また，その間に我が国の経済産業構造は，参議院発足時の一次産業中心の産業構造から二次・三次産業中心の産業構造へと急激に変革し，またそれに伴い首都圏，京阪神地区，中部圏等大都市圏への急激な人口移動が生じた。そのような人口移動の結果，参議院通常選挙実施日における投票価値の最大較差は，昭和37年７月１日施行の通常選挙では１対4.09に，昭和52年７月10日施行の通常選挙では１対5.26に，昭和55年６月22日施行の通常選挙では１対5.37に，そして平成４年７月26日施行の通常選挙では１対6.59に達するまでに至った。

⑵　選挙制度の見直しの必要性

昭和57年に，従来の全国選出議員制度を政党中心の選挙制度に見直すに当たっては，それと一体となる選挙制度たる選挙区選出議員の選挙制度についても見直し作業が行われて然るべきであった。殊に前記のとおり通信，交通手段の著しい発展により参議院議員選挙法制定時の中央に対する地方としての意義における選挙区選出議員の意義が喪失し，また全国選出議員制度を政党中心の制度に改める以上，選挙区選出議員制度についても，当然に政党の果たす役割が大きくなるのであり，さらに人口の急激な大都市圏への移動によって投票価値の較差が著しく拡大している状況を踏まえれば，選挙区選出議員制度の意義やその位置付けをも含めた選挙区選出議員制度自体について広い観点から検討が加えられて然るべきであったといえよう。しかし，公表されている資料を見る限り，国会においてかかる観点からの検討がなされた形跡は窺えない。

⑶　選挙区選出議員制度の改正

ア　長期間に亘る選挙制度改正の放置

選挙区選出議員制度は，昭和46年に沖縄復帰に伴って沖縄県選挙区の議員定数２人が追加されたほかは，参議院議員選挙法制定以来後述の平成６年の定数是正の公職選挙法改正がなされる迄の47年間，一度も改正されることがなかった。

イ　平成６年改正

平成６年法律第47号による公職選挙法の改正は，平成４年７月26日施行の参議院議員通常選挙施行時の選挙区間の議員１人当たりの最大較差が6.59にまで拡大していたのを是正する目的で，選挙区選出議員の総定数は従前の152人のまま，選挙区選出議員を４県で各２人増加し，他方，北海道で４人，２県で各２人減員するものであった（８増８減）。その結果，直近の国勢調査に基づく人口基準の最大較差は１対6.48から１対4.81に縮小した。

ウ　平成12年改正

平成12年法律第118号による公職選挙法の改正は，議員定数の削減（比例代表選出議員４人，選挙区選出議員６人）と，比例代表選出議員選挙を従来の拘束名簿式比例代表制から非拘束名簿式比例代表制に変更するものであった。選挙区選挙に関しては，選挙区選出議員定数６人の削減に伴い，３県で各２人の定数の削減を行った。その結果，直近の平成７年の国勢調査人口に基づく最大較差は改正前と同様に１対4.79であった。

エ　平成18年改正

平成18年法律第52号による公職選挙法の改正は，多数意見にて紹介されているように，当審の平成16年大法廷判決を受けて，平成19年７月29日施行の参議院議員通常選挙に向けて，直近の平成17年国勢調査人口に基づく最大較差が１対5.18であったものを最大較差を１対５以下にでき，かつ，選挙区に対する影響が最も小さい改革案である４増４減案（千葉県，東京都で各２人増，栃木県，群馬県で各２人減）を採用し，その結果上記国勢調査人口に基づく最大較差は１対4.84になるに至った。

オ　小括

上記の選挙区選出議員制度の改正に当たっては，私の平成21年判決反対意見にて詳述したように，参議院において地方選出議員制度が設けられた立法当時の理念を完全に失念して，選挙区選出議員を都道府県の代表的なものとして位置付け（当審の過去の判決における多数意見においても，かかる観点からの論述が散見される。），また全国議員選出制度が政党等を中心とする比例代表制に変更されたことに伴って，選挙区選挙制度をどのように位置付けるのか，昭和37年７月１日施行の参議院議員通常選挙以降，選挙区間の最大較差が恒常的に４倍を上回るに至っているが，そのような較差の存在が是認されるに足る合理的理由の有無の検証や，衆議院に対応する参議院の位置付けの再検討をも含めた選挙制度の基本的構造に亘るまでの検討は，残念ながら参議院制度発足後今日迄の間，国会において全くなされていないといわざるを得ないのであって，上記の選挙区選出議員の選挙に係る３回の公職選挙法の改正は，当面の弥縫策としか評し得ないものである。

