

令和7年11月25日判決言渡 同日原本受領 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10月7日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり（省略）

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7年7月20日施行の参議院（選挙区選出）議員選挙について、広島県選挙区及び山口県選挙区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、令和7年7月20日施行の第27回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選挙人である原告らが、公職選挙法（平成30年法律第75号による改正後のもの。）14条1項、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」という。）は人口比例に基づかず憲法に違反し無効であるから、これに基づいて行わ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、公職選挙法204条に基づき、同選挙の無効を求める事案である。
- 2 前提事実（争いのない事実、裁判所に顕著な事実、証拠〔枝番を含む。〕及び弁論の全趣旨によれば容易に認められる事実）
 - (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に配慮し、定数を偶数としてその最小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、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9、10）

- (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（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であったが、人口変動により次第に拡大を続け、平成4年に行われた参議院議員通常選挙（以下、単に「通常選挙」といい、この通常選挙を「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（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。)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。(乙3、9、10)

- (3) 最高裁判所大法廷は、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平成19年に行われた通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、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、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。))。

もともと、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、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。

- (4) 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（以下「平成22年選挙」という。）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、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伝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、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。

(5) 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」といい、同法による改正を「平成24年改正」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減することを内容とするものであった。（乙9、10、11）

(6) 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初めての通常選挙（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。（乙3）

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。(甲5)

- (7) 平成27年7月28日、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。)が成立し、同年11月5日に施行された。同法による公職選挙法の改正(以下「平成27年改正」という。)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。(乙3、10、11)

- (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倍であった。(乙3)

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。)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、その附則において上記(7)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。

- (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。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など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。

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。平成30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。

同月18日、上記法律案どおりの法律（同年法律第75号。以下「平成30年改正法」という。）が成立し、同年10月25日に施行された（以下、同法による改正後の定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）。同法による公職選挙法の改正（以下「平成30年改正」という。）の結果、平成27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2.99倍となった。

（以上につき、乙3、10、12～17、19～23、29～37）

- (10) 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（以下「令和元年選挙」という。）が行われた。同選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であり、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、宮城県選

挙区の1つであった。(乙3、5)

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。)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。

- (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。(乙5、40)

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(乙30、31、35、37)。

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。(乙24、25)

- (12) 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（以下「令和4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3.03倍であり、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、較差が大きい順に神奈川県選挙区、宮城県選挙区及び東京都選挙区の3つであった。(乙3、6)

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。）は、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、参議院議員の選挙制度の改革につき、各会派の間で一定の議論がされたものの、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立つに至っていないのはもとより、その実現に向けた具体的な検討が進展しているともいい難いが、立法府が、参議院議員の選挙制度の改革に向けた議論を継続する中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持したという経緯に鑑みれば、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、令和4年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ではできないから、令和4年選挙当時、平成30年改正後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ず、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したものの、これまで人口の都市部への集中が生じており、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれるところ、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選挙制度が民主政治の基盤であり、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というべきであり、立法府において議論がされてきた種々の方策に課題や制約があり、事柄の性質上慎重な考慮を要するにせよ、立法府においては、より適切な民意の反映が可能となるよう、社会の情勢の変化や上記課題等をも踏まえながら、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旨を指摘した。(甲9)

- (13) 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。(乙6)

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(乙38)。

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「選挙制度に関する専門委員会」が設置された。同委員会は、令和5年2月から令和6年6月にかけて、16回にわたり開会され、参議院選挙制度の在り方等について、参考人からの意見聴取が実施され、上記意見聴取の後、各会派から、参議院選挙制度の在り方やその改革に関する具体的な論点・方向性についての意見が出され、これを踏まえて各委員間で意見交換が行われた。これらの意見交換等では、合区は解消すべきとの意見が大勢であったものの、具体的な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及び全国比例代表選出議員選挙を

維持すべきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であり、同委員会は、同月、上記の状況を含むこれまでの協議の結果を記載した参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書を作成し、参議院改革協議会に提出した。同協議会は、上記報告書の内容を踏まえて、2回にわたり、参議院の在り方（二院制の下に参議院が担う機能・役割、令和10年の通常選挙を見据えて検討すべき論点と今後の協議の進め方）について意見交換等を行い、令和7年6月、これまでの議論を踏まえつつ、各会派から意見表明を行い、その後、上記報告書を含め、参議院改革協議会報告書として参議院議長に提出した。なお、参議院改革協議会報告書には、今後の協議の進め方として、「選挙制度の見直しについては、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められているところ、令和10年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいかれることを切望する。」との記載がされた。（乙26）

