

令和 7 年（行ケ）第 9 号 選挙無効請求事件

原 告 鶴本圭子ほか 10 名

被 告 東京都選挙管理委員会ほか 10 名

答 弁 書

令和 7 年 9 月 8 日

東京高等裁判所第 10 民事部ホハ 3 係 御中

被告ら指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目 1 番 15 号

九段第 2 合同庁舎

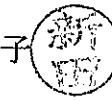
東京法務局訟務部（送達場所は別紙 2 のとおり）

部 付 田 原 昭 彦 

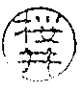
部 付 富 岡 宏 

部 付 小 西 俊 

部 付 飯 島 勝 義 

部 付 新 田 紘 子 

上 席 訟 務 官 高 橋 昌 寛 

訟 務 官 桜 井 聰 

訟 務 官 山 城 道 子 

法 務 事 務 官 原 田 直 也 

法 務 事 務 官 高 橋 渚 

法 務 事 務 官 角 掛 の の か 

被告東京都選挙管理委員会指定代理人

〒163-8001 東京都新宿区西新宿二丁目8番1号

東京都選挙管理委員会

書 記 山 本 高 大 

書 記 白 方 雅 哉 

被告神奈川県選挙管理委員会指定代理人

〒231-8588 横浜市中区日本大通1

神奈川県選挙管理委員会

書 記 中 西 亮 太 

書 記 永 田 智 大 

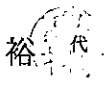
被告埼玉県選挙管理委員会指定代理人

〒330-9301 さいたま市浦和区高砂三丁目15番1号

埼玉県選挙管理委員会

書 記 石 島 哲 也 

書 記 真 仁 田 和 俊 

書 記 溝 口 貴 裕 

書 記 中 島 和 典 

書 記 杉 田 明 朗



被告千葉県選挙管理委員会指定代理人

〒260-8667 千葉市中央区市場町1番1号

千葉県選挙管理委員会

書記長補佐 牧 勇 二



上席書記 石 渡 崇 鷹



書 記 佐々木



被告茨城県選挙管理委員会指定代理人

〒310-8555 水戸市笠原町978番6

茨城県選挙管理委員会

書記長補佐 正 木 佳 裕



選挙係長 中 澤 智



被告栃木県選挙管理委員会指定代理人

〒320-8501 宇都宮市塙田一丁目1番20号

栃木県選挙管理委員会

選挙係長 吉 澤 滋



書 記 店 網 有 哉



被告群馬県選挙管理委員会指定代理人

〒371-8570 前橋市大手町一丁目1番1号

群馬県選挙管理委員会

書 記 高 橋 誠



書記 三枝 麻里子 

被告静岡県選挙管理委員会指定代理人

〒420-8601 静岡市葵区追手町9番6号

静岡県選挙管理委員会

書記 長 露 木 

総括書記長補佐 磯 崎 

書記 楠 圭 

書記 山 口 裕 

書記 大 場 

書記 小 林 博 

書記 中 澤 明 

被告山梨県選挙管理委員会指定代理人

〒400-8501 甲府市丸の内一丁目6番1号

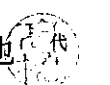
山梨県選挙管理委員会

書記 次 長 堀 込 伸 

書記 次 長 早 川 秀 

書記 藤 森 大 

書記 伊 藤 徹 

書記 中 村 一 

書 記 新 海 直 人 

書 記 秋 山 樹 

被告長野県選挙管理委員会指定代理人

〒380-8570 長野市大字南長野字幅下692の2

長野県選挙管理委員会

書 記 長 石 澤 彰 郎 

書 記 飯 田 史 晴 

書 記 湯 田 篤 

書 記 小 林 和 弘 

被告新潟県選挙管理委員会指定代理人

〒950-8570 新潟市中央区新光町4番地1

新潟県選挙管理委員会

書 記 長 八 幡 己 津 子 

書 記 長 補 佐 五十嵐 暁 之 

書 記 池 田 栄 司 

書 記 川 又 慎 志 

(目次)

第1 請求の趣旨に対する答弁	11
第2 請求原因に対する認否	11
1 「第1 原告らの主張」について	11
2 「第2 事実」について	11
(1) 「1」ないし「3」について	11
(2) 「4」について	11
(3) 「5」について	12
ア 「(1)」について	12
イ 「(2)」について	12
ウ 「(3)」ないし「(7)」について	12
3 「第3 主張の骨子」について	13
(1) 「Ⅰ」について	13
(2) 「Ⅱ」について	13
(3) 「Ⅲ」について	14
4 「第4 詳細な主張」について	14
第3 事案の概要等	14
1 事案の概要	14
2 本件の争点	14
第4 被告らの主張の要旨	15
1 本件訴訟の判断枠組み（後記第5の2）	15
2 本件選挙時において、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生 ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないこと（後記第5の3） ..	16
(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位 としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること（後記 第5の3(1)）	16

(2) 平成 27 年改正は、平成 24 年大法廷判決及び平成 26 年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであること（後記第 5 の 3 (2)）	18
(3) 平成 30 年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院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、これにより実現された定数配分規定の合憲性が、本件選挙時においても維持されていたこと（後記第 5 の 3 (3) 及び (4)）	19
(4) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続していること（後記第 5 の 3 (5)）	21
(5) 結論（後記第 5 の 3 (6)）	23
3 （予備的主張）仮に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとの評価がされるとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと（後記第 5 の 4）	23
第 5 被告らの主張	25
1 本件の事実経過等	25
(1) 参議院の選挙制度創設当初の同制度の概要	25
(2) 平成 10 年 7 月施行の参議院議員通常選挙までの最大の推移	26
(3) 平成 16 年 7 月施行の参議院議員通常選挙までの最大較差の推移等	27
(4) 平成 19 年選挙における最大較差等	27
(5) 平成 22 年選挙における最大較差等	28
(6) 平成 25 年選挙における最大較差等	28
(7) 平成 27 年改正に至る経緯及びその内容等	29
(8) 平成 27 年改正に対する地方公共団体等の意見	31

(9) 平成28年選挙における最大較差等	32
(10) 平成30年改正に至る経緯及びその内容等	33
(11) 平成27年改正及び平成30年改正に対する地方公共団体等の意見 ...	34
(12) 令和元年選挙における最大較差等	35
(13) 令和元年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見	36
(14) 令和元年選挙後の選挙制度の改革に向けた動き等	37
(15) 令和4年選挙における最大較差等	39
(16) 令和4年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見	40
(17) 令和4年選挙後の選挙制度の改革に向けた動き等	41
(18) 本件選挙の施行とその結果	44
2 国会の定めた定数配分規定は、国会の裁量権の行使として合理性を有するものである限り、憲法に違反するものではないこと（判断枠組みについて） .	44
3 本件選挙時において、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないこと	48
(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること ...	48
ア 都道府県を各選挙区の基本単位とすることの意義	48
イ 参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位とすることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであること等	53
ウ 選挙区の基本単位を都道府県とする選挙制度は、少数派の国民の意見も国政に十分に反映させることが期待できること	55
(2) 平成27年改正は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであること.....	57
(3) 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づき、国会に認められた参議院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年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであること	60
ア 平成30年改正の概要・意義	60
イ 平成30年改正が平成27年改正後の選挙区割りを踏襲した意義	60
ウ 平成30年改正法が参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、憲法が二院制を採用した趣旨など国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくもので、国会の裁量権の範囲内のものであること	62
エ 小括	64
(4) 平成27年改正法及び平成30年改正法により実現した定数配分規定の合憲性が、本件選挙時においても維持されていたこと	64
(5) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続していること	66
ア 参議院の選挙制度を改革して較差を是正するには、様々な困難や弊害の発生が伴うこと	66
(7) 参議院の選挙制度においては、衆議院とは異なる憲法上の技術的制約等があり、較差の是正には大きな限界があること	66
(1) 平成27年改正で導入された合区による弊害は継続して生じており、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくには、慎重な検討を要すること	68
イ 国会は、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう配慮をしていること（較差の是正に向けた国会の取組）	71
ウ 小括	76
(6) 結論	76
4 (予備的主張) 仮に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとの評価がされるとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正し	

なかつたことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと	77
第6 結語	80

第1 請求の趣旨に対する答弁

- 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
- との判決を求める。

第2 請求原因に対する認否

- 1 「第1 原告らの主張」について
- 争う。

- 2 「第2 事実」について

- (1) 「1」ないし「3」について

認める。

- (2) 「4」について

原告らが指摘する資料（訴状表1）及び計算方法によると、各選挙区間における有権者数（選挙人数）の較差が原告らの指摘する数値となることは認め、その余は争う。

なお、令和7年7月20日に施行された参議院議員通常選挙における選挙区選出議員選挙（以下「本件選挙」といい、本件選挙以前に実施された参議院議員通常選挙における選挙区選出議員選挙については、その実施年に応じて「平成〇年選挙」、「令和〇年選挙」などという。）において、選挙当日の選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の較差（以下、選挙人数を基準とした較差を単に「較差」といい、日本国民の人口を基準としたそれを「較差（人口）」という。）は、選出される議員一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3.127（以下、小数点第3位以下を四捨五入した概数で「3.13」と表記し、以下に掲記する最大較差に関する数値は全て同様に表記する。）であり、また、原告

が属する東京都選挙区は3.13、原告

が属する茨城県選挙

区は1. 92、原告が属する栃木県選挙区は2. 58、原告が属する群馬県選挙区は2. 55、原告が属する埼玉県選挙区は2. 49、原告が属する千葉県選挙区は2. 84、原告が属する新潟県選挙区は2. 93、原告が属する山梨県選挙区は1. 09、原告が属する長野県選挙区は2. 73、原告が属する静岡県選挙区は2. 40であった（乙第1号証）。

(3) 「5」について

ア 「(1)」について

訴状表2の各欄記載の意味が直ちに明らかとはいえないため、全体として不知。

イ 「(2)」について

平成25年選挙以降、本件選挙に至るまでの間に参議院に設置された各参議院改革協議会等で、「2県合区制」（隣接する2つの県を合わせた選挙区（以下「合区」という。）を創設するもの。以下同じ。）や「ブロック選挙区制」（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もの。以下同じ。）について議論がされたこと、上記各参議院改革協議会等で、公明党、日本維新の会、日本共産党及び社会民主党が、「ブロック選挙区制」（ブロック数は、公明党、日本維新の会及び社会民主党の各案が11、日本共産党の案は10）を導入する案を提示したことがあったこと、並びに平成25年選挙後に参議院の「選挙制度の改革に関する検討会」の下に設置された「選挙制度協議会」において、公明党が提示した案（総議員を11のブロック選挙区から選出する大選挙区制とする案）では、平成22年に実施された国勢調査の結果による人口に基づく最大較差（人口）が1.13倍であったことは認める。

ウ 「(3)」ないし「(7)」について

令和3年5月に参議院に設置された参議院改革協議会が、同月から令和

4年6月までの間に合計13回開催され、参議院の在り方、参議院の選挙制度、議員の身分保障等に関する検討が行われたものの、参議院の選挙制度の改革について各会派の意見が一致しなかったこと、令和4年5月及び同年6月に参議院憲法審査会が開催されたこと、東京高等裁判所令和4年10月18日判決・令和4年（行ケ）第13号〈公刊物未登載〉に原告らが引用する判示と同旨の判示部分が存在すること、平成30年法律第75号による改正（以下「平成30年改正」といい、同法律を「平成30年改正法」という。）後の公職選挙法14条1項、別表第3の参議院の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、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含む議員定数配分規定を「定数配分規定」という。）が本件選挙までに改正されなかったこと、並びに本件選挙が本件定数配分規定の下での3回目の参議院議員通常選挙であったことは認め、法的主張は争う。なお、令和4年11月に参議院に設置された参議院改革協議会は、同月から令和7年6月までの間に合計16回開催されたが、令和5年2月から令和6年6月までの間の開催回数は、正しくは7回である。また、本件選挙における較差3倍の3選挙区（東京都選挙区、神奈川県選挙区、宮城県選挙区）の有権者数（選挙人数）の合計は、正しくは2117万60人であり、全有権者数（全選挙人数）は、正しくは1億359万1806人である。

3 「第3 主張の骨子」について

(1) 「Ⅰ」について

最高裁判所令和5年10月18日大法廷判決・民集77巻7号1654ページ（以下「令和5年大法廷判決」という。）に原告らが引用する判示と同旨の判示部分が存在することは認め、法的主張は争う。

(2) 「Ⅱ」について

憲法前文第1段落第2文、47条及び信託法30条に原告らの引用する各

文言があること、原告ら指摘の文献が存在すること、第134回国会の衆議院予算委員会において、平成7年10月11日、原告ら指摘のやり取りがされたこと、並びに最高裁判所令和5年1月25日大法廷判決・民集77巻1号1ページ及び同平成25年11月20日大法廷判決・民集67巻8号1503ページ（以下「平成25年大法廷判決」という。）に原告らが引用する判示と同旨の判示部分が存在することは認め、法的主張は争う。

(3) 「Ⅲ」について

最高裁判所昭和51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223ページ及び平成25年大法廷判決に、原告らが引用する判示と同旨の判示部分が存在すること、並びに原告ら指摘の最高裁判所判決の存在及び憲法前文第1段落第2文に原告らの引用する文言があることは認め、法的主張は争う。

4 「第4 詳細な主張」について

認否の限りでない。

第3 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、東京都選挙区、茨城県選挙区、栃木県選挙区、群馬県選挙区、埼玉県選挙区、千葉県選挙区、神奈川県選挙区、新潟県選挙区、山梨県選挙区、長野県選挙区及び静岡県選挙区の各選挙人である原告らが、本件定数配分規定は、人口比例に基づかず憲法に違反し無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条に基づき、本件選挙の無効を求める事案である。

