

平成28年11月2日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 山田 幸一

平成28年(行ケ)第2号 選挙無効請求事件

口頭弁論終結日 平成28年9月26日

判 決

札幌市

原 告

訴訟代理人弁護士	升	永	英	俊
同	久	保	利	明
同	伊	藤		真
同	奥	山	倫	行
同	林		朋	寛
同	森	谷	拓	朗

札幌市中央区北3条西6丁目

被 告

北海道選挙管理委員会				
代表者委員長	高	橋	一	史
指定代理人	山	口		浩
同	久	保	貴	紀
同	五	十	嵐	健
同	影	近	洋	太
同	奥	山	芳	博
同	森		弘	樹
同	厂	原		收
同	端	場		誠
同	内	山		悟

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

平成28年7月10日に行われた参議院（選挙区選出）議員選挙の北海道選挙区における選挙を無効とする。

第2 事案の概要

本件は、平成28年7月10日に施行された参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）について、北海道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」という。）は憲法に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北海道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。

1 前提事実（争いのない事実、公知の事実又は証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実。なお、以下の(1)から(4)までは、下記平成26年大法廷判決の説示と同一である。）

(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、各選挙区の議員定数については、定数を偶数としてその最小限を2人とする方針の下に、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（以下「昭和57年改正」という。）により、参議院議員の選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され、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、比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに、参議院議員の総定数が10人削減されて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（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年に施行さ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、いわゆる逆転現象（人口又は選挙人数において少ない選挙区が多い選挙区よりも多くの議員定数を配分されている状態）は消滅した。その後、平成12年改正における3選挙区の定数を6減する措置により、平成6年改正後に再び生じたいわゆる逆転現象は消滅し、また、この措置及び平成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13年から同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。

しかるところ、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、選挙区間の最大較差が6.59倍に達した平成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施行された2回の通常選挙については、上掲最高裁昭和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。）において昭和52年に施行された通常選挙（以下「昭和52年選挙」という。）について判示したところと同様に、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（以下「平成19年選挙」という。）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（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)。ただし、上掲最高裁平成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、上掲最高裁平成21年9月30日大法廷判決（以下「平成21年大法廷判決」という。）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、選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり、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た。

- (3) 上掲最高裁平成16年1月14日大法廷判決を受けて同年12月1日に参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に設けられた選挙制度に係る専門委員会が、各種の是正案を検討した上で同17年10月に同協議会に提出した報告書では、現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図ったとしても、較差を4倍以内に抑えることは相当の困難がある旨の意見が示された。また、平成18年改正により同報告書の提案に係る前記4増4減の措置が採られた後、平成20年6月に改めて参議院改革協議会の下に設置された専門委員会においては、同22年5月までの協議を経て、同25年に施行される通常選挙に向けて選挙制度の見直しの検討を開始することとされ、同23年中の公職選挙法の改正法案の提出を目途とする旨の工程表が示されたものの、具体的な較差の是正が見送られた結果、同22年7月11日、選挙区間の最大較差が5.00倍に拡大した状況において、平成18年改正後の定数配分規定の下で、2回目の通常選挙が施行された（以下「平成22年選挙」という。）。

平成22年選挙後、平成21年大法廷判決の指摘を踏まえた選挙制度の仕組みの見直しを含む制度改革に向けた検討のため、参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し、その会議において参議院議長から上記改革の検討

の基礎となる案が提案され、平成23年以降、各政党からも様々な改正案が発表されるなどしたが、上記改革の方向性に係る各会派の意見は区々に分かれて集約されない状況が続き、同年12月以降の同検討会及びその下に設置された選挙制度協議会における検討を経て、同24年8月に当面の較差の拡大を抑える措置として公職選挙法の一部を改正する法律案が国会に提出された。その内容は、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減するものであり、その附則には、同28年に施行さ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、結論を得るものとする旨の規定が置かれていた（上記4増4減の改正が行われたとしても、同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、4.75倍であった。）。

このような状況の下で、平成22年選挙につき、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頁は、結論において同選挙当時における平成18年改正後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、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ことなどに照らし、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。

