


令和元年10月25日判決言渡し 同日原本領収 裁判所書記 

令和元年(行ケ)第1号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 令和元年9月17日

判 決

当事者の表示

別紙当事者等目録記載のとおり

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 請求の趣旨

- 1 令和元年7月21日に行われた参議院(選挙区選出)議員選挙の秋田県選挙区における選挙を無効とする。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

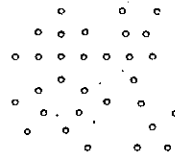
第2 事案の概要

1 本件は、令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙(以下「本件選挙」という。)について、秋田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」といい、平成30年法律第75号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。)は憲法に違反し無効であるから、これに基づき施行された本件選挙の上記選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 前提となる事実関係等

当事者間に争いのない事実及び当裁判所に顕著な事実の後掲各証拠並びに弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実を認めることができる。

(1) 本件選挙



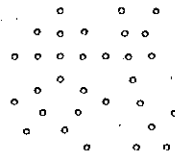
ア 原告は、本件選挙において、秋田県選挙区の選挙人であった。

イ 令和元年7月21日、本件定数配分規定の下で、本件選挙が施行された。本件選挙施行日において、参議院議員の定数は248人であり、そのうち、148人が選挙区選出議員、100人が比例代表選出議員とされていた（公職選挙法4条2項）。

ウ 本件選挙当時、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、選挙人数を基準とした最大較差を単に「選挙区間の最大較差」という。）は、3.00倍（以下、較差に関する数値は、全て概数である。）であった。なお、議員1人当たりの選挙人数が最も少ない福井県選挙区と秋田県選挙区との間の較差は、1.34倍であった。（乙1の1）

(2) 参議院議員選挙制度の改正経緯、最高裁判所判決の推移等

ア 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、各選挙区を通じ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。

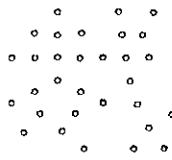
その後、平成12年法律第118号による公職選挙法の改正(以下「平成12年改正」という。)により、参議院議員の総定数が242人とされ、比例代表選出議員96人及び選挙区選出議員146人とされた。(以上、乙2、3)

イ 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、人口を基準とした最大較差をいうときは「選挙区間の最大較差(人口)」という。)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年に施行された参議院議員通常選挙(以下、単に「通常選挙」という。)当時、選挙区間の最大較差が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選挙区間の最大較差(人口)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年までに施行さ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4)

ウ 最高裁判所大法廷は、定数配分規定の合憲性に関し、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(以下「昭和58年大法廷判決」という。)において後記第3の1の基

本的な判断枠組みを示した後、上記平成4年に実施さ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施行された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施行された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年に施行された通常選挙のいずれについても、最高裁判所大法廷は、上記の状態に至っていたか否かにつき明示的に判示することなく、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が（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）、上掲最高裁平成18年10月4日大法廷判決及び上掲最高裁平成21年9月30日大法廷判決においては、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た。

エ 平成22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍の状況において施行された通常選挙（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

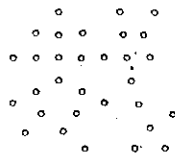


いえないとしたものの、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえ、参議院議員の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難く、都道府県が政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ること等の事情は数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっており、都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を探ることにも制約がある中で、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の要求に応えていくことはもはや著しく困難な状況に至っているなどとし、それにもかかわらず平成18年改正後は投票価値の大きな不平等がある状態の解消に向けた法改正が行われることのないまま平成22年選挙に至ったことなどの事情を総合考慮すると、同選挙当時の最大較差が示す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、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違憲の問題が生ずる上記の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘した。

オ 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案が成立し（平成24年法律第94号。以下「平成24年改正法」という。）、同月26日に施行された。平成24年改正法の内容は、平成25年7月に施行される通常選挙に向けた改正として選挙区選出議員について4選挙区で定数を4増4減するものであった。

平成25年7月21日、平成24年改正法による定数配分規定の下での初めての通常選挙が施行された（以下「平成25年選挙」という。）。同選挙当時の選挙区間の最大較差は4.77倍であった。

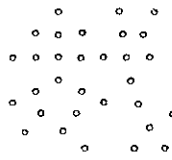
（以上、乙2ないし4、乙5の1）



カ 平成25年選挙につき、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、平成24年大法廷判決の判断に沿って、平成24年改正法による前記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、投票価値の不均衡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を解消するには足りないものであったといわざるを得ず、したがって、平成24年改正法による上記の措置を経た後も、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。

