

平成28年10月18日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成28年(行ケ)第7号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結の日 平成28年8月30日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおりである。

主 文

- 1 原告らの請求を棄却する。
- 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

平成28年7月10日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の東京都選挙区, 茨城県選挙区, 栃木県選挙区, 群馬県選挙区, 埼玉県選挙区, 千葉県選挙区, 神奈川県選挙区, 新潟県選挙区, 山梨県選挙区, 長野県選挙区及び静岡県選挙区(以下, 併せて「本件各選挙区」という。)における選挙をいずれも無効とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は, 平成28年7月10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, 本件各選挙区の選挙人である原告らが, 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。)による改正後の公職選挙法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, 人口比例に基づかず憲法に違反し無効であるから, これに基づいて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などと主張して, 公職選挙法204条に基づき, 本件各選挙区における選挙を無効とすることを求める訴訟である。

## 2 前提となる事実関係等

当事者間に争いのない事実、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) 本件選挙について

ア 本件選挙の選挙区選出選挙は、平成28年7月10日、平成27年改正法14条及び別表第3に基づいて施行された。

イ 原告らは、それぞれ、本件各選挙区のうち別紙当事者目録の原告欄記載の選挙区の選挙人である。

ウ 本件選挙当日の選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の最大較差（以下、選挙人数を基準とした最大較差を単に「最大較差」といい、人口を基準としたそれを「最大較差（人口）」という。）は、福井県選挙区を1とした場合、埼玉県選挙区は3.077倍（以下、概数で「3.08」と表記し、以下に掲記する較差に関する数値も全て概数である。）であった。（乙1）

### (2) 参議院議員選挙法制定当時の仕組みと立法趣旨について

昭和22年に制定された参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し、前者については、全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方、後者については、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、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（46条）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、各選挙区の人口に比例する形で、2人から8人までの偶数の議員定数を配分した。全国選出議員と地方選出議員の性格について、当時の内務大臣の提案理由説明によれば、「全国選出議員は、学識経験ともに優れた全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有する者が選挙される可能

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とされていた。(乙2)

(3) 平成25年施行の参議院議員通常選挙までの公職選挙法の改正と投票価値の最大較差の推移、これに係る選挙無効訴訟における最高裁判決の動向について

ア 昭和25年に制定された公職選挙法の定数配分規定は、昭和22年制定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、参議院議員の選挙について、いわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、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にすぎない。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、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、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3)

イ 参議院議員選挙法制定当時の最大較差(人口)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年に施行された参議院議員通常選挙(以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「平成4年選挙」

という。) 当時、それが6.59倍に達した後、平成6年改正における7選挙区で定数を8増8減する措置により、平成2年10月実施の国勢調査結果による最大較差(人口)は4.81倍に縮小し、いわゆる逆転現象(人口又は選挙人数において少ない選挙区が多い選挙区よりも多くの議員定数を配分されている状態)は消滅した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置により、平成6年改正後に再び生じたいわゆる逆転現象は消滅し、また、この措置及び平成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減する措置の前後を通じて、平成13年から同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。(乙2から乙4まで)

ウ 最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、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頁において後記第3の1(1)の基本的な判断枠組みを示した後、選挙区間の最大較差が6.59倍に達した平成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を判示したが(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施行された2回の通常選挙については、上掲最高裁昭和58年4月27日大法廷判決(以下「昭和58年大法廷判決」という。)において昭和52年に施行された通常選挙(最大較差は5.26倍であった。以下「昭和52年選挙」という。)について判示したところと同様に、上記の状態に至っていたとはいうことができない旨を判示した(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施行された2回の通常選

挙及び平成18年改正後の定数配分規定（以下、平成24年法律第94号による改正前のものを「平成24年改正前の定数配分規定」という。）の下で平成19年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、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ふことができ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）。ただし，上掲最高裁平成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，上掲最高裁平成21年9月30日大法廷判決（以下「平成21年大法廷判決」という。）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，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た。（乙2，乙4）

