

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

平成29年10月22日に行われた衆議院（小選挙区）議員選挙の東京都第1区ないし第25区，茨城県第1区ないし第7区，栃木県第1区ないし第5区，群馬県第1区ないし第5区，埼玉県第1区ないし第15区，千葉県第1区ないし第13区，神奈川県第1区ないし第18区，新潟県第1区ないし第6区，山梨県第1区及び第2区，長野県第1区ないし第5区並びに静岡県第1区ないし第8区（以下，併せて「本件各選挙区」という。）における選挙をいずれも無効とする。

第2 事案の概要

- 1 本件は，平成29年10月22日施行の衆議院議員総選挙（以下「本件選挙」という。）について，本件各選挙区の選挙人である原告らが，衆議院小選挙区選出議員の選挙（以下「小選挙区選挙」という。）の選挙区割りに関する公職選挙法の規定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提起した選挙無効訴訟である。
- 2 前提となる事実（争いのない事実，掲記の証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実）

(1) 当事者

ア 原告Aは，東京都第1区のエlection人であり，その余の原告らは，それぞれ，本件各選挙区のうち別紙当事者目録記載の選挙区のエlection人である。

イ 被告らは，それぞれ，本件各選挙区について，本件選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会である。

(2) 本件選挙について

ア 本件選挙の小選挙区選出選挙は，平成29年10月22日，平成29年法

律第58号（以下「平成29年改正法」といい、同法による改正を「平成29年改正」という。）により一部改正された平成28年法律第49号（以下、上記一部改正前の平成28年法律第49号を「平成28年改正法」といい、同法による改正を「平成28年改正」という。また、平成29年改正法により一部改正された平成28年改正法を以下「一部改正後の平成28年改正法」という。）による改正後の公職選挙法（以下、単に「公職選挙法」ともいう。）に基づいて行われた。

イ 本件選挙施行当時の本件選挙制度によれば、衆議院議員の定数は465人とされ、そのうち289人が小選挙区選出議員、176人が比例代表選出議員とされ（公職選挙法4条1項）、小選挙区選挙については、全国に289の選挙区を設け、各選挙区において1人の議員を選出するものとされ（同法13条1項、別表第1。以下、後記の改正の前後を通じてこれらの規定を併せて「区割規定」という。）、比例代表選出議員の選挙（以下「比例代表選挙」という。）については、全国に11の選挙区を設け、各選挙区において所定数の議員を選出するものとされている（同法13条2項、別表第2）。総選挙においては、小選挙区選挙と比例代表選挙とを同時に行い、投票は小選挙区選挙及び比例代表選挙ごとに1人1票とされている（同法31条、36条）。

また、本件選挙施行当時の小選挙区選挙の選挙区は、公職選挙法（一部改正後の平成28年改正法による改正後の公職選挙法）13条及び別表第1（以下併せて「本件区割規定」という。）に定める選挙区割（以下「本件選挙区割り」という。）のとおりであった。

ウ 本件選挙当時、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数の最大較差は、鳥取県第1区を1とした場合、東京都第13区は1.979（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であった（乙1）。

なお、平成27年の簡易国勢調査（統計法5条2項ただし書により行われる国勢調査であり、後記の大規模国勢調査を行った年から5年目に当たる年

に簡易な方法により行われる国勢調査をいう。)による日本国民の人口(国勢調査の総人口から外国人人口を除いた人口。平成27年以降の国勢調査につき同じ。)を基にした選挙区間の人口の最大較差は、鳥取県第2区を1とした場合、神奈川県第16区は1.956であった。

(3) 平成26年12月14日施行の衆議院議員総選挙(以下「前回選挙」という。)までの公職選挙法の改正と投票価値の最大較差の推移、これに係る選挙無効訴訟における最高裁判所判決の動向等について

ア 昭和25年に制定された公職選挙法は、衆議院議員の選挙制度につき、中選挙区単記投票制を採用していたが、平成6年1月に公職選挙法の一部を改正する法律(平成6年法律第2号)が成立し、その後、平成6年法律第10号及び同第104号によりその一部が改正され、これらにより、衆議院議員の選挙制度は、従来の中選挙区単記投票制から小選挙区比例代表並立制に改められた(以下、上記改正後の当該選挙制度を「本件選挙制度」という。)

イ 平成6年1月に上記の公職選挙法の一部を改正する法律と同時に成立した衆議院議員選挙区画定審議会設置法(以下、後記の改正の前後を通じて「区画審設置法」という。)によれば、衆議院議員選挙区画定審議会(以下「区画審」という。)は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、その改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとされている(同法2条)。平成24年法律第95号による改正前の区画審設置法3条(以下「平成24年改正前区画審設置法3条」という。)は、上記の選挙区の区割りの基準(以下、後記の改正の前後を通じて「区割基準」という。)につき、①1項において、上記の改定案を作成するに当たっては、各選挙区の人口の均衡を図り、各選挙区の人口のうち、その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が2以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないものと定めるとともに、②2項において、各都道府県の区域内の