キ 平成25年選挙後である同年9月以降、参議院においては、参議院選挙制度改革について平成26年大法廷判決も踏まえて協議を続け、各党派の見解は、人口の少ない選挙区について合区を導入することを内容とする改正案におおむね集約された。

平成27年7月28日、公職選挙法の一部を改正する法律案が成立し（平成27年法律第60号。以下「平成27年改正法」という。）、同年11月5日に施行された。その内容は、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



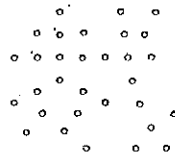
在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとの規定が置かれていた。

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。）の結果、平成22年10月実施の国勢調査結果による選挙区間の最大較差（人口）は2.97倍となった。

（以上、乙3、4、乙5の1、2）

ク 平成28年7月10日、平成27年改正法による定数配分規定の下での初めての通常選挙として施行された通常選挙（以下「平成28年選挙」という。）における選挙区間の最大較差は3.08倍であった。（乙4）

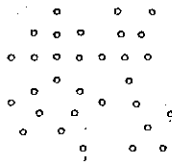
平成28年選挙における投票率の全国平均は約54.70パーセントであり、平成25年選挙に比べ約2.09パーセント上昇したところ、合区対象となった鳥取県、島根県、徳島県及び高知県の投票率は、鳥取県で約2.60パーセント、徳島県で約2.31パーセント及び高知県で約4.37パーセント低下し、これらは上記3県の当時における過去最低の投票率であり、高知県は全国最下位、徳島県はその次に低かった。島根県のみは投票率が上昇したものの、その上昇率は約1.31パーセントにとどまり、全国平均には及ばなかった。また、無効投票率の全国平均は約2.65パーセントであったところ、鳥取県、徳島県及び高知県はそれぞれ約4.04パーセント、約2.96パーセント及び約6.14パーセントであつていずれも全国平均を上回り、特に高知県は平成25年選挙の約1.7倍に増え全国で最高となった。高知県で投票率が低下し無効投票率が増加した原因としては、合区により選挙区が拡大し、候補者と有権者との距離が遠くなったと感じられたこと、特に高知県においては、同県出身の候補者がいなかったため選挙への関心が高まらなかったこと、また、合区への不満が大きかったことによるものと報じられた。（乙5の4、5、9、乙1



8の8)

平成28年選挙後、全国知事会は、「意思形成を図る上での都道府県が果たしてきた役割を考えたときに、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題である。また、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化しており、合区解消を求める声が大きなものとなっている。」等として参議院選挙において早急に合区の解消を求める決議を複数回行い（ただし、賛同しない府県が二つあった旨付記されている。）、全国市長会、全国町村長会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会も、それぞれ、あるいは合同で地方六団体として、同様の意見表明等を繰り返し行った。さらに、30を超える県のほか、合区対象とされた4県及びそれ以外の多数の市町村の長、議会からも合区解消を求める意見が寄せられた。（乙21の2, 3, 乙22の1ないし3, 乙23の1ないし3, 乙24の1ないし4, 乙25の3, 4, 乙26の2, 3, 乙27の1, 2, 乙28の3ないし7, 9, 14ないし22, 24ないし28, 30, 35ないし56, 58ないし60, 63, 74ないし78, 84ないし99, 102ないし125, 145ないし149, 151, 153ないし168, 170, 203ないし235）

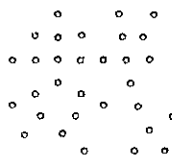
ケ 平成28年選挙につき、最高裁平成29年（行ツ）第47号同年9月27日大法廷判決・民集71巻7号1139頁（以下「平成29年大法廷判決」という。）は、参議院議員の選挙について、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見だし難く、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるとしつつ、参議院について多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営



の安定性、継続性を確保しようとした憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであるとした上で、平成27年改正法附則7条の存在を指摘し、平成27年改正は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができ、それらの事情を総合すれば、平成28年選挙当時、平成27年改正後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、同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判示した。

- コ 平成28年選挙後である平成29年2月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、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検討を進めるために、各会派代表による選挙制度に関する専門委員会（以下「専門委員会」という。）が設置された。（乙6～10、乙11の1、2、乙16）

