

平成25年12月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 山磨健一
平成25年(行ケ)第1号, 同第2号, 同第3号, 同第4号 選挙無効請求事件 (以下, 平成25年(行ケ)第1号事件を「第1事件」, 同第2号事件を「第2事件」, 同第3号事件を「第3事件」, 同第4号事件を「第4事件」という。)

口頭弁論終結日・平成25年10月25日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

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

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 第1事件

平成25年7月21日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の香川県選挙区における選挙を無効とする。

2 第2事件

平成25年7月21日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の徳島県選挙区における選挙を無効とする。

3 第3事件

平成25年7月21日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の高知県選挙区における選挙を無効とする。

4 第4事件

平成25年7月21日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の愛媛県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、平成25年7月21日施行の参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、平成24年法律第94号による改正（以下「本件改正」という。）後の公職選挙法14条、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」といい、数次の改正の前後を通じ、平成6年法律第2号による改正前の別表第二を含め、「参議院議員定数配分規定」という。）により実施された参議院（選挙区選出）議員の選挙のうち、香川県選挙区、徳島県選挙区、高知県選挙区又は愛媛県選挙区（以下「本件各選挙区」という。）の選挙人である原告らが、本件定数配分規定は憲法14条1項等に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の本件各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提となる事実（当事者間に争いがないか、括弧内に掲記の証拠により容易に認定できる事実）

(1) 原告らは、いずれも本件選挙の本件各選挙区における選挙人であり、その属する選挙区は、第1事件原告が香川県選挙区、第2事件原告が徳島県選挙区、第3事件原告が高知県選挙区、第4事件原告が愛媛県選挙区である。

(2) 本件選挙は、本件定数配分規定に従って施行された。

(3) 本件選挙当時の参議院議員の選挙制度は、参議院議員の定数を242人とし、そのうち96人を比例代表選出議員、146人を選挙区選出議員としており（公職選挙法4条2項）、選挙区選出議員の選挙（以下「選挙区選挙」という。）については、全国に都道府県を単位とする47の選挙区を設け、各選挙区において2人ないし10人の偶数の議員数を配分し、比例代表選出議員の選挙（以下「比例代表選挙」という。）については、全都道府県の区域を通じて所定の人数の議員を選出するものとし（同法12条、14条、別表第三）、選挙区選挙及び比例代表選挙ごとに1人1票としている（同法36条）。

(4) 本件選挙当時の選挙区ごとの有権者数、議員定数、議員1人当たりの有権

者数及び較差については別紙「参議院選挙区別 有権者数, 定数, 較差」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は, 選挙人数が最も少ない鳥取県選挙区を1とした場合, 最大の北海道選挙区は4.77(以下, 較差に関する数値は全て概数である。)であり, 第1事件原告の属する香川県選挙区は1.72, 第2事件原告の属する徳島県選挙区は1.35, 第3事件原告の属する高知県選挙区は1.30, 第4事件原告の属する愛媛県選挙区は2.45であった(乙1)。

(5) 平成22年7月に施行された参議院議員通常選挙(以下「平成22年選挙」という。)の無効が争われた最高裁平成23年(行ツ)第51号同24年10月17日大法廷判決・民集66巻10号3357頁(以下「平成24年大法廷判決」という。)は, 以下のように判示した。

ア 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。

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。)は, 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き, 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, この指摘も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

る、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、同判決は、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いたが、この点も、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、同判決は、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としていたが、それも、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えない。

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(以下「平成16年大法廷判決」という。)並びに同18年及び同21年の各大法廷判決において、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きたのも、較差が5倍前後で推移する中で、長年にわたる制度と社会の状況の変化を反映したものにほかならない。

イ 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採用すること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。このことは、平成16年12月1日に参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会の平成17年10月の報告書において指摘されていたところであり、平成19年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成19年選挙」という。）についても、投票価値の大きな不平等がある状態であって、選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは、最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年9月30日大法廷判決・民集63巻7号1520頁（以下「平成21年大法廷判決」という。）において特に指摘されていたところである。それにもかかわらず、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。）後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、平成22年選挙に至ったものである。これらの事情を総合考慮すると、平成22年選挙が平成18年改正による4増4減の措置後に実施された2回目の通常選挙であることを勘案しても、平成22年選挙当時、前記の較差が示す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もはや看過し得ない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、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いうほかはない。

