

総務地域連携常任委員会
平成30年3月15日（木）

議提議案第1号に関する参考資料

東京高裁
558.9.25

主 文
原告らの本件請求をいずれも棄却する。
ただし、昭和五六年七月五日に行われた東京都議会議員選挙の江戸川区選挙区における選挙は違法である。
訴訟費用は被告の負担とする。

第一 当事者の求めた裁判

(原告ら)

1 昭和五六年七月五日に行われた東京都議会議員選挙(以下「本件選挙」という。)の効力に関する原告らの異議申立につき、被告が同年七月二十七日なした異議申立却下の決定(以下「本件決定」という。)を取消す。

2 本件選挙の江戸川区選挙区における選挙を無効とする。

3 訴訟費用は被告の負担とする。

(被告)

一 本案前の答弁

1 原告らの訴を却下する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

二 本案の答弁

1 原告らの請求を棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

(原告ら)

一 請求の原因

1 当事者

原告らは、本件選挙の江戸川区選挙区における選挙人であり、被告は本件選挙に関する事を管理する選挙管理委員会である。

2 原告らの異議申立に対する被告の決定

(一) 原告らは、昭和五六年七月二十四日被告に対し、本件選挙が各選挙区の人口に比例せず、憲法前文、同一四条一項、一五条一項、三項、四四条但書、九三条一項、公職選挙法(以下「公選法」という)一五条七項に違反する「東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例」(昭和四四年東京都条例第五号)第一乃至第三条の定数配分規定(以下「本件配分規定」という)に基づき施行されたもので無効である旨主張し、公選法二〇二条一項により異議申立をしたが、被告は同月二十七日本件決定をなし翌日該決定書を交付した。

(二) 被告の本件決定の理由は、「公選法第二〇二条の異議申立に関する規定は、同法に基づき施行された選挙に管理執行上暇疵があつた場合に、これを無効として早期に適正な再選挙を実施せしめもつて選挙の自由と公正とを確保せんとするために設けられたものである。従つて、たとえ選挙を無効として再選挙を実施したとしても、その暇疵を是正しえない場合にまでも異議の申出を許容する趣旨ではない。また、本件選挙は、現行法制上適法に成立した条例に基づき適法に施行されたものである。」というものである。

3 本件決定の違法性と本件選挙の無効

(一) 本件決定は公選法二〇二条一項に違反する。

本件決定の理由は、要するに、公選法二〇二条一項の異議申立は選挙の管理執行上の暇疵があつた場合を救済せんとするために設けられたものであり、本件配分規定の違憲・違法を主張する原告らの異議申立のような場合は予定しておらず不適法であるということである。

ところで、地方議会議員選挙においては、選挙の効力に不服のある者は、公選法二〇三条二項により異議申立手続を経なければ訴訟でその効力を争うことができなない。その意味で同法二〇二条一項の異議申立は地方議会議員選挙の選挙人が選挙の適否を争うために不可避の手段であり、他に違憲・違法を主張して是正を求めると途は現行法制上存在しないのである。仮に被告の理由とするところが容れられずれば、現在、原告らの基本的権利が重大な侵害を受けているにもかかわらず救済の途は全く閉ざされてしまうことになる。これは、およそ国民の基本的権利を侵害する行政主体の行為に対してはできるだけその是正、救済の途が開かれるべきである、という憲法上の要請に著しく反するところである。

また原告らが異議申立の中で主張したのは、本件配分規定自体の違憲、違法性であるが、選挙規定に基づく単なる管理執行上の暇疵については異議申立が適法であ

るが、本来それ以上に重大な瑕疵というべき選挙規定それ自体の違憲、違法を理由としての異議申立は不適法であるというのは、本末転倒の謗りを免れない。公選法二〇二条一項の趣旨が、異議申立をもつて選挙人が選挙の適否を争う唯一、不可避の手段とし、もつて選挙の公正をはかろうとするものであるとすれば、以上述べた理由から原告らの異議申立は当然許容されるべきであり、これを本案に入らずして却下した被告の本件決定は同条の解釈を誤つたもので違法である。

なお、右のように定数格差により不当に基本的権利を侵害されている選挙人にできるだけ広くその是正の途を開く考え方は、すでに国政選挙に関する同法二〇四条の解釈としては判例上定着しているところ（最高裁昭和五一年四月一四日判決、東京高裁同五五年一月二三日判決）であり、その解釈は地方議会議員選挙に関する同二〇二条一項、二〇三条においても何ら差異を設けるべき理由はない。

(二) 本件選挙における投票価値の不平等

本件選挙は、本件配分規定に基づき行われたものであるが、右配分規定は人口に比例せず、その結果本件選挙においては以下に述すとおり、最大過疎区の千代田区選挙区と原告らの居住する江戸川区選挙区では、議員一人当り人口の比率で一对四・五一（選挙直前の昭和五五年国勢調査の結果）、議員一人当りの有権者数の比率において一对三・七九の格差が生じており、これは地方自治体議員選挙における投票価値の平等を保障する憲法及び公職選挙法に違反するものであるから、これに基づく本件選挙は無効である。

(1) 本件選挙における定数配分

(イ) まず、東京都の区部のなかにおける議員配分を検討してみる。本件原告たる選挙人らの選挙区は江戸川区選挙区（人口四九五、〇八六八人議員定数四名、議員一人当りの人口一、二二三、七七一一人）であるので、これと他区とを比較する。すると、千代田区選挙区（人口五四、八〇一人、定数二名、議員一人当りの人口二七、四〇〇人）との比較によつて、江戸川区内の選挙人は千代田区内のそれに比し、約四・五一分の一の投票価値しか有しない選挙権しか与えられていないことがわかる。このことは、仮りに、区部全区統一、一区で選挙をするならば、その際、千代田区内の選挙人には、四・五一票を与えているということと、実質的には変りがない。また、新宿、品川両選挙区は人口三四万人余りであり、江戸川区選挙区と比べるとはるかに少ないにもかかわらず、これに対して五名の議席の配分をしている。公選法一五条七項に忠実に従つて議席配分するならば、これらの区での配分は現行と逆転し、新宿、品川、北各選挙区は五人から四人に減じ江戸川区選挙区は四人から五人に増やすべきことになる。

(ロ) 次に、公選法二六六条二項による区部と、市、郡、島部の配分をみてみよう。選挙直前の前記国勢調査によれば、区部人口は八、三四九、二〇九人であり、市、郡、島部人口は、三、二五六、八六〇人である。この「人口に比例して」（同法一五条七項）現行一二七の議席を配分すると、区部九一・二九、市、郡、島部三五・七一となる。ところが、本件配分規定による議員定数はこれに反し、区部一〇二人、市郡島部二五人となつている。すなわち、法に基づくあるべき適正な配分に比し、現実には、区部では一人も多し議員配分がなされ、逆に市・郡・島部では、一〇人以上も少ない議員配分がなされていたことになる。この結果、区部に於ける各個の選挙区と、市、郡、島部に於ける各個の選挙区とを個別に比較対照していくと、最も極端な場合、千代田区選挙区に於いては五四、八〇一人の人口に対し二人の議員配分があるのに対し、八王子市選挙区の場合は三八七、一六二人の人口に対し同じ二人の議員配分しかない（投票価値の格差はここでは、約一对七にも達している。）という異常な事態を招来している。

(ハ) 投票価値の問題とは、後に詳述するように代表議員に対する国民（住民）の意思反映の権利の平等の問題である。この視点から言いかえるなら、千代田区選挙区と江戸川区選挙区の対比に於ては、千代田区の選挙人は、江戸川区の選挙人より絶対的に少ない人数で、江戸川区の選挙人より相対的により大きな発言力（意思反映力）を議会に対して有している、ということになるし、新宿、品川、北区等の選挙人は江戸川区の選挙人より絶対的に少ない人数で、かつ江戸川区選挙人より絶対的により大きな発言力を有しているということになる。ここに於いて代表制民主主義の大前提たる平等原則の崩壊は明白であるといわなければならない。

(2) 定数格差の推移

次に、戦後の東京都議会議員選挙における定数格差の推移を、主に原告らの居住する江戸川区選挙区と最大過疎区の千代田区選挙区を例にとり概観する。

(イ) 東京都議会議員選挙の選挙の選挙区及び定数に関しては、戦後間もなく

「東京都議会議員の選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例」（昭和二二年都条例第三一号）が制定された。

右条例において、江戸川区選挙区の議員定数は五名、千代田区選挙区は一名と定められた。同二一年四月二六日の人口調査をもとに当時の議員一人当りの人口数を算出すると、江戸川区選挙区三四、〇四〇人、千代田区選挙区五七、八八二人であり、現状とは逆に千代田区民の投票価値が著しく低くなっていた。しかし、同二六年四月三〇日に実施された第二回東京都議会議員選挙では、その間に前記条例が一部改正されたことに伴い、江戸川区選挙区の定数は四名、千代田区選挙区は二名となり、議員一人当りの有権者数では、江戸川区選挙区二九、五一四人、千代田区選挙区三一、三二八人、東京都平均で三〇、六一九人となり、投票価値の平等化がほぼ保たれることになった。

(ロ) ところが、昭和二〇年代末頃より都心区からの人口の流出、周辺区、市、郡部への人口の流入という、いわゆるトーナツ化現象が見られるようになり、それは年々急速な進展を見せた。

千代田区の人口は同三〇年の国勢調査における人口をピークとしてその後減少の一途をたどつた（同三〇年一二三、七四五人、同五五年五四、八〇一人）のに対し、江戸川区の人口の伸びは、同二五年から四〇年までの間に二倍増と急激な増加をみせ、その後も増加が続いた（同二五年二〇八、八六一人、同五五年四九五、〇八六八人）。右のような人口の変動にもかかわらず、両選挙区の議員定数には何ら変更が加えられることがなかつたため、議員一人当りの有権者数についての格差は選挙毎に次第に拡大することになった。

以下に昭和四〇年以降今回までの東京都議会議員選挙における議員一人当りの有権者数の格差を示す。

「1」	昭和四〇年七月二三日施行の第六回選挙	
	千代田区選挙区	三三、六九三人
	江戸川区	五五、九九九人
	○北多摩	九七、四一二人
	(参考一同選挙における最大過密区一以下〇印同じ。)	
	右比率(千代田区対江戸川区一以下同じ。)	一対一・六六
「2」	同四四年七月一三施行の第七回選挙	
	千代田区選挙区	三一、七〇七人
	江戸川区	七二、八四二人
	○町田市	一〇二、四一九人
	右比率	一対二・三
「3」	同四八年七月八日施行の第八回選挙	
	千代田区選挙区	二八、八一二人
	江戸川区	七七、六五八人
	○町田市	一四八、六三〇人
	右比率	一対二・七
「4」	同五二年七月中〇日施行の第九回選挙	
	千代田区選挙区	二四、四〇七人
	江戸川区	八〇、一五一人
	○南多摩選挙区	一六三、〇〇九人
	右比率	一対三・三
「5」	本件選挙	
	千代田区選挙区	二二、三四一人
	江戸川区	八四、六四六人
	○西多摩	一三七、六四七人
	右比率	一対三・八

選挙毎に千代田、江戸川両選挙区間の格差が拡大しているのがよくわかる。

(三) 定数格差を放置した東京都の責任

(1) 前述のような定数格差の問題は、昭和四〇年ごろより顕在化しはじめ、東京都内部でも検討がはじめられるに至つた。

しかし、現実の改定は遅々として進まなかつた。その後地方自治法九〇条の改正に伴い、前記条例が同四四年全面改正され、本件配分規定を規定する現行の「東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例」（昭和四四年条例五五号以下「本件条例」という。）が制定されたが、定数については、北多摩地区に増員があつたのみで、区部、南多摩及び西多摩地区については従

前どおりと放置された。昭和四〇年以降区部についてなされた定数は正としては、同四八年東京都条例第五七号による本件条例の一部改正に基づく台東、品川両選挙区の定数一名減、練馬区選挙区的一名増だけであつて（市、郡部においても本件条例制定後は、選挙区の分割を除けば、町田市選挙区的一名増、次に述べる日野市選挙区の新設がなされただけである）、江戸川区選挙区などは、著しい格差にもかかわらず放置された。本件選挙前の同五六年三月二〇日、東京都は前年の国勢調査の結果を議員定数に反映させるためとして、本件条例の一部を改正した（同年都条例第五号）が、その改正内容は日野市選挙区（定数一名）を新設したのみであつた。

(2) 右国勢調査の結果によれば、本件選挙において投票価値に著しい格差が生ずることは明らかな事実（江戸川区、八王子市両選挙区における議員一人当りの人口を千代田区のと対比すると、それぞれ一対四・五一、一対七であつた）であつたにもかかわらず、前記の他何ら是正措置はとらなかつたのである。このように、東京都が今日まで何ら抜本的な定数は正措置をとらなかつたことの結果として、人口増加の著しい二三区内の周辺区、あるいは市、郡部の住民は、都心区の住民に比してはなほだしい投票価値の低下に見舞われることになつた。

各選挙区における本件選挙時の議員一人当りの人口を最大過疎区の千代田区のと比較する（カツコ内は一人当たり有権者数の比率）と次のとおりであり、いかに江戸川区を含む周辺区、市、郡部の投票価値が低くなつていくかがわかる。

練馬区選挙区	一対五・一五（一対四・三六）
八王子市	一対七・〇六（一対五・六九）
足立区	一対四・五一（一対三・七六）
府中市	一対七・〇〇（一対五・七七）
葛飾区	一対三・八三（一対三・三一）
三鷹市	一対六・〇〇（一対五・一二）

既に昭和四〇年代初めから定数格差の問題が顕在化していたにもかかわらず、右程度に至るまで何ら根本的な是正措置をとらず、一五年以上にわたり放置しつづけてきた東京都の責任は重大である（なお、法・条例の改正経緯については、さらに三頁で詳述する。）。

(四) 憲法・法律と投票価値の平等

(1) 憲法と投票価値の平等

日本国憲法は、主権在民の民主主義体制を人類普遍の原理として宣明し（前文）、その民主主義法制としては、「正当に選挙された国会に於ける代表者を通じて」国政を担う、代表民主制を採用している。「国政は国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」（前文）という、リンカーンのゲティズバーグ演説以来の民主主義の真髄を代表民主制に於て実現するための不可欠の前提条件は、その「代表」が、正しく主権者たる国民の意思を適正・忠実に反映し、代表するものとなつていふことにある。そして、「すべての基本的人権を享有」（一一一条）し、「法の下において平等」（一四一条）である主権者たる国民が、その意思を正しく代表に反映させる為の最低条件は次の二つとなる。すなわち、その第一は、代表選出の選挙に於ける選挙資格の平等が守られることであり、この点については、憲法一四一条一項、一五一条一項、三項、四四一条但書等に照し、制限選挙等の不平等選挙が許されないものであることは、明文上も明らかである。同時に、第二に、この平等選挙は、現行法体系の如く代表民主制の具体的形態として、選挙区を細分し、選挙区毎に代表を選出する地域代表制によつていふ場合には、平等の形式的側面である資格についてのみでなく、より実質的には、選挙権の内容すなわち、投票価値そのものの平等を、異なる選挙区相互の間に実現しなければならないものであることも、事の本質ならびに、これらの規定の趣旨からして明らかである。そして、憲法上のこうした原理については、周知のとおり最高裁昭和五一年四月一四日大法廷判決、東京高裁昭和五五年一二月二三日判決などにより判例上も確認されているところである。これらの判決はいずれも国政選挙に関するものであるが、地方議会議員選挙に於ても、何ら異なるところはない。すなわち、第一に、憲法前文に謳われている主権在民の代表民主制の原理は、その憲法体系の中に組み込まれている地方自治（第八章）についても、普遍的に適用されるべきものであること明らかである。第二に、平等選挙を直接基礎づける憲法一四一条一項、同一五一条一項、三項は、国会議員の選挙と地方議会議員の選挙（九三一条二項）であるとを問わず均しく選挙に於ける国民の平等権を保障している。第三に、実質的に考えても、仮りに地方議会議員選挙に於て不平等選挙が許されるとするならば、国民にとつて身近な地方

自治行政の方法づけをする機関であり、かつ、国会（法律）により膨大な事項について細部の取り決めを任せ（条例委任）ている機関が、国民（住民）の意思を全く反映しないものとなることもありうることになり、民主主義の原理は根底から崩れてしまうであろう。

以上により、憲法上、平等選挙の原則が、民主主義体系の根本に関わる重要なものとして位置づけられていることが明らかとなつた。

(2) 法律と投票価値の平等

本件選挙は地方議会議員選挙であるが、公選法一五条は、その七項で特に、「各選挙区に於て、選挙すべき……議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。」と定め、地方公共団体議会議員選挙に於ける議員定数配分条例が、人口比例の原則に依る平等選挙を保障すべきものであることを命じている。この結果、各地方公共団体議会で定める議員定数配分の条例は、前記の如き憲法上の諸原則に従わなければならないのは勿論、公選法一五条七項をも遵守すべきである、ということになる。そして、条例（本件の場合は本件配分規定）が、憲法並びに公選法の右規定に違反するものであるときは、当該条例が違憲、違法なものとしてその効力そのものを否定するべきであることは言うまでもない。

(五) 周辺区格差の象徴としての投票価値の不平等

原告らの居住する江戸川区は近年急激に人口が流入した地域であるが、これらに対し東京都をはじめとする行政主体はその対応が遅れかつ不十分であるため、区民の中から様々な不満が出ている。下水道の普及率の低いこと、東京都の教育、病院、公園などの公共施設の建設・設置水準が他区（とりわけ都心区）より著しく低いことなどである。これらはいわゆる周辺区格差といわれるものであるが、議員定数格差もこのような東京都の行政上の格差の一つの象徴としてとらえることができる。

本件訴訟の提起は、東京都に対する原告らの右の如き周辺区格差の是正を求める要求の一環として位置づけられるものである。

(六) 結論

本件選挙は、本件配分規定に基づき行われたものであるが、右配分規定は人口に比例せず、既に述べてきたように本件選挙における最大過疎区の千代田区選挙区と江戸川区選挙区では、議員一人当りの人口の比率で対四・五一、議員一人当りの有権者数の比率で対三・八の格差があり、これは地方自治体議員選挙における投票価値の平等を保障する憲法前文、同一四一条一項、一五条一項、三項、四四一条但書、九三一条一項、公職選挙法一五条七項に違反し、これに基づく本件選挙は無効である。

よつて、公職選挙法二〇三条に基づき、違法な被告の却下決定の取消しを求めるとともに、原告らの選挙区である江戸川区選挙区における本件選挙を無効とする旨の判決を求める。

二 本案前の抗弁に対する反論

1 原告らの訴の適法性

都道府県議会議員選挙の「効力に関し不服のある選挙人」は、公選法二〇二条により当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に対し異議の申立をなし、更にその決定に不服がある場合は同法二〇三条により訴訟を提起することができることとなつている。このような訴訟の提起があつた場合、裁判所が、いかなる事由のある場合に選挙無効の判決をすべきかについては、同法二〇五条が「選挙の規定に違反していること」「その規定違反のため選挙の結果に異動を及ぼすおそれのあること」の二要件を規定しているが、これは専ら本案である選挙無効の請求を理由あらしめるための要件であるにすぎず、の適法要件としては、同法二〇二条、二〇三条の規定する、原告及び被告の資格、出訴期間、異議申立前置等が遵守され、かつ真に選挙の無効を主張するものであれば何ら欠けるところはないのである。

そして、原告らの本訴請求がこれら同法の定める訴訟要件を充たしたものであることは疑いの余地もなく、被告の本案前抗弁は何ら理由がなく排斥されるべきである。

2 被告の見解に対する反論

(一) 被告は議員定数条例の違憲・違法を理由として選挙の無効を争うことは、同法二〇三条による訴訟の本来予想しないところであり、その訴は不適法であるので却下されるべきであると主張する。原告らは被告の右主張が排斥されるべきであると確信するが、その理由は請求原因三（一）で定数条例の違憲違法を理由として同法二〇二条の異議申立が許される根拠として述べたところと同一である。

これに対し、被告は、同条の訴訟が民衆訴訟であることを挙げ、本来権利救済を目的としたものではないのだから、権利の侵害の救済を理由とする原告の主張は失当であると、むしろ抗告訴訟の途が選択されるべきであるとする。しかし選挙の効力を争う抗告訴訟が許されないことは公選法、行政事件訴訟法の諸規定から明らかであるところであり、公選法は、選挙の重要性に鑑み、その公正な監視を選挙人に委ねることとし、その公正の担保として同法二〇三条において必ずしも自己の権利が侵害されたことと関わりなく選挙人という資格により提起できる選挙人でも訴訟を規定した。しかし、これは公益上の必要から権利を侵害されていない選挙人もまたその救済を求めない関係上、選挙により違法に権利を侵害された選挙人もまたその救済を求めない関係上、選挙によつて訴訟を提起せざるを得ないものである。その意味で、同法二〇三条は、選挙の公正さを担保する役割と併せて、無効な選挙により基本的権利を侵害された者に対する救済の役割をも内包していることは明らかであり、被告の主張は的外れのものである。

また、被告が主張する地方自治法二条および七四条の条例制定、改廃の直接請求は、地方公共団体の長に対して議会を招集し、付議することを義務づけるものにとりすぎず、また原告らが本訴で求めているような今回の選挙に関する救済には全く無力であり、このような制度が存することをもつて、公選法二〇三条の訴訟による救済の必要性をいささかなりとも減ずるものではないことは明らかである。

(二) 被告は、本件選挙を無効とし、それゆえ江戸川区選挙区に於ける当選人の当選の効力を否定した場合、現行法上右当選人に代る正当な議員を選出すべき再選挙の方途が存在しないことを理由に、本件請求を却下すべきであると主張している。そして、再選挙の方途が現状では存在しないがゆえに、無効判決は議会の今後の存続すらも不可能ならしめることになる、という被告の主張は、一見憲法が到底容認しない事態として、重大な考慮を要求するものであるかの如く映ずる。しかし、ここには一つのトリックが隠されている。再選挙不能＝議会麻痺という不都合な事態は、選挙の効を宣言する判決それ自体によつて招来されるものではなく、あくまでもそれは、選挙の効力が定数配分条例の違憲無効を理由として否定された場合についての再選挙の方途を具体的に定めていない議会や行政機関側の怠慢によるものである。ゲリマンダーやハトマンダーと言われた例を引き合いに出す迄もなるべく、議会内多数党派により定数配分条例が、憲法原則から逸脱或は之に違反する事態は常に予測される。

そうであるとするならば、そのような違憲条例に基づいて選挙が強行されてしまふ、その選挙の効力が後日裁判所により否定された場合については是正方法を予め講じておくことは、裁判所に違憲立法審査権を与えている憲法に照らし、議会としてとるべき当然の責務といえよう。「法の不備」とは、即ち議会の怠慢であり、現今の如く、内閣提案立法が殆んどを占めるという現状では、それはひいては、行政の怠慢である。被告の主張は、自らも含まれる行政の怠慢を理由として、憲法に反する事態を事実上追認することを求める如きものである。

しかも、本件の場合、具体的には現行法上は、再選挙の方法がないとは言え、現実に存在しないとは必ずしも言いえない。けだし、例えば裁判所の違憲無効判決を受け、立法府が、自ら及び東京都議会の責任に於て、生ぜしめた異常な事態を解決するため、緊急に臨時法（東京都議会議員定数の適正化と都議会再建のための臨時法）を制定し、この臨時法の下に再選挙を施行することは必ずしも不可能とは言えない。これはあくまで一例にすぎないが、地方議会そのものが、自ら憲法によつて与えられている民主的自治権を否定する如き定数条例を制定することによつて招いた事態の解決方法としては、このように、一時的に公正な第三者機関（国会、裁判所等）の管理下での選挙実施という方法も許される可能性があるであろう。（米アイオア州憲法三条三六項は、この方向をとつている。）

(三) 被告は、本訴請求に関し、高度の政治問題であることを理由とし、司法権が濫りにこれに介入すべき筋合のものではないと主張する。

しかし、原告らが本訴で問題としているのは、選挙権に対する違法な侵害である。選挙権は、さきに詳述したとおり、民主政治に不可欠な極めて重要な基本的権利であり、それだけにその侵害に対しては一層きびしい司法的精査に服せしめられるべきといわなければならない。

3 結び

以上のとおり、被告の本案前抗弁は排斥されるべきものであり、この点に関しては、判例でも、最高裁昭和三九年二月五日大法廷判決以降再三判断が示されており

確定している。

三 原告の主張（被告の主張に対する反論）

1 都議会議員定数をめぐる公選法及び地方自治法の改正、定数条例の改正の経緯

（一） 公選法二六六条二項の新設と定数条例改正に関する都議会内の議論

（1） 背景事情

昭和三〇年代に入り急速に進行した都心部から周辺部への人口の流出現象は、昭和三〇年代当初にはほぼ各選挙区の人口に比例していた都議会議員定数の配分を徐々に不均衡なものにしていった。昭和三七年頃には、都心選挙区と周辺区及び市郡部選挙区との定数配分の不均衡は極めて顕著なものとなり、到底公選法旧一五条七項の定める人口比例原則から容認しえないと考えられるまでに至り、都議会では、超党派で自治省及び国会に対し、このような不正常的な事態を解消すべき議員定数上限枠引き上げを中心とした法改正を強く要求していた。公選法二六六条二項は、そのような背景のなかで新設されたものであつた。

（2） 立法の経緯

公選法二六六条二項新設の議案は、第四〇回国会（昭和三六—三七年）に他の公選法の条項の改正案とともに提出されたが、連座制の強化など議論の多い改正点が多々あつたため、両議院の委員及び本会議での討論でも同条項の新設については全く触れられることがなかつた。このようにして、公選法二六六条二項は、それがどのような目的のために新設されるのか、どのように解釈すべきなのかについて、全く国会で議論されることがないまま、可決されるに至つた。

（3） 公選法二六六条二項の役割

公選法二六六条二項は、もともと総定数増加による定数是正を意図していた都の強い働きかけによつて新設されたものであつたが、結果として新設された同条項は定数の是正を体現したのではなく、むしろ巧みに選挙区間の定数の不均衡を隠ぺいする役割を果すものであつた。それのみにとどまらず、同条項は行政庁の恣意的な解釈により定数不均衡を是認する法的な根拠とさえされてしまつたのである。すなわち、同条項は、「1」特別区の存する区域を定数配分の上で一つとみなすことによつて、特別区内の都心区と人口増加の著しい近郊市郡部との間の大きな定数の不均衡を隠ぺいする、「2」特別区内の定数の配分は人口比例によらなくてもよいとの行政解釈をとるとによつて、特別区内の都心区と周辺区の定数不均衡をも正当化する、という役割を担つたのである。

公選法二六六条二項の新設は、本来人口の移動に伴つて定数の是正をはかつていかなければならないにもかかわらず（同法旧一五条七項から当然のことである）、むしろ法律に違反する現状を是認するために法規自体を歪めて例外を設けたものといえる。同条項新設の理由としては抽象的に特別区の特殊事情ということが挙げられるのが常であるが、この特殊事情というの、内容をつきつめれば昼間人口の問題につきるのであり、昼間人口問題が人口比例による定数配分を否定する根拠にならないことは、後に述べるとおりである。

このように、特別区の特殊事情というのは単なる名目にすぎず、定数の不均衡な現状をなんとか正当化しようといふところに公選法二六六条二項新設の理由が存するのである。同条項の解釈に関しても、同条項は特別区の存する区域内の定数配分については何ら触れていないのであつて、当然その基準は、同法旧一五条七項の適用により単純人口比例原則によるべきことになるはずである。

（4） 公選法二六六条二項新設に伴う定数条例改正の審理経過

同法二六六条二項が新設された後、被告は、この法改正を踏まえ、都議会議員定数条例の改正案を作成し、都議会に提出した。これは、同条項の行政解釈をも早速とり入れたものであつて、当然のことながら従前と全く同一の現状維持の定数配分案であつた。ところが都議会では、この改正案をめぐり委員会及び本会議で活発な論議がなされた。

当時総務首都整備委員会で交わされた議論の内容を簡単に要約すると、「1」被告は定数不均衡を是認する改正案を提案する理由として都心区の昼間人口の大きさや、都財政に占める高い担税力を挙げているが、これらは定数格差を是認する理由になり得ない。「2」公選法二六六条二項の特例に従つて定数配分することはゲリマンダーなどの悪弊を残すことになり不当である。「3」定数配分の基準としては単純人口比例原則こそ正当である。等であつた。論議の末、同委員会は結論として公選法二六六条二項の特例による定数配分は不当であるが、次回選挙が近々に迫つていることでもあるので、やむを得ず暫定的に昭和三八年施行の選挙に限つて現行

定数配分のまま選挙を行ない、将来はこの特例によることなく単純人口比例の原則による旨決議し、改正条例案を本会議に回付した。本会議ではこれを受け、同改正条例案を可決するとともに右と同様の趣旨の付帯決議を行つた。

以上の経過に明らかなどおり、都議会においては公選法二六六条二項の改正にもかかわらず、この特例は不当なものであり、定数配分はあくまで単純人口比例原則によるべきであることが確認され、特例による選挙は厳に昭和三八年施行の選挙のみにとどめ、将来は単純人口比例原則に従うべきことが決議されていたのである。

(二) 地方自治法九〇条二項及び公選法一五条七項但書の新設

(1) 背景事情

昭和三七年改正された定数条例は、前記のように次の選挙までに改正されるべきであるとの付帯決議付の暫定的なものであつた。そのため定数条例の改正は都にとつて急務になつてきた。そのため、昭和四〇年以降、同四四年の都議会議員選挙に向けて定数条例改正の作業が都議会事務局のサイドで本格的に進められることとなつた。しかし、昭和三七年の条例改正時の、定数配分は単純人口比例原則による、との確認にもかかわらず、その改正作業の姿勢は極めて現状維持的な後退したものであり、まず基本方針として各選挙区の現行議員数については全く削減を加えないことが大前提とされた。そのため、「1」特別区間における定数格差については公選法二六六条二項の行政解釈を採用し、既に格差が顕著であつたにもかかわらず、そのまま据置ということにされ、「2」ただ、公選法二六六条二項の新設にもかかわらず特別区の存する区域とそれ以外の市郡部との定数の不均衡は、周辺部への人の流出現象のその後の進展により一層顕著なものとなつていたので、この点は改正せざるを得ない、というのが事務局サイドの改正方針であつた。単純人口比例によるべしとの都議会での確認は全く骨抜きとされてしまつたのである。

ところで前記「2」の改正は、特別区の存する区域の現行議員数はそのままにして、これとの対比で市郡部の定数を改正するというものであつたため、当然市郡部の定数は現行より増加し、全体としての現行の議員定数では足りないということになつた。都内部での試算によれば、市郡部に新たに六名の定員増を要し、都全体の総定員数を現行一二〇から一二六にする必要が指摘されていた。しかし、当時地方自治法九〇条は都道府県議会の議員数の上限を一二〇名と制限していたため、都が特別区の存する区域と市郡部との定数格差に前記手直しを加えるためには、是非とも地方自治法九〇条の改正が必要であつた。そのため、都は自治省及び内閣の諮問機関である選挙制度審議会に同法改正の要請を繰りかえすこととなつた。その結果として成立したのが地方自治法九〇条二項の新設であつた。

この条項は、以上のような背景事情を知らなければ、その立法趣旨（国会では単に「最近の特別区の区域における都の行政の実態とその制度上の特殊性に鑑み、都の議会の議員の定数について特例を設けることとする」と述べられているが、抽象的で趣旨不明である。）、どうしてこのような規定の仕方になつたのか（例えば「一五〇万人」という数字がどこから出てきたのか）が恐らく理解できないであろう。しかし、この条項に基づいて計算すると都の議員定数が丁度一二六（都議会事務局サイドの試算と全く同数）となることがわかれば、この条項が特別区の特事情などの装いをこらしてはいるが、要するに現状の議員数を変更しないまま、定数を手直ししようという都の意向が反映されて新設されたものであることが、理解されるのである。

更に重要なのは、本条項の新設に伴つて、地方議会議員選挙における人口比例原則を規定した公選法一五条七項に但書が設けられたことである。すなわち、都の特例的取扱いは、単に都に対する例外的規定を新設させただけでなく、地方選挙一般に適用のある原則的規定に一般的除外規定を設けさせることとなつた。

(2) 立法の経緯

地方自治法九〇条二項の新設議案は、第六一回国会（昭和四三年一四四年）に政府より提出され、さしたる議論もないまま可決されている。同条項改正案に伴つて提出された公選法一五条七項但書新設議案についても全く議論がなされていない。

