このように，これまでの大法廷判決の上でも，都道府県が選挙区の単位であることが当然とはされておらず，選挙区の単位としての都道府県は，投票価値の平等という憲法上の価値に譲歩を求め得る価値としては相当の後退を余儀なくされている。

今回の多数意見においても，都道府県を政治的に一つのまとまりを有する単位として評価することは変わらないものの，その趣旨は「一定の地域の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加味する観点」からのものである。

選挙区選挙とは，全国民を代表する議員が誰であるかを選挙区における投票によって定めるものである。その選挙区が議員を定めるに足りる一つのまとまりを有する単位であることは，選挙区選挙という制度から来る要請ではあるが，そこでいう一つのまとまりを有する単位が当然に都道府県であるということにはならない。

多数意見は，都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮することが否定されないとするが，それは，飽くまで一つの要素としての考慮であり，直ちに，各選挙区の区域を定めるに当たり都道府県という単位を用いることが不合理ではないとする結論に帰結することにはならないはずである。

３　２段階の憲法判断の枠組みとその考慮要素

当裁判所大法廷は，これまで，参議院議員選挙の定数配分規定について，①投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているか否か（違憲状態か否か），②この違憲状態が当該選挙までの期間内に是正されなかったことが国会の裁量権の限界を超えているか否か（裁量権の範囲内か否か）の２段階の判断枠組みによって憲法判断を行ってきた。

①の違憲状態か否かの判断は，平成24年大法廷判決が「本件選挙当時，前記の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は，投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得ない程度に達しており，これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上，違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」とするように，選挙当時における選挙区間の較差で示される投票価値の不均衡についてのものである。

平成24年大法廷判決は，平成22年選挙当時，参議院において選挙制度の仕組み自体の検討が行われており，同選挙後に国会に提出された平成24年改正法の法案の附則が選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討するとしていたことを，同選挙時までに定数配分規定を改正しなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かの問題として検討して，裁量権の限界を超えるものとはいえないとした。平成26年大法廷判決も，平成24年大法廷判決の後，平成25年選挙までの間に上記の附則を含む平成24年改正法が成立し，同選挙後も，附則の定めに従い，選挙制度の仕組みの見直しを内容とする検討が行われていることを，同選挙までの間に上記の見直しを内容とする法改正がされなかったことが国会の裁量権の限界を超えるか否かの問題として検討して，裁量権の限界を超えるものとはいえないとしている。

このように，選挙時までの国会の動向はもちろん，選挙後の国会の動向も考慮する要素とされているのは，上記②の国会の裁量権の範囲内か否かの判断は，選挙までの間に法改正がされなかったという国会の活動の方向性を対象とするものであることによるものである。

つまり，①の違憲状態か否かの判断は，当該選挙の時点における投票価値の不均衡の状態についてのものであり，上記②の国会の裁量権の範囲内か否かの判断は，選挙時点における国会の活動の方向性を測るものとして当該選挙の後の国会の動向をも考慮対象とするものである。

４　違憲状態であるか否か

前回選挙後に成立し，その下で本件選挙が行われた平成27年改正法による本件定数配分規定は，４県２合区を含む10増10減を内容とするものであり，この改正の結果，本件選挙時における選挙区間の最大較差は3.08倍であったが，その附則７条は「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて，参議院の在り方を踏まえて，選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い，必ず結論を得るものとする。」として今後の方向性を示している。

平成24年大法廷判決は，都道府県を選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図るという要求に応えることは著しく困難であることを指摘した上で，その仕組みを変更することなく行われた選挙における投票価値の不均衡を違憲状態とし，都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの立法的措置が必要であるとした。

平成26年大法廷判決は，平成24年大法廷判決の後に成立し，その下で平成25年選挙が行われた平成24年改正法による定数配分規定は，制度の仕組みを維持したものであり，違憲状態を解消するには足りないとしたものである。

