回選挙についても，前回選挙についても，５倍を超える較差を生じていた当時の定数配分規定は，前記の基本的な判断枠組みの下であっても，憲法14条１項に違反していたものと考えるが，平成16年大法廷判決と平成18年大法廷判決の多数意見を前提としても，本件定数配分規定を違憲とすることが，必ずしも実質的にこれと抵触するものではないと考えるものである。

４　抜本的改正の必要性

参議院議員の選挙制度の上記のような基本的な仕組みは，昭和22年に制定された参議院議員選挙法において既に採用されていたものであるが，その当時においては，選挙区間における人口を基準とする最大較差は１対2.62にとどまっていた。最大較差が２倍を超えてはいたが，上記のような国会が正当に考慮することができる政策的目的ないし理由との関連において，投票価値の平等も調和的に実現していたものと評価することができる。しかし，その後の人口変動に伴い，人口ないし選挙人数が改選議員１人当たりの全国平均をはるかに下回る県が増加したことによって，最大較差を４倍以内に収めることすらできなくなったのである。すなわち，参議院議員の選挙制度の基本的な仕組みとして前記の諸点のすべてを維持する限りは，これらの政策的目的ないし理由との関連において投票価値の平等を調和的に実現することは不可能となったものというべきである。これを解決するためには，参議院議員の選挙制度の基本的な仕組みのうち，例えば選挙区割りの見直しなど，憲法の要求する点以外の点について見直しを行い，これを抜本的に改正することが不可避であると考えられる。

なお，明年７月に施行される次回の参議院議員通常選挙までには，最小限の是正措置を講ずることは別として，上記のような抜本的な見直しを実現することは困難であろうが，国会においては，４年後に施行される次々回の参議院議員通常選挙までには，憲法の要求する投票価値の平等を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するために，参議院議員の選挙制度の抜本的見直しを行うことが，憲法の要請にこたえるものというべきである。次々回の選挙もこのような抜本的な見直しを行うことなく施行されるとすれば，定数配分規定が違憲とされるにとどまらず，前記事情判決の法理によることの是非が検討されることになろう。

裁判官宮川光治の反対意見は，次のとおりである。

１　私の反対意見の要旨

衆議院及び参議院の各議員を選挙する権利は，国民主権を実現するための，国民の最も重要な基本的権利である。人口は国民代表の唯一の基礎であり，投票価値の平等は憲法原則である。したがって，法律により選挙区や定数配分を定めるには，人口に比例して選挙区間の投票価値の比率を可能な限り１対１に近づけなければならない。憲法が参議院の役割について示すところは，衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能を通じて，国会の審議を慎重にし，これによって衆議院と共に，国民代表機関たる国会を万全たらしめることに尽きる。そのような参議院の役割・独自性などを十全に機能させるべく，選挙制度を構築するに際し，国会が正当に考慮できる事柄があり得るとしても，選挙区間の投票価値の最大較差が２倍を超えることがないよう，その範囲で考慮すべきものである。なお，憲法は，参議院議員に都道府県代表としての機能を求めてはいない。そうした政策目的により，投票価値の平等を上記以上に後退させることが許されるというのは，根拠のない主張である。人口の移動，都市化，産業構造の変化という戦後我が国社会が遭遇した大きな変容に対応して，国会は，小手先の弥縫策ではなく，奇数配分区の設定，行政区にとらわれず大規模な区割りを試みる等，選挙制度を抜本的に改革すべきであったのであり，そのような試みは，遅くとも，平成６年の公職選挙法改正時ころまでに実現すべきであった。国会の無為により長きにわたり続いている１票の価値の大きなゆがみは，我が国の政治の活力と時代適応能力を減殺し，また，政治の正統性への疑念をも招来している。

多数意見は，本件改正によって，本件選挙時の最大較差は前回選挙当時の最大較差１対5.13から１対4.86に縮小し，さらに，本件選挙の後には，参議院改革協議会が設置されるなど，今後も検討が行われることとされているとし，なお存する投票価値の大きな不平等状態を解消すべく現行選挙制度の仕組み自体の見直しに向けて，適切な検討が行われることが望まれると付言した上，本件定数配分規定は，本件選挙当時，憲法に違反するに至っていたとはいえないとしている。私は，この多数意見には賛成できない。私は，本件定数配分規定は，本件選挙当時，違憲無効の状態にあったと考える。そして，事情判決の法理により，主文において本件選挙が違法である旨を宣言するとともに，将来，選挙無効請求事件において，選挙結果を無効とすることがあり得ることを付言すべきものと考える。