エ 上掲最高裁平成16年1月14日大法廷判決を受けて同年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が，定数格差問題について協議を行い，同17年10月，複数の是正案を併記した上で，同19年に施行される通常選挙に向けた当面の是正策として4選挙区の定数を4増4減する案が有力である旨を報告した。これを受け，参議院改革協議会で協議が行われたが，較差是正の具体案について合意は得られず，結局，平成18年改正により同報告書の提案に係る前記4増4減の措置が採られたにとどまった。その後，平成20

年6月に改めて参議院改革協議会の下に設置された専門委員会においては、同22年5月までの協議を経て、同25年に施行される通常選挙に向けて選挙制度の見直しの検討を開始することとされ、同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が示されたものの、具体的な較差の是正が見送られた結果、同22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍に拡大した状況において、平成24年改正前の定数配分規定の下で2回目となる通常選挙が施行された（以下「平成22年選挙」という。）。（乙2、乙4、乙7）

オ 平成22年選挙後、平成21年大法廷判決の指摘を踏まえた選挙制度の仕組みの見直しを含む制度改革に向けた検討のため、参議院において選挙制度の改革に関する検討会が発足し、その会議において参議院議長から上記改革の検討の基礎となる案が提案され、平成23年以降、各政党からも様々な改正案が発表されるなどしたが、上記改革の方向性に係る各会派の意見は区々に分かれて集約されない状況が続き、同年12月以降の同検討会及びその下に設置された選挙制度協議会における検討を経て、同24年8月に当面の較差の拡大を抑える措置として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。その内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであり、その附則には、同28年に施行さ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た（上記4増4減の改正が行われたとしても、同22年10月実施の国勢調査結果による最大較差（人口）は、4.75倍であった。）。

このような状況の下で、平成22年選挙につき、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頁は、結論において同選挙当時における平成24年改正前の定数配分規

定が憲法に違反するに至っていたとはいうことができないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、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ことなどに照らし、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を判示するとともに、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。(乙2, 乙6, 乙7)

カ 上掲最高裁平成24年10月17日大法廷判決(以下「平成24年大法廷判決」という。)の言渡し後、同年11月16日に上記の公職選挙法の一部を改正する法律案が平成24年法律第94号(以下「平成24年改正法」という。)として成立し、同月26日に施行された(以下、同改正法による改正後の定数配分規定を「平成24年改正後の定数配分規定」という。)

また、同月以降、選挙制度協議会において平成24年大法廷判決を受けて選挙制度の改革に関する検討が行われ、平成25年6月、選挙制度の改革に関する検討会において、選挙制度協議会の当時の座長から参議院議長及び参議院各会派に対し、平成24年改正法の上記附則の定めに従い、平成28年7月に施行される通常選挙から新選挙制度を適用すべく、平成26年度中に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする改革の成案を得た上で、平成27年中の公職選挙法改正の成立を目指して検討を進める旨の工程表が示された。

平成25年7月21日、平成24年改正後の定数配分規定の下で初めてとなる通常選挙が施行された(以下「平成25年選挙」という。)。平成25年選挙当日の最大較差は、4.77倍であった。

平成25年選挙につき、最高裁平成26年（行ツ）第155号外・同26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。）は、平成24年大法廷判決と同様、結論において平成25年選挙当時における平成24年改正後の定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいうことができないとしたものの、上記の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が生じていた旨を判示するとともに、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって上記不平等状態を解消する必要がある旨を再び指摘した。

(4) 平成27年改正の経過等について

ア 平成25年選挙後の同年9月、参議院において改めて選挙制度の改革に関する検討会（以下「検討会」という。）が設置され、その下に実務的な協議を行うための選挙制度協議会（以下「協議会」という。）が設置された。そして、協議会において、同月から同26年4月までの間に、参議院選挙制度改革のこれまでの経緯等に関する説明聴取のほか、合計13人の参考人からの意見聴取を行い、その後は、座長及び各会派から提示された改革案等の内容を踏まえ、選挙制度の枠組み、平成24年大法廷判決を踏まえた較差の許容範囲の解釈並びに「2県合区制」、「ブロック選挙制」（府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設するもの）等の種々の選挙区設定方法等について協議を行った。（乙7、乙8、乙10）

