ところで，前記のとおり，参議院議員の地方選出議員は，各地方の代表ではなく，参議院議員選挙法制定当時の交通，通信網の未整備の状況を踏まえて，全国選出議員と共に各地方から地方の実情に詳しい全国民を代表する議員を選出すべきものとされたものであるから，全国選出議員制度が見直されるに際して，当然に地方選出議員制度についても，その選出制度が設けられた趣旨に立ち返って検討がなされてしかるべきであった。殊に，同制度が設けられた当時に比して，全国の交通網は，羽田と主要都市間の航空路が開設され，新幹線も既に全線開通していた山陽新幹線に加えて，同年には東北新幹線が盛岡まで開通するなど格段に整備され，また，電話のほぼ全世帯への普及，ファックスの利用など，通信網も著しく発展しており，地方選出議員制度が設けられた時点とは異なり，地方からの選出議員によらなくても中央に対応する意味での地方の情況を十分に把握できるようになっていたのである。また，その間，我が国の産業構造は第一次産業から第二次，第三次産業へと比重が大きく移動し，それに伴う人口の都市集中によって，上記改正前の昭和55年６月22日に施行された参議院議員通常選挙の際の地方区間の議員１人当たりの選挙人数の最大較差は，１対5.37にも達していたにもかかわらず，その是正措置については，何らの検討も加えられてはいない。

⑷　平成６年の改正

平成６年法律第47号による公職選挙法の改正は，平成４年７月26日施行の参議院議員通常選挙施行時の選挙区間の議員１人当たりの選挙人数の最大較差が，１対6.59にまで拡大していたのを緩和することを目的としてされたもので，参議院議員の総定数は従前のままとして，選挙区選出議員を４県で各２人増加し，他方，北海道で４人，２県で各２人減員するものであった（８増８減）。その結果，直近の国勢調査の結果に基づく人口基準の最大較差は，１対6.48から１対4.81に縮小はしたものの，依然として４倍を大きく超えていた。また，その改正過程においても上記の参議院議員選挙法制定時に選挙区選出議員制度が設けられた趣旨が没却され，選挙区選挙は都道府県代表的な性格のものであるとし，各都道府県に２人の定数を割り振ることを当然の前提として論議されていて（平成２年７月31日付け，選挙制度審議会の「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」参照），各都道府県に２人の定数を割り当てることにより，選挙区間において投票価値に著しい較差が生じることとなるが，その政策目的は何か，それは投票価値の平等に著しい不均衡をもたらしてでも実現するに値するものなのか，投票価値の不均衡を是正するために長期的にはどのような方策があるのか等について，検討された形跡は窺えないのである。

⑸　平成12年の改正

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正は，議員定数の削減（比例代表選出議員４人，選挙区選出議員６人）と，比例代表選出議員選挙を従来の拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制に変更するものである。

選挙区選挙に関しては，選挙区選出議員定数６人の削減に伴い，３県で各２人の定数が削減された。しかし，同法改正の際にも，平成６年の改正時と同様，選挙区選出議員選挙の位置付け等についての基本的な論議がされた形跡は窺えない。

⑹　平成18年の改正

平成18年法律第52号による改正は，多数意見にて紹介されているように，当審の平成16年大法廷判決を受けて行われたものであるが，平成19年の本件選挙に向けた当面の是正策として策定されたものである。その検討過程においては，選挙区間の較差を是正する措置として，改正法として成立した４増４減案のほか，14増14減案（最大較差は１対4.13となる。）まで他に４案が存したが，選挙区に対する改正法による影響が一番小さい４増４減案が採用された。その結果，平成17年国勢調査結果に基づく議員１人当たりの人口基準の最大較差は，１対4.84になるに至った。なお，その改正法においても議員１人当たりの人口の較差が１対４を超える選挙区が６，1対３を超え１対４までの選挙区が９存し，また，議員定数４人以上の選挙区間で議員１人当たりの人口の較差が１対２を超える選挙区が８（うち１対2.5を超える選挙区が４，最大で１対2.81）存するのであって，人口規模の大きい選挙区間においても議員１人当たりの人口の較差が無視し得ない状況に至っていることが認められる。

