

平成28年10月28日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成28年(行ケ)第3号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結の日 平成28年9月2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)議員選挙の広島県選挙区及び山口県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

- 1 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「本件選挙」という。)について、広島県選挙区及び山口県選挙区の選挙人である原告らが、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(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2を含め、「参議院議員定数配分規定」という。)が人口比例に基づいておらず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広島県選挙区及び山口県選挙区における選挙も無効であるとして、同法204条に基づき、上記各選挙区の選挙を無効とすることを求めて提起した訴訟である。
- 2 前提事実(当事者間に争いのない事実、公知の事実及び後掲証拠により明らかに認められる事実)

(1) 当事者

原告 は、本件選挙における広島県選挙区の選挙人であり、原告

は、山口県選挙区の選挙人であった。

(2) 本件選挙

ア 本件選挙（選挙区選挙）は、平成28年7月10日、本件定数配分規定に定める選挙区及び各選挙区における議員定数に基づき、施行された。

イ 参議院議員定数242人のうち、146人が選挙区選出議員、96人が比例代表選出議員とされており（公職選挙法4条2項）、本件選挙では、その2分の1に当たる選挙区選出議員73人、比例代表選出議員48人が改選された。広島県選挙区の選挙区選出議員の改選数は2人、山口県選挙区の選挙区選出議員の改選数は1人であった。

ウ 本件選挙のうち選挙区選出議員の選挙における選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、福井県選挙区（議員1人当たりの登録有権者数32万8722人）と埼玉県選挙区（議員1人当たりの登録有権者数101万1503人）との間の1対3.08（概数であり、以下、較差に関する数値はすべて概数で表記する。）であった（乙1）。

(3) 参議院議員定数配分規定の合憲性についての近時の最高裁大法廷判決

ア 平成18年法律第52号による改正（以下「平成18年改正」という。）後の参議院議員定数配分規定の下で平成22年7月に施行された参議院議員通常選挙（最大較差1対5.00。以下「平成22年選挙」という。）について、同規定の合憲性を判断した最高裁平成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。）の要旨は、次のとおりである。

いかなる具体的な選挙制度によって、二院制の下における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り、参議院についても、二院制に係る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。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。都道府県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、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、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自体を見直すことが必要になる。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。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が最高裁判所大法廷判決において特に指摘されていたにもかかわらず、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年選挙に至ったものであって、同選挙当時、前記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。

しかし、同選挙までの間に上記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。

参議院議員の選挙制度について、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的措置を講じ、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。

イ 平成24年法律第94号（以下「平成24年改正法」といい、同法による改正を「平成24年改正」という。）により、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減する改正がされた後である平成25年7月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）について、同規定の合憲性を判断した最高裁平成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。）の要旨は、次のとおりである。

平成24年改正後も、平成25年選挙当時に至るまで、選挙区間における投票価値の不均衡は平成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というべきであるが、参議院議員の選挙における投票価値の不均衡について、国会において、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認識し得たのは平成24年大法廷判決の言渡しがされた平成24年10月17日の時点からであり、同時点から平成25年選挙の施行までの期間の約9か月間に高度に政治的な判断や多くの課題の検討を経て改正の方向性や制度設計の方針を策定し、具体的な改正案の立案と法改正の手續と作業を了することは、実現の困難な事柄であったものといわざるを得ず、他方、その間に国会における是正の実現に向けた取組は、平成24年大法廷判決の趣旨に沿った方向で進められていたものといえることなどの事情から、同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はいえない。

参議院議員の選挙制度について、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上記の不平等状態が解消される必要がある。

- (4) 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。）

同法は、参議院選挙区選出議員の選挙区及びその定数について、鳥取県及び島根県の各選挙区、徳島県及び高知県の各選挙区をそれぞれ合併して新たな選挙区（合同選挙区）を創設（以下「合区」という。）し、それぞれ定数2人の選挙区とした上で、定数4の県のうち、議員1人当たりの人口の少ない3県（宮城県、新潟県及び長野県）の選挙区の定数を2人ずつ減員するとともに、議員1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り（乙3，7），本件選挙は、前記(2)アのとおり、同法による改正後の本件定数配分規定の下に施行されたものである。

