

平成25年12月25日判決言渡

平成25年（行ケ）第1号 選挙無効請求事件

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

平成25年7月21日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の島根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25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、島根県選挙区の選挙人である原告が、平成24年法律第94号による改正（以下「平成24年改正」という。）後の公職選挙法14条1項、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）は憲法14条1項等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上記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

争いのない事実並びに証拠（個別に掲記する。）及び弁論の全趣旨により認められる本件の前提となる事実は、次のとおりである。

(1) 当事者

原告は、本件選挙の島根県選挙区の選挙人である。

(2) 本件選挙に至る経緯

ア 参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は、参議院議員の選挙について、参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人との区分し、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、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定数配分規定は、以上のような選挙制度の仕組みに基づく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、変更がなく、昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正で、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、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、また、選挙区選出議員も、従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎず、上記の改正によって、参議院議員の選挙制度の仕組み自体に変更はなかった。

イ その後、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。）により、参議院議員の総定数252人及び選挙区選出議員152人を増減しないままで、選挙区選出議員の定数がいわゆる8増8減され、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により、比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされ、選挙区選出議員の定数が6人削減されて146人に、比例代表選出議員の定数が4人削減されて96人になり、

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。）により、選挙区選出議員の定数がいわゆる4増4減され、平成24年改正により、選挙区選出議員の定数がいわゆる4増4減されたが、全都道府県を通じて選出される議員と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される議員とに区分するという選挙制度の仕組み自体が変更されることはなかった。

- (3) 最高裁平成24年10月17日大法廷判決（最高裁平成23年(行ツ)第51号・民集66巻10号3357頁。以下「平成24年大法廷判決」という。）について

上記判決は、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が1対5.00（概数）であった平成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。）について、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理由は見いだし難く、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捉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し得たとしても、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であって、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、

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選挙制度の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じていくことは、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るなどとして、平成22年選挙当時、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はないが、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して、平成22年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が国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、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と判示するとともに、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と指摘した。

(4) 本件選挙の施行

平成24年改正後の参議院議員定数配分規定(本件定数配分規定)の下で、平成25年7月21日に参議院議員通常選挙(本件選挙)が施行された。

(5) 本件選挙時等の各選挙区間の較差

総務省作成の「参議院選挙区別有権者数、定数、較差」(平成25年7月21日現在)によれば、本件定数配分規定の下における各選挙区間の選挙人数の最大較差は、議員1人当たりの選挙人数が最も少ない鳥取県と最も多い北海道との間で1対4.769であり、鳥取県と島根県との間の較差は、1対1.219であった(乙1)。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

本件の争点は、本件選挙のうち、参議院（選挙区選出）議員に係る本件定数配分規定が、憲法14条1項等の規定に反して違憲であるために、本件定数配分規定の下での本件選挙の島根県選挙区における選挙が無効かであり、これに関する当事者の主張は、次のとおりである。

(1) 原告の主張

ア 憲法前文第1文冒頭は、「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、」と定めているところ、この「行動」とは、国民が国会議員を通じて、間接的に国会における議事について議論を行い、同議事について賛成又は反対の投票をし、総投票の多数決で当該議事の可決・否決を決定する行為であり、「通じて」とは、国民が国会における代表者を自らの特別な代理人として用いて国民に代わって国民のために国会での議事について賛成又は反対の投票をさせ、国会議員の多数決という手続を踏んで、同議事の可決・否決を実質的に国民の多数意見で決めることによって、国家権力を実質的に国民の多数意見で行使することであると解される。

そして、代議制民主主義は、①主権者は国民、②正当な選挙、③国会議員の多数決を3本の柱としており、国会議員の多数決が主権者である国民の多数決と等価であるためには、国会議員が同数の登録有権者から選ばれるという人口に完全に比例した定数配分規定の下で選挙が行われることが不可欠である。

しかるに、本件定数配分規定は、人口に完全に比例した定数配分を実現していない。

イ 平成24年大法院判決が、参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定について、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、都道府県を参議院議員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指

摘したから、国会としては、都道府県を選挙区の単位とする参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定を見直し、参議院議員選挙における憲法上の投票価値の平等を衆議院議員選挙のそれに劣後させないようにすべきであったにもかかわらず、国会は、本件選挙までに上記の議員定数配分規定を改めず、いわゆる4増4減を内容とする公職選挙法の改正を行ったにとどまったために、本件定数配分規定の下で、本件選挙が施行されたことからすれば、本件定数配分規定を更に改正しなかったことは、国会の裁量権の限界を超えたものとして、違憲である。

