

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求の趣旨

令和元年7月21日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の北海道選挙区における選挙を無効とする。

第 2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、令和元年7月21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、北海道選挙区の選挙人である原告が、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、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。）について、人口比例に基づいて定数配分をしておらず、憲法56条2項、1条、前文1項1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に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北海道選挙区における選挙も無効であると主張して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並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 本件選挙

ア 本件選挙は、令和元年7月21日、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）による公職選挙法の改正（以下「平成30年改正」という。）後の定数配分規定に従って施行された。〔当事者間に争いが無い〕

イ 原告は、本件選挙における北海道選挙区の選挙人である。〔当事者間に

争いが無い]

ウ 本件選挙当日の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差は、選挙人数が最少である福井県選挙区を1とした場合、最多である宮城県選挙区は3.002(以下、概数で「3.00」と表記する。また、以下、較差に関する数値は、全て概数である。)であった。〔乙1の1〕

(2) 参議院の選挙制度の改正の経緯

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した。そして、選挙区ごとの議員定数については、憲法が参議院議員につき3年ごとにその半数を改選すると定めていることに応じて、各選挙区を通じその選出議員の半数が改選されることとなるように配慮し、定数を偶数として最小2人を配分する方針の下に、各選挙区の人口に比例する形で、2~8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議員定数配分規定をそのまま引き継いでおり、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、参議院議員の総定数が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。さらに、平成 30 年改正により、参議院議員の総定数が 248 人とされ、比例代表選出議員 100 人及び選挙区選出議員 148 人とされた。〔乙 2，乙 3，弁論の全趣旨〕

(3) 選挙区間の選挙人数の較差及び最高裁判所大法廷判決の推移

ア 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、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。）が 6.59 倍に達した後、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 7 年から平成 19 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 5 倍前後で推移した。〔乙 2～4，弁論の全趣旨〕

イ 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 卷 3 号 345 頁において、後記第 3 の 1 の基本的な判断枠組みを示した後、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 卷 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、上記の状態に至っていたとはいえない旨判示した（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え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）。もっとも，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るなど，選挙区間の最大較差が5倍前後で常態化する中で，較差の状況について投票価値の平等の観点から実質的にはより厳格な評価がされるようになっていた。〔乙2，弁論の全趣旨〕

ウ 平成22年7月11日，選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）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（以下「平成24年大法廷判決」という。）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、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く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は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なくなっており、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、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などとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大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あっ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を指摘した。〔甲5，乙4，弁論の全趣旨〕

エ 平成24年大法院判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法の一部を改正する法律案が成立し（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）、同月26日に施行された（以下、同法による改正後、平成27年法律第60号による改正前の定数配分規定を「平成24年定数配分規定」という。）。平成24年改正法の内容は、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、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の規定が置かれていた。

平成 25 年 7 月 21 日，平成 24 年定数配分規定の下での初めての通常選挙が施行された（以下「平成 25 年選挙」という。）。同選挙当時の選挙区間の最大較差は 4.77 倍であった。〔乙 2～4，弁論の全趣旨〕

オ 平成 25 年選挙につき，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 卷 9 号 1363 頁（以下「平成 26 年大法廷判決」という。）は，平成 24 年大法廷判決の判断に沿って，平成 24 年改正法による前記 4 増 4 減の措置は，都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の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り，現に選挙区間の最大較差については上記改正の前後を通じてなお 5 倍前後の水準が続いていたから，投票価値の不均衡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を解消するには足りないものであったといわざるを得ず，したがって，平成 24 年改正法による上記の措置を経た後も，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の不平等状態が解消される必要がある旨を指摘した。〔甲 7，弁論の全趣旨〕

カ 平成 27 年 7 月 28 日，公職選挙法の一部を改正する法律案が成立し（平成 27 年法律第 60 号。以下「平成 27 年改正法」という。），同年 11 月 5 日に施行された（以下，同法による改正後の定数配分規定を「平成 27 年定数配分規定」という。）。平成 27 年改正法は，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て定数 2 人の選挙区とするとともに，3 選挙区の定数を 2 人ずつ

減員し，5選挙区の定数を2人ずつ増員することなどを内容としており，その附則7条には，平成31年(令和元年)に行わ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との規定が置かれていた。

平成28年7月10日，平成27年定数配分規定の下での初めての通常選挙が施行された(以下「平成28年選挙」という。)。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であった。〔乙4，5の1，弁論の全趣旨〕

