

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

5 第 1 請 求

令和 4 年 7 月 1 0 日施行の参議院（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、令和 4 年 7 月 1 0 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、広島県選挙区及び山口県選挙区の各選挙人である原告ら
10 が、公職選挙法 1 4 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、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」といい、公職選挙法の一部を改正する法律（平成 3 0 年法律第 7 5 号。以下「平成 3 0 年改正法」という。）による改正
15 後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）は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 2 0 4 条に基づき提起した選挙無効訴訟である。
- 2 前提事実（認定根拠を掲記しない事実は、当事者間に争いが無い。なお、書証は、特記しない限り全て枝番を含む。以下同じ。）
 - 20 (1) 原告 A は本件選挙の広島県選挙区の選挙人であり、原告 B は本件選挙の山口県選挙区の選挙人である。
 - (2) 本件選挙施行日において、参議院議員の総定数は 2 4 8 人であり、そのうち 1 4 8 人が選挙区選出議員、1 0 0 人が比例代表選出議員であった。
 - (3) 本件選挙は、公職選挙法 1 4 条 1 項、別表第 3 の選挙区及び議員定数の定め
25 (本件定数配分規定) に従って施行された。
 - (4) 本件選挙において、選挙当日の選挙区間における 1 議員当たりの選挙人数

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。）は、選出される議員1人当たりの選挙人数が最小の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は、3.030倍（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であった（乙1）。

5 3 主要な争点及びこれに関する当事者の主張の要旨

本件の主要な争点は、本件定数配分規定が違憲、無効であるかである。

【原告らの主張】

本件定数配分規定は、違憲、無効である。

- 10 (1) 最高裁判所が参議院（選挙区選出）議員選挙の選挙制度の仕組み自体の見直しを国会に求めたのは、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頁であり、爾後、累次の最高裁判所大法廷判決は、同選挙制度に関し、都道府県を選挙区の単位とする選挙制度の仕組み自体を見直すなどして現行の選挙制度を改め、一票の投票価値の較差の是正を実現すべきであると判示してきた。

15 しかるところ、令和3年に参議院において設置された参議院改革協議会では、平成25年以降継続的に行われていた選挙制度改革の試み（「平成26年参議院選挙制度に関する報告書」や「平成30年参議院選挙制度改革に関する報告書」に取りまとめられたもの。）と異なり、ブロック制（選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区とする制度。以下同じ。）等の具体的な改革試案を作成し、かつ、これらにつき議論するということがされなかった。その成果として作成された「令和4年6項目に関する参議院改革協議会報告書」でも各会派の具体的な選挙制度改革案が提示されたとの記述は
20 なかった。なお、令和4年5月から同年6月にかけて開かれた参議院憲法審査会においては、合区問題に関する有識者からの意見聴取や各会派による意見交換が行われているが、これは改憲による制度改革を志向するものであり、
25 選挙制度改革に向けた検討として考慮すべきものではない。

国会は、公職選挙法の一部を改正する法律（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）において、平成31年に行われる参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」という。）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を改正附則に設けていた（7条。以下「平成27年改正法附則7条」ということがある。）が、これを無視し、その履行を怠った。

そして、その結果、令和元年に施行された通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）の選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の最大較差は3.00倍であったところ、本件選挙のそれは前記前提事実(4)のとおり3.03倍であったものであり、拡大してしまった。

以上に照らせば、最高裁令和2年（行ツ）第78号同年11月18日大法廷判決・民集74巻8号2111頁（以下「令和2年大法廷判決」という。）の判断基準に照らしても、本件選挙当時、本件定数配分規定は違憲であったといえる。

(2) 憲法56条2項、1条、前文第1段落第1文後段・前段は、できるかぎり人口に比例する選挙を要求している。

人口に比例する選挙の場合は、憲法56条2項に基づき、主権を有する国民が、人口に比例する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になり、憲法の上記条項に適う。しかし、人口に比例しない選挙の場合、全国民の半数未満から選出されたにすぎない国会議員の意見が両議院の議事を決定することが起こり得る。これでは国会議員主権国家と評せざるを得ず、憲法の上記条項に反する。

本件選挙において、選挙当日の選挙区間の最大較差は、前記前提事実(4)の

とおり3.03倍であったから、人口に比例する選挙であったということとはできず、本件定数配分規定は、憲法の上記条項に反する。なお、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、被告側にある。

5 (3) 憲法13条前段が保障するように、誰もが個人として尊重され、その人格価値においては平等なのであるから、選挙における投票価値の平等は極めて形式化されたものでなければならず、定数配分に当たっては人口比例という基準しか見いだせない。

10 (4) 本件における違法判断の基準時は本件選挙日の時点である。したがって、本件選挙より後にされた、選挙区割りの投票価値較差是正のための立法府における議論は、違法性の判断に当たり考慮されるべきものではない。この点、令和2年大法院判決は、選挙日以降の立法府の検討過程において較差を指向する姿勢が失われるに至っていないことをも考慮して、令和元年選挙の選挙区割りが違憲状態でない旨判示したが、それ自体論理として破綻している。最高裁昭和49年(行ツ)第75号同51年4月14日大法院判決・民集3
15 0巻3号223頁(以下「昭和51年大法院判決」という。)を不当に変更するものとして、その判示に拘束されることはないというべきである。

