

令和7年11月13日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年（行ケ）第1号 人口比例選挙請求事件

口頭弁論終結日 令和7年9月30日

判 決

(省略)

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

令和7年7月20日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の岡山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7年7月20日に施行された参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」といい、「参議院議員通常選挙」を「通常選挙」という。）について、岡山県選挙区の選挙人である原告が、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、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二を含め、「定数配分規定」という。）は憲法に違反し無効であるから、これに基づいて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、当裁判所に顕著な事実並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）
 - (1) 本件選挙は、平成30年法律第75号（以下「平成30年改正法」という。）によって改正された（以下「平成30年改正」という。）公職選挙法の定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で、令和7年7月20日に施行された。平成30年改正後の参議院議員の総定数は248人と

され、比例代表選出議員100人及び選挙区選出議員148人とされた。

- (2) 本件選挙において、原告は、岡山県選挙区の選挙人であった。
- (3) 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（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、議員1人当たりの選挙人数が最少の福井県選挙区を1とした場合、最多の神奈川県選挙区は3.13（小数点第3位以下を四捨五入。以下同じ。）であり、また、原告が属する岡山県選挙区は2.48であった（乙1）。
- (4) 原告は、令和7年7月22日、本件訴えを提起した。

3 争点

本件定数配分規定が憲法に違反して無効であるか。

4 争点に関する当事者の主張

(1) 原告の主張

ア 「主権」とは国家の政治の在り方を最終的に決定する力であり、内閣総理大臣の指名は主権の行使に該当するが、現在の両議院選挙は非人口比例選挙であるので、各出席議員の得票数の全有効投票数に対する百分率（50%超）とは無関係に、主権を有しない国会議員が内閣総理大臣を指名して主権を行使している。これは、憲法1条及び前文第1項第1文後段、前文第1項第1文前段、56条2項、前文第1項第2文後段に違反する。

また、憲法56条2項は、「両議院の議事」については、各議院の各議員が、全員1票を投票する権利を有し、「出席議員の過半数でこれを決」とするところ、各議員は、全員、「主権」（憲法1条及び前文第1段第1文後段）を有する「全国民を代表する」（憲法43条1項）「国会における代表者」（憲法前文第1段第1文前段）である。そして、「両議院の議事」の出席議員の過半数決の議決において、各議員が投票する1票は全て等価値であるので、「全国民を代表する」「国会における代表者」

でしかない各議員（国会議員の資格で主権を有しない）は、全員、各
国政選挙の選挙区割制ごとに、同じ人数（全有権者数÷定数）の主権を有す
る有権者から選出されることが求められるところ、これは、人口比例選
挙、すなわち、1人1票等価値の選挙によってのみ実現可能である。こ
のような解釈は、主権を有する国民が主権を行使して「正当に選挙され
た国会における代表者を通じて行動」すること（憲法1条、前文第1項
第1文前段及び後段、56条2項、43条1項）に適合する。

よって、本件定数配分規定は、人口比例に基づいて定数配分をしておら
ず、憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選
挙の要求に反しているので無効であるから、本件選挙のうち岡山県選挙
区における選挙は無効である。

イ 憲法前文は憲法本文の各条項の解釈基準であるところ、憲法前文第1項
第2文は「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その
権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利
は国民がこれを享受する。」と定めている。そして、信託法30条は受託
者の忠実義務を、信託法8条は受託者の利益享受の禁止を定めているので
あるから、国政の福利は国民（委託者兼受益者）がこれを享受するのであ
り、国民の代表者（受託者）がこれを享受する余地はない。

憲法47条は「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する
事項は、法律でこれを定める。」と定めているが、同条に基づく本件定数
配分規定の立法は、当選・落選という国会議員個人の利益に直接かかわ
る事柄である。

よって、国民の代表者が投票価値の較差の変更を伴う本件定数配分規定
を定めたことは、国民の代表者が国民の利益より自らの利益を優先させ
自らの利益のために定めたという点で、受益者（国民）に対する忠実義
務と矛盾しており、憲法前文第1項第2文に基づいて解釈・適用される

べき憲法47条に違反する。

(2) 被告の主張

ア 憲法は投票価値の平等を要求する一方で、選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の広範な裁量に委ねているから、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。

