

## 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

令和 3 年 1 0 月 3 1 日に行われた衆議院（小選挙区）議員選挙の岡山県第 1 区ないし第 5 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 3 年 1 0 月 3 1 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、岡山県第 1 区ないし第 5 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（56 条 2 項，1 条，前文 1 文）の要求する人口比例選挙による投票価値の平等に違反し無効であるから、これに基づく本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であるなどと主張して提起した選挙無効訴訟である。
- 2 前提となる事実等（争いのない事実，顕著な事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実等）

#### (1) 当事者等

被告は、岡山県第 1 区ないし第 5 区について、本件選挙における小選挙区選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会であり、原告 A は同第 1 区，原告 B は同第 2 区，原告 C は同第 3 区，原告 D は同第 4 区，原告 E は同第 5 区のそれぞれ選挙人である。

#### (2) 本件選挙等

本件選挙施行当時，衆議院議員の定数は 4 6 5 人であり，そのうち 2 8 9 人が小選挙区選出議員，1 7 6 人が比例代表選出議員であるところ（公職選挙法 4 条 1 項），小選挙区選挙は，全国に 2 8 9 の選挙区を設け（以下，特

に断らない限り、「選挙区」は小選挙区選挙に係る選挙区を指す。）、各選挙区において1人の議員を選出するものである（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」といい、うち平成29年法律第58号（以下「平成29年改正法」という。）による改正後のそれを「本件区割規定」といい、本件区割規定に基づく選挙区割りを「本件選挙区割り」という。）。

令和3年10月14日に衆議院が解散され、同月31日、本件選挙区割りの下において本件選挙が施行された。令和2年10月1日を調査時とする大規模国勢調査（以下「令和2年国勢調査」という。）の結果によれば、選挙区間の日本国民の人口の最大較差は1対2.096となるものとされ、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の較差は、選挙人数の最も少ない選挙区（鳥取県第1区）と最も多い選挙区（東京都第13区）との間で1対2.079であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となった選挙区は29選挙区であった。（乙1の1の2, 乙1の2, 乙23の1及び2）

### (3) 衆議院議員の選挙制度に関する改正の経緯等

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。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。）は、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）が、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し（同法2条），内閣総理大臣が，勧告を受けたときは，これを国会に報告するものと定めている（同法5条。以下，上記の改定に係る選挙区の区割りの基準を，後記の改正の前後を通じて「区割基準」という。）。

イ 平成24年法律第95号（以下「平成24年改正法」という。）による改正前の区画審設置法（以下「旧区画審設置法」という。）は，区割基準について，①上記の改定案の作成は，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（同法3条1項），②各都道府県の区域内の選挙区の数は，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を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（同条2項）と定めていた（以下，この区割基準を「旧区割基準」といい，この規定を「旧区割基準規定」という。）。

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，平成14年に成立した公職選挙法の一部を改正する法律（平成14年法律第95号）により改定された選挙区割り（以下「旧選挙区割り」という。）の下で施行され，選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.304であり，選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は45選挙区であった（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平成24年改正法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「旧区割規定」という。）。（乙2の1）

平成21年選挙につき，最高裁平成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、平成21年選挙時において、選挙区間の投票価値の較差が拡大していたのは、各都道府県にあらかじめ1の選挙区数を割り当てる旧区画審設置法3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、旧区割基準のうち1人別枠方式に係る部分及び旧区割基準に従って改定された旧区割規定の定める旧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（ただし、同判決は、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と判示した。）。

ウ 国会は、平成23年大法廷判決を受けて各党各会派において検討を行い、平成24年11月16日、旧区画審設置法3条2項を削除し（この改正により、同条1項が同改正後の区画審設置法3条となり、同条の内容のみが区割基準となった。）、小選挙区選出議員の定数につきいわゆる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。以下同じ。）することを内容とする公職選挙法及び区画審設置法の一部を改正する法律案が平成24年改正法として成立し、同日、衆議院が解散された。なお、平成24年改正法は、附則において、旧区画審設置法3条2項を削除する改正規定は公布日（同月26日）から施行しつつ、0増5減を内容とする改正後の公職選挙法の規定は別に法律で定める日から施行するものとした。（乙3の1、乙4、8）