⑺　小括

以上，参議院議員選挙法制定以後の選挙区選挙制度に関する改正経緯を通覧したが，選挙区選挙に関しては，昭和22年の参議院議員選挙法制定以後，戦後の復興，経済成長の下で，同法制定時に比して我が国の社会，経済構造は著しく変革し，また，人口動態も大きく変動し，それに伴い各選挙区間の人口基準の最大較差は，同法制定当時に比して大きく拡大し，既に昭和37年７月１日施行の参議院議員通常選挙時において４倍を超えるに至っていたにもかかわらず，その制度の見直し作業は長らく放置され，選挙区選挙制度についての改正が行われるのは，制度発足以来，実に47年を経た平成６年まで待たなければならなかったのである。しかも，平成６年の８増８減の改正たるや，前記のとおり，選挙区選挙制度の根本問題に立ち入ることなく，また，投票価値の較差が４倍を超える事態が生じていることを是認し得る理由について何ら検討することなく，取りあえず最大較差を５倍以下に抑えるための施策として採用されたにすぎなかったのである。また，その後の選挙区選挙制度に関する平成12年，平成18年改正も，憲法の定める二院制の意義や参議院議員選挙法において選挙区選挙制度が採り入れられた趣旨について根源的な検討を加えることなく，既存の選挙区選挙制度への影響をできるだけ抑止しつつ較差を５倍以下に抑えるべく改正がされたものと解さざるを得ないのであって，それらの改正は単なる弥縫策であるとの評価を受けてもやむを得ないものといえる。

４　参議院選挙区制の抜本的見直しの必要性

⑴　選挙と投票価値の平等

１に記載したとおり，投票権の平等の要請は，憲法の基本的な理念に基づくものであると理解する限り，選挙制度を検討するに際しては，その制度における技術的なあるいは地政学的な関係上，選挙区間に投票価値の不平等が生じ得るとしても，その較差は，でき得る限り１に近づけるよう努力すべきものであり，その較差が２を超える場合には，その較差が生じるについての合理的な理由が明らかにされなければならないものというべきである。

⑵　現行の選挙区選挙制度が設けられた趣旨

昭和22年に制定された参議院議員選挙法が採用した選挙区選挙は，３⑴に記載のとおり，憲法43条に定める全国民を代表する議員を選出する手段として，当時の交通，通信手段の未整備を踏まえ地方の実情を国会に反映させるには，地方の実情を知悉した人材を選出する必要があるとの発想の下に設けられた制度であるから，交通，通信手段が整備され発達し，あるいは，各種の情報伝達手段が充実し，国会議員が国民の声を博く入手し，それを反映する方法が整った時点においては，その制度制定時の立法趣旨に遡って，その制度を抜本的に見直すべく検討がされてしかるべきである。

また，参議院議員選挙法では，前述のとおり，人口を基準とする選挙区間の最大較差は，2.62倍となっていたが，それは，上記の制度趣旨から選挙区を都道府県に割り当て，かつ，半数改選制の趣旨から偶数を割り当て，人口比例配分した結果，上記の較差を生じたというのであり，かつ，較差が２倍を超えるのは合計して12選挙区で，それ以外はすべて２倍以内に収まっていたのであって，その較差の程度は，当該選挙制度を選択した趣旨からして是認し得る範囲内にとどまっていたものといえる。

⑶　現行の選挙制度と選挙区間の投票価値の平等

多数意見が述べるように，現行の「都道府県単位の選挙区」と「偶数配分」の制度を維持し，かつ，選挙区選出議員の総定数を現行程度に止める限り，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１対４以内に抑えることは困難である。

しかしながら，上記の各要素は，前述のとおりいずれも憲法上の要請ではなく，また，定数の点はともかくとして，その余の点は参議院議員の選挙制度を検討する上での所与の要件でもない。まず，選挙区選出議員制度自体，前記のとおり当初全国選出議員制度が設けられる下で，当時の通信，交通事情を踏まえれば，全国的に有名有為の人々を求めるほか，地方での有名有為の人々を求めることにも意義があるとして設けられた制度である。しかし，インターネットに代表される情報伝達手段が高度化した今日では，地方在住の有為な人材が広く全国に知られている例は，枚挙に暇がないほど存するのであって，全国区に替わって設けられた比例選出制度のほかに選挙区選出議員制度を存立する必要性は，少なくとも制度が設けられた当時に比すればはるかに小さくなっている。

また，３⑴で検討したとおり，参議院議員選挙の選挙区が都道府県を単位として定められたのは，中央に対応する意味での地方の実情に通じた有為な人材を求める方法の一つとして定められたものにすぎず，決して都道府県の代表を選出する趣旨で設けられたものではないのであるから，選挙区制を維持するとしても，都道府県を選挙区として維持すべき必然性は全く存しないのである（選挙区制度の見直しの一環として，一部の合区案が主張されているが，従前の選挙区制に引き摺