参議院に衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、任期を長期とすること等により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、均衡を図ることなどの憲法が二院制を採用した趣旨に基づいた役割を参議院が果たすため、参議院議員の選挙制度において人口比例以外の要素を十分考慮することは合理性を有するものである。

そうすると、本件定数配分規定が違憲と評価されるのは、参議院の独自性のほか、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を考慮しても、投票価値の平等の見地から違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあり、かつ、本件選挙までの期間内にこれを是正する措置を講じなかったことが国会の裁量権の限界を超える場合に限り解すべきである。

イ 都道府県は、歴史的にも、政治的、経済的、社会的及び文化的にも、独自の意義と実態を有する行政単位であり、国民の多くが帰属意識を持って一体感が醸成されている。都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、地域ごとの多様な国民の意見を集約して国政に反映させることが可能になる点、少数派の国民の意見を集約して国政に反映することが期待できるという点において、合理的である。また、憲法が、多数派の一時的な勢力による弊害を防止するための抑制機関として、参議院を設けた趣旨にも沿う。都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会が正当に考慮するこ

とができる政策目的ないし理由として、十分に考慮されるべきものである。

最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決（民集71巻7号1139頁。以下「平成29年大法廷判決」という。）では、平成27年7月28日に成立した公職選挙法の一部を改正する法律（同年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）の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旨判示され、平成30年改正法による本件定数配分規定につき、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。）では、令和元年7月21日に施行された本件定数配分規定の下での初めての通常選挙（以下「令和元年選挙」という。）当時、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旨判示され、最高裁令和5年（行ツ）第54号同年10月18日大法廷判決（民集77巻7号1654頁。以下「令和5年大法廷判決」という。）でも、令和4年7月10日に施行された本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙（以下「令和4年選挙」という。）当時、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旨判示された。本件選挙時においても、最大較差は3.13倍と令和元年選挙時と比較しても僅かな変化にとどまっていて、較差が有意な拡大傾向にあるとはいえず、較差が3倍以上となった選挙区も令和4年選挙と同じ三つであって、数十年間にわたって継続していた過去の5倍前後の較差に戻る傾向は認められず、このような較差を是正して3倍前後とした平成27年改正法による公職選挙法の改正（以下「平成27年改正」という。）及び平成30年改正により実現した状態が維持されているから、本件定数配分規定の合憲性は、本件選挙時においても維持されていたものといえる。

参議院の選挙制度改革には、選挙区選出議員の選挙区ごとの定数を偶

数配分する必要があること、同議員定数が衆議院小選挙区選出議員よりも少なく大幅に定数を増員することも困難であること、平成27年改正により導入された合区では投票率の低下がみられるなど弊害が指摘され反対意見は今も強く存在することといった、様々な困難が伴う。国会は、令和4年選挙後に参議院改革協議会及び選挙制度の調査及び検討に特化した選挙制度に関する専門委員会を設置し、選挙制度の改革に関して専門家から意見を聴取し、各会派の意見を出し合った上で意見交換を行うなど、本件選挙に至るまで選挙制度改革に向けた取組を継続してきた。本件選挙までに成案を得るには至らなかったが、各会派において投票価値の平等を尊重すべきことに異論はなく、本件選挙後にも議論を継続することが表明されている。このように、国会は累次の最高裁大法廷判決の判示を真摯に受け止め、投票価値の平等を最大限尊重すべきであることを確認した上で、選挙制度の在り方の検討を継続し、過去にあったような大きな較差を再び生じさせることのないよう適切に配慮しているのであって、この点からしても、本件選挙時において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ということはできない。

以上によれば、本件選挙時、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、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ないから、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認められない。

ウ 仮に、本件選挙時、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と判断されたとしても、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に至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。

これを本件について見ると、本件定数配分規定の下で施行された令和元年選挙は、令和2年大法廷判決により、当該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断され、同規定に基づいて行われた令和4年選挙も、令和5年大法廷判決により、当該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あるとはいえないと判示されている。そして、本件選挙は令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された本件定数配分規定に基づいて行われ、本件選挙時の最大較差（1対3.13）は、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。以下「平成21年大法廷判決」という。）までの累次の最高裁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年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断されたそれぞれの最大較差と大きく異なるものとはいえないから、投票価値の不均衡について違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるとは考え難い状況であった。

