

平成25年12月20日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成25年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 平成25年10月17日

判 決

宮崎市

原 告

上記訴訟代理人弁護士

升 永 英 俊
久 保 利 英 明
伊 藤 真
久 保 山 博 充
大 迫 敏 輝

宮崎市橘通東二丁目10番1号

被 告

上記代表者委員長

上記指定代理人

宮崎県選挙管理委員会
後 藤 仁 俊
宮 崎 純 一 郎
杉 浦 良 信
早 崎 裕 子
清 水 紀 一 朗
香 山 真 由 子
村 木 修
開 田 智
梅 北 篤 生
甲 斐 正 文
川 口 泰 夫
上 田 浩 司
北 林 良 弘

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請 求

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

第2 事案の概要等

- 1 本件（平成25年7月22日訴え提起）は、宮崎県選挙区の選挙人である原告が、平成25年7月21日に施行された参議院（選挙区選出）議員通常選挙について、選挙区及び議員数を定めた公職選挙法の規定が、人口比例に基づいて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の保障に反する配分となっているので、同規定は憲法に違反し無効であると主張して、公職選挙法204条に基づき、同選挙のうち宮崎県選挙区における選挙を無効とする旨の判決を求める訴訟である。

2 前提となる事実

争いのない事実、証拠（各文末に後掲のもの）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 原告は、平成25年7月21日に行われた参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）の宮崎県選挙区の選挙人である。
- (2) 本件選挙は、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1項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）に従って施行された（このほか、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。）。

- (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、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（公職選挙法4条2項）、その2分の1に当たる比例代表選出議員48名、選挙区選出議員73名が改選された。

選挙区選挙については、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（以上、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1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、原告の属する宮崎県選挙区は1.93であった（乙1）。

- (5) 参議院議員の選挙制度の変遷等は、概要、以下のとおりである。

ア(ア) 昭和22年に制定された参議院議員選挙法は、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。各選挙区ごとの議員定数は、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。

- (イ) 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った。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。）まで上記の定数配分規定に変更はなかった。
- (ウ) 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た。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ため、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かった。
- イ(ア) 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。
- (イ) 昭和52年7月に施行された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は最大1対5.26に拡大し、最高裁判所昭和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。しかしながら、平成4年7月に施行された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、最高裁判所平成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頁は、結論において同選挙当時における上記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、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。

(ウ) 平成6年改正は、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べく、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ずに、平成2年10月実施の国勢調査の結果に基づき、できる限り増減の対象となる選挙区を少なくし、有権者数の少ない選挙区により多くの議員定数が配分される状態（以下「逆転現象」という。）を解消する目的で行われた。当該改正は、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）を増減せずに7選挙区で定数を8増8減したものである。上記改正の結果、上記国勢調査の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、逆転現象は消滅した。

(エ) 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。

(オ) 上記のような国会における較差の縮小に向けた措置を踏まえ、最高裁判所平成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頁及び最高裁判所平成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旨判示した。

ウ 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，比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに，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，逆転現象は消滅したが，上記国勢調査の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であり，上記改正前と変わらなかった。

エ(ア) 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の当時において，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。

最高裁判所平成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。）は，結論において，上記の選挙当時，上記の定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとはいえない旨判示した。

しかしながら，同判決には6名の裁判官による反対意見が付されたほか，4名の裁判官から，平成12年改正が，定数配分をめぐる立法裁量に際して投票価値の平等を十分に尊重し，それが損なわれる程度を可能な限り小さくするよう問題の根本的解決を目指した作業の中でのぎりぎ

りの判断に基づくものであったとは到底評価できず、仮に次回選挙においても漫然と現在の状況が維持されたままであったならば、国会の義務に適う裁量権の行使がなされなかったものとして違憲判断がなされる余地がある旨を指摘する補足意見が付されていた。

- (イ) 上記の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。

最高裁判所平成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、結論において、同選挙当時、上記の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとすること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、国会において、人口の偏在傾向が続く中で、これまでの制度の枠組みの見直しを含め、選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが憲法の趣旨に沿うものである旨の指摘がなされた。

- (ウ) 平成16年大法廷判決を受けて、参議院議長が主催する各会派代表者懇談会は、同年2月に「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5回にわたって協議を行ったが、同年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な状況であった。

このため、上記懇談会は、同年6月1日、同選挙後に新たな会派構成に基づいて速やかに協議会を設置し、次回選挙に向けて定数較差問題について結論を得るように協議を再開する旨の申合せをし、結局、較差是正に至らないままで同選挙は施行された。

