国民の投票権に係る投票価値の平等を，いかなる政策的要素の下にいかなる程度まで修正することが許されるかについて厳密な較量がなされるべきものである。そして，国会は，参議院の組織，選挙制度について立法をした後においては，その後の我が国の経済構造を含む社会情勢の変化，人口動態等，その政策選択の基礎を成した社会的な事実関係の変動を常に注視し，既存の参議院の組織や選挙制度がその変動に十分に対応し得ているか否かを機会あるごとに検証し，その変動の程度が，立法当初あるいはその後の改正法制定時に想定されていた限度を超えていると認められるに至った時は，その新しい事態に対応すべく，参議院の組織や選挙制度の見直しを継続的に行っていくべき義務を憲法上負っているものと解される。そして，社会構造の変化や人口動態が，立法当初あるいはその後の改正法制定当時の想定と著しく異なるに至り，その結果，既存の組織と憲法の定める二院制の理念との間に大きな乖離が生じ，あるいは，既存の選挙制度が国民の国政への参政権の根幹を成す投票権の平等を著しく害するに至った場合には，国会は，かかる事態を解消するに足る合理的な施策を伴う立法を行うべき義務を負っているものというべきである。

そして，国会が，上記の目的に沿う法改正を行うに必要と認められる合理的な期間を経過した後においても，何らの措置を採ることなくその事態を放擲し，あるいは，国会が採った立法措置が上記の事態を解消するには程遠い当面の弥縫策としか評し得ないものである場合には，憲法によって認められた立法権の適正な行使を，国会が正当な理由なく怠るものといわざるを得ず，そのような状態にある組織や選挙制度は違憲状態に陥っていると評価せざるを得ないのであり，そのような違憲状態にある選挙制度の下で施行される参議院議員選挙は，違法との評価を受けることとなる。

3　従前の参議院議員の選挙制度とその議員の配分

⑴　参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）

憲法の制定を受けて制定された参議院議員選挙法（昭和22年２月に公布）は，参議院議員の定数250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人に区分し，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するものとする一方，地方選出議員は，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するものとし，憲法46条が参議院議員は３年ごとにその半数を改選すべきものとしていることに応じて，各選挙区の定数は偶数とし，昭和21年４月26日現在の人口に基づき，各選挙区の人口に比例する形で２人ないし８人の議員数を配分した。その結果，選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は，宮城県選挙区と鳥取県選挙区間の2.62倍であった（なお，較差が２倍を超える選挙区は合計12存した。）。

ところで，同法制定過程における帝国議会の審議記録を見ると，全国選出議員は，「専ら学識経験ともに優れた，全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼と致しますと共に，職能的知識経験を有するものが，選挙される可能性を生ぜしめることに依つて，職能代表制の有する長所を採り入れむとする狙ひを持つ」（昭和21年12月４日，第91回帝国議会貴族院における大村清一国務大臣の法案説明（同議事速記録５号61頁））ものと位置付けられていた。なお，この立法過程では，全議員を全国から選出するとの選挙制度の可否についても議論されている。

他方，地方選出議員の意義について，憲法制定過程における政府の説明は，「形式的ニ言フ地方代表，精神的ニ地方ヲ代表スルノデハアリマセヌ。・・・此ノ地方代表的ナ考ヘ方ト云フ考ハ，・・・国ヲ現スヤウナ人材ハ地方的ニ捜シタ方ガ，・・・其ノ地方的ノ判断ニ依ツテ捜シ方ガ，色々ナ制限モ離レテ却テ公正ナ結果ガ得ラレルノデハナカラウカ」，「固ヨリ地域代表ト云ウ言葉ヲ以テ致シテ居リマスル選挙ハ，実ハ地域代表デハナイノデアツテ，選挙ノ方便トシテ地域的ニ区切リヲ付ケテ国家全体ヲ現ス者ヲ選ビ出スト云フコトニ過ギナイノデアリマス」（昭和21年９月20日，第90回帝国議会貴族院「帝国憲法改正案特別委員会」における金森徳次郎国務大臣の発言（同議事速記録18号７頁，27頁））というのであり，また，上記参議院議員選挙法の審議における政府の答弁では，「参議院に於て審議をする際に於きまして，地方の実情に精通して居る議員が加はつて居ることも望ましいことだと考へるのであります」，「外国の第二院に付きましては，州を代表するとか，地域を代表すると云ふやうな考へ方があるかと思ふのでありまするが，我国の参議院に於きましては，地域代表と云ふ意味の思想は，是は採ることが出来ないものと思ふのであります，唯地域代表的性質と云ふやうなことを私も時々申上げて居りますが，是は地方の事情に詳しい人に出て貰ふと云ふ趣旨で申上げて居るのでありま（す）」（昭和21年12月５日，第91回帝国議会貴族院「参議院議員選挙法案特別委員会」における大村清一国務大臣の答弁（同議事速記録２号10頁，17頁））というのであって，参議院議員選挙法において設けられた地方選出議員は，決して都道府県の住民の利益を代表するものではなく，国会が広く地方の実情を把握し，また，有用な多種，多様な人材を参議院議員として確保するには，各地方の選挙区から選出する途を設けることが望ましい，と位置付けて設けられた制度であることが明らかである。