そのため、平成24年12月16日に施行された衆議院議員総選挙（以下「平成24年選挙」という。）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となり、平成24年選挙は平成21年選挙と同様に旧選挙

区割りの下で施行された。選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.425であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は72選挙区であった。(乙2の2)

平成24年選挙につき、最高裁平成25年11月20日大法廷判決・民集67巻8号1503頁(以下「平成25年大法廷判決」という。)は、同選挙時において旧区割規定の定める旧選挙区割りは平成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と判示した(ただし、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とされた。)

エ 区画審は、平成25年3月28日、内閣総理大臣に対し、平成24年改正法の附則の規定に基づき選挙区割りの改定案を勧告し、同年6月24日、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平成24年改正法の一部を改正する法律案が、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。それに伴い、平成22年の大規模国勢調査の結果によれば、選挙区間の人口の最大較差は1対1.998となるものであった。(乙3の2、乙4ないし6)

平成26年11月21日に衆議院が解散され、同年12月14日、上記改定を経た選挙区割りの下において、衆議院議員総選挙(以下「平成26年選挙」という。)が施行された。選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対2.129であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は13選挙区であった。(乙2の3)

平成26年選挙につき、最高裁平成27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、上記0増5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旧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、上記

のような投票価値の較差が生じた主な要因は、いまだ多くの都道府県において1人別枠方式を定めた旧区画審設置法3条2項が削除された後の区割基準に基づいて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り、このような投票価値の較差が生じたことは、全体として平成24年改正法による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が実現されていたとはいえないことの表れというべきであるとして、平成25年改正法による改正後の平成24年改正法により改定された選挙区割りはお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と判示した（ただし、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とされた。）。

オ(ア) 衆議院に設置された有識者による議長の諮問機関である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。）は、平成27年大法廷判決の前後を通じて、各党の意見を聴取しつつ、一票の格差の是正等について議論を重ね、平成28年1月14日、衆議院議長に対し、衆議院選挙制度に関する調査会答申を提出した。同答申の内容は、①小選挙区比例代表並立制を維持すること、②衆議院議員の定数は、国際比較等からすると多いといえず、削減する積極的な理由、理論的根拠は見出し難いが、多くの政党の選挙公約、国民との約束であることから、削減案を求められるとすれば、衆議院議員の定数を10人削減して465人（小選挙区選出議員の定数につき6人削減して289人、比例代表選出議員の定数につき4人削減して176人）とする案が考えられること、③投票価値の較差の是正については、⑦選挙区間の1票の較差を2倍未満とすること、④小選挙区選挙の定数を各都道府県に人口に比例して配分すること、⑧都道府県への議席配分方式について満たすべき条件として、比例性のある配分方式に基づいて配分し、選挙区間の投票価値の較差を小さくするために都道府県間の投票価値の較差をできるだけ小さく

し、都道府県の配分議席の増減変動を小さくし、一定程度将来にわたって有効に機能し得る方式であること、④この諸条件に照らして検討した結果、都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致するようにする方式（アダムズ方式）により行うこと、⑤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、⑥大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査の結果、選挙区間の人口の較差が2倍以上の選挙区が生じたときは、区画審は、較差が2倍未満となるように関係選挙区の区画の見直しを行う（ただし、各都道府県への議席配分の変更は行わない）ことなどであった。（乙8, 9, 10, 12）

(イ) 上記答申を受けて、衆議院議長を中心として各党が協議を重ね、民進党並びに自由民主党及び公明党（共同提案）がそれぞれ法律案を国会に提出し、衆議院及び参議院において両法案が審議されて、平成28年5月20日、衆議院議員の定数を475人から10人削減して465人（小選挙区選出議員の定数につき6削減して289人、比例代表選出議員の定数につき4削減して176人）とするとともに、次のとおり、アダムズ方式の採用等を内容とする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年法律第49号。以下「平成28年改正法」という。）が成立した。（乙4, 11の1, 乙12の1～7）