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こととし、4増4減を内容とする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。

同改正（以下「平成18年改正」という。）の結果、平成17年10月実施の国勢調査の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。

- (エ) 上記の専門委員会が平成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を執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、後記する平成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。

このほか、上記報告書には、選択肢の例として、いわゆるブロック制（選挙区の単位をより広域な区域に改める方法）やいわゆる合区制（人口の少ない県の選挙区を合併する方法）等が挙げられていた。

- (オ) 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月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成19年選挙」という。）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。

最高裁判所平成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。）は、結論において、上記の選挙当時、上記の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとする事はできない旨判示した。

しかしながら、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る、上記の専門委員会の報告書に表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指摘し、国会において、速やかに投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われるよう要請されていた。

オ(ア) 平成18年改正後の平成20年6月に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。

しかしながら、結局、平成22年7月に施行される参議院議員通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）に向けた較差の是正は見送られ、平成25年に施行される参議院議員通常選挙（本件選挙）に向けて選挙制度の見直しを行うこととされた。

イ) 参議院改革協議会座長が平成22年5月21日付けで参議院議長に提出した報告書によれば、平成22年5月14日に行われた上記第6回専門委員会において、「今後の大まかな工程表（案）」（別紙2）が了承され、平成22年選挙後、平成25年の通常選挙（本件選挙）に向けて、選挙制度の抜本的見直しの検討を直ちに開始し、平成23年中に公職選挙法の改正案を提出することになっていた（甲22）。

ウ) 平成22年7月11日に上記の定数配分規定の下で2回目の参議院議員通常選挙として施行された選挙（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。

最高裁判所平成23年（行ツ）第51号同24年10月17日大法廷

判決・民集66巻10号3357頁（以下「平成24年大法廷判決」という。）は、結論において、平成22年選挙当時、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もはや看過できない程度に達しており、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っていたが、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、上記の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできないと判示した。

また、平成24年大法廷判決においては、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見だし難い、都道府県を参議院議員の選挙区の単位とすべき憲法上の要請はなく、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として、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の指摘がなされた。

カ(ア) 平成22年選挙以降、参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し、同年12月22日には西岡武夫参議院議長から「参議院選挙制度の見直しについて（たたき台）」の提案があり、平成23年4月15日には参議院議長から上記たたき台の改定案が提案された（甲36）。

この改定案は、現行の比例代表選出議員選挙及び都道府県単位の選挙区選出議員の選挙を廃し、全国9つのブロック単位の選挙区に人口比例により定数242人を配分するという内容であった。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となる（甲36）。

(イ) また、各政党からも、有権者数の少ない選挙区の合区など様々な改正案が発表されるなどし、上記検討会及びその下に平成23年12月14日に設置された選挙制度協議会において、平成25年7月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ための協議が重ねられたが、成案を得るには至らなかった（甲23、乙2）。

(ウ) その後、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いわゆる4増4減を内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年法律第94号）が平成24年11月16日に成立し、同月26日に施行された（以下「本件改正」という。）（乙3）。

本件改正の結果、平成22年実施の国勢調査の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4.75に縮小し、逆転現象も解消した。本件改正の附則3条には、平成28年に行われる参議院議員の通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）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の規定が置かれている（乙3）。

キ(ア) 平成24年大法院判決（同年10月17日言渡し）の後も選挙制度協議会における協議が継続された（甲21）。

(イ) 平成25年3月5日に開催された選挙制度協議会（第13回）では、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」（以下「座長メモ」という。）が示された（乙10）。

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（第7回）においては、座長から、座長メモの内容や選挙制度協議会において行われてきた協議の状況等が報告され、平成28年参議院議員通常選挙

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）」（別紙3）が示された（乙4，10，11の1及び2）。

ク 平成25年7月21日，本件定数配分規定の下で本件選挙が施行された。本件選挙における最大較差は1対4.77であった。

ケ(ア) 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，検討会の下に選挙制度協議会を設置することとされた（乙12の1，13）。

(イ) 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が定められ，座長が指名されたほか，参議院議長から上記キ(イ)の工程表（別紙3）と同内容の「今後の大まかな工程表（案）」（別紙4）が示された（乙12の3，18の2）。

