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。このような選挙制度の変遷とともに，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ということができる。加えて，衆議院については，この間の改正を通じて，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。これらの事情に照らすと，参議院についても，二院制に係る上記の憲法の趣旨との調和の下に，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ころである。

参議院においては，この間の人口移動により，都道府県間の人口較差が著しく拡大したため，半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に，都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという現行の選挙制度の仕組みの下で，昭和22年の制度発足時には2.62倍であった最大較差が，昭和58年大法廷判決の判断の対象とされた昭和52年選挙の時点では5.26倍に拡大し，平成８年大法廷判決にお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と判断された平成４年選挙の時点では6.59倍にまで達する状況となり，その後若干の定数の調整によって是正が図られたが，基本的な選挙制度の仕組みについて見直しがされることはなく，５倍前後の較差が維持されたまま推移してきた。

⑵　さきに述べたような憲法の趣旨，参議院の役割等に照らすと，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ことは明らかであり，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い。昭和58年大法廷判決は，参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき，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，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に照らし，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加味しようとしたものと解することができると指摘している。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という点は今日においても変わりはなく，この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得るが，これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく，むしろ，都道府県を選挙区の単位として固定する結果，その間の人口較差に起因して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，上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。また，同判決は，参議院についての憲法の定めからすれば，議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしていたが，この点も，ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で，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いる。さらに，同判決は，参議院議員の選挙制度の仕組みの下では，選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが，それも，短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても，数十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいい難い。平成16年，同18年及び同21年の各大法廷判決において，前記３のとおり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きたのも，較差が５倍前後で推移する中で，前記⑴においてみたような長年にわたる制度と社会の状況の変化を反映したものにほかならない。

⑶　現行の選挙制度は，限られた総定数の枠内で，半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に，都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが，人口の都市部への集中による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，このような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実現を図るという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ものというべきである。このことは，前記２⑷の平成17年10月の専門委員会の報告書において指摘されていたところであり，前回の平成19年選挙についても，投票価値の大きな不平等がある状態であって，選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であることは，平成21年大法廷判決において特に指摘されていたところである。それにもかかわらず，平成18年改正後は上記状態の解消に向けた法改正は行われることなく，本件選挙に至ったものである。これらの事情を総合考慮すると，本件選挙が平成18年改正による４増４減の措置後に実施された２回目の通常選挙であることを勘案しても，本件選挙当時，前記の較差が示す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もはや看過し得ない程度に達しており，これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上，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はない。

もっとも，当裁判所が平成21年大法廷判決においてこうした参議院議員の選挙制度の構造的問題及びその仕組み自体の見直しの必要性を指摘したのは本件選挙の約９か月前のことであり，その判示の中でも言及されているように，選挙制度の仕組み自体の見直しについては，参議院の在り方をも踏まえた高度に政治的な判断が求められるなど，事柄の性質上課題も多いためその検討に相応の時間を要することは認めざるを得ないこと，参議院において，同判決の趣旨を踏まえ，参議院改革協議会の下に設置された専門委員会における協議がされるなど，選挙制度の仕組み自体の見直しを含む制度改革に向けての検討が行われていたこと（なお，本件選挙後に国会に提出された前記２⑹の公職選挙法の一部を改正する法律案は，単に４選挙区で定数を４増４減するものにとどまるが，その附則には選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行う旨の規定が置かれている。）などを考慮すると，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。

５　参議院議員の選挙制度については，限られた総定数の枠内で，半数改選という憲法上の要請を踏まえて各選挙区の定数が偶数で設定されるという制約の下で，長期にわたり投票価値の大きな較差が続いてきた。しかしながら，国民の意思を適正に反映す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や，さきに述べた国政の運営における参議院の役割に照らせば，より適切な民意の反映が可能となるよう，単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず，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前記の不平等状態を解消する必要がある。

６　なお，論旨は，憲法は主権者たる国民による統治機構の民主的統制の基盤として人口に比例した議員の定数の配分を要請しているとした上，本件定数配分規定は，平等権の問題にとどまらず，民主主義の根幹である正当な選挙を前提とする統治機構の在り方の観点からも憲法に違反するという。しかしながら，憲法の解釈として両議院とも国会議員の選挙制度の仕組みの決定において国会に裁量権があると解されることは，最高裁昭和49年（行ツ）第75号同51年４月14日大法廷判決・民集30巻３号223頁以降の累次の大法廷判決の趣旨とするところであって，前示のとおり本件選挙当時の選挙区間における投票価値の不均衡を本件選挙までに是正する措置を講じなかったことが上記の選挙制度に係る憲法秩序の下における国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないと解される以上，本件定数配分規定は所論の観点からみても憲法に違反するに至っていたということはできない。論旨は，両議院の法律案等の議決における議員の表決権の価値が完全に均等であり，憲法改正の国民投票等（憲法96条，79条２項）における投票権の価値も同様であることなども指摘するが，当該指摘に係る各局面と，全国民の代表として国政に係る多様な事項の決定に継続的に関わる国会議員の構成に多角的に民意が反映されるように選挙制度の仕組みを定める局面とは，事柄の性質が異なり，これらを同列に論ずることはできないというべきであり，当該指摘も上記判断を左右するものではない。

７　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，是認することができる。論旨は採用することができない。

よって，裁判官須藤正彦，同大橋正春の各反対意見があるほか，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。なお，裁判官櫻井龍子，同金築誠志，同千葉勝美の各補足意見，裁判官田原睦夫，同竹内行夫の各意見がある。