同法制定当時，上記のような趣旨で各地方区が設けられたことは，その当時の通信，交通事情を顧みれば容易に理解できる。公刊されている資料によれば，同法が施行された昭和22年当時の我が国の通信事情は，戦災や戦時中の整備不良等によって大きく乱れた後の復興過程であり，電話普及率も低く，郵便事情も交通網の整備の遅れもあって遅配続きの状況にあった。また，交通網はというと，航空路は米軍占領下で全く利用できず，現在，入手し得る昭和22年６月の国鉄列車ダイヤによれば，ようやく一部復活した急行列車を利用しても，東京―大阪間11時間50分，東京―博多間28時間50分，東京―鹿児島間35時間40分，東京―青森間21時間，青森―函館―札幌間14時間30分という状態であった。

国会が予算審議権や立法権を適正に行使するには，我が国各地の情況を十分踏まえる必要があるところ，上記のように通信，交通網が未整備であった同法制定時においては，各地方の実情を弁えた人材の選出という趣旨から地方区を設け，人口比例配分をしつつも，半数改選制を確保すべく各都道府県に偶数の議員を割り付けたものである。その結果，上記のとおり12選挙区で投票価値の較差が２倍を超え，最大較差は2.62倍となった。同法は，上記のとおり，憲法の制定を受けて，その施行前に第１回参議院議員選挙（昭和22年４月20日施行）を行うべく制定されたものであるが，間もなく施行される憲法の定める理念を具体化すべく制定されたものであって，その選挙制度及び選挙区に係る議員定数の配分は，憲法施行後においては，国会に認められた合理的な裁量権の行使の範囲内として承認されるべきものであることはいうまでもない。

⑵　公職選挙法の制定

昭和25年に制定された公職選挙法は，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。なお，同法の衆議院議員定数配分規定（別表第１）には，「本表は，この法律施行の日から５年ごとに，直近に行われた国勢調査の結果によって，更正するのを例とする」旨の規定が設けられたが，参議院議員定数配分規定（別表第２）には，同様の規定は設けられなかった。その理由は，今日では必ずしもつまびらかではないが，⑴に記載した立法経緯から明らかなとおり，地方選挙区選出の議員は，当該地方住民の代表ではなく，広く有為の人材を地方からも求め，また，中央に対応する意味での地方の実情に精通している人材を選出するための方法として設けられたものであるところから，各地方の住民の代表として選出する場合に求められるような厳密な人口比例配分原則によることは，必ずしも適さないと考えられたことによるものと忖度される。

この配分規定のうち選挙区選出議員の定数配分は，昭和46年に沖縄復帰に伴って沖縄県選挙区の議員定数２人が付加された外は，参議院議員選挙法制定以来，後述の平成６年の定数是正までの47年間改正されることはなかった。

⑶　昭和57年の拘束名簿式比例代表制の導入

昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正により，従来の全国選出議員制度に替えて，拘束名簿式比例代表制が導入された。

同制度は，全国選出議員については，個人本位の選出制度を廃止し，一定の要件を満たす政党等がその名称，候補とすべき者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記載した名簿を提出して，その名簿登載者を候補者とするものである。

同改正案は，参議院議員の提出によるものであり，その提案理由として，①　参議院全国区制について，参議院にふさわしい人をより得やすい制度とすることが必要であること，②　全国区制は，有権者にとっても候補者の選択が著しく困難であり，多くの候補者にとって膨大な経費を要すること，③　政党が議会制民主主義を支える不可欠の要素となっており，また，国民の政治的意思形成の媒介として重要な機能を果たしていること，が挙げられていた。