令和８年（行ツ）第６２号　選挙無効請求事件
令和８年１１月１１日　大法廷判決

主　　文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理　　由

上告人兼上告代理人山口邦明ほかの上告理由並びに上告補助参加人及び上告補助参加代理人久保利英明、同伊藤真の上告理由について

１　本件は、令和７年７月２０日に行われた参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、東京都選挙区の選挙人である上告人らが、公職選挙法１４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」という。）は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提起した選挙無効訴訟である。

２　原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

⑴　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（４６条）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。

⑵　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、参議院議員通常選挙のことを単に「通常選挙」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減とする措置により、同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、同７年から同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、当裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、平成４年に行われた通常選挙について、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年法律第５２号による公職選挙法の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、当裁判所大法廷は、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）。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、上記最高裁同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、選挙区間の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。

⑶　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に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いだし難く、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。

⑷　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。

⑸　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。

⑹　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。

⑺　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。

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⑹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。

⑻　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（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。

⑼　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倍であった。

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選挙区間の最大較差を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。

⑽　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。

⑾　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倍であった。

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。

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、立法府において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と評価する一方、平成２７年改正により平成２４年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消され、その後、令和４年選挙までの約７年間、選挙区間の最大較差が３倍程度で推移し有意な拡大傾向にあるとはいえないことを指摘するとともに、合区の導入後に生じた投票率の低下等の状況は、現行の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられること等に言及した上で、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。令和５年大法廷判決は、上記の判示に続けて、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るとしている。

⑿　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、同協議会の下に参議院選挙制度改革について集中的に調査及び検討を行う「選挙制度に関する専門委員会」が設けられた。同委員会では、参議院選挙制度について調査及び検討が行われ、合区については、弊害があることからその不合理を解消すべきとの意見が大勢となったものの、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の点について意見が分かれ、その集約が難しいとされた。令和７年５月及び同年６月に行われた同協議会における意見の交換や表明の際の状況も上記と同様であり、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が、同協議会の同月１８日付け報告書は、同１０年に行われる通常選挙に向けて、本件選挙後、新たな会派構成の下での協議の場を速やかに設け、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がれることを切望するとしている。

このほか、令和４年１２月から同５年１１月にかけて行わ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も、上記と同様に意見が分かれる状況であった。

⒀　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。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４県での投票率は、いずれも令和４年選挙時より上昇したものの、島根県を除く３県において全国平均を下回り、徳島県での投票率は全国最低であった。また、無効投票率は、高知県を除く３県において全国平均を上回り、徳島県での無効投票率は全国最高であった。

３⑴　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２⑴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。

以上は、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り、基本的な判断枠組みとしてこれを変更する必要は認められない。

⑵ア　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。

そのため、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ないものの、このような要素を

踏まえた選挙制度の構築は、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、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である。

イ　参議院議員の選挙制度の変遷は前記２のとおりであって、これを衆議院議員の選挙制度の変遷と対比してみると、両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われている上、選挙の単位の区域に広狭の差はあるものの、いずれも、都道府県等又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選挙制度となってきているということができる。そして、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（平成２４年大法廷判決、平成２６年大法廷判決等参照）。

以上は、４県２合区を導入すること等を内容とする平成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が３倍程度に縮小した後であっても異なるものではなく、立法府においては、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、是正がされた後も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いうべきである（令和２年大法廷判決、令和５年大法廷判決参照）。

ウ　この観点から立法府の動向をみると、平成２７年改正法の附則において較差

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たことを皮切りに、平成３０年改正法における選挙区選出議員の定数増を挟み、本件選挙に至るまで、較差の更なる是正を図る観点から選挙制度の仕組みを見直すことについて、種々の方策の実効性や課題等が議論されてきたところである。また、その議論においては、合区の対象となった４県において投票率の低下等が続けてみられたことを踏まえ、代表民主制の下で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観点からの検討も継続的にされてきている。

しかしながら、平成２７年改正から本件選挙まで約１０年が経過する中、上記のような議論を経たにもかかわらず、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は、長らく進展をみていない。この間も不断の人口変動により選挙区間の最大較差の拡大が懸念される中、令和５年大法廷判決が、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れば、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るとして、法改正に向けた取組を進めるよう強く促している。そして、令和４年選挙当時には３．０３倍であった選挙区間の最大較差が本件選挙当時には３．１３倍に至り更なる拡大傾向を示す中で、上記の喫緊の課題に対応すべき要請は、より一層強いものとなっていたにもかかわらず、立法府においてはそれまでとおおむね同様の議論が繰り返されるにとどまり、合理的な成案に達する具体的な見通しがいまだ立っていないのであるから、較差の更なる是正の実現に向けた取組は、膠着していると評価せざるを得ない。

以上のような諸事情を考慮すれば、較差の更なる是正をめぐっては様々な制約が想定され、立法府が、その取組を進めるに当たっては、種々の方策の実効性や課題等を慎重に見極めつつ広く国民の理解も得ていく必要があり、そのためには一定の時間を要するものであることを踏まえても、平成２７年改正から約１０年を経て行われた本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、もはや看過し難い程

度に達しており、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いうほかない。

⑶　そこで、本件において、本件選挙までに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いえるか否かについて検討する。