選挙区の数、各都道府県にあらかじめ1を配当することとし（以下、このことを「1人別枠方式」という。）、この1に、小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数から控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とすると定めていた（以下、この区割基準を「平成24年改正前区割基準」といい、この規定を「平成24年改正前区割基準規定」ともいう。）。本件選挙制度の導入の際に上記の1人別枠方式を含む平成24年改正前区画審設置法3条2項所定の定数配分の方式を定めることについて、区画審設置法の法案の国会での審議においては、法案提出者である政府側から、各都道府県への選挙区の数すなわち議員の定数の配分については、投票価値の平等の確保の必要性がある一方で、過疎地域に対する配慮、具体的には人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮等の視点も重要であることから定数配分上配慮したものである旨の説明がされていた。

選挙区の改定に関する区画審の勧告は、統計法5条2項本文（平成19年法律第53号による改正前は4条2項本文）の規定により10年ごとに行われる国勢調査（以下「大規模国勢調査」という。）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（平成28年改正前の区画審設置法4条1項）、さらに、区画審は、各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるときは、勧告を行うことができるものとされている（同条2項）。

ウ 区画審は、平成12年10月に実施された国勢調査（以下「平成12年国勢調査」という。）の結果に基づき、平成13年12月、衆議院小選挙区選出議員の選挙区に関し、平成24年改正前区画審設置法3条2項に従って各都道府県の議員の定数につきいわゆる5増5減を行った上で、同条1項に従って各都道府県内における選挙区割りを策定した改定案を作成して内閣総理大臣に勧告し、これを受けて、平成14年7月、その勧告どおり選挙区割りの改定を行うことなどを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成1

4年法律第95号)が成立した。平成21年8月30日施行の衆議院議員総選挙(以下「平成21年選挙」という。)の小選挙区選挙は、同法により改定された選挙区割り(以下「平成21年選挙区割り」という。)の下で施行されたものである(以下、平成21年選挙に係る衆議院小選挙区選出議員の選挙区を定めた上記改正後(平成24年法律第95号による改正前)の公職選挙法13条1項及び別表第1を併せて「平成21年区割規定」という。)

エ 平成14年の上記改正の基礎とされた平成12年国勢調査の結果による人口を基に、平成21年区割規定の下における選挙区間の人口の較差を見ると、最大較差は人口が最も少ない高知県第1区と人口が最も多い兵庫県第6区との間で1対2.064であり、高知県第1区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は9選挙区であった。また、平成21年選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は、選挙人数が最も少ない高知県第3区と選挙人数が最も多い千葉県第4区との間で1対2.304であり、高知県第3区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は45選挙区であった。

このような状況の下で平成21年選挙区割りに基づいて施行された平成21年選挙について、最高裁平成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(以下「平成23年大法廷判決」という。)は、選挙区の改定案の作成に当たり、選挙区間の人口の最大較差が2倍未満になるように区割りをすることを基本とすべきものとする平成24年改正前区画審設置法3条1項の定めは、投票価値の平等の要請に配慮した合理的な基準を定めたものであると評価する一方、平成21年選挙時において、選挙区間の投票価値の較差が上記のとおり拡大していたのは、各都道府県にあらかじめ1の選挙区数を割り当てる同条2項の1人別枠方式がその主要な要因となっていたことが明らかであり、かつ、人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮等の視点から導入された1人別枠方式は既に立法時の合理性が失われていたものというべきであるから、平成24年改正前区割

基準のうち1人別枠方式に係る部分及び平成24年改正前区割基準に従って改定された平成21年区割規定の定める平成21年選挙区割りには憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたと判示した。そして、同判決は、これらの状態につき憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、平成24年改正前区割基準規定及び平成21年区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということとはできないとした上で、事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に上記の状態を解消するために、できるだけ速やかに平成24年改正前区割基準中の1人別枠方式を廃止し、平成24年改正前区画審設置法3条1項の趣旨に沿って平成21年区割規定を改正するなど、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずる必要があると判示した。

オ その後、平成23年大法廷判決を受けて行われた各政党による検討及び協議を経て、平成24年6月及び7月に複数の政党の提案に係る改正法案がそれぞれ国会に提出され、これらの改正法案のうち、平成24年改正前区画審設置法3条2項の削除及びいわゆる0増5減（各都道府県の選挙区数を増やすことなく議員1人当たりの人口の少ない5県の各選挙区数をそれぞれ1減ずることをいう。以下同様に用いる。）を内容とする改正法案が、同年11月16日に平成24年法律第95号（以下「平成24年改正法」という。）として成立した。平成24年改正法は、附則において、平成24年改正前区画審設置法3条2項を削除する改正規定は公布日から施行するものとする一方で、各都道府県の選挙区数の0増5減を内容とする改正後の公職選挙法の規定は次回の総選挙から適用する（公職選挙法の改正規定は別に法律で定める日から施行する）ものとし、上記0増5減を前提に、区画審が選挙区間の人口の較差が2倍未満となるように選挙区割りを改める改定案の勧告を公布日から6月以内に行い、政府がその勧告に基づいて速やかに法制上の措置を講ずべき旨を定めた。上記の改正により、平成24年改正前区画審設置法3条1項

が同改正後の区画審設置法3条（以下「平成28年改正前の区画審設置法3条」という。）となり、同条においては前記イ①の基準のみが区割基準として定められている（以下、この区割基準を「平成28年改正前の区割基準」という。）。

平成24年改正法の成立と同日に衆議院が解散され、その1か月後の平成24年12月16日に衆議院議員総選挙（以下「平成24年選挙」という。）が施行されたが、同選挙までに新たな選挙区割りを定めることは時間的に不可能であったため、同選挙は平成21年選挙と同様に平成21年区割規定及びこれに基づく平成21年選挙区割りの下で施行されることとなった。