ウ もっとも、最高裁判所が平成21年大法廷判決においてこうした参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは平成22年選挙の約9か月前のことであり、その判示の中でも言及されているように、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど、事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないこと、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に

係る専門委員会における協議がされるなど、選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたことなどを考慮すると、平成22年選挙までの間に参議院議員定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、同規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

3 原告らの主張

- (1) 本件定数配分規定は、丁、町、村、大字を最小単位の行政区画として用いて人口比例に基づいた定数配分をしておらず、憲法が規定する「正当（な）選挙」に基づく代議制、及び選挙権の平等に反する配分となっているので、憲法に違反し、無効である。憲法は主権者たる国民による統治機構の民主的統制の基盤として人口に比例した議員定数の配分を要請しており、本件定数配分規定は、平等権の問題にとどまらず、民主主義の根幹である正当な選挙を前提とする統治機構の在り方の観点からも、憲法に違反している。

よって、本件定数配分規定の下に施行された本件選挙のうち本件各選挙区
の選挙も無効である。

- (2) 本件定数配分規定に基づいて実施された本件選挙において、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は1対4.77であるから、明らかに人口比例選挙から乖離した状態である。このように参議院議員定数配分規定が人口比例選挙から乖離がある場合、そのような乖離を生ぜしめた立法裁量権の行使に合理性があることの立証責任は、被告らにある。

ところで、最高裁判所は、参議院議員定数配分が人口比例選挙から乖離した違憲状態であったとしても、国会がそれを是正する措置を講じるための合理的期間が経過しない限り、違憲にはならないとの論理を採用している。しかしながら、現在の国会は、平成21年8月に施行された衆議院議員総選挙の無効が争われた最高裁平成22年（行ツ）第129号同23年3月23日大法廷判決・裁判集民事236巻249頁及び平成24年大法廷判決によっ

て「違憲状態」と判断された選挙によって選出された立法等を行う資格のない者で構成されているから、立法裁量権を行使できる余地はない。したがって、国会に裁量権があることを前提とする、違憲状態の本件定数配分規定を是正するために合理的な期間が経過することが必要であるという論理を採用することはできない。

仮に、合理的期間が経過することが必要であるとの論理を採用できたとしても、その合理的な期間の起算日は、参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘した平成21年大法廷判決の言渡日である平成21年9月30日である。平成22年5月には、参議院の選挙制度改革のために設置された専門委員会は、参議院議長に対して、平成25年に行われる選挙（本件選挙）に向けて、平成23年中に選挙制度の見直しをする法案を提出することを合意した旨の報告書を提出している。にもかかわらず、国会は、本件選挙までに選挙制度の抜本的な見直しを怠ったのであるから、違憲状態を是正するための合理的期間は徒過している。

以上によれば、本件定数配分規定は違憲であり、それに基づいて施行された本件選挙も違憲である。

- (3) 裁判官は、憲法99条により、選挙が憲法に違反すると判断した場合は、憲法98条1項の明文に従って、当該選挙を無効とする判決をする義務があるから、事情判決の法理を用いることは違憲である。

また、本件選挙については、47選挙区全ての選挙について違憲無効訴訟が提起されており、仮に47選挙区の全ての選挙について違憲無効判決がなされたとしても、参議院は、96人の比例代表選出議員と平成22年選挙によって選出された73人の選挙区選出議員の合計169人で構成され、参議院の総議員数を242人としても、定足数である3分の1を超えているので、参議院としての活動に支障はなく、国会が混乱に陥ることはない。したがって、本件に事情判決の法理を適用すべきではない。

4 被告らの主張

- (1) 平成24年大法廷判決は、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を維持することが投票価値の不平等という違憲の問題を生じさせることを初めて明記したという点で、これまでの大法廷判決とは大きく異なる判断を示したといえる。

しかし、都道府県を単位として各選挙区の定数を定める現行の選挙制度の仕組みは、制度創設以来60年余り不変であって、国民の間に深く浸透し、近年まで合理的なものとして定着してきたのであるから、このような制度の見直しには、国民的な議論を踏まえた複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要する。現に、国政に地方の声を反映する機能が損なわれることに反対する声や、民意の反映という観点から人口比例のみに偏った選挙制度に疑問を呈する声など様々な意見がある。平成24年大法廷判決も、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と判示している。

