

令和7年11月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年(行ケ)第11号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和7年10月8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(補助参加によって生じた費用を除く。)は原告らの負担とし、補助参加によって生じた費用は原告ら補助参加人の負担とする。

10 事 実 及 び 理 由

第1 請求

令和7年7月20日に行われた参議院議員通常選挙における東京都選挙区選出議員選挙を無効とする。

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、参議院議員通常選挙のことを単に「通常選挙」という。)における東京都選挙区選出議員の選挙(以下「本件選挙」という。)について、同選挙区の選挙人である原告らが、公職選挙法14条、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定(以下、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号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も無効であり、また、本件選挙と同日に行われた参議院の比例代表選出議員の選挙は無効であるから本件選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

25 2 前提事実

- (1) 原告らは、いずれも本件選挙の選挙人である。

(2) 本件選挙は、平成30年法律第75号(以下「平成30年改正法」という。)により改正(以下「平成30年改正」という。)された公職選挙法14条、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、令和7年7月20日に行われた。

平成30年改正後の参議院議員の総定数は248人とされ、比例代表選出議員100人及び選挙区選出議員148人とされた。

平成30年改正の結果、平成27年実施の国勢調査結果による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、2.99倍(以下、較差に関する数値は小数点以下第3位で四捨五入した概数で示す。)であった。

(3) 本件選挙当日の選挙区ごとの選挙人数(有権者数)及び本件定数配分規定における議員定数は、別紙「参議院選挙区別 人口、定数、較差」に記載のとおりであり、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差(以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。)は、最小の福井県選挙区を1とした場合の東京都選挙区及び神奈川県選挙区の3.13倍であった(乙34)。

### 3 争点

本件定数配分規定について、以下の無効事由があるか否かが争点である。

- (1) 人口比例配分原則違反
- (2) 国民の信託に対する違反
- (3) 国会の討議違反
- (4) 立法目的の不存在
- (5) 比例代表選出議員選挙の無効による本件選挙の無効

### 4 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点1(人口比例配分原則違反)について

ア 原告らの主張

(ア) 国会（両議院）における議決は、原則として出席議員の過半数で決する（憲法56条2項）から、国会において各議員が投ずる1票は、同価値でなければならない。同価値とは、各議員を選出する母体人口が同じということである。議員定数が人口比例を無視して配分された場合、各議員が国会において投ずる票は同価値とはいえず、このような票の行使を認めれば、国会において決定される意思は、国民の意思を正しく反映しないものとなる。参議院の選挙制度を定めた参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）が、地方区選出議員選挙について各都道府県を選挙区単位とし、昭和21年の人口調査に基づき、各選挙区の人口に比例して議員定数を偶数配分して以来、人口の都市部への過剰な移動により、議員定数の配分が各選挙区の人口に比例しなくなったにもかかわらず、国会はその改善を怠ってきた。本件定数配分規定は、参議院の選挙区選出議員の定数を選挙区人口に比例して配分していないから、憲法が規定する代議制民主主義（前文、1条、43条1項）及びその基礎となる公正な代表を選出する契機である選挙権の平等の保障（13条、15条1項、14条1項、44条ただし書）に反し違憲であり、憲法98条、99条により無効とされるべきものである。また、我が国が批准している市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）2条及び25条において投票価値の平等が定められ、これが憲法98条2項により国会の立法義務となっている。

議員定数の配分が人口比例配分原則に照らして許容できる限度内にあるか否かを検証するに当たっては、日本全国の人口を参議院選挙区選出議員の定数である148で除して得られた商を「基準人数」とし、各選挙区に配分された議員定数を基準人数に乗じて「必要人数」を求め、各選挙区の人口と必要人数との差である「過不足人数」が基準人数以上の

5  
10  
場合、すなわち、過不足人数を基準人数で除して得られる「過不足議員数」が1以上の場合、人口比例配分原則に照らして許容できる限度を超えるものとして違憲となるというべきである。このような判断基準に沿って検討すると、平成27年国勢調査人口を資料にした場合は基準人数が84万6908人となり、東京都選挙区は議員定数が3人不足し、神奈川県及び大阪府の各選挙区は各2人不足し、千葉県選挙区は1人不足しており、逆に、佐賀県、山梨県及び福井県の各選挙区は、議員定数が各1人多すぎることから、いずれも違憲である。また、令和2年国勢調査人口を資料にした場合は基準員数が83万6106人となり、東京都選挙区は議員定数の不足が4名と拡大しているほか、上記の他の各選挙区の過不足は同様である。

15  
なお、議員定数の配分が不平等であるか否かの判断基準として、議員1人当たりの人口が最大となる選挙区と最小となる選挙区を取り出し、その倍率である「較差」を求め、それが一定の倍率を超えれば違憲とする手法があるが、このような考え方には欠陥があり、合憲性の判断基準として用いるべきではない。

(イ) 上記のとおり、本件定数配分規定により投票価値の平等が害されており、立法府にはこれを速やかに是正する義務があるが、立法府は、何らの是正措置を講じていない。

20  
25  
すなわち、最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)は、平成27年法律第60号(以下「平成27年改正法」という。)による公職選挙法の改正(以下「平成27年改正」という。)後の定数配分規定について、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こと、平成27年改正法は、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必

ず結論を得る旨を定めており、これによって立法府の決意が示されていることを挙げて、かろうじて合憲の判断をした。

そして、平成30年改正は、従前の改正と同様、一部の選挙区において議員定数を増やすにとどまるものであり、抜本的な改正ではないところ、平成30年改正法の下で令和元年7月21日に行われた通常選挙における選挙区選出議員の選挙（以下「令和元年選挙」という。）に係る最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）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な方策等について議論し取組みを進めることが求められるところ、平成30年改正において、こうした取組みが大きな進展を見せているとはいえないとしながら、合区を維持して僅かではあるが較差を是正して平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮しており、二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえるとその実現は漸進的にならざるを得ない面があるなどとして、違憲の判断を回避した。

さらに、平成30年改正から何ら改善策が講じられることなく令和4年7月10日に行われた通常選挙における選挙区選出議員の選挙（以下「令和4年選挙」という。）に係る最高裁令和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、令和4年選挙までの間、令和3年に設置された参議院改革協議会等において、参議院議員の選挙制度の改革につき、各党派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進んでいるともいい難いとしながら、平成27年改正

により選挙区間の最大較差が5倍前後から3倍程度まで縮小し、令和4年選挙までの約7年間、有意な拡大傾向にないこと等を指摘した上、合区の導入後に生じた投票率の低下等の状況も踏まえ、立法府が較差の更なる是正に向けた取組を進め合理的な成案を得る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違憲の判断をしなかった。

以上のとおり、近時の大法廷判決は、違憲判断はしていないものの、繰り返し較差是正に向けた抜本的な見直しを立法府に求めている。しかし、参議院では、令和4年選挙後、令和5年2月から令和6年6月までの間、参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会が開かれ、全16回にわたって協議が行われており、第10回会議では、元最高裁判所判事の弁護士や憲法学者から最高裁判決についての意見聴取が行われ、その中で、参議院全体で抜本的な改革について具体的な動きがあり、近い将来に成案を得るような状態にあるという評価ができなければ、令和5年大法廷判決より厳しい判断がされる可能性があるとの指摘を受けたにもかかわらず、専門委員会は、選挙制度改革の具体案を提言するに至らずに協議を終えた。その結果、令和4年選挙と全く同じ定数配分のまま、本件選挙が実施された。