平成24年選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は、選挙人数が最も少ない高知県第3区と選挙人数が最も多い千葉県第4区との間で1対2.425であり、高知県第3区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は72選挙区であった。

カ 平成24年改正法の成立後、同法の附則の規定に従って区画審による審議が行われ、平成25年3月28日、区画審は、内閣総理大臣に対し、選挙区割りの改定案の勧告を行った。この改定案は、平成24年改正法の附則の規定に基づき、各都道府県の選挙区数の0増5減を前提に、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるように17都県の42選挙区において区割りを改めることを内容とするものであった。

上記勧告を受けて、平成25年4月12日、内閣は、平成24年改正法に基づき、同法のうち上記0増5減を内容とする公職選挙法の改正規定の施行期日を定めるとともに、上記改定案に基づく選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正事項（平成21年区割規定の改正規定及びその施行期日）を定める法制上の措置として、平成24年改正法の一部を改正する法律案を国会に提出し、平成25年6月24日、この改正法案が平成25年法律第68号（以下「平成25年改正法」という。）として成立した。平成25年改正

法は同月 28 日に公布されて施行され、同法による改正後の平成 24 年改正法中の上記 0 増 5 減及びこれを踏まえた区画審の上記改定案に基づく選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正規定はその 1 か月後の平成 25 年 7 月 28 日から施行されており、この改正により、各都道府県の選挙区数の 0 増 5 減とともに上記改定案のと通りの選挙区割りの改定が行われた（以下、上記改正後の公職選挙法 13 条 1 項及び別表第 1 を併せて「前回区割規定」といい、前回区割規定に基づく上記改定後の選挙区割りを「前回選挙区割り」という。）。

上記改定の結果、前回選挙区割りの下において、平成 22 年 10 月 1 日を調査時とする国勢調査（以下「平成 22 年国勢調査」という。）の結果によれば選挙区間の人口の最大較差は 1 対 1.998 となるものとされたが、平成 25 年 3 月 31 日現在及び同 26 年 1 月 1 日現在の各住民基本台帳に基づいて総務省が試算した選挙区間の人口の最大較差はそれぞれ 1 対 2.097 及び 1 対 2.109 であり、上記試算において較差が 2 倍以上となっている選挙区はそれぞれ 9 選挙区及び 14 選挙区であった。

平成 24 年改正法が成立した日の衆議院解散により施行された平成 24 年選挙につき、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 卷 8 号 1503 頁（以下「平成 25 年大法廷判決」という。）は、同選挙時において平成 21 年区割規定の定める平成 21 年選挙区割りは平成 21 年選挙時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものではあるが、前記オのような平成 24 年選挙までの間の国会における是正の実現に向けた取組が平成 23 年大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものでなかったとはいえないから、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、平成 21 年区割規定が憲法 14 条 1 項等の憲法の規定に違反するものということとはできないとした上で、国会においては今後も平成 28 年改正前

の区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備に向けた取組が着実に続けられていく必要があると判示した。

キ 平成26年11月21日の衆議院解散に伴い、同年12月14日、前記0増5減の措置による改定を経た前回選挙区割りの下において、衆議院議員総選挙（前回選挙）が施行された。前回選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差を見ると、選挙人数が最も少ない選挙区（宮城県第5区）と比べて、選挙人数が最も多い選挙区（東京都第1区）との間で1対2.129であり、その他12の選挙区（合計で13の選挙区）との間で較差が2倍以上となっていた（なお、前回選挙当日において、東京都第1区選挙人数は、宮城県第5区、福島県第4区、鳥取県第1区、同第2区、長崎県第3区、同第4区、鹿児島県第5区、三重県第4区、青森県第3区、長野県第4区、栃木県第3区及び香川県第3区の12選挙区の各選挙人数のそれぞれ2倍以上となっていた。）。

ク 平成25年改正法の成立の前後を通じて、国会においては、今後の人口異動によっても憲法の投票価値の平等の要求に反する状態とならないようにするための制度の見直しについて、総定数の削減の要否等を含め、引き続き検討が続けられ、平成26年6月には、衆議院に、有識者により構成される検討機関として衆議院選挙制度に関する調査会（以下「選挙制度調査会」という。）が設置され、同調査会において衆議院議員選挙の制度の在り方の見直し等が進められており、衆議院議院運営委員会において同調査会の設置の議決がされた際に、同調査会の答申を各会派において尊重するものとする旨の議決も併せてされている。選挙制度調査会においては、同年9月以降、前回選挙の前後を通じて、定期的な会合が開かれ、投票価値の較差の更なる縮小を可能にする定数配分等の制度の見直しを内容とする具体的な改正案などの検討が行われた。

ケ 前回選挙につき、最高裁平成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（以下「平成27年大法廷判決」という。）は、同選挙時において平成21年区割規定の定める平成21年選挙区割りとは平成24年選挙時と同様に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものではあるが、前記クのような前回選挙までの間の国会における是正の実現に向けた取組が平成23年大法廷判決及び平成25年大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものでなかったとはいえないから、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、平成21年区割規定が憲法14条1項等の憲法の規定に違反するものということとはできないとした上で、国会においては今後とも衆議院に設置された検討機関（選挙制度調査会）において行われている投票価値の較差の更なる縮小を可能にする制度の見直しを内容とする具体的な改正案の検討と集約が早急に進められ、平成28年改正前の区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備に向けた取組が着実に続けられていく必要があると判示した。