本件選挙は、平成24年大法廷判決の言渡しから9か月余り後に施行されたものであり、上記のような国民各自、各層に激しい利害・意見の対立がある中、専門的・多角的検討を踏まえてこれらを調整し、平成24年大法廷判決を踏まえた上記のような抜本的改革を内容とする立法的措置を講ずるには、上記期間は余りにも短いといわざるを得ない。

- (2) 平成22年選挙以降、参議院では、正副議長及び各会派の代表により構成される「選挙制度の改革に関する検討会」及びその検討会の下に選挙制度協議会が設置され、平成25年7月施行の本件選挙に向けて選挙制度の見直しを行うため、平成24年7月までの間に計11回にわたり協議が重ねられたが、全会派の合意に基づく成案を得るには至らなかった。

平成24年大法廷判決後、4選挙区で定数を4増4減することを内容とす

る本件改正が行われた結果、本件選挙時の最大較差は、前回の平成22年選挙時の1対5.00から1対4.77に縮小し、選挙人数の多い選挙区が選挙人数の少ない選挙区より少数の議員定数しか割り当てられていないといういわゆる逆転現象もなくなった。そして、本件改正に係る法律の附則に、平成28年に施行される参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得る旨定められた。

前記(1)のとおり、平成24年大法廷判決が都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組み自体を見直すことを初めて明示するまでは、都道府県単位の仕組みを維持した上で、これまでの最高裁によって違憲状態ではないとされてきた最大較差5.85ないし4.86を下回る較差とする方向で改正を検討することは、投票価値の平等を可及的速やかに実現するための過渡的な対応として、国会に許された合理的裁量の範囲内であったといえる。この意味で、本件改正によって最大較差が1対4.77にまで縮小したことは、正当に評価されるべきである。

平成24年大法廷判決も、本件選挙が、4選挙区で定数を4増4減するものにとどまるが、本件改正に係る法律の附則において平成28年選挙に向けて選挙制度の抜本の見直しを行うことを定めた改正公職選挙法の下で実施されることを予想していたところであり、本件選挙が昭和40年施行の参議院議員通常選挙以来の低い最大較差に縮小されて施行されたことが、国会の裁量権の限界を超えると判断されることは予定していない。

- (3) 本件改正に係る法律の附則を踏まえて、平成24年大法廷判決後から本件選挙までの間に、選挙制度協議会において計3回にわたり協議を重ねており、平成25年3月5日に開催された選挙制度協議会の第13回会合において、同協議会の座長から各会派に対し、各会派の意見やそれまでの協議の内容等を踏まえて論点を整理した座長メモが示され、同年6月19日に開催された

選挙制度改革に関する検討会の第7回会合において、平成25年から平成26年にかけての選挙制度協議会における協議や各会派における検討を経た上で、平成26年中に選挙制度協議会の報告書を取りまとめ、平成27年中に見直し法案を提出し、平成28年選挙から新制度が適用されるという「今後の大まかな工程表（私案）」が示された。

このように、国会は、本件選挙までに、選挙制度改革に真摯に取り組んできたということができ、このような取組みは、正当に評価されるべきである。

- (4) 本件選挙後も、参議院の選挙制度改革に関する検討会及び選挙制度協議会において、参議院議員の選挙制度の抜本的な改革に向けた議論が重ねられてきており、今後は、参議院議長から示された工程表（乙18の2）に従って議論が加速していくことが十分期待される状況にある。
- (5) 以上の事情を総合考慮すれば、本件選挙までの間に本件定数配分規定を更に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から、本件定数配分規定の下で施行された本件選挙のうち本件各選挙区の選挙は無効なものではなく、原告らの請求は理由がない。

第3 当裁判所の判断

- 1 第2の2の事実には、証拠（甲2、21～23、36、42、乙1～7、9、10、11の1・2、12の1～4、13～17、18の1・2）及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

- (1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、憲法の二院制採用の趣旨を受け、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、各選挙区ごとの議

員定数については、半数改選という憲法上の要請を踏まえ、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下に、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人の偶数の議員定数を配分した。参議院議員選挙法の制定過程において、大村清一国务大臣は、同法案の提出理由につき、全国選出議員は、専ら学識経験ともに優れた全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有するものが選挙される可能性を生ぜしめることによって、職能代表制の有する長所を採り入れようとする狙いを持つものであり、こうした全国選出議員が地域代表的性格を有する地方選出議員と相まって参議院を特徴あらしめる旨を説明している（昭和21年12月4日、第91回帝国議会貴族院議事速記録第5号61頁）。