平成28年改正法による改正後の区画審設置法（以下「新区画審設置法」という。）3条は、区割基準について、①同法2条の規定による改定案の作成は、各選挙区の人口（同法3条においては最近の国勢調査の結果による日本国民の人口をいう。）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（同条1項）、②各都道府県の区域内の選挙区の数、各都道府県の人口を小選挙区基準除数（その除数で各都道府県の人口を除して得た数（1未満の端数が生じたときは、これを1に切り上げるものとする。）の合計数が衆議院小選挙区選出議員の定数に相当する数と合致することとなる除数をいう。）で除して得た数（1未満の端数が生じたときは、これを1に切り上げるものとする。）とし（アダムズ方式。同条2項）、③同法4条2項の規定による勧告に係る改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数を変更しない（同法3条3項）と定めている。そして、新区画審設置法は、同法2条の規定による区画審の勧告は10年ごとに行われる大規模国勢調査（統計法5条2項本文）の結果による人口が最初に官報で公示された日から1年以内に行い（新区画審設置法4条1項）、さらに、区画審において、大規模国勢調査が行われた年から5年目に当たる年に行われる各選挙区の簡易国勢調査（統計法5条2項ただし書）の結果による日本国民の人口のうち、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以上となったときは、当該国勢調査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、上記の勧告を行うと定めている（新区画審設置法4条2項）。

平成28年改正法は公布の日（平成28年5月27日）から施行され（附則1条）、その直後の大規模国勢調査は令和2年国勢調査となるから、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更は令和2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行われることになり、また、その5年後に行われる簡易国勢調査の結果、選挙区間の日本国民の人口（以下、単に「人口」という。）の較差が2倍以上の選挙区



が生じたときは、各都道府県の選挙区数の変更はされず、同較差が2倍未満となるように選挙区割りの改定が行われることになる（なお、令和2年国勢調査が最初に官報で公示された日は令和3年6月25日であるから、同日から1年以内に区画審の勧告が行われることになる。）。（乙1の1の1，乙11）

平成28年改正法案の提出者は、国会審議において、アダムズ方式の導入を令和2年国勢調査以後とした理由について、①成立した法律をあえて遡及適用することは例外的であること、②仮に平成22年の大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式を導入した場合、平成27年の簡易国勢調査（以下「平成27年国勢調査」という。）に基づいてアダムズ方式を導入した場合とで議席配分結果に違いが生じるなど、古い国勢調査の結果である平成22年の大規模国勢調査の数値を用いる合理性があるとはいえないこと、③平成22年の大規模国勢調査の結果が出てから既に2回の衆議院議員総選挙を経ているにもかかわらず、同国勢調査の結果を用いて新たに議席を配分し直すとするならば、それにより従前と異なる議席を配分された都道府県の選挙人を中心に、これら2回の総選挙の正当性や選挙された議員の地位に対し疑念を抱かせることになるという問題があること、④4年後には次の大規模国勢調査が控えており、立て続けに都道府県への議席配分の見直しを行うこととなって、選挙制度の安定性に欠けるという問題があることなどと答弁した。（乙4，11の1，乙12の3，乙12の5）

(ウ) 平成28年改正法は、附則によって、アダムズ方式による各都道府県の選挙区数の変更が行われるまでの投票価値の較差是正のための措置として、小選挙区選出議員の定数を6人削減することを前提として、区画審において平成27年国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定案の作成及び勧告を行うこととした。そして、同改定案の作成に当たっては、

各都道府県の選挙区数につき、定数の削減による影響を受ける都道府県を極力減らすことによって選挙制度の安定性を確保する観点から、減少の対象となる都道府県は、アダムズ方式により得られる選挙区数が改正前の選挙区数より少ない都道府県のうち、当該都道府県の平成27年国勢調査の結果による人口を同方式により得られる選挙区数で除して得た数が少ない順から6都道府県とし、それ以外の都道府県は改正前の選挙区数を維持することとした。また、選挙区割りにつき、平成27年国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにし、かつ、平成32年見込人口に基づく選挙区間の人口の較差が2倍未満であることを基本とするとともに、各選挙区の平成27年国勢調査の結果による人口及び平成32年見込人口の均衡を図り、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うこととした。さらに、鍵となる平成32年見込人口については、人口の将来推計の手法が様々ある中で、区画審における区割り改定の円滑な審議のために、その前提となる人口概念について、一定の合理性のある概念を予め明確にしておくために、平成27年国勢調査人口に、平成27年国勢調査人口を平成22年国勢調査人口で除して得た数を乗じて得た数（同法附則2条3項1号ロ）と定めた。（乙4，11の2，乙13の1～4）