ウ したがって、いずれにしても、本件定数配分規定の下での本件選挙の島根県選挙区の選挙は、憲法前文第1文、56条2項、14条等に反するものであるところ、事情判決の法理は、憲法98条1項に反するものであり、同法理によって本件選挙を無効としないことは許されないから、本件定数配分規定の下での本件選挙の島根県選挙区の選挙は、無効である。

(2) 被告の主張

ア 原告の上記アの主張は、争う。

平成24年大法廷判決を含む過去の最高裁大法廷判決の内容に照らし、本件定数配分規定を人口に完全に比例したものとすべきことは、憲法上要請されていない。

イ 原告の上記イの主張は、争う。

平成24年大法廷判決は、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必要があることを指摘したが、60年余り続いてきた上記の仕組みを見直すとする、例えば、人口の少ない複数の県を合区としなければならない、選挙結果次第では、県に1人の参議院議員も存在しないという事態も招きかねないものであって、このような見直しには、国民的な議論を踏まえた複雑かつ高度に政策的な考慮と判断を要すること、上記大法廷判決は、都道府県を選挙区の単位とする仕組みの見直

し以外の選挙制度の見直しも許容していると解されることなどの事情に加え、いわゆる4増4減を内容とする公職選挙法の改正が行われたことによって、本件定数配分規定の下における各選挙区間の選挙人数の最大較差が、1対4.769に縮小したことが、本件選挙後も、国会において選挙制度の改革に向けての議論が進められていることといった事情も併せ考慮すれば、平成24年大法廷判決から本件選挙までの約9か月間に本件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るものであって、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。

ウ 原告の上記ウの主張は、争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実並びに証拠（個別に掲記する。）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(1) 本件選挙に至る経緯について

ア 前記前提事実のとおり、参議院議員の選挙制度は、参議院議員選挙法及び公職選挙法によって定められ、昭和22年以降、全都道府県の区域を通じて選出される全国選出議員100人と2人ないし8人の偶数の定数を配分された都道府県を単位とする選挙区から選出される地方選出議員150人又は152人との仕組みが維持されてきた。

イ 選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は、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、その較差が次第に拡大し、昭和52年7月に施行された参議院議員通常選挙における選挙区間の投票価値の較差は、最大1対5.26に拡大した。

ウ 最高裁大法廷は、昭和58年4月27日、上記昭和52年7月施行の参議院議員通常選挙について、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（最高裁昭

和54年（行ツ）第65号・民集37巻3号345頁）。

エ 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。）における選挙区間の投票価値の較差は、最大1対6.59に拡大した。

オ 最高裁大法廷は、平成8年9月11日、平成4年選挙について、結論において同選挙当時における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（最高裁平成6年（行ツ）第59号・民集50巻8号2283頁。以下「平成8年大法廷判決」という。）。

カ 平成4年選挙から平成8年大法廷判決がされるまでの間、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を是正するために、平成6年改正が行われたが、その改正内容は、前記の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、いわゆる逆転現象を解消するために、参議院議員の総定数252人及びそのうちの選挙区選出議員152人をいずれも増減しないまま、7選挙区で定数を8増8減したものであった。

平成6年改正の結果、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、いわゆる逆転現象も解消した。

キ 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月及び平成10年7月に参議院議員通常選挙がそれぞれ施行されたが、平成7年7月施行の参議院議員通常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4.97であり、平成10年7月施行の参議院議員通常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4.98であった。

ク 最高裁大法廷は、平成10年9月2日には平成7年7月施行の参議院議員通常選挙について、平成12年9月6日には平成10年7月施行の参議院議員通常選挙について、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、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、上記各選挙当時における平成6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とはいえない旨判示した（最高裁平成9年（行ツ）第104号・民集52巻6号1373頁，平成11年（行ツ）第241号・民集54巻7号1997頁）。

ケ 平成12年改正により、比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされ、これに伴って、選挙区選出議員の定数が6人削減され146人となり、比例代表選出議員の定数が4人削減されて96人となり、その上で、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年改正後に生じたいわゆる逆転現象が解消されるとともに、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選挙区の定数が2人ずつ削減された。

平成12年改正の結果、いわゆる逆転現象は解消したが、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、平成12年改正前の1対4.79で変わらなかった。

コ 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月に参議院議員通常選挙（以下「平成13年選挙」という。）が施行されたが、その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5.06であった。

サ 最高裁大法廷は、平成16年1月14日、平成13年選挙について、結論において、同選挙当時における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にはできない旨判示したが、同判決には、裁判官6名による反対意見のほか、漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨を指摘する裁判官4名による補足意見が付された(最高裁平成15年(行ツ)第24号・民集58巻1号56頁。以下「平成16年大法廷判決」という。)