それを踏まえると，本件選挙における投票価値の不均衡が，平成27年改正法による本件定数配分規定によって違憲状態を解消したものといえるか否かについては，平成24年大法廷判決のいう，現行の方式を改める立法的措置の実現の有無が重要な考慮要素となる。

平成27年改正法による本件定数配分規定は，選挙区の単位の全てが都道府県であるという従来の制度を合区によって改めたものであるが，それ自体は，２県を１選挙区とする二つの合区を行い，４県４選挙区を４県２選挙区にしたものにすぎず，選挙区の単位が都道府県であることはなお維持されている。本件定数配分規定を定める時点で参照した平成22年国勢調査による人口では最大較差が2.97倍であったところ，本件選挙当時には最大較差が3.08倍となったことに示されるように，本件定数配分規定は，人口移動に対応して投票価値の不均衡に対処するという「しかるべき形」の立法的措置とはいい難いものである。

本件選挙時における3.08倍という最大較差に示される投票価値の不均衡は，従来の選挙時における最大較差より縮小したとはいえ，基本的な選挙区の単位を都道府県とすることを維持した定数配分規定によるものであり，そのままでは更なる拡大が懸念される。平成27年改正法の附則が，較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い，必ず結論を得るとしていることは，同改正法そのものは，なお見直しが必要なものであり，違憲状態を解消するに足りないことを示しているということができる。

したがって，本件選挙時における投票価値の不均衡は，平成27年改正を経た後も，違憲状態を脱していないというべきである。

５　国会の裁量権の限界を超えたか否か

前記３で述べた②の国会の裁量権の範囲内か否かという判断基準については，従来の大法廷判決では，平成27年改正前の定数配分規定が選挙区単位の全てを都道府県とするものであり，それが違憲状態を生じさせる要因であることを当審が示したにもかかわらず，その点が法改正によっても全く是正されなかったことが問題とされたことの関係上，当審の判断が示されてから（法改正のないままに行われた）選挙時までの期間が法改正に十分であったか否かということが重点とされたのであるが，本件は，それと異なる事情がある。

平成27年改正法の附則７条は「平成31年に行われる参議院選挙の通常選挙に向けて，・・・較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて・・・必ず結論を得る」とする。これは，較差の是正のための選挙制度の抜本的な見直しを，今回の改正に引き続いて行い，平成31年に行われる通常選挙（以下「平成31年選挙」という。）までに完成させるという趣旨である。

平成27年改正は，二つの合区を行い，都道府県を選挙区とする従来の選挙制度を改めたものであり，二つの合区にとどまるとはいえ，選挙制度の抜本的な見直しの実行の着手である。都道府県を選挙区とする制度を投票価値の平等の実現の要求に応じて抜本的に見直すという課題の実現について，平成27年改正の時点でその一部を行い，次回，つまり，平成31年選挙に向けての改正で完成させるという２段階方式で実施するとしたのが，平成27年改正を行った国会の対応である。制度の抜本的な見直しという課題の重さを考えると，本件選挙時までに一部の改正を実現した上で，次回の選挙までに選挙制度の抜本的な見直しについて必ず結論を得るとする国会の対応は，国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない。

平成31年選挙に向けての制度の抜本的な見直しの実現については，今後のものであるとはいえ「必ず結論を得る」との附則が平成27年改正法に設けられている。それ以前の平成24年改正法の附則においても「必ず」とはされていないものの，次回の平成28年に行われる通常選挙に向けて，選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い，結論を得るものとするとされていたにもかかわらず，それが実現しなかったとの経過から，選挙制度の抜本的な見直しの平成31年選挙までの実現が危ぶまれるとの意見もあり得るが，今後における国会の具体的な立法能力ないし立法意欲を国会の外から推し量ることは，司法が行うべきことではない。改正法に含まれる附則が「必ず結論を得る」としている以上，その実現は，国会が現に約束したものなのである。