

平成28年10月19日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成28年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論の終結の日 平成28年9月28日

判 決

原 告

原 告

同訴訟代理人弁護士

上記2名訴訟代理人弁護士

同

同

宮崎市橋通東二丁目10番1号

被 告

同代表者委員長

同指定代理人

同

同

同

同

鹿児島市鴨池新町10番1号

被 告

同代表者委員長

同指定代理人

同

同

塩 地 陽 介

升 永 英 俊

久 保 利 英 明

伊 藤 真

宮崎県選挙管理委員会

後 藤 仁 俊

藪 田 亨

福 山 旭

濱 川 哲 一

宮 永 英 敏

鍋 倉 敏

鹿児島県選挙管理委員会

鎌 田 六 郎

地 頭 所 恵

川 野 眞 司

前 嶋 実

同	松	元	賢	治
同	小	濱		修
同	生	見	允	樹
上記2名指定代理人	菊	地	英	理子
同	川	村	孔	二
同	齊	藤	千	春
同	境	野	義	孝
同	齊	藤	雅	彦
同	橋	口	貴	俊
同	翁	長	武	大
同	平	江	尚	子
同	高	崎	裕	介
同	永	田	篤	希雄
同	北	林	淳	治
同	日	高		剛

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 請求の趣旨

平成28年7月10日施行の参議院（選挙区選出）議員選挙の宮崎県選挙区及び鹿児島県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

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、宮崎県選挙区又は鹿児島県選挙区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

配分規定が憲法に違反して無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記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条に基づいて提起した選挙無効訴訟である。

1 前提事実（後記のうち証拠等の掲記のない事実は公知である。）

(1) 本件選挙において、原告 [] は宮崎県選挙区の選挙人であり、原告 [] は鹿児島県選挙区の選挙人であった（争いが無い。）。

(2) 本件選挙は、平成27年法律第60号によって改正された公職選挙法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「本件定数配分規定」という。）に従って、平成28年7月10日に施行された。

(3) 本件選挙当日の選挙区ごとの選挙人数及び本件定数配分規定における議員定数は、別紙「参議院選挙区別 人口、定数、較差」に記載のとおりであり、議員1人当たりの選挙人数の較差（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）は、最小の福井県選挙区（議員1人当たり人口32万8722人）を1とすると、埼玉県選挙区（議員1人当たり人口101万1503人）が最大の3.077であり、原告 [] の属する宮崎県選挙区（議員1人当たり人口46万8222人）は1.424、原告 [] の属する鹿児島県選挙区（議員1人当たり人口69万7545人）は2.122であった（乙1）。

(4) 参議院議員定数配分規定の変遷

ア 制定当初

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する仕組みを採用した。そして、各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、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。昭和25年に制定された公職選挙法の参議院議員の定数配分規定（以下「参議院議員定数配分規定」という。）は、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、後記イの平成6年改正まで、上記参議院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。

イ 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。）

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「最大較差（人口）」という。）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、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。）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（以下「最大較差」という。）は1対6.59となった。平成6年改正は、上記のように拡

大した最大較差を是正する目的で行われ、上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、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という、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減したものである。平成6年改正の結果、上記国勢調査結果による最大較差（人口）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。

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。）

平成12年改正は、比例代表選出議員の選挙制度をいわゆる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人とするものであった。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最大較差（人口）は、改正前と変わらず1対4.79であった。

エ 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。）

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。）当時の最大較差は1対5.06であり，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。）当時の最大較差は1対5.13であった。平成18年改正は，上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，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の較差の是正を図ることを目的とし，4選挙区で定数を4増4減したものである。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最大較差（人口）は，1対4.84となった。

オ 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」という。）

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。）当時の最大較差は1対4.86，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。）当時の最大較差は1対5.00であった。平成24年改正は，上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，較差の是正を図るため，4選挙区で定数を4増4減したものである。平成24年改正の結果，平成22年10月実施の国勢調査結果による最大較差（人口）は，1対4.75となった。平成24年改正の附則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。」との規定が置かれている。

カ 平成27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。)

平成24年改正後の参議院議員定数配分規定の下で平成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。)当時の最大較差は1対4.77であった。平成27年改正は、平成28年に行われる参議院議員通常選挙(本件選挙)に向けて較差の是正を図るため、鳥取県及び島根県の2県を区域とする選挙区、徳島県及び高知県の2県を区域とする選挙区をそれぞれ設けるとともに、この2選挙区及び宮城県、新潟県、長野県の合計5選挙区について、従前の議員定数が4人であったものを2人と削減し、他方、北海道、東京都、愛知県、兵庫県及び福岡県の合計5選挙区について議員定数を各2人増加させたものである。平成27年改正の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による最大較差(人口)は、1対2.97となった(乙4)。平成27年改正の附則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。」との規定が置かれている。

- (5) 参議院議員定数配分規定の憲法適合性に関する最高裁判所大法廷判決
ア 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。)

制定当初の参議院議員定数配分規定の下で昭和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。)当時において最大較差が1対5.26となっていたという状況の下で、昭和58年大法廷判決は、次のとおり判示した。

憲法の保障する選挙権の平等の原則は、選挙権の内容の平等、すな

わち議員の選出における各選挙人の投票の有する価値の平等をも要求するものと解するのが相当である。

しかし、投票価値は、議会制民主主義の下において国民各自、各層のさまざまな利害や意見を公正かつ効果的に議会に代表させるための方法としての具体的な選挙制度の仕組みをどのように定めるかによってなんらかの差異を生ずることを免れない性質のものであり、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会に反映させることになるかの決定を国会の極めて広い裁量に委ねているのであるから、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のできる他の政策的目的ないし理由をもしんしゃくして、その裁量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、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損なわれることとなっても、やむを得ないものと解すべきである。

公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて前記(4)アのような定めをした趣旨、目的については、憲法が国会の構成について衆議院と参議院の二院制を採用し、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けているところから、ひとしく全国民を代表する議員であるという枠の中にあっても、参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによってその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、参議院議員を全国選出議員と地方選出議員とに分ち、前者については、全国を1選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、また、後者については、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機能を有し一つの政治的まとま