(ウ) 同月27日に選挙制度協議会（第1回）が開催され，今後，週1回の頻度で会合を開き，有識者からの意見聴取等を実施することが予定されている。同年10月4日の選挙制度協議会（第2回）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（乙12の4，15ないし17）。

3 当事者の主張

【原告の主張】

- (1) 憲法は，「主権は国民に存する」，「日本国民は，正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」と定めている。この「行動」とは，主権者たる国民が，正当に選挙された国会における代表者を通じて，国会での議事を多数決で決定して国家権力（立法権・行政権・司法権）を行使する行為を意味する。すなわち，国民主権とは，主権者たる国民の多数意見によって国家権力を行使することを意味するから，国会議員の多数意見は，国民の多数意

見と等価でなければならない。そして、国会議員の多数意見と国民の多数意見とが等価になるためには、人口比例選挙、すなわち各選挙区に人口比例によって定数を配分することが必要になる。

したがって、憲法は、人口比例選挙を要請している。

- (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にある。

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にある。

ところで、最高裁判所は、参議院議員定数配分規定が、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30日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判所平成22年（行ツ）第129号同23年3月23日大法廷判決（集民236巻249頁）及び平成22年選挙の無効が争われた平成24年大法廷判決により「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が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、違憲状態の参議院議員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。

仮に合理的な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な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年度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。

それにもかかわらず、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経過している。

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、当該選挙を無効と判決する義務があるから、事情判決の法理を用いること自体が違憲である。

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いるが、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人で構成されており、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。

【被告の反論】

- (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。

しかしながら、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意見や、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意見等、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ための期間としては余りに短いというべきである。

- (2) 平成22年選挙以後、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ため、平成24年7月までの間に合計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、いわゆる4増4減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と比べて1対4.77に縮小し、逆転現象もなくなった。そして、本件改正の附則に、平成28年に施行される参議院議員通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得る旨が定められた。

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、これまでの最高裁判所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、投票価値の平等をできる限り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。

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、いわゆる4増4減の改正には留まるものの、本件改正の附則において平成28年選挙に向けて選挙制度の抜本的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。本件選挙が、昭和40年施行の参議院議員通常選挙時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合計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回会合では、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た。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、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の改革に真摯に取り組んでいたといえ、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、前提となる事実(5)ケのとおり、参議院の選挙制度の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できる

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さら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というべきである。

第3 当裁判所の判断

1 投票価値の平等について

憲法は、選挙権の内容の平等、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。

参議院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、後者については都道府県を各選挙区の単位として選挙するものとし、憲法46条が参議院につき半数改選を定めていることを踏まえ、偶数配分制を採用したもので、この仕組みは現行の選挙制度の下でも基本的に同様となっている。

そして、上記のような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、参議院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。

以上の考え方に反する原告の主張は採用することができない。

2 本件定数配分規定の合憲性について

(1)ア いかなる具体的な選挙制度によって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年余にわたる制度と社会の状況の変化を考慮する必要がある。

イ 参議院議員の選挙制度の変遷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ほか、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になっていると評価できる（平成18年大法廷判決における滝井繁男判事の反対意見参照）。

また、急速に変化する社会情勢の下で、国政の運営における参議院の役割は、議員の長い任期を背景にこれまでに増して大きくなっている（甲22号証〔7枚目〕の只野雅人教授による指摘を参照）。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3条1項参照）。

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。

ウ 参議院においては、この間の60年余の人口移動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したことを踏まえ、都道府県を単位として各選挙区の定数を定める仕組みの下で、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倍にまで達し、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、平成25年7月21日に施行された本件選挙当時の最大較差は4.77倍であった。

前述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するとは考えられない。平成16年、平成18年、平成21年及び平成24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、前述のような長年にわたる制度と社会の状況の変化が反映されたものと理解することができる。

エ 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。

しかしながら、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、昨今の政治・社会の情勢の下では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、このような仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図ることはもはや著しく困難な状況に至っているというべきである（平成24年大法廷判決における多数意見参照）。

このことは、平成17年専門委員会報告書において指摘されていたところであり（前提となる事実(5)エ(ハ)）、さらに、平成21年大法廷判決の多数意見において選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることが、平成24年大法廷判決の多数意見において、上記の点に加えて、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定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ことはもはや著しく困難であることがそれぞれ指摘されていた。

それにもかかわらず、国会においては、平成21年大法廷判決が言い渡された後、4増4減を内容とする本件改正をただけで（前提となる事実(5)カ(ウ)）、上記状態を抜本的に解消する措置を講ずることなく、本件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、本件選挙当時、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でき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（いわゆる違憲状態）に至っていたものと評価せざるを得ない。

