これを見るときは，投票価値の平等という憲法の要求するところとは相容れないものといわざるを得ない。衆議院は，その権能，議員の任期及び解散制度の存在等に鑑み，常に的確に国民の意思を反映するものであることが求められており，選挙における投票価値の平等についてもより厳格な要請があるものといわなければならない。したがって，事柄の性質上必要とされる是正のための合理的期間内に，できるだけ速やかに本件区割基準中の１人別枠方式を廃止し，区画審設置法３条１項の趣旨に沿って本件区割規定を改正するなど，投票価値の平等の要請にかなう立法的措置を講ずる必要があるところである。

５　以上の次第であるから，本件区割規定が本件選挙当時憲法に違反するに至っていたということはできないとした原審の判断は，是認することができる。論旨は採用することができない。

よって，裁判官田原睦夫，同宮川光治の各反対意見があるほか，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。なお，裁判官竹内行夫，同須藤正彦の各補足意見，裁判官古田佑紀の意見がある。

裁判官竹内行夫の補足意見は，次のとおりである。

私は，多数意見に賛同するものであるが，判示４の⑶に関し，１人別枠方式についての私の理解と認識について次のとおり述べることとする。

１　１人別枠方式を含む本件区割基準が，憲法43条１項の国民代表原理に，直接，矛盾抵触するということはない。

⑴　憲法43条１項が両議院の議員が全国民を代表する者でなければならない（以下「国民代表原理」という。）としていることについて，「本来的には，両議院の議員は，その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず，特定の階級，党派，地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって，選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであることを意味していると解される」のは，当審が明示しているとおりである（多数意見の引用する最高裁平成11年（行ツ）第７号同年11月10日大法廷判決）。憲法43条１項に従って全国民の代表として行動すべきことは全ての議員について全く同様なのであり，かかる行動規範は，小選挙区であろうが，比例代表区であろうが，いずれの選挙区から選出されたかを問わず，ひとたび選出された両議院の全ての議員について当てはまるものである。そして，１人別枠方式を含む選挙制度の仕組みの下で実施されたからといって，「これによって選出された議員が全国民の代表者であるという性格と矛盾抵触することになるということはできない」と解されるべきことは，前掲の当審判例が明確に指摘しているとおりである。

⑵　一般的にいって，具体的な選挙制度について，その適否を憲法43条１項の観点から単純に判断することは困難であるが，仮に，１人別枠方式を含む選挙制度において選出された議員が，選挙人の指図に拘束されたり，その国会活動について選挙人から法的に問責されたりするようなことがあれば，そのような制約の下にある議員は全国民を代表するものとはいえず，「地域代表」にすぎないものとなり，憲法43条１項の国民代表原理と抵触する事態が生ずることとなろう。しかし，１人別枠方式を含む本件選挙制度においてそのような制約が新たに加えられたということはなく，ひとたび選出された議員が全国民の代表として独自の判断に従って行動すべきものとされることについて従前と何らの変更はないし，また，そのように行動することが従前に比して困難になったということもないのである。

なお，１人別枠方式の採用の主たる目的が，相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し，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ことができるようにすることにあるとされたことをもって，憲法43条１項に反する「地域代表」の観念が導入されたとの議論があるとすれば，それは国民代表と地域代表についての正しい理解に基づくものとはいえない。そもそも１人別枠方式の下においては，すべての都道府県に対してあらかじめ定数１が配分されているのであり，１人別枠のための小選挙区が特別に設けられているわけではないし，これによって選挙区の選挙人の指図によって拘束される地域代表が選出されるわけでもない。区画審設置法３条２項が，憲法43条１項に抵触するような意味での地域代表を観念していたとは到底考えられない。