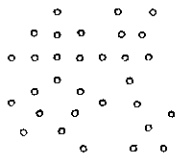
専門委員会では、同年5月から平成30年4月にかけて17回にわたり参議院の選挙制度に関する協議が行われ、参議院の在り方、選挙制度の仕組み等について議論が行われた。同月27日に行われた第17回専門委員会において、専門委員長は、これまでの議論のまとめとして、要旨次のような発言をした。「参議院の選挙制度の見直しに当たっては、中長期的な観点と短期的な観点を双方を意識して議論すべきとの指摘がされた。特に、中長期的な観点については、統治機構や二院制、とりわけ参議院の在り方や果たすべき役割について議論し、その上で、それを踏まえた選挙制度や



議員定数の在り方を検討すべきとの意見があった。」、「現行の一部合区を含む都道府県選挙区の制度について、人口の少ない特定の県のみが参議院議員を選出できなくなる不合理や弊害が生じているとの指摘があり、合区を積極的に支持する意見は少なかった。その上で、合区解消の方法については、選挙区の単位を都道府県単位とする意見と、もっと広く、ブロック単位とするべきであるとの意見があり、中には、現行の選挙区及び全国比例の二本立てを前提とせずに、ブロック単位の選挙区における選挙に一本化すべきとの意見もあった。ただ、総じて都道府県単位を重視すべきとの意見が多く聴かれた。」、「全ての都道府県から少なくとも1名の議員が選出される都道府県選挙区として、連記制、奇数配当区の導入、定数増などの選択肢も示された。その一方で、都道府県選挙区とすることに関連して、投票価値の平等、一票の較差や最高裁判決を踏まえて考えなければならないとの意見もあった。」、「また、ブロック単位の選挙区とすべきとの意見の中にも、各ブロックの定数について、区域内の都道府県数を意識した考え方、また、都道府県数を確保できるよう調整を加えて配分すべきとの考え方も示された。」

専門委員会は、同年5月7日、整理された論点及びこれらに対する各会派の意見を併記した専門委員会報告書を参議院改革協議会に提出し、これを受けて、同協議会において意見交換がなされ、具体的な制度の提案もされたところ、同年6月8日の同協議会において、現段階での協議状況を参議院議長に報告することが了承された。

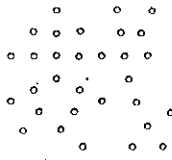
その後、各会派の意見がまとまらなかったことから、具体案のある会派は法案を提出し、委員会において議論を進めることとなり、5法律案が7会派から発議され、いずれも参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託され、同年7月6日以降質疑が行われた。この中で、自由民主党・こころ及び無所属クラブによる法律案（以下「自民・無ク案」



という。)は、参議院選挙区選出議員の定数を2人増加して各選挙区において選挙すべき議員の数の是正を行うとともに、参議院比例代表選出議員の選挙について、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要とされる人材が当選しやすくすることを目的とした特定枠の制度を導入し、参議院比例代表選出議員の定数を4人増加させるとすることを内容とするものであったところ、同法案の発議者から、平成27年改正法で導入された合区につき、合区対象県はもとより、合区対象県以外からも批判の声が上がっており、合区解消を求める地方六団体の決議に加え、当該審議時点において35の県議会において、都道府県を単位とする区域で選挙された議員の国政参加を求める意見書等が採択されている状況である等の説明がされたほか、合区を更に一つ増やす法案の発議者からも、都道府県を基調とする制度の中で合区を作ることについては、特に地方から、都道府県の民意を国政に反映できないといった批判があることは承知しており、合区がいいとは思っていないが、現状の中で改革案を考えるとしたら、合区を増やすことも是とすべきとの説明がされた。

同特別委員会においては、同月11日、自民・無ク案が多数をもって可決され、同時に、参議院は「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」等の実現に努めるべきであるとの内容の附帯決議がされた。

同月18日、①参議院選挙区選出議員の定数を2人増加し148人とした上で、埼玉県選挙区の定数を2人増加し8人とするとともに、②参議院比例代表選出議員の定数を4人増加し100人とした上で、参議院比例代表選出議員の選挙において、政党その他の政治団体が、候補者とする者のうちの一部の者について、優先的に当選人となるべき候補者として、その氏名及びそれらの者の間における当選人となるべき順位をその



他の候補者とする者の氏名と区分して名簿に記載することができるという特定枠の制度を導入することなどを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案が成立し（平成30年法律第75号。以下「平成30年改正法」という。）、同年10月25日に施行された。