20 (5) 都道府県を各選挙区の単位とすることに合理性はない。都道府県を各選挙区の単位とすることを容認する旨の最高裁平成29年(行ツ)第47号同年9月27日大法院判決・民集71巻7号1139頁(以下「平成29年大法院判決」という。)の判示部分は、令和2年大法院判決の判決文にない。令和2年大法院判決は、平成29年大法院判決に従うことなく、最高裁平成26年(行ツ)第155号、第156号同年11月26日大法院判決・民集68巻9号1363頁(以下「平成26年大法院判決」という。)の「都道府県を各選挙区の単位とする選挙」「制度自体の見直しが必要である」旨の判示
25 に拘束されて、これに従ったと見るべきである。

(6) 最高裁平成23年(行ツ)第51号同24年10月17日大法院判決・民

集 66 卷 10 号 3357 頁（以下「平成 24 年大法廷判決」という。）や平成 26 年大法廷判決、令和 2 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いだし難い旨を判示している。本件選挙の選挙当日の選挙区間における 1 議員
5 当たりの最大較差は、前記前提事実(4)のとおり 3.03 倍であったが、これは令和 3 年に施行された衆議院（選挙区選出）議員選挙のそれ（2.079 倍）を超えている。

(7) アメリカ合衆国の下院議員選挙では厳格な人口比例の選挙が行われているのであり、人口比例選挙を行うことは技術的に可能である。

10 (8) 被告ら指摘のように本件選挙の選挙当日の選挙区間における 1 議員当たりの最大較差 3 倍以上になった選挙区が三つにとどまったとしても、その有権者数は全有権者の 20.1 パーセントにも上る。最大較差が 2 倍以上になった選挙区でいえば、21 選挙区にも上り、その有権者数は全有権者数の 74.3 パーセントにも上る。これは著しい不平等状態というほかない。

15 (9) 本件選挙は、投票価値の不均衡の是正が未達のまま行われた選挙であるから、これにより選出された国会議員は国会活動の正当性を欠く。憲法は、国会活動の正当性を欠く国会議員が憲法改正の発議を行うことを予定していない。令和 2 年大法廷判決は、選挙制度をどのような制度にするかの決定が国会の裁量に委ねられている旨判示しているが、上記のとおり人口に比例する
20 選挙であったということのできない本件選挙で当選した議員は国会活動の正当性を欠いており、上記裁量権を行使することはそれ自体背理であって、かつ、憲法秩序に反する。

(10) 平成 26 年大法廷判決は、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、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
25

分規定が憲法に違反するに至っているか否かといった２段階の判断の枠組み（以下「２段階の判断枠組み」という。）を前提として憲法適合性の審査を行っていた。しかし、２段階の判断枠組みは、憲法９８条１項に違反するものであり、無効である。

- 5 (11) 前記昭和５１年大法廷判決や最高裁昭和５９年（行ツ）第３３９号同６０年七月十七日大法廷判決・民集３９巻５号１１００頁の事情判決の法理は、提訴に係る選挙が全選挙区の中の一つの選挙区のみであり、かつ、比例代表選挙が当時存在していなかったという２つの事情の下で、選挙を有効と判決した。しかし、本件選挙では、上記事案と異なり、参議院の定足数を
10 満たす比例代表選挙によって選出された参議院議員１００名が存在し、かつ、参議院（選挙区選出）議員選挙の全ての選挙区（全４５選挙区）で選挙人たる原告が提訴をしているという事情がある。このような事情の下においては、参議院（選挙区選出）議員選挙の全ての選挙区について違憲無効が言い渡されても、定足数を満たす比例代表選出の議員が存在することから国会
15 活動は有効に行い得るし、憲法の所期しない社会的不都合が生じることもない。これらの点に照らせば、本件選挙に関し、選挙無効判決がされるべきである。

【被告らの主張】

原告らの法的主張は、いずれも争う。憲法５６条２項、１条、前文第１段落
20 第１文が人口比例選挙を要求するとの原告らの主張は、独自の見解にすぎない。

- (1) 憲法は投票価値の平等を要求しているが、公正かつ効果的な代表という究極の目標を実現するという見地からは、人口比例原則は選挙制度の仕組みを決定する唯一、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る。そのため、国会が定めた具体的な選挙制度がその裁量権の行使として合
25 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限度で譲

歩を求められることとなっても、憲法に違反するものではない。

憲法は、二院制を採用し、参議院について、議員の任期を衆議院議員より長い6年とし、解散制度もなく、3年ごとに議員の半数を改選とすること等を定めているが、その趣旨は、立法を始めとする多くの事項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かつ安定的なものとする事等によって、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及び継続性を確保しようとしたものと解される。また、憲法が二院制を採用した以上、両議院の構成を異なるものとし、それぞれ特色を持った議院として機能させるためにその選挙区の構成等を異なるものとする事も憲法上

5
10
15
20
25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

こうした点にも照らすと、参議院議員の選挙制度には、人口比例を重視し、人口比例以外の政策的な考慮要素を考慮する余地の乏しい衆議院におけるのと異なり、その独自の機能を発揮させるため、人口比例以外の考慮要素を考慮することも憲法は予定しているというべきであって、国会の定めた定数配分規定が違憲と評価されるのは、①参議院の独自性のほか、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、②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と解すべきである。