2 本件の争点

本件の争点は、①本件選挙時において、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か否か、②仮に同状態にあったとして、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなか

ったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かである。

第4 被告らの主張の要旨

被告らの主張は、後記第5以下において詳述するが、その要旨は次のとおりである。

1 本件訴訟の判断枠組み（後記第5の2）

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

憲法が二院制を採用した趣旨は、立法を始めとする多くの事項について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとしたものと解される。また、憲法が二院制を採用した以上、両議院がその構成を異なるものとし、それぞれが特色を持った議院として機能することは、憲法が当然に予定しているところであり、そのように機能させるために衆議院と参議院とで選挙区の構成等を異にすることも憲法上想定されているというべきである。

つまり、憲法は、参議院については、衆議院が多数決原理に基づいて国政の在り方を決定する際の行き過ぎを抑制することを行う「良識の府」、「再考の府」

として機能させることを想定しているから、そのような参議院の選挙制度については、人口を基準とするのみでは適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素についても十分に考慮することを求めているものと解される。

そうすると、国会の定めた定数配分規定が憲法 14 条 1 項等の規定に違反して違憲と評価されるのは、参議院の独自性のほか、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあり、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。

以上は、最高裁判所昭和 58 年 4 月 27 日大法廷判決・民集 37 卷 3 号 345 ページ（以下「昭和 58 年大法廷判決」という。）以降の参議院議員通常選挙に係る大法廷判決において、繰り返し採用されてきたところである。

2 本件選挙時において、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないこと（後記第 5 の 3）

(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること（後記第 5 の 3 (1)）

都道府県が有する歴史、都道府県が我が国において果たしてきた政治的・社会的な役割・機能や、各国民が有する都道府県に対する帰属意識等に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長年にわたる歴史を通じて、一つの行政単位としての歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されているといえるのであって、選挙制度の決定に際し、国会が考慮することのできる基本的な要素の一つである。

憲法の制定過程をみても、その国会審議の中で、各都道府県を参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区の単位とすることが取り上げられており、そのこ

とを踏まえれば、憲法は、参議院の選挙制度における国会の裁量権の行使として、選挙区を都道府県単位とする選挙制度を採用することを具体的に想定し、かつ、これを合理的なものとして許容していたものといえる。

参議院創設以来、参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県単位の選挙区割りを採用してきた中で、投票価値の最大較差が徐々に拡大し、最大較差が5倍前後となる状態が長年にわたって継続するようになって、選挙区を都道府県単位とする選挙制度の見直しが必要となったが、都道府県単位の選挙区割りは、国民に定着しており、世論調査でも都道府県単位で代表を選ぶべきとする意見も多く、当該選挙区割りを大きく変えることは、自己の居住する県に縁故があり、その地域の実情に通じた候補者に投票したいと考える国民の投票意識に悪影響を与えるなどのおそれもあるから、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることの意義は十分に尊重されるべきである。

また、衆議院においては市町村の単位を基本とする小選挙区制度が採用されているのに対し、参議院においては都道府県を選挙区の基本的な単位とする選挙制度が維持されていることによって、両議院の選挙制度全体として、我が国における地方公共団体の種類及び各地方公共団体の特色を踏まえた多角的な民意の反映が可能となっているといえ、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位とすることは憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものである。更にいえば、参議院議員が衆議院議員よりも任期が長く、解散もない立場にあることも踏まえると、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義や実体を有する都道府県を選挙区の基本単位とすることは、選挙制度を通じた民意の集約及び国政への反映を継続的かつ安定的に実現する効果をもたらすものともいえるから、合理性を有している。

加えて、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市と地方との較差が顕著なものとなった今日の社会的状況下においては、人口の多い都市部に居住する

多数派の国民のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地方に住む少数派の国民の意見も十分に国政に届くような定数配分規定を定めることの重要性が増してきている。したがって、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、都道府県を基本的な単位とすることは、少数派の国民の意見を含む地域ごとの意見を国政に効果的に反映させることが期待できるという点においても合理性を有するものであり、選挙制度の構築に当たり、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきものである。

(2) 平成27年改正は、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであること(後記第5の3(2))

国会は、選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた旨判断した最高裁判所平成24年10月17日大法院判決・民集66巻10号3357ページ（以下「平成24年大法院判決」という。）及び最高裁判所平成26年11月26日大法院判決・民集68巻9号1363ページ（以下「平成26年大法院判決」という。）の趣旨に沿い、一部の選挙区について、合区を創設することなどを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）による改正（以下「平成27年改正」という。）を行った。

これにより、国勢調査の結果による人口（ただし、国勢調査の総人口から外国人人口を除いた人口。以下同じ。）に基づく選挙区間における議員一人当たり人口の最大較差（人口）は2.97倍（平成22年国勢調査の結果による。平成27年国勢調査の結果による場合は3.07倍となる。）となり、上記不平等状態は解消された。

同改正後の定数配分規定の合憲性が争われた最高裁判所平成29年9月27日大法院判決・民集71巻7号1139ページ（以下「平成29年大法院

判決」という。)においても、最大較差が3.08倍であった平成28年選挙時、投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえ、平成27年改正後の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない旨判示された。

- (3) 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的や理由に基づき、国会に認められた参議院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、これにより実現された定数配分規定の合憲性が、本件選挙時においても維持されていたこと（後記第5の3(3)及び(4)）

現在の選挙区割りを定める平成30年改正法は、一部合区がありつつも都道府県単位を基本としていた平成27年改正による選挙区割りを維持した上で、埼玉県選挙区の定数を2人増員する内容のものであり、平成30年改正により、最大較差の数値は、平成28年選挙時は3.08倍であったのに対し、平成27年国勢調査の結果による人口に基づいて2.99倍にまで縮小した。このように、平成30年改正法も、平成27年改正法と同様に、選挙区選出議員について都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという都道府県を選挙区の単位とすることの意義ないし機能を原則として維持しつつ、議員定数を調整することにより選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものである。

そして、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位とすることが、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくものであって合理性を有することは前記(1)のとおりであり、平成30年改正法は、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的ないし理由を考慮しながら、投票価値の平等の要請との調和を実現したものといえ、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権

の合理的行使として許されるものである。

この点、令和元年選挙に係る最高裁令和2年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111ページ（以下「令和2年大法廷判決」という。）も、平成27年改正が数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を約3倍にまで縮小させたものであり（平成28年選挙時の最大較差は、3.08倍であった。）、平成30年改正法が、選挙制度の改革について、容易に成案が得られない状況下において、合区の解消を強く望む意見も存在する中で合区を維持して僅かに較差を是正しており、平成27年改正における方向性を維持するよう配慮したものと評し、令和元年選挙時、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえない旨判示している。また、令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決も、平成27年改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、合区が維持され、これにより、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差が3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえないなどと指摘し、平成30年改正後の本件定数配分規定について、令和4年選挙時も、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえない旨判示している。

そして、平成30年改正直近の令和元年選挙時、最大較差は3.00倍であり、最も有権者が少なかった選挙区と比べて較差が3倍以上となった選挙区は1つであったところ、それ以降も、上記と同様に、合区の解消を強く望む意見が存在する中でも定数配分規定を変更することなく合区を維持し続け、その結果、本件選挙時においても、最大較差は3.13倍と令和元年選挙時と比較してもわずかな変化にとどまっている。このように、本件選挙においても、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえず、較差が3倍以上となった選挙区も令和4年選挙と同じ3つであって、数十年間にわたって継続していた過去の5倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正し、

3倍前後とした平成27年改正及び平成30年改正により実現した状態が維持されているから、現在における本件定数配分規定の合憲性は、本件選挙時においても維持されていたものといえる（本件選挙に至るまでの較差の推移は別紙1参照）。

(4) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続していること（後記第5の3(5)）

参議院は、憲法上、3年ごとに議員の半数が改選されるため、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分する必要があるほか、選挙区選出議員の定数が衆議院の小選挙区選出議員よりも少なく、大幅に定数を増員することも困難であるなど、衆議院と比して、投票価値の平等の要請に配慮して全国の各選挙区に定数を配分するのに制約が存在する。そうした中でも、国会は、参議院の選挙制度の改革に向けた努力を続け、平成27年改正により合区を導入するなどした結果、投票価値の不均衡が是正されるに至った。しかし、合区については、合区の対象となった県相互間における課題、利害等が一致するとは限らず、そうした場合に、当該合区から選出された参議院議員が、両県の意見を集約して国政に反映させることは事実上困難であり、仮に、人口の大きい県の意見に従って意見を集約した場合、人口の少ない県の意見が国政に届けられないこととなるなど、様々な問題が指摘されている。実際にも、令和元年選挙及び令和4年選挙においては、合区の対象となった県の多くで投票率の低下が見られるなど、合区を導入したことによる弊害が指摘されており、合区に対する反対意見は今も強く存在する。

このように、参議院の選挙制度の改革には様々な困難が伴う中、国会は、平成27年改正法に、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得るものとする旨の附則を置いたり、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、平成30年改正後も選挙制度の改革に向けた検討を継続していく決意を表明したりするなどしていた。

また、平成30年改正後の本件定数配分規定の合憲性が争われた令和2年
大法廷判決及び令和5年大法廷判決において、令和元年選挙時及び令和4年
選挙時における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等
状態にあったものとはいえない旨判示されたが、これらの判決後も、国会は、
参議院改革協議会等を設置し、参議院の在り方や選挙制度の改革等について
議論を継続しており、現時点では成案が得られていないものの、全ての会派
が本件選挙後にも選挙制度の改革に関する議論を継続することを表明し、複
数の会派が令和10年通常選挙に向けた制度改正を明示するなどしている。
このように、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯
に受け止め、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることを確認した上で、
選挙制度の在り方の検討を継続し、過去にあったような大きな較差を再び生
じさせることのないよう適切に配慮しているのである。この点からしても、
本件選挙時において、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい
不平等状態にあるということとはできない。

この点、令和5年大法廷判決も、較差の更なる是正を図る観点から都道府
県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組み
を更に見直すに当たり、合区対象県において投票率の低下等がみられる状況
について、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を
選出するとの考え方がなお強いことをうかがわせ、代表民主制の下で国民の
利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき
課題があることを示唆するものと考えられると指摘し、これに加えて、参議
院の議員定数の見直しなどの方策を採ることにも様々な制約が想定されるこ
とも指摘し、これらの状況を踏まえ、種々の方策の実効性や課題等を慎重に
見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられることから、
合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとし、
前記(3)のとおり、較差の拡大の防止等にも配慮して合区を維持した経緯に鑑

み、具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないと判示している。

そして、合区を創設した平成27年改正後、合区対象県において、投票率の低下等の弊害がみられており、その合区による弊害は、本件選挙時においても、有意な改善がみられないまま、継続して生じており、やはり国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点からいえば、都道府県単位を基本とする選挙区を見直すことには慎重に検討すべき課題が依然として存在するといえ、国会が較差の是正のための検討等に時間を要したとしてもやむを得ないものであって、国会の取組が不適切であるとはいえない。

(5) 結論（後記第5の3(6)）

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

3 （予備的主張）仮に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとの評価がされるとしても、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないこと（後記第5の4）

- (1) 仮に裁判所において選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断されるとしても、当該選挙までの期間内に当該定数配分規定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といえるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となったことを認識し得た時期を基準（始期）として、上記諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

- (2) そこで、本件選挙までの事情をみると、国会は、平成27年改正により、4県2合区を創設して都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを一部改め、投票価値の較差を大幅に縮小させて投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消し、そのような状態から更に最大較差を縮小させるため、平成30年改正により現在の本件定数配分規定を定めたところ、以後、その下で、令和元年選挙及び令和4年選挙が行われ、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決では当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと判示され、その結論は、令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決でも維持された。

本件選挙は、そのような事情を経て、当該定数配分規定に基づいて行われたものであるが、本件選挙時の最大較差は1対3.13であり、最高裁判所平成21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520ページ（以下「平成21年大法廷判決」という。）までの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された令和元年選挙及び令和4年選挙時の最大較差と大きく異なるとはいえないものであったのであるから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとは考え難

い状況であった。

したがって、万一、本件選挙当時、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると判断されたととしても、国会において、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が前記状態にまで至っていたことを認識し得たとはいえないから、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となったことを認識し得た時期（始期）が開始していたとは認められない。

加えて、選挙区間の較差の更なる是正等のためには、参議院の議員定数を増加させる措置や、都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの措置を講ずることが考えられるものの、いずれの措置を講ずる場合でもそれ自体に困難が伴い、措置を講じた場合に種々の弊害が生じることも想定されるところ、国会が是正のために採るべき立法措置の検討等に相応に長期の期間を要することはやむを得ないものというべきである。

以上のことからすれば、国会が本件選挙までの期間内に平成30年改正後の本件定数配分規定を改正しなかったことについては、仮に同定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあると判断されたとしても、国会が令和4年選挙後も直ちに参議院の選挙制度の在り方等について調査・検討を開始し、本件選挙まで議論を継続していたことも踏まえれば、国会における較差の是正に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったとは認められない。

第5 被告らの主張

1 本件の事実経過等

(1) 参議院の選挙制度創設当初の同制度の概要

昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、参議院議員250人を全

国選出議員 100 人と地方選出議員 150 人とに区分し、前者については全都道府県の区域を通じて選出し、後者については都道府県を単位とする選挙区において選出する仕組みを採用した。同法案の提案理由説明において、当時の大村清一内務大臣は、「全国選出議員は、学識経験ともに優れた全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有するものが選挙される可能性を生ぜしめることによって、職能代表制の有する長所を採り入れようとする狙いを持つもの」であり、こうした全国選出議員が「地域代表的性格を有する地方選出議員」と相まって、参議院を特徴あらしめる旨説明した。そして、選挙区ごとの議員定数については、半数改選という憲法上の要請（46 条）を踏まえ、定数を偶数として最小限を 2 人とする偶数配分の方針が採られた。