平成30年改正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選挙区間の最大較差（人口）は2.985倍となった。

（以上、乙8、10、乙11の1、2、乙13の1～7、乙14～17）

サ 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として、本件選挙が施行された。本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍であった。（乙1の1）

本件選挙の投票率の全国平均は約48.80パーセントであり、平成28年選挙に比べ約5.90パーセント低下したところ、合区対象県であり与党候補及び野党統一候補がいずれも高知県出身であった徳島県では約38.59パーセントで全国最下位となり、平成28年選挙に比べ約8.39パーセントの低下であった。他方、高知県は平成28年選挙に比べ約0.82パーセント上昇したものの投票率は全国平均に及ばず、同様に合区対象県である鳥取県及び島根県の投票率は、いずれも全国平均よりは高いものの、平成28年選挙に比べそれぞれ約6.30パーセント及び約8.16パーセント低下し、両県の過去最低の投票率となった。また、無効投票率の全国平均は約2.53パーセントであり平成28年選挙と大きな変化はなかったところ、徳島県では約6.04パーセントで全国最高であり、平成28年選挙の約2.96パーセントに比べ2倍以上増加した。鳥取県、島根県及び高知県は、それぞれ約3.49パーセント、約3.75パーセント及び約3.30パーセントであり、いずれも全国平均を上回った。（乙1の2、3、乙5の5、乙19の1、

8)

上記4県の県知事らは、本件選挙後である令和元年7月23日、上記のような各県における投票率の低下を指摘し、「合区制度に起因して、選挙、政治が住民から縁遠くなったことによる民主主義の崩壊の証左である。」等として、参議院議員選挙における合区の解消を求める緊急共同声明を発表した。また、全国知事会は、従前から、平成30年改正法につき、あくまでも通常選挙実施時期が近づく中での緊急避難措置として理解できる旨の意見を表明していたが、本件選挙後である令和元年7月24日、上記のような投票率の低下を指摘し、「合区を起因とした弊害はさらに深刻度を増している。」等として改めて合区の確実な解消を強く求める旨の決議を行った（ただし、いずれの決議等についても、賛同しない府県が二つあった旨付記されている。）。(乙21の4ないし7、乙28の2)

3 争点及びこれについての当事者の主張

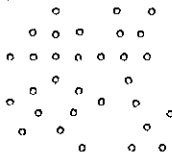
本件選挙当時の本件定数配分規定の合憲性

(原告の主張)

- (1) 憲法56条2項, 1条, 前文第1段は、文理上、両議院の議事を決する出席議員の過半数が必ず国民の過半数から選出されるようにすること、すなわち、国民の多数が国会議員の多数を選ぶ選挙制度を要求している。

本件選挙当時、選挙区間の最大較差は3.00倍であり、人口比例選挙となっていないから、憲法56条2項, 1条, 前文第1段に反し無効である。

- (2) 平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、いずれも、「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もよいと解すべき理由は見いだし難い。」と判示している。すなわち、参議院議員選挙の投票価値の平等の要請が衆議院議員選挙のそれに比べ後退してよいと解すべき理由はおよそ見いだし難いということであり、仮に被告が合理



的理由の存在を主張するのであれば、その立証責任は被告にある。

なお、平成29年大法廷判決は、「参議院議員の選挙における投票価値の平等は（中略）議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法上の趣旨との調和の下に実現されるべきことに変わりはない」旨判示するが、同判決は平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決を判例変更するものではないから、上記判示の趣旨も、上記平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の判示の趣旨に沿うように解釈されるべきであり、被告が「参議院議員の選挙であること自体以外の合理的な理由の存在を立証できない限り、参議院選挙区の投票価値の平等の要請は衆議院のそれに劣後しない。

特に、参議院の多数意見と衆議院の多数意見が異なった過去15回の事例の全てにおいて参議院の多数意見の内容どおり法案の成立・不成立が決まったことに鑑みても、参議院は、衆議院と全く同じレベルで国権の最高機関として民意を国政に反映させる責務を負うことを示しており、参議院選挙の投票価値の平等の要請は、衆議院選挙のそれに劣後してはならないことが憲法上要求されているといえる。

そして、本件選挙の選挙区間の最大較差が3.00倍であるのに対し平成29年衆議院議員総選挙（小選挙区）の選挙区間の最大較差は1.979倍であり、前者は後者に劣後しているから、本件選挙は違憲無効である。

