

令和7年11月10日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年10月2日

判 決

5 当事者 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

10 第1 請求

令和7年7月20日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の北海道選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要等

15 本件は、令和7年7月20日に行われた参議院議員通常選挙(以下「本件選挙」という。)について、北海道選挙区の選挙人である原告が、公職選挙法14条1項、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定(以下、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含め、「定数配分規定」という。)は憲法に違反し無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙の北海道選挙区における選挙も無効であると主張して、公職選挙法204

20 条に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

1 前提事実

- (1) 本件選挙は、令和7年7月20日、平成30年法律第75号(以下「平成30年改正法」という。)による改正後の公職選挙法14条1項、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)の下で行われた。(顕著な事実)
- (2) 本件選挙において、原告は、北海道選挙区の選挙人であった。(弁論の全

趣旨)

(3) 本件選挙当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差(以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。)は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.13(以下、較差に関する数値は、全て概数である。)であり、原告が属する北海道選挙区は2.36であった。(乙1、3)

2 争点

本件定数配分規定の合憲性

3 争点に関する当事者の主張

(原告の主張)

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

(2) 憲法前文第1段第2文は、「そもそも国政は国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」と定める。この定めは、受託者(国民の代表者)の受益者(国民)に対する忠実義務(信託法8条及び30条)の趣旨も含むと解される。そして、上記定めは憲法47条の解釈基準で

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

(3) 最高裁令和5年（行ツ）第54号同5年10月18日大法廷判決・民集77巻7号1654頁（以下「令和5年大法廷判決」という。）は、二院制に係る憲法の趣旨や半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見だし難く、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められているとした。参議院議員選挙において、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由が見だし難いことは、最高裁平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）、平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）、最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）及び最高裁令和2年（行ツ）第78号同2年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）においても指摘されている。また、令和5年大法廷判決は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であり、

投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきであり、立法府において議論されてきた種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められると判断した。しかし、立法府においては、令和5年大法廷判決の要請に応じることなく、本件選挙は令和元年7月21日に行われた参議院議員通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）及び令和4年7月10日に行われた参議院議員通常選挙（以下「令和4年選挙」という。）と同一の本件定数配分規定の下で行われた。これらの事情を考慮すれば、本件定数配分規定は違憲無効である。

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

(被告の主張)

(1) 判断枠組み等

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

5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

イ 憲法が二院制を採用した趣旨は、立法を始めとする多くの事項について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えた上で、参議院議員の任期をより長期とすることなどによって、多角的かつ長期的な視点から民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図りつつ、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとするにありと解される。憲法は、両議院の構成を異なるものとし、参議院が「良識の府」、「再考の府」として機能することを想定しているから、そのような参議院の選挙制度について、人口を基準とするのみでは適切に反映されない国民の意見を公正かつ効果的に国政に反映させるため、投票価値の平等の要請のみならず、それ以外の諸要素についても十分に考慮することを求めているものと解される。

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

意見も国政に十分に反映されるような定数配分規定とする重要性が増してきている。そのため、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは合理性を有することから、国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきものである。

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

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

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

このように、国会は、較差の更なる是正に困難が伴う中でも議論を継続し、選挙制度の抜本の見直しについて真摯に議論を重ねているのであって、本件選挙時において、投票価値の不均衡が違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあったとはいえない。

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

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

(4) したがって、本件定数配分規定は違憲無効ではない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

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

(1) 定数配分規定の推移

参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、全国選出議員については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、地方選出議員については、その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め、都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていること（46条）に応じて、各選挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。

昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものである。

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

(2) 平成19年選挙までの最大較差の推移等

参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人

口の最大較差をいう。)は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に行われた参議院議員通常選挙(以下、参議院議員通常選挙のことを単に「通常選挙」という。)当時、選挙区間の最大較差が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減とする措置により、同2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減とする措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正における4選挙区の定数を4増4減とする措置の前後を通じて、同7年から同19年までに行われた各通常選挙当時の最大較差は5倍前後で推移した。

しかるところ、最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、平成4年に行われた通常選挙について、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていた旨判示したが(最高裁平成6年(行ツ)第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁)、平成6年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙については、上記の不平等状態に至っていたとはいえない旨判示した(最高裁平成9年(行ツ)第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年(行ツ)第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁)。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正後の定数配分規定の下で行われた平成19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した(最高裁平成15年(行ツ)第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年(行ツ)第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁、最高裁平成20年(行ツ)第209号同21年9月30日大法廷判決・民

集63巻7号1520頁)。もっとも、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、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年選挙と平成24年大法廷判決

平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において行われた通常選挙につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきたとともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでも増して大きくなってきていること、②衆議院については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていること等を挙げた上で、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見だし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を採用することにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことは

もはや著しく困難な状況に至っているなどとし、上記通常選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

(4) 平成24年改正法

平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（同年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法は、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とするものであった。

(5) 平成25年選挙と平成26年大法廷判決

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

平成26年大法廷判決は、結論において平成25年選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記4増4減の措置は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持して一部の選挙区の定数を増減するにとどまり、現に選挙区間の最大較差については上記の改正の前後を通じてなお5倍前後の水準が続いていたのであるから、同法による上記の措置を経た後も、選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記

の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。

(6) 平成27年改正

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

(7) 平成28年選挙及び平成29年大法院判決

平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での通常選挙（平成28年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。

平成29年大法院判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法院判決等の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、その附則において上記(6)のとお