りを有する単位としてとらえ得ることに照らし、これ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であると解することができる。

公職選挙法が参議院議員の選挙について定めた上記のような選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する前記のような裁量的権限の合理的な行使の範囲を逸脱するものであるとは断じ得ない。上記のような選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないから、上記参議院議員定数配分規定は、その制定当初の人口状態の下においては、憲法に適合したものであったといえることができる。

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の異動につき、その政治的意味をどのように評価し、政治における安定の要請をも考慮しながら、これをいつどのような形で選挙区割、議員定数の配分その他の選挙制度の仕組みに反映させるべきか、また、これらの選挙制度の仕組みの変更にあつて予想される実際上の困難や弊害をどのような方法と過程によって解決するかなど問題は、いずれも複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要求するものであつて、その決定は、これらの変化に対応して適切な選挙制度の内容を決定する国会の裁量に委ねられている。したがつて、人口の異動が生じた結果、それだけで選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が拡大するなどして、当初における議員定数の配分の基準及び方法とこれらの状況との間にそごを来したとしても、その一事では直ちに憲法違反の問題が生ずるものではなく、その人口の異動が当該選挙制度の仕組みの下において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の投票価値の著しい不平等状態を生じさせ、かつ、それが相当期間継続して、このような不平等状態

を是正する何らの措置を講じないことが、上記のような複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限に係るものであることを考慮してもなお、その許される限界を超えると判断される場合に、初めて、議員定数の配分の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。

憲法の二院制の本旨に鑑みると、参議院地方選出議員については、選挙区割や議員定数の配分をより長期にわたって固定し、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることも、立法政策として許容されると解される。これに加えて、参議院地方選出議員の選挙について公職選挙法が採用した2人を最小限とし偶数の配分を基本とする選挙制度の仕組みに従い、その全体の定数を増減しないまま上記選挙当時の各選挙区の選挙人数又は人口に比例した議員定数の再配分を試みたとしても、なおかなり大きな較差が残るのであって、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差の是正を図るにもおのずから限度があることは明らかである。他方、上記参議院議員定数配分規定の下においては、投票価値の平等の要求も、人口比例主義を基本として選挙区割及び議員定数の配分を定めた選挙制度の場合と同一に論じ難いことを考慮するときは、上記選挙当時に選挙区間において議員1人当たりの選挙人数に前記のような較差があり、あるいはいわゆる逆転現象が一部の選挙区においてみられたとしても、それだけではいまだ前記のような許容限度を超え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いたとするには足りないものというべきであり、国会が上記選挙当時までに地方選出議員の議員定数の配分を是正する措置を講じなかったことをもって、その立法裁量権の限界を超えるものとは断じ得ず、上記選挙当時において上記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ものとする事はできない。

イ 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年大法廷判決」という。）

制定当初の参議院議員定数配分規定の下で平成4年選挙当時において最大較差が1対6.59となっていたという状況の下で、平成8年大法廷判決は、上記選挙当時の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、参議院（選挙区選出）議員の選挙制度の仕組み、是正の技術的限界、参議院議員のうち比例代表選出議員の選挙については各選挙人の投票価値に何らの差異もないこと等を考慮しても、上記仕組みの下においてもなお投票価値の平等の有すべき重要性に照らして、もはや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たものというほかなく、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、上記選挙当時、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評価せざるを得ないとした上で、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が当該選挙制度の仕組みの下において投票価値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たかどうかの判定は、参議院（選挙区選出）議員について議員定数の配分をより長期にわたって固定し国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることとするという立法政策を踏まえた複雑かつ高度に政策的な考慮と判断の上に立って行使されるべき国会の裁量的権限の限界に関わる困難なものであり、かつ、上記の程度に達したと解される場合においても、どのような形で改正するかについてなお種々の政策的又は技術的な考慮要素を背景とした議論を経ることが必要となるものと考えられること、また、上記選挙当時まで最高裁判所が参議院議員定数配分規定につき投票価値の不平等が違憲状態にあるとの判断を示したことはなかったことなどの事情を総合して考察すると、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が到底看過することができないと認められる程度に達した時から上記選挙までの間に国会が参議院議員定数配分規定を是正する措置を講じなかったこ

とをもって、その立法裁量権の限界を超えるものと断定することは困難であるとして、同規定が憲法に違反するに至っていたものと断ずることはできない旨判示した。

ウ 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

平成6年改正後の参議院議員定数配分規定の下で、平成7年7月に施行された参議院議員通常選挙当時において最大較差が1対4.97となり、平成10年7月に施行された参議院議員通常選挙当時において最大較差が1対4.98となっていたという状況の下で、上記各大法廷判決は、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、当該選挙制度の仕組みの下において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、平成6年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、上記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旨判示した。

エ 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。）

平成12年改正によっても平成7年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく最大較差（人口）1対4.79が残り、平成13年選挙当時において最大較差が1対5.06となっていたという状況の下で、平成16年大法廷判決は、結論として、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委ねた立法裁量権の限界を超えるものではなく、平成13年選挙当時において平成12年改正後の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ものと

することはできない旨判示した。

オ 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。)

平成12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16年選挙当時において最大較差が1対5.13となっていたという状況の下で、平成18年大法廷判決は、平成16年大法廷判決の言渡しから平成16年選挙までの期間は約6か月にすぎず、その間、参議院では定数較差の是正についての議論を行い、平成16年選挙後、平成18年改正がされ、その結果、平成17年10月実施の国勢調査結果の速報値による人口に基づく最大較差(人口)が1対4.84に縮小することなどの事情を考慮すると、平成16年選挙までの間に上記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たものと断ずることはできず、平成16年選挙当時において、上記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ものとすることはできない旨判示した。なお、平成18年大法廷判決は、前記のような「公職選挙法が定めた参議院議員の選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を欠くものとはいえず、国会の有する立法裁量権の合理的な行使の範囲を逸脱するものであるということとはできない。」としつつ、「参議院議員選挙法制定当時、既に選挙区間における議員1人当たりの人口には最大1対2.62の較差が生じていた上、上告人ら自身の試案によっても、参議院(選挙区選出)議員の選挙について公職選挙法が採用した2人を最小限として偶数の定数配分を基本とする前記のような選挙制度の仕組みに従い、平成12年10月実施の国勢調査結果による人口に基づいていわゆる最大剰余方式により各選挙区の人口に比例した議員定数の再配分を試みた場合には、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4.87となるというのであるから、前記のような選挙制度の仕組みの下では、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差の是正を図ることが容易でないことは明らかである。」とした上で、「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も含め、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。」と判示した。

