

令和4年11月9日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和4年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月20日

判 決

5

広島市

原 告

山口県

原 告

原告ら訴訟代理人弁護士

升 永 英 俊

10

同

中 村 健 太

広島市中区基町10番52号

被 告

広島県選挙管理委員会

同代表者委員長

国 政 道 明

同指定代理人

榊 原 浩 志

15

山口市滝町1番1号

被 告

山口県選挙管理委員会

同代表者委員長

秋 本 泰 治

同指定代理人

西 村 清 和

被告ら指定代理人

三 村 憲 吾

20

同

福 田 恭 平

同

小 倉 敏 幸

同

中 井 亜 美

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。

25

事 実 及 び 理 由

第1 請求

令和4年7月10日施行の参議院（選挙区選出）議員選挙の広島県選挙区及び山口県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は、令和4年7月10日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、広島県選挙区及び山口県選挙区の各選挙人である原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（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」といい、公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年法律第75号。以下「平成30年改正法」という。）による改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条に基づき提起した選挙無効訴訟である。
- 2 前提事実（認定根拠を掲記しない事実は、当事者間に争いがない。なお、書証は、特記しない限り全て枝番を含む。以下同じ。）

(1) 原告は本件選挙の広島県選挙区の選挙人であり、原告は本件選挙の山口県選挙区の選挙人である。

(2) 本件選挙施行日において、参議院議員の総定数は248人であり、そのうち148人が選挙区選出議員、100人が比例代表選出議員であった。

(3) 本件選挙は、公職選挙法14条1項、別表第3の選挙区及び議員定数の定め（本件定数配分規定）に従って施行された。

(4) 本件選挙において、選挙当日の選挙区間における1議員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、最多の神奈川県選挙区は、3.030倍（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であった（乙1）。

3 主要な争点及びこれに関する当事者の主張の要旨

本件の主要な争点は、本件定数配分規定が違憲、無効であるかである。

【原告らの主張】

本件定数配分規定は、違憲、無効である。

- 5 (1) 最高裁判所が参議院（選挙区選出）議員選挙の選挙制度の仕組み自体の見直しを国会に求めたのは、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁であり、爾後、累次の最高裁判所大法廷判決は、同選挙制度に関し、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体を見直すなどして現行の選挙制度を改め、一票の投票価値の較差の是正を実現すべきであると判示してきた。

しかるところ、令和3年に参議院において設置された参議院改革協議会では、平成25年以降継続的に行われていた選挙制度改革の試み（「平成26年参議院選挙制度に関する報告書」や「平成30年参議院選挙制度改革に関する報告書」に取りまとめられたもの。）と異なり、ブロック制（選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区とする制度。以下同じ。）等の具体的な改革試案を作成し、かつ、これらにつき議論するということがされなかった。その成果として作成された「令和4年6項目に関する参議院改革協議会報告書」でも各会派の具体的な選挙制度改革案が提示されたとの記述はなかった。なお、令和4年5月から同年6月にかけて開かれた参議院憲法審査会においては、合区問題に関する有識者からの意見聴取や各会派による意見交換が行われているが、これは改憲による制度改革を志向するものであり、選挙制度改革に向けた検討として考慮すべきものではない。

国会は、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）において、平成31年に行われる参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」という。）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を改正附則に設けていた（7条。以下「平成27年改正法附則7条」ということがある。）が、これを無視し、その履行を怠った。

そして、その結果、令和元年に施行された通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）の選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の最大較差は3.00倍であったところ、本件選挙のそれは前記前提事実(4)のとおり3.03倍であったものであり、拡大してしまった。

以上に照らせば、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号211.1頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）の判断基準に照らしても、本件選挙当時、本件定数配分規定は違憲であったといえる。

(2) 憲法56条2項、1条、前文第1段落第1文後段・前段は、できるかぎり人口に比例する選挙を要求している。

人口に比例する選挙の場合は、憲法56条2項に基づき、主権を有する国民が、人口に比例する選挙で選出された国会議員を通じて、出席議員の過半数で両議院の議事を決定するという方法で主権を行使することになり、憲法の上記条項に適う。しかし、人口に比例しない選挙の場合、全国民の半数未満から選出されたにすぎない国会議員の意見が両議院の議事を決定することが起こり得る。これでは国会議員主権国家と評せざるを得ず、憲法の上記条項に反する。

本件選挙において、選挙当日の選挙区間の最大較差は、前記前提事実(4)のとおり3.03倍であったから、人口に比例する選挙であったということはできず、本件定数配分規定は、憲法の上記条項に反する。なお、投票価値の平等からの乖離が合理的であることの立証責任は、被告側にある。

(3) 憲法13条前段が保障するように、誰もが個人として尊重され、その人格

価値においては平等なのであるから、選挙における投票価値の平等は極めて形式化されたものでなければならず、定数配分に当たっては人口比例という基準しか見いだせない。

5 (4) 本件における違法判断の基準時は本件選挙日の時点である。したがって、本件選挙より後にされた、選挙区割りの投票価値較差是正のための立法府における議論は、違法性の判断に当たり考慮されるべきものではない。この点、令和2年大法廷判決は、選挙日以降の立法府の検討過程において較差を指向する姿勢が失われるに至っていないことをも考慮して、令和元年選挙の選挙区割りが違憲状態でない旨判示したが、それ自体論理として破綻している。
10 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（以下「昭和51年大法廷判決」という。）を不当に変更するものとして、その判示に拘束されることはないというべきである。

15 (5) 都道府県を各選挙区の単位とすることに合理性はない。都道府県を各選挙区の単位とすることを容認する旨の最高裁平成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。）の判示部分は、令和2年大法廷判決の判決文にない。令和2年大法廷判決は、平成29年大法廷判決に従うことなく、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。）の「都道府県を各選挙区の単位とする選挙」「制度自体の見直しが必要である」旨の判示
20 に拘束されて、これに従ったと見るべきである。

25 (6) 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。）や平成26年大法廷判決、令和2年大法廷判決は、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い旨を判示している。本件選挙の選挙当日の選挙区間における1議員

当たりの最大較差は、前記前提事実(4)のとおり3.03倍であったが、これは令和3年に施行された衆議院（選挙区選出）議員選挙のそれ（2.079倍）を超えている。

(7) アメリカ合衆国の下院議員選挙では厳格な人口比例の選挙が行われているのであり、人口比例選挙を行うことは技術的に可能である。

(8) 被告ら指摘のように本件選挙の選挙当日の選挙区間における1議員当たりの最大較差3倍以上になった選挙区が三つにとどまったとしても、その有権者数は全有権者の20.1パーセントにも上る。最大較差が2倍以上になった選挙区でいえば、21選挙区にも上り、その有権者数は全有権者数の74.3パーセントにも上る。これは著しい不平等状態というほかない。

(9) 本件選挙は、投票価値の不均衡の是正が未達のまま行われた選挙であるから、これにより選出された国会議員は国会活動の正当性を欠く。憲法は、国会活動の正当性を欠く国会議員が憲法改正の発議を行うことを予定していない。令和2年大法院判決は、選挙制度をどのような制度にするかの決定が国会の裁量に委ねられている旨判示しているが、上記のとおり人口に比例する選挙であったということのできない本件選挙で当選した議員は国会活動の正当性を欠いており、上記裁量権を行使することはそれ自体背理であって、かつ、憲法秩序に反する。

(10) 平成26年大法院判決は、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en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2段階の判断の枠組み（以下「2段階の判断枠組み」という。）を前提として憲法適合性の審査を行っていた。しかし、2段階の判断枠組みは、憲法98条1項に違反するものであり、無効である。

(11) 前記昭和51年大法廷判決や最高裁昭和59年(行ツ)第339号同60年7月17日大法廷判決・民集39巻5号1100頁の事情判決の法理は、提訴に係る選挙が全選挙区の中の一つの選挙区選挙のみであり、かつ、比例代表選挙が当時存在していなかったという2つの事情の下で、選挙を有効と判決した。しかし、本件選挙では、上記事案と異なり、参議院の定足数を満たす比例代表選挙によって選出された参議院議員100名が存在し、かつ、参議院(選挙区選出)議員選挙の全ての選挙区(全45選挙区)で選挙人たる原告が提訴をしているという事情がある。このような事情の下においては、参議院(選挙区選出)議員選挙の全ての選挙区選挙について違憲無効が言い渡されても、定足数を満たす比例代表選出の議員が存在することから国会活動は有効に行い得るし、憲法の所期しない社会的不都合が生じることもない。これらの点に照らせば、本件選挙に関し、選挙無効判決がされるべきである。

【被告らの主張】

原告らの法的主張は、いずれも争う。憲法56条2項、1条、前文第1段落第1文が人口比例選挙を要求するとの原告らの主張は、独自の見解にすぎない。

(1) 憲法は投票価値の平等を要求しているが、公正かつ効果的な代表という究極の目標を実現するという見地からは、人口比例原則は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。そのため、国会が定めた具体的な選挙制度がその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定限度で譲歩を求められることとなっても、憲法に違反するものではない。

憲法は、二院制を採用し、参議院について、議員の任期を衆議院議員より長い6年とし、解散制度もなく、3年ごとに議員の半数を改選とすること等を定めているが、その趣旨は、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かつ安定的なものとする事等によって、参議院に多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとしたものと解される。また、憲法が二院制を採用した以上、両議院の構成を異なるものとし、それぞれ特色を持った議院として機能させるためにその選挙区の構成等を異なるものとする事も憲法上予定されているというべきである。

こうした点にも照らすと、参議院議員の選挙制度には、人口比例を重視し、人口比例以外の政策的な考慮要素を考慮する余地の乏しい衆議院におけるのと異なり、その独自の機能を発揮させるため、人口比例以外の考慮要素を考慮することも憲法は予定しているというべきであって、国会の定めた定数配分規定が違憲と評価されるのは、①参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見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、②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と解すべきである。

(2) 参議院議員の選挙制度について、参議院の創設以来、長い間にわたり、都道府県単位の選挙区割りが採用されてきた。

都道府県は、地方選挙を始めとして行政単位としての歴史があり、政治的、経済的、社会的及び文化的な意義、役割を有し、国民の多くが確固とした帰属意識を持っている。また、都道府県のような行政単位を選挙区割りの基本単位とすることは、恣意的な選挙区割りを回避する利点もある。更にいえば、人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地域に住む少数者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もまた、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由となるというべきである。

そうして見ると、参議院議員の選挙区選挙において、多様な国民の意見を
集約して国政に反映させるため、都道府県を選挙区割りの基本単位とするこ
とは、国会の裁量権の行使として十分な合理性を有する。

- 5 (3) 国会は、参議院議員選挙の選挙区割りに関し、平成27年7月、公職選挙
法を改正し（平成27年改正法による改正。以下「平成27年改正」とい
う。）、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、投票価値の不平等状態
を解消するため、参議院の創設以来初めて合区（二つの県を合わせた選挙区
のこと。以下同じ。）を導入した。この改正の結果、平成25年に施行され
た通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）まで長らく5倍前後で推移
10 して来た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。）
で2.97倍（平成22年国勢調査日本国民人口による。）となり、平成2
8年に施行された通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）の選挙当日
の最大較差も3.08倍となって、従前よりも大幅に減少したものであって、
投票価値の著しい不平等状態は解消された。

15 こうしたことから、平成29年大法院判決においても、選挙当時、投票価
値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものと
はいえないと判断された。

さらに、国会は、平成30年7月、参議院選挙区選出議員の定数を2人増
20 加すること等を内容とする公職選挙法の改正法（平成30年改正法）を成立
させた（以下「平成30年改正」という。）。平成27年改正により、合区
の対象となった県では投票率の低下等の弊害が生じ、更には都道府県単位の
選挙区の重要性を訴え、合区に反対する多くの声が上がっていたが、国会は、
これらの点を受け止めつつ、平成30年改正を実現させたものであった。こ
25 の改正により、選挙区間の最大較差は2.99倍（平成27年国勢調査日本
国民人口による。）にまで減少し、令和元年選挙時の選挙区間の最大較差も

3.00倍に減少し、選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の較差が3倍以上となった選挙区も一つとなった。

こうしたことから、令和2年大法廷判決も、平成27年改正が数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を約3倍にまで縮小させ、平成30年改正が、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、本件定数配分規定による投票価値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。

(4) 平成30年改正が成立して以降、法改正は行われていないものの、本件選挙当時においても選挙区間の最大較差は3.03倍であり、選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の較差が3倍以上となった選挙区も三つにとどまる。これらの点に照らすと、平成27年改正及び平成30年改正によって実現された本件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ていたといえる。

(5) 参議院は、憲法上、3年毎に議員の半数が改選されることから、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分しており、衆議院と比して、選挙制度の改革に様々な制約が存在する。そうした中でも、国会は、選挙制度改革に向けた努力を続け、前記のとおり平成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るに至った。

しかし、合区については、合区の対象となった県相互間で課題や利害が一致するとは限らず、当該合区から選出された参議院議員が、両県の意見を集約して国政に反映させることは事実上困難であり、仮に人口の大きい県の意見に従って意見を集約した場合、他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、様々な問題点が指摘されている。実際にも、令和元年選挙や本件選挙では、合区の対象となった多くの県で投票率の低下が見られ、

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なお根強く存在する。

しかしながら、立法府においては、平成27年改正に当たり、参議院選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るとする旨の改正附則を置いたり、平成30年改正に際しては、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会（以下「参議院特別委員会」という。）により、その改正の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付すなどしている。

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

参議院選挙制度の在り方については、各会派の考え方に異同があるが、制度改革に様々な困難が伴うにもかかわらず、国会は、上記のとおり、選挙制度の改革や較差の是正に向けて真摯な取組を継続している。

(6) 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というべきである。

(7) 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合において、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、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、前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、前記のように、平成27年改正により、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、投票価値の較差を大幅に縮小させ、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消されたものであるところ、令和元年選挙については、そのような状態から、最大較差を更に小さくすることを目指した平成30年改正により新たに定められた本件定数配分規定の下で施行され、令和2年大法廷判決により、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示されていた。そして、本件選挙は、そのような平成30年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われ、本件定数配分規定において、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は3.03倍、本件選挙当日の選挙区間の最大較差も3.03倍であったものであって、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決によって合憲と判断された令和元年選挙時の最大較差とほぼ同じものであった。

そうすると、本件選挙の投票価値の不均衡について違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っているとはおよそ考え難い状況であったといえるのであり、国会において、本件選挙までの間に、これを認識し得たとはいえず、上記始期が開始していたとは認められない。

加えて、国会が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及び実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を考慮すれば、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったとも認められないから、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えたものともいえない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実、証拠（各項掲記のもの）、当裁判所に顕著な事実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に応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出され

る比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。（乙5、6）

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間の最大較差は2.62倍であったが、その後の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が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において後記2(1)と同旨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（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）が、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻

6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁）。もっとも、上記最高裁平成18年10月4日大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、上記最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

（甲6、7、9～11、13、乙5～7）

- (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）につき、平成24年大法廷判決は、結論において平成22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、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価