り規定され、今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえることができるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度⁵の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(8) 平成28年選挙後の状況及び平成30年改正の経緯

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

(乙11の4～11の6、39の8)

全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下等の様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める決議を行った。また、全国都道府県議会議長会や全国市長会等においても、合区の早急な解消を求める決議等が行われた。(乙30の2～6、31の1～5、32の1～3、33の1～5、34の3～6、35の2～4、36の1・2、37の5・16～20・25～38・40・42～57・59・92～124)

平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う

「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするなどの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例

代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかしながら、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。(乙12～17、23)

平成30年6月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の単位を都道府県とすること及び平成27年改正法による4県2合区は維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員して埼玉県選挙区に配分するとともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、協議が行われるなどしたものの、各会派間に意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えてより広域の選挙区による選挙を導入することを内容とする法律案等が提出された。平成30年7月11日、上記特別委員会において、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する法律案が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がされた。(乙19の1～19の4、21～23)

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律(平成30年改正法)が成立し、同年10月25日に施行された(本件定数配分規定の施行)。同法による公職選挙法の改正(以下「平成30年改正」という。)の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。(乙3、19の7、20)

(9) 令和元年選挙と令和2年大法廷判決

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

令和2年大法廷判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえないとしながらも、平成30年改正法につき、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3倍程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(10) 令和元年選挙後の状況

令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低の投票率となった。また、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。（乙5の2・3、40の9～11）

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

令和3年5月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置

され、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較差の是正を含む選挙制度改革についての議論がされた。合区については、何らかの形で解消することを目指す意見が多かったものの、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、最終的に参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らなかった。令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会における参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった。(乙24、25の1・2)

10 (11) 令和4年選挙と令和5年大法院判決

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

15 令和5年大法院判決は、令和4年選挙までの間、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いとしながらも、平成27年改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえず、また、立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区20 を設けるなどの方策について議論がされてきたものの、合区の対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられること等を勘案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動25 に影響を与えていることがうかがわれ、このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる上、参議院の議員定数の見直しなどの方策についても様々な制約が

想定されることなどからすると、立法府が上記是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるなどとして、令和4年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。また、令和5年大法廷判決は、これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきであり、立法府において議論されてきた種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められる旨を付言した。

(12) 令和4年選挙後の状況

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

令和4年選挙の後、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている。(乙38の1～8)

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

5 討を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、令和
5年2月から令和6年6月にかけて、参議院選挙制度改革に対する考え方に関し、二院制における参議院の在り方、投票価値の平等、合区制度の評価、
特定枠制度の評価、選挙制度の枠組み及び議員定数の在り方等について協議
6 を行った。協議において、合区については、解消すべきとの意見が大勢とな
っていたものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県を各選挙
7 区の単位とする選挙制度の枠組みを維持するか、選挙区の単位を都道府県に
代えてより広域のものとするかについて意見が分かれ、その集約をすること
8 ができなかった。参議院改革協議会は、同月、選挙制度に関する専門委員会
9 から上記協議経過について報告を受け、同協議会において、令和7年5月か
10 ら6月にかけて、選挙制度の抜本的な議論の前提として参議院の在り方につ
いての議論や各会派からの意見表明が行われたものの、最終的に、参議院選
11 挙制度改革の具体的な方向性について各会派の意見が一致するには至らな
12 かった。令和4年12月から令和5年12月にかけて開かれた参議院憲法審査
13 会における参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった。

14 (乙26、27の1～27の6)

15 (13) 本件選挙

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

25 本件選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県で投

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

2 争点(本件定数配分規定の合憲性)についての判断

(1) 令和5年大法廷判決は、次のとおり説示している。

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

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

位としたものである。昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということ
5
はできない。しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、上記の仕組みの下で投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反するに至ると解するのが相当である。

10
以上は、最高裁昭和54年(行ツ)第65号同58年4月27日大法院判決・民集37巻3号345頁(以下「昭和58年大法院判決」という。)以降の参議院議員(地方選出議員ないし選挙区選出議員)選挙に関する累次の大法院判決の趣旨とするところであり、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない。

15
イ 憲法は、二院制の下、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている(46条等)。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視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
20
体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられており、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見
25
を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする

ことも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

また、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

ウ 参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきたところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）。また、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に、国政の運営における参議院の役割は大きなものとなってきた。

そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難い。したがって、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められているというべきである（令和2年大法院判決参照）。

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

ては、これまでの最高裁の大法廷判決を踏まえ、令和5年大法廷判決が説示するところによれば、いかなる選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることになるのかの決定が国会の裁量に委ねられ、その裁量権の行使として合理性を是認し得る限り、投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても違憲ではないとの解釈を前提として、①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）に至っているか否か（投票価値の不均衡の直接的な指標となるのは、選挙当時における選挙区間の最大較差である。）、②上記判断基準により違憲状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超え

5

10

として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を基準として判断すべきである。

(3) 以上を前提に、上記基準①について、本件選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあったか否かについて検討する。

15

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

20

25

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

上記のとおり国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることに加え、衆議院と参議院の選挙制度が同質化する状況下で衆議院議員選挙においては選挙区間の最大較差が2倍未満となるような制度的配慮がされたことも考慮すると、半数改選制等の参議院の議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があるとしても、3倍程度という最大較差の水準はやはり投票価値の著しい不均衡が生じていると評すべきであり、これが常態化することを容認することはできないというべきである。