(3) 現行定数条例（本件条例）の制定

地方自治法九〇条二項、公選法一五条七項但書の新設を受け、昭和四四年都議会では定数条例の全面改正の審議に入り、現行定数条例（本件条例）を制定した。本件条例は前述した改正方針から明らかな様に、現状維持を基本としたものであつて、特別区間の格差是正には全く触れず、地方自治法九〇条二項新設により生じた六名の増員を市郡部にふりわけるといふだけのものであつた。格差是正のための抜本的解決はされなかつたのである。

(三) 地方自治法九〇条二項の再改正

昭和四四年の地方自治法九〇条二項の新設に伴う増員六名を市郡部に配分したことにより、区部対市郡部の定数格差は一旦縮小されたが、その後も人口の周辺部への流出現象はとどまることがなく、昭和四〇年後半以降、区部と市郡部の定数格差は再び顕著なものとなつた。都は当初公選法一五条七項但書を根拠にその不均衡を放置していたが、同五〇年の国勢調査の結果はそのような姿勢を許さないまでに定数格差を顕在化させた。昭和四四年の定数配当基数は、区部一〇三・〇八八（実際の議員数一〇三名）、市郡部二二・四九四（同二二名）であつたが、同五〇年の配当基数は、区部九二・五八六（同一〇二名）、市郡部三二〇四九（同二二名）となつていたのである。このような現実を前に、都は再び定数条例の改正を検討せざるを得なかつたが、結局その方針は定数配分の抜本的改正ではなく、従前と同じく現状を維持したままで、総定員数を増員させ手直しをはかるということに落ち着いた。このような都の意向と要請を受け、昭和五三年地方自治法九〇条二項が再び改正された。同条項の改正により同条項中の「一五〇万人」（これはもともと何らの根拠もない数字である）が「一〇〇万人」に引き下げられた結果、都は定数を一二八名まで増員できることとなつたのである。同条項の改正議案は第八〇回国会（昭和五一―五三年）に提出されたが、国会では委員会及び本会議で全く論議されないまま可決されている。

地方自治法九〇条二項の改正の後、都では定数条例を改正し昭和五二年六月三日に定数を一二六名に、同五六年三月同一二七名に増員させて今日に至つている。

(四) 結び

選挙民一人一人の投票権の価値が平等であることは、民主主義の大原則である。人口の移動現象によつてその価値の不均衡が生じているとすれば、それは極めて大きな問題であり、直ちに新しい人口分布に見合つた定数配分の是正がなされ、投票権の平等が回復されなければならないのは当然であろう。しかるに東京都は、今まで述べたように投票権の価値に不均衡が生じているにもかかわらず、定数配分の抜本的解決を行おうとはせず、国に要請して都だけの特例立法措置を設けさせることによつて格差を巧みに隠ぺいし、あるいは増員により若干の手直しを加えるだけで済ませてきたのである。

その根底にあるものは各選挙区の現行議員数は削減しないという一種の既得権的観念であることは疑いない。しかし人口の移動現象は今後も続くことが予想される。抜本的な定数是正以外に真の解決策はあり得ない。

2 裁量権をめぐる被告の主張について

被告はまず、地方公共団体議会（とくに都議会）議員定数配分については、当該議会に、国政選挙（衆参両院選挙）に於けるより以上に、広い裁量権が認められているとの一般論を展開する。その論拠として被告の挙げるのは、第一に、地方自治の理念（「一、地方公共団体の議会が有する裁量権」）であり、第二に、公選法一五条七項但書「特別事情」規定であり、第三に、公選法二六六条二項である。そこでまず、これらの点について検討し、それがすべて根拠のないものであることを明らかにする。

(一) 地方自治の原則と投票価値の平等

被告は、地方自治の理念から、住民の自由で潤達な自治意識による運営の重要性、法の制約を最小限にして自主的に運営されることの重要性を指摘する。このこと自体にはおそらく何人も異論はないであろう。ところが、被告は、そこから「故に」として、定数条例の適否の問題は、憲法……との関係で極端に不平等である場合は格別、それ以外は常に立法政策の問題に留まり、違憲問題を生ずる余地はないと結論づけている。言いかえるなら、地方議会の行為は、極端に違憲でなければ、違憲問題は生じないというのである。この乱暴な議論が何故に前段の高高な理論と「故に」で結びうるのか原告らには到底理解できない。

地方自治の本旨が全うされるためには、「住民の住民による住民のための政治」がここに於ても貫徹されることが不可欠であることは、被告が前段で述べる通りである。そして、選挙に於ける投票価値の平等原則は、憲法上、このような民主制実現の最善の方途及び前提として捉えられているものであることは、さきに述べた通りである。そうであるならば、自治の原則に従い議会が都民全体の意思が十分に反映しうるような公正かつ効果的な代表制度を確立すべく定める定数配分条例は、国の選挙に於けると全く同じく投票価値の平等原則を可能な限り尊重し、そうすることによつて住民の民主主義的権利を十分に平等に保障するものでなくてはならないということ、自明の理となる筈である。国会議員選挙に於ける最高裁判決

等では合理性を有する不平等か否かを違憲・合憲の判定基準としていることは、周知の通りである。してみると、極端な不平等か否かを判定基準にすべし、とする被告の主張は、明らかに右に反し、地方公共団体議会議員定数の配分については、国会に於けるより投票価値の平等を重視しなくてよい、との主張と理解される。しかし、この主張は、自治権を憲法に違反することのできる自治権と捉え、自主性を憲法に違反することのできる自主性とでも捉えない限り成り立ち得ない。地方自治といえども憲法上の諸原則に拘束される。否、むしろ、憲法上の諸原則を遵守することによつて、はじめて、地方自治の理念は全うされるのである。

(二) 公選法一五七条七項但書について

昭和四四年法改正により加えられた同条項但書についての被告の主張は、「逐条解説公職選挙法」(自治省選挙部選挙課長大林勝臣外一名共著)の説明を殆んどそのままの形で流用したものであるが、その解説に於ても、被告が流用した部分に於いて、この「特例は、あくまでこのような特別の事情のある場合に限つて適用されるものであり、その場合に於ても、……地域間の実質的均衡を図るための最小限度の範囲にとどめること」と、人口比例原則の重要性を改めて喚起しているものであり、決して、被告が言わんとする如く「人口比例によらない配分を広く議会の裁量に」まかせたようなものではない。

又、被告自身が述べているように、「議員が単なる選出単位たる地域の利益代表に留まるのでなく、全都的の利益を代表する者である」ことを想起するならば、同条項但書規定をこの解説が述べるような理由(=「それぞれの地域の代表を、それぞれの地域の特殊性に応じて確保することにより「行政の円滑な推進を期す」ること)によつて、憲法上の要請たる投票価値の平等原則に例外を設けうとする解釈・運用は、違憲の疑いが極めて強いものといわざるを得ない。けだし、平等な投票権の要請は、憲法上の基本的人権の範疇の問題であり、これに比し、解説が挙げ、被告が流用している理由は、単なる行政の都合や便宜の問題にすぎないからである。

最後に、仮に一般論として被告の立場を採るとしても、そのことから、都心区(中央、千代田)の配分を人口比例より多くし、周辺区の配分を少なくしなければならぬことの説明はつかない。その為には、都心区の行政需要が周辺区のそれより高く、しかも、この需要が十分に満たされていないという事実が前提とされなければならぬ。しかし、現実にはこれら都心区は、巨額の法人税、固定資産税収入などにより財政的には他のどこよりも豊かであり、その結果、公園、公的施設(公民館、文化施設、下水道等)等の面でも他のどこよりも恵まれた環境に置かれている。これに比し、周辺区は道路、下水道、学校、公的住宅、公園、各種公的施設等、あらゆる面で、行政需要が満たされない低、需要と現実の行政サービス充足との格差は広がる一方であるといつても過言ではない。してみると、被告のこのような理由による特別事情での配分の例外規定を仮りに合憲とするならば、東京都の場合それは行政需要が山積し、これへの対応が大きく立ち遅れている周辺区への配分を多めにするということになるはずである。

(三) 公選法二六六条二項について

被告は、再三に亘り、同条項の解釈として「特別区内の配分については、人口比例のみに基づくことなく、……議会が適宜これを定めることを認めている」と主張している。これは明らかに、前記逐条解説の誤読に基づくものであろう。つまり、逐条解説は「各選挙区に於ける議員の定数」という表題のもとに、一五七条七項を説明しているが、まず人口が、国勢調査等の結果によるべきことを解説し、次いで、二六六条二項により都の議会では特別区の存する区域を一の選挙区とみなして、定数を配分し、それを更に特別区内の各選挙区に配分することができることを解説している。そして解説は、それにすぐ続けて「この場合かならずしも人口比例によらなくてもよいが、人口比例を原則とし、特に合理的理由がある場合は、おおむね人口を基準としながら、当該理由に基づく合理的基準により調整を加えて配分することが適当であろう」と述べている。被告はおそらくこの記述から、所論の如き解釈を主張しているのであろうが、これは、解説が、それにすぐつづけて、項を改め「ただし書の規定が入る迄は、各選挙区ごとに選挙すべき数は、必ず人口に比例して条例で定めることとされていた」との書き出しで、前記但書についての解説に入っていることから明らかな通り「この場合」以下の解説の記述は、一五七条七項但書を念頭に置いたものといわざるを得ない。この点での被告の主張は全くの謬論といふべきである。

なお、被告が特別区の沿革としてしきりに主張する諸事情は、本件争点とは殆ん

ど関連がないものであるが、あえて一言指摘すると、被告のいうように、特別区は全体として一体であり、各区毎の独立性は市町村に比して弱いという事情は、そうであるならば一層、その一体性のある特別区内に於ては、単純に、機械的に、人口比例により議員配分をすればよい、ということを決して裏付けこそすれ、その逆に、特別区内に於て地域を区切つて、特殊性を強調し配分に格差を設けなければならない、ということを決して裏付けるものではない。

3 人口比例の概念についての被告の主張について

被告は、以上概観したような論拠により、地方議会議員の定数配分に於ける議会の裁量権を強調しているが、更に、それを前提にして、一五条七項の人口比例の規定そのものの意味を全く独創的な論理を使つてすりかえてしまつた。被告によれば、一対四の投票価値の差は、一五条七項本文の人口比例原則そのものの範囲内の問題であり、そこには特別事情は何ら必要とされないというのである。この被告の立場は、特別事情がある場合には、当然それ（一対四）以上の投票価値の差が認められるとの主張を内包している。しかし、被告が任意合区の規定を足がかりに展開するこの論理は詭弁以外の何者でもない。けだし、第一に定数を減らす選挙区として何故わざわざ最小複数区たる二人区を選ばなければならないのかが不明である。実際には、最大複数区から回せばよいのであるから、ことさらに極端な例をひいて被告の論理は全くの空論というしかない。第二に、この合区に関する規定そのものが一五条七項の人口比例原則に対する法定の例外規定なのであるから、被告のよるこの規定から逆に原則規定たる人口比例原則を解釈することは、方法論としても正しくない。

4 被告の主張する本件の特別事情について

被告の一般論（「人口比例原則に対し、地方議会にはこの例外をつくる広範な裁量権が与えられている」という）が成り立ち得ないものであることは、以上に検討した通りである。国政選挙と地方選挙とで投票価値の平等原則に差を設けてもよいとすべき理由は、何一つ見当らない。そして、公正で効果的な代表の実現という目的を考えると、人口比例の原則による以上、その原則からの偏差の許容度、非人口的要素容認の程度には自ずから限界があり、おおむね二対一以上の格差は、いかなる非人口的要素によつても、これを正当化することができないものではない。ところで、被告は、このような誤りに満ちた一般論的立場を前提にしつつ、「人口比例によらなくてもよい特別の事情」をあげて本件条例の効力について主張している。最後これについて検討を加える。（なお、被告は、「選挙施行の都度、条例制定権能を有する議会に於て、真摯な討議を経て所要の改正が加えられてきた」と主張するが、これは明白に事実と反する。選挙の都度改正してきたという事実はないし、改正が問題とされ討議されている場合でも、それは極めて部分的な問題についての討議にとどまり、本件で問題となつている人口比に対し、現実の定数配分が大きく食い違いを生じているという問題の討議、すなわち、選挙区割りの再検討を含む全選挙区に於ける定数配分の抜本的改正が真摯に討論され実行に移されたことは全くない。このことを指して原告らは漫然と放置してきたと主張しているのである。）

(一) 昼間人口論について

被告は、被告の唯一の実質的論拠と思われる昼間人口論を持ち出している。この被告の論理の特徴の第一は、はじめは「昼間人口のもたらす行政需要の影響」と述べ、考慮すべき特別事情は「行政需要」（のばらつき等）であると言いつつ、いつの間にかそれは「昼間人口が多いこと」それ自体が特別事情であるかの如き主張にすり替つていく点にある。昼間人口と夜間人口とのそれ自体の問題は、選挙人に、どの選挙区での選挙権を与えるかを決する際、選挙人の選挙区との接点をどこに着目して把握するか、の指標としての意味以上ではありえない。現行法体系は、この問題については、居住（つまり夜間人口）を基準に把握するというもので統一されているのであり、「自分は勤め先（例えば千代田区内の会社）周辺で一日のうち十数時間を過ごし、自宅（例えば江戸川区内）には、単に寝に帰るだけだから、千代田区で投票させて欲しい」と言うことはできない。昼間人口が多いことそれ自体を理由に、本件の如く、千代田区住民に江戸川区住民の三・八倍の投票権（価値）を与えてよしとする被告の見解は、実質的には、千代田区住民には、居住者としての自分自身の投票権の外、通勤者（昼間人口）としての他人の投票権の代理行使を認めること、と同一の意義を内包する。昼間人口が問題となるのは、あくまでそのことにより行政需要その他の面で、どのような特別事情が生じているのか、という限りに於てであることを忘れてはならない。しかる時は、先に見たように、現

在の東京都の現状に於ては、行政サービス等の立ち遅れは昼間人口の多い都心区にではなく、むしろ昼間人口が少ない周辺区に際立っているのである。しかも、仮に昼間人口が多いことによつて何らかの行政需要が生ずるとしても、それが夜間人口（住民）に大きな投票価値を与えることによつて、解決されるかどうか、その関連性は不明である。

(二) 歴史的事実について

被告は、従来二三区を独立選挙区とし、各区は最低二人区としてきた歴史的事実があると主張するが、先に被告自身が主張するように、二三区内についてはこれを一体として扱え、それほど各区の独立性を問題とする必要はないというのであれば、人口比例に応じた結果として、一人区が生じたとしても何ら不都合はないはずであり、どうしても最低二人との立場をとるなら、任意合区の制度の活用により投票価値の平等権をそれほど侵害せず、一人区出現を回避することは容易にできるのであるから、これ又、論拠としては極めて薄弱だと言わざるを得ない。

5 結び

以上、検討を加えてきたように、被告の主張はいずれも採りえないものであることと明らかである。しかも、大切なことは、本件で問題となつている定数配分は、三〇年以上も前に、その当時の諸事情を踏まえて制定されたものであつて、決してその当時から大きく変容した現在の諸事情を踏まえ、これについて真摯な討議をした上で、制定されたものではない、という厳然たる事実である。

被告の主張は、全体として見ると結局、地方議会議員選挙に於ては国政選挙に於けるように投票価値の平等原則一すなわち、選挙に於ける国民の基本的権利を第一義的に尊重する必要はなく、行政の都合、便宜を第一義的に優先してもよい、との思想に貫かれており、恐るべき地方自治軽視の発想であると言わざるを得ない。

(被告)

一 本案前の抗弁

1 (一) 原告らが請求の原因として主張するところは、本件配分規定は憲法前文、一四一条一項、一五一条一項、三項、四四一条但書、九三一条一項及び公選法一五一条七項に違反するから、その効力がなく、かかる効力なき条例に基づき施行された本件選挙の江戸川区選挙区選挙は無効であるというのみであつて、当該選挙区にかかる選挙の管理執行上の瑕疵は全く無効事由として主張していないところ、本件のごとき定数配分規定そのものの違憲、違法を事由とする訴訟については、もし、配分規定それ自体に瑕疵があつたとしても選挙管理委員会の権能をもつては是正可能なことであり、その限りで選挙管理委員会が被告適格を有し得ないことは、明らかである。従つて爾余の点につき論ずるまでもなく、この点において原告らの訴は既に不適法として却下を免れないというべきである。

(二) 仮に、右主張が容れられないとすれば、そもそも公選法二〇二条及び二〇三条に基づく選挙訴訟は、当該選挙の管理執行上瑕疵があつた場合、これを無効として早期に改めて適法な再選挙を実施せしめることを目的として規定したものであり、被告を選挙管理委員会としていること及び短期間の再選挙を予定していること（公選法一一〇条）からしても右は明らかなどころといわなければならない。たとえ選挙を無効としたとしても公選法の規定する期間内の再選挙の実施が困難であつたり、仮りに再選挙を実施するとしても、その瑕疵を是正することができないことが明らかなような場合までも対象とした規定ではなく、かかる論拠の正当な所以は、行政事件訴訟法五条及び四二条において、公選法に規定される訴訟は民衆訴訟の一種として、選挙人たる資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起されるものに限り、しかも法律に定める事項に限り許されるものと明定されておられ、しかも公選法一九一条をもつて行政事件訴訟法三一条の事情判決の規定を殊更排除している点に鑑みて明らかななどころといわなければならない。よつて、原告らの訴は民衆訴訟として許容されている事項以外の事項を目的とした訴として却下を免れない。

(三) 原告らは、右のような理論に基づき、原告らの訴が却下されてしまうとすれば、選挙の管理執行上の瑕疵以上の違法性を帯び、現に原告らの基本的権利（「投票の結果価値の平等」）が重大な侵害を受けているにも拘らず、救済の途を閉ざされてしまうのであつて右の如き被告の主張は本末転倒の謗りを免れない、と論ずる。しかしながら、前述した如く選挙訴訟は、原告らの権利救済を目的とした制度ではなく、行政機関の法規に適合しない行為の是正を求めため選挙人の資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で法律で定められた事項に限り提起が認められる行政訴訟上の特別の訴の一方式に過ぎない。それ故、若しそれ原告ら

主張の如き個人の権利救済をその目的としているものとすれば、もともと選挙訴訟にはなじまず行政訴訟の原則である抗告訴訟としてこれを問擬すべきこととなる。

(四) 選挙訴訟が前述した如き限定的規定として設けられた所以は、選挙法の实体規定を違憲とする判決が下れば、選挙は全部無効となり、議員は失格し、議会の権能は止まり、收拾し難い結果を生じ、たとえ本件の如き事案につき提訴の途を開かなかつたことにより仮りに投票権の結果価値につき不平等という結果が生じたとしても、議会の機能喪失その他收拾し得ない事態の発生に比すると軽重の差があまりにも明白であるからである。

特に地方公共団体においては、議会が唯一の議事機関であることから、仮りに前記定数条例に基づく定数配分規定が違法とされた場合条例改正に着手しようにも本件選挙に基づく議員は失格し、議事機関たる議会そのものが存在しないことになり、従つて審議が不可能となる。このことにより、再選挙を行うため必須の条件たる定数配分規定の改正が不可能となり、地方公共団体の制度上予想し難い状況を招来する結果となるのである。(国会の場合は、二院制を採っているので、衆議院が解散しても、参議院の緊急集会により法律審議は形式上可能である。)

(五) なお、原告らは、原告らの投票権の侵害については選挙訴訟以外に他に救済される方法がないと主張するけれども、前述した如く個人の権利侵害を根拠とするのであれば、行政訴訟の常道に従い抗告訴訟の途が選択されてしかるべきであろうし、また、原告ら主張の目的を達成するためには前記定数条例の改正が必要不可欠なことであるところ、条例改正については、地方自治法一二条及び七四条があり、原告ら如き選挙権者は直接該条例の改正請求がなし得るのである。従つて、若し、原告らの主張が都民全般の肯認するところであれば、この方法により目的を達成することが可能といわなければならないから、救済方法がないとの原告らの主張はきわめて不相当な主張というほかない。

2 原告らの請求は、左の点から考えても、訴の利益を欠き却下を免れない。地方自治法九〇条四項によれば、議員定数の変更は一般選挙の場合でなければできないものとされており、選挙区別定数の変更もまた論理上右同様と解せざるを得ない。ところで、若し原告らの主張が容認されると仮定して考えてみれば、江戸川区選挙区の議員数はこれを増加せざるを得ず、このことは全体の定数増加となり右九〇条に真正面から抵触する。

加えて当該選挙区の選挙が無効であると宣言された場合には、それ自体に起因して全体として新たな不均衡の結果が招来されることを、特に指摘しておく必要がある。すなわち本件選挙を無効とするならば、これを上廻る議員一人当り人口を有する選挙区についても当然当該選挙区における選挙を無効としなければ均衡を失することになることは明白といわねばならない。しかるに、このような選挙区における選挙を無効とし、その再選挙を施行する方法は、現行公選法に定められていないから、より格差が大きいことが明らかである選挙区における選挙はこれが有効とされ、有効とされる選挙区より格差の小さい本件選挙のみを無効とし、現に都政にたえずさわつて議員の地位を喪失せしめることになるが、かかる奇怪な論理は到底容認しうるところではない。容認しえないとすれば、より格差の大きい選挙区の再選挙をいかなる方法によつて施行することになるのであろうか。

また、仮に全体の定数を増加させずに江戸川区選挙区の議員数を増加させようとしたら、選挙区別定数の全面改正を行わざるを得ず、しかも、既に有効として確定した他の選挙区の議員の地位を一選挙区の為に一方的に剥奪することなど法理上も許されないとはいわなければならないであろう。結局、原告らの本訴請求は、条例を改正し議員定数を増加するか、しからず定数の再配分を行わない限りその目的を達し得ないものであり、しかも、かかる改正は前述した如く次の一般選挙の場合に限り認められているに過ぎないから、原告らの選挙無効請求が容認されると仮定してみても、これに適合する条例改正の途はなく、従つて右に基づく再選挙は絶対に不可能といわざるを得ない。要するに、このような行政措置で是正することが不可能なことを目的とする訴は、もともと訴の利益を欠く不適法な訴として却下を免れないものである。

原告は現行法上再選挙の方法がないことを承認し、しかも、右欠陥は立法の怠慢であつて、無効判決後適宜立法措置を講ずれば足りるとの所説を展開しているが、原告の主張のような全部無効論に立脚する限り、現在の都議会議員全員は住民の代表とはいえずその資格を有しない者となるから、定数条例の改正自体を行ない得ないこととなろう。また、原告の主張する国会における立法措置については、地方自治

法及び公選法により都議会議員の定数及びその選挙区別配分を当該団体の自治立法権に基づく条例に委ねていることからして、定数配分自体を法律で定めることはできないと解すべきであり、仮に国会での立法措置が可能であるとしても、憲法九五条の規定にかんがみても到底短期間でこれをなし得るとは解し得ず、結局、議会の都となつてしまい、地方自治体として機能しない存在と化してしまうであろう。要するに、原告の主張は現行選挙制度の法体系を無視した空論に過ぎず、既に被告が再三にわたり主張しているように、再選挙の方法の不存在はそれ自体に立法意思が明確にされているというべく、立法の怠慢ではなく、原告の如き請求を原因とする選挙無効訴訟の如きは司法審査の対象外との立法趣旨に基づきものである。

3 本件訴は、高度の政治問題に属する事項を請求の目的としているものであるから、司法審査になじまないものとして却下を免れない。

高度の政治問題は司法審査の対象とならないものであるところ、議会主義を採用する現憲法下においては、その議会構成因子たる議員定数、選挙区、選挙区別定数等は地方自治体にとって高度の政治的課題であり、本件の如き議員定数配分問題は歴史的、社会的事情等を踏まえ、時代に適応するよう政治ないし立法の分野で解決すべき性質の問題であつて他の機関が濫りにこれに介入すべき筋合のものではない。

司法には違憲立法審査権が付与されている。したがつて、たとえ政治問題として自治体の議会の専権事項とされている事項についても、司法はその違憲の有無を審査し得るものであるとの見解が成り立ち得る。しかしながら、政治問題として地方自治体の議会の専権事項とされた事項につき、司法権が介入し得る場合は、その司法的決定のために満足すべき規準が存在する場合に限られ、右以外の場合は司法判断不適合として、司法審査を抑制しなければならないものである。

これを本件についてみると、ある選挙区の議員一人当りの人口を他の選挙区のそれと比較した場合において、その較差がいかなる数値を超えれば、選挙権に極端な不平等を生ぜしめたといえるか、もともと人口差以外の諸要素も総合勘案の上決せられないなければならない問題であるから、何人にとつても一見明白な規準など存しないというほかはないのである。もつとも、公選法一五条七項は選挙区別定数につき人口比例の原則をかかげながら、その但書において事情によつては人口比例の原則によらないことをも容認している。従つて、地方公共団体は、人口以外の各種の諸要素を勘案し、これを決定し得るものといわなければならない。

いずれにしても、本件の如き選挙区別定数の是非については、これを決定する明白な規準を司法権が持ち合せていないことは明らかであるから、司法は立法を尊重し、その判断を抑制しなければならない。

二 請求原因の認否

1 請求原因1、2（一）、（二）の各事実は認める。

2 同3（一）の主張は争う。同3（二）のうち、各人口数、議員数等の諸数値は、（2）（イ）の千代田区選挙区の定数が一名と定められ、議員一人当り人口が五七、八八二人であつたとの点を除き、すべて認め、その主張はすべて争う。右千代田区選挙区の定数は二名であつた。同3（三）の事実は概ね認め、同3（四）、（五）、（六）の主張は全部争う。

三 被告の主張（原告の主張に対する反論）

1 地方公共団体の議会が有する裁量権

憲法一五条及び九二条、九三条によれば、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は地方自治の本旨に基づき法律で定めることとされ、その議決機関たる議会の議員の選挙制度についても、当該地方公共団体の構成員たる住民が直接選挙によつて議員を選出すると定める以外に特段の制約条項はない。

このような規定のあり方は、地方自治が民主主義の実現のために不可欠なものであると同時に、本来地方公共団体はその構成員たる住民の自由で・達な自治意識によつて運営されるべきものであることを認識させるものである。また、そのためには法の制約は必要最小限に留めて、住民、より具体的には、その代表である長（すなわち知事及び市町村長）並びに議会の良識に基づく意思決定によつて、地方公共団体が自主的に運営されるべきであるとの崇高な自治の理念を示しているものである。

従つて、前記憲法の趣旨に則り制定された法律（地方自治法、公選法）に基づき、地方公共団体が制定している議員定数条例は、当該地方公共団体の議会の議員が単なる選出単位たる地域の利益代表に留まるのではなく、全都的利益を代表するものである点を考慮し、都民全体の意思が十分都政に反映しうるような公正かつ

効果的な代表制度を確立すべく、当該地方公共団体の議会がその裁量権を行使してこれを決定した所産であるといわなければならない。故に定数条例の適否の問題は、憲法一四條の平等条項との関係上、それが極端に不平等である場合は格別、それ以外は常に立法政策の当否の問題に留まり、違憲問題を生ずる余地はないといわなければならない。

2 都道府県議会議員の定数配分に関する法律の規定

都道府県議会の議員定数配分については、地方自治の基本法たる地方自治法（昭和二十二年法律第六七号）において、議員定数の上限を定め（同法九〇条）、公選法において、議員を選出するについての選挙区の決め方及び各選挙区に対する定数の配分方法を定めている。（同法一五條、二六六條及び二七一條）即ち

（一） 都議会議員定数の上限

地方自治法九〇條の規定によれば、直近の国勢調査（昭和五五年一〇月一日現在）における人口に基づいて算出される東京都議会議員定数の上限は、一二八人である。（この限度の下に都議会は本件選挙における議員の総定数を一二七人と定めた。）

（二） 選挙区の決め方

公選法によれば、議員の選挙区は郡或いは市の区域による（同法一五條一項）が、郡市の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員定数をもつて除して得た数（以下「議員一人当り人口」と略称する。）の半数に達しない場合には、隣接の郡市と合せて一選挙区を設けなければならない。（強制合区規定、同条二項）

これに対して、人口が議員一人当り人口の半数以上あつてなお議員一人当り人口に達しない郡市については、独立した選挙区とするか或いは隣接する他の郡市と合せて選挙区を設けるかの選択を全く当該都道府県議会の裁量に委ねている。（任意合区規定、同条三項）

更に、合区選挙区を設けるに当り、どのような郡市をもつて合区選挙区とするかもまた議会の裁量による。（同条四項及び六項）

（三） 議員定数の配分方法

公選法は、議員定数の配分方法について、次のとおり定めている。すなわち、各選挙区に対する定数配分は、原則として人口比例とするが、特別な事情がある場合には地域間の均衡を考慮して人口以外の諸要素をも総合勘案して行うことができる。（同条七項）

全国的な傾向となつた近年の激しい都市部への人口集中化現象に伴い、都市中心部では、昼間人口が著しく増加し、それに反して夜間常住人口が減少するという状況が生じ、周辺部はこれと逆の現象を呈するようになり、更には郡部においてみられる急激な人口減少等に起因して、常住する住民数と地方公共団体の行政需要とが必ずしも一致しない状況が顕在化してきた。このような状況をふまえ、都道府県の役割は市町村を包括する広域の地方公共団体として市町村行政の補完及び広域にわたる行政を推進することにあるから、その公正円滑な運営を期するため各選挙区に対する定数を機械的な人口に比例して行うのではなく、人口比例原則に特例を設け、それぞれの地域の特性に応じて均衡のとれた配分を議会の裁量により可能ならしめようとするところにこのような規定が設けられた所以がある。

前述の事情に基づく特例に加え、東京都においては特別区の存する区域が一体として都市を形成しているという実態（詳細は後述する。）に照らし、公選法は次のような東京都に限り適用される特別の規定を設けている。すなわち、都議会議員選挙における選挙区及び各選挙区に配分する定数については、先づ特別区の存する区域を一市と看做して他の郡及び市との間に定数配分を行い、次いで特別区の存する区域に配分された定数について各選挙区に配分することができる。更に特別区内の定数配分については、人口比例のみに基づくことなく特別区において顕著な昼間人口と夜間人口の較差、常住人口数と行政需要とのアンバランス、特別区特有の歴史的沿革などの諸事情を考慮して、都議会在が適宜これを定めることを認めている。

（同法二六六條二項）

以上のような特別措置は、前述した地方自治の精神に、より適合する公正且つ効果的な代表制度確立のためのものであるから、違憲問題を生ずる余地はない。従つて、この特例を適用して制定された条例もまた適法であつて違憲とされる道理はない。

3 都議会議員定数配分の経緯

以下、現実の都議会議員定数配分の経緯を述べ、右定数配分条例が違憲違法でな

い理由を明らかにする。

(一) 特別区制度の沿革と現状

特別区制度は、特別区の存する区域（いわゆる二三区の区域）が全体として一都市を形成している実態に基づき、この区域における効果的な大都市行政の運営を図り、もつて地域住民の福祉増進に寄与するため、通常の地方制度（市町村と府県の二層構造）の特例として設けられた東京都に特有の制度である。この制度は、前述目的のため法制上都を一般的府県機能に加えて市町村機能の一部をも併せ持つ自治体として位置付け、更に特別区の行財政について幅広い調整権を都に付与している。この結果、特別区は原則として市と同様に位置付けられているが、その機能についていえば市と全く同一という訳ではない。

このような都に特有な大都市制度である特別区制度が設けられた所以は、その存する区域が、明治以来一つの都市として法制上位置付けられており、事実上も一体の都市として発展し現在に至っているという経緯があることにある。

(1) この特別区の沿革は、明治十一年の郡区町村編成法外二法の制定により東京府下に神田区等一五区が設置されたことに始まる。その後明治二二年の市制、町村制施行によりこの一五区の区域をもつて東京市が成立するが、その際一五区は東京市の区として存置され、区長は市参事会の選任（明治四四年市制の一部改正により市長の選任）とされる等東京市の下部機構（いわゆる行政区としての性格）に位置付けられた。以後昭和七年東京市の市域拡大により周辺五郡八二町村が東京市に編入され、この区域をもつて新たに二〇区が設置され、東京市の下部機構たる区は三五区となつた。

更に、昭和一八年に至り東京都制の施行により東京市は廃止されたが、区はそのまま東京都の内部機構の区として位置付けられた。（例えば区長は都書記をもつて充てる。処理する事務は財産及び営造物に関する事務並びに都条例に定める事務に限定する。）その後昭和二二年三月、三五区の統廃合が行われ二二区となつた。

昭和二二年五月地方自治法の制定により、東京都の区は特別区として一般の市に準じた基礎的自治体として位置付けられたが、一方都も市としての性格を失なわず、都と特別区との間の事務配分は一般の県と市との関係のように明確ではなかつた。しかし、特別区は基礎的自治体として条例規則の制定権、区税の賦課徴収権などを有し、併せて区長は、公選によることとされた。なお、同年八月練馬区が板橋区から分離し現在の二三区となつた。