平成28年改正法案の提出者は、国会審議において、上記附則による措置について、漸次的な見直しを重ねることによって選挙制度の整備を実現していくことも国会の裁量に係る現実的な選択であること、政治的決断として平成27年国勢調査の結果に基づき衆議院の定数削減を先行して行うこと、その区割り改定案の作成については将来の見込人口を踏まえ、次回の令和2年国勢調査に基づく見直しまでの5年間を通じて較差2倍未満となるよう行うことなどを答弁した（乙11の1，乙12の3）。

(エ) 平成28年改正法成立後、上記附則に従って区画審による審議が行われ、区画審は、関係都道府県知事に対して意見照会を行い、所要の調査審議を経た上、平成29年4月19日、内閣総理大臣に対し、上記(ウ)のとおり各都道府県の選挙区数の0増6減の措置を採ることを前提に、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27年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）とするとともに、平成32年見込人口に基づくそれも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たものであった。なお、同一市区町でありながら、上記の措置により異なる選挙区に区割りされた分割市区町は、平成8年当時29選挙区15市区、平成14年当時32選挙区16市区、平成25年当時116選挙区88市区町と増加していたが、本件勧告においても、更なる分割が避けがたくなり、138選挙区105市区町と増加を重ねた（乙14、16、乙18の6）。

本件勧告を受けて、内閣は、平成29年5月16日、平成28年改正法に基づき、同法のうち上記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、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、同法案が平成29年改正法として成立した。上記0増6減及びこれを踏まえた選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正規定（本件区割規定）は平成29年7月16日から施行され、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おり選挙区割りの改定（本件選挙区割り）が行われた。（乙16～18）

平成29年改正法案の国会審議においては、市区町村の分割が増加し

たことについて、該当自治体の多くが当惑しているのではないかと、今回多くの市区町村が分割され、地域社会を分断する選挙区変更が強いられているのではないかなどといった質問がされ、これに対し、①平成28年改正法は、次回の見直しまでの5年間を通じて人口較差が2倍未満となるよう、平成32年見込人口においても較差を2倍未満とすることを求めており、相当数の選挙区の改定の必要性が生じたことから、分割市区町が増加したこと、②政府としては、選挙人をはじめ関係者に混乱が生じることのないよう、きめ細かく周知啓発を図っていくこと、③区画審は、市区町村を分割する際、市区町村において円滑に選挙の管理執行ができ、また、有権者への影響が少なくなるよう、適切な隣接選挙区を選択した上で、原則として投票区を手がかりとし、支所・出張所の状況、町内会などの地域的なつながり、道路や河川の状況等、それぞれの地域の実情を考慮しつつ、必要最小限の範囲となるような案を作成したものであることなどといった答弁がされた。（乙16，17）

平成29年改正法成立後、11普通地方公共団体の議会は、衆議院議長に対し、地方自治法99条に基づき、同改正について地域の一体性の分断、住民ないし選挙人の混乱等の弊害を指摘する意見書を提出した（乙19）。

(オ) 平成29年9月28日に衆議院が解散され、同年10月22日、本件選挙区割りの下において、衆議院議員総選挙（以下「平成29年選挙」という。）が施行された。選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は1対1.979であり、選挙人数が最も少ない選挙区と比べて較差が2倍以上となっている選挙区は0であった。（乙2の4）

平成29年選挙につき、最高裁平成30年12月19日大法廷判決・民集72巻6号1240頁（以下「平成30年大法廷判決」という。）は、本件区割規定に係る改正を含む平成28年改正法及び平成29年改

正法による改正は、令和2年国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たり、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うことによって、選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じた上で、定数配分がされるまでの較差是正の措置として、各都道府県の選挙区数の0増6減の措置を採るとともに選挙区割りの改定を行うことにより、上記のように選挙区間の人口等の最大較差を縮小させたものであって、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価した上で、本件区割規定は、投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずることを求めた平成23年大法廷判決以降の各大法廷判決の趣旨に沿って較差の是正を図ったものであり、投票価値の平等を最も重要かつ基本的な基準としつつ、新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができる諸要素を踏まえた上で定められたものといえることができ、本件選挙当時においては、新区画審設置法3条1項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたといえることができるとし、平成28年改正法及び平成29年改正法による選挙区割りの改定等は、国会の裁量権の行使として合理性を有するといえるべきであり、平成27年大法廷判決が平成26年選挙当時の選挙区割りについて判示した憲法の投票価値の平等の要求に反する状態は、平成29年改正法による改正後の平成28年改正法によって解消されたものと評価することができるとし、平成29年選挙当時において、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あったといえることはできず、本件区割規定が憲法に違反するものといえることはできないと判示した。

