

平成28年11月8日判決言渡 名古屋高等裁判所

平成28年（行ケ）第1号 選挙無効請求事件

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

1 原告Aの請求

平成28年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の愛知県選挙区における選挙を無効とする。

2 原告Bの請求

平成28年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の岐阜県選挙区における選挙を無効とする。

3 原告Cの請求

平成28年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の三重県選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

平成28年7月10日、公職選挙法に基づき参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）が施行されたが、本件選挙の前提となる公職選挙法14条1項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の定数配分規定が、人口比例に基づいた定数配分となっておらず、憲法が規定する「正当(な)選挙」に基づく代議制及び選挙権の平等の保障に反し無効であるとして、愛知県選挙区の選挙人である原告Aが、本件選挙のうち愛知県選挙区における選挙の無効を、岐阜県選挙区の選挙人である原告Bが、本件選挙のうち岐阜県選挙区における選挙の無効を、三重県選挙区の選挙人である原告Cが、本件選挙のうち三重県選挙区における選挙の無効を、それぞれ求め

た。

1 前提事実

- (1) 原告Aは、本件選挙の愛知県選挙区の選挙人であり、原告Bは、本件選挙の岐阜県選挙区の選挙人であり、原告Cは、本件選挙の三重県選挙区の選挙人である。

本件選挙は、平成27年8月5日法律第60号による改正（以下「平成27年改正」という。）後の公職選挙法14条1項、別表第三の選挙区及び議員定数の定め（以下「本件定数配分規定」という。）に従って施行された。本件選挙施行日当時の選挙制度によれば、参議院議員の定数は242人で、そのうち146人が選挙区選出議員、96人が比例代表選出議員とされ（公職選挙法4条2項）、選挙区選出議員について、従前の都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の一部を見直し、2つの県を合わせた選挙区を創設（以下「合区」という。）した（鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県。別表第三）。

- (2) 総務省作成の平成27年12月28日付け「同年9月2日現在選挙人名簿及び在外選挙人名簿登録者数」によれば、議員1人当たりの登録有権者（在外選挙人名簿登録者含む）は、最少の福井県選挙区が32万2224人で、最多の埼玉県選挙区が98万8965人であり、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3.069である。

また、同様に、議員1人当たりの有権者数が最小の福井県選挙区と原告らが選挙人となっている各選挙区を比較すると、福井県選挙区と愛知県選挙区（議員1人当たりの有権者数74万0959人）との較差は1対2.300、岐阜県選挙区（議員1人当たりの有権者数83万3305人）との較差は1対2.586、三重県選挙区（議員1人当たりの有権者数74万4698人）との較差は1対2.311である。福井県選

挙区の有権者の選挙権の価値を1票とすると、愛知県選挙区の有権者の選挙権の価値は0.43票、岐阜県選挙区の有権者の選挙権の価値は0.39票、三重県選挙区の有権者の選挙権の価値は0.43票となる。

なお、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最大較差は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最も少ない福井県選挙区を1とした場合、最大の埼玉県選挙区は3.077であり、原告Aの属する愛知県選挙区は2.31、原告Bの属する岐阜県選挙区は2.59、原告Cの属する三重県選挙区は2.31であった（乙1）。

2 原告らの主張

- (1)ア 憲法56条2項は、「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し」と定め、憲法1条は「主権の存する日本国民」と定め、憲法前文第1文は「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し」と定めるとともに「ここに主権が国民に存することを宣言し」と定めている。すなわち、憲法は、主権者（国民）が国会議員を通じて「多数決」で両院の議事を決すると定めているから、民意を反映する選挙制度とは、主権者の多数が、国会議員の多数を選出し、主権者の多数が、（主権者の多数が選出した）国会議員の多数を通じて、両院の議事を多数決で決することを保障する選挙制度である。

ところが、非「人口比例選挙」では、必ず少数の主権者が多数の国会議員を選び、その国会議員が多数決で国政を決することになるから、国民主権国家ではなく、国会議員主権国家となる。これに対し、「人口比例選挙」では、必ず、多数の主権者が、多数の国会議員を選出し、その国会議員が国会での多数決により国政を決めることになるから、国民主権国家となる。

このように、憲法は、「人口比例選挙」すなわち「投票価値の平等」を基準とする選挙制度を予定しているところ、本件定数配分規定は、最大較差（議員1人当たりの登録有権者（在外選挙人名簿登録者含む）が最少の福井県選挙区と最多の埼玉県選挙区）が1対3.069（本件選挙当日の時点では1対3.077）となっているから、憲法56条2項、同1条、同前文第1文前段に違反し、本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙は非「人口比例選挙」として憲法に違反する。

