

平成28年10月20日判決言渡し 同日原本領収 裁判所書記官

平成28年(ワ)第5号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 平成28年9月13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

平成28年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の滋賀県選挙区、京都府選挙区、大阪府選挙区、兵庫県選挙区、奈良県選挙区及び和歌山県選挙区における各選挙を無効とする。

第2 事案の概要

1 訴訟物等

本件は、平成28年7月10日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、この通常選挙のうち選挙区選出議員に係る選挙を「本件選挙」という。）について、前記第1記載の各選挙区（以下「本件各選挙区」という。）の選挙人である原告らが、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、また、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、公職選挙法204条に基づき提起した選挙無効訴訟である。

2 前提事実（当事者間に争いのない事実、公知の事実又は後掲各証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実）

(1) 本件選挙について

ア 本件選挙において、原告らは、各肩書住所地の府県に係る選挙区の各選挙人である。

イ 本件選挙当時、参議院議員の定数は、242人で、そのうち、96人が比例代表選出議員、146人が選挙区選出議員であった（公職選挙法4条2項）ところ、本件選挙は、これらのうち半数を改選するものであった。

本件選挙は、平成27年法律第60号によって改正された定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）に従って施行された。

(2) 参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定とこれに関する最高裁判所判決の経緯について

ア 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、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、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、選挙区ごとの議員定数については、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規定を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、同規定に変更がなかった。この間、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。なお、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、比例代表選出議員につき96人及び選挙区選出議員につき146人とされた。（乙2，3）

イ 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下、各立法当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この人口の最大較差をいう。）は2.62倍（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であったが、同較差は、その後の人口変動に伴って次第に拡大し、平成4年に施行された通常選挙当時、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差（以下、各選挙当時の「選挙区間の最大較差」というときは、この選挙人数の最大較差をいう。）は6.59倍に達した。その後、平成6年改正における7選挙区の定数を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人口に基づく選挙区間の最大較差は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、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上記逆転現象は消滅した。そして、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22年までに施行された各通常選挙当時の選挙区間の最大較差は、おおむね5倍前後で推移した。

（乙2，4）

ウ 上記イのとおり選挙区間における議員1人当たりの人口に較差が生じて

いたところ、最高裁判所は、選挙区間の最大較差が6.59倍に達した平成4年の通常選挙について、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（最高裁判所平成6年(憲)第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁）が、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、同状態に至っていたとはいえない旨判示した（最高裁判所平成9年(憲)第104号同10年9月2日大法廷判決・民集52巻6号1373頁，最高裁判所平成11年(憲)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の下で平成19年に施行された通常選挙について、最高裁判所は、同状態に至っていたか否かについて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えない旨の判断を示した（最高裁判所平成15年(憲)第24号同16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号56頁，最高裁判所平成17年(憲)第247号同18年10月4日大法廷判決・民集60巻8号2696頁，最高裁判所平成20年(憲)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。〕）。ただし、上掲最高裁判所平成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、平成21年大法廷判決においては、当時の較差が投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、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一步踏み込んだ指摘がそれぞれされた。その上で、平成18年改正後の定数配分規定の下で2回目となる平成22年に施行された通常選挙（以下「平成22年

選挙」という。)について、最高裁判所は、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、平成21年大法廷判決より更に踏み込んだ指摘をした(最高裁判所平成23年(憲)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。)

(甲2, 乙2)

エ 平成24年大法廷判決の言渡し後の同年11月16日、4選挙区の定数を4増4減する措置等を内容とする平成24年法律第94号による公職選挙法の改正(以下「平成24年改正」といい、同改正法による改正後の定数配分規定を「本件旧定数配分規定」という。)がされた。平成24年改正によれば、平成22年10月実施の国勢調査結果による選挙区間の最大較差は、4.75倍であったところ、同改正法の附則に、平成28年に施行される通常選挙(本件選挙)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た。また、参議院における選挙制度の改革に関する検討会やその下に設置された選挙制度協議会において、選挙制度の改革に関する検討が行われ、同附則の定めに従い、選挙制度の仕組みの見直しを内容とする公職選挙法改正につき、上記選挙までの成立を目指すことなどの方針や、そのための工程表が示されるなどした。

