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

上告代理人升永英俊ほかの各上告理由について

1　本件は，平成28年７月10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，別紙２記載の各選挙区（滋賀県選挙区ほか23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，これに基づき施行された本件選挙の上記各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。

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，当裁判所大法廷は，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3⑴の基本的な判断枠組みを示した後，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，当裁判所大法廷は，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）。もっとも，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，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。

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（以下，同法による改正後，平成27年法律第60号による改正前の定数配分規定を「本件旧定数配分規定」という。）。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。

平成25年７月21日，本件旧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。

⑸　平成25年９月，参議院において同28年に施行される通常選挙に向けた参議院選挙制度改革について協議を行うため，選挙制度の改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置された。同協議会においては，平成26年４月に選挙制度の仕組みの見直しを内容とする具体的な改正案として座長案が示され，その後に同案の見直し案も示された。これらの案は，基本的には，議員１人当たりの人口の少ない一定数の選挙区を隣接区と合区してその定数を削減し，人口の多い一定数の選挙区の定数を増やして選挙区間の最大較差を大幅に縮小するというものであるところ，同協議会において，同年５月以降，上記の案や参議院の各会派の提案等をめぐり検討と協議が行われた（上記各会派の提案の中には，上記の案を基礎として合区の範囲等に修正を加える提案のほか，都道府県に代えてより広域の選挙区の単位を新たに創設する提案等が含まれていた。）。そして，同協議会におい