選挙権の行使としての投票の価値は，基本的に平等でなければならず，その選挙人の居住地のいかんによって，その間に差が生じることは，合理的な理由が存しない限り認められないものというべきである。

例えば，国会議員の選挙において選挙区制を採る限り，その選挙区が大，中，小のいずれであっても，都道府県，市町村，あるいはそれ以下の字，町までをも選挙区の区画の基準とするかはともかくとして，一定の行政区画を基準とせざるを得ず，その場合に，各選挙区の選挙人の数を被選挙人の数に応じて完全に平等に設定することは技術的に不可能である。

衆議院議員の選挙においていかなる選挙区制を採るか，また小選挙区制を採用する場合に，いかなる基準で区画を定めるかは，国会の合理的裁量に委ねられている（憲法44条）。国会はその裁量権の行使に当たっては，投票価値の平等に最大限の意を払うべきであり，殊に議決の優先権が認められ，また，解散制度を伴う第一院たる衆議院議員の選挙制度においては，投票価値の平等は強く求められるものといえる。

区画審設置法は，区画審が，衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し，調査審議し，必要があると認めるときは内閣総理大臣に勧告する事務を所管するものと定めているところ，その改正案作成の基準につき，各選挙区の人口比が２倍以上とならないようにするとの同法３条１項の定めは，国会に認められた合理的裁量権の行使の結果によるものであり，その規定自体について憲法上の疑義は存しない。

なお，本判決における多数意見を始め，従前の当審の判例は，「投票価値の平等は，選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく，国会が正当に考慮することの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ものであり，国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り，それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても，やむを得ないものと解される」等と判示する。しかし，衆議院議員選挙は，飽くまで全国民を代表する議員を選出する選挙であり，各選挙区の利益代表を選出する選挙ではないのであり，また上記の第一院たる衆議院の位置付けからすれば，小選挙区制の下での各選挙区間の投票価値の平等に優先する「政策的目標ないし理由」なるものはなかなか見いだし難いのである。国会が，その裁量権の行使に当たり，あえて「投票価値の平等に一定の限度で譲歩を求め」る場合には，積極的にその合理的理由を明示して国民の理解を得る義務が存するといえるところ，次に検討する１人別枠方式を含めて，国会は，従前から，投票価値の平等に譲歩を求めるに足りる合理的理由を積極的に明示することはなかった。

２　１人別枠方式について

⑴　はじめに

区画審設置法３条２項に定める１人別枠方式についての国会審議の過程において，過疎地域に対する配慮，具体的には平成６年の公職選挙法の改正により小選挙区制が採用されることにより定数が激減する県への配慮等と説明されており，後者は激変緩和の趣旨と理解することができる。そして，多数意見の引用する当審の平成11年11月10日各大法廷判決及び平成19年６月13日大法廷判決は，１人別枠方式の合憲性を認めていたが，本件多数意見は，上記の立法理由とされるところは，おのずからその合理性に時間的な限界があり，新しい選挙制度が定着し，安定した運用がなされるようになった段階においては，その合理性は失われるものというほかはない，として本件選挙時点におけるその合憲性を否定する。

私は，多数意見と異なり，そもそも１人別枠方式それ自体が憲法の許容する合理性の範囲にとどまるものであるとは到底解し得ないと考えるものである。その理由については上掲の平成19年６月13日大法廷判決における裁判官藤田宙靖，同今井功，同中川了滋及び私の４裁判官の見解（以下「４裁判官の見解」という。）において述べているところであり，現時点において，その見解を変更する必要性は認めないのであって，「４裁判官の見解」をここに引用する。なお，以下には，その後の人口動態の変化等をも含めて，上記見解について述べたところを補充する。

⑵　１人別枠方式の不合理性

ア　過疎地域に対する配慮について

過疎地域への配慮という理由は，投票価値の平等に譲歩を求めるべき合理的理由とはなり得ないものであること及び過疎地域への配慮という点においても，本件選挙時点における１人別枠方式を踏まえた選挙区割りが合理性を有しない制度であることについては「４裁判官の見解」において既に詳細に指摘したところではあるが，その合理性の欠如の点について以下に少しく敷衍する。