(乙2, 3, 5, 7)

オ 平成25年7月21日、本件旧定数配分規定の下で通常選挙が施行された（以下「平成25年選挙」という。）。平成25年選挙当時の選挙区間の最大較差は、4.77倍であった。（乙4）

カ 平成24年大法廷判決からおよそ9か月後に施行された平成25年選挙について、最高裁判所は、同選挙当時において、本件旧定数配分規定の下で、選挙区間における投票価値の不均衡は、平成24年改正の後も前回の平成22年選挙当時と同様に違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものであるが、平成24年改正において、平成28年に施行される本件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附則が定められ、参議院の検討機関において、同附則の定めに従い、平成24年大法廷判決の趣旨に沿った方向での選挙制度の仕組みの見直しの検討が行われていることがあり、司法権と立法権との関係を踏まえ、考慮すべき諸事情があることに照らすと、平成25年選挙までの間にさらに本件旧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ず、本件旧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した（最高裁判所平成26年(憲)第155号、同第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。）。もっとも、平成26年大法廷判決では、長期にわたり投票価値の大きな較差が維持されたまま推移してきたところ、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、国政の運営における参議院の役割等に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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違憲の問題が生ずる状態が解消される必要があるとの、平成24年大法廷判決より更に踏み込んだ指摘がされた。

(3) 本件選挙における選挙区間の最大較差について

ア 平成26年大法廷判決の言渡し後も、平成24年改正における附則の定めに従い、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ける検討が続けられ、容易に意見の一致には至らなかったものの、最終的に、後記ウの平成27年改正を内容とする案と、より投票価値の平等の要請を考慮した20県10合区による12増12減を内容とする案に集約されていた（なお、後者の案では、選挙区間の最大較差は、2倍以下の1.95倍となることが想定されていた。）。（乙7～10）

イ もっとも、上記アのような議論の集約がされる一方で、その間、人口比例に偏った選挙制度とすることに疑問を呈する意見、参議院は、地方代表の府として積極的に位置づけるべきであるとする意見、都道府県が果たしてきた役割を尊重し、地方創生を進め、国土の均衡ある発展を図るためにも、合区制を導入すべきでないとの意見など、様々な意見が、国会の内外で出されていた。（乙7, 12, 13）

ウ 上記ア及びイの経緯を経て、平成27年7月28日、同年法律第60号による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）がされ、同年11月5日、施行された。

平成27年改正では、定数2の県のうち、議員1人当たりの人口の最も少ない4県（2組の隣接2県であり、鳥取県及び島根県並びに徳島県及び高知県）の各選挙区を合併して、合区後の2選挙区の定数を2とし（定数4減）、定数4の県のうち、議員1人当たりの人口の最も少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の各選挙区の定数を2とし（定数6減）、議員1人当たりの人口の最も多い1都1道3県（東京都、北海道、愛知県、兵

庫県及び福岡県)の各選挙区の定数を2ずつ増やすこと(定数10増)や、上記の合区選挙区に係る特則等が定められた。その際、同改正法の附則において、平成31年に施行さ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旨の規定が置かれた。(乙3, 7, 11)

エ 平成27年改正で上記ウの合区制の導入と10増10減の措置がされた結果、平成22年に実施された国勢調査の結果に基づく選挙区間の最大較差は、2.97倍となった。(乙4, 7)

オ 本件選挙は、平成28年7月10日に施行された。

本件選挙日における、本件選挙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、最小の福井県選挙区を1とすると、最大の埼玉県選挙区において3.08となり、滋賀県選挙区において1.75、京都府選挙区において1.62、大阪府選挙区において2.77、兵庫県選挙区において2.35、奈良県選挙区において1.77、和歌山県選挙区において1.28であった。(乙1, 4)