昭和25年に制定された公職選挙法の参議院議員定数配分規定は、以上のような選挙制度の仕組みに基づく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、沖縄返還に伴って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、上記議員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、従来の個人本位の選挙制度から政党本位の選挙制度に改める趣旨で、参議院議員選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、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、比例代表選出議員は、全都道府県を通じて選出されるものであって、各選挙人の投票価値に差異がない点においては、従来の全国選出議員と同様であり、選挙区選出議員は従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

(2) 選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は、参議院議員選挙法

制定当時は1対2.62であったが、その後、次第に拡大した。昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「昭和52年選挙」という。）における選挙区間の投票価値の較差は最大1対5.26に拡大し、昭和58年大法廷判決は、いまだ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とするには足りない旨判示したが、平成4年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成4年選挙」という。）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、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（以下「平成8年大法廷判決」という。）は、結論において同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ものといわざるを得ない旨判示した。

他方、平成6年改正は、上記のように1対6.59にまで拡大していた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是正する目的で行われ、前記のような参議院議員の選挙制度の仕組みに変更を加えることなく、直近の平成2年10月実施の国勢調査結果に基づき、できる限り増減の対象となる選挙区を少なくし、かつ、いわゆる逆転現象を解消することとして、参議院議員の総定数（252人）及び選挙区選出議員の定数（152人）を増減しないまま、7選挙区で定数を8増8減したものであり、上記改正の結果、上記国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は1対6.48から1対4.81に縮小し、いわゆる逆転現象は消滅することとなった。

その後、平成6年改正後の参議院議員定数配分規定の下において平成7年7月及び同10年7月に施行された参議院議員通常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最大較差は1対4.97及び1対4.98であったところ、こうした国会における較差の縮小に向けた措置を踏まえ、

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頁及び最高裁平成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頁は、上記の較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度に達しているとはいえず、上記改正をもって立法裁量権の限界を超えるものとはいえないとして、当該各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旨判示した。

- (3) 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、比例代表選挙の制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされた。定数削減に当たっては、選挙区選出議員の定数を6人削減して146人とし、比例代表選出議員の定数を4人削減して96人とした上、選挙区選出議員の定数削減については、直近の平成7年10月実施の国勢調査結果に基づき、平成6年改正の後に生じたいわゆる逆転現象を解消するとともに、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数又は人口の較差の拡大を防止するために、定数4人の選挙区の中で人口の少ない3選挙区の定数を2人ずつ削減した。平成12年改正の結果、いわゆる逆転現象は消滅したが、上記国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は1対4.79であって、上記改正前と変わらなかった。
- (4) 平成12年改正後の参議院議員定数配分規定の下で平成13年7月に施行された参議院議員通常選挙当時において、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は1対5.06であったところ、平成16年大法廷判決は、その結論において、同選挙当時、上記議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとするにはできない旨判示したが、同判決には、裁判官6名による反対意見のほか、漫然と同様の状況が維持されるならば違憲

判断がされる余地がある旨を指摘する裁判官4名による補足意見が付された。

また、上記議員定数配分規定の下で平成16年7月に施行された参議院議員通常選挙当時において、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は1対5.13であったところ、最高裁平成17年(行ツ)第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁(以下「平成18年大法廷判決」という。)も、その結論において、同選挙当時、上記議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとする事はできない旨判示したが、同判決においては、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は国会における不断の努力が望まれる旨の指摘がされた。

平成16年大法廷判決を受けて、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会は、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設けて協議を行ったが、平成16年7月に施行される参議院議員通常選挙までの間に較差を是正することは困難であったため、同年6月1日、同選挙後に協議を再開する旨の申合せをした。これを受けて、同選挙後の同年12月1日、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、同委員会において各種の是正案が検討されたが、当面の是正策としては、較差5倍を超えている選挙区及び近い将来5倍を超えるおそれのある選挙区について較差の是正を図るいわゆる4増4減案が有力な意見であるとされ、同案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律(平成18年法律第52号)が平成18年6月1日に成立した。同法による改正(平成18年改正)の結果、平成17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における議員1人当たりの人口の最大較差は1対4.84に縮小した。

なお、上記専門委員会が平成17年10月に参議院改革協議会に提出した報告書に示された意見によれば、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、

各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難があるとされている。また、同報告書においては、平成19年選挙に向けての較差の是正の後も、参議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で、較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要があるとされた。