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

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

イ 平成29年大法廷判決は、平成27年改正によって選挙区間の最大較差が2.97倍まで縮小し、平成24年大法廷判決等の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができることのみならず、平成27年改正法附則7条において、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれ、今後における較差の是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないように配慮されていることをも踏まえて、当時の定数配

分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいえないと判断し、今後における較差の是正に向けた立法府の取組を注視する姿勢を示していた。

5 また、令和2年大法廷判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえないとしつつ、立法府の検討過程において較差の是正を志向する姿勢が失われるに至ったと断ずること
10 ことはできないことを挙げ、当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいえないと判断しており、同判決においても引き続き立法府の今後の取組を注視する姿勢が示されていた。

15 しかし、その後、令和4年選挙までの間、立法府において、参議院の選挙制度の改革につき、較差の更なる是正のための法改正の実現に向けた具体的な検討に十分な進展はなく、平成27年改正から令和4年選挙までの約7年間、最大較差が3倍程度の状態が継続した。

20 このような中で、令和5年大法廷判決は、立法府において較差の更なる是正のための法改正の実現に向けた具体的な検討が進展しているとはいえないとしつつ、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるともいえないことに加え、較差の更なる是正のための種々の方策について課題や制約があり、立法府が較差の更なる是正に向けた取組を進めていくには、合理的な成案に達するのになお一定の時間を要することが見込まれることを考慮して、当時の定数配分規定の下での選挙区間
25 における投票価値の不均衡は、違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等状態にあるとはいえないと判断した。その上で、令和5年大法廷判決は、国民

の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきであり、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、立法的措置を講じていくことが求められると付言しており、あえて踏み込んで更なる取組の重要性を明示することにより、立法府において較差の更なる是正を図ることを強く求めたものと理解することができる。

ウ このように令和5年大法廷判決では投票価値の較差の更なる是正が喫緊の課題であり、立法府においてはその方策について具体的に検討した上で、立法的措置を講じていくことが求められると指摘されていたにもかかわらず、本件選挙までの間、令和4年に設置された参議院改革協議会及びその下に設けられた選挙制度に関する専門委員会等において、参議院議員の選挙制度の改革につき、各党派の間で一定の議論がされたものの、成案を得るために意見を集約する方向での調整等がされた様子はいかがわらず、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討の進展もない。

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

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

10 (5) 以上によれば、上記基準①において、国会による是正の取組の経緯や是正のための方策に課題や制約があることを踏まえたとしても、選挙区間の最大較差が3倍程度という状態が比較的長期間継続し、国会の投票価値の不均衡に対する是正の検討が進まず、見通しもうかがえない状況においては、本件選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）にあつたと認めるのが相当である。

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

20 イ 平成29年大法院判決、令和2年大法院判決及び令和5年大法院判決は、平成27年改正後の定数配分規定ないし本件定数配分規定の下での最大較差3倍程度の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつたとはいえないと判断しており、立法府にお
25 いて、本件選挙時に、投票価値の不均衡につき違憲の問題が生ずる程度の

著しい不平等状態にあったと認識し得たとはいえない。これまでの累積された最高裁の各大法廷判決によれば、すでに喫緊の課題になっていることまでは認識したはずであるともいえるが、上記各大法廷判決の判断は考慮するのが相当である。

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

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

10
15
20
25 エ 以上の諸事情を考慮すれば、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとは認められないというべきである。

(7) 以上をまとめると、①本件選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態がある（違憲状態である）といえるが、②本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、本件定数配分規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということとはできない。

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

イ また、原告は、当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合には、当該定数配分規定は当然に違憲と判断すべきである旨主張する。しかし、選挙制度については、裁判所が憲法適合性について一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることが憲法上想定されているものと解され、このような憲法秩序下における司法権と立法権との関係に照らすと、上記(2)に示した判断の方法を採るのが相当である（平成26年大法院判決参照）。した

がって、原告の上記主張を採用することはできない。

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

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

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

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

20 ②③④は、3倍程度という最大較差の水準について投票価値の著しい不均衡が生じていると評すべきことは上記で判断したとおりである。そうすると、平成27年改正と平成30年改正が行われたことには一定の評価ができるとしても、これはあくまで較差解消までのプロセスであって、過大な評価は相当でない。むしろ、被告の指摘によっても、令和10年に施行予定の参議院議員通常選挙については、概ね前年度の通常国会に法改正を間に合わせる日程による協議が必要になるというのである
25

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

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

以上によれば、被告の上記主張は、当裁判所の判断を左右しない。

第4 結論

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

札幌高等裁判所第3民事部


裁判長裁判官

齋藤清文

齋 藤 清 文

5

裁判官

宮崎雅子 

宮 崎 雅 子

10

裁判官

山原佳奈 

山 原 佳 奈



令和7年10月24日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年9月17日

判 決

5 当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

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

事 実 及 び 理 由

10 第1 請求の趣旨

令和7年7月20日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の滋賀県選挙区、京都府選挙区、大阪府選挙区、兵庫県選挙区、奈良県選挙区及び和歌山県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

15 1 事案の要旨

本件は、令和7年7月20日に行われた参議院議員通常選挙(以下「本件選挙」という。)について、滋賀県選挙区、京都府選挙区、大阪府選挙区、兵庫県選挙区、奈良県選挙区及び和歌山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3の定める参議院(選挙区選出)議員の定数配分規定(以下、
20 数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第2を含めて「定数配分規定」という。)は憲法に違反し無効であるから、これに基づき行われた本件選挙の上記各選挙区(以下「本件各選挙区」という。)における選挙は無効であるとして提起した選挙無効訴訟である。