イ 最高裁判所平成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、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、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はない、と判示し、最高裁判所平成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。）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と判示している。また、最高裁判所平成22年(行ツ)第207号同23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755頁は、選挙制度によって選出される議員は、いずれの地域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、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（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と判示している。

本件選挙は、2つの合区を除いて、都道府県を選挙区の単位として行われ、かつ、選挙区間における最大較差は、福井県選挙区と埼玉県選挙区の1対3.069であり、これを福井県選挙区を1票とする投票価値に換算すると、埼玉県選挙区の1票の価値は0.33票にすぎない。

したがって、本件選挙は、上記の各大法廷判決に照らしても、憲法の投票価値の平等の要求に明らかに反している。

- (2)ア 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。」と定めている。この規定は、規範（守るべきルール）であり、選挙は同条1項の定める「国務に関するその他の行為」に当たるから、違憲状態でなされた選挙は「その効力を有しない」、すなわち、無効となる。

したがって、憲法56条2項、同1条、同前文第1文前段に違反する本件定数配分規定に基づいて施行された本件選挙は、憲法98条1項後段により無効である。

- イ 平成26年大法廷判決は、「選挙は違憲状態。しかし、選挙は合憲。」と判示しているが、これは、憲法98条1項が規範（守るべきルール）であることを否定するものである。

また、憲法は、違憲状態の選挙で当選した議員が国会活動を行うことを全く予定していないところ、平成26年大法廷判決は、平成25年7月21日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。）が違憲状態であるとの判決を言い渡しているから、少なくとも、国会は、違憲状態の選挙で当選し

た参議院議員を含んでいることになる。平成26年大法廷判決では、このような国会活動の正統性のない議員が、当選日から任期満了日までの間、国会活動を行うことを容認することになる。

ウ 選挙について違憲無効の判決がなされると、社会の混乱等の不都合が生じるとする見解があるが、参議院選挙区選挙について違憲無効との判決が言い渡されても、参議院は、比例代表選出の議員によって構成されているから、憲法の機能を100%果たし得るのであり、何ら社会の混乱等の不都合は生じない。

3 被告らの主張

(1)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。

そして、憲法が二院制を採用した趣旨及び定数の偶数配分という参議院議員の選挙制度における技術的制約等に照らすと、国会の定めた定数配分規定が憲法14条1項等の規定に違反して違憲と評価されるのは、参議院の独自性その他の政策的目的ないし理由を考慮しても、投票価値の平等の見地からみて違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じており、かつ、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限られるものと解すべきである。

イ 平成27年改正は、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度が果たしてきた役割の重要性等を踏まえつつ、憲法が求める投票価値の平等の要請に応えるため、一部の選挙区を合区する一方で、参議院の選挙区選出議員について、都道府県を構成する住民の意

思を集約的に反映させるという意義ないし機能を原則として維持し、もってその代表の実質的内容ないし機能に衆議院議員と異なる独特の要素を持たせようとしたものと解される。そして、平成27年改正の結果、平成25年選挙の当日時点で1対4.77であった最大較差は、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3.077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、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。人口比例原則を厳格に貫いた選挙制度を採用

した場合、過疎化が進む地方に居住する国民の意見はますます反映されにくいものとなり、その結果、地方の過疎化に拍車がかかるという悪循環が繰り返されるということになりかねない。

ウ 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)ア 憲法秩序の下における司法権と立法権との関係に照らすと、当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っている旨の司法の判断がされれば、国会はこれを受けて是正を行う責務を負うものであるところ、当該選挙までの期間内にその是正をしなかったことが国会の裁量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 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、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を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1対3.077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はいえない。

4 原告らの反論

(1) 被告らの主張(1)に対する反論

被告らは、平成27年改正が参議院の選挙区選出議員について地域代表的性格を原則として維持し、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ことは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものであると主張する。

しかし、平成26年大法廷判決も判示するように、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、憲法56条2項、同1条、同前文第1文前段は、衆議院（小選挙区）、参議院（選挙区）のいずれについても、人口比例選挙を要求している。また、平成26年12月14日に施行された衆議院議員選挙（小選挙区）では、1票の投票価値の最大較差は、1対2.129であるから（甲4）、本件選挙の投票価値の最大較差（1対3.077）がこれよりも後退してよいとする理由はない。