令和4年12月、令和5年4月、同年5月、同年6月及び同年11月に開かれた参議院憲法審査会でも、参議院の在り方並びに一票の較差及び合区が主たる議題として取り上げられ、調査・検討が行われたが、参議院議員の具体的な選挙制度の枠組みに関しては、各会派によって意見が分かれる状況であった（乙27）。

- (14) 令和7年7月20日、本件定数配分規定の下での3回目の通常選挙として、本件選挙が行われた。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.13倍（小数点第3位以下を四捨五入した概数）であり、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、較差が大きい順に神奈川県選挙区、東京都選挙区及び宮城県選挙区の3つであった。（乙1、3）

本件選挙において、合区の対象となった4県において、投票率は、徳島県

が全国最低であり、鳥取県及び高知県も全国平均を下回り、無効投票率は、徳島県が全国で最も高く、鳥取県及び島根県も全国平均を上回った（乙2）。

3 当事者の主張

(原告らの主張)

【本件定数配分規定の憲法適合性について－違憲論】

- (1) 憲法は、「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。」と定めているところ（前文第2文）、国会議員が各国民の1票の投票価値の平等の利益に優先して、自己の当選に有利になるように、1票に較差のある本件定数配分規定の立法をすることは、国政の受託者として、国政の受益者（国民）に対する忠実義務（信託法30条、8条）に反して国会の立法裁量権の合理的行使を根拠に憲法47条を適用するものであるから、同条及びその解釈基準である前文に反する。
- (2) 主要な民主主義国家であるアメリカ合衆国、英国、ドイツ連邦共和国、フランス共和国、大韓民国及び日本の中で、日本だけが人口比例選挙ではなく、較差2倍を超える日本の選挙制度は極めて異質であり、世界標準の方法から逸脱しているし、上記の他国と比べて投票率が圧倒的に低いのは、総投票人からの過半数得票によっても政権交代が生じないためであるから、人口比例選挙とすべきである。
- (3) 両議院の議事は、出席議員の過半数でこれを決するところ（憲法56条2項）、それらの議員は、主権の存する国民を代表する、国会における代表者であるから（同法前文第1文、1条、43条1項）、各議員が投票する1票を全て等価値とするためには、各議員が、全員、各選挙区割り制毎に、同じ人数（ただし、全有権者数÷定数）の主権を有する有権者から選出される必要があるところ、このような要求を満たすことができる正当な選挙は、人口比例選挙のみである。よって、これと異なる本件選挙は、上記条項に違反する。

【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場合のいわゆる合理的期間論について】

- (4) 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のに、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場合に本件定数配分規定が憲法に違反するに至っているかを判断する、いわゆる合理的期間論という判断枠組みは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態の選挙又は区割り規定を憲法違反とはいえないと判断するものであるから、憲法98条1項の明文に正面から抵触し、無効である。よって、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至っている場合には、上記判断枠組みによることなく、本件選挙は違憲・無効であると判断すべきである。

(被告らの主張)

【本件定数配分規定の憲法適合性について—合憲論】

- (1) 憲法は投票価値の平等を要請しているが、国会の定めた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のは、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みて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、当該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られるものと解すべきである。
- (2) 以下の事情に照らすと、本件選挙時において、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とはいえない。
- ア 参議院の選挙区選出議員選挙において、都道府県を選挙区割りの基本単位としていることは、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うほか、選挙制度

を通じた民意の集約及び国政への反映を継続的かつ安定的に実現し、少数派の国民や地域ごとの意見を国政に効果的に反映させることができるという合理性を有しているから、人口比例以外の政策的目的ないし理由として十分に考慮されるべきである。

イ 国会は、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い、一部の選挙区について、合区を創設することなどを内容とする平成27年改正を行い、投票価値の較差を大幅に縮小させたことによって、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消した。

ウ 現在の選挙区割り（本件定数配分規定）を定める平成30年改正の下で行われた令和元年選挙及び令和4年選挙について、最高裁判所は、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。令和元年選挙当時、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つであったところ、それ以降も、合区の解消を強く望む意見が存在する中でも合区を維持し続け、その結果、本件選挙当時においても、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る。このように、本件選挙においても、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3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、3倍前後とした平成27年改正及び平成30年改正により実現した状態が維持されているから、現在における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。

エ 参議院は、衆議院と比して、投票価値の平等の要請に配慮して全国の各選挙区に定数を配分するのに制約が存在し、また、合区を創設した平成27年改正後、合区対象県において、投票率の低下等の弊害が見られており、