(4) 前回選挙以後の公職選挙法の改正等について

ア 平成27年大法廷判決の前後を通じて、選挙制度調査会においては、一票の較差の是正等について多数回にわたって議論が重ねられ、新たな議席配分ルールの基本原則として、①都道府県を配分単位とすること、②都道府県への配分は比例性のある配分方式に基づくこと、③配分の見直しは10年ごとの大規模国勢調査によること、④配分は有権者数ではなく人口を基準とすることを確認した上で、都道府県への定数配分方式が満たすべき条件として、①比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、②選挙区間の一票の較差を小さくするために都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、③都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、④一定程度将来にわたっても有効に機能し得る方式であることを確認し、諸外国において採用されている配分方式を含めて更に検討した結果、いわゆるアダムズ方式を採用する方向で意見が集約されていった。

選挙制度調査会は、平成28年1月14日、衆議院議長に対し、①衆議院議員の定数を10人削減すること、②都道府県への議席配分をアダムズ方式により行うこと、③都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行うことなどを内容とする答申（以下「本件答申」という。）をした。

（乙8の5から17，乙10）

イ その後、本件答申を受けて行われた各政党による検討及び衆議院議長による要請を受け、平成28年4月に複数の政党の提案に係る改正法案がそれぞれ国会に提出され、審議された結果、同年5月20日、衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成28年改正法）が成立した。

平成28年改正法は、その本則において、①衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差について、各都道府県の区域内の選挙区の数を平成32年以降10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づき、アダムズ方式により配分した上で、各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上にならないようにすること（平成28年改正後の区画審設置法3条1項，2項，4条1項。以下「本件区割基準」という。），②平成37年以降の簡易国勢調査の結果に基づく各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上になったときは、選挙区の安定性を図るとともに較差2倍未満を達成するため、各都道府県の選挙区数を変更することなく、区画審が較差是正のために選挙区割りの改定案の作成及び勧告を行うものとする（同区画審設置法3条3項，4条2項），③衆議院議員の定数を10人（うち小選挙区選出議員の定数を6人）削減すること（平成28年改正後の公職選挙法4条1項）を定めるとともに、その附則において、④平成32年国勢調査までの措置として、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づき、各選挙区の人口に関し、将来の見込人口を踏まえ、平成32年までの5年間を通じて較差2倍未満と

なるよう区割を行うことなどの措置を行うこと（平成28年改正法附則2条1項，2条3項），⑤小選挙区選挙の定数6減の対象県について，平成27年の簡易国勢調査に基づき，アダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち，議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県とすること（同附則2条2項1号），⑥平成28年改正法の施行後においても，全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については，不断の見直しが行われるものとする（同附則5条）を定めた。

（乙4，乙11の1，乙13の1及び2）

ウ 平成28年改正法の成立後，同法附則の規定に従って区画審による審議が行われ，平成29年4月19日，区画審は，内閣総理大臣に対し，選挙区割りの改定案の勧告（以下「本件勧告」という。）を行った。本件勧告は，平成28年改正法附則に基づき，各都道府県の選挙区数の0増6減を前提に，平成27年の簡易国勢調査に基づく選挙区間の人口の最大較差を2倍未満（1.956倍）とするのみならず，平成32年見込人口（平成27年の簡易国勢調査による日本国民の人口に平成22年の大規模国勢調査から平成27年の簡易国勢調査までの日本国民の人口の伸び率を乗じて得た人口をいう。）に基づく選挙区間の人口の最大較差も2倍未満（1.999倍）となるように19都道府県の97選挙区において区割りを改めることを内容とするものであった。

（乙14の1及び2）

エ 本件勧告を受けて，平成29年5月16日，内閣は，平成28年改正法に基づき，同法のうち，0増6減を内容とする公職選挙法の改正規定の施行期日を定めるとともに，上記改定案に基づく選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正事項を定める法制上の措置として，平成28年改正法の一部を改正する法律案を国会に提出し，平成29年6月9日，この改正法案が平

成 29 年法律第 58 号（平成 29 年改正法）として成立した（平成 24 年改正，平成 25 年改正，平成 28 年改正及び平成 29 年改正を併せて以下「本件各改正」という。）。

平成 29 年改正法は同月 16 日に公布されて施行され，同法による一部改正後の平成 28 年改正法中の上記 0 増 6 減及びこれを踏まえた区画審の本件勧告に基づく選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正規定も同日から施行されており，この改正により，各都道府県の選挙区数の 0 増 6 減とともに本件勧告のとりの選挙区割りの改定が行われた。