3 主たる争点

本件定数配分規定に基づき施行された本件選挙が、違憲であり、無効であるか。

4 原告らの主張

(1) 本件定数配分規定の違憲、無効について

本件定数配分規定は、人口比例選挙を保障した憲法に違反する。したがって、本件定数配分規定に基づき施行された本件選挙は、違憲であり、無効である。

ところで、憲法前文、1条及び56条2項は、主権者である国民が、正当に選挙された国会における代表者たる国会議員を通じて、多数決で国政を決

する旨定めている。主権者である国民が、国会議員を通じて、多数決で議事を決するためには、民意が適切に反映される人口比例選挙でなければならない。仮に、人口比例選挙でなければ、少数の国民によって選出された国会議員によって国政が決められることになる。上記憲法の各規定は、人口比例選挙を保障したものである。とりわけ現在、憲法改正の発議がされようとしているところ、憲法は、違憲状態の選挙で選出された国会議員を含む違憲状態の国会が、同発議をすること、また、同発議を有効にすることを予定していないというべきである。そのような状況下にあるからこそ、より一層違憲状態の選挙を無効とし、その上で、憲法に従って適切に民意が反映される人口比例選挙が施行されなければならない。

しかるに、本件定数配分規定は、前記2(3)のとおり、投票価値の不平等を内容とするもので、人口比例選挙の保障に反している。したがって、本件定数配分規定は、憲法98条1項後段により無効である。

(2) 立法裁量のための合理的期間が徒過していることについて

立法裁量のための合理的期間は、認められず、仮に、これを認めるとしても、同期間は徒過している。

ア 従来の最高裁判所判決は、当該選挙の基礎となった定数配分規定が違憲状態であっても、国会の立法裁量のための合理的期間が徒過しなければ、違憲無効にならない旨判示する。しかし、同規定が憲法に反していれば、同規定は、憲法98条1項後段により当然に無効である。また、違憲状態で選出され、正当に選挙された代表者といえない者には立法裁量権はない。したがって、従来の最高裁判所判決における同判示自体が、憲法98条1項後段に反して無効である。

イ 投票価値の平等が憲法上の保障である以上、国会議員は、憲法99条により、同保障に沿う立法をする義務を負い、この点について立法裁量は及ばない。憲法47条は、投票価値の平等という憲法上の保障に反する立法

を許容した規範ではない。

ウ 仮に、定数配分規定を改正するための合理的期間が必要であるとしても、本件選挙は、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24年大法廷判決から約3年9か月も経過した後、に施行されたものであって、既に同期間を徒過している。

(3) 事情判決は、許されない。

ア そもそも憲法に違反していると認めながら、その効力を否定しない事情判決の法理は、憲法98条1項後段に反するものであって許されない。

イ 仮に、事情判決の法理を前提にしても、同法理を適用するためには、違憲無効とした場合の利益と、同無効により生じる不利益について、具体的な利益衡量をしなければならない。本件選挙が、人口比例選挙という憲法上の保障に反するものである一方で、仮に本件選挙が無効になっても、参議院が、比例代表選出議員及び非改選議員によって機能し得ることを踏まえ、同法理の適用は、許されない。

5 被告らの主張

(1) 原告らの主張(1)について

原告らの主張(1)は、争う。

憲法は、投票価値の平等を要求しているが、国会に、選挙制度の仕組みなど、その決定について広範な裁量を認めている。投票価値の平等は、国会が正当に考慮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。とりわけ、憲法が二院制を採用し、参議院において半数改選の制度を採用していることなどからして、その選挙制度については、国会に相当広範な裁量権を認めているというべきである。

平成27年改正は、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合区をする一方で、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させる意義ないし機能を原則として維持し、もって衆議院議員の選出方法とは