以上のとおり、立法府には、平成30年から本件選挙に至るまで、何ら具体的な改善策を講じていないという明らかな立法不作為があるから、仮に参議院の選挙制度改革の実現が漸進的なものにならざるを得ないとしても、本件定数配分規定は違憲無効である。

#### イ 被告の主張

(ア) 国会の定めた定数配分規定が違憲と評価されるのは、参議院の独自性その他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の

限界を超える場合に限られる。

平成27年改正は、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。）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、一部の選挙区について2つの県を合わせた合区を創設するなどし、これによって、選挙区間の人口の最大較差は2.97倍となり、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。平成27年改正後の定数配分規定に基づいて平成28年7月10日に行われた通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）の選挙区間の最大較差は3.08倍であったところ、同選挙に係る平成29年大法廷判決は、投票価値の不均衡は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。

そして、その後の平成30年改正によって、選挙区間の最大較差は2.99倍にまで縮小し、本件選挙当時でも3.13倍であった。

平成27年改正法及び平成30年改正法は、いずれも参議院の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意義ないし機能を原則として維持したが、このことは、両議院の選挙制度が同質的なものとなっている中で、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、地方の民意を含む多角的な民意の反映を可能とするものであるから、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえることができる。

さらに、人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地域に住む少数者の意見も十分に国政に届くような定数配分規定を定めることも、国会において正当に考慮すること

ができる政策的目的ないし理由となる。

国会は、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会（以下「特別委員会」という。）の附帯決議として、平成30年改正後も参議院選挙制度改革に向けた検討を継続していく決意を表明していた。また、国会は、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決による合憲判断の後も、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も議論を継続することを表明し、複数の会派が令和10年通常選挙に向けた制度改革を明示するなどしている。これらの取組は、過去にあった大きな較差を再び生じさせないようにするための配慮であると評価できる。この点については、令和5年大法廷判決も、合区導入後に生じた投票率の低下等の状況が、慎重に検討すべき課題があることを示唆するなどとして、合理的な成案に達するはなお一定の時間を要することが見込まれると判示している。

以上の諸点に、参議院議員については、憲法上、3年ごとに半数を改選するものとされ、定数の偶数配分が求められるなどの技術的制約があること等を併せ考慮すると、本件選挙当時、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らして看過し得ない程度に達しているとはいえず、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとはいえない。

(イ) 仮に、本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡について、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたと評価されたとしても、平成29年大法廷判決において、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当たらない旨の判断が示されており、本件定数配分規定における令和2年国勢調査の結果に

5 基づく最大較差3.03倍も本件選挙当日の最大較差3.13倍も、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3.00倍及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された令和4年選挙時の最大較差3.03倍と同程度であった以上、違憲状態にあったことを国会が認識し得たとは認められず、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

(2) 争点2 (国民の信託に対する違反) について

ア 原告らの主張

10 (ア) 国会は、平成24年法律第94号(以下「平成24年改正法」という。)

の附則において、平成28年に行われる通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて検討し結論を出すものと約束した。しかし、平成27年改正では、4県2合区を含む10増10減の是正をしたのみで、抜本的改正には至らず、その附則において、平成31年に行われる通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得るものと約束した。ところが、令和元年選挙までに抜本的改革は行われず、平成30年改正では、議員数が6人増加(選挙区2人、比例代表4人)されるにとどまった。

15  
20 そうすると、国会は、法律の附則において、抜本的改革を行う旨、期限を定めて2度も国民に約束しておきながら、これを履行していないことになる。これは、国民との約束違反(信託違反)であり、本件定数配分規定は、憲法前文の「国政は、国民の厳粛な信託による」との規定に違反し、無効である。

25 (イ) 自由民主党の安倍晋三総裁(当時)は、平成24年11月の国会における党首討論で、当時の野田佳彦首相に対し、国会議員が「身を切る改革」を進めること、すなわち国会議員の定数削減を約束した。野党第1

党の党首と与党の党首との約束は、国民が注視する中での約束であるから、国民との約束でもある。ところが、国会は、本件選挙まで定数削減を行わず、平成30年改正において、逆に6人増加（選挙区2人、比例代表4人）させた。

5 そうすると、平成30年改正は、国民との約束違反（信託違反）であり、本件定数配分規定は、上記アと同様に、憲法前文に違反し、無効である。

イ 被告の主張

10 原告らの上記主張は、独自の見解であり失当である。平成30年改正に当たって手続的瑕疵が存在しないことは、令和元年選挙に係る令和2年大法院判決が判示するとおりである。

(3) 争点3（国会の討議違反）について

ア 原告らの主張

15 平成30年改正法については、自由民主党案が平成30年6月14日に提出され、野党から最後の改正案が提出されたのは同年7月9日開催の特別委員会の当日であった。ところが、自由民主党案以外の野党案は、同日及び同月11日の特別委員会で全て否決又は審議未了となり、自由民主党案だけが本会議に送られた。

20 国会は、国民の代表者である議員を通じて（憲法前文）、議題を討論し、表決する場所である（憲法51条）から、平成30年改正に際し、野党案について上記のような取扱いをしたことは、憲法が国会に与えた「討論」の権能を放棄するものとして、重大な手続違反に当たる。したがって、本件定数配分規定は無効である。

イ 被告の主張

25 上記（1）で述べた平成30年改正に至る経緯や同改正の趣旨に照らせば、特別委員会の審議の経過のみを理由とする原告らの上記主張は前提を

欠くものである。平成30年改正に当たって手続的瑕疵が存在しないことは、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決が判示するとおりである。

(4) 争点4 (立法目的の不存在) について

ア 原告らの主張

平成30年改正において、埼玉県選挙区の定数を2人増員しながら、石川県と福井県との合区を追加することによって他の選挙区の定数を2人減員しなかったのは、参議院における自由民主党の議席の減少を防止するとともに、埼玉県選挙区における公明党の議席の安定を図るなど、自由民主党と公明党の「党利党略」に基づくものである。

したがって、平成30年改正の議員定数の増加は、不当な動機によるものであり、正当な立法目的が存在しないから、本件定数配分規定は無効である。

イ 被告の主張

上記(1)で述べた平成30年改正に至る経緯や同改正の趣旨に照らせば、原告らの上記主張は前提を欠くものである。平成30年改正に当たって手続的瑕疵が存在しないことは、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決が判示するとおりである。

(5) 争点5 (比例代表選出議員選挙の無効による本件選挙の無効) について

ア 原告らの主張

現在、通常選挙には選挙区選出によるものと比例代表選出によるものがあるが、これらは一つの通常選挙である。憲法は、参議院議員につき、選挙区選出であろうと比例代表選出であろうと、その地位、任期及び権能に何ら差を設けておらず、議員の議決権の価値及び内容に違いはない。このように、憲法上、選挙区選出議員選挙と比例代表選出議員選挙とは、一つの通常選挙であるから、これらのうちどちらかに無効原因があれば、もう一方も無効となり、通常選挙全体が無効となる。