3 争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 原告らの主張

ア 本件定数配分規定の違憲性について

本件定数配分規定は、二つの合区を除いては、都道府県を選挙区の単位とするものであり、かつ、選挙区間における人口（平成27年9月2日現在の登録有権者数）の最大較差は、1対3.069である。

憲法は、1条で「主権の存する日本国民」と定め、前文第1文で「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」することを定めているところ、日本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政の在り方を決めるべく行動する手続の基本条項が憲法56条2項

である。同項は、「両議院の議事は、（中略）、出席議員の過半数でこれを決」すると定めているところ、全出席議員の過半数が必ず全出席議員を選出する国民の過半数から選出されるようにするためには、人口比例選挙以外はあり得ない。

また、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見いだし難く、都道府県を参議院議員選挙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いこと（平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決）や、地域性に係る問題のために、殊更にある地域の選挙人と他の地域の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえないこと（最高裁平成22年（行ツ）129号同23年3月23日大法廷判決・集民236号249頁）からすると、本件定数配分規定は、憲法の投票価値の平等の要求に明らかに反している。

したがって、本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙は無効であり、広島県選挙区及び山口県選挙区における選挙も無効である。

イ 合理的期間の法理について

(ア) 合理的期間の法理とは、裁判所が選挙は違憲状態と認定した場合でも、国会には、当該選挙区割りを合憲とするよう見直すための合理的な立法裁量期間があるとし、合理的期間が未経過であれば、当該選挙は有効とする法理である。

(イ) 憲法98条1項は、「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」と規定しているところ、合理的期間の法理は、国会活動を行う正統性を有しない違憲状態の選挙で当選した議員が有効に国会活動をすることを許容する点で、憲法98条1項に反する。したがって、合理的期間の法理は、同項により、その効力を有しない。

(ウ) 仮に合理的期間の法理を採用するとしても、本件における合理的期間の起算点は平成24年大法廷判決の言渡日である平成24年10月17日である。そして、選挙区割の改正に関する技術的側面は、衆議院選挙と参議院選挙とで違いはないから、合理的期間の長さは、衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という。）4条に同審議会による選挙区の改定についての内閣総理大臣への勧告の期間として国勢調査の結果による人口が最初に官報で公示された日から1年以内とする旨の定めがあることや、衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律（以下「緊急是正法」という。）附則4条3項が、選挙区割りの改訂案に係る衆議院議員選挙区画定審議会の勧告が、緊急是正法の施行日から6か月以内に行われることを予定していることを考慮すべきである。そうすると、合理的期間の起算日である平成24年10月17日から3年9か月以上経過した本件選挙日においては、合理的期間は徒過しているというべきである。

以上のとおり、本件選挙は、上記合理的期間を経過した後に施行されたものであるから、合理的期間の法理を採用するとしても、違憲、無効である。

(2) 被告らの主張

ア 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、国会の定めた参議院議員定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して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。

イ(ア) 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、憲法が要求する投票価値の平等の要請に応えるため、一部の選挙区を合区とする一方で、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。

(イ) そして、合区により都道府県を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年選挙時に1対4.77であった最大較差は、平成22年実施の国勢調査の結果による人口に基づく最大較差において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倍をわずかに超えるに止まり、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。

(ウ) また、平成27年改正法が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異なる独特の要素を付加し、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。

(エ) さらに、そもそも、選挙権は、民主主義国家において、治者でもあり

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。そのような場合に、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。

(オ) 以上の諸点に、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議院の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こと、参議院議員の総定数を増やす方法を採用することも事実上困難で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まで達しているとはいえないし、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といえるから、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認められない。

ウ(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債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権の限界を超えろ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裁量権の行使の在り方として相当なものであったといえ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年実施の国勢調査の結果による人口に基づく最大較差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ったことからすれば、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えない。

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えない。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実，乙1から11（枝番を含む。）まで及び弁論の全趣旨によれば，次の事実が認められる。

(1)ア 昭和22年，日本国憲法の施行に伴い，参議院議員選挙について，参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）が制定された。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し，地方選出議員については，都道府県を単位とする選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め，これに基づいて，各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（憲法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，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，各選挙区に2人ないし8人の偶数の議員定数を配分した。上記仕組みを創設する趣旨として，全国選出議員は，学識経験とともに優れた全国的に有名有為の人材を簡抜することを主眼に，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取り入れ，地方選出議員は，地域代表的性格を有するものと説明された。上記選挙の仕組みが発足した当時，選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は，1対2.62であった。（乙2）