キ 平成28年選挙につき，最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日付け大法廷判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法廷判決」という。)は，平成27年改正法について，従前の改正と異なり参議院の創設以来初めて合区を行ったことにより，平成25年選挙当時まで数十年間にわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差が，平成28年選挙当時には3.08倍にまで縮小するに至っていること，また，その附則において，次回の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必ず結論を得る旨を定めていることなどの事情を総合すれば，平成28年選挙当時，選挙区間の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とはいえない旨判示した。〔甲9〕

ク 平成29年2月，参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため，各党派代表による参議院改革協議会が設置され，さらに，同年4月，同協議会の下に，参議院選挙制度改革について集中的に調査検討を進めるために，各党派代表による「選挙制度に関する専門委員会」が設置された。同専門委員会では，同年5月～平成30年4月にかけて参議院の選挙制度に関する協議が行われ，特に選挙制度の枠組みについては，ブロック選挙区制や奇数配当の可否，連記制の導入等が議論された。同専門委員会は，

同年5月7日、意見を取りまとめた報告書を同協議会に提出した。

同協議会において、自由民主党から、参議院選挙区選出議員の定数を2人増加して148人とした上で、二人を埼玉県に配分してその改選定数を4人とし、選挙区間の人口に基づく最大較差を2.985倍とするとともに、参議院比例代表選出議員の定数を4人増加して100人とし、比例代表選挙において、名簿にあらかじめ順位を付する拘束式の特定枠を設けることができる制度を導入することなどを内容とする制度の提案が提示され、同年6月8日、同協議会において、同提案を参議院議長に報告することが了承された。

その後、同提案と同内容の自由民主党・こころ及び無所属クラブによる法律案（以下「自民党案」という。）のほか、全国を11の区域に分けて大選挙区制を採用する公明党案など7党派から5法律案が発議され、いずれも「参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」に付託され、同年7月6日以降、質疑が行われ、同月11日、同特別委員会において、自民党案が多数をもって可決すべきものと決定された。その際、自由民主党及び公明党から、「今後の参議院選挙制度改革については、憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」の実現に努めること等を内容とする附帯決議が提案され、同附帯決議も多数をもって可決された。

平成30年7月18日、自民党案に係る平成30年改正法が成立し、同年10月25日に施行された。平成30年改正の結果、平成27年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1対2.985となった。〔乙6～16（枝番があるものは枝番も含む。）, 弁論の全趣旨〕

(4) 平成28年選挙における鳥取・島根選挙区、徳島・高知選挙区の動向及び合区解消を求める決議等

ア 平成28年選挙において、初めて合区となった鳥取・島根選挙区でそれ

ぞれ地元の候補を支持する有権者の投票傾向が表れた。

イ 鳥取・島根選挙区，徳島・高知選挙区において，島根県を除く3県では過去最低の投票率を記録した。

ウ 4県のうち，地元の候補がいなかった高知県では，無効票が，平成25年選挙と比べ，5割近く増え，約1万8000票となった。〔ア～ウにつき，乙18の8〕

エ 上記ア～ウを踏まえ，平成28年選挙後，平成30年改正までの間，全国市長会，全国知事会，全国市議会議長会，全国町村長大会及び町村議会議長全国大会は，合区の解消を求める決議をした。〔乙23の1～3，乙24の3，乙25の3・4，乙26の2・3〕

3 争点

本件定数配分規定の合憲性

4 原告の主張

(1) 憲法56条2項，1条，前文1項1文冒頭は，人口比例選挙を要求している。すなわち，憲法は，主権を有する国民が，人口比例選挙で選出された国会議員を通じて，出席議員の過半数で両議院の議事を決定するという方法で，主権を行使することを定めている。非人口比例選挙の場合には，国民の半数未満から選出されたにすぎない国会議員が主権を行使し得ることになり，国民が主権を有するとの憲法の規範に反することになる。

本件選挙における1票の投票価値の最大較差は，平成30年9月時点で1対2.984倍であり，本件選挙は人口比例選挙ではない。

したがって，本件選挙は，憲法56条2項，1条，前文1項1文冒頭に違反し無効である。

(2) 人口比例選挙における選挙区割りには，技術的観点からみて，合理的に実施可能な限度で行えば足りる。そして，その選挙区割りによる投票価値の平等からの乖離が合理的であることの立証責任は被告にあるが，被告はその立証

ができていない。また、選挙区を都道府県単位とすることは憲法上の要請ではないから、都道府県単位の選挙区割りをすることは合理性を欠いている。

- (3) 平成29年大法廷判決は、平成27年改正法が附則7条において投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意を示していることを理由に、平成28年選挙が違憲状態にないと判断している。しかし、その後成立した平成30年改正法は、選挙制度の抜本の見直しをしておらず、投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が欠如している。