これに対し、被告は、都道府県民の一体感が醸成されていることをいうが、そのことと投票価値の平等の要請が後退してよいこととの間に論理的な関係はなく、過疎地域に住む少数者の意見を国政に反映させる必要性和、その手段として投票価値を優遇すべきことは別問題であって、種々の少数者の中で過疎地域の住民のみ投票価値が優遇されるべき理由はない。さらに、そもそも、選挙区を都道府県単位とすることによって過疎地域に住む住民の意見を反映することはできない。

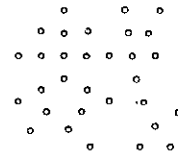
(3) なお、平成29年大法院判決は、平成27年改正法附則7条が、平成31年に行われる通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の格差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとするとしたことを合憲判断に当たり重視しているところ、これは、本来、過去の最高裁判決が示す判断枠組み（①当該定数配分規定の下での選挙区間における投票価値の不均衡が、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か、②上記の状態に至っている場合に、当該選挙までの期間内にその是正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるとして当該定数配分規定が憲法に違反するに至っているか否か）のうち、②の段階で考慮すべき要素である。

それを措くとしても、平成30年改正法は、平成27年改正法で創設された合区2個を維持したまま議員定数を増やしたにすぎず、上記附則にいう抜本的見直しはされていないから、本件選挙は違憲無効というほかない。

(被告の主張)

(1) 憲法は投票価値の平等を要求しているが、選挙制度の仕組みの決定については国会に広範な裁量が認められており、投票価値の平等は、国会が正当に考慮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。

憲法が二院制を採用した趣旨及び定数の偶数配分という参議院議員の選挙制度における技術的制約等に照らすと、国会の定めた定数配分規定が違憲と評価されるのは、参議院の独自性その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が生じており、かつ、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限られると解される。

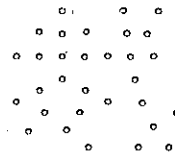


(2) 国会は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の趣旨に沿い、一部選挙区について二つの県を併せた合区を創設するなどした平成27年改正を行い、これにより、選挙区間の最大較差（人口）は2.97倍となり違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態は解消され、平成29年大法廷判決も、平成27年改正法の下で行われ選挙区間の最大較差が3.08倍であった平成28年選挙について、投票価値の不平等は上記著しい不平等状態に至ったということとはできない旨判示した。さらに、平成30年改正により、選挙区間の最大較差（人口）は2.985倍にまで縮小した。

平成27年改正法及び平成30年改正法は、いずれも参議院の選挙区選出議員について都道府県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権能を原則として維持しているところ、これは、両議院の選挙制度が同質的なものとなっている中、参議院の選挙区選出議員の選出基盤について衆議院議員のそれとは異なる要素を付加し、地方の民意を含む多角的な民意の反映を可能としたもので、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものといえる。

そもそも、人口の多い都市部に居住する多数者のみならず、過疎地域を含む地域に住む少数者の意見も十分国政に届くような定数配分規定を定めることも、国会において正当に考慮することのできる政策的目的ないし理由となるというべきである。この点、平成29年大法廷判決も、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を、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、直ちに国会の合理的な裁量を超えるとは解されない旨判示している。

さらに、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の附帯決議として、平成30年改正後も参議院選挙制度改革に向けた検討を継続する旨の決意を表明しており、このことは、再び過去にあったような大き



な較差を生じさせない配慮がされているものとして評価すべきである。

以上の諸点に、参議院議員については憲法上定数の偶数配分が求められるなどの技術的制約があること等を併せ考慮すると、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、投票価値の平等の重要性に照らし看過し得な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はいえない。

- (3) 仮に本件定数配分規定に基づく選挙区間における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至っていたとしても、平成29年大法廷判決は、平成28年選挙について、同選挙当時、平成27年改正後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判断しており、本件選挙における選挙区間の最大較差は、平成28年選挙時の最大較差を下回るものであったから、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至っているとはおよそ考え難い状況であった。

したがって、国会が、本件選挙までの間に、本件定数配分規定に基づく選挙区間における投票価値の不均衡が上記の状態に至っていたことを認識し得たということはできず、本件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立法裁量権の限界を超えるものとはいえない。

第3 当裁判所の判断

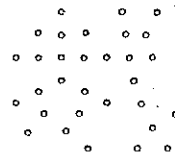
1 定数配分規定の合憲性判断の基準について

- (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。しかしながら、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ある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(2)ア記載の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（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。