イ 昭和25年，各種選挙に関する規定を統合統一，整備するため公職選挙法（昭和25年法律第100号）が制定され，参議院議員選挙法は廃止されたが，参議院議員の選挙は，公職選挙法においても上記選挙制度の仕組みがそのまま引き継がれており，同法の参議院議員定数配分規定は，参議

院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま承継した（乙2）。

(2)ア 昭和46年、沖縄返還のため、公職選挙法が改正され（昭和46年法律第130号）、参議院議員について、沖縄県選挙区の議員定数2が付加されて、総定数が2人増加した。

イ 昭和57年、公職選挙法が改正され（昭和57年法律第81号）、参議院議員選挙について、全国区制を廃止し、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。比例代表選出議員は、全都道府県を通じて選出される点は従前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ず、上記議員定数配分規定に変更はなかった（乙2）。

(3)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、前記のとおり、昭和22年の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、高度成長期に入り、人口の都市集中などにより、次第に拡大していった。

イ 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。）における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は、1対5.26に拡大していたが、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、昭和52年選挙について、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。

ウ しかし、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。）における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対6.59にまで拡大していた。最高裁平成6年（行ツ）第59号同8年9

月11日大法院判決・民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法院判決」という。）は、平成4年選挙について、当時における参議院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。

エ 平成6年、最大較差を是正する目的で、公職選挙法が改正され（平成6年法律第47号。以下、同法による改正内容を「平成6年改正」という。）、平成2年実施の国勢調査結果に基づき、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。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、選挙区間のいわゆる逆転現象（人口又は選挙人の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（乙2、4）。

オ 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月に施行された参議院議員通常選挙における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対4.97であった（乙4）。

カ 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10年7月に施行された参議院議員通常選挙における議員1人当たりの選挙人数の最大較差は1対4.98であった（乙4）。

(4)ア 平成12年、公職選挙法が改正され（平成12年法律第118号。以下、同法による改正内容を「平成12年改正」という。）、同改正は、比例代表選出議員の選挙制度を非拘束名簿式比例代表制に改めるとともに、参議院議員の総定数を10人削減して242人とするものであり、その内訳は比例代表選出議員の定数を4人削減して96人とし、選挙区選出議員の定数を6人削減して146人とするもので、平成6年改正の後に生じた

逆転現象を解消するため、定数4の選挙区のうち人口が少ない順に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、平成7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人当たりの人口の最大較差は1対4.79であった(乙2)。

イ 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(以下「平成13年選挙」という。)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に拡大していた(乙4)。

ウ 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。)は、平成13年選挙について、同選挙当時、平成12年改正は、憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会にゆだねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、上記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が、裁判官6名による反対意見のほか、平成12年改正もまた、定数配分をめぐる立法裁量に際し諸考慮要素の中でも重きを与えられるべき投票価値の平等を十分に尊重した上で、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、到底評価することができず、仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った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べき余地は、十分に存在するものといわなければならない旨の裁判官4名による補足意見が付された。

エ 平成12年改正後の参議院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(以下「平成16年選挙」という。)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に拡大していた(乙4)。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。)は、同選挙当時において、上記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、投票価値の平等の重要性を考慮すると、今後も、国会においては、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、憲法の趣旨にそうものというべきである旨の指摘もした。

(5)ア 平成18年、公職選挙法が改正され、選挙区選出議員の定数が4選挙区で4増4減された(平成18年改正)。平成18年改正の結果、平成17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人当たりの人口の最大較差は、1対4.84に縮小し、平成19年7月に施行された平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下での1回目の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であり、平成22年7月に施行された同定数配分規定の下での2回目の参議院議員通常選挙(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であった。(乙2, 4)

イ 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。)は、平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下で施行された平成19年選挙(最大較差1対4.86)について、同選挙までの間に上記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たものということとはできず、同選挙当時において、上記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にはできないとしたが、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、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、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できず、このような見直しを行うについては、参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、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が、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に鑑みると、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ことが望まれる旨指摘した。

