

令和7年11月10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2日

判 決

5 当事者 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

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)議員選挙の北海道選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要等

15 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、北海道選挙区の選挙人である原告が、公職選挙法14条1項、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、これに基づいて行われた本件選挙の北海道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  
20 条に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

1 前提事実

(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。)による改正後の公職選挙法14条1項、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)の下で行われた。(顕著な事実)

25 (2) 本件選挙において、原告は、北海道選挙区の選挙人であった。(弁論の全

趣旨)

(3) 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少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.13(以下、較差に関する数値は、全て概数である。)であり、原告が属する北海道選挙区は2.36であった。(乙1、3)

## 2 争点

本件定数配分規定の合憲性

## 3 争点に関する当事者の主張

(原告の主張)

(1) 憲法56条2項、1条、前文第1段第1文、43条1項は、主権者たる国民が選挙において投票することによって国の政治に参加することができる権利を保障し、できる限りの人口比例選挙を要求している。そして、諸外国(米国、英国、ドイツ、フランス、韓国)において、選挙区間の人口較差がない完全人口比例選挙又は最大人口較差が1人ないし数千人の人口比例選挙が実施されていることに照らし、日本においても同程度の人口比例選挙が求められていると解される。本件定数配分規定は、令和6年9月登録日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が3.102となっていたものであって、上記人口比例選挙の要求に反しており、憲法98条1項により無効である。

(2) 憲法前文第1段第2文は、「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。」と定める。この定めは、受託者(国民の代表者)の受益者(国民)に対する忠実義務(信託法8条及び30条)の趣旨も含むと解される。そして、上記定めは憲法47条の解釈基準で

ある。最高裁令和4年（行ツ）第130号同5年1月25日大法廷判決・民集77巻1号1頁は、国会の両議院の議員の選挙については、憲法上、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとされ（憲法43条2項、47条）、選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められていると判示するが、このような解釈は、憲法前文第1段第2文が定める国民の代表者の国民に対する忠実義務及びこれに基づいて解釈された憲法47条に反する。

(3) 最高裁令和5年（行ツ）第54号同5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。）は、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く、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した。参議院議員選挙において、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が見いだし難いことは、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。）、平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）、最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）及び最高裁令和2年（行ツ）第78号同2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。）においても指摘されている。また、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り、立法府において議論されてきた種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、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判断した。しかし、立法府においては、令和5年大法廷判決の要請に応じることなく、本件選挙は令和元年7月21日に行われた参議院議員通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）及び令和4年7月10日に行われた参議院議員通常選挙（以下「令和4年選挙」という。）と同一の本件定数配分規定の下で行われた。これらの事情を考慮すれば、本件定数配分規定は違憲無効である。

(4) 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までは認められないとして、当該定数配分規定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。しかし、定数配分規定が憲法の平等の要求に反している状態である場合、憲法98条1項により、当該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は、憲法98条1項に反し無効である。

(被告の主張)

(1) 判断枠組み等

ア 憲法は投票価値の平等を要請しているが、選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の広範な裁量に委ねていることからすると、投票価値の平等のみが唯一、絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することので

6 きる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。そのため、国会が定めた選挙制度がその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。したがって、投票価値の不均衡が、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、違憲状態、つまり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にあって、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限り、選挙制度が違憲と評価されるものと解される。

10 イ 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た上で、参議院議員の任期をより長期とすることなどによって、多角的かつ長期的な視点から民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図りつつ、国政の運営の安定性及び  
15 継続性を確保しようとするところにあると解される。憲法は、両議院の構成を異なるものとし、参議院が「良識の府」、「再考の府」として機能することを想定しているから、そのような参議院の選挙制度について、人口を基準とするのみでは適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素についても十分に考慮することを求めているものと解される。

20 ウ 都道府県は、歴史的にも、政治的、経済的、社会的、文化的にも独自の意義と実体を有する行政単位であり、国民の多くが帰属意識を持っていることから、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることにより、地域ごとの多様な国民の意見を集約して国政に反映させることが可能になるといえる。  
25 また、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市部との較差が顕著なものとなった今日の社会状況下においては、地方に居住する少数派の国民の

意見も国政に十分に反映されるような定数配分規定とする重要性が増してきている。そのため、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは合理性を有することから、国会が正当に考慮することができる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。

5 (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

国会は、平成27年、公職選挙法を改正し、参議院の創設以来初めてとなる合区を導入した。この改正の結果、平成25年7月21日に行われた参議院議員通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）まで数十年間にわたり  
10 5倍前後で推移してきた最大較差は、平成28年7月10日に行われた参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）において3倍を僅かに超える3.08倍まで大幅に縮小し、違憲状態は解消された。国会は、平成30年、合区を解消し、都道府県ごとの代表を求める多くの声が上がっていた中で、憲法の投票価値の平等の要請に配慮し、合区を維持しつつ、参議院の選挙区選出議員の定数を2人増加することなどを内容とする公職選挙法の  
15 改正を行った。この改正により、令和元年選挙時の最大較差は3.00倍まで縮小した。この改正以降、本件定数配分規定に基づき、令和元年選挙、令和4年選挙及び本件選挙が行われた。これらの選挙における較差は、令和元年選挙時に1対3.00、令和4年選挙時に1対3.03、本件選挙時に1  
20 対3.13であり、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえない。また、国会は、較差の更なる是正に向け、令和元年選挙後には「参議院改革協議会」を、令和4年選挙後には「参議院改革協議会」及び選挙制度の調査・検討に特化した「選挙制度に関する専門委員会」をそれぞれ設置し、選挙制度の改革に関し、各会派の意見を出し合った上で意見交換等を行うなど、本件選挙に至  
25 るまで選挙制度改革に向けた取組を継続してきた。しかし、参議院の選挙区選出議員選挙について、較差の更なる是正に向けた措置を講じることは容易

ではない。参議院は、憲法上、議員の半数ずつを改選することとされているため、定数の偶数配分が求められている。また、参議院の議員定数は衆議院ほど多くなく、定数の無制限な増加も事実上困難であることなど、較差の更なる是正には、大きな技術的制約がある。さらに、合区については、今なお強い反対意見がある上、合区対象県の投票率が軒並み低下するなどの弊害も現実に生じており、こうした弊害は都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合にも生じることが想定されている。こうした事情もあり、本件選挙までに成案を得るには至らなかったが、各党派において、投票価値の平等を尊重すべきことに異論はなく、本件選挙後も議論を継続することが表明されている。このように、国会は、較差の更なる是正に困難が伴う中でも議論を継続し、選挙制度の抜本的見直しについて真摯に議論を重ねているのであって、本件選挙時において、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ではないこと

万一、本件選挙時、違憲状態にあったとの評価がされどしても、平成27年の公職選挙法改正及び平成30年の公職選挙法改正の下で行われた各選挙について、これまで最高裁判所において違憲状態にあったとは判断されていなかったことや、較差の更なる是正に向けて国会の真摯な姿勢を踏まえれば、本件選挙までの間に違憲状態を是正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えていたとまではいえない。

(4) したがって、本件定数配分規定は違憲無効ではない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

前提事実、当裁判所に顕著な事実、後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 定数配分規定の推移

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。

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人と選挙区選出議員146人とに区分された。

(2) 平成19年選挙までの最大較差の推移等

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。)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最大較差は5倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、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巻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行われた平成19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、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)。もつとも、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、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。

### 10 (3) 平成22年選挙と平成24年大法廷判決

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たとともに、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年改正法

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。

#### (5) 平成25年選挙と平成26年大法廷判決

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（平成25年選挙）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。

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。

(6) 平成27年改正

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。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  
5  
10  
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年選挙及び平成29年大法廷判決

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。

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  
20  
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  
25  
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

5 (8) 平成28年選挙後の状況及び平成30年改正の経緯

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。

10 (乙11の4～11の6、39の8)