(2)ア それでは、本件選挙当時、上記の不平等状態が相当期間継続し、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ていたといえるであろうか。

イ この点に関し、投票価値の較差において、憲法の投票価値の平等の要求

に反する状態に至っている場合に、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったといえるか否かを判断するに当たっては、単に期間の長短のみならず、是正のために採るべき措置の内容、そのために検討を要する事項、実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を総合考慮して、国会における是正の実現に向けた取組みが、司法の判断の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであったといえるか否かという観点から評価するのが相当である（最高裁判所平成25年（行ツ）第226号同年11月20日大法廷判決参照）。

ウ そこで検討するに、少なくとも、平成6年、平成12年及び平成18年各改正後の各参議院議員定数配分規定については、平成21年大法廷判決が言い渡されるまで、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っているとまではいえない旨の最高裁判所の判断が続いており、平成21年大法廷判決の多数意見においても、当時の定数配分規定が憲法に違反するに至っているとまではいえない旨判示されていた。

これに対し、平成24年10月17日に言い渡された平成24年大法廷判決の多数意見においては、それまでの大法廷判決と異なり、当時の定数配分規定が憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていると判断が明確に示されたものであり、国会において、平成18年改正後の参議院議員定数配分規定が上記の状態にあると認識するに至ったのは、平成24年大法廷判決が言い渡された時点からであったというべきである。

この点、原告は、合理的期間の起算点につき、平成21年大法廷判決の言渡日からとすべきである旨主張する。確かに、平成21年大法廷判決の多数意見においても、投票価値の較差は投票価値の平等の観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、その縮小を図ることが求められる状況にあり、そ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になる旨が指摘されていたもので、国会に対し、現行の選挙

制度の見直しを促す旨の判示がなされていた。

しかしながら、投票価値の不平等がもはや違憲の問題が生ずる程度に至っていることが明確に判示され、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みの見直しを含む選挙制度改革の必要性が強く指摘されるに至ったのが平成24年大法廷判決の多数意見においてであったことにかんがみると、当該大法廷判決によって初めて、国会に対し、これを是正するための作為が明確に義務付けられたものと評価するのが相当である。この点の原告の主張は理由がないというべきである。

エ ところで、平成21年大法廷判決の多数意見が指摘するとおり、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには事柄の性質上検討すべき課題が多く、その検討に相応の時間を要するものといえる。ことに、選挙区割りの見直しについては、既存の選挙区における民意の反映を今後どのようにして調整するべきか、全国的な視野をもって検討する必要がある事柄であって、国会における合意の形成が容易でない課題といわざるを得ない。

そして、平成24年大法廷判決が言い渡されたのは本件選挙（平成25年7月21日）の約9か月前であるのに対し、国会においては、平成24年大法廷判決の言渡しを受けて、当時の参議院議長から選挙制度の見直しに関するたたき台が提案されたほか、選挙制度協議会等で多数回にわたって協議が重ねられた上、平成24年11月、4増4減を内容とする本件改正が行われた。本件改正により、わずかではあるものの、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が縮小した状態で（1対4.77）本件選挙が施行されるに至っている。本件改正は、本格的な改正作業に先立つ暫定的な措置というに留まるものではあるが、上記大法廷判決を受けて、国会における是正の実現に向けた当面の取組みがなされたものといえる。前述のとおり、選挙制度の整備が容易でない課題であることを考慮すると、このような漸次的な見直しを重ねながら最終的に合意形成を図り、これを

実現していくことも、国会の裁量に係る現実的な選択として許容されるというべきである。

また、本件改正に際し、改正法の附則3条には、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の規定が置かれているところ、本件選挙の前後において、平成28年選挙に向けた選挙制度改革の今後の予定を記載した工程表が作成され（別紙3及び4）、これを踏まえた形で、参議院の選挙制度協議会等において継続的に協議が行われている（前提となる事実(5)カないしケ）。

この点、本件改正後、本件選挙の前後を問わず、国会においてなされている上記の協議会等での議論が必ずしも十分な進捗状況にあるとは評価することができない。しかしながら、都道府県の枠を超えるブロック制や合区制の構想等、どのような選出基盤や選出方法等により適切に民意が反映される選挙制度の仕組みを構築して新たな選挙制度を制定するかについては民主主義の根幹ともいうべきもので、本来、国民の意思を代弁すべき国会において、諸事情を考慮して十分な議論を尽くし、判断すべき事柄であって、事柄の性質上相応の時間を要することを考慮せざるを得ない。