5 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、
10 総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の
単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことは
もはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成1
8年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行
われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮す
15 ると、同選挙当時の最大較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、
違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、
都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形
で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措
置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消
20 する必要がある旨を指摘した（甲15、乙5～7）。

- 4) 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法
の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」
という。）が成立し、同月26日に施行された。同法の内容は、平成25年
7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選
25 挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、平成28年に施行さ
れる通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を
行い、結論を得るものとする旨の規定が置かれていた。

平成25年7月21日、平成24年改正法による改正後の定数配分規定の
下で初めて平成25年選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差
25 は4.77倍であった。

（乙5～7、8の1）

5
10
(5) 平成25年9月、参議院において平成28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、上記の各案や参議院の各会派の提案等を巡り協議が行われたが、各会派の意見が一致しなかつたことから、同年12月26日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。(甲152、乙5、8の1)

15
20
25
(6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、平成26年大法廷判決は、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ず、したがって、同法による上記の措置を経た後も、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した(甲17、乙8の1)。

(7) 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を

行ったが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、平成27年5月29日、各会派において法案化作業を行うこととされた。そして、各会派における検討が進められた結果、各会派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする①「4県2合区を含む10増10減」の改正案と②「20県10合区による12増12減」の改正案とに概ね集約され、同年7月23日、上記の各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。

平成27年7月28日、上記①の改正案に係る公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年改正法）が成立し、同年11月5日に施行された。同法による公職選挙法の改正（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7、8の1・2）

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

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな較差が

継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものと見ることができるとし、また、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定しており、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえることができるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないとした。

（甲19、乙7、8の3）

- (9) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等が行われた。（乙7、8の3～6、乙24の2～6、乙25の1～5、乙26の1～3、乙27の1～5、乙28の3～6、乙29の2～4、乙31の3～7・9・14～22・24～28・30・35～56・58～60・63・74～78・84～99・102～12

5・145～149・151・153～168・170・203～235)

平成28年選挙施行後の平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。選挙制度に関する専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区（以下「ブロック選挙区」という。）とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。同委員会は、平成30年5月7日、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。同報告書は、各論点ごとの意見をとりまとめ参議院選挙制度改革に関する具体的な方向性についての各会派の意見を併記したものであり、その中には、都道府県を選挙区としてこれに偶数配分をして合区を解消した場合、平成27年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を3.08倍以下とするには、選挙区選挙の定数を約50議席増加する必要があるという試算もあった。（甲153、乙11、13～15、19、20）

平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分すること、



及び比例代表選出議員の定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、各会派代表者懇談会における協議等が行われたが、各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。同年7月11日、参議院特別委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がされた。（乙16の1～4、乙17～20）

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。（乙7、16の5～7、乙17、19、20）

- (10) 令和元年7月21日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下で初めて令和元年選挙が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。（乙4の1）

令和2年大法院判決は、平成28年選挙後に成立した平成30年改正法の内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまっているところ、同法には平成27年改正法附則7条のような規定が設けられておらず、同法の審議において、参議院選挙制度改革について憲法の趣旨に則り引き続き検討する旨述べる附帯決議がされたが、その中では選挙区間における較差の是正等について明確には言及され

ていないのであって、平成30年改正において、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取組が大きな進展を見せているとはいえないが、同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるといえるほか、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることに照らせば、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえ、同規定が憲法に違反するに至っていたということはないとした（甲21）。

- (11) 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。全国知事会は、令和元年7月24日、令和元年選挙において合区の対象となった県で過去最低の投票率を記録するなど、合区を起因とした弊害は更に深刻度を増しているなどとして、合区の確実な解消を強く求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等が行われた。（乙4の2・3、乙24の7

～10、乙25の6～9、乙26の4～9、乙27の6～11、乙28の7～14、乙29の5～9、乙31の236～259)

- 5 (12) 令和3年5月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、参議院議長の下に「参議院改革協議会」が設置され、同月から令和4年6月までの間、合計13回にわたって、各会派から成る14名の協議員によって、参議院の在り方、参議院選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する検討が行われた。同協議会においては、参議院議員の選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について、各会派間の共通認識を醸成することが重要であるとの立場に立って議論が重ねられた。参議院の在り方に関する議論では、学者や元最高裁判所裁判官等の参考人から、意見や提言を聴取したほか、各協議員間で忌憚のない意見交換が重ねられ、多様な民意の反映、地方代表的な性格、参議院の独自性の発揮という視点から各会派の考えるところが整理された。参議院の在り方を踏まえた参議院議員の選挙制度について、各会派からは、投票価値の平等を最大限に尊重すべきであることについては異論が出なかったが、都道府県単位の選挙区を設けることの是非については合区に関する評価を含めて様々な議論が出たほか、特定枠制度の評価や課題、議員定数の見直しにも議論が及び、選挙制度について、選挙区と比例区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、完全比例区制を導入すべきとの意見、都道府県選挙区制をブロック制に移行すべきとの意見等が出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。同協議会は、令和4年6月8日付で、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、本件選挙後、参議院議員の選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された。

25 また、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いて、合区問題を中心として参議院議員の選挙制度に関する意見交換等が行われた。

この場において、憲法が二院制を採用した趣旨を踏まえ、いかなる具体的な選挙制度を採用すべきかの議論が行われ、各会派から、合区の解消を求める意見のほか、全国を11ブロックに分けた大選挙区制の導入を求める意見、比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見等が述べられた。

(甲154、乙34、35の1・2)

(13) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下で本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった。選挙区間における議員1人当たりの選挙人の較差が3倍以上となった選挙区は3つであった。

本件選挙における全国の投票率は、約52.05パーセントであり、令和元年選挙時における約48.80パーセントより上昇したものの、合区対象県である徳島県では、全国で最も低い投票率である約45.72パーセントを記録した。また、無効票率についても、全国平均が約2.71パーセントであったのに対し、合区対象県では、鳥取県では約3.94パーセント、島根県で約2.76パーセント、徳島県で約3.41パーセント、高知県で約3.65パーセントをそれぞれ記録し、いずれも全国平均を上回った。

(乙1、2)

3. 争点に対する判断 25-31

(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と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)において見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って不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至るものと解するのが相当である。

以上は、昭和 58 年大法院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院判決の趣旨とするところである。

- (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に関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⁶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) 本件選挙は、令和元年選挙と同様、平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成30年改正法による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるところ、同法は、総定数を増やした上で、選挙区選出議員については、平成27年改正による4県2合区を維持したまま、埼玉県選挙区を2人増員することを内容とするものであった。¹⁵

平成27年改正により導入された合区は、総定数を大幅に増やす方法を採用することにも制約があった中、半数改選という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を縮小することを可能にするものであったが、その対象となった県における投票率の低下及び無効投票率の上昇と合区との関連性を指摘し、その解消を強く望む意見も少なからず存在した。このような状況の下、平成28年選挙施行後、参議院改革協議会の²⁰

下に設置された選挙制度に関する専門委員会において、一票の較差、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について議論が行われ、合区制度の是非や、都道府県を単位とする選挙区に代えてブロック選挙区を導入すること等の見直し案についても幅広く議論が行われた。しかしながら、選挙制度改革に関する具体案について各会派の意見の隔たりは大きく、一致する結論を得ることができないまま、令和元年選挙に向けて平成30年改正法が成立したものである。このような経緯もあり、同法の内容は、選挙区選出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではないが、上記のとおり合区の解消を強く望む意見も少なからず存在する中で、平成27年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採用した上で埼玉県選挙区の定数を2人増員し、較差の是正を図ったものである。その結果、平成27年改正により5倍前後から約3倍に縮小した選挙区間の最大較差（平成28年選挙当時は3.08倍）は僅かではあるが更に縮小し、2.99倍（令和元年選挙当時は3.00倍）となった。

前記1(8)のとおり、平成29年大法院判決は、平成²⁰¹⁵27年改正法附則7条²⁷が次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定していること等を指摘した上で、平成27年改正は、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができるとし、このような事情を総合すれば、平成28年選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。また、同(10)のとおり、令和2年大法院判決は、平成30年改正法の内容が選挙区選出議員に関して1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまっているなど、平成30年改正において、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取組が大きな進展を見せているとはいえないが、^{H30}同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要し、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることを指摘した上、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、このような事情を総合すれば、令和元年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。本件選挙は、これら判決が言い渡された後、平成30年改正法における本件定数配分規定の下で実施されており、その投票価値の不均衡については、上記各判決の判示した事情も踏まえた検討がされるべきである。

2 (4) 上記に基づき、本件について更に検討を進める。

ア 平成28年選挙後に成立した平成30年改正法の内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまっている。他方、同法には平成27年改正法附則7条のような規定が設けられておらず、同法の審議において、参議院選挙制度改革について憲法の趣旨に則り引き続き検討する旨述べる附帯決議がされたが、その中では選挙区間における較差の是正等について明確には言及されていなかった。国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、参議院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解

すべき理由は見だし難く、前記(2)で述べた憲法の趣旨等との調和の下、投票価値の平等が実現されるべきことは平成29年大法院判決や令和2年大法院判決でも指摘されているのであるから、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められていたといえるところ、上記のような平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せていたとはいえなかった。ただ、令和2年大法院判決も指摘するように、前記のような平成30年改正の経緯及び内容等を踏まえると、^{H30}同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も少なからず存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができたものであった。また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることも否定し得ないところである。

20 2(4)イ 令和2年大法院判決後、本件選挙時まで平成30年改正法による本件定数配分規定に変更は加えられていない。その結果、本件選挙時における選挙区間の最大較差は、令和元年選挙時と比べ、僅かばかりとはいえず、3.03倍に拡大している。上記アのとおり、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引き続き議論し、取組を進めることが求められているところ、本件選挙

時までこうした取組による具体的成果は得られておらず、上記取組が停滞している感は払拭できないところである。

しかしながら、憲法は、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、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しているところ、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものとなってきたとの見方もある中、国民各層の多様な意見を反映させ、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させるべく、参議院選挙制度の改革に際して憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等を踏まえることは欠かせないところである。平成27年改正法では参議院選挙制度に関して参議院の創設以来初めて隣接県を一選挙区とする合区が採用され、平成30年改正法では較差是正の観点から選挙区選出議員について2増の措置等が講じられたが、今後も不断に人口変動が生じることが見込まれる中、隣接県を一選挙区とする合区によって投票価値の較差の是正を図るには自ずと限界があり、参議院選挙制度の改革に際しては、衆議院議員の選挙制度との相違をも視野に入れた抜本的、全国会的な議論も必要となるものと考えられる。令和2年大法院判決は、参議院選挙制度の改革に際して、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど事柄の性質上慎重な考慮を要するものであることについて指摘しているが、同判決の上記判示も上記趣旨を踏まえたものと解される。

しかるところ、前記1(2)認定のとおり、令和3年5月から令和4年6月までの間、参議院議長の下に設置された「参議院改革協議会」においては、参議院選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について各会派間の共通認識を醸成することが重要であるとの観点の下、各会派からなる14名の協議員によって、参議院の在り方、参議院選挙制度の改

革、議員の身分保障等に関する検討が行われ、参議院の在り方に関する議論では、学者や元最高裁判所裁判官等の参考人から、意見や提言を聴取したほか、各協議員間で忌憚のない意見交換が重ねられた。また、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いて、合区問題を中心として参議院選挙制度に関する意見交換等が行われた。こうした検討過程においては、現憲法下の二院制の下において参議院が果たすべき役割の観点から、都道府県単位の選挙区を設けることの是非について、合区に関する評価を含めて様々な議論が出されたほか、特定枠制度の評価活用の在り方や課題、議員定数の見直しといった幅広い議論も行われているところであり、具体的な選挙制度について、前記認定のとおり様々な意見等が出され、最終的に各会派の意見が一致するには至らなかったものの、本件選挙後、参議院議員の選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認されている。参議院選挙制度の抜本的な改革に向けたこうした取組自体は、令和2年大法廷判決の趣旨に沿うものであるといえる。

ウ そうすると、平成30年改正後、本件選挙時まで本件定数配分規定に変更が加えられておらず、本件選挙時における選挙区間の最大較差が令和元年選挙時と比べて僅かばかりとはいえ3.03倍に拡大していることなど前判示の事情も認められるが、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまでなお断ずることはできないというべきである。

- (5) 以上のような事情を総合すれば、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、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はできない。 23, 24-31

3 原告らの主張についての検討 32-35

(1) 原告らは、令和3年に参議院において設置された参議院改革協議会では、平成25年以降継続的に行われていた選挙制度改革の試みと異なり、ブロック制などの具体的な選挙制度改革案が提示されなかったことや、令和4年5月から同年6月にかけて開かれた参議院憲法審査会における合区問題に関する有識者からの意見聴取や各会派による意見交換も、改憲による制度改革を志向するものであり、選挙制度改革に向けた検討として考慮すべきものではないことに照らせば、令和2年大法院判決の判断基準に照らしても、本件選挙当時、本件定数配分規定は違憲であったといえる旨を主張する。

確かに、平成30年改正後本件選挙時まで、本件定数配分規定に変更が加えられておらず、本件選挙時における選挙区間の最大較差が令和元年選挙時と比べて僅かばかりとはいえ3.03倍に拡大していることなど^{4(ウ) 31}前判示の事情も認められる。しかし、国民各層の多様な意見を反映させ、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させるには、参議院選挙制度の改革に際して憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえることも欠かせないところ、原告ら指摘の協議会等においても、現憲法下における参議院の役割といった観点からも参議院議員の選挙制度に関して議論がされ、選挙制度に関する成案こそ得られていないものの、参議院の役割を踏まえた着実な議論はされているといえるのであって、こうした点を踏まえるならば、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまではなお断ずることができない。

原告らは、国会が、平成27年改正法附則7条を無視し、その履行を怠っている旨も主張して争う。しかし、前記1(7)、(9)、(11)、(12)認定に係る平成27年改正以降の国会内外での議論状況等に照らすと、投票価値の平等の要請との調和を保ちつつ二院制の下において参議院が果たすべき役割の観点から参議院議員の新たな選挙制度の成案を得ることは、かねてから想定されてい

たこととはいえ容易でないことが窺われるのであり、平成30年改正法が反対意見も根強かった合区を維持しつつ、他の選挙区における議員定数を改める方法によって較差の是正を図るにとどまったことから、その困難さを窺うことができる。それ以降も、選挙制度の改革に向けて、参議院の役割を踏まえた着実な議論はされているものとなおいえるのであり、原告ら指摘の点によっても、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまでは断ずることができない。

- (2) 原告らは、憲法56条2項、1条、前文第1段落第1文後段・前段は、できるかぎり人口に比例する選挙を要求しており、本件選挙は、これら憲法の上記条項に反するとも主張する。しかしながら、投票価値の平等は、国会が正当に考慮することができる他の政策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って、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ものとはいえないことは前記説示のとおりであって、以上に照らせば、原告ら指摘の憲法の条項にも違反するとはいえないことは明らかである。