そして、令和7年7月20日に行われた通常選挙における比例代表選出議員選挙は、代議制民主主義に反する特定枠を定めている等の理由により、違憲無効であるから、これにより同通常選挙における選挙区選出議員選挙である本件選挙も無効となる。

5 イ 被告の主張

選挙区選出議員選挙及び比例代表選出議員選挙は、それぞれ選挙制度としての趣旨及び選挙の方法が異なるものであり、両者は異なる選挙であるから、前者の無効を求める訴訟において、後者の憲法適合性を問題とすることはできない。

10 (6) 補助参加人の主張の要旨

ア 憲法前文第1項第2文によれば、国政の福利は委託者である国民が享受すべきものである（信託論）ところ、投票価値の較差を伴う定数配分規定の立法がされると、国政の福利を受託者である国民の代表者が享受することになるから、本件定数配分規定は、憲法前文第1項第2文に基づいて解釈適用されるべき憲法47条に違反し、憲法98条1項により無効である。

15 イ 憲法56条2項、憲法1条及び前文第1項第1文後段、憲法前文第1項第1文前段は、人口比例選挙を要求している（統治論）ところ、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であり、人口比例選挙ではなかったから、本件定数配分規定は、憲法の上記各規定に違反し、憲法98条1項により無効である。

20 ウ 令和5年大法廷判決は、立法府に対し、投票価値の平等が憲法上の要請であり、選挙制度の仕組み自体の抜本的見直しを行って較差の更なる是正を図ることを喫緊の課題として求めていたにもかかわらず、本件選挙は、令和4年選挙と同一の定数配分規定の下で行われ、最大較差も3.03倍から3.13倍に拡大しているのであるから、令和5年大法廷判決に照らしても違憲無効である。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

上記前提事実のほか、証拠（本文中に掲記する。なお、書証の枝番号は省略することがある。）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

##### (1) 参議院議員の議員定数等

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、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるよう、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。

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

その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成

12年改正」という。)により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた(乙1、2)。

(2) 平成19年7月に行われた通常選挙までの選挙区間の最大較差の推移等

参議院議員選挙法制定当時、選挙区間の最大較差は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に行われた通常選挙当時、選挙区間の最大較差が6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区の定数を8増8減とする措置により、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1から3まで)。

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、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した(最高裁平成9年(行ツ)第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁、最高裁平成11年(行ツ)第241号同12年9月6日大法廷判決・民集54巻7号1997頁)。その後、平成12年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙及び平成18年改正後の定数配分規定の下で平成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

5  
10  
15  
20  
25

卷1号56頁、最高裁平成17年(行ツ)第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁、最高裁平成20年(行ツ)第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁)。もつとも、上記最高裁平成18年10月4日大法廷判決においては、投票価値の平等の重要性を考慮すると投票価値の不平等の是正について国会における不断の努力が望まれる旨の、上記最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であつて、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がそれぞれされるなど、選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で、較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。

(3) 平成22年7月に行われた通常選挙の選挙区間の最大較差等

15  
20  
25

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つてきているとともに、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政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つており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定

5 数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、上記通常選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

#### (4) 平成24年改正

10 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年改正法）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1、2）。

#### (5) 平成24年大法院判決後の是正状況

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

#### (6) 平成25年選挙についての平成26年大法院判決

20 平成26年大法院判決は、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年大法院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  
25 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。

5 (7) 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（平成27年改正法）が成立し、同年11月5日に施行された。同法による公職選挙法の改正（平成27年改正）の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間の最大較差は2.97倍となった。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4の1、2）。

15 (8) 平成28年選挙及び同選挙についての平成29年大法廷判決

平成28年7月10日、平成27年改正後の定数配分規定の下での通常選挙（平成28年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった（乙4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各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわ

たり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、平成24年大法廷判決等の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができるとし、また、その附則において上記（7）のとおり規定され、今後における較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものということができるなどとして、平成28年選挙当時の定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないとした。

#### （9）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。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4の4から6まで、32）。

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や全国市長会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた（乙7の2、8の3、4、9、21の1、25の3、26の1）。

平成29年2月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、同年4月、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも1人の議員が選出され

る都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとする各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかしながら、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった（乙10から15の2まで）。

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

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。同法による公職選挙法の改正（平成30年改正）の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった（乙16から20

まで)。

(10) 令和元年選挙及び同選挙についての令和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（乙23の1）。

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

(11) 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23の2、3）。

令和元年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている（乙7の7、8の7及び8、21の6、25の6、26の4）。

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27、28)。

(12) 令和4年選挙及び同選挙についての令和5年大法廷判決

令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙として、令和4年選挙が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった(乙29の1)。

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も上昇したものの、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29の2、3)。

令和5年大法廷判決は、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められているところ、令和4年選挙までの間、令和3年に設置された参議院改革協議会等において、参議院議員の選挙制度改革につき、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しは立っておらず、その実現に向けた具体的な検討が進展し

5  
10  
15  
20  
25

ているともいい難いとしながらも、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年改正から令和4年選挙までの約7年間、同改正後の定数配分規定及び合区は維持され、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中で、合区の導入後にみられた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、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、較差の更なる是正に向けた取組を進めて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年大法廷判決は、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。

#### (13) 令和4年選挙後の状況

令和4年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている（乙30の1、7）。

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月に同協議会の下に設置された選挙制度に関する専門委員会において、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。同専門委員会は、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、有識者からの意見聴取や委員間での意見交換を行ったが、投票率の低下等の弊害がある合区を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について意見が分かれる状況にあった。同専門委員会は、令和6年6月、上記の状況を含む協議結果を参議院改革協議会に報告した(乙32)。

上記報告を受けた参議院改革協議会は、令和7年5月、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、各会派の協議員による意見表明を行ったが、意見の一致には至らなかった。同協議会が参議院議長に提出した報告書には、令和10年通常選挙に向けて、本件選挙後に新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設け、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みいだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する旨が記載された(乙32)。

また、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ける参議院選挙制度改革をめぐる議論も、上記と同様に意見が分かれる状況であった(乙33の1から5まで)。

#### (14) 本件選挙

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。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍であった(乙34)。

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年選挙時よりも上昇したものの、なお全国最低であった。鳥取県、島根県及び高知県の投票率は、いずれも令和4年選挙時よりも上昇したが、全国平均を上回ったのは島根県のみであった。なお、投票率の全国平均は、令和4年選挙時に比して6.46%上昇したが、合区の対象となった4県でこれを上回ったのは高知県のみであった。また、合区の対象となった4県での無効投票率は、高知県を除いて全国平均を上回った(乙35)。

#### 2 争点1 (人口比例配分原則違反) 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。他方、憲法は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるために選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであって、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。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、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法院判決・民集37巻3号345頁以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区

選出議員) 選挙に関する累次の最高裁大法廷判決の趣旨とするところであり  
(令和5年大法廷判決参照)、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない。

(2) 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、衆議院には解散総選挙により直近の国民の意思が反映されやすい機関としての優越的地位を認めつつ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そして、いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられており、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする事とも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。

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

解されない。

(3) 参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきたところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）。また、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に、国政の運営における参議院の役割は大きなものとなってきた。そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙について直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解すべき理由は見いだし難い。したがって、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが引き続き求められているというべきである（令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決参照）。