参議院議員の選挙における投票価値の不均衡については、平成２４年及び同２６年の各大法廷判決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する判断を示したが、平成２７年改正後、平成２９年、令和２年及び同５年の各大法廷判決は、いずれも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ないとする判断を示していたものであり、本件選挙までに上記の状態に至っているとする判断が示されたことはないのであるから、本件選挙までの間に本件定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるものということはできない。

⑷　以上のとおりであって、本件選挙当時において、本件定数配分規定の下での選挙区間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ったものではあるが、本件選挙までの間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はできない。

４　以上の次第であるから、本件定数配分規定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はできないとした原審の判断は、結論において是認することができる。論旨はいずれも採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官三浦守、同林道晴、同尾島明及び同宮川美津子の各補足意見、裁判官今崎幸彦、同岡村和美、同平木正洋及び同中村愼の共同意見並びに裁判官石兼公博の意見がある。

裁判官三浦守の補足意見は、次のとおりである。

私は、多数意見に賛成するものであるが、これまで本件定数配分規定の憲法適合性が問題となった令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決においても、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（以下、本補足意見において「違憲状態」ともいう。）にあった旨の意見を述べており、これらの意見との関係等について補足的に意見を述べる。

１⑴　本件定数配分規定の下で行われた３回の通常選挙（令和元年選挙、令和４年選挙及び本件選挙）において、各選挙当時の選挙区間の最大較差は、３倍を超え、しかも拡大する傾向にある。衆議院議員選挙においては選挙区間の人口の較差が２倍未満となるようにするための措置が講じられていること等を踏まえると、参議院議員の定数配分に当たり考慮を要する固有の要素等を勘案しても、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ない。このように投票価値の著しい不均衡が継続していることは、１人１票という選挙の基本原則に照らし、また、投票価値の平等が国民主権及び議会制民主政治の根幹に関わる要請であることに鑑み、較差の更なる是正等を図ることが求められる状態であり、それを正当化する合理的な事情のない限り、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（令和２年大法廷判決に係る私の意見（以下「令和２年意見」という。）２⑵⑶ア、令和５年大法廷判決に係る私の意見（以下「令和５年意見」という。）１、２⑴⑵参照）。

⑵　参議院議員の選挙制度の変遷は判示２のとおりであるが、昭和２５年制定の公職選挙法の定数配分規定は、昭和２２年制定の参議院議員選挙法を引き継いだ後、長年にわたる人口変動により都道府県間の人口較差が著しく拡大したにもかかわらず、選挙区選出議員の総定数をおおむね維持したまま、定数の偶数配分を前提に、都道府県を各選挙区の単位とすることを基本とし、人口の少ない選挙区についても２人の定数を維持しながら、他の選挙区について個別に定数を増減させるとともに、平成２７年改正において４県を２選挙区に合区したにとどまる。

このような経緯に鑑みると、本件定数配分規定における各選挙区の定数は、現在の人口ないし選挙人数に比例する形で定数を配分するための計算方式等に基づいて定められたものでないことが明らかである。そして、本件選挙当時の全国の議員１

人当たりの選挙人数は６９万９９４５人であるが、選挙人数が６１万人余ないし６６万人余の福井県、山梨県及び佐賀県の３選挙区（いずれも定数２人で、３年ごとに１人が改選される。）は、選挙人数に比例する定数配分という意味では、本来、定数１人分に満たないにもかかわらず、およそ選挙人の実体のない１人分を上乗せして、２人の定数が配分されている。これは、実質的に１人別枠の定数といってもよい。また、偶数配分のための上記計算方式とされる奇数切上げ・偶数切捨て方式や最大剰余法によれば、上記３選挙区は、定数が０人になるとも考えられ、２人の定数を配分することは、実質的に２人別枠の定数ということもできる（令和２年意見２⑶イ、令和５年意見２⑶参照）。

⑶　平成２７年改正により導入された４県２合区は、選挙区間の最大較差を縮小する効果を有するが、合区自体は、都道府県を各選挙区の単位の基本とする制度の趣旨に整合しておらず、公平性の点でも問題がある（令和２年意見２⑶ウ参照）。また、合区の導入後における４県の投票率の状況等は、合区という仕組み自体に上記の問題があることを示すものと考えられる（令和５年意見２⑺イ参照）。

令和４年１１月に設置された参議院改革協議会等においては、合区の不合理を解消すべきとの意見が大勢となったものの、具体的な選挙制度の枠組みについては、都道府県を各選挙区の単位とする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の点について意見が分かれ、その集約が難しいとされている。

合区の問題の解消に関し、具体的な選挙制度を構築するに当たり、都道府県という単位を一つの要素として考慮するにしても、それは、人口に比例した定数配分を基本として投票価値の平等の要請との調和が保たれるように考慮されなければならない。

また、憲法は、両議院は全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する旨を規定しているから（４３条１項）、選挙区選出議員は、当該選挙区に係る地方の代表となるものではなく、そのような代表を選出する趣旨で、人口を基本とする定数

配分とは実質的に別枠の定数が許容されるものでもない。

各選挙区の定数の偶数配分を前提に、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みの下で、４県２合区を廃止するとした場合、仮に選挙区選出議員の総定数を４人増加させるとしても、本件選挙当時における鳥取県の選挙人数は４４万９５１９人であるから、選挙区間の最大較差は約４．２９倍と試算される。そして、この場合、較差が４倍を超える選挙区は５選挙区に上り、その選挙人数の合計は総選挙人数の約３割を占め、また、較差が３倍を超える選挙区は２０選挙区に上り、その選挙人数の合計は総選挙人数の７割以上を占めることになる。また、合区に係る４県の選挙人数は、上記⑵の３県と同様にいずれも全国の議員１人当たりの選挙人数に満たないから、実質的に別枠の定数配分が合計７選挙区に上ることになる。