原告らは、本件選挙により選出された国会議員は国会活動の正当性を欠くなどとも主張するが、そのように解することもできない。

これら原告らの主張はいずれも採用できない。

- (3) 原告らは、都道府県を各選挙区の単位とすることに合理性は認められないなどと主張する。しかし、平成29年大法廷判決や令和2年大法廷判決が指摘するように、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とはいえないのであって、これに反する原告らの主張も採用できない。

5
10
15
20
25
なお、原告らは、この点に関して平成26年大法廷判決にも言及している。しかし、同判決は、都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、数十年間にもわたり5倍前後の大きな較差が継続していた状況の下では、都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっていたとしているところ、その判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であると見たことによるものと解せられるのであって、各選挙区の区域を定めるに当たり都道府県という単位を用いること自体を不合理で許されないとしたものではない。原告らの上記主張は前提を誤るものであり、採用できない。

- 4) 原告らは、平成24年大法廷判決や平成26年大法廷判決、令和2年大法廷判決が、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い旨を判示しているところ、本件選挙の選挙区間の最大較差は、令和3年に施行された衆議院（選挙区選出）議員選挙のそれ（2.079倍）を超えているから、違憲と認められるべき旨を主張する。

確かに、参議院議員の選挙であるからといっ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というべきであるが、他方で前記(2)の憲法の趣旨等との調和の下投票価値の平等が実現されるべきものでもあり、憲法が、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ことにも照らせば、参議院議員の具体的な選挙制度について、上記の憲法の趣旨を実現する観点から、衆議院におけるそれと別異の制度を採

用することも憲法の予定するところというべきであり、選挙制度を異にする衆議院との比較において、参議院（選挙区選出）議員選挙の選挙区間の最大較差が衆議院（選挙区選出）議員選挙のそれを超えるからといって当然に違憲と解すべきことになるものではない。これに反する原告らの主張も採用できない。

4 その他、原告らの主張に鑑み、証拠を検討しても、上記認定判断は左右されない。

※ 3 1~4 13-35

第4 結論

以上の次第で、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がなく、棄却すべきである。

よって、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第3部

裁判長裁判官 西 井 和 徒

裁判官 澤 井 真 一

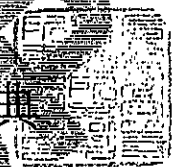
裁判官 芝 本 昌 征

これは正本である。

令和4年11月9日

広島高等裁判所第3部

裁判所書記官 高村 秀典



令和4年11月10日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和4年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月27日

判 決

5

原 告

原 告

10

原 告

上記3名訴訟代理人弁護士 別紙1原告ら代理人目録に記載のとおり

富山市新総曲輪1-7

原告 関係被告

富山県選挙管理委員会

同代表者委員長

堀 内 康 男

15

金沢市鞍月1-1

原告 関係被告

石川県選挙管理委員会

同代表者委員長

坂 井 美 紀 夫

福井市大手三丁目17番1号

原告 関係被告

福井県選挙管理委員会

同代表者委員長

金 井 亨

20

上記3名指定代理人

別紙2被告ら代理人目録に記載のとおり

主 文

25

- 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

1 原告

令和 4 年 7 月 1 0 日に施行された参議院（選挙区選出）議員選挙の富山県選挙区における選挙を無効とする。

2 原告

令和 4 年 7 月 1 0 日に施行された参議院（選挙区選出）議員選挙の石川県選挙区における選挙を無効とする。

3 原告

令和 4 年 7 月 1 0 日に施行された参議院（選挙区選出）議員選挙の福井県選挙区における選挙を無効とする。

第 2 事案の概要

1 本件は、令和 4 年 7 月 1 0 日に施行された参議院（選挙区選出）議員の通常選挙（以下「本件選挙」という。）に係る富山県選挙区、石川県選挙区及び福井県選挙区の選挙人である原告らが、本件選挙は公職選挙法 1 4 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。）に従って施行されたものであるところ、本件選挙に係る定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）は憲法 5 6 条 2 項、1 条、前文 1 項 1 文冒頭所定の人口比例選挙の要求に違反する違憲無効のものであるから、富山県選挙区、石川県選挙区及び福井県選挙区における選挙は無効であると主張して、公職選挙法 2 0 4 条に基づき、当該選挙区を管轄する選挙管理委員会である被告らに対し、当該選挙区における選挙を無効とすることを求めた事案である。

なお、原告らは、本件において、本件定数配分規定が憲法 1 4 条 1 項に違反するとの主張はしていない。

2 前提となる事実（証拠等を摘示した事実以外は当事者間に争いがない。）

(1) 原告 — は、本件選挙に係る富山県選挙区の選挙人であり、同 — は、本件選挙に係る石川県選挙区の選挙人であり、同 — は、本件選挙に係る福井県選挙区の選挙人である。

(2) 本件選挙は、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」といい、同法による定数配分規定の改正を「平成30年改正」という。以下、他の年の定数配分規定を改正した法律による改正をいうときも、この例による。）によって改正された公職選挙法14条1項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の定数配分規定（本件定数配分規定）の下で、令和4年7月10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。

平成30年改正の結果、平成27年実施の国勢調査結果における選挙区間における議員一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、2.99倍（較差に関する数値は、特に小数点以下第3位を記す場合以外は、全て小数点以下第3位で四捨五入した概数で示す。）であった。

(3) 本件選挙当日の選挙区ごとの選挙人数（有権者数）及び本件定数配分規定における議員定数は、別紙3「参議院選挙区別 定数、議員1人当たり人口、較差」に記載のとおりであり、選挙区間における議員一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、最小の福井県選挙区を1とすると、神奈川県選挙区が最大の3.03倍であった。なお、福井県選挙区と、原告

に属する富山県選挙区との較差は1.38倍、同 に属する石川県選挙区との較差は1.48倍であった。（以上乙1）

3 争点

(1) 本件定数配分規定が憲法に違反して無効か否か

- (2) 本件定数配分規定に違憲の瑕疵があっても、なお本件選挙を無効とするべきではないといえるか

4 争点に関する当事者の主張

- (1) 本件定数配分規定が憲法に違反して無効か否か

(原告らの主張)

ア 憲法は、主権者を国民と定めるとともに（前文1項1文後段、1条）、その主権を正当に選挙された国会における代表者を通じて行使するものとしている（前文1項1文前段）。両議院の議事は出席議員の過半数でこれを決する（56条2項）のであるから、国民（ないし有権者）の過半数の意思が出席議員の過半数の意思に反映されることが保障されなければならないというのが、これらの規定の帰結であり、人口比例選挙が大原則である。

非人口比例選挙では、全国民の半数未満が選出した国会議員が、全国会議員の過半数を占め、他方において、全国民の過半数が選出した国会議員が全国会議員の半数未満を占めるアンバランスが生じ得ることから、このような非人口比例選挙は、投票価値の平等からの乖離が合理的であることが明らかでない限り、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に違反する。そして、乖離の合理性の立証責任は被告らにある。

イ 被告らは、長年にわたる歴史を通じて一つの行政単位としての一体感が醸成されていることなどを理由として、都道府県単位の選挙制度に合理性がある旨の主張をするが、都道府県単位の選挙制度には合理性がない。すなわち、都道府県内においても人口の偏在を避けることができないから、都道府県単位の選挙制度では都道府県内の地域的少数者の意見を尊重し、反映することはできない。また、意見を尊重すべき少数者は、性的少数者、貧困にあえぐ少数者、障害者など様々な集団があるにもかかわらず、地域的少数者の意見のみをあえて尊重することに合理性はない。最高裁平成2

6年(行ツ)第155号、同第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、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体の見直しが必要と判示しており、全国を11ブロックに区割りするなどの制度を採用すれば、人口比例選挙を実現することは可能である。

ウ 平成26年大法廷判決は、従来の大法廷判決が、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、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているかといった判断枠組みを前提として審査を行ってきたと判示している。

しかしながら、上記②の判断基準は、憲法の平等の要求に反する状態の選挙又は区割り規定を憲法違反とはいえないと判断するものであるから、憲法98条1項の明文に正面から抵触するものであり、そのような判断は、同項の適用により無効というべきである。

エ 仮に、最高裁判例の理論に従い、上記②の判断基準を採るとしても、最高裁も、社会状況の変化等を踏まえ、選挙区間の較差の判断を厳格化しており、かつ、較差の大きさのみならず継続期間も考慮している。

そして、平成30年改正において較差の更なる是正を図る取組が大きな進展を見せているとはいえなかったにもかかわらず、国会は、その後何らの是正措置も講じなかった。令和4年6月8日に参議院改革協議会座長が参議院議長に対して提出した「参議院改革協議会報告書」においても、前々回協議会(平成25年設置)及び前回協議会(平成29年度設置)で継続審議された選挙制度改革について、各会派の具体案(選挙制度改革案)が提出されたことについての記述は一切ない。すなわち、同協議会において、全ての政党が選挙制度改革の実現に向けての具体案を議論することを怠っ

たのであるから、立法府の検討の過程において較差の是正を志向する姿勢は失われたものというべきである。

そうすると、最高裁判例の法理に照らしても、本件選挙当時において、本件定数配分規定は憲法に違反していたというべきである。

5 (被告らの主張)

原告らの主張は争う。

10 ア 憲法は、投票価値の平等を要求していると解されるが、同時に、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広範な裁量に委ねている。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、参議院の独自性に対する配慮のほか、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いる場合に限られる。

15 都道府県単位の選挙制度が憲法制定当時から国会の裁量権行使の有力な一態様として想定されていることなどを考慮すると、参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性がある。

20 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づき、国会に認められた参議院議員の選挙制度に関する立法裁量の範囲内で、合憲と判断された平成28年7月施行の参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」といい、他の年に施行された同選挙についてもこの例による。）時における選挙区間の投票価値の不均衡を、平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」という。）によって導入された合区に対する多数の強い反対意見もある中で、更なる是正を実現したものであり、これにより実現された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。

これに加えて、国会においては、参議院改革協議会が組織され、参議院の在り方や参議院選挙制度の改革等に関し、各会派の間で活発な議論が交わされ、参議院選挙制度の改革に関する議論を本件選挙後に継続することとされた。また、参議院憲法審査会においては、合区問題を中心に、各会派による意見交換や専門家からの意見聴取等が行われた。制度改革に様々な困難が伴うにもかかわらず、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向け、真剣な取組を継続している。

そうすると、本件選挙当時の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であったとはいえない。

イ 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合において、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えろといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきである。

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ろといえるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に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、前記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

ウ 本件選挙は、平成30年改正後の定数配分規定に基づいて施行され、本件定数配分規定における最大較差（人口）1対3.03及び本件選挙当日の最大較差1対3.03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、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。）により合憲と判断された令和元年選挙時の最大較差とほぼ同じものであったから、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るとはおよそ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憲法に違反する状態にまで至っていたことを認識し得たとはいえず、上記期間の始期が到来していたとはいえない。

よって、本件選挙までの期間に本件定数配分規定が改正されなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

(2) 本件定数配分規定に違憲の瑕疵があっても、なお本件選挙を無効とするべきではないといえるか

（原告らの主張）

最高裁昭和59年（行ツ）第339号同60年7月17日大法廷判決・民集39巻5号1100頁は、提訴された選挙が全選挙区の中の一つの選挙区のみであり、比例代表選挙が存在しなかったという事情の下で、利益の比較衡量により、違憲の選挙を有効とした事情判決をした。

しかし、本件においては、定足数を満たす比例代表選挙区の参議院議員1

00人が存在し、かつ、全45選挙区で各原告が提訴したという事情がある。
このような事情の下では、参議院の全45選挙区選挙につき違憲無効判決が
言い渡されても、定足数を満たす比例代表選挙により選出された議員が存在
するから、参議院は、国会活動を有効に行うことができる。

したがって、裁判所は、事情判決の法理に従って、利益の比較考慮をした
上で、本件選挙の無効判決をする義務を負うというべきである。

(被告らの主張)

原告らの主張は争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実、法令の制定経過等に関する公知の事実、当裁判所に顕著な事
実、証拠（後掲のもの）及び弁論の全趣旨によれば、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、憲法の制定を受けて、
その施行前に第1回参議院議員選挙を行うべく制定された法律である。同法
は、参議院議員選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人
と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県
の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その
選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする
選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数につ
いては、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めてい
ることに応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとな
るように配慮し、定数を偶数として各選挙区に2人ずつを割り当て、その余
を人口数の多い選挙区に対して6人ないし2人の範囲で人口に比例して割
り当てるという基準の下に、2人から8人まで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、昭和45年に

沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（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年法律第81号による公職選挙法の改正（昭和57年改正）により、参議院議員252人は各政党の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（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、さらに平成30年改正により、前記第2の2(2)のとおり、総定数が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、現在に至っている。

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間の最大較差は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7月に施行された通常選挙（平成4年選挙）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減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。

その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（平成18年改正）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から平成19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

そうしたところ、最高裁大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和54年(行ツ)第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において後記2(1)の基本

的な判断枠組みを示した後、平成4年選挙について、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、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、上記最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

(3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において
施行された通常選挙（平成22年選挙）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
5 数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年
にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、参議院議員の選挙であること自
体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見い
だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得る
こと等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続すること
10 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
の要求に応じていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、
それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状
15 態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至っ
たことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す選挙区間
における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態
にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定
する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体
20 の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が
生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

(4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法
の一部を改正する法律が成立し（平成24年法律第94号。以下「平成24
25 年改正法」という。）、同月26日に施行された。同法の内容は、平成25年
7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4
選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、平成28年に施行

される通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする旨の規定が置かれていた。

平成25年7月21日、平成24年改正後の定数配分規定の下での通常選挙が施行された(平成25年選挙)。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

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

(6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、平成26年大法院判決は、平成24年大法院判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するには足りないものであったと

いわざるを得ず、したがって、平成24年改正法による上記の措置を経た後も、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

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

上記①の改正案に係る法律案は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増加することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。

平成27年7月28日、上記①の改正案に係る公職選挙法の一部を改正する法律案が成立し(平成27年法律第60号)、同年11月5日に施行された(以下、同法による改正(平成27年改正)後、平成30年改正前の定数配

分規定を「本件旧定数配分規定」という。)。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。

- (8) 平成28年7月10日、本件旧定数配分規定の下で平成28年選挙が施行された。平成28年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差が3.08倍にまで縮小するに至ったこと、この改正は、前記の参議院選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができ、平成27年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めていること、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえることができること、そうすると、平成27年改正は、更なる較差の是正を指向するものと評価することができることなどの事情を総合すれば、平成28年選挙当時、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ものとはいえない旨判示した。

- (9) 平成28年選挙において合区の対象となった4県では、投票率が、島根県を除く3県で当時における過去最低となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県では全国最高となった。全国知事会、全国都道府県議会議員会、全国市長会、全国市議会議員会、全国町村長会及び全国町村議会議員会、

地方自治確立対策協議会（地方六団体）及び多くの地方公共団体が、都道府県が政治的単位として機能してきたこと、合区対象県で見られた投票率の低下や無効投票率の上昇などを踏まえて、合区創設の反対又は合区の早期解消及び都道府県単位の選挙区制の堅持を求める旨の決議や要望、意見等を繰り返し採決するなどした。