したがって、万一、本件選挙当時、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あったと判断されたとしても、国会が同状態にあったことを認識し得たとはいえないから、国会が、同状態に至ったことを認識し得た時期（始期）が開始していたとは認められないため、本件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ことはない。

第3 当裁判所の判断

1 前記前提事実、当裁判所に顕著な事実並びに証拠（甲1～9、乙1～3、5、6、11～27。枝番があるものはそれも含む。）及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる。

(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46条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、各選挙区においてその選出議員の半数が改選されることとなるよう、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、その後に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である。

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。

- (2) 参議院議員選挙法制定当時、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。）は2.62倍であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に行われた通常選挙（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減とする措置により、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減とする措置及び平成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減とする措置の前後を通じて、平成7年から平成19年までに行わ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、最高裁は、定数配分規定の合憲性に関し、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が（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）、平成6年改正後の定数配分規定の下で行われた2回の通常選挙については、上記の不平等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行われた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同19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁大法廷は、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。以下「平成18年大法廷判決」という。）、平成21年大法廷判決）。もっとも、平成18年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、平成21年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、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。

- (3) 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において行われた通常選挙につき、最高裁平成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、結論において同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として、①参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度が同質的なものとなってきているとともに、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はこれまでも増して大きくなってきていること、②衆議院については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が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と

等を挙げた上で、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の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じ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、上記通常選挙当時の選挙区間の最大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上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

- (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（同年法律第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。同法は、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ものであった。
- (5) 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の通常選挙（以下「平成25年選挙」という。）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

最高裁平成26年（行ツ）第155号、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。）は、結論において平成25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、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による上記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、現に選挙区間の最大較差については上記の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、同法による上記措置を経た後も、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。

(6) 平成27年7月28日、平成27年改正法が成立し、同年11月5日に施行された。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。平成27年改正法は、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。

(7) 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の通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は1つのみであった。

平成29年大法廷は、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、参議院創設後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年大法廷判決等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とし、また、その附則において前記(6)のとおり規定され、今後における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うことができるなどとして、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ないとした。

- (8) 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。なお、平成25年選挙においては、無効投票率が全国平均を上回っていたのは、上記4県のうち高知県のみであった。

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等の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決議を行った。また、全国都道府県議会議長会や全国市長会等においても、合区の早急な解消に向けた決議等が行われた。

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。同委員会は、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ものとする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。しかしながら、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。

平成30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27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とともに、比例代表選出議員の定数を4人増員し、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、協議が行われるなどしたものの、各会派間に意見の隔たりがある状況であったため、各会派が参議院に法律案を提出し、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する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より広域の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11日、上記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。

平成30年7月18日、上記法律案どおりの法律（平成30年改正法）が成立し、同年10月25日に施行された。同法による公職選挙法の改正（平成30年改正）の結果、平成27年10月実施の国勢調査結果による

日本国民人口に基づく選挙区間の最大較差は2.99倍となった。

- (9) 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下での初めての通常選挙（令和元年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は1つのみであった。

令和2年大法廷判決は、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議論し、取組を進めることが求められているところ、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るとはいえないとしながらも、平成30年改正法につき、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3倍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、また、参議院選挙制度の改革に際しては、事柄の性質上慎重な考慮を要することに鑑み、その実現は漸進的にならざるを得ない面があることからすると、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ないとした。

- (10) 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、鳥取県及び島根県の投票率もそれぞれ過去最低となった。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。

令和元年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている。

令和3年5月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され、参議院の組織及び運営の改革に関する検討項目の一つとして、較

差の是正を含む選挙制度改革についての議論がされた。合区については、何らかの形で解消することを目指す意見が多かったものの、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するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、最終的に、参議院選挙制度改革の具体的な方向性についての各会派の意見が一致するには至らなかった。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ける参議院選挙制度改革をめぐる議論の状況も、上記と同様であった。

- (11) 令和4年7月10日、本件定数配分規定の下での2回目の通常選挙（令和4年選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.03倍であり、較差が3倍以上となった選挙区は3つであった。

令和5年大法廷判決は、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議論し、取組を進めることが引き続き求められているところ、令和4年選挙までの間、令和3年に設置された参議院改革協議会等において一定の議論がされたものの、較差の更なる是正に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いものの、平成27年改正により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3倍程度まで縮小し、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており有意な拡大傾向にあるともいえず、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれることからすると、立法府が、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具体的な方策を新たに講ずるに至らなかったことを考慮しても、本件選挙当時の選挙区間の最大較差が示す投票価値の不均衡が、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであったということとはできないなどとし

て、令和4年選挙当時の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ないとした。

- (12) 令和4年選挙において、合区の対象となった鳥取県での投票率は、令和元年選挙時を更に下回って過去最低を更新し、また、徳島県での投票率は、令和元年選挙時より上昇したものの、なお全国最低であった。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った。

令和4年選挙の後も、全国知事会等において、合区の解消を求める決議等が行われている。

令和4年11月、参議院の各会派代表による参議院改革協議会が改めて設置され、同年12月、同協議会の下に選挙制度の調査及び検討のため「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会は、令和5年2月から令和6年6月にかけて16回開会され、参議院選挙制度の在り方等について、元最高裁判事、憲法学者等からの意見聴取を実施し、各会派からの意見表明を踏まえて委員間で意見交換が行われた。これらの意見表明及び意見交換では、投票率の低下等の弊害がある合区を解消すべきとの意見が大勢であったものの、都道府県単位の選挙区選出議員選挙及び全国比例代表選出議員選挙を維持するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするか、議員の総定数を増やすか等の点について意見の隔たりがあり、同委員会では令和6年6月に協議結果を記載した報告書を提出したにとどまり、報告書の提出を受けた参議院改革協議会においても、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派の意見が一致するには至らず、参議院議長に報告書を提出するにとどまった。同報告書においては、投票率の低下等の合区の弊害は共通認識としてあり、合区の不合理は解消すべきとの意見が大勢ではあったものの、選挙制度の枠組みについては都道府県単位の選挙区選出議員選挙を維持するか、選挙区の単位を都

道府県に代えてより広域のものとするかの大きく二つに分かれ、議員定数の在り方については、定数増が可能、定数増に慎重、定数減を行うべきという意見があった旨が記載されている。参議院憲法審査会において、令和4年12月、令和5年4月、5月、11月及び12月に議題として取り上げられた際の参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関する議論の状況も、上記と同様であった。

- (13) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙（本件選挙）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は、3.13倍であった。

本件選挙において、合区の対象となった徳島県での投票率は、令和4年選挙時より上昇したもののなお全国最低であり、鳥取県及び高知県での投票率も、全国平均を下回った。また、合区の対象となった4県での無効投票率は、徳島県が全国最高であり、鳥取県及び島根県も全国平均を上回った。

- 2(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。他方、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って、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は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。

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であらしめようとするところにあると解される。前記1(1)においてみた参議院議員の選挙制度の仕組みは、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年法律第81号による公職選挙法の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同25年の公職選挙法の制定当時において、このよ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。

- (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。そして、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事とも、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。

- (3) 参議院議員の選挙制度と衆議院議員の選挙制度は、選出方法等に係るこれまでの変遷を経て同質的なものとなってきているところ、衆議院議員選挙については、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口の較差が2倍未満となるようにする旨の区割りの基準が定められ、少なくとも長期間にわたり2倍以上の較差が放置されることはないような措置が講じられている（衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条、4条参照）。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は大きなものとなってきている。

そうすると、二院制に係る憲法の趣旨や、半数改選などの参議院の議員定数配分に当たり考慮を要する固有の要素を勘案しても、参議院議員選挙につい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いだし難い。

- (4)ア 国会は、平成27年改正において、違憲の問題を生ずる程度に著しい不平等状態にあった選挙区間における投票価値の不均衡を是正するため、一部選挙区の合区を導入し、平成30年改正において、選挙区選出議員

定数の2人増員と併せて特定枠制度を導入した。これによって、選挙区間の最大較差は、平成27年改正後の平成28年選挙当時に3.08倍まで縮小し、平成30年改正後の令和元年選挙当時には3.00倍まで縮小した。しかし、その後の改正はなく、選挙区間の最大較差は、令和4年選挙当時には3.03倍、本件選挙当時には3.13倍となり、拡大が続いている状況にある。

前記判示のとおり、選挙制度の決定が国会の裁量に委ねられているとはいえ、投票価値の平等が憲法上の要求であることを踏まえると、依然として選挙区間における投票価値に3倍程度の較差があること、すなわち、ある選挙区の選挙人の投票価値が他の選挙区の選挙人の投票価値の3分の1程度しかないということは重大で看過し難い事態であって、参議院ひいては民主主義の正統性にも疑問を抱かせるものであり、他の考慮すべき諸要素との関係においてやむを得ない事情があると認められない限り、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあるというべきである。