上記改定の結果，平成 28 年改正法附則 2 条 2 項 1 号に基づき，平成 27 年の簡易国勢調査を基にアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち，議員 1 人当たり人口の最も少ない都道府県から順に 6 県である青森県，岩手県，三重県，奈良県，熊本県及び鹿児島県でそれぞれ選挙区の数 が 1 減となった。また，上記改定の結果，本件選挙区割りの下において，同じく平成 27 年の簡易国勢調査による日本国民の人口における選挙区間の最大較差は，宮城県第 5 区と北海道第 1 区との 2. 176 倍から鳥取県第 2 区と神奈川県第 16 区との 1. 956 倍にまで縮小し，較差が 2 倍以上の選挙区は 32 選挙区から 0 選挙区になり，さらに，平成 32 年見込人口においても，宮城県第 5 区と東京都第 1 区との 2. 552 倍から鳥取県第 1 区と東京都第 22 区との 1. 999 倍にまで縮小し，較差が 2 倍以上の選挙区は 71 選挙区から 0 選挙区になった。他方，上記改定の結果，分割市区町（一つの市区町が複数の選挙区に分割されていることをいう。）は，従前の 116 選挙区 88 市区町から過去最多の 138 選挙区 105 市区町となった。

（乙 14 の 1，乙 16，乙 17 の 1 から 4，乙 18 の 1 から 4，6）

オ 平成 29 年 9 月 28 日，衆議院が解散され，同年 10 月 22 日，本件選挙区割りの下で本件選挙が施行された。

本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は、鳥取県第1区と東京都第13区との1.979倍であり、較差が2倍以上となった選挙区は0であった。

(乙1)

3 原告らの主張

- (1) 憲法56条2項、憲法1条及び憲法前文第1文は、人口比例選挙を定めているところ、本件選挙区割りは、人口比例選挙の要求に反するから、当該選挙区割りは憲法56条2項、憲法1条、憲法前文第1文に違反し、憲法98条1項により無効である。

すなわち、まず、憲法前文第1文及び憲法1条は、主権者である国民が正当に選挙された国会における代表者を通じて国政の在り方を決めるべく行動する旨を定めているところ、そのための手続を定める基本的条項が憲法56条2項である。そして、憲法56条2項は、両議院の議事は出席議員の過半数で決める旨を定めているところ、人口比例選挙でない選挙においては、必ず多数（過半数）の国民が少数（半数未満）の国会議員を選出し、その裏返しとして、必ず、少数の国民が多数の国会議員を選出することになるのであって、多数の国会議員の意見と多数の国民の意見が対立する場合が生じ得る。しかし、憲法56条2項の下では、多数の国会議員の意見が必ず多数の国民の意見に勝利する（前者の意見が採用される）ことになり、これでは国会議員が主権者ということになってしまい、国民主権（憲法前文第1文、憲法1条）に反することになってしまう。全「出席議員」の過半数が必ず全「出席議員」を選出する国民（主権者）の過半数から選出されるようにするためには、人口比例選挙以外にない。

しかるに、前回選挙後、平成28年改正及び平成29年改正により0増6減が行われたにとどまり、残り41の都道府県では、各配分議員定数は一人別枠方式時代の定数と同じであり、つまり、一人別枠方式は廃止されておらず、平成23年大法廷判決、平成25年大法廷判決及び平成27年大法廷判決（以下

「本件各大法廷判決」という。)の「憲法は、一人別枠方式の廃止を要求している。」との判示に反するのであって、「0増6減」にとどまる本件選挙区割りは、憲法の要求する投票価値の平等に反するものである。

また、平成28年改正後の区画審設置法3条2項はアダムズ方式の選挙区割りの改正案を定めたものであるところ、国会は、本件各大法廷の判示に応じて、一人別枠方式は同項の定めるアダムズ方式の選挙区割り改正により廃止されるとの立場であると解されるのであるから、国会自ら、一人別枠方式が平成32年の国勢調査の結果に基づいて作成されるアダムズ方式の選挙区割り改正により初めて廃止されること及び「0増6減」が一人別枠方式の廃止として十分でない、暫定的な選挙区割りに過ぎないことを認めているのであって、これらの規定の存在自体が本件選挙区割りが上記各大法廷の判示に反することを示しており、このことから、本件選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反しているといえる。

- (2) 人口比例選挙の実現は、国家権力の正統性にかかわる問題である。すなわち、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のみならず、国会は国権の最高機関であり、国会議員が内閣総理大臣を指名し、その内閣によって裁判官も任命されるのであるから、究極的には全ての国家権力の正統性を支える問題と理解することができる。

したがって、本件選挙において、選挙区間の最大較差が2倍未満であったからといって、違憲状態が解消されたことにはならない。人口比例以外の種々の要素を国会において適切に考慮することが許容されとしても、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のであって(平成23年大法廷判決参照)、どのような要素を考慮した結果、2倍未満なら許される、ということについて、被告らからは説得的な説明はされていない。

(3) 最高裁判所は、これまで、衆議院議員の選挙における投票価値の較差の問題について、①定数配分又は選挙区割り諸事情を総合的に考慮した上で投票価値の較差において憲法の投票価値の平等の要求に反する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、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとして定数配分規定又は区割規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か（以下「合理的期間の法理」という。）、③当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合に、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否かといった判断の枠組みを前提として審査を行ってきたところ、本件選挙についても、上記①の判断と上記②の判断とを峻別して判断すべきである。

ただし、合理的期間の法理は、違憲状態を是正するための合理的期間の末日が投票日の時点で未経過であれば、上記①により憲法の投票価値の平等の要求に反すると判断済みの選挙について、憲法98条1項後段の定めとは逆に、これを有効としてしまうものであり、憲法の最高法規性（憲法98条1項及び2項）を否定し、同法理を憲法に優越する最高法規とするものであるから、「合理的期間の法理」自体が憲法に反し、憲法98条1項により効力を有しない。