したがって、上記被告らの主張は、平成26年大法廷判決の判示に反するものである。

(2) 被告らの主張(2)に対する反論

ア 被告らは、司法権と立法権との関係から、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と主張し、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決においても、同旨

の判示がなされている。

しかし、憲法98条1項は、「この憲法は、国の最高法規であつて、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。」と定めている。この規定は、規範（守るべきルール）であり、選挙は憲法98条1項の定める「国務に関するその他の行為」に当たるから、違憲状態でなされた選挙は「その効力を有しない」、すなわち無効としなければならない、被告らの上記主張は、憲法98条1項に違反するものである。

イ 仮に、被告らの主張を採用するとしても、平成22年7月11日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。）の選挙区割りが違憲状態にあると判示した平成24年大法廷判決は、同年10月17日に言い渡され、これにより、国会は、平成22年選挙の選挙区割りが違憲状態にあることを認識した。そして、この時から本件選挙が施行される前日の平成28年7月9日まで、約3年9か月間が経過しているから、国会における是正の実現に向けた取組が裁量権の行使の在り方として相当なものであったとはいえず、本件選挙は、憲法の規定に違反している。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前提事実に加え、証拠（甲1、乙1ないし10、11の1ないし3、乙13の1ないし11、乙15）、公知の事実及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認めることができる。

- (1) 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員250名を全国選出議員100人と地方選出議員150名とに区分し、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、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、各選挙区ごとの議員定数については、半数改選という憲法上の要請（46条）を踏まえ、定数を偶数とし、その最小限を2人とする方針の下、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定数配分規定は、上記の選挙制度の仕組みをそのまま引き継ぎ、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（昭和46年法律第130号）。昭和57年法律第81号により公職選挙法が改正されて、拘束名簿式比例代表制が導入されたが、比例代表選出議員は、全都道府県を通じて選出され、各選挙人の投票価値に差異がない点において、従来の全国区選出議員と同様であり、また、選挙区選出議員も従来の地方区選出議員の名称が変更されただけで、実質的な差異はなかった。

- (2) 昭和22年の参議院議員選挙法制定当時、最大較差は1対2.62であったが、その後、次第に較差が拡大し、昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙の時点では、最大較差が1対5.26となり、平成4年7月26日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。）の時点では、最大較差が1対6.59にまで拡大していた。そこで、平成6年法律第47号により公職選挙法の議員定数配分規定を改正し、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、選挙区について議員定数を8増8減とする改正を行い（以下「平成6年改正」という。）、これにより最大較差は1対4.81となった。この平成6年改正に基づき、平成7年7月23日に参議院議員通常選挙が施行されたが、選挙当日時点での最大較差は1対4.97であった。

その後、平成12年法律第118号により公職選挙法が改正され、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人となった。定数削減に当たっては、改正前の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（以下「平成12年改正」という。）。平成12年改正により、最大較差は1対4.92となり、平成12年改正に基づいて、平成13年7月29日に参議院議員通常選挙が施行されたが、選挙当日時点での最大較差は1対5.06であった。

(3) 平成4年選挙について、最高裁判所平成6年(行ツ)第59号同8年9月11日大法廷判決・民集50巻8号2283頁（以下「平成8年大法廷判決」という。）は、最大1対6.59にまで拡大していた較差が示す投票価値の不平等は、投票価値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、平成4年選挙当時、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ものと評価せざるを得ないと述べた上で、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差が到底是認することができないと認められる程度に達した時から平成4年選挙までの間に国会が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り、平成4年選挙当時において、定数配分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と判示した。この平成8年大法廷判決には、裁判官7名の少数意見（意見及び反対意見）が付されていた。

(4) 平成16年7月11日、平成12年改正に基づいて参議院議員通常選挙（以下「平成16年選挙」という。）が施行されたが、選挙当日時点

での最大較差は1対5.13であった。

平成16年選挙について、最高裁判所平成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頁は、平成16年選挙までの間に定数配分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、したがって、平成16年選挙当時において、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と判示し、その上で、投票価値の平等の重要性を考慮すると、選挙区間における選挙人の投票価値の不平等の是正については、国会において不断の努力をすることが望まれ、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旨を付言した。

(5) 平成18年6月1日、公職選挙法の一部を改正する法律(平成18年法律第52号)が成立し、4選挙区でその定数を4増4減とする議員定数配分規定の改正が行われ(以下「平成18年改正」という。)、これにより、最大較差は1対4.84となった。平成19年7月29日、平成18年改正に基づく参議院議員通常選挙が施行されたが(以下「平成19年選挙」という。)、選挙当日時点での最大較差は1対4.86であった。