⑷　以上のとおり、本件定数配分規定においては、選挙区選出議員の総定数をおおむね維持したまま、各選挙区の定数の偶数配分を前提に、都道府県を各選挙区の単位の基本とする仕組みが、投票価値の著しい不均衡の要因となっている。また、この仕組みの下で合区を廃止しようとしても、投票価値の不平等が拡大し深刻化するにすぎない。

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、較差の更なる是正を図るとともに、是正がされた後もこれを再び拡大させずに持続していくために必要な立法措置を講ずることが求められている。この要請は、本件定数配分規定が定められた平成３０年改正時から基本的に変わらないものであり、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決も、これを前提としている（判示３⑵イ、令和２年大法廷判決の判示３⑷、令和５年大法廷判決の判示３⑷参照）。

２⑴　憲法における司法権と立法権との関係において、裁判所としては、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ても、自らこれに代わる具体的な制度を定めることができず、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って、是正の方法についても、国会が幅広い裁量権を有している。

累次の大法廷判決に係る基本的な判断枠組みは、上記のような憲法の基本構造を前提とするものであり、問題とされる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状態に至っているか否かについて判断するに当たっては、当該選挙の時点における投票価値の不平等状態を客観的に評価すべきものと解され、是正のための措置の具体的な内容等を検討して示すことを前提としていない。

他方、違憲状態に至っている旨の判断をした場合において、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分規定が憲法に違反するに至っているか否かを判断するに当たっては、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、その検討に要する事項、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を踏まえた裁量権の行使として相当なものであったか否かという観点に立って評価すべきものと解される（以上につき、平成２６年大法廷判決の判示４⑵ア参照）。

こうした判断枠組みの下において、最高裁判所が、ある選挙の時点における定数配分規定が違憲状態に至っていない旨の判断を示した場合、国会において、その判断を踏まえて何らかの措置を講ずる責務を負うものではなく、較差の更なる是正に向けて、どのような検討や議論をいつまで行い、どのようにして成案を得ていくかは、国会の広範な裁量に属する立法過程そのものである。その立法過程において次の選挙が行われた場合も、裁判所がまず判断すべきことは、当該選挙の時点における投票価値の不平等状態についての客観的な評価であり、是正のための措置の具体的な内容等ではない。また、上記客観的な評価に当たり、国会が立法措置によって較差の更なる是正の内容や方向性等を示すなど、是正のための法改正が予定されていると客観的に評価できる事情もない場合において、是正の可能性等を考慮することは相当でない（令和２年意見２⑶エ、令和５年意見２⑺ウ参照）。

⑵　平成２７年改正法は、附則において、平成３１年に行わ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、必ず結論を得る旨を

定めており、国会は、上記抜本的な見直しを行うことを自らに義務付けたにもかかわらず、その後、平成３０年改正を経て、本件選挙を含め３回の通常選挙が行われ、約１０年を経過しながら、いまだ上記抜本的な見直しが実現していない。

多数意見は、平成２７年改正以降の立法府の動向について言及し、較差の更なる是正のための法改正の見通しが立っていない旨や、その実現に向けた検討が長らく進展せず、その取組が膠着している旨を指摘するところ（判示３⑵ウ）、これらの指摘は、是正のための法改正の予定や見込みのないことが客観的に明らかであることを示している。このような状況において、立法府がその取組を進めるためには一定の時間を要することを考慮するとしても、そのことが、投票価値の不平等状態についての客観的な評価に影響を及ぼさないことはいうまでもない。

また、累次の参議院改革協議会等の経緯等をみると、各会派間においては、人口の少ない３４県に係る選挙区（その定数の合計は選挙区選出議員の総定数の４割以上を占める。）における小選挙区制的な仕組み（各選挙区の定数は２人で、３年ごとに１人が改選される。）を維持するか否かを含め、選挙制度の基本的な枠組みに関する政治的、政策的な意見の対立が膠着していることがうかがわれる。このような状況において、令和２年大法廷判決及び令和５年大法廷判決は、本件定数配分規定が違憲状態にあったとはいえないとしたものであり、もとより、その状況を変えるに至らなかった。最高裁判所が、更に同様の判断を繰り返すことは、投票価値の平等に関する喫緊の課題の解決を、引き続き、見通しの立たない上記意見の対立に委ねるものであり、憲法が求める司法の役割を果たすものとはいえない。

３　以上のような諸事情を考慮すると、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、これを正当化する合理的な事情もなく、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いうほかない。

４　最後に付言すると、投票価値の平等を求める憲法の下で参議院議員選挙が行われる以上、本件定数配分規定における投票価値の不均衡について、較差の更なる是正等を図ることは不可欠の要請である。選挙制度の仕組みを改める法改正は、必

要な準備期間等を考慮すると、選挙の相当前に成立する必要があるが、本件選挙から既に１年以上が経過しており、令和１０年の通常選挙に向けてこれを実現するために残された時間は多くない。