- (4) 上掲最高裁平成24年10月17日大法廷判決（以下「平成24年大法廷判決」という。）の言渡し後、同年11月16日に上記の公職選挙法の一部

を改正する法律案が平成24年法律第94号（以下「平成24年改正法」という。）として成立し、同月26日に施行された。

また、同月以降、選挙制度協議会において平成24年大法廷判決を受けて選挙制度の改革に関する検討が行われ、平成25年6月、選挙制度の改革に関する検討会において、選挙制度協議会の当時の座長から参議院議長及び参議院各会派に対し、平成24年改正法の上記附則の定めに従い、平成28年7月に施行される通常選挙から新選挙制度を適用すべく、平成26年度中に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする改革の成案を得た上で、平成27年中の公職選挙法改正の成立を目指して検討を進める旨の工程表が示された。

平成25年7月21日、平成24年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。）が施行された。平成25年選挙当時の選挙区間の最大較差は、4.77倍であった。

- (5) 平成25年選挙につき、最高裁平成26年（行ツ）第155号、同156号同26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25年選挙当時、平成24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、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったものではあるが、平成25年選挙までの間に更に定数配分規定に改正がな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、平成24年改正後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ができない旨判示するとともに、従来の改正のように単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、国会において、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の見直しを内容とする立法措置によって違憲の問題が生ずる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25年9月12日に開催された参議院各会派代表者懇談会において、参議院議長は、平成24年改正法附則の検討条項等を踏まえ、定数較差問題について抜本的見直しに取り組むことが必要である旨述べ、改めて選挙制度の改革に関する検討会を設置することを提案し、了承された。また、平成25年9月12日に開催された検討会においては、実務的な協議を行うため、検討会の下に選挙制度協議会を設置することが決定された(乙7, 8)。

上記協議会は、同月27日から平成26年11月21日までの合計29回にわたって、諸外国の選挙制度を検討したり、合計13名の参考人から意見を聴取したりするとともに、座長及び各会派から提示された改革案等の内容を踏まえ、選挙制度の枠組み、平成24年大法廷判決を踏まえた較差の許容範囲の解釈並びに「2県合区制」「ブロック選挙区制(府県に代えてより広い広域の選挙区を単位に新たに創設するもの)」等の種々の選挙区設定方法について協議を重ねた。上記協議会は、平成26年11月以降、意見集約に向けて議論を行っていたが、各会派の意見が一致しないことから、それまでの議論を踏まえて上記検討会へ提出する報告書のとりまとめに入り、同年12月26日、各会派から示された改革案を併記する形で作成した選挙制度協議会報告書を参議院議長に報告することを決定した(乙7, 9, 10)。

上記検討会は、選挙制度協議会報告書の提出を受け、平成27年2月25日から同年5月29日まで、選挙制度の改革について協議を重ねたが、各会派が一致する結論を得られなかったことから、検討会における協議に一区切りをつけ、今後、委員会及び本会議で結論を出していくこととされた(乙7, 8)。

その後、選挙制度の改革については、各会派内及び各会派間における検討が進められ、次第に、参議院選挙区選出議員の選挙区に合区を導入する、①4県2合区を含む10増10減の改正案と②20県10合区による12増12減の改正案に集約されていった。

(7) 平成27年7月28日、上記①の改正案を含めて法案化した公職選挙法の一部を改正する法律案が平成27年法律第60号（以下「平成27年改正法」という。）として成立し、同年11月5日施行された（以下、同改正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。）。

本件定数配分規定は、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人の選挙区としたうえで、3県（宮城県、新潟県、長野県）の定数を2人ずつ減員し、1都1道3県（愛知県、兵庫県、福岡県）の定数を2人ずつ増員するというものであった（乙3、7）。また、平成27年改正法附則7条には「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、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る。

平成27年改正法により、平成22年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倍になった。

平成28年7月10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3.08倍であった。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

本件定数配分規定が憲法に違反するか

【原告の主張】

(1) 主権者の多数が、国会議員の多数を選出し、主権者の多数が、国会議員の多数を通じて、両議院の議事を多数決で決めるのを保障する選挙制度が人口比例選挙であり、憲法56条2項、同法1条、同法前文第1文前段は、人口比例選挙を保障している。

本件定数配分規定は、人口比例選挙に反することは明らかであるから、憲法に違反し無効である。

なお、累次の最高裁判決が採用する「合理的期間」の判例法理は、憲法98条1項により、その効力を有しない。

- (2) 仮に、最高裁の上記判例法理が効力を有するとしても、国会が当時の定数配分規定が違憲状態であることを知ったと認められる平成24年大法廷判決のなされた平成24年10月17日から3年9か月24日後に実施された本件選挙の時点においては、国会において、憲法上要求される合理的期間内に違憲状態を是正しなかったことは明らかであるから、本件定数配分規定は、憲法に反し無効である。