異なる独特の要素を持たせようとしたものである。同改正は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨を踏まえ、多数回にわたる検討及び協議を経た上でされたものであって、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る抜本的な改正を含んでいるし、その施行がされた結果、投票価値の最大較差は、累次の最高裁判所判決が合憲とした最大較差を大幅に下回ることとなった。人口比例を重視した衆議院の選挙制度と異なり、参議院において、いわゆる過疎地域に住む少数者の意見を国政に反映させる定数配分規定を定めることは、国会が正当に考慮し得る政策的目的ないし理由であり、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものでもある。

これらの事情からすると、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も看過し得ない程度にまで達しているといえないし、仮に、達しているとしても、これを正当化すべき理由がある。したがって、平成27年改正に基づく本件定数配分規定により施行された本件選挙は、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いえない。

(2) 原告らの主張(2)について

原告らの主張(2)は、争う。

本件選挙は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨を踏まえた平成27年改正に基づく本件定数配分規定によって初めて施行された選挙である。同規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡は、その最大較差が、これまで累次の最高裁判所判決が合憲とした最大較差を大幅に下回るものであって、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はおよそ考え難い状況であった。また、本件定数配分規定に基づく投票価値の不均衡について、裁判所が、同不平等状態があると判断を示したこともない。これらの事情に加えて、是正のために採るべき措置の内容や、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考

慮すると、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ると評価されるところとしても、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なかったとはいえない。したがって、本件選挙まで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ているとはいえない。

(3) 原告らの主張(3)は、争う。

第3 当裁判所の判断

1 憲法上要請される投票価値の平等の意義等

(1) 憲法上要請される投票価値の平等の意義について

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。したがって、投票価値の平等は、重要な要因の一つではあるが、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る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、直ちに憲法に違反するということはできない。

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。(前提事実に摘示した各最高裁判所判決参照)

(2) 投票価値の平等に関する原告らの主張について

これに対し、原告らは、憲法が採用する国民主権の原理からすれば、憲法は、人口比例選挙を保障しているというべきであるから、本件定数配分規定は、違憲であると主張する。

しかしながら、前記のとおり、憲法が、投票価値の平等を要請する一方で、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や、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等を踏まえると、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、選挙制度をどのような制度にするかについての決定を国会の裁量に委ねていることは、その規定ないしその規定の趣旨からして明らかである。したがって、憲法の規定から、憲法が、参議院議員の選挙について、人口比例選挙を保障しているとまで解することはできない。

そうすると、原告らの上記主張は、採用できない。

2 本件定数配分規定の合憲性等

上記1(1)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) 本件定数配分規定の合憲性について

ア 憲法が、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改選する旨定めた趣旨は、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。そこで、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、国会の合理的な裁量に委ねられていると解すべきである。しかし、その合理性の検討に当たっては、参議院議員の選挙制度が設けられてからの経緯や社会状況の変化なども考慮することが必要である。また、参議院と衆議院が、いずれも政党に重きを置いた選挙制度を旨とし、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を採り、同質的な選挙制度となってきたこと、急速に変化する社会情勢の下で、議員の長い任期を背景とした国政の運営における参議院の役割が大きくなってきていること、衆議院については、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がある。以上のような事情の下において、参議院においては、二院制を採用し、参議院を設けた上記憲法の趣旨との調和の下、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配慮するとともに、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機関としての責務を果たすことが求められている。このような参議院議員の選挙であることからして、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。

参議院においては、前提事実(2)イのとおり、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、選挙区間の最大較差が拡大した状況が続いていたところ、都道府県を参議院議員の各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い。むしろ、都道府県間の人口較差が続き、総定数を増やすことに制約があり、偶数配分をしなければならないことを前提にすると、都道府県を各選挙区の単位として固定する結果、上記のように投票価値について大きな不平等状態が長期にわたって継続しているのであって、都道府県の意義や実体等をもって選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けることができなくなっているといわなければならない。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といえる。