その後昭和二七年八月、大都市行政の統一的能率的な処理を確保し、特別区の存する区域内における住民の福祉の増進を図ることを目的として、地方自治法の改正が行われた。この改正は、区の自治権を制限する方向で都区間の事務配分を明確にし、両者間の事務及び財源配分の合理化を図つたものである。この結果、区長も公選制から都知事の同意を得て区議会が選任する議会任命制に変わり、また事務処理機能も縮小され、区は、法に限定列挙されたもののみを処理することとなつた。

以後昭和三九年及び同四九年の地方自治法の改正を経て、その事務処理機能も次第に拡大され、区長は公選制となつたが、依然として二三区が相互に深く結びつき全体として一都市を形成している実態には変化がみられない。従つて、このような都と区との関係は、一般の県と市との関係とは異なり、同一には論じ得ないところである。

(2) このような都と特別区との関係から、行政法令上も特別区の存する区域全体を一都市と認識する考え方は確立されているところであり、地方自治法二八一条乃至二八三条、地方税法七三六条、七三七条及び七三九条地方交付税法二一条、公選法二六六条、消防組織法一六条乃至一八条、消防法三七条の規定などをその例としてあげることができる。

(3) 特に、特別区の存する区域においては、その居住地の如何にかかわらず住民に一定水準の行政サービスが確保されるよう、それぞれの区に財政的裏付を保障する制度が設けられている。

即ち、これは、都区財政調整制度と称せられる都と特別区との間にのみ設けられた制度である。

この制度は、地方自治法の制定と共に設けられ、同法二八三条に基づいた都条例を根拠としている。その内容は、都が特別区の存する区域において地方税法に基づき賦課徴収する市町村税のうちの特定期目の一定割合（昭和五五年度においては固定資産税、市町村住民税のうち法人分相当分、特別土地保有税の合計税額の一〇〇分の四四）及び以下に述べる「納付金」を財源として、公開されている各区共通の測定単位に基づき基準財政需要額と基準財政収入額とを算定し、前者が後者を上廻

る特別区にはその差額を交付し、逆の特別区に対してはその差額を「納付金」として納入させるものである。

(4) また、各特別区はその地域環境、沿革、人口、交通機関などの諸条件の違いから、それぞれが特色ある地域性を示しながら、なおかつ一体の都市として発展を遂げ現在に至っている。従つて、現時点における例えば都市施設の整備状況などに着目すれば、各区が全く均一な状況にないことが認められるが、これをもつて地域的格差と解するのは、軽卒に過ぎるといわざるを得ない。何故かなら、これは明治以来の長い歴史的過程において、各種施策がその時々々の行政需要に基づきなされてきた結果のあらわれであつて、比較的早い時期から都市的形態を呈していた地域においては、それら施設の整備が早く行われたのに対し、近時に至り急激な都市化が進んだ地域においては、それら施設が未だ整備途上にあるがための差に過ぎないというべきであり、もともと地域格差をもつて論ずべき筋合のものではなく、あくまで一時的現象として論ぜられるべき性質のものである。

(二) 都議會議員の定数配分に関する法改正の推移

近時において、急激な都市への人口集中が顕在化してきたが、かかる状況の下で、住民の意思を行政に十分反映せしめうる公正かつ効果的でより安定した代表制度を確立するため、地方自治法及び公選法は、種々の規定整備を行つてきた。

(1) 昭和三五年の国勢調査の結果、東京都への人口集中化現象が顕在化した。特に周辺地域において、その現象が著しく、都心部の夜間常住人口は相対的に減少した。更に都心部においていわゆる昼間人口が激増した。このことから、議員定数配分を夜間の常住人口に比例して行うということが、行政需要の実態を考慮するならば、必ずしも適当ではない状況となつた。この状況を踏まえ、昭和三七年法律第一一二号により所要の規定改正が行われた。

「1」 公選法二六六条二項の新設

東京都における議会の議員定数配分について同法一五条の人口比例原則の例外を設けた。すなわち、特別区にあつては、その存する区域を一市と看做して他の都市との間に定数配分を行い、これにより得た特別区全体の定数を各特別区を選挙区としてそれぞれに配分する。更に各区に定数を配分する場合には、必ずしも人口比例によらなくともよいとした。(なお、この時点において右一五条七項には、ただし書の規定は設けられていない。)

「2」 同法二七一条二項の新設

都市部への人口集中とは対照的に、特に島部においては、人口減少に著しいものがあつた。このため昭和三七年一月一日現在設けられている島部を区域とする選挙区にあつては、その人口が減少し、当該都道府県の平均議員一人当たり人口の半数に達しなくなつても、当分の間強制合区の対象から除外し、独立選挙区の維持を可能とした。(この結果、東京都においても昭和三五年国勢調査の結果議員一人当たり人口の半数を下廻つた島部選挙区を独立選挙区として維持することが可能となつた。)

(2) 昭和四〇年国勢調査に基づく人口異動の実態を踏まえ、昭和四一年法律第七七号により所要の規定改正が行われた。

公選法二七一条二項の一部改正

強制合区の対象から除外する選挙区を、昭和四一年一月一日現在設けられている全ての選挙区に適用拡大した。これは、農村部における過疎化及び都市部への人口集中、更には都市部内部における人口流動が全国的な傾向となり、機械的な人口比例に基づく定数配分では、独立選挙区とはなり得ず、さりとして他の郡市と合区選挙区を構成することもまた適当でないと考えられる選挙区の発生が全国的となつたことから、これに対応する途を開いたものである。(なお、東京都選挙管理委員会事務局が昭和五四年七月一九日現在で全国を対象に実施した調査によれば、本条項の適用による独立選挙区は六都県九選挙区存在する。)

(3) 更に昭和四四年法律第二号により所要の規定改正が行われた。

「1」 公選法一五条七項ただし書の新設

前述のとおり、特別区の存する区域の選挙区間にあつては既に認められていることではあるが、他の全ての選挙区においても議員定数の配分について、必ずしも人口比例によらなくともよいとした。

この改正の趣旨は、全国的傾向となつた人口の都市部集中に起因する郡部人口の減少、都市部における昼間人口の増大及びこれに基づく行政需要の増加、更には都市中心部における夜間常住人口の減少などを、議員定数の人口比例配分を妨げる特別な事情と認識し、とくに都道府県行政の役割が広域にわたる行政及び市町村行政

の補完にあるところから、その円滑な推進を図るため、従来の機械的人口比例に基づく選挙区間の定数配分に特例を設け、それぞれの地域の状況に即した定数配分を可能なさしめる途を設けたのである。

従つて、このような法改正の趣旨に照らせば、特別区の存する区域内における定数配分が単に夜間常住人口に比例していないことのみをもつて直ちに違法であるとする主張は、当を得たものではなく、むしろ、夜間人口以外の諸要素を適切に評価し、地域間の均衡を保持した配分を行うことこそ実情に即した適正な配分方法と云うことができる。

「2」 地方自治法九〇条二項の新設

同条第一項は、都道府県の議会の議員の総定数の上限を一二〇人と定めているが、東京都についてはこれを上廻つて定数を定めうる特例を設けた。すなわち都が一般的府県行政に加えて、特別区の存する区域においては市としての役割を担っている法制上の特殊性に鑑み、特別区の人口一五〇万人に付一人の割合で定数を増加することができるとした。（この場合の上限を一三〇人とする。）

(4) 昭和五〇年国勢調査により、東京都における人口流動が一層激化したことが明らかになつたため、昭和五二年法律第四六号により所要の改正が行われた。

自治法九〇条二項の一部改正

前項「2」に述べた都における定数増加の特例について、特別区の人口一五〇万人に付一人を、人口一〇〇万人に一人の割合とした。（この結果都議會議員定数の上限は、一二五人から一二八人となつた。）

(三) 公選法における人口比例の概念

ここで、公選法という都議會議員選挙における人口比例原則とは如何なる内容をもつものであるかを検討してみる。

公選法は、議員定数の選挙区別配分を人口比例で行うことを原則としているが、もとよりそれは、各選挙区の議員一人当り人口の完全な一致を意味するものではない。法の規定からして議員一人当り人口の間に次のような差が生ずるのは自明のことであり、また当然、法が予定しているところである。すなわち、当該都道府県の議員一人当り人口の平均を一とした場合、それに対する指数〇・五以上一・〇未満の都市については、隣接の郡市と合せて一つの選挙区（合区選挙区）とせず、当該郡市のみをもつて独立の選挙区とすることができる。従つて、仮りにこのような郡市が多数存在し、（このような事例は特異なものではなく常に存在しうる。）これらの郡市をそれぞれ独立選挙区としようすれば、そのそれぞれに定数一人を配分しなければならず、必然的に議員の総定数が、法の上限を超えてしまうことになり、特定の選挙区において、定数の減数が必要となる。例えば、前記指数二・〇を超える選挙区の定数を一人とするようである。

その結果、指数〇・五で定数一人を配分された選挙区と指数二・〇を超えてなお定数一人の選挙区との間では、議員一人当り人口には「一对四以上」のひらきが生じることとなる。これは、公選法が明文をもつて許容している選挙区間の議員一人当り人口のひらきである。

いしかえるならば、法のいう人口比例の原則とは、一对四程度のひらきが生じても、なおこれをその概念に内包するものといひ得るのである。かてて加えて、公選法一五条七項ただし書及び二六六条二項の規定の趣旨に鑑みるならば、議員一人当り人口のひらきが前記一对四程度に留まらず、それ以上のひらきが存在しても、それが特別の事情に基づくものであれば、法はそれを許容範囲にあるものとして、当然に有効と想定しているといふことができるのである。

従つて、議員定数配分に当り公選法が原則とする人口比例は、厳密な算術的な意味のものでないことは当然であり、更に前述法改正の趣旨を併せ考慮するならば、選挙区に定数を配分する際、議会は極めて広い裁量権を持つものといひ得るのである。従つて、選挙区間の議員一人当り人口にひらきがあるからといつて、それのみをとらえ、直ちに違憲違法というものは全く当を得ない主張というほかない。

因みに、本件選挙における各選挙区間の議員一人当り人口を、直近の資料である昭和五五年国勢調査による人口（夜間常住人口）について検証する。特別区の存する区域の議員一人当り人口は八一、八五五人であり、最大人口を示す西多摩選挙区のそれは二〇四、二三九人であり、この両選挙区間の比は一对二・五〇（小数位以下第三位四捨五入以下この項において同じ）を示すにすぎない。この程度のひらきは、特別の事情を云々するまでもなく当然に法の容認するところである。また特別区の各選挙区について同様に比較すると、議員一人当り人口について最小の千代田区選挙区のそれは、二七、四〇一人であるのに対し、最大の練馬区選挙区のそれは

一四一、〇三五人であり両者の比は一对五・一五である。原告らの属する江戸川区選挙区のそれは一二三、七七二人であり、同様の比較において一对四・五二である。また、特別区全体と千代田区選挙区との比は一对二・九九である。この程度のひらきも、前述した東京都における特例規定の適用の結果によるものであり、違憲違法を論ずる余地は全くないところといわなければならない。

(四) 定数条例改正の推移

本件条例を沿革的にみると、昭和二二年都条例第三一号として初めて制定され、爾来数次にわたる改正を経て現在に至っているものである。今回の改正を含め昭和三七年以降の改正経緯を以下に述べるが、いずれの改正においても前述した憲法並びに地方自治法及び公選法の各規定に適合しており、その内容及び改正手続に何らの違憲違法はない。従つて、本件条例は過去及び現在において適正な条例であるといわなければならない。

(1) 昭和三七年改正において、選挙区別定数配分について公選法二六六条二項(特別区の存する区域を一市と看做し定数配分を行う)及び二七一条二項(島部選挙区について人口が減少しても独立選挙区とする。)の規定を適用した。この結果、定数配分は次のとおりとなり、選挙区及び各選挙区に配分すべき定数には変更がなかつた。

区 分	人 口	人口のみに基づく議
員配分基数		
東 京 都 計	九、六八三、八〇二	一二〇・〇〇〇
特 別 区 計	八、三一〇、〇二七	一〇二・九七六
内千代田区選挙区	一一六、二九九	一・四四九
市 郡 部 計	一、三三五、〇九四	一六・五四四
島 部 計	三八、六八一	〇・四七九

なお、右昭和三七年の条例改正においてなされた付帯決議は、定数配分の原則が人口比例にあつたこと及び次回以降定数配分規定の改定に際してはこの原則を踏まえ人口動態に応じた定数配分を検討すること並びに人口増加に対応して議員総定数の増員に努力することの決意を内外に示したものであり、都議会は右決議の趣旨と共にその後における昭和四一年法律第七七号による公選法二七一条二項中独立選挙区として存置する対象を島部を区域とする選挙区のみならず、昭和四一年一月一日現在存置されている全ての選挙区に拡大するとの法改正及び昭和四四年法律第二号による同法一五条七項に但書を新設した趣旨をも勘案して所要の改正をしてきているのであるから、付帯決議の趣旨は充分生かされており、原告主張のごとくこれが没却されたなどのことはない。

(2) 昭和四四年改正(同年三月都条例第五五号による全部改正)において、前述の選挙法改正に伴い、次の通り選挙区及び選挙区別定数配分の改正を行つた。

「1」 自治法九〇条二項の新設(特別区の存する区域の人口一五〇万人に付定数一人の割合で増加できる旨の議員定数の上限引上げ)により、議員定数の総数を一二〇人から一二六人とした。

「2」 増加分六人を多摩地区(特別区及び島部以外の地区)に配分し、多摩地区において選挙区の分区及び合区を行つた。

「3」 特別区の存する区域を一市として他の郡市との間に定数配分を行う場合に、公選法一五条七項ただし書を適用する。この結果特別区の存する区域に対し配分される定数は一〇三人のまま変更を生じなかつた。

(3) 昭和四五年国勢調査に基づく特別区の存する区域における人口が、八八四万余人であつたことに伴い、議員定数の上限が一二六人から一二五人に減少した。また、選挙区別の人口数にも変動があつたので、昭和四八年には、次の通り所要の改正を行つた。

「1」 特別区の存する区域における各選挙区別定数の見直しにより、この区域に配分される定数を、一〇三人から一〇二人とした。(台東区選挙区及び品川区選挙区において各一人の定数減、並びに、練馬区選挙区において一人の増が行われた。)

「2」 多摩地区において、従前の北多摩第二選挙区(府中市、小金井市、国分

寺市及び国立市の区域をもつて構成、定数四人)を分区し、府中市の区域をもつて府中市選挙区(定数一人)及び残余の区域をもつて北多摩第二選挙区(定数三人)を設けた。その他郡部町村の市制施行に伴う規定整備を行った。

この結果、選挙時における定数配分は、次の通りとなった。

区 分	人 口	人口みに基づく議員
配分基数		
東京都計	一一、四〇八、〇七一	一二五・〇〇〇
特別区計	八、八四〇、九四二	九六・八七一
内千代田区選挙区	七四、一八五	〇・八一二
市郡部計	二、五三三、八六二	二七・七六三
島部計	三三、二六七	〇・三六四

(4) 昭和五二年の地方自治法九〇条二項の一部改正(議員定数増加の基礎人口を特別区の存する区域の人口一五〇万人に付定数一人を人口一〇〇万人に付定数一人とする。)に伴い、議員総定数の上限が一二八人となったことから、その総定数を一人から二人に改正、これにより多摩地区において次の通り選挙区の分区及び定数配分の改正を行った。

「1」 町田市選挙区において定数を一人から二人に増員した。

「2」 北多摩第一選挙区(定数三人)を、北多摩第一選挙区(定数二人)と北多摩第五選挙区(定数一人)とに分区した。

なお、審議の過程において、一部の議員からこれとは別に、「1」千代田区選挙区の定数を二人から一人とする。「2」町田市選挙区の定数を一人から二人に増加すること内容とする改正案が提出され併せて審議されたが、最終的には提案者によりこの案は撤回された。このことは、また、特別区の存する区域内においては、合区選挙区をつくらず、定数配分についても各選挙区ごと最低二人とすることが議決権を有する都議会において再度確認されたことを意味する。

この結果、本選挙における定数配分は、次の通りとなった。

区 分	人 口	人口のみに基づく議員
員配分基数		
東京都計	一一、六七三、五五四	一二六・〇〇〇
特別区計	八、六四六、五二〇	九三・三二七
内千代田区選挙区	六一、六五六	〇・六六五
市郡部計	二、九九三、〇四七	三二・三〇五
島部計	三三、九八七	〇・三六六

(5) 昭和五六年改正において議員総定数を一二六人から一二七人に増員し、南多摩選挙区(定数一人)から日野市選挙区を分区し、これに定数一人を配分した。

なお、この定数条例改正に際し、都議会は、都議会各派から選出された委員(議員)をもつて定数問題を検討する機関(六人委員会と称した。)を設置し、同委員会は、数次に亘り慎重な討議を重ね前記内容の改正案を取りまとめた。これを都議会は、全会一致で議決したものである(これまでの条例改正においても同様の審議方式が採られてきた。)

(五) 条例改正において考慮された特別の事情

都議会議員の定数条例は、以下に記す特別事情を考慮し、地域間の均衡を保っているものであるから適法である。

定数条例については、人口の流動性が著しい現況下において都民全体の意思を都政に反映しうる公正でかつ効果的な代表制度を指向しつつ、都議会議員選挙施行の都度、条例制定機能を有する議会において、法改正の趣旨及び都において考慮すべき諸般の事情について真摯な討議を経て所要の改正が加えられてきた。従つて、こ

のことは、定数配分規定については法改正の趣旨に則りその都度有効適切な措置がなされてきたと言うべきであつて、漫然と放置してきたなどの原告らの主張は事実を見誤つており、失当も甚しい。

更に、都心部における昼間人口のもたらす行政需要の都政への影響、都市住民の生活の多面性及び流動性などを考慮するならば、単純な夜間の常住人口のみに基づいて定数配分を行うことは、むしろ特別区の存する区域においては勿論のこと、東京府のような大都市における議会への住民の代表を配分する方法として実情にそわらず、前記の如き夜間人口以外の諸要素をも適切に評価することこそ実情に即した適正な配分方法というべく、都議会は右を特別事情の大きな要素のひとつととらえ、前記の如き条例改正を行つてきたものである。

仮に昼間人口に基づいた現行選挙区に対する定数配分を試みると、次の通りとなる。(ただし昼間人口について現時点で得られる最新資料は昭和五〇年国勢調査に基づくものである。)

区 分	人 口	議員配分基数
現行定数		
東 京 都 計	一三、三五九、五一一人	一二七・〇〇〇 (一二七人)
一 二 七 特 別 区 計	一〇、七二五、三八六人	一〇一・九五九 (一〇二人)
一 〇 二 市 郡 部 計	二、五九九、九六〇人	二四・七一六 (二四人)
二 四 島 部 計	三四、一六五人	〇・三二二 (一人)

(島部については公選法二七一条一項の規定を適用して定数を配分する。)

特別区の存する区域においても、千代田区選挙区においては昼間人口が九三四、四二七人と夜間常住人口の一七倍以上を示し、その差が極めて大きい。これに対する配分基数も八・八八三人(九人)となる。一方、原告らの所属する江戸川区選挙区についての配分基数は三・九七六(四人)である。

また、特別区の存する区域全体に対する定数配分は、昭和二六年施行の選挙時以来一〇二人(ただし、昭和三四年から同四四年までに施行された四回の選挙については、一〇三人)と変わらず、その間一貫して二三区を各々独立選挙区とし、各選挙区に配分する議員定数は最低二人としてきた歴史的事実がある。

従つて、二三特別区選挙区において、このような沿革、更には夜間の常住人口及び昼間人口その他の諸要素を総合勘案のうえ各区に対する定数配分を行つてきたということは、真に都の実態に沿つた適切なものと言うべきであつて地域間の均衡も保たれているから、公選法第二六六条第二項並びに第一五条第七項ただし書の規定に適合しており、何ら公選法の規定に違背するものではない。

4 結び

これまでも述べてきたように東京都は、他の道府県と全く同一には論じられなところであり、選挙法制上も都の特殊性を配慮して、議員定数並びにその配分に関し各種の特例規定(公選法及び地方自治法)が設けられ現在に至つているのであつて、都議会は、右特例規定の精神に則り選挙区別定数配分についても、その裁量権を行使して真摯な討議を経て適宜適正な条例改正を行つてきたものであり、その手続の点においても何らの瑕疵はない。従つて、本件選挙の基礎をなす本件配分規定に違憲違法はなく、それに基づき施行された本件選挙も適法であるから、原告らの主張はその理由がなく、失当として棄却を免れない(なお、原告らは、単純人口比例による定数配分によれば江戸川区選挙区の定数が一名増加すべきであると主張するのであるから、少なくとも現に選出されている議員は適式に選出された議員とみるべきであつて、その議員資格を喪失しめる理由がなく、この点からみても本件江戸川区選挙区の選挙を無効とすべき事由もないということになる。)

第三 証拠(省略)

理 由

一 請求原因1、2の各事実(当事者及び原告らの異議申立に対する被告の決定に関する事実)は当事者間に争いがない。

二 本件訴の適法性について

原告らの本訴請求は、本件条例一条ないし三条の本件配分規定は違憲、違法であるから、公選法二〇三条により本件選挙を無効とすることを求めるというものであるところ、被告は、このような理由による訴は、同条に基づく訴としては不適法で

あると主張する。

〈要旨第一〉1. そこで判断するに、公選法二〇三条が、地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に關する訴訟は同法二〇二条による都道府県の選挙管理委員会決定又は裁決に對してのみその選挙管理委員会を被告として提起すべきものと定めていること、右訴訟は公選法その他選挙法令の規定に違反して施行されたり選挙の効力を失わせ、改めて適法な再選挙を行わなければならないものである（公選法一〇一条参照）、同一の選挙法を基づく適法な再選挙が可能であること等を前提としており、右三〇三条に基づく訴は、選挙の管理、執行上の瑕疵によりその効力を失わせるべき場合を念頭において制定されたものであり、当該選挙の基礎となつた条例の違憲、違法を理由として選挙の効力を失わせることまでは予定していなかつたことも解することができ。しかし、選挙の基礎となつた条例自体が違憲、違法であることは、当該選挙の効力に關し、選挙の管理、執行上の瑕疵以上に重大な瑕疵であるのに、現行法上、右二〇三条以外には選挙の効力を争ふべき訴訟を定められた規定は存在せず、これを右二〇三条の訴の対象外とするときは、これについて司法的救済、是正の途をとざすというきわめて不当な結果となることを考へれば、選挙人は、これを選挙無効の事由と主張して右二〇三条の訴を提起することができると解すべきである。そして、このような判断は、国民の基本的権利を侵害する公権力の行使に對してはできるだけの是正、救済の途が開かれるべきであるという憲法上の要請に照らしても、是認されるべきである（最高裁昭和五一年四月一日大法廷判決民集三〇卷三頁三三三頁参照）。

2. なお、被告は、定数配分規定の違法を理由に当該選挙区の選挙を無効として、も、条例改正により当該選挙区の定数だけを是正して再選挙を実施することは不可能であり、このような行政措置で是正することが不可能なことを目的とする訴は訴の利益を欠き不適法であるとして主張するが、条例改正等に定数を是正することが絶対的に不可能であるかどうかについては、原告らの主張するよう、なお検討の余地があるばかりでなく、このような理由から、直ちに訴えの利益を欠くと結論を導き出すことは、本末転倒の不当な議論といふべきであり、採用することができ

3. また、被告は、本訴請求が高度の政治問題に属する事項を請求の目的としているから、司法審査になじまない旨の主張をするが、なるほど地方自治の理念の下では地方公共団体の議会議員の定数配分をどうするかについても議会に一定の裁量認められるべきであり、そのかぎりにおいて、それが政治問題である側面を有することは承認しようが、後述のとおり、各選挙人の投票の価値の平等が憲法上の要請であり、地方公共団体の議会議員の選挙に關し、これを明文化した公選法一五条七項が存在する以上、定数配分規定の違憲性、違法性についての判断が司法審査を排除するほどの高度な政治問題とは到底いえないことが明らかである。

4. そして、前述のとおり、原告らの公選法二〇二条一項による異議申立に對する本件決定が原告らに交付されたのは昭和五六年七月二八日であるところ、本訴が提起されたのがそれから三〇日以内である同年八月二五日であることは本件記録上明らかであるから、本訴は公選法二〇三条の訴として適法といふべきである。

二 本件定数配分規定の違憲・違法性の有無について

原告らは、本件定数配分規定は人口に比例せず、地方公共団体の議会議員の選挙における投票価値の平等を保障する憲法前文、同一四一条一項、一五条一項、三項、四四一条但書、九三一条一項、公選法一五条七項に違反すると主張するので、検討する。

1 憲法・公選法と投票価値の平等（公選法一五条七項、二六六条二項の解釈）

(一) 憲法一四一条によつてすべて法の下に平等であるとされる国民は、同法一五条一項、三項による公務員の選挙における選挙権の行使の場においても平等に取り扱われべきであり、しかも、それは形式的な選挙資格の平等だけではなく、より実質的な投票価値の平等をも内包するものと解すべきであつて、したがつて、選挙区制をとる選挙にあつては各選挙区間で選挙人の投票価値に不平等が生じないよう定数の均衡がはかれるべきことは憲法上の要請である。このことは、憲法四三一条一項、四四一条但書の存する国会議員の選挙に於てはまるだけではなく、憲法九三一条により住民の直接選挙によつて選挙されるべき地方公共団体の議会の議員の選挙についても、その議会在地方自治の本旨にのつとり住民の意思を忠実に反映すべきものであることに照らしても、同様にあてはまるということができる。

(二) そして、選挙区制の選挙における投票価値の平等は、なによりも各選挙区への議員定数の配分が人口に比例してなされることにより実現されるべきもので

ある。

しかし、公選法一五条一項は都道府県の議会議員の選挙の選挙区は郡市の区域によるとの原則を採用しているところ（同法二六六条一項は特別区について市に関する規定を適用すると定めているから、都議会議員選挙に関し特別区の存する区域は、特別区の区域が選挙区となる。）、このように行政区画によつて選挙区割をすれば、市（特別区を含む。以下同じ。）、郡の各人口が定数配分するについて過不足がないことはむしろ稀であろうから、人口に正確に比例して定数配分することは断念せざるをえない。しかしながら、行政区画による選挙区割は恣意的な、あるいは不自然な区割を抑制するうえでも、また歴史的、地域的まとまりを重視する点でも合理性があるといえるから、その結果として生ずる各選挙区間の定数の不均衡、選挙人の投票価値の不平等が極端に拡大しないような配慮がなされているかぎり、このような選挙区割規定自体が違憲であるということとはできない。そして、同法一五条二項のいわゆる強制合区規定同三項のいわゆる任意合区規定も、右のよくな不均衡、不平等が極端に拡大しないための措置を定めた規定であるということができる。それゆえ、右一五条一ないし三項の選挙区割に関する規定それ自体を違憲とみる余地はないというべきである。

〈要旨第二〉そして、各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議員の数（以下「議員定数」という。）に関し、〈要旨第二〉同法一五条七項は、「人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しているが、同項の趣旨を、投票価値の平等という憲法上の要請に照らして解釈すると、議員定数の配分にあつては、各選挙区の人口が最も重要かつ基本的な要素となるべきであるからできるだけその人口に正確に比例させて配分を行うべきであるとの原則が、同項本文において明文化されたものといふことができる。しかし、投票価値の平等といつても議員定数を人口に比例させることが唯一絶対の基準であるとはいえず、むしろ投票価値の平等は、議会が選挙制度、代表民主制の原理からみて正当に考慮することができる他の政策目的との関連で調和的に実現されるべきものであり、定数配分にあつて、形式的に人口のみを基準としたのでは、いわゆる公場正かつ効果的な代表という見地からみて不相当である場合もあり得、このような場合にそれぞれの具体的な特殊事情を正当に考慮して地域間の本質的な均衡をはかるために、人口比例からある程度はずれた配分をすることも、投票価値の平等という憲法上の要請に反しないものといふべきであり、同項但書はこのような趣旨を明文化したものであるといふことができる。このように同項但書は、あくまで投票価値の平等の実現を前提とするものであり、人口比例の原則から著しくはずれた定数配分を地域間の均衡の名の下に合法化する規定ではないのであつて、このような意味で憲法に違反するものではないといふことができる。

ところで、何をもちつて同項但書にいう特別の事情とみるか、それをどのように考慮するか、いかなる状態をもつて地域間の均衡がはかられているとみるかといつた点については、一義的で客観的な基準を見出すことは困難であり、各議会がこれを議決するにあつては、地方自治の本旨に照らして、種々の政策的判断を含む相対的な裁量権を行使することができると思われ、議決にあつてその裁量権を合理的に行使したものと認めることができるか否かによつて、当該定数配分規定が同項に違反するかどうかを判断すべきである。しかし、前述のようによくまで投票価値の平等が前提である以上、当該配分規定の適用による各選挙区間の投票価値の不平等が通常特別の事情として考えられる種々の事情があつたとしても、なお一般的にみて到底合理的とは考えがたいほどの格差にまで達しているときは、もはや議会の裁量権の合理的行使の範囲を超えているものと推定すべきであつて、このような著しい格差をなお正当化するような特段の理由が示されないかぎり、その配分規定は同項に違反するといふべきである。

なお、前述のとおり、市郡の区域をもつて選挙区とするとの原則を採用し（同法一五条一項）その区域の人口が議員一人当りの人口（当該都道府県の人口をその議会の議員定数で除して得た数）の半数に達しないときは、隣接する他の郡、市（特別区）の区域と合せて一選挙区を設けなければならない（同条二項、いわゆる強制合区規定）、その区域の人口が議員一人当りの人口の半数以上であつても議員一人当りの人口に達しないときは隣接する他の郡、市の区域と合せて一選挙区を設けることができる（同条三項、いわゆる任意合区規定）との選挙区割に関する公選法の規定からすると、数理的には、議員一人当りの人口の半数をわずかに上まわる人口の郡、市の区域を独立の一選挙区としうる結果、議員一人当りの人口の二倍に近い人

口郡、市の区域の選挙区議員定数の配分を一人とする事態も生じうることもなるが、このように配分結果は、右各規定があるからといつて、当然に許容されるものではなく、任意合区規定の活用、全体の定数配分の見直しなどによつて、このような配分結果にならぬようにする余地がないかどうかなどの検討をふまえて、投票価値の平等、人口比例の原則を基本原理とする同条七項に違反するかどうかを吟味されなければならないのである。ましてや、右各規定を根拠とし、合区問題を度外視して、各選挙区議員一人当り人口（当該選挙区の人口を配分された議員定数で除して得た数）の格差が最多区と最少区とで四対一程度までは当然に許容されると解することは、到底許されない。同様に、公選法二七一条二項は、その区域の人口が議員一人当りの人口の半数にも達しなくなつた選挙区についても、合区しないことができる場合を規定しているが、歴史的沿革、地理的情況などの特殊事情により、地域間の実質的均衡をはかるためには、当分の間合区をしないことが相当である場合もありうるから、この規定自体は憲法に違反するとはいえないが、その適用の結果としての定数配分が当然に、憲法や公選法一五七条七項に違反しないことにはならず、ましてや、この規定を根拠にその適用の結果生じうる定数配分上の格差と同程度の格差が一般的に公選法上当然に是認されていると解することは到底できない。

ただ、郡、市の区域をもつて選挙区とするとの原則を採用し、これを修正するものとしてすでにみたような合区に関する規定をおいた結果、全体の定数をいかに忠実に人口に比例して配分しようとしても、各選挙区の定数に相当な格差が生ずることは避けがたい。人口比例の原則を修正するに足りる要素の有無、程度は具体的なそれぞれの場合によつて異なるものといふべく、したがつて、これ以上の数値の場合には憲法、公選法の趣旨に違反しその数値に達するまではそうでないとの画一的な基準を設けることは当を得たものではない。それゆゑ都道府県議会の議員定数の各選挙区への配分について、公選法一五七条七項違反とするにいたらない最大格差議員一人当り人口の比率）の絶対的基準を見出すことは困難といわざるを得ない。