都道府県単位の代表が国政に参加できる選挙制度を更に見直していくには慎重な検討を要する。そのような中で、国会は、令和2年大法廷判決及び令和5年大法廷判決後も、参議院改革協議会等において、参議院の在り方や選挙制度の改革等について議論を継続し、現時点では成案は得られていないものの、全ての会派が本件選挙後にも選挙制度の改革に関する議論を継続することを表明し、複数の会派が令和10年通常選挙に向けた制度改正を明示するなどしている。このように、国会は、累次の最高裁判所大法廷判決の判示するところを真摯に受け止め、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から、本件選挙時において、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ということはない。

【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場合のいわゆる合理的期間論について】

- (3) 国会は、平成30年改正により現在の本件定数配分規定を定めたところ、その下で、令和元年選挙及び令和4年選挙が行われ、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決では、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ないと判示され、その結論は、令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決でも維持された。本件選挙は、そのような事情を経て、本件定数配分規定に基づいて行われたものであるが、本件選挙当時の最大較差は3.13倍であり、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年大法廷判決及び令和5年大法廷判決により合憲と判断された令和元年選挙当時及び令和4年選挙当時の最大較差と大きく異なるとはいえないものであったから、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

難い状態であった。したがって、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（始期）が開始していたとは認められず、国会が較差の更なる是正のために採るべき立法措置の検討等に相応の長期の期間を要することはやむを得ないところ、国会が令和4年選挙後も直ちに参議院の選挙制度の在り方等について調査・検討を開始し、本件選挙まで議論を継続していたことを踏まえれば、国会における較差の是正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は認められず、そうすると、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

【本件定数配分規定の憲法適合性について】

1 本件の判断枠組み

- (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たらしめようとするところにあると解される。前記第2の2(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年改正後は比例代表選出議員）と地方選出議員（昭和57年改正後は選挙区選出議員）とに分け、前者については全国（全都道府県）の区域を通じて選出するものとし、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つ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。

以上は、最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法院判決・民集37巻3号345頁以降の参議院議員（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院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、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ん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
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。

- (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。したがって、国会においては、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる中で、令和5年大法院判決において、本件定数配分規定について、較差の更なる是正を図ることが喫緊の課題と付言されていたことも踏まえれば、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真摯に議論し、速やかに実効的な取組を進めて結実させることが字義どおり求められていたのであって、それを裁判所からの極めて強いメッセージと受け止めるべきであった。

- (4) この点、原告らは、前記第2の3（原告らの主張）(1)ないし(3)のとおり主張するところ、1人1票という選挙の基本原則を重視する点で傾聴すべきであるが、憲法適合性の判断枠組みについて上記と異なる内容を含むものであって、採用できない。

2 選挙区間における投票価値の不均衡についての国会の取組に対する評価

- (1) そこで、本件選挙までの国会における取組を見てみると、令和4年に参議院改革協議会が改めて設置され、同協議会の下に設置された「選挙制度に関する専門委員会」において意見交換等がされるも、具体的な選挙制度の枠組みについては、合区は解消すべきとの意見が大勢であったが、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べきとの意見とブロック制を導入すべきとの意見に分かれる状況であり（前提事実(13)）、方向性や意見がまとまるものではなかったし、参議院改革協議会でも、上記委員会が提出した参議院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書の内容を踏まえて意見交換等を行うも、方向性や意見がまとまるものではなく、今後の協議の進め方として、「選挙制度の見直しについては、広く国民の理解も得られるような立法的措置が求められているところ、令和10年通常選挙に向けて、本年の通常選挙（本件選挙）後、新たな会派構成の下でも協議の場を速やかに設けていただき、工程案を共有しつつ、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度改革の方向性を見いだすべく協議が引き継いでいられることを切望する。」との記載がされるにとどまり（前提事実(13)）、参議院議員の具体的な選挙制度についての結論を出す目途やその工程案は作成されておらず、参議院憲法審査会での議論状況も各会派によって意見が分かれる状況であり（前提事実(13)）、令和4年選挙までの参議院議員の選挙制度の改

革について議論されたものと内容は大きく異ならず、較差の更なる是正のための法改正の見通しどころか、その実現に向けた具体的な検討が進展しているといえる状況ではない。そうすると、上記の本件選挙までの取組は、令和5年大法廷判決において、国会として較差の更なる是正を図ることが強く求められていた状況においては、どのように取り繕うとも、実質的には問題の先送りであったというほかなく、上記の課題の対応策になっていたとは到底いえない。