昭和 25 年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、この仕組みをそのまま引き継いだものである。その後、昭和 57 年法律第 81 号による公職選挙法の改正により、参議院議員通常選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、比例代表選出議員 100 人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員 152 人とに区分されることになった。もっとも、比例代表選出議員は、全都道府県を通じて選挙されるものであって、各選挙人の投票価値に差異がない点においては、従来の全国選出議員と同様であり、選挙区選出議員は従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎず、選挙制度の仕組み自体に変更はなかった（乙第 9 号証及び乙第 10 号証）。

(2) 平成 10 年 7 月施行の参議院議員通常選挙までの最大の推移

前記 (1) のような選挙制度の仕組みの下で行われた過去の選挙における最大較差は、参議院議員選挙法制定当時の昭和 22 年選挙の時点では 1 対 2.51 であったものの、その後、昭和 52 年選挙の時点では 1 対 5.26 に拡大し、平成 4 年選挙の時点では 1 対 6.59 にまで達する状況となった

(乙第3号証)。

その後、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正により、参議院議員の総定数(252人)及び選挙区選出議員の定数(152人)を増減しないまま、7選挙区で定数が8増8減され、同改正後の各選挙における最大較差は、平成7年選挙の時点で1対4.97、平成10年選挙の時点で1対4.98であった(乙第3号証、乙第9号証及び乙第10号証)。

(3) 平成16年7月施行の参議院議員通常選挙までの最大較差の推移等

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正により、比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、選挙区選出議員の定数が6減(146人)され、同改正後の各選挙における最大較差は、平成13年選挙の時点で1対5.06、平成16年選挙の時点で1対5.13であった(乙第3号証、乙第9号証及び乙第10号証)。

平成13年選挙に係る最高裁判所平成16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56ページ(以下「平成16年大法廷判決」という。)は、平成13年選挙時において同改正後の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとする事はできないと結論づけたが、補足意見において、次回選挙においてもなお漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨指摘された。平成16年選挙に係る最高裁判所平成18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696ページ(以下「平成18年大法廷判決」という。)も、同選挙時において同規定が憲法に違反するに至っていたものとする事はできないと結論づけたが、投票価値の平等の重要性を考慮すると、従来の選挙制度の枠組みの見直しを含め、投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが憲法の趣旨に沿う旨付言した。

(4) 平成19年選挙における最大較差等

平成18年法律第52号による公職選挙法の改正(以下「平成18年改正」

という。)により、選挙区選出議員の定数が2選挙区で各2増、2選挙区で各2減の4増4減され、同改正後の平成19年選挙における最大較差は、1対4.86であった(乙第3号証、乙第9号証及び乙第10号証)。

平成19年選挙に係る平成21年大法廷判決は、平成19年選挙時、平成18年改正後の定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとするとはできないと結論づけたが、上記較差は投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨付言した。

(5) 平成22年選挙における最大較差等

平成18年改正後の定数配分規定の下での2回目に施行された平成22年選挙における最大較差は、1対5.00であった(乙第3号証)。

平成22年選挙に係る平成24年大法廷判決は、平成22年選挙時、上記較差が示す投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたが、同選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたものとするとはできないと結論づけたものの、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じ、できるだけ速やかに前記の不平等状態を解消する必要がある旨付言した。

(6) 平成25年選挙における最大較差等

平成24年法律第94号(以下「平成24年改正法」という。)による公職選挙法の改正により、選挙区選出議員の定数が4選挙区で4増4減され、同改正後に施行された平成25年選挙における最大較差は、1対4.77であった(乙第3号証、乙第9号証、乙第10号証及び乙第11号証の1)。

平成25年選挙に係る平成26年大法廷判決は、平成25年選挙時、上記較差が示す投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものではあるが、同選挙までの間に定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたということはできないと結論づけたものの、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記のと通りの不平等状態を解消する必要がある旨付言した。

(7) 平成27年改正に至る経緯及びその内容等

平成24年改正法の附則には、平成28年選挙に向けた選挙制度の抜本的な見直しについての検討条項が設けられていたことから、平成25年選挙以降、参議院は、正副議長及び各会派の代表により構成される「選挙制度の改革に関する検討会」並びに同検討会の下に「選挙制度協議会」を設置し、平成28年選挙に向けて選挙制度の見直しを行うべく、平成26年11月までの間、同協議会において、合計13人の参考人から意見を聴取するとともに、同協議会座長及び各会派から提示された「2県合区制」、「ブロック選挙区制」等の種々の選挙区設定方法等について協議を重ねたが、各会派の意見が一致するには至らなかった。その後、上記検討会においても、平成27年5月まで、選挙制度の改革について協議を重ねたものの、各会派の意見が一致する結論を得られなかった。そこで、本会議に議論の場が移され、各会派内及び各会派間における検討が進められ、最終的には、平成27年7月、「4県2合区を含む10増10減」を内容とする平成27年改正法が成立した。この改正により、平成22年国勢調査の結果による人口に基づく最大

較差（人口）は、1対2.97に縮小された（乙第3号証並びに乙第11号証の1及び2）。

平成27年改正法は、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを一部改めて合区を設けるなどしたものであり、具体的には、参議院の選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区とし、いずれも定数2人の選挙区とした上で、定数4の県のうち、議員一人当たりの人口の少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の定数を2人ずつ減員するとともに、議員一人当たりの人口の多い1都1道3県（東京都、北海道、愛知県、兵庫県及び福岡県）の定数を2人ずつ増員すること等を内容とするものであった。

合区を設けた理由について、平成27年改正法の法案の発議者からは、都道府県単位の選挙制度が地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを十分に踏まえ、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつ、最高裁判所判決を踏まえて較差是正を目指すという考え方に基づくものである旨説明されていた（乙第11号証の1・10ページ及び同号証の2・1ページ）。

また、合区の対象を鳥取県、島根県、高知県及び徳島県とした理由については、人口の少ない都道府県は、少ない方から順に鳥取県、島根県、高知県、徳島県であり、これらは互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能である一方で、徳島県の次に人口の少ない都道府県は福井県であり、福井県に隣接する府県の人口はいずれもそれほど少ないわけではなく、これらの府県と福井県とを合区することとした場合には、これらの府県と人口のより少ない県との間で不公平さを生じさせることとなるためである旨説明されていた（乙第11号証の2・8ページ）。

他方で、平成27年改正法の法案と同時に審議された「20県10合区」などを内容とする法案（参第12号。同法案については、平成27年改正法

案の可決により、議決を要しないものとなった。) に関しては、国会において、「合区の対象は20県と全体の4割に及んでおり、単独の県と合区対象の県の不公平感は一層顕著に」なる、「歴史的、地理的、社会的なつながり、条件がほとんどない合区による様々な矛盾を生じる」ことになるといった意見が出されていた(乙第11号証の2・16ページ)。

なお、平成27年改正法附則7条には「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」との規定が置かれていた。

(8) 平成27年改正に対する地方公共団体等の意見

参議院創設以来、初めて都道府県単位の選挙制度を一部改め、4県2合区を設けた平成27年改正に至るまでの間には、選挙制度の改革について、民意の反映という観点から人口比例のみに偏った選挙制度に疑問を呈する意見や、参議院を地方代表の府として積極的に位置づける考え方もあり得るとする意見など、様々な意見が出された(乙第39号証の1ないし7、9及び10)。

また、平成27年改正に当たり、その当時合区の検討対象とされていた地方公共団体等から、「選挙制度は、人口だけでなく、面積や行政区画のほか、地方が有する自然環境保護や食料供給基地等の多面的機能等を総合的に考慮する必要がある」、「東京一極集中を是正し、地方の活性化を図るためには当事者である地方の意見が最大限に活かされることが必要であり、人口により単純に区割りを決定することは、地方創生に逆行し、適当ではない」、「合区案は、人口過疎の上に、政治過疎を引き起こすものであり、これらが国策として強行されるならば、地方切り捨てにつながり、国・地方全体の衰退を招く」などと、合区創設に反対し都道府県単位の選挙区の維持を求める

旨の意見が多数提出された（乙第37号証の1、3、4、6ないし13、39、41、58及び60ないし89）。

さらに、全国町村会や全国知事会からも、平成27年改正に関し、人口の多寡にかかわらず、都道府県単位の代表が国政に参加する仕組みや、地域の実情や声が国会に反映できる選挙制度の検討等を求める意見が示されていた（乙第30号証の1及び乙第34号証の1）。

加えて、平成27年12月に日本世論調査会が実施した世論調査によれば、将来的に参議院の選挙制度をどのようにすべきかという点について、合区での較差是正を進めるとした意見の割合は19.8パーセントにとどまり、都道府県単位で代表を選ぶことを優先するとした意見の割合が36.5パーセントと最多であった（乙第29号証・8ページ）。

(9) 平成28年選挙における最大較差等

平成27年改正後の定数配分規定の下で施行された平成28年選挙における最大較差は、1対3.08であった（乙第3号証及び乙第11号証の3）。合区対象の鳥取県、島根県、徳島県及び高知県の投票率は、島根県を除く各県で低下するとともに、当時における過去最低の投票率を記録した（乙第11号証の4及び乙第39号証の8）。さらに、それら4県における無効投票率は、島根県を除いて全国平均（2.65パーセント）を相当程度上回り、高知県は全国で最高の6.14パーセントとなった（乙第11号証の5）。高知県で投票率が低下した原因については、合区により選挙区が拡大し、候補者と有権者の距離が遠くなったと感じられたこと、特に高知県においては、地元である同県出身の候補者がいなかったため、選挙への関心が高まらなかった、合区に対する有権者の不満がこうした投票行動につながったとみられるなどと報じられた（乙第11号証の6・33ページ及び乙第39号証の8）。

平成28年選挙に係る平成29年大法廷判決は、平成27年改正につき、

「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」と判示し、平成28年選挙時、平成27年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、平成27年改正後の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと結論づけた。

(10) 平成30年改正に至る経緯及びその内容等

参議院は、平成28年選挙後の平成29年2月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査・検討するため、各会派代表による「参議院改革協議会」（以下「平成29年協議会」という。）を設置し、さらに、同年4月、平成29年協議会の下に、選挙制度の改革について集中的に調査・検討を進めるために、各会派代表による「選挙制度に関する専門委員会」（以下「平成29年専門委員会」という。）を設置した（乙第12号証ないし乙第16号証、乙第17号証の1及び2、乙第22号証並びに乙第23号証）。

平成29年専門委員会は、平成29年5月から平成30年4月までの間、17回にわたり、選挙制度に関する調査検討を行い、同年5月7日、選挙制度の改革に関する具体的な方向性についての各会派の意見を併記する形で作成した報告書を平成29年協議会に提出した（乙第17号証の1及び2）。

その後、平成29年協議会において、自由民主党から、①参議院の選挙区選出議員の定数を2人増加して148人とした上で、その2人を埼玉県に配分し、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加して100人とし、比例代表選出議員選挙において、政党その他の政治団体が届け出る名簿にあらかじめ優先的に当選人となるべき候補者の順位を付することができる拘束式の特定枠の制度を導入することなどを内容とする制度の提案（以下「自民党案」という。）が提示され、同案についての意見交換がなされた。その

後、選挙制度改革に関する各会派の意見には隔たりがある中、平成30年7月4日の各会派代表者懇談会において、議長から、具体案のある会派は法案を提出し、委員会において議論を進めることを要請する旨の発言があった（乙第22号証）。

これを受け、自民党案と同内容の自由民主党・こころ及び無所属クラブの2会派による法律案（参第17号。以下「自民・無ク案」という。）や、公明党から出された全国を11の区域に分けて大選挙区制を採用する案など、5法律案が7会派から発議されることとなった。これら法律案は、いずれも参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託され、同月6日以降に質疑が行われ、最終的には自民・無ク案が多数をもって可決された。その際、自由民主党及び公明党から、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」の実現に努めること等を内容とする附帯決議が提案され、可決された（乙第19号証の1ないし3及び乙第20号証ないし乙第23号証）。

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

そして、自民・無ク案は、同月13日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で可決された後、同月18日、衆議院本会議における討論を経て可決され、平成30年改正法が成立した（乙第19号証の5ないし7、乙第20号証、乙第22号証及び乙第23号証）。

この改正により、選挙区間の最大較差は、平成27年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）は、1対2.99まで縮小された（乙第3号証）。

(11) 平成27年改正及び平成30年改正に対する地方公共団体等の意見

全国知事会、全国市長会及び全国町村会並びに全国都道府県議会議長会、

全国市議会議長会及び全国町村議会議長会（以下「地方六団体」という。）や各地方公共団体からは、平成２７年改正後も、引き続き、合区の早期解消を求める意見・決議が示され続けていた（乙第２９号証ないし乙第３８号証。ただし、枝番のあるものはいずれも枝番のものを含む。）。

例えば、全国知事会においては、参議院選挙における合区の解消に関する決議等として、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなどの合区に起因する弊害の顕在化を指摘し、同様に、全国都道府県議会議長会においても、平成２８年選挙の結果、投票率の低下や直接候補者と接する機会の減少などの合区を起因とした弊害が顕在化したことを指摘し、早急に合区を解消して都道府県単位による代表が国政に参加できる選挙制度を求めている（乙第３０号証の２ないし６及び乙第３１号証の１ないし５）。

また、平成３０年４月には、地方六団体から成る地方自治確立対策協議会により、合区の早期解消促進大会が開催され、前同様の意見が表明されていた（乙第３６号証の１及び２）。