カ 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。)

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年選挙当時において最大較差が1対4.86となっていたという状況の下において、平成21年大法廷判決は、平成19年選挙は平成18年改正の約1年2か月後に上記参議院議員定数配分規定の下で施行された初めての参議院議員通常選挙であり、上記最大較差は、平成16年選挙当時の最大較差1対5.13に比べて縮小したものとなっていたこと、平成19年選挙の後には参議院改革協議会が設置され、同協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設置されるなど、定数較差の問題について今後も検討が行われることとされていること、現行の選挙制度の仕組みを大きく変更するには相応の時間を要することは否定できないことなどの事情を考慮すれば、平成19年選挙までの間に上記参議院議員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、平成19年選挙当時において、上記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ものとするとはできない旨判示した。なお、平成21年大法廷判決は、前記のような「参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制

を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること、憲法46条が参議院議員については3年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相応の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない。」としつつ、「人口の都市部への集中が続き、最大較差1対5前後が常態化する中で、平成16年大法廷判決及び最高裁平成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(平成18年大法廷判決)においては、上記の判断枠組み自体は基本的に維持しつつも、投票価値の平等をより重視すべきであるとの指摘や、較差是正のための国会における不断の努力が求められる旨の指摘がされ、また、不平等を是正するための措置が適切に行われているかどうかといった点をも考慮して判断がされるようになるなど、実質的にはより厳格な評価がされてきているところである。」とした上で、「本件改正(平成18年改正)の結果によっても残ることとなった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り、選挙区間における選挙人の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といわざるを得ない。」、「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、現行の選挙制度の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うことについては、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、その検討に相当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かんがみると、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。」旨判示した。

キ 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。）

平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下で2度目に施行された平成22年選挙当時において最大較差が1対5.00となっていたという状況の下において、平成24年大法廷判決は、次のとおり判示した。

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、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せるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところは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と解される。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、前記(4)ア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、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。

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、その反面、参議院議員の任期を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おり、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余年、最高裁判所大法廷において上記の基本的な判断枠組みが示されてからでも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。

上記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根拠は見いだし難い。昭

和58年大法廷判決は、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とら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」と指摘しているところ、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。また、昭和58年大法廷判決の指摘する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する点も、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ず、なくなってきている。さらに、昭和58年大法廷判決の指摘する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する点も、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。

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り、このことは平成17年10月の専門委員会の報告書において指摘されていたところであり、前回の平成19年選挙についても、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、平成21年大法院判決において特に指摘されていたところであるが、それにもかかわらず、平成18年改正後は上記状態の解消に向けた法改正が行われることなく、平成22年選挙に至ったものであり、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、上記選挙当時、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ない旨判示した。その上で、平成24年大法院判決は、平成21年大法院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、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、参議院において、同判決の趣旨を踏まえ、参議院改革協議会の下に設置された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年選挙までに上記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いうこととはできない旨判示した。

なお、平成24年大法院判決は、「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、さきに述べた国政の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。」旨判示した。

ク 最高裁平成26年（行ツ）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。）

平成24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25年選挙当時において最大較差が1対4.77となっていたという状況の下において、平成26年大法廷判決は、平成22年選挙当時平成24年改正前の参議院議員定数配分規定の下での前記較差が示す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旨の平成24年大法廷判決の判示を踏襲した上で、上記参議院議員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されるに至ったのは、総定数の制約の下で偶数配分を前提に、長期にわたり投票価値の大きな較差を生じさせる要因となってきた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みが、長年にわたる制度及び社会状況の変化により、もはやそのような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ものであり、上記の状態を解消するためには、一部の選挙区の定数の増減にとどまらず、上記制度の仕組み自体の見直しが必要であるといわなければならない

ところ、平成24年改正法による4増4減の措置は、上記の状態を解消するには足りないものであったといわざるを得ないから、上記の措置を経た後も、平成25年選挙に至るまで、平成24年改正後の参議院議員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。その上で、平成26年大法廷判決は、参議院議員の選挙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し、その解消のために選挙制度の仕組みの見直しが必要であるとする最高裁大法廷の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、国会において上記の状態に至っていると認識し得たのはこの時点からであったこと、上記解消のためには、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ずることが求められていたところ、このような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し、また、参議院の各会派による協議を経て改正の方向性や制度設計の方針を策定し、具体的な改正案を立案して法改正を実現していくためには、これらの過程における諸々の手続や作業が必要となるところ、上記の時点から平成25年選挙が施行された平成25年7月21日までの期間は、約9か月にとどまるものであり、上記期間内に、上記のよう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続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ないこと、他方、国会においては、平成24年大法廷判決の言渡

し後、平成25年選挙までの間に、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附則に定めた平成24年改正法が成立するとともに、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、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、上記附則の定めに従い、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の上記選挙までの成立を目指すなどの検討の方針や工程が示されてきていることに加え、これらの参議院の検討機関において、平成25年選挙後も、上記附則の定めに従い、平成24年大法廷判決の趣旨に沿った方向で選挙制度の仕組みの見直しを内容とする法改正の具体的な方法等の検討が行われてきていることをも考慮に入れると、平成25年選挙前の国会における是正の実現に向けた上記の取組みは、具体的な改正案の策定にまでは至らなかったものの、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のであって、司法権と立法権との関係を踏まえ、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に照らすと、国会における是正の実現に向けた取組みが平成24年大法廷判決の趣旨を踏まえた国会の裁量権の行使の在り方として相当なものでなかったといえることはできず、平成25年選挙までの間に更に上記の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はいえず、上記参議院議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたといえる旨判示した。

