元来，国民の利益は複雑で，意見は多様であるため，人口の多寡を基準にした選出基盤だけでは多様な民意が十分反映されない。また，近年の社会状況の変化は，人口の大都市集中の問題だけではなく，地方経済活性化の必要，高齢化の進行と世代間の負担の公正の問題，情報，通信手段の革新的発達，経済や雇用の構造の変化，環境問題への対応など多分野にわたっており，人口比例原則のみでは十分にはくみ取れない少数者の立場を含めて多角的に国民の利害や意見を政治に反映させることがますます必要になってきている。人口の大都市集中と地方の問題について考えても，人口が集中した大都市地域と人口の少ない地方の間では，異なった問題があり，異なった視点からの解決策が求められることも少なくない。今日の日本においては，全国をカバーする交通網や情報網は著しく発達したものとなったが，大都市と地方の間の種々の面における不均衡の問題はむしろより深刻になったという指摘も見られ，あらためて国政と地方の関係に関する問題意識が「地方主権論」等の議論の中で高まっているのが現状である。多種多様の問題に対応して国土のバランスのとれた発展を期するためには，大都市だけではなく，地方の実情と問題意識等に通暁した者が国政に参画することが必要である。人口の多寡により定数配分が定められる仕組みにおいては，たとえ国会議員が国民全体の代表者としての認識をもって行動するとしても，人口の少ない地域の問題意識等を国会に十分反映させることには実際上の困難が伴う。要するに，単純な人口比例原則だけではカバーしきれないところを補う仕組みを設けることには十分な合理性があり，人口比例原則により選出される議員から成る衆議院とそれとは異なる基準や政策的目的等をも併せた選出基盤を用いる参議院とがあいまって，少数者の意見を含めた多様な民意を二院制の国会に反映させることができるであろう。

ところで，選挙区と都道府県の関係について，憲法46条は参議院議員の任期を６年とし，その半数を３年ごとに改選することを求めているだけであり，参議院議員の選挙区を都道府県単位としなければならないという憲法上の要請はないことは，多数意見指摘のとおりである。もっとも，そのような憲法上の要請がないということは，選挙区を都道府県単位にすることに合理性がないということを意味するものではない。むしろ，現行制度において，選挙区が都道府県単位とされ，半数改選を実現するため各選挙区に偶数の定数配分（最小限２人）を行っていることには，累次の大法廷判決が触れたとおりのそれなりの合理性が認められてきたのである。都道府県は普通地方公共団体として地方自治を担い，我が国の政治や行政の実際において重要な役割を果たしているのであり，昭和58年判決も指摘するとおり，都道府県単位の選挙区制は，「都道府県が歴史的にも政治的，経済的，社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうることに照らし，これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能」を持つものであり，長年にわたり国民の間において定着してきたといえる。このような都道府県単位の選挙区に偶数の議席（最小限２議席）が配分される現行の仕組みは，人口比例原則の下では十分に反映し得ないと思われる人口の少ない地方の利益や意見を国政に反映させるという観点からは重要な意味を持つものであり，人口比例原則をある程度制約する合理性を有し得るものであると考えられる。仮に，二院制の下における参議院の役割等について検討することなく，単に選挙区の間における投票価値の平準化のみを基準として都道府県に代わる新たな選挙区単位を設けることとするならば，選挙区間の投票価値の平等は実現するが，参議院議員選挙の仕組みとしては十分なものとなり得ないおそれが強いと考えられる。現在のところ，国政と地域を結ぶ機能と意味を有する選挙区単位として，都道府県と同等あるいはそれ以上の意味のある選挙区単位を見いだすことは容易ではない。なお，このように，都道府県単位の選挙区から地方の事情に通暁した議員を選出するとの考え自体は，議員に対する選挙区からの命令委任を認めるものではなく，国会議員の行動規範ともいうべき国民代表原理と矛盾するものではない（憲法43条１項に定める国民代表原理に関する私の考えは，最高裁平成22年（行ツ）第207号同23年３月23日大法廷判決・民集65巻２号755頁における私の補足意見に記したとおりである。）。

もっとも，都道府県単位の選挙区制に上記のような合理性が存在するとしても，上記１で述べたとおり，憲法上の理念や合理的な政策的目的等を明確に提示して根拠付けることもないまま５倍もの投票価値の不平等を常態化させている現状を正当化することは困難な状況に至っているといわざるを得ないのであって，現行の仕組みを改正するとした場合の具体的な改正内容の検討には，二院制に係る憲法の趣旨を踏まえた立法府による高度の政治的判断が必要となることはいうまでもない。