そのほかの各地方公共団体からも、同様に、平成２７年改正後あるいは平成２８年選挙後においても、合区の解消や、都道府県単位の選挙区制の堅持などを強く求める意見が多数にわたり、継続的に表明され続けていた（乙第３７号証の５、１４ないし３８、４０、４２ないし５７、５９及び９０ないし１２４）。

(12) 令和元年選挙における最大較差等

平成３０年改正後の本件定数配分規定の下で施行された令和元年選挙における最大較差は１対３．００であり、較差が３倍以上となった選挙区は１つであった（乙第５号証の１）。令和元年選挙の投票率は、全体的に低下し、特に合区対象県では、徳島県で全国最低の約３８．５９パーセントを記録したほか、鳥取県及び島根県でもそれぞれの過去最低の投票率を記録した（乙第５号証の２並びに乙第４０号証の８及び９）。また、無効投票率についても、

徳島県では全国平均（約 2.53 パーセント）を大きく上回る約 6.04 パーセントを記録した（乙第 5 号証の 3 並びに乙第 40 号証の 10 及び 11）。

令和元年選挙に係る令和 2 年大法廷判決は、平成 30 年改正につき、「参議院の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって 5 倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成 27 年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができる」と判示し、令和元年選挙当時、平成 30 年改正後の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、平成 30 年改正後の本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと結論づけた。

(13) 令和元年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見

令和元年選挙における投票率の低下及び無効投票率の上昇を受け、鳥取県ら合区対象 4 県の知事は、令和元年 7 月 23 日、合区を解消し、都道府県単位による選挙制度の実現を求める緊急共同声明を発出し（乙第 37 号証の 2 及び乙第 40 号証の 2 及び 6）、全国知事会は、同月 24 日、「徳島県が全国最低の投票率 38.59% を記録するとともに、前回最下位だった高知県を除き、鳥取県、島根県、徳島県の 3 県では過去最低の投票率を更新する結果を招くなど、合区を起因とした弊害はさらに深刻度を増している」と指摘し、合区の確実な解消を強く求める意見を表明する決議を行った（乙第 30 号証の 7 並びに乙第 40 号証の 3 ないし 5 及び 7）。また、合区対象 4 県以外の知事の中にも、日本の政治活動は都道府県単位であり、日常の活動と離れて合区が強いられるのは民主主義の発展にマイナスであるとの指摘をする者もあった（乙第 40 号証の 5）。

このような合区を解消し、都道府県単位による代表が国政に参加すること

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

令和3年6月には、全国市長会が合区の根本的な解消と都道府県単位による選挙を求める決議を行い、同年7月には、全国都道府県議会議長会が同様の決議を行うなど、合区の解消を求める決議や提言が相次いで行われた（乙第31号証の9及び乙第32号証の7）。特に、合区対象4県を抱える中国地方及び四国地方において合区解消を求める意見が強く、中国地方知事会、四国4県議会正副議長会議、四国市長会といった地方レベルの団体に加え、個別の県や市町村においても、同様の決議や提案が行われた（乙第37号証の125ないし147）。

また、上記各決議等以外にも、投票率の低下について、地元候補の不在や合区の影響を指摘する報道や、「地元から候補者を選べない制度はおかしい」という有権者の声を届ける報道など、合区を解消して都道府県単位の選挙区割りを求める各種意見が報じられた（乙第39号証の9ないし12並びに乙第40号証の1及び8ないし12）。

(14) 令和元年選挙後の選挙制度の改革に向けた動き等

参議院は、令和3年5月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査・検討するため、各会派代表による「参議院改革協議会」（以下「令和3年協議会」という。）を設置し、令和3年協議会は、同月から令和4年6月まで

の間、13回にわたって、参議院の在り方や選挙制度改革、議員の身分保障等に関する調査・検討を行った。令和3年協議会においては、選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について、各会派間の共通認識を醸成することが肝要であるとの立場に立って議論が重ねられた。参議院の在り方に関する議論では、元最高裁判所裁判官、法律学者、政治学者等の参考人から意見や提言を聴取したほか、各協議員間で意見交換が重ねられ、「多様な民意の反映」、「地方代表的な性格」、「参議院の独自性の発揮」という視点から各会派の考えるところが整理された。その上で、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異論は出なかったが、多様な民意や参議院議員の地域代表的な性格を具体化するための選挙制度の在り方について、選挙区と比例区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、完全比例区制を導入すべきとの意見、都道府県選挙区制をブロック制に移行すべきとの意見等が出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。令和3年協議会は、令和4年6月8日付けで、論点に関する議論を整理した報告書を取りまとめて議長に提出し、令和4年選挙後、選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された（乙第24号証）。

これに加えて、同年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会においても、次のとおり、合区問題を中心として選挙制度に関する意見交換等が行われた。この場においても、各会派から、都道府県が歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的にも意義と実体を有し、国民にとって重要な役割を果たしてきたことに照らし、合区の解消を求める意見に加え、憲法が求める投票価値の平等という価値と地域代表的性格の調和の観点から、全国を11ブロックに分けた大選挙区制の導入を求める意見、一部の都道府県が対象となる合区は不公平であり、多様な民意を議会に反映させる比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見などが述べられ、二院制を採用した憲法の

趣旨を踏まえ、いかなる具体的な選挙制度によって、その趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させるかについて議論が行われたが、成案を得るには至らなかった。（乙第25号証の1及び2）。

(15) 令和4年選挙における最大較差等

令和元年選挙と同じく平成30年改正後の本件定数配分規定の下で施行された令和4年選挙における最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区との1対3.03であり、較差が3倍以上となった選挙区は3つであった（乙第6号証の1）。令和4年選挙における全国の投票率は、約52.05パーセントであり、令和元年選挙時（約48.80パーセント）から上昇したものの、合区対象県である徳島県では、全国で最も低い投票率である約45.72パーセントを記録した。また、無効投票率についても、全国平均が約2.71パーセントであったのに対し、合区対象県においては、鳥取県で約3.94パーセント、島根県で約2.76パーセント、徳島県で約3.41パーセント及び高知県で約3.65パーセントをそれぞれ記録し、いずれも全国平均を上回った（乙第6号証の2及び3）。

令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決は、「平成27年改正により、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小し（中略）同改正がされてから本件選挙（令和4年選挙）までの約7年間（中略）合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえない」とした上で、「合区の導入後に、その対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがわれる。このような状況は、上記の仕組み（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み）を更に見直すに当たり、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ

効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。加えて、立法府においては、較差の更なる是正をめぐって、参議院の議員定数の見直しなどの方策についても議論がされてきたが、こうした方策を採ることにも様々な制約が想定される。そうすると、国会が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれる。」などとして、国会が具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、令和４年選挙時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえない旨判示し、平成３０年改正後の本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと結論づけた。

(16) 令和４年選挙の結果に関する地方公共団体等の意見

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

このような合区を解消し、都道府県単位による代表が国政に参加することができる選挙制度を求める地方公共団体等の動きは、その後も続き、例えば、全国知事会は、上記決議のほか、令和５年７月２６日及び令和６年８月２日にも、上記決議と同様に「合区の確実な解消」を求める意見を表明する決議をした（乙第３８号証の２及び３）。

また、合区対象４県のそれぞれの県議会、市議会、町村議会等においても、

上記各決議と同旨の決議が次々とされたほか、中四国地方 9 県の知事、中国経済連合会会長及び四国経済連合会会長による協議の場である「中四国サミット」、中国地方知事会の知事会議及び四国知事会の四国知事会議においても、上記各決議と同旨の共同アピールや提言がされた（乙第 38 号証の 4 ないし 8）。

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

(17) 令和 4 年選挙後の選挙制度の改革に向けた動き等

前記 (14) の令和 3 年協議会の報告書において、令和 4 年選挙後、選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することとされていたことから、参議院は、令和 4 年選挙後の同年 11 月 11 日、令和 3 年協議会に引き続いて上記各事項の調査・検討のため、再び「参議院改革協議会」（以下「令和 4 年協議会」という。）を設置し、そして、令和 4 年協議会は、同年 12 月 16 日、選挙制度の調査・検討のため、令和 4 年協議会の下に、各会派の代表からなる「選挙制度に関する専門委員会」（以下「令和 4 年専門委員会」という。）を設置した（乙第 26 号証・1 及び 51 ページ）。

令和 4 年専門委員会は、令和 5 年 2 月から令和 6 年 6 月までの間、16 回にわたって開催され、その中で、各委員間での協議に先立ち、選挙制度の在り方等について、元最高裁判所裁判官、憲法学者、政治学者、鳥取県及び高知県の各知事等からの意見聴取が実施されたが、このうち、鳥取県及び高知県の各知事からの意見聴取においては、鳥取県知事から「鳥取県の投票率は、かつては 1 番、2 番を争っているところであり、隣の島根県もそうであった。ところが、合区を導入した途端に今では平均以下の 32 位になっている。これは民主政治に対する信頼を県民が失いかけていることにほかならない。こ

んな選挙なら行かない方がいい、そう思うようになり始めており、残念ながらそういうことである。無効投票も合区を入れた途端に白票が増えている。」などといった意見が述べられ、また、高知県知事からも「投票率の低下、無効投票の増大の大きな原因は、やはり1県1代表ではないという合区制度に起因した県民の関心の低下、あるいは失望というものが大きいのではないかと推察している。」などといった意見が述べられた。上記意見聴取の後、各会派から、選挙制度の在り方やその改革に関する具体的な論点・方向性についての意見表明がされ、これを踏まえて各委員間で意見交換が行われた。これらの意見表明及び意見交換では、現行の選挙制度については、投票率の低下等の弊害がある合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び全国比例代表選出議員選挙を維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であった。そのため、令和4年専門委員会は、同月7日、上記の状況を含むこれまでの協議の結果を記載した報告書を作成し、令和4年協議会の座長に提出した（乙第26号証・別紙「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」1ないし3、21、24、93及び94ページ）。

令和4年協議会は、上記報告書が提出されたことを受け、同月14日、令和4年専門委員会の委員長から令和4年専門委員会における協議経過について報告を聴取した後、上記報告書の内容を踏まえて、令和7年5月14日及び同月30日の2回にわたって参議院の在り方について意見交換を行い、同年6月6日には、各会派の協議員による意見表明を行った。そして、令和4年協議会は、同月18日に座長が取りまとめた令和4年協議会の報告書を承認し、同日、座長が、同報告書を参議院議長に提出した。同報告書では、今後の協議の進め方について、「令和10年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（引用者注：本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設

けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」と記載された（乙第26号証・本文3ないし6、37、53及び54ページ）。

以上に加え、令和4年選挙後には、参議院憲法審査会において、令和4年12月7日、令和5年4月26日、同年5月17日、同年6月7日及び同年11月15日に、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区が主たる議題として取り上げられ、鳥取県及び島根県の各県知事並びに徳島県及び高知県の各副知事からの意見聴取等も実施されるなど、継続的に調査・検討が行われたが、同審査会においても、参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関しては、各会派によって意見が分かれる状況であった。なお、上記の鳥取県及び島根県の各県知事並びに徳島県及び高知県の各副知事からの意見聴取では、鳥取県知事及び高知県副知事から、令和4年専門委員会における鳥取県知事及び高知県知事の各意見と同様の意見が述べられたほか、島根県知事からは「島根県の投票率は、合区前は60%を超えまして6回連続全国1位でありましたけれども、令和4年の選挙では約56%となりまして、投票率は4.5ポイント低下いたしております。この間の全国平均の低下は0.6ポイントでございますので著しく低下しているという状況で、全国トップでありました投票率は、令和4年では全国4位となっております。参議院の、参議院選挙における島根県民の直接的な政治参加が低下しているという状況でございます。このようなこの投票率を招くような合区という制度が国民主権、民主主義に資するものなのかどうかということについて大いに疑問を感じるところであります。」などといった意見が、徳島県副知事からは「合区は投票率の低下のみならず無効票の増加も招いているということで、本来選挙制度がより多くの国民の皆さんが政治に関心を持っていただくという制度であるべきですけれども、この合区によって真逆の状況を起こしてしまっている

ということは、まさに民主主義の根幹を揺るがす重大な問題だというふうに認識をしております。」などといった意見が述べられた。(乙第27号証の1ないし5)。また、同審査会においては、憲法改正の論点として、選挙制度に関わる規定以外のものも含め、様々な議題が取り上げられていたが、その中で、令和5年12月6日には、一部の議員から、参議院に係る規定を改正して合区を解消する必要がある旨の意見も出ていた(乙第27号証の6)。

(18) 本件選挙の施行とその結果

本件選挙は、令和7年7月20日に行われた。そして、本件選挙時の最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区又は東京都選挙区との間の1対3.13であり、較差が3倍以上となった選挙区はこれに宮城県選挙区を加えた3つであった(乙第1号証)。

本件選挙における全国の投票率は約58.51パーセント、無効投票率(選挙区)は約2.41パーセントであった。そのうち合区対象県の投票率は、徳島県が全国で最も低い約50.48パーセント、鳥取県が全国で7番目に低い約55.04パーセント、高知県が約56.89パーセントにとどまり、島根県のみが約59.57パーセントで全国平均を上回った。また、合区対象県の無効投票率(選挙区)は、徳島県が全国で最も高い約4.52パーセント、鳥取県が全国で3番目に高い約4.16パーセント、島根県が約2.76パーセントに上り、高知県のみが約2.07パーセントで全国平均を下回った。(乙第2号証)

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

- 2 国会の定めた定数配分規定は、国会の裁量権の行使として合理性を有するものである限り、憲法に違反するものではないこと(判断枠組みについて)