仮に、「合理的期間の法理」が憲法に反するとはいえないとしても、本件選挙が行われた時点で、平成23年大法廷判決が言い渡された平成23年3月23日から既に6年6月30日が経過しており、平成28年改正後の区画審設置法4条が区画審による選挙区の改正案の作成及び内閣総理大臣への勧告は大規模国勢調査の結果が最初に官報に告示された日から1年以内に行うものとしていることや、平成24年法律第95号附則3条3項が選挙区割りの改正案に係る区画審の勧告が同法の施行日から6か月以内に行われることを予定していること等を考慮すると、既に「合理的期間」を徒過していると解されるから、本件選挙は、憲法の規定に違反するに至っており、憲法98条1項により無効である。

- (4) なお、裁判官は、本件選挙につき、少なくとも、違憲違法判決を下すよう、憲法76条3項により義務付けられているのであって、原告らとしては、少なくとも、違憲違法判決を求める。

4 被告らの主張

- (1) 選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りとは、憲法の投票価値の平等の要求に反するものとはいえない。

すなわち、憲法は投票価値の平等を要求しているが、これは選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、選挙制度の決定は国会の広範な裁量に委ねられているのであるから（憲法43条2項、憲法47条）、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。国会の定めた区割規定は、国会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譲歩を求められることになっても、憲法に違反するものではない。

本件各大法廷判決は、平成28年改正前の区画審設置法3条の合理性を前提として、各選挙が施行された時点における選挙区間の最大較差が2倍以上に達していること及び2倍以上の較差が生じている選挙区数を指摘した上で、これを主たる根拠として区割規定の定める選挙区割りが投票価値の平等の要求に反する状態にあったことを判示するとともに、国会に対し、同条の趣旨に沿った立法的措置を講ずることを求めてきたものである。また、同条は、行政区画、地勢、交通等の諸般の事情を総合的に考慮することも求めている。そうすると、国会において、上記のような諸般の事情を総合的に考慮した上、立法時のみならず選挙時においても選挙区間の最大較差が2倍未満となるような立法的措置を講じ、それにより実際に最大較差を2倍未満とすることができたのであれば、国会は本件各大法廷判決の求めた立法措置（同条の趣旨に沿った立法的措置）を講じたものといえるから、当該区割規定の定める選挙区割りが投票価値の平等の要求に反する状態にあるといえないことは明らかである。

このように、選挙区間の最大較差が2倍未満となる区割規定の定める選挙区割りは、国会において通常考慮し得る諸般の要素を斟酌した、一般に合理性を有するものであって、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至るものではない。

(2) また、本件選挙時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていない。

すなわち、本件各改正は、本件各大法廷判決を踏まえた一連の投票価値の較差の是正措置であり、本件各大法廷判決の趣旨に沿って選挙区間の最大較差を2倍未満とすること等を内容とするものであって、将来的にも2倍以上の最大較差を生じさせないようにするため、1人別枠方式の廃止、区画審設置法3条の厳格化、人口比例に基づく配分方式や人口の将来推計の導入に加えて、過去最大の分割市区町等、これまでにない踏み込んだ立法的措置が執られたものであり、その結果、平成6年の小選挙区制導入後初めて、立法時のみならず選挙時においても、選挙区間の最大較差が2倍未満に縮小されたものである。しかも、このような較差の是正は、選挙人数が最少であった鳥取県第1区と最大であった東京都第13区との間でのみ生じたものではなく、被災地等の例外なく、小選挙区選挙の選挙区全体として較差の是正がされたものである。

このような較差の是正が本件各大法廷判決及び平成28年改正前の区画審設置法3条の趣旨に沿ったものであることは明らかであり、このような選挙区間の最大較差のみをもってしても、本件選挙当時、本件選挙区割りは一般に合理性を有するものであり、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態になかったことは明らかである。

なお、本件区割規定の定める本件選挙区割りの具体的内容等のいかんは、上記の判断を左右するものではないが、その具体的内容等を考慮しても、本件各改正の内容は前記のとおりであり、国会は、できる限りの検討及び協議等を尽くした上で、本件各大法廷判決の趣旨に沿って本件各改正を達成したものであ

り、本件選挙区割りは、国会が正当に考慮できる政策的要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに投票価値の平等を確保するという要請との調和を図った合理的なものであって、十分な合理性を有するものであるから、憲法の投票価値の平等の要求に沿うものということができる。

この点に関し、平成28年改正法附則は、2倍以上の較差の選挙区を出現させ、増加させる主要な要因とされた1人別枠方式の構造的な問題の解決を求める本件各大法廷判決の指摘を踏まえるとともに激変緩和を図る観点から、平成27年の簡易国勢調査を基にアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち議員一人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県を対象として選挙区の数をそれぞれ1減するとともに、将来的にも較差を2倍未満とするため、平成32年見込人口を踏まえた都道府県内における選挙区割りの基準を定めるものであり、この0増6減の議席配分方式は、1人別枠方式による議席配分の考え方とは全く内容を異にするものである。仮に平成27年の簡易国勢調査の結果による日本国民の人口を基にアダムズ方式で計算した都道府県別定数と平成28年改正後の都道府県別定数を比較した場合、定数が異なるのは11県に過ぎず（衆議院小選挙区都道府県別定数算出表）、これらの11県についても、将来的にも較差が2倍未満となるようにされている。