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

(1) 本件選挙は、令和7年7月20日、平成30年法律第75号(以下「平成3

0年改正法」という。)による改正(以下「平成30年改正」という。)後の公職選挙法の定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)の下で行われた。

(2) 本件選挙において、原告 は滋賀県選挙区の、原告 は京都府選挙区の、原告 は大阪府選挙区の、原告 は兵庫県選挙区の、原告 は奈良県選挙区の、原告 は和歌山県選挙区の各選挙人であった。

(3) 本件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(以下、各選挙当時の「選挙区間の較差」又は「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の較差又は最大較差をいう。)は、議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区では3.127倍(以下、小数点第3位以下を四捨五入した概数で「3.13倍」と表記し、他の較差に関する数値についても同様に表記する。)、大阪府選挙区では2.94倍、兵庫県選挙区では2.42倍、滋賀県選挙区では1.86倍、奈良県選挙区では1.79倍、京都府選挙区では1.67倍、和歌山県選挙区では1.25倍であった(乙1)。

(4) 原告らは、令和7年7月22日、本件訴えを提起した。

3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であるか

4 争点に関する原告らの主張

本件選挙当時の選挙区間の最大較差が3.13倍となった本件定数配分規定は、以下に述べるとおり違憲・無効であり、本件定数配分規定の下で行われた本件選挙の本件各選挙区における選挙も無効である。

(1) 憲法規定の解釈基準である前文1項2文に「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、・・・その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と記載されていることからすると、受託者である国会議

員が受益者である国民の利益より自らの利益を優先させることは受託者として負う忠実義務に反し許されず、憲法47条もかかる解釈を含意するものでありと解されるところ、各選挙区の選挙人数又は人口と配分議員定数との比率の平等は最も重要かつ基本的な基準であるにもかかわらず、投票価値の較差を伴う定数配分規定を立法することは、投票価値の較差から生じる利益を国会議員が享受するものであり、憲法47条に違反し許されない。

(2) 国会の両議院の議事についての出席議員の過半数による議決が真に国民による主権の行使であるといえるためにも、各議員の投票を等価値とみて出席議員の過半数で議事を決することを正当化する観点からも、各議員が同じ人数の選挙人から選出されることが必要であるから、憲法1条及び前文1項1文、43条1項、56条2項は、人口比例選挙を要求しており、実際には、合理的に実施可能な限りでの人口比例選挙が求められていると解される。人口比例選挙から離れ、投票価値の不均衡を伴う定数配分規定の合憲性については、被告ら側に主張立証責任があるところ、この点に関する主張立証はない。

(3) 最高裁令和5年(行ツ)第54号同年10月18日大法廷判決・民集77巻7号1654頁(以下「令和5年大法廷判決」という。)は、「これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきである」などとして、投票価値の平等が憲法上の要請であり、較差の更なる是正を図ること等が喫緊の課題であって、選挙制度の仕組み自体の見直し又はその抜本的見直しの検討も求める旨、最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)及び最高裁令和2年(行ツ)第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁(以下「令和2年大法廷判決」という。)と同趣旨の内容を初めて

喫緊の課題であるとの文言を用いて判示したが、国会が、平成30年改正以降、較差の是正等を図る新たな立法をすることもないまま、本件定数配分規定の下で3回目となる本件選挙が行われるに至り、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍に拡大した。そうすると、本件選挙は、これまでの大法廷判決の趣旨に沿わない立法状況において本件定数配分規定の下で行われたもので、
5 較差は以前より拡大しているのであるから、令和5年大法廷判決等の累次の最高裁判決の示した枠組みに照らしても、違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態の下で行われたものといえ、本件定数配分規定は違憲・無効であったというべきである。

10 (4) 定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている場合には、直ちに違憲・無効の判断をすべきであり、いわゆる合理的期間論は、憲法98条1項に違反するもので、許されない。

5 争点に関する被告らの主張

15 (1) 前記4(1)から(4)までのうち、原告らの法的主張はいずれも争う。

(2) 参議院議員の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、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、②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
20 場合に限られるものと解すべきであり、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。)以降の累次の最高裁判決も同様の見地に立っている。

25 (3) 次の諸点に照らせば、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態(上記①)にあったとはいえない。

ア 憲法は、投票価値の平等を要求する一方で、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするのかの決定を国会の広範な裁量に委ねており、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る。それゆえ、国会が具体的に定めたところはその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない（令和5年大法廷判決参照）。

憲法は、二院制を採用し、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院につき議員の任期を6年の長期とし、3年ごとに半数を改選する旨定め、解散を否定しており（46条等）、参議院について、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ている。このように、憲法は、両議院がその構成を異にし、それぞれが特色を有する議院として機能することを予定し、そのために両議院の選挙区の構成等を異ならせることも想定しており、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等を抑制・補完する機能を果たすことが想定されている参議院の選挙制度については、地方に居住する少数者の意見を含め、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、投票価値の平等以外の要素も十分考慮することが求められている。

そして、都道府県の歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的な意義や役割ないし機能、国民が有する都道府県への帰属意識等に鑑みれば、都道府県には、一体感の醸成された一つの政治的まとまりを有する行政単位としての意義と実体が認められ、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といえる。また、これを受けて、国会は、参議院の選