(4) 上記1 (10) から (14) までのとおり、本件選挙は、平成30年改正後の本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として、令和元年選挙及び令和4年選挙に続いて行われたものであるから、その投票価値の不均衡については、令和元年選挙についての令和2年大法廷判決及び令和4年選挙についての令和5年大法廷判決の判示した事情を踏まえた検討がされるべきである。

そこで検討すると、令和2年大法廷判決が、平成30年改正において較差の更なる是正や拡大防止に向けた立法府の取組が大きな進展を見せているとはいえないと判示し、更に令和5年大法廷判決が、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ものともいい難いと指摘した上、結論としては合憲判断をしつつも、立法府においては、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められる旨の付言をしたにもかかわらず、その後の立法府の取組状況には、較差の更なる是正や拡大防止に向けた具体的な進展はみられない。

すなわち、令和4年選挙後に参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され、同協議会下の選挙制度に関する専門委員会において令和5年2月から令和6年6月まで16回にもわたり有識者からの意見聴取や委員間での意見交換が行われたものの、意見が一致するのは合区の解消についてのみであり、都道府県単位の仕組みを維持するか、より広域のものとするかについては意見が分かれて成案が得られず、その旨の報告を受けた参議院改革協議会においても意見の一致には至っていない。また、参議院憲法調査会における議論もほぼ同様の状況であり、結局、立法府としての成案は何ら得られず、その見通しさえ立たないまま、本件選挙を迎えている。その結果、本件選挙は、令和元年選挙及び令和4年選挙と同じ本件定数配分規定の下で行われることとなり、その後生じた人口変動の影響もあって、本件選挙時における選挙区間の最大較差は、令和元年選挙時の3.00倍及び令和4年選挙時の3.03倍から3.13倍に拡大している。

このように、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決の言渡し後も、立法府による較差の是正や拡大防止に向けた取組に具体的な進展がみられず、結果として選挙区間の最大較差が拡大しており、立法府が自ら平成31年選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を附則に盛り込んだ平成27年改正から、本件選挙までに約10年もの期間が経過していることからすれば、本件選挙当時、本件定数配分

規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、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の判断もあり得るところである。そのように判断しなければ、選挙区間の最大較差が3倍程度であれば憲法上の問題を生ずることはないとの誤解を立法府に生じさせ、較差是正に向けた取組が更に弱まることも懸念される。

しかしながら、令和5年大法院判決も指摘するとおり、4県2合区を導入すること等を内容とする平成27年改正により、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は3倍程度まで縮小し、平成24年大法院判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下での上記の合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており、有意な拡大傾向にあるとはいえず、その傾向は、令和4年選挙後から本件選挙までの間においても変わりはない。上記のとおり、令和元年選挙時及び令和4年選挙時に比して本件選挙時には較差が拡大しているものの、その差異は約0.10倍から0.13倍と僅かであり、これをもって較差が有意な拡大の程度であったとまではいうことができない。

また、合区導入後の平成28年選挙、令和元年選挙及び令和4年選挙においては、合区対象の4県における投票率の低下や無効投票率の上昇傾向が続けてみられていたところ、本件選挙においても、4県とも令和4年選挙に比して投票率の上昇はみられるものの、全国平均に比べれば上昇の度合いが小さく、徳島県の投票率はなお全国最低であり、鳥取県及び高知県の投票率は全国平均を下回っているし、無効投票率も高知県を除いて全国平均を上回っており、引き続き同様の傾向がみられるといえる。加えて、各選挙後に全国知事会等による合区解消を求める決議等が繰り返されていることも考慮すれば、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

5  
10  
15  
20  
25

ていることがうかがわれる。このような状況は、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられ、この点は令和5年大法廷判決も指摘するところである。

これを踏まえて令和4年選挙後の参議院改革協議会等における議論状況をみると、総定数の増加や比例代表選挙の定数の振替といった参議院の議員定数の見直しには財政負担の面など様々な制約がある中で、更なる較差是正の方策は、事実上、合区を更に増やすか都道府県より広域の選挙区を設けるかといった選挙制度の抜本的な見直しに限られており、これを進めていくには、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、令和4年選挙時から本件選挙時まで約3年、令和5年大法廷判決から本件選挙時まで約1年9か月が経過していることを考慮しても、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もやむを得ないというべきである。もとより、これは立法府に無制限の猶予を与えるものではない。参議院改革協議会が令和7年6月に参議院議長に提出した報告書において、令和10年通常選挙に向けて、本件選挙後に新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設け、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みいだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する旨が記載されており、合理的な成案を得るための具体的な議論の進展を期待することを前提とする判断である。

(5) 以上のとおり、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、合区に対する懸念や解消の声が根強くある状況下でも、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することにより較差が有意に拡大されているとまではいえず、かつ、較差の更なる

5 是正に向けた選挙制度の抜本的見直しにつながる合理的な成案を得るには、  
なお時間を要するのもしやむを得ない事情があることに照らせば、令和2年大  
法廷判決及び令和5年大法廷判決の言渡しから本件選挙までの間に較差の是  
正に向けた具体的な進展が見られなかったことを考慮しても、本件選挙当時  
の選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい  
不平等状態にあったものとはいえ、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。

10 もともと、以上に見たように、今後も選挙区間の較差が拡大していくこと  
が確実視されるのであって、こうした状況下で、議論の進展がなく何らの成  
案も得ないまま参議院議員の選挙が行われた場合には、憲法違反の判断がさ  
れることは免れない。

(6) 原告らの主張について

15 ア 原告らは、日本全国の人口を参議院選挙区選出議員の定数である148  
で除して得られた商を「基準人数」とし、各選挙区に配分された議員定数  
を基準人数に乗じて「必要人数」を求め、各選挙区の人口と必要人数との  
差である「過不足人数」が基準人数以上の場合、すなわち、過不足人数を  
基準人数で除して得られる「過不足議員数」が1以上の場合、人口比例配  
分原則に照らして許容できる限度を超えて違憲となるというべきであっ  
て、議員定数の不平等の判断基準として、議員1人当たりの人口が最大と  
なる選挙区と最少となる選挙区を取り出して、その較差を求める判断手法  
は用いるべきでない旨主張する。

20 25 しかし、最高裁大法廷判決は、投票価値の不平等状態の程度に関する指  
標として、一貫して、衆議院及び参議院を通じて、選挙区間における議員  
1人当たりの選挙人数又は人口数の最小値と最大値との比率（最大較差）  
を用いており、これを変更すべき理由は見だし難いから、原告ら主張に  
係る判断手法は採用しない。

イ 原告らは、平成29年大法廷判決が平成27年改正法を合憲と判断したのは、一部の選挙区を合区する手法を導入したこと、その附則において、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めたことを理由とするものであるところ、国会は、平成30年改正において、単に埼玉県選挙区について定数を増加させただけで、更なる合区を進めるなどの抜本的な改正をしておらず、その後何らの是正も行わないまま本件選挙に至ったという明らかな立法不作為があると主張する。