全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下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、合区の早急な解消を求める決議等が行われた。(乙30の2～6、31の1～5、32の1～3、33の1～5、34の3～6、35の2～4、36の1・2、37の5・16～20・25～38・40・42～57・59・92～124)

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

25 ものとする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、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12～17、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年改正法による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たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えて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」との附帯決議がされた。(乙19の1～19の4、21～23)

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律(平成30年改正法)が成立し、同年10月25日に施行された(本件定数配分規定の施行)。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。(乙3、19の7、20)

(9) 令和元年選挙と令和2年大法廷判決

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。

5 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  
10 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  
15 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) 令和元年選挙後の状況

20 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低の投票率となった。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、40の9～11）

令和元年選挙の後、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、31の6～9、32の4～9、33の6  
25 ～11、34の7～14、35の5～9、37の2・125～147）

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年選挙と令和5年大法廷判決

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(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。

令和5年大法廷判決は、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、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ず、また、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ものの、合区の対象となった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、このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、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上、参議院の議員定数の見直しなどの方策についても様々な制約が

想定されることなどからすると、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などとして、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。また、令和5年大法院判決は、これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、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り、立法府において議論されてきた種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、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旨を付言した。

#### (12) 令和4年選挙後の状況

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)

令和4年選挙の後、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38の1～8)

令和4年11月、参議院の各党派代表による参議院改革協議会が改めて設置され、同年12月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について調査・検

5 討を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、令和  
5年2月から令和6年6月にかけて、参議院選挙制度改革に対する考え方  
に関し、二院制における参議院の在り方、投票価値の平等、合区制度の評価、  
特定枠制度の評価、選挙制度の枠組み及び議員定数の在り方等について協議  
6 を行った。協議において、合区については、解消すべきとの意見が大勢とな  
っていたものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県を各選挙  
区の単位とする選挙制度の枠組みを維持するか、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について意見が分かれ、その集約をすること  
7 ができなかった。参議院改革協議会は、同月、選挙制度に関する専門委員会  
から上記協議経過について報告を受け、同協議会において、令和7年5月か  
10 ら6月にかけて、選挙制度の抜本的な議論の前提として参議院の在り方につ  
いての議論や各会派からの意見表明が行われたものの、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各会派の意見が一致するには至らな  
15 かった。令和4年12月から令和5年12月にかけて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26、27の1～27の6)

### (13) 本件選挙

20 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として、  
本件選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であっ  
た。また、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、神奈川県選挙区、  
東京都選挙区及び宮城県選挙区の3区であり、当該3選挙区の実選人数の合  
計は約2117万人であり、全有権者数約1億0359万人のうちの約2  
0%を占める。さらに、選挙区間の較差が2倍以上となった選挙区は21区  
25 に及び、当該21選挙区の実選人数の合計は約7732万人であり、全有権  
者数のうちの約74%を占める。(前提事実(3)、乙1)

本件選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県で投

票率が全国平均を下回り、徳島県での投票率は全国最低であった。また、徳島県での無効投票率は全国最高となり、鳥取県での無効投票率は全国で3番目に高かった。なお、本件選挙における徳島県・高知県選挙区の立候補者は、いずれも高知県に縁故を持つ者であり、鳥取県・島根県選挙区の立候補者は、1名を除き島根県に縁故を持つ者で、鳥取県に縁故を持つ立候補者はいなかった。(乙2、4の1・2)

## 2 争点(本件定数配分規定の合憲性)についての判断

(1) 令和5年大法廷判決は、次のとおり説示している。

ア 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。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)のとおり、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  
5 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と解するのが相当である。

10 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(以下「昭和58年大法院判決」という。)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。

15 イ 憲法は、二院制の下、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  
20 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  
25 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。

ウ 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た。

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（令和2年大法廷判決参照）。

(2) このとおり、参議院議員の選挙区選挙に係る定数配分規定の合憲性について

ては、これまでの最高裁の大法廷判決を踏まえ、令和5年大法廷判決が説示するところによれば、いかなる選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることになるのかの決定が国会の裁量に委ねられ、その裁量権の行使として合理性を是認し得る限り、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違憲ではないとの解釈を前提として、①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）に至っているか否か（投票価値の不均衡の直接的な指標となるのは、選挙当時における選挙区間の最大較差である。）、②上記判断基準により違憲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

5

10

として判断すべきである。

(3) 以上を前提に、上記基準①について、本件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か否かについて検討する。

15

憲法は、国会を国権の最高機関と定め（41条）、これを組織する議員は正当に選挙された代表者であって（前文）、両議院は全国民を代表する選挙された議員で組織する（43条）と定める。したがって、議員を選挙する国民にとって、選挙権は憲法上の基本的な権利であるとともに、選挙は正当なものであることが必要不可欠であり、このことは代表民主制を支える重要な意味を持つといえる。そして、すべて国民は法の下に平等であること（憲法14条）は、選挙権の場合も同様である。そうすると、国民が選挙によって議員を選ぶ権利は、国民それぞれに差異を設ける理由はなく、そうすべきでもないから、国民一人一人が平等に有すべきであり、その投票価値は平等でなければならない。本件選挙当時のようにある選挙区の選挙人の投票価値がほかの選挙区の選挙人の投票価値の3分の1程度しかないのであれば、投票

20

25

の価値が不均衡であるとともに、選出された議員を正当に選挙された全国民を代表する議員と評価することにも疑問が生じうるのだから、憲法に違反する可能性があるというべきである。

上記のとおり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加え、衆議院と参議院の選挙制度が同質化する状況下で衆議院議員選挙においては選挙区間の最大較差が2倍未満となるような制度的配慮がされたことも考慮すると、半数改選制等の参議院の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としても、3倍程度という最大較差の水準はやはり投票価値の著しい不均衡が生じていると評すべきであり、これが常態化することを容認することはできないというべきである。

ところが、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であり、平成27年改正がされてから本件選挙までの約10年間、合区等による是正がされているものの、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移したままである。

(4)ア 上記基準①において、国会での投票価値の不均衡に対する是正の取組の経緯をも考慮すると解した場合でも、次の経緯があることは上記認定のとおりである。

イ 平成29年大法院判決は、平成27年改正によって選挙区間の最大較差が2.97倍まで縮小し、平成24年大法院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ことのみならず、平成27年改正法附則7条において、平成31年に行われる通常選挙に向けて、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、今後における較差の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に配慮されていることをも踏まえて、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るとはいえないと判断し、今後における較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢を示していた。

5 また、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つつ、立法府の検討過程において較差の是正を志向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないことを挙げ、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、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にある

10

とはいえないと判断しており、同判決においても引き続き立法府の今後の取組を注視する姿勢が示されていた。

しかし、その後、令和4年選挙までの間、立法府において、参議院の選挙制度の改革につき、較差の更なる是正のための法改正の実現に向けた具

15

体的な検討に十分な進展はなく、平成27年改正から令和4年選挙までの約7年間、最大較差が3倍程度の状態が継続した。

このような中で、令和5年大法廷判決は、立法府において較差の更なる是正のための法改正の実現に向けた具体的な検討が進展しているとはい

20

難いとしつつ、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に加え、較差の更なる是正のための種々の方策について課題や制約があり、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、合理的な成案に達するのになお一定の時間を要することが見込まれることを考慮して、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、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態

25

にあるとはいえないと判断した。その上で、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り、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、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、立法的措置を講じていくことが求められると付言しており、あえて踏み込んで更なる取組の重要性を明示することにより、立法府において較差の更なる是正を図ることを強く求めたものと理解することができる。

ウ このように令和5年大法院判決では投票価値の較差の更なる是正が喫緊の課題であり、立法府においてはその方策について具体的に検討した上で、立法的措置を講じていくことが求められると指摘されていたにもかかわらず、本件選挙までの間、令和4年に設置された参议院改革協議会及びその下に設けられた選挙制度に関する専門委員会等において、参议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、成案を得るために意見を集約する方向での調整等がされた様子はいかがわらず、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の進展もない。