カ 平成29年選挙施行後、3普通地方公共団体の議会は、衆議院議長に対

し、地方自治法99条に基づき、アダムズ方式の導入による選挙区の区割りの見直しのほか、分割市町村の固定ないし増加に対する懸念等を指摘する意見書を提出した。また、全国市区選挙管理委員会連合会、都道府県選挙管理委員会連合会及び指定都市選挙管理委員会連合会は、分割市区町村による選挙人の誤解や混乱、投開票事務の複雑化等が生じているとして公職選挙法の改正等を要望し、さらに、全国市長会は、都市自治体内における衆議院小選挙区の分割を解消するよう提言した。(乙24)

キ 令和2年国勢調査が実施され、令和3年6月25日、その結果の速報値が公表され、同年11月30日、確定値が公表された。本件区割規定の定める本件選挙区割りには、平成27年国勢調査及び平成32年見込人口に依拠し、平成27年から令和2年までの5年間を通じて基本として較差2倍未満となるようにしたものであったが、令和2年国勢調査の結果によると、東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県及び福岡県の5都県に平成32年見込人口が計算上想定した増加率を超える割合で人口が流入し、北海道及び青森県等の33道府県から平成32年見込人口が計算上想定した減少率を超える割合で人口が流出していた。(乙1の1、乙23)

平成29年改正法以降、区割規定に関して法改正はされておらず、本件選挙は、前記(2)のとおり、平成29年選挙同様、本件選挙区割りの下において施行されるに至り、令和2年国勢調査(確定値)の結果によれば選挙区間の人口の最大較差は1対2.096であり、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1対2.079であり、較差が2倍以上となった選挙区は29選挙区であった。

### 3 当事者の主張

(原告ら)

- (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、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項により無効と  
いうべきである。

- ①国民は主権を有する（憲法前文第1文，憲法1条）。
- ②国民は主権の行使として選挙権を行使する（憲法15条1項，3項，4  
3条1項，44条）。
- ③国民は「正当に選挙された」国会議員を通じて主権を行使する（憲法前  
文第1文，憲法1条）。
- ④「正当に選挙された」国会議員（憲法前文第1文）は，主権を有する国  
民を「代表」して（憲法前文第1文），全出席議員の「過半数」で，「両  
議院の議事」を決する（憲法56条2項）。
- ⑤各院の全出席議員の過半数は，人口比例選挙で，（各院の全議員との関  
係で按分される）全出席議員の過半数の比率の主権を有する全国民から  
選出されることが要求される。

上記①～⑤の文章は，憲法の各条規と各条規の用語の組合せのみにより構  
成されるという特徴を有している。なお，⑤を敷衍すると，人口比例選挙の  
みが，各院の全出席議員の過半数が，（各院の全議員との関係で按分される）  
全出席議員の過半数の比率の主権を有する全国民から選出されることを保障  
し，非人口比例選挙はこれを保障しないのであって，非人口比例選挙で当選  
した議員は，「主権の存する日本国民」（憲法前文第1文，憲法1条）の「正  
当に選挙された国会における代表者」（憲法前文第1文）ではないというべ  
きである。

したがって，憲法が人口比例選挙を求めていることは，憲法の各条規と各  
条規の用語の組合せのみによって証明に成功したといえる。

- (2) 憲法56条2項，憲法1条及び憲法前文第1文の要求する人口比例選挙は，  
実務上，合理的に実施可能な限りでの人口比例選挙であれば足りる，と解さ  
れる。そして，投票価値の平等（1人1票等価値）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。憲法学者においても「投票価値の1対1原則からの乖離に合理性があることの立証責任は、政府が負う」（甲70）などと論じているとおりである。