ウ 平成24年大法廷判決は、平成22年選挙（最大較差1対5.00）について、最大較差1対5前後が常態化する中で、平成16年大法廷判決において、複数の裁判官の補足意見により較差の状況を問題視する指摘がされ、平成18年大法廷判決において、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、さらに、平成21年大法廷判決においては、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較差の縮小が求められること及びそのためには選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることが指摘されるに至っており、これらの大法廷判決においては、判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、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ところであるとした上で、前記前提事実(3)アのとおり判示した。

(6)ア 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月に施行される通常選挙に向けた選挙制度の見直しを始め、平成24年7月までに11回の協議をしたが、成案を得るに至らなかった。ただし、平成25年選挙で較差を少しでも是正するため、選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減する公職選挙法の一部改正法案を提出し、国会は、平成24年11月16日、これを可決成立した（平成24年改正法）（乙2）。

平成24年改正法附則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。」との規定が置かれた。

イ 平成25年7月21日に、平成24年改正による参議院議員定数配分規定の下で参議院議員通常選挙（平成25年選挙）が施行された。最大較差は1対4.77であった（乙4）。

ウ 平成26年大法廷判決は、平成25年選挙につき、前記前提事実(3)イのとおり、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状態にあったものではあるが、同選挙までの間に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はできないと結論付けたものの、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を解消する必要がある旨付言した。

(7)ア 平成24年10月17日に平成24年大法廷判決の言渡しがあり、同年11月16日に平成24年改正法が成立すると、参議院では、同月以降、選挙制度協議会において上記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7月に平成25年選挙が施行されると、参議院議長は、同年9月、平成24年改正法附則の検討条項等を踏まえ、定数較

差問題について抜本の見直しに取り組むことが必要であるとして、「選挙制度の改革に関する検討会」（以下「検討会」という。）の設置を提案して各会派代表者の了承を得た。そして、同月12日に開催された検討会において、実務的な協議を行うため、検討会の下に「選挙制度協議会」（以下「協議会」という。）を設置することが決定された（乙5，7，8）。

イ 協議会は、平成25年9月27日から平成26年11月21日まで合計29回にわたって開催され、諸外国の選挙制度の検討や参考人からの意見聴取のほか、当時の座長から示された「参議院選挙制度の見直しについて（選挙制度協議会座長案）」（22府県を対象に11合区を設けた上で定数配分を行うもので、平成22年実施の国勢調査の人口による最大較差1.833倍）、別案（20府県を対象に10合区、最大較差1.93倍）及び調整案（10県を対象に5合区、最大較差2.48倍）並びに各会派からの提案を踏まえて、選挙制度の枠組み、平成24年判決を踏まえた較差の許容範囲の解釈、「2県合区制」、「ブロック選挙区制（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で、大幅な較差是正が可能になる。）」等の種々の選挙区設定方法について協議が行われた（乙7，9，10）。

ウ 協議会では、平成26年11月以降、意見集約に向けた議論が行われたが、各会派の意見が一致しないため、同年12月26日、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が了承され、参議院議長に提出された（乙7，9，10）。

エ 検討会では、選挙制度協議会報告書の提出を受け、平成27年2月25日から同年5月29日まで、選挙制度の改革について協議を重ねていたが、各会派の一致する結論が得られなかったため、同年7月、今後は委員会及び本会議において結論を出すこととされた（乙7，8）。

オ その後、各会派内及び各会派間における検討が進められた結果、参議院

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」の改正案と②「20県10合区による12増12減」の改正案に集約された（乙7）。

カ 平成27年7月23日、上記①の改正案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、平成22年実施の国勢調査による人口に基づく最大較差1対2.97）と上記②の改正案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、同最大較差1対1.95）がそれぞれ発議され、同月28日、前者の法律案（参第11号）が成立（平成27年改正法）し、同年11月5日、施行された（乙7、11の1～3）。

キ 平成27年改正法は、参議院創設以来初めて、都道府県の一部について合区が導入されたものであり、具体的内容は、前提事実に記載のとおりである。

なお、平成27年改正法附則には、「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。」との規定が置かれた。

ク 平成28年7月10日、本件定数配分規定の下で初めての参議院議員通常選挙として、本件選挙が施行された。本件選挙当日における最大較差は、福井県選挙区と埼玉県選挙区との間の1対3.08であり、福井県選挙区と比較して較差が3倍以上となった選挙区は埼玉県選挙区のみであった（乙1）。