国会においては、平成２７年改正法の附則において自ら定めた選挙制度の抜本的な見直しについて、既に１１年以上が経過し、必要な検討及び議論も積み重ねられていること等を踏まえ、速やかに、違憲状態を解消するための取組を進めることが強く求められる。

裁判官林道晴の補足意見は、次のとおりである。

私も、本件選挙は、本件定数配分規定の下での選挙区間の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（違憲状態）にあったものの、本件選挙までの間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はできないとする多数意見に賛同するものであるが、そのように考える理由について補足して意見を述べたい。

１　令和４年選挙当時３．０３倍であった選挙区間の最大較差が、本件選挙当時には３．１３倍に至り明らかに拡大傾向を示していることは、無視することのできない事情である。原審口頭弁論終結後の事情ではあるが、令和７年の国勢調査結果による試算では、この最大較差が３．１７８倍に至っていること（当裁判所に顕著な事実）も、この拡大傾向が続いていることをうかがわせる。

私も賛同した令和５年大法廷判決は、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の投票価値の不均衡について違憲状態にあったとはいえないとしながらも、投票価値の平等が憲法上の要請であること等を考慮すれば、較差の更なる是正を図ること等が喫緊の課題というべきであるとして、法改正に向けた取組を進めるよう強く促している。上記のような令和４年選挙後の選挙区間の最大較差の拡大傾向を踏まえれば、本件選挙までにこの喫緊の課題に対応すべき要請がより一層強まっていたことはいうまでもないところである。

しかし、立法府における令和５年大法廷判決後の較差の是正に向けた動きは、おおむねこれまでと同様の議論を繰り返すにとどまるものであり、合理的な成案を得る具体的な見通しが立っていないことは明らかである。

２　平成２９年大法廷判決は、平成２７年改正により４県２合区が導入されたこと等により、それまで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が２．９７倍（平成２８年選挙当時は３．０８倍）まで縮小するに至ったことも踏まえて、平成２４年大法廷判決等で指摘された違憲状態は解消された旨の判断をした。しかし、この合区制度については、導入当初から関係地方自治体を中心に廃止すべきであるとの意見が出されており、導入直後の平成２８年選挙においても、合区の対象となった４県のうち島根県を除く３県につき、投票率が低下して当時における過去最低となったほか、無効投票率が全国平均を上回るなどの問題が生じたことから、合区の早急な解消を求める動きが広がった。平成３０年改正を経て実施された令和元年選挙及び令和４年選挙においても投票率の低下等が続けてみられており、令和５年大法廷判決も、これらの状況を踏まえ、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題があることが示唆されるとの説示をしている。

これらの事情に照らせば、現行の合区は較差の是正を目的に導入されたものではあるが、参議院の選挙制度の仕組みを更に見直すに当たって、その解消を検討課題の一つとせざるを得ないことは理解できるところである。

もっとも、仮に合区に代わる較差の是正措置を講ずることなく合区の解消のみをする場合には、選挙区間の最大較差が再び大きく拡大することは避けられないから、合区の解消を検討するのであれば、これと併せて投票価値の平等を維持しながら較差の更なる是正を図るための何らかの方策を導入することが不可欠であることが明らかである。しかし、そうした観点からの具体的な検討がされていないこともまた明らかである。

３　以上を踏まえると、本件定数配分規定の下でされた本件選挙における選挙区

間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（違憲状態）に至っていたと考えざるを得ないことになる。

裁判官尾島明の補足意見は、次のとおりである。

１⑴　私は、令和５年大法廷判決に意見を付して、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（違憲状態）であったと考えると述べたが、その見解は、現在も変わっていない。その要点をまとめると、次のようなものである。

まずそのように考えた判断枠組み自体、すなわち、合憲性審査の判断基準が、①憲法が要求する投票価値の平等は、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り、②国会が選挙制度の仕組みを決定する際には、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、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反映させることや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できるというものであることを前提としたこと、そして、その判断基準を当てはめるについて考慮した事実関係も、令和５年大法廷判決の多数意見とほとんど同じである。

もっとも、選挙区間の最大較差が３倍程度に開いていることについての私の評価は、①選挙において全国民を代表する議員（憲法４３条１項）を選ぶという全選挙人にとって同一の権能を行使するものであるにもかかわらず、ある１選挙区の選挙人の投票価値が他の１選挙区の選挙人のそれと比較すると僅か３分の１程度しかないということは、平等原則という観点からすると、それだけで、議院の構成員が正当に選挙された者であるといえるのか疑問が付くし、個々の選挙人にとっても、自ら特定の住所地を選んだという理由では正当化できない理不尽なことであり、②したがって、そのような較差がある場合には、裁判所は、まず違憲状態ではないかとの疑いをもって審査に臨まなければならず、諸要素の総合考慮に当たっては、最大

較差以外の諸要素との関係で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えるというものである。

そして、平成２７年改正法施行後の国会における較差是正への取組状況をみると、令和４年選挙までの間、法制上の措置のみならず、立法府全体における制度改正に向けた議論の進捗も停滞し、はかばかしい進展がみられていないと評価せざるを得ないことから、私は、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、違憲状態にあったと判断したのである。