(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。一方で、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広範な裁量に委ねている。これは、国民の代表の選出方法は、過疎地に居住する国民への配慮の在り方等、少数者を含めた多様な意見・利害を公正かつ効果的に国政に反映させる方法に関わるものであって、国の在り方の選択にもつながり得るものであり、その性質上、国権の最高機関である国会において判断されるべきものであるからである。

したがって、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的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（令和5年大法院判決参照）。

(2) 憲法は、二院制の下で、衆議院について、法律案及び予算の議決、条約の承認並びに内閣総理大臣の指名における優越を認め（59条2項、60条2項、61条、67条2項）、内閣不信任決議案を可決する権能を与える一方で、任期を参議院より短い4年とした上で、議員の任期途中における解散を規定している（7条3号、45条本文、同条ただし書、69条）。他方で、憲法は、参議院について、立法を始めとする多くの事項について衆議院とほぼ等しい権限を付与しつつも、その権能を衆議院に劣後させるとともに、解散を否定して緊急集会を可能とした上で、議員の任期をより長い6年とし、3年ごとに半数を改選する旨定めている（46条、54条2項及び3項、59条ないし64条）。

その趣旨は、立法を始めとする多くの事項について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとしたものと解される（令和5年大法廷判決参照）。このような趣旨に基づいた役割を参議院が果たすために、その構成員たる参議院の選挙制度において、人口比例の要請以外の考慮要素、すなわち、衆議院を抑制ないし補完するという参議院の使命に適するような考慮要素についても十分に考慮することは、合理性を有するものである。

また、憲法が二院制を採用した以上、両議院がその構成を異なるものとし、それぞれが特色を持った議院として機能することは、憲法が当然に予定しているところであり、そのように機能させるために衆議院と参議院とで選挙区の構成等を異にすることも、選挙制度の仕組みの在り方として、憲法上想定されているものというべきである。この点については、大村清一国務大臣が、参議院議員選挙法案の提案理由を説明する中で、「新憲法が（中略）国会を構成するのに（中略）両院を以てしておりますのは、蓋し両院制度を採用して長短相補わしめると共に、審議の慎重を期し、以て国権の最高機関たる機能の発揮に遺憾なからしめようとしているのでありまして、この両院制度の採用の趣旨に顧み、参議院議員の選出方法は衆議院議員とは異なった方法を探り、両院の構成を出来るだけ異質的のものたらしむべきである」と答弁している（乙第7号証の1・687ページ）。

以上のとおり、憲法は、衆議院と参議院とで選挙区の構成を含む選挙制度の仕組みを異にすることを当然に想定した上で、参議院については、衆議院が多数決原理に基づいて国政の在り方を決定する際の行き過ぎを抑制することを行う「良識の府」、「再考の府」として機能させることを想定しているから、そのような参議院の選挙制度については、人口を基準とするのみでは

適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素についても十分に考慮することを求めているものと解される。

そうすると、参議院の選挙制度における投票価値の平等は、議員定数の配分に当たり考慮を要する参議院固有の要素があることを踏まえつつ、政治的かつ社会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、過疎化による地方の疲弊に対する配慮等の国政遂行のための民意の的確な反映を実現するために必要な種々の要素といった、人口比例以外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。

そして、いかなる選挙制度によって、上記のとおり参議院に求められている憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかに関与させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである（令和5年大法廷判決参照）。

したがって、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、上記のような国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあり、かつ、当該選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。

- (3) これまでの累次の最高裁判所判決も、前記(1)及び(2)と同様の見地に立って定数配分規定についての合憲性審査基準を判示している（昭和58年大法廷判決、最高裁判所昭和61年3月27日第一小法廷判決・集民147号431ページ、最高裁判所昭和62年9月24日第一小法廷判決・集民151号711ページ、最高裁判所昭和63年10月21日第二小法廷判決・集民

155号65ページ、最高裁判所平成8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283ページ、最高裁判所平成10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373ページ、最高裁判所平成12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997ページ、平成16年大法廷判決、平成18年大法廷判決、平成21年大法廷判決、平成24年大法廷判決、平成26年大法廷判決、平成29年大法廷判決、令和2年大法廷判決、令和5年大法廷判決）。

3 本件選挙時において、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないこと

(1) 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があること

ア 都道府県を各選挙区の基本単位とすることの意義

(ア) 我が国の国政選挙では、選挙区選出選挙における区割りの決定に際し、都道府県及び市区町村という行政単位が基本とされている。すなわち、参議院については、創設以来、長い間にわたり、都道府県単位の選挙区割りが採用されており、衆議院についても、都道府県を細分化した市区町村その他の行政区画などを基本的な単位として選挙区割りが定められている。

このうち、都道府県は、従前から、歴史的にも政治的、経済的、社会的、文化的にも独自の意義と実体を有し、一つの政治的まとまりを有する行政単位としての意義ないし機能を果たしてきたものであり、今日においても、地方における一つのまとまりを有する行政等の単位として国政上も極めて重要な機能を営んでいる（昭和58年大法廷判決参照、乙23号証ないし乙第38号証の8）。このことは、憲法（日本国憲法）制定審議の過程で開催された衆議院委員会における大村清一大臣の「我が国の府県は明治以来一つの地方団体と致しまして、段々と発展して参り、そうしてそこに府県民の団結と云うようなものも大いに見るべきものが

ある、又地方の総合行政機関として、相当功績も挙げて居るのであります。」との答弁(乙第7号証の2・711ページ)からも明らかなとおり、都道府県は、明治4年の廃藩置県、明治23年の府県制の制定等を経て、長年にわたり一つの行政単位として社会的及び政治的に重要な役割を果たしてきたものであり(乙第8号証)、憲法も、その制定当時から、都道府県を地方公共団体の一つとして想定していた。

また、都道府県については、その区域ごとに行政府・警察・教育委員会が設置され、農林水産・医療・保健・商工業といったあらゆる組織ないし団体が、長年にわたり、都道府県単位での政治的な合意形成を図ってきたのであり、国との関係をみても、国が企画した施策を各地方において実施するに当たって、国と市町村との間を媒介する中間的な団体として調整機能を果たしてきており、現在においても、法令に基づき、国の指示等により市町村の事務に関与すること等が認められている(地方自治法第2編第12章第1節第1款参照)。

このように、都道府県は、我が国において、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義と実体を有する行政単位ということが出来る(乙第29号証・7及び57ページ)。

さらに、国民感情としても、国民はその居住する各都道府県に対して一定の帰属意識を持っているのが通常であり(身近な例として、居住する都道府県に対応した「千葉県民」、「大阪府民」などという呼び方は、社会に定着している。)、国民一般の意識としても、各都道府県の有する意味や重要性は、そこに居住する人口の総和で比較できるものではない(村上敬一・最高裁判所判例解説民事篇(昭和58年度)185ページには、同旨の記述に続いて、「例えば、東京都の20分の1の人口しか持たない鳥取県が、歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的その他諸々の価値観において、東京都の20分の1の重要性しか持たないとは、一

般には意識されていないであろう」と述べている（なお、人口比は当時のものである。）。）。。

以上のような、都道府県が有する歴史、都道府県が我が国において果たしてきた政治的、経済的、社会的及び文化的な役割ないし機能や、各国民が有する帰属意識に鑑みれば、我が国において、都道府県は、長年にわたる歴史を通じて、一つの行政単位としての歴史的、政治的、経済的、社会的及び文化的な一体感が醸成されているといえるのであって、選挙制度の決定に際し、国会が考慮することのできる基本的な要素の一つであることは明らかである。そして、国会は、衆議院議員よりも任期が長く、かつ、解散もないことから、継続的かつ安定的な国政の運営を担う参議院議員を選出する選挙制度に関し、歴史的にも、政治的、経済的、社会的、文化的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する行政単位としての都道府県を選挙区割りに採用することによって、都道府県を構成する住民の意思を効果的に集約して継続的かつ安定的に国政に反映させることを実現してきたのである。

- (i) 加えて、憲法（日本国憲法）制定過程をみると、金森徳次郎国務大臣は、制定審議の過程で開催された衆議院本会議において、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、「選挙区に付きましては、これを府県単位を一選挙区として決めると云うのが一説であります。」、「選挙区に付きまして一応三つ案が出ることになります。一つは各議員は各地方地方の比較的小さい選挙区に分け（中略）形式的には地方を代表すると云うような形を以て議員を作って行く。」、「選挙区を全国一地域にする考えると、各地域を、まあ、衆議院とは違いまして、府県単位になりましょうから、少し大きくなりましょう。」と答弁していた上（乙第7号証の2・123、136、142及び143ページ）、政府は、憲法（日本国憲法）制定審議に際し、各都道府県を参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区の

単位とすること等を内容とする「参議院議員選挙法案要綱試案」を参考資料として議員に配布し（同 181 ページ参照）、現に、憲法（日本国憲法）制定直後に都道府県単位の選挙制度を内容とする参議院議員選挙法が制定されている。

このような憲法の制定過程等にも照らすと、憲法が、参議院の選挙制度における国会の裁量権の行使として、選挙区を都道府県単位とする選挙制度を採用することを具体的に想定し、かつ、これを合理的なものとして許容していたことは明らかである。

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

(ウ) もっとも、参議院創設以来、都道府県単位の選挙区割りを採用してきたところ、参議院の選挙区選出議員選挙において、投票価値の最大較差が徐々に拡大し、最大較差が 5 倍前後となる状態が長年にわたって継続するようになったため、憲法上、都道府県単位の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となったことは、平成 26 年大法廷判決が判示するとおりである。

しかし、前記 1 (8)、(11)、(13) 及び (16) のとおり、地方公共団体等は、都道府県単位の選挙区割りの存続を強く望んでいる。また、前記 1 (8) のとおり、都道府県単位の選挙区割りは国民に定着しており、平成 27 年 12 月実施の世論調査の結果では、都道府県同士での合区を支持する意見は少なく、将来的に参議院の選挙制度をどのようにすべきかという点について都道府県単位で代表を選ぶことを優先するとした意見の割合が最多であった。

(I) さらに、参議院の選挙制度を通じて民意を国政に反映させるためには、

その前提として、何よりもまず様々な境遇にある国民各自に選挙権を積極的に行使してもらうことが必要不可欠であるが、都道府県単位の選挙制度の仕組みを大きく変えることは、前記(ア)で述べたような都道府県ごとに一体感を醸成してきた国民感情とかい離し、前記1(9)、(12)及び(15)のとおり、合区制度導入から3度にわたって行われた各選挙（平成28年選挙、令和元年選挙及び令和4年選挙）において、合区対象県で投票率の低下、無効投票率の上昇といった弊害が生じており、同(18)のとおり、本件選挙においても、こうした弊害は解消されないまま、根強く残っていたものと評価できる。このことからもうかがわれるように、都道府県単位の選挙制度の仕組みを大きく変えることは、例えば、自己の居住する県に縁故があり、その地域の実情に通じた候補者に投票したいと考える国民の投票意識（乙第39号証の8並びに乙第40号証の10及び11）に影響を与えるなどし、その結果、国民が選挙権を積極的に行使しない事態を生ぜしめかねないのであって、選挙制度を通じた民意の国政への反映それ自体が果たされなくなるおそれもある。

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

- (イ) このように、都道府県を選挙区の基本的な単位とする選挙制度の仕組みを大きく変えると、選挙制度を通じた民意の国政への反映それ自体が果たされなくなるおそれがあるから、都道府県を選挙区の基本的な単位とすることは、憲法上の当然の要請とまではいえないとしても、その意

義は十分に尊重されるべきである。このことについて、昭和58年大法院判決は、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによって選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるということもできない」と判示しており、直近の令和5年大法院判決も、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」と判示しているのであるから、参議院の選挙制度の仕組みを定めるに当たって、都道府県の意義や実体等を考慮要素として重視すること自体は是認され続けているものと解される。

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

(7) 前記2(2)のとおり、憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数を改選することを定めている(46条等)。その趣旨は、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。

(1) この点、現在の国政選挙に係る両議院の各選挙制度は、衆議院については、市区町村の単位を基本とする小選挙区選出議員選挙と全国を11のブロック(北海道、東北、北関東、南関東、東京都、北陸信越、東海、

近畿、中国、四国及び九州）に分けた比例代表選出議員選挙が採用されているのに対し（公職選挙法12条1項、13条1項、別表第1、同条2項、別表第2）、参議院については、都道府県単位を選挙区の基本とする選挙区選出議員選挙と全都道府県の区域を通じた比例代表選出議員選挙が採用されている（同法12条1項、14条1項、別表第3、12条2項）。このように、参議院について、衆議院とは異なる選挙区を採用し、都道府県単位を基本とする選挙区を維持していることによって、両議院の選挙制度全体として、我が国における地方公共団体の種類（地方自治法1条の3）及び各地方公共団体の特色を踏まえた多角的な民意の反映が可能となっている。

なお、当然のことながら、参議院における全都道府県の区域を通じた比例代表選出議員選挙においては、投票価値の較差が存在しないため、有権者が多数存在する都市部の投票が選挙結果に対して大きな比重を占めており、都市部に居住する多数派の国民の意見は国政に十分に反映されている。この点に関し、比例代表選出議員選挙と選挙区選出議員選挙における定数の一体性、選出母体となる区域の関連性等を踏まえれば、選挙区選出議員選挙における投票価値の不均衡を一定程度埋め合わせるものであるという指摘もある¹。