平成14年には，平成12年に実施された国勢調査の速報値を踏まえて，本件区割規定について，都道府県単位では，北海道，山形，静岡，島根，大分の各道県について定数を１人減らし，他方，埼玉，千葉，神奈川，滋賀，沖縄の各県では定数を１人増やすとの改正がなされている。

上記減員の対象となった各道県をみるに，平成６年の区割規定の基礎とされた平成２年の国勢調査の結果と対比して，更に人口が減少し過疎化が進展したとみられる山形，島根，大分の３県についても１人減員した結果，それら各県は，それまで受けていた１人別枠方式の恩恵を受けられなくなっているのに対し，それら各県に比して過疎化が進行していない徳島，佐賀等の県は１人別枠方式の恩恵を被っているのであって，人口過疎地域への配慮なる理由が既に破綻していることが明らかである。

イ　選挙制度の改正に伴う激変緩和措置との理由について

平成６年の公職選挙法の改正により小選挙区制を採用した結果，人口比例配分の原則を貫いて都道府県単位で300人の議員定数を配分した場合に，被選挙人の数が大きく減少する県が存したことが認められる。

そのための激変緩和措置として，１人別枠方式を採用した旨の説明が国会審議の場でなされているが，かかる激変緩和の措置を講じることに，いか程の合理性があり，また，それが投票価値の平等に譲歩を求めるに値するに足りるものであるかということ自体否定的に評価せざるを得ないと考えるが，その点はさておいても，平成14年改正時点までに１人別枠方式による区割規定に基づいて平成８年，平成12年と２度の総選挙を経ているのであるから，平成14年改正時において，激変緩和措置として１人別枠方式を存置すべき合理的理由なるものは全く存しなくなったものというべきである。

ウ　１人別枠方式を維持することによる弊害の拡大

１人別枠方式を維持することにより，人口比例方式により都道府県に対して定数配分を行う場合との間で大きな差が生じることは，平成12年国勢調査の結果による都道府県別の人口に基づいて計算した結果と１人別枠方式を採用した上で現実に配分された都道府県別の定数を比較した場合，議員定数を人口比例方式により配分する場合に比して10都道府県で定数が不足し（このうち北海道，静岡県は平成14年改正で定数を１人減らした道県である），15県で定数が過剰となっている（このうち滋賀，沖縄の両県は平成14年改正で定数を１人増やした県である）ことは，「４裁判官の見解」において指摘したところである。

その点につき，本件選挙直前の平成21年住民基本台帳に基づいて算定してみると，人口比例方式により配分する場合に比して定数が不足している都道府県の総数は，10都府県であって，その総数に変化はないものの，その不足する人数は東京都が３人から５人に，神奈川県が２人から３人に，埼玉県が１人から２人にそれぞれ増加しており，他方，定数が過剰となっている県は，上記15県に，和歌山，山口，愛媛，長崎の４県を加えて19県に及んでいるものであって，１人別枠方式を採用することによる弊害が，より一層進展していることが認められるのである。

⑶　小括

以上検討したところからして，１人別枠方式は，そもそも投票価値の平等に譲歩を迫るに足りるだけの合理性自体が認められないのみならず，平成14年の公職選挙法改正時においては，その立法経緯を踏まえても，その合理性を肯定すべき事由は全く存しなかったものであって，選挙人の投票価値の平等を害するものとして，憲法14条に違反するものであったといわざるを得ないのであり，その違憲状態にある公職選挙法の下でなされた本件選挙も，違法との評価を受けざるを得ないのである。

３　１人別枠方式に関する立法不作為の違憲性について

私は，「４裁判官の見解」においては，最高裁が前掲平成11年11月10日各大法廷判決において１人別枠方式に基づく当時の選挙区割りを合憲とし，多数意見の引用する平成13年12月18日第三小法廷判決もこれを踏襲したことから，平成17年施行の選挙当時まで１人別枠方式を是正することなく放置した国会の不作為をもって，国会に許される合理的裁量の枠を超えたものと評価することは困難であるとして，同選挙を直ちに違法と断定することには躊躇を覚えるとの意見を述べていたが，本件では一歩進めて，国会の立法不作為は違憲性を否定し得ないとの意見を述べるに至っているところから，その理由につき以下に説明する。