- (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いると解すべきである。

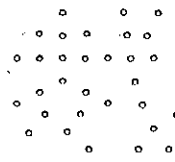
- (3) 原告は，定数配分規定に係る憲法の趣旨について，憲法56条2項等は厳格な人口比例選挙を保障していると主張する。

しかし，上記(1)(2)のとおり，憲法は，投票価値の平等を要求していると解されるものの，それが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ことを定めているものと解される。

したがって，原告の上記主張を採用することはできない。

2 本件定数配分規定の合憲性について

- (1) 前記1の投票価値の平等に係る憲法解釈及び憲法が国会の構成について二院制を採用した趣旨に鑑みれば，二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ，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。そして，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

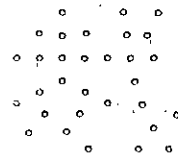


築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、都道府県を各選挙区の単位として固定することが投票価値の大きな不平等状態を長期にわたって継続させてきた要因であるとみたものではあるが、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではないと解される。

もとより、参議院議員の選挙について、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、参議院についても更に適切に民意が反映されるよう投票価値の平等の要請について十分に配慮することが求められるものの、上記のような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院議員の選挙における投票価値の平等は、憲法上3年ごとに議員の半数を改選することとされていることなど、議員定数の配分に当たり考慮を要する固有の要素があることを踏まえつつ、二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に実現されるべきであることに変わりはないというべきである。(平成29年大法廷判決)

(2) 平成30年改正を巡る事実経過について(前記第2の2(2)ク、コ、サ)

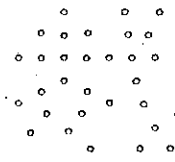
ア 参議院は、平成27年改正法による改正後の定数配分規定の下で初めて施行された平成28年選挙の後、平成29年2月、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、参議院改革協議会を設置し、同年4月、同協議会の下に各党派代表による専門委員会を設置して、同年5月から平成30年4月にかけて17回にわたり参議院の選挙制度に関する協議を行った。その中では、参議院の在り方等中長期的な観点からの議論も行われたほか、合区についての評価では、下記イのような事実を踏まえ、人口の少ない特定の県のみが参議院議員を選出できなくなる不合理や弊害が生じているとしてこれを積極的に支持する意見は少ないという結果となり、合区解消の方法についての議論では、現行の制度に



とられず、選挙区の単位をブロック制とする意見も出された一方、総じて都道府県単位を重視すべきとの意見が多いという結果となった。このように、専門委員会では現行制度にとられず幅広い議論が行われたものの、各会派の意見が一致しなかったことから、結局、7会派の提出した5法律案が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付託されて質疑が行われた。この質疑の中でも、各会派の合区への評価は消極的なものが多く、自民・無ク案の発議者からは、地方六団体から合区解消を求める決議がされていること、35の県議会において都道府県を単位とする選挙区で選挙された議員の国政参加を求める意見書等が採択されていること等の説明がされた。

イ 平成28年選挙においては、投票率の全国平均は上昇したにもかかわらず、合区対象となった4県のうち3県で投票率が低下し、そのうち2県は全国最下位及びその次の低投票率となり、無効投票率も合区対象となった4県のうち3県において全国平均を上回るなどの事象が生じ、特に自県出身の候補者がいなかった高知県において投票率低下、無効投票率増加が顕著にみられた。これを受け、同選挙後、全国知事会をはじめとする地方六団体や多数の地方公共団体が、上記のような弊害を指摘し合区の早期解消を求める意見を表明した。

また、本件選挙においても、平成28年選挙と異なり自県出身の有力候補者のあった高知県では投票率が上昇した一方、そのような候補者のいなかった徳島県では投票率が大幅に低下して全国最下位となり、同県では無効投票率も平成28年選挙に比べて2倍以上増加し全国最高となったほか、他の合区対象県でも無効投票率が全国平均を上回り、うち2県では投票率が全国平均以上に低下して過去最低を記録した。このような事態を受け、本件選挙後、上記4県の県知事は上記弊害を指摘して合区の解消を求める緊急共同声明を発表し、全国知事会も、上記投票率の低