（被告）

- (1) 選挙制度の最大の目的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ことであり、憲法は、その実現のため、選挙制度の仕組みの決定を国権の最高機関である国会の裁量に委ねたというべきである（憲法43条2項、憲法47条）。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との関連において調和的に実現されるべきである。すなわち、具体的な選挙区割りや、その前提となる区割規定を定めるに当たっては、投票価値の平等を最も重要かつ基本的な基準としつつも、較差という客観的かつ形式的な数値だけではなく、当該較差の数値の背後にある選挙制度の仕組みや、当該較差を生じさせる要因等も含めて種々の政策的考慮要素を総合的に考慮すべきものである。

したがって、選挙制度の憲法適合性は、以上のとおりの種々の政策的考慮要素を踏まえた上での選挙制度の仕組みの決定が、国会の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べきであって、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、投票価値の平等の要請に反するため、国会の裁量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、初めて憲法に違反することになるというべきである。

- (2) 本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りは、平成29年選挙における区割規定及び選挙区割りと同一のものである。

平成24年改正法から本件区割規定が成立するまでの平成29年改正法に至る法改正は、まず1人別枠方式を廃止した上で、その後、選挙制度調査



会における様々な議論を経て行われた答申を踏まえた平成28年改正法により、選挙区間の最大較差を2倍未満とする状態を安定的に持続させるべく、都道府県別の議席配分方式として、人口比例に基づく配分方式であるアダムズ方式の採用に至ったものであり、その結果、最大較差が2倍未満となる状態を確実に安定的に実現し、それを維持する仕組みを確立したといえる。そして、平成28年改正法は、平成32年見込人口（附則2条3項1号ロ）を規定した上で、同改正から4年後に当たる平成32年（令和2年）の見込人口を基準として最大較差が2倍未満になるようにする選挙区割りの改定を行うものとし、平成29年改正法は本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りとしてこれを実現したものである。かかる法改正は、違憲状態を指摘した平成23年大法廷判決、平成25年大法廷判決及び平成27年大法廷判決が繰り返し国会に対して求めてきた立法措置の内容に適合するといえる。平成29年選挙に係る平成30年大法廷判決も、本件区割規定につき、平成23年大法廷判決以降の各大法廷判決の趣旨に沿うものであり、国会の裁量権の行使として合理性を有するものと評価した上で、平成27年大法廷判決が平成26年選挙当時の選挙区割りについて判示した違憲状態は本件区割規定の成立によって解消されたと判示している。

- (3) 確かに、令和2年国勢調査の結果によれば、本件選挙における選挙区間の人口の最大較差は2倍を僅かに超える結果（2.096）となり、また、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差も2倍を僅かに超える結果（2.079）となっていた。

しかしながら、この較差を評価するには、客観的かつ形式的な数値だけではなく、当該較差を生じさせる要因にも着目すべきである。平成28年改正法は、アダムズ方式に基づく都道府県別定数配分が行われる令和2年国勢調査以降までの間、平成32年見込人口を定めつつ、これを基準としても最大較差が2倍未満となるようにするための措置を講じる規定（附則2条3項）

を設けた。それにもかかわらず、本件選挙当時、上記の較差が生じた要因は、平成32年見込人口（同項1号口）が算出の基礎とした平成22年の大規模国勢調査から平成27年国勢調査までの日本国民の人口の増減率と異なる人口移動が生じたことであり、1人別枠方式のような選挙制度自体に起因する構造的な問題が要因になったものではない。

そして、現行の選挙制度は、選挙制度の安定性を勘案し、原則として10年単位、必要に応じて5年単位で選挙区割りを改定する仕組みであり、国会は、かかるアダムズ方式に基づく都道府県別定数配分を前提とする選挙区割りの改定を最初に実施する時期を令和2年国勢調査以降と決定したものである。したがって、①平成29年改正法以降アダムズ方式に基づく都道府県別定数を前提とする選挙区割りが最初に決定されるまでの間や、②その後の10年あるいは5年単位の選挙区割りの改定の間において、ある程度の選挙区間の較差の変動が生じ得るといえる。本件選挙は上記①の間のものであって、本件選挙区割りの下において選挙区間の選挙人数の較差が2倍を超える選挙区が一部に存在することを考慮しても、かかる選挙制度は憲法で認められた国会の裁量権行使として合理的なものというべきであるから、本件区割規定及びこれに基づく本件選挙区割りが違憲状態に至っているとはいえない。