本件選挙においても、合区の対象となった県において投票率の低下や無効投票率の上昇がみられ、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の見直し等の較差の更なる是正のための種々の方策について、令和5年大法院判決で指摘された課題や制約があることは、本件選挙時においても同様であるといえるけれども、平成27年改正以降、平成29年大法院判決、令和2年大法院判決及び令和5年大法院判決により、立法府における較差の更なる是正のための取組が求められていたという状況下において、上記改正から本件選挙までの間に約10年が経過している。その間、最大較差3倍程度という軽視することができない投票価値の不均衡が

ある状態が継続し、本件選挙時においては選挙区間の較差が3倍以上となった3選挙区の選挙人数が全有権者数の約20%を占め、較差が2倍以上となった21選挙区の選挙人数が全有権者数の約74%を占めるに至ったことに鑑みると、この点からも投票価値の不均衡が著しい不平等状態であるとの評価も可能である。これらの事情を勘案すると、較差の是正のための方策に課題や制約があることを考慮しても、較差の更なる是正に向けた方策についての方向性すら定まっていないことを正当化することはできず、立法府において直ちに較差を是正すべき法的責務があると判断すべき段階に至ったというのが相当である。

10 (5) 以上によれば、上記基準①において、国会による是正の取組の経緯や是正のための方策に課題や制約があることを踏まえたとしても、選挙区間の最大較差が3倍程度という状態が比較的長期間継続し、国会の投票価値の不均衡に対する是正の検討が進まず、見通しもうかがえない状況においては、本件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（違憲状態）にあつたと認めるのが相当である。

15 (6)ア そこで、さらに上記基準②として、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が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）に至っている場合でも、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとして、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かを検討する。

20 イ 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、平成27年改正後の定数配分規定ないし本件定数配分規定の下での最大較差3倍程度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つたとはいえないと判断しており、立法府にお  
25 いて、本件選挙時に、投票価値の不均衡につき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認識し得たとはいえない。これまでの累積された最高裁の各大法廷判決によれば、すでに喫緊の課題になっていることまでは認識したはずであるともいえるが、上記各大法廷判決の判断は考慮するのが相当である。

ウ また、投票価値の不均衡の是正といっても、その国会における成案に至るまでの手続については、相応の時間を要すると予想されることである。

参議院議員の選挙制度は、衆議院と異なり、半数を改選すると定められ（憲法46条）、都道府県を選挙区の単位とする制度が長く続けられており、このような制度は、歴史的経緯、国民の帰属意識等を踏まえ、一定の評価がされてきた。そのため平成27年改正により合区制が導入された後は、批判もあって、合区制の当否が議論され続けている。このとおり、現行の参議院議員の選挙制度について、投票価値の平等を基本に、その不均衡を是正しようとするれば、抜本的な見直しになる場合はもちろん、そうでない場合でも、参議院議員の選挙制度の在り方に踏み込み、複数かつ隔たりの大きい意見が対立する議論は避けられないものと思われる。そして、このような様々な意見が予想される中で一定の方向性を見いだそうとすれば、最終的には多数決による意思形成によるとしても、国権の最高機関である国会の議員を選出する方法の議論なのだから、少数者の意見を含めて、十分な検討を尽くすことが必要である。また加えて、予想される人口の減少や人口変動のほか、社会とその状況の変化を踏まえる必要もあり、そのための調査や検討を欠くこともできない。これらの事情によれば、投票価値の不均衡の是正は、喫緊の課題ではあるけれども、相当な困難があり、その解決のためには相応の時間を要することもやむを得ないといえる。

エ 以上の諸事情を考慮すれば、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとは認められないというべきである。

(7) 以上をまとめると、①本件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がある（違憲状態である）といえるが、②本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということとはできない。

(8)ア 原告は、憲法56条2項、1条、前文第1段第1文、43条1項が人口比例選挙を要求しているところ、本件定数配分規定はこの要求に反し、違憲である旨を主張するとともに、国会議員の選挙制度の仕組みの決定において国会に投票価値の平等を制限する裁量権があると解することは、憲法前文第1段第2文が定める受託者（国民の代表者）の受益者（国民）に対する信託上の忠実義務に反することから、そのような解釈をすべきでないなどと主張する。しかしながら、憲法の解釈として参議院議員の選挙制度の仕組みの決定において国会に裁量権があると解されることは、上記のとおり累次の大法廷判決の趣旨とするところであって、原告の上記主張を採用することはできない。また、原告が主張する憲法の各規定によっても、議員定数配分が人口比例原則のみを唯一絶対の基準として定められなければならないことまで要求されるものと解することはできない。

イ また、原告は、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は、当該定数配分規定は当然に違憲と判断すべきである旨主張する。しかし、選挙制度については、裁判所が憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが憲法上想定されているものと解され、このような憲法秩序下における司法権と立法権との関係に照らすと、上記(2)に示した判断の方法を採るのが相当である。（平成26年大法廷判決参照）。した

がって、原告の上記主張を採用することはできない。

(9)ア 他方、被告は、上記基準①につき、本件選挙時において、選挙区間の投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないこと、上記基準②につき、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ころとしても、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の限界を超えるものとはいえないことを主張する。当裁判所は、上記基準②につき、本件選挙までの期間内に是正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと判断することは上記のとおりであるが、被告の主張のうち、上記基準①について、付け加える。

イ 被告は、①参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があつて、その意義があり、憲法が二院制を採用した趣旨に沿い、少数派の国民の意見も国政に十分に反映させることが期待できること、②平成27年改正は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したこと、③平成30年改正は、合憲と判断された平成28年選挙における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであること、④平成27年改正と平成30年改正により実現した定数配分規定の合憲性が本件選挙時においても維持されていたこと、⑤参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続しており、較差を是正するには様々な困難や弊害の発生が伴い、他方、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう配慮をしていることを主張する。

しかし、①は、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることが歴史的経緯や国民の帰属意識等を踏まえて一定の意義を有しており、二院

5 制における参議院の独自性の配慮として都道府県単位の選挙区制度を採用することについて相応の評価があるとしても、憲法の規定上これらが要請されているとは解されないことから、憲法が求める投票価値の平等が著しく損なわれている場合に、これより優先することができる事情になるとはいえない。被告は、少数派の国民の意見も国政に十分に反映させることができるというけれども、較差の著しい不均衡を甘受しなければならない都道府県にあつては、むしろそれゆえに選挙区内の多様な意見が国政に反映されていないのではないかという見方もあり得るように思われる。この点、被告は、都市部と地方（人口の少ない県）を比べて  
10 地方（同）の意見の反映について指摘するけれども、憲法上議員は国民の代表であつて、選挙区選出議員は事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有するにとどまるといえ（昭和58年大法廷判決）、地方の意見は重要であるものの、憲法上の要請である投票価値の平等に著しい不均衡が生じている場合に、これを肯定するための合理的な理由となるのかは疑問がある。また、本件選挙当時、較差の大きな不均衡は宮城県選挙区等でも生じているのだから、地方（同）の意見の反映を理由として  
15 本件選挙当時の選挙区間の較差を正当化できるものではない。（なお、当裁判所は具体的な特定の選挙制度の当否まで言及しているものではない。）

20 ②③④は、3倍程度という最大較差の水準について投票価値の著しい不均衡が生じていると評すべきことは上記で判断したとおりである。そうすると、平成27年改正と平成30年改正が行われたことには一定の評価ができるとしても、これはあくまで較差解消までのプロセスであつて、過大な評価は相当でない。むしろ、被告の指摘によつても、令和10年に施行予定の参議院議員通常選挙については、概ね前年度の通常国会に法改正を間に合わせる日程による協議が必要になるというのである

