定は、憲法に違反せず有効である。

(3) したがって、本件北部九州選挙は、有効な定数配分規定に基づいて行われたので、選挙規定に違反せず、無効事由がない。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、原告らの請求はいずれも理由がないと判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 認定事実

証拠（後記（以下枝番省略）のほか、甲9）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(1) 帝国議会は、昭和21年、新憲法の下で発足する参議院につき、①総定数は、同法42条が二院制を採る趣旨に倣い、多様な民意を反映させて慎重に審議するよう、職能代表的性格を有する全国区選出議員100名と地域代表的性格を有する地方区選出議員150名の計250名で構成すること、②地方区選出議員の選挙区は、地方の総合行政機関としての実績や住民の意識等を考慮し、都道府県を単位とすること、③上記選挙区の定数は、人口比例を基本としつつも、同法46条の半数改選制に沿うよう、2～8名の偶数とすることとした上で、同旨の議員定数配分規定等を有する参議院議員選挙法を成立させた。同年における選挙区間の最大較差は、鳥取県と宮城県との間の2.62倍であった。(乙3、7～10)

(2) 昭和22年、現憲法が施行されて参議院が発足し、昭和25年に公職選挙法が施行されて参議院議員選挙法等を引き継いだ。

選挙区間の最大較差は、人口の都市集中によって拡大し、昭和31年に3倍を超え、昭和37年に4倍も超えて定数訴訟が提起されるようになったが、昭和43年に5倍を超えて5.22倍となった。昭和45年には沖縄の返還に向け定数2名の沖縄県選挙区が新設されたことで5.01倍に縮小したが(地方区152名、総定数252名)、その後は再び拡大した。昭和57年には全国区が比例代表制に制度変更されるとともに地方区が選挙区に名称変更された後、平成元年には6倍を超えるとともに政治が不安定化する中で両院の与野党が逆転する状態(いわゆるねじれ国会)も生じるようになった。

そのような中、平成4年の通常選挙における選挙区間の最大較差は6.59倍となったところ、平成5年に大阪高等裁判所が通常選挙に係る定数訴訟で初めて平成4年当時の定数配分規定につき違憲と判断したことから、国会は、平成6年、選挙区の定数を8名増員・8名減員させて上記較差を4.81倍に縮小させた。最高裁判所も、平成8年9月11日、通常選挙に係る定数訴訟で初めて平成4年当時の定数配分規定につき合憲ではあるが違憲の間

題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態（いわゆる違憲状態）と判断した（民集50巻8号2283頁）。

（乙3、9、10、17）

- 5
- (3) 国会は、平成6年の定数改正後、平成12年には参議院の総定数を10名減員させる中で選挙区の定数を6名減員させるとともに（比例代表96名、選挙区146名、総定数242名）、平成18年には東京都選挙区の定数を10名とするなどして選挙区の定数を4名増員・4名減員させることにより、選挙区間の最大較差を5倍前後としていた。

10

これを受け、最高裁判所は、合憲状態と判断していたが、遅くとも平成18年以降は評価を厳しくし、平成21年に政権交代も生じる中、選挙区間の最大較差が5.00倍となった平成22年の通常選挙当時の定数配分規定につき、平成24年10月17日、合憲ではあるが違憲状態と判断した（民集66巻10号3357頁）。また、最高裁判所は、同年11月に国会が選挙区の定数を4名増員・4名減員させて選挙区間の最大較差を縮小させたものの、同年12月に政権交代が再び生じる中、上記較差が4.77倍となった平成25年の通常選挙当時の定数配分規定につき、平成26年11月26日、合憲ではあるが違憲状態と再び判断した（民集68巻9号1363頁）。

15

そこで、国会は、平成27年、①東京都選挙区の定数を12名とするとともに、鳥取県と島根県、徳島県と高知県をそれぞれ合区させ各定数を2名とするなどして、選挙区の定数を10名増員・10名減員させることにより、選挙区間の最大較差を2.97倍に縮小させること、②平成31年の通常選挙に向け、選挙区間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、必ず結論を得ることとした上で、同旨の規定を有する改正公職選挙法（②部分は附則）を成立させた。