挙制度に関し、都道府県を選挙区割りに採用し、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。

以上によれば、参議院議員選挙において、都道府県を選挙区の基本単位とすることは、国会による裁量権の行使として合理性がある。

イ 公職選挙法の一部を改正した平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」といい、同法による改正を「平成27年改正」という。）は、4県2合区の導入等により、数十年にわたり5倍前後で推移してきた参議院の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差を約3倍へと大幅に縮小させた。平成29年大法廷判決は、平成27年改正につき、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。）及び最高裁平成26年（行ツ）第155号、第156号同年11月26日大法廷判決・民集68巻9号1363頁（以下「平成26年大法廷判決」という。）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て、平成28年7月10日に平成27年改正後の定数配分規定の下で初めて行われた参議院議員通常選挙（以下、参議院議員通常選挙を単に「通常選挙」ともいい、この選挙を「平成28年選挙」という。また、以後、通常選挙を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。）当時の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あったとはいえないと判断した。

また、平成30年改正は、4県2合区を維持するとともに1選挙区の定員を2人増加して、上記最大較差を更に縮小させた。平成30年改正後の本件定数配分規定の下で行われた通常選挙につき、令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍、令和4年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であり、令和2年大

法廷判決、令和5年大法廷判決は、それぞれ、令和元年選挙、令和4年選挙について、当時の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あったとはいえないと判断した。

このように、過去に数十年間にわたって各通常選挙時に5倍前後の選挙区間の最大較差が継続し、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ると指摘された状態は、平成27年改正及び平成30年改正によって選挙当時の選挙区間の最大較差が3倍前後に是正され、上記の著しい不平等状態も解消された。上記各改正によって実現した状態は本件選挙当ても維持され、上記のような過去の較差に戻る傾向はうかがわれないのであるから、令和4年選挙当時と同様に、本件選挙当ても、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あるとはいえない。

ウ 憲法上3年ごとの半数改選が求められ、選挙区選出議員の定数が150人弱である参議院議員については、小選挙区選出議員の定数が290人前後で憲法上も半数改選が求められていない衆議院議員と比べて、選挙区間における較差の是正についての技術的制約が大きい。また、平成27年改正で導入された合区については、多数の強い反対意見が表明され続け、対象となった4県では投票率の低下、無効投票率の上昇等の弊害が継続して生じている。これらの合区の弊害は、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合にも同様に生じるおそれがある（令和4年に設けられた参議院改革協議会に設置された選挙制度に関する専門委員会の令和6年6月7日付け報告書においてもその旨指摘されている。）。

このように、参議院議員選挙においては衆議院議員選挙と異なる技術的制約があることに加え、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にも生じ、これらの弊害が有意な改善がみられないまま本件選挙当てもまで継続して生じており、都道府県よりも広域の選挙区を設けた場合にも同

様の弊害の発生も想定され得ること、参議院議員の議員定数を大幅に増加させることも困難であること等から、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、選挙制度改革に向けた意見を集約し、成案を得ることが極めて困難な状況にある。これらの制約や課題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やむを得ないというべきである。

エ 国会は、上記のような中で、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て投票価値の不均衡を是正し、平成30年改正後も、各通常選挙の後に参議院改革協議会を設けるなどして、各会派による意見交換や専門家の意見聴取等を行い、参議院選挙制度の更なる改革に向けた検討を継続的に実施し、なお意見の集約は困難な状況であったものの、複数の会派が制度改正の時期を明示するなど、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に配慮している。

(4) 仮に、本件選挙当時、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場合でも、次の諸点に照らせば、本件選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものということとはできず、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない。

ア 通常選挙時の選挙区間の最大較差は平成27年改正により大幅に縮小し、平成30年改正により更に縮小したところ、平成29年大法廷判決は平成28年選挙当時における平成27年改正後の定数配分規定につき、令和2年大法廷判決は令和元年選挙当時における本件定数配分規定につき、いずれも違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等にあったものとはいえないと判断し、さらに、令和5年大法廷判決は、選挙区間の最大較差が3.03倍となった

令和4年選挙当時における本件定数配分規定について、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等にあったものとはいえないと判断した。

5 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たもので、選挙区間の最大較差も3.13倍であって、定数配分規定の合憲性に関する平成21年までの累次の最高裁大法廷判決で合憲とされてき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ものであった。したがって、国会において、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が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考え難い状況にあり、本件選挙までの間に国会がこれを認識し得たとはいえない。

10 イ 仮に、いずれかの時点でこれを認識し得たとしても、国会が通常選挙の際の選挙区間の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、他方で、国会が令和4年選挙後も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、国会の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いえない。

20 第3 当裁判所の判断

1 前記前提事実、当裁判所に顕著な事実並びに後掲の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。

25 (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し、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、各選挙区において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少2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。

昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、上記の参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり、その後に沖縄県選挙区の議員定数2人が付加されたほかは、平成6年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成6年改正」という。）まで、上記定数配分規定に変更はなかった。なお、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員252人は各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区選出議員152人とに区分されることになったが、この選挙区選出議員は、従来の地方選出議員の名称が変更されたものである。

その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。（以上につき、乙9、10）

(2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に行われた通常選挙（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減とする措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は4.81倍に縮小した。その後、平成12年改正における3選挙区

の定数を6減とする措置及び平成18年法律第52号による公職選挙法の改正（以下「平成18年改正」という。）における4選挙区の定数を4増4減とする措置の前後を通じて、平成7年から平成19年までに行われた各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は5倍前後で推移した。（乙3、9、10）