⑵　令和４年選挙後、本件選挙までの間における状況をみると、多数意見がいうように、令和５年大法廷判決が較差の更なる是正を図ること等が喫緊の課題であると指摘したものの、選挙区間の最大較差は更に拡大し、立法府においては以前と同様の議論を繰り返すにとどまり、合理的な成案に達する具体的な見通しが立たず、較差の更なる是正の実現に向けた取組は膠着しているのであるから、本件選挙当時、選挙区間における投票価値の不均衡は、依然として違憲状態にあったと私が評価すべきは当然であるといえる。

２　上記のように私の見解が令和４年選挙当時既に違憲状態であったというものであれば、その後も較差是正への取組に進展がみられず、違憲状態が是正されないまま本件選挙を迎えたのであるから、本件選挙時点では違憲状態にとどまらず、国会の裁量権の限界を超えて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べきではないかという指摘もあろう。しかしながら、令和５年大法廷判決の多数意見が令和４年選挙当時本件定数配分規定が合憲状態であったと判示している以上、いくら較差の是正が喫緊の課題であるとの付言を加えていたとしても、国会としては、その合憲状態を出発点として較差の是正を図っていくことになるのである。そうすると、平成２７年改正法の附則において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てから本件選挙時点までに長期間が経過したにもかかわらず較差の是正が実現できていなかったからといって、これが直ちに国会の裁量権の限界を超えて憲法に違反するに至っていたとすることには躊躇を覚える。

したがって、私の意見は、本件選挙当時も投票価値の不均衡は違憲状態にとどまるといわざるを得ないというものである。

裁判官宮川美津子の補足意見は、次のとおりである。

私は多数意見に賛同するが、投票価値の平等の憲法上の位置付けと違憲審査における最大較差の数値の意味について、以下のとおり私見を補足しておきたい。

１　投票価値の平等の憲法上の位置付け

１人１票という選挙の基本原則は、選挙権の数量の平等のみならず、選挙権の内容の平等、すなわち各選挙人の投票が選挙結果に及ぼす影響力の平等を要求しているのであり、このような投票価値の平等は、国民主権及び議会制民主政治の基盤に関わる憲法上の要請であって、違憲審査における基本的な判断枠組みの前提をなすものであると考える。

他方、多数意見が判示するとおり、①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合理的な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ものであり、②参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、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、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ない。

しかし、国権の最高機関としての国会（憲法４１条）の構成員は、正当に選挙された代表者（前文）、すなわち公正かつ平等な選挙によって全国民を代表する者（４３条）として選出された議員でなければならない。そして、選挙権が憲法の保障する重要な基本的権利であり、平等原則が憲法の要請であることに照らせば、投票価値の平等は、他の考慮要素に劣後させて考慮されるべきものではない。今回の

多数意見は、上記の判示に続けて、都道府県の意義や実体等の要素を踏まえた選挙制度の構築が、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、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である旨指摘する（３⑵ア）が、これは、上記の趣旨をいうものとして理解されるべきものと考える。

そして、多数意見が指摘するように、参議院と衆議院の選挙制度は、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おり、参議院は、衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っている。さらに、衆議院議員選挙について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制度的な措置が設けられていることや、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いることに照らせば、参議院議員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。この点については、平成２４年大法廷判決、平成２６年大法廷判決、平成２９年大法廷判決及びそれ以降の各大法廷判決においても一貫して指摘されているところである。

２　違憲審査における最大較差の数値の意味

⑴　最大較差３．１３倍という数値の評価

本件選挙は、令和元年選挙、令和４年選挙に引き続き、平成３０年改正後の本件定数配分規定の下で行われた３回目の参議院議員選挙であり、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は、３．１３倍であった。これまで当審の多数意見では、参議院議員選挙における投票価値の不均衡が違憲状態にあるか否かの判断は、最大較差の数値の大小のみで決せられていない。従来の審査方法に従うと、本件選挙当時の選挙区間の最大較差について、その最大較差を生じさせる要因等、具体的事情の下での諸要素を総合考慮した上で、憲法１４条違反の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったか否かを判断することになる。そして、かかる総合考慮に当たり、最大較差３．１３倍という数値の意味を考慮することは重要であると考える。

この点、令和５年大法廷判決の尾島裁判官の意見及び本件の尾島裁判官の補足意

見が説示するとおり、本件選挙当時のように、ある１選挙区の選挙人の投票価値が他の１選挙区の選挙人のそれと比較すると僅か３分の１程度しかないということは、平等原則という観点からすると、それだけで議員の構成員が正当に選挙された者であるといえるのかに疑問が付くし、個々の選挙人にとっても、自ら特定の住所地を選んだという理由では正当化できない理不尽なことでもある。私は、選挙人の投票価値が居住する場所によって３分の１程度しかないというのは、投票価値の平等という基本理念に照らして看過できない不平等状態といえると考えるものであり、尾島裁判官の上記意見等でも指摘されているとおり、少なくとも、本件選挙当時におけるように選挙区間の最大較差が３倍程度まで開いているという状況がある場合には、選挙権の憲法上の基本権としての重要性に鑑みると、その最大較差以外の諸要素との関係で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ものというべきである。

⑵　３倍程度の較差が到達点ではないこと

多数意見は、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ことなどについて、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が３倍程度に縮小した後であっても異なるものではなく、立法府においては、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、是正がされた後も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説示している（３⑵イ）。