20

（乙3、9～11）

- 25
- (4) 平成28年の通常選挙は、選挙区間の最大較差が3.08倍となったとこ

る、鳥取・徳島・高知県では、有権者の合区に対する不興や反発等から、投票率が前回より約2.3～4.4%低下して過去最低を記録するとともに、無効投票率も全国平均を約0.3～3.5%上回り、中でも高知県では投票率が全国最低かつ無効投票率が全国最高となった。この頃から、全国の地方公共団体やその長、関係団体は合区を解消して選挙区を全都道府県とすることを求めるようになり、世論やマスコミも同様の意見が多くを占めるようになった。

そのような中、参議院は、平成29年2月に参議院改革協議会を設置するなどした上で、選挙区間の較差を是正する方法として、選挙区を各都道府県としつつ定数に奇数も含める方法や選挙区をより広域のブロックとする方法等について議論をした。しかし、いずれの方法にも課題があった上、同年9月27日に最高裁判所が平成28年当時の定数配分規定につき合憲状態と判断したこともあり（民集71巻7号1139頁）、結論を得られなかった。

そこで、国会は、平成30年、①合区を維持しつつ合区で減った選挙区の定数4名を補うため、比例代表の定数を4名増員させるとともに、選挙区の定数を2名増員させることにより（比例代表100名、選挙区148名、総定数248名）、選挙区間の最大較差を2.99倍に縮小させることとし、②参議院選挙制度改革について引き続き検討を行う旨の附帯決議をした上で、上記内容の定数配分規定等を有する改正公職選挙法を成立させた。

(乙3、4、10～23、29～41)

(5) 令和元年の通常選挙は、選挙区間の最大較差が3.00倍となったところ、鳥取・島根・徳島県では、前記(4)と同様の理由から、投票率が前回より約6.3～8.4%低下して過去最低を記録するとともに、無効投票率も全国平均を約1.0～3.5%上回った。そのような中、令和2年11月18日に最高裁判所が取組に大きな進展はないとしながらも令和元年当時の定数配分規定につき合憲状態と判断したこともあり（民集74巻8号2111頁）、参

議院は、令和3年に参議院改革協議会を再び設置するなどした上で、前記(4)と同様の議論をしたが、結論を得られなかった。

また、令和4年7月の通常選挙は、選挙区間の最大較差が3.03倍となったところ、鳥取県では、前記(4)と同様の理由から、投票率が前回より約1.1%低下して過去最低を記録するとともに、無効投票率も全国平均を約1.2%上回った。そのような中、参議院は、同年11月に参議院改革協議会を再び設置するなどした上で、前記(4)と同様の議論をしたが、委員会・調査会の整理再編やデジタル化への対応等といった新たな議題も加わってきた上、令和5年10月18日に最高裁判所が喫緊の課題としながら令和4年当時の定数配分規定につき合憲状態と判断したこともあり(民集77巻7号1654頁)、結論を得られず、令和7年6月、令和10年の通常選挙に向けて議論を継続していくことを上記協議会で確認した。

さらに、令和7年7月の本件選挙は、選挙区間の最大較差が3.13倍となったところ、鳥取県と徳島県では、前記(4)と同様の理由から、投票率が全国平均を約3.5~8.0%下回り、無効投票率も全国平均を約1.4~1.8%上回った。

(乙1~3、5、6、24~27)

3. 判断枠組み

(1) 基本的な判断枠組み

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へ反映させるため、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って、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。そ

れゆえ、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

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つて、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)(2)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、全国区選出議員（昭和57年の公職選挙法改正後は比例代表選出議員）と地方区選出議員（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21年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法院判決・民集37巻3号345頁以降の参議院議員（地方区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院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) 具体的な判断枠組み

ア 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ん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事とも、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。

イ 他方、参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきているところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置され

ることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）。また、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は大きなものとなってきている。

5 そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について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だし難い。したがって、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
10 議論し、取組を進めることが引き続き求められているというべきである（最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁参照）。

