また，選挙区が都道府県単位とされていることには，累次の当審判決が触れたとおりのそれなりの合理性が認められる。都道府県は普通地方公共団体として地方自治を担い，我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしているのであり，都道府県単位の選挙区制は，長年にわたる慣行として国民の間において定着しているといえよう。もちろん，都道府県単位の選挙区制は憲法に定められたものではなく，唯一，絶対の選択肢でもないが，国政と地域を結ぶその機能は重要であり，それに代わり得るもので国民が受け入れる選挙区制を見いだすことは，決して容易ではない。

このように，都道府県単位の選挙区に偶数（最小限２人）の定数を配分する現行の参議院議員選挙制度の仕組みは，合理性を有しているのであるが，現行の定数配分の仕組みを前提とした場合，投票価値の平等という観点からは，較差の縮小が求められている状況にある。投票価値の平等の重要性を踏まえながら，憲法が二院制を採用した趣旨や参議院の独自性を損なうことがないような選挙制度の見直しを実現することは，容易ならない課題であるといわざるを得ない。投票価値の平等の重要性については今更多言を要しないが，選挙制度自体を見直すとすれば，単なる数字上の定数配分の是正ではなく，憲法が国権の最高機関である国会につき二院制を採用している趣旨を踏まえた統治機構の在り方についての検討が求められる。それ故にこそ，参議院の在り方を踏まえた正しく高度の政治判断が必要とされるのである。

参議院議員の定数配分については，国会においても参議院の在り方を踏まえた抜本的な検討の必要性が指摘され，何度か是正措置が執られたところであるが，参議院の在り方にふさわしい代表基盤とは何か，参議院の場合に投票価値平等の原則が譲歩を求められるとして，憲法が二院制を採用した趣旨も含め，これを正当化する他の政策的目的ないし理由として国会は何を考慮しているのか，といった基本的な諸点について，国民の理解が進んでいるとは見受けられない。これらの諸点について一朝一夕に結論を得ることは困難であろうが，国会が憲法によってゆだねられた立法裁量権を行使して選挙制度の仕組みを検討するに当たって，これらの点に関する論点を国民に広く明らかにしつつ検討を加え，衆議院とは異なった参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念を速やかに提示することが望まれる。

裁判官古田佑紀は，裁判官竹内行夫の補足意見に同調する。

裁判官金築誠志の補足意見は，次のとおりである。

私は，多数意見に賛成するものであるが，本件選挙における投票価値の較差の現状が憲法上いかに評価されるべきかについて，私の見解を述べておくこととしたい。

１　憲法は，両議院の議員の任期と参議院議員の半数改選制を自ら定めるほかは，議員の定数，選挙人及び被選挙人の資格，選挙区，投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項について，挙げて国会の立法にゆだねているから（43条ないし47条），これらの事項をいかに定め，どのような形態の選挙制度を採用するかに関し，国会が広範な裁量権を有していることは明らかであり，選挙制度を決定するに当たって，投票価値の平等が唯一，絶対の基準となるものではないことも当然である。

しかし，投票価値の平等は，すべての有権者が国政選挙に対して平等な権利を持ち，その意味において国民の意見が国政に公正に反映されることを保障する憲法上の要請であるから，国会が選挙制度を決定するに際して考慮すべき単なる一要素にすぎないものではなく，衆議院のみならず参議院においても，選挙制度に対する最も基本的な要求として位置付けられるべきものである。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頁が，投票価値の平等は憲法14条１項に由来するものであり，国会の立法裁量権にもおのずから一定の限界があることを指摘しているように，このことは，これまでの当裁判所判決の趣旨とするところであったと考えられる。多数意見が，投票価値の平等は，参議院の独自性など国会が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ると説示している部分も，これを前提とした上で，投票価値の平等を重視する余り，他の面でバランスや合理性を欠く選挙制度となることは適当でないとの趣旨を述べたものと解される。

２　一般に，憲法の平等原則に違反するかどうかは，その不平等が合理的根拠，理由を有するものかどうかによって判定すべきであると考えられているが，投票価値の平等についても，基本的には同様の考え方が妥当すると思う。投票価値の較差については，その限度を２倍とする見解が有力であるが，２倍に達しない較差であっても，これを合理化できる理由が存在しないならば違憲となり得る反面，例えば二院制の在り方等からする十分な理由があれば，２倍を超える較差が合理的裁量の範囲内とされることもあり得ると考えられるから，２倍は理論的，絶対的な基準とまではいえないように思われる。しかし，２倍という数値は，常識的で分かりやすい基準であり，国会議員選挙における投票価値の平等といった，全国民に関係する，国政の基本にかかわる事柄について，基準の分かりやすさは重要であるから，著しい不平等かどうかを判定する際の目安としては重視すべきであると考える。