これまで国会においても参議院の在り方を踏まえた抜本的な検討の必要性が指摘され，何度か是正措置が執られたところであるが，参議院の在り方にふさわしい選出基盤とは何か，参議院の場合に投票価値の平等の要請やこれを具現化するための人口比例原則が譲歩を求められることがあるとして，憲法が二院制を採用した趣旨も含め，これを正当化する他の政策的目的ないし理由として国会は何を考慮しているのか，投票価値の平等の要請と他の理念や政策的目的の調和点をどのあたりに求めるか，といった基本的な諸点については，いまだに国民の議論や理解が進んでいるとは見受けられない。平成21年大法廷判決における補足意見においても述べたところであるが，国会が立法裁量権を行使して参議院議員選挙制度の仕組みを検討するに当たっては，投票価値の平等の観点に加えて，二院制の下における衆議院とは異なった参議院の在り方にふさわしい選挙制度の仕組みの基本となる理念や政策的目的等を国民に対して速やかに提示し，具体的な検討を行うことが強く望まれる。

裁判官須藤正彦の反対意見は，次のとおりである。

私は，参議院に求められる独自性を考慮した上，多数意見の依拠する基本的な判断枠組みの下で考察したところ，多数意見の結論とは異なり，本件定数配分規定は憲法に違反し，したがって本件選挙も違法であるとの見解に至った。その理由は以下に詳述するとおりであるが，骨子は，第１に，現行選挙制度が合理的な理由なく投票価値に不平等を生ぜしめるものとなっているという点において，第２に，これに対し，当審が遅くとも平成18年には現行の選挙制度の枠組みの見直しを促したといえるメッセージを示したにもかかわらず，今日に至るもそれが確としてなされないままで投票価値の著しい不平等状態が維持されているという点において，国会の裁量権の限界を超えているということである。

１　憲法の二つの求め

⑴　憲法は，参議院議員の選挙制度の決定を国会の裁量に委ねているが（44条，47条），同時に，第１に，選挙における投票価値の平等を直接に求めているというべきである（14条１項，44条）。選挙権が主権者たる国民の参政権としてとりわけ重要な権利であることに照らせば，それは民主主義の根幹に関わる根本的な求めであって，それについて譲歩を求めることは特に合理的理由が要求され，それが認められない限り許されないというべきである。第２に，憲法は，国会について二院制を採用しているところ，両議院が立法機関としてほぼ対等の権限を有することで相互の抑制と均衡で立法活動を慎重ならしめることに意義を認めつつも，それらが同じ役割を果たすにしかすぎないのであれば二院制の価値が十分に発揮され難いことに鑑み，参議院と衆議院とで違った役割を果たさせることとし，そのために参議院議員の選挙制度も，参議院が独自の役割を発揮するのにふさわしいものとすべく，衆議院議員の選挙制度とは異なったものとなることを求めているというべきである。

⑵　後者の参議院の独自性に関しては，憲法は，参議院議員の任期を衆議院議員のそれが４年であるのに対し６年とし，かつ，内閣は参議院の解散に係る権能を有しないので，その権能の行使によって参議院議員の任期は短縮されることはなく，しかも，３年ごとに議員の半数を改選するものとしているから（45条，46条，69条），参議院議員を衆議院議員に比して身分を安定させ，かつ，上記の半数改選制により，議院としての活動の継続性を図っているといえる。特に，議員に６年の任期を与え，その短縮を認めないことは，憲法は，選挙民がひとたび議員として選んだ以上は任期満了時までの期間を信任してその身分を失うリスクを生じさせないこととし，その半面，議員は，その間国民の政治的意思から乖離することがないようにしつつも，選挙民等の逐一の望みや党派的利害に適宜の距離を置き，より大局的な観点ないしは多元的な見地から行動することを可能ならしめているというべきである。これらの点に鑑みると，憲法は，参議院の在り方の基本理念の決定について，国会の立法政策としてその合理的裁量に委ねつつも，全国民を代表する機関たる参議院に長期的かつ総合的な視点から国政上の重大問題に対応させ，衆議院（あるいはそこにおける政党）のみでは十分に代表されない国民各層の多種多様な意見を多角的に反映させるようにし（ややもすれば，少数者の声は軽視ないし黙殺されがちである。），これによって独自の役割を発揮することを求めているというべきである（急速に情報化，国際化が