平成29年大法廷判決、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、いずれ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ものとはいえないとするものの、3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価しておらず、立法府においても、平成27年改正法附則7条を設けていたことからすると、3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価していないことは明らかである。

イ 国会においては、平成27年改正及び平成30年改正により都道府県単位の選挙区を維持したまま合区制度等を導入し、較差の是正を図ったのであるから、このような方向性を維持して、較差の更なる是正を図ることが期待されていた。しかし、平成27年改正以降、合区の対象県において、

投票率低下や無効票の増加があり、本件定数配分規定が、取り分け合区の対象県の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の選挙制度となっているのかについて、疑問が呈されている。合区が一部の県のみにも適用される不公平も指摘されており、令和4年選挙当時においては、合区の解消を求める意見が多くみられた。

ウ そこにおいて令和5年大法廷判決は、較差の更なる是正に向けた具体的な検討が国会において進展しているとはいえないとしながらも、選挙区間の最大較差が有意な拡大傾向にあるともいえないことを前提に、較差の更なる是正のための方策を採ることも様々な制約が想定されるため、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとして、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した。もっとも、一方で、令和5年大法廷判決は、人口の都市部への集中により今後も不断に人口変動が見込まれるところ、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すると、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題であり、慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、現行の選挙制度の仕組みの抜本的な見直しも含め、較差の更なる是正等の方策について具体的に検討した上で、広く国民の理解も得られるような立法的措置を講じていくことが求められるとした。

エ 令和4年選挙後の国会の取組状況についてみると、令和4年11月に参議院改革協議会が設置され、同年12月に選挙制度に関する専門委員会が設けられて議論が行われたものの、同委員会では令和6年6月に協議結果を記載した報告書を提出したにとどまり、報告書の提出を受けた同協議会においても、参議院選挙制度改革の具体的な方向性について、各会派の意見が一致するには至らず、参議院議長に報告書を提出するにとどまった。前記報告書においては、投票率の低下等の合区の弊害は共通認識としてあり、合区の不合理は解消すべきとの意見が大勢ではあったものの、選挙制

度の枠組みについては都道府県単位の選挙区選出議員選挙を維持するか、選挙区の単位を都道府県に代えてより広域のものとするかの大きく二つに分かれ、議員定数の在り方については、定数増が可能、定数増に慎重、定数減を行うべきという意見があった旨が記載されている。合区の不合理は解消すべきとの意見が多い点、都道府県単位の選挙区を維持するか否かで意見が分かれる点、議員定数につき定数増及び定数減の各意見がある点は、いずれも令和3年に設置された参議院改革協議会から令和4年6月に参議院議長に報告された内容と大きく変わることはない。

オ 較差の更なる是正等の方策を講ずるに当たり、合区が一部の県のみに適用されている現状が不相当であり、合区の不合理を解消する必要があるとすると、都道府県単位の現行の選挙制度の仕組みを抜本的に見直すか、都道府県単位の選挙区を維持するのであれば、総定数を変更するなどの検討を要することになる。平成27年改正法附則7条において選挙制度の抜本的な見直しにつき触れられていることから、これらの課題はその頃には予測できていたものといえ、平成28年選挙当時及び令和元年選挙当時には、合区の不合理が投票率低下や無効票の増加といった具体的な形で現れていたのであるから、立法府においては、令和4年選挙までには、較差の更なる是正のための法改正の見通しを立てることが望ましかったといえることができる。仮に様々な制約があるためにそれが困難であったとしても、本件選挙までには、具体的かつ継続的に検討した上で、較差の更なる是正に向けて立法的措置を講じるか又はその見通しを立てるべきであった。それにもかかわらず、立法的措置が講じられることはなく、議論の進捗もほぼ停滞している状況であって、その見通しも立っていない。

選挙制度の改正については様々な制約があり、漸進的にならざるを得ない面があることを考慮しても、上記のような経緯に照らすと、令和4年選挙以降本件選挙までの間、立法府における較差是正の姿勢がなお維持