(2) 参議院議員の選挙制度について、参議院の創設以来、長い間にわたり、都道府県単位の選挙区割りが採用されてきた。

都道府県は、地方選挙を始めとして行政単位としての歴史があり、政治的、経済的、社会的及び文化的な意義、役割を有し、国民の多くが確固とした帰属意識を持っている。また、都道府県のような行政単位を選挙区割りの基本単位とすることは、恣意的な選挙区割りを回避する利点もある。更にいえば、

人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、山間部などのいわゆる過疎地域を含む地域に住む少数者の意見も十分に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というべきである。

5 そうして見ると、参議院議員の選挙区選挙において、多様な国民の意見を集約して国政に反映させるため、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会の裁量権の行使として十分な合理性を有する。

(3) 国会は、参議院議員選挙の選挙区割りに関し、平成27年7月、公職選挙法を改正し（平成27年改正法による改正。以下「平成27年改正」とい
10 う。）、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつも、投票価値の不平等状態を解消するため、参議院の創設以来初めて合区（二つの県を合わせた選挙区のこと。以下同じ。）を導入した。この改正の結果、平成25年に施行された通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）まで長らく5倍前後で推移して来た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
15 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。）で2.97倍（平成22年国勢調査日本国民人口による。）となり、平成28年に施行された通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）の選挙当日の最大較差も3.08倍となって、従前よりも大幅に減少したものであって、投票価値の著しい不平等状態は解消された。

20 こうしたことから、平成29年大法廷判決においても、選挙当時、投票価値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判断された。

さらに、国会は、平成30年7月、参議院選挙区選出議員の定数を2人増加すること等を内容とする公職選挙法の改正法（平成30年改正法）を成立
25 させた（以下「平成30年改正」という。）。平成27年改正により、合区の対象となった県では投票率の低下等の弊害が生じ、更には都道府県単位の

選挙区の重要性を訴え、合区に反対する多くの声が上がっていたが、国会は、これらの点を受け止めつつ、平成30年改正を実現させたものであった。この改正により、選挙区間の最大較差は2.99倍（平成27年国勢調査日本国民人口による。）にまで減少し、令和元年選挙時の選挙区間の最大較差も
5 3.00倍に減少し、選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の較差が3倍以上となった選挙区も一つとなった。

こうしたことから、令和2年大法廷判決も、平成27年改正が数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を約3倍にまで縮小させ、平成30年改正が、参議院選挙制度改革について容易に成案が得られない状況下において、合区を維持して僅かに較差を是正しており、平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものと評し、令和元年選挙当時、本件定数配分規定による投票価値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものとはいえないと判示した。

(4) 平成30年改正が成立して以降、法改正は行われていないものの、本件選挙
15 選挙当時においても選挙区間の最大較差は3.03倍であり、選挙当日の選挙区間における1議員当たりの選挙人数の較差が3倍以上となった選挙区も三つにとどまる。これらの点に照らすと、平成27年改正及び平成30年改正によって実現された本件定数配分規定の合憲性は、本件選挙当時においても維持されていたといえる。

(5) 参議院は、憲法上、3年毎に議員の半数が改選されることから、選挙区選
20 出議員の選挙区ごとの定数を偶数配分しており、衆議院と比して、選挙制度改革に様々な制約が存在する。そうした中でも、国会は、選挙制度改革に向けた努力を続け、前記のとおり平成27年改正により合区が導入されるなどした結果、投票価値の不均衡が大きく改善されるに至った。

しかし、合区については、合区の対象となった県相互間で課題や利害が一
25 致するとは限らず、当該合区から選出された参議院議員が、両県の意見を集

約して国政に反映させることは事実上困難であり、仮に人口の大きい県の意見に従って意見を集約した場合、他県の意見が国政に届けられないこととなると思われるなど、様々な問題点が指摘されている。実際にも、令和元年選挙や本件選挙では、合区の対象となった多くの県で投票率の低下が見られ、
5 合区が導入されたことによる弊害が指摘されており、合区に対する反対意見は今なお根強く存在する。

しかしながら、立法府においては、平成27年改正に当たり、参議院選挙制度の抜本の見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るとする旨の改正附則を置いたり、平成30年改正に際しては、参議院政治倫理の確立
10 及び選挙制度に関する特別委員会（以下「参議院特別委員会」という。）により、その改正の後も参議院選挙制度改革に向けた検討を引き続き行う旨の附帯決議を付すなどしている。

また、令和2年大法院判決後も、国会においては、参議院改革協議会が組織されて、参議院の在り方や参議院選挙制度改革等に関し、各会派の中で活
15 発な議論が交わされ、参議院選挙制度の改革に関する議論を本件選挙後に継続することとされたほか、参議院憲法審査会においては、合区問題を中心に、各会派による意見交換や大学教授ら専門家からの意見聴取等が行われた。

参議院選挙制度の在り方については、各会派の考え方に異同があるが、制度改革に様々な困難が伴うにもかかわらず、国会は、上記のとおり、選挙制
20 度の改革や較差の是正に向けて真摯な取組を継続している。

(6) 以上の諸点に照らせば、本件選挙当時、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いたとはいえないというべきである。

(7) 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
25 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場合において、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。

そして、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、前記の諸般の事情を総合考慮して判断されるべきである。