シ 平成16年大法廷判決を受けて、参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会は、「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設けて協議を行ったが、平成16年7月施行の参議院議員通常選挙(以下「平成16年選挙」という。)までの間に較差を是正することは困難であったため、同年6月1日、同選挙後に協議を再開する旨の申合せをした。

ス 平成16年選挙は、平成13年7月施行の選挙と同様に、平成12年改正後の参議院議員定数配分規定の下で行われたところ、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に拡大した。

セ 平成16年12月1日、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ、同委員会に置いて各種の是正案が検討され、同委員会は、平成17年10月、参議院改革協議会に対して提出した報告書の中で、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り較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難がある、平成19年7月施行の参議院議員通常選挙に向けての較差是正の後も、参議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で、較差の継続的な検証等を行う場を設け、調査を進めていく必要があるといった意見を述べたが、当面の是正策としては、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

れのある選挙区について較差の是正を図るいわゆる4増4減案が有力な意見であるとし、その結果、平成18年6月1日、同案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律が成立した（平成18年改正）。

平成18年改正により、平成17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に縮小した。

ソ 最高裁大法廷は、平成18年10月4日、平成16年選挙について、平成16年判決と同様の判示をし、併せて、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指摘した（最高裁平成17年（行ツ）第247号・民集60巻8号2696頁。以下「平成18年大法廷判決」という。）。

タ 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月に参議院議員通常選挙が施行された（以下「平成19年選挙」という。）ところ、その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であった。

チ 平成19年選挙から約11か月後の平成20年6月、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会のもとに選挙制度に係る専門委員会が改めて設けられ、同年12月以降、同委員会における協議が続けられた。

ツ 最高裁大法廷は、平成21年9月30日、平成19年選挙について、その結論において、同選挙当時における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旨判示したが、同判決において、上記のような較差は投票価値の平等と言う観点からはなお大きな不平等が存する状態であって、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘をした（最高裁平成20年（行ツ）第209号・民集63巻7号1520頁。以下「平成21年

大法廷判決」という。)

テ 前記チの専門委員会において、平成22年5月までの間、合計6回にわたる協議が行われたものの、同年7月に施行される参議院議員通常選挙(平成22年選挙)に向けた較差の是正は見送られることとなり、同委員会は、平成25年7月に施行される参議院議員通常選挙(本件選挙)に向けて選挙制度の見直しを行うために、平成22年選挙後にその検討を直ちに開始すべき旨を参議院改革協議会において決定する必要があるし、平成23年中の公職選挙法改正法案の提出を目途とする旨の工程表を示した。

ト 平成18年改正後の参議院議員定数配分規定の下で2度目の平成22年選挙が、平成22年7月に施行されたが、その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に拡大した。

ナ 平成22年選挙後、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」(以下「検討会」という。)が発足した。

平成22年12月22日、第1回検討会が開催され、西岡参議院議長は、概略、全国9つのブロック単位の選挙区に人口比例により定数配分するとの「参議院選挙制度の見直しについて(たたき台)」を提案し、平成23年4月15日開催された第2回検討会では、上記の改定案を提案した(甲36,乙5)。

その後、同年6月17日及び同年8月26日にそれぞれ検討会が開催されたが、民主党は、定数を40人削減し、かつ、選挙区を都道府県単位とすることを改め、複数の県の1つの選挙区とすることなどによって、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を1対2.967とする案を提案する一方、自民党は、選挙区を都道府県単位とすることを維持し、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を1対4.5とする案を提案し、その他の各政党も、各々の案を提案したことから、西

岡参議院議長の後任の平田参議院議長の下で開催された同年12月7日の第5回検討会において、検討会の下に選挙制度協議会を設置し、同協議会において実務的な協議を行うこととした（甲23, 35, 乙5）。

選挙制度協議会において、同月14日から平成24年7月までの間、合計11回にわたって協議が行われた上、同月30日、第6回検討会が開催されたが、各会派が合意に至らなかった（甲21, 乙5）。

そこで、各会派は、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを見送る一方、平成28年7月に施行される参議院議員通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）に向けて選挙制度の抜本改革についての検討を行うため、検討会及び選挙制度協議会をそれぞれ存続させ、同協議会において協議を継続することとし、その結果、平成24年8月28日、本件選挙に向け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の是正を図るため、選挙区選出議員の総定数を増減しないまま、福島県選挙区及び岐阜県選挙区の定数をそれぞれ2人ずつ減らし、神奈川県選挙区及び大阪府選挙区の定数をそれぞれ2人ずつ増やす（4増4減）ことを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出された（乙3ないし5）。