このような事情の下では、平成22年選挙当時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ない。また、このような著しい不平等状態に至ったのは、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みが、較差の継続を正当化する十分な根拠を維持し得なくなっていることによるのであり、同状態を解消するためには、上記制度の仕組み自体の見直しが必要であるから、同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る平成24年改正も、同状態を解消するには足りないものといわなければならない。平成25年選挙当時における投票価値の不均衡も、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ない。以上の理は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が、明確に説示したとおりである。

イ 本件選挙は、平成27年改正がされたことによって定められた本件定数配分規定に基づき施行された。平成27年改正の内容は、前提事実(3)ウの

とおりであって、上記の各大法廷判決を踏まえ、投票価値の平等の要請に応えるため、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みが見直され、一部の選挙区について合区がされ、かつ、議員定数について10増10減がされるという大規模な改正であった。また、その結果、前提事実(3)エ及びオのとおり、平成22年実施の国勢調査の結果に基づく選挙区間の最大較差は、2.97倍に、本件選挙日における同最大較差は、3.08倍になったのであり、従前と比べると、最大較差は、大きく縮小することとなった。

しかしながら、投票価値の平等の要請が、憲法上の要請であるのに対し、都道府県を参議院議員の各選挙区の単位としなければならない憲法上の要請はなく、都道府県の意義や実体等をもって選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りず、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消するためには、都道府県を各選挙区の単位とする仕組み自体の見直しが必要であることは、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決がより明確に、より踏み込んで説示しているところである。本件定数配分規定は、上記の合区に係る2選挙区を除けば、基本的には都道府県を各選挙区の単位とするものであって、正当化すべき特別の理由がないまま約3倍もの選挙区間の最大較差を残し、投票価値の平等の要請という、憲法上の要請に応えた内容とまでにはなっていない。したがって、本件定数配分規定は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が認めた著しい不平等状態を残しているものといわざるを得ない。なお、平成27年改正の際、附則で、選挙区間における議員1人当たりの人口の格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うとされていることからして、国会においても、同様の認識が確認されていることがうかがわれる。

そうすると、本件選挙当時における投票価値の不均衡は、なお違憲の間

題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるというべきである。

ウ これに対し、被告らは、平成27年改正が、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させる意義ないし機能を原則として維持したことや、いわゆる過疎地域に住む少数者の意見を国政に反映させる定数配分規定を定めることは、国会が正当に考慮し得る政策的目的ないし理由であり、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものである旨主張する。

しかし、本件定数配分規定が、正当化すべき特別の理由がないまま約3倍もの選挙区間の最大較差を残し、投票価値の平等の要請に応えないものであることは、上記イのとおりである。そもそも、平成27年改正が、人口の少ない4県について合区し、その定数を減じていることからすれば、同改正が、いわゆる過疎地域に住む少数者の意見を国政に反映させるためのものであったとも直ちに認め難い。

したがって、被告らの上記主張は、採用できない。

(2) 立法裁量のための合理的期間の徒過について

ア そこで、本件選挙までに違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態の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いえるかについて検討する。

前提事実(2)ウのとおり、参議院議員の選挙における投票価値の不均衡について、平成10年及び平成12年の前掲各大法廷判決は、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ないとする判断を示し、その後の平成21年大法廷判決に至るまでの各大法廷判決も、同状態に至っていたとする明示的な判断は示さなかった。同状態に至っているとし、その解消のために選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であるとする判断が示されたのは、平成24年大法廷判決の言渡しがされた同年10月17日であり、国会が、同状態に至っていると認識し得たのはこの時点であった（平成26年大法廷判決参照）。また、国会は、平成24年大法廷判決を踏ま