そして、平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下で平成19年7月に施行された平成19年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最大較差は1対4.86であったところ、平成21年9月30日言渡しの平成21年大法廷判決は、その結論において、同選挙当時、上記議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとする事はできない旨判示したが、同判決においては、上記のような較差は投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、前記の専門委員会の報告書に現れた意見にもあるとおり、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行う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された。

(5) 平成20年6月、改めて参議院改革協議会の下に専門委員会が設置され、同委員会において同年12月から平成22年5月までの約1年半の間に6回にわたる協議が行われたが、同年7月に施行される平成22年選挙に向けた較差の是正は見送られる一方、平成25年に施行される本件選挙に向けて選挙制度の見直しを行うこととされ、平成22年選挙後にその見直しの検討を直ちに開始すべき旨を参議院改革協議会において決定する必要があるとされるとともに、平成23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表も示された。

(6) 平成22年7月に平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下での2

回目の参議院議員通常選挙として施行された平成22年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最大較差は1対5.00に拡大していたところ、平成24年大法廷判決は、第2の2(5)のとおり判示したほか、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って、国政運営における参議院の役割に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある旨指摘した。

- (7) 平成22年選挙後、参議院の選挙制度改革への動きは一旦止まったが、平成22年12月、参議院の正副議長と各党派代表による選挙制度改革に関する検討会が設置され、西岡武夫参議院議長から、同月22日に「参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）」が提案され、平成23年4月15日には上記たたき台の改訂案（甲36）が出された。この改訂案は、現行の比例代表選挙及び選挙区選挙を廃し、全国を9ブロック単位の選挙区に分け、そこに人口比例により定数242人を配分するという内容であり、これによると、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は1対1.066になる。また、各政党からも、選挙人数の少ない選挙区の合区など様々な改正案（甲23）が発表されるなどしたが、平成23年11月に西岡参議院議長が死去したことにより、その議論は一旦中断した。そして、同年12月7日、平田健二参議院議長就任後初の選挙制度改革に関する検討会が開催され、同検討会の下に各党派の実務者によって構成される選挙制度協議会が設けられ、同年12月14日以降数回の会合が開催されたが、全会派の合意に基づく成案を得るには至らなかった。

平成24年8月、平成25年7月に施行される本件選挙に向けて、選挙区間の議員1人当たりの人口較差を是正するため、選挙区選出議員について神奈川県と大阪府の両選挙区の選挙区選出議員を各2人増員し、福島県と岐阜県の両選挙区の選挙区選出議員を各2人減員することを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出されたが、会期内に成立に至らずに次の国会に継続審議となり、同法律案は、平成24年大法廷判決の言渡し後に可決されて成立し、同年11月26日に公布、施行された。同法律による改正（本件改正）の結果、平成22年実施の国勢調査結果による人口に基づく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は1対4.75となり、いわゆる逆転現象もなくなった。上記法律の附則第3項には、平成28年選挙に向けて、参議院の在り方、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする旨が定められている。

- (8) 平成24年大法廷判決後も、選挙制度協議会における協議が継続され、平成25年3月5日に開催された上記協議会の第13回会合において、同協議会の座長から、各会派の意見やそれまでの協議の内容等を踏まえて論点を整理した「選挙制度協議会において検討すべき論点・座長メモ」（乙10。以下「座長メモ」という。）が示され、同年6月19日に開催された選挙制度の改革に関する検討会の第7回会合において、同協議会座長から、座長メモの内容や同協議会において行われていた協議の状況等が報告された上、平成28年選挙に向けての選挙制度改革の今後の予定を記載した「今後の大まかな工程表（私案）」（乙11の2）が示された。
- (9) 本件選挙後の平成25年9月12日、参議院各会派代表者による懇談会が開催され、「選挙制度の改革に関する検討会」を設置することが合意され、同日、上記検討会の第1回会合で、実務的な協議を行うため、検討会

の下に改めて選挙制度協議会を設置することとされ、同月19日、上記検討会の第2回会合において、選挙制度協議会の設置に関する要綱（乙12の3）が定められて、同協議会の座長が指名され、参議院議長から「今後の大まかな工程表（案）」（乙18の2）が示された。同月27日に選挙制度協議会の第1回会合が開催され、今後、週1回の頻度で会合を開き、有識者から意見聴取などを実施することが予定されている。同年10月4日に開催された同協議会の第2回会合では、参議院事務局から参議院選挙制度改革のこれまでの経緯について説明を受け、協議がなされた。しかし、いまだ、参議院議員の選挙制度の抜本的な見直しに向けて具体的・本質的な協議が行われているとはいえ、平成25年から平成26年にかけての選挙制度協議会における協議や各会派における検討を経た上で、平成26年中に見直し案を取りまとめ、平成27年中に見直し法案を提出し、平成28年選挙に向け抜本的な見直しをするという予定を確認するとどまっている。