以上の私の意見は，累次の最高裁判所大法廷判決において，反対意見を述べてきた少なからぬ数の先輩裁判官たちの意見と趣旨において同じである。それら反対意見の系譜に連なり，今日の時点で，私が，特に付言したいことを，以下に述べる。

２　基本的な権利としての選挙権と平等原則

憲法は，前文において「主権が国民に存することを宣言」し，「国民は正当に選挙された国会の代表者を通じて行動」すること，「国政は，国民の厳粛な信託によるものであって，その権威は国民に由来し，その権力は国民の代表者がこれを行使」すると規定する。これらの規定は，国民主権を宣明し，これを議会制民主制により実現することを表している。衆議院及び参議院の議員を選挙することは，国民の固有の権利であり（15条１項），国民主権を実現するための最も重要な基本的権利である。そして，憲法において両議院の議員の選挙に対する国民の権利がこのように位置付けられていることを踏まえると，憲法は，近代選挙の５原則である，普通選挙（15条３項，44条ただし書），平等選挙（14条），自由選挙（21条），秘密選挙（15条４項），直接選挙のすべてについて，要請していると理解できる。憲法は，両議院の定数（43条２項），両議院の議員及びその選挙人の資格（44条本文），選挙区，投票の方法その他両議院の選挙に関する事項（47条）について法律で定めることとしているが，国会の立法裁量は，以上の憲法原則に従う限りで認められるものである。

主権者国民の権利の実現という観点から考えると，投票価値は可能な限り平等でなければならない。人口は，国民代表の唯一の基礎である（フランス1793年憲法21条）。人がどこに住んでいるかによって投票の効果が異なることを，正当化する理由は存在しない。人口こそが，議席配分の出発点であり，かつ決定的な基準である。これこそが，平等保護条項の明確で断固とした要請である（レイノルズ事件についての1964年アメリカ合衆国連邦最高裁判所判決法廷意見）。したがって，法律により選挙区や定数配分を定めるに当たっては，人口に比例して，選挙区間の投票価値の比率を可能な限り１対１に近づけなければならない。

３　考慮することができる政策的目的について

⑴　多数意見は，昭和58年大法廷判決以降の累次の大法廷判決の趣旨を，基本的判断枠組みとして踏襲している。その第１の枠組みは，投票価値の平等は憲法上の要請であるが，それは，国会が選挙制度の仕組みを決定するに際しての唯一，絶対の基準ではなく，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り，①　憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと，②　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一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること，③　憲法46条が参議院議員については３年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らすと，参議院議員の選挙制度の仕組みは，相応の合理性を有し，国会の裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない，というものである。

⑵　二院制に関し，比較制度的に見ると，二院制における第二院には，いくつかの類型がある。連邦制国家における第二院（上院）は，連邦の各構成国（州）を代表する。例えば，アメリカの上院は，建国時の歴史的経緯から，各州から２人ずつ選出される任期６年の議員により組織されている（アメリカ合衆国憲法１条３節①，修正17条１項）。ドイツの連邦参議院は，ラント（州）政府が任命するラント政府の構成員により構成され，各ラントは少なくとも３票の票決権を有し，人口が一定以上のラントは，４票，５票，６票の票決権を有する（ドイツ連邦共和国基本法51条１項，２項）。他方，イギリスや我が国の旧憲法下の帝国議会のような，民選によらない貴族院型のものがある。また，民選による場合でも，フランスの元老院の議員は，地方公共団体の代表として間接選挙により選出される（フランス第５共和国憲法24条３項）。地方政府の首長や地方議会議員との兼職が認められており，選挙人団は地方議会の代表が多数を占めている。

我が国憲法における二院制は，これらとは異なる，二院制度の民主制的発展型ともいうべき独自のものである。両院とも，直接普通選挙によって選出される議員によって組織され，議員は全国民を代表する（43条）。憲法が，衆議院の議員の任期は４年とし，衆議院解散の場合は，その任期満了前に終了すると定める（45条）一方，参議院の