え、平成24年改正の附則において、本件選挙に向けて、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（前提事実(2)エ）、自ら期限を切って、憲法上の責務を果たす旨明確な意思を表明していた。そして、平成26年大法廷判決は、本件旧定数配分規定に基づき施行された平成25年選挙について、同選挙までの間に更に選挙制度の抜本的な見直しを内容とする法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いうこととはできないとしながらも、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、投票価値の平等が憲法上の要請であることや、国政の運営における参議院の役割等に照らせば、より適切な民意の反映が可能となるよう、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違憲の問題が生ずる状態が解消される必要があるとの指摘をしていた（前提事実(2)カ）。

しかるに、平成27年改正で定められた本件定数配分規定は、前記(1)イのとおり、合区に係る2選挙区を除けば、基本的には都道府県を各選挙区の単位とし、正当化すべき特別の理由がないまま約3倍もの選挙区間の最大較差があるという、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を残すものであった。また、平成27年改正の内容は、附則で、選挙制度の抜本的な見直しについて、さらに平成31年の通常選挙に向けて引き続き検討することから明らかなように、参議院の在り方や、選挙区間における議員一人当たりの人口の格差の是正等を考慮した選挙制度の見直しという、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が国会に検討を求め、国会自身、平成24年改正の附則で自ら本件選挙までに実現させると表明していた内容には至らない、不十分なものであった。その結果、

違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は、平成24年大法院判決の言渡しがされた同年10月17日から本件選挙が施行された平成28年7月10日まで3年8か月以上にわたって継続している。

憲法は、投票価値の平等という憲法上の要請に反した定数配分規定が存在し、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司法権がより踏み込んで繰り返し明確に指摘しているにもかかわらず、その速やかな是正がされないという事態を想定していないというべきである。平成24年大法院判決の言渡しから本件選挙まで上記のような事態が、既に3年8か月以上にわたって継続していることを踏まえると、国会の裁量権の限界を超えていると解する余地もあるといわざるを得ない。

イ しかしながら、投票価値の平等の問題に関して、憲法が予定している司法権と立法権の関係、すなわち、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではないことからすると、その是正は、国会の立法によって行われることになるのであって、その是正方法について国会に広範な裁量権が委ねられているところである。したがって、裁判所が選挙制度の憲法適合性について一定の判断を示した場合、憲法上、国会が、これを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講ずることになると解するのが相当である。

その上で、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、国会がこれを受けて是正を行う責務を負った場合、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べきものである（最高裁判所平成25年11月20日大法廷判決・民集67巻8号1503頁，平成26年大法廷判決，同平成27年11月25日大法廷判決・民集69巻7号2035頁〔以下「平成27年大法廷判決」という。〕参照）。

前記アのとおり，参議院議員の選挙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いう判断が示されたのは，平成24年大法廷判決の言渡しがされた平成24年10月17日であり，国会が，同状態に至っていると認識し得たのはこの時点であったから（平成26年大法廷判決参照），本件選挙は，同時点から3年8か月余り後に施行されたことになる。

ところで，上記の各最高裁判所判決の説示する趣旨に沿った是正をするためには，都道府県を単位とする選挙区制度という，昭和22年に制定された参議院議員選挙法以来，約65年以上に及ぶ歴史があり，国民に広く定着しているといえる選挙制度を抜本的に見直すということについて，前提事実(3)イのように様々な意見がある中で，広く国民の理解を得ながら見直しを進めていかなければならない。

また，その見直しに際し，仮に，投票価値の平等以外の要素を考慮した選挙制度の制定を目指すのであれば，投票価値の平等以外のいかなる要素を考慮するのか，投票価値の平等という憲法上の要請がありながら，その要素を考慮することにどれだけの必要性和合理性があるといえるのか，また，その必要性和合理性を肯定するとしても，投票価値の平等をより保障し得る選挙制度の制定ができないのか，そして，同制定ができず，投票価値に不均衡が生じてしまうとすれば，その要素の考慮に伴い，どの程度までの不均衡であれば合理的に許容されるといえるのかといった諸々の論点を，憲法における二院制の本質的な機能や役割，今日に至る参議院の歴史，