平成19年選挙について、最高裁判所平成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、結論において、平成19年選挙までの間に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、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と述べながら(裁判官5名の反対意見がある。)、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ず、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ことは否定できない旨を付言した。

(6) 平成22年7月11日、平成18年改正に基づいて平成22年選挙が施行されたが、選挙当日時点での最大較差は1対5.00であった。

平成24年大法廷判決は、平成18年改正後、投票価値の不平等の存する状態の解消に向けた法改正が行われることがないまま施行された平成22年選挙について、上記の較差が示す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と判示した。同判決は、最高裁判所が平成21年大法廷判決において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が平成22年選挙の約9か月前のことであったことなどを考慮すると、本件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判示した上で、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、都道府県を選挙区の単位とする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ような上記の不平等状態を解消する必要がある旨を付言した。

参議院は、平成22年選挙の後、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」を設置し，平成25年7月に施行される参議院議員通常選挙に向けて選挙制度の見直しを行うための協議を重ねたが，各会派の意見の対立が大きく，各会派の合意に基づく成案を得るには至らなかった。そこで，平成25年7月に施行される参議院議員通常選挙に向けて，可及的に較差の是正を図るため，選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減とすることを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成24年11月26日法律第94号）を成立させた（以下「平成24年改正」という。）。その際，平成24年改正の附則3条で「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一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い，結論を得るものとする」との規定を設けた。

(7) 平成25年7月21日，平成24年改正に基づく平成25年選挙が施行されたが，選挙当日時点での最大較差は，1対4.77であった。

平成25年選挙について，平成26年大法廷判決は，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あると判示し，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とはできないと判示した上で，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上記の不平等状態が解消

される必要がある旨を付言した。

- (8)ア 平成25年選挙後の同年9月12日、参議院各会派代表者懇談会が開催され、平成24年改正の附則の検討条項等を踏まえて、改めて選挙制度の改革に関する検討会（以下「検討会」という。）を設置することにし、同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に検討会の下に選挙制度協議会（以下「協議会」という。）を設置することにした。

協議会は、平成25年9月27日から同26年11月21日まで、諸外国の選挙制度を検討したり、参考人から意見を聴取するなどして種々の選挙区設定方法等について協議を重ねたが、その内容はマスコミにも伝えられた。

平成26年5月30日の協議会では、選挙制度の見直しに当たり、平成24年大法廷判決にのっとり検討を行うことが改めて確認され、同年7月9日の第22回協議会においては、平成24年大法廷判決を踏まえた較差の許容範囲の解釈について協議された。この点につき、平成24年大法廷判決は、明確に最大較差を2倍以内に抑制することを命じているとまでは読み取れないとする会派や、最大較差を2倍以内に抑えるべきではあるが、努力した結果ということであれば、2倍を多少超えることはやむを得ないとする会派もあったが、会派の多数は2倍を超える最大較差は許容されないとの認識であった。また、平成26年6月26日付けたたき台で示された最大較差（試算による較差約2.4倍、理論的較差2.66倍）は許容される範囲内と考えられるか、との議論では、許容されるとする会派がある一方で、許容されないとする会派が多数を占めた（乙10）。

また、平成24年大法廷判決が検討を求めていた「都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組み自体の見直し」に関しては、

「2 県合区制」や、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「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の協議が重ねられた。

平成26年9月11日には、協議会の座長から、格差是正を重視する意見がある一方で、都道府県単位の選挙区の意義を強調する見解が示された状況を考慮し、一部の選挙区を合区する「調整案」が示されたが、各会派の意見は一致しなかった。そして、協議会の座長から、協議会として、年内に結論を出す必要があるとの意向が示されたことから、協議会は、各会派から示された改革案を併記する形で平成26年12月26日付けの選挙制度協議会報告書を作成し提出した。各会派から示された改革案には、較差の是正を行うために、定数を増減する案、2 県合区を行う案、都道府県選挙区制を全国11ブロックの大選挙区制に改める案などがあった（乙10）。

イ 上記報告書の提出を受けて、平成27年2月25日から同年5月29日にかけて、検討会での協議が行われたが、各会派の意見が一致しなかったため、同年5月29日に検討会での協議に一区切りつけ、以後、委員会及び本会議で結論を出していくことになった（乙7, 8）。