したがって、平成29年大法廷判決の判断基準に従えば、本件選挙は違憲状態である。

- (4) 昭和22年～平成17年の間に、衆議院の多数意見と参議院の多数意見が異なったことが15回あるが、そのいずれについても、参議院の多数意見に従った法案の修正等がされている。このように、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から、参議院の通常選挙の投票価値の較差が衆議院の小選挙区選挙の投票価値の較差に劣後する場合には、憲法の投票価値の平等の要求に反し違憲である。

そして、本件選挙における投票価値の最大較差は、平成29年の衆議院の小選挙区選挙の投票価値の最大較差に劣後しているから、違憲である。

- (5) 定数配分規定が違憲状態であると判断された場合には、憲法98条1項により当該選挙を無効とすべきである。較差是正のための合理的期間が未経過であることを理由に違憲状態の選挙を合憲とすることは、憲法98条1項に違反する。

また、通常選挙を無効としても、参議院の定足数は満たされており、社会的混乱が生じることはないから、違憲状態の選挙については、事情判決ではなく、選挙無効判決をすべきである。

5 被告の主張

(1) 原告の主張(1)～(5)は、いずれも争う。

憲法56条2項，1条，前文1項1文が人口比例選挙を要求しているとの原告の主張は、独自の見解にすぎない。

(2) 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である。

憲法が二院制を採用した趣旨、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、定数配分規定が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。

(3) 平成27年改正により投票価値の不平等は解消され、平成29年大法院判決も平成28年選挙について、違憲状態にあるとはいえないと判示した。その後、平成30年改正により、最大較差は平成28年選挙当時よりもさらに縮小している。

都道府県を構成する住民の意見を集約的に国政に反映させることができるような定数配分規定を定めることは、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になる。

また、立法府においては、都道府県等の意見を踏まえて、選挙制度の仕組みを定めることも求められる。平成27年改正後、平成30年改正直前に至るまで、都道府県等から合区導入の弊害を指摘し、合区解消を求める意見が提出されていた。

立法府では、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会の附

帯決議として、平成30年改正後も選挙制度改革に向けた検討を継続する決意を表明しており、過去にあった大きな較差を生じさせない配慮をしている。

以上のほか、参議院議員については、半数が改選されるため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、投票価値の不均衡が違憲状態であったとはいえない。

(4) 平成29年大法廷判決は、平成28年選挙について、違憲状態にないと判断した。本件選挙は、平成29年大法廷判決、更に平成30年改正後初めての通常選挙であり、最大較差も平成28年選挙当時から縮小していたことなどを踏まえると、国会において、本件選挙までの間に投票価値の不均衡が違憲状態に至っていたことを認識し得たとはいえない。

したがって、仮に本件選挙当時、投票価値の不均衡が違憲状態であったとしても、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ものとはいえない。

第3 当裁判所の判断

1 定数配分規定の合憲性の判断枠組み

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である。それゆえ、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有する限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。

憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設け

ている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにあると解される。参議院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。昭和22年の参議院議員選挙法及び昭和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（平成29年大法廷判決参照）。

この点について、原告は、憲法56条2項、1条、前文1項1文が人口比例選挙を保障している旨主張する。しかし、憲法が要求している投票価値の平等は、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つて、投票価値の平等のみが選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準になるとまでは解されない。したがつて、この点に関する原告の主張は認められない。

また、原告は、定数配分規定が違憲状態であると判断された場合には、直ちに当該選挙を無効とすべきであり、較差是正のための合理的期間が未経過であることを理由に当該選挙を合憲とすることはできない旨主張する。しかし、三権分立制度の下では、裁判所は、選挙について違憲状態であると判断したとしても、それに代わる選挙制度を定めることはできず、憲法適合性に関する一定の判断を示すことができるにとどまる。裁判所が指摘した違憲状態の是正は国

会の立法によらざるを得ず，その是正の方法について国会は広範な裁量を有している。そのため，国会による違憲状態の是正には一定の期間を要することになっても，それは，憲法が三権分立制度を定めている以上，やむを得ない。したがって，この点に関する原告の主張は認められない。

2 本件定数配分規定の合憲性

前記1の判断枠組みに従って，本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性を検討する。

(1) 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

ア 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。そして，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解すべきである（平成29年大法廷判決参照）。