これを本件について見ると、前記のように、平成27年改正により、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、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は解消されたものであるところ、令和元年選挙については、そのような状態から、最大較差を更に小さくすることを目指した平成30年改正により新たに定められた本件定数配分規定の下で施行され、令和2年大法廷判決により、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と判示されていた。そして、本件選挙は、そのような平成30年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われ、本件定数配分規定において、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は3.03倍、本件選挙当日の選挙区間の最大較差も3.03倍であったものであって、平成21年大法廷判決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り、令和2年大法廷判決によって合憲と判断された令和元年選挙時の最大較差とほぼ同じものであった。

そうすると、本件選挙の投票価値の不均衡について違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っているとはおよそ考え難い状況であったといえるのであり、国会において、本件選挙までの間に、これを認識し得たとはいえず、上記始期が開始していたとは認められない。

5 加えて、国会が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及び実際に必要となる手続や作業等の諸般の事情を考慮すれば、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も認められないから、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
10 量権の限界を超えたものともいえない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実、証拠（各項掲記のもの）、当裁判所に顕著な事実及び弁論の全趣旨によれば、次の各事実が認められる。

15 (1) 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
20 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
25 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だものであり、その後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、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。（乙5、6）

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、選挙区間の最大較差は2.62倍であったが、その後の人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に施行された通常選挙（以下「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年から同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。

しかるところ、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巻3号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）において後記2(1)と同旨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（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巻8号2283頁）が、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、上記最高裁平成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、上記最高裁平成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。

（甲6、7、9～11、13、乙5～7）

(3) 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

5 施行された通常選挙（以下「平成22年選挙」という。）につき、平成24
年大法廷判決は、結論において平成22年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
10 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
15 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1
8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、
20 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15、乙5～7）。

20 (4) 平成24年大法廷判決の言渡し後、平成24年11月16日に公職選挙法
の一部を改正する法律（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」
という。）が成立し、同月26日に施行された。同法の内容は、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
25 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年改正法による改正後の定数配分規定の下で初めて平成25年選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

(乙5～7、8の1)

5 (5) 平成25年9月、参議院において平成28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため、選挙制度改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては、平成26年4月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され、その後に同案の見直し案も示された。これらの案は、基本的には、
10 議員1人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し、人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ、同協議会において、上記の各案や参議院の各会派の提案等を巡り協議が行われたが、各会派の意見が一致し
15 なかったことから、同年12月26日、各会派から示された提案等を併記した報告書が参議院議長に提出された。(甲152、乙5、8の1)

(6) このような協議が行われている状況の中で、平成25年選挙につき、平成26年大法廷判決は、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
20 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のであるから、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
25 ざるを得ず、したがって、同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 17、乙 8 の 1）。

5 (7) 選挙制度の改革に関する検討会は、前記(5)の報告書の提出を受けて協議を行ったが、各党派が一致する結論を得られなかったことから、平成 27 年 5 月 29 日、各党派において法案化作業を行うこととされた。そして、各党派における検討が進められた結果、各党派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする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」の改正案とに概ね集約
10 され、同年 7 月 23 日、上記の各案を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国会に提出された。上記①の改正案に係る法律案は、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する
15 ものであり、その附則 7 条には、平成 31 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 27 年 7 月 28 日、上記①の改正案に係る公職選挙法の一部を改正する法律（平成 27 年改正法）が成立し、同年 11 月 5 日に施行された。同法
20 による公職選挙法の改正（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人口に基づく選挙区間の最大較差は 2.97 倍となった。

（乙 7、8 の 1・2）

25 (8) 平成 28 年 7 月 10 日、平成 27 年改正後の定数配分規定の下で初めて平成 28 年選挙が施行された。同選挙当時の選挙区間の最大較差は 3.08 倍

であった。

平成29年大法廷判決は、平成27年改正法につき、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、人口の少ない選挙区について、参議院創設以来初めての合区を行うことにより、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって、数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差は2.97倍（選挙当時は3.08倍）まで縮小するに至ったのであるから、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て較差の是正を図ったものと見ることができるとし、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規定しており、今後における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示されるとともに、再び大きな較差を生じさせることのないよう配慮されているものといえるなどとして、平成28年選挙当時の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した。

（甲19、乙7、8の3）

(9) 平成28年選挙において、合区の対象となった4県のうち島根県を除く3県では、投票率が低下して当時における過去最低の投票率となったほか、無効投票率が全国平均を上回り、高知県での無効投票率は全国最高となった。全国知事会は、平成28年7月29日、平成28年選挙において投票率の著しい低下など様々な弊害が顕在化したなどとして、合区の早急な解消を求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われ、多

くの地方議会でも同様の決議等が行われた。（乙 7、8 の 3～6、乙 24 の 2～6、乙 25 の 1～5、乙 26 の 1～3、乙 27 の 1～5、乙 28 の 3～6、乙 29 の 2～4、乙 31 の 3～7・9・14～22・24～28・30・35～56・58～60・63・74～78・84～99・102～125・145～149・151・153～168・170・203～235）