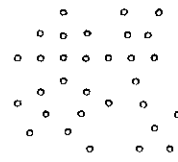
下を指摘し合区の確実な解消を強く求める旨の決議を行った。

ウ このような現状を踏まえ、平成30年改正は、合区二つを維持したまま、参議院選挙区選出議員の定数を2人増加して148人とした上で、埼玉県選挙区の定数を2人増加し8人とした。その結果、選挙区間の最大較差（人口）は2.985倍となり、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.00倍となった。

(3) 平成30年改正に対する評価について

当裁判所は、本件選挙当時、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、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解するのが相当であると判断する。その理由は、以下のとおりである。

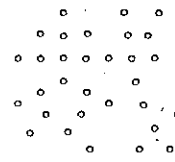
ア 平成27年改正法は、人口の少ない選挙区について、参議院の創設以来初めての合区を行うことにより、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直すことをも内容とするものであり、これによって平成25年選挙当時まで数十年間にもわたり5倍前後で推移してきた選挙区間の最大較差を2.97倍（平成28年選挙当時は3.08倍）にまで縮小させた。この改正は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた上記の仕組みを見直すべく、人口の少ない一部の選挙区を合区するというそれまでになかった手法を導入して行われたものであり、これによって選挙区間の最大較差は上記の程度にまで縮小したから、同改正は、前記の参議院議員選挙の特性を踏まえ、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って較差の是正を図ったとみることができるものであり、平成28年選挙が施行された当時において、平成27年改正法による改正後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、上記定数配分規定をもって憲法に違反するに至っていたということはできないものであった（平成29年大法廷判決）。そして、平成30年改正は、選挙区選出議員の定数につき、合区二つを維持したまま定数を2人増加することで、選挙区間の最大較差を平成28年通常選挙当時の3.08倍から本件選挙当時の3.00倍に更に縮小させたものである。

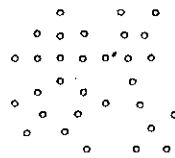
イ もっとも、平成27年改正法の附則7条は、次の通常選挙、すなわち本件選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨定めていたところ、平成30年改正は、選挙区選出議員の定数につき、平成27年改正法により行われた合区二つを維持した一方、合区の対象となる都道府県を拡大することはせず、定数を2人増加することで、選挙区間の最大較差を平成28年通常選挙当時の3.08倍から本件選挙当時の3.00倍にわずかに修正したにとどまっているから、平成30年改正が、参議院選挙制度の抜本の見直しを達成したと評価することは困難というほかない。

しかし、都道府県は、その区域ごとに行政府・議会・警察・教育委員会が設置され、日本国憲法施行後70年以上の長きにわたり、農林水産・医療・保健・商工業といった種々の組織・団体が都道府県単位で政治的な合意形成を図ってきたものであり（乙20）、国との関係においても、国と市町村の間にある中間団体として、国が企画した施策を地域において実施するに当たって、媒介・調整機能を果たしてきたほか、例えば、近年増加しつつある地震・台風等の災害に対しては、市町村等の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災計画を作成し、これを実施するとともに、その区域内の市町村等が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を負うことが法律上定められている（災害対策基本法4条1項）。以上の事実を照らせば、都道府



県は、歴史的にも、政治的にも、社会的にも意義と実体を有し、国民にとって重要な役割を果たしてきた行政単位であるといえることができる。したがって、国会が、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、歴史的、政治的、社会的に一つのまとまりを有する単位である都道府県という行政単位を選挙区構成のための一つの要素として考慮し、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することは、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、国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。

また、平成27年改正法による改正後の定数配分規定の下で初めて施行された平成28年選挙及びその後に施行された本件選挙の結果、合区対象となった県において投票率が低下し、無効投票率が全国平均を上回るなど合区による弊害と評価すべき事象が生じたことは前記(2)イのとおりである。これは、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の選挙制度の構築を委ねられた国会としては、決して座視することのできない事態であったといえる。平成27年改正法は、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを見直し、人口の少ない一部の選挙区を合区するというそれまでになかった手法を導入して行われたものであった一方、上記のとおり、都道府県は、一つの行政単位として、歴史的、政治的、社会的に意義と実体を有し、長年にわたり、都道府県単位で政治的な合意形成を図ってきたという歴史的経過があったことから、人口の少ない一部の選挙区を合区するというそれまでになかった手法を導入した参議院の選挙制度の仕組みが、合区による弊害を除去しつつ定着するか否かを見極めるには一定の期間が必要であったといえる。したがって、平成28年選挙及び本件選挙という2回の通常選挙を経て、上記のような弊害が顕在化してきた以上、人口の少ない一部の選挙区を合区するという手法が、当該合区対象県の選挙人をはじめとしていまだ制度と