〈要旨第三〉(三) ところで、都議會議員の定数配分については、公選法二六六条二項が、まず、特別区の存する区域（要旨第三）(二三区の全域)を一つの選挙区とみなして、この選挙区と二三区以外の区域の各選挙区とに議員定数を配分し、次いで、この二三区全域に配分された議員定数を各特別区を区域とする選挙区（以下「特別区選挙区」という。）に配分する方法をとることができる旨の特別の定めをしているが、この方法をとつた場合には、特定の特別区選挙区と二三区以外の区域の選挙区との間の定数配分の上で不均衡を生ずる結果になることも否定し得ない。しかし、地方自治法二八一条、同条の三、三八二条、同条の二その他の行政法令において、特別区の存する区域（二三区全域）を一体として取扱い、大都市としての一体性を確保する措置がとられており、特別区制の歴史的沿革からみても、特別区の存する区域が全体として一都市を形成していることは公知の事実であつて、右二六六条二項が、都議會議員の定数配分にあたり特別区の存する区域を一つの選挙区とみなす方法を採用したことにはそれなりの理由を見出すことができるから、同条二項をもつて、投票価値の平等という憲法上の要請に反する疑いがあることはできない。そして、右のように特別区の存する区域が全体として一都市を形成しているという事実は、同条項後段により特別区の存する区域に配分された議員定数を各特別区選挙区に配分するにあたり、一般の場合以上に厳格に、人口に比例させるべきであり、これを緩和すべき特別の事情が存在するとの判断はより慎重にならざるべきであると解する根拠にはなつても、一般の場合以上に人口比例の原則からはずれてもよいと解する根拠には到底なりえないことが明らかである。同条項後段をもつて特別区選挙区間の定数配分格差を一般の場合以上に容認した規定であるかのような解釈は、その文言からしても、到底採り得ないところである。

2. そこで、本件配分規定が投票価値の平等という憲法上の要請をふまえて右1項のように解釈すべき公選法一五七条七項に違反するか否かについて検討する。

(一) 本件配分規定の不可分性

地方自治法九〇条一項は、都道府県の議会の議員定数の上限を一二〇人と法定し、同条二項は、特に都議會議員の定数について、特別区の存する区域の人口を一〇〇万人で除して得た数を限度として、その上限を増加させることができると定めるところ、成立に争いのない甲第五号証、乙第一〇号証によれば、昭和五五年一月一日実施の国勢調査の結果による特別区の存する区域の人口は約八三五万人であることが認められるから、東京都議會議員の定数の上限は、本件選挙の行われ

た昭和五六年七月当時一八人と法定されていたことになる。そして、このように議員定数が法定されている場合には、定数配分規定を可分とみて、選挙の効力が争われている当該選挙区に関する部分だけを取り上げてその効力を判断し、その選挙区の議員定数だけを増加させることにより定数配分の不均衡を是正する方法は、右法定された議員定数に抵触してとれないのであり、定数配分規定を不可分一体とみて、その全体の効力を判断し、全体の定数配分の見直しにより、各選挙区間の定数配分の不均衡を是正する以外に方法はないというべきである。そこで、以下においても、本件定数配分規定を不可分一体のものとして、その効力を判断する。

(二) 一選挙区とみなされた二三区全域と二三区以外の各選挙区との間の定数配分(公選法二六六条二項前段)

前示乙第一〇号証、成立に争いのない甲第七、第八号証、乙第一五ないし第一七号証によれば、本件条例の施行された後の昭和四四年、同四八年、同五二年、同五六年の各七月施行の各都議会議員選挙について、その直前の国勢調査の結果による人口、配当基数(条例による議員の総定数に、当該選挙区の人口の都全体の人口に占める比率を乗じて得た数、すなわち、総定数を各選挙区に人口割した数値。)、条例による議員定数、右定数による議員一人当り人口、その議員一人当り人口について都平均を一〇〇とした場合の指数のそれぞれを、都全体、二三区全域、二三区以外を区域とする各選挙区、及び市郡部全体について集計すると、別表(一)のとおりであることが認められる(このうち、請求原因三(二)に挙示された数値は当事者間に争いが無い)。そして、これによると、本件選挙においては、二三区全域は配当基数九一・二九〇人であるのにこれを一〇人以上上まわる一〇二人の定数配分を受けているのに対し、八王子市選挙区は配当基数四・二三三人であるのに、これを二人以上下まわる二人の定数配分を、町田市選挙区、西多摩郡選挙区、府中市選挙区は、配当基数がそれぞれ三・二二九人、二・二三三人、二・〇九九人であるのに、いずれもこれを一人以上下まわる二人、一人、一人の定数配分を受けたことになり、この結果、議員一人当り人口の最多の西多摩郡選挙区の議員一人当り人口は、都平均の二・二倍以上に達し、二三区全域のそれとの格差も約二・五に達していたことになる(なお、議員一人当り人口が最少である島部選挙区との格差は約一対六・〇であるが、配当基数〇・三六九人の島部が独立の選挙区として定数一人が配分されたのは前述の公選法二七一条二項適用の結果であり、歴史的沿革、島部の地理的条件などを考えれば、この定数配分が裁量権の不合理な行使ではないことは容易に承認しうるから、これを重大な定数不均衡としてとりあげるのは相当でない)。

しかも、別表(一)によれば、これに近い定数不均衡の存在は、昭和五〇年一〇月一日実施の国勢調査の結果によつてもすでに明らかであつたというべきであり、そして、それがさらに拡大しつつあることは容易に推測することができたはずであるのに、前示乙第一〇号証、第一五号証成立に争いのない乙第二、第三号証によれば、都議会は、本件配分規定について昭和五二年六月に、右昭和五〇年国勢調査結果によれば配当基数二・七三三人となる町田市選挙区の定数を一人から二人へ増加し、これに伴い総定数を一二五人から一二六人に増加する改正をし(なお、公選法一五三条三項の適用上、一選挙区として維持し得なくなつた北多摩第一選挙区(定数三人)を、同第一選挙区(定数二人)、同第五選挙区(定数一人)に区分した。)、また、昭和五六年三月に、昭和五五年国勢調査結果によれば配当基数三・一三二人となる南多摩郡選挙区(定数一人)を各定数一人の南多摩郡選挙区と日野市選挙区に区分して、これに伴い総定数を一二六人から一二七人に増加する改正をしただけで、特別区の存する区域に対する定数配分には、全く変更を加えず、議員総定数を増加させることにより、市郡部の選挙区のうち議員一人当り人口が最多の選挙区についてのみ、わずかの定数増をはかつたものであることが認められる(この結果、別表(一)によれば、二三区及び島部を除く区域(市郡部)の各選挙区の本件選挙当時の配分基数は計三五・三三九人であるのに、本件配分規定による定数は計二四人で一一人以上も下まわる結果となつている)。

そして、別表(一)によれば、このような議員定数の不均衡が生じたのは、本件条例の制定された昭和四四年以降、二三区内の人口が一貫してやや減少する傾向にあるのに対し、市郡部の人口は相当急激に増加した(昭和四〇年の約一九四万人が昭和五五年には約三二三万人となり、約六七パーセント増加。)ためであるということが出来るが、このような急激な人口変動につねに即応してこの人口変動に符合した定数配分規定の改正を行わなければ、議会がその裁量権を不合理に行使したことになるかどうかは、なお検討の余地があるにしても、都議会における前記の改正

経緯は、このような人口変動の結果として重大な定数不均衡が生じ、しかもそれが拡大する傾向にあることを認識しながら、本件配分規定全体の見直しをせず、もともと法律上限界があり、立法政策上も疑問がある議員総数の増加によつて、僅かに不均衡を是正してきたにすぎないとの評価をせざるを得ない。そして、その結果として本件選挙時に生じていた二三区全域と西多摩郡、八王子市等の各選挙区との間の前述のとおり定数不均衡については、他にこのような不均衡もやむを得ないとするに足りる特段の事情がないかぎり、本件配分規定を公選法一五条七項に違反すると判断するに足りる程度に達していたものといわざるを得ない。

しかし、本件配分規定が不可分一体としてその効力を判断されるべきものであるといつても、本訴請求は、特別区の存する区域である江戸川区選挙区の選挙の効力を争うものであり、次に判断するとおり、本件配分規定中の特別区選挙区間の定数配分に関して公選法一五条七項違反が認められる以上、二三区全域とそれ以外の区域の各選挙区との間の定数配分が違法であるか否かについて、ここで、これ以上の判断を加えることは要しないというべきである。

(三) 特別区選挙区間の定数配分 (公選法二六六条二項後段)

(1) 前示甲第七、第八号証、乙第一〇号証、第一五ないし第一七号証によれば、昭和四四年、同四八年、同五二年、同五六年の各七月施行の各都議会議員選挙について、その直前の国勢調査による人口、配当基数(ただし、公選法二六六条二項前段により二三区全域に配分された定数を総定数とし、これに、各特別区の人口の二三区全体の人口に占める比率を乗じて得た数。)、条例による議員定数、右定数による議員一人当り人口、その議員一人当り人口について二三区平均を一〇〇とした場合の指数のそれぞれを、二三区全域(平均)、各特別区選挙区ごとに集計すると、別表(二)のとおりであることが認められる(このうち、請求原因3(二)に挙示された各数値については、当事者間に争いが無い。)

そして、これによると、本件選挙において、本件配分規定によつて配当基数を一人以上上回る定数を与えられた選挙区が、千代田(配当基数〇・六六九人↓定数二人。以下同様に表示する。)港(二・四五六人↓四人)、台東(二・二七二人↓四人)、墨田(二・八四三人↓四人)、荒川(二・四二〇人↓四人)の五選挙区、配当基数をほぼ一人上回る定数を与えられた選挙区が、中央(一・〇一〇人↓二人)渋谷(三・〇一七人↓四人)、新宿(四・九九九人↓五人)の三選挙区あつたのに対し、配当基数を二人以上上回る選挙区が、練馬(六・八九一人↓四人)、足立(七・五七〇人↓五人)江戸川(六・〇四八人↓四人)の三選挙区、配分基数を一人以上上回る選挙区が、世田谷(九・七三五人↓八人)、板橋(六・〇八四人↓五人)葛飾(五・一三三人↓四人)の三選挙区あつたことになる。そして、このような定数配分の結果、議員一人当り人口の二三区平均を一〇〇とした場合の指数も、最小の千代田区選挙区は三三・五、次いで中央区選挙区が五〇・五、台東区選挙区が五六・八、荒川区選挙区が六〇・五、港区選挙区が六一・四と著しく低い選挙区がある反面、それが最大の練馬区選挙区は一七二・三、次いで足立区選挙区が一五一・四、江戸川区選挙区が一五一・二と著しく高い選挙区があり、議員一人当り人口の最少の千代田区選挙区とそれが最多の練馬区選挙区との格差は約一対五・一五(同様に、千代田と足立、千代田と江戸川の各選挙区間の格差はいずれも約一対四・五)に達していたのである。

そして、前示乙第二、第三号証、成立に争いのない乙第一号証、第四ないし第七号証によれば、本件条例は昭和四四年三月に「東京都議会の選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例」(昭和二二年東京都条例第三一号。以下「旧条例」という。)の全部を改正して制定されたものであるが、各特別区の議員定数については、旧条例が昭和三年改正されたものをそのまま引継いだものであり、本件条例制定後も、昭和四八年三月の改正により、台東区選挙区の定数を五人から四人に、品川区選挙区の定数を六人から五人に、各一人減少させ、練馬区選挙区の定数を三人から四人に一人増加させただけであることが認められる。

ところが、前示甲第五号証、乙第一〇号証、第一五ないし第一七号証、成立に争いのない甲第二号証、乙第一八号証によれば、この間の昭和三五年ないし同五五年の各国勢調査結果による、前述の配当基数と定数とに開きが大きい各選挙区における人口の推移は、別表(三)のとおりであることが認められ、同表によれば、二三区全体の人口には大幅な変動がないのに、いわゆる都心区を中心に人口の減少が著しく、その間人数的には、台東区が約一三万三〇〇〇人、墨田区が約九万九〇〇〇人、荒川区が約八万七〇〇〇人それぞれ減少し、比率的には、昭和三五年を一〇〇とした指数で昭和五五年に千代田区が四六・九に、中央区が五一・二に、台東区が

五八・三にそれぞれ減少したことが特に顕著であるのに対して、いわゆる周辺区を中心に人口の著しい増加があり、練馬区約二五万八〇〇〇人増・前記指数一八四・六、足立区約二一万人増・前記指数一五一・六、江戸川区約一七万八〇〇〇人増前記指数一五六・四となつたことが特に顕著である。

そして、このような著しい人口変動に対し、前述のとおり本件配分規定のうち特別区選挙区に関する部分が殆んど改正されなかつた結果として、別表(二)によれば、議員一人当り人口の最少の千代田区選挙区と最多の練馬区選挙区との格差(最大格差)は昭和四四年選挙時に一対約三・一、同四八年選挙時に一対約三・六同五二年選挙時に一対約四・五と急激に拡大し、前述のとおり本件選挙時にはそれが一対五・一五に達したものであること、また議員一人当り人口の二三区平均値(一〇〇)からの乖離の著しい選挙区も、昭和四四年選挙時には、千代田五三・九、台東六六・三、練馬一六七・八が特に著しい程度であつたのが、昭和四八年選挙時には、千代田四二・八、中央五九・九、港六四・六、練馬一五二・三、葛飾一三三・五に、昭和五二年選挙時には千代田三六・四、中央五三・一、台東六一・二、港六一・八、荒川六四・三、練馬一六五・一、足立一四三・七、江戸川一三九・七と次第に増加し、その乖離の程度も大きくなり、本件選挙時には前述のとおりとなつたものであることが明らかである。

〈要旨第四〉(2) 以上のような事実関係にもとづいて考えるに、本件選挙時の特別区選挙区間の定数配分の不均衡(要旨第四)は、千代田区選挙区と練馬区選挙区間の格差(最大格差)が一対五・一五と著しいばかりでなく、配当基数と現実の配選定数に二人以上の差がある選挙区が三選挙区、一人以上の差がある選挙区が八選挙区、ほぼ一人に近い差がある選挙区が三選挙区にのぼり、このため議員一人当り人口の二三区の平均値からの乖離が大きな選挙区も多数生じていたのであるから、これらいずれの点からみても投票価値の平等を著しくそこなう程度に達していたといわざるをえない。そして、このような定数不均衡は、前述のように二三区内の急激の人口配置の変動、すなわち、都心区からの人口流出と周辺区への人口流入(いわゆるドーナツ化現象)が急速に進展したことが原因であることは前述のとおりであるが、このような急激な人口配置の変動について、議員定数の配分をどのように対応させていくかなどについての議会に認められるべき政治的裁量を考慮に入れたとしても、右にみたような投票価値の不平等は、一般的に合理性を有するとは到底考えられない程度に達していたといわなければならない。そして、右のようなドーナツ化現象による二三区内の人口配置が一時的なものではなく、恒常的なものであることは別表(三)によつても明らかであり、それを原因とする著しい定数不均衡、投票価値の不平等は、すでにみたとおり昭和四八年以前から顕在化していたのであり、しかも、当時においてもそれが拡大しつつあつてさらに顕著な不均衡、不平等を招くであろうことは容易に推測することができたはずであるから、都議会はこのような不均衡、不平等を長期間にわたり放置したものとすべき、一般に、議会としては、憲法、公選法上、裁量により合理的期間内にその是正をすれば足りると解しても、その合理的期間内にその是正を行わなかつたものと断ぜざるをえない。以上のとおりであつて、本件配分規定による本件選挙時の定数不均衡、投票価値の不平等は、議会において通常考慮しうる諸般の事情を斟酌してもなお一般に合理性を有するとは到底考えられない程度に達していたものであつて、議会の合理的裁量の限界を超えていると推定され、しかも議会はかかる不平等を許容された合理的期間内に是正しなかつたことになるから、このような著しい不平等がなお正当化できるような特段の理由が示されないかぎり、本件配分規定は、投票価値の平等という憲法上の要請に基づく公選法一五条七項に違反すると判断せざるをえない。

(3) ところで、被告は、右のような著しい不均衡、不平等を正当化する特段の理由、公選法一五条七項但書の特別の事情として、千代田区などの都心区ではいわゆる昼間人口がきわめて多くそれだけ行政需要も大きいこと及び二三区を独立選挙区として最低二人の定数を配分してきた歴史的事実をあげる。

そして、成立に争いのない乙第一一〇号証、第二〇号証によれば、昭和五〇年国勢調査の結果による昼間人口は、千代田区、中央区、港区のいわゆる都心区では人口(夜間常住人口)の、それぞれ一五・一倍、七・三倍、三・二倍に達するものであることが認められる。しかし、選挙人に対する選挙権は住所地すなわち夜間常住地で与えられるものであつて、通勤、通学場所で選挙権を行使するものではない以上、昼間人口が多いことが行政需要の増加要因であることは否定しがたいとしても、他地域で選挙権を行使する昼間人口者のために都心区の住民(選挙人)が他の

区の選挙人の数倍の投票価値を有する選挙権を行使することが合理的であるとする
ことは到底是認しがたいところといわざるを得ない。とくに前示乙第二〇号証によ
れば、昼間人口の中には都議会議員選挙についての選挙権を有しない他県の住民が
多数含まれていることが認められる点及び都議会議員は全都民の代表であつて、各
区民の代表ではなく、ましてや各区の昼間人口者の代表ではないことも右判断の正
当であることを基礎づけるものといえる（なお、都議会議員が選挙区の利益代表的
役割をはたしている現実を否定しがたいとしても、周辺区の住民が都心区に通勤、
通学して、その昼間人口を形成しているという事実は、右住民が都心区での都政に
も密接な利害関係を有していることを意味し、したがつて、その住民の利益を事実
上代表する周辺区選挙区選出議員も、そのことに無関心ではいられない筈であるこ
とを考えれば、昼間人口を考えて都心区の議員定数を多く配分しないと、それに基
づいて増大した行政需要を充足させるに足りる都政が期待できないとの立論自体に
も疑問がある。）。

しかも、前示乙第一号証、第一五号証によれば、練馬区選挙区と荒川区選挙区
の場合をみると、昭和五〇年において議員一人当り人口の格差は、荒川一対練馬約
二・六であつたが、これを昼間人口でみても荒川一対練馬約二・一と二倍以上の格
差があつたことが認められ、昼間人口が約二倍の練馬区の方が相対的に議員数が遥
かに少ないことが明らかであるから、議員定数配分にあつて各選挙区の昼間人口
が考慮されているとの主張自体が疑問といわざるを得ない。

次に、前示乙第一号証、成立に争いのない乙第一三三号証の一によれば、昭和二二
年の旧条例制定以来、特別区については、合区されることがなく独立の選挙区として
維持され、また、最低二人の定数が配分されてきたことが認められ、成立に争いの
ない甲第四号証（東京都議会関係法規集）中の旧条例二条の千代田区選挙区「一
人」の記載は前示乙第一三三号証の一、成立に争いのない乙第二五号証の一、二によ
れば、「二人」とすべきところを誤植したものであることが明らかである。このよ
うに特別区を独立の選挙区としてきたことは被告主張のとおりであるが、少なくと
も昭和四四年までは公選法一五条三項の任意合区規定の適用の余地がある特別区選
挙区は存在せず、同法一五条一項により当然に独立の選挙区とすることが必要であ
つたこと及び本件選挙時にも、千代田区、中央区の各選挙区について右一五条三項
の適用の余地が生じていたにすぎないことが別表（一）、（二）により明らかであ
る。

それゆえ、特別区選挙区を独立の選挙区として維持することを合理的とするに足
りる歴史的事実が存在するとは到底いえない。また特別区選挙区に配分される議員
定数が最低二人であつたことは被告主張のとおりであるが、前示乙第一号証と成立
に争いのない甲第二号証を対比すると、旧条例制定当時の人口に比例して特別区選
挙区に配分すると、千代田区、江東区選挙区の各二人となり、これが定数の最低値
であつたことが明らかであり、別表（二）のとおり、その後の人口変動の結果、千
代田区、中央区の各選挙区では配当基数が二人を大幅に下まわるようになっても、
定数二人がそのまま維持されてきたというにすぎないから、これをもつて著しい定
数不均衡が生じてもお定数二人を配分することを合理的とするに足りるほどの歴
史的事実であるとは到底いうことができない。

（４） 以上のとおり、本件配分規定について、前述のような投票価値の不平等
が生ずることを正当化しうるような特段の理由を見出すことはできないから、右規
定は全体として投票価値の平等という憲法上の要請に基づく公選法一五条七項に違
反するというべきである。

四 本件選挙の効力について

以上のとおり、本件選挙は公選法一五条七項に違反する本件配分規定に基づいて
施行されたものであつて違法であるが、これを理由に江戸川区選挙区における本件
選挙を無効とする判決をし、その選出議員の資格を失わせることは、ある意味では
より重大な瑕疵があるともいふべき過剰配分選挙区の選出議員の資格に影響がない
以上、結果的にはかえつて投票価値の平等という憲法上の要請に背反することにな
る。そして選挙無効とされた江戸川区選挙区において適法な再選挙を行うためには
本件配分規定の改正が必要であるところ、前述したような本件配分規定の違法性の
内容からみても、また議員の総定数の変更は一般選挙の場合でなければ行えないと
の地方自治法九〇条四項の規定に照らしても、その改正は江戸川区選挙区への定数
配分を増加させるだけだすませることは許されず、全体としての定数配分の見直
し、是正を必要とするべきものであるが、このような改正を江戸川区選挙区選出議
員の関与なしで行うことは相当かどうか疑問があるばかりでなく、その再選挙につ

いては、他の選挙区選出議員の資格がそのままである以上は、都議会議員の総人数か地方自治法九〇条一、二項の議員定数の上限をこえることになることが必定である。以上のような法律上、事実上の難点を考えると、本件においては、その選挙の違法を選挙を無効とすることに直結させることなく、行政事件訴訟法三一条一項において示された一般的法の基本原則に従い、選挙を無効とすることを求める原告らの請求を棄却するとともに、本件選挙のうち原告らの所属する江戸川区選挙区の選挙が違法であることを宣言するにとどめるのが相当である。選挙関係訴訟について右行政事件訴訟法三一条の適用を排除する旨の公選法二一九条の規定は、定数配分規定の違法により選挙が違法となる本件のような場合をも予想して規定されたものでないとして解すべきであるから、右判断を左右するものではない。

五 本件決定取消請求について

本件決定取消請求は、前述のとおり公選法二〇三条二項が地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟は都道府県選挙管理委員会の決定又は裁決に対してのみ提起することができる旨を規定しているために、なされたものであつて、原告らの本訴の目的が本件選挙を無効とすることにあり、本件決定取消請求はこれに付随するものとして求められているにすぎないことは明らかであるから、選挙無効の請求について前述のような判断に達した以上、本件決定自体に仮に瑕疵があつたとしても、これを取消す利益ないし必要はないというべきであり、本件決定取消請求も棄却すべきである。

六 結 論

よつて、原告らの本訴請求を棄却し、本件選挙のうち江戸川区選挙区における選挙が違法であることを宣言することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法七条、民訴法九二条但書を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 森綱郎 裁判官 藤原康志 裁判官 小林克己)

別 紙 (一)

<記載内容は末尾1添付>

別 紙 (二)

<記載内容は末尾2添付>

別 紙 (三)

<記載内容は末尾3添付> <記載内容は末尾4添付>

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is too light to transcribe accurately.

○ 主文

原告の請求を棄却する。

但し、昭和五八年四月一〇日に行われた千葉県議会議員選挙の我孫子市・沼南町選挙区における選挙は違法である。

訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求める裁判

〔原告〕

(一) 昭和五八年四月一〇日に行われた千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）の効力に関する原告選定者らの異議申出につき、被告が同年五月二日にした異議申出却下の決定（以下「本件決定」という。）を取り消す。

(二) 本件選挙の我孫子市・沼南町選挙区における選挙を無効とする。

(三) 訴訟費用は被告の負担とする。

〔被告〕

(一) (本案前の答弁)

(1) 本件訴えを却下する。

(2) 訴訟費用は原告の負担とする。

(二) (本案の答弁)

(1) 原告の請求を棄却する。

(2) 訴訟費用は原告の負担とする。

第二 当事者の主張

〔原告〕

一 請求の原因

1 本件選挙の施行と当事者

原告選定者らは、本件選挙の施行に際して我孫子市・沼南町選挙区における選挙人だつた者であり、被告は本件選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会である。

2 原告選定者らの異議申出と本件決定

(一) 原告選定者らは、昭和五八年四月一二日、被告に対し、本件選挙が各選挙区の人口に比例しない議員定数の配分によつて施行されたもので無効である旨主張し、公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇二条一項による異議の申出をしたが、被告は同年五月二日右異議申出を却下する旨の本件決定をした。

(二) 本件決定の理由は、要するに、公選法二〇二条所定の異議申出の制度は、選挙に管理執行上の瑕疵があつた場合にこれを無効とするために設けられたものであり、原告選定者らのした異議申出のように、たとえ選挙を無効として再選挙を実施したとしても、その瑕疵を是正することができないような無効事由による異議の申出を許容する趣旨ではない、というものである。

(三) しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙において選挙の効力に不服のある者は、異議申出の手續を経なければ、訴訟でその効力を争うことができない（公選法二〇三条二項）。その意味で、異議申出は、右選挙の選挙人が選挙の適否を争うための不可避の手段であり、他に選挙の違法の是正を求める方途は現行法制上存在しない。したがつて、選挙人は、右選挙における各選挙区への議員定数の配分を定めた規定の違法を理由として異議申出をなしうるものと解すべきであり、前記のような理由で本件異議申出を却下した本件決定は違法である。

3 本件選挙の違憲・違法性

(一) 憲法及び公選法における選挙権の平等

国政選挙における選挙権の平等（それは、投票価値の平等をも包含するものである。）については、憲法一四条一項、一五条一項、三項、四四条但書等に規定されているのに対し、地方公共団体の議会の議員の選挙については、憲法九三条二項の地方公共団体の住民による直接選挙の規定がある程度で、明文の規定はない。しかし、選挙権の平等は、国政レベルであると地方自治レベルであるとを問わず普遍的に保障されるべき憲法上の原理である。

また、公選法一五条七項は、「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。」とし、地方公共団体の議会の議員の選挙における議員定数の配分に関する条例が人口比例の原則による平等選挙を保障すべきことを定めている。これを国政選挙における選挙区への議員定数の配分の原則と比較すると、参議院の選挙区選出議員については、各選挙区への定数配分について公選法上特に人口比例を定めた規定はなく、衆議院議員については、同法別表第一の末尾に、定数配分については五年ごとに行われる国勢調査

の結果によつて更正するのを例とする旨の規定があるのにとどまるのであるから、人口比例の原則は、地方公共団体の議会の議員の選挙に関して最も明確に定められていることになる。

なお、公選法にいう人口とは、「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」（同法施行令一四四条）であるから、本件選挙に関しては昭和五五年の国勢調査による人口である。

右のように、憲法上及び公選法上要請されている投票価値の平等とは、選挙権が形式的に一人一票とされるばかりでなく、実質的にも一人一票とされるべきであるということにほかならないから、実質的に一人が二票を持たない範囲、すなわち選挙権の実質上の較差を一对二以下の範囲にとどめることが右要請に沿うゆえんであると考えられ、したがつて、特別の事情又は技術的困難がない限り、各選挙区への議員定数の配分は、右較差が一对二の範囲内にとどまるようにされなければならない。

(二) 本件選挙の違憲・違法性

(1) 昭和五七年一二月に千葉県議会で改正案が可決された「千葉県議会議員の選挙区等に関する条例」（昭和四九年千葉県条例第五五号。以下「選挙区条例」という。）の定めるところによると、本件選挙時において、総議員定数は七九、選挙区数は三七である。また、当時の千葉県の人口は四七三万五四二四人であり、選挙区名、各選挙区の人口・議員定数・議員一人当り人口及びこれによつてみた投票価値の較差は、別紙（二）記載のとおりである。

(2) 右の議員定数の配分によれば、議員一人当り人口の選挙区ごとの較差は、最大で実是一对六・四九（なお、昭和五七年九月二日現在の議員一人当り有権者数の較差では一对五・九〇）である。すなわち、海上郡選挙区（定数一）の人口は二万〇七六四人であるのに対し、我孫子市・沼南町選挙区（定数一）の人口は一三万四七六七人（有権者数は前者が一萬五四三九人、後者が九萬一一五七人）となつており、また、較差が一对二をこえる選挙区は二四に及んでいる。

右のような投票価値の甚しい較差と並んで、いわゆる逆転現象、すなわち、人口の少ない選挙区の方が人口の多い選挙区より逆に議員定数が多いという現象がみられる。例えば、山武郡選挙区は人口一〇万九六七六人で議員定数三であるが、同選挙区より人口が多いにもかかわらず定数は逆に少ない（二ないし一）選挙区は六選挙区（木更津市、野田市・関宿町、習志野市、八千代市、我孫子市・沼南町、印旛郡の各選挙区）もあり、特に、我孫子市・沼南町、八千代市の両選挙区は、人口は山武郡選挙区より約二万五〇〇〇人多いのに、議員定数はわずか一である。また、長生郡選挙区は人口五万八八五六人、議員定数二であるが、これより人口が多いのに議員定数が少ない（一）の選挙区は一〇選挙区（茂原市、成田市、佐倉市、流山市、八千代市、我孫子市・沼南町、鎌ヶ谷市、君津市、浦安市、四街道市）もある。更に、逆転現象は、郡部と市部の間に存在するのみではなく、隣接する市部同士の間（野田市・関宿町選挙区と我孫子市・沼南町選挙区、習志野市選挙区と八千代市選挙区）にもみられる。

以上のような投票価値の較差、逆転現象の存在は、憲法上の投票価値の平等の要請、公選法一五条七項の人口比例の原則に全く反している。もつとも、同項但書には、「特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」とされているが、昭和五七年一二月の千葉県議会でのちに本件選挙の基準となつた定数配分が決定された際には、前記較差や逆転現象を正当化するような「特別の事情」の存在はなんら明らかにされなかつたし、仮になんらかの事情があるとしても、逆転現象を生ずるような定数配分は到底「地域間の均衡」を図るものとはいえない。

ところで、選挙区条例一条二項は、公選法二七一条二項の規定に基づき、選挙区内の人口が千葉県全体の議員一人当り人口（五万九九四二人）の半数に達していない海上郡、匝瑳郡、勝浦市をそれぞれ独立の選挙区として存続させた。したがつて、これら三選挙区の存在自体は公選法上合法であるが、これも選挙区が独立して存在する結果、議員一人当り人口の較差を一对二以下にするという憲法上の要請に反することになる。議員一人当り人口の最も少ない海上郡選挙区を基準として右較差を一对二の範囲内に収めるためには、我孫子市・沼南町選挙区の定数を四とするなど二四の選挙区の定員増が必要で、その結果総定数は一三一人となり、地方自治法九〇条所定の限度数九九人をはるかにこえてしまうのであるから、前記三選挙区については公選法一五条二項所定の原則に則つてこれを他選挙区と合区すべきものなのである。そのほか、公選法及び地方自治法の諸規定に従つて千葉県議会議員の定数

の合理的再配分を行い、議員一人当り人口の選挙区ごとの較差を一对二以内に収めることが技術上可能であることは、これまでに民間団体が発表した定数配分案を見ても明らかである。

(3) 現行の千葉県議会議員定数及びその各選挙区への配分の枠組は、昭和四五年の国勢調査人口を根拠に昭和四九年一〇月二一日の条例改正により決まったもので、その後の昭和五〇年及び昭和五五年の二度の国勢調査の結果は、法律の規定に基づきいわば自動的調整に類するものを除いて、選挙区条例の改正になんら反映されないまま本件選挙まで八年五か月余を経過している。昭和四九年以来の右条例の改正経緯とこの間の各選挙時における問題点は、次のとおりである。

(イ) 昭和五〇年四月一三日の選挙当時
昭和四九年一〇月二一日に現行選挙区条例が成立したが、その際に昭和四五年の国勢調査人口に基づいて議員定数を七〇から七九に増加し、若干の選挙区の調整が行われ、現行の定数配分の枠組が決まった。

当時における各選挙区の人口(右国勢調査によるもの)、議員定数、議員一人当り人口、投票価値較差は別紙(三)記載のとおりであった。これによつて明らかとなつており、当時既に選挙区内総人口が議員一人当り平均人口の半数に達しなくなつていた海上郡、匝瑳郡をそれぞれ独立の選挙区としたため、投票価値の較差が一对二をこえる選挙区は二に達し、議員一人当り人口の最大較差は海上郡選挙区の一に対し君津市選挙区の三・五五であり、また、夷隅郡選挙区と八千代市、我孫子市と沼南町、君津市各選挙区との間に逆転現象が存した。

(ロ) 昭和五四年四月八日の選挙当時
右選挙を控えた昭和五三年一二月の県議会では、昭和五〇年の国勢調査による人口の状態を無視し、定数配分規定の改正を行わなかつた。その結果、各選挙区の人口、議員定数、議員一人当り人口、投票価値較差は別紙(四)のとおりとなり、投票価値の較差が一对二をこえる選挙区は二三に達し、議員一人当り人口の最大較差は海上郡選挙区の一に対し八千代市選挙区の五・六一であり、逆転現象は、山武郡選挙区と習志野市、八千代市各選挙区との間、長生郡選挙区と茂原市、佐倉市、流山市、我孫子市・沼南町、鎌ヶ谷市、君津市各選挙区との間、野田市・関宿町選挙区と我孫子市・沼南町選挙区との間にそれぞれみられた。