ウ その後、各会派内及び各会派間における検討がなされ、参議院選挙区選出議員の選挙区に合区を導入する案、すなわち、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ていった（乙7）。

エ 協議会や検討会等において選挙制度改革の検討が行われていた間、一部の地方議会や知事等からは、合区に反対する旨や従前の都道府県を選挙区の単位とする選挙制度を維持すべきである旨の意見書等が提出された（乙13の1ないし11）。

オ 平成27年7月9日に、自由民主党、維新の党、日本を元気にする

会・無所属会，次世代の党及び新党改革・無所属の会の5会派は，「4県2合区」の改正を内容とする公職選挙法の改正案に合意したが，参議院議員の任期満了日である平成28年7月25日まで残り1年程度しかなかったことから，周知期間を十分に確保するため，本法律案の早期成立が必要であり，緊急を要するとして，平成27年7月23日に，委員会審査省略要求を付して上記改正案を発議し，同月28日，上記改正案が法案化された公職選挙法の一部を改正する法律が成立し（平成27年改正），同年11月5日に施行された（乙7，11の1ないし3）。

合区を設けることにした理由について，自由民主党の発議者からは，都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつ，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ことが説明された。また，次世代の党の発議者からは，平成28年の参議院議員通常選挙が来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事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，最大会派である自由民主党の理解を得た上で，現実的に採り得る案として本法律案を発議した旨の説明がなされた（乙7）。

カ 平成27年改正は，都道府県を選挙区の単位とする仕組みを一部改め，参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数について，鳥取県及び島根県，徳島県及び高知県をそれぞれ合区とし，これらを定数2人の選挙区とするとともに，定数4の県のうち，宮城県，新潟県及び長野県の定数をいずれも2人減員し，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，これにより最大較差は，1対2.97となった（本件選挙当日時点では1対3.077。乙4，7）。

また、平成27年改正においては、附則7条に「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」との規定が盛り込まれた。

キ 平成27年改正に至る経緯や改正法の概要等を紹介した参議院事務局企画調整室作成の「参議院選挙制度の見直しによる『合区』設置」（「立法と調査」2015.9）中には、参議院の選挙区選出議員の選挙は、昭和22年の参議院議員選挙法制定以来、一貫して、都道府県単位の選挙区において実施されてきた、との記述、都道府県単位の選挙区制度は長年にわたり国民有権者の間で定着してきた、その中で、今回初めて「4県2合区」を設けることについては、参議院創設以来の大きな制度変更と考えられる、との記述、合区の対象となった各県の選挙管理委員会においては、平成28年の参議院議員通常選挙に向け、前例のない管理執行体制の整備が求められることになる、との記述等がある（乙7）。

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) 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（14条、15条3項、44条ただし書き）。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（47条）のであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。それゆえ、国会が具体的に定めたところがそ

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。

(2) 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。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づけ，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解すべきである。

(3) そうすると，選挙区間の議員1人当たりの選挙人数の較差が示す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を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判断されるが，当該定数配分規定が憲法に違反するに至っていたと判断されるのは，当該選挙までの間に当該定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の超えるものといえる場合に限り解すべきである（平成8年大法廷判決，平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決）。

(4) これに対し，原告らは，本件定数配分規定によっても最大較差は1対3.069（本件選挙当日時点では1対3.077）であるから，本件

選挙は非「人口比例選挙」であり、本件定数配分規定は憲法56条2項、同1条、同前文第1文前段に違反している、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。」と定めていて、この規定は、規範（守るべきルール）であり、選挙は憲法98条1項の定める「国務に関するその他の行為」に当たるから、違憲状態でなされた選挙は「その効力を有しない」、すなわち無効としなければならない、などと主張する。

しかし、前記のように、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものであるし、また、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解されるから、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自ら所要の適切な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から、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) 前記1で認定したように、参議院議員選挙における選挙制度は、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とに分け、前者について全国を、後者について都道府県を選挙区の単位とし、このような制度は、昭和22年の参議院議員選挙法の制定当初から維持されているところである。しかし、人口の移動等により、投票価値の平等について較差が広がり、昭和40年代以降、平成25年選挙

まで、その較差は1対5前後で推移し、この間、国会において定数配分規定の改正がなされたものの、較差の大幅な縮小には至らなかった（乙4）。

このような状況の下、平成24年大法廷判決は、平成22年選挙当時の較差（1対5.00）が示す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判示し、平成26年大法廷判決も、平成25年選挙について（最大較差は1対4.77）、同様の判断を示した。その上で、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、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の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上記の不平等状態を解消する必要がある旨を付言した（上記1(6)(7)）。