そうすると、前述のとおり、本件選挙時において、本件定数配分規定は憲法の投票価値の平等の要求に反し、違憲状態にあったものであるが、平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として、これを是正するための国会の取組状況をみると、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たとはまでは評価できない。

したがって、本件定数配分規定が憲法に違反するものとはいえず、本件選挙の違法無効を主張する原告の請求は理由がない。

- (3) 付言するに、立法府は、投票価値の平等の観点から選挙区間の投票較差を

是正する方法につき立法裁量権を有するとはいえ、平成28年選挙までの間に、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しといった抜本的な是正に向けた取組みを早急に行い、違憲状態を解消すべき憲法上の義務を負っているというべきである。このことは、立法府自体が平成24年11月施行の本件改正法附則3条において、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検討を行い、結論を得る旨を規定しており（乙3）、上記の立法裁量を考慮しても、平成28年選挙までには立法府としてあるべき是正措置をなし得ることを前提にしていることから明らかである。

したがって、仮に平成28年選挙がこのような抜本的な是正を行うことなく施行されるようであれば、もはや裁量権の限界を超えたとして、憲法上許容されない定数配分規定に基づく当該選挙が違憲違法と判断される可能性は高いというべきである。

第4 結 論

以上によれば、本件選挙が無効であるとは認められないから、本件請求を棄却することとし、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所宮崎支部

裁判長裁判官 田 中 哲 郎

裁判官 三 井 教 匡

裁判官 空 閑 直 樹

別紙 1

平成 25 年 7 月 3 日現在都道府県別有権者数に基づく「4 増 4 減」の選挙区割り

(出典：総務省選挙関連資料 http://www.soumu.go.jp/main_content/000238137.xls)

選挙区	有権者数 (人)	定数	「4 増 4 減」改正法による増減	議員 1 人当たり有権者数 (人)	投票価値 (票) (鳥取を 1 票とした場合)	最小選挙区との人数差 (人)	較差
北海道	4,615,408	4		1,153,852	0.21	911,985	4.77
兵庫	4,571,754	4		1,142,939	0.21	901,072	4.73
東京	10,866,907	10		1,086,691	0.22	844,824	4.49
福岡	4,153,903	4		1,038,476	0.23	796,609	4.29
愛知	5,919,225	6		986,538	0.25	744,671	4.08
埼玉	5,917,613	6		986,269	0.25	744,402	4.08
神奈川	7,403,675	8	+2	925,459	0.26	683,592	3.83
大阪	7,159,963	8	+2	894,995	0.27	653,128	3.70
千葉	5,097,660	6		849,610	0.28	607,743	3.51
岐阜	1,687,340	2	-2	843,670	0.29	601,803	3.49
栃木	1,636,942	2		818,471	0.30	576,604	3.38
群馬	1,632,563	2		816,282	0.30	574,415	3.37
福島	1,628,829	2	-2	814,415	0.30	572,548	3.37
岡山	1,580,713	2		790,357	0.31	548,490	3.27
静岡	3,085,951	4		771,488	0.31	529,621	3.19
三重	1,507,296	2		753,648	0.32	511,781	3.12
熊本	1,493,830	2		746,915	0.32	505,048	3.09
鹿児島	1,400,474	2		700,237	0.35	458,370	2.90
茨城	2,435,930	4		608,983	0.40	367,116	2.52
山口	1,198,964	2		599,482	0.40	357,615	2.48
愛媛	1,191,174	2		595,587	0.41	353,720	2.46
長崎	1,173,654	2		586,827	0.41	344,960	2.43