5 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、昭和58年大法廷判決において後記2(1)ア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
10 下で行われた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行われた2回の通常選挙及び平成18年改正後の
15 定数配分規定の下で平成19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、結論において当該各定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨の判断を示した（最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁、最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁、最高
20 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
25 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。

5 (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍(乙3)の状況において行われた通常選挙(平成22年選挙)につき、平成24年大法廷判決は、結論において同選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきたことととも、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の
10 運営における参議院の役割はこれまでも増して大きくなってきていること、②衆議院については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていること等を挙げた上で、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、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、都道府県を選挙
15 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、平成22年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、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
20
25

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。

5 (4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）が成立し、同月26日に施行された。同法は、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とするものであった（乙9、10）。

10 (5) 平成25年7月21日、平成24年改正法による改正後の定数配分規定の下での通常選挙（平成25年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった（乙3）。

平成26年大法廷判決は、結論において平成25年選挙当時の定数配分規定が憲法に反するに至っていたとはいえないとしたものの、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記4増4減の措置は、都道府県を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、同法による上記措置を経た後、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。

25 (6) 平成27年7月28日、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。平成27年改正法は、選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区して定数2人の選挙区とするとともに、3選挙区の定数を2人ずつ減員し、5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容とするものであり、その附則7条には、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。(乙3、10、11(枝番号を含む。以下、特記しない限り、枝番号を含む書証につき同じ。))

(7)平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での通常選挙(平成28年選挙)が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった(乙3、11の3)。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、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(平成28年選挙当時は3.08倍)まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法廷判決等の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、その附則において上記(6)のとおり規定され、今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の

問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(8) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。なお、平成25年選挙においては、無効投票率が全国平均を上回っていたのは、上記4県のうち高知県のみであった。(乙11の4ないし6、39の8)

全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下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行った。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、全国町村議会議長会及び多くの地方議会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。(乙30の2ないし5、31の1ないし3、32の1ないし3、33の1ないし3、34の1ないし4、35の1ないし3、36、37の5・16・19・20・25ないし38・40・42ないし57・59・92ないし124)

平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され(以下「平成29年改革協議会」という。)、同年4月、同改革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(以下「平成29年専門委員会」という。)。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方等について、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」ということがある。)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。しかしながら、

これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔りがある状況であった。(乙12ないし17、22、23)

平成30年6月、平成29年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するとともに、比例代表選出議員について、定数を4人増員し、政党等が優先的に当選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が示された。その後、協議が行われるなどしたものの、各会派間に意見の隔りがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び比例代表選出議員の選挙に代えて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、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が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」との附帯決議がされた。(乙19の1ないし3、20ないし23)

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律(平成30年改正法)が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果である本件定数配分規定によれば、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった(乙3、19の4ないし7、20、22、23)。

(9) 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙(令和元年選挙)が行われた。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3、5の1)。

令和2年大法院判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえないとしながらも、平成30年改正法につき、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3倍程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

(10) 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。また、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。(乙5の2及び3、40の8ないし11)

全国知事会は、令和元年7月24日、令和元年選挙における合区対象県の投票率の状況等を指摘し、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決議を行い、翌年にも同様の決議を行った。また、令和元年選挙以降、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及び多くの地方議会等においても、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決議等が行われた。(乙30の7ないし9、31の7ないし9、32の4ないし9、33の6ないし11、34の7ないし12、35の5

ないし9、37の2、37の125ないし147)

令和3年5月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され（以下「令和3年改革協議会」という。）、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較差の是正を含む選挙制度改革についての議論がされた。合区については、何らかの形で解消することを目指す意見が多かったものの、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを維持するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、最終的に、参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らなかった。令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会における参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった。（乙24）

(11) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙（令和4年選挙）が行われた。令和4年選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であり、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は3つであった（乙6の1）。

令和5年大法廷判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められているところ、令和3年改革協議会等において、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っておらず、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いとしながらも、平成27年改正により数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小し、平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、令和4年選挙まで選挙区間の最大較差は同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中で、立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区を設けるなどの方策について議論がされてきたが、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いてみられること等を勘案すると、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と考えられる上、較差の更なる是正をめぐって議論がされてきた参議院の議員定数の見直しなどの方策を採ることにも様々な制約が想定されることからすると、立法府が較差の更なる是正に向けた取組を進めていくには、更に議論を積み重ねる中で種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ、広く国民の理解も得ていく必要があると考えられ、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるところ、このような状況の下、立法府が参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が較差の更なる是正を図るとともにこれを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、令和4年選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできないなどとして、令和4年選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。なお、令和5年大法院判決は、これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきである旨を、併せて判示した。

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

4 県での無効投票率は、いずれも全国平均を上回った。(乙5の2、6の2及び3)

5 全国知事会は、令和4年7月28日、令和4年選挙における合区対象県の投票率の状況等を指摘し、合区を起因とした弊害が常態化し、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を行い、翌年以降も同様の決議を行った。また、合区対象県の地方議会等においても、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決議等が行われた。(乙38の1ないし8)

10 令和4年11月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され(以下「令和4年改革協議会」という。)、同年12月、同協議会の下に参議院選挙制度について調査・検討を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた(以下「令和4年専門委員会」という。乙26)。