現在の社会的、政治的状況、さらには将来に向けた我が国の議会制民主主義の在り方について考察しつつ、拙速に陥ることなく慎重に議論を尽くし、多種多様な意見や立場を調整し、理解を得ながら結論を出さなければならない。国会においては、喫緊の課題が山積する中、このような広範で、高度に政治的な判断を伴う問題についての検討をし、結論を得ることに、相当程度の時間と労苦とともに、議員自身の身分に関わることであるから身を切るような判断を必要とすることは明らかであるといえる。

そして、平成27年改正は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決を踏まえ、投票価値の平等の要請に応えるため、初めて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを見直し、一部の選挙区について合区をし、かつ、議員定数について10増10減という大規模な改正をしたものであって、その結果、選挙区間の最大較差が大きく縮小したところ（前記(1)イ）、同改正自体は、不十分ながらも上記の各大法廷判決の趣旨に沿ったものである。参議院の在り方をも含めた議論を進めることには上記のような相当程度の時間と労苦が必要になることを考慮すると、上記の各大法廷判決の趣旨を漸次的な見直しを重ねることによって実現させていくこと自体は、国会の裁量に係る現実的な選択として許容されるものであるといわざるを得ない（平成27年大法廷判決参照）。

さらに、国会は、平成27年改正をもって検討を終えるのではなく、さらに引き続き検討を行い、平成31年の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえ、選挙区間における議員一人当たりの人口の格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「必ず」結論を得るとした附則を定めている。これは、上記の各大法廷判決において、参議院議員の選挙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いう明確な判断が示されていないながら、その十分な見直しが迅速に実現できていないことを踏まえた上で、国会が、国権の最高機関

として、様々な事情や隘路があろうとも、上記の各大法廷判決の趣旨に沿った検討をし、是正を実現させる責務を果たすことについて、平成24年改正における附則の文言から選挙制度の改正について「必ず」結論を得ると踏み込んだ上、曖昧さを排して、最終的とも言うべき決意を端的に表明したものというべきである。

以上に挙げた諸般の事情の下においては、前記の司法権と立法権の関係からしても、本件選挙の施行に先立つ国会の取組が、上記の各大法廷判決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なかったとまではいえず、本件選挙施行の時点で、国会の裁量権の限界を超えていたとまでいうことはできない。

なお、仮に、平成27年改正の附則が抜本的な見直しをする終期とした平成31年の通常選挙の施行までに本件のような違憲状態が継続した場合、その時点では、平成24年大法廷判決の言渡しから6年半以上が経過することになる。その場合における立法の不作為は、平成27年大法廷判決が示すような期間の長短以外の事情も考慮するとしても、合理的な期間を超えたものとして、国会の裁量権の限界を超えていると評価される蓋然性が高い。

ウ(ア) これに対し、原告らは、憲法に反していれば、立法裁量権行使のための合理的期間の経過を待つことは許されず、違憲で、無効とすべき旨主張する。

しかし、投票価値の平等を踏まえた選挙制度の仕組みの決定について、国会に裁量権があり、同裁量権の限界を超えた場合に、憲法に違反するに至ると解すべきことや、投票価値の平等の問題につき、国会の裁量権の限界を超えるといえるか否かの判断の在り方については、先に摘示した各大法廷判決が説示するとおりである（前記1(1)、2(2)イ）。

したがって、原告らの上記主張は、採用できない。

(イ) また、原告らは、仮に、定数配分規定を改正するための合理的期間があることを前提にしても、本件選挙までに同期間は徒過している旨主張する。

しかし、同主張が採用できないことは、上記イで認定説示したとおりである。

3 結論

以上の次第であって、原告らの請求は、理由がないのでいずれも棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第5民事部

裁判長裁判官 中 村 哲

裁判官 石 原 稚 也

裁判官 堀 部 亮 一