2 参議院選挙定数配分規定の合憲性判断の判断枠組み等

- (1) 議会制民主主義を採用した日本国憲法の下においては、国権の最高機関である国会を構成する衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は、国民の国

政への参加の機会を保障する基本的権利であって、憲法は、その重要性に鑑み、これを国民固有の権利であると規定した（15条1項）上、14条1項の定める法の下での平等の原則の政治の領域における適用として、成年者による普通選挙を保障する（15条3項）とともに、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選挙人の資格を差別してはならないものとしている（44条ただし書）。そして、この選挙権の平等の原則は、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も要求するものと解される。

他方で、憲法は、両議員の議員及びその選挙人の資格並びに議員の定数、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ものとし（43条2項、44条本文、47条）、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のかの決定を国会の裁量に委ねていることからすると、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、国会は、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しんしゃくして、その裁量により、両議院の議員それぞれについて、公正かつ効果的な代表を選出するという目標を実現するために適切な選挙制度の仕組みを決定することができるものというべきであり、投票価値の平等は、原則として、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。そうすると、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是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で損なわれることになっても、憲法に違反するものとはいえない。

- (2) 憲法は、二院制を採用し、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年と

して、解散を認めず、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、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。その趣旨は、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、このような趣旨から、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から、昭和22年に制定された参議院選挙法及び昭和25年に制定された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ものと判断される場合には、当該参議院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。

- (3) また、参議院議員選挙に係る合憲性の判断については、①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か否かを審査し、②上記の状態に至っている場合に、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して当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否かを審査するといった判断枠組みによるのが相当である。これは、憲法の予定している司法権と立法権との関係に由来するものと考えられる。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く、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しているので、裁判所が

選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの下で一定の判断を示すことにより、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が、憲法上想定されているものと解される。このような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、上記①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較差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た場合には、国会はこれを受けて法律改正等によりこれを是正する責務を負うところ、上記②において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えるか否かという観点から評価すべきである。

- (4) 以上の判断枠組みは、昭和58年大法廷判決以降の参議院議員選挙に関する累次の最高裁大法廷判決が採用するところであり、当裁判所も基本的にはこの判断枠組みを採用するものである。

これに対し、原告らは、憲法1条、前文第1文の定める国民主権及び56条2項の規定によれば、人口比例選挙でなければ違憲である旨主張する。

しかし、前述のとおり、憲法は、投票価値の平等を要請する一方で、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に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、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投票価値の平等が一定の限度で譲歩することも憲法は容認しているというべきである。したがって、原告らが主張するように、人口比例選挙でなければ違憲であるとはいえない。

また、原告らは、上記(3)の判断枠組みについて、この論理は、裁判所が

「選挙が違憲状態である。」と判断した場合であっても、合理的期間の末日を経過していなければ当該選挙は有効であるとするものであって、憲法の最高法規性（98条1項）に反する旨主張する。

しかし、上記の判断枠組みは、累次の最高裁大法廷判決が判示してきたものであるところ、上記のように憲法が予定している立法権と司法権の関係に由来するものとして相応の理由があるのであって、今直ちにこの法理を変更すべき事情も認められない。原告らは、上記判断枠組みは裁判所が「選挙が違憲状態である。」と判断した場合であっても当該選挙は有効であるとするもので、憲法の最高法規性（98条1項）に反する旨主張するのであるが、ここでの問題は、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較差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判断した場合に、直ちに当該規定を憲法違反と解するか否かの問題であって、選挙が憲法違反の状態でされたと判断した場合の問題ではないから、原告らの主張は前提に誤りがあるし、上記の判断枠組みは憲法が予定している立法権と司法権の関係に由来するものであるから、憲法の最高法規性を理由にこの判断枠組みの採用を不当とすることもできない。

- 3 本件選挙において、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たか否か。
 - (1) 憲法が、二院制の下で、参議院について衆議院との差異を設けている趣旨は、参議院に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するところにあると解される。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、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。
 - (2) しかしながら、上記の裁量の合理性を検討するに当たっては、選挙権が、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利であり、投票価値の平等は

選挙権が適正に機能するための極めて重要なものであることを十分に考慮する必要がある。

加えて、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わ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いること、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がこれまで以上に要請されることになっている。

したがって、国会が採用した選挙制度により投票価値の較差が生じている場合、国会の裁量の合理性を検討するに当たっては、上記のような投票価値の平等の重要性を基本にする必要があり、その上で較差を許容する根拠を見いだすことが可能か否かを検討すべきである。