が（答弁書71頁）、令和7年10月の時点でもそのための具体的な検討と方策が見受けられないのだから、検討の過程が不十分であるとの見方もあると思われる。

⑤は、本件選挙当時、平成27年改正から約10年が経過し、その間、選挙区間の最大較差が3倍程度という投票価値の不均衡がある状態が継続し、これに対する国会の是正の検討が進まず、その見通しもうかがえない状況であり、是正のための方策に課題や制約があることを踏まえたとしても、選挙区間の投票価値の不均衡を違憲状態と評すべきであることは上記のとおりである。また、被告は、施行された合区制等の弊害の発生を指摘するけれども、本件定数配分規定の下での選挙区間の投票価値の不均衡が違憲状態であれば、これによる弊害が生じていることにほかならないのであって、その弊害が持続していることも大きな問題なのだから、合区制の弊害等の課題に対応するのに相応な期間が経過したといえる本件選挙当時においては、合区制の弊害等を理由に投票価値の不均衡が違憲状態に至らないということとはできない。

以上によれば、被告の上記主張は、当裁判所の判断を左右しない。

#### 第4 結論

よって、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第3民事部

裁判長裁判官

齋藤清文

齋 藤 清 文

5

裁判官

宮崎雅子 

宮 崎 雅 子

10

裁判官

山原佳奈  

山 原 佳 奈

Small circular stamp or mark on the left side of the page.

White circle on the right side of the page.

令和7年11月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第3号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年10月14日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

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)議員選挙の沖縄県選挙区における選挙を無効とする。

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、沖縄県選挙区(以下「本件選挙区」という。)の選挙人である原告が、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は憲法に違反して無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙の本件選挙区における選挙が無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

20 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号による改正(以下、改正後の公職選挙法及び改正それ自体を「平成30年改正法、平成30年改正」のように年号のみで表記する。)後の公職選挙法14条1項及び別表第3の議員定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)の下  
25 で行われた3回目の通常選挙(以下、参議院議員通常選挙を単に「通常選

挙」といい、行われた通常選挙を「令和7年選挙」のように年号のみで表記する。)である。

(2) 原告は、本件選挙区の選挙人である。

(3) 総務省発表令和6年9月登録日現在における選挙人名簿登録者数に基づき、  
5 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比較すると、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3.10(以下、較差に関する数値は、全て概数である。)、沖縄県選挙区では1.89となる。

また、本件選挙当日の選挙人数に基づき、上記較差を比較すると、議員1  
10 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3.13、沖縄県選挙区では1.91となる(乙1)。

### 3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であるか否か

### 4 争点に関する当事者の主張の要点

15 (原告の主張)

(1)ア 本件定数配分規定に基づいて行われた本件選挙の選挙区間の有権者数最大較差は3.13倍であり、福井県選挙区との間で較差が3倍以上となった3選挙区の有権者数は2120万7678人(総務省発表令和6  
20 年9月登録日現在における都道府県別有権者数に基づく人数)に上る。

憲法47条、56条2項、1条、前文第1段落第1文及び第2文は、人口比例選挙を要求しているのであるから、これに違反する本件定数配分規定は憲法98条1項により無効であり、よって、本件定数配分規定に基づいて行われた本件選挙の本件選挙区における選挙は無効である。

イ 本訴訟の決定的争点は、国会が憲法47条に基づいて選挙区割規定の立法  
25 法を行うに当たり、広範な裁量権を有するものと認められるか否かであるところ、憲法前文第1段落第2文が「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。」とした趣旨を踏まえれば、この点について国会に広範な裁量が認められるものではない。

5 (2) 参議院議員選挙の定数配分規定の合憲性について、従前の最高裁判決は、

①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態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た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った判断枠組みを採用しているが、上記①が肯定されれば当該定数配分規定は憲法98条1項により当然に無効となるのであるから、このような判断枠組みを採ることはできない。

10 (3) 本件選挙は、平成30年改正法による本件定数配分規定の下で行われた3回目の選挙であるところ、同規定の下で行われた令和元年の選挙の最大較差は3.00倍、令和4年の選挙の最大較差は3.03倍、本件選挙の最大較差は3.13倍であり、較差は徐々に拡大している。

令和5年大法廷判決において、較差の更なる是正を図ること等が喫緊の課題であると判示されたにもかかわらず、国会はこれを無視して本件選挙までに具体的な較差是正の措置を講ずることを怠り、むしろ較差を拡大させているのであるから、同判決の判示するところに照らしても本件定数配分規定は違憲である。

20 (被告の主張)

(1) 原告の主張はいずれも争う。

25 (2) 国会の定めた定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲と評価されるのは、参議院の独自性のほか、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違

憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあり、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。

以上の判断枠組みは、昭和58年大法廷判決以降の通常選挙に係る大法廷判決において、繰り返し採用されてきたところである。

(3)ア 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会による裁量権の行使として合理性がある上、選挙区間の投票価値の不均衡についても、平成27年改正により、平成24年及び平成26年各大法廷判決において指摘された違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、その後の平成30年改正により、不均衡は更に改善された。そして、平成28年、令和元年及び令和4年各選挙時に係る各最高裁判決（平成29年、令和2年及び令和5年各大法廷判決）においても、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にはなかつた旨判断された。

本件選挙時においても、最大較差は3.13倍にとどまるなど、上記の選挙時と比較して投票価値の不均衡に有意な拡大傾向があるとも認められず、過去の5倍前後の較差に戻る傾向もない。

その上、較差の更なる是正を試みるとしても、平成27年改正で導入された合区による弊害が継続して生じており、選挙制度の更なる見直しには、慎重な検討を要し、改革に向けた各会派の意見を集約して成案を得ることは極めて困難な状況にある中、国会は、改革の検討を継続する方針を示し、過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮している。

こうした事情を総合考慮すれば、本件選挙における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至ったとはいえないから、違憲の問題が

生ずる程度の著しい不平等状態にあったとは認められない。

イ 仮に、本件定数配分規定が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと評価されるとしても、本件選挙は、令和2年及び令和5年各  
大法廷判決により合憲と判断された本件定数配分規定に基づいて行われ、  
本件選挙時の最大較差（1対3.13）も、平成21年大法廷判決まで  
の累次の最高裁判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年及び令和5年各大法廷判決により合憲と判断されたそれぞ  
れの選挙の最大較差と大きく異なるものとはいえないから、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あるとは  
考え難い状況であった。

したがって、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たことを  
認識し得たとはいえないし、仮に、いずれかの時点において認識し得たと  
しても、国会が較差の更なる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というべきであり、国会が令  
和4年選挙後すぐに参議院の選挙制度の在り方等について調査・検討を開  
始し、これを本件選挙に至るまで継続してきたという経緯からすれば、国  
会における較差の是正に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権  
の行使の在り方として相当なものでなかったとは認められない。

よって、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がされなかつ  
たことが国会の裁量権の限界を超えるものということとはできない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

前記前提事実、当裁判所に顕著な事実並びに証拠（甲9のほか、後掲のもの  
〔枝番を含む。〕）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙につ

いて、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていること（46条）に依じて、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年改正まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年改正により、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年改正により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

(2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は、2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年選挙当時、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、平成7年から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。

最高裁は、定数配分規定の合憲性に関し、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行われた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行われた平成19年選挙のいずれについても、最高裁は、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）。もっとも、上記平成18年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、上記平成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倍の状況において行われた通常選挙につき、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）は、結論において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、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たとともに、急速に変化する社会情勢の下で、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、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、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、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) 上記平成24年大法廷判決の後、平成24年改正法が成立し、同年11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平成25年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

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）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) 上記平成26年大法廷判決の後、平成27年改正法が成立し、同年11月5日に施行された。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。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。