平成 28 年選挙施行後の平成 29 年 2 月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が設置され、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を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。選挙制度に関する専門委員会は、参議院選挙制度改革に対する考え方について、一票の較差、選挙制度の枠組みとそれに基づく議員定数の在り方、選挙区
の枠組み等について協議を行った上で、選挙区選出議員について、全ての都道府県から少なくとも 1 人の議員が選出される都道府県を単位とする選挙区とすること、一部合区を含む都道府県を単位とする選挙区とすること、又は選挙区の単位を都道府県に代えてより広域の選挙区（以下「ブロック選挙区」という。）とすることの各案について検討を行ったほか、選挙区選出議員及び比例代表選出議員の二本立てとしない場合を含めた選挙制度の在り方等についても議論を行った。しかし、これらの議論を経た上で各会派から示された選挙制度改革の具体的な方向性についての意見の内容は、選挙区の単位、合区の存廃、議員定数の増減等の点において大きな隔たりがある状況であった。同委員会は、平成 30 年 5 月 7 日、参議院改革協議会に対し、これらの協議結果についての報告書を提出した。同報告書は、各論点ごとの意見
をとりまとめ参議院選挙制度改革に関する具体的な方向性についての各会派の意見を併記したものであり、その中には、都道府県を選挙区としてこれに偶数配分をして合区を解消した場合、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を 3.08 倍以下とするには、選挙区選挙の定数を約 50 議席増加する必要があるという試算もあった。（甲 153、

乙 1 1、1 3～1 5、1 9、2 0)

平成 3 0 年 6 月、参議院改革協議会において、自由民主党から、選挙区の
単位を都道府県とすること及び平成 2 7 年改正による 4 県 2 合区は維持した
上で、選挙区選出議員の定数を 2 人増員して埼玉県選挙区に配分すること、
5 及び比例代表選出議員の定数を 4 人増員するとともに、政党等が優先的に当
選人となるべき候補者を定めることができる特定枠制度を導入するとの案が
示された。その後、各党派代表者懇談会における協議等が行われたが、各会
派間の意見の隔たりがある状況であったため、各党派が参議院に法律案を提
出し、参議院特別委員会において議論が進められることとなり、上記の自由
10 民主党の提案内容に沿った法律案のほか、現在の選挙区選出議員の選挙及び
比例代表選出議員の選挙に代えてブロック選挙区による選挙を導入すること
を内容とする法律案等が提出された。同年 7 月 1 1 日、参議院特別委員会に
おいて、上記の自由民主党の提案内容に沿った公職選挙法の一部を改正する
法律案が可決すべきものとされ、その際、「今後の参議院選挙制度改革につ
15 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」との附帯決議がされた。(乙 1 6 の 1～4、乙 1 7～2 0)

平成 3 0 年 7 月 1 8 日、上記法律案どおりの法律(平成 3 0 年改正法)が
成立し、同年 1 0 月 2 5 日に施行された。同法による公職選挙法の改正(平
成 3 0 年改正)の結果、平成 2 7 年 1 0 月実施の国勢調査結果による日本国
20 民人口に基づく選挙区間の最大較差は 2. 9 9 倍となった。(乙 7、1 6 の
5～7、乙 1 7、1 9、2 0)

(10) 令和元年 7 月 2 1 日、平成 3 0 年改正後の本件定数配分規定の下で初めて
令和元年選挙が施行された。令和元年選挙当時の選挙区間の最大較差は 3.
0 0 倍であった。(乙 4 の 1)

25 令和 2 年大法廷判決は、平成 2 8 年選挙後に成立した平成 3 0 年改正法の
内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては 1 選挙区の定数を 2 人増員

する措置を講ずるにとどまっているところ、同法には平成27年改正法附則7条のような規定が設けられておらず、同法の審議において、参議院選挙制度改革について憲法の趣旨に則り引き続き検討する旨述べた附帯決議がされたが、その中では選挙区間における較差の是正等について明確には言及されて

5
ていないのであって、平成30年改正において、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくための取組が大きな進展を見せているとはいえないが、同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、

10
数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができるほか、参議院選挙制度改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、

15
その実現は漸進的にならざるを得ない面があることに照らせば、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとして、令和元年選挙当時の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

20
はできないとした（甲21）。

(11) 令和元年選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は全国最低となり、鳥取県及び島根県でもそれぞれ過去最低の投票率となった。また、合区の対象となった4県での無効投票率はいずれも全国平均を上回り、徳島県では全国最高となった。全国知事会は、令和元年7月24日、令和元年選挙において合区の対象となった県で過去最低の投票率を記録するなど、合区

25
を起因とした弊害は更に深刻度を増しているなどとして、合区の確実な解消

を強く求める「参議院選挙における合区の解消に関する決議」を採択した。
また、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村
会及び全国町村議会議長会においても、合区の解消に向けた決議等が行われ、
多くの地方議会でも同様の決議等が行われた。（乙4の2・3、乙24の7
5 ～10、乙25の6～9、乙26の4～9、乙27の6～11、乙28の7
～14、乙29の5～9、乙31の236～259）