ニ 最高裁大法廷は、平成24年10月17日、平成22年選挙について、同選挙当時における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が示す選挙区間における投票価値の不均衡が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ほかない旨判示するとともに、参議院議員の選挙制度については、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て各選挙区の定数が偶数で設定されるという制約の下で長期にわたり投票価値の大きな較差が続いてきたものであるが、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指摘した（平成24年大法院判決）。

ヌ 前記ナの公職選挙法の一部を改正する法律案は、平成24年11月16日、成立し（平成24年改正）、同年11月26日、公布、施行されたが、同法律案の附則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」との規定が設けられた（乙3）。

同改正により、平成22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における議員1人当たりの人口の最大較差は、1対4.75に縮小した。

ネ 前記ナの選挙制度協議会が、平成24年11月9日（第12回会合）、平成25年3月5日（第13回会合）、同年5月21日（第14回会合）に開催され、また、同年6月19日、平田参議院議長と各会派の代表による第7回検討会が開催され、その中で、民主党は、各会派に対し、平成26年度中に選挙制度の抜本改革の成案を得た上で、平成28年選挙を新たな選挙制度の下で行うことを明記した工程表を示したところ、各会派は、これを持ち帰り、本件選挙後も引き続き抜本的な見直しに向けた協議を行い、早急に結論を得ることを確認した（甲21、乙4ないし6、乙11の1、2）。

(2) 本件選挙の施行

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21日に本件選挙が施行された。その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4.769であった。

(3) 本件選挙後の経過

ア 本件選挙後の平成25年9月12日、山崎参議院議長と各会派の代表による検討会が改めて発足し、選挙制度協議会の下で平成26年末までに抜本改革案をまとめ、平成28年選挙を新たな選挙制度の下で行うことで合意された（甲53、乙12の1、2、乙13）。

イ 同月19日、第2回検討会が開催され、検討会の下に改めて選挙制度協議会の設置に関する要綱が定められ、同月27日、第1回選挙制度協議会が開催され、今後、週1回の頻度で会合を開き、有識者から意見聴取などを行っていくことが確認され、同年10月4日に第2回選挙制度協議会が開催された（乙12の3、4、乙14ないし17）。

2 原告は、本件定数配分規定が完全に人口比例となっていないから違憲である旨主張する。

しかし、代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法は、上記の理由から、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基本的な要請（憲法43条1項）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（同条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて国会に広範な裁量を認めている。したがって、国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、上記のような裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。

ところで、憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求

しているものと解される。しかしながら、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、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れるべきものであり、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、やむを得ないものと解される。

以上は、最高裁昭和49年(行ツ)第75号同51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁以降の累次の大法廷判決のとおりである。

そうすると、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準とはしておらず、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することを許容していると解されるところ、本件選挙制度の選挙区選挙において、憲法が投票価値の平等を選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準とし、国会議員が同数の登録有権者数から選ばれるという完全に人口に比例した定数配分規定を要請しているとまでは解することができない。

したがって、原告の上記主張は、採用できない。

3(1) 他方、上記のとおり、両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて、憲法上、国会に広範な裁量が認められており、国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、上記のような裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである。

(2) 前記認定事実のとおり、国会(参議院)の参議院改革協議会の下に設置された選挙制度に係る専門委員会や平成21年大法廷判決が、選挙区間における投票各地の較差の縮小を図るために選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることを指摘し、平成24年大法廷判決が、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が示す選挙区間における投票価値の不均衡がも

はや看過し得ない程度に達し、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っており、その原因は都道府県を単位として各選挙区の定数を設定するという選挙制度の仕組み自体にあるため、上記の状態を解消するためには、選挙制度の仕組み自体を見直すしかないと言及したにもかかわらず、結果として、国会ないし各会派は、参議院議員の総定数及びそのうちの選挙区選出議員の総定数をいずれも変更することなく、一部の選挙区の定数を増減させ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を微減させるにとどめることを繰り返してきたことが認められる。

以上の事情からすれば、本件選挙が平成24年大法廷判決後の平成24年改正（4増4減）による本件定数配分規定の下で施行された最初の選挙であり、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が平成22年選挙時よりも減少して1対4.769になっていたことを考慮しても、本件選挙当時、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というほかない。

- (3) そこで、本件において、本件選挙までに本件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ていて、これを是認することができないか否かについて検討する。