平成２７年改正後の平成２８年選挙（選挙区間の最大較差３．０８倍）、平成３０年改正後の令和元年選挙（同３．００倍）及び令和４年選挙（同３．０３倍）について、平成２９年、令和２年及び同５年の各大法廷判決が、続けて、投票価値の不均衡について合憲状態であると判断したことから、３倍程度の最大較差を維持していれば違憲状態と判断されないとの誤解が生じた可能性が否定できないところ、上記の説示は、選挙区間の最大較差が３倍程度に縮小した後も較差の更なる是正を

図ることが求められる旨を明示するものとして理解されるべきものと考える。

なお、上記の誤解の可能性に関し、令和２年大法廷判決において林景一裁判官が反対意見の中で、当審が、「約３倍という較差の維持自体を評価することで、この較差をいわば「底値」として容認し、あとは現状を維持して較差が再び大きく拡大しなければよいというメッセージを送ったものと受け取られかねない。これにより、今後の国会における較差是正の努力が止まり、３倍もの較差が永続するような結果となることが懸念される。」との認識を示し、令和５年大法廷判決において宇賀裁判官が反対意見の中で、令和２年大法廷判決において合憲状態とする判示がなされて以降、令和４年選挙に至るまで、投票価値の較差の是正は進まず、むしろ拡大していることを指摘し、これは上記林景一裁判官の懸念が杞憂でなかったことを示していると述べておられる。

⑶　平成２７年改正以降の当審判決の状況

平成２７年改正後の平成２８年選挙では、選挙区間の最大較差が３．０８倍に縮小されたが、平成２９年大法廷判決は、かかる縮小のみをもって、違憲状態が解消されたと判断したわけではなく、平成２７年改正法が、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ことや、平成２７年改正法の附則において、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たこと等も考慮して、違憲状態にあったものとはいえないと判示したものである。この附則によれば、当時国会も平成２７年改正法による定数配分規定の改正では、投票価値の平等を完全に達成したものではなく、引き続き選挙制度の抜本的な見直しが必要と考えていたことが明らかである。

平成２９年大法廷判決を受けて行われた平成３０年改正は、平成２７年改正法の附則で国会が明言した「選挙制度の抜本的な見直し」と評価できるようなものではなく、平成２７年改正により縮小した較差を拡大させないよう、４県２合区を維持したまま選挙区選出議員の定数を２名増員して埼玉県選挙区に配分したにすぎなかった。

令和２年大法廷判決は、平成３０年改正において、較差の更なる是正のための取組が大きな進展を見せていないとしながらも、平成３０年改正法が、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から、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投票価値の不均衡は違憲状態にあったものとはいえないとした。

そして、令和５年大法廷判決は、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としながら、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、すなわち合理的な成案に達するまでは少なくとも平成３０年改正によって縮小した較差の水準を維持しようとしたことなどの諸要素を総合考慮して本件定数配分規定が違憲状態にあったものとはいえないと判示したものであり、平成２７年改正により最大較差が３倍程度まで縮小し、その後平成３０年改正を経て、最大較差が３倍程度で維持されていることのみをもって、本件定数配分規定が違憲状態にはないと判断したものではない。むしろ、同判決は、較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題であると付言し、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を立法府に要請している。

以上の各大法廷判決を踏まえれば、当審は、平成２９年大法廷判決以降、平成２７年改正により選挙区間の最大較差が３倍程度まで縮小したことをもって較差の是正が完了したと見ているわけではなく、また、３倍程度の最大較差を維持してこれが再び大きく拡大しなければ違憲状態とはならないと判示したものでもないと考えられる。

今回の多数意見は、この点を明確にするものとして理解されるべきものと考える。

⑷　本件選挙についての結論

投票価値の平等の憲法上の位置付け等に関する私見は以上のとおりであり、多数意見の３⑵ア～ウで指摘された諸事情を考慮すれば、平成２７年改正以降、応急措置的な平成３０年改正の後、何ら法制上の措置は行われず、最大較差３倍程度が常態化し、投票価値の較差の更なる是正の方向性も見えない事態の中で行われた本件選挙について、当審が、本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡は、もはや看過し難い程度に達しており、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判断することもやむを得ないと考える。

裁判官今崎幸彦、同岡村和美、同平木正洋及び同中村愼の共同意見は、次のとおりである。

私たちは、結論において多数意見に賛同するが、本件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考えるので意見を述べる。

１　前掲最高裁昭和５８年４月２７日大法廷判決以降の参議院議員選挙に関する累次の大法廷判決が説示する定数配分規定の憲法適合性に関する基本的な判断枠組みを変更する必要は認められず、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って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く、不断の人口変動が見込まれる中で、立法府において、較差の更なる是正を図るとともに、是正がされた後も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いうべきこと（令和２年大法廷判決、令和５年大法廷判決参照）は、多数意見が説示するとおりと考える。

２⑴　そこで、この観点から、本件選挙に至るまでの立法府における較差の更なる是正に向けた方策についての議論状況をみると、令和４年に設置された参議院改革協議会（以下「令和４年改革協」という。）等において参議院選挙制度の改革に

つき議論が重ねられてきたものの、意見の集約が困難であるなどとして成案が得られず、選挙区間の最大較差の拡大傾向に歯止めをかける具体的方策を講ずるに至らないまま本件選挙が実施されており、令和５年大法廷判決以降の立法府の検討状況は、膠着しているといえる。