平成28年選挙後の平成29年2月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、各会派代表で構成され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検討を進めるために、各会派代表で構成される選挙制度に関する専門委員会（以下「専門委員会」という。）が設置された。

専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも一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ブロック選挙区とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。専門委員会は、平成30年5月7日、これらの協議結果についての報告書を参議院改革協議会に提出した。

同年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区選出議員について、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正による4県2合区は維持した上で、定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分し、比例代表選出議員について、定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案

が示された。その後、各会派代表者懇談会における協議等が行われたが、各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現行の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。

結局、同年7月11日、同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を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」についてその実現に努めるべきこと等を内容とする附帯決議がされた。

その後、同年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果、平成27年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2.985倍となった。

- (10) 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。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。

令和2年大法院判決は、立法府においては、今後も較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させず持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているとした上で、平成30年改正法につき、結果として選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2増する措置を講ずるにとどまっており、平成27年改正法の附則のような規定が設けられず、同法の審議においてされた附帯決議の中では選挙区間における較差の是正等について明確には言及されなかったのであって、立法府にお

いて上記取組が大きな進展を見せているとはいえないとした一方、参議院選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが選挙区間の最大較差を3.00倍（令和元年選挙当時）までは是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた上記較差を3.08倍（平成28年選挙当時）まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したといえることができるとし、また、参議院選挙制度改革に際しては、二院制の下で参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面があり、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたといえることはできないと判断した。

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

元年11月、令和2年7月、同年11月、令和3年7月、同年11月。乙28の7～14）及び全国町村議会議長会（令和元年11月、令和2年7月、同年11月、令和3年7月、同年11月。乙29の5～9）においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。

令和3年5月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、参議院の各会派から一人以上、合計14人の協議員で構成される参議院改革協議会が設置された。同協議会では、「参議院の在り方」、「参議院選挙制度」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」及び「デジタル化、オンライン審議」について協議等が行われ、令和4年6月8日、報告書が参議院議長に提出された。同報告書においては、上記協議の中で、「参議院の在り方」に関して、衆議院だけでは拾い上げることができない多様な民意を吸い上げて国政に反映させる役割が求められる、衆議院とは異なる独自性を発揮すべきであることに異論はなかった一方、参議院議員に地方代表的な性格を持たせるべきか否かにつき双方の意見があったとされ、「参議院選挙制度」に関して、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることに異論はなかった一方、選挙制度の枠組みにつき、各会派から、都道府県単位の選挙区を維持すべきであるとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてブロック選挙とすべきであるとの意見、比例代表選挙に一本化すべきであるとの意見等が述べられ、合区につき、合区の不合理を解消すべきであるとの意見が多かったが、合区による較差是正はやむを得ないとの意見等もあり、議員定数の見直しにつき、定数の増員及び減員それぞれの当否に双方の意見があったとされ、最後に、本件選挙後に次の協議会を設け、同協議会では、上記の議論を土台として、継続的な取組が求められる新たな選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を深めることを切望する旨が記載された（甲154、乙34）。

令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会においては、合区

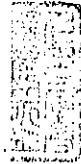
問題を中心として参議院選挙制度に関する意見交換等が行われ、各会派から、合区の解消を求める意見に加え、都道府県単位の選挙区を維持すべきであるとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてブロック選挙区とすべきであるが、少なくとも合区を解消する必要はないとの意見、比例代表を中心とした選挙とすべきであるとの意見等が表明された上、意見交換が行われるなどした（乙35の1・2）。

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

2 争点(1)（本件定数配分規定が憲法に違反して無効か否か）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と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



5 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される。

10 以上は、昭和58年大法院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院判決の趣旨とするところである。

15 (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いると解すべきである。

このことも、前記(1)と同様、累次の大法廷判決が基本的な立場として承認してきたところである。

- (3) 前記(1)のとおり、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであり、また、前記(2)のとおり、憲法が、国会の構成について二院制を採用し、衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨に鑑みれば、二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、昭和58年大法廷判決が長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げていた諸点につき、数十年間にもわたり5倍前後の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっている旨を指摘するとともに、都道府県を各選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように長期にわたり大きな較差が継続していた状況の下では、上記の都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎

付けるには足りなくなっていたとしたものである。しかし、この判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたことによるものにほかならず、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない。

もとより、参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはないというべきである（平成29年大法廷判決）。

(4) 既にみたとおり、本件旧定数配分規定に基づいて施行された平成28年選挙について、平成29年大法廷判決は、平成27年改正が、合区を行うことによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差を2.97倍（平成28年選挙当時は3.08倍）にまで縮小するに至ったのであること、この改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができること、平成27年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めていることなどを挙げた上で、以上のような事情を総合すれば、平成28年選挙当時、平成27年改正後の本件旧定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、

本件旧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した（前記1(8)）。

そして、令和2年大法廷判決も、平成30年改正法をもっ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持続していくための取組として大きな進展と捉えることはできないとしつつも、参議院選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが選挙区間の最大較差を3.00倍（令和元年選挙当時）までは是正しており、平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したということができるとし、参議院選挙制度改革の実現は漸進的にならざるを得ない面があり、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどと判示したものである（前記1(10)）。

- (5) 以上を前提として本件選挙について検討するに、平成29年大法廷判決は、立法府自身が、較差の更なる是正の必要性を認識し、引き続き選挙制度の抜本的な見直しを検討して必ず結論を得る旨の決意を表明したことにも言及して、本件旧定数配分規定が憲法に違反しないとしたものであり、令和2年大法廷判決も、本件旧定数配分規定の改正によって実現した選挙区間の最大較差の僅かな縮小それ自体を評価したのではなく、様々な議論、検討を経ることによって立法府が較差の是正を指向する姿勢を維持していることを示したことをも併せ評価して、本件定数配分規定が憲法に違反しないとしたものであり、その根底には、選挙区間の最大較差が約3倍に及んでいる現状は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に当たり得るとの認識があったものと解される。当裁判所も、平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決と同様に、上記の現状は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に当たり得るとするものである。

そして、既にみたとおり、選挙区間の投票価値の不均衡の推移をみると、

選挙区間の最大較差が3.00倍（令和元年選挙当時）から3.03倍（本件選挙当時）へと僅かではあるが拡大しただけではなく、例えば選挙区間の較差が3倍以上となる選挙区を見ると、令和元年選挙当時には宮城県選挙区のみであったものが、本件選挙当時には宮城県選挙区に加え、東京都選挙区及び神奈川県選挙区にも及び、当該3選挙区のエ選挙人数の合計は約2107万人（全有権者数の約20パーセント）にまで達した（争いのない事実）というのであるから、選挙区間の較差は、最大較差といういわば量の面でも、人口稠密地域を中心とする個々の有権者がより大きな較差を甘受せざるを得なくなったといういわば質の面でも拡大が続き、投票価値の不均衡が深刻化し続けていると認められる。

それにもかかわらず、令和元年選挙から本件選挙までの間、立法府は、較差の是正に向けた法改正を実現することができなかったのみならず、参議院改革協議会において、「参議院の在り方」、「参議院選挙制度」等の問題が取り上げられ、選挙制度の枠組みに関して、各会派から意見等が述べられ、協議がされたとはいうものの、そこで述べられた意見等は、結局のところは平成25年から平成26年にかけて既に議論されていた各会派等の意見と大同小異ということもできないではないものにとどまり、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もうかがわれず、参議院憲法審査会においても同様であったといわざるを得ない。

こうしてみると、参議院議員の選挙制度について様々な議論、協議を経たものの、合区の解消を強く望む意見が存在する中で容易に成案を得ることができないことや、参議院議員の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から、その実現が漸進的にならざるを得ない面があることといった、令和2年大法廷判決が指摘する困難を十分に考慮しても、令和元年選挙から本件選挙までの間に、立法府が、較差の是正を指向する姿勢を維持しているものと評価するに足る成果を挙げているということは困

難であり、遅くとも本件選挙時においては、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至っていたものと評価すべきである。

- 5 (6) この点に関し、原告らは、憲法56条2項、1条、前文1項1文前段は国民の過半数の意思が出席議員の過半数の意思に反映されることが保障される選挙制度を要求しているところ、これを充たすのは人口比例選挙しかなく、かつ、人口比例選挙を実質的に実現することは可能であるから、被告らが人口比例選挙を採り得ない合理的理由を主張立証しない限り、人口比例選挙を採らない選挙制度は違憲というべきであり、選挙区間の投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に当たるか否かを問うまでもない旨をも主張する。

しかしながら、既にみたとおり、憲法を審議した帝国議会は、これとほぼ時期を同じくして参議院議員選挙法を審議し、全国選出議員と地方選出議員とによって参議院を構成する選挙制度を定め、かつ、地方選出議員の各選挙区への配分を厳密な人口比例とはせず、その結果、選挙区間の最大較差は同法制定当時から2.62倍に達していたのである（なお、証拠（乙5）によると、審議の過程で、より一層人口比例に近づく配分方法があることが指摘されたが、この指摘は採用されなかったことも認められる。）。

20 そうすると、憲法は、一定程度の投票価値の不均衡を内在した選挙制度によって参議院議員を選出することを許容していたというべきであって、単に人口比例選挙ではないことの一事をもっては、選挙制度が憲法の想定する統治機構にそぐわないものということとはできない。

原告らの上記主張は、前記(5)において説示したところと同旨を述べる限度においてのみ、採用することができる。

- 25 (7) 他方で、被告らは、本件定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題を生ずる程度の不平等状態とはいえない旨を主張する

が、この主張を採用することができないことも、前記(5)において説示したとおりである。

- (8) もつとも、既にみたとおり、選挙区間の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達したとしても、定数配分規定が憲法に違反するに至るのは、その不均衡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限られるものと解するのが相当である。そして、問題となる選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきである（平成26年大法廷判決参照）。

これを本件選挙についてみると、既にみたとおり、元来、参議院議員の選挙制度の改革の実現は漸進的にならざるを得ない面がある。

現に、平成27年改正による較差の縮小に大きな寄与をした4県2合区についても、対象地域における有権者の参議院議員選挙に対する関心を著しく低下させる契機となった可能性を否定することができず、このことを憂いた地方六団体をはじめとする諸団体等が合区解消を繰り返し強く求める事態も生じている。有権者の選挙に対する関心の維持向上は、民主主義社会の重要な基盤であって、これに投票価値の不均衡の是正が優越するものと一概にいうことはできないのであるから、立法府において、有権者の選挙に対する関心を損なうことなく投票価値の不均衡を是正する方策を見出し、見出した方策について有権者の理解を得るための説明をしようとすれば、相応の時間を要することは明らかである。

そうすると、仮に立法府が令和元年選挙後のしかるべき時期に較差の是正に向けた合理的な努力を開始したとしても、本件選挙の施行までに投票価値の不均衡を違憲の問題が生じない程度にまで改善することができたものとは認められないから、本件選挙時においては、国会における是正の実現に向けた取組のために必要な期間が経過していたとはいえない。

実際には、立法府が較差の是正を指向する姿勢を維持しているものと評価するに足りる成果を挙げているということは困難であることは、前記(5)において説示したとおりであるが、このことは上記の判断を左右しない。

(9) この点に関する原告らの主張は、投票価値の不均衡が違憲の問題を生ずる程度の不平等状態に達していれば、定数配分規定は直ちに違憲の瑕疵を帯びるものと解すべきである旨を含むものと解されるが、これを採用することができないことは、累次の最高裁判例を引用して説示したとおりである。

3 以上のとおりであるから、その余の争点について判断するまでもなく、本件選挙が違憲であるということとはできない。

第4 結論

以上によれば、争点(2)について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないから、これをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判長裁判官

吉田尚弘

裁判官

加藤靖

裁判官

平野剛快



(別紙 1)

原告ら代理人目録

原告ら訴訟代理人弁護士

同

同

同

同

同

同

升 永 英 俊

久保利 英 明

小 川 尚 史

井 上 拓

田 島 明 音

柴 田 佳 樹

伊 藤 真

(別紙 2)

被告ら代理人目録

富山県選挙管理委員会指定代理人

同

同

石川県選挙管理委員会指定代理人

同

同

同

福井県選挙管理委員会指定代理人

同

同

上記 3 名指定代理人

同

同

同

同

同

同

同

滑 川 哲 宏

太 田 賢 志

山 田 明 知

山 本 一 彦

出 村 久 志

坪 田 真 一

大 原 真 也

北 畑 茂 和

増 田 俊 介

渡 邊 文 平

西 村 康 夫

長 尾 武 明

橋 本 一 孝

五十嵐 亜 実

河 合 由 貴

津久井 文 夫

安 宅 健 志

北 瀬 拓 也

参議院選挙区別 定数、議員1人当たり人口、較差
(第26回通常選挙 当日有権者数)

	選挙区名	第26回通常選挙 当日有権者数	議員定数	議員1人 当たり人口	較差
1	北海道	4,465,577	6	744,263	2,344
2	青森県	1,073,060	2	536,530	1,690
3	岩手県	1,034,059	2	517,030	1,628
4	宮城県	1,921,486	2	960,743	3,025
5	秋田県	833,368	2	416,684	1,312
6	山形県	899,997	2	449,999	1,417
7	福島県	1,564,668	2	782,334	2,464
8	茨城県	2,409,541	4	602,385	1,897
9	栃木県	1,620,720	2	810,360	2,552
10	群馬県	1,608,605	2	804,303	2,533
11	埼玉県	6,146,072	8	768,259	2,419
12	千葉県	5,261,370	6	876,895	2,761
13	東京都	11,454,822	12	954,569	3,006
14	神奈川県	7,696,783	8	962,098	3,030
15	新潟県	1,866,525	2	933,263	2,939
16	富山県	875,460	2	437,730	1,378
17	石川県	941,362	2	470,681	1,482
18	福井県	635,127	2	317,564	1,000
19	山梨県	684,292	2	342,146	1,077
20	長野県	1,721,369	2	860,685	2,710
21	岐阜県	1,646,587	2	823,294	2,593
22	静岡県	3,037,295	4	759,324	2,391
23	愛知県	6,113,878	8	764,235	2,407
24	三重県	1,473,183	2	736,592	2,320
25	滋賀県	1,154,141	2	577,071	1,817
26	京都府	2,094,931	4	523,733	1,649
27	大阪府	7,299,848	8	912,481	2,873
28	兵庫県	4,558,268	6	759,711	2,392
29	奈良県	1,129,608	2	564,804	1,779
30	和歌山県	796,272	2	398,136	1,254
31	鳥取県・島根県	1,019,771	2	509,886	1,606
32	岡山県	1,562,505	2	781,253	2,460
33	広島県	2,313,406	4	578,352	1,821
34	山口県	1,132,957	2	566,479	1,784
35	徳島県・高知県	1,213,323	2	606,662	1,910
36	香川県	808,630	2	404,315	1,273
37	愛媛県	1,135,046	2	567,523	1,787
38	福岡県	4,221,251	6	703,542	2,215
39	佐賀県	672,782	2	336,391	1,059
40	長崎県	1,107,592	2	553,796	1,744
41	熊本県	1,450,229	2	725,115	2,283
42	大分県	950,511	2	475,256	1,497
43	宮崎県	898,598	2	449,299	1,415
44	鹿児島県	1,337,184	2	668,592	2,105
45	沖縄県	1,177,144	2	588,572	1,853
	計	105,019,203	148	709,589	