３　本件選挙における投票価値の平等

本件選挙時点における議員１人当たりの選挙人数の較差は，最大が鳥取県と神奈川県の１対5.00であるが，それ以外に４倍を超えるのは，大阪，北海道，兵庫，東京，福岡の５選挙区に及び，３倍を超える選挙区は上記の選挙区を含めて全部で15選挙区に及んでいる。

また，複数の選挙区について議員１人当たりの選挙人数較差が３倍を超える地域をみると，選挙人数の較差が1.4倍に満たない鳥取県，島根県，高知県，福井県，徳島県の５選挙区の選挙人数の合計は約303万人（全選挙人の約2.91％）であるのに対し，それら各選挙区との関係で較差が３倍を超える選挙区は上述の神奈川県，大阪府，北海道，兵庫県，東京都，福岡県の６選挙区に及びその選挙人数の合計は約3825万人（全選挙人の約36.76％）に達しているのであって，その間の投票価値の較差に合理的理由を見いだすことは困難である。

また，選挙区選挙の定数中の過半数を選出するのに必要な選挙区数とその選挙人数を計算すると，47選挙区中最も議員１人当たりの選挙人数が少ない鳥取県選挙区から，議員１人当たりの選挙人数が順次増加する府県の選挙区の議員定数を合算していくと，30番目の山口県選挙区までで選挙区選出議員の過半数を超える74名となるが，その選挙人数の合計は約3436万人と全選挙人の33.03％に止まる。即ち，選挙人全体の３分の１弱の投票で，選挙区選出議員の過半数を選出することができるのであって，かかる観点からみても，投票価値の不平等さは顕著である。

このように，本件選挙時点において，各選挙区間において投票価値に著しい不平等が生じているが，平成21年判決反対意見においても指摘したとおり，国会は，かかる不平等が許容されるべき理由について国民に対して明らかにしたことは一度もなく，また公表されている各種資料を通覧しても，かかる不平等が許容されるべき合理的理由を見いだすことはできない。

このように，本件選挙時点において選挙区間における投票価値に著しい不平等があり，かつその不平等を強いられる選挙人の数が上記のとおり著しく多数に及ぶことからして，その不平等は憲法14条に違反し違憲状態にあると評価せざるを得ないのである。

４　本件選挙の違法性

⑴　従前の最高裁判所大法廷判決による問題点の指摘

ア　平成８年大法廷判決

平成４年７月26日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の選挙人数の最大較差は１対6.59）に係る平成８年大法廷判決では，多数意見（８名）は合憲との判断をしたものの，同選挙当時における較差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ものと評価せざるを得ないと説示し，１名の意見は定数４人以上の選挙区の間における選挙人数の最大較差（１対4.54）は法の下の平等を保障した憲法14条１項の規定に明らかに違反するとし，６名が違憲であるとして詳細な反対意見を述べた。

イ　平成10年大法廷判決

平成７年７月23日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の選挙人数の最大較差は１対4.97）に係る平成10年大法廷判決では，多数意見（９名）は，同選挙当時の選挙区間における投票価値の不平等は，当該選挙制度の下において投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度に達しているとはいえないとして合憲との判断をしたのに対し，平成８年大法廷判決で意見を述べた１名が同判決におけると同様の見解に立つ意見を述べ，５名が違憲説に立って平成８年大法廷判決と同様に詳細な反対意見を述べた。

ウ　平成12年大法廷判決

平成10年７月12日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の最大較差は１対4.98）に係る平成12年判決では，多数意見（10名）は平成10年判決と同様の見解を述べたのに対し，５名が違憲の立場から詳細な反対意見を述べた。

エ　平成16年大法廷判決

平成13年７月29日施行の参議院議員通常選挙（選挙区間の最大較差は１対5.06）に係る平成16年大法廷判決では，多数意見（９名）は，平成12年改正法は，憲法が選挙制度の具体的な仕組みの決定につき国会に委ねた立法裁量権の限界を超えるものではなく，平成13年選挙当時においてその定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということができないとの点では一致したものの，それ以上の共通の多数意見を形成することができず，その内の４名は，立法当初の選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の較差からはあまりにもかけ離れた較差を生じている現行の定数配分は，合憲とはいえないのではないかとの疑いが強い，とした上で，偶数配分制を維持しつつ，その改善を図ろうとするならば，選挙区として都道府県を唯一の単位とする制度の在り方自体を変更しなければならなくなることは自明のことである，として選挙制度を根本的に見直す必要性を説いている。また，６名は違憲であるとして，それぞれ詳細な理由を付した反対意見を述べている。