イ そこで，本件定数配分規定の合憲性を検討するに当たって，まず，選挙制度の構築について国会が有する裁量の具体的な内容を検討する。

憲法が国会の構成について二院制を採用し，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に鑑みれば，二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ，参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採

用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得ると考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の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する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない（平成29年大法廷判決参照）。

なお、この点について、原告は、昭和22年～平成17年の間に、衆議院の多数意見と参議院の多数意見が異なったことが15回あり、そのいずれについても、参議院の多数意見に従った法案の修正等がされていることを踏まえると、参議院の通常選挙の投票価値の較差が衆議院の小選挙区選挙の投票価値の較差に劣後する場合には、直ちに違憲である旨主張し、本件選挙における投票価値の最大較差（前記前提事実(1)ウ）が、平成29年の衆議院の小選挙区選挙の投票価値の最大較差（1.979〔最高裁判所平成30年（行ツ）第153号平成30年12月19日大法廷判決・民集72巻6号1240頁〕）よりも大きいことがうかがわれる。しかし、参議院と衆議院とでは、その権限や選挙制度等が異なっているから、選挙制度を構築する際に国会が正当に考慮することのできる要素も当然に異なる。そうすると、単に参議院の通常選挙の投票価値の較差が衆議院の小選挙区選挙の投票価値の較差に劣後していることのみをもって直ちに違憲であるということとはできず、衆議院の小選挙区選挙の投票価値の較差に劣後していたとしても、他の政策的目的ないし理由を考慮した結果、なお、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えない場合もあり得る。したがって、この点に関する原告の主張は認

められない。

ウ もっとも、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されないとしても、次のような参議院の役割等を考慮すべきである。すなわち、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いる。このような選挙制度の変遷とともに、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ができる。これに加えて、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にも照らすと、参議院についても、二院制を定めてい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。このような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機関としての責務を負っていることは明らかであるから、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出し難い（平成26年大法廷判決，平成29年大法廷判決参照）。

エ 以上を踏まえて、本件選挙について、投票価値の不均衡が著しい不平等状態に至っているかを検討する。

前記前提事実(3)アのとおり、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は2.62倍であったが、その後、人口の変動により、都道府県間の人口較差が著しく拡大したことに伴って、長年

にわたって選挙区間の最大較差が拡大した状態が継続していた。しかし、都道府県を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、参議院が国政において果たしている役割に照らすと、前記ウのとおり、参議院の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等が後退してよいと解すべき理由は見出し難い。確かに、一定の地域の住民の意思を集約的に国政に反映させるために、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することは否定すべきでないが、このような要素は、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、考慮することが許されるべきと解される。

そして、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍に達している。本件選挙において、このような較差が生じた主な原因は、平成27年改正により合区の対象とされた選挙区を除いて都道府県を各選挙区の単位とする仕組みが原則とされていることにあるといえる。しかし、投票価値の平等の要請が憲法上の要請であるのに対して、都道府県を通常選挙の選挙区の単位とすべきことは憲法上の要請ではないことからすると、平成24年大法院判決及び平成26年大法院判決が説示するとおり、都道府県を選挙区の単位とする仕組み自体の見直しが必要であるというべきであり、本件選挙の時点において、そのような仕組み自体の見直しがされているとは評価できず、3.00倍に達している最大較差を正当化すべき政策的目的ないし理由は認められない。

以上を考慮すると、本件選挙当時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ると認められる。

オ この点について、被告は、本件選挙の前回選挙である平成28年選挙について、平成29年大法院判決が違憲状態にあるとはいえないと判示していること、本件選挙当時の最大較差は平成30年改正により平成28年選挙当時よりも更に縮小していることを指摘し、本件選挙当時、投票価値の不均衡が

違憲状態であったとはいえない旨主張する。

この点について，平成29年大法廷判決は，平成27年改正により長年にわたって継続してきた投票価値の不均衡が是正されたことのほか，平成27年改正法が，その附則において，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必ず結論を得る旨を定めていること等の事情を総合して，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判示した。平成29年大法廷判決が，定数配分規定を合憲と判断した理由のうち，平成27年改正法の附則において，選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得る旨が定められていた点についてみると，平成27年改正法施行後になされた選挙制度の見直しは，前記前提事実(3)クの平成30年改正にとどまっている。平成30年改正は，選挙区間の較差是正を目指したものであるものの，抜本の見直しと評価できるものとはいえず，本件選挙の時点において，今後，投票価値の較差が縮小に向かうと期待できる客観的状況があるとはいえない。そうすると，平成29年大法廷判決が3.08倍の最大較差について合憲と判示し，その後，較差が縮小しているとしても，それをもって本件選挙当時の最大較差を正当化できるものではない。

