１　二院制における参議院の位置付けと投票価値の平等

⑴　参議院制度発足時の選挙制度

憲法は，衆議院と参議院の両制度について，衆議院は議員の任期を４年とし，解散制度を採り入れる一方，参議院は議員の任期を６年とし３年ごとの半数改選を定めるとともに，両院の関係について，内閣総理大臣の指名，予算案審議，条約の承認，法律案の再議決について衆議院の優越を定めるほかは，両議院の位置付けやその関係，両議院の議員の選挙制度等は，全て法律事項とし，国会の裁量に委ねている。

参議院制度の発足時において，衆議院との関係を踏まえた参議院の位置付けについて必ずしも明確な論議がなされてはいないが，その議員の選出方法について定めた参議院議員選挙法は，衆議院は都道府県を基準とし，その中に複数の選挙区を設けて各選挙区で複数の議員を選出する中選挙区制を採用したのに対し，参議院は，全国選出議員100人，地方選出議員150人とし，このうち全国選出議員は，専ら学識経験ともに優れた，全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼とすると共に，職能的知識経験を有する者が選挙されることに依って，職能代表制の有する長所を取り入れんとする狙いをもって設けられたものであり，また地方選出議員は，当時の限られた通信手段，交通事情の下で，中央に対応する意味での地方の実情を国会に反映させるべく設けられたものというのであって（第90回，第91回帝国議会貴族院議事録参照），参議院発足時における議員の選出制度そのものから，憲法制定時における衆議院に対する参議院の性格付けを垣間見ることができる。

そして，地方選出議員は，当時の各地の実情を踏まえて都道府県を単位として選挙区を設けることとし，３年ごとにその半数が改選されることに応じて，各選挙区の定数は偶数とし，昭和21年４月26日現在の人口を基準として最大剰余法に基づいて配分されたものであるところ，各選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は，宮城県選挙区と鳥取県選挙区間の2.62倍であった（なお，較差が２倍を超える選挙区は合計12存した。）。

憲法施行後の昭和25年に公職選挙法が制定されたが，同法は，参議院議員選挙法で定めた選挙制度をそのまま踏襲した。なお，同法は，衆議院議員定数配分規定（別表第１）には「本表は，この法律施行の日から５年ごとに，直近に行われた国勢調査の結果によって更正するのを例とする。」旨定めていたのに対し，参議院議員定数配分規定（別表第２）には同様の規定は置かれなかった。その理由は詳らかではないが，地方選挙区選出の議員は，当該地方住民の代表ではなく，広く有為の人材を地方からも求め，また，中央に対応する意味での地方の実情に精通している人材を選出するための方法として設けられたものであるところから，各地方の住民代表を選出する場合に求められるような厳密な人口比例配分原則によることは必ずしも適さないと考えられたこと，及び選挙区が衆議院と異なり都道府県単位であって，当時の社会情勢からして，５年ごとに行われる国勢調査の度に，都道府県単位での急激な人口移動が想定されていなかったことによるものと忖度される。

⑵　投票価値の平等の憲法上の位置付け

国民が選挙権の行使を通じて国政に参加できることは，民主主義国家の基本原理であり（憲法前文，43条１項），その参政権は，人種，信条，性別，社会的身分，門地，教育，財産又は収入によって差別されてはならない（憲法44条ただし書）ことはもちろんのこと，その選挙権を行使する地域（住所）によって投票価値に較差を生じさせることは，原則として，投票権の平等を侵害するものであって，憲法14条１項，15条１項，43条１項，44条ただし書，47条に違反するものというべきである。国会が国権の最高機関（憲法41条）たる由縁は，国会を構成する議員が，かかる国民の平等な参政権の行使によって選出され，全国民を代表することによるものである。

もっとも，私も，多数意見が述べるように，憲法は，投票価値の平等を選挙制度の仕組みを規定する唯一，絶対の基準としているものでないことについて異論を唱えるものではない。しかし，多数意見が，投票価値の平等は「国会が正当に考慮することが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る」とする点については賛成できない。国民の参政権の実現たる投票価値の平等は，選挙制度や地政上の関係等に関連する技術上の理由から一定の譲歩を迫られることはあり得るものの，それは選挙制度を構築する上での最も重視されるべき要素であり，他の政策的目的ないし理由との関連において，同一レベルで調和的に実現されるべきものではない。仮に投票価値の平等に勝る政策的目的があり得るとすれば，その政策的目的自体について国会の場で広く論議され，国民の理解を得なければならないものというべきである（なお，平成21年判決反対意見１に引用の従前の最高裁判決における反対意見参照）。

ところで，上記のとおり参議院議員選挙法の下では，地方選出議員の選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は2.62倍であり，較差が２倍を超える選挙区が12存し，また，公職選挙法は参議院の選挙区について衆議院と異なり国勢調査を踏まえての区割りの見直し規定を設けていないが，地方選出議員の総数を150名とし，その半数が３年ごとに改選されるところから都道府県を単位に偶数の議員を割り当てるとの手法を採る限り，参議院議員選挙法制定時において，それ以上の投票価値の較差の是正を図ることは技術的に困難であったことによるものと認められるのであって，かかる較差の存在は，採用された選挙制度との関係上已むを得ないものであったと認められる。

２　選挙制度の抜本的見直しの必要性

⑴　選挙制度を巡る社会情勢の変化

昭和57年に，全国選出議員制度について，従来の個人本位の選挙制度を廃止し，一定の要件を満たす政党等に属する者を選出する選挙制度たる拘束名簿式比例代表制が導入され，同制度は平成12年に非拘束名簿式比例代表制に改められた。

他方，選挙区選出議員の選挙区は，昭和50年代迄の急激な通信，交通手段の発達によって，参議院議員選挙法が施行された当時のような，中央に対応する意味での地方の実情を反映するという選挙区選出議員制度の基礎は失われた。

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。