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

(㊦) そうすると、国会が、平成27年改正法に引き続いて定めた平成30年改正法により、参議院の選挙区選出議員について、都道府県が行政単位として歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的に重要な役割を担ってきたことなどに鑑み、住民の意思を効果的に集約して国政に反映させるという都道府県単位の選挙区選出議員選挙の意義ないし機能を基本的に維持し、これにより選出された参議院議員の立場ないし権能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたことは、参議院の選挙区選出議員の選出基盤について衆議院議員のそれとは異なる要素を付加し、多角的な民意の反映を可能としたものといえるから、選挙制度の仕組みとして合理的なものであって、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえる。このような都道府県単位の選挙制度の仕組みを大きく変えることは、都道府県が有する歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義や実体により実現してきた民意の集約及び国政への反映に係る継続的かつ安定的な効果を大きく損なうおそれがある。

(㊧) 以上のとおり、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位とすることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うほか、選挙制度を通じた民意の集約及び国政への反映を継続的かつ安定的に実現する効果をもたらすものとして合理性を有しており、参議院の独自性への配慮としてのみならず、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきものである。

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

(㊨) 選挙権は、民主主義国家において、治者でもあり被治者でもある国民が自らの意見等を国政に反映させることを可能にする極めて重要な権利

福井県選挙人数＋比例代表選出議員定数÷全国選挙人数〕÷〔神奈川県配分定数÷神奈川県選挙人数＋比例代表選出議員定数÷全国選挙人数〕。

であるところ、我が国の国民には、人口の集中する都市部に居住する者もいれば、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地方に居住する者もある。そのような場合に、後者の地方に居住する者である国民の意見が国政に十分に反映されないとすれば問題であり、そのような趣旨に基づいた定数配分規定を定めることは、憲法が多数派の一時的な勢力による弊害を防止するための抑制機関として参議院を設置した趣旨にも沿うものであって、国会において十分に考慮されるべきものである。

- (イ) 人口の少ない県に属する課題の中には、国政の運営上も検討すべき必要性が高い課題もあり（例えば、国境離島に関する問題、エネルギーや食糧供給に関する問題、自然災害対応も含めた国土や環境の保全に関する問題等）、こういった課題については、人口の少ない県であっても、当該県に居住していて当該課題に直面している国民の意見を国政に十分に反映する必要があることはいうまでもない。また、国政の運営上検討すべき必要性が高い課題とはいえない場合であっても、当該県の意見が国政に届けられないことにより、当該課題が解決されないまま当該県の衰退が進めば、その衰退は、時間差こそあれ、人口の集中する都市部の衰退を招き、ひいては我が国全体の衰退をも招くおそれがある。それにもかかわらず、人口比例原則を厳格に貫いた選挙制度を採用し、都道府県を選挙区の基本的な単位とする現行の制度を改めた場合、都道府県ごとの地域の実情に通じた参議院議員を選出できなくなり、たとえ人口の集中が進む都市部から選出された参議院議員が国民全体の代表者としての意識を持って行動したとしても、過疎化が進む地方の実情及びこれに対する問題意識を正確かつ十分に把握した上で、これを適切かつ十分に国会に届けることは容易ではなくなる。やはり、「全国民の代表」という理念の下にある国会議員であっても、現実の統治過程で民意を多角的に反映するよう機能することは決して容易なことではないところ、参議院に

において都道府県を選挙区の基本的な単位とする選挙制度を採用することにより、このような人口が集中する都市部と過疎化が進む地方との格差や、それぞれの実情の違いを踏まえ、国政に地域ごとの意見を効果的に反映させることが現実に期待できる。とりわけ、過疎化による地方の疲弊が進行し、都市と地方の格差が顕著なものとなった今日の社会的状況下においては、都道府県単位の選挙区割りを採用して国政に地域ごとの意見を効果的に反映させることの重要性が参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に高まっているものといえる。

(ウ) したがって、参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区について、都道府県を基本的な単位とし、少数派の国民の意見を国政に十分に反映させることは、地域ごとの意見を国政に効果的に反映させることが期待できるという点で合理性を有するものであり、選挙制度の構築に当たり、国会が正当に考慮することができる人口比例以外の政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきものである。

(2) 平成27年改正は、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消したものであること

国会は、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決の趣旨に沿って都道府県を選挙区の単位とする仕組みを一部改める内容の平成27年改正を行い、投票価値の較差を大幅に縮小させたことにより、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を解消させた。

すなわち、前記1(5)及び(6)のとおり、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決において、平成27年改正前の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと判断された上、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改める必要があるとの付言

がされた。これらの判断は、都道府県を選挙区の単位として固定していたことが、数十年間もの長期にわたり5倍前後の大きな較差が継続するという投票価値の大きな不平等状態の要因であったとみたものであるが、各選挙区の区域を定めるにあたり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではない(令和5年大法廷判決参照)。そこで、国会は、上記各判決の趣旨を踏まえ、多数回にわたる検討及び協議を行い、地方公共団体等から出された様々な意見も考慮した上で、都道府県単位の選挙制度が住民の意思を集約的に国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを踏まえ、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、都道府県の別を選挙区割りと完全に一致させる仕組みを一部改め、4県2合区を含む10増10減等を内容とする平成27年改正を行った。

このように、平成27年改正は、一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入したが、各都道府県を構成する住民の意思を集約的に国政に反映させるという都道府県単位の選挙区割りの意義ないし機能を基本的には維持し、これをもって、参議院の選挙区選出議員について、その代表としての立場ないし権能に、衆議院議員と異なる独特の要素を持たせ続けようとしたものと解される。

平成27年改正の結果、平成25年選挙時に1対4.77であった最大較差は、平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差(人口)において1対2.97まで縮小され(平成27年国勢調査の結果による場合は1対3.07倍となる。)、平成28年選挙時の最大較差においても1対3.08と3倍を僅かに超えるにとどまり、その余の選挙区間の較差はいずれも3倍未満となるなど、投票価値の較差は大幅に縮小された。このように較差を大幅に縮小し得たのは、国会において、上記各大法廷判決の付言を踏まえ、参議院創設以来初めて都道府県を選挙区の単位とする仕組みを一部改める改正を行ったこ

とによるものであり、この結果として、平成２８年選挙時は、長期にわたり最大較差５倍前後の投票価値の不均衡が継続してきた状態から離脱し、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解消されたものである。

平成２８年選挙に係る平成２９年大法廷判決においても、平成２７年改正について、「長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記（引用者注：都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度）の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというこれまでにない手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差が上記の程度（引用者注：２．９７倍（選挙当時は３．０８倍））にまで縮小したのであるから、同改正は、前記の参議院議員通常選挙の特性を踏まえ、平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる」旨評価されている。

その上で、平成２９年大法廷判決は、平成２７年改正法の附則において、次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検討条項が存在し、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国会の決意等が示されていることも併せ、「平成２７年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」とし、結論として、平成２７年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、平成２８年選挙時、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないとして、合憲の判断をした。

以上のとおり、平成２７年改正は、平成２４年大法廷判決及び平成２６年

大法院判決の趣旨に沿って、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を解消したものであり、そのことは平成29年大法院判決以降の参議院議員通常選挙に係る大法院判決（令和2年大法院判決及び令和5年大法院判決）においても繰り返し指摘されている。

- (3) 平成30年改正は、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づき、国会に認められた参議院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年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現したものであること

ア 平成30年改正の概要・意義

平成30年改正は、前記1(10)のとおり、①参議院の選挙区選出議員の定数を2人増加し148人とした上で、埼玉県選挙区の定数を2人増加し8人とすることにより、平成28年選挙時において1対3.08であった最大較差を、平成27年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）で1対2.99、つまり、3倍を割り込む数値まで縮小させるとともに、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加し100人とした上で、参議院比例代表選出議員の選挙に特定枠の制度を導入するものである。この改正は、特に、参議院の選挙区選出議員選挙についてみれば、長年にわたる投票価値の較差が是正された平成27年改正による選挙区割りを維持しつつ、定数を増員して投票価値の較差の更なる是正を行ったものである。

その結果、令和元年選挙における最大較差は、福井県選挙区と宮城県選挙区との間の1対3.00であり、福井県選挙区と比べて較差が3倍以上となった選挙区は宮城県選挙区1つであった。

イ 平成30年改正が平成27年改正後の選挙区割りを踏襲した意義

平成30年改正も、平成27年改正による選挙区割りを踏襲するものであり、平成29年大法院判決によって評価された平成27年改正と軌を一にするものと解することができる。

このことは、平成30年改正法の法案提案者が、「(平成27年改正に従い平成28年選挙を施行すると)やはり対象県では投票率の低下あるいは合区反対などと書かれた多くの無効票が出ると、こうした合区への不平等感、不満感というものが地域から際立ってまいったわけであります。そして、地方六団体の合区解消に関する決議、現時点(引用者注:質疑が実施された平成30年7月9日を指す。)で35もの県議会で採択されている意見書のとおり、都道府県単位の地方の声を国政に届けられる選挙制度を望む、そうした地方の声にどう応えるかということも、現実に関我々に求められていることだと思います。決して法律を軽視することなく、この4県2合区の単純な解消ということは、我々今回それを見送ったわけであります。しかしながら、やはり必ず一票の較差を再び以前のように大きくならないようにするという努力はしなければなりません。投票価値が最も軽くなっている埼玉県選挙区の定数を2増加して、選挙区間の最大較差を3倍未満の2.985に是正するのはこうしたことのゆえんであります。」、「今回の改正案は、平成27年改正公職選挙法の附則やこの改正を合憲とした平成29年最高裁判決の趣旨を踏まえて、一つには一票の較差を是正しながら、もう一つには地方六団体の合区解消に関する決議や県議会等の意見書を受けて、都道府県単位の地方の声を国政に届けるといふ、また現代社会における民意の多様化にも対応しようとするもの」などと繰り返し説明していることからもうかがわれる(乙第19号証の2・3、4及び7ページ)。

つまり、平成30年改正は、合区対象県における投票率の低下等や、「合区反対」などと記載された無効票の発生など平成28年選挙において現実に生じた合区による弊害を受け止め、さらには、合区の反対ないし解消の多くの声に耳を傾けつつも、平成27年改正を評価し、今後の較差是正に向け国会の取組を注視する姿勢を見せている平成29年大法廷判決の趣

旨を踏まえ、平成２７年改正と同様の選挙区割りを維持しつつ、投票価値の平等の要請に応える改正を実現したものといえる。すなわち、平成３０年改正は、合区による弊害や、合区の解消を強く望む意見が存在することを認識しつつも、投票価値の平等の要請に配慮し、平成２７年改正と同様の定数配分規定をあえて変更せずに合区を維持した上で、選挙区間の較差の更なる是正を実現したものといえる。

また、平成３０年改正は、平成２７年改正と同様の選挙区割りをあえて変更せずに維持したものであるから、参議院の選挙区選出議員について、行政単位としての都道府県の歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な重要性を踏まえ、住民の意思を集約的に反映させるという都道府県を選挙区の単位とすることの意義ないし機能を維持し、その代表としての立場ないし権能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせ続けようとしたものと解される。

ウ 平成３０年改正法が参議院の選挙区選出議員選挙の選挙区を基本的に都道府県単位としていることは、憲法が二院制を採用した趣旨など国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくもので、国会の裁量権の範囲内のものであること

前記(Ⅰ)アのとおり、憲法の制定過程等に照らすと、憲法は、参議院の選挙制度における国会の裁量権の行使として、都道府県単位の選挙制度を採用することを具体的に想定し、かつ、これを許容していたことは明らかであり、前記１(Ⅰ)のとおり、参議院の選挙制度を創設した参議院議員選挙法に係る法案の提案理由説明においては、当時の大村清一内務大臣が、現在の選挙区選出議員に当たる地方選出議員について「地域代表的性格を有する」と表現していた。

また、前記(Ⅰ)ウのとおり、参議院の選挙区選出議員選挙において、選挙区を都道府県単位とする制度の重要性は、都市と地方の格差が顕著になっ

た今日の社会的状況下においては、参議院議員選挙法制定当時と比較して格段に高まっていることから、現在も基本的にこれを維持することが憲法上許容され、その意義が十分に尊重されるべきものであり、令和5年大法院判決も、参議院の選挙制度の仕組み作りにおいて、都道府県の意義や実体等を考慮要素として重視することを是認しているものと解される。したがって、国会は、選挙区割りの決定に当たっては、前記(1)のとおり、行政単位としての都道府県の存在及びその意義、地方公共団体等からの意見、少数派の国民の意見も国政に反映させることができる仕組み等を正に考慮することができるというべきである。

平成27年改正法において合区の対象が、鳥取県と島根県、高知県と徳島県とされたのは、これらの県については互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能であった一方で、上記4県の次に人口の少ない都道府県である福井県には組合せに適した人口の少ない隣接府県がないこともあり、これ以上に合区を増やすことは、地域代表的性格を有する選挙制度の制度設計として不合理であるとともに、合区の対象県とそれ以外の県との間で不公平さを生じさせ、合区による弊害もより顕著になるためであった（前記1(7)参照）。

仮に、平成27年改正に至るまでの間に提出された改正案(参第12号)のように、20県もの合区を行った場合には、参議院の選挙区選出議員選挙に有権者が自らの県に縁故を持つ立候補者に投票する傾向があると考えられること（乙第39号証の8）とあいまって、合区対象県において選出される国会議員が人口の多い方の県に縁故を持つ立候補者に事実上固定化されるおそれがある上、都道府県単位の選挙制度を採用しない県の割合が約42.5パーセント（ $20 \div 47 \approx 0.425$ ）にまで達することとなるのであるから、地域代表的性格を有する選挙制度としては機能しなくなるといわざるを得ない。

以上を踏まえれば、地域代表的性格を有する選挙制度の維持の観点から、平成30年改正の選挙区割りには合理性が認められ、これが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許されるもので、この結論は令和5年大法廷判決においても是認されている。