されていたと評価することは困難であるといわざるを得ない。

- (5) 選挙区間の最大較差は、平成30年改正以降拡大し、本件選挙当時には3.13倍となり、合区を導入した平成28年選挙当時の3.08倍を超えるに至っている。今後も不断に人口変動が生じ、都道府県間の人口較差の拡大が見込まれる状況に鑑みると、本件定数配分規定が今後も維持され続ける場合、選挙区間の最大較差は、徐々にではあるものの、拡大の一途であって、立法府の較差是正に対する前記の姿勢等も考慮すると、投票価値の不均衡が長期間是正されず、さらに拡大し続けるという深刻な結果を招来するおそれがある。

このような事情に鑑みると、本件選挙当時の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、他の考慮すべき諸要素との関係においてやむを得ない事情があると認めることは困難であり、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）にあったといわざるを得ない。

- (6) 被告は、都道府県を選挙区割りの基本単位とすることは、国会が正当に考慮することができる政策目的ないし理由として十分に考慮されるべきものと主張するところ、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は、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否定されないものの、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が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不平等状態が解消される必要がある旨を指摘したように、現に存在する投票価値の不均衡の継続を正当化する理由としては十分なものとはいえない。

また、被告は、最大較差が有意な拡大傾向にあるとはいえ本件定数配分規定の合憲性は本件選挙時においても維持されていた、参議院の選挙制

度の改革には困難が伴い、国会は検討を継続して過去のような大きな較差とならないよう適切に配慮している旨主張する。しかしながら、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、選挙区間における投票価値の不均衡について3倍程度の較差をもって較差の是正が達成されたとは評価しておらず、その是正を求めていた上、選挙区間の最大較差は、徐々にではあるものの、拡大の一途であって、これを無視することはできない（なお、本件定数配分規定の合憲性については後記(7)で判示する。）。国会が検討を継続していても、方向性すら定まらず、令和4年選挙以降、議論の進展がない状況においては、較差是正の姿勢が維持されているとはいえず、適切に配慮しているなどということはいえない。

したがって、被告の上記主張はいずれも採用することができない。

- (7) もっとも、本件定数配分規定が憲法に違反するに至るのは、前記(1)判示のとおり、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、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合である。

本件選挙は、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙であるところ、過去2回の選挙につき令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決は、いずれも結論として、令和元年選挙当時及び令和4年選挙当時、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ないと判断した。そして、令和5年大法廷判決は、平成27年改正により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3倍程度まで縮小し、同改正がされてから令和4年選挙までの約7年間、合区は維持され、選挙区間の最大較差は3倍程度で推移しており有意な拡大傾向にあるともいえず、合理的な成案に達するにはなお一定の時間を要することが見込まれるとしているところ、本件選挙においても、合区は維持されており、選挙区間の最大較

差は3倍程度であって顕著な変化はないということができる。

これらの事情を踏まえると、国会において、本件選挙までの間に、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と認識することは困難であったというべきであり、国会がこれを合理的期間内に是正しなかったとはいえない。

したがって、本件選挙までに国会が投票価値の不均衡を是正する措置を講じなかったことがその裁量権の限界を超えると判断することはできないから、本件定数配分規定が憲法に違反するということはできない。

- (8) 原告は、本件選挙は憲法56条2項、1条、前文第1項第1文冒頭に基づく人口比例選挙の要求に反しているので無効である、また、本件定数配分規定は国民の代表者が自らの利益を優先させて定めたから憲法前文第1項第2文に基づいて解釈・適用されるべき憲法47条に違反する旨主張する。

しかしながら、前記(1)及び(2)判示のとおり、憲法のこれらの規定から人口比例選挙の要請が当然に導かれるということとはできないし、選挙制度の仕組みについては、投票価値の平等の要請との調和を踏まえた国会の合理的な裁量に委ねられているのであるから、原告の主張はいずれも独自の見解というほかない。

したがって、原告の上記主張はいずれも採用することができない。

第4 結論

以上のとおり、本件選挙当時の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（違憲状態）にあったといわざるを得ないが、本件選挙までに国会が投票価値の不均衡を是正する措置を講じなかったことがその裁量権の限界を超えると判断することはできないから、本件定数配分規定が憲法に違反するということはできない。

よって、原告の請求は理由がないから、これを棄却することとして、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 井 上 一 成

裁判官 國 屋 昭 子

裁判官 寺 村 隼 人