5 (7) 平成27年改正後の定数配分規定の下での平成28年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08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）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、その附則において前記(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。

10 15 20 (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。

25 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。

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、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。

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たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えて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。

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。

(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。

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卷8号2111頁）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、鳥取県及び島根県の投票率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。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た。

5 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  
10 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ず、令和4年6月8日付けで、論点に関する議論を整理した報告書を取りまとめて参議院議長に提出し、令和4年選挙後、選挙制度の在り方や参議院の組織  
15 及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された。

これに加え、令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会においても、合区問題を中心として選挙制度に関する意見交換等が行われたが、その議論の状況も、上記と同様であった。（乙24、25）

20 (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。

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）は、令和4年選挙までの間、令和3年協議会等において、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  
25 もものの、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と

しながらも、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を指摘し、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様々な制約が想定されるとして、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た。そして、そのような状況の下で、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ではできないとして、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。その上で、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、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。

前記(10)の令和3年協議会の報告書において、令和4年選挙後、選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続するとされていたことから、参議院は、令和4年選挙後の同年11月11日、令和3年協議会に引き続いて上記各事項の調査・検討のため、再び参議院改革協議会（以下「令和4年協議会」という。）を設置し、そして、令和4年協議会は、同年12月16日、選挙制度の調査・検討のため、同協議会の下に、各会派の代表からなる選挙制度に関する専門委員会（以下「令和4年専門委員会」という。）を設置した。

令和4年専門委員会は、令和5年2月から令和6年6月までの間、16回にわたって開催され、その中で、委員間での協議に先立ち、選挙制度の在り方等について、元最高裁判所裁判官、憲法学者、政治学者、鳥取県及び高知県の各知事等からの意見聴取も実施された。その後、各会派から、選挙制度の在り方やその改革に関する具体的な論点・方向性についての意見表明がされ、これを踏まえて委員間で意見交換が行われたが、現行の選挙制度については、投票率の低下等の弊害がある合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び比例代表選出議員選挙を維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれて意見の集約が困難な状態となり、令和6年6月7日、令和4年専門委員会は、上記の状況を含むこれまでの協議の結果を記載した報告書を作成し、令和4年協議会の座長に提出した。

令和4年協議会は、これを受け、同月14日、令和4年専門委員会の委員長から専門委員会における協議経過について報告を聴取した後、上記報告書

の内容を踏まえて、令和7年5月14日及び同月30日の2回にわたって参議院の在り方について意見交換を行い、同年6月6日には、各会派の協議員による意見表明を行った。そして、令和4年協議会は、同月18日に座長が取りまとめた報告書を承認し、同日、座長が、同報告書を参議院議長に提出した（令和4年協議会は、令和4年11月から令和7年6月にかけて16回開催された。）。同報告書では、具体的な選挙制度の枠組みについて、「現時点では意見の集約が困難である。」と記載され、今後の協議の進め方について、「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、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」と記載された。

以上に加え、令和4年選挙後には、参議院憲法審査会において、令和4年12月7日、令和5年4月26日、同年5月17日、同年6月7日及び同年11月15日に、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区が主たる議題として取り上げられ、鳥取県及び島根県の各県知事並びに徳島県及び高知県の各副知事からの意見聴取等も実施されるなど、継続的に調査・検討が行われたが、同審査会においても、参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関しては、各会派によって意見が分かれる状況であった。（乙26、27）

(13) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として、本件選挙（令和7年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は宮城県選挙区、東京都選挙区及び神奈川県選挙区の3選挙区、当該3選挙区の実定選挙人数の合計は約2117万人であり、全有権者数約1億0359万人のうち約20%を占めた（乙1）。

本件選挙における全国の投票率は約58.51%、無効投票率（選挙区）は約2.41%であった。そのうち合区対象県の投票率は、徳島県が全国で

最も低い約50.48%、鳥取県が全国で7番目に低い約55.04%、高知県が約56.89%にとどまり、島根県のみが約59.57%で全国平均を上回った。また、合区対象県の無効投票率(選挙区)は、徳島県が全国で最も高い約4.52%、鳥取県が全国で3番目に高い約4.16%、島根県が約2.76%に上り、高知県のみが約2.07%で全国平均を下回った。

(乙2)

2 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)

(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斷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（令和5年大法廷判決等）。

(2) 以上を踏まえ、まず、本件選挙当時、本件定数配分規定の下で投票価値の著しい不平等状態が生じていたか否かについて検討する。

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 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た。

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。本件定数配分規定の下で行われた令和元年選挙、令和4年選挙及び本件選挙において、選挙区間の最大較差がいずれも3倍程度で推移している状況に鑑みると、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているというべきである。

この観点からみると、本件定数配分規定の下で初めて行われた令和元年選挙から令和4年選挙までの間、前記1(ロ)のとおり、令和3年協議会等において、参議院議員の選挙制度の改革につき、各党派の間で一定の議

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状況にあった。

5 その後の令和4年選挙から本件選挙までの間についても、前記1(12)のとおり、改めて設置された令和4年協議会等において再び一定の議論がされたものの、意見の集約が困難であるとされ、協議会の報告書では令和10年選挙に向けて協議が引き継いでいかれることが切望されるなどとして議論が先送りされるにとどまり、意見の集約や是正策の具体化に様々な制約を伴うのは事柄の性質上やむを得ず、合理的な成案に達する  
10 にはなお一定の時間を要することが見込まれるにせよ、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、その実現に向けた実質的な検討が進展しているとはおよそいい難い状況が継続していた。

15 そして、この間、前記1(9)、(11)、(13)のとおり、平成30年改正後の本件定数配分規定の下で行われた選挙の選挙区間の最大較差は、令和元年選挙では3.00倍であったのが、令和4年選挙では3.03倍、本件選挙では3.13倍となっており、いずれも3倍以上となっているばかりか、徐々に拡大している状況にあり、本件選挙においては、選挙区間の較差が3倍以上となった3選挙区の選挙人数の合計は全有権者数の約20%を占める状況にある。

20 ウ そうすると、令和5年大法廷判決が説示したところの、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が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がひとまず解消されたところ、本件定数配分規定の下で合区は維持され、選挙区間の最大  
25 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まではいい難

いこと、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と見込まれることといった諸要素を最大限考慮しても、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に照らせば、本件選挙当時、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にあったものというべきである。

(3) 次に、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態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か否かについて検討する。

ア この検討に当たっては、憲法の規定する三権分立制度の下における司法権と立法権の関係に照らし、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきものと解される（平成26年大法廷判決等）。

イ 本件選挙についてこれをみると、本件選挙は、令和元年選挙及び令和4年選挙と同様、本件定数配分規定の下で行われたものであるところ、前記1.(9)、(11)のとおり、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について、令和2年及び令和5年各大法廷判決は、令和元年及び令和4年各選挙について、投票価値の不均衡の是正に向けた国会の姿勢に対する評価等を踏まえつつ、結論として、当該選挙の時点で違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判断した。

そして、前記1(7)、(8)、(10)、(12)、(13)のとおり平成27年改正において導入され、当時の投票価値の不均衡の是正に大きく貢献した合区について、その対象県で投票率の低下や無効投票率の増加が見られ、合区による弊害が生じているとして全国知事会等からその解消を求める意見が多く出されている状況にあるなど、較差の是正にあたって検討を要する種々の事情があること、前記1(11)のとおり、令和5年大法廷判決は、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と見込まれると説示したうえで、較差の更なる是正を図ることが喫緊の課題であるというべきであると付言したところ、同判決から本件選挙までの経過期間は約1年9か月にとどまること、具体的な検討の進展が見られないとはいえ、前記1(10)、(12)のとおり、国会においても、参議院改革協議会等を設置するなどして投票価値の不均衡の是正に向けて引き続き議論を重ねている状況にあること等を踏まえれば、国会が、本件選挙が施行される前に本件定数配分規定を改正するなどの是正の措置を講じなかったことが、投票価値の著しい不平等状態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かったものとして、国会の裁量権の限界を超えることまでいうことはできない。