【被告の主張】

- (1) 原告の主張は争う。
- (2) 国会の定めた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じ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な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すべきである。

ア 合区により都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改めた平成27年改正の結果、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍と3倍をわずかに超えるにとどまり、その余の較差はいずれも3倍未満になるなど、投票価値の較差は大幅に縮小された。また、平成27年改正法が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機能を原則として維持したことは、地方の民意を含む多角的な民意の反映を可能とするものであり、憲法が二院制を採用した趣旨に沿うものである。さらに、参議院議員については、憲法上、3年ごとに議員の半数を改選するものとされ、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

重要性に照らして看過しえない程度に達しているとはいえず、仮に同程度に達しているとしても、これを正当化すべき理由があるから、違憲の問題が生じる程度の不平等状態に至っているとはいえない。

イ 平成27年改正法は、最高裁判所大法廷判決の趣旨を踏まえて、都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを改め、投票価値の較差を大幅に縮小させたものである。本件選挙は、本件定数配分規定に基づく初めての選挙であり、当然のことながら、本件選挙までの間に、裁判所において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じる程度の著しい不平等状態に至っている旨の判断が示されたことはなく、また、本件定数配分規定における本件選挙当時の3.08倍という選挙区間における最大較差は、これ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るものであったことからすれば、国会において、本件選挙までの間に上記状態に至っていたことを認識しえたとは到底いえない。

したがって、仮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について違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っていると評価されたとしても、国会における是正の実現に向けた取り組みが司法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ないから、本件選挙までの期間内に本件定数配分規定の改正がな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。

第3 当裁判所の判断

- 1 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、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（憲法14条1項等）。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（憲法47条），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。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（平成26年大法廷判決参照）。

これに対し，原告は，憲法56条2項，憲法1条及び憲法前文第1文から，人口比例選挙の保障が憲法上の規範として存在する旨の主張をするが，これらの条項等が，直ちに原告の主張する人口比例選挙の保障を規定しているものと

解することはできない。

2. そこで、本件定数配分規定の合憲性について検討する。

(1). 国会においては、平成24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、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投票価値の不平等状態を解消する必要がある旨を指摘したことを受けて、選挙制度の仕組みを見直し、投票価値の著しい不平等状態を是正するための取組がなされ、平成27年改正法が成立した。

平成27年改正法は、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人の選挙区としたうえで、3県（宮城県、新潟県、長野県）の定数を2人ずつ減員し、1都1道3県（愛知県、兵庫県、福岡県）の定数を2人ずつ増員することにより、投票価値の不平等を是正しようとしたものであり、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の基本的な仕組みは維持しつつも、上記合区をした点でその仕組みを一部ではあるが変更したものであるということが出来る。そして、都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であることからすると、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度が一定の合理性を有することは否定できない。したがって、都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の基本的な仕組みは維持しつつ、合区をすることにより投票価値の不平等を是正するという平成27年改正法の内容は、一定の合理性を有するというべきである。

(2) また、平成27年改正法が成立したことにより、平成22年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、本件選挙当時の選挙区間の最大較差は3.08倍になっているのであるから、上記改正前の定数配分規定で実施された平成25年選挙当時の選挙区間の最大較差の4.77倍に比べ、その較差は大幅に縮小されたものということが出来る。そして、上記の最大較差3.08倍は、平成26年大法廷判決が違憲の問題が生じる

程度の著しい不平等状態にあったとの判断の前提としている5倍程度の水準の較差を大幅に下回るうえに、参議院議員選挙法制定当時の選挙区間の最大較差である2.62倍と比べ、著しく較差が拡大しているとまでいうことはできない。

もっとも、投票価値の平等は憲法上の要請であることから、平成27年改正後も、投票価値の平等という観点からはなお不平等が存する状態であって、更なる選挙区間における投票価値の較差の縮小が図られるべき状況にあるところ、平成27年改正法附則には、「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、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おり、国会は、投票価値の不均衡の是正について、抜本的な見直しを行う姿勢を示しているものといえる。

- (3) これらの事情を考慮すると、本件選挙までに、投票価値の不均衡についての是正措置が、本件定数配分規定の限度にとどまったことが、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。

したがって、本件選挙当時において、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとは認められない。

第4 結論

よって、原告の本件請求は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

札幌高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 佐 藤 道 明

裁判官 細 島 秀 勝

裁判官 飯 淵 健 司