### 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、憲法は、議員の定数だけでなく、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て（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を認めている。

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（本件各大法廷判決等参照）。

2 そこで上記の見地に立ち、本件選挙当時において、本件区割規定の定める本件選挙区割りが、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあり、本件区割規定が憲法に違反するものか否かについて検討する。

(1) 前提となる事実等のとおり、①選挙制度調査会は、一票の格差の是正等の議論を重ね、小選挙区選出議員の定数を6削減するとともに、投票価値の較差を是正するための新たな議席配分方式として、各都道府県の人口に比例した配分方式の一つであるアダムズ方式を採用すること等を内容とする答申をし、これを受けて制定された平成28年改正法は、これと同内容の規定を設けた上で、アダムズ方式による各都道府県への定数配分を平成32年（令和2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いて行うこと

とし、その5年後に行われる簡易国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口の較差が2倍以上となったときは同較差が2倍未満となるように各都道府県内の選挙区割りの改定を行うことを定めたものである。そして、平成28年改正法に係る国会審議においては、アダムズ方式の導入を令和2年国勢調査以後とした理由につき、あえて遡って平成22年の大規模国勢調査に基づき直ちにアダムズ方式を導入すると、4年後には令和2年国勢調査が控えているから、立て続けに都道府県への議席配分の見直しを行うこととなり、選挙制度の安定性に欠ける問題性があることなどが検討されている。

また、②平成28年改正法は、アダムズ方式による定数配分が行われるまでの措置として、選挙制度の安定性を確保しつつ較差の是正を図るため、附則において、平成27年国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により定数配分を行った場合に選挙区数の削減が見込まれる議員1人当たりの人口の少ない6県の選挙区数をそれぞれ1減ずるというアダムズ方式の趣旨に適う方法による0増6減の措置を採るとともに、新区画審設置法3条1項と同様の区割基準に基づき、令和2年国勢調査が行われる平成32年（令和2年）までの5年間を通じて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の改定を行うこととしたものであり、かつ、そのための平成32年見込人口についても、平成27年国勢調査人口に、平成27年国勢調査人口を平成22年国勢調査人口で除して得た数を乗じて得た数（同法附則2条3項1号ロ）と明確に定め、区画審における区割り改定の円滑な審議を図ったものである。その上で、区画審による改定案の勧告を経て制定された平成29年改正法において、19都道府県の97選挙区における大規模な選挙区割りの改定を内容とする公職選挙法の改正が行われ、同改正後の本件区割規定の定める本件選挙区割りの下において平成29年選挙及び本件選挙が行われた。さらに、平成29年改正法案の国会審議においては、選挙区における分割市区町が増加すること（平成25年当時の116選挙区88市区町から138選挙区1

05市区町と増加している。)につき、政府として選挙人をはじめ関係者に混乱が生じることのないよう周知啓発すべきことなどが検討されている。また、平成29年改正法成立後、11普通地方公共団体の議会から同改正につき地域の一体性の分断等の弊害を指摘する地方自治法99条に基づく意見書や、平成29年選挙施行後、3普通地方公共団体の議会からアダムズ方式の導入に伴う分割市町村の固定ないし増加に対する懸念等を指摘する同条に基づく意見書が提出されるなどした。

そして、③本件選挙区割りの下における選挙区間の投票価値の較差は、平成27年国勢調査の結果による人口の最大較差において1対1.956であり、平成29年選挙当日の選挙人数の最大較差において1対1.979であったが(較差2倍以上の選挙区はなかった。)、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差において2.079倍であり、較差2倍以上の選挙区も29選挙区となって、平成29年選挙におけるそれよりも拡大するに至っている。その直接的な原因は、平成32年見込人口は一定の合理性がある人口の将来推計手法であったものの、東京都、千葉県、神奈川県、埼玉県及び福岡県の5都県に平成32年見込人口が計算上想定した増加率を超える割合で人口が流入した一方、北海道及び青森県等の33道府県から平成32年見込人口が計算上想定した減少率を超える割合で人口が流出したことにあるといえる。