(4) これに対し、原告は、憲法47条、56条2項、1条、前文第1段落第1文及び第2文を根拠として、本件定数配分規定は人口比例選挙に反して無効であること、憲法前文第1段落第2文を根拠として、選挙区割規定の立法を行うに当たり、国会に広範な裁量は認められていないなどと主張するが、以上に説示したところと異なる主張はいずれも採用することができない。

また、被告は、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に至っていたとはいえないなどと主張するが、その限度において

採用することができない。

第4 結論

以上によれば、本件選挙当時、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にあったといえるが、そのような状態につき本件選挙が施行される前に是正の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ということとはできないから、本件定数配分規定が憲法に違反すると認めることはできない。

よって、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所那覇支部民事部

裁判長裁判官

菊地 浩明 

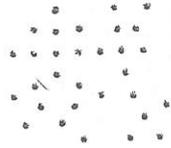
裁判官

小西 圭 

裁判官

小林 裕敬 





令和7年11月13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 人口比例選挙請求事件

口頭弁論終結日 令和7年9月30日

判 決

岡山県

原告

同訴訟代理人弁護士

同

同

同

升 永 英 俊

久 保 利 英 明

賀 川 進 太 郎

中 原 文 子

岡山市北区内山下2丁目4番6号

被告

同代表者委員長

同指定代理人

同

同

同

同

同

同

同

岡山県選挙管理委員会

大 林 裕 一

相 澤 聡

高 井 義 晃

大 坪 博 一

千 同 舞 子

森 田 葉 子

中 井 大 二

近 藤 重 徳

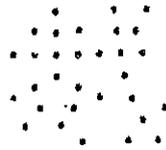
難 波 樹

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

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）議員選挙の岡山県選挙区における選挙を無効とする。

## 第2 事案の概要

1 本件は、令和7年7月20日に施行された参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」といい、「参議院議員通常選挙」を「通常選挙」という。）について、岡山県選挙区の選挙人である原告が、公職選挙法14条1項、別表第三の参議院（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二を含め、「定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づいて施行された本件選挙の上記選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

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

(1) 本件選挙は、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）によって改正された（以下「平成30年改正」という。）公職選挙法の定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で、令和7年7月20日に施行された。平成30年改正後の参議院議員の総定数は248人とされ、比例代表選出議員100人及び選挙区選出議員148人とされた。

(2) 本件選挙において、原告は、岡山県選挙区の選挙人であった。

(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、議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.13（小数点第3位以下を四捨五入。以下同じ。）であり、また、原告が属する岡山県選挙区は2.48であった（乙1）。

(4) 原告は、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。

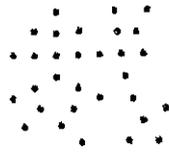
#### 4 争点に関する当事者の主張

##### (1) 原告の主張

ア 「主権」とは国家の政治の在り方を最終的に決定する力であり、内閣総理大臣の指名は主権の行使に該当するが、現在の両議院選挙は非人口比例選挙であるので、各出席議員の得票数の全有効投票数に対する百分率（50%超）とは無関係に、主権を有しない国会議員が内閣総理大臣を指名して主権を行使している。これは、憲法1条及び前文第1項第1文後段、前文第1項第1文前段、56条2項、前文第1項第2文後段に違反する。

また、憲法56条2項は、「両議院の議事」については、各議院の各議員が、全員1票を投票する権利を有し、「出席議員の過半数でこれを決」とするところ、各議員は、全員、「主権」（憲法1条及び前文第1段第1文後段）を有する「全国民を代表する」（憲法43条1項）「国会における代表者」（憲法前文第1段第1文前段）である。そして、「両議院の議事」の出席議員の過半数決の議決において、各議員が投票する1票は全て等価値であるので、「全国民を代表する」「国会における代表者」でしかない各議員（国会議員の資格で主権を有しない）は、全員、各選挙の選挙区割制ごとに、同じ人数（全有権者数÷定数）の主権を有する有権者から選出されることが求められるところ、これは、人口比例選挙、すなわち、1人1票等価値の選挙によってのみ実現可能である。このような解釈は、主権を有する国民が主権を行使して「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」すること（憲法1条、前文第1項第1文前段及び後段、56条2項、43条1項）に適合する。

よって、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ため無効であるから、本件選挙のうち岡山県選挙



区における選挙は無効である。

イ 憲法前文は憲法本文の各条項の解釈基準であるところ、憲法前文第1項第2文は「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。」と定めている。そして、信託法30条は受託者の忠実義務を、信託法8条は受託者の利益享受の禁止を定めているのであるから、国政の福利は国民（委託者兼受益者）がこれを享受するのであり、国民の代表者（受託者）がこれを享受する余地はない。

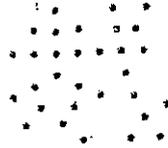
憲法47条は「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」と定めているが、同条に基づく本件定数配分規定の立法は、当選・落選という国会議員個人の利益に直接かかわる事柄である。

よって、国民の代表者が投票価値の較差の変更を伴う本件定数配分規定を定めたことは、国民の代表者が国民の利益より自らの利益を優先させ自らの利益のために定めたという点で、受益者（国民）に対する忠実義務と矛盾しており、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条に違反する。

## (2) 被告の主張

ア 憲法は投票価値の平等を要求する一方で、選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の広範な裁量に委ねているから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。

参議院に衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、任期を長期とすること等により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、均衡を図ることなどの憲法が二院制を採用した趣旨に基づいた

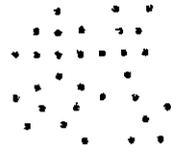


役割を参議院が果たすため、参議院議員の選挙制度において人口比例以外の要素を十分考慮することは合理性を有するものである。

そうすると、本件定数配分規定が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の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違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあり、かつ、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限り解すべきである。

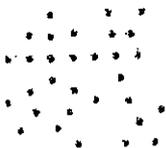
イ 都道府県は、歴史的にも、政治的、経済的、社会的及び文化的にも、独自の意義と実態を有する行政単位であり、国民の多くが帰属意識を持って一体感が醸成されている。都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、地域ごとの多様な国民の意見を集約して国政に反映させることが可能になる点、少数派の国民の意見を集約して国政に反映することが期待できるという点において、合理的である。また、憲法が、多数派の一時的な勢力による弊害を防止するための抑制機関として、参議院を設けた趣旨にも沿う。都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会が正当に考慮することができる政策目的ないし理由として、十分に考慮されるべきものである。

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。）では、平成27年7月28日に成立した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。）の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない旨判示され、平成30年改正法による本件定数配分規定につき、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。）では、令和元年7月21日に施行された本件定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「令和元年選挙」



という。) 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され、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。)でも、令和4年7月10日に施行された本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙(以下「令和4年選挙」という。)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された。本件選挙時においても、最大較差は3.13倍と令和元年選挙時と比較しても僅かな変化にとどまっていた、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえず、較差が3倍以上となった選挙区も令和4年選挙と同じ三つであって、数十年間におわたって継続していた過去の5倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正して3倍前後とした平成27年改正法による公職選挙法の改正(以下「平成27年改正」という。)及び平成30年改正により実現した状態が維持されているから、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ものといえる。