なお、平成26年大法廷判決は、「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前記の不平等状態が解消される必要があるというべきである。」と判示した。

2 原告らの主張

- (1) 本件定数配分規定は、議員定数の人口比例配分原則ないし投票価値の平等原則に違反し、違憲であること

ア 憲法が人口比例選挙の保障を要求していること

主権の存する日本国民（憲法1条）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とされ（憲法前文第1文）、両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決することとされている（憲法56条2項）ことに鑑みれば、憲法は、人口比例選挙の保障を要求している。

すなわち、国会の議決は多数決により決せられるのであるから、国会において各議員が投ずる1票は、同価値でなければならない。同価値とは、各議員を選出する母体人口が同じということである。すなわち、議員定数が人口に比例して配分されず、各議員を選出する母体人口が異なるものとなった場合、各議員が国会において投ずる一票は同価値であるといえず、国会において決定される意思は、国民の意思を正しく反映しないものとなる。

イ 投票価値の平等に関する事項について国会の裁量はないこと

平成26年大法廷判決において5名の判事の補足意見の記述が示すとおり、投票価値の不均衡の是正は、国会の活動の正統性を支える基本的な条件に関わる極めて重要な問題であるから、違憲状態の選挙で選出された人は、国会活動に参画する正統性がない。

憲法は、違憲状態の選挙（憲法98条1項後段に基づく無効な選挙）で選ばれた違憲状態国会議員が立法行為をすることなど、全く予

定しておらず、違憲状態国会議員（憲法98条1項後段に基づき、国会活動をする正統性のない人）が、憲法43条2項、47条に基づき、選挙区割りに関する立法をするために、広範な立法裁量権を有するということとはできない。そもそも、当該国会議員は、違憲状態の選挙で選ばれた者であるから、憲法98条1項に基づき国政の無資格者であり、上記立法裁量権を有し得ない。

憲法43条2項、47条により、国会は、議員の定数を何人にするか、選挙制度を比例代表制にするか、選挙区制にするか、その両者を組み合わせるか、選挙区の大きさをどのようにするかなどの問題に関する事項については、立法裁量権を有しているが、投票価値の平等に関わる事項について裁量権を有していない。

ウ 立法裁量権の行使に合理性があることの立証責任が国にあること

仮に、国会議員が、憲法43条2項、47条に基づいて、投票価値の平等を調整するための立法裁量権を有するとしても、人口比例選挙からの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国にあるところ、その立証はない。

エ 平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決も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い旨判示していること

平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、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く、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いとの投票価値の平等に関する2つの憲法上の基準を示し、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の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ものといわなければならない旨判示している。

したがって、本件選挙の投票価値の最大較差（人口）が平成26年12月14日衆議院議員選挙（小選挙区）の最大較差（人口）である1対2.129より後退してよい理由がない。

オ 本件選挙が憲法の要請する人口比例配分原則ないし投票価値の平等原則に反すること

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く定数配分をしていない。

また、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（人口）は3.069倍であり、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、埼玉県選挙区の1票の価値は、0.33である。

したがって、本件定数配分規定及びそれに基づく本件選挙は、憲法の要請する人口比例選挙に反しているばかりではなく、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の説示に照らしても、投票価値の平等の要請に明らかに反している。

(2) 本件選挙が違憲状態であれば直ちに無効というべきこと（主位的主張）

ア 裁判官は違憲状態の選挙を無効とすべき義務があること

裁判官は、憲法99条の規範（憲法尊重擁護義務）に拘束されるので、憲法98条1項の規範（憲法に反する国権行為は全てその効力が否定されるべきこと）に法的に縛られ、憲法81条、76条3項の各規範により、違憲状態の選挙と解される本件選挙を無効と判決しなければならない法的義務を負う。



イ 違憲状態で当選した議員の国会活動を止める必要があること

違憲状態選挙で当選した参議院議員（選挙区）は、国会活動を行う正統性がない。憲法は、違憲状態の選挙で当選した議員を含む国会が、有効に、憲法改正の国会発議を行うことを全く予定していない。本件選挙が無効とされなければ、違憲状態選挙で当選した国会活動の正統性のない人々を含む国会の憲法改正発議、国民投票により、憲法改正される深刻なリスクが生じる。最高裁は、法の支配の実現のために、違憲立法審査権を行使して、本件選挙につき違憲の判決を下し、日本が違憲状態の選挙で選出した議員の各院の3分の2以上の賛成により、緊急事態宣言条項付憲法を持つ国に変わることを止める憲法上の義務（憲法98条1項，81条，99条，76条3項）がある。

ウ 違憲無効の判決が出ても、社会の混乱等の何らかの不都合が生じることはないこと

実際、衆議院議員の任期満了前の解散の時に衆議院議員は零となるが、これまで、選挙期間中に、何一つ社会的混乱等の不都合が起きたことはない。また、参議院選挙区選挙について違憲無効の判決が言い渡されても、参議院は比例代表選出の議員（96人）によって構成されているから、憲法上の機能を全て果たし得る。さらに、選挙違憲無効の最高裁判決により、過去の法律が遡って無効となることはない。

国会がいわゆる緊急是正法（平成24年法律第95号）成立日から8か月2日でいわゆる平成25年選挙区割改正法を成立させた実績に照らせば、国会は、違憲無効・確定判決言渡し後、8か月2日以内に、人口比例選挙に基づく選挙区割改正法を成立させ得る。

(3) 違憲状態是正のための合理的期間が既に経過していること（予備的主張）

ア 平成24年大法廷判決から本件選挙までの期間が長いこと

本件選挙は、平成24年10月17日に言い渡された平成24年大
法廷判決から3年9か月24日経過後に実施されている。

平成24年大法廷判決は、①参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
し難いこと、②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がないことを示した。