⑵　しかしながら、４県２合区を導入すること等を内容とする平成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ていた選挙区間の最大較差は３倍程度まで縮小し、平成２４年大法廷判決等で指摘された著しい不平等状態はひとまず解消されたところ、同改正がされてから本件選挙までの約１０年間、同改正後の定数配分規定及び本件定数配分規定の下で、上記の合区は維持され、選挙区間の最大較差はなお３倍程度で推移しており、本件選挙当時においても３．１３倍にとどまっている。最大較差が有意な拡大傾向（令和５年大法廷判決参照）にあるとまではいえないことは、前回選挙時までの状況と同様である。

⑶　このような中で、立法府における議論状況をみると、較差の更なる是正を図る観点から具体的方策として検討されてきた都道府県を各選挙区の単位とする現行の選挙制度の仕組みを見直すことや参議院の議員定数を見直すことなどに関し、令和５年大法廷判決も説示する、代表民主制の下で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観点から慎重に検討すべき課題や様々な制約について、令和４年改革協の下に設置された専門委員会でも議論が継続され、成案を得るまでには至っていないものの、検討が積み重ねられている。そして、都道府県制度や現行憲法下における参議院議員の選挙制度の長年の歴史を踏まえれば、ここでの議論の結論は、我が国における民意集約の形を変えることにつながる決断・選択となるものといえるから、広く国民の理解を得た上で、そのような見直しについての結論を出すにはかなりの時間と議論が不可避であることがうかがわれる。

また、選挙区間の最大較差の縮小のため平成２７年改正により導入された上記の合区には、導入後、その対象となった４県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けてみられたところ、この点についても令和４年改革協及び上記専門委員

会において議論され、現行の合区に弊害があり、これを解消すべきとの意見が大勢となったとの結論が出されている。このことは、立法府が、参議院選挙制度の改革につき、現行の合区の維持を前提としない方向性を示すものであるが、単に現行の合区を解消するだけでは較差が拡大するのが必定であるから、合区の解消と同時に、較差を再び拡大させないための有効な方策を実現しなければならないという、これまでよりも選択肢が限られる状況下での責務を立法府が負うことになったことを意味するといえよう。

さらに、参議院選挙制度の見直しに際しては、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、議論が漸進的にならざるを得ない面があることは否定できない。

３　以上の事情を総合すると、令和５年大法廷判決において、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る旨の付言がなされ、平成２７年改正法の附則で示された立法府の決意表明から既に１０年となり、この間選挙が４回実施されているといった経過を踏まえても、立法府において本件選挙までに具体的な方策の成案を得るに至らなかったことを、結論を得るに至らなかったという結果のみをもって評価することはできない。また、上記２⑶で述べたとおり、較差の是正のための種々の方策の実効性や課題等については、令和５年大法廷判決以降も更に議論が積み重ねられてきており、令和４年改革協が令和７年６月に発表した報告書で示された今後の協議の進め方をみても、工程を明らかにした上で、具体的な参議院改革について結論を出し、選挙制度の改革について、今後近い時期に成案を得ることが一定程度期待できる程度には、漸進的ではあれ議論が進展しているといえる。

そうすると、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、もはや看過し難い程度に達しているとはいえず、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断ずることはできないと考える。

４　本件選挙当時における投票価値の不均衡に関する判断は上記のとおりである

が、立法府において議論がされてきた上記のような種々の方策に課題や制約があるとしても、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、投票価値の平等が立法によっては後退させることのできない憲法上の要請であること等を考慮すると、議論を続けるだけでは足りないことはいうまでもない。上記の課題等の困難性等を考慮しても、平成２７年改正法の附則における立法府の決意表明以降の経緯の下では、既に相当期間議論は積み重ねられ、膠着状態を脱し結論を出すべき時期に至っているというべきである。直近の国勢調査結果においても、全国の人口減少数が拡大する一方、人口増加数が多いのは大都市及びその周辺部であることが示されているように、今後も不断に人口変動が生ずることが見込まれる状況下では、立法府において、将来にわたって較差を再び拡大させず、較差の縮小につながる具体的な選挙制度の見直しについて成案を得て、次回の選挙に間に合わせるよう立法的措置を講じていくことが求められる。

裁判官石兼公博の意見は、次のとおりである。

私は、結論において多数意見に賛同するが、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（違憲状態）にあったものとはいえないと考えるので、意見を述べる。

１　憲法は、二院制を採用し、両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織すると定めており（４３条１項）、諸外国の国家の基本法において見られるような、上院議員を地域代表とする旨の定めは置かれていない。そのため、我が国の参議院は地域代表的性格を付与されているものの、参議院議員の選挙について投票価値の平等を確保することが求められている。

他方で、参議院の議員定数配分に当たっては、二院制に係る憲法の趣旨や半数改選などの固有の要素をも勘案する必要があるところ、このこととの関係で、憲法上、参議院議員の選挙について投票価値の平等をどの程度確保することが求められているかは必ずしも明確であるとはいえない。

２　この点について、前掲昭和５８年４月２７日大法廷判決（以下「昭和５８年

大法廷判決」という。）は、当裁判所の基本的な考え方を示した。

すなわち、昭和５８年大法廷判決は、憲法が二院制を採用し、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けていることから、全国民を代表する議員であるという枠の中にあっても、参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによってその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図の下に、これを全国選出議員（現在の比例代表選出議員）と地方選出議員（現在の選挙区選出議員）とに分かち、都道府県を単位とする選挙区において選挙される地方選出議員については、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位として捉え得ることに照らし、これを構成する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しようとしたものであると解することができるとした。その上で、同判決は、そのような選挙制度の仕組みは、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるための方法として合理性を有しており、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である以上、選挙区間における投票価値の平等が損なわれることとなったとしても、これをもって直ちに選挙権の平等を侵害するものということはできないとした。