(ハ) 本件選挙当時
昭和五五年の国勢調査の結果、浦安町と四街道町の人口がそれぞれ五万人をこえ、両町が市に昇格し、これに伴い、公選法一五条一項の規定に基づき昭和五六年条例第一二号によつて選挙区条例の一部が改正され、右両市が独立の選挙区となつた。また、勝浦市については、その人口が議員一人当り平均人口の半数に達しなくなつたため、公選法二七一条二項の規定によりこれを独立の選挙区とする旨の選挙区条例の改正が昭和五七年条例第四四号によつて行われた。昭和五八年四月一〇日の本件選挙を控えて行われた条例改正は、以上の二点のみであつて、昭和五五年の国勢調査人口に基づく各選挙区への定数配分の是正が行われなかつたため、前記のような著しい違憲、違法の状態を生ずるに至つた。

以上の経緯を見れば、千葉県議会は、総定数の増加はともかくとして、少なくとも定数の配分については、人口比例の原則に基づいてこれを是正すべきであつたにもかかわらず、昭和五〇年及び昭和五五年の各国勢調査の結果にかんがみ当然行うべき右是正措置を怠つてきたものといわなければならない。この間において、我孫子市議会は昭和五七年一二月一四日の議決に基づいて人口比例による定数配分を行うよう求める要望書を条例改正の提案権を有する千葉県知事に提出し、また原告選定者らの一部の所属する市民団体も千葉県議会及び千葉県知事に対し同様趣旨の要望書を提出したが、いずれも無視された。

(4) 公選法一五条七項但書によれば、「特別の事情」がある場合には人口比例原則によらない定数配分をすることが許されるが、前記のような投票価値の不平等を正当化するような特別の事情は存在しなかつたし、昭和五四年四月の選挙及び本件選挙に先立つて開かれた千葉県議会においても、右特別事情の存否が審議された形跡は全くない。

4 結論

選挙区割と各選挙区への議員定数の配分は不可分一体をなすものであるから、以上みたところによれば、本件選挙に適用された議員定数配分規定は全体として違憲、違法なものであるべきであり、また、本件決定は取り消されるべきである。よつて、公選法二〇三条に基づき、本件決定を取り消し、原告選定者らが選挙人である我孫子市・沼南町選挙区における本件選挙を無効とする旨の判決を求める。

二 被告の主張に対する反論等

1 被告の本案前の主張に対する反論

(一) 原告選定者らは、議員定数配分規定は全体として不可分一体であるため、それが違法となる場合には、単に違法な不平等を生じている一部選挙区の選挙のみではなく、全選挙区の選挙が無効になるとの判断の下に、本件選挙全体の無効を主張して被告に対し公選法二〇二条一項による異議の申出をしたのであるが、右主張は当然に原告選定者らが所属する我孫子市・沼南町選挙区における選挙の無効の主張を含むものと解すべきであり、そうであるからこそ、被告も、右のように本件選挙全体が異議の対象とされていることを理由としてではなく、他の理由によつて右異議申出を却下しているのである。

(二) 被告主張のように、選挙管理委員会の選挙の管理執行上の事務の瑕疵のみが選挙無効訴訟の事由たりうるものと解すべきではない。

被告は、議員定数配分規定の改正に関し被告がなんらの権能も有しないことを理由に被告の被告適格を争うが、地方自治体の内部で、選挙管理委員会その他の執行機関は、条例が憲法や法律に違反していると判断した場合には、自治体の長と連絡をとり（地方自治法一三八条の三第二項）、長を通じて条例の改廃やこれを再議に付させる等の措置を講ずることができる（同法一四九条一号、一七六条）のであるから、被告は本訴訟につき被告適格を有するものというべきである。

(三) 被告は、選挙を無効とした場合、議会が存在しなくなり、したがつて議員定数配分規定の瑕疵を是正することができず、また、公選法二一九条により選挙訴訟につきいわゆる事情判決が排除されていることをもつて、本件訴えが不合法であることの根拠とする。しかし、議員定数配分規定が違法であつても、選挙を直ちに無効とすることなく、将来効判決としての違法警告判決を行うことも考えられるし、公選法二一九条の規定にもかかわらず事情判決をなしうることは既に最高裁判所の判例で明らかにされているから、右主張は理由がない。

(四) 被告は、議員定数配分規定が違憲、違法であるかどうかは高度の政治問題であり司法審査の対象とならない旨主張するが、議員定数配分規定の内容のいかんは憲法、法律の定める選挙権の平等にかかわる問題であり、司法審査の対象になることは当然である。

2 公選法二七一条二項と投票価値の較差

被告は、公選法二七一条二項の規定からして当然に、議員一人当り人口の較差が一對四をこえることが予想されている旨主張するが、人口比例の原則に反するような議員定数の配分は、これを正当たらしめる「特別の事情」が存するときに限つて許されるのであり、右現定や選挙区の合区に関する公選法一五条二、三項の規定から当然に右の程度の較差が許容されているものと解することはできない。

3 「特別の事情」について

被告は、千葉県が支庁制度を採用しているから、公選法一五条二項、三項による選挙区の合区の場合に特定の支庁の管轄区域内の選挙区を他の支庁の管轄区域内の選挙区と合区することは考えられないと主張するほか、各選挙区の面積、地域住民の所得の格差、鉄道開通の沿革等を比較し、人口過疎地に対する配慮の必要等をも議員定数の配分にあつて考慮すべき人口比以外の要素として主張する。しかし、前記のとおり、実際に議員定数の配分を決定するにあつて、千葉県議会においてこれらの要素を考慮に入れたうえその裁量権を合理的に行使して定数配分を行つた形跡は全く存しない。しかも、具体的に決定された選挙区割と議員定数の配分の下において生じている前記のような投票価値の著しい較差は、被告主張のような諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達しており、もはや議会の合理的裁量の限界を逸脱しているものと推定されるべきであるところ、右のような較差を正当化するに足りる特別の事情はなんら示されていない。

〔被告〕

一 本案前の主張

1 原告選定者らは、被告に対し、本件選挙を全体として無効であると主張し、右全体の選挙に対する異議の申出をしたものであつて、本件訴訟において原告が主張しているように原告選定者らが属する選挙区における選挙の無効を主張して異議の申出をしたものではない。したがつて、右異議の申出は公選法二〇二条一項の異議申出にあつては、原告選定者らは本件訴訟の前提となる異議の申出をしていないから、本件訴えは不合法である。

2 また、仮に原告主張のように議員定数配分規定それ自体に瑕疵があつたとして

も、選挙管理委員会の権能をもつてしてはこれを是正することは不可能なのである。右瑕疵を理由として選挙の効力を争う訴訟については選挙管理委員会は被告適格を有しないものである。すなわち、地方自治法一八〇条の六第二号において、普通地方公共団体の委員会は、議会の議決を経るべき事件について議案を提出する権限を有しない旨明定されており、また、同法一三八条の三第二項が普通地方公共団体の執行機関につき相互の連絡を図り一体として行政機能を発揮すべき旨を定めている趣旨は、執行機関の組織原則上の理念を示すものである。選挙管理委員会に対し議員定数配分の是正につき自治体の長に対し連絡をとるべき具体的義務を負わせるものではない。

3 また、そも公選法二〇三条に基づくいわゆる選挙訴訟は、当該選挙の管理執行上瑕疵があつた場合、これを無効として早期に改めて適法な再選挙を実施せしめようとする目的を以てしているものであり、このことは、選挙管理委員会が右訴訟の被告とされても明らかなこと及び選挙が無効とされた場合に、短期間の再選挙を予定していることからしても明らかである。したがつて、たとい選挙を無効としたとしても、公選法の規定する期間内の再選挙の実施が困難であつたり、再選挙を実施するに当たるところで瑕疵を是正してこれを行うことができないことが明らかとなる場合までは右訴訟の対象となるものではない。かかる法解釈が正当であることは、右訴訟は行政事件訴訟法五条及び四二条にいう民衆訴訟の一種として法律に定める事項に限り許されるものとされていること、公選法一九条により右訴訟については行政事件訴訟法三一条の事情判決の規定を特に排除している点にかんがみて明らかである。また、このように選挙訴訟の対象が限定されているのは、選挙法の実体規定の違憲、違法を理由に選挙を無効とする判決が可能であるとすると、選挙は全部無効となり、議員は失格し、議会の機能は停止して收拾しえない事態が発生するからである。特に地方公共団体においては、議会が唯一の議事機関であるところから、仮に議員定数配分規定が違憲、違法とされると、定数を定めた条例の改正に着手しようにも議事機関たる議会そのものが存在せず、審議をすることが不可能となる（これに対し、国会の場合は、二院制をとつていて、衆議院議員の選挙全体が無効とされても参議院の緊急集会により議員定数の改正は一応可能である。）。そして、このような法解釈をとると、選挙人らは議員定数配分の不当から生じた投票価値の不平等につき選挙訴訟による救済を求めることができないことになるが、もしそれによつて個人の権利の侵害が生じているとすれば抗告訴訟の提起による救済が考えられるし、また、地方自治法一二条、七四条の規定による条例の改正の直接請求をすることも可能である。

なお、原告は、前記のような收拾不能の事態を避けるためには将来効判決としての違法警告判決をすればよいと主張するが、原告の請求の内容は本件選挙のうち我孫子市・沼南町選挙区における選挙を無効たらしめることにあるのであり、将来同一の議員定数配分規定に基づいて行われるかもしれない選挙の無効宣言を求めるものではないから、右主張は失当である。

よつて、本件訴えは法が選挙訴訟の目的として許容している事項以外の事項を目的とするものとして不適法である。

4 本訴請求は、次の理由により訴えの利益を欠くものというべきである。すなわち、地方自治法九〇条四項によれば議員定数の変更は一般選挙の場合でなければできないものとされており、選挙区別定数の変更もまた同様と解されるが、本件のような請求が議員一人当り人口の多い特定の選挙区についてのみ認容されるものと仮定すると、当該選挙区の議員定数はこれを増加せざるをえない（しかも、当該選挙区における選挙を無効とするならば、これと同等か又はこれを上回る議員一人当り人口を有する選挙区についても選挙を無効としなければ均衡を失することになるが、このような選挙区について選挙を当然に無効とし再選挙を施行する方法は現行法上定められていないから、特定の選挙区について本件のような請求を認容すれば新たな不均衡を生ずることになる。）。また、仮に全体の定数を増加させずに当該選挙区の議員数を増加させようすれば、選挙区別定数の全面改正を行わざるをえないばかりか、他のいずれかの選挙区の議員の地位を剥奪しなければならないが、そのようなことは法的に不可能である。結局、本訴請求は、条例を改正し議員定数を増加するか定数の再配分を行わない限りその目的を達しえないものであるところ、かかる改正は次の一般選挙の場合でなければ不可能であるから、本訴請求が認容されると仮定してみても、これに基づく再選挙は絶対に不可能である。このようないし是正することが不可能な事項を目的とする訴えは、その利益を欠くものといわなければならない。

5 更に、本件訴えは高度の政治問題に属する事項を請求の目的としているから、司法審査になじまないものというべきである。
すなわち、議会主義を採用する現憲法下においては、議員の総定数、選挙区、選挙区別定数等をどのように定めるかは地方自治体にとって高度の政治性を帯びた課題であり、本件のような議員定数配分問題は、歴史的、社会的事情を考慮し、時代に適応するよう政治ないし立法の分野で解決されるべき性質の問題であつて、他の機関が濫りにこれに介入すべきではない。もつとも、司法機関には違憲立法審査権が付与されているから、政治問題として自治体の議会の専権事項とされている事項についても、司法機関はその違憲の有無を審査しうるといえようが、このような事項につき司法権が介入しうるのは、その司法的決定のために満足すべき基準が存在する場合に限られ、そうでない場合には司法審査を抑制しなければならない。これを較本件についてみると、ある選挙区の議員一人当りの人口を他の選挙区のそれと比較した場合において、その較差がいかなる数値をこえれば選挙権に極端な不平等を生じたといえるかは、もともと人口を基本としながら人口以外の諸要素をも総合案のうえ決せられなければならない問題であり（公選法一五条二ないし四項、七項参照）、これについて何人にとつても一見明白な基準は存在しないのであるから、かかる問題については司法機関はその判断を抑制すべきである。

二 請求原因に対する認否

請求原因中、1及び2（一）、（二）の事実は認め、2（三）、3（一）は争う。3（二）（1）の事実は認める。3（二）（2）（3）（4）のうち、本件選挙当時原告主張のようないわゆる逆転現象が存したこと、海上郡、匝瑳郡、勝浦市がそれぞれ原告主張の当時から公選法二七一条二項の適用により独立の選挙区とされていること、昭和四九年に現行選挙区条例が制定され、議員総定数七九名の各選挙区への配分が行われたことは認め、その余は争う。

三 本案に関する主張

1 地方公共団体の議員の選挙と憲法

憲法一五条、九二条及び九三条によれば、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は地方自治の本旨に基づき法律で定めることとされ、その議決機関たる議会の議員の選挙制度についても、当該地方公共団体の構成員たる住民の直接選挙による旨が定められている以外には特段の規制はされていない。右は、本来地方公共団体はその住民の自治意識に基づいて運営されるべきものであり、したがつて、これに関する法律の制約は必要最小限度にとどめ、具体的には住民の代表者である長及び議会の意思決定に地方公共団体の運営を委ねるべきであるとの理念に基づくものと考えられる。

また、地方公共団体については首長、議員とも住民の直接選挙によるものとされている（憲法九三条二項）。これは、首長についていわゆる大統領制を採用し、首長が直接住民の意思を汲み取り行政を施行する途を開いたものであるが、それと同時に、議員の選出については、同じ直接選挙とはいつても右首長に対等に対応しうるような適切な選挙制度を定めることを要請しているものと解すべきところ、かかる選挙制度としては、地域的まとまりのある選挙区を設定し、議員に地域代表的性格をも保有せしめるのが、地方自治の本旨にも合致した最も公正かつ効果的な制度である。したがつて、憲法は、地方公共団体の議員の選挙制度に関し、人口比例の原則を基本としながらも、これを絶対的なものとせず、ある程度地域代表的性格を加味した選挙制度の採用をも許容しているものというべきであり、このような、それぞれの種類の議員制度の性格に応じた公正かつ効果的な代表制度の確立こそが憲法上の普遍原理と称すべきものである。

現行法制においては、以上のような憲法の精神に則り、法律は一定の基準を設定するとどまり、各地方公共団体の議会は右基準に基づきその裁量により自由に議員定数、選挙区及び選挙区別定数を決定する権限を与えられている。したがつて、前記憲法の趣旨に則り制定された法律（地方自治法、公選法）に基づき地方公共団体が制定している右議員定数等に関する条例は、当該地方公共団体の議会が住民全体の意思を十分反映する公正かつ効果的な代表制度を確立すべくその裁量権を行使したことの所産として、合理性、合法性を有するとの推定を受けるものと解される。結局、議員定数の配分に関する条例の内容の当否は、それが極端な不平等をもたらす場合に限り憲法一四条との抵触の問題を生ずるとどまり、それ以外の場合には常に立法政策の問題であるに過ぎず、違憲問題を生ずる余地はないものというべきである。

2 都道府県議会議員の定数配分に関する法律の規定

都道府県議会の議員の定数配分については、前述した、公正かつ効果的な代表制度確立のため地域性を加味すべきものとする憲法上の要請に基づき、地方自治法において議員定数の上限について定め（同法九〇条）、また、公選法において選挙区の決め方及び各選挙区に対する定数の配分方法の基準を定めており（同法一五条及び二七一条）、千葉県においても右諸規定に基づき次のとおり所要の条例を制定して本件選挙を施行したものである。

（一） 県議会議員の総定数について

県議会議員の総定数については、地方自治法九〇条において、直近の国勢調査人口に基づき議員定数の上限の算出方法が定められ、また、特に条例で定数を右上限より減少することができるものとされている。本件選挙の直近（昭和五五年）の国勢調査における人口に基づいて算定した千葉県議会の議員定数の上限は九九名であったが、条例によつて総定数は七九名とされた。

（二） 選挙区の決定方法について

公選法によれば、議員の選挙区は郡あるいは市の区域によるとされている（同法一五条一項）。これは、行政区画が地理的条件や歴史的沿革からいっても一つの集合的意識協同体を形成しており、地域代表選出の単位としてふさわしいからであつて、憲法上の地域代表的性格加味の要請の具体化されたものである。

そして、郡市の人口が当該都道府県の人口をその議員定数で除して得た数に達しない場合については、いわゆる強制合区（公選法一五条二項）、任意合区（同法三項）の規定が設けられているところ、千葉県においては、昭和三九年以来県政の総合的な推進及び地域開発の推進を図る目的から、郡を中心とする特定地域を限り、地方自治法一五五条の規定に基づく支庁制度を採用しているが、支庁の管轄区域については、地理的条件、歴史的沿革等を考慮してこれを決定し、かつ、約二〇年間にわたりこれを維持してきたのであるから、合区にあつてはある支庁の管轄区域内の選挙区を他の支庁の管轄区域内の選挙区と合区することは考えられない。更に、公選法二七一条二項においては、昭和四一年一月一日現在設けられている選挙区については、本来強制合区の対象となるべきものであつても、当分の間、議会の裁量で当該区域を独立の選挙区として存続させることができるものとされている。以上からすると、同法一五条に基づく選挙区の決め方自体からも一対四程度の人口較差の存在は当然予定されていることが看取され、まして同法二七一条二項が適用された場合には較差は一対四をこえることが予定されているのである。右条項の適用により設置されている海上郡選挙区をもつて較差を計る基準とすること自体誤りといわなければならない。

（三） 議員定数の配分方法について

公選法は、各選挙区への議員定数の配分方法について、原則として人口比例とするが、特別な事情がある場合には地域間の均衡を考慮にて人口以外の諸要素を総合勘案して行うことができるとしている（同法一五条七項）。

右は、近年における激しい人口変動により、過密地域・過疎地域の出現、大都市におけるいわゆるドーナツ現象等がみられる反面、地方公共団体の行政は人口の多少のみによることなく均衡を保つて行われるべきであり、特に都道府県にあつては、人口減少地域に対する補完行政、広域行政の需要が増大していること、国勢調査ごとに各選挙区の議員定数が激変することは制度の運用上好ましくないことなどから、特別な事情があるときは、概ね人口を基準としつつ、地域間の均衡を考慮して各選挙区の議員定数を定めうるものとしたものである。したがつて、この特例を適用し、議会の合理的裁量により制定された選挙区条例も適法、合憲である。

3 千葉県における選挙区及び議員定数配分に関する条例の改正経緯

（一） 昭和二二年の第一回県議会議員選挙から昭和四二年の第六回選挙までの間は、選挙区はすべて公選法一五条一項の定める郡市の区域によつており、強制合区規定（同条二項）及び任意合区規定（同条三項）に該当する選挙区は皆無であつた。また、選挙区別定数についても、昭和四四年の法改正により同法一五条七項但書の規定が設けられる以前は、全く人口比例によつていた。

（二） 昭和四五年七月に我孫子町に市制が施行され、我孫子市となつたが、同市の人口が県全体としての議員一人当り人口に達しないため、公選法一五条三項を適用し、任意合区による東葛飾郡・我孫子市選挙区として設置したが、選挙区別定数に変動はなかつた。

（三） 昭和五〇年の第八回選挙における選挙区及び選挙区別定数については、昭和四五年の国勢調査人口に基づいて決定すべきことになり、従来の「各選挙区において選挙すべき千葉県議会議員の数を定める条例」（昭和四一年千葉県条例第五

号)及び「千葉県議会議員選挙にむける選挙区の特例に関する条例」(昭和四四年千葉県条例第三五号)を廃止し、新たに選挙区条例が制定された。右は、人口流入による都市部への人口偏在という現象が顕著化して以来初めての制度改正であつたが、前記国勢調査人口に基づく法定数七九名を総定数とし、三五の選挙区が定められ、これら選挙区に定数が配分された。

まず、選挙区の決定に関しては、(1)海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区は配当基数(県の総人口に対する各選挙区の人口の割合に応じ総定数を按分して得られる数)が〇・五をわずかに下回り強制合区規定(公選法一五条二項)の適用対象となつた。しかし、同法二七一条二項は、都市への過度な人口集中によつて生ずる地域間の不均衡を避けるため、昭和四一年一月一日現在設けられている選挙区については同法一五条二項の規定にかかわらず独立の選挙区とヒてこれを存置しうるものと定めており、千葉県における人口集中現象はまさに右二七一条二項を適用すべき状況であつたので、右規定によつて右両選挙区は独立の選挙区として存置されることになつた。

(2)東葛飾郡においては、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉がいずれも他の市の区域によつて分断されて飛地となつたが、それぞれ隣接する市川市、野田市、我孫子市に強制合区された。(3)印旛郡においては、〈地名略〉が飛地となつていたが、過去二〇年間印旛郡選挙区を構成してきたところから従前どおり同選挙区に属するものとされた。(4)安房郡においては、鴨川市の市制施行に伴い〈地名略〉が飛地となつたが、同市と強制合区された。(5)その他の郡又は市はそれぞれ同法一五条一項により独立の選挙区とされた。

次に、選挙区別定数については、同法一五条七項本文の原則に従い人口比例により議席を配分した場合、定数が従前に比し一名減となる選挙区として香取郡、山武郡、長生郡、夷隅郡の各選挙区があつたが、これらの地域は、千葉県の基幹産業である農業の振興地域及びレクリエーション地域として重要な役割を有していること、現在及び将来にわたり行政需要の増大が見込まれること、定数減の原因である配当基数の低下が専ら大都市近郊地域における人口急増によつて生じた相対的なものであること、他地域との格差が存在すること等の特別の事情を考慮し、他地域との実質的均衡を図る観点から、同法一五条七項但書を適用し、従前の定数を維持することとされた。その他の選挙区については、同法二七一条二項の特例選挙区(海上郡、匝瑳郡)にそれぞれ一名配分されたほかは人口比例により配分された。以上のとおり、選挙区条例の制定にあつては、法の定めるところにより選挙区の設置、定数配分が行われたものであり、公選法二七一条二項による特例選挙区の設置、同法一五条七項但書による人口比例によらない定数配分もそれぞれ合理性のあるものであつたから、その結果として生じた投票価値の数字上の較差を問題とするのは意味がない。

(四) 昭和五四年の第九回選挙は、「千葉県議会議員の定数を減少する条例」

(昭和五三年千葉県条例第五三号)に基づき総議員定数を従前どおりの七九名として実施された。

右総定数を前提に、昭和五〇年国勢調査人口、地域的要素等を考慮のうえ、選挙区及び選挙区別定数につき改めて検討した結果、選挙区については、公選法二七一条二項適用選挙区(海上郡、匝瑳郡選挙区)の存続を認め従来どおりの選挙区によることとし、選挙区別定数については、人口比例により配分した場合、印旛郡、香取郡、山武郡、

長生郡、夷隅郡、安房郡の各選挙区において選挙区別定数が従前に比し一名ずつ減少することとなるが、これら地域については、(三)で同法一五条七項但書適用選挙区について述べたと同様の諸事情のほか当該地域からの代表確保の要請等もあり、これらを考慮し、他地域との実質的均衡を図る観点から右条項但書を適用することとして定数配分が定められた。

(五) 次いで施行された昭和五八年の第一〇回選挙(すなわち本件選挙)については、昭和五七年一二月の定例県議会において、総定数、選挙区及び選挙区別定数につき昭和五五年国勢調査人口、地域的要素等を勘案し改めて検討された。

その結果、総定数は従前どおり七九名とされ、選挙区については、これより先浦安市、四街道市が市制施行によりそれぞれ独立の選挙区となり選挙区数は三七となつていたところ、勝浦市選挙区については配当基数が〇・五をわずかに下回り、強制合区の場合に該当したが、公選法二七一条二項の立法趣旨及びこの地域の有する事情等(これについては4で詳述する。)を考慮して、海上郡、匝瑳郡各選挙区とともにこれについても右条項を適用し、従前どおり独立の選挙区とすべく選挙区条例

の一部改正が行われた。また、選挙区別定数については、人口比例により配分された場合、長生郡、山武郡、香取郡、夷隅郡、安房郡、銚子市、市原市の各選挙区において定数が一名ずつ減少することとなつたが、これら地域については、それぞれの中に4において述べるような特別な事情があることから、これらを考慮し、他地域との実質的均衡を図る観点から、同法一五条七項但書を適用し、従来からの定数を確保することが適当であるとされて、その旨の選挙区条例の一部改正がされた。

(六) 以上のとおり、現行選挙区条例は昭和五〇年の第八回選挙に適用された条例をその原型とするが、右条例については、以後選挙の都度議会において国勢調査の結果、地域の実情、条例の制定経緯等を考慮しつつ改めてその内容の検討が行われ、所要の改正を経てそれぞれの選挙に適用されてきたものであり、その内容に合理性に欠ける点はない。

4 定数配分上考慮すべき各地域の状況

(一) 人口の著しい増加とその偏在

千葉県における国勢調査人口は、昭和三五年以降経済の高度成長に伴う人口の大都市圏への集中により、首都近郊の千葉、東葛飾地域を中心として著しく増加し、昭和三五年に二〇三万六〇一〇人であつたものが二〇年後の昭和五五年には二・〇五倍の四七三万五四二四人になつており、その殆どは他県からの流入すなわち人口の社会増に基づくものである。

人口増減を地域的に見ると、人口増（特に社会増）の著しい地域は、首都近郊地域内市町村（千葉市、市川市、船橋市、木更津市、松戸市、野田市、成田市、佐倉市、習志野市、柏市、市原市、流山市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、君津市、浦安市、四街道市、東葛飾郡（〈地名略〉、〈地名略〉）、君津郡（〈地名略〉）、印旛郡（〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉、〈地名略〉）（以下これらの市町村を「近郊内地域」という。）であり、それ以外の地域（以下「近郊外地域」という。）は総じて人口の増減の少ない地域となつている。

(二) 地域的格差とその是正措置

近郊内地域は、商業、工業の集積化が高い地域であるとともに、東京圏へのベッドタウンとして都市化が進んでいる地域であり、近郊外地域は、農業、水産業等の一次産業が中心をなし、首都圏の食糧供給基地として、また、レクリエーション空間として大きな役割を担っている地域である。

人口増加が昭和三〇年代後半に始まり、同四〇年から同四五年にかけてそのピークに達し、今なお、全国一の増加率で進んでいる近郊内地域においては、都市環境整備が官民により実施され、種々の課題を抱えつつも居住環境は整備されつつある。一方、近郊外地域においては、雇用の場の不足、地域魅力の欠如等により若年労働者の都市部への流出に伴う地域活力の停滞、地域内人口の著しい高齢化といった問題を抱えており、加えて、両地域間には、公共施設整備、交通機関等の生活の利便性の面で、或いは、所得の面で大きな格差があり、これら両地域間の格差の是正を図り、本県の均衡ある発展を図ることが昭和四〇年代から現在に至るまで県政上の最も大きな課題の一つとなつている。

各地域間の格差の是正、特に近郊内地域と近郊外地域との格差の是正を図り、本県の均衡ある発展を図るため、本県の特長、各地域の特長、実情等を十分考慮に入れたうえ各地域間の実質的均衡を実現するための種々の措置がとられるべきことが特に強く要請されている。

(三) 公選法二七一条二項適用選挙区について

(1) 海上郡選挙区

本選挙区は、東京から約八〇キロ、千葉市から約五〇キロの千葉県の東北端に位置し、

主な産業は、農業、水産業となつている。農業に関しては、キャベツ、スイカ、カリフラワー等の特産地であり、水産業においては鯛、白魚、カニ等の水揚げがあり、首都圏の生鮮食糧供給基地として重要な役割を果たしてきている。また、良好な海水浴場や観光資源を有し、首都圏の健全なレクリエーション地としての役割が大きくなりつつある。

その反面、農業については、かんがい用排水等の土地基盤整備の遅れ、施設野菜を中心とした連作障害、農業従事者の高齢化、農業後継者問題等、漁業についても生産費用の増大、漁業従事者の高齢化等の問題を抱えており、観光についても夏季型であり、優れた観光資源を十分生かした通年型、宿泊型観光への展開が望まれている。

また、主な交通手段である国鉄総武本線の複線化の促進をはじめ、東京、千葉方面への輸送力増強のための交通網整備が要請されている。

更に、地域内に就業の場が少ないことから若年層の流出が著しく、地域内人口の高齢化が急速に進んでおり、地域活力の低下を招来している。

そのほか、近郊内地域に比し、公共施設整備等の居住環境、所得等の面で格差がみられ、また他の近郊外地域との比較においても交通網、公共施設整備等に格差があり、当地域の今後の重要性とあいまつて課題解決、格差是正のため、今後とも行政需要の増大が見込まれる状況にある。

これらの状況に加えて、この地域における最近二回の国勢調査人口が、いずれも微増していること、配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、隣接他都市から独立した生活圏域を有していること、議員選出の歴史的経緯、当該地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、二七一条二項を適用する旨が決定されたものである。

(2) 匝瑳郡選挙区

本選挙区は、東京から約七〇キロ、千葉市から約四〇キロの千葉県の東北に位置し、主たる産業は農業であり、米作を基調に養豚、野菜の露地、ハウス栽培、観葉植物、庭木栽培が行われている。また、良好な海水浴場を有し、首都圏の食糧基地、観光レクリエーションゾーンとしてその重要性を高めている。

主要交通機関として国鉄総武本線が地域内を通過しているが、下車駅は設置されていない。

この地域も海上郡選挙区と同様の課題、他の近郊外地域、近郊内地域との格差を抱えており、今後ますます行政需要の増大が見込まれる状況にある。

これらの状況、

この地域における最近二回の国勢調査人口がいずれも微増していること、配当基数の低下が専ら近郊地域内の人口急増による相対的なものであること、隣接郡市とは独立の生活圏域を有していること、議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、二七一条二項を適用する旨が決定されたものである。

(3) 勝浦市選挙区

勝浦市は、県内東部、東京から約七五キロ、千葉市から約四五キロに位置し、天然の良港と好漁場に恵まれ、夷隅地区内の経済活動の中心となつている。

更に近年は、南房総における観光レクリエーションの拠点都市としての発展を目指し、海中公園等の整備をはじめ、積極的な観光振興施策が展開されているほか、国際武道大学の建設も進められている。

主な産業は、農業、水産業であり、特に水産業は、勝浦漁港を中心として漁船漁業や水産物流通の一大拠点となつており、首都圏の生鮮食糧基地として重要な機能を果たしてきたほか、優れた自然景観を生かした観光レクリエーション空間として期待されている。県もこれら地域を含めた広域観光開発の推進を検討している。

その反面、主要産業である農業については、基盤整備の促進、高齢化、後継者対策、漁業については、採取漁業から栽培漁業への転換の促進、高齢化、後継者対策等の課題を抱えている。

主要交通機関である国鉄外房線の複線化も含め、交通網の整備の要請が強い。

これらの課題に加え、前記二選挙区と同様の格差がみられ、今後この地域における行政需要の急増が見込まれる。

これらの行政需要の増大、この地域における配当基数の低下が主として近郊内地域の人口急増によるものであること、武道大学建設等により、今後大幅な人口増が見込まれること、夷隅地区の中核都市として隣接郡とは異なつた独立の生活圏域を有していること、議員選出の歴史的経緯等を総合的に勘案し、これを独立の選挙区として存置することが決定されたものである。

(四) 公選法一五条七項但書適用選挙区について

(1) 長生郡選挙区

本選挙区は、昭和三四年の選挙以来代表二名を選出し、今日に至っている。

本地域は、本県のほぼ中央部、東京から約六五キロ、千葉市から約三五キロに位置し、丘陵地域、中央平野地域及び海岸地域とから成り、面積は二二七・四八平方キロである。

主たる産業は、農業であり、米作を基調に、畜産、施設園芸、露地野菜生産等が行われており、メロン、トマト、きゅうり、玉ねぎ、ねぎなどの特産地として知られ、首都圏の食糧供給地として重要な役割を果たしているが、近年、他産業との所得格差の拡大等に伴い、後継者確保対策、基盤整備等種々

の課題を抱えている。

工業については、天然ガスの豊富な埋蔵量を有し、これを活用した企業の誘致が積極的に検討されており、本県における内陸工業振興上極めて重要な役割が期待されている。一方、天然ガス汲み上げに伴う地盤沈下があり、広域的な対策が必要とされている。

観光については、海岸部及び丘陵部に多様性に富んだ観光資源を有しており、首都圏におけるスポーツ、レクリエーション空間としての重要性を高めている。

主な交通機関としては、国鉄外房線が地域内を通過しているが、茂原市から先は単線であり、この複線化をはじめ道路・交通網整備の要請が強い。

また、近郊内地域に比し、道路の改良、舗装、ごみ、し尿処理等生活環境施設につき大きな格差が見られ、これらの整備が大きな課題となっており、人口の高齢化も進んでいる。

この地域における人口は、昭和三〇年代から四〇年代にかけて首都圏への流出が著しかったが、最近では、首都圏の外延的拡大に伴って増加しており、今後も、交通網の整備の進展に伴い人口の増加が見込まれている状況であつて、本選挙区の配当基数の低下は、近郊内地域における人口急増に伴う相対的低下によるものである。