(12) 令和3年5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、
参議院議長の下に「参議院改革協議会」が設置され、同月から令和4年6月
までの間、合計13回にわたって、各会派から成る14名の協議員によって、
10 参議院の在り方、参議院選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する検討が
行われた。同協議会においては、参議院議員の選挙制度の議論に先立って、
その土台となる参議院の在り方について、各会派間の共通認識を醸成するこ
とが重要であるとの立場に立って議論が重ねられた。参議院の在り方に関す
る議論では、学者や元最高裁判所裁判官等の参考人から、意見や提言を聴取
15 したほか、各協議員間で忌憚のない意見交換が重ねられ、多様な民意の反映、
地方代表的な性格、参議院の独自性の発揮という視点から各会派の考えると
ころが整理された。参議院の在り方を踏まえた参議院議員の選挙制度につい
て、各会派からは、投票価値の平等を最大限に尊重すべきであることにつ
いては異論が出なかったが、都道府県単位の選挙区を設けることの是非につ
20 ては合区に関する評価を含めて様々な議論が出たほか、特定枠制度の評価や
課題、議員定数の見直しにも議論が及び、選挙制度について、選挙区と比例
区から議員を選出する現行制度を維持すべきとの意見、完全比例区制を導入
すべきとの意見、都道府県選挙区制をブロック制に移行すべきとの意見等が
出され、最終的に各会派の意見の一致には至らなかった。同協議会は、令和
25 4年6月8日付で、論点に関する議論を整理した報告書を取りまとめて参議
院議長に提出し、本件選挙後、参議院議員の選挙制度の在り方や参議院の組

織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認された。

また、令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会において、合区問題を中心として参議院議員の選挙制度に関する意見交換等が行われた。この場において、憲法が二院制を採用した趣旨を踏まえ、いかなる具体的な選挙制度を採用すべきかの議論が行われ、各会派から、合区の解消を求める意見のほか、全国を11ブロックに分けた大選挙区制の導入を求める意見、比例代表を中心とした選挙制度への見直しを求める意見等が述べられた。

(甲154、乙34、35の1・2)

(13) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下で本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であった。選挙区間における議員1人当たりの選挙人の較差が3倍以上となった選挙区は3つであった。

本件選挙における全国の投票率は、約52.05パーセントであり、令和元年選挙時における約48.80パーセントより上昇したものの、合区対象県である徳島県では、全国で最も低い投票率である約45.72パーセントを記録した。また、無効票率についても、全国平均が約2.71パーセントであったのに対し、合区対象県では、鳥取県では約3.94パーセント、島根県で約2.76パーセント、徳島県で約3.41パーセント、高知県で約3.65パーセントをそれぞれ記録し、いずれも全国平均を上回った。

(乙1、2)

2 争点に対する判断

(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。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

5

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。前記1(1)において見た参議院議員の選挙制度の仕組みは、

10 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ものである。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

15 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っ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

20 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。

15

20

以上は、昭和58年大法廷判決以降の参議院議員（地方選出議員ないし選挙区選出議員）選挙に関する累次の大法廷判決の趣旨とするところである。

- (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、
- 25 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

25

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おり、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

5

10

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ものと考えられる。

また、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ものであるとはいえず、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。

15

(3) 本件選挙は、令和元年選挙と同様、平成29年大法廷判決の言渡し後に成立した平成30年改正法による改正後の本件定数配分規定の下で施行されたものであるところ、同法は、総定数を増やした上で、選挙区選出議員については、平成27年改正による4県2合区を維持したまま、埼玉県選挙区を2人増員することを内容とするものであった。

20

平成27年改正により導入された合区は、総定数を大幅に増やす方法を採用することにも制約があった中、半数改選という憲法上の要請を踏まえて各選挙

25

5 区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を縮小することを可能にする
ものであったが、その対象となった県における投票率の低下及び無効投票率
の上昇と合区との関連性を指摘し、その解消を強く望む意見も少なからず存
在した。このような状況の下、平成28年選挙施行後、参議院改革協議会
10 下に設置された選挙制度に関する専門委員会において、一票の較差、選挙制
度の枠組み、議員定数の在り方、選挙区の枠組み等について議論が行われ、
合区制度の是非や、都道府県を単位とする選挙区に代えてブロック選挙区を
導入すること等の見直し案についても幅広く議論が行われた。しかしながら、
選挙制度改革に関する具体案について各会派の意見の隔たりは大きく、一致
15 する結論を得ることができないまま、令和元年選挙に向けて平成30年改正
法が成立したものである。このような経緯もあり、同法の内容は、選挙区選
出議員に関する従来からの選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するもの
ではないが、上記のとおり合区の解消を強く望む意見も少なからず存在する中
で、平成27年改正により縮小した較差を再び拡大させないよう合区を維持
20 することとしたのみならず、長らく行われてこなかった総定数を増やす方法
を採った上で埼玉県選挙区の定数を2人増員し、較差の是正を図ったもので
ある。その結果、平成27年改正により5倍前後から約3倍に縮小した選挙
区間の最大較差（平成28年選挙当時は3.08倍）は僅かではあるが更に
縮小し、2.99倍（令和元年選挙当時は3.00倍）となった。

20 前記1(8)のとおり、平成29年大法廷判決は、平成27年改正法附則7条
が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規定していること等を指摘した上で、平成27年
改正は、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続して
きた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価
25 することができるとし、このような事情を総合すれば、平成28年選挙当時
の選挙区間における投票価値の不均衡は、違憲の問題を生ずる程度の著しい

不平等状態にあったものとはいえないと判示した。また、同(10)のとおり、令和2年大法廷判決は、平成30年改正法の内容が選挙区選出議員に関して1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまっているなど、平成30年改正において、較差の更なる是正を図るとともにこれを再び拡大させずに持続していくための取組が大きな進展を見せているとはいえないが、同改正は、参議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を得ることができず、合区の解消を強く望む意見も存在する中で、合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということができ、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要し、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることを指摘した上、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないなどとし、このような事情を総合すれば、令和元年選挙当時の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はいえないと判示した。本件選挙は、これら判決が言い渡された後、平成30年改正法における本件定数配分規定の下で実施されており、その投票価値の不均衡については、上記各判決の判示した事情も踏まえた検討がされるべきである。