しかし、平成29年大法廷判決は、平成27年改正法の附則を、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意の表れと解した上で、そのような事情についても考慮して違憲ではない旨の判示をしたものであって、抜本的な見直しが実現しない場合に、その後に行われる選挙を無効にすることまでを含意するものとは解されない。そして、本件選挙までの間に、立法府において選挙制度改革について具体的な成果が出されていないところではあるが、上記(4)に判示したところに照らすと、なお、本件定数配分規定が憲法に違反するとまではいえない。

ウ したがって、原告らの上記ア及びイの主張は、いずれも採用することができない。

### 3 争点2 (国民の信託に対する違反) について

原告らは、①国会は、平成24年改正法の附則及び平成27年改正法の附則において、いずれも選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い結論を得る旨規定したにもかかわらず、平成27年改正及び平成30年改正のいずれにおいても抜本的改革を行っておらず、法律の附則において、抜本的改革を行う旨、期限を定めて2度も国民に約束しておきながら、これを履行していないから、国民との約束違反(信託違反)であり、また、②自由民主党の安倍晋三総裁(当時)は、平成24年11月の党首討論で、当時の野田佳彦首相に対し、国会議

員の定数削減を約束したにもかかわらず、平成30年改正において、逆に定数を6人増加させたことも、国民との約束違反（信託違反）であるから、本件定数配分規定は違憲無効である旨主張する。

しかし、①については、上記2（6）イで説示したとおり、本件選挙までの間に選挙制度についての抜本的な見直しという結論が得られず、平成27年改正法附則の内容を達成できなかったからといって、それだけで本件定数配分規定が違憲無効となるものではない。

②については、平成30年改正の約7年前に行われた党首討論において当時の自由民主党総裁が定数削減の意向を表明していたからといって、それだけでは、所定の手続にのっとって国会で成立した平成30年改正法による本件定数配分規定を無効とする根拠とはなり得ない。

したがって、原告らの上記主張は、いずれも採用することができない。

#### 4 争点3（国会の討議違反）について

原告らは、平成30年改正の際の野党案の取扱いについて、憲法が国会に与えた「討論」の権能を放棄するものとして重大な手続違反に当たるから、本件定数配分規定は無効である旨主張する。

しかし、所定の手続にのっとって成立した法律の効力が国会における審議の内容、経過により左右される余地はないから、国会による審議経過の不当をいう原告らの主張は採用することができない（最高裁平成15年（行ツ）第15号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号1頁参照）。

#### 5 争点4（立法目的の不存在）について

原告らは、平成30年改正において、定数を2人増加させて埼玉県選挙区にこれを配分したのは、自由民主党及び公明党の議席の安定を図るなど、自由民主党と公明党の「党利党略」に基づくものであり、議員定数の増加は、不当な動機によるものであって、正当な立法目的が存在しなかったから、本件定数配分規定は無効である旨主張する。

しかし、選挙区選挙において、定数を2人増加させて埼玉県選挙区にこれを配分したのは、埼玉県と福井県との間で3.07倍になっていた選挙区間の最大較差を3倍未満の2.99倍に縮小するためであって(乙16から20まで)、その立法目的及び立法手段が正当でないとはいえない。議員定数の配分方法が与野党の政治折衝及び妥協の結果により事実上決定される側面があったとしても、それだけでは上記立法目的の存在が否定されるものではない。

したがって、原告らの上記主張は、採用することができない。

#### 6 争点5 (比例代表選出議員選挙の無効による本件選挙の無効) について

原告らは、憲法上、選挙区選出議員選挙と比例代表選出議員選挙とは、1つの通常選挙であるから、これらのうちどちらかに無効原因があれば、もう一方も無効となり、通常選挙全体が無効となるところ、令和7年7月20日に行われた通常選挙における比例代表選出議員選挙は、代議制民主主義に反する特定枠を定めている等の理由により、違憲無効であるから、これにより同通常選挙中の選挙区選出議員選挙である本件選挙も無効となる旨主張する。

しかし、選挙区選出議員選挙と比例代表選出議員選挙とは、選挙制度としての趣旨及び方法や選挙区割りが異なる選挙であるから、選挙区選出議員選挙の無効を求める訴訟において、比例代表選出議員選挙の仕組みの憲法適合性を問題とすることはできないというべきである(最高裁平成11年(行ツ)第8号同年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1577頁参照)。

したがって、原告らの上記主張は、採用することができない。

#### 7 補助参加人の主張について

上記第2の4(6)の補助参加人の主張のうち、同アの信託論に基づく主張は、結局、投票価値の平等の絶対性に反する本件定数配分規定の違憲性をいうものと解されるところ、投票価値の平等を唯一絶対の基準とすることができないことは上記2(1)に説示したとおりであって、同主張は採用することができない。また、上記第2の4(6)イの統治論に基づく人口比例選挙の主張及

び同ウの令和5年大法廷判決違反の主張は、上記2の説示内容に照らし、いずれも採用することができない。

このほか、補助参加人は様々な主張をしているが、上記1から6までの認定・判断に照らし、いずれも採用することができない。

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、これらをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第12民事部

裁判長裁判官

梅本圭一郎

裁判官

土藤正

裁判官

内田哲也

令和4年11月1日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和4年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和4年9月29日

判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。ただし、令和4年7月10日に行われた参議院議員選挙における青森県選挙区、岩手県選挙区、宮城県選挙区、福島県選挙区、山形県選挙区における選挙は違法である。
- 2 訴訟費用は被告らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求の趣旨(原告らの求める判決)

令和4年7月10日に行われた参議院議員選挙の青森県選挙区、岩手県選挙区、宮城県選挙区、福島県選挙区及び山形県選挙区における選挙を無効とする。

第2 請求の原因(原告らの主張)

前記参議院議員(選挙区選出)選挙につき、各選挙区の選挙人である原告らは、公職選挙法14条、別表第3の選挙区及び議員定数の定めが、人口比例に基づいて定数配分をしておらず、憲法56条2項、1条、前文第1文に基づく人口比例選挙の要求に違反し、憲法98条1項により無効であると主張し、公職選挙法204条に基づき、各選挙区における選挙を無効とする裁判を求めた。

原告らが別紙2請求の原因において主張するとおり、総務省選挙関係資料「令和3年9月登録日現在議員1人当たり都道府県別有権者数」(別紙2の別表)により選挙区の議員1人当たりの有権者数をみると、最少の福井県選挙区と最多の神奈川県選挙区との較差(最大)は、1対3.019であり、福井県選挙区との人口較差は、宮城県選挙区3.017、福島県選挙区2.467、青森県選挙区1.691、岩手県選挙区1.629、山形県選挙区1.420となっている。

### 第3 参議院議員選挙の選挙区と議員1人当たりの人口、有権者数

令和4年7月の参議院議員通常選挙は、平成30年法律第75号による改正後の公職選挙法に基づき施行された。

参議院議員の定数は248人、そのうち100人を比例代表選出議員、148人を選挙区選出議員とし（公職選挙法4条2項）、半数の比例代表選出議員50人、選挙区選出議員74人を選挙したものである。

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、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、各選挙区の議員定数は、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、昭和21年当時の人口に基づき、各選挙区の人口に比例する形で、2人ないし8人の議員定数を配分した。参議院創設当時は、選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対2.62、昭和22年4月の選挙当日の有権者数の最大較差1対2.51であったが、別紙3「参議院議員通常選挙における最大較差の推移」のとおり、次第に拡大した。