エ 小括

以上のとおり、平成30年改正法が、平成27年改正法と軌を一にし、参議院の選挙区選出議員の選挙区を基本的には都道府県単位とし、その代表としての立場ないし機能に衆議院議員と異なる地域代表的性格という独特の要素を持たせ続けようとしたことは、国会において正当に考慮することができる政策的目的ないし理由に基づくものであるから、これが十分に合理性を有する立法理由となることは明らかである。

したがって、平成30年改正は、合憲と判断された平成28年選挙時における選挙区間の投票価値の不均衡の更なる是正を実現して、投票価値の平等との調和を保ちつつ、国会において正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮するものであり、国会に認められた選挙制度に関する裁量権の合理的行使として是認されるべきものである。このことは、令和2年大法廷判決が、平成30年改正につき、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3倍程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができる旨判示したことからも明らかである。

(4) 平成27年改正法及び平成30年改正法により実現した定数配分規定の合憲性が、本件選挙時においても維持されていたこと

本件選挙における最大較差は、福井県選挙区と神奈川県選挙区又は東京都選挙区との間の1対3.13であり、較差が3倍以上となった選挙区はこれに宮城県選挙区を加えた3つであった（乙第1号証）。

これまでに述べたとおり、後に最高裁判所によって投票価値の不均衡が違

憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと判断された平成22年選挙における最大較差は、1対5.00であり、これと同様に判断された平成25年選挙の最大較差も1対4.77であった。その後、「4県2合区を含む10増10減」を内容とする平成27年改正により、それまでの投票価値の不均衡は是正され、平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）が1対2.97にまで縮小し、平成28年選挙時の最大較差は1対3.08となり、最大較差が3倍以上となった選挙区は1つであった。その後、選挙区選出議員の定数を2人増加した上で、これらを埼玉県選挙区の定数に配分することなどを内容とする平成30年改正により、投票価値の不均衡は更に改善され、平成27年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）が1対2.99に縮小し、令和元年選挙時の最大較差は1対3.00となり、最大較差が3倍以上となった選挙区は1つであった。

このように、平成20年代前半には、参議院議員通常選挙における最大較差は5倍前後を推移し、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決において投票価値の不均衡が違憲の状態に至っていた旨判断されたが、その後の平成27年改正によりこれが是正され、最大較差（人口）が3倍程度にまで大きく縮小され、続く平成30年改正により、投票価値の不均衡は更に改善された。各改正に直近する2回の参議院議員通常選挙（平成28年選挙及び令和元年選挙）における最大較差は、いずれも3倍を僅かに超える程度であり、それぞれの選挙に係る平成29年大法廷判決及び令和2年大法廷判決のいずれにおいても、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に陥っていたとは認められないと判断された。

平成30年改正以降に参議院の選挙制度の改革は行われていないが、合区による弊害や、合区の解消を強く望む意見が存在することを認識しつつも、投票価値の平等の要請に配慮し、平成27年改正と同様の定数配分規定をあって変更せずに合区を維持した平成30年改正(前記(3)イ)の意義を尊重し、

それ以降も、合区による弊害や、合区の解消を強く望む意見が存在する中で定数配分規定を変更することなく合区を維持し続け、その結果、令和4年選挙時の最大較差は1対3.03、本件選挙時の最大較差は1対3.13となり、いずれも、平成28年選挙時の最大較差とさほど変わらず、令和元年選挙時の最大較差と比較しても、僅かに拡大したにとどまる。また、本件選挙時においても、較差3倍以上となった選挙区が令和4年選挙時と同じ3つにとどまっているなど、投票価値の不均衡は平成27年改正によって是正され、平成30年改正によって更に改善された状態からほとんど拡大しておらず、前回の令和4年選挙時のものと概ね変わらない。そして、令和4年選挙に係る大法廷判決は、平成27年改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、合区が維持され、これにより、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差が3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえないなどと指摘し、平成30年改正後の本件定数配分規定について、令和4年選挙時も、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえない旨判示している。

このように、本件選挙においても、令和4年選挙と同様に、数十年間にわたって継続していた過去の5倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正し、3倍前後とした平成27年改正及び平成30年改正により実現した状態が維持されているから、現在における本件定数配分規定の合憲性は、本件選挙時においても維持されていたものといえる（本件選挙に至るまでの較差の推移は別紙参照）。

(5) 参議院の選挙制度の改革には困難が伴う中、国会は、選挙制度の改革や較差の是正に向けた取組を継続していること

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

(7) 参議院の選挙制度においては、衆議院とは異なる憲法上の技術的制約

等があり、較差の是正には大きな限界があること

参議院議員については、前記 2 (2) のとおり、憲法上、3 年ごとに議員の半数を改選することとされ (46 条)、選挙区選出議員の定数を偶数配分することとしているほか、その総定数は 248 人 (平成 30 年改正後のもの。平成 27 年改正当時は 242 人) とされ、うち選挙区選出議員は 148 人 (前同様平成 30 年改正後のもの。平成 27 年改正当時は 146 人) とされている (公職選挙法 4 条 2 項)。

そのため、参議院の選挙区選出議員選挙の定数配分規定の策定に際しては、投票価値の平等の要請にも配慮しつつ、半数改選の対象となる僅か 74 人 (前同様平成 30 年改正後のもの。平成 27 年改正当時の改選定数は 73 人である。) を全国の各選挙区に適切に配分するという困難な作業が求められる。これに対し、衆議院の小選挙区選出議員は 289 人 (前同様平成 30 年改正時のもの。平成 27 年改正当時の改選定数は 295 人である。) であり (公職選挙法 4 条 1 項)、憲法上の半数改選の要請もないため、その数全てを各選挙区に配分することができるのであるから、憲法の要請に伴う較差是正に係る技術的制約は参議院と比較して小さいといえる。

この点、平成 29 年専門委員会では、参議院の選挙区選出議員選挙に関し議員定数の奇数配分を可能とする前提で、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度を維持する方策につき、種々条件を場合分けした上で、選挙区間の較差を試算したところ、

- ④ 各選挙区の定数を最低 2 人とし、較差 3.08 倍以下とする場合には、選挙区選出議員の定数を 30 人増加する必要があること
- ⑤ 各選挙区の定数を最低 1 人とし、全選挙区 6 年ごとに選挙をすることとして、定数を増減させずに較差を 3.08 倍よりも引き下げる場合でも、最大較差が 2.95 倍止まりであること

◎ 各選挙区の定数を最低1人とし、定数1の選挙区のみ6年ごとに選挙をすることとして、定数を増減させず較差を3.08倍よりも引き下げる場合でも、最大較差が2.95倍止まりであることなどという結果が得られた（乙第17号証の2・114ないし120ページ）。

以上のような平成29年専門委員会における各案の検討結果に照らしても、半数改選が求められる参議院の選挙区選出議員選挙における較差是正の技術的制約が大きいことは明らかである（最高裁判所昭和39年2月5日大法廷判決・民集18巻2号270ページは、議員定数の奇数配分について、「憲法46条の参議院議員の3年ごとの半数改選の制度からいっても、各選挙区の議員数を人口数に拘わらず現行の最低2人を更に低減することは困難である」と判示している。）。

このように、参議院議員の定数配分には衆議院議員の選挙制度には存在しない憲法上の技術的制約等があり、しかも、参議院議員の総定数につき、参議院設立当時の250人やその後の沖縄県復帰時の252人を超えて大幅に増員する方法を採ることも事実上困難であることからすれば、参議院の選挙区選出議員選挙における定数配分の是正やそれによる較差の是正には自ずと大きな限界がある。

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

4県2合区は、それぞれ地理的には隣接するものの、明治4年の廃藩置県後、各県において、長年にわたり一つの行政単位として、歴史的、政治的、社会的及び文化的な一体感が醸成されてきたものとは異なる区域を定めるものであるから、各県の課題や利害が一致するとは限らず、また、その県民性が親和的とも限らない。このような場合、合区とされ

た選挙区から選出された参議院議員が、利害が対立する2つの県の意見を集約して国政に届けることは困難であるし、仮に、人口の多い県の意見に沿って意見を集約した場合、人口の少ない県の意見が国政に届けられないこととなる。このことは、前記1(8)、(11)、(13)、(14)、(16)及び(17)のとおり、合区の対象となった各県の県知事や副知事が、参議院憲法審査会や令和4年専門委員会において指摘し、各地方公共団体からの意見書においても指摘され続けていることである。

参議院の選挙区選出議員選挙においては、前記3(1)のとおり、都道府県単位の選挙区が国民に定着しており、これにより選出される国会議員には当該都道府県を構成する住民の意見を集約的に反映する役割も期待されていることからすれば、人口差の大きい県同士の合区を進めた場合、その人口差ゆえに選出される国会議員と縁故がある県が事実上固定化されるため、人口の少ない県の国民をして選挙権を行使する意義ないし意欲を失わせ、前記1(9)、(12)、(15)及び(18)で指摘した投票率の低下等の合区による弊害がより顕著なものとなることが十分に考えられる。また、このような選挙権の行使に関する心理的な悪影響のみならず、合区対象とされた人口の少ない県に縁故を有する立候補者の減少等、被選挙権の行使にも悪影響を及ぼすおそれも否定できない。それでは、過疎化が進む地方に居住する国民の意見は、ますます国政において反映されにくいものとなり、憲法が二院制を採用し、多角的な視点からの民意を反映させようとした趣旨に沿わない事態を招くことは明らかである。そして、このような悪影響は、上記のように合区を進めた場合に限らず、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合においても同様に生じるおそれがあるものといえる（佐藤政達・法曹時報76巻6号1667及び1668ページ参照）。この点に関しては、中央大学法学部教授の中北浩爾氏も、令和4年専門委員会において、都道府県よりも広域のいわゆるプロ

ック制や大選挙区制を採用することについて、「合区の弊害を更に助長してしまう」、「候補者が選挙期間中にブロックの各地をくまなく回ることは不可能であり、議員と有権者との接点が希薄化する懸念がある」、「ブロック内の人口が多い府県が過剰に代表され、それ以外の県の投票率が低下することが予想される」などと述べ、ブロック制等の広域の選挙区を設けた場合に悪影響が生じるおそれを指摘している（乙第26号証・別紙「参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書」40及び41ページ）。

前記1(9)のとおり、平成28年選挙においては、人口差の少ない県同士の合区にとどまったにもかかわらず、4県の合区対象県中、3県において過去最低の投票率を記録するなど、合区による種々の弊害が指摘された。そして、合区対象県で生じた投票率の低下、無効投票率の上昇といった弊害は、平成28年選挙以降、3度にわたって行われた本件選挙を含む各選挙においても、前記1(12)、(15)及び(18)のとおり、有意な改善がみられず、継続して生じている。とりわけ、前記1(18)のとおり、本件選挙における合区対象4県の立候補者の内訳を併せてみると、当該県に縁故がある者が立候補者となっていない2県において、投票率の低迷が顕著で、無効投票率も高くなっており、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことがうかがわれる。

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

したがって、投票率の低下等の合区による弊害は、これを看過できず、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくに当たって、慎重に検討すべき課題であるといえる。この点は、前記 1 (15) のとおり、令和 5 年大法院判決も、較差の更なる是正を図る観点から都道府県よりも広域の選挙区を設けるなどの方策によって現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、合区対象県において投票率の低下等がみられる状況について、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強いことをうかがわせ、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられるとし、これに加えて、参議院の議員定数の見直しなどの方策を採ることも様々な制約が想定されるとし（前記 (7) 参照）、これらの状況を踏まえ、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられることから、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれると指摘している。

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

(7) 平成 27 年改正法の附則には、前記 1 (7) のとおり、「平成 31 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」との規定が置かれていた。また、平成 28 年 5 月、衆議院議員の定数削減と衆議院選挙に係る一票の較差是正を図るための衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 49 号）が成立したところ、同法には、「この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙

制度の在り方については、民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう、不断の見直しが行われるものとする。」とする見直し条項が規定され（同法附則５条）、同法に係る国会審議において、法案提出者から「本法律案では（中略）衆参両議院選挙制度のあり方についても、答申が述べるとおり見直しを進めることが重要であるとの立場から、（中略）見直し条項を置いた」などと、前記見直し条項の対象が衆議院のみならず参議院の選挙制度も含むことを前提とした説明がされていた（乙第２８号証の１ないし７）。

平成２９年２月以降、参議院は、前記１（１０）のとおり、「参議院改革協議会」（平成２９年協議会）において（同年５月以降平成３０年５月までは平成２９年専門委員会において）、種々の検討及び協議を重ねたものの、各会派間での合意の形成は困難な状況であった。また、前記１（１１）、（１３）及び（１６）のとおり、合区の対象となった各地方公共団体等から、平成２７年改正後、平成２８年選挙後、更には同改正に係る選挙制度を合憲と評価した平成２９年大法院判決後においても、合区の解消を求め、都道府県単位による代表が国政に参加することを可能とする選挙制度の実現を求める意見が多数寄せられ続けていた。

このように、平成２７年改正で導入された合区制は、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを一部見直したものであるが、選挙制度の更なる見直しに関しては、種々の意見が存在し、合意形成が容易ではなく、また、合区制に対する厳しい意見も存在するという状況にあった。それにもかかわらず、国会は、前記附則の検討条項において「選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」旨記載されていたことや、平成２９年大法院判決において、今後における選挙制度の抜本的な見直しや較差の是正に向けた国会の取組を注視す

る姿勢（中丸隆・最高裁判所判例解説民事篇（平成29年度(上)）421ページ）が示されたことに真摯に向き合い、平成30年改正を実現させたのである。

さらに、平成30年改正法案が参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において可決された際、自由民主党及び公明党からの提案により、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」などを内容とする附帯決議がされた。

- (イ) 平成27年改正及び平成30年改正により、参議院議員通常選挙における投票価値の不均衡は是正・改善され、その後、平成28年選挙及び令和元年選挙に係る各大法廷判決において、本件定数配分規定の下における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない旨の判断がされたが、その後も、国会は、選挙制度の抜本的見直しに向けた議論を引き続き行っている。