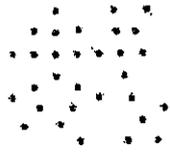
参議院の選挙制度改革には、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分する必要があること、同議員定数が衆議院小選挙区選出議員よりも少なく大幅に定数を増員することも困難であること、平成27年改正により導入された合区では投票率の低下がみられるなど弊害が指摘され反対意見は今も強く存在することといった、様々な困難が伴う。国会は、令和4年選挙後に参議院改革協議会及び選挙制度の調査及び検討に特化した選挙制度に関する専門委員会を設置し、選挙制度改革に関して専門家から意見を聴取し、各会派の意見を出し合った上で意見交換を行うなど、本件選挙に至るまで選挙制度改革に向けた取組を継続してきた。本件選挙までに成案を得るには至らなかったが、各会派において投票価値の平等を尊重すべきことに異論はなく、本件選挙後にも議論を継続す



ることが表明されている。このように、国会は累次の最高裁大法廷判決の判示を真摯に受け止め、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることを確認した上で、選挙制度の在り方の検討を継続し、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう適切に配慮しているのであって、この点からしても、本件選挙時において投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったということはできない。

以上によれば、本件選挙時、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ないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとは認められない。

ウ 仮に、本件選挙時、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が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断されたとしても、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といえるか否かという観点に立って評価すべきである。そうすると、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に至ったことを認識し得た時期を基準（始期）として、上記の諸般の事情を総合考



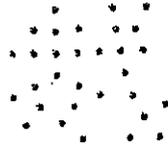
慮して判断されるべきである。

これを本件について見ると、本件定数配分規定の下で施行された令和元年選挙は、令和2年大法廷判決により、当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと判断され、同規定に基づいて行われた令和4年選挙も、令和5年大法廷判決により、当該定数配分規定の下での投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいえないと判示されている。そして、本件選挙は令和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本件定数配分規定に基づいて行われ、本件選挙時の最大較差（1対3.13）は、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それぞれの最大較差と大きく異なるものとはいえないから、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あるとは考え難い状況であった。

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あったと判断されたとしても、国会が同状態にあったことを認識し得たとはいえないから、国会が、同状態に至ったことを認識し得た時期（始期）が開始していたとは認められないため、本件定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲と評価されることはない。

### 第3 当裁判所の判断

- 1 前記前提事実、当裁判所に顕著な事実並びに証拠（甲1～9、乙1～3、5、6、11～27。枝番があるものはそれも含む。）及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる。

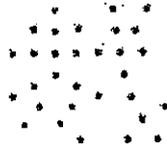


- (1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法46条が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることに応じて、各選挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙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。

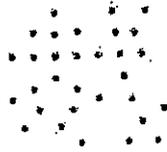
その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

- (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（以下「平成4年選挙」とい



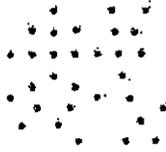
う。) 当時、選挙区間における議員 1 人当たりの選挙人数の最大較差が 6.59 倍に達した後、平成 6 年改正における 7 選挙区の定数を 8 増 8 減とする措置により、平成 2 年 10 月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は 4.81 倍に縮小した。その後、平成 12 年改正における 3 選挙区の定数を 6 減とする措置及び平成 18 年法律第 52 号による公職選挙法の改正 (以下「平成 18 年改正」という。) における 4 選挙区の定数を 4 増 4 減とする措置の前後を通じて、平成 7 年から平成 19 年までに行われた各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は 5 倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁は、定数配分規定の合憲性に関し、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 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 1997 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 卷 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 卷 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)。もっとも、平成 18 年大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、平成 21 年大法廷判決におい



ては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、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倍の状況において行われた通常選挙につき、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だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、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

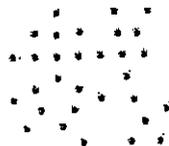


る程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

- (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（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。
- (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。

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、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。

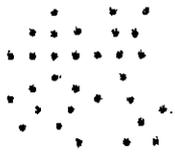
- (6) 平成27年7月28日、平成27年改正法が成立し、同年11月5日に



施行された。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。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（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倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は1つのみであった。

平成29年大法廷は、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、参議院創設後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、その附則において前記(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



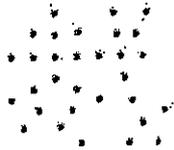
の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

- (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。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。

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。

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、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。

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

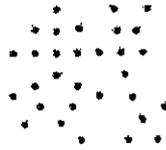


した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分するとともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、協議が行われるなどしたものの、各党派間に意見の隔たりがある状況であったため、各党派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてより広域の選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。同年7月11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」との附帯決議がされた。

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。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。

- (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倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は1つのみであった。

令和2年大法廷判決は、立法府においては、今後も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



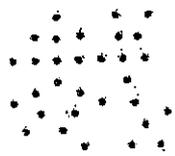
年改正法につき、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3倍程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

- (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、鳥取県及び島根県の投票率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。

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。

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。

- (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（令

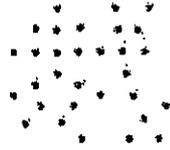


和4年選挙)が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は3つであった。

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ころ、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一定の議論がされたものの、較差の更なる是正に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いものの、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、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、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ず、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ことからすると、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などとして、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。

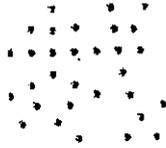
(12) 令和4年選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。合区の対象となった4県での無効投票率は、いずれも全国平均を上回った。

令和4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。



令和4年11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、同年12月、同協議会の下に選挙制度の調査及び検討のため「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、令和5年2月から令和6年6月にかけて16回開会され、参議院選挙制度の在り方等について、元最高裁判事、憲法学者等からの意見聴取を実施し、各会派からの意見表明を踏まえて委員間で意見交換が行われた。これらの意見表明及び意見交換では、投票率の低下等の弊害がある合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び全国比例代表選出議員選挙を維持するか、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、同委員会では令和6年6月に協議結果を記載した報告書を提出したにとどまり、報告書の提出を受けた参議院改革協議会においても、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派の意見が一致するには至らず、参議院議長に報告書を提出するにとどまった。同報告書においては、投票率の低下等の合区の弊害は共通認識としてあり、合区の不合理は解消すべきとの意見が大勢ではあったものの、選挙制度の枠組みについては都道府県単位の選挙区選出議員選挙を維持するか、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の大きく二つに分かれ、議員定数の在り方については、定数増が可能、定数増に慎重、定数減を行うべきという意見があった旨が記載されている。参議院憲法審査会において、令和4年12月、令和5年4月、5月、11月及び12月に議題として取り上げられた際の参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関する議論の状況も、上記と同様であった。

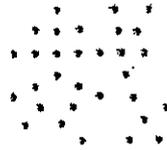
- (13) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙（本件選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は、3.13倍であった。



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、令和4年選挙時より上昇したもののなお全国最低であり、鳥取県及び高知県での投票率も、全国平均を下回った。また、合区の対象となった4県での無効投票率は、徳島県が全国最高であり、鳥取県及び島根県も全国平均を上回った。

- 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。

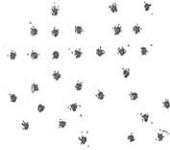
憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関であらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（同改正後は選挙区選出議員）に分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び同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にか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柄も、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た。

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。

- (4)ア 国会は、平成27年改正において、違憲の問題を生ずる程度に著しい不平等状態にあった選挙区間における投票価値の不均衡を是正するため、一部選挙区の合区を導入し、平成30年改正において、選挙区選出議員定数の2人増員と併せて特定枠制度を導入した。これによって、選挙区間の最大較差は、平成27年改正後の平成28年選挙当時に3.08倍まで縮小し、平成30年改正後の令和元年選挙当時には3.00倍まで縮小した。しかし、その後の改正はなく、選挙区間の最大較差は、令和4年選挙当時には3.03倍、本件選挙当時には3.13倍となり、拡大が続いている状況にある。

前記判示のとおり、選挙制度の決定が国会の裁量に委ねられているとはいえ、投票価値の平等が憲法上の要求であることを踏まえると、依然として選挙区間における投票価値に3倍程度の較差があること、すなわち、