確かに、較差の更なる是正を図る観点からは、都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度を見直すことが必要であるとはいえ(前提事実(4)、(6))、合区の対象となった4県において平成28年選挙以降に生じている投票率の低下や無効投票率の上昇等に照らすと(前提事実(9)、(11)、(13))、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に通じた国会議員を選出するとの考え方が根強いとうかがえることとどのように調和を図るかや、参議院議員の議員定数の見直しに関しても制約があり、その是正には一定の時間を要することが見込まれるけれども、上記制約等があることをもってしても、前記のとおり、令和4年選挙以降の議論は、それまでの議論とさして中身は変わらないものであり、較差の是正に向けての方向性もいまだ不透明であることに照らすと、検討に一定の時間を要することを踏まえても、合区は解消すべきとの意見が大勢である中で、較差の拡大の防止等にも配慮して4県2合区を含む本件定数配分規定を維持しただけでは意味がない。

また、本件選挙は、平成30年改正後の本件定数配分規定に基づいて行われた、令和元年選挙及び令和4年選挙に続く3回目の選挙であるところ、選挙区間の最大較差は、1回目の選挙である令和元年選挙では3.00倍(前提事実(10))、2回目の選挙である令和4年選挙では3.03倍(前提事実(12))、3回目の選挙である本件選挙では3.13倍(前提事実(14))と若干にせよ拡大している上、選挙区間の較差が3倍以上となった選挙区は、令和元年選挙

では1つであったのに対し（前提事実(10)、令和4年選挙及び本件選挙ではいずれも3つに増加し（前提事実(12)、(14)、令和4年選挙から増えることはなかったものの、減ってもいないのであって、結果的に較差の是正ないし解消につながっていない。そして、国会は、令和4年選挙以降、以前にも増して、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に必要となる方策等について真摯に議論し、速やかに実効的な取組を進めて結実させることが求められていたことに照らすと、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が認められない点を挙げることは、現時点における比較対象として意味がなく、要するに、本件定数配分規定を放置したまま、漫然と本件選挙を行うことが許容されるべきではない。

以上によれば、国会による較差の是正の見込みがあると評価し得る状態ではなく、直ちに是正手段を講じることが難しく、その取組に時間を要することなどを最大限考慮しても、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は、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであって、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態（違憲状態）にあったと評価せざるを得ない。

- (2) この点、被告らは、前記(1)で考慮した事情以外にも、前記第2の3（被告らの主張）(2)のとおり主張する。

しかし、そのような事情は、令和4年選挙について、令和5年大法廷判決が述べる、較差の更なる是正を図ることが強く求められていた状況の下で通用するものではなく、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決が指摘した違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態を解消しただけでは憲法の投票価値の平等の要求に反しないといえるものではないし、国会における取組が十分でないことについては、前記(1)のとおりである（なお、平成27年改正法の附則は令和元年選挙の後の見直しについて明示的に触れるものではなく、また、平成30年改正に際しての附帯決議も「今後の参議院選挙制

度改革」に関する抽象的な言及がされているにとどまるところ、いずれも取組がその後長期にわたって継続されることを予定していたとは解されない。)

よって、被告らの主張には理由がない。

【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場合のいわゆる合理的期間論について】

3(1) 上記のとおり、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は、憲法の投票価値の平等の要求に反するものであり、違憲状態にあったといわざるを得ないが、前記1(1)の判断枠組みに照らせば、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違憲と評価されるべきであるところ、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（平成26年大法廷判決参照）。

この点、原告らは、前記第2の3（原告らの主張）(4)のとおり主張するが、裁判所において選挙制度について投票価値の平等の観点から憲法上問題があると判断したとしても、三権分立の下で立法府でない裁判所が自らこれに代わる具体的な制度を定め得るものではなく、その是正は国会の立法によって行われることになるものであり、是正の方法についても国会は幅広い裁量権を有しているから、裁判所が選挙制度の憲法適合性について上記の判断枠組みの下で一定の判断を示すことにより、国会がこれを踏まえて自ら所要の適切な是正の措置を講じることが、憲法上想定されているものと解されること

に照らして、採用できない。

- (2) そこで、検討すると、本件選挙は、本件定数配分規定の下で行われたものであるところ、同じ本件定数配分規定の下で令和元年選挙及び令和4年選挙が行われ、令和元年選挙に係る令和2年大法廷判決でも令和4年選挙に係る令和5年大法廷判決でも表面的に合憲と判断されていたことに照らすと、それをそのまま受け止めた国会において、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現実には認識していなかったことや前記2(1)のとおり、較差の更なる是正には、一定の時間を要することが見込まれることも踏まえれば、本件選挙が行われる前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量権の限界を超えるものとはいえないから、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。

第4 結論

以上によれば、結論として、原告らの請求はいずれも理由がないからこれをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第4部

裁判長裁判官 河 田 泰 常

裁判官 中 村 仁 子

裁判官 伊 藤 拓 也