最高裁大法廷平成8年9月11日判決は、平成4年7月の参議院議員通常選挙における選挙区間の投票価値の較差が最大1対6.59に拡大するに及んで、結論において選挙当時における上記議員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、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。

平成6年改正における7選挙区の定数の8増8減の措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく最大較差は4.81倍に縮小し、平成12年改正における3選挙区の定数の6減及び平成18年改正における4選挙区の定数の4増4減の措置の前後を通じて、平成13年から平成19年までに施行された各通常選挙当時の最大較差は5倍前後で推移した。

最高裁大法廷平成24年10月17日判決は、選挙区間の最大較差が5.00倍

の状況において施行された平成22年7月の参議院議員通常選挙につき、結論において選挙当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの、選挙当時の最大較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあった旨判示するとともに、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

参議院の制度創設以来、選挙区選出議員（制度創設時は地方選出議員）の選挙は、都道府県を単位とする選挙区により行われたが、平成27年改正により、鳥取県と島根県、徳島県と高知県が合区されて定数2人の選挙区となった。

平成30年改正では、平成27年改正による4県2合区の選挙区を維持したまま、埼玉県選挙区の定数を2人増員した。この改正の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。

令和2年11月18日の最高裁大法廷判決は、平成30年改正法に基づいて行われた令和元年7月の参議院議員選挙（本件選挙の直前の通常選挙）について、平成27年国勢調査による日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差が2.99となり、選挙当時の選挙区間の最大較差が3.00倍であった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ず、定数配分規定が憲法に違反する状態に至っていたということはできないと判断した。

令和4年7月の参議院議員通常選挙における令和2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ごとの日本国民の人口、議員定数、議員1人当たり人口、較差は、総務省が令和3年11月30日に発表した「令和2年国勢調査人口（確定値）に基づく計算結果の概要」（別紙4）17、18頁の表のとおりであり、最少の福井県選挙区を1.000とした議員1人当たり人口の較差は、最大較差が宮城県選挙区3.031となり、東京都選挙区3.002、神奈川県選挙区3.002となっている。

議員1人当たり人口の較差が3倍を超える宮城県、東京都、神奈川県の3選挙区の令和2年日本国民の人口は、宮城県228万2543人、東京都1356万4222人、神奈川県904万1802人、3選挙区合計2488万8567人となり、令和2年日本国民の人口合計1億2374万3639人の20.1%に上り、人口全体の2割を超える日本国民が、議員1人当たり人口の較差が3倍以上の選挙区内に住んでいる。

有権者数では、令和3年9月1日現在の議員1人当たりの選挙区別の有権者数は、別紙2請求の原因の別表のとおりであり、議員1人当たり有権者数が最少の福井県との較差は、神奈川県3.019（最大）、宮城県3.017、東京都3.007となり、3選挙区が較差3倍を超えた。原告らの選挙区では、福島県2.467、青森県1.691、岩手県1.629、山形県1.420であった。

令和4年7月10日の参議院議員通常選挙の当日の選挙区別の有権者数、定数、議員1人当たり人口、較差は、別紙5の表のとおりであり、議員1人当たり有権者数が最少の福井県との較差は、神奈川県3.030（最大）、宮城県3.025、東京都3.006となり、3選挙区が較差3倍を超えた。福島県2.464、青森県1.690、岩手県1.628、山形県1.417であった。

#### 第4 被告選挙管理委員会の主張の要旨（詳細は別紙6答弁書のとおり）

令和4年7月の参議院議員通常選挙の時ににおいて、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至っていたとはいえず、また、万一、そのような違憲状態に至っていたと判断されたとしても、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もいえない。

定数配分規定が憲法に違反する無効なものとはいえず、本件選挙は有効である。

平成27年改正は、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改め、4県2合区とした上で、定数4の3選挙区（宮城県、新潟県、長野県）の定数を2人ずつ減員し、5選挙区（東京都、北海道、愛知県、兵庫県、福岡県）

の定数を2人ずつ増員した。こ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。

平成30年改正は、選挙区選出議員の定数を2人増加して、その2人を埼玉県選挙区に配分して定数を8人とし、この改正により、平成27年国勢調査の結果の人口に基づく最大較差は、1対2.99まで縮小された。

令和4年7月施行の本件選挙においては、令和2年国勢調査結果に基づく選挙区間の最大較差（人口）は、福井県と宮城県の間で1対3.03であり、較差が3倍を超えた選挙区は3つであった。選挙当日における最大較差は、福井県と神奈川県の間で1対3.03であり、較差が3倍を超えた選挙区は3つであった。

令和元年選挙に係る令和2年最高裁大法廷判決は、平成30年改正につき、「参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものである」と判示し、令和元年選挙当時、平成30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とはいえ、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している。

憲法は、投票価値の平等を要求しているが、他方で、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させるための選挙制度の仕組みの決定を国会の広範な裁量に委ねている。投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮すること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。

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、多角的かつ長期的視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、

均衡を図り、国政の運営の安定性及び継続性を確保しようとするものと解される。

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、構成員たる参議院議員の選挙制度において、人口比例の要請以外の考慮要素についても考慮することは、十分な合理性を有する。参議院議員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、社会的に一つのまとまりを有する行政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、いかなる具体的な選挙制度によって、前記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置づけ、これをそれぞれの選挙制度にいかに反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられている。

したがって、定数配分規定が違憲と評価されるのは、参議院の独自性のほか、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地から見て違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られる。

国政に関する選挙制度をみると、衆議院は、市区町村の単位を基本とする小選挙区選挙と全国を11のブロックに分けた比例代表選挙が採用されているのに対し、参議院は、全都道府県の区域を通じた比例代表選挙と都道府県単位を原則とする選挙区選挙が採用されている。このように参議院において都道府県単位を原則とする選挙制度が維持され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て多角的な民意の反映が可能となっている。比例代表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大きな比重を占める。

そうすると、平成27年改正法に引き続いて平成30年改正法が、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、住民の意思を集約的に反映させるという都道府県の意義ないし機能を原則として維持し、その代表の実質的内容ないし機能に衆議院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議員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するものであるから、選挙制度の仕組みの決定として合理的であって、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえる。

参議院選挙には、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に生じるなどしており、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た。更に、国会は、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っている。

参議院議員の選挙区選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、国会による裁量権の行使として合理性があり、平成27年改正により、平成26年大法廷判決が指摘した投票価値に関する違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、その後の平成30年改正により、投票価値の不均衡が更に是正され、本件選挙時においても最大較差は3.03にとどまっていたなどの事情を考慮すると、本件選挙当時、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達していないから、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとはいえない。

万一、本件選挙当時、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていると判断されることがあるとしても、国会において、本件選挙までの間に、そのことを認識し得たとはいえない。加えて、国会が是正のため

に採るべき立法措置の内容、そのために検討を要する事項及び実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を併せ考慮すれば、国会における是正の実現に向けた取組が司法の判断の趣旨を踏まえた裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったとはいえないから、本件選挙までの期間内に定数配分規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるとはいえない。