その経過をみると、前記1(14)のとおり、参議院は、令和元年選挙後、令和3年協議会等において議論を重ねたものの、選挙制度の在り方等について成案を得ることはできなかった。

しかし、前記1(17)のとおり、参議院は、令和3年協議会の報告書において、令和4年選挙後、参議院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することとされていたことから、令和4年選挙後すぐに令和4年協議会を設置し、その下に設置された令和4年専門委員会において、合計16回にわたり、選挙制度の在り方等について、調査・検討を行った。令和4年専門委員会では、元最高裁判所裁判官、憲法学者、政治学者並びに鳥取県及び高知県の各知事からの意見聴取及び質疑を通じた議論が実施された後、各会派から選挙制度の在り方やその改革に関する具体的な論点・方向性について意見表明が行

われ、これを踏まえて意見交換が行われたところ、現行の合区については、弊害があることから合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び全国比例代表選出議員選挙を維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であった。こうした議論の状況がまとめられた令和４年専門委員会の報告書の提出を受け、令和４年協議会においても、同報告書の内容を踏まえた意見交換が２回にわたって行われたが、なお意見の集約は困難な状況であったため、令和４年協議会の報告書においても、具体的な選挙制度の枠組みについての結論は記載されなかった。ただし、今後の協議の進め方については、「令和１０年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（引用者注：本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」と記載され、この点に関しては、各会派の意見表明でも「令和１０年通常選挙に向けた制度改正に間に合わせる行程に基づき、良識の府の矜持の下、不退転の決意を持って議論を進めるべきである」、「議長におかれては可能な限り早期に各会派の協議の場を設けていただき、参議院の在り方や選挙制度の抜本的見直しに向けた議論を加速することを強く要請したい」、「新たな選挙制度で令和１０年の通常選挙を迎えるとすれば、その前年度の通常国会に法改正を間に合わせるような日程感で改革協議会での協議が必要になる。その点も御配慮いただきながら、今後、協議会の開催を検討していただければと思う」といった意見も述べられているところであって、令和１０年に施行予定の参議院議員通常選挙までに一定の結論を出すことについての決意が示されている。

また、参議院は、上記の令和４年協議会及び令和４年専門委員会にお

ける議論とは別に、前記1(17)のとおり、参議院憲法審査会においても、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区について継続的に案件として取り上げ、調査・検討を行ったが、ここでも具体的な選挙制度の枠組みについて意見が分かれる状況であった。

(ウ) 以上のとおり、国会は、平成27年改正法附則7条にいう抜本的見直しの実現に向けた努力を継続し、平成29年以降、平成29年協議会及び平成29年専門委員会での多数回にわたる議論を経た上で、最終的には、平成30年改正を実現させた。その際、選挙制度改革の検討を引き続き行う旨の附帯決議が付されたところ、これに従い、その後も、国会は、参議院改革協議会等において、参議院の在り方や選挙制度の改革等について議論を継続しており、現時点では成案が得られていないものの、全ての会派が本件選挙後にも選挙制度の改革に関する議論を継続することを表明し、複数の会派が令和10年通常選挙に向けた制度改正を明示するなどしている。このように、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることを確認した上で、選挙制度の在り方の検討を継続し、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう適切に配慮しているのである。

平成30年改正以降、本件定数配分規定が改正されていないことは事実であるが、令和5年大法廷判決においても、国会において検討されている更なる較差の是正等のための種々の方策に「課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要する」と判示されているように、更なる較差の是正等のため、参議院議員の議員定数を増加させる措置や都道府県より広域の選挙区を設けるなどの措置を講ずることは考えられるものの、参議院議員の議員定数を大幅に増加させることが困難であることは明らかであるし、合区の導入後に、その対象となった4県において投票率の

低下や無効投票率の上昇等の弊害がみられ、これらの弊害が有意な改善がみられないまま本件選挙時まで継続して生じていることからすると、都道府県より広域の選挙区を設けることにより、全国的に上記のような弊害が生じることが具体的に想定される。このように、較差の更なる是正のために考え得る方策には、慎重に検討すべき課題や大きな制約があり、そうした課題や制約への対処が容易なものではない以上、国会が較差の更なる是正のために採るべき立法措置の検討等に相応に長期の期間を要したとしても、それはやむを得ないものというべきである。

したがって、平成30年改正以降、本件定数配分規定が改正されていないからといって、国会の較差の更なる是正のための取組が不適切であるとはいえない。

ウ 小括

参議院議員通常選挙には、衆議院と異なる憲法上の技術的制約等があることに加え、平成27年改正で導入された合区制度による種々の弊害が現実が生じ、これが本件選挙時に至るまで継続しており、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合にも同様の弊害が生じることとも想定されるのであって、選挙制度改革に向けた意見を集約し、成案を得ることは極めて困難な状況にある。それにもかかわらず、国会は、平成27年改正以降も参議院の選挙制度に関する議論を継続し、平成30年改正法を成立させ、投票価値の不均衡を是正し、さらに、平成30年改正後も、参議院改革協議会を設けるなどして、選挙制度の更なる改革に向けた検討を継続的に行い、複数の会派が制度改正の時期を明示するほど真摯に検討している。

(6) 結論

以上のとおり、参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性がある上、選挙区間の投票価値の不均衡についても、平成27年改正により、

平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決において指摘された違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、その後の平成30年改正により、投票価値の不均衡が更に改善された。そして、平成28年選挙、令和元年選挙及び令和4年選挙時に係る各最高裁判所判決（平成29年大法廷判決、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決）においても、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にはなかった旨判断されたところである。

本件選挙時においても、その最大較差は3.13にとどまるなど、平成28年選挙時、令和元年選挙及び令和4年選挙時と比較して投票価値の不均衡に有意な拡大傾向があるとも認められず、過去の5倍前後の較差に戻る傾向もない。

その上、較差の更なる是正を試みるとしても、平成27年改正で導入された合区による弊害が継続して生じており、都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくには、慎重な検討を要し、選挙制度改革に向けた各会派の意見を集約して成案を得ることは極めて困難な状況にある中、国会は、現在も選挙制度改革の検討を継続する方針を示し、再び過去にあったような大きな較差を生じさせることのないよう配慮をしているところである。

こうした事情を総合考慮すれば、本件選挙における本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らして看過し得ない程度にまでなっているとはいえないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとは認められない。

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

(1) 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分

規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にある旨の司法の判断がされれば、国会はこれを受けて是正を行う責務を負うところ、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえるか否かという観点に立って評価すべきである（平成25年大法廷判決、平成26年大法廷判決）。

そうすると、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったことを認識し得た時期を基準（始期）として、前記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである（岩井伸晃ほか・法曹時報68巻3号190、191ページ及び同巻6号143、144ページ参照）。

- (2) これを本件について見ると、前記3(2)のとおり、平成27年改正が、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿って都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを一部改め、投票価値の較差を大幅に縮小させたことにより、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消されたものであり、平成28年選挙に係る平成29年大法廷判決も、同選挙当時、平成27年改正後の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判断している。続く令和元年選挙は、上記のとおり、

違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと評価された投票価値の均衡状態から、最大較差を更に小さくすることを目指した平成30年改正により新たに定められた本件定数配分規定の下で施行されたものであり、令和2年大法廷判決により、当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということはできないと判断されている。さらに、令和4年選挙も、そのような平成30年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われ、令和4年選挙時の最大較差1対3.03も、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決に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るから、令和5年大法廷判決により、当該定数配分規定の下での投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいえないと判示されている。加えて、これまでの累次の最高裁判所判決を通覧しても、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとの判断が示されたのは、いずれも最大較差5倍前後（平成22年選挙につき5倍、平成25年選挙につき4.77倍）に達していた事案についてのものであり、最大較差3倍程度でそのような判断がされたことは一度もない。

そして、本件選挙は、このように令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された本件定数配分規定に基づいて行われ、実際、本件定数配分規定における本件選挙時の最大較差（1対3.13）も、平成21年大法廷判決までの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回り、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断されたそれぞれの最大較差と大きく異なるものとはいえないから（別紙参照）、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとは考え難い状況であった。

したがって、万一、本件選挙当時、投票価値の不均衡について違憲の問題

が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断されることがあるとしても、国会において、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が前記状態にまで至ったことを認識し得たとはいえないから、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったことを認識し得た時期（始期）が開始していたとは認められない。

仮に、いずれかの時点において上記時期（始期）が開始していたとしても、前記 3 (5) イ (ウ) のとおり、国会が較差の更なる是正のために採るべき立法措置の検討等に相応に長期の期間を要することはやむを得ないというべきであり、前記 1 (17) のとおり、国会が令和 4 年選挙後すぐに参議院の選挙制度の在り方等について調査・検討を開始し、これを本件選挙に至るまで継続してきたという経過からすれば、国会における較差の是正に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったとは認められない。

以上からすると、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が国会の裁量権の限界を超えるものということはできず、この点からも、本件定数配分規定が憲法 1 4 条 1 項等の規定に違反して違憲と評価されることはないと解される。

第 6 結語

以上のとおり、本件選挙時において、そもそも本件定数配分規定の下における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえないが、万一、そのような不平等状態にあったと判断されるときも、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとはいえない。

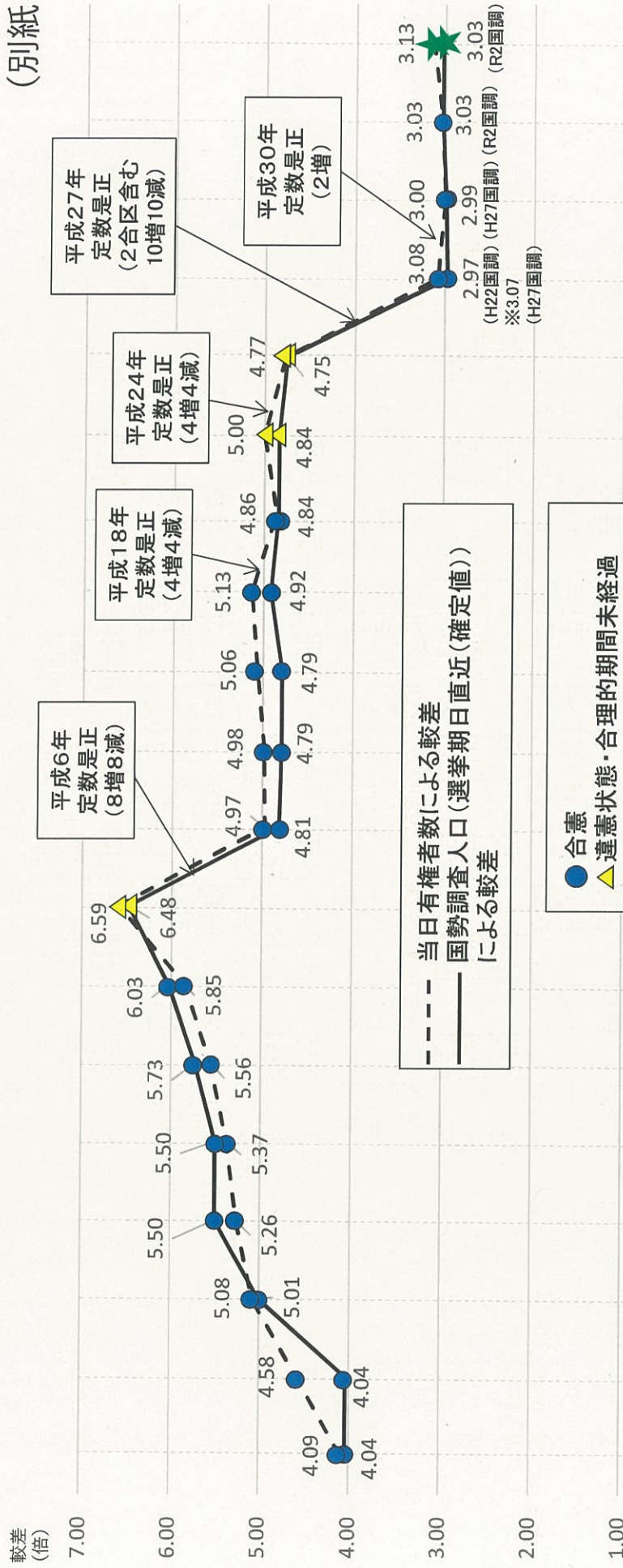
したがって、本件定数配分規定が憲法 1 4 条 1 項等の規定に違反する無効なものとはいえないから、本件選挙は有効である。

よって、原告らの請求は、いずれも理由がないから棄却されるべきである。

以 上

参議院議員通常選挙における較差の推移

(別紙1)



37.39	7.2	1	執行	大法廷判決
40.41	7.12	4	執行	小法廷判決
46.49	6.4	27	執行	小法廷判決
52.58	7.4	10	執行	大法廷判決
55.61	6.3	22	執行	小法廷判決
58.62	6.9	26	執行	小法廷判決
61.63	7.10	6	執行	小法廷判決
6.8	7.9	26	執行	大法廷判決
7.10	7.9	23	執行	大法廷判決
10.12	7.9	12	執行	大法廷判決
13.16	7.1	29	執行	大法廷判決
16.18	7.10	11	執行	大法廷判決
19.21	7.9	29	執行	大法廷判決
22.24	7.10	11	執行	大法廷判決
25.26	7.11	21	執行	大法廷判決
28.29	7.9	10	執行	大法廷判決
元.2	7.11	21	執行	大法廷判決
3.03	3.03	4	執行	大法廷判決
3.03	3.03	5	執行	大法廷判決
3.13	3.03	7	執行	大法廷判決