平成26年大法廷判決の5名の裁判官の補足意見に照らしても、平
成24年大法廷判決の言渡日から本件選挙の前日までの期間を合理的
期間と解していると推察される。

イ 人口比例に基づく選挙区割りに要する期間が短いこと

人口比例に基づく選挙区割案とそのための改正法案を作成するた
めに要する期間は数か月であり、その法案を審議・可決するために必要
な期間は数日である。

すなわち、選挙区の改正は、衆議院議員選挙も参議院議員選挙も、
実務上の技術的な側面については、本質的な差異はないところ、衆議
院議員選挙区画定審議会設置法4条には、衆議院議員選挙区画定審議
会（以下「区画審」という。）による選挙区の改定案の作成及び内閣
総理大臣への勧告のための期間として、統計法5条2項本文の規定に
より10年ごとに行われる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年以内に行うものとされている。また、平成24
年法律第95号附則3条3項によれば、選挙区割りの改定案に係る区
画審の勧告は、同法の施行日から6か月以内に行われることが予定さ
れている。

ウ 国会議員に憲法上の立法の義務があること

国会議員は、選挙区割りの改正立法のための国会での活動において、
国家機関として、それが自己の身分の得失に関わり得る事項であって

も、一切、私益によることなく、公益のために、選挙区割りに関する立法裁量権を遅滞なく、合理的に行使するよう、要求されているから、国会議員が、当該立法裁量権の行使を当該私益のために遅滞させることは、憲法99条（憲法尊重擁護義務）に違反する行為である。

エ 合理的期間の徒過についての立証責任が国にあること

憲法98条1項の規定に鑑みれば、国は、本件選挙の投票日の時点で合理的期間の末日が未徒過であることの立証責任を負うべきところ、その立証はない。

オ したがって、本件選挙日（平成28年7月10日）の時点で、合理的期間は既に徒過している。

3 被告らの主張

(1) 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

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ができる他の政策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。

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、本件選挙当時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ものである。

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の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。

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、人口の集中する都市部ではなく、山間部などのいわゆる過疎地域を含む県に居住する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の技術的制約が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平等は、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達しているとはいえず、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うべきであるから、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えない。

- (2) 憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていても、直ちに、違憲となるものではないこと

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見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。

そして、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。

(3) 憲法上要求される合理的期間内には是正がされなかったとはいえないこと

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 認定事実

証拠（乙2, 3, 5ないし11〔枝番の記載は省略する。〕）及び弁論の全趣旨によれば、平成24年改正及び平成27年改正が行われた経緯等に関し、次の事実が認められる。

- (1) 平成22年選挙後、参議院議長の下で、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が設置され、平成22年12月から協議が行われ、参議院議長からは、全国を9ブロックに分ける案（定数の現状維持を前提とした全国を9ブロックの非拘束名簿式比例代表制及びその改定案である定数の現状維持ないし200人に削減を前提とした全国9ブロックの大選挙区制）が提示され、各会派からも様々な改革案が提示されるなどし、平成23年12月には、実務的な協議を行うために同検討会の下に選挙制度協議会が設置され、平成24年7

月12日には、同協議会座長から、較差5倍を下回る状態とするためにいわゆる4増4減を行い、改正案の附則に平成28年施行の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行う旨の規定を盛り込むという私案も提示されるなどしたものの、同私案に対する賛否は分かれ、上記協議会から協議の経過が報告された平成24年7月30日の検討会においても各会派の意見は一致しなかったが、上記の座長私案に沿った内容の公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出され、同法律案は、平成24年大法廷判決後の同年11月16日に成立し、同月26日に公布、施行された（平成24年改正）。

- (2) 平成25年6月、参議院の選挙制度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年中に選挙制度の見直しを内容とする改革の成案を得た上で、平成27年中の公職選挙法の改正を目指して検討を進める旨の工程表が示された。

参議院は、平成25年選挙後の平成25年9月12日、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会における合意を受け、参議院議員通常選挙の定数較差問題について抜本的見直しに取り組むため、選挙制度改革に関する検討会を設置し、実務的な協議を行うため、同検討会の下に選挙制度協議会を設置することとした。同協議会は、同月27日から平成26年11月21日まで合計29回にわたって、「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）」等の種々の選挙区設定方法等について協議を重ね、同年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上記検討会へ提出する報告書の取りまとめに入り、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を参議院議長に提出することを決定した。

上記報告書の提出を受け、上記検討会は、平成27年2月25日から同年5月29日まで、選挙制度改革について協議を重ねたが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、同検討会における協議に一区切りをつけ、今後、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、各会派内及び各会派間における検討が進められ、次第に、参議院選挙区選出議員の選挙区に合区を導入する、4県2合区を含む10増10減の改正案と20県10合区による12増12減の改正案の2案に集約されていった。平成22年10月実施の国勢調査による最大較差（人口）は、前者の改正案を前提とすれば2.974倍であり、後者の改正案を前提とすれば1.953倍であった。平成27年7月23日、上記の各改正案をそれぞれ内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案がそれぞれ参議院において発議され、同月28日、前者の改正案を内容とする法律が成立し、同年11月5日に施行された（平成27年改正）。

平成27年改正法の発議者は、第189回国会参議院本会議及び衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、平成27年改正法が合区を設けた理由について、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、最高裁判決を踏まえて較差是正を目指すという考え方に基づくものである、ないし平成28年の参議院議員通常選挙が翌年に迫っているという時間的な制約がある状況下において、会派間の合意が得られないことによって公職選挙法の改正ができないという不作為状態に陥ってしまってはならないという思いから、最高裁判決を踏まえ、現実的にとり得る案としたなどと説明し、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が、順に、鳥取県、島根県、高知県、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。さらに、附則7条について、「参議院の在り方を踏まえて」については、全会派を交えて、参議院の在り方についての検討を行うことが第一義であり、そのことが抜本的な見直しになるという趣旨の説明をし、「必ず結論を得るものとする」については、参議院として課題を先送りせず、最低限自分たちのことは自分たちで決めるという決意を示すものであるとの説明をした。