- (3) 前提事実及び前記1で認定したとおり、選挙区間における議員1人当たりの人口又は選挙人数の最大較差は、参議院議員選挙法制定当時は1対2.62であったが、その後の人口変動等により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したため、昭和52年選挙の時点では1対5.26に拡大し、平成4年選挙施行時には1対6.59に達する状況となり、平成8年大法廷判決において、平成4年選挙における上記較差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と判断され、その後、定数の調整等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いまま、平成22年選挙までの間、5倍前後の較差が維持されたまま

推移した。平成16年大法廷判決では、複数の裁判官の補足意見により較差の状況を問題視する指摘がされ、次いで、平成18年大法廷判決において、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、さらに、平成21年大法廷判決においては、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較差の縮小が求められること及びそのためには選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることが指摘されるに至った。そして、平成22年選挙においては最大較差が1対5.00となり、平成24年大法廷判決において、平成22年選挙における上記較差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うほかはないと判断され、同判決でも、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自体を見直すことが必要になる、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指摘された。さらに、平成25年選挙においては最大較差が1対4.77であったが、平成26年大法廷判決において、平成25年選挙における上記較差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うほかはないと判断され、同判決でも、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上記の不平等状態が解消される必要がある旨指摘された。

そして、国会においても、平成24年改正法が成立したが、その附則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。」との規定が置かれた。

このような状況の中で、国会では、参議院議長の下での検討会、協議会での議論を経て、平成27年7月28日に平成27年改正法が成立し、本件定数配分規定の下で、本件選挙が施行されるに至ったものである。

平成27年改正では、参議院創設以来初めて合区が導入され、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の最大較差が1対2.97となり、本件選挙の際の最大較差は、1対3.08であって、従前の5倍前後の較差から比べると大きく減少した。しかしながら、前記のとおり、投票価値の平等は、選挙権が適正に機能するための極めて重要なものであること、しかも、制度や社会状況の変化の中で、投票価値の平等がこれまで以上に要請されることになってきており、参議院と同質的な選挙制度になってきている衆議院については、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に照らすと、本件選挙の際の1対3.08という較差は、大きな較差といわざるを得ない。しかも、最高裁大法廷判決において、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自体を見直すことの必要性が繰り返し指摘されてきたにもかかわらず、平成27年改正法は、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基本的に維持しながら、4県について2合区を実施するという修正を行ったにすぎず、その結果上記の較差を残したのであって、協議会や検討会で出された各案に照らしても、最高裁大法廷の上記指摘に応えたものとはいえないし、平成24年改正法附則3条にいう「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」がされたともいい難いところである。

- (4) そこで、次に、被告らの主張に沿って、本件選挙における上記の投票価値の較差について、これを許容する根拠があるか否かを検討する。

ア 被告らは、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、憲法が要求する投票価値の平等の要請に応えるため、一部の選挙区を合区とする一方で、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であり、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異なる独特の要素を付加し、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旨主張する。

しかしながら、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相応の合理性を有していたことは否定し難いものの、これ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する憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を各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なくなっているのであって（平成24年大法廷判決、平成26年大法廷判決参照）、本件選挙の上記較差との関係でも、これを許容する根拠としては十分でないというべきである。

イ また、被告らは、過疎地域に住む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旨の主張をする。

しかし、選挙区選出議員は、いずれの選挙区から選出されたかを問わ

ず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある都道府県の選挙人と他の都道府県の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない。また、仮に地域性に係る問題を考慮して定数配分規定を採用することが国会の裁量権の行使として認められるとしても、前記の投票価値の平等の重要性に照らすと、1対3.08といった大きな較差を生じさせるだけの合理性は認められない。

ウ 被告らは、さらに、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議院の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こと、参議院議員の総定数を増やす方法を採用することも事実上困難であること等も指摘するが、これらの制度的・技術的な制約等により投票価値の較差が生じ得ることは否定できないものの、これらも1対3.08といった大きな較差を生じさせるだけの合理性を基礎付けるものではない。

エ その他、本件選挙における前記の投票価値の較差について、これを許容する根拠があるとは認められない。

(5) 以上によれば、本件選挙当時も、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、憲法が要求する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おり、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いうべきである。