以上のような特別の事情を考慮し、この選挙区につき議員定数を特に増加して二名とする旨決定されたものである。

(2) 山武郡選挙区

本選挙区は、昭和三八年以降今日まで代表三名を選出してきている。

この地域は、東京から約六〇キロ、千葉市から約三〇キロの九十九里平野の中央に位置し、丘陵地域、平野地域、海岸地域から成り、面積は、三〇一・五九平方キロである。また、新東京国際空港の裏側に位置し、圏域北部は航空機の離着陸コースとなっており、地域の一部に空港用地が含まれていることから新東京国際空港の影響を強く受けている。

主たる産業は第一次産業であり、農業においては水稻、野菜、畜産、果樹等の生産が行われ、施設園芸によるメロン、トマト、イチゴ等の特産地もあり、林業においては、杉、檜の優良材が生産されており、しいたけ等の特産林産物の生産も多く、水産業は、鯛漁を中心とした沿岸漁業と加工業が中心であり、首都圏及び新東京国際空港への生鮮食糧供給基地として重要な機能を果たしてきている。しかしながら、近年の社会経済情勢の変化に伴い、若年層を中心に二次、三次産業へ労働力の流出が多く見られ、後継者難はじめさまざまな課題を抱えている。

また、本地域は、太平洋に面した美しい海岸線、森林地帯、名所史跡等多くの観光資源を有しており、主として海水浴場として首都圏の行楽客を集め観光レクリエーション地域として重要な役割を果たしているが、この殆どが夏季集中、日帰り型で地域経済に与える効果は少ない。このような状況の中で、蓮沼村に九十九里レクリエーション都市が建設されていることと相まって通年型、宿泊型観光への転換、広域観光ルートの整備等が課題とされており、首都圏におけるスポーツ、レクリエーション空間としての今後の役割がますます大きくなることが予想される。

主な交通機関として国鉄外房線、総武本線、東金線があるが、総武本線、東金線はいずれも単線であり、東京千葉方面への運行本数も少なく、これらの改善とともに特に夏季に混雑の著しい狭い道路等の整備が課題とされている。加えて、本地域は、前記の如く新東京国際空港の影響を極めて強く受けていることから、航空機騒音の著しい地域の住民生活を守るため、広域的観点からの騒音の防止と合理的土地利用推進が大きな課題とされている。

また、地域内人口の高齢化が著しく、近郊内地域に比して公共施設整備等に大きな格差が見られ、これら生活環境施設の整備も必要とされている。

一方、新東京国際空港の影響、首都方面への通勤圏の拡大等により宅地開発の進行が見られ、最近二回の国勢調査人口はいずれも増加しており、今後も人口の増加が見込まれる。したがって、本選挙区における配当基数の低下は、専ら近郊内地域における人口急増によつてもたらされたものである。

以上のような特別の事情を考慮し、本選挙区についてはその議員定数を特に増加して三名とする旨決定されたものである。

(3) 香取郡選挙区

本選挙区は、昭和三四年の県議選以降は代表三名を選出し、現在に至っている。

本選挙区は、東京から約七〇キロ、千葉市から約四〇キロの本県の北東に位置し、新東京国際空港とは至近距離にあり、また、鹿島臨海工業地帯、筑波研究都市にも

近い地理的条件を有しており、面積は県内最大の三九四・四三平方キロである。地域の主たる産業は農業であり、水稻を中心に野菜等の栽培が行われ、また養豚を中心とした畜産も盛んで県内でも進んだ農業地域となっており、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たしてきている。

しかし、最近では、農業就業者数の減少、農業従事者の高齢化、後継者不足等の課題を抱えており、また、若年層農業従事者が雇用の場を求め地域外に出ることが多く、雇用機会の創出が大きな課題となっている。

主たる交通機関は、国道五号、三五六号及び国鉄成田線、鹿島線であるが、交通需要の増大に伴う交通渋滞が生じがちであり、国鉄も運行本数が少なく単線であつて、総体的に交通の利便性が低いため、これらの整備が要請されている。

また、本地域内の公共施設の整備状況も近郊内地域に比し遅れており、上水道の普及や下水道の整備を推進することが要請されているばかりでなく、人口増に伴う将来にわたる水需要の増大やし尿処理の収集量の増加に対処できるようにすることが大きな課題となつている。

更に、この地域の最近二回の国勢調査人口は、いずれも増加しており、今後も増加が見込まれる。

以上のような特別の事情を考慮し、本地域についてはその議員定数を特に増加して三名とする旨決定されたものである。

(4) 夷隅郡選挙区

本選挙区は、昭和三四年の県議選以降代表二名を選出し、現在に至つている。

本地域は、本県のほぼ東南部、東京から約六五キロ、千葉市から約四五キロに位置し、面積は三一四・二五平方キロである。自然環境に恵まれ、農林水産業を基幹産業とし、首都圏の食糧供給基地として、また、優れた自然景観を生かし首都圏における観光レクリエーション地域として重要な役割を果たしてきたが、農業については後継者不足、基盤整備の遅れなど種々課題を抱えている。

一方、経済の高度成長期にもいて著しかつた人口の流出傾向は最近に至り鈍化のきざしがみられるものの、農林水産業の停滞、良好な就労機会が地域内に乏しいこと等により、地域全体としては若年層を中心とした人口減少が依然として続いており、人口構造の老齢化が進行し、地域活力の低下を招いている。

この地域の主な交通機関として国鉄木原線、外房線があるが、単線であり、また木原線は利用客の減少によりその存続が危ぶまれ、交通網の充実の要請が強い。

このような中で、県としては、農業基盤整備、木原線沿線開発等種々の事業を計画、実施してきている。

以上のような特別の事情を考慮し、本地域についてはその議員定数を特に増加して二名とする旨決定されたものである。

(5) 安房郡選挙区

本選挙区は、昭和三四年の県議選において定数四名となり、その後、昭和四二年の県議選以降は三名の代表を選出していたが、鴨川市・〈地名略〉選挙区が分離独立し、昭和五〇年以降定数二名となり現在に至つている。

本地域は、房総半島の南部に位置し、面積は二七五・二〇平方キロで三方を東京湾と太平洋に囲まれており、海岸は南房総国定公園となつている。また、北部から中央部にかけては丘陵地帯となつており、森林地帯を形成している。

本地域の基幹産業は農・漁業の第一次産業と観光である。農業は、丘陵部が多いため狭小な農地が多く、水利にも恵まれない等地形的制約を受けているが、温暖な気候を生かした畜産物、野菜、果樹、花きなどの特産地となつており、また、漁業は恵まれた立地条件はあるが小規模経営の沿岸漁業を中心に営まれており、首都圏域への生鮮食糧等供給基地として重要な役割を担ってきたが、後継者不足、基盤整備の遅れなど多くの課題を抱えている。

また、夏は数多い海水浴場、春は南部の無霜地帯を中心に形成される花畑などを観光資源として首都圏における健全な保養・行楽地として重要な機能を果たしてきているが、道路交通体系の立遅れ等により産業経済は伸び悩み、地域人口は全体として微減傾向にあり、特に若年層の圏域外への流出による人口構造の急速な高齢化現象が進行し、地域活力の停滞化がみられる。

また、公共施設整備をはじめ生活環境施設の整備等についても、近郊内地域に比し、かなりの立遅れが見られる。

このような状況にかんがみ、国道のバイパス建設、主要地方道の拡幅等の道路網の整備、国鉄内房線の複線化の早期実現等により地域の袋小路性を打破するとともに

に、恵まれた自然環境と豊かな海洋資源を活用して地域産業の再開発を図り、魅力ある周年レクリエーションゾーンの形成、若者に就業の機会と生活の魅力を与える地域形成、高齢化社会に対応する福祉の充実等を図ることが本地域の課題となっている。

以上のような特別の事情を考慮し、本地域についてはその議員定数を特に増加して二名とする旨決定されたものである。

(6) 銚子市選挙区

本選挙区の議員定数は、昭和三四年から四二年の間は三名、その後現在に至るまでは二名である。

本地域は、千葉県の最東部、首都圏から百キロ圏内に位置しており、北は利根川、東は太平洋に面し、温暖な気候と雄大な自然に恵まれている。古くから日本有数の漁業基地として、また利根川を利用した水上交通の拠点として発展してきており、現在は周辺地域の中核都市として機能している。

しかしながら、近年の社会経済環境の転換に伴う就業構造の変化により、若年労働力の流出が顕著となり、六五歳以上人口の占める比率が県平均の一・五倍にも達するという人口構成の高齢化を招いている。

本地域の水産業は、本県水産業の中心的位置を占めており、その漁獲量は県全体の四〇パーセント近くに達している。しかし、沿岸・沖合漁業中心という特性及び流通機構の未整備を原因とする漁獲量、魚価の不安定が、漁業経営を圧迫しており、漁業従事者の減少につながり地域の雇用吸収力を弱めている。今後、地域産業としての水産業の確立を推進するためには、遠洋漁業を含めた総合的な漁業基地の整備を促進するとともに、地元の水産加工業の育成が強く望まれる。

また、本地域の農業は、露地野菜を中心に、水稻及び畜産を加えた複合経営が主体となっており、特に春キャベツは国の指定産地となるなど、首都圏に隣接する有利な立地条件とあいまって、生鮮食糧供給基地としての役割を果たすことが期待されている。しかし、農家戸数及び農家人口並びに耕地面積は年々減少を続けており、今後生産性の高い近代農業経営を推進するために、優良農地の保全・確保、基盤整備、用水事業の促進、生産流通組織の育成強化等、一連の諸施策を有機的に関連づけながら実施していく必要がある。

さらに、道路、下水道、学校等の生活関連施設の整備は、近郊内地域に比してかなり立遅れており、大動脈である国鉄総武本線、成田線は単線で運行本数も少なく、定住化を阻害する大きな要因となっている。

以上のような特別の事情を考慮し、本地域についてはその議員定数を特に増加して二名とする旨決定されたものである。

(7) 市原市選挙区

本選挙区は、昭和三八年の市制施行により独立の選挙区となつて以来二名の議員定数を有し、昭和五〇年県議選から定数は四名となつた。

市原市は、首都東京から約五〇キロメートル圏内で、市としては、千葉県最大の面積（三六七平方キロ）を有する区域である。戦後は、純農漁村の地域として推移し、人口も減少傾向をたどつてきたが、昭和三二年からの京葉臨海工業地帯の造成による重化学工業の進出を契機に臨海部の埋立地域において人口の急激な伸びを示し、昭和五〇年には、昭和三五年の人口の二倍にも達した。このように、臨海部においては都市近郊内地域の特性を有するようになりながらも、本市の大部分の区域は、旧来からの農業を中心とする人口停滞地域である。しかしながら、これらの区域も、米・野菜・しいたけ・牛乳等を中心とする首都圏の食糧供給基地として、今後、ますますその重要性が高まるものと思われ、また丘陵地帯は、都心からの日帰りレクリエーション圏域としてゴルフ場が数多く建設されているほか、養老溪谷においてハイキング、キャンプが行われるなど県内有数のレクリエーションゾーンもなっている。他方において、これら区域については、道路等交通体系の整備、上・下水道、子供の遊び場、図書館等の生活環境施設及び文化施設の整備が緊要な課題とされ、県に対する住民の行政需要の要請は強い。現在、本市の人口の伸びは鈍化の傾向にあるものの微増しており、配当基数の低下は専ら近郊地域内の人口急増による相対的なものである。

以上のような特別の事情を勘案し、本地域についてはその議員定数を特に増加して四名とする旨決定されたものである。

5 逆転現象について

地方公共団体の議員選挙制度につき、憲法及び法律は、人口比例の原則によりつつも、この原則にある程度背馳するような地域代表的選挙制度の採用をも許容してお

り、かつ、具体的な選挙区の決定及び定数配分については当該地方公共団体の議会に裁量権を与えているものと解されることは、前述のとおりである。したがって、本件選挙において、公選法一五条七項但書及び二七一条二項の適用により議員定数が定められた結果としていわゆる逆転現象が一部の選挙区につき認められるとしても、右各規定の適用そのものに合理的理由が認められる限り、そのみでは違憲の問題を生ずる程度の著しい不平等が生じているものということとはできない。

第三 証拠（省略）

○ 理由

第一 本件訴えの適法性について

一 請求原因1の事実（本件選挙の施行と当事者の点）、同2（一）、（二）の事実（原告選定者らの異議申出、本件決定、その理由の点）は当事者間に争いが無い。

二 被告の本案前の主張に対する判断

1 異議申出の有無

前記異議申出が本件選挙全体の無効を主張するものであつたことは当事者間に争いが無い。しかし、右異議申出は、原告選定者らが選挙人として所属する我孫子市・<地名略>選挙区における右選挙の効力を争う趣旨をも含むものであり、かつ、原告の存在・成立につき争いのない甲第一号証によれば、原告選定者らは右異議申出に際し具体的に右選挙区における選挙の違法事由を指摘しているのであるから、これにつき右選挙区における選挙に対する異議申出としての効力を認めるべきであり、これを本件訴訟の前提たるべき異議申出に当たらないとする被告の主張は失当である。

2 被告適格、選挙訴訟の対象としての適格

被告は、本件のような議員定数配分規定の瑕疵を理由として選挙の効力を争う訴訟については選挙管理委員会は被告適格を有せず、また、このような理由に基づく訴訟において請求が認容されても早期に瑕疵を是正して再選挙を実施することはできないのであるから、このような訴えは不合法である旨主張する。しかしながら、後述のとおり、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、住民が選挙権行使の資格に於いて平等に取り扱われるべきであるのみならず選挙権の実質的内容においても平等に取り扱われるべきことは、地方自治の根幹にかかわる要請であるところ、公選法二〇三条の選挙の効力に関する訴訟は、現行法上選挙人が地方公共団体の議会の議員の選挙の適否を争うことのできる唯一の訴訟であつて、これを措いて他に訴訟上議員定数配分規定の違憲、違法を主張してその是正を求める機会はなく、また、定数配分規定の違憲、違法は、選挙の管理、執行上の瑕疵以上に重大な瑕疵なのであるから、右のような理由によつて選挙の効力を争う訴訟もまた同条によつてこれを提起しうるものと解すべきである（最高裁判所昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日大法廷判決・民集三〇巻三号二二三頁、最高裁判所昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決参照）。このような訴訟において判決により定数配分規定に違憲又は違法の点のあることが確定された場合、これに於いて速やかに右規定を是正することにつき事実上又は法律上の障害があつても、その障害が単に是正の困難を意味するにとどまり絶対的な不可能を意味するものでなければ、それが存在することは、右訴訟をもつて右規定の違憲、違法に対する救済手段とすることを否定する理由として十分でないことはいうまでもない。ところで、公選法三四条一項の規定によれば、地方公共団体の議会の議員の再選挙はこれを行うべき事由が生じた日から五〇日以内に行うべきものとされているが、本件のような訴訟につき定数配分規定を違憲又は違法とし選挙を無効とする判決があつた場合、右期間内に定数配分規定を是正したうえ再選挙を行うことが実際上不可能というべきであるとしても、右のような事由に基づいて選挙が無効とされた場合には例外として右期間経過後に定数配分を是正したうえで再選挙を施行することも許されるものと解する余地があり、また、地方自治法九〇条四項の規定が必ずしも定数配分是正の妨げになるものでないことは、のちに3において述べるとおりである。更に、このような訴えを適法とすると、各選挙区の選挙がいずれも無効とされることにより定数配分規定の是正そのものが不可能になるという事態を生ずることも考えられることは被告指摘のとおりであるが、そのような事態は常に生ずるとは限らないのであるし、また、そのような事態の発生を防止するためには、のちに述べるところから明らかのように、必ずしも右訴え自体を不合法と解する以外に手段がないわけではないから、右被告指摘の点も直ちに右訴えを適法と解する妨げになるものではない。よつて、被告の前記主張は採用し難い。

3 訴えの利益

被告は、地方自治法九〇条四項の規定により都道府県の議会の議員総数の変更は一般選挙の場合でなければできないとされていることを根拠として、本件のような訴訟につき原告勝訴の判決がされても定数配分を是正して再選挙を施行することはできないから、本件訴訟は訴えの利益を欠くと主張する。しかし、地方自治法の右規定は、従前の定数配分規定そのものが違憲、違法とされる場合についてまで、右違憲又は違法とされる規定による定数配分の結果を次に施行される任期満了等による一般選挙の時期に至るまでの間維持せしめようとする趣旨を含むものではないといふべきであり、定数配分規定の違憲、違法を理由として選挙を無効とする判決がされた場合には、速やかに定数配分規定を改正したうえでこれに基づく適法な選挙を施行すべきものと解される（前記最高裁判所昭和五九年五月一七日第一小法廷判決参照）。したがって、被告の前記主張は採用することができない。

4 司法審査の対象としての適格性

被告は、本訴請求は高度の政治問題に属する事項を目的とするものであるから司法審査になじまない旨主張する。地方公共団体の議会の議員定数の配分問題ないしその配分の前提となる選挙区の設
定の問題は、地方政治の動向に重大な影響を与えうるものであるばかりでなく、これを具体的に決定する権限は右議会に属するものとされ、かつ、右決定にあつて判断されるべき事項のうちのあるもの（すなわち、公選法一五条三項による任意合区を行うか否か、同条七項但書により定数配分を行うにあつて人口以外の考慮要素である「地域間の均衡」をどのように考慮するか、同法二七一条二項により強制合区の特例としての選挙区を設置するかどうか等）は、必ずしも全面的には司法審査に親しまないような要素を有し、その限度において議会の裁量的判断に委ねられている面が存することは否定できない。しかしながら、その反面において、この問題は、地方公共団体の住民の選挙権の内容上の平等に直接かかわつており、また、地方公共団体の議会そのものの成立の具体的な基盤が合憲かつ適法に形成されているかどうかを問うものであるとして、これに関する判断の当否を全面的に右議会自身のわゆる政治責任に委ねることは、事柄の性質上相当ではないと考えられる。以上
の点を考慮すると、右問題について議会の決定したところがその裁量に委ねられた
範囲を逸脱しているとして、後述のとおり憲法ないし公選法によつて保障されてい
るものと考えられる投票価値の平等の原則との抵触が問題とされる場合には、これ
を司法審査の対象とすることができるものと解すべきである（前記各最高裁判所判
決参照）。

三 前記当事者間に争いのない事実及び本件記録によれば、原告選定者らの前記異議申出が公選法二〇二条一項所定の期間内にされたこと、本件訴えの提起（昭和五八年五月一七）が同法二〇三条一項所定の期間内にされたことがそれぞれ明らかであるから、本訴は右条項による訴えとして適法といふべきである。

第二 本件定数配分規定の適否について

原告は、本件選挙に適用された定数配分規定は憲法上の投票価値の平等の要請、公選法一五条七項の人口比例の原則に反すると主張するので、以下検討する。

一 憲法、公選法と投票価値の平等

1 憲法一四一条一項は、国民はすべて法の下に平等であると規定するが、右の法の下の平等の要請は、憲法一五条一項、三項による公務員の選挙における選挙権の行使にも及ぶものといふべきであり、しかも、それは形式的な投票資格の平等のみではなく、実質的な投票価値の平等をも意味するものと解すべきである。したがつて、選挙区制をとる選挙にあつては、各選挙区間で選挙人の投票価値に不平等が生じないように配分される定数の均衡が図られるべきであり、かつ、この要請は、憲法四三条一項、四四条但書において国民代表、選挙人資格における差別の禁止の定められている国会議員の選挙について存するにとどまらず、憲法九三条二項により住民の直接選挙により選出されるべきものとされる地方公共団体の議会の議員の選挙についても同様存するものと解すべきである。このことは、憲法九二条において地方公共団体の組織、運営は地方自治の本旨に基づいて定められるべきであるとされていることに照らしても明らかである（前記各最高裁判所判決参照）。

2 右のような各選挙区間の定数の均衡の要請を完全に実現するには、各選挙区への議員定数の配分が人口に比例してなされる必要があるが、選挙区の設定や現実の議員定数の配分にあつては、投票価値の平等の実現以外にも考慮すべき要素があり、また、現実の制度として避けることのできない技術的制約もあるので、公選法はこれらの点を考慮しつつ選挙区の設定方法、定数配分の基準を定めてい

る。すなわち、都道府県の議会の議員の選挙について公選法の定めるところをみると、まず、選挙区については、同法一五条一項は選挙区は郡市の区域による原則を定め、同条二項三項は、郡市の人口が特に少なく、右の原則によつて独自の選挙区とするのが適当でない場合につきいわゆる強制合区、任意合区を行つべき旨を定めておいて、これらの規定は、郡市の地域としてのまとまりを重視してこれを議員選出の単位としつつ、それによつて生ずる投票価値の不平等が極端に拡大しないようにならねばならぬものである。それなりの合理性を有し、その結果としてある程度の投票価値の不平等が生ずることが予測されても、そのことによつて直ちにこれら規定を違憲とすべきでないことは多言を要しない（その反面において、被告の主張するように、右各規定に基づいて生じうる最大限の較差を想定し、具体的事情のいかんを問わず右較差以内の不平等は常に合憲、合法であるとするような見解は採用し難い。）。また、同法二七一条二項は、昭和四一年一月一日現在において設けられている選挙区については、その配当基数が〇・五に達しなくなつた場合でも、当分の間、同法一五条二項の強制合区の規定にもかかわらず、条例で当該区域を独立した選挙区とすることができる旨を定めている。右規定は、いわゆる高度経済成長下で生じた都市部ないし大都市周辺部への急激な人口集中、農出漁村の過疎化の現象をそのまま定数配分に反映させることが、過疎地域の活力の一層の低下を招いたり一貫性、継続性のある施策を遂行する妨げになつたりすることを慮つたものと解さる。これを不合理なものといふことはできないから、右規定そのものを違憲といふことはできず、右規定によつて設けられた選挙区と他の選挙区との間で生ずる投票価値の較差については、当該選挙区を設けるべきものとした当該都道府県の議会の判断が著しく不合理でその裁量権の範囲を逸脱しているかどうかという見地からその違憲ないし違法を検討すべきである。そして、その際、現実に生じている較差が右規定の趣旨を考慮に入れてもなお一般に不合理であるといふ程度に甚しい場合には、右裁量権の行使の不当であることが推定されるものと考へられる。

次に、各選挙区への定数の配分について公選法の定めるところをみると、同法一五条七項は、前記のような憲法一四一条一項の趣旨に基づいて、各選挙区において選挙すべき議員の数は人口（公選法施行令一四一条によれば、同法にいう人口は「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」を意味する。）に比例して条例で定めなければならないとする。その趣旨は、但書において、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる旨規定している。右但書の趣旨は、前記のような人口の都市集中の結果として、人口比例原則にのみよつた場合には人口非稠密地域の利害が地方公共団体の施策に十分反映されなくなるおそれがある一方、各地域の社会・経済事情に著しい懸隔が生じ、このため各地域が当該地方公共団体全体の発展の上で占める重要さの程度や各地域の積極的な行政上の施策を必要とする程度が必ずしもその現在の人口に比例しなくなつているところから、特に必要がある場合に限り、各選挙区の定数の間に適当な均衡を与えるべく人口比例原則をある程度緩和するにあるものと解される。したがつて、右但書自体は、人口比例の原則から著しくかけ離れた定数配分を許すものとは考へられず、そのような趣旨の規定としてそれなりの合理性を有するものであり、問題は、これを適用して定数配分を定めた議会の措置（人口と定数との比例関係を失わせるような人口変動があつたにもかかわらず従前の定数配分を改めないという不作為をも含む。）が、「特別の事情」の存否の判断及び結果として生じている投票価値の較差の程度の点で、右但書の趣旨に照らして明らかに不合理であるかどうかの点にあるといえよう。

3 右にみたように郡市の区域をもつて選挙区とする原則を採用し、強制合区及びその特例、任意合区に関する規定を置き、更に人口比例による定数配分の原則に対する例外を認める以上、各選挙区間で投票価値にある程度較差を生ずることは避け難い。殊に公選法二七一条二項により強制合区規定の特例として認められた選挙区については、当初から平均的な定数配分を受けている選挙区と比較してすら二倍以上の較差を生ずることが予定されておき、かつ、前述のようにこれを認めた右規定を違憲とはいふ難いのであるから、投票価値の較差が相当大きくても、これを違憲、違法と断ずるにはかたなり慎重でなければならぬであらう。これに対し、その余の選挙区の間では、人口比例の原則に従う限り、選挙区の区割りや総定数に関する法律上の制約から生ずる定数配分上の技術的な問題を考慮に入れても、定数配分は、投票価値の較差がおおむね一対二程度までの範囲にとどまるようになされることが要求されているものと考えられる。これに例外として認められる非人口的要

素を加味した場合、どの程度までの較差が許容されるかは、非人口的要素の内容いかんにもよることと一概にいうことは困難であるが、一般的にいえば一対三前後までの較差にとどまるべきであつて、これを大きく上回るような較差は原則として憲法及び公選法の許容するところではないと考えるのを相当とする。これを各選挙区にいかんにかん配分するかの問題であり、したがつて、ある選挙区における定数の過少又は過多は必然的に他のいずれかの選挙区における定数の過多又は過少を意味し、また、一般に、各選挙区に対する定数配分は互いに密接かつ微妙な関連を有しており、配分の一部に違法な点が認められる場合には全選挙区にわたる種々の角度からの再検討によつて適正な配分方法を決定する必要があるのであるから、定数配分現定は全体として不可分一体のものというべきであり、その効力の有無はその全体について論ずべきものと解される。以下においては、このような前提に立つて検討を進める。

二 本件定数配分規定の内容

本件選挙当時、選挙区条例によつて定められた千葉県の議会の総議員定数は七九、選挙区数は三七であり、また同県の総人口は四七三万五四二四人であつたこと、選挙区名、各選挙区の人口・議員定数・議員一人当り人口及びこれによつてみた投票価値の較差が別紙(二)のとおりであることは、当事者間に争いが無い。これによると、最も少ない海上郡選挙区の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い我孫子市・<地名略>選挙区の議員一人当り人口は六・四九に相当し、そのほかにも右の数値が六以上の選挙区が一区(八千代市)、五以上の選挙区が一区(流山市)、四以上の選挙区が一区(佐倉市)、三以上の選挙区が一二区(千葉市、市川市、船橋市、松戸市、茂原市、成田市、習志野市、柏市、鎌ヶ谷市、君津市、浦安市、印旛郡)、二以上の選挙区が八区(銚子市、館山市、木更津市、野田市、関宿町、佐原市、市原市、富津市、四街道市)あること、後記のとおり公選法二七一条二項の規定による特例選挙区である三区(すなわち海上郡、匝瑳郡、勝浦市・長生郡選挙区)を除外し、残りの選挙区について比較すると、その中で最も少ない長生郡選挙区の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い我孫子市・<地名略>選挙区の議員一人当り人口は四・五八に相当し、そのほか右の数値が四以上の選挙区が一区(八千代市)、三以上の選挙区が二区(佐倉市、流山市)、二以上の選挙区が三区(千葉市、市川市、船橋市、松戸市、茂原市、成田市、習志野市、柏市、鎌ヶ谷市、君津市、浦安市、四街道市、印旛郡)あること(その詳細は別紙(五)のとおり)が明らかである。そして、人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少なくなつていくといういわゆる逆転現象も一部の選挙区間に見られる。以上のうち、公選法二七一条二項の規定による三選挙区と他の選挙区との間に見られる投票価値の較差については、前記のように、右規定の趣旨からいつてある程度のもものはこれを是認しなければならぬ。しかし、特定の地域を特別に独立の選挙区とすることの必要性・相当性についても種々の程度があり、右三選挙区の場合、例えば隔離した島嶼部のように他地域との合区が極めて困難とされるような客観的条件が存するとは証拠上認め難いのであるから、これを独立の選挙区とした結果として、少なくとも前記の海上郡、匝瑳郡の両選挙区と他の選挙区との間に存するよきな大きな較差(匝瑳郡選挙区の場合、その議員一人当り人口を一とすると、我孫子市・<地名略>選挙区のそれは六・三三に相当する。)を生ずる以上、かかる状態を是正することなく放置することは、県議会の有する裁量権の合理的行使の範囲を逸脱したものと推定される。そして、右両選挙区について被告の主張するやうな個別的事実が存するものと仮定しても、右推定を覆すにはなお足りないというべきである(なお、被告は、千葉県が支庁制度を採用していることが一般に合区を行うやうな制約となつていゝ旨主張するが、成立に争いのない乙第一号証、第五号証により右両選挙区的位置と支庁管轄区域との関係を見ても、支庁管轄区域が右両選挙区につき合区を行う妨げになるとは考えられない。)。また、右三選挙区を除いたその余の選挙区間において存する前記投票価値の較差のうち、右三選挙区も一対三を超えようなものについては、前述したところから明らかとなつていゝ地方公共団体の議会において定数配分にあたり地域間の均衡を図るため通常考慮する諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているというべきであり、特にこれを正当化するに足りるやうな顕著な特異性が当該地域について存するのでない限り、右較差は、公選法一五七条七項ひいては憲法上の選挙権の平等の要求に反する程度のもものとみるべきである。そして、人口比例によるところより多い定数の配分を受けている個々の

選挙区について被告の主張する個別的事情は、その内容からいつて、右較差を是認するに足りるような当該地域の顕著な特異性を示す事実であるということにはできず、他にこのような事実が存することについての主張立証はない。

なお、いわゆる逆転現象については、それが人口比例原則に対する例外として法が許容しているものと認められる場合について生じたようなものであるときは、直ちに定数配分の違法を意味するものではないが、少なくとも山武郡（人口一〇万九六七六人、定数三）、香取郡（人口一〇万〇二三〇人、定数三）の両選挙区と八千代市（人口一三万四四七九人、定数一）、我孫子市・〈地名略〉（人口一三万四七六七人、定数一）の両選挙区との間に存するような顕著な逆転現象が法の容認するところでないことは、前述したところから明らかである。

三 是正のための合理的期間の経過
ところで、制定又は改正の当時合憲ないし適法であつた定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の較差が、その後の人口の変動によつて拡大し、憲法ないし公選法上の選挙権の平等の要求に反する程度に至つた場合には、それによつて直ちに当該定数配分規定が違憲、違法となるものではなく、右人口変動の状況等を考慮し、これに対応して憲法、公選法の要請に反するような較差の存する状態を是正すべく右規定を改正する措置が合理的期間内にとられないときに、初めて右規定は憲法ないし公選法に違反することになるものというべきである（前記各最高裁判所判決参照）。

そこで、本件選挙以前の時期における千葉県議会の議員の定数の配分状況をみると、成立に争いない甲第四号証、第七ないし第九号証、乙第一八号証、第二〇、第二一号証、原本の存在成立に争いない甲第一一、第一二号証及び弁論の全趣旨によれば、同県においては昭和四九年に制定された選挙区条例において新たに選挙区の区割り及び各選挙区への定数の配分を定めた（この点は当事者間に争いが無い）が、制定当時の定数の配分は、強制合区の対象たるべき海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区を公選法二七一条二項の規定により独立の選挙区としたうえこれにそれぞれ定数一を配分し、香取郡、山武郡、長生郡、夷隅郡の各選挙区に同法一五条七項但書を適用して人口比例によつた場合よりも一だけ多い定数を配分したほかは、昭和四五年の国勢調査の結果に基づき、ほぼ人口比例を旨として行われた（但し、右一五条七項但書適用の結果ごく一部の選挙区間にはいわゆる逆転現象が見られた。）こと、その結果、右選挙区割り及び定数配分に基づいて施行された昭和五〇年の第八回県議会議員選挙における各選挙区の人口・定数・議員一人当り人口及び投票価値較差は別紙（三）のとおりであつたこと、昭和五〇年の各選挙区の国勢調査人口は別紙（四）の人口欄記載のとおりであつたが、その後昭和五四年に施行された第九回県議会議員選挙（本件選挙の前の選挙）に際しては選挙区条例に改正は加えられず、その結果海上郡選挙区、匝瑳郡選挙区は引き続き公選法二七一条二項の規定に基づく選挙区として維持され、また、香取郡、山武郡、長生郡、夷隅郡、安房郡の各選挙区につき人口比例によつた場合よりも一だけ多い定数が配分されることとなつたこと、右第九回選挙の際の各選挙区の人口・定数・議員一人当り人口及び投票価値較差は別紙（四）のとおりであり、一部選挙区の間ではいわゆる逆転現象が見られたこと、右選挙ののち本件選挙までの間には、公選法一五条二項による強制合区の対象となることが明らかとなつた勝浦市を同法二七一条二項による特例選挙区とする等の条例改正がされたのみで、右のような投票価値の較差を解消ないし緩和することを目的とする選挙区条例の改正はされなかつたこと、が認められる。