15 令和5年2月から令和6年6月まで16回にわたって開催された同委員会では、令和5年大法廷判決までの参議院議員選挙における投票価値の平等をめぐる累次の最高裁判決、主要国の選挙制度の概要等について確認した上で、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県知事等からの意見聴取を行い、参議院選挙制度の在り方、合区の現状と評価等について議論された。各会派からの意見表明及び意見交換では、民主主義の基盤である投票価値の平等につき較差を是正することが必要との意見が大勢であったが、取組の具体的内容については、現行の選挙制度につき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、目指すべき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、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとすべきとの意見(すなわち、ブロック制を導入すべきという意見)の、大きく二つに分かれ、後者については合区と同様の問題が生じる可能性が指摘されたほか、議員定数の在り方についても、定数増を可能とする意見、

20

25

これに慎重な意見、定数減を行うべきとする意見があり、具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らなかった。そのため、令和4年専門委員会では、これらの議論の状況と意見の集約が難しい現状をまとめるとともに、選挙制度の見直しに向けて、引き続き参議院として真摯な検討を続けるべき旨記載した報告書を作成し、令和6年6月に令和4年改革協議会に提出した。(乙26)

令和4年改革協議会は、上記報告書を受けて、複数回にわたり参議院の在り方について意見交換を行い、各会派による意見表明が行われたところ、合区の弊害は多くの会派において共通認識としてあるが、較差の是正を念頭に置いた具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県単位の選挙区及び全国比例を維持すべきとの意見と、ブロック制を導入すべきとの意見が示され、意見の集約が困難であったため、令和7年6月、これらの議論の状況を取りまとめた報告書を作成し、参議院議長に提出した。同報告書には、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26)

令和4年12月、令和5年4月、同年5月、同年6月及び同年11月に開かれた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が主たる議題として取り上げられ、合区対象4県の県知事又は副知事からの意見聴取等を実施するなどして調査・検討が継続されたが、同審査会においても、具体的な選挙制度の枠組みに関しては、上記と同様に各会派によって意見が分かれる状況であった(乙27)。

なお、上記の令和4年専門委員会及び参議院憲法審査会においてされた合区対象県の知事等からの意見聴取においては、合区対象県における投票率の低下、無効投票の増加といった実情を憂い、合区という制度が、国民が政治に関心を

持たない状況を生じさせており、国民主権・民主主義に資するものなのか疑問を感じる旨などが述べられた（乙26、27の2）。

5 (13) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として、本件選挙が行われた。同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及び東京都選挙区との間の3.13倍であり、3.08倍である宮城県選挙区を加えた3つの選挙区で選挙区間の較差が3倍以上となった（乙1）。

10 本件選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は、令和4年選挙時より4%以上上昇したものの、約50.48%で全国最低であり、鳥取県での投票率は、過去最低であった令和4年選挙時より6%以上上昇したものの（上記(12)参照）、全国で7番目に低い約55.04%、高知県が令和4年選挙時より9%以上上昇したものの、約56.89%で、全国平均である約58.51%（令和4年選挙時の全国平均は約52.05%）を下回った。合区の対象となった4県での無効投票率は、徳島県が全国で最も高い約4.52%、鳥取県が全国で3番目に高い約4.16%、島根県が約2.76%に上り、令和4年選挙時から1.5%以上の低下がみられ約2.07%となった高知県を除き、
15 いずれも全国平均である約2.41%を上回った。（乙2、6の2及び3）

20 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4の1及び2）。

2 以上の事実に基づいて判断する。

(1) 参議院議員の選挙区選挙に係る定数配分規定の憲法適合性については、以下の見地から検討するのが相当である。

25 ア 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解

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

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

イ 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か反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられており、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする事柄も、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

また、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約して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。

(2) 以上を前提に、本件選挙当時の本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったか否かについて検討する。

ア 前記前提事実(1)、(3)、上記認定事実(13)のとおり、令和7年7月20日

に本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として行われた本件選挙の
当時、選挙区間の最大較差は3.13倍であり、3つの選挙区で選挙区間の
較差が3倍以上となった。このような投票価値の不均衡が存在することは、
憲法が投票価値の平等を要求していると解されることに照らし真摯に重く
受け止めるべきであるが、上記のような較差に係る数値のみで本件選挙当時
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か否かを直ちに判
断することはできない。

即ち、憲法が投票価値の平等を要求していると解される一方で、国民の利
害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるためにどのような選挙制度
にするかの決定を国会の裁量に委ねていることから、投票価値の平等の要請
は唯一、絶対の基準となるものではない。そのため、選挙区間の最大較差等
の客観的かつ形式的な数値のみで違憲状態にあるか否かを判断することは
困難であり、投票価値の不均衡を生じさせる要因等、具体的事情の下での諸
要素を総合考慮する必要があると考えられる。もっとも、上記の総合考慮に
当たっては、参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が選出方法等に
係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきたところ、衆議院議
員の選挙制度においては、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮とし
て選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が
定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはな
いような措置が講じられていること（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3
条、4条参照）、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景
に、国政の運営における参議院の役割は大きなものとなってきたことから
すると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配
分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について
直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし
難いというべきであり、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議論し、取組を進めることが引き続き求められていることに留意する必要がある（令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決等参照）。

5 イ そこで、本件選挙当時の選挙区間の最大較差について、立法府における検討状況や選挙区間の最大較差の推移の状況、種々の方策の課題等の諸要素を併せて検討することとする。

10 本件選挙は平成27年改正による4県2合区を維持した上で選挙区選出議員の定数を2人増員するなどの改正をした平成30年改正の後に本件定数配分規定の下で行われた3回目の選挙であったが、平成27年改正以降、選挙区間の最大較差は約3倍程度で推移しており、この間、選挙制度の抜本的な見直しに言及した平成27年改正法附則7条所定の期限は経過し、令和元年選挙の後に設けられた令和3年改革協議会、令和4年選挙の後に設けられた令和4年改革協議会等において、参議院議員の選挙制度の改革につき、
15 各党派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つには至っておらず、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともい難い状況が継続している（前記1の(9)ないし(12)参照）。