- 2 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される。しかしながら、憲法は、どのような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かの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところが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。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、全国選出議員と地方選出議員に分け、前者については全国の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものである（この仕組みは、昭和57年改正後の比例代表選出議員と選挙区選出議員から成る選挙制度の下においても基本的に同様である。）。昭和22年の参議院議員選挙法及び同25年の公職選挙法の制定当時において、このような選挙制度の仕組みを定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということとはできない。

しかしながら、社会的、経済的変化の激しい時代にあつて不断に生ずる人口変動の結果、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、当該議員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年大法廷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廷判決の趣旨とするところであり、平成24年大法廷判決においても、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と判示された。

3 上記の見地に立って、本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性について検討する。

(1) 憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認め（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60年余、最高裁大法廷において前記2の基本的な判断枠組みが最初に示されてからでも30年近くにわたる、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の変遷は前記1のとおりであって、これ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、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われている上、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（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条）。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。

参議院においては、この間の人口移動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、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現行の選挙制度の仕組みの下で、昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が、昭和58年大法廷判決の判断の対象とされた昭和52年選挙の時点では5.26倍に拡大し、平成8年大法廷判決にお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と判断された平成4年選挙の時点では6.59倍にまで達する状況となり、その後若干の定数の調整によって是正が図られたが、基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることはなく、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

- (2) 前記の憲法の趣旨、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。

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ところ、平成24年大法廷判決は、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として、選挙区間の議員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年選挙について、投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得ない程度に達しており、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に陥っている旨を判示した。なお、平成21年大法廷判決においても、平成19年選挙について、投票価値の大きな不平等がある状態であり、選挙制度

の仕組み自体の見直しが必要であることが特に指摘されていた。

しかしながら、平成18年改正後は、上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく、平成22年選挙後、4選挙区において議員定数を4増4減するという内容の本件改正がされたものの、それでも、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最大較差は1対4.77と5倍に近いものであり、較差が4倍を超える選挙区が6選挙区に、較差が4倍未満3倍以上である選挙区が11選挙区に及んでおり、投票価値の不平等状態は依然として継続している。

また、本件定数配分規定の下で、47選挙区中最も議員1人当たりの選挙人数が少ない鳥取県選挙区から、議員1人当たりの選挙人数が順次増加する府県の選挙区の議員定数を合算することによって、選挙区選挙の定数中の過半数を選出するのに必要な選挙区数とその選挙人数を計算すると、31番目の熊本県選挙区までで選挙区選出議員の過半数を超える74名になり、その選挙人数の合計は3611万8687人（全選挙人数の約35%）である。すなわち、全選挙人数の3分の1強の投票で、選挙区選出議員の過半数を選出することができるのであって、このような観点からしても、本件定数配分規定による投票価値の不平等さは甚だ顕著であるといえるところ、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない。

これらの事情を総合考慮すると、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較差が示す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もはや看過し得ない程度に達しており、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いうほかはない。

- (3) しかしながら、平成21年大法廷判決が言い渡されたのは本件選挙の約3年10か月前であるものの、平成24年大法廷判決が、本件改正前の参議院議員定数配分規定による投票価値の不平等さ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おり、国会において、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旨明言したのは本件選挙の約9か月前のことであり、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、二院制に係る憲法の趣旨や参議院の果たすべき役割、機能を捉えて制度設計を行うなど、多角的な検討を経た上での高度に政治的な判断が求められ、事柄の性質上課題も多いため、それらに相応の時間を要することは認めざるを得ないし、周到な議論が求められるものである。そして、参議院において、平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえ、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に係る専門委員会において協議がなされ、当面の措置とはいえ、本件改正が行われた結果、本件選挙時の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、平成22年選挙時の1対5.00から1対4.77に縮小し、いわゆる逆転現象もなくなったこと、本件改正に係る法律の附則には、平成28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、結論を得るものとする旨の規定が置かれており、参議院においてその附則に沿った動きがみられることなどを考慮すると、本件選挙までの間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ならず、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。