以上の説示は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組み（以下「都道府県単位制」という。）について、我が国の民主主義の実践において有する意義を説くとともに、投票価値の平等に係る憲法適合性審査において諸要素の総合考慮をするに当たっては、その意義を十分かつ慎重に考慮すべきである旨を明らかにしたものと解される。

３　これに対し、平成２４年大法廷判決及び平成２６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く、投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、都道府県単位制を見直すことが必要になるなどと説示し、審理の対象とされた選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡が違憲状

態にあったと判断しており、昭和５８年大法廷判決と同様の諸要素の総合考慮という形式を採りつつも、その実質においては、選挙制度の変遷や社会情勢の変化等を踏まえ、投票価値の平等への重み付けを大幅に強めている。

平成２４年大法廷判決及び平成２６年大法廷判決は、投票価値の平等の要請に応えるという観点からは画期的と評価し得るものであったが、参議院の議員定数配分について半数改選などの制約があることに変わりはなく、較差の是正をするための方策は極めて限られているため、上記両判決以降の参議院選挙制度改革は、以下のとおり深刻なあい路にはまり込むこととなった。

すなわち、較差の是正策のうち、選挙区選出議員の定数の増加については、国民の理解を得ることが可能であるかといった相当に難しい問題がある上、複数回にわたって定数増を繰り返さなければならない可能性もある。また、合区の拡大やいわゆるブロック制の導入については、何十年にもわたって我が国の民主主義を支えてきた都道府県を単位とする選挙区制度からの決別であって、合区の弊害を指摘し、その解消を希望する意見、あるいはブロック制の導入に反対する意見が強いことは、当裁判所に顕著といえる。

４　無論、こうした意見の背景には様々な思惑が交錯しているであろうことは想像に難くない。しかし、都道府県単位制が我が国の民主主義のプロセスにおいて有する意義は、憲法上直接要請されるものとまではいえないにせよ、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるという点や、国民が積極的に選挙権を行使するための基盤を構築するという点において、民主主義の根幹に関わるものであり、その重要性を否定することはできないはずである。この点は、正に昭和５８年大法廷判決が判示するとおりである。

すなわち、都道府県単位制の有する意義は、投票価値の平等に係る憲法適合性審査において考慮すべき諸要素の一つとして、十分かつ慎重な斟酌の下にその重み付けがなされなければならないものであって、司法府が現状程度の最大較差の下において投票価値の平等を過度に重視して違憲状態との判断を示すことは、国会が正当

に考慮することができる他の政策目的ないし理由への配慮を欠くものといわざるを得ず、私としては与し得ないところである。

また、多数意見において、都道府県単位制の見直しの必要性を指摘するものではないにせよ、現在の状況下で違憲状態との判断を示すことは、選挙区選出議員の定数の増加が困難であることからすると、その実質において、合区の拡大あるいはブロック制の導入など、都道府県単位制という長年にわたり実践されてきた我が国の民主主義のプロセスを大きく変更することを立法府に迫るに等しいものということができる。そのような制度改革を遂げるためには、制度改革がもたらす結果に対して政治的責任を負うべき立法府において、様々な角度からの熟議と試行錯誤を重ねることが必要なのであるから、その実現には相応の時間を要すると考えるべきである。

制度改革が深刻なあい路にはまり込む中で、違憲状態との判断を示し、立法府から時間的猶予を奪い去ることは、先にみたあい路克服の困難性を十分に考慮したものとはいい難く、かえって、立法府の弥縫策的対応を招来し、新たな弊害が生ずるおそれすらないともいい切れない。

５　以上の次第であるから、私は、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、違憲状態にあったものとはいえないと考える。

今後の参議院選挙制度改革については、立法府において、参議院の在り方や役割を踏まえつつ、国民各自、各層の利害や意見を公正かつ効果的に国会に代表させるとの観点からの総合的な検討を早急に進めることが求められているというべきである。そして、その検討においては、国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由を明確にした上で、これらと投票価値の平等とを調和的に実現するための制度の構築に向け、長期的視点からの議論がされることが肝要である。

なお、平成２４年大法廷判決等の趣旨に沿って較差の是正が図られた結果、選挙区間の最大較差は３倍程度まで縮小している上に、参議院議員の選挙における投票価値の平等に関する国民の意識も変化してきていることからすると、上記の検討に

おいて確保されるべきものとされる選挙区間の最大較差の水準について、昭和５８年大法廷判決当時と同程度のもので足れりとすることが適当でないことも、念のため申し添える。

（裁判長裁判官　今崎幸彦　裁判官　三浦　守　裁判官　林　道晴　裁判官　岡村和美　裁判官　安浪亮介　裁判官　渡辺惠理子　裁判官　堺　　徹　裁判官　尾島　明　裁判官　宮川美津子　裁判官　石兼公博　裁判官　平木正洋　裁判官　中村　愼　裁判官　高須順一　裁判官　沖野眞已　裁判官　阿多博文）