平成27年改正は、都道府県を選挙区の単位とする仕組みを一部改め、参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数について、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区とし、これらを定数2人の選挙区とするとともに、定数4の県のうち、3県の定数をいずれも2人減員し、東京都、北海道及び愛知県など3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、これにより、選挙区間の最大較差は1対2.97となった（上記1(8)カ）。

(2) 参議院議員の選挙制度が設けられてから60年余にわたる参議院議員の選挙制度の変遷を衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度とする旨の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きた。また、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割がこれまでも増して大きくなってきているといえることに加えて、衆議院については、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められている。これらのことに照らすと、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の要請について十分に配慮することが求められ、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を見いだし難いところである。

また、地方の人口は減少傾向にあり、選挙制度において人口比例原則を貫徹しようとするれば、地方に居住する国民の意見はますます反映されにくくなるという指摘もされているが、国会議員は全国民の代表であり（憲法43条）、国政全般に対して責任を負うべき立場にある上、地方における過疎化の進行への対策は、当該地域固有の利益ではなく、我が国全体の利益に直接つながる問題でもあり、地方の利益と大都市の利益とを区別してこれを対立的、二律背反的に評価すべき状況ではなくなっていること（最高裁判所平成27年(行ツ)第253号同年11月25日大法廷判決・民集69巻7号2035頁における千葉勝美裁判官の補足意見参照）等を考慮すれば、上記指摘に投票価値の不平等を放置することを正当化する十分な根拠があるとは考え難い。

そうすると、本件選挙当時の上記(1)の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の要請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認められる。

(3) ところで、上記1(8)で認定したとおり、平成25年7月に平成25

年選挙が施行されて以来、協議会において、同年9月から平成26年1月までの間、平成24年大法廷判決を踏まえた選挙制度の在り方についての協議が重ねられたが、選挙区間の投票価値の較差を是正する必要があることについては各会派の認識は一致していたものの、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体の見直しの方向性についての各会派の意見は一致を見なかった。そして、平成27年2月25日から同年5月29日にかけて、検討会での協議が行われたが、やはり都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体の見直しの方向性についての各会派の意見は一致を見なかった。一方、昭和22年の参議院議員選挙法制定以来、一貫して、都道府県を選挙区選挙の単位とする選挙制度が続いてきた我が国において、これと異なる新たな制度を導入するに当たっては、周知期間を十分に確保するとともに、新制度の下で選挙を執行するための準備態勢を整える必要があり、平成27年7月ころまでには改正法を成立させる必要があった。そこで、国会においては、都道府県を選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを基本的には維持しながら一部の選挙区について合区を行うとともに、その余の一部の選挙区においてその定数を増減することにより、一定程度選挙区間の投票価値の較差の是正を図る内容の平成27年改正法を同月28日に成立させ、改正法の附則に「平成31年に行われる参議院の通常選挙に向けて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」旨を定めたものである。

以上のような国会の対応は、本件選挙の施行に向けた参議院の選挙制度の改革のためのやむを得ない措置であったと認められ、本件選挙に向けて平成27年改正法を成立させたことが、国会の裁量権の行使として不合理なものであったとは認め難い。

以上のような平成27年改正法の立法の経緯に鑑みれば、本件定数配分規定の憲法適合性についても、本件選挙当時においてなお存在していた看過し難い程度に達している投票価値の不均衡を正当化すべき特別の理由があるというべきである。

(4) 以上によれば、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、いまだ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こととはできないから、本件選挙当時における定数配分規定が、憲法に違反するということができない。

(5) これに対し、原告らは、平成24年大法廷判決が言い渡された同年10月17日から本件選挙が施行される前日の平成28年7月9日まで、約3年9か月間が経過しているから、国会における是正の実現に向けた取組が裁量権の行使の在り方として相当なものであったとはいえず、本件選挙は、憲法の規定に違反していると主張する。

しかし、上記のとおり、本件選挙当時においてなお存在していた看過し難い程度に達している投票価値の不均衡を正当化すべき特別の理由があると認められ、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、いまだ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こととはできないから、原告らの上記主張を採用することはできない。

4 結論

以上のとおりであって、その余の点について判断するまでもなく、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、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第2部

裁判長裁判官 孝 橋 宏

裁判官 末 吉 幹 和

裁判官 森 淳 子