(4) 上記に基づき、本件について更に検討を進める。

ア 平成28年選挙後に成立した平成30年改正法の内容は、結果として、選挙区選出議員に関しては1選挙区の定数を2人増員する措置を講ずるにとどまっている。他方、同法には平成27年改正法附則7条のような規定が設けられておらず、同法の審議において、参議院選挙制度改革について

5 憲法の趣旨に則り引き続き検討する旨述べた附帯決議がされたが、その中
では選挙区間における較差の是正等について明確には言及されていなかった。
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、参議
院議員選挙については直ちに投票価値の平等の要請が後退してもよいと解
すべき理由は見だし難く、前記(2)で述べた憲法の趣旨等との調和の下、
投票価値の平等が実現されるべきことは平成29年大法廷判決や令和2年
大法廷判決でも指摘されているのであるから、立法府においては、今後も
10 不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図る
とともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等
について議論し、取組を進めることが求められていたといえるところ、上
記のような平成30年改正において、こうした取組が大きな進展を見せて
いたとはいえなかった。ただ、令和2年大法廷判決も指摘するように、前
記のような平成30年改正の経緯及び内容等を踏まえると、同改正は、参
議院議員の選挙制度について様々な議論、検討を経たものの容易に成案を
15 得ることができず、合区の解消を強く望む意見も少なからず存在する中で、
合区を維持して僅かではあるが較差を是正しており、数十年間にわたって
5倍前後で推移してきた最大較差を前記の程度まで縮小させた平成27年
改正法における方向性を維持するよう配慮したものであるということがで
きるものであった。また、参議院選挙制度の改革に際しては、憲法が採用
20 している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏
まえる必要があるなど、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑みれば、
その実現は漸進的にならざるを得ない面があることも否定し得ないところ
である。

イ 令和2年大法廷判決後、本件選挙時まで平成30年改正法による本件定
25 数配分規定に変更は加えられていない。その結果、本件選挙時における選
挙区間の最大較差は、令和元年選挙時と比べ、僅かばかりとはいえ3.0

3 倍に拡大している。上記アのとおり、立法府においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大させずに持続していくために必要となる方策等について引き続き議論し、取組を進めることが求められているところ、本件選挙時までにこうした取組による具体的成果は得られておらず、上記取組が停滞している感は払拭できないところである。

しかしながら、憲法は、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、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しているところ、参議院議員と衆議院議員の各選挙制度が同質的なものとなってきたとの見方もある中、国民各層の多様な意見を反映させ、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させるべく、参議院選挙制度の改革に際して憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等を踏まえることは欠かせないところである。平成27年改正法では参議院選挙制度に関して参議院の創設以来初めて隣接県を一選挙区とする合区が採用され、平成30年改正法では較差是正の観点から選挙区選出議員について2増の措置等が講じられたが、今後も不断に人口変動が生じることが見込まれる中、隣接県を一選挙区とする合区によって投票価値の較差の是正を図るには自ずと限界があり、参議院選挙制度の改革に際しては、衆議院議員の選挙制度との相違をも視野に入れた抜本的、全国会的な議論も必要となるものと考えられる。令和2年大法廷判決は、参議院選挙制度の改革に際して、憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえる必要があるなど事柄の性質上慎重な考慮を要するものであることについて指摘しているが、同判決の上記判示も上記趣旨を踏まえたものと解される。

しかるところ、前記1(12)認定のとおり、令和3年5月から令和4年6月

までの間、参議院議長の下に設置された「参議院改革協議会」においては、参議院選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について各会派間の共通認識を醸成することが重要であるとの観点の下、各会派からなる14名の協議員によって、参議院の在り方、参議院選挙制度の改革、議員の身分保障等に関する検討が行われ、参議院の在り方に関する議論では、学者や元最高裁判所裁判官等の参考人から、意見や提言を聴取したほか、各協議員間で忌憚のない意見交換が重ねられた。また、令和4年5月及び同年6月に開かれた参議院憲法審査会において、合区問題を中心として参議院選挙制度に関する意見交換等が行われた。こうした検討過程においては、現憲法下の二院制の下において参議院が果たすべき役割の観点から、都道府県単位の選挙区を設けることの是非について、合区に関する評価を含めて様々な議論が出されたほか、特定枠制度の評価活用の在り方や課題、議員定数の見直しといった幅広い議論も行われているところであり、具体的な選挙制度について、前記認定のとおり様々な意見等が出され、最終的に各会派の意見が一致するには至らなかったものの、本件選挙後、参議院議員の選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を継続することが確認されている。参議院選挙制度の抜本的な改革に向けたこうした取組自体は、令和2年大法廷判決の趣旨に沿うものであるといえる。

ウ そうすると、平成30年改正後、本件選挙時まで本件定数配分規定に変更が加えられておらず、本件選挙時における選挙区間の最大較差が令和元年選挙時と比べて僅かばかりとはいえ3.03倍に拡大していることなど前判示の事情も認められるが、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまでなお断ずることはできないというべきである。

