2　原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

⑴　参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）は，参議院議員の選挙について，参議院議員250人を全国選出議員100人と地方選出議員150人とに区分し，全国選出議員については，全都道府県の区域を通じて選出されるものとする一方，地方選出議員については，その選挙区及び各選挙区における議員定数を別表で定め，都道府県を単位とする選挙区において選出されるものとした。そして，各選挙区ごとの議員定数については，定数を偶数としてその最小限を２人とする方針の下に，昭和21年当時の人口に基づき，各選挙区の人口に比例する形で，２人ないし８人の偶数の議員定数を配分した。昭和25年に制定された公職選挙法の参議院議員定数配分規定は，以上のような選挙制度の仕組みに基づく参議院議員選挙法の議員定数配分規定をそのまま引き継いだものであり，その後，沖縄返還に伴って沖縄県選挙区の議員定数２人が付加されたほかは，平成６年法律第47号による公職選挙法の改正（以下「平成６年改正」という。）まで，上記議員定数配分規定に変更はなかった。なお，昭和57年法律第81号による公職選挙法の改正（以下「昭和57年改正」という。）により，従来の個人本位の選挙制度から政党本位の選挙制度に改める趣旨で，参議院議員選挙についていわゆる拘束名簿式比例代表制が導入され，各政党等の得票に比例して選出される比例代表選出議員100人と都道府県を単位とする選挙区ごとに選出される選挙区選出議員152人とに区分されることになったが，比例代表選出議員は，全都道府県を通じて選出されるものであって，各選挙人の投票価値に差異がない点においては，従来の全国選出議員と同様であり，選挙区選出議員は従来の地方選出議員の名称が変更されたものにすぎない。

⑵　選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は，参議院議員選挙法制定当時は１対2.62（以下，較差に関する数値は，全て概数である。）であったが，その後，次第に拡大した。昭和52年７月に施行された参議院議員通常選挙（以下「昭和52年選挙」という。）における選挙区間の投票価値の較差は最大１対5.26に拡大し，最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年４月27日大法廷判決・民集37巻３号345頁（以下「昭和58年大法廷判決」という。）は，いまだ違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていたとするには足りない旨判示したが，平成４年７月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成４年選挙」という。）における選挙区間の投票価値の較差が最大１対6.59に拡大するに及んで，最高裁平成６年（行ツ）第59号同８年９月11日大法廷判決・民集50巻８号2283頁（以下「平成８年大法廷判決」という。）は，結論において同選挙当時における上記議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとしたものの，違憲の問題が生ずる程度の投票価値の著しい不平等状態が生じていたものといわざるを得ない旨判示した。

他方，平成６年改正は，上記のように１対6.59にまで拡大していた選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の最大較差を是正する目的で行われ，前記のような参議院議員の選挙制度の仕組みに変更を加えることなく，直近の平成２年10月実施の国勢調査結果に基づき，できる限り増減の対象となる選挙区を少なくし，かつ，いわゆる逆転現象を解消することとして，参議院議員の総定数（252人）及び選挙区選出議員の定数（152人）を増減しないまま，７選挙区で定数を８増８減したものであり，上記改正の結果，上記国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は，１対6.48から１対4.81に縮小し，いわゆる逆転現象は消滅することとなった。その後，平成６年改正後の参議院議員定数配分規定の下において平成７年７月及び同10年７月に施行された参議院議員通常選挙当時の選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の最大較差は１対4.97及び１対4.98であったところ，こうした国会における較差の縮小に向けた措置を踏まえ，最高裁平成９年（行ツ）第104号同10年９月２日大法廷判決・民集52巻６号1373頁及び最高裁平成11年（行ツ）第241号同12年９月６日大法廷判決・民集54巻７号1997頁は，上記の較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は，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ず，上記改正をもって立法裁量権の限界を超えるものとはいえないとして，当該各選挙当時における上記議員定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえない旨判示した。