また，被告は，立法府においては，都道府県等の意見を踏まえて，選挙制度の仕組みを定めることも求められると主張し，平成27年改正後，平成30年改正直前に至るまで，都道府県等から合区導入の弊害を指摘し，合区解消を求める意見が提出されていたと指摘する。

この点，平成28年選挙において，合区となった選挙区において，合区に伴う副作用とも解釈し得る現象があり，全国市長会や全国知事会等の団体が合区解消を求める決議をしたことが認められる（前記前提事実(4)）。

しかし，これらの事実は，投票価値の不均衡解消の困難性を示す事実として，後記(2)において考慮し得る事項であるとしても，投票価値の最大較差を正当化し得る事情あるいは今後，投票価値の較差が縮小に向かうと期待でき

る客観的状況に当たるとはいえない。

したがって、これらの点に関する被告の主張は認められない。

(2) 違憲状態が本件選挙までの期間内に是正され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

ア 定数配分規定の違憲状態が本件選挙までの期間内に是正され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を検討するに当たっては、憲法の規定する三権分立制度の下における司法権と立法権の關係に照らすと、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ものと解される（平成26年大法廷判決）。

イ 以上を踏まえて、本件選挙について検討する。

通常選挙における投票価値の不均衡については、平成29年大法廷判決において、平成27年改正法の附則において、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必ず結論を得る旨を定めていること等の事情を総合して、定数配分規定が憲法に違反するに至っているとはいえない旨が判断されている。そうすると、国会は、平成29年大法廷判決が言い渡された平成29年9月27日の時点において、定数配分規定は合憲ではあるものの、本件選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて結論を得る必要があることを認識し得た。

そして、選挙制度の抜本的な見直しを図るためには、これまで長年にわたって都道府県を単位とする選挙区が設定されていたものを変更する必要がある。このような選挙制度の見直しを実現するに当たっては、都道府県を単位とする選挙制度の見直しに対する反対意見も多いこと、都道府県を単位とする選挙制度が憲法上の要請ではないとしても、各都道府県の住民の意思を集

約的に国政に反映させる必要性は大きいというべきであり，都道府県を単位とする選挙区を採らない場合に，これに代わる選挙制度を構築することは容易ではなく，拙速な見直しがされた場合には民主主義の実現に弊害が生じ得ることを考慮すると，選挙制度の見直しのための手続や作業には相応の時間を要するといえる。

実際，前記(1)オにおいても説示したとおり，平成28年選挙において，合区となった選挙区において，合区に伴う副作用とも解釈し得る現象があり，全国市長会や全国知事会等の団体が合区解消を求める決議をしたことが認められる(前記認定事実(4))。これらの事実は，選挙制度の見直しのための手続や作業には相応の時間を要することを具体的にうかがわせることができる。

また，国会は，平成29年大法廷判決の言渡し後も，選挙制度の見直しについて議論を続け，抜本的な見直しとまでは評価できないものの，平成30年改正法を成立させ，選挙区間の較差を是正するとともに，平成30年改正法の審議の過程において，参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において，今後の参議院選挙制度改革については，憲法の趣旨にのっとり，参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うことの実現に努めること等を内容とする附帯決議が可決されており，国会は，引き続き選挙制度の見直しの必要性があることを認識していると認められる。

以上によれば，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の下で施行されたものではあるが，投票価値の不均衡について合憲状態であると判断された平成29年大法廷判決から約1年10か月の間に，不十分ではあるが平成30年改正による選挙制度の見直しがなされていること，都道府県単位の選挙区に代わる選挙制度の構築は容易ではないことを考慮すると，国会における是正の実現に向けた取組が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うこととはできず，本件選挙までの間に

抜本的な選挙制度の見直しがな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。そして、この判断は、本件選挙における投票価値の最大較差（前記前提事実(1)ウ）が、平成29年の衆議院の小選挙区選挙の投票価値の最大較差に劣後することを加味して考慮しても、左右されない。

3 まとめ

以上によれば、本件選挙の時点において、本件定数配分規定の下での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おり、違憲状態であったと認められるが、違憲状態が本件選挙までの期間内に是正されなかったことが国会の裁量権の限界を超えているとはいえず、本件定数配分規定が憲法に違反するとは認められない。

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の北海道選挙区における選挙は無効ではない。

第4 結論

よって、原告の請求は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第3民事部

裁判長裁判官 富 田 一 彦

裁判官 目 代 真 理

裁判官 宮 崎 純 一 郎