最大較差 3,030
神奈川県 962,098
福井県 317,564

これは正本である。

令和4年11月10日

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判所書記官 道下さつ



令和4年11月11日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

令和4年（行ケ）第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月26日

判 決

5	福岡市						
	原	告					
	佐賀県						
	原	告					
	長崎市						
10	原	告					
	熊本市						
	原	告					
	大分県						
	原	告					
15	前記5名訴訟代理人弁護士	升	永	英	俊		
	同	久	保	利	英	明	
	同	伊	藤			真	
	同	平	井	孝	典		
	福岡市博多区東公園7番7号						
20	被	告	福岡県選挙管理委員会				
	同代表者委員長		藤井克巳				
	佐賀市城内一丁目1番59号						
	被	告	佐賀県選挙管理委員会				
	同代表者委員長		大川正二郎				
25	長崎市尾上町3番1号						
	被	告	長崎県選挙管理委員会				

同 代 表 者 委 員 長 葺 本 昭 晴
熊本市中央区水前寺六丁目18番1号

被 告 熊 本 県 選 挙 管 理 委 員 会

同 代 表 者 委 員 長 松 永 榮 治
大分市大手町3丁目1番1号

被 告 大 分 県 選 挙 管 理 委 員 会

同 代 表 者 委 員 長 一 木 俊 廣

前 記 5 名 指 定 代 理 人 栗 田 正 紀

同 岩 田 淳 之

同 永 井 晋 哉

同 井 垣 成 一

同 久 保 幸 子

同 石 丸 智 子

同 光 延 梨 恵 子

同 辻 晴 香

同 下 川 琴 江

同 高 山 美 咲

被告福岡県選挙管理委員会指定代理人 後 藤 元

同 佐 藤 嘉 洋

同 稻 富 靖 治

同 浜 崎 淳 一 郎

被告佐賀県選挙管理委員会指定代理人 横 田 英 治

同 竹 村 隆

同 田 口 仁

被告長崎県選挙管理委員会指定代理人 大 塚 英 樹

同 小 橋 和 則

同	阿 比 留	一	興
同	中 村	勇	大
同	豊 増	春	香
同	太 田 尾	隼	平
被告熊本県選挙管理委員会指定代理人	坂 野	定	則
同	竹 田		健
同	梶 原	賢	吾
同	田 原	康	成
被告大分県選挙管理委員会指定代理人	曾 根 田	英	雄
同	後 藤		亮
同	木 付	浩	介
同	安 達	忠	男
同	東	大	貴

主 文

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

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 原告

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の福岡県選挙区における選挙を無効とする。

2 原告

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の佐賀県選挙区における選挙を無効とする。

3 原告

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の長崎県選挙

区における選挙を無効とする。

4 原告

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の熊本県選挙区における選挙を無効とする。

5 原告

令和4年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の大分県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

1 本件は、令和4年7月10日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、福岡県選挙区、佐賀県選挙区、長崎県選挙区、熊本県選挙区及び大分県選挙区の各選挙人である原告らが、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2を含め、「定数配分規定」といい、本件選挙に適用される議員定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙のうち前記各選挙区における選挙（以下「本件各選挙区選挙」という。）も無効であると主張して提起した、公職選挙法204条による選挙無効訴訟である。

2 前提事実

後掲各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) 当事者

原告〇〇は福岡県選挙区の、原告〇〇は佐賀県選挙区の、原告〇〇は長崎県選挙区の、原告〇〇は熊本選挙区の、原告〇〇は大分県選挙区の各選挙人である。

被告らは前記各選挙区の選挙管理委員会である。

(2) 本件選挙の概要

ア 本件選挙は、公職選挙法14条1項、別表第三の選挙区及び議員定数の

定め（本件定数配分規定）に従い、令和4年7月10日に施行された。

イ 本件選挙施行日における参議院の定数は248人であり、うち148人が選挙区選出議員であり、100人が比例代表区選出議員であった。

ウ 本件選挙において、選挙当時の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は、3.03（以下、較差に関する数値は全て概数である。）であり、福岡県選挙区は2.22、佐賀県選挙区は1.06、長崎県選挙区は1.74、熊本県選挙区は2.28、大分県選挙区は1.50であった。（乙1）

(3) 本件選挙までの定数配分規定の改正の経緯等

ア 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることに応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、前記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後に沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、前記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員252人

は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。

イ 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。）が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。

最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和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、後記ケ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、前記の状態に至っ
ていたとはいえない旨判示した（最高裁平成10年9月2日大法廷判決・
民集52巻6号1373頁、最高裁平成12年9月6日大法廷判決・民
集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定
の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定
の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判
所大法廷は、前記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示するこ
となく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至ってい
たとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成16年1月14日大法廷
判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成18年10月4日大法廷判決
・民集60巻8号2696頁、最高裁平成21年9月30日大法廷判決
・民集63巻7号1520頁）。もともと、これらの最高裁大法廷判決
においては、選挙区間の最大較差が5倍前後で推移する中で、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。

ウ 平成22年7月11日、通常選挙（以下「平成22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5.00倍であった。

最高裁平成24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357
頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）は、結論において同選挙
当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとした
ものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、参議院議員の
選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと
解すべき理由は見いだし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有
する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の

大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはい
えなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増や
す方法を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
5 や著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成1
8年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正
が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総
合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す選挙区間における投票価値
の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判
10 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
生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

エ 平成24年11月16日、公職選挙法の一部を改正する法律（平成24
15 年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月2
6日に施行された。同法は、平成25年7月に施行される通常選挙に向け
た改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減すること
などを内容とするものであり、その附則には、同28年に施行される通常
選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、
20 結論を得るものとする旨の規定が置かれていた。

オ 平成25年7月21日、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25年9月、参議院において、平成28年の通常選挙に向けた参議
院選挙制度改革について協議するため、選挙制度の改革に関する検討会
25 の下に選挙制度協議会が設置され、平成26年4月には、合区を含む座
長案が示されたが、各会派の意見が一致せず、同年12月26日、各会

派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。

このような協議がなされている中で、最高裁平成26年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）は、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については前記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ず、したがって、同法による前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前記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

カ 選挙制度の改革に関する検討会は、前記オの報告書を受けて協議したが、各会派が一致する結論を得られず、各会派において法案化作業を行うこととされた。その結果、各会派の意見は、4県2合区を含む10増10減の改正案と、20県10合区による12増12減の改正案とにおおむね集約され、平成27年7月23日、これら各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出され、同月28日、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」といい、この改正を「平成27年改正」という。）が成立して、同年11月5日に施行された。同法は、前者の意見に基づく改正案に係るものであり、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島

県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。平成27年改正により、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。

キ 平成28年7月10日、通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

最高裁平成29年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定しており、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲

の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえ、同規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないとした。

ク 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、投票率が当時における過去最低となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県では全国最高となった。全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会も、合区の早急な解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等がされた。

平成29年2月に、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する選挙制度に関する専門委員会が設けられた。同委員会は、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した上で、選挙区を都道府県単位とすること、一部合区を含む都道府県単位とすること、又は選挙区の単位を都道府県より広域の選挙区（ブロック選挙区）とすることの各案や、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む選挙制度の在り方等を議論したが、議論の上で示された各会派の意見の内容は、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った。同委員会は、平成30年5月、前記協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。

同年6月、前記協議会において、自由民主党が、選挙区の単位を都道府県とし、平成27年改正による4県2合区は維持し、選挙区選出議員の定数を2人増員すること等を内容とする案を示したが、各会派間の意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、

参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなつて、前記自由民主党の案と他の案とが提出され、同年7月、同委員会において、前記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」という附帯決議がされた。

平成30年7月18日、前記法律案どおりの公職選挙法の一部を改正する法律（平成30年法律第75号。以下「平成30年改正法」といい、この改正を「平成30年改正」という。）が成立し、同年10月25日に施行された。同法は、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合区を維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分すること、比例代表選出議員の定数を4人増員するとともに、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入することなどを内容とするものであった。平成30年改正により、平成27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2.99倍となった。なお、平成30年改正法には参議院議員選挙制度の見直しに関する附則はなかった。

令和元年7月21日、平成30年改正後の定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「前回選挙」という。）が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。投票率は約48.8%（平成28年選挙は約54.7%）で、合区の対象となった県では、高知県が約46.34%で前回選挙を上回ったが、徳島県は約38.59%、鳥取県は約49.98%、島根県は約54.04%と、いずれも前回選挙を下回り、徳島県は全国最低であった。（乙4の2）

最高裁令和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。)は、前回選挙につき、要旨以下のとおり判示した。

参議院議員の選挙制度の仕組みは、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)とに分け、前者については全国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
るが、社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動
の結果、前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、定数
配分規定が憲法に違反する状態に至るものと解するべきであり、累次の
大法廷判決の趣旨とするこの基本的な判断枠組みを変更する必要はない。
平成30年改正法は、総定数を増やした上で、選挙区選出議員について
は、平成27年改正による4県2合区を維持したまま、埼玉県選挙区を
2人増員することを内容とするものであり、この合区は、総定数を大幅
に増やす方法を採用することにも制約があった中、半数改選という憲法上の
要請を踏まえて各選挙区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を
縮小することを可能とするものであったが、その対象となった県におけ
る投票率の低下及び無効投票率の上昇と合区との関連性を指摘し、その
解消を強く望む意見も存在した。このような状況の下、平成28年選挙
施行後、参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に関する専門委員
会において、一票の較差、選挙制度の枠組み、議員定数の在り方、選挙
区の枠組み等について議論が行われ、合区制度の是非や、都道府県を単
位とする選挙区に代えてブロック選挙区を導入すること等の見直し案に
ついて幅広く議論が行われたが、各会派の意見の隔たりは大きく、一

致する結論を得ることができないまま、平成30年改正法が成立した。
同改正法の内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては1選挙区の
定数を2人増員する措置を講ずるにとどまり、同法には、平成27年改
正法附則7条（前記カ）のような規定が設けられておらず、平成30年
改正法の審議において、参議院選挙制度改革について憲法の趣旨にのっ
とり引き続き検討する旨述べる附帯決議がされたが、その中では選挙区
間における較差の是正等について明確には言及されていない。憲法の趣
旨等（後記第3の2(1)参照）との調和の下に投票価値の平等が実現され
るべきことは平成29年大法廷判決等でも指摘されているのであるから、
立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中
で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続し
ていくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求
められているところ、平成30年改正においてこうした取組が大きな進
展を見せているとはいえない。しかし、平成30年改正は、参議院議員
の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得るこ
とができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持し
て僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で
推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法に
おける方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、ま
た、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕
組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要がある
など、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸
進的にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程にお
いて較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはでき
ない。以上のような事情を総合すれば、本件選挙当時、平成30年改正
法施行後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均

衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

(4) 定数配分規定改正に関する前回選挙後の状況等

ア 平成27年改正以降、全国知事会等や、中国地方や四国地方の地方公共団体の首長等から合区の解消を求める決議ないし提案が続いていたが、前回選挙後も合区の解消を求める決議ないし提案が続いた。合区の対象である鳥取県、島根県、徳島県及び高知県の各知事は、令和元年7月23日、憲法改正などによる合区の解消を求める緊急共同声明を発出し、全国知事会は、同月24日、令和の新たな時代を迎え、地方の多様な意見が国政でしっかりと反映されるよう、引き続き、最高裁の判例を踏まえ、十分な国民的議論のもとで憲法改正等の抜本的対応により、合区の確実な解消を強く求める意見を表明する決議をした。その後、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会、中国地方知事会、四国四県町村会及び町村議会議長会等は、合区の解消を求める決議ないし決定をしたほか、合区の対象となった4県が所在する中国地方及び四国地方の地方公共団体の知事又は議会、知事又は議会の議長により構成される団体を中心に、合区の解消を求める決議ないし提案が続いた。（乙24の7、乙25の7、乙26の4、乙27の7、乙28の8、乙29の5、乙31の2・236～259）

イ 令和3年5月14日、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、参議院改革協議会が設置され、同月から令和4年6月まで、合計13回にわたり、各会派からなる14名の協議員により、参議院の在り方、参議院議員選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する検討が行われた。参議院議員選挙制度の改革に関しては、参考人から意見や提言を聴取したほか、各協議員間で意見交換が重ねられた。議論の中で、

投票価値の平等を最大限に尊重すべきであることに異論は出なかったが、現行制度を維持するとの意見、完全比例区制を導入するとの意見、都道府県選挙制をブロック制に移行するとの意見等が出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。

5 参議院改革協議会は、令和4年6月8日、論点に関する議論を整理した参議院改革協議会報告書を取りまとめて参議院議長に提出した。同報告書においては、参議院制度に関し、本件選挙後、新たな会派構成の下で、議長に各会派の協議の場を設けた上で、次の協議会に引き継ぐものとし、次期協議会では、本協議会での議論を土台として、継続的な取組が求められる新たな参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を深めていくことを切望するものとされ、議論を継続することが確認されたが、具体的な選挙制度の改革案が取りまとめられることはなく、各会派の具体的な選挙制度の改革案も示されなかった。（甲154、乙34）

15 ウ 令和4年5月及び6月に開催された参議院憲法審査会において、参議院選挙制度に関し、合区問題を中心として、参考人から意見を聴取するとともに、各会派による意見交換が行われた。この場においても、各会派から、合区の解消を求める意見に加え、全国11ブロックに分けた大選挙区制の導入を求める意見、比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見などが述べられ、二院制を採用した憲法の趣旨を踏まえ、い

20 かなる具体的な選挙制度によって、その趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させるかについて議論が行われたが、成案を得るには至らなかった。（乙35の1・2）

(5) 本件選挙の施行

25 前回選挙以降定数配分規定の改正が行われないうち、令和4年7月11日、平成30年改正による本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙である本

件選挙が施行された。本件選挙当日における最大較差は1対3.03であった。

全国の投票率は約52.05%で、前回選挙の約48.80%を上回った。合区対象県では、徳島県が約45.72%、鳥取県が約48.93%、島根県が約56.27%、高知県が約47.36%で、徳島県は全国最低であった。また、無効投票率は、全国平均が約2.71%、鳥取県が約3.94%、島根県が約2.76%、徳島県が約3.41%、高知県が約3.65%であった。(乙2)

3 争点及び当事者の主張

(1) 本件選挙時点で投票価値の著しい不平等状態が生じていたか否か (原告らの主張)

本件選挙時点で、本件定数配分規定は、憲法の要求する人口比例選挙に反して違憲であり、少なくとも同規定によ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。