(5) 以上のような事情を総合すれば、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、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はいえ、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 原告らの主張についての検討

5 (1) 原告らは、令和3年に参議院において設置された参議院改革協議会では、平成25年以降継続的に行われていた選挙制度改革の試みと異なり、ブロック制などの具体的な選挙制度改革案が提示されなかったことや、令和4年5月から同年6月にかけて開かれた参議院憲法審査会における合区問題に関する有識者からの意見聴取や各会派による意見交換も、改憲による制度改革を
10 志向するものであり、選挙制度改革に向けた検討として考慮すべきものではないことに照らせば、令和2年大法廷判決の判断基準に照らしても、本件選挙当時、本件定数配分規定は違憲であったといえる旨を主張する。

確かに、平成30年改正後本件選挙時まで、本件定数配分規定に変更が加えられておらず、本件選挙時における選挙区間の最大較差が令和元年選挙時
15 と比べて僅かばかりとはいえ3.03倍に拡大していることなど前判示の事情も認められる。しかし、国民各層の多様な意見を反映させ、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させるには、参議院選挙制度改革に際して憲法が採用している二院制の仕組みなどから導かれる参議院が果たすべき役割等も踏まえることも欠かせないところ、原告ら指摘の協議会等においても、
20 現憲法下における参議院の役割といった観点からも参議院議員の選挙制度に関して議論がされ、選挙制度に関する成案こそ得られていないものの、参議院の役割を踏まえた着実な議論はされているといえるのであって、こうした点を踏まえるならば、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまではなお断ずることがで
25 きない。

原告らは、国会が、平成27年改正法附則7条を無視し、その履行を怠っ

5
10
15
20

ている旨も主張して争う。しかし、前記 1 (7)、(9)、(11)、(12)認定に係る平成 27 年改正以降の国会内外での議論状況等に照らすと、投票価値の平等の要請との調和を保ちつつ二院制の下において参議院が果たすべき役割の観点から参議院議員の新たな選挙制度の成案を得ることは、かねてから想定されていたこととはいえ容易でないことが窺われるのであり、平成 30 年改正法が反対意見も根強かった合区を維持しつつ、他の選挙区における議員定数を改める方法によって較差の是正を図るにとどまったことから、その困難さを窺うことができる。それ以降も、選挙制度の改革に向けて、参議院の役割を踏まえた着実な議論はされているものとなおいえるのであり、原告ら指摘の点によっても、本件選挙時において、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至っていたとまでは断ずることができない。

15
20

(2) 原告らは、憲法 56 条 2 項、1 条、前文第 1 段落第 1 文後段・前段は、できるかぎり人口に比例する選挙を要求しており、本件選挙は、これら憲法の上記条項に反すとも主張する。しかしながら、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って、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ものとはいえないことは前記説示のとおりであって、以上に照らせば、原告ら指摘の憲法の条項にも違反するとはいえないことは明らかである。

原告らは、本件選挙により選出された国会議員は国会活動の正当性を欠くなどとも主張するが、そのように解することもできない。

これら原告らの主張はいずれも採用できない。

25

(3) 原告らは、都道府県を各選挙区の単位とすることに合理性は認められないなどと主張する。しかし、平成 29 年大法廷判決や令和 2 年大法廷判決が指摘するように、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ないのであって、これに反する原告らの主張も採用できない。

5 なお、原告らは、この点に関して平成26年大法廷判決にも言及している。しかし、同判決は、都道府県を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、数十年間にもわたり5倍前後の大きな較差が継続していた状況の下では、都道府県の意義や実体等をもって上記の選挙制度の仕組みの合理性を基礎付
10 けるには足りなくなっていたとしているところ、その判断は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であると見たことによるものと解せられるのであ
15 って、各選挙区の区域を定めるに当たり都道府県という単位を用いること自体を不合理で許されないとしたものではない。原告らの上記主張は前提を誤るものであり、採用できない。

(4) 原告らは、平成24年大法廷判決や平成26年大法廷判決、令和2年大法
20 廷判決が、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旨を判示しているところ、本件選挙の選挙区間の最大較差は、令和3年に施行された衆議院（選挙区選
25 出）議員選挙のそれ（2.079倍）を超えているから、違憲と認められるべき旨を主張する。

 確かに、参議院議員の選挙であるからといって直ちに投票価値の平等の要
 請が後退してもよいと解すべき理由は見だし難いというべきであるが、他
 方で前記(2)の憲法の趣旨等との調和の下投票価値の平等が実現されるべきも
25 のでもあり、憲法が、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

5 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ことにも照らせば、参議院議員の具体的な選挙制度について、上記の憲法の趣旨を実現する観点から、衆議院におけるそれと別異の制度を採用することも憲法の予定するところというべきであり、選挙制度を異にする衆議院との比較において、参議院（選挙区選出）議員選挙の選挙区間の最大較差が衆議院（選挙区選出）議員選挙のそれを超えるからといって当然に違憲と解すべきことになるものではない。これに反する原告らの主張も採用できない。

10 4 その他、原告らの主張に鑑み、証拠を検討しても、上記認定判断は左右されない。

第4 結論

以上の次第で、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く、棄却すべきである。

15 よって、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第3部

裁判長裁判官 西 井 和 徒

20

裁判官 澤 井 真 一

裁判官 芝 本 昌 征

25