イ 協議会は、平成26年11月以降、意見集約に向けて議論を行っていたが、各会派の意見が一致しないことから、それまでの議論を踏まえて検討会へ提出する報告書の取りまとめに入り、同年12月、各会派から示され

た改革案を併記する形で作成した選挙制度協議会報告書を参議院議長に提出した。検討会は、その報告書の提出を受け、同27年2月から5月まで協議を行ったが、各会派が一致する結論が得られなかったことから、検討会での協議に一区切りをつけ、今後は、委員会及び本会議で結論を出していくこととされた。

その後、選挙制度の改革については、各会派内及び各会派間における検討が進められ、次第に、参議院議員選挙区選出議員の選挙区に合区を導入する2案、具体的には、①「4県2合区を含む10増10減」の改正案（以下「平成27年改正案①」という。）と②「20県10合区による12増12減」の改正案（以下「平成27年改正案②」という。）に集約されていった。（乙8，乙9，乙10）

ウ 平成27年7月23日、平成27年改正案①を含めて法案化した公職選挙法の一部を改正する法律案（参第11号）と平成27年改正案②を含めて法案化した公職選挙法の一部を改正する法律案（参第12号）がそれぞれ発議された。

平成27年改正案①の発議者は、発議理由について、都道府県単位の選挙制度が地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを十分に踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、参議院議員の選挙制度の抜本的な改革の第1歩として、4県2合区を含む10増10減による較差の是正を行うこととしたと説明し、また、合区の対象を鳥取県、島根県、高知県及び徳島県とした理由については、人口の少ない都道府県は、少ない方から順に鳥取県、島根県、高知県及び徳島県であり、これらは互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能である一方で、徳島県の次に人口の少ない都道府県は福井県であり、福井県に隣接する府県の人口はいずれもそれほど少ないわけではなく、これらの府県と福井県とを合区することとした場合には、これらの府県と人口のより

少ない県との間で不公平さを生じさせることとなるためと説明した。平成27年改正案①によれば、平成22年の国勢調査人口を基にした最大較差（人口）は、2.97倍と試算された。

一方、平成27年改正案②の発議者は、発議理由について、協議会における合意事項や大多数の会派が2倍を超える較差は許容されないとしていたことなどを踏まえ、参議院選挙区選出議員の選挙区間における最大較差を2倍以内とする内容の案であると説明した。平成27年改正案②における合区の方法は、人口の少ない都道府県から順次、隣接する都道府県のうち人口が最も少ない都道府県と合区するというものであり、恣意性を排除するため、単純かつ機械的な方法により定めるものであるが、これに対しては、平成27年改正案①と比べ、単独の県と合区対象の県との間の不公平感は一層顕著になるとか、機械的な方法で合区を定めることにしたことから、歴史的、地理的、社会的なつながりがほとんどない県による合区が生じることにより様々な矛盾が生じるといった意見が出された。平成27年改正案②によれば、平成22年の国勢調査人口を基にした最大較差（人口）は、1.95倍と試算された。（乙7、乙11）

エ 平成27年7月28日、平成27年改正案①を含む法律案が平成27年改正法として成立し、同年11月5日、施行された（以下、同改正法による改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）。

平成27年改正法は、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、一部について合区を設けたものであり、具体的には、参議院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、定数2人の選挙区とした上、定数4の県のうち、議員一人当たりの人口の少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の定数を2人ずつ減員するとともに、議員一人当たりの人口の多い1都1道3県（東京都、北海道、愛知県、兵庫県及び福岡県）の定数を2