ア 憲法56条2項、1条、前文1項1文後段、前文1項1文前段は、人口比例選挙を要求している。

国民主権(憲法1条、前文1項1文後段)の下、国民は、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は、主権を有する国民を代表し(憲法前文1項1文前段)、両議院の議事は、出席議員の過半数でこれを決する(憲法56条2項)。これらの規定は、両議院の議事が、正当な選挙により、出席議員の過半数で按分される主権を有する全国民から選出される各院の出席議員の過半数により決定することを求めている。しかるところ、人口比例選挙の下では、各院の出席議員の過半数が、出席議員の過半数の比率の全国民から選出されることが保障されるが、非人口比例選挙の下では、全人口の半数未満から過半数の議員が選出されることがあり得るから、これが保障されない。非人口比例選挙の下での国家は、主

権を有する全国民の過半数から選出された全国会議員の半数未満の投票が、全国民の半数未満から選出された全国会議員の過半数の投票に劣後することが起こり得るので、国民主権国家ではなく、国会議員主権国家である。

そして、本件定数配分規定により施行された本件選挙における選挙区間の最大較差は3.03倍に達していたのであるから、本件定数配分規定は、
5 本件選挙時点で、全体として、憲法の要求する人口比例選挙に反し、違憲である。

イ 本件選挙の違法性の判断の基準時は、本件選挙の施行日である。

最高裁昭和51年4月14日大法院判決・民集30巻3号223頁は、
10 昭和47年12月10日施行の衆議院議員選挙について、未施行であった昭和50年法律第63号による改正を考慮せずに、当該選挙が違法である旨判示しており、この判断は、先例として拘束力を有する。令和2年大法院判決は、立法府の検討過程において較差を指向する姿勢が失われるに至っていないことを、投票価値の不均衡が著しい不平等状態には至っていないことの根拠として挙げているが、これは、前回選挙より後の選挙に適用
15 される法律が立法される可能性があるという、前回選挙後の事情を考慮したものであって、そもそも不当であるし、判例変更であることを明示せず、かつ、説得的理由を付していないから、判例変更の仕方としても不当である。

ウ 令和2年大法院判決が示した判断基準によっても、本件定数配分規定によ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。

本件選挙の時点では、立法府において、較差の是正を指向する姿勢は失われていた。すなわち、令和3年から令和4年にかけて、改憲派の各政党
25 にとって、憲法改正が具体的な問題として視野に入るようになり、改憲反対派の各政党にとっても、参議院選挙で全議席の3分の1を占める見通し

が立たず、憲法改正の国会発議が成立し得る政治状況が生じており、投票価値の不均衡の問題も、改憲によって対応することが可能であるという考え方が生じていた。このような状況の下で、参議院は、令和3年5月に参議院改革協議会を設置したものの、いずれの政党も具体的な改革案を作成せず、具体的な選挙制度の改革案に関する議論を怠り、各会派ないし各政党の具体的な選挙制度改革案が提示されたことはなかった。

エ 投票価値の平等からのかい離が合理的であることの立証責任は、被告らが負う。

(被告らの主張)

本件選挙時点で、本件定数配分規定による投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない。

ア 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ものである。国会が定めた具体的な選挙制度がその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定限度譲歩することが求められることとなっても、違憲状態にはならない。

都道府県単位の選挙制度は、憲法制定当時から参議院議員の選挙制度における国会の裁量権行使の一態様として想定されており、都市と地方との格差が顕著なものとなった今日の社会状況の下では、重要性が格段に高まっている。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おり、選挙制度の決定に際し、国会が考慮することができる基本的な要素の一つである。また、選挙区割りの決定に際し、既に存在する行政区画を考慮することにより、選挙区割りの恣意性（いわゆるゲリマンダーの弊害）を避けることにも資する。そして、衆議院の小選挙区制度においては、1人別

枠方式が廃止され、厳格な人口比率に基づく選挙制度が取られているところ、参議院において都道府県単位を原則とする選挙制度が維持されることにより、両議院の選挙制度全体として、地方公共団体の種類や特色を踏まえた多角的な民意の反映が可能となり、二院制を採用した趣旨にも沿うといえる。さらに、人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、山間部等のいわゆる過疎地域を含む地域に住む少数者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もまた、国会において考慮し得る政策的目的ないし理由となる。

イ 本件定数配分規定の合憲性の判断に当たり、立法府の検討過程において較差を指向する姿勢が失われるに至っていないことを考慮すべきではないとの原告らの主張は争う。

ウ 平成27年改正により合区が創設されるなどした結果、選挙区間における人口の最大較差は2.97倍となり、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消された。そして、平成30年改正法は、平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を2人増員するものであり、これにより選挙区間における人口の最大較差は2.99倍に縮小した。平成30年改正は、国会において正当に考慮し得る政策的目的ないし理由に基づき国会に認められた立法裁量の範囲内で、合憲と判断された平成28年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであり、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時においても維持されていた。

参議院は、憲法上、3年ごとに半数が改選されるものとされているから、選挙区ごとの定数を偶数配分しており、衆議院と比べて選挙制度の改革に様々な制約が存在する。そうした中で、立法府は、平成27年改正により一部の選挙区で合区を導入したが、合区の対象となった県相互間の

課題や利害等が一致するとは限らず、前回選挙及び本件選挙においては、合区の対象となった県の多くで投票率の低下が見られるなど、合区の導入による弊害が指摘されており、反対意見が根強く存在する。

しかし、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付すなどしている。

また、令和2年大法廷判決後も、参議院改革協議会が組織されて参議院選挙制度の改革に関する議論を行い、本件選挙後も議論を継続することを確認しているほか、参議院憲法審査会においても、合区問題を中心に、各会派による意見交換や専門家からの意見聴取等が行われている。選挙制度の改革には様々な困難が伴うにもかかわらず、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向け、真摯な取組を継続している。

エ 本件定数配分規定は、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、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た場合に初めて違憲となる。

(2) 投票価値の著しい不平等状態が生じたとして、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

(原告らの主張)

本件定数配分規定が人口比例選挙に反し、あるいは少なくとも、当該規定による投票価値の不均衡が著しい不平等状態に至った以上、その是正に関する国会の裁量権を論ずるまでもなく、憲法98条1項により違憲である。

また、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いことが国会の裁量権の限界を超える場合に違憲になると解したとしても、前記(1)(原告らの主張)ウのとおり、本件で

は、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たことが明らかであって、国会が是正措置を講じないことは国会の裁量権の限界を超えている。

(被告らの主張)

5 本件定数配分規定による投票価値の不均衡が著しい不平等状態に至ったとしても、同規定が直ちに違憲となるものではなく、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等となったことを認識し得た時期を基準として、国会が是正措置をとらなかったことが国会の裁量権の限界を超えた場合に初めて違憲となる。

10 合区を導入するなどした平成27年改正により、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の不平等状態は解消されており、同改正後に施行された平成28年選挙につき、平成29年大法廷判決は、定数配分規定が違憲状態にはない旨判示した。平成30年改正後の定数配分規定の下で施行された前回選挙についても、令和2年大法廷判決は、定数配分規定
15 が違憲状態にはない旨判示した。本件選挙は、平成30年改正後の定数配分規定に基づいて施行されたが、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁判決において合憲とされた選挙区間の最大較差を大幅に下回り、合憲と判断された前回選挙時の最大較差とほぼ同じであったのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っ
20 ているとは考え難い状況であった。これらの事実によれば、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とは認められず、国会における是正の実現に向けた取組みが裁量権の行使の限界を超えるものとも認められない。

(3) 事情判決の当否

25 (原告らの主張)

本件定数配分規定が違憲である以上、本件各選挙区選挙は無効である。本

件において事情判決の法理は妥当しない。

本件選挙の無効判決により選挙区選出の参議院議員の地位が失われる場合でも、判決の効力は遡及しない上、本件選挙については全45選挙区で各原告が選挙無効訴訟を提起しており、選挙区ごとに地位の帰すうが異なることはないし、比例代表選挙により選出された100人の参議院議員が存在し、参議院の定足数を満たすから、参議院における国会活動は有効に行うことができる。このように、本件選挙の無効判決が言い渡されても、社会的混乱や不都合は生じないから、本件において事情判決の法理は妥当しない。

(被告らの主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

1 憲法14条1項が法の下での平等を定めていること等に鑑みると、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。他方で、憲法43条2項、47条が、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旨を規定していることに鑑みると、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の選挙制度の具体的な仕組みについて、法律で定めるものとし、国会の裁量に委ねているものと解される。これらの諸規定によれば、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、それゆえ、国会が具体的に定めたところがある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

5 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。参議院議員の選挙制度の仕組み（前記第2の2(3)ア）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
10 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
15 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、社会的、経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動の結果、前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
20 ものと解するのが相当である（令和2年大法廷判決参照）。

原告らは、憲法56条2項、1条、前文1項1文後段、前文1項1文前段が人口比例選挙を要求しており、これに反する選挙は違憲である旨主張するが、前記のとおり、憲法43条2項、47条が、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これを法律で定めるものとし、それ以上の
25 具体的な定めを置いていないことからすれば、原告らが指摘する諸規定によっても、憲法が、投票価値の平等以外の要素を考慮することを否定するものと解することとはできない。また、投票価値の平等からのかい離が認められる場合でも、それが合理的であることの立証責任を被告らが負うものとは解されないことは、前記説示から明らかである。

25 2 争点(1)（本件選挙時点で投票価値の著しい不平等状態が生じていたか否か）

(1) 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、前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。¹⁰

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。¹⁵²⁰

- (2) 参議院議員選挙法制定当時2.62倍であった選挙区間の最大較差は、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年選挙当時6.59倍に達し、平成6年改正、平成12年改正及び平成18年改正が行われたが、平成7年から平成19年までに施行された通常選挙における選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。²⁵

昭和58年大法廷判決から平成21年大法廷判決までの累次の大法廷判決は、各選挙につきいずれも違憲ではない旨判示した（ただし、平成8年大法廷判決では、平成4年選挙について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていた旨判示した。）が、前記の最大較差を前提に、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。

そして、選挙当時の選挙区間の最大較差が5.00倍であった平成22年選挙について、平成24年大法廷判決は、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし、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ことなどを指摘して、同選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった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前記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

また、平成26年大法廷判決は、選挙区間の最大較差が4.77倍であった平成25年選挙について、平成24年改正法による前記4増4減の措置を経た後も、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前記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

その後、平成29年大法廷判決は、合区を創設するなどした平成27年改

正法の下で施行され、選挙区間の最大較差が3.08倍に縮小した平成28年選挙につき、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した。ただし、同大法廷判決は、平成27年改正法を、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものとして積極的に評価し、また、投票価値の不均衡が著しい不平等状態にあったとはいえないことの根拠として、同改正法の附則が、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定していることをも挙げている。したがって、平成29年大法廷判決は、上記の最大較差の数値をもって直ちに、平成27年改正の時点で投票価値の不均衡による著しい不平等状態が解消され、立法府において較差の更なる是正を図る取組を続ける必要性がなくなったと判断したのではなく、是正の対象となる較差がなお存在することを前提に、立法府において次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しに関する検討を行い必ず結論を得るとしたことも考慮して、投票価値の不均衡が著しい不平等状態にあったとはいえないと判断したものと解される。

また、令和2年大法廷判決は、合区を維持しつつ埼玉県選挙区の定数を増加した平成30年改正の下で施行され、選挙区間の最大較差が2.99倍に縮小した前回選挙につき、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はいえない旨判示した。同判決は、平成27年改正法附則7条にいう選挙制度の抜本的な見直しに関する結論が得られたとは認め難い状況下において、立法府においては、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているが、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旨を指摘している。これは、平成29年大法廷判決が、平成27年改正法附則7条における、投票価値の較差の更な

る是正に向けての方向性と立法府の決意及び再び大きな較差を生じさせることのないようにするための配慮をもって、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が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったことを否定する根拠の一部としたにもかかわらず、平成30年改正の内容及び同改正に至る立法府の取組が、このような方向性、決意及び配慮に照らして満足すべきものでないと評価したものというべきである。令和2年大法廷判決は、平成30年改正について、様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持し僅かながら較差を是正したことを、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価し、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し、実現は漸進的にならざるを得ない面があることなどを挙げて、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たが、投票価値の平等という問題の性質と前記附則7条の内容に照らし、同条にいう抜本的な見直しについて結論を得る時期が、同条が設定した平成31年通常選挙という目標から大きくかい離することは、令和2年大法廷判決の前記判示を前提としても、認め難いと解される。

そうすると、本件選挙において、前回選挙から較差が有意に縮小して投票価値の不均衡による著しい不平等状態が改善されておらず、かつ、前回選挙以降立法府において較差の更なる是正及びその持続のための取組が進展したと認められないのであれば、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態の存在を否定することはできない。

(3) 前回選挙後、令和3年5月14日に参議院改革協議会が設置され、同月から令和4年6月までの間、参議院議員選挙制度の改革等に関する議論が重ねられたが、最終的に各会派の意見が一致せず、同月取りまとめられた報告書においても、本件選挙後、参議院議員選挙制度の在り方や参議院の組織及び

運営について協議を開始するものとされただけで、具体的な選挙制度の改革案の取りまとめはされず、本件選挙は前回選挙と同じく平成30年改正法に基づいて実施された。なお、前記協議会において各会派の具体的な選挙制度の改革案が示されることもなかった。また、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いて、合区問題を中心に、参考人の意見聴取が行われたほか、各会派による意見交換が行われたが、各会派の意見の内容についての具体的な議論がなされたとはいえず、結果的に成案を得るには至っておらず、これをもって投票価値の較差の是正に向けた取組として特段の進展があったということとはできない。

このような事実を前提とすると、本件選挙時点で、投票価値の較差の是正に向けた具体的な選挙制度改革の方向性が示されている状況にあったとはいえない。そして、令和元年7月の前回選挙から令和4年7月の本件選挙までの間、定数配分規定の改正は行われず、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施行され、選挙日における選挙区間の最大較差は3.03倍と、前回選挙からは是正されず、かえってわずかながら拡大した。

前記のとおり、平成27年改正法においては、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直して合区が創設され、選挙区間の最大較差が3.08倍まで縮小し、かつ、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨の附則が置かれていたこと、平成30年改正法においても、合区を維持しつつ埼玉県選挙区の定員を増加し、最大較差は3.00倍となり、わずかではあるが較差の是正が図られ、平成30年改正の審議において、参議院選挙制度改革について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨の附帯決議がされていたこととの比較において、前回選挙以降の立法府における取組は、選挙制度の仕組みの抜本的見直しも、較差を是正するための定数配分規定の改正（部分的なものを含め）も行われ

ないというものであり、また、今後も参議院の選挙制度改革の議論が続けられることは見込まれるとはいえ、改革の方向性も特段示されていないといわざるを得ない。したがって、前回選挙以後の取組がそれ以前の取組から進展したとはいえ、むしろ、投票価値の較差を是正する指向は後退したと評価せざるを得ない。

