本件選挙施行当時の本件選挙制度によれば，衆議院議員の定数は480人とされ，そのうち300人が小選挙区選出議員，180人が比例代表選出議員とされ（公職選挙法４条１項），小選挙区選挙については，全国に300の選挙区を設け，各選挙区において１人の議員を選出し，比例代表選出議員の選挙（以下「比例代表選挙」という。）については，全国に11の選挙区を設け，各選挙区において所定数の議員を選出するものとされている（同法13条１項，２項，別表第１，別表第２）。総選挙においては，小選挙区選挙と比例代表選挙とを同時に行い，投票は小選挙区選挙及び比例代表選挙ごとに１人１票とされている（同法31条，36条）。

また，小選挙区選挙における候補者の届出は，所定の要件を備えた政党その他の政治団体又は候補者若しくはその推薦人が行うものとされ（同法86条１項ないし３項），候補者の届出をした政党その他の政治団体（以下「候補者届出政党」という。）は，候補者本人がする選挙運動とは別に，自動車，拡声機，文書図画等を用いた選挙運動や新聞広告，演説会等を行うことができるほか（同法141条２項，142条２項，149条１項，161条１項等），候補者本人はすることができない政見放送をすることができるものとされている（同法150条１項）。

⑶　上記の公職選挙法の一部を改正する法律と同時に成立した衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「区画審設置法」という。）によれば，衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は，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，その改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとされている（同法２条）。上記の改定案を作成するに当たっては，各選挙区の人口の均衡を図り，各選挙区の人口のうち，その最も多いものを最も少ないもので除して得た数が２以上にならないようにすることを基本とし，行政区画，地勢，交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないものとされ（同法３条１項），また，各都道府県の区域内の選挙区の数は，各都道府県にあらかじめ１を配当した上で（以下，このことを「１人別枠方式」という。），これに，小選挙区選出議員の定数に相当する数から都道府県の数を控除した数を人口に比例して各都道府県に配当した数を加えた数とするとされている（同条２項）。

なお，同法において１人別枠方式が採用された経緯についてみると，平成２年４月の第８次選挙制度審議会の答申においては，選挙区の設定に当たって，各都道府県の区域内の選挙区の数，すなわち議員の定数は，人口比例により各都道府県に配分するものとされていたが，その答申を受けて立案された法案においては，各都道府県への定数の配分はまず１人別枠方式により，次いで人口比例によるとされたものであり，同法案の国会での審議において，法案提出者である政府側から，各都道府県への定数の配分については，投票価値の平等の確保の必要性がある一方で，過疎地域に対する配慮，具体的には人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮等の視点も重要であることから，人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させるために，定数配分上配慮して，各都道府県にまず１人を配分した後に，残余の定数を人口比例で配分することとした旨の説明がされている。

選挙区の改定に関する上記の勧告は，統計法５条２項本文の規定により10年ごとに行われる国勢調査の結果による人口が最初に官報で公示された日から１年以内に行うものとされ（区画審設置法４条１項），さらに，区画審は，各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情があると認めるときは，上記の勧告を行うことができるものとされている（同条２項）。

⑷　区画審は，統計法（平成19年法律第53号による改正前のもの）４条２項本文の規定により10年ごとに行われるものとして平成12年10月に実施された国勢調査（以下「平成12年国勢調査」という。）の結果に基づき，衆議院小選挙区選出議員の選挙区に関し，区画審設置法３条２項に従って各都道府県の議員の定数につきいわゆる５増５減を行った上で，同条１項に従って各都道府県内における選挙区割りを策定した改定案を作成して内閣総理大臣に勧告し，これを受けて，その勧告どおり選挙区割りの改定を行うことなどを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律（平成14年法律第95号）が成立した。本件選挙の小選挙区選挙は，同法律により改定された選挙区割り（以下「本件選挙区割り」という。）の下で施行されたものである（以下，本件選挙に係る衆議院小選挙区選出議員の選挙区を定めた公職選挙法13条１項及び別表第１を併せて「本件区割規定」という。）。

⑸　平成12年国勢調査による人口を基に，本件区割規定の下における選挙区間の人口の較差を見ると，最大較差は人口が最も少ない高知県第１区と人口が最も多い兵庫県第６区との間で１対2.064であり，高知県第１区と比較して較差が２倍以上となっている選挙区は９選挙区であった。また，本件選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差は，選挙人数が最も少ない高知県第３区と選挙人数が最も多い千葉県第４区との間で１対2.304であり，高知県第３区と比べて較差が２倍以上となっている選挙区は45選挙区であった。なお，各都道府県単位でみると，本件選挙当日における議員１人当たりの選挙人数の最大較差は，議員１人当たりの選挙人数が最も少ない高知県と最も多い東京都との間で１対1.978であった。

３　代表民主制の下における選挙制度は，選挙された代表者を通じて，国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし，他方，国政における安定の要請をも考慮しながら，それぞれの国において，その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり，そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法は，上記の理由から，国会の両議院の議員の選挙について，およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという基本的な要請（43条１項）の下で，議員の定数，選挙区，投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（同条２項，47条），両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて国会に広範な裁量を認めている。したがって，国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが，上記のような基本的な要請や法の下の平等などの憲法上の要請に反するため，上記のような裁量権を考慮してもなおその限界を超えており，これを是認することができない場合に，初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである（前掲最高裁昭和51年４月14日大法廷判決，前掲最高裁昭和58年11月７日大法廷判決，前掲最高裁昭和60年７月17日大法廷判決，最高裁平成３年（行ツ）第111号同５年１月20日大法廷判決・民集47巻１号67頁，最高裁平成11年（行ツ）第７号同年11月10日大法廷判決・民集53巻８号1441頁，最高裁平成11年（行ツ）第35号同年11月10日大法廷判決・民集53巻８号1704頁，最高裁平成18年（行ツ）第176号同19年６月13日大法廷判決・民集61巻４号1617頁参照）。

４　そこで，上記の見地から，本件区割規定の合憲性について検討する。

⑴　論旨は，議員の定数の配分について，憲法は人口に比例した配分を要請しており，国会は投票価値の平等との関係において広い裁量権を有するものではないとした上，①　１人別枠方式を定めた区画審設置法３条２項の規定は，投票価値の平等の要請に反し，憲法14条１項等の憲法の規定に違反するとともに，②　本件区割規定は，１人別枠方式を前提とする点において，また，１人別枠方式を前提としても，全ての選挙区において人口較差が２倍未満となるよう区割りを行うことが可能であったにもかかわらず，平成14年の区割改定時に人口較差が２倍以上となる選挙区を９選挙区も生じさせている点において，憲法14条１項等の憲法の規定に違反するというのである。

⑵　憲法は，選挙権の内容の平等，換言すれば投票価値の平等を要求しているものと解される。しかしながら，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べきものであり，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。

そして，憲法は，衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には，選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて，議員１人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることを求めているというべきであるが，それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することを許容しているものといえる。

具体的な選挙制度を定めるに当たっては，これまで，社会生活の上でも，また政治的，社会的な機能の点でも重要な単位と考えられてきた都道府県が，定数配分及び選挙区割りの基礎として考慮されてきた。衆議院議員の選挙制度においては，都道府県を定数配分の第一次的な基盤とし，具体的な選挙区は，これを細分化した市町村，その他の行政区画などが想定され，地域の面積，人口密度，住民構成，交通事情，地理的状況などの諸要素が考慮されるものと考えられ，国会において，人口の変動する中で，これらの諸要素を考慮しつつ，国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに，投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められているところで