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

平成27年改正により、平成22年国政調査の結果に基づく最大較差(人口)は、上記のとおり1対2.97に縮小された。(乙3、乙7、乙11の1から3まで)

オ 平成27年改正に至るまでの間には、選挙制度の改革について、民意の反映という観点から人口比例のみに偏った選挙制度に疑問を呈する意見や、参議院を地方代表の府として積極的に位置づける考え方もあり得るとする意見など、様々な意見が出されていた。また、平成27年改正に至るまでの間には、合区の検討対象とされた地方公共団体から、「東京一極集中を是正し、地方の活性化を図るためには当事者である地方の意見が最大限に活かされることが必要であり、人口により単純に区割りを決定することは、地方創生に逆行し、適当ではない」、「未だに各県独自の課題が多く存在し、各町村としても地方創生に本格的に取り組もうとしている状況の中で、むしろ都道府県単位の選挙制度は国と地方が一緒に取り組みを行う上で重要なものとなっている」、「地域の代表を送り出すことができないことで、地域の特性等を活かした施策や対応が取られなくなることや、地域の実情に応じた施策に目を向けることが少なくなる恐れがあり、国・地方を通じて達成されるべき国土の均衡ある発展に支障が生じかねない」などとして、合区に反対する旨の意見が出され、全国町村会からは、「国と地方が一層連携を強め、地方創生・人口減少克服を推進していくためにも、単に人口の多寡のみならず、全ての地域の事情や声が国会に十分反映できる選挙制度とすることが必要」であるとして、人口の少ない選挙区を

統合する合区案について慎重な検討等を求める意見が出され、全国知事会からは、「日本の民主主義において都道府県の果たしてきた重要な役割を尊重し、人口の多寡にかかわらず、都道府県単位の代表が国政に参加する仕組みを検討することを求める」などとして、合区案に対する懸念が示されていた。

なお、平成27年12月に日本世論調査会が実施した世論調査によれば、将来的に参議院の選挙制度をどうするべきかという点について、合区での較差是正を進めるとした割合は19.8パーセントにとどまり、都道府県単位の代表を選ぶことを優先するとした割合が36.5パーセントと最多であった。(乙12の1から7まで、乙13の1から11まで、乙14)

(5) 本件選挙の施行と選挙区間の較差について

平成28年7月10日、本件定数配分規定の下で初めての通常選挙として、本件選挙が施行された。本件選挙当日の選挙区間における較差は、福井県選挙区を1とした場合、最大が前記のとおり埼玉県選挙区との間の3.08であり、それ以外の合区を含む選挙区との間の較差はいずれも3倍未満であり、うち23選挙区との間の較差は2倍未満であった。(乙1)

3 原告らの主張

- (1) 憲法は、主権者（国民）が国会議員を通じて多数決で両議院の議事を決する旨を定めている（憲法56条2項，1条，前文第1文）から、憲法が人口比例選挙を保障していることは明らかである。

そして、平成24年及び平成26年各大法廷判決は、投票価値の平等に関する2つの憲法上の基準を示している。すなわち、平成24年大法廷判決は、①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とし、また、②参議院議

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は、憲法上の要請ではなく、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としており、平成26年大法廷判決も同旨の指摘をしている。

しかし、平成27年改正法による本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙は、2つの合区を除いては、都道府県を選挙区の単位として行われ、かつ、選挙区間における最大較差は、埼玉県選挙区と福井県選挙区との間で3.069倍（ただし、平成27年9月2日現在）であり、これを投票価値に換算すると、福井県選挙区を1票とすると、埼玉県選挙区は0.33票である。

したがって、平成27年改正法による本件定数配分規定は、憲法が保障する人口比例選挙の趣旨並びに平成24年及び平成26年各大法廷判決が示した投票価値の平等に関する2つの憲法上の基準に反しているから、憲法98条1項により無効であり、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は無効である