(4) 令和2年大法院判決も指摘するとおり、参議院選挙制度改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。また、合区に関しては、全国知事会のほか、合区の対象となった県が所在する中国地方や四国地方の地方公共団体の知事ないし議会等を中心に、反対意見が強く出されている状況にある。

しかし、選挙制度に関する立法府の裁量を前提としても、今後も不断に人口変動が生じる中で、立法府における較差の是正に向けた取組に無制限の時間的猶予が認められるとは解されない。そして、前記のとおり、平成27年改正法附則7条が平成31年選挙に向けて、較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、必ず結論を得ると定めたことに鑑みると、平成31年の更に約3年後に実施された本件選挙までの間に一定の結論を得ることが不可能であったとまでは解し難い。そして、その間、前記協議会などにおいて、二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等に関し、具体的な選挙制度改革に資するような議論が行われたと認めるに足りる証拠はない。

なお、全国知事会等の意見も、令和元年7月24日付けの全国知事会の決議が、地方の多様な意見が国政でしっかりと反映されるよう、引き続き、最高裁の判例を踏まえ、十分な国民的議論のもとで憲法改正等の抜本的対応により、合区の確実な解消を強く求めるというものであった（乙24の7）よ

うに、飽くまで合区の解消を求めるものであって、立法府における較差の是正に向けた取組を否定する趣旨のものとは解されない。また、4県2区の合区を採用した平成30年改正後の通常選挙で、合区対象地域における投票率の低下や無効投票率の上昇などが一定程度みられることは前記のとおりであるが、これらと合区との因果関係が明らかになったとまでは認められない上、今後合区が定着すれば状況が改善するという可能性も否定できないから、少なくとも、合区の採用による弊害の存在や程度は明らかとはいえない。

(5) 以上のような事情を総合すれば、本件定数配分規定による投票価値の不均衡は、本件選挙時点で、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたと認めるのが相当である。

3 争点(2) (投票価値の著しい不平等状態が生じたとして、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

(1) 前記のとおり、平成29年大法院判決は、合区を導入するなどした平成27年改正による定数配分規定の下で施行された平成28年選挙につき、また、令和2年大法院判決は、合区を維持しつつ、埼玉県選挙区の定数を増加した平成30年改正による本件定数配分規定の下で施行された前回選挙につき、いずれも当該選挙当時の投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない旨判示した。同判決は、平成30年改正について、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざ

るを得ない面があるとして、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たものであり、平成30年改正に対する一定の肯定的評価を含むものであった。そして、前回選挙後の令和3年5月14日には、参議院改革協議会が設置され、合計13回にわたり、各会派からなる14名の協議員により、参議院の在り方や参議院議員選挙制度の改革等に関する検討が行われた。

また、本件選挙は、前回選挙と同じく、平成30年改正後の本件定数配分規定の下で施行されたが、最大較差は3.03倍で、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁大法廷判決において違憲ではないと判断された最大較差を大幅に下回るものであり、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないと判断された前回選挙時の最大較差を上回ったものの、その差はわずかであった。

これらの事実によれば、国会において、本件選挙の時点においても、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となったことを認識し得たとまでは認められず、本件選挙までに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ものとは認められない。

(2) 原告らは、本件定数配分規定が著しい不平等状態に至っていれば、国会の合理的な裁量を超えるか否かを論ずるまでもなく、直ちに憲法98条1項により違憲である旨主張するが、国会の裁量が認められることは前記のとおりであり、採用することができない。

4. 小括

以上のとおり、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。そうすると、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がない。

第4 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないからこれ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

久保田 浩 史

5

裁判官

水 野 正 則

10

裁判官

穂 刈 学

令和4年11月15日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 

令和4年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月15日

判 決

5

秋田県

原 告

同 訴訟代理人弁護士

同

同

10

同

同

同

同

同

升 永 英 俊

久 保 利 英 明

伊 藤 真 行

長 尾 浩 史

小 川 尚 拓

井 上 音 樹

田 島 明 樹

柴 田 佳 樹

15

秋田市山王4丁目1番1号

被 告

同 代表者委員長

同 指定代理人

同

20

同

同

同

同

同

同

25

同

秋田県選挙管理委員会

竹 田 勝 美

柴 岳 夫

富 岡 宏

齊 藤 隆 広

竹 内 幹 人

大 江 啓 一

福 地 峻 太 郎

仲 島 健 太 郎

田 代 保 介

阿 部 駿 介

同 石 澤 徹
同 草 皆 勝 人
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 4 年 7 月 10 日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の秋田県選挙区における選挙を無効とする。

第 2 事案の概要

本件は、令和 4 年 7 月 10 日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、秋田県選挙区の選挙人である原告が、公職選挙法 14 条、別表第 3 の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下、数次の改正の前後を通じ、平成 6 年法律第 2 号による改正前の別表第 2 を含め、「定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記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。

1 前提事実（争いのない事実又は証拠により容易に認めることができる事実）

(1) 原告は、本件選挙における秋田県選挙区の選挙人である。

(2) 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」といい、上記改正を「平成 30 年改正」という。）の下で、令和 4 年 7 月 10 日、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、そのうち 100 人が比例代表選出議員、148 人が選挙区選出議員であった（公職選挙法 4 条 2 項）。

(3) 本件選挙当日の選挙区ごとの選挙人数（有権者数）、議員定数、議員1人当たり人口及び較差は、別紙「参議院選挙区別 定数、議員1人当たり人口、較差【較差順】」に記載のとおりであり、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」をいうときは、この選挙人数の最大較差をいう。）は、最小の福井県選挙区を1とすると、神奈川県選挙区が最大の3.03倍（以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。）であった。なお、福井県選挙区と、原告が選挙人である秋田県選挙区との較差は1.31倍であった。（乙1の2枚目）

2 争点

(1) 本件定数配分規定が違憲又は違憲状態であるか。

（原告の主張）

ア 憲法56条2項、1条及び前文第1項第1文後段、前文第1項第1文前段は、主権を有する国民を代表する議員の過半数によって両議院の議事を決することを規定している。これらの規定は、国会議員が人口比例選挙によって正当に選挙されることを要求しており、定数配分規定が違憲であるかどうかの判断はこの考えに基づいて行うべきである。本件選挙時における選挙区間の最大較差1対3.03は、1人1票を要求する人口比例選挙とはいえないから、本件定数配分規定は違憲である。

選挙制度に関して国会に立法裁量があるとしても、人口比例の原則を守れないのであれば、その理由を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で説明し立証しなければならない。被告は、参議院の選挙区選挙において都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは合理的であると主張し、その理由として都道府県への帰属意識の存在、二院制の趣旨の実現、過疎地域を含む少数者の意見の反映、人口の少ない県にも国政の運営上検討すべき課題があることなどの事情を挙げるが、これらはいずれも都道府県を選挙区割りの基本単位とするこ

との理由にはならず、かえって、合区制度を導入したことで、その対象となった4県の県民の声は無視されるという自己矛盾が生じている。

イ 本件定数配分規定は、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。）に照らしても、違憲状態である。

最高裁は、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）以後、立法府に対し、違憲の問題が生ずる投票価値の不平等を解消するために、参議院の選挙制度の枠組みの見直しを求め、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体をしかるべく見直すことが必要である旨判示していたところ、令和2年大法廷判決は、平成30年改正法は、選挙区選出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではなく、較差の更なる是正を図る取組が大きな進展を見せているとはいえないとしつつも、較差是正を指向する姿勢が失われたと断ずることはできないことを理由に違憲状態に至っていないとした。

しかるに、令和4年6月8日の参議院改革協議会報告書では、選挙制度改革の具体案すら提出されなかったのみならず、自由民主党においては、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）によって導入された合区の解消を目的として、参議院議員の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとするという憲法47条の改憲案をホームページに公開し、その他の政党においても、改憲の問題が目前に迫っている政治状況の下、現行憲法下での較差の是正を指向する姿勢を失った。

ウ 以上によれば、令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）における最大較差は3.00倍であったものが、本件選挙時には3.03まで広がって、較差が3倍を超える選挙区が1つから3つに増えたのであり、立法府において較差の是正を指向する姿勢が失われたといえるから、令和2年大法廷判決に照らしても、本件定数配分規定は違憲状態に至っている。

（被告の主張）

ア 憲法は、投票価値の平等を要求する一方、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の仕組みの決定を国会の広範な裁量に委ねている。そして、憲法が二院制を採用していることから、参議院が衆議院と異なる独自の機能を発揮するため、人口比例以外の要素について考慮することも、裁量権の行使として是認されるというべきである。したがって、定数配分規定が憲法14条等の規定に違反して違憲とされるのは、参議院の独自性や他の正当に考慮できる政策的目的等を考慮しても、違憲の問題が生ずる程度の著しい投票価値の不平等状態が生じており、かつ、合理的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。

都道府県の政治的、経済的、社会的及び文化的な意義、役割や国民の都道府県への帰属意識からすると、都道府県を単位とする選挙区割りをするには合理性があるし、合区に対する根強い反対意見がある中で合区を進めることは、合区の対象となった人口の少ない県の国民の選挙権行使の意欲を失わせ、合区された二つの県の意見を集約することを困難ならしめ、過疎地域に居住する国民の意見が国政に反映されなくなるなどの弊害が顕著であり、これらの事情を考慮することは、国会による裁量権の行使として合理性を有する。

また、参議院は、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選するとされ（4

6条)、定数増加が困難な中で、選挙区選出議員148名、改選対象74名(いずれも平成30年改正法による人数)を各選挙区に配分するという技術的制約がある。

令和元年選挙時点の最大較差は3.00倍であり、較差3倍以上の選挙区は1つであったが、本件選挙時点の最大較差は3.03倍、較差3倍以上の選挙区は3つにとどまった。したがって、平成27年改正及び平成30年改正によって飛躍的に改善した投票価値の不均衡は、令和元年選挙の時点からほとんど拡大していない。

イ 令和元年選挙に関する令和2年大法院判決による合憲判断後も、国会では、引き続き選挙制度の抜本的見直しに向けた議論を行っている。すなわち、参議院では、令和3年5月14日、参議院改革協議会が設置され、選挙制度の土台となる参議院の在り方や選挙制度の在り方について議論が積み重ねられ、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることに異論は出なかったが、多様な民意や参議院議員の地域代表的な性格を具体化するための選挙制度の在り方について、各会派から、選挙区と比例区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、完全比例区制を導入すべきとの意見、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区(以下「ブロック選挙区」という。)を導入すべきとの意見などの様々な意見が述べられ、合区についても、各会派からそれぞれ評価が述べられるとともに、議員定数見直しについての議論も行われた。各会派の考えに相違があり、結論の一致に至らなかったが、本件選挙後にも議論が継続されることとなっているほか、参議院憲法調査会でも選挙制度に関する意見交換がされており、参議院議員選挙制度の改革等についての議論が継続している。

ウ これらの事情によれば、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、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。

- (2) 本件定数配分規定が違憲状態だった場合、国会が合理的期間内に是正しなかったといえるか。

(原告の主張)

違憲状態であったとしても、それが合理的期間内に是正がされなかった場合でなければ国会の裁量権の逸脱とは判断しないという合理的期間論は、定数配分規定が違憲状態であると判断しながら、憲法違反ではないとする法理であり、当該判例は、憲法98条1項により、憲法の条規に反するその他の国務行為として無効である。したがって、本件定数配分規定が違憲状態と判断される以上、これに基づいて施行された本件選挙は直ちに違憲無効と判断すべきである。

(被告の主張)

本件選挙当時の最大較差は、令和2年大法廷判決で合憲とされた最大較差とほぼ同じ程度のものであり、投票価値の不均衡が違憲状態にあるとおおよそ考え難い状況にあった。

したがって、仮に本件定数配分規定が違憲状態であったとしても、国会が違憲状態にあ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し、是正のための立法措置に必要となる手続等を考慮すれば、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逸脱になるとはいえない。

第3 当裁判所の判断

- 1 認定事実（争いのない事実、顕著な事実及び後掲証拠により認められる事実）

- (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、参議院議員の総定数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

5 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旨定めていることに応じて、
各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、
定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、昭和21年当時の人口に
に基づき、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数
を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の
参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、そ
の後に沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第4
10 7号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記
定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職
選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員25
2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
15 分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名
称が変更されたものにすぎない。その後、平成12年法律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人に削減され、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5、6）

- 20 (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」をいうときは、この人
口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大
を続け、平成4年に施行された参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選
25 挙」といい、この通常選挙を「平成4年選挙」という。）当時、選挙区間
における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が6.59倍に達した後、平成
6年改正における7選挙区の定数を8増8減する措置により、平成2年10

月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選挙区の定数を4増4減する措置の前後を通じて、平成7年から同19年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。（乙5、7）

しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁において後記3(1)の基本的な判断枠組みを示した後、平成4年選挙について、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていた旨判示したが（最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）、平成6年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙については、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁）。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で施行された2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、平成18年10月4日の平成18年大法廷判決、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、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

記最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等という観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

- (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）につき、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見だし難く、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制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応じていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の

仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

- (4) 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法の内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた当面の較差是正のための改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、平成28年に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、結論を得るものとするとの規定が置かれていた。（乙5、6、8の1）

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

- (5) 平成25年9月、参議院において平成28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、同年5月以降、上記の各案や参議院の各会派の提案等をめぐり検討と協議が行われたが、各会派の意見が一致しなかったことから、同年12月26日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。（乙8の1）

(6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、最高裁平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）は、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については上記改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ず、したがって、同法による上記の措置を経た後も、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置によって上記の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(7) 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を行ったが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、平成27年5月29日、今後は委員会ないし本会議で結論を出していくこととなった。そして、各会派における検討が進められた結果、各会派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする①「4県2合区を含む10増10減」の改正案と②「20県10合区による12増12減」の改正案とにおおむね集約され、同年7月23日、上記各案を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員する

ことなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。(乙8の1、2)

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

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

最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍(選挙当時は3.08倍)まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定しており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されたとともに、再び上記のような大きな較差を生じさせることのないよう配慮され

ているものということができるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないとした。

5 (9) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった
(乙8の4ないし6)。全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年
選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、
10 合区の早急な解消を求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」、
を採択した(乙24の2)。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、
全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の
早急な解消に向けた決議等が行われ、多くの地方議会でも同様の決議等が行
われた(乙25の1ないし6、26の1ないし3、28の3ないし6、29
15 の2ないし4の、30の1、2、31(枝番を含む。))。

平成28年選挙施行後の平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。
選挙制度に関する専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙
20 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ブロック選挙区とすることの
25 各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。

しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。同委員会は、平成30年5月、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。（乙14の1、2、乙19）

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

平成30年7月18日、上記法律案通りの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された（同法による改正後の定数配分規定が本件定数配分規定である。）。平成30年改正の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.9

9倍となった。(乙7、20)

- (10) 令和元年7月21日、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での初めての通常選挙(令和元年選挙)が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。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4の2、3、乙24の7)。