2 参議院議員定数配分規定の憲法適合性の判断基準について

(1) 選挙制度の仕組みの決定と投票価値の平等について

ア 憲法14条1項、15条3項、44条の定める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要求しているものと解される。

しかし、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、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べきものとし（憲法43条、47条）、どのような選挙の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、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のできる他の政策的目的ないし理由をもしんしゃくして、その裁

量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、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り、国会が具体的に定めたところは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（昭和58年大法院判決、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決参照）。

イ この点、原告らは、主権の存する日本国民（憲法1条）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とされ（憲法前文第1文）、両議院の議事は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決することとされている（憲法56条2項）ことに鑑みれば、憲法は、人口比例選挙の保障を要求している旨主張する。

しかし、憲法前文第1文は、憲法1条の定める国民主権の原理を前提に代表民主制ないし議会制民主主義を宣明したものにすぎず、また、憲法56条2項は、両議院の表決について規律するものであって、いずれも、衆議院議員及び参議院議員の選挙制度の仕組みの決定方法ないしその仕組みについて人口比例主義を基準とすべきことを定めるものと解することはできない。また、憲法43条1項も、両議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであるということの意味するものであって、両議院の議員の選挙の仕組みの決定について全国をいくつかの選挙区に分けて選挙を行う場合には常に各選挙区への議員定数の配分につき人口比例主義を唯一、絶対の基準

とすべきことまで要求するものとは解されない（昭和58年大法廷判決参照）。前記アのとおり、憲法は、43条及び47条において、国会両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、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ことになるような選挙制度の仕組みを決定することを要求しているものの、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と解される。他方で、前記アのとおり、憲法14条1項、15条3項、44条は、選挙権の平等の原則を国民の基本的権利として保障するとともに、選挙権の平等の原則の内容として、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から、具体的な選挙制度の仕組みの決定における国会の上記裁量権の行使も、憲法の投票価値の平等の要求の規律を受けるものであるが、憲法のこれらの規定からすれば、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のできる他の政策的目的ないし理由をもしんしゃくして、その裁量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができ、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と解されるのである。

以上のとおりであるから、原告らの上記主張を採用することはできない。

(2) 参議院議員定数配分規定と投票価値の平等

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。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（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。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にか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，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ということができることなどの事情に照らすと，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，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り，上記のような憲法の趣旨，参議院の役割等に照らすと，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。

そうであるとすれば，国会が具体的に定めた参議院議員定数配分規定の下において，選挙区間における投票価値に大きな較差が生じ，当該選挙当時，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，これを正当化すべき特別の理由も見いだせない場合には，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べきであり，当該不平等状態に至っているにもかかわらず，当該選挙までの期間内に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（平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決参照）。

原告らは、裁判官は、憲法99条の規範（憲法尊重擁護義務）に拘束されるので、憲法98条1項の規範（憲法に反する国権行為は全てその効力が否定されるべきこと）に法的に縛られ、憲法81条、76条3項の各規範により、違憲状態の選挙と解される選挙を無効と判決しなければならない法的義務を負う旨主張する。

しかし、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り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ところからすれば、国会において自ら制度の見直しを行うことが想定されているものと解される。すなわち、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すことにより、国会がこれを踏まえて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、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、違憲の問題が生ずる程度の著しい投票価値の不平等状態に至っているにもかかわらず、当該選挙までの期間内に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初めて、当該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されるのである（最高裁平成25年（行ツ）第209号、第210号、第211号同年11月20日大法廷判決・民集67巻8号1503頁、平成26年大法廷判決参照）。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

3 本件定数配分規定の合憲性について

(1) 平成27年改正前の参議院議員の選挙制度の仕組み及び参議院議員定

数配分規定の合憲性について

前記第2の1(4)のとおり、平成27年改正前の参議院議員の選挙制度の仕組みは、参議院議員について、全国選出議員ないし比例代表選出議員と地方選出議員ないし選挙区選出議員に分け、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り、この仕組みは昭和22年の参議院議員選挙法の制定当初から平成27年改正に至るまで維持されてきた。参議院議員選挙法及び公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて上記のような定めをした趣旨、目的については、参議院議員について衆議院議員とその選出方法を異ならせることによってその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、全国選出議員（比例代表選出議員）については、全国を1選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、地方選出議員（選挙区選出議員）については、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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、これ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であると解される（昭和58年大法廷判決参照）。そして、参議院議員選挙法制定当初の参議院議員定数配分規定は、総定数のうち最小限の2人を47の各選挙区に配分した上、残余を人口（昭和21年臨時統計人口）を基準とする各都道府県の大小に応じ、これに比例する形で2人ないし6人の偶数の定数を付加配分したものであり、最大較差（人口）は1対2.62であった。

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、上記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（平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決参照）。のみならず、平成21年

大法廷判決においても、上記のような選挙制度の仕組みは、相応の合理性を有し、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない旨の判示がされていた。

他方で、参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余の期間が経過する中で、この間の人口変動により、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は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。

このように最大較差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、前記第2の1(5)オ及びカのとおり、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、平成21年大法廷判決において、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との指摘とともに、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として、初めて参議院議員の選挙制度の構造的問題及び選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性が指摘されるに至った。そして、平成24年大法廷判決において、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえると、昭和58年大法廷判決が参議院議員の選挙制度において長期にわたる投票価値の大きな較差の継続を許容し得る根拠として挙げてい

た、選挙制度の仕組みや参議院に関する憲法の定め等は、数十年間にもわたり5倍前後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おり、殊に、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いて、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、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され、平成24年改正前の参議院議員定数配分規定の下で施行された平成22年選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は、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として、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上記の不平等状態を解消する必要があるとされた（前記第2の1(5)キ）。さらに、平成26年大法院判決においても、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いて、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いう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、前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

っているものといわなければならないとされ、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4選挙区で定数を4増4減した平成24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25年選挙当時に至るまで、上記参議院議員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というべきであるとされた（前記第2の1(5)ク）。