(2) これまで最高裁判所は、国政選挙における選挙無効訴訟において、当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているととしても、国会においてこれを是正するのに合理的な期間が経過していないときは、当該定数配分規定は当該選挙当時憲法に違反するに至っていない旨を判示しているが、このような判例法理自体が、憲法98条1項に違反するものである。

(3) 仮に、上記主張が採用されないとしても、国会は、平成24年大法廷判決の判決日（平成24年10月17日）に通常選挙の定数配分規定が違憲状態にあるとされたことを知り、また、その翌月に成立した公職選挙法の改

正法（平成24年改正法）が、その附則において、平成28年に施行さ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引き続き検討を行い結論を得るものとする旨を定めていることなどに照らせば、それから約3年9か月が経過した後に実施された本件選挙日（平成28年7月10日）の時点において、国会が是正するのに必要な合理的期間は経過しているものというべきである。

#### 4 被告らの主張

##### (1) 本件訴訟の判断枠組み

憲法は投票価値の平等を要求しているが、選挙制度の仕組みの決定については国会に広範な裁量が認められているのであるから、投票価値の平等は、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係において調和的に実現されるべきものである。

そして、憲法が二院制を採用した趣旨及び定数の偶数配分という参議院議員の選挙制度における技術的制約等に照らすと、国会の定めた定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲であると評価されるのは、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ものと解すべきである。

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

平成27年改正法は、都道府県単位の選挙制度が果たしてきた役割の重要性等を踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、一部の選挙区について2つの県を合わせた選挙区（合区）を創設する一方で、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、もってその代表の実

質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたものと解される。

そして、合区により都道府県の各選挙区の単位とする仕組みを改めた平成27年改正の結果、平成25年7月に施行された通常選挙（平成25年選挙）時に1対4.77であった最大較差は、平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）において1対2.97に縮小され、本件選挙当日の最大較差においても1対3.08と3倍を僅かに超えるにとどまり、その余の較差はいずれも3倍未満となるなど、投票価値の較差は最高裁判所大法廷判決の趣旨に沿って大幅に縮小された。

また、平成27年改正法が参議院議員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の意義ないし機能を原則として維持したことは、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、そもそも、選挙権は、民主主義国家において、治者であり被治者でもある国民が自らの意見等を国政に反映させることを可能にする極めて重要な権利であるところ、我が国の国民には、人口の集中する都市部に居住する者もいれば、山間部などのいわゆる過疎地域を含む県に居住する者もいる。そのような場合、過疎地域に住む少数者の意見を国政に反映する必要はないということにはならないのであって、そのような少数者の声も国政に届くような定数配分規定を定めることもまた、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ものというべきである。

以上の諸点に、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選するものとされ（46条）、定数の偶数配分が求められるなど技術的制約があること等を併せ考慮すると、本件選挙の当時、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も看過し得ない程度に達しているとはいふことができず、仮に同程度に達しているとしても、これを正当化すべき理由があるといふべきであるから、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ふことができない。

(3) 本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正を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ふことができないこと

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

そうすると、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かは、裁判所において当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているとの判断が示されるなど、国会が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態となったことを認識し得た時期を基準（始期）として、上記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

イ これを本件についてみると、平成27年改正法は、最高裁判所大法廷判決の趣旨を踏まえて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、投票

価値の較差を大幅に縮小させたものであり、本件選挙は、平成27年改正により新たに定められた本件定数配分規定に基づく初めての選挙である。そのため、当然のことながら、本件選挙までの間に、裁判所において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旨の判断が示されたことはなく、また、本件定数配分規定における平成22年国勢調査の結果に基づく最大較差（人口）1対2.97及び本件選挙当日の最大較差1対3.08も、これまでの累次の最高裁判所判決の事案において合憲とされた最大較差を大幅に下回るものであることからすれば、国会において、本件選挙までの間に上記状態に至っていたことを認識し得たとは到底いうことができない。

そうすると、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、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はなかったとは認められないから、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うことができない。

### 第3 当裁判所の判断

- 1(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。しかしながら、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、憲法に違反するということとはできない。