令和2年11月18日の令和2年大法廷判決は、平成30年改正法につき、同法の内容は、選挙区選出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではないが、上記(9)のとおり合区の解消を強く望む意見も存在する中で、平成27年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法を採用した上で埼玉県選挙区の定数を2人増員し、較差の是正を図ったものであり、その結果、選挙区間の較差は僅かではあるが更に縮小したとした。そして、平成29年大法廷判決が、平成27年改正法が選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨附則に規定するなど、更なる較差の是正を指向するものと評価することができるという事情も考慮していることから、このような事情についても検討し、平成30年改正法は、1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまり、附帯決議でも選挙区間の較差是正等に明確には言及がなく、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求められているところ、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年改正法は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの、容

易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた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、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等を踏まえる必要があるなど、事柄の性質上、慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面があるとして、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た。そして、以上の事情を総合して、令和元年選挙当時、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した。

(11) 令和元年選挙施行後、全国知事会は、一部反対意見等があったものの、合区を起因とした弊害がさらに深刻度を増しているとして、令和元年7月24日、合区の解消を求める決議をした（乙24の7）。全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区解消を求める決議等がされた（乙25の7ないし9、乙26の4ないし9、乙27の6ないし11、乙28の7ないし14、乙29の5ないし9）。

(12) 令和3年5月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を検討するため、参議院改革協議会が設置され、同月から令和4年6月まで、13回にわたって協議が行われた。同協議会では、常に参議院の在り方に立ち返りながら議論を進めていくことを前提に、参議院選挙制度が検討項目とされた（ただし、同協議会では、議員の身分保障、委員会・調査会等の整理再編・充実、行政監視機能の更なる充実、デジタル化、オンライン審議なども検討項目とされていた。）。参議院の在り方についての議論においては、多様な民意を国政

に反映させるという役割については共通認識ができたものの、その中身については様々な意見が述べられる状況であり、参議院に都道府県や地域の代表的な性格を持たせるべきとの意見があった一方、そのような意見は、憲法上、両議院の議員が全国民の代表であるとされていることに反するとして反対する意見もあった。また、参議院が独自性を発揮すべきとする点では異論はなかったものの、どのように独自性を発揮すべきかについては多様な意見が述べられた。このような参議院の在り方の議論を踏まえて、選挙制度に関する議論がされたところ、投票価値の平等を最大限尊重すべきことについては異論がなかったものの、参議院の役割についての理解や地域代表的性格への理解の違いを反映して、地域代表的な都道府県単位の選挙区と比例代表による現行制度を維持するという意見、ブロック選挙区ないしブロック又は全国比例代表への移行などの様々な意見が出され、合区を巡る議論においては、合区の弊害を指摘して、各都道府県から少なくとも1名を選出すべきとする意見、合区の弊害を解消するためにブロック比例制を導入すべきとの意見、較差是正の措置として合区を積極的に評価する意見などがあるという状況であった。なお、選挙制度に関する協議の中で、次回の通常選挙までに選挙制度専門委員会を設置し議論を進めるべきとの意見が出たものの、参議院の在り方についての議論をした上で選挙制度を決めるのであれば、改革はうまくいかないなどの慎重論が多く、その設置を提言するには至らなかった。

同協議会は、令和4年6月8日、同協議会の協議をまとめた上、本件選挙後に議長に各会派の協議の場を設定してもらい、同協議会の議論を土台として議論を深めることを切望する旨の意見を記載した参議院改革協議会報告書を議長に提出した（乙34）。

なお、参議院憲法審査会において、令和4年5月18日及び同年6月8日、憲法及びこれに密接に関連する基本法令の調査の一環として、参議院議

員の選挙区の合区問題を中心とする案件について、参考人からの意見聴取、委員の意見交換等が実施された（乙35の1、2）。

(13) 令和2年国勢調査結果による人口に基づく選挙区間最大較差は、宮城県選挙区の3.03であり、東京都選挙区及び神奈川県選挙区でも3倍を超えた（乙3）。

(14) 令和4年7月8日、本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は、神奈川県選挙区の3.03倍であり、宮城県選挙区及び東京都選挙区においても較差が3倍を超えた（乙1）。本件選挙において、合区の対象となった4県のうち、徳島県は、比例代表及び選挙区ともに、投票率が全国最低の45.72%を記録し、選挙区の無効投票率については、合区4県のいずれも全国平均の2.71%を上回った（鳥取県3.94%、島根県2.76%、徳島県3.41%、高知県3.65%）。（乙2）

2 判断

(1) 判断の枠組み

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。しかしながら、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある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。前記の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年改正以降は比例代表選出議員）と地方選出議員（同じく選挙区選出議員）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平成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（令和2年大法廷判決参照）。

以上は、累次の最高裁大法廷判決の趣旨とするところであり、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められないから、憲法56条2項、1条及び前文第1項第1文後段、前文第1項第1文前段から、1人1票を要求する人口比例選挙が要求され、これに基づき本件定数配分規定が違憲であるかを判断すべきとの原告の主張は、採用の限りでない。

(2) 本件選挙当時、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたか

ア 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、それぞれ定数2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人ずつ増加することを内容とするものであり、これに基づき施行された平成28年選挙では、それまで数十年間にわたって5倍前後で推移し

てきた選挙区間の最大較差が3.08倍まで縮小し、平成30年改正法では、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ことで、僅かながら選挙区間の最大較差が縮小し、令和元年選挙当時は3.00倍となった。

5 しかし、その後、本件選挙までに国会において定数配分規定の改正が行われず、平成30年改正法による本件定数配分規定の下で本件選挙が施行され、その結果、選挙区間の最大較差は令和元年選挙時よりも拡大し、3.03倍となった。

10 平成30年改正以降、定数配分規定の改正が行われなかった要因の一つとして、前記1(11)のとおり、全国知事会等から、平成27年改正法で導入された合区に起因した弊害が生じているとして、合区の解消を求める根強い意見が寄せられ、立法府内においても、参議院に都道府県の地域代表的性格を持たせるべきとの見地から、都道府県を選挙区の単位とする制度を維持し、さらに合区の解消も図るべきとの意見があったことが挙げられ
15 る。

20 確かに、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はない。しかし、選挙制度の仕組みを決定するに当たって、このような要素を考慮することは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて許されるものである。しかも、平成27年改正前には、参議院の総定数増加が困難な中、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを採用していたことが要因となって投票価値の平等の実現を図ることが著しく困難な状況に至って
25 いたところ、平成27年改正以後も、4県2合区を導入したものの、その他の選挙区については都道府県を選挙区の基本的な単位とする制度がその

まま維持されていたのであるから、その後の人口変動によって較差が拡大し、いずれは選挙制度の仕組み自体の見直し等が必要となることは容易に予想されたというべきである。そうすると、都道府県の意義や実体等を考慮すべきことは、合区を拡大したり、選挙制度の仕組みを抜本的に変えたりするなどして較差是正のためのしかるべき改革をしないことの理由として不十分であるといわざるを得ず、本件選挙時の投票価値の不均衡を直ちに正当化することはできない。

イ そこで、平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決において考慮されている立法府の検討過程における較差是正の姿勢という事情について検討する。

令和元年選挙が施行され、令和2年大法廷判決があった後、令和3年5月に至ってようやく参議院に参議院改革協議会が設置され、同協議会において、参議院選挙制度についての検討が開始された。同協議会においては、参議院選挙制度及びその検討の前提となる参議院のあり方が検討項目とされていたものの、これらは、議員の身分保障、委員会・調査会等の整理・再編・充実、行政監視機能の更なる充実、デジタル化、オンライン審議などの多数の検討項目の一部にすぎなかった。そして、同協議会では、参議院の在り方について、参議院が独自性を発揮すべきであることについては確認されたものの、参議院の役割や地域代表的性格に関する多様な意見が述べられ、意見の隔たりは大きかった。また、これらの意見の相違を反映して、選挙制度についても、参議院の地方代表的性格を重視して、合区を解消して各都道府県から少なくとも1名を選出すべきという投票価値の不均衡を拡大する結果をもたらすような意見もあれば、ブロック選挙区を提唱する意見、ブロック又は全国比例代表を提唱する意見など様々な意見が出され、結局、選挙制度についての意見を集約し、具体的な選挙制度を検討するまでに至らなかった。さらに、

同協議会において、次回の通常選挙（本件選挙のこと）までに選挙制度
専門委員会を設置して議論を進めるべきとの意見もあるにはあったが、
慎重論が多数を占めたため、同委員会の設置に至らず、同協議会の成果
としては、参議院議長に対して報告書を提出したにとどまり、立法府に
5 おいて本件選挙に至るまでに何らの較差是正のための立法的措置は講じ
られなかった。しかも、同協議会の報告書には、本件協議後に参議院議
長に議論の場を設定してもらい、同協議会の議論を土台として議論を深
めることを切望するとの意見が記載されていたが、本件選挙の時点では、
10 参議院において、今後、どのような協議の場を設け、いつまでに、どの
ような成果を出すのかといった具体的な議論の方向性は一切決まってい
ない状態であった。

以上の経緯に照らすと、初めて合区を行うことにより長期間5倍前後で
推移してきた選挙区間の最大較差を2.97倍まで縮小させ、さらに、そ
の附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的見直しにつ
15 いて引き続き検討を行い必ず結論を得ると規定した平成27年改正法と
比べた場合はもとより、合区を維持した上で、長らく行われてこなかっ
た総定数を増やす方法を取り、僅かではあるが較差を縮小させた平成3
0年改正法と比べても、令和元年選挙から本件選挙に至るまでの間の立
法府における較差是正の姿勢は著しく後退したといわざるを得ない。

20 ウ 前記イのとおり、立法府における較差是正の姿勢が著しく後退している
ことは、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、今後、更に投票価値の不均衡が拡大し、これが
長期間是正されない結果を招きかねない。そうすると、前記アのとおり、
直ちに正当化することができない程度に達している本件選挙当時の投票価
25 値の不均衡は、立法府の較差是正の姿勢に照らしても正当化することがで
きないから、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にあったと評価せざるを得ない。

3 本件定数配分規定が違憲状態だった場合、国会が合理的期間内に是正しなかったといえるかについて

5 前記2(1)のとおり、定数配分規定が憲法に違反するに至るのは、投票価値の著しい不平等状態が生じていることに加え、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と解するのが相当である（令和2年大法廷判決）。

10 これは累次の最高裁大法廷判決の趣旨とするところであって、その基本的枠組みを変更する必要はなく、累次の最高裁大法廷判決が憲法98条1項によって無効であるとする原告の主張は採用できない。

そこで、本件選挙の当時、投票価値の著しい不平等状態が相当期間継続し、国会がこれを是正する措置を講じなかったといえるかを検討する。

15 令和2年大法廷判決は、結論として、令和元年選挙当時、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ものである。この判決を踏まえると、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るから、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をもって、国会の裁量権の限界を超えると判断することはできない。

20 ^{ハ25⑤} もっとも、同判決が、その理由中で、立法府において、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているとし、令和元年選挙の当時、そのような取組が

大きな進展を見せているとはいえないと説示していたことからすると、国会において、同判決から本件選挙に至るまでの間に、本件定数配分規定が違憲状態にあることを認識することができ、令和2年大法廷判決が説示した是正の取組を進めるべきであったと考えることもできなくはない。

5 しかし、仮にそうであったとしても、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、その前提として、国会において、憲法が規定する二院制の下において、参議院がどのような性格を有し、どのような機能を果たすべきか、また、衆議院との異同をどのように位置付けるかといった参議院のあり方を議論する必要がある。そして、参議院の性格等について
10 様々な意見があることは、参議院改革協議会の議論の内容に照らしても明らかであり、事柄の性質上、その検討に慎重な考慮を要するし、その結果、較差の是正の取組がある程度漸進的になることもやむを得ないといえる。 ✓

15 こうした事情を考慮すれば、仮に令和2年大法廷判決において較差是正の取組の必要が指摘されていたことから、同判決後に国会において本件定数配分規定が違憲状態になったことを認識し得たと評価できるとしても、本件選挙までに投票価値の著しい不平等状態が相当期間継続していたとまではいえず、その是正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はいえない。

4 結論

20 以上によれば、本件選挙当時、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいふことはできない。

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。

仙台高等裁判所秋田支部

裁判長裁判官

正米兄

裁判官

栄勝田吉

裁判官

昌義貫綿

(別 紙)

参議院選挙区別 定数、議員1人当たり人口、較差 【較差順】
(第26回通常選挙 当日有権者数)

	選挙区名	第26回通常選挙 当日有権者数	議員定数	議員1人 当たり人口	較 差
1	神奈川県	7,696,783	8	962,098	3.030
2	宮城県	1,921,486	2	960,743	3.025
3	東京都	11,454,822	12	954,569	3.006
4	新潟県	1,866,525	2	933,263	2.939
5	大阪府	7,299,848	8	912,481	2.873
6	千葉県	5,261,370	6	876,895	2.761
7	長野県	1,721,369	2	860,685	2.710
8	岐阜県	1,646,587	2	823,294	2.593
9	栃木県	1,620,720	2	810,360	2.552
10	群馬県	1,608,605	2	804,303	2.533
11	福島県	1,564,668	2	782,334	2.464
12	岡山県	1,562,505	2	781,253	2.460
13	埼玉県	6,146,072	8	768,259	2.419
14	愛知県	6,113,878	8	764,235	2.407
15	兵庫県	4,558,268	6	759,711	2.392
16	静岡県	3,037,295	4	759,324	2.391
17	北海道	4,465,577	6	744,263	2.344
18	三重県	1,473,183	2	736,592	2.320
19	熊本県	1,450,229	2	725,115	2.283
20	福岡県	4,221,251	6	703,542	2.215
21	鹿児島県	1,337,184	2	668,592	2.105
22	徳島県・高知県	1,213,323	2	606,662	1.910
23	茨城県	2,409,541	4	602,385	1.897
24	沖縄県	1,177,144	2	588,572	1.853
25	広島県	2,313,406	4	578,352	1.821
26	滋賀県	1,154,141	2	577,071	1.817
27	愛媛県	1,135,046	2	567,523	1.787
28	山口県	1,132,957	2	566,479	1.784
29	奈良県	1,129,608	2	564,804	1.779
30	長崎県	1,107,592	2	553,796	1.744
31	青森県	1,073,060	2	536,530	1.690
32	京都府	2,094,931	4	523,733	1.649
33	岩手県	1,034,059	2	517,030	1.628
34	鳥取県・島根県	1,019,771	2	509,886	1.606
35	大分県	950,511	2	475,256	1.497
36	石川県	941,362	2	470,681	1.482
37	山形県	899,997	2	449,999	1.417
38	宮崎県	898,598	2	449,299	1.415
39	富山県	875,460	2	437,730	1.378
40	秋田県	833,368	2	416,684	1.312
41	香川県	808,630	2	404,315	1.273
42	和歌山県	796,272	2	398,136	1.254
43	山梨県	684,292	2	342,146	1.077
44	佐賀県	672,782	2	336,391	1.059
45	福井県	635,127	2	317,564	1.000
	計	105,019,203	148	709,589	

最大較差 3.030
神奈川県 962,098
福井県 317,564