(2) 平成27年改正法の趣旨、目的について

前記1(2)によれば、平成27年改正は、参議院議員の選挙制度について、参議院議員の総定数を全国を1選挙区として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と複数の選挙区ごとに選出される選挙区選出議員とに分けるという従来の仕組みをそのまま維持し、かつ、選挙区選出議員について各選挙区の単位を従来どおり原則として都道府県に求めた上で、人口の少ない順に選出した4県（鳥取県、島根県、高知県及び徳島県）について、互いに隣接する県同士での組合せが可能であることから、上記の例外としてこれらの隣接する県同士を合わせて一つの選挙区の単位として定数2人を配分するとともに、その余の選挙区の一部においてその定数を増減することにより、選挙区間における投票価値の不均衡の是正を図ったものといえることができる。

また、前記1において認定した事実等によれば、国会（参議院）においては、平成21年大法廷判決において初めて参議院議員の選挙制度の構造的問題及び選挙制度の仕組み自体の見直しの必要性が指摘された後の平成22年

選挙後から、参議院議員の選挙制度の改革に関する検討が重ねられたが、参議院の在り方にもかかわる選挙制度の仕組みの抜本的な見直しの方向性について各会派の意見が集約されない状況が続いたことから、平成24年改正において都道府県を各選挙区の単位とする従前の仕組みを維持した上で一部の選挙区の定数の増減により当面の較差の拡大を抑える措置を講じる一方で、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旨の附則を定めて、平成24年大法院判決の趣旨に沿った方向での選挙制度の仕組み自体の見直しを自ら具体的に宣明し、平成25年選挙後から、参議院の検討機関において「2県合区制」、「ブロック選挙区制」等の種々の選挙区設定方法等について協議が重ねられたものの、各会派が一致する結論が得られなかったことから、その後、各会派内及び各会派間における検討が進められ、次第に合区を内容とする2案に集約され、最終的に平成27年改正法として成立したものである。この経緯及び平成27年改正法附則7条の定めからすれば、平成27年改正は、参議院の在り方をも含めた参議院議員の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しの方向性について、平成28年に行われる参議院議員の通常選挙までに意見の集約が得られる見通しが立たない状況の下において、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決を踏まえ、選挙区間における投票価値の不均衡の是正のために現実的にとり得る案として、隣接する都道府県の合区を内容とする選挙制度の見直しを図ったものということができる。

以上によれば、平成27年改正法の趣旨、目的は、参議院議員の総定数を全国を1選挙区として選出される議員と原則として都道府県を単位とする各選挙区ごとに選出される議員とに分け、後者の例外を互いに隣接する2県による合区を単位とする2選挙区にとどめることにより、選挙区間における投

票価値の不均衡の是正を図る一方で、昭和22年の参議院議員選挙法によって創設された参議院議員の選挙制度の仕組みの基本的部分を維持し、もって参議院における代表の実質的内容及び機能、性格の維持確保を図ったものといふことができる。

(3) 本件定数配分規定の合憲性の検討

以上認定説示したところによれば、国会は、平成27年改正前の都道府県を選挙区選出議員の各選挙区の単位とする参議院議員の選挙制度の下において、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決により、平成22年選挙当時及び平成25年選挙当時における各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ったとして、できるだけ速やかに都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する方式をしかるべき形で改めるなど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とされたことを受けて、参議院議員の選挙制度について、参議院議員の総定数を全国を1選挙区として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と複数の選挙区ごとに選出される選挙区選出議員とに分けるといふ従来の仕組みをそのまま維持し、かつ、選挙区選出議員について各選挙区の単位を従来どおり原則として都道府県に求めつつも、人口の少ない順に選出した4県（鳥取県、島根県、高知県及び徳島県）について、互いに隣接する県同士での組合せが可能であることから、上記の例外としてこれらの隣接する県同士を合わせて一つの選挙区の単位として定数2人を配分するとともに、その余の選挙区の一部においてその定数を増減することにより、選挙区間における投票価値の不均衡の是正を図ったものである。その結果、平成27年改正前の参議院議員定数配分規定の下において平成25年選挙当時生じていた最大較差1対4.77と比べて選挙区間の最大較差は大幅に縮小したが、なお、平成27年改正後の本件定数配分規定の下において、平成22年10月実施

の国勢調査結果による最大較差（人口）1対2.97、平成28年7月施行の本件選挙当時における最大較差3.077が残ることとなったものである。

上記のとおり、平成27年改正は、従前の参議院議員の選挙制度の仕組みを前提に、都道府県を各選挙区の単位としていた部分について、人口が少なく、かつ、互いに隣接する2県による合区を単位とする2選挙区を新たに設けて定数2人を配分したほかは、従前の選挙区をそのまま維持した上で、一部の選挙区についてその定数を増減したものであって、都道府県を各選挙区の単位とする従前の選挙制度に選挙区間における投票価値の不均衡の是正の観点から必要最小限度の修正を加えたものにすぎないといえることができる。そして、平成27年改正の結果なお残ることとなった上記のような較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、従前の参議院議員の選挙制度が創設された昭和22年当時においても最大較差（人口）1対2.62が生じていたことを考慮しても、国権の最高機関である国会を構成する参議院の議員を選挙する権利が国民の国政への参加の機会を保障する基本的な権利であることに由来する各選挙人の投票価値の平等の重要性に照らせば、なお看過し得ない程度に達しているといえるべきである（前記1(2)のとおり、平成27年改正法が成立するに至る過程においては、最大較差（人口）がより小さくなる（1対1.95）20県10合区による12増12減の改正案が提案されていたところである。）。

しかしながら、平成27年改正前の参議院議員の選挙制度のように、比例代表制によると否とを問わず、全国を1選挙区として選挙させ、特別の職能的知識経験を有する者の選出を容易にすることによって、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図るとともに、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得る地方団体を選挙区の単位とすることによって、当該地方団体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、もって、参議院の代表の実質的内容ないし機能に独特の要素