このように、平成23年大法廷判決及び平成25年大法廷判決が指摘したような1人別枠方式の構造的な問題は、人口比例に基づく配分方式であるアダムズ方式の導入や0増6減を含む平成28年改正及び平成29年改正により、選挙区間の最大較差が2倍未満に縮小され、かつ、将来的にも選挙区間の較差が2倍未満となるような立法的措置が執られたことにより、最終的に解決されたものである。平成29年改正の時点でアダムズ方式を全面的に採用した議席配分がされていないことは、そもそも平成28年改正及び平成29年改正時点でこれを行うために必要な直近の大規模国勢調査の結果が存在せず、全面的な議

席の再配分を行うために必要な前提条件が整っていなかったという点をおくとしても、上記のとおり本件各大法廷判決が指摘した1人別枠方式の構造的な問題等が解決されたことを何ら左右するものではない。

- (3) 以上述べたとおり、本件選挙区割り投票価値の平等の要求に反する状態に至っていないことは明らかであるが、次に述べるとおり、憲法上要求される合理的における是正がされなかったともいえない。

すなわち、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかった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立法裁量権の行使として相当なものであったといえるか否かという観点から評価すべきであり、裁判所において投票価値の較差が憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っているとの判断が示されるなど、国会が憲法の投票価値の平等の要求に反する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。

本件各改正は、本件各大法廷判決の趣旨を踏まえた立法裁量権の行使として相当なものであり、国会において、本件区割規定の定める本件選挙区割りが違憲状態にあるとは全く認識できない状態にあったのであるから、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえない。

第3 当裁判所の判断

- 1 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。他方、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るところ、国会の両議院の議員の選挙については、憲法上、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され（４３条２項，４７条），選挙制度の仕組みの決定について国会に広範な裁量が認められている。

衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には，選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するに際して，憲法上，議員１人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているというべきであるが，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が許容されているものと解されるのであって，具体的な選挙区を定めるに当たっては，都道府県を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として，地域の面積，人口密度，住民構成，交通事情，地理的状况などの諸要素を考慮しつつ，国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに，投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められているところである。したがって，このような選挙制度の合憲性は，これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお，国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることになり，国会がかかる選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが，上記のような憲法上の要請に反するため，上記の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（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，最高裁昭和５６年（行ツ）第５７号同５８年１１月７日大法廷判決・民集３７巻９号１２４３頁，最高裁昭和５９年（行ツ）第３３９号同６０年７月１７日大法廷判決・民集３９巻５号１１００頁，最高裁平成３年（行ツ）第１１１号同５年１月２０日大法廷判決・民集４７巻１号６７頁，最高裁平成１１年（行ツ）第７号同年１１月１０日大法廷判決・民集５３巻８号１４４１頁，最高裁平成１１年（行ツ）第３５号同年１１月１０日大法廷判決・民集５３巻８号１７０４頁，最高裁平成１８年（行ツ）第１７６号同１９年６月１３日大法廷判決・民集６１巻４号１６１７

頁，本件各大法廷判決参照)。

2 上記の見地に立って，本件選挙当時の本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りの合憲性について検討する。

平成23年大法廷判決は，上記の基本的な判断枠組みに立った上で，平成24年改正前区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は，前記のとおり平成6年の選挙制度改革の実現のための人口比例の配分により定数の急激かつ大幅な減少を受ける人口の少ない県への配慮という経緯に由来するもので，その合理性には時間的な限界があったところ，本件選挙制度がその導入から10年以上を経過して定着し安定した運用がされていた平成21年選挙時には，その不合理性が投票価値の較差としても現れ，その立法時の合理性が失われていたにもかかわらず，投票価値の平等と相容れない作用を及ぼすものとして，憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており，上記の状態にあった同方式を含む平成24年改正前区割基準に基づいて定められた平成21年選挙区割りも，前記第2の2(3)エのような平成21年選挙時における選挙区間の較差の状況の下において，憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた旨を判示したものである。

また，平成25年大法廷判決は，平成24年選挙が上記のように平成21年選挙時に既に憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていた平成21年選挙区割りの下で再び施行されたものであること，選挙区間の選挙人数の較差は平成21年選挙時よりも更に拡大して最大較差が1対2.425に達していたこと等に照らし，平成24年選挙時において，平成21年選挙時と同様に，平成21年選挙区割りは憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものといわざるを得ない旨を判示したものである。

さらに，平成27年大法廷判決は，平成25年改正法の成立の約3か月前及び約6か月後の各住民基本台帳に基づいて試算した選挙区間の人口の最大較差は既にそれぞれ1対2.097及び1対2.109であり，較差が2倍以上となっている選挙区はそれぞれ9選挙区及び14選挙区となっており，さらに，前回選挙

時における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.129に達し、較差2倍以上の選挙区も13選挙区存在していたことを指摘した上、このような投票価値の較差が生じた主な原因は、いまだ多くの都道府県において、平成28年改正前の区割基準に基づいた定数の再配分が行われた場合とは異なる定数が配分されていることにあるというべきであるなどとして、全体として平成28年改正前の区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたとはいえ、このような前回選挙時における投票価値の較差の状況やその要因となっていた事情などを総合考慮すると、前回選挙区割りには憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったものといわざるを得ない旨を判示したものである。