そして、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。前記第2の2(2)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っ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。

原告らは、憲法は人口比例選挙を保障している旨を主張する。確かに、憲法は、上記のとおり、投票価値の平等を要求していると解されるが、それ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解されるから、原告らの主張する人口比例選挙の保障が投票価値の絶対的な平等を要求する趣旨をいうのであれば、これを採用することはできない。

(2) 前記第2の2(3)の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上、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おり、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がこれまでも増して大きくなってきているといえることに加えて、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と（甲41）にも照らすと、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ようになった。しかしながら、参議院においては、その後の人口変動により、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て定められ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（人口）が、昭和52年選挙の時点では5.26倍に拡大し、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、平成6年以降の数回の改正による定数の調整によって若干の較差の縮小が図られたが、5倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

そして、以上の状況の下に、平成24年大法廷判決は、昭和58年大法廷

判決の判断枠組みを基本的に維持しつつ、参議院議員の都道府県を各選挙区の単位とする現行制度の仕組み等の合理性を基礎付ける事情は、上記の較差を正当化する理由ないし根拠としては十分なものとはいうことができなくなったとして、平成24年改正前の定数配分規定に基づいて施行された平成22年選挙における最大較差5.00倍につき、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を判示し、平成26年大法廷判決は、平成24年改正後の定数配分規定に基づいて施行された平成25年選挙における最大較差4.77倍につき、同じく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を判示し、その上で、平成24年及び平成26年各大法廷判決は、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ていたことは、前提事実のとおりである。

2 以上を踏まえて、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) 憲法が、二院制を採用し、参議院については、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こと、このような観点から、参議院議員について、全国選出議員（比例代表選出議員）と地方選出議員（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、都道府県を各選挙区の単位として、地域代表的性格を与えるものとしたこと、このような選挙制度の仕組みは、昭和22年の参議院議員選挙法の制定当時の立法の趣旨であったことは、前記のとおり

りであり、そして、地方・地域の実情や課題を参議院に反映させる機能が期待される選挙区選出の選挙の仕組みを併存させることは、平成27年改正の際に行われた検討状況に照らしてみても、立法政策として、なお相応の合理性があるものと認められる。

しかし、一方で、参議院議員の選挙区選出の選挙については、選挙区間の人口移動に伴う人口較差の拡大、半数改選という憲法上の要請を踏まえて定められた定数の偶数配分という選挙制度における技術的制約等により、選挙区間において議員一人当たりの人口較差が生じることは避けられないところであるが、参議院についても、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ようになるなど制度及び社会状況が変化する中で、都道府県を各選挙区の単位として施行された平成25年選挙までの前記各選挙において最大較差が5倍前後で推移してきた状況は看過し難く、平成24年及び平成26年各大法廷判決が、それぞれ、平成22年選挙及び平成25年選挙において生じていた最大較差（平成22年選挙は5.00倍、平成25年選挙は4.77倍）の生じる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に著しい不平等状態であった旨を判示した上で、国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改める必要がある旨を指摘していたことは、前記のとおりである。

- (2) 平成25年選挙後の同年9月、参議院において検討会が設置され、その下に設置された協議会において、平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえ、多数回にわたり検討及び協議が行われたものの、各会派の意見が一致しないことから意見集約には至らず、同27年2月以降、検討会において、協議会が取りまとめた報告書を基に協議を行ったが、それでも各会派が一致する結論が得られなかったため、同年5月に検討での協議は一区切りをつけ、その後は、委員会及び本会議で結論を出していくこととされたこと、その後、各会派内