ウ 前記アイを併せて考察すると、憲法が前提とする国政における民主主義は、国権の最高機関としての国会（41条）がその機能を十全に発揮しなければ実現できないものであるから、その構成員は、正当に選挙された代表者（前文）、すなわち公正かつ平等な選挙によって全国民を代表する者（43条）として選出された議員でなければならない。選挙権は、国民にとって最も基本的な憲法上の権利の一つであり、選挙において全国民を代表する議員を選ぶという全選挙人にとって同一の権能を行使するものであるにもかかわらず、本件選挙当時のように、ある1選挙区の選挙人の投票価値が他の1選挙区の選挙人のそれと比較すると僅か3分の1程度しかないということは、平等原則という観点からすると、それだけで、議院の構成員が正当に選挙された者であるといえるのかに疑問符が付くし、個々の選挙人にとっても、自ら特定の住所地を選んだなど
20 という理由では正当化できない理不尽なことである。

したがって、少なくとも、選挙区間の最大較差が本件選挙当時におけるように3倍程度まで開いているという状況がある場合には、その最大較差以外の諸要素との関係でやむを得ない事情があると認められない限り、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）にあるというべきである。

（最高裁令和5年（行ツ）第54号同年10月18日大法廷判決の裁判官尾島明の意見・民集77巻7号1654頁参照）

(3) 原告らの主張に対する判断

ア 原告らは、国会において、委託者兼受益者たる国民から国政を受託しているので、国民に対して忠実義務を負うとともに利益享受を禁じられ、選挙制度の決定について裁量を有しない旨主張する。

しかし、憲法43条2項、47条は、法律で両議院の議員の定数及び選挙に関する事項を定める旨規定しているから、国会は選挙制度の仕組みの決定について裁量を有する。憲法前文の「国政は、国民の厳粛な信託によるもの」は、国民と国会における代表者の間に事実上の信託関係があることを意味しているにすぎない。仮に両者の間に法的な信託関係があるとしても、憲法43条1項が両議院の議員は特定の国民でなく「全国民を代表する」と規定し、自由委任の原則を定めていると解されることに照らせば、上記議員が裁量を有しないと解することはできない。

原告らの上記主張は、採用することができない。

イ 原告らは、定数配分規定につき、投票価値の不均衡が違憲状態に至れば直ちに無効となるので、違憲状態が合理的期間にわたり継続した後に無効となるものではない旨主張する。

しかし、投票価値の不均衡が違憲状態に至ったか否かの判定は難しく、客観的には違憲状態に至ったとしても、国会が速やかに適切な対応を取ることは必ずしも期待し難い（最高裁昭和56年（行ツ）第57号同5

8年11月7日大法廷判決・民集37巻9号1243頁参照)。また、投票価値の不均衡が違憲状態に至ったとして、憲法98条1項により定数配分規定やこれに基づいて行われた選挙を直ちに無効と解しても、違憲状態が直ちに是正されるわけではない上、既に成立した法律等が無効となったり議員がいなくなることで定数配分規定の改正すらできなくなるなどして憲法の所期しない結果が生じ得るから、かかる解釈は採るべきでない(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頁参照)。

原告らの上記主張は、採用することができない。

4 当てはめ

(1) 前記認定事実によれば、昭和31年に選挙区間の最大較差が3倍を超えてから約69年が、昭和37年に定数訴訟が提起されるようになってから約63年が、平成元年に政治が不安定化し、有権者や議員の投じる1票の意味が大きくなってから約36年が、平成8年に最高裁判所が通常選挙に係る定数訴訟で初めて違憲状態と判断してから約29年が、それぞれ経過したところ、更に本件選挙でも合憲状態と判断すれば、いかなる理由を付したとしても、通常選挙における上記較差が3倍程度の場合、投票価値の平等は問題にならないと宣言するに等しい。

国会は、平成6年から平成30年までの間に選挙区間の最大較差を縮小させる定数増減や合区を6度にわたって実施したが、定数増減は人口の都市集中が止まらず数年後に再び必要になるという意味で、合区は地方公共団体や世論等の理解が得られずに近い将来に解消する必要があるという意味で、いずれもいわば応急処置にすぎない。国会は、平成27年には平成31年の通常選挙に向けて選挙区間の較差の是正を含めた選挙制度の抜本的な見直しを行い、必ず結論を得る旨表明し、平成29年からは選挙区を各都道府県としつつ定数に奇数も含める方法や選挙区をより広域のブロックとする方法等に