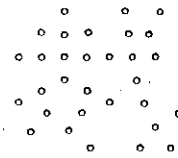
して定着するには至っておらず、平成28年選挙後に直ちに合区対象県を拡大する方法で選挙区間の最大較差の更なる縮小を図ることは現実的な選択肢とはいえないものと判断し、同選挙において指摘された合区の問題点や反対意見に配慮し、丁寧な議論を尽くしながら参議院の選挙制度の抜本の見直しを図ることが相当であると判断したことは、立法府である国会の合理的な裁量の範囲を超えるものではないと解される。

ウ 平成30年改正法案の審議に当たっては、参議院の特別委員会において、参議院は、平成30年改正法施行に当たり、「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」の実現に努めるべきであるとする内容の附帯決議がされた。このことを併せ鑑みると、平成30年改正は、いまだ選挙制度の抜本の見直しを達成したものと評価できないものの、立法府としての国会は、平成27年改正法附則の課題が解決していないものと認識して参議院議員選挙制度の抜本の見直しについて成案を得るべく更なる検討を続ける意思を表示しているものと理解できる。

エ 上記アないしウの事情を総合すると、本件選挙当時、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。

(4) 原告の主張について

ア 原告は、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決の判示、あるいは、法案審議において衆議院の多数意見と参議院の多数意見が異なった過去15回の事例の全てにおいて参議院の多数意見の内容どおり法案の成立・不成立が決まったことに照らしても、被告が参議院議員の選挙であること自体以外の合理的な理由を立証できない限り参議院選挙区の選挙における投票価値の平等の要請は衆議院のそれに劣後してはならな



いと主張する。

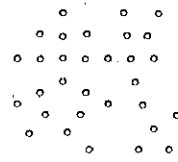
しかし、平成24年大法廷判決及び平成26年大法廷判決は、いずれも、前記1記載の判断枠組みを前提としているものであり、数十年もの長さにもわたり5倍前後の大きな投票価値の較差が継続していた状況下において、参議院固有の事情や都道府県の意義・実体がこれを正当化する理由として十分とはいえないとしたものであるから、平成27年改正により選挙区間の最大較差が約3倍となり更に改善が図られている本件選挙時とは前提状況が異なるといえる。

また、法律案の成否において原告主張の事実があったこと自体は認められるものの、法律案が成立又は不成立に至るまでには、採決の場のみならずそれ以前に種々の調整が行われることは周知の事実であって、原告主張の事実は結果を一面的に切り取ったものにすぎない上、参議院の異なる議決の後、衆議院が特別多数（出席議員の3分の2以上。憲法59条2項）で再議決を行って法律案が成立した事例は枚挙に暇がない。

したがって、原告の上記主張は前提を欠くものといわざるを得ず、これを採用することはできない。

イ 原告は、都道府県民の一体感と投票価値の平等の要請が後退してよいこととの間に論理的な関係はないと主張する。

しかし、前記(3)イのとおり、都道府県は、歴史的にも、政治的にも、社会的にも意義と実体を有し、国民にとって重要な役割を果たしてきた行政単位であるということができるのであって、単に都道府県民という心理的一体感の素因として存在するにすぎないものではない。したがって、国会が、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、歴史的、政治的、社会的に一つのまとまりを有する単位である都道府県という行政単位を選挙区構成のための一つの要素として考慮し、このような要素を踏まえた選挙制度を構築した結果、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、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、国会の合理的な裁量を超えるものとは解されず、憲法に違反するとはいえない。そして、前記1及び2(1)ないし(3)に説示した内容に照らせば、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は、いまだ参議院議員の選出における各選挙人の投票価値の平等の要請に関する憲法の趣旨との調和が図られる範囲を超えていないというべきであるから、国会の合理的な裁量を超えるものとは解されず、憲法に違反すると解することはできない。

したがって、原告の上記主張を採用することはできない。

(5) 以上のとおりであるから、本件選挙の無効をいう原告の請求は、その余の点を判断するまでもなく理由がないことに帰する。

3 結論

よって、原告の請求に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。

仙台高等裁判所秋田支部

裁判長裁判官

潮見直之 

裁判官

藤原典子 

裁判官

馬場嘉郎 