右認定事実によると、選挙区条例制定の翌年である昭和五〇年の選挙の際には、最も少ない海上郡選挙区の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い君津市選挙区の議員一人当り人口は三・五五に相当し、また、公選法二七一条二項の規定による海上郡、匝瑳郡の二選挙区を除外し、残りの選挙区について比較すると、その中で最も少ない君津郡選挙区（定数一、前出乙第一八号証によれば配当基数約〇・五九八）の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い君津市選挙区（定数一、乙第一八号証によれば配当基数約一・六五三）の議員一人当り人口は二・七六に相当して、選挙区間で投票価値にある程度の不均衡はあるものの、その差は違憲、違法の問題を生ずるまでには至つていながつたと一応見ることができるといふことができる。これに対し、昭和五四年の選挙の際には、最も少ない海上郡選挙区の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い八千代市選挙区の議員一人当り人口は五・六一に相当し、また、公選法二七一条二項の規定による前記二選挙区を除いた残りの選挙区について比較すると、その中で最も少ない勝浦市選挙区の議員一人当り人口を一とした場合、最も多い八千代市選挙区の議員一人当り人口は四・二三に相当して（なお、勝浦

市は本件選挙に際しては公選法二七一条二項による特例選挙区とされたので、この点を考慮し、同市に次いで少ない長生郡選挙区の議員一人当り人口を（として計算すると、八千代市選挙区の議員一人当り人口は三・九三に相当する。）選挙区間の投票価値の不平等は既に顕著であり、少なくとも公選法二七一条二項の規定による選挙区以外の選挙区間に存する投票価値の較差は公選法ひいては憲法上の選挙権の平等の要請に反するに至つていたものというべきである。しかも、右のような各選挙区内の人口の状況は昭和五〇年の国勢調査の結果（右国勢調査によつて判明した千葉県の各市町村の人口が昭和五二年二月一五日付官報に登載されていることは裁判上顕著な事実である。）によつて既に判明していたのであり、かつ、このような人口動態がいわゆる高度経済成長による社会・経済構造の大規模な変化に基づくものであつて一時的な現象にとどまるものでないことは公知の事実にも属し、近い将来において右不平等が緩和されるような方向に各地域の人口が推移することを予測させる事情があつたことを示すような証拠はなんら存しない。

したがつて、右の昭和五〇年の国勢調査の結果にみられるような人口の動向が判明した以上、これに対応して、今後の選挙において投票価値の著しい較差を生ずることのないよう定数配分規定の改正を図ることが当然期待されたものというべきであり、少なくとも右国勢調査の結果明らかになつた程度の較差の是正に関しては、本件選挙までに右是正のための合理的期間が経過したことは明らかである（なお、別紙（二）及び別紙（四）を比較すると、右国勢調査時に既に顕著となつていた各選挙区間の投票価値の較差は、その後の昭和五五年の国勢調査時には概して一層増大するか又はほぼ同程度の水準で依然として存在していることが明らかである。）。四 以上の次第であるから、本件定数配分規定は、本件選挙当時、公選法一五条七項の規定に違反するものであつたと断ぜざるをえない。

第三 本件選挙の効力について

以上のとおり、本件選挙は公選法一五条七項に違反する定数配分規定に基づいて施行されたものであつて違法であるが、法が選挙の効力に関する訴訟の制度を設けている趣旨等からいつて、右違法により本件選挙が当然に無効となるものは解されない。他方、右違法を理由に我孫子・〈地名略〉選挙区における本件選挙を将来に向かつて無効とする判決をし、その選出議員の資格を失わせても、これによつて直ちに右公選法の規定に適合する状態がもたらされるわけではなく、右状態を実現するためには定数配分規定自体の改正にまたなければならないのであり、しかも、定数配分規定の改正を含むその後の議会の活動が選挙を無効とされた選挙区からの選出議員を欠いた状態で行われるという望ましくない事態を招かざるをえず、また、各選挙区について同様の訴訟が提起されることによつて議会そのものの活動が不可能になることも懸念されないではないのであるから、少なくとも議会による自律的な是正に期待をかける限りこれに期待し、選挙を無効とすることによる不当な結果を回避するのが相当であると考えられる。そして、行政事件訴訟法三一条一項に示された一般的な法の基本原則によれば、かかる場合、選挙を無効とすることを求める原告の請求を棄却するとともに当該選挙の違法を宣言すべきものと解することができる。選挙関係訴訟について右行政事件訴訟法三一条の準用を排除する公選法二一九条の規定は、定数配分規定の違法により選挙が違法となる本件のような場合をも予想したものと解されないから、右のように解する妨げとなるものではない。

第四 結論

よつて、本件決定を取り消して本件選挙のうち原告選定者らの所属する我孫子市・沼南町選挙区における選挙を無効とすることを求める原告の本訴請求を棄却したうえ、右選挙区における選挙が違法であることを宣言することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法九二条但書を適用して主文のとおり判決する。

（裁判官 鈴木重信 加茂紀久男 梶村太市）

別紙（一）原告選定当事者目録（省略）

[The page contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the paper. The text is too light to transcribe accurately.]

最高裁
560.10.31

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同鎌田富雄、同鈴木正美、同田谷徹郎の上告理由第一点ないし第四点について

地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定（以下「定数配分規定」という。）そのものの違憲、違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所の判例（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日大法廷判決・民集三〇卷三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日大法廷判決・民集三七卷九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日大法廷判決・裁判所時報九一一号一頁）の趣旨とするところであり（昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八卷七号七二一頁参照）、被上告人選定者らの上告人に対する異議申出及び本訴を適法とした原審の判断は正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第五点について

本訴につき訴えの利益を欠くとの上告人の主張を排斥した原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。論旨は、ひつきよう、独自の見解に基づいて原判決を論難するものにすぎず、採用することができない。

同第六点ないし第八点について

一 論旨は、要するに、千葉県議会議員の定数配分を定めた千葉県議会議員の選挙区等に関する条例（昭和四九年千葉県条例第五五号。以下「本件条例」という。）

の規定（以下「本件定数配分規定」という。）が昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時において公選法一五条七項の規定に違反するものであつたとする原審の判断は、憲法一四条、九二条及び九三条並びに公選法一五条七項及び二七一条二項の規定の解釈適用を誤り、又は審理不盡、理由不備若しくは理由齟齬の違法がある、というのである。

二 公選法一五条七項は「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方公共団体の議会は、定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定を適用し、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである。そして、いかなる事情の存するときに右の修正を加えるべきか、また、どの程度の修正を加えるべきかについて客観的基準が存するものでもないので、定数配分規定が公選法一五条七項の規定に適合するかどうかについては、地方公共団体の議会の具体的に定めるところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによつて決するほかはない。

ところで、憲法一四条一項の規定は、地方公共団体の議会の議員を選挙する住民の権利（九三条二項）につき、選挙人資格における差別の禁止にとどまらず、その選挙権の内容の平等、すなわち投票価値の平等をも要求するものと解すべきであり、このことは前掲各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。そして、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求しているものと解される。したがつて、定数配分規定の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に不

平等が存し、あるいは、その後の人口の変動により右不平等が生じ、それが地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんしやくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、右のような不平等は、もはや地方公共団体の議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、公選法一五条七項違反と判断されざるを得ないものというべきである。

もつとも、制定又は改正の当時適法であつた定数配分規定の下における選挙区間の議員一人当たりの人口の格差が、その後の人口の変動によつて拡大し、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至つた場合には、そのことによつて直ちに当該定数配分規定の同項違反までもたらすものと解すべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されているにもかかわらずそれが行われなるときに、初めて当該定数配分規定が同項の規定に違反するものと断定すべきである。

以上は、当裁判所の判例の示すところであり（前掲昭和五九年五月一七日第一小法廷判決）、これを變更すべき理由はない。

三 そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件条例の制定及び改正の経過並びに昭和五八年四月一〇日に行われた本件選挙当時における定数配分の状況について見ることにする。

（一）昭和四九年に制定された本件条例は、昭和四五年の国勢調査の結果に基づき、新たに選挙区の区割り及び各選挙区への議員定数配分を定めたものであるが、制定当時の定数の配分は、公選法一五条二項の規定によるいわゆる強制合区の対象たるべき海上郡及び匝瑳郡の区域を同法二七一条二項の規定により独立の選挙区（以下「特例選挙区」という。）とした上これに各定数一を配分し、香取郡、山武郡、長生郡及び夷隅郡の各選挙区に同法一五条七項ただし書を適用して人口比例によつ

た場合よりも一だけ多い定数を配分したほかは、ほぼ人口に比例したものであつた。
その結果昭和五〇年の選挙の際には、選挙区間における議員一人当たりの人口の較
差は、最大一对三・五五（以下、較差に関する数値は、すべて概算である。）を示
したが、特例選挙区である海上郡、匝瑳郡の二選挙区を除外し、その余の選挙区に
ついて見ると、その較差の最大は一对二・七六にとどまるものであつた。

（二）その後、昭和五四年に行われた県議会議員選挙に際しては本件条例に改正
は加えられず、昭和五〇年の国勢調査の結果による人口に基づく右選挙当時の選挙
区間における議員一人当たり人口の較差は、最大一对五・六一を示し、特例選挙区
である海上郡、匝瑳郡の二選挙区を除いたその余の選挙区間について見ても、その
較差の最大は一对四・二三を示し、また、本件条例のその後の改正により新たに特
例選挙区とされた勝浦市選挙区を除外し、その余の選挙区間における議員一人当
り人口の較差を見ても、最大一对三・九三を示していた。さらに、右選挙当時、人
口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少なくなっているという
いわゆる逆転現象も一部の選挙区間で見られた。

（三）右選挙ののち本件選挙までの間には、本件条例について、公選法一五条二
項の規定による強制合区の対象となることが明らかとなつた勝浦市選挙区を特例選
挙区とする等の改正がされたのみで、右のような投票価値の較差を解消ないし緩和
することを目的とする改正はされなかつた。そして、本件選挙当時において、選挙
区間における議員一人当たり人口の較差は、海上郡選挙区と我孫子市・a町選挙区
との間の一对六・四九を最大に、匝瑳郡選挙区と我孫子市・a町選挙区との間の右
較差も一对六・三三に達し、特例選挙区である海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三選挙
区を除外し、その余の選挙区間について見ても、その較差の最大は一对四・五八に
達するものであつた。また、いわゆる逆転現象も、山武郡（人口一〇万九六七六人、
定数三）及び香取郡（人口一万〇二三〇人、定数三）の両選挙区と八千代市（人

口一三万四四七九人、定数一）及び我孫子市・a町（人口一三万四七六七人、定数一）の両選挙区との間に存するような顕著な現象を始めとして、他にも一部の選挙区間において見られた。そして、右逆転現象を生じている山武郡選挙区と我孫子市・a町選挙区との間の議員一人当たりの人口較差は一对三・六九に、香取郡選挙区と八千代市選挙区との間のそれでも一对三・六六に達することが計算上明らかである。

四 本件選挙当時において選挙区間に存した右のような議員一人当たり人口の較差は、本件条例制定後の人口の変動の結果にほかならないが、前記のとおり、選挙区の人口と配分された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる地方公共団体の議会の議員の選挙の制度において、右較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんしやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、選挙区間における本件選挙当時の右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである。本件において右特別の理由を見いだすことはできない。

五 そして、本件定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の較差は昭和五〇年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべく、右較差が将来更に拡大するであろうことは記録によつて明らかな千葉県における各地域の人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたものというべきである。しかるに、千葉県議会は、本件選挙までの間に右のような投票価値の較差を解消ないし緩和することを目的とする改正を行わず、右較差を放置したものであつて、公選法一五条七項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものというべく、したがつて、本件定数配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反するものであつた

と断定せざるを得ない。

そして、定数配分規定は、その性質上不可分の一体をなすものと解すべきであり、同項に違反する不平等を生ぜしめている部分のみならず、全体として違法の瑕疵を帯びるものと解すべきである（前掲各大法廷判決参照）。

六 以上と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に公選法一五条七項及び二七一条二項の規定の解釈の誤りその他所論の違法があるとすることはできない。所論違憲の主張はその実質において単なる法令違反の主張にすぎないところ、原判決に法令違反がないことは右に述べたとおりである。論旨は、採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	谷	口	正	孝
裁判官	和	田	誠	一
裁判官	角	田	禮	次郎
裁判官	矢	口	洪	一
裁判官	高	島	益	郎

○ 主文

一 昭和六〇年七月七日に行われた東京都議会議員選挙の葛飾区選挙区における選挙は違法である。

二 原告のその余の請求を棄却する。

三 訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

(原告)

一 昭和六〇年七月七日執行の東京都議会議員選挙のうち、葛飾区選挙区における選挙を無効とする。

二 訴訟費用は被告の負担とする。

(被告)

一 本案前の答弁

1 原告の訴を却下する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

二 本案の答弁

1 原告の請求を棄却する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

第二 当事者の主張

(原告)

一 請求の原因

1 当事者

原告は、昭和六〇年七月七日に執行された東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）の葛飾区選挙区における選挙人であり、被告は、本件選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会である。

2 原告の異議申出と被告の却下決定

原告は、昭和六〇年七月九日、被告に対し、本件選挙のうち葛飾区選挙区における選挙を無効とすることの決定を求め、公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇二条一項に基づ

き異議の申出をしたところ、被告は、同年七月二六日右異議申出を不適法として却下する旨の決定をした。

3 本件選挙の違法性

(一) 各選挙区において選挙すべき議員の数の算出

公選法一五条七項の規定により、各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議員の数は、人口比例で算出することとされているが、具体的にその方法は直近の国勢調査の結果公表された人口に基づき、議員一人当たりの人口数を求め、各選挙区の人口を、議員一人当たりの人口で除して得た数による（いわゆる配当基数方式）、とされている。

昭和五九年一二月一四日の改正前の東京都議会の選挙区、国勢調査人口、定数、議員一人当たり人口、較差等は、別紙第二表のとおりであるが、右方式により、東京都議会議員の選挙区毎の定数を算出すれば、別紙第一表B（「一八減一八増」）のとおりとなるはずで

あ

つた。ところが、都議会が昭和五九年一二月一四日に賛成多数で可決した「東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例」（昭和四四年東京都条例第五五号。以下「四四年条例」といい、その定数配分規定を以下「四四年配分規定」という。）の一部を改正する条例（昭和五九年東京都条例第一三〇号。

以下「本件条例」という。）による改正の結果の定数配分規定（以下「本件配分規定」とい

う。）によれば別紙第一表Cのとおりであり、前記方式とはおよそかけ離れた「三減三増」となつたにとどまつた。

（三） 公選法一五条七項ただし書の趣意

ところで、昭和五六年七月五日に執行された東京都議会議員選挙に関し、江戸川区の選挙人から提起された選挙無効訴訟に対する昭和五九年五月一七日の最高裁判決（昭和五八年（2）第一一五号。以下「五九年判決」という。）は、「地方公共団体の議会の議員の選挙

に関し当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは当裁判所の判例（前掲昭和五一年四月一四日大法廷判決）の趣旨とするところである。そして、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求していることが明らかである。」と述べ、投票価値の平等が憲法の要求であること、さらにそれを受けて公選法一五条七項の人口比例の原則があることを明快に判示している。

さらに、公選法一五条七項ただし書の趣旨に関しては、右五九年判決は、「地方公共団体の

議会の具体的に定めるところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによつて決するほかない。」とし、原審の東京高裁判決（昭和五六年（2）第二一三号）は「投票価値の平等は、議会が議会制度、代表民主制の原理からみて正当に考慮することができる他の政策目的との関連で調和的に実現されるべきものであり」とし、さらに、千葉県議会議員選挙に関する同種訴訟に対する東京高裁判決（昭和五八年（行ケ）第七〇号の二）は、「問題は、これを適用して定数配分を決めた議会の措置が、『特別の事情』の存否の判

断及び結果として生じている投票価値の較差の程度の点で、右但書の趣旨に照らして明らかに不合理であるかどうかの点にあるといえよう。」とそれぞれ判示している。

従つて、以上の裁判所の判断からして、公選法一五条七項ただし書の解釈については、次の三つが指摘されているといえる。

（1） まず、人口比例を緩和すべき特別の事情があるかどうかを議会として明らかにしなければならない。

（2） その特別の事情とは、政策目的であること。

(3) そして、政策目的としての特別の事情を考慮した議会の判断に合理性がなければならぬこと。

の三点である。つまり、議会の裁量権は決して無制約ではないということなのである。

(三) 本件選挙の違法事由

以上の裁判所の判示に照らしてみると、本件選挙には以下のとおり違法事由がある。

(1) まず第一に、人口の多い選挙区の方が、人口の少ない選挙区よりも議員定数が少ないという逆転現象が六二通りも存在する点である。人口の多い選挙区の方が、人口の少ない選挙区よりも議員定数が少ないというこの逆転現象は、人口比例原則を根本から否定、無視するものである。

公選法一五条七項は、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を明定し、そのただし書でさえ、特別の事情があるときでも「おおむね人口を基準とし」としている。この「おおむね人口を基準とし」とは、正確には人口比例であることを要求しないという趣旨であつて、人口比例の基準そのものを否定することを認めるものではない。その点で逆転現象は、本来的に右ただし書とさえ矛盾する。

逆転現象の意味するところについては、最高裁昭和五八年四月二七日判決の中で谷口正孝裁判官が次のように指摘している 「議員一人当たりの選挙人数につき選挙区の間で生じている較差の問題は、較差の程度の問題、いわば量的問題として考えれば足りるがいわゆる逆転現象の場合は、より多数の選挙人を有する選挙区に対しより少数の議員定数しか配分されないことになつており、より少数の選挙人しか有しない選挙区に対する議員定数の配分との比率が逆転した状態になつているのである。……そこではもはや投

票価値の平等の原理が全く考慮されていない状態になつているといわざるをえないのである。」。

このような人口比例を根本から否定、無視する逆転現象が、四四年配分規定の違法事由として、前記五九年判決で指摘されながら、都議会は本件条例による改正でその是正を行わなかつた。

そして右逆転現象は、具体的に次のように現われている。

(一) 二三区内逆転現象

練馬区 対 杉並区、板橋区、北区、品川区、新宿区

足立区 対 杉並区

江東区 対 品川区、

新宿区

中野区 対 新宿区

葛飾区 対 北区、品川区、新宿区

江戸川区 対 北区、品川区、新宿区

文京区 対 港区、荒川区

(二) 市部内逆転現象

町田市 対 北多摩第二

(三) 市・区部間逆転現象

町田市 対 港区、文京区、台東区、墨田区、目黒区、渋谷区、豊島区、荒川区

西多摩 対 港区、文京区、台東区、荒川区
北多摩第一 対 港区、文京区、台東区、荒川区、墨田区
北多摩第二 対 港区、荒川区、墨田区、渋谷区
北多摩第三 対 港区、文京区、台東区、荒川区、墨田区、渋谷区
北多摩第四 対 港区、目黒区、渋谷区、豊島区、荒川区、墨田区
八王子市 対 港区、目黒区、渋谷区、豊島区、荒川区、中野区、江東区、新宿区、墨田区、品川区
府中市 対 台東区

以上の逆転現象のなかで、人口の少ない選挙区の方が、人口が多い選挙区よりも議員定数が二名も多い逆転現象が、一八通りもある。一例を挙げれば、人口が五四二四四九人の杉並区の議員定数が六名で、杉並区より人口が二一七〇七人多い練馬区の議員定数が四名となっている。

以上のような人口比例に全く逆行する議員定数の配分を行うについて、それを正当化する特別の事情は、議会で本件配分規定を決める際に、全く明らかにされていない。何の特別の事情もあるわけがないのである。

従って、以上のような逆転現象は、公選法一五条七項の人口比例原則に完全に違反するし、同条項のただし書の条件を満たしてもいない。

(2) 次に、投票価値の較差について述べると、本件選挙時には、投票価値の較差が一对二以上の選挙区が一九も存在し、最大は一对三・四〇もある。投票価値の平等思想は、形式上の一人一票（公選法三六条）を、投票の結果価値という実質においても保つということであるから、一对三・四〇というような較差はとうてい是認されえない。

(3) 更に、本件条例による改正は、前記の公選法一五条七項の人口比例原則及び同条項ただし書の解釈に照らし、とうてい合理的な裁量権の行使とはいえないものであつた。議員一人当たり人口の少ない三選挙区から一名ずつ定数を削減し、議員一人当たり人口の多い三選挙区の定数を一名ずつ増加する三減三増は、現職議員への影響が最も少ないという理由だけから行われたものであり、政策目的としての特別の事情など皆無であつた。

すなわち、

本件条例の審議及び議決を行つた昭和五九年一二月の都議会の会議録を検討すると、以下の点が明らかである（なお本会議録は、速記によりすべての発言が収録されているものである。）。

(1) 千代田、中央、台東の三選挙区の議員定数を各一人減じ、八王子、府中、西多摩の三選挙区の議員定数を各一人増すという内容の定数条例の改正案の提案理由としては、「東京都議会議員の各選挙区における議員の数を整備する必要がある」と述べられているが、「趣旨説明及び委員会の付託は省略し」と述べられ、趣旨説明がなされていない。なぜ

上記のいわゆる三減三増の改正内容でよいのか、どのような理由があつて人口比例（公選法一五条七項）によらなくてよいのか、その際の特別の事情（同条項ただし書）として何があるのか、等について一切説明がなされていない。

(2) 討論の内容を見ると、改正案に反対討論している二名の議員は、両者とも、改正案が党利党略によるものであり、何らの合理性もないことを指摘している。

(3) 改正案に賛成した三名の議員の討論を見ても、なぜ三減三増でよいのか、どのような理由があつて人口比例によらなくてもよいのか、特別の事情として何があるのか、等については、全く説明がなされていない。

人口比例によらない場合の挙証責任は当然議会にあるが、以上議会審議の内容を検討すると、そこには議会の裁量権の行使を合理的と認定するに足る何ものもないのである。仮に、このような内容の改正であつても、それが、議会の裁量権の合理的行使として容認されるとすれば、議会の裁量権の行使には一切制約がないことを認めるに等しいことにならざるをえない。

(4) 本件条例による改正によつても次のとおり公選法一五条七項違反は解消されなかつたものである。

すなわち、前回の都議選無効訴訟に対する前記東京高裁判決及び最高裁判決は、次の尺度で、議員定数配分の人口比例原則からの乖離を検討している。

東京高裁判決は、議員一人当たり人口の選挙区間較差とともに配当基数と実際の定数とのずれを尺度とし、最高裁判決は、議員一人当たり人口の選挙区間較差と逆転現象を尺度としている。そしていずれも、議員定数配分規定の公選法一五条七項違反状態は、昭和四五年国勢調査の結果が判明していた時点、また選挙としては昭和四八年の選挙時点から生じていた旨指摘している。

そこで、

東京高裁判決が用いた手法により、(1) 一選挙区とみなされた二三区全域と二三区外の各選挙区との間の比較、(2) 二三区内選挙区の比較を行つてみると、まず、(1) は別紙第

三表のとおりであり、本件条例の改正にもかかわらず、区部は全体で、配当基数より定数が八人多く、他方市郡部は全体で、配当基数より定数が八人少ない。

市郡部で配当基数より定数が一人少ない選挙区は、八王子、三鷹、町田、南多摩、日野、北多摩第一、北多摩第五、北多摩第三の八選挙区である。

次に(2) は別紙第四表のとおりで、配当基数は、総定員一二七人ではなく、二三区に配分された定数九九をもとに計算した。

この表で明らかなおり、本件条例による改正にもかかわらず、いまだに、配当基数に合わない選挙区数は一四選挙区、配当基数より二人多い選挙区は港、荒川の二選挙区、一人多い選挙区は新宿、台東、墨田、品川、目黒、渋谷の六選挙区、逆に配当基数より二人少ない選挙区は世田谷、練馬、足立、江戸川の四選挙区、一人少ない選挙区は板橋、葛飾の二選挙区が存在する。

以上挙げた配当基数と実際の定数とのずれは、東京高裁判決が違法事由とした点が依然解消されていないことを明白に示している。

なお、別紙第一表及び別紙第二表の表上の人口数と、東京高裁判決に付されている別表第一及び第二上の昭和五五年国勢調査人口が若干異なるのは、別紙第一、二表では確定人口数を用いているのに対し、東京高裁判決では速報値を用いているからである。

(四) 結論

本件選挙は、以上述べたとおり、多数の著しい逆転現象の存在、投票価値の大きな較差の

存在、東京都議会の裁量権の行使に合理性がなかつた点などからして、公選法一五条七項に違反する定数条例のもとで行われたものであり、全体として違法・無効である。従つて、原告らの居住する葛飾区選挙区における選挙も違法・無効である。

(被告)

一 本案前の抗弁

1 定数配分規定そのものの違憲・違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟（以下「定数訴訟」という。）は公選法二〇二条、二〇三条の規定に適合

しない。

2 地方自治法九〇条四項の規定により、都道府県の議会の議員総定数の変更は、一般選挙の場合でなければできないとされていることからすれば、本件のような訴訟につき原告勝訴の判決がなされても定数配分を是正して再選挙を施行することはできないから、本件訴訟は訴の利益を欠き不適法である。

3 本件訴訟は高度の政治問題に属する事項を請求の目的としているものであるから司法審査になじまず不適法である。

二 請求の原因に対する認否

請求原因1及び2を認め、同3のうち、原告がその主張の前提として提示する数値及び事実は認め、その余は争う。

三 被告の主張

1 地方公共団体の議会が有する裁量権

(一) 憲法一五条、九二条及び九三条によれば、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づき法律で定めることとされ、その議決機関たる議会の議員の選挙制度についても、当該地方公共団体の構成員たる住民が直接選挙によつて議員を選出すると定める以外に特段の制約事項はない。

このような規定のあり方は、地方自治が民主主義の実現のために不可欠なものであると同時に、本来地方公共団体は、その構成員たる住民の自由で潤達な自治意識によつて運営されるべきものであることを認識させみものであり、そのためには法の制約は、必要最小限にとどめて、住民により、具体的にはその代表者である長（即ち、知事及び市町村長）並びに議会の意思決定によつて地方公共団体が自主的に運営されるべきであるとの崇高な自治の理念が示されているものである。

ところで、憲法は国政に関し、議院内閣制を採用し、しかもこれに対応する議決機関としては衆議院と参議院の二本立とした上、いわゆる参議院地方区に関しては衆議院における人口比例の原則によりつつも、それ以上に、地域代表的性格を加味する選挙制度も公正かつ効果的の代表制度として許容されるものとしている（昭和五八年四月二七日言渡・昭和五四年（行ツ）第六五号最高裁大法廷判決）。一方の地方公共団体については、首長、議員と

も住民の直接選挙によると定められている（九三条二項）。これは、首長に関しては国政レ

ベルとは異なり、いわゆる大統領制を採用し、首長が直接住民の意思を汲み取り行政を施行する途を開いたものであり、同時に、これに対応する議員の選出については、同じ直接

選挙とはいつでも、直接選挙の範囲内において右首長に対等に対応するにふさわしい選出制度子決定すべきことを要請しているものと解すべく、

首長の直接選挙に対等に対応するにふさわしい議員選挙制度としては地域的まとまりのある選挙区を設定し、その地域代表的性格をも保有せしめる制度とするのが最も好ましい方法であつて、これは、地方自治の本旨にも合致した公正かつ効果的の代表選出制度といわなければならない。従つて、憲法は地方公共団体の議員の選挙制度に関し、人口比例の原則を絶対とせず、人口比例によつても、ある程度これを緩和する地域代表的性格を加味する選挙制度の採用をもこれを許容しているものといわなければならない。要するに、人口比例の要素は勿論尊重されなければならないが、各種議員制度に応じた公正かつ効果的の代表制度の確立こそ憲法上の普遍的原理といわなければならないのである。そして、現行法制は右の憲法のとつとり、法律は一定の基準を設定するにとどまり、各地方公共団体の議会は右基準に基づき自由に定数、選挙区及び選挙区別定数を決定する裁量権限を与えられているのである。従つて、前記憲法の趣旨にとつとり制定された法律（地方自治法・公職選挙法）に基づき地方公共団体が制定している議員定数条例は、都民全体の意思が十分都政に反映しうるような公正かつ効果的な代表制度を確立すべく、当該地方公共団体の議会が、その裁量権を行使してこれを決定した所産といふべきものであるから、その決定は、合理性・合法性の推定を受けるものと解すべく、結局、定数条例の適否の問題は憲法一四の平等条項との関係上、それが極端に不平等である場合は格別、それ以外は常に立法政策の問題にとどまり、違憲問題を生ずる余地はないといわねばならない。

(二) そもそも、異なる選挙区間における投票価値の平等については、野村敬造教授も指摘しているように「衆議院議員選挙につき、一の選挙区において、有権者の投票が計算において平等に取り扱われれば充分であると考え。すなわち、一選挙区において、選挙人の投票が当該選挙区における候補者の当落という結果に影響するために平等な価値を持てば、投票における価値の平等は十分に保障される。日本国憲法の定める平等の原理が要請するのはここまでであり、それ以上に立ち入らないと思われる。」「他の選挙区との比較

において、投票の計算における平等はなんら要請されない。」(選挙に関する憲法上の原則。

「憲法講座」3一三七頁以下参照)といえるものであり、更に、「憲法一四の一項前段には

すべての国民が法の下に平等である旨の原則がうたわれているが、同条にもその他の憲法の条章にも、国会両議院の議員定数を選挙区別の選挙人の数に比例して配分すべきことを積極的に命ずる規定は存在しない。このような憲法の規定ぶりからすれば、人口比例によるような議員定数の配分の仕方をするのは、法の下における平等という憲法の原則からいつて望ましいことであるが、それは望ましいということにとどまると解すべきもので、このようにあることか憲法の原則上望ましいということは、それが政治の努力目標とされるべきことを意味し、法の下における平等というような憲法の原則規定にあつては、このような綱領的側面のもつ意義を軽視してはならないと思う。しかしながら、他面、これを法律的な観点からみると、単にそうすることが望ましいというだけのことであれば、たとえそ

れが憲法の基本原則に由来することであつても、そこから違憲の問題を生ずることはないものといわなければならない。」（前記参議院議員選挙について大法廷藤崎万里裁判官の意見）

）のであつて、この理は地方公共団体の議員の場合にも適用されるものといわなければならない。

2 都道府県議会議員の定数配分に関する法律の規定

都道府県議会の議員定数配分については、地方自治の基本法たる地方自治法において、議員定数の上限を定め（同法九〇条）、公選法において、議員を選出するについての選挙区

の決め方及び各選挙区に対する定数の配分方法を定めている（同法一五条、二六六条及び二七一条）。

即ち、

（一） 都議会議員定数の上限

自治法九〇条の規定によれば、直近の国勢調査（昭和五五年一〇月一日現在）における人口に基づいて算出される東京都議会議員定数の上限は、一二八人である（この限度の下に都議会は本件選挙における議員の総定数を一二七人と定めた。）。

（二） 選挙区の決め方及び議員定数の配分

公選法によれば議員の選挙区は郡或いは市の区域による（同法一五条一項）が、郡市の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員定数をもつて除して得た数（以下「議員一人当り人口」という。）の半数に達しない場合には、隣接の郡市と合せて一選挙区を設

けなければならない（強制合区規定、同条二項）。

これに対して人口が議員一人当り人口の半数以上あつて、なお議員一人当り人口に達しない郡市については、独立した選挙区とするか或いは隣接する他の郡市と合せて選挙区を設けるかの選択を全く当該都道府県議会の裁量に委ねている（任意合区規定、同条三項）。更に合区選挙区を設けるに当り、どのような郡市をもつて合区選挙区とするかもまた議会の裁量による（同条四項及び六項）。

因みに、前記一五条一項及び二項に基づき、議員定数を配分すると別紙第五表のとおりとなる。

議員一人当りの人口の最大較差は、最大選挙区の日野市選挙区と最小選挙区の稲城市選挙区であり、一対三・〇二の値となる。

即ち、原告らの主張する一対二以内には到底ならないことが明らかである。

（三） 議員定数の配分に係る特別措置

（1） また公選法は議員定数の配分方法について次のとおり定めている。即ち各選挙区に対する定数配分は、原則として人口比例とするが特別な事情がある場合には地域間の均衡を考慮して人口以外の諸要素をも総合勘案して行うことができる（同法一五条七項）。全国的な傾向となつた近年の激しい都市部への人口集中化現象に伴い、都市中心部では、昼間人口が著しく増加し、それに反して夜間常住人口が減少するという状況が生じ、周辺部はこれと逆の現象を呈するようになり、更には郡部においてみられる急激な人口減少等に起因して、常任する住民数と地方公共団体の行政需要とが必ずしも一致しない状況が顕