⑶　平成12年法律第118号による公職選挙法の改正（以下「平成12年改正」という。）により，比例代表選出議員の選挙制度がいわゆる非拘束名簿式比例代表制に改められるとともに，参議院議員の総定数が10人削減されて242人とされた。定数削減に当たっては，選挙区選出議員の定数を６人削減して146人とし，比例代表選出議員の定数を４人削減して96人とした上，選挙区選出議員の定数削減については，直近の平成７年10月実施の国勢調査結果に基づき，平成６年改正の後に生じたいわゆる逆転現象を解消するとともに，選挙区間における議員１人当たりの選挙人数又は人口の較差の拡大を防止するために，定数４人の選挙区の中で人口の少ない３選挙区の定数を２人ずつ削減した。平成12年改正の結果，いわゆる逆転現象は消滅したが，上記国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は１対4.79であって，上記改正前と変わらなかった。

⑷　平成12年改正後の参議院議員定数配分規定の下で平成13年７月に施行された参議院議員通常選挙当時において，選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の最大較差は１対5.06であったところ，最高裁平成15年（行ツ）第24号同16年１月14日大法廷判決・民集58巻１号56頁（以下「平成16年大法廷判決」という。）は，その結論において，同選挙当時，上記議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとすることはできない旨判示したが，同判決には，裁判官６名による反対意見のほか，漫然と同様の状況が維持されるならば違憲判断がされる余地がある旨を指摘する裁判官４名による補足意見が付された。また，上記議員定数配分規定の下で平成16年７月に施行された参議院議員通常選挙当時において，選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の最大較差は１対5.13であったところ，最高裁平成17年（行ツ）第247号同18年10月４日大法廷判決・民集60巻８号2696頁（以下「平成18年大法廷判決」という。）も，その結論において，同選挙当時，上記議員定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとすることはできない旨判示したが，同判決においては，投票価値の平等の重要性を考慮すると，投票価値の不平等の是正については国会における不断の努力が望まれる旨の指摘がされた。

平成16年大法廷判決を受けて，参議院議長が主宰する各会派代表者懇談会は，「参議院議員選挙の定数較差問題に関する協議会」を設けて協議を行ったが，平成16年７月に施行される参議院議員通常選挙までの間に較差を是正することは困難であったため，同年６月１日，同選挙後に協議を再開する旨の申合せをした。これを受けて，同選挙後の同年12月１日，参議院議長の諮問機関である参議院改革協議会の下に選挙制度に係る専門委員会が設けられ，同委員会において各種の是正案が検討されたが，当面の是正策としては，較差５倍を超えている選挙区及び近い将来５倍を超えるおそれのある選挙区について較差の是正を図るいわゆる４増４減案が有力な意見であるとされ，同案に基づく公職選挙法の一部を改正する法律（平成18年法律第52号）が平成18年６月１日に成立した。同改正（以下「平成18年改正」という。）の結果，平成17年10月実施の国勢調査結果による人口に基づく選挙区間における議員１人当たりの人口の最大較差は，１対4.84に縮小した。そして，平成18年改正後の参議院議員定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）の下で平成19年７月に施行された参議院議員通常選挙（以下「平成19年選挙」という。）当時の選挙区間における議員１人当たりの選挙人数の最大較差は，１対4.86であったところ，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（以下「平成21年大法廷判決」という。）は，その結論において，同選挙当時，本件定数配分規定は憲法に違反するに至っていたものとすることはできない旨判示したが，同判決においては，上記のような較差は投票価値の平等という観点からはなお大きな不平等が存する状態であって，選挙区間における投票価値の較差の縮小を図ることが求められる状況にあり，最大較差の大幅な縮小を図るためには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となる旨の指摘がされた。

なお，上記の専門委員会が平成17年10月に参議院改革協議会に提出した報告書に示された意見によれば，現行の選挙制度の仕組みを維持する限り，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ったとしても，較差を１対４以内に抑えることは相当の困難があるとされている。また，同報告書においては，平成19年選挙に向けての較差の是正の後も，参議院の在り方にふさわしい選挙制度の議論を進めていく過程で，較差の継続的な検証等を行う場を設け，調査を進めていく必要があるとされた。

⑸　平成18年改正後の平成20年６月に改めて参議院改革協議会の下に専門委員会が設置され，同委員会において同年12月から同22年５月までの約１年半の間に６回にわたる協議が行われたが，同年７月に施行される参議院議員通常選挙（本件選挙）に向けた較差の是正は見送られる一方，同25