④　次いで，平成18年大法廷判決は，最大較差が１対5.13の平成16年選挙について，較差是正のための国会における不断の努力が求められるが，都道府県選挙区，偶数配分という選挙制度の仕組みの下ではそれは容易でない旨指摘した上，「国会においては…これまでの制度の枠組みの見直しをも含め，選挙区間における選挙人の投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが，憲法の趣旨にそうものというべきである。」と末尾に述べるに至った。同判決は平成16年大法廷判決の前記補足意見２の立場を取り込んだものと評価することができるとの指摘もなされているところであるが，当審判示として選挙制度の枠組みの見直しに言及したのは初めてであり，しかも，その検討を継続することについて「憲法の趣旨にそうものというべきである」とまでの言辞を用いているところよりすれば，国会における立法的措置を伴う選挙制度の枠組みの見直しを婉曲的にせよ促したか，促したに等しいと解されるものである。

⑤　さらに，平成21年大法廷判決は，最大較差が１対4.86の平成19年選挙について「現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。」とし，「国会において，速やかに…適切な検討が行われることが望まれる。」とまで判示し，選挙制度の仕組みの見直しを一層強調するものとなっている（なお，平成18年大法廷判決は「選挙制度の枠組み」という言葉を用い，平成21年大法廷判決は「選挙制度の仕組み」という言葉を用いているが，本件の問題では同義と考えてよいと思われる。）。

⑶　選挙制度の仕組みの見直し及びその基準時について

①　次に，前記の基本的な判断枠組み中，国会が不平等状態の是正措置を講ずべき相当期間という点であるが，その起算点ともいうべき基準時に関して述べる。既に述べたとおり，一般的な常識からすれば，最大較差が１対４ないし１対５に達している昭和37年以来の累次の参議院議員選挙は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に達していると評価されざるを得ないと考えられるものの，当審は，前記のとおり，平成16年大法廷判決に至るまでは，平成８年大法廷判決を除いては，多数意見において到底看過することができないかあるいは違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていたことは肯定していないし，選挙制度の仕組みの見直しを求めているわけでもない以上，昭和37年からの平成16年までの42年間については国会の立法不作為を問擬するのは不相当と思われる。

しかしながら，前記のとおり，平成16年大法廷判決は，前記の意味での多数を占めるに至った裁判官の個別意見において，投票価値の１対５前後の不平等状態及びその長期の固定化につき否定的な評価を示し，平成18年大法廷判決は，当審として初めて選挙制度の枠組みの見直しを促すといえる判示をし，更には，平成21年大法廷判決はそのことを一層強調する判示をしたのである。そうすると，国会としては，平成16年大法廷判決の時点をもって参議院議員選挙制度における投票価値の不平等状態の是正に向けての仕組みの見直しに着手すべきであったということは十分に可能であり，現に，前記のとおり，参議院内で選挙制度の仕組みの見直しがされ始めたのである。その場合，仮にその時点からの１，２年間を準備期間ないしは助走期間とするとしても，少なくともそのことを判決文をもって促したといえる平成18年大法廷判決時を基準時として，その時点から本格的にそれに取りかかるべきであったと思われる。

②　思うに，いかなる選挙制度とするか，これにつきどのような仕組みを構築するかは，元来は国会の広い裁量権に委ねられる事柄である（憲法44条，47条）。そうすると，立法府と司法との関係において，裁判所がこのような立法的措置を伴う制度の見直しを促すようなことはよくよくのことであると考えられるところであるが，平成18年大法廷判決が，前記のとおり，あえて見直しを促すといえる判示を行うに至ったのは，立法府も憲法の下にある一方において，憲法は最高法規であり（憲法98条），最高裁判所は，一切の法律，命令，規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である（同81条）ことに鑑み，当審において，当時のような投票価値の不均衡がその後も継続すれば近い将来に立法府の不作為が憲法に抵触する状態に至る可能性が大きいと考えたからこそであろう。しかるところ，少なくとも今後その不均衡状態が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に達するおそれがあるとの評価を踏まえなければ，憲法に抵触する状況に至る可能性があると考えることも想定し難いと思われるから，平成18年大法廷判決もおおむねそのような評価を前提として前記の見直しを促したものと私は考えるものである。同判決は，前記平成17年専門委員会報告を踏まえ，人口の都市部への偏在傾向が続く状況の中でこの著しい不平等状態が生じているという事実を認めた上で，これを解消し違憲の問題を生じさせないようにするためには，各選挙区の定数を振り替える措置により較差の是正を図るという平成18年改正におけるような方法をもってしては十分とはいえず，選挙制度の仕組みそのものを改めることが憲法の趣旨に沿うとの認識に立って，立法府に対しその作為を促すメッセージを示したと解されるべきものと思われる。