を持たせようとする立法政策は、それ自体、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の選挙制度の仕組みとして相応の合理性を有するものということができる。また、平成27年改正前の参議院議員の選挙制度において各選挙区の単位とされてきた都道府県が、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、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ことは、否定し難い。昭和22年の制度発足以来平成27年改正に至るまで60余年の長期にわたり、参議院議員について全国を1選挙区とする選挙と都道府県を各選挙区の単位とする選挙との組合せという選出方法による選挙制度が維持され、国民の間に定着してきたゆえんでもあるということができる（前記第2の1(5)オ及びカのとおり、平成18年大法廷判決及び平成21年大法廷判決においても、参議院議員の上記選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること、憲法46条が参議院議員については3年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相応の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない旨の判示がされていたところである。）。

他方で、従前の参議院議員の選挙制度の仕組みそのものないしその基本的部分を改めることは、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の新たな代表の仕組みを創設するという側面を有するものであるところ、その作業は、前記の憲法の趣旨、すなわち、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趣旨を踏まえて、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、これをその選挙制度に反映させるかという、参議院の在り方についての検討が不可避であるというべきであり、事柄の性質上複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要求するものである。急速に変化する社会情勢の下で、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ことをも併せ考えると、上記のような参議院の在り方についての検討を踏まえた参議院議員の選挙制度の仕組みそのもの見直しを行うことは、憲法の定める国の統治機構の根幹ひいては憲法秩序の下における議会制民主主義ないし代表民主制の根幹に深く関わる事柄といえるのであって、上記のとおり、従前の選挙制度の仕組みが長年にわたり維持され、国民の間に定着してきた経緯をも踏まえると、国会において相応の時間をかけて議論を尽くした上で幅広い意見の集約を図り合意を形成していく必要があるというべきであり、このことが憲法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ための具体的な選挙制度の決定を国会に委ねた趣旨にも沿うものといえることができる。

以上に加えて、平成21年大法院判決の言渡しによって従前の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国会が認識し得たのが平成21年9月30日であり、平成24年大法院判決の言渡しによって従前の選挙制度の下で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おり、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する従前の仕組み自体を見直す必要があることを国会が認識し得たのが平成24年10月17日であることにも鑑みると、前記のとおり、平成27年改正の結果なお残ることとなった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なお看過し得ない程度に達しているとしても、国会が、平成27年改正において、従前の参議院議員の選挙制度の仕組みを前提としつつ、選挙区間における投票価値の不均衡を

生じさせる大きな要因となっていた都道府県を各選挙区の単位として固定するとの立法政策を部分的にせよ改め、人口が少なく、かつ、互いに隣接する2県による合区を単位とする2選挙区を新たに設けて定数2人を配分し、その余の選挙区を維持した上で、一部の選挙区についてその定数を増減することにより、選挙区間における投票価値の不均衡の是正を図る一方で、附則7条を定めて、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してきたことをもって、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国会の裁量権の行使として不合理であるということとはできず、本件選挙当時において上記のような程度に達している投票価値の不均衡を正当化すべき特段の理由があるというべきである。

(4) 結論

上記(3)において検討したところによれば、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、いまだ違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にまで至っていたということとはできないから、本件選挙当時において本件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とはできない。

4 本件選挙の効力

前記3において認定説示したとおり、本件選挙時において本件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とはできないから、本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙が違憲無効ということとはできない。

第4 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから、これらを棄却することとして、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 西 川 知 一 郎

裁判官 下 馬 場 直 志

裁判官 秋 元 健 一

参議院選挙区別 人口、定数、較差

選挙区名	平成28年参 選挙当日有権者数	議員定数	議員1人当 たり人口	較差
北海道	4,613,374	6	768,896	2.339
青森県	1,140,629	2	570,315	1.735
岩手県	1,092,042	2	546,021	1.661
宮城県	1,947,737	2	973,869	2.963
秋田県	897,614	2	448,807	1.365
山形県	952,172	2	476,086	1.448
福島県	1,637,954	2	818,977	2.491
茨城県	2,457,957	4	614,489	1.869
栃木県	1,653,308	2	826,654	2.515
群馬県	1,650,035	2	825,018	2.510
埼玉県	6,069,018	6	1,011,503	3.077
千葉県	5,201,477	6	866,913	2.637
東京都	11,157,991	12	929,833	2.829
神奈川県	7,577,073	8	947,134	2.881
新潟県	1,959,714	2	979,857	2.981
富山県	904,805	2	452,403	1.376
石川県	960,487	2	480,244	1.461
福井県	657,443	2	328,722	1.000
山梨県	705,769	2	352,885	1.074
長野県	1,770,348	2	885,174	2.693
岐阜県	1,699,228	2	849,614	2.585
静岡県	3,111,085	4	777,771	2.366
愛知県	6,074,520	8	759,315	2.310
三重県	1,518,247	2	759,124	2.309
滋賀県	1,149,277	2	574,639	1.748
京都府	2,132,372	4	533,093	1.622
大阪府	7,292,841	8	911,605	2.773
兵庫県	4,631,741	6	771,957	2.348
奈良県	1,163,136	2	581,568	1.769
和歌山県	838,098	2	419,049	1.275
鳥取県・島根県	1,070,057	2	535,029	1.628
岡山県	1,599,520	2	799,760	2.433
広島県	2,363,368	4	590,842	1.797
山口県	1,191,751	2	595,876	1.813
徳島県・高知県	1,279,900	2	639,950	1.947
香川県	834,059	2	417,030	1.269
愛媛県	1,188,362	2	594,181	1.808
福岡県	4,224,093	6	704,016	2.142
佐賀県	693,811	2	346,906	1.055
長崎県	1,167,985	2	583,993	1.777
熊本県	1,500,518	2	750,259	2.282
大分県	989,619	2	494,810	1.505
宮崎県	936,443	2	468,222	1.424
鹿児島県	1,395,089	2	697,545	2.122
沖縄県	1,150,806	2	575,403	1.750
計	106,202,873	146	727,417	

最大較差 3.077
埼玉県 1,011,503
福井県 328,722