(2) 以上に照らすと、本件区割規定に係る改正を含む平成28年改正法及び平成29年改正法による改正は、まず、選挙制度の安定性を確保するべく、令和2年国勢調査以降において、各都道府県への定数配分を人口に比例した方式の一つであるアダムズ方式により行うこととし、これによって選挙区間の投票価値の較差を相当程度縮小させ、その状態が安定的に持続するよう立法措置を講じたものといえ、このような措置は、大規模国勢調査が10年ごとに行われることをも踏まえると、選挙制度の仕組みの決定に係る国会に与え

られた裁量権の行使として合理性を有するというべきである。すなわち、投票価値の平等は最も重要かつ基本的な基準であるが、それと同時に、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るというべきであって、選挙制度の安定性を確保することも選挙制度を維持存続する上で合理性を基礎づける極めて重要な要素である。

もっとも、平成28年改正法及び平成29年改正法による上記選挙制度の仕組みの決定が、上記のとおり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しても、さらに進んで、令和2年国勢調査以降のアダムズ方式導入までの間の選挙制度の仕組みについても、同様に合理的な裁量をもって定めなければならないから、本件区割規定の定める本件選挙区割り、平成29年選挙当時のみならず本件選挙当時において、選挙制度の仕組みの決定に係る国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するか否かが本件選挙における憲法適合性の核心といえる。この点、本件区割規定の定める本件選挙区割りは、アダムズ方式の趣旨に適う方法による0増6減の措置を講じつつ、平成28年から令和2年国勢調査が実施されるまでの5年間において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の改定を行ったものであるから、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものというべきである。

確かに、本件選挙区割りの下における選挙区間の投票価値の較差は、本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差において平成29年選挙におけるそれよりも拡大するに至ってはいるが、①その直接的な原因は、平成32年見込人口の計算上想定した増減率を超える人口の流出入が生じたことであって、平成32年見込人口自体は人口の将来推計手法として一定の合理性がある上、人口の将来推計には事柄の性質上、限界があるといわざるを得ないし、②上記の較差増加は、一定の合理性がある人口の将来推計手法と実際の人口増減率との避けがたい「ずれ」として許容される範囲内のものとみ

ることができ、③仮に、本件選挙につき、平成32年見込人口に由来する本件区割規定の定める本件選挙区割りによらず、令和2年国勢調査に基づいて選挙区割り等を定めようとしたとしても、令和2年国勢調査の速報値が公表されたのは令和3年6月25日であるから、市町村その他の行政区画などを基本的な単位としつつ、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况などの多様な要素を考慮して具体的な選挙区を定める立法措置をとることは、本件選挙の施行までの時間を考えると、相当困難であるかほとんど不可能であったと考えられ、④そもそも、アダムズ方式の導入に伴い、短期間のうちに立て続けに都道府県への議席配分の見直しを行うこととなるから、有権者の投票行動や候補者、政党の政治活動等への影響が大きく、選挙制度の安定性を著しく害するといわざるを得ない。

以上の事情を総合的に考慮すれば、本件選挙当時においても、本件区割規定は、投票価値の平等を最も重要かつ基本的な基準としつつ、アダムズ方式導入までの間も選挙制度の安定性の確保を図るべく、新たな定数配分の方式をどの時点から議員定数の配分に反映させるかという点も含めて、国会において考慮することができる諸要素を踏まえた上で合理的に定められたものということができ、かつ、本件選挙当時における上記の較差増加の直接的な原因や程度をも踏まえれば、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あったとまでいうことはできないから、本件区割規定が憲法14条1項等の条規に違反するものということとはできないというべきである。

(3) 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とする主張する。しかしながら、憲法は、国会の両議院の議員の選挙については、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項を法律で定めるべきとし（43条2項、47条）、選挙制度の仕組みを法律事項として国会に立法裁量を与えているから、全国を多数の選挙区に分けて実施す

る制度を統治機構に組み入れることが憲法上許容されていることは明らかであり、かつ、市町村その他の行政区画や地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を一切捨象し、人口比例のみをもって選挙区を定めるべきことを要求する憲法の規範は、原告らの指摘する各条項を含め見当たらない。原告らの主張は独自の見解であって、採用することができない。

- 3 以上の次第で、本件選挙当時において、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あったということはできず、本件区割規定が憲法に違反するもの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。

よって、原告らの請求をいずれも棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法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。

広島高等裁判所岡山支部第2部

裁判長裁判官 河 田 泰 常

裁判官 榎 本 康 浩

裁判官 渡 邊 健 司