そして、本件各大法廷判決及び本件答申を受けて、各都道府県の区域内の選挙区の数や平成32年以降行われる大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により配分した上で各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上にならないようにすること、平成37年以降の簡易国勢調査の結果に基づく各選挙区間の最大較差（日本国民の人口）が2倍以上になったときは、選挙区の安定性を図るとともに較差2倍未満を達成するため、区画審が較差是正のために選挙区割りの改定案の作成及び勧告を行うものとする事や各都道府県の選挙区数の0増6減等を内容とする平成28年改正法が制定され、さらに、本件勧告を受けて、上記0増6減を前提に選挙区間の人口の較差が2倍未満となるように19都道府県の97選挙区において区割りを改めることを内容とする平成29年改正法が成立し、同法による一部改正後の平成28年改正法により改定された本件選挙区割りの下で本件選挙が施行されたものであるところ、前記第2の2(4)エのとおり、本件選挙区割りにおいては、上記0増6減の措置における定数削減の対象とされた県以外の都道府県について平成24年改正前区割基準に基づいて配分された定数の見直しを経ておらず、1人別枠方式を定めた平成24年改正前区画審設置法3条2項が削除された後の平成28年改正前の区割基準ないし本件区割基準に基づいた定数の再配分が行われていないことから、いまだに複数の都道府県において、そ

のような再配分が行われた場合に配分されるべき定数とは異なる定数が配分されているといえることができる（平成27年の簡易国勢調査の速報値を基に小選挙区総定数をアダムズ方式で都道府県に配分すると、9増15減が必要になるとの試算があるところ（甲24）、上記0増6減において減員対象となった青森県、岩手県、三重県、奈良県、熊本県及び鹿児島県は、いずれも上記試算において減員対象となっているから、アダムズ方式で都道府県に配分した定数に各都道府県別の定数を合わせるためには、上記試算によれば、更に9増9減が必要となる。）。

もともと、上記6県は、平成27年の簡易国勢調査に基づきアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6番目までの県であり（平成28年改正法附則2条2項1号参照）、その選定には一応の合理性が認められる。また、平成29年改正の結果、平成27年の簡易国勢調査による日本国民の人口における選挙区間の最大較差は、改正前の2.176倍から1.956倍にまで縮小し、較差が2倍以上の選挙区は32選挙区から0選挙区になり、さらに、平成32年見込人口においても、改正前の2.552倍から1.999倍にまで縮小し、較差が2倍以上の選挙区は71選挙区から0選挙区になったのみならず、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差をみても、1.979倍にとどまっております。較差が2倍以上となった選挙区は0であった。

なお、上記改定の結果、分割市区町は、従前の116選挙区88市区町から過去最多の138選挙区105市区町となった。

これらの改正により、本件選挙制度の施行以来継続して2倍を超えていた選挙区間の選挙人数の最大較差は初めて2倍を下回り、1.979倍にまで縮小するに至ったものであり、前記各最高裁判所判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものとみることができる。しかも、本件選挙区割りによれば、平成32年見込人口においても最大較差が2倍未満となっているほか、平成28年改正後の区画審設置法が、平成32年以降においても、大規模国勢調査の結果に基づき、各選挙

区間の最大較差が2倍以上にならないようにすること、平成37年以降の簡易国勢調査の結果に基づく最大較差が2倍以上になったときは較差是正のために選挙区割りの改定案の作成及び勧告を行うこと等を定めている。さらに、平成28年改正法は、その附則において、同法の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、不断の見直しが行われるものとすることを定めている。これらの規定により、平成32年以降、アダムズ方式により各都道府県の区域内の選挙区の数进行配分し、かつ、選挙区間の最大較差が2倍未満となることが見込まれるのであって、これによって、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策と立法府の決意が示されるとともに、再び2倍を大きく超える較差を生じさせこれが恒常化することのないよう配慮され、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる。

そして、この問題への対応や合意の形成に様々な困難が伴うことを踏まえ、平成28年改正後の区画審設置法3条の趣旨に沿った選挙制度の整備については、前記のような漸次的な見直しを重ねることによってこれを実現していくことも国会の裁量に係る現実的な選択として許容されていると解されるのであるから（平成25年大法廷判決及び平成27年大法廷判決参照）、前記のとおり1人別枠方式を定めた平成24年改正前区画審設置法3条2項が削除された後の平成28年改正前の区割基準ないし本件区割基準に基づいた定数の再配分が行われておらず、いまだに複数の都道府県において、そのような再配分が行われた場合に配分されるべき定数とは異なる定数が配分されていることや、上記改正によってもいまだ2倍近くの較差が残っていることなどを勘案しても、本件選挙当時、本件選挙区割り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、本件選挙区割り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。

なお、原告らは、本件選挙が憲法の保障する人口比例選挙に反して無効であること等を主張するが、上記説示したところに照らし、理由がない。

第4 結論

以上によれば，本件選挙区割りが本件選挙当時，憲法に違反するに至っていた
ということとはできないから，原告らの請求は，その余の点について判断するまで
もなく，理由がないといわなければならない。

よって，原告らの請求を棄却することとし，訴訟費用の負担について，行政事
件訴訟法7条，民事訴訟法61条，65条1項本文を適用して，主文のとおり判
決する。

東京高等裁判所第8民事部

裁判長裁判官 阿 部 潤

裁判官 岡 野 典 章

裁判官 篠 田 賢 治

(別紙)

当 事 者 目 録

(記載省略)