## 第5 当裁判所の判断

### 1 要旨

当裁判所は、令和2年10月の国勢調査による日本国民人口に基づく議員1人当たり人口の較差が、最少の福井県を1,000として、宮城県3,031（最大）、東京都3,002、神奈川県3,002となり、3倍を超える選挙区が3選挙区に上り、3倍を超える3選挙区の人口が日本国民の2割を超える状態となったことは、国会議員の選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量に委ねた憲法上の国会の裁量権の範囲を逸脱し、投票価値の平等という憲法の要求に反する著しい投票価値の不平等状態に至っていたものと判断する。

このような憲法の要求に反する投票価値の著しい不平等状態が国勢調査により令和3年11月に明らかになったのに、その不平等を全く是正することなく令和4年7月の選挙に至ったことは、憲法の要求する投票価値の平等という議会制民主主義の根幹をなす重要な要請について、国会が必要な考慮をしなかったものといわざるを得ず、国会が裁量権を逸脱して憲法上要求される合理的期間内には是正をしなかったものであって、本件選挙の時点における参議院選挙区選出議員選挙の選挙区と議員定数に関する公職選挙法の定めは、投票価値の平等という憲法の要求に違反し、無効であったものと判断する。

令和4年7月の参議院議員通常選挙のうち選挙区選出議員選挙は、公職選挙法の定める選挙区と議員定数の定めが、憲法の要求する投票価値の平等に反するから、選挙区選出議員選挙が全体として、憲法に違反する無効な議員定数配分規定により行われた違法な選挙となる。

しかし、そのことを理由に選挙を無効とする判決をしても、これによって直ちに憲法に違反する状態が是正されるわけではなく、その是正は法律を改正しなければできないことを考慮し、原告らが選挙を無効とすることを求める青森県、岩手県、宮城県、福島県、山形県の各選挙区選挙が違法であることを主文で宣言した上で、これらの選挙を無効とすることを求める原告らの請求は棄却することとする。

## 2 選挙権の平等と選挙制度

わが憲法上、国政は、国民の厳粛な信託に基づき、国民の代表者が行うものであり（前文1項）、国権の最高機関である国会は、全国民を代表する選挙された議員で組織する衆議院及び参議院で構成するものとされ（41条、42条、43条1項）、国会の両議院の議員を選挙する権利は、国民固有の権利として成年である国民のすべてに保障され（15条1項、3項）、選挙人資格については、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならないとされている（44条ただし書）。

元来、選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなすものであり、現代民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきものとされているのが一般であるが、このような選挙権の平等化が実現されたのは、必ずしも古いことではない。平等は、自由と並んで、近代国家における基本的かつ究極的な価値であり理念であって、特に政治の分野において強く追求されてきたのであるが、それにもかかわらず、当初においては、国民が政治的価値において平等とみられることがなく、基本的な政治的権利というべき選挙権についても、種々の制限や差別が存しており、それが多年にわたる民主政治の発展の過程において次第に撤廃され、今日における平等化の実現をみるに至ったのである。国民の選挙権に関するわが憲法の規定もまた、このような歴史的発展の成果のあらわれにほかならない。

ところで、この歴史的発展を通じて一貫して追求されてきたものは、このように、およそ選挙における投票という国民の国政参加の最も基本的な場面においては、国

民は原則として完全に同等とみられるべく、各自の身体的、精神的又は社会的条件に基づく属性の相違はすべて捨象されるべきであるとする理念であるが、このような平等原理の徹底した適用としての選挙権の平等は、単に選挙人資格に対する制限の撤廃による選挙権の拡大を要求するにとどまらず、更に進んで、選挙権の内容の平等、言い換えれば、各選挙人の投票の価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求せざるを得ないものである。そして、このような選挙権の平等の性質からすれば、例えば、特定の範疇の選挙人に複数の投票権を与えたり、選挙人の間に納税額等による種別を設けその種別ごとに選挙人数と不均衡な割合の数の議員を選出させたりするような、殊更に投票の実質的価値を不平等にする選挙制度がこれに違反することは明らかであるが、そのような顕著な場合ばかりでなく、具体的な選挙制度において各選挙人の投票価値に実質的な差異が生ずる場合には、常にこの選挙権の平等の原則との関係で問題が生ずるのである。各選挙区における選挙人の数と選挙される議員の数との比率上、各選挙人が自己の選ぶ候補者に投じた1票がその者を議員として当選させるために寄与する効果に大小が生ずる場合もまた、その一場合にほかならない。

憲法は、このような選挙権の平等の原則の歴史的発展の成果の反映であり、選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである。

しかし、この投票価値の平等は、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力が数字的に完全に同一であることまでも要求するものではない。代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、政治における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけのものではない。わが憲法もまた、この理由から、国会両議院の議員の選挙については、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し（43条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を原則として国会の裁量に委ねているのである。それゆえ、憲法は、投票価値の平等についても、これをそれらの選挙制度の決定について国会が考慮すべき唯一絶対の基準としているわけではなく、国会は、衆議院及び参議院それぞれについて他に斟酌することのできる事項をも考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を具体的に決定することができるのであり、投票価値の平等は、先に例示した選挙制度のように明らかにこれに反するもの、その他憲法上正当な理由となりにえないことが明らかな人種、信条、性別等による差別を除いては、原則として、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものと解される。

もっとも、このことは、平等選挙権の一要素としての投票価値の平等が、単に国会の裁量権の行使の際における考慮事項の一つであるにとどまり、憲法上の要求としての意義と価値を有しないことを意味するものではない。投票価値の平等は、常にその絶対的な形における実現を必要とするものではないけれども、国会がその裁量によって決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合には、それは、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として合理的に是認することができるものでなければならぬと解されるのであり、その限りにおいて大きな意義と効果を有するのである。

この理は、昭和51年4月14日の最高裁大法廷判決が判示している。

### 3 参議院議員選挙における投票価値の平等への憲法上の要請

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（59条ないし61条、67条、69条）、その反面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散（54条）もなく、選挙は3年ごとにその半数について行う（46条）ことを定めている。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、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、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、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。いかなる具体的な選挙制度によって、上記の憲法の趣旨を実現し、投票価値の平等の要請と調和させていくかは、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれの選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられているところであるが、その合理性を検討するに当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてからの制度と社会の状況の変化を考慮することが必要である。

参議院議員の選挙制度を衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、両議院とも、選挙の単位の区域に広狭の差はあるものの、いずれも、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選挙制度となってきた。このような選挙制度の変遷とともに、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。加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、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。これらの事情に照らすと、参議院についても、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に、更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるところである。

このような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みについては、都道府県が歴史

的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、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に照らし、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意義ないし機能を加味しようとしたものと解することができる。都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく、その限度においては相応の合理性を有していたといえるが、これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。また、参議院についての憲法の定めからすれば、議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしても、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、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いる。さらに、参議院議員の選挙制度の仕組みの下では選挙区間の較差の是正には一定の限度があることも、短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても、数十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいい難い。現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることもにも制約がある中で、このような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実現を図るという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ものというべきである。

参議院議員の選挙制度については、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数が偶数で設定されるという制約の下で、長期にわたり投票価値の大きな較差が続いてきた。しかしながら、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や、さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば、より適切に民意が反映されるよう、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、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不平等状態を解消する必要がある。