原告らは、現在の国会は、平成21年8月に施行された衆議院議員総選挙の無効が争われた平成23年3月23日言渡しの大法廷判決及び平成22年選挙の無効が争われた平成24年大法廷判決によって「違憲状態」と判断された選挙によって選出されたところの、立法等を行う資格のない者で構成されているから、立法裁量権を行使できる余地がない旨主張するが、それらの選挙が無効と判決されたわけではないから、原告らの主張は採用できない。

- 4 なお、原告らは、憲法は主権者たる国民による統治機構の民主的統制の基盤として人口に比例した議員定数の配分を要請しており、本件定数配分規定は、

平等権の問題にとどまらず、民主主義の根幹である正当な選挙を前提とする統治機構の在り方の観点からも憲法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日大法廷判決・民集30巻3号223頁以降の累次の大法廷判決の趣旨とするところであって、前示のとおり本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡を本件選挙までに是正する措置を講じなかったことが上記の選挙制度に係る憲法秩序の下における国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないと解される以上、本件定数配分規定は所論の観点からみても憲法に違反するに至っていたということとはできない。

- 5 以上の次第で、本件定数配分規定の下で施行された本件選挙は無効なものではなく、本件各選挙区の選挙も有効である。したがって、原告らの請求は理由がないから、いずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

高松高等裁判所第2部

裁判長裁判官 山 下 寛

裁判官 政 岡 克 俊

裁判官 安 達 玄

(別 紙)

参議院選挙区別 有権者数、定数、較差

	選挙区名	平成25年参 当日有権者数	議員定数	議員1人当 たり有権者数	較差
1	北海道	4,598,957	4	1,149,739	4.769
2	兵庫県	4,545,807	4	1,136,452	4.714
3	東京都	10,777,333	10	1,077,733	4.470
4	福岡県	4,117,671	4	1,029,418	4.270
5	愛知県	5,886,532	6	981,089	4.069
6	埼玉県	5,882,567	6	980,428	4.067
7	神奈川県	7,365,069	8	920,634	3.819
8	大阪府	7,116,682	8	889,585	3.690
9	千葉県	5,062,684	6	843,781	3.500
10	岐阜県	1,675,924	2	837,962	3.476
11	栃木県	1,625,367	2	812,684	3.371
12	群馬県	1,621,683	2	810,842	3.363
13	福島県	1,617,622	2	808,811	3.355
14	岡山県	1,576,112	2	788,056	3.269
15	静岡県	3,066,436	4	766,609	3.180
16	三重県	1,497,457	2	748,729	3.106
17	熊本県	1,484,583	2	742,292	3.079
18	鹿児島県	1,394,995	2	697,498	2.893
19	茨城県	2,418,255	4	604,564	2.508
20	山口県	1,189,566	2	594,783	2.467
21	愛媛県	1,182,796	2	591,398	2.453
22	長崎県	1,162,606	2	581,303	2.411
23	広島県	2,324,694	4	581,174	2.411
24	奈良県	1,150,156	2	575,078	2.385
25	青森県	1,145,833	2	572,917	2.376
26	滋賀県	1,120,853	2	560,427	2.324
27	沖縄県	1,102,534	2	551,267	2.287
28	岩手県	1,090,900	2	545,450	2.262
29	京都府	2,099,140	4	524,785	2.177
30	大分県	981,222	2	490,611	2.035
31	新潟県	1,952,022	4	488,006	2.024
32	宮城県	1,906,260	4	476,565	1.977
33	山形県	951,018	2	475,509	1.972
34	石川県	940,663	2	470,332	1.951
35	宮崎県	931,962	2	465,981	1.933
36	秋田県	904,796	2	452,398	1.876
37	富山県	894,714	2	447,357	1.856
38	長野県	1,746,474	4	436,619	1.811
39	和歌山県	835,882	2	417,941	1.734
40	香川県	826,930	2	413,465	1.715
41	山梨県	696,851	2	348,426	1.445
42	佐賀県	685,201	2	342,601	1.421
43	徳島県	651,117	2	325,559	1.350
44	福井県	648,742	2	324,371	1.345
45	高知県	627,921	2	313,961	1.302
46	島根県	587,809	2	293,905	1.219
47	鳥取県	482,192	2	241,096	1.000
	計	104,152,590	146	713,374	

最大較差 4.769
北海道 1,149,739
鳥取県 241,096