4 本件選挙までの期間内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か否か。

(1) 前記1で認定したとおり、平成16年選挙についての平成18年大法廷判決は、投票価値の平等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をしたものの、平成16年選挙当時の参議院議員定数配分規定自

体は憲法に違反するには至っていない旨判示しており、平成21年大法廷判決において、平成19年選挙における最大較差（1対4.86）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ること、及び、最大較差の大幅な減少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ことが指摘されたが、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にあったことまでは明示されなかった。そして、平成24年大法廷判決において、平成22年選挙について、選挙区間における投票価値の不均衡が、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旨明示するとともに、その解消のため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る必要性があると指摘し、次いで、平成26年大法廷判決は、平成24年改正後も平成25年選挙当時に至るまで、選挙区間における投票価値の不均衡は平成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というべきであるとした上で、その解消のためには、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が必要である旨指摘した。

以上の経過からすると、国会において、参議院議員の選挙における投票価値の不均衡について、それ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認識し得たのは、平成24年大法廷判決の言渡しがされた平成24年10月17日の時点からであったというべきである。

- (2) そうすると、国会には、平成24年10月17日から参議院議員の選挙についての投票価値の著しい不平等状態の是正を行う責務が生じており、その

後本件選挙が施行された平成28年7月10日までの間に3年8か月以上の期間が経過したものである。

しかし、前示のとおり、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えるか否かという観点から評価する必要がある。

そこで検討するに、国会に求められているのは、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ることにより上記の不平等状態を解消することであるが、選挙制度の仕組み自体の見直しについては、平成21年大法廷判決等において指摘されているように、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、事柄の性質上、課題も多く、その検討、協議、意見集約、具体的な改正案の立案等に相応の時間を要するものやむを得ない面がある。現に、国会では、平成24年11月から選挙制度の改革に関する検討が行われたが、公職選挙法の改正に至らないまま平成25年選挙が施行され、その後の同年9月に、参議院議長の提案で検討会、協議会が設けられると、その中で諸外国の選挙制度の検討や参考人からの意見聴取を行った上で、協議会の座長や各会派からの提案等について協議が重ねられたが、各会派の意見が一致しなかったため、協議会では各会派から示された改革案を並記する形での選挙制度協議会報告書が作成され、検討会でも、平成27年7月に、今後は委員会及び各会派内において結論を出すこととされたのであって、この経過からも、改革案の策定及び実現が非常に困難な作業であることが明らかである。

もちろん、高度に政治的な判断を要する困難な作業であるとしても、いつまでも改革案をまとめられないまま推移することは許されないところであるが、上記の協議等を重ねた結果、平成27年7月28日、都道府県単位の選挙制度を原則として維持するなど、その内容は投票価値の平等の実現のためには不十分といわざるを得ないものの、参議院創設以来初めて合区を導入し、平成22年実施の国勢調査による人口に基づく選挙区間の最大較差が1対2.97まで減少する内容の平成27年改正法が成立するに至ったのであり、しかも、その附則において、「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。」との規定が設けられているのであって、国会において、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿った方向での選挙制度の見直しに向けた取組が行われていることは認められる。

以上の諸事情を総合勘案すると、上記の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国会の裁量権の行使の在り方として不相当なものであったと断ずることはできない。

したがって、国会が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は、いまだ国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、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。

- (3) これに対し、原告らは、区画審設置法4条、緊急是正法附則4条の各規定を根拠に、平成24年大法廷判決が言い渡された同年10月30日から3年9か月以上経過した本件選挙日においては、合理的期間が徒過している旨主張する。

しかしながら、前述のとおり、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ているか否かの判断は単に期間の長短

のみですべきものではない。そして、上記(2)で説示した諸事情を考慮すると、国会が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は、いまだ国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないのであって、原告らの上記主張は採用することができない。

- 5 以上の次第で、1対3.08という本件選挙における選挙区選出議員1人当たりの選挙人数の最大較差が示す選挙区間の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べきであるが、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は、いまだ国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、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はできないから、同規定に基づき施行された本件選挙の広島県選挙区及び山口県選挙区における選挙は無効ではない。

第4 結論

よって、原告らの請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第4部

裁判長裁判官 森 一 岳

裁判官 水 谷 美 穂 子

裁判官 日 暮 直 子