20 しかしながら、選挙区間の最大較差は、平成27年改正以前は数十年間にわたり5倍前後で推移しており、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決において、平成22年選挙又は平成25年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指摘されるに至った後、4県2合区を導入すること等を内容とする平成27年改正により選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小したものであって、平成24年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたといえる。また、平成27年改正がされてから本件選挙までの約10年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で上記の合区は維持され、選挙区間の
25

最大較差は3倍程度で推移しており、本件選挙において最大較差は令和4年選挙の3.03倍から0.1増加し3.13倍となったものの、未だ有意な較差の拡大が生じたとはまではいえない。

5
このような中で、立法府においては、較差の更なる是正を図る観点から、都道府県より広域の選挙区（ブロック選挙区）を設けるなどの方策について議論がされてきたところであり、こうした方策によって都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを更に見直すことも考えられる。もつとも、合区の導入後、これに反対する地方議会等の意見が相当数表明され、合区の対象となった4県において投票率の低下や無効投票率の上昇がみられたのであって（前記1の(8)ないし(13)。なお、本件選挙においては、上記4県における投票率の値の改善がみられ、無効投票率の改善がみられた県も存在するものの、全国平均と比較するなどすれば、有意な改善がみられたといえるかについては、疑問の余地がある。）、これらのことを勘案すると、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、現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、本件選挙における投票率の数値等についての評価や今後の見通しも含め、有権者の投票行動に影響を与えた要因を分析・把握することなど、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。

20
25
これらの客観的な事実及びそこから見て取れる状況を前提とすると、立法府が較差の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、本件選挙までに成案に達しなかったことには、やむを得ない面がある。

もとより、憲法の要求する投票価値の平等に照らせば、較差の更なる是正は早急に実現されることが望ましいことはいうまでもないが、以上に述べたような状況の下、立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、立法府が令和4年選挙当時から引き続き、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくための具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡については、なお憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったとはいえないというべきである。

したがって、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。

(3) なお、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することは、それ自体が否定されるべきものとはいえないが、二院制に係る憲法の趣旨や半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに憲法の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が見いだし難いことは既に述べたとおりであり、都道府県の意義や実体等を選挙制度の仕組みを決定するに当たっての要素として考慮することは、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容されるものと解される。

また、我が国においては、これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、上記のとおり、憲

法上の要請である投票価値の平等が参議院議員選挙について後退してもよいと解すべき理由は見だし難い上、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題というべきであり(令和5年大法院判決参照)、本件選挙において最大較差が令和4年選挙から0.1増加したこと等も、継続的な人口変動の現れであるともみられるのであって、喫緊の課題が更に切迫したものとなったことを示すものであるとも考えられる。

以上の点を踏まえて、立法府に対しては、より適切な民意の反映が可能となるよう、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置が講じられることが引き続き求められる状況にあり、これと異なる経過を辿る場合には、選挙区間の較差から見て取れる投票価値の不均衡に対する評価も自ずと異なるものとなる可能性があることが留意されるべきである。

(4) 原告らは、憲法の前文1項2文の記載から、受託者である国会議員が受益者である国民の利益より自らの利益を優先させることは受託者として負う忠実義務に反し許されず、憲法47条もこれを前提として解釈すべきところ、投票価値の較差を伴う定数配分規定を立法することは、投票価値の較差から生じる利益を国民に優先して国会議員が享受するもので、憲法47条に違反する旨主張する。

しかしながら、憲法の解釈として両議院とも国会議員の選挙制度の仕組みの決定において国会に裁量権があると解されることは、最高裁昭和49年(行ツ)第75号同51年4月14日大法院判決・民集30巻3号223頁以降の累次の大法院判決の趣旨とするところである上、憲法が、二院制の下で、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、継続性を確保しようとしてお

り、かか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に
当たり、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各
層の多様な意見を反映させて参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮さ
せようとする事とも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられ
た裁量権の合理的行使として是認し得るものであることはこれまでに述べ
たとおりであるから、およそ投票価値の較差を伴う定数配分規定を立法する
ことは国会議員が国政において自らの利益を国民に優先して享受するもの
で憲法上許されないとする原告らの主張は採用することができない。

また、原告らは、国会の両議院の議事についての出席議員の過半数による
議決が真に国民による主権の行使であるといえるためにも、各議員の投票を
等価値とみて出席議員の過半数で議事を決することを正当化する観点から
も、各議員が同じ人数の選挙人から選出されることが必要であるから、憲法
1条及び前文1項1文、43条1項、56条2項は、いわゆる人口比例選挙
を要求している旨主張するところ、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国
政に反映させる選挙制度が民主政治の基盤であることはこれまでも述べ
たとおりであるが、上記のとおり、両議院とも国会議員の選挙制度の仕組み
の決定において国会に裁量権があると解される上、参議院議員につき衆議院
議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて参議
院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする事とも、選挙制度の仕
組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認
し得るものであると解されることからすると、この点に関する原告らの主張
も採用することはできない。

(5) 以上によれば、その余の点を判断するまでもなく、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。

第4 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとして、

主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第6民事部

裁判長裁判官

5

川 畑 正 文

裁判官

10

山 田 智 子

裁判官

15

芝 田 由 平

20