また，これまでの当裁判所の判例においては，議員定数配分規定の全体を不可分一体のものとしてその効力の有無が判断されてきており，私もそれが正しいと考えるが，そうした形で判断する以上，選挙区間の議員１人当たりの選挙人数の最大較差だけでなく，全国的な較差の広がりの状況も判断要素とするのが相当である。

なお，比例代表をも加えて投票価値を算定するという，多数意見３項掲記の平成18年10月４日大法廷判決における那須裁判官の補足意見は，大変傾聴すべき見解であるが，選挙区選挙における投票価値の較差のみをもってしても憲法14条１項違反の問題が生ずるとしてきた従来の判例の態度には，十分な理由があると思われる。しかし，投票価値に地域的な較差のない比例代表の存在を，１回の参議院議員通常選挙において各有権者が行使し得る権利の総体という観点から，選挙区選挙における投票価値の不平等を一定程度埋め合わせる要素として考慮することは，当然許されるものと思う。

３　本件選挙当時において，選挙区間の最大較差は，目安と考えるべき２倍をはるかに超えて4.86倍にも達していた。全国的な較差の状況については，様々な指標の採り方があるが，差し当たり原判決が認定しているところによって平成17年国勢調査に基づき人口500万人以上の９大都道府県とそれ以外の38府県との比較を見ると，人口では前者が９％上回っているのに，本件改正後の議員数は前者が52人，後者が94人であって，議員１人当たりの平均人口にほぼ２倍の較差が生じていたから，本件選挙当時においても，人口ちゅう密地域とそれ以外の地域との間に大きな較差があったことが推認される。このような較差状況は，投票価値の著しい不平等状態に当たると認めざるを得ず，これを憲法上合理的範囲内として是認するためには，よほど強い明確な理由が存在しなければならない。

半数改選制は，衆議院に比較し相対的に安定性，継続性を重んじようとした参議院に特有の憲法上の要請であり，これとの関係で奇数区を設けないこととしている点も含めて，投票価値の平等に譲歩を求めるやむを得ない理由になると考えるが，この要請を満たしつつ，投票価値の著しい不平等を生じさせないような制度設計を行うことは，現在の参議院議員選挙の枠組みを固定的に考えなければ可能であるので，上記のような大きな較差を正当化するには足りない。

選挙区間の平等な定数配分の実現を妨げている大きな要素として，衆議院に比べて議員総数が少ないことに加えて，そのうちの相当数を比例代表に割り当てていることと，都道府県を選挙区選挙の単位としていることがある。現行のように選挙区選挙と比例代表の２本建てとするかどうか，議員総数を何人としそれを選挙区選挙と比例代表にどう配分するか，選挙区割りをどう定めるかは，いずれも参議院の性格決定に関係するところがあり，正に立法府の裁量に属する。しかし，前述のように，この裁量には限界があるのであり，国会は，投票価値の著しい較差をもたらさないように裁量権を行使すべき責務を有している。都道府県が，その長い歴史からも政治的，経済的，社会的に独自の意義と実体を有していることは否定できず，これを選挙区選挙の単位とすることの結果として，投票価値にある程度の不平等が生じることは合理性を欠くものではないと認めてよいが，我が国の参議院は，連邦制国家における上院のような存在ではなく，組織原理を衆議院と全く異にするものではないのであるから，都道府県代表的意義という理由をもって較差を合理化することには，憲法上限度があるというべきである。

結局，参議院議員の選挙においては，衆議院に比較すれば，投票価値の不平等を緩やかに考えてよい要素はあるものの，上記のような著しい不平等の存在を長期にわたって合理化できるほどの根拠は見いだし難いといわなければならず，大幅な較差縮小のための立法措置が不可避である。

４　多数意見が指摘するとおり，現行の選挙制度の仕組みを維持し，各選挙区の定数を振り替える措置による是正では，較差を４倍以内とすることすらできないのであって，大幅な較差縮小を実