広島	2,335,269	4		583,817	0.41	341,950	2.41
奈良	1,153,515	2		576,758	0.42	334,891	2.38
青森	1,148,572	2		574,286	0.42	332,419	2.37
滋賀	1,124,326	2		562,163	0.43	320,296	2.32
沖縄	1,110,501	2		555,251	0.44	313,384	2.30
岩手	1,094,172	2		547,086	0.44	305,219	2.26
京都	2,105,789	4		526,447	0.46	284,580	2.18
大分	988,206	2		494,103	0.49	252,236	2.04
新潟	1,956,013	4		489,003	0.49	247,136	2.02
山形	958,333	2		479,167	0.50	237,300	1.98
宮城	1,915,026	4		478,757	0.51	236,890	1.98
石川	947,801	2		473,901	0.51	232,034	1.96
宮崎	934,751	2		467,376	0.52	225,509	1.93
秋田	911,915	2		455,958	0.53	214,091	1.89
富山	899,908	2		449,954	0.54	208,087	1.86
長野	1,760,328	4		440,082	0.55	198,215	1.82
和歌山	840,784	2		420,392	0.58	178,525	1.74
香川	830,105	2		415,053	0.58	173,186	1.72
山梨	702,507	2		351,254	0.69	109,387	1.45
佐賀	689,310	2		344,655	0.70	102,788	1.42
徳島	654,057	2		327,029	0.74	85,162	1.35
福井	652,897	2		326,449	0.74	84,582	1.35
高知	633,668	2		316,834	0.76	74,967	1.31
島根	589,379	2		294,690	0.82	52,823	1.22
鳥取	483,734	2		241,867	1.00	0	1.00
計	104,780,660						

今後の大まかな工程表 (案)

	参議院改革協議会等	【参考】 衆議院議員選挙区画定審議会 (審議予定)
● 平成22(2010)年		
1～7月	参議院改革協議会専門委員会の開催(随時) ・平成22年参議院議員通常選挙への対応 ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 (改正案の検討に向けた準備) 各会派における検討(随時)	審議会の開催(随時) ・選挙人名簿登録者数・在外 選挙人名簿登録者数による 各選挙区の状況 ・区割り改定案の調査審議に 向けた準備 等
7月	●平成22年参議院議員通常選挙	
8～12月	同専門委員会の開催(随時) ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 (改正案の検討) 各会派における検討(随時)	
10月	●国勢調査	
● 平成23(2011)年		
1-2月	●国勢調査 速報集計結果公表	
1～12月	同専門委員会の開催(随時) ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 (改正案のとりまとめ) 各会派における検討(随時) 専門委員会報告書の決定 参議院改革協議会の開催(随時) ・専門委員会報告書の検討 等 公職選挙法改正案提出(参議院選挙制度改革)	審議会の開催(随時) ・区割り改定案の作成方針及 び具体的な区割り改定案の 調査審議 ・区割り改定案の内閣総理大 臣への勧告 等
● 平成24(2012)年		
1-2月		区割り改定案の勧告期限 (国勢調査速報集計結果公表 から1年以内)
常会中		公職選挙法改正案提出 (区割り改定)
秋	●最高裁判所大法廷判決 (平成22年参議院議員通常選挙)	
● 平成25(2013)年		
7月	●平成25年参議院議員通常選挙	

(注) 衆議院議員選挙区画定審議会資料等により作成

今後の大まかな工程表（私案）

	参議院における検討等	【参考】
● 平成25(2013)年		
7月	●平成25年参議院議員通常選挙	
8～12月	参議院選挙制度に係る協議機関の設置 協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案の検討に向けた準備） （有識者からの意見聴取等による検討） 各会派における検討（随時）	[平24衆院選最高裁判決？ 平25参院選高裁判決？]
● 平成26(2014)年		
1～12月	協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案の検討） 各会派における検討（随時） 協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案のとりまとめ） 協議機関報告書の決定	(平25参院選最高裁判決？)
● 平成27(2015)年		
1～12月	見直し法案の提出 周知期間	
● 平成28(2016)年		
7月	●平成28年参議院議員通常選挙	

今後の大まかな工程表（案）

	参議院における検討等	【参考】
● 平成25(2013)年		
7月	●平成25年参議院議員通常選挙	
8～12月	参議院選挙制度に係る協議機関の設置 協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案の検討に向けた準備） （有識者からの意見聴取等による検討） 各会派における検討（随時）	（平24衆院選最高裁判決？） （平25参院選高裁判決？）
● 平成26(2014)年		
1～12月	協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案の検討） 各会派における検討（随時） 協議機関における協議（随時） ・平成28年参議院議員通常選挙に向けた取組 （見直し案のとりまとめ） 協議機関報告書の決定	（平25参院選最高裁判決？）
● 平成27(2015)年		
1～12月	見直し法案の提出 周知期間	
● 平成28(2016)年		
7月	●平成28年参議院議員通常選挙	

これは正本である。

平成25年12月20日

福岡高等裁判所宮崎支部

裁判所書記官 漆 島 真一郎