このように考えると，国会が社会的，経済的変化の激しい時代にあって不断に生ずる人口変動による投票価値の著しい不平等状態につき，その是正措置としての選挙制度の仕組みの見直しを講ずべき相当期間において，その起算点たる基準時は，遅くとも平成18年大法廷判決が出された同年10月頃とするのが相当である。

⑷　選挙制度の仕組みの見直し状況について

①　そこで次にはこの基準時とされる平成18年10月より後の選挙制度の仕組みの見直し状況について検討するに，本件選挙までに４年近くが，現在までは６年余が経過している。確かに多数意見２⑸で述べるとおり，平成18年改正後は，参議院改革協議会の下に専門委員会が設置されて６回にわたる協議がなされ，また，本件選挙後は参議院に選挙制度の改革に関する検討会が発足し，特に平成23年７月までに参議院議長や各政党から様々な改革案が提出された。しかし，これらはいずれも検討途上のものにとどまるものであった。これらの案は，選挙制度の仕組みの見直しに関わり，あるいは参議院の独自性を明らかにする方向での検討作業と理解できるものもあり，また，人口比例原則に向けてより忠実になることを目指しているという意味で一応の評価を得ていることは疑いないが，それにしても本件選挙時には何らの改革も実現していない。

②　のみならず，その時点から２年余も経過した今日に至るも，選挙制度の仕組みの見直しは具体化するに至っていないといえる。本件選挙の直前に提出された上記専門委員会の報告書においては，平成25年参議院議員通常選挙での選挙制度の見直しを行うためには，平成23年中に公職選挙法の改正案を取りまとめ，同年中にそれを国会に提出することが必要であるとの認識の下に，その旨を記した「今後の大まかな工程表（案）」が示されているが，平成24年８月に至って国会に提出された公職選挙法の改正法案（以下「平成24年改正法案」という。）はいわゆる４増４減を内容とするものにとどまり，結局，平成25年選挙は現行の仕組みのままで実施されることになっただけで，その仕組みの見直しは先送りされてしまっている。

③　平成18年改正時，平成19年選挙と本件選挙とが抜本的改革へ向けての当面の措置と位置付けられたという事情は看取されるとしても，このような現状では，当面の措置とはいえなくなってしまったというべきである。およそ，選挙制度の仕組みの見直しを行うことは，参議院の在り方をも踏まえた複雑かつ高度な政策的な考慮と判断も必要であり，事柄の性質上各議員の資格の得喪や政党のありようにかかわるなど，難題も少なくなく，したがって，多大な時間が不可欠で，恐らく想像し難いほどの難作業と思われる。そのことに鑑みると，仕組みの見直しに向けて真摯な検討作業が不断に進められなければならないと思われるが，上記の取組状況は，前後や中間に長い空白期間が存在するなど，いわば間欠的とも評価せざるを得ない。

⑸　本件選挙時の立法不作為の違憲性

①　他面，もしも平成18年から今日まで仕組みの見直しに向けての真摯な努力が不断に続けられてきたのであれば，今日ではかなり異なった様相を呈していると思われるし（実際，既に平成17年に参議院で開始された前述の取組は，参議院議員の６年任期制及び半数改選制によって議院としての継続性が図られていることからすれば，そのまま継続し得たはずであるとみられ，この点からしてもその感を深くさせられる。），また，そのような真摯な努力にもかかわらず，本件選挙時において改革が実現しておらず，また，平成25年選挙時までに現行の仕組みの見直しを経た本件定数配分規定の改正が実現するという見通しが立っていない状況であるというのであれば，そのような事態になるについて合理的理由があることが認められ，相当期間是正措置を講じていないということにはならないであろう。しかしながら，平成18年から今日までの長期間の経過の中で選挙制度の見直しに向けての上記の取組状況からすると，投票価値の平等の根本的重要性に照らし，むしろ，著しい不平等状態が慢性的に維持されてきているとさえいわざるを得ない。