及び各会派間における検討が進められ、次第に、選挙区選出議員の選挙区に合区を導入することを前提にした上での平成27年改正案①と平成27年改正案②に集約され、同年7月23日、2つの改正案が同時に発議されたこと、平成27年改正案①の発議理由は、都道府県単位の選挙制度が地方の意見を国政に反映させる重要な役割を果たしてきたことを十分に踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるものであるとされ、一方、平成27年改正案②の発議理由は、大多数の会派が2倍を超える較差は許容されないとしていたことなどを踏まえ、選挙区間における最大較差を2倍以内とするものであるとされたが、この改正案については、平成27年改正案①と比較して、単独の県と合区対象の県との間の不公平感は一層顕著になるとか、機械的な方法で合区を定めることにしたことから、歴史的、地理的、社会的なつながりがほとんどない県による合区が生じることにより様々な矛盾が生じるといった意見が出されたこと、この間、地方公共団体からは、「東京一極集中を是正し、地方の活性化を図るためには当事者である地方の意見が最大限に活かされることが必要であり、人口により単純に区割りを決定することは、地方創生に逆行し、適当ではない」、「日本の民主主義において都道府県の果たしてきた重要な役割を尊重し、人口の多寡にかかわらず、都道府県単位の代表が国政に参加する仕組みを検討することを求める」などの意見が出されていたこと、以上の経緯の下に、同年7月28日、平成27年改正案①を含む法律案が平成27年改正法として成立したこと、平成27年改正法は、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、一部について合区を設けたものであり、具体的には、参議院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、定数2人の選挙区とした上、定数4の県のうち、議員一人当たりの人口の少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の定数を2人ずつ減員するとともに、議員一人当たりの人口の多い1都1道3県（東京都、北海道、

愛知県、兵庫県及び福岡県)の定数を2人ずつ増員すること等を内容とするものであること、平成22年の国勢調査人口を基にした改正後の最大較差(人口)は、平成27年改正案②によれば1.95倍であるのに対し、平成27年改正案①によれば2.97と試算され、平成27年改正による本件定数配分規定の下で施行された本件選挙当日における選挙区間における較差は、福井県選挙区を1とした場合、最大が埼玉県選挙区との間の3.08であり、それ以外の合区を含む選挙区との間の較差はいずれも3倍未満であり、うち23選挙区との間の較差は2倍未満であったこと、平成27年改正法附則7条は「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定めていることは、前記のとおりである。

- (3) 最初に説示したとおり、憲法は、投票価値の平等を要求していると解されるが、同時に、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り、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、憲法に違反するということとはできない。

前記のとおり、国会は、平成25年9月からの参議院における協議及び検討並びに国会における審議等を経て、平成27年7月に平成27年改正法を成立させたのであり、その内容は、参議院創設以来、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、一部について合区を設けたものであり、具体的には、参議院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、定数2人の選挙区とした上、定数4の県のうち、議員一人当たりの人口の少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の定数を2人ずつ減員するとともに、議員一人当たりの人口の多い1都1道3県（東京都、北海道、愛知県、兵庫県及び福岡県）の定数を2人ずつ増員すること等を内容とするものである。そして、平成27年改正法による本件定数配分規定の下で施行された本件選挙当日における選挙区間における較差は、福井県選挙区を1とした場合、最大が埼玉県選挙区との間の3.08であり、それ以外の合区を含む選挙区との間の較差はいずれも3倍未満であり、うち23選挙区との間の較差は2倍未満であった。

以上のとおり、平成27年改正法により、数十年間維持されてきた5倍前後の最大較差が3.08倍に縮小して改善されたのであり、平成27年改正法については、その経緯及び内容に照らし、さらに、附則7条において「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」と定めていることをも考慮すると、国会の裁量権の行使として合理性を有するものというべきであり、平成27年改正法による本件定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡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評価することはできない。

したがって、本件定数配分規定は、本件選挙の当時において憲法に違反しているということとはできない。

- 3 以上によれば、本件定数配分規定が本件選挙の当時において憲法に違反しているということとはできないから、原告らの請求は、その余の主張について判断するまでもなく、理由がないといわなければならない。

よって、原告らの請求を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19民事部

裁判長裁判官 小林昭彦

裁判官 飯塚圭一

裁判官 石垣陽介