5 ついて議論をしていたにもかかわらず、最高裁判所から選挙区間の最大較差が3.08倍の定数配分規定につき合憲状態と判断されたこともあり、平成31年までに結論を得られなかった。国会は、その後も、議論こそ断続的に続けてきたが、新たな検討課題も加わって議論が拡散してきた上、最高裁判所から喫緊の課題などと厳しく評価されながら全て合憲状態と判断されてきたこともあり、結論を得られないまま最後の応急処置から7年が経過し、37
10 回目の通常選挙となる本件選挙を迎えた。

選挙区間の最大較差は、令和元年の通常選挙が3.00倍、令和4年の通常選挙が3.03倍、令和7年の本件選挙が3.13倍となつて、拡大率は1% (=3.03/3.00) から約3% (=3.13/3.03) に増大しており、有意に拡大したというべきである。それにもかかわらず、国会は、選挙区間の較差を是正する議論を継続すること等につき、平成27年には改正公職選挙法の附則に規定したのに、平成30年には附帯決議をし、令和7年には協議会で確認するにとどまるなど、較差拡大の是正に対する熱意の低下が明らかにか
15 がわれる。

これらの状況を総合すると、選挙区間の最大較差が3倍程度まで開いていることにつきやむを得ない事情があるとは認められず、本件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（違憲状態）にあったといわざるを得ない。

20 (2) 被告らの主張に対する判断

被告らは、①都道府県を選挙区の単位とすることにつき、多様な意見を効果的に国政へ反映させることができ合理的である上、少数意見たる地方の意見を効果的に国政へ反映させる点で必要性もある、②選挙区間の最大較差は、数十年間にわたって5倍前後で推移していたことに照らせば、有意な拡大傾向にない、③国会は、弊害があり不評な合区以外の方法を議論しているが、
25 いずれにも課題があるために意見が一致せず成案へ達することができていな

いだけであるから、本件定数配分規定の下での投票価値の不均衡は違憲状態になかった旨主張する。

しかし、①につき、国会は、平成29年頃から、選挙区を各都道府県としつつ定数に奇数も含める方法について議論をしており（前記2(4)）、都道府県を選挙区の単位とすることを否定していない。この場合、選挙区全定数の半分に相当する選挙区ではある年に通常選挙を行い、残り半分に相当する選挙区ではその3年後に通常選挙を行えば、憲法46条が求める3年ごとの半数改選や投票価値・投票機会の平等、地方公共団体・世論の要請を全て満たすことができる。

②につき、令和元年以降における選挙区の最大較差が有意な拡大傾向にあることは、前記(1)のとおりである。数十年間にわたって5倍前後で推移していたことを比較の対象とすることは、5倍前後という最大較差自体が許されない以上、正当な判断方法とは解されない。

③につき、上記①のとおり、選挙区を各都道府県としつつ定数に奇数も含める方法がある。また、前記認定の経緯に照らせば、国会において成案に達することができていないのは、いずれの方法にも課題のあることが主たる要因というより、参議院発足時のような絶対的な検討期限がなく、最高裁判所も現状の定数配分規定を合憲状態と判断し続けてきたことに主たる要因があるものと認められ、合理的な成案に達するのになお一定の時間を要するとは最早認め難いというべきである（なお、証拠（乙7）によれば、国会が平成29年頃から議論してきた選挙区間の較差を是正する方法は、帝国議会が昭和21年に選挙区の制度設計をするに当たって議論してきた内容とおおむね同旨であることが認められる。）。

被告らの上記主張は、採用することができない。

(3) 本件定数配分規定の下での投票価値の不均衡は、前記(1)のとおり、違憲状態にあった。しかし、最高裁判所は、選挙区間の最大較差が3倍程度である

6 場合の定数配分規定について違憲状態と判断したことがなく、むしろ令和5年10月18日に合憲状態と判断したことに照らせば、本件選挙が行われた令和7年7月当時、まだ是正のための十分な期間が経過したとは認められず、本件選挙までの期間内に是正のされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとはいえない。

そうすると、本件定数配分規定は、憲法に違反せず有効である。

5 したがって、本件北部九州選挙は、有効な定数配分規定に基づいて行われたといえるので、選挙規定に違反したといえず、無効事由が認められない。

第4 結論

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

福岡高等裁判所第4民事部

裁判長裁判官

松田 典浩

裁判官

志賀 勝

裁判官

矢崎 豊