これは、平成24年10月17日の最高裁大法廷判決が、議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5.00であった平成22年7月の参議院議員選挙について、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判断した際に判示している。判決は、4県2合区の改正前であるが、選挙区は、この判決以後も4県2合区の改正があったのみである。

令和2年11月18日の最高裁大法廷判決は、平成27年改正による4県2合区を維持した上で、1選挙区の議員定数を2人増員した平成30年改正法に基づいて行われた令和元年7月の参議院議員選挙（本件選挙の直前の通常選挙）について、平成27年国勢調査による日本国民人口に基づく最大較差が2.99となり、選挙当時の最大較差が3.00倍であった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ず、定数配分規定が憲法に違反する状態に至っていたということはできないと判断した。

しかし、この判決は、上記判断を示す前に、次の理由を示している。すなわち、平成30年改正法の内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2人増員する措置をとるにとどまっている。他方、同法には、次回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を規定した平成27年改正法附則7条のような規定が設けられておらず、審議において参議院選挙制度改革について憲法の趣旨にのっとり引き続き検討する旨述べる附帯決議がされたが、その中では選挙区間における較差の是正等については明確に言及されていない。国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、

参議院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいという理由は見いだし難く、憲法の趣旨等との調和の下に投票価値の平等が実現されるべきことは平成29年大法廷判決等でも指摘されているのであるから、立法府においても、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維持していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることが求められているところ、平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せているとはいえない。

しかしながら、平成30年改正の経緯及び内容等を踏まえると、同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を2.97倍（平成28年選挙当時3.08倍）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に配慮したものであるといえることができる。また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。そうすると、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない。

この大法廷判決の理由は、二院制における参議院の役割も考慮して具体的な選挙制度の仕組みを定めるにあたっての国会の裁量権を考慮しても、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、参議院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいという理由はなく、憲法の趣旨等との調和の下に投票価値の平等が実現されるべきことから、平成30年改正法による改正の前後を通じて、投票価値の不均衡について、立法府において、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに維持していくために必要な方策等について議論し、取組を進めることを求めているのである。

#### 4 令和4年7月の参議院議員選挙が憲法に違反する理由

昭和22年の参議院創設当時の地方選出議員の各選挙区の議員定数については、都道府県を選挙区として、各選挙区を通じて半数が改選され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、昭和21年当時の総人口を定数150で割った値で各選挙区の人口を除し、その数値に比例する形で2人ないし8人の偶数の議員定数を配分したものである。その時点での選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は、2.62倍にすぎなかった。ところがその後の人口の変動により最大較差が6.59倍にまでなり、平成8年大法廷判決により憲法違反の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断されたが、その後も最大較差が5倍前後で推移し、平成22年と平成25年の通常選挙は、いずれも最高裁大法廷判決により憲法違反の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断された。

その後、平成27年改正による4県2合区、10増10減の措置により最大較差が3倍程度にまでに縮小し、平成30年改正により1選挙区の定数を2人増員し、その結果、最大較差は僅かながら更に縮小した。

しかし、最大較差が5倍前後から3倍程度に縮小したといっても、そのことによって、このような投票価値の不均衡が当然に正当化されるものではない。

憲法の要求する選挙権の平等の原則は、歴史的発展の成果の反映であり、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するもので、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである。1人1票という選挙の基本原則からみても、投票価値の平等は、国民主権の下で国会が国権の最高機関としての正統性を有するための基礎であり、議会制民主政治の根幹である。具体的な選挙制度の決定について公正かつ効果的な代表という目標を実現する観点から国会の裁量権が認められるとしても、国会がその裁量によって決定した具体的な選挙制度において現実に投票価値に不平等の結果が生じている場合、それは国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として、合理的に是認できるものでなければならない。

二院制の下における参議院の性格や機能を選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられているが、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っている。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いう理由はない。都道府県を選挙区の単位とする選挙制度は、都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという限度においては相当の合理性を有するが、そのような憲法上の要請はなく、むしろ都道府県を選挙区の単位として固定する結果、この間の人口の変動により投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続している状況の下では、その仕組み自体を見直すことが必要である。このことは平成24年大法廷判決から指摘されているところである。

令和2年大法廷判決も、国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、参議院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいという理由はなく、憲法の趣旨等との調和の下に投票価値の平等が実現されるべきものであるという平成24年大法廷判決以来の判示を踏まえ、立法府においても、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維持していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることを求め、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も指摘したのである。

それにもかかわらず、令和4年7月の参議院議員選挙は、令和2年10月の国勢調査結果による日本国民人口に基づく議員1人当たり人口の較差が最大の宮城県選挙区で3.031倍となり、令和元年7月の選挙当時は3.00倍であった較差が更に拡大し、東京都と神奈川県を含む較差3倍を超える3選挙区の日本国民が全国国民の2割を超える状態となったことが、令和3年11月30日に判明したのに、平成30年改正による選挙区と議員定数を何ら是正することなく行われた。

本件選挙当日の議員1人当たり有権者数の較差も、神奈川県3.030倍（最大）となり、宮城県、東京都を含む3選挙区が3倍を超えていた。

都道府県を選挙区の単位とする選挙制度が参議院創設以来行われたことには、都道府県の意義に照らし相当の合理性があり、平成27年改正で合区が行われた後、合区の解消を強く望む意見もあり、合区があった県において無効票が増える状況が生じたとしても、そのような事情は、1票の投票価値が低い状況が長年にわたって続いていることが都市部における投票行動にどのように影響してきたかという事情もあわせて公平に検討しなければ、1人1票という選挙の基本原則から大きく逸脱している議員1人当たり人口の較差が3倍を超えるという著しい投票価値の不平等について、それがやむを得ないといえる事情にはならない。

具体的な選挙制度の決定について公正かつ効果的な代表という目標を実現する観点から国会の裁量権が認められるとしても、このような著しい投票価値の不平等は、国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないしは理由に基づく結果として、合理的に是認できるものではない。国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、参議院議員選挙については投票価値の平等の要請が後退してもよいという理由はなく、憲法の趣旨等との調和の下に投票価値の平等が実現されるべきものであるという令和2年大法廷判決の指摘を含む過去の最高裁大法廷判決に示された参議院議員選挙における投票価値の平等への憲法上の要請からみて、憲法の要求に反する著しい投票価値の不平等状態に至っていたというべきである。

そして、平成30年改正後における議員1人当たりの人口の較差が3倍にもなる投票価値の不均衡について、令和2年大法廷判決の指摘もあったのに更なる是正を図ることなく、選挙前に国勢調査の結果により較差が3倍を超えて拡大したことも明らかになったのに何ら是正をすることもなく、令和4年7月の本件選挙の実施まで3倍を超える較差を放置したことは、選挙権の平等の原則の歴史的発展の成果の反映として議会制民主主義の根幹をなす憲法の要求する投票価値の平等という重要な要請について、国会が必要な考慮をしなかったためにその裁量権を逸脱し、憲法上要求される合理的な期間内に是正をしなかったものと評価せざるを得ない。

仙台高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 小 林 久 起

裁判官 鈴 木 桂 子

裁判官 山 崎 克 人