前記認定事実によれば、参議院議員通常選挙における定数配分規定を含む参議院議員の選挙制度の仕組みについて、①参議院議員選挙の定数較差の改善の必要性を指摘した平成16年大法廷判決後の同年12月1日、参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会は、平成17年10月、上記参議院改革協議会に対し、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り較差の是正を図ったとしても、較差を1対4以内に抑えることは相当の困難がある旨の報告書を提出したが、当面の是正策として4増4減を内容とする平成1

8年改正が行われるにとどまったこと、②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指摘した平成18年大法廷判決からは約1年8か月後であり、平成19年選挙からは約11か月後である平成20年6月、参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が改めて設けられ、同年12月から平成22年5月までの間、同委員会における協議が行われ、この間、平成21年大法廷判決が、選挙区間における投票価値の較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨指摘したが、上記専門委員会は、平成22年選挙に向けた較差の是正を見送る一方、更にその3年後に施行される本件選挙に向けて選挙制度の見直しを行うために、平成22年選挙後にその見直しの検討を直ちに開始すべき旨を参議院改革協議会において決定する必要があるとし、平成23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表を示したこと、③平成22年選挙後の同年12月22日、検討会が設置され、平成23年12月7日以降は、実務的な協議を行うために検討会の下に設置された選挙制度協議会において協議が行われたが、各会派が合意に至らず、各会派は、本件選挙までに選挙制度の仕組み自体の見直しを見送る一方、平成28年選挙に向けて選挙制度の抜本改革についての検討を行うため、検討会及び選挙制度協議会を存続させ、同協議会での協議を継続することとして、平成24年8月、いわゆる4増4減を内容とする公職選挙法の改正案が国会に提出されるにとどまったこと、④平成24年大法廷判決が、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して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不平等状態を解消する必要がある旨を指摘したこと及び平成24年改正の附則において、平成28年選挙に向けて、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を設けたことを受けて、上記の選挙制度協議会や検討会において、平成28年選挙を新たな選挙制度の下で行うとの合意の下に、協議が重ねられていることが認められる。

しかし、現在の選挙制度の仕組みが、全国選出議員と地方選出議員とに区分し、全国選出議員については全都道府県を通じて選出され、地方選出議員が都道府県を単位とする選挙区において選出されるという基本的な枠組み自体が変更されることのないまま、60年以上にわたって採用され、国民に根付いてきたものである上、地方選出議員が都道府県を単位とする選挙区において選出されるという枠組みを改めることに対して、地方選出議員を減らすことになれば地方の声が届かなくなるといった意見もあること（乙8の1ないし3、5）、参議院議員の任期が6年で、参議院に解散がないといった点で衆議院とは異なる機能が求められていると解される参議院の選挙制度の仕組みを抜本的に改めるためには、参議院の機能に相応しい制度とはいかなるものかといった観点からの検討を要することからすれば、現在の選挙制度の仕組み自体の見直しのための国会内のみならず国民全体の議論を尽くし、これらの総意を得るには、平成24年大法廷判決が指摘するように相応の期間を要することが見込まれると認められる。

そうすると、本件選挙は、国会（参議院）において、選挙制度に係る専門委員会からの報告で選挙制度の仕組み自体の見直しの議論の必要性等を認識してから約7年9か月後で、選挙制度の仕組み自体の見直しを指摘した平成21年大法廷判決から約3年10か月後に施行されたものであるとはいえるものの、選挙制度の仕組み自体の問題点について具体的に踏み込んだ上でその見直しについて指摘をした平成24年大法廷判決から約9か月後に施行されたものであること、平成24年改正の附則において、平成28年選挙に向けて、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を設けたこと、上記の選挙制度協議会や検討会において、平成28年選挙を新たな選挙制度の下で行うとの合意の下に、協議が重ねられていることを考慮すると、本件選挙に先立って、選挙制度の仕組み自体の見直しを行わず、本件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ていて、これを是認することができないと認めることはできず、これが憲法14条1項等に違反するものということとはできない。

(4) 以上によれば、本件選挙当時、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というほかないものの、本件定数配分規定の下で施行された本件選挙の参議院（選挙区選出）議員選挙の島根県選挙区における選挙が違憲であるとはまではいえない。

第4 結論

以上の次第であるから、原告の請求は理由がないからこれを棄却し、訴訟費用については、行政事件訴訟法7条、民訴法61条を適用して、原告に負担させることとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所松江支部

裁判長裁判官 塚 本 伊 平

裁判官 小 池 晴 彦

裁判官 高 橋 綾 子