ある選挙区の選挙人の投票価値が他の選挙区の選挙人の投票価値の3分の1程度しかないということは重大で看過し難い事態であって、参議院ひいては民主主義の正統性にも疑問を抱かせるものであり、他の考慮すべき諸要素との関係において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にあるというべきである。

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、いずれ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ものとはいえないとするものの、3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価しておらず、立法府においても、平成27年改正法附則7条を設けていたことからすると、3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価していないことは明らかである。

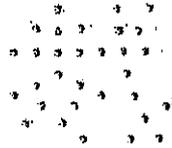
イ 国会においては、平成27年改正及び平成30年改正により都道府県単位の選挙区を維持したまま合区制度等を導入し、較差の是正を図ったのであるから、このような方向性を維持して、較差の更なる是正を図ることが期待されていた。しかし、平成27年改正以降、合区の対象県において、投票率低下や無効票の増加があり、本件定数配分規定が、取り分け合区の対象県の国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるための選挙制度となっているのかについて、疑問が呈されている。合区が一部の県のみにも適用される不公平も指摘されており、令和4年選挙当時においては、合区の解消を求める意見が多くみられた。

ウ そこにおいて令和5年大法廷判決は、較差の更なる是正に向けた具体的な検討が国会において進展しているとはいえないとしながらも、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ことを前提に、較差の更なる是正のための方策を採ることにも様々な制約が想定されるため、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、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。もともと、一方で、令和5年大法廷判決は、人口の都市部への集中により今後も不断に人口変動が見込まれるところ、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であり、慎重な考慮を要するにせよ、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した。

エ 令和4年選挙後の国会の取組状況についてみると、令和4年11月に参議院改革協議会が設置され、同年12月に選挙制度に関する専門委員会が設けられて議論が行われたものの、同委員会では令和6年6月に協議結果を記載した報告書を提出したにとどまり、報告書の提出を受けた同協議会においても、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派の意見が一致するには至らず、参議院議長に報告書を提出するにとどまった。前記報告書においては、投票率の低下等の合区の弊害は共通認識としてあり、合区の不合理的は解消すべきとの意見が大勢ではあったものの、選挙制度の枠組みについては都道府県単位の選挙区選出議員選挙を維持するか、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の大きく二つに分かれ、議員定数の在り方については、定数増が可能、定数増に慎重、定数減を行うべきという意見があった旨が記載されている。合区の不合理的は解消すべきとの意見が多い点、都道府県単位の選挙区を維持するか否かで意見が分かれる点、議員定数につき定数増及び定数減の各意見がある点は、いずれも令和3年に設置された参議院改革協議会から令和4年6月に参議院議長に報告された内容と大きく変わることはない。

オ 較差の更なる是正等の方策を講ずるに当たり、合区が一部の県のみに適



用されている現状が不相当であり、合区の不合理を解消する必要があるとすると、都道府県単位の現行の選挙制度の仕組みを抜本的に見直すか、都道府県単位の選挙区を維持するのであれば、総定数を変更するなどの検討を要することになる。平成27年改正法附則7条において選挙制度の抜本的な見直しにつき触れられていることから、これらの課題はその頃には予測できていたものといえ、平成28年選挙当時及び令和元年選挙当時には、合区の不合理が投票率低下や無効票の増加といった具体的な形で現れていたのであるから、立法府においては、令和4年選挙までには、較差の更なる是正のための法改正の見通しを立てることが望ましかったといえることができる。仮に様々な制約があるためにそれが困難であったとしても、本件選挙までには、具体的かつ継続的に検討した上で、較差の更なる是正に向けて立法的措置を講じるか又はその見通しを立てるべきであった。それにもかかわらず、立法的措置が講じられることはなく、議論の進捗もほぼ停滞している状況であって、その見通しも立っていない。

選挙制度の改正については様々な制約があり、漸進的にならざるを得ない面があることを考慮しても、上記のような経緯に照らすと、令和4年選挙以降本件選挙までの間、立法府における較差是正の姿勢がなお維持されていたと評価することは困難であるといわざるを得ない。

- (5) 選挙区間の最大較差は、平成30年改正以降拡大し、本件選挙当時には3.13倍となり、合区を導入した平成28年選挙当時の3.08倍を超えるに至っている。今後も不断に人口変動が生じ、都道府県間の人口較差の拡大が見込まれる状況に鑑みると、本件定数配分規定が今後も維持され続ける場合、選挙区間の最大較差は、徐々にではあるものの、拡大の一途であって、立法府の較差是正に対する前記の姿勢等も考慮すると、投票価値の不均衡が長期間是正されず、さらに拡大し続けるという深刻な結果を招来するおそれがある。



このような事情に鑑みると、本件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、他の考慮すべき諸要素との関係においてやむを得ない事情があると認めることは困難であり、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）にあったといわざるを得ない。

- (6) 被告は、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会が正当に考慮することができる政策目的ないし理由として十分に考慮されるべきものと主張するところ、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、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否定されないものの、平成24年大法廷判決及び平成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不平等状態が解消される必要がある旨を指摘したように、現に存在する投票価値の不均衡の継続を正当化する理由としては十分なものとはいえない。

また、被告は、最大較差が有意な拡大傾向にあるとはいえ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、参議院の選挙制度の改革には困難が伴い、国会は検討を継続して過去のような大きな較差とならないよう適切に配慮している旨主張する。しかしながら、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、選挙区間における投票価値の不均衡について3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価しておらず、その是正を求めていた上、選挙区間の最大較差は、徐々にではあるものの、拡大の一途であって、これを無視することはできない（なお、本件定数配分規定の合憲性については後記(7)で判示する。）。国会が検討を継続していても、方向性すら定まらず、令和4年選挙以降、議論の進展がない状況においては、較差是正の姿勢が維持されているとはいえず、適

切に配慮しているなどということとはできない。

したがって、被告の上記主張はいずれも採用することができない。

- (7) もっとも、本件定数配分規定が憲法に違反するに至るのは、前記(1)判示のとおり、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である。

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、過去2回の選挙につき令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、いずれも結論として、令和元年選挙当時及び令和4年選挙当時、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違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判断した。そして、令和5年大法廷判決は、平成27年改正により数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小し、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、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ず、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いるところ、本件選挙においても、合区は維持されており、選挙区間の最大較差は3倍程度であって顕著な変化はないといえることができる。

これらの事情を踏まえると、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と認識することは困難であったというべきであり、国会がこれを合理的期間内に是正しなかったとはいえない。

したがって、本件選挙までに国会が投票価値の不均衡を是正する措置を講じなかったことがその裁量権の限界を超えると判断することはできないから、本件定数配分規定が憲法に違反するということができない。

(8) 原告は、本件選挙は憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反しているので無効である、また、本件定数配分規定は国民の代表者が自らの利益を優先させて定めたから憲法前文第1項第2文に基づいて解釈・適用されるべき憲法47条に違反する旨主張する。

しかしながら、前記(1)及び(2)判示のとおり、憲法のこれらの規定から人口比例選挙の要請が当然に導かれるということとはできないし、選挙制度の仕組みについては、投票価値の平等の要請との調和を踏まえた国会の合理的な裁量に委ねられているのであるから、原告の主張はいずれも独自の見解というほかない。

したがって、原告の上記主張はいずれも採用することができない。

#### 第4 結論

以上のとおり、本件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（違憲状態）にあったといわざるを得ないが、本件選挙までに国会が投票価値の不均衡を是正する措置を講じなかったことがその裁量権の限界を超えると判断することはできないから、本件定数配分規定が憲法に違反するということとはできない。

よって、原告の請求は理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所岡山支部第2部

裁判長裁判官 井 上 一 成

裁判官 國 屋 昭 子

0 3 3  
3 1 0 2 2  
0 8 1 0 7  
5  
0 0 7 3 1  
0 2 3 1 3  
0 0 0 0 0

裁判官 寺 村 隼 人