それでは相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分することがなぜ許されるのかが問題となり得る。この点については，当審において，「人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域の過疎化の現象等にどのような配慮をし，選挙区割りや議員定数の配分にこれらをどのように反映させるかという点も，国会において考慮することができる要素というべきである」と一貫して判示しているところである（前掲最高裁平成11年11月10日大法廷判決，多数意見の引用する最高裁平成13年12月18日第三小法廷判決及び最高裁平成19年６月13日大法廷判決）。そこで指摘されたような点が国会が選挙区割り等を検討する際に考慮することのできる一つの要素であるということに関しては，私も同様の見解を有している。

２　１人別枠方式と投票価値の平等の問題との関係について，私の考えるところは次のとおりである。

⑴　上記のように，国会が選挙区割りや議員定数の配分を決めるに当たって人口の都市集中や過疎化の現象等への配慮を考慮することは許されるものと考えられるが，それは飽くまでも国会における総合的な裁量における一つの考慮要素であるということにすぎず，もちろんこれが他の考慮要素に勝るということを意味するものではない。ここで問題となるのは，そのような考慮要素が投票価値の平等を修正することができるか否かである。

ところで，憲法は国権の最高機関である国会について二院制を採用し，衆議院と参議院がそれぞれ特色のある機能を発揮することを予定している。そして，憲法が二院制を採用した趣旨からして，議員の選出基盤に関する理念が両院において同じでなければならないということはなく，むしろそれらは異なって当然である。参議院議員選挙については，多角的民意反映の考えに基づき厳格な人口比例主義以外の合理的な政策的目的ないし理由をより広く考慮することが二院制の趣旨に合致するといえようが，第一院としての地位を与えられている衆議院の議員選挙については，厳格な投票価値の平等が，唯一，絶対の基準となるものではないが，最も重要かつ基本的な基準とされるべきことについてはもはや多言を要しない（選出基盤が参議院議員と衆議院議員とで異なるべきことについての私の見解については，最高裁平成20年（行ツ）第209号同21年９月30日大法廷判決・民集63巻７号1520頁の補足意見参照）。

そのような衆議院議員選挙において，１人別枠方式が選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因となっていたことは明らかであり，これまで，１人別枠方式が投票価値の平等を修正するに値するほどの十分な合理性を有するか否かについて疑問が呈されてきたことも事実である。しかし，この点については，多数意見において指摘されているとおり，我が国の選挙制度改革の戦後の歴史において初めての抜本的改正を行うに当たって，直ちに人口比例原則のみに基づいて各都道府県への定数配分を行うこととした場合には，改革の実現そのものが困難であったと認められる当時の状況に留意する必要がある。そして，そのような状況の下で，国会において総合的な考慮を払った結果，時宜にかなった判断として１人別枠方式が採用されたのであり，当審も，これを国会の裁量権の範囲に含まれるものとして合憲であるとの判断を数度にわたり下してきたのである。

国政選挙における投票価値の平等が一挙に実現し得るものではないことを考えると，１人別枠方式は，衆議院議員選挙における投票価値の平等を実現するための改革を進める過程における一種の触媒としての歴史的意義を有するものであったと認めることができるのではないかと思われる。現に，平成６年成立の区画審設置法の下における選挙区割りにより投票価値の較差は縮減されたのであった。

⑵　しかし，そのような考慮が，投票価値の平等を修正する恒久的な合理性を備えたものであるとは到底いえないことも確かである。衆議院議員選挙における投票価値の平等の実現へ向けての過程は更に一段と前進させなければならないのである。

我が国の憲法が定める統治機構のあるべき姿を考えた場合，国会の第一院たる衆議院が果たすべき機能，衆議院において国民の意思が政策決定に直接反映されることの必要性，国民の投票価値の平等についての要求の高まり等々を考えれば，第一院たる衆議院の議員を選出する選挙について選挙区間の投票価値の最大較差が２倍を超えている状態に満足し，漫然とこれを常態化させることが許されることはなく，本来，当審による指摘を待つまでもなく，立法府において投票価値の平等の実現に向けた絶えざる努力が求められていることが忘れられてはならない。