在化してきた。このような状況をふまえ、都道府県の役割は市町村を包括する広域の地方公共団体として市町村行政の補完及び広域にわたる行政を推進することにあることから、その公正円滑な運営を期するため各選挙区に対する定数を機械的な人口に比例して行うのではなく、人口比例原則に特例を設け、それぞれの地域の特性に応じて均衡のとれた配分を議会の裁量により可能ならしめようとするところにこのような規定が設けられた所以がある。

(2) 前述の事情に基づく特例に加え、東京都においては特別区の存する区域が一体として都市を形成しているという実態に照らし、公選法は次のような東京都に限り適用される特別の規定を設けている。即ち、都議会議員選挙における選挙区及び各選挙区に配分する定数については、先ず特別区の存する区域を一市と看做して他の郡及び市との間に定数配分を行い、

次いで特別区の存する区域に配分された定数について各選挙区に配分することができる。更に特別区内の定数配分については、人口比例のみに基づくことなく特別区において顕著な昼間人口と夜間人口の較差、常住人口数と行政需要とのアンバランス、特別区特有の歴史的沿革などの諸事情を考慮して、都議会が適宜これを定めることを認めている（同法二六六条二項）。

(3) 以上のような特別措置は、前述した地方自治の精神に、より適合する公正且つ効果的な代表制度確立のためのものであるから、違憲問題を生ずる余地はない。従つて、この特例を適用して制定された条例もまた適法であつて違憲とされる道理はない。

3 定数条例改正の経過

現行定数条例を沿革的にみると、昭和二二年都条例第三一号として初めて制定され、爾来数次にわたる改正を経て現在に至っているものである。今回の改正を含め昭和三七年以降の改正経緯を以下に述べる。

(一) 昭和三七年改正において、選挙区別定数配分について公選法二六六条二項（特別区の存する区域を一市と看做し定数配分を行う。）及び二七一条二項（島部選挙区について

人口が減少しても独立選挙区とする。）の規定を適用した。この結果各選挙区に既に配分さ

れた定数に変更はなかつた。

(二) 昭和四四年改正において、自治法・公選法の改正に伴い、自治法九〇条二項並びに公選法一五条二、三、四、七項及び二六六条二項、二七一条二項を適用し、次のとおり総定数、選挙区及び選挙区別定数配分の全面改正を行つた。

(1) 議員定数の総数を一二〇人から一二六人とした。

(2) 増加分六人を多摩地区（特別区及び島部以外の地区）に配分し、多摩地区において選挙区の分区及び合区を行つた。

(3) 特別区の存する区域を一市として他の郡市との間に定数配分を行つた結果、特別区の存する区域に対し配分される定数は一〇三人のまま変更を生じなかつた。

(三) 昭和四五年国勢調査に基づく特別区の存する区域における人口が、八八四万余人に減少したことに伴い、議員定数の上限が一二六人から一二五人に減少した。また選挙区別の人口数にも変動があつたので、昭和四八年には、次のとおり所要の改正を行つた。

(1) 特別区の存する区域における各選挙区別定数配分の改正を行った。

該当選挙区名	新定数	既定数	比較
台東区選挙区	四人	五人	一人減
品川区選挙区	五人	六人	一人減
練馬区選挙区	四人	三人	一人増

この結果特別区の存する区域に対し配分される定数は一〇三人から一〇二人となった。

(2) 北多摩第二選挙区(定数配分四人)から府中市選挙区を分区した。この結果両選挙区の区域及び配分定数は次のとおりとなった。

北多摩第二選挙区 定数三人

(小金井区、国分寺市、国立市の区域)

府中市選挙区 定数一人

(府中市の区域)

(四) 昭和五二年の自治法九〇条二項の一部改正(議員定数増加の基礎人口を特別区の存する区域の人口一五〇万人に付き定数一人を人口一〇〇万人に付き定数一人とする。)に

伴い、議員総定数を一二五人から一二六人に改正、これにより多摩地区において次のとおり選挙区の分区及び定数配分の改正を行った。

(1) 町田市選挙区において定数を一人から二人に増員した。

(2) 北多摩第一選挙区(定数三人)を、北多摩第一選挙区(定数二人)と北多摩第五選挙区(定数一人)とに分区した。

(五) 昭和五六年改正において議員総定数を一二六人から一二七人に増員し、南多摩選挙区(定数一人)から日野市選挙区を分区し、これに定数一人を配分した。

(六) 昭和五九年改正において千代田区選挙区、中央区選挙区及び台東区選挙区から定数を各一人減員し、八王子市選挙区、府中市選挙区及び西多摩選挙区の定数を各一人増員した。

4 本件選挙時における定数条例の改正

(一) 都議会議員定数等検討委員会の設置

昭和五六年七月五日執行の都議会議員選挙に係る選挙無効確認請求事件に対し、昭和五八年七月二五日東京高等裁判所は、選挙は違法であることを宣言し、選挙無効を求める原告らの請求についてこれを棄却する旨の判決をした。

この判決を機に都議会内に定数問題に関する関心が一層高まった。そこで、昭和五九年四月一二日に開催された各会派の幹事長会において、「都議会議員定数等検討委員会」(以下

「委員会」という。)を五月下旬を目途として発足させる事を決定した。昭和六〇年の都議

選を控え、懸案事項であつた定数是正等を検討する機関が正式に設置されることとなった。第一回の会合は、昭和五九年五月一七日の最高裁判所の判決(判決内容は、東京高等裁判所の判決を支持するものであつた。

)直後の五月二八日に開催された。そこで決定された項目は、(1)委員会の構成、(2)小委員会の設置、(3)委員会及び小委員会の調査事項並びに所掌事務等である。

なお、右最高裁判決を踏まえ、都議会は、昭和六〇年七月施行の都議会議員選挙にむけ、定数条例改正を行う必要に迫られるに至り、以後、是正案策定に至る一二月までの間委員会を八回、小委員会を二二回にわたって開催し精力的に定数是正問題の検討にあたった。

(二) 委員会における各会派の是正案

委員会及び小委員会において、定数問題を慎重審議したが、各会派の一致した具体的な定数条例案を一本化することができず、各会派が独自の案を提出するという非常に複雑なものとなった。すなわち、自民党の「五減二増」案、公明党の「六減六増（一部合区を含む）

七減七増（同上一・五減五増）の三案、共産党の「一一減一一増（一部合区を含む）案、社会党の「六減六増」案、民主クラブの「六減六増」案の七とおりの案となった。

(三) 定数条例是正案

各会派の定数是正案を踏まえて昭和五九年一二月一三日に開催された委員会において、検討された結果の是正案は次のとおりとなった。

(1) 総定数については、増員を行わないこととし、現行定数一二七名を基準として是正を図る。

(2) 「千代田・中央・台東」の名選挙区の定数を各一人ずつ減員し、「西多摩・八王子・

府中」の各選挙区の定数を各一人ずつ増員するという「三減三増」案とする。

なお、本案については、各会派の全会一致ということにはならなかつたものの、最終的には各会派の最大公約数的なもので合意された。

(四) 本会議における是正案の決定

昭和五九年一二月一三日の本会議において、先の委員会で合意された定数条例案が議員提案として上提され、各会派の討論の後、採決され、賛成多数で可決された。

なお、付帯決議とはならなかつたが、提案された定数条例は、あくまでも昭和六〇年国勢調査の結果を踏まえた改正を行うまでの緊急的措置であり、かつ、政治の安定という要素も考慮した必要最小限の改正であるとの趣旨が提案議員の代表議員によつて述べられている。

(五) 要するに右改正条例は次のような特別の事情を考慮し、人口以外の諸要素を勘案の上、地域間の均衡を図つたものであり、しかも後述するごとく、従前存した選挙区間の較差を大幅に縮小し一般に認められる限界値内としたというべきものであるから、右議決は、その議会の有する裁量権限の範囲内に属し、何らの違法もないものといわなければならない。

(1) 政治的影響の大きい抜本的改正は昭和六〇年国勢調査の結果を待つて慎重に行うこととし、とりあえず、本件選挙のため必要最小限の改正を行い、しかもこれによつて政治の安定が著しく阻害されないものとする必要がある。

(2) 昭和六〇年七月施行の都議会議員選挙のための緊急措置とはいえ、少なくとも較差是正に相応の成果があつたと認められる程度の改正の必要がある。

(3) 法律上は増員が可能であるが、行政改革の精神に則り、定数の増員を行わない。

(4) 特別区については、昼間人口、歴史的事情等も考慮し、地域代表制を確保する。従つて、特別区をいずれも独立選挙区とし、合区を行わない。

(5) 特別区選挙区から減員された定数を特別区外の較差の大きい選挙区に配分する。

5. 定数条例改正に伴う較差是正について

これまで述べてきたところにより、本件改正条例が合憲、合法であることは明らかであるが、改正により較差が大幅に縮小された結果、その数値の上からみても違法性が存しないことを明らかにしておきたい。

(一) 較差是正について

前記定数条例の改正に伴い、次のとおり較差が是正されるに至った。

(1) 特別区間の較差は最小選挙区の荒川区選挙区と最大選挙区の練馬区選挙区で一对二・八五となり、原告らの葛飾区選挙区とのそれは一对二・一二と大幅に縮小した（改正前は、千代田区選挙区と練馬区選挙区で一对五・一五であった。）。

(2) 都平均と最大選挙区の北多摩第五選挙区との較差是一对一・八四と二倍以下に、更に二三区平均との較差も一对二・〇五と約二倍程度に縮小された（改正前は、都平均と西多摩選挙区で二・四九であった。）。

(3) 最小選挙区は荒川選挙区となり、最大選挙区は北多摩第五選挙区となった。その較差是一对三・四〇となり、改正前の最小選挙区の千代田区選挙区と西多摩選挙区との較差であった一对七・四五と比較して大幅に縮小された。

(4) 改正前に較差が三倍以上の選挙区は二六であったが、改正後は二選挙区を残すのみとなった。

(二) いわゆる逆転現象について

選挙区間のいわゆる逆転現象については、この改正に伴い、全体の約四〇%程度の逆転現象が解消された。すなわち、改正前には、二六の選挙区において逆転現象が存在したが、改正後は一六の選挙区となり、一〇の選挙区で逆転現象が解消されたのである。

(三) 公選法上の較差の許容限度

公選法は、議員定数の選挙区別配分を人口比例で行うことを原則としているが、もとよりそれは、各選挙区の議員一人当たり人口の完全な一致を意味するものではない。議員一人当たり人口の間に次のような差が生ずるのは、法が当然予定しているところである。すなわち、当該都道府県の議員一人当たり人口を一とした場合、それに対する指数〇・五で定数一人を配分された選挙区と指数一・五を超えてなお定数一人の選挙区との間では議員一人当たり人口には「一对三」程度のひらきが生じることになる。詳細に計算したものは前示別紙第五表のとおりである。これは、公選法が明文をもつて許容している選挙区間の議員一人当たりの人口のひらきである。換言すれば、法の規定する人口比例の原則とは、「一对三」程度のひらきが生じても、なおこれをその概念に内包するものといえるのである。さらには、公選法一五条七項ただし書及び二六六条二項の規定の趣旨に鑑みるならば、議員一人当たり人口のひらきが前記「一对三」程度に留まらず、それ以上のひらきが存在しても、それが特別の事情に基づくものであれば、法はそれを許容範囲内にあるものとし、当然に有効と想定しているといえることができるのである。

このことは、前記五九年判決の中でも窺うことができる。

すなわち、定数配分規定が違反する状態となったのは昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点としている点であり、それ以前には違法性がなかつたとの判示と受け

とれるのである。つまり、昭和四五年以前の較差「一対三・一一」程度は許容される範囲であると解することができ、又、後述するがごとく衆議院の場合においてさえも一応三・五倍程度までは許容されると理解し得るのである。それ故、本件選挙時における「一対三

四〇」程度の較差は数値的にみてもなお法の許容範囲内と思料されるところである。

(四) 国の選挙(衆議院)における最高裁判所の較差の許容限度

次に、公選法一五条七項ただし書の適用のない衆議院の場合について考察する。

過去の衆議院議員選挙に係る定数訴訟の大法廷の判決の中では、

最高裁判所は較差の許容限度についての数値基準を明確には判示していない。

しかし、昭和六〇年七月一七日の判決で、「昭和五〇年改正法による改正の結果、従前の議

員定数配分規定の下における投票価値の不平等状態は、一応解消されたものと評価することができるものというべきである」と述べている。

これは、昭和五〇年の改正において、最大較差が一対四・八三から一対二・九二に縮小したことについての評価である。つまり、最大較差「一対二・九二」については憲法の許容する範囲内の較差と認めているものであり、他方、昭和五八年十一月七日の判決では三・九四倍について違憲状態との判断を示したものと解される。従つて、数値的には、三から四の間に許容限度が存するものと解され、その中間値の三・五倍程度を一応の限界値とみなすのが常識にも合致し妥当というべきであろう。

(五) 以上の数値上の考察によつても、本件改正は適法であり、本件条例は選挙時においてもなお違法とはいいい得ない状態にあつたものといわなければならない。

6 事情判決の法理の適用について

仮に、本件条例に違憲を帯びる点があるとしても、これに基づく選挙の効力については自ら別異の考慮を必要とし、事情判決の法理を適用し本件選挙はこれを有効としなければならない。

最高裁判所昭和五一年四月一四日大法廷判決では、衆議院議員選挙に関する定数違憲選挙無効請求事件につき『選挙無効の判決によつて得られる結果は、当該選挙区の選出議員がいなくなるというだけであつて、真に憲法に適合する選挙が実現するためには、公選法自体の改正にまたなければならないことには変わりはなく、更に、全国の選挙について同様の訴訟が提起され選挙無効の判決によつてさきに指摘したのとほぼ同様の不当な結果を生ずることもありうるのである。また、仮に一部の選挙区の選挙のみが無効とされるにとどまつた場合でも、もともと同一憲法違反の瑕疵を有する選挙について、そのあるものは無効とされ、他のものはそのまま有効として残り、しかも、右公選法の改正を含むその後の衆議院の活動が、選挙を無効とされた選挙区からの選出議員を得ることができないままの異常な状態の下で、行われざるをえないこととなるのであつて、このような結果は、憲法上決して望ましい姿ではなく、また、その所期するところでもないというべきである。それ故、

公選法の定める選挙無効の訴訟において同法の議員定数配分規定の違憲を主張して選挙の効力を争うことを許した場合においても、右の違憲の主張が肯認されるときは常に当該選挙を無効とす。べきものかどうかについては、更に検討を加える必要がある』とし、更に

『行政事件訴訟法三一条一項前段の事情判決の法理は行政事件の取消の場合に限られない一般的な法の基本原則』であることを明らかにし、これを適用し選挙は無効とすべきものではないと判示し原告の請求を棄却すると結論付けているのである。衆議院議員と都議会議員、公選法と条例という根拠法令の違いはあれいづれも議員の定数を定める規定の違憲性が問われている裁判であるから、右大法廷判決の判示にかかる法理は当然本件にも適用されるものといわなければならない。

更に、本件選挙は、昭和五九年五月一七日言渡しの最高裁判所判決を踏まえ、都議会において昭和六〇年七月実施の都議会議員選挙に向けての緊急的措置としてなされた改正条例に基づいて執行されたものであり、しかも右改正により従前の一对七・四五の較差が一对三・四〇まで減縮されたという事情も考慮されるべきである。

四 被告の主張に対する反論

1 被告がその主張の前提として提示する数値及び事実は認め、その余は争う。

2 被告は、本案前の抗弁としていろいろ主張しているが、これらの点については、すべてこれまでの数次の最高裁判決において判示されているとおり失当であり、再論の必要がない。

3 被告の主張のうち、1ないし3に対する反論

原告主張の請求原因において、「本件選挙の違法性」の項で詳細に論じたところである。

4 被告の主張のうち、「4本件選挙時における定数条例の改正」に対する反論

これは改正経過の説明であるが、なぜ三減三増という改正でよかつたのか、その改正にどのような合理性が存したのか等が全く明らかにされていない。原告が請求原因で指摘した都議会の裁量権行使の合理性の証明がなされていないのである。

5 被告の主張のうち、「5定数条例改正に伴う較差是正について」に対する反論

較差の許容限度についての被告主張は、数字のひとり歩きであり、無意味な議論となつている。議員一人当たり人口の較差が、どの範囲が妥当かは、議員の総定数、総人口、各選挙区の人口、選挙区数等の条件により、ときどきの事情に左右される。肝心なことは、議員定数の選挙区毎の配分が人口比例によるべきことは憲法の命ずる選挙権の平等の要請なのであるからして、合理性のない恣意的要素、例えば政党の党利党略とか、現職議員の思惑とかで定数配分を左右してはならないということなのである。

従つて、公選法一五条七項ただし書の特別の事情については、それが憲法の平等要請を歪めるに足りるだけの十分な合理性を持った事情であることが証明される必要がある。そうした十分合理性のあるそのときどきの特別の事情を踏まえて、議員一人当たり人口較差の許容限度が決まるのであつて、一般的・普遍的に、被告主張のように、較差三・五程度が許容範囲だとするような議論は成立し得ないのである。

本件選挙の場合は、議員の総定数一二七を変えず、また選挙区の合・分区を行わないことに一応合理性があるとして、定数の配分のみを正しく配当基数に基づいて行えば、すでに指摘したとおり、一八減一八増がなされなければならない、その結果、逆転現象はすべて解消し、議員一人当たり人口の較差は、最大一对二・六〇（千代田区対立川市）にまで縮小するのである。従つて、本件の場合の較差の許容限度としては、議員総定数、選挙区割を変えないことを前提とした場合、二・六〇倍が許容限度となる。もつとも、議員総定数、選挙区割も可變的要素であるから、それらを変えれば、較差の許容限度は更に縮小するは

ずである。

較差の数値のみを、その数値を決める条件から切り離して論ずるのは、全くの空論に過ぎない。

6 被告の主張のうち、「6 事情判決の法理の適用について」に対する反論

投票価値の不平等を訴因とする衆議院議員選挙無効訴訟に対する昭和五一年四月一四日の最高裁判決は、昭和四七年一二月一〇日執行の同選挙に関し、昭和三九年改正の公職選挙法における議員定数配分規定を違憲と判断して、千葉一区における選挙を違法としながら、事情判決の法理を適用し、選挙の効力を有効とするものであつた。しかしながら、この判決時においては、当該議員定数配分規定は、昭和五〇年の法改正によりすでに過去のものとなつていた。

その点で、生きた現行の衆議院議員定数配分規定が最高裁により違憲と判断されたのは、昭和六〇年七月一七日の判決が最初であつた。このときの判決で問題となつたのは、最高裁の違憲判断にもかかわらず、国会がいぜん議員定数配分規定を適憲状態に改正せず、またまた違憲の議員定数配分規定で選挙を行つた場合、再度の事情判決を繰り返すことが許されるか否かという点であつた。この問題につき、A裁判官ほか三裁判官は、「判決確定

により当該選挙を直ちに無効とすることが相当でないと思われるときは、選挙を無効とするがその効果は一定期間経過後に始めて発生するという内容の判決をすることも、できないわけのものではない」と述べ、将来効判決の可能性を示唆した。またB裁判官は、「原則

どおり、当該選挙を直ちに無効とするか、又は少なくとも一定期間経過後に選挙無効の効果を生ずるとの判決をすべきもの」と述べている。

以上のような補足意見が述べられたことにより、再度違憲選挙が繰り返された場合は、最早単なる事情判決の繰返しはあり得ず、直ちにか、あるいは将来効として選挙無効の判断が下るであろうことは確実視されるに至つたのである。衆議院議員選挙に関する最高裁のこうした姿勢は、当然、法理論としては全く同一の地方議会選挙にも妥当するはずである。そこで、本件選挙について考えると、前出五九年判決は昭和五六年改正の東京都条例による議員定数配分規定を違法と判断しながら、事情判決の法理により選挙は有効とした。従つて東京都議会としては、最高裁により違法と判断された東京都条例の議員定数配分規定を合法化する条例改正を行わなければならなかつたはずである。しかるに同議会が行つたいわゆる三減三増という改正は、同定数配分規定の違法状態を解消するに足るだけの改正ではなく、同議会の議員自身もそのように認識していた。それゆえ、昭和六〇年七月七日の本件選挙は、またまた違法選挙となつたのである。これに対し、裁判所として、再度事情判決を繰り返すことが許されるであろうか。

上述の衆議院議員選挙に関する最高裁の判断からして、単なる事情判決の繰返しはあり得ないはずである。すなわち、直ちに本件選挙を無効とするか、少なくとも、期間を定めそれまでに定数配分規定の適法状態への改正がなければ選挙は無効となるとの判決が下されるべきである。

第三 証拠関係（省略）

○ 理由

第一 本件訴訟の適法性について

一 請求原因1（本件選挙の施行者と当事者一、同2（原告の異議申出と被告の本件却下決定）の各事実は当事者間に争いが無い。

そして、原告の公選法二〇二条一項による異議申立に対する本件却下決定が、同人に交付されたのは昭和六〇年七月二六日であるところ、本訴の提起は同日から三〇日以内である同年七月三〇日であることは本件記録上明らかであるから、本訴は公選法二〇三条の訴として適法というべきである。

二 被告が本件訴の却下を求めて主張するところが、いずれも理由がないことについては、最高裁判所の判例（昭和五一年四月一四日大法廷判決・民集三〇巻三号二二三頁、同五八年一月七日大法廷判決・民集三七巻九号一二四三頁、同六〇年七月一七日大法廷判決・裁判所時報九一一号一頁、同五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決、同五九年（行ウ）第三二三号、同第三二四号同六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決）において判示されているところであり、当裁判所も右判示理由と同じ見解であるから、以上の点に関する被告の主張はいずれも失当として採用することができない。

なお、付言するに、定数訴訟の適法性は、右のように最近における数次の最高裁大法廷判決によつて確定されており、当分の間、判例変更の可能性は考えられないことが明らかであるから、定数訴訟毎に同種の主張を繰り返す被告の態度は、法治国における公的委員会の姿勢として疑問というべきではないかと思わざるを得ない。

第二 本件配分規定の違憲違法性について

一 公選法一五条七項の趣旨

1 公選法一五条七項は、その本文において、「各選挙区において選挙すべき地方公共団体

の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。」と規定して、議員

の定数配分は人口比例原則によるべきことを明示している。ここに、「人口に比例して」と

は、厳密に言えば、選挙区間における議員一人当たりの人口較差は一対一であるべきであることを意味するのであるが、事柄の性質上、法の趣旨は、できる限り一対一に近い数値であるべきであることを要求しているものと解すべきである。

2 次いで、同項は、そのただし書において、「ただし、特別の事情があるときは、おおむ

ね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と定めて、人口比例原

則を緩和している。従つて、場合によつては、人口較差は一対一を離れることが許される訳である。しかし、そのためにはただし書の定める各要件を満たさなければならない。その一は、「特別の事情」があることである。

これらの事情がいかなるものであるかについては抽象的な基準が存する訳ではなく、時と場所、すなわち、配分規定を定めた特定の時点における当該地方公共団体について具体的に考察して決する外はない。その二は、「地域間の均衡を考慮」することである。この要件

の前提として、当該地方公共団体内部の各地域間に均衡を考慮しなければならない程の差違があることが必要である。この差異の有無及び程度も各地方公共団体によつて異なることになる。以上が法の定める緩和の要件である。なお、右ただし書には、この外に、「おおむね人口を基準」とすることが定められているが、これは本文で定めた人口比例原則をできる限り尊重すべきことを改めて注意的に定めたものであり、このことが右原則緩和の一つの要件になる訳ではないことは論ずるまでもない。

そこで、地方公共団体の議会は、定数配分規定を定めるに当たり、右ただし書の規定を適用し、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである（なお、同法二六六条二項は、都の議会の議員の定数配分に関する特例を定めたものであるが、同法一五条七項ただし書の規定が存しなかつたときに設けられた規定であつて、同ただし書の規定以上に広範な裁量権を都の議会に付与するものではない。）。

そして、ただし書の定める緩和の要件がどの程度存するときどの程度まで緩和することができるかは各事例毎に具体的に判断すべきことである。たとえば、東京都についていえば、都内の各地域は、島部等の極く一部を除けば、殆ど同一の文化的社会的経済的背景を有するのであるから、地域間の均衡を考慮する必要は、他の道府県に比べると非常に少なく、従つてまた緩和の程度もそれだけ低いものになるといわざるを得ないのである。

3 ところで、右の緩和の程度については、ただし書自体はその上限を明示していないが、合理的な限度が存することは当然である。緩和の合理的な限度を探求するに当たつて第一に考慮しなければならないことは、投票価値の平等という憲法上の原則であり、そしてまたその公選法における現れである一五条七項本文の人口較差一対一の原則と三六条の一人一票の原則である。次に考慮すべきことは、健全な国民感情、すなわち、諸般の要素に基づく投票価値における多少の不平等はやむを得ないものとして忍ぶとしても、

自己が一票しか持つていないのに他人はその倍の二票を持つのと同一結果になるようなことは我慢できないという素朴な気持である。更に、忘れてならないことは、一般に、ただし書は本文の定める原則に対する例外を定めるものであるから、原則を緩和することになるのは当然であるが、同時に原則を著しく離れることはできないという本質的制約があることである。以上の事柄を合わせ考えると、公選法一五条七項ただし書における人口比例原則の緩和の程度は、島部のような特殊な事情のある場合を除いて、一対二を超えることは許されないものと解すべきことになる。

確かに、被告の主張するように、公選法一五条一項ないし四項の規定は、人口比例原則を緩和するものであり、これらの規定の適用の結果、場合によつては人口較差が一対三程度になることがあり得ることは予想できないことではない。しかし、この場合、このような事態を生じさせ得る右規定の合憲性が問題となり得ることは暫らく措くとしても、右規定の存在することをもつて右規定の適用のない場合の較差をも正当化することは許されないこと勿論であるし、又、右規定の適用がある場合でも、合区等の方法によりできるだけ較差を少なくするように運用上努力するべきである。たとえば、別紙第一表Bは現行選挙区割を前提としてこれに配当基数方式を適用した結果の定数配分であるが、仮にこれを採用することとすると、これに僅かな工夫、すなわち、千代田区と中央区を合区してその定数を一とし、これによつて浮いた定数一を立川市に加えてその定数を二とする修正を加える

ならば、それだけで全選挙区における較差は一对二以下に納めることができるのである。

二 五九年判決の趣旨

四 四年配分規定を違憲・違法と断定した右最高裁判決は、「地方公共団体の議員の選挙に

関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは当裁判所の判例（前掲昭和五一年四月一四日大法院判決）の趣旨とするところである。そして、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、

各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求していることが明らかである。したがって、定数配分規定の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に不平等が存し、あるいは、その後の人口の変動により右不平等が生じ、それが地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんじやくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、右のような不平等は、もはや地方公共団体の議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、公選法一五条七項違反と判断されざるを得ないものというべきである。

もつとも、制定又は改正の当時適法であつた定数配分規定の下における選挙区間の議員一人当たりの人口較差が、その後の人口の変動によつて拡大し、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至つた場合には、そのことによつて直ちに当該定数配分規定の同項違反までもたらすものと解すべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されているにもかかわらずそれが行われなるときに、初めて当該定数配分規定が同項の規定に違反するものと断定すべきである。」と判示し、

そして、昭和五六年七月五日行われた都議会議員選挙当時における定数配分規定である四四年配分規定について、次のとおりその違憲・違法性を判断した。

すなわち、昭和三五年一〇月実施された国勢調査以降、五年毎に行われる国勢調査の結果による人口に照応して数次にわたり定数配分規定の改正が行われてきたが、前記都議会議員選挙の行われた当時（昭和五六年七月五日）において、「選挙区間における議員一人当

りの人口の較差は、全選挙区間で最大一对七・四五、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对五・一五、右人口が最少の千代田区選挙区と被上告人らの属する江戸川区選挙区との間で一对四・五二に達し、いわゆる逆転現象も一部の選挙区間において依然として残つていた。」とし、更に、「選挙区間の投票価値の較差は遅くとも昭和四五年一〇月実施

の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至つていたものというべく、

右較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会は極く部分的な改正に終始し、右較差

を長期間にわたり放置したものであるというべく、同項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものであり、本件配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反するものであったと断定せざるを得ない。」として四四年配分規定の違法性を判示したのであり、

当裁判所も以上の判示と全く同意見である。

従つて、右最高裁判決の趣旨からすれば、四四年配分規定は、同判決の言渡後可及的速やかに投票価値の平等の要求に適合するよう根本的な是正がなされるべきであり、そうでなければその違憲・違法性は解消しない旨判定されたものと解するのが相当である。

三 本件配分規定の制定と内容について

1 そこで案ずるに、本件条例が昭和五九年一二月一四日都議会において可決されたことは当事者間に争いがない。従つて、同条例の改正は前記最高裁判決の確定した同年五月一七日以後約七ヶ月の短期間において実施されたことになり、この点においては都議会が四四年条例の違憲・違法状態を解消すべく努力したことを認めることができるものといふことができよう。

そして、前記のとおり、都議会が議決した本件配分規定は、いわゆる「三減三増」による改正であり、各選挙区毎の定数は別紙第一表C欄記載のとおりであること、更に右改正は、定数の増員を行うことなく「千代田・中央・台東」の各選挙区の定数を一人ずつ減員し、

「西

多摩・八王子・府中」の各選挙区の定数を各一人ずつ増員した内容をなすものであることは当事者間に争いがない。右改正によれば、確かに被告が、その主張にかかる5・(一)

「較

差是正について」において述べるとおり、四四年配分規定に比べると較差の是正に努めたことは一応これを認めることができよう。

2 しかしながら、本件配分規定には原告主張の事実（当事者間に争いがない。）、殊に、以

下の事実が存し、なお較差是正の不徹底が少なからず残存することを見逃すことができないのである。

(一) 議員一人当たりの人口較差は、全選挙区間で最大一对三・四〇、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对二・八五であり、一对二以上の選挙区が一九も存在すること。

(二) 人口の多い選挙区の方が人口の少ない選挙区より議員定数が少ないといういわゆる逆転現象が、原告指摘のとおり六二通り存在するのであるが、特別区と市郡部間との逆転についてはしばらく措くとしても、特別区の区域を区域とする選挙区間だけですら一七通りも存すること。

(三) すでに説示したとおり、都議会の議決にあたり裁量権の行使としてなされる人口比例原則の緩和ないし修正については、これを正当化すべき特別の理由を示すことが公選法一五条七項ただし書の趣旨から要求されているところであるから、右に判示したような特定の選挙区における議員一人当たりの人口数の較差に顕著な差異が認められることのみならず、各選挙区間相互に前記のような逆転現象が生ずることについては、それが解消し得ない場合、その特別の理由が開示されるべきことが相当と思料される所、本件定数

条例の改正案の骨子とされたいわゆる三減三増案が、審議された過程において右の特別の理由が開示されたことは何ら窺うことができない。確かに、都心部においては昼間人口が夜間常住人口の数倍ないし十数倍に達し、それだけ行政需要が大きいことや、各選挙区における過去の定数の状況は考慮に値する事情であるが、これらをもつてしては到底右の較差を是認することはできず、他に本件選挙当時存した選挙区間における投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできないのである。

以上の次第で、本件配分規定は、根本的是正という点からすれば、極めて不徹底であり、前記公選法及び最高裁判決の趣旨に照らすと、違憲性・違法性を解消したものとは到底いえないと解さざるを得ないのである。そして、定数配分規定は、不可分一体とみるべきであるから、本件配分規定は全体として違法性を帯びているものというべきである。

第三 本件選挙の効力について

一 以上のように、本件配分規定は本件選挙当時全体として違憲違法であるが、これに基づいて行われた選挙の効力については、更に慎重な考慮を要する。すなわち、本件選挙を直ちに無効とする即時無効判決をするか、若しくは選挙を無効とするがその効果は一定期間経過後に始めて発生するとする期限付無効判決をするか、又は、特別の事情のあるときは、いわゆる事情判決の制度（行政事件訴訟法三一条一項）の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則を適用して、

本件選挙の違法を宣言するにとどめて選挙は有効とする事情判決をするかが検討されなければならない。殊に、本件においては、四四年配分規定に基づく昭和三五年の都議会議員選挙について既に五九年判決により違法宣言の判決が下されているのであるから、その点も考慮に入れて検討されるべきである。

ニ 1 本件において、被告は、仮定的に、事情判決を求め、その事由として、次のような事情を主張している。

(一) 選挙無効の判決によつて得られる結果は、当該選挙区の選出議員がいなくなるというだけであつて、公選法に適合する有効な選挙が実現するためには、定数配分規定自体の改正にまたなければならないこと。(二) 全選挙区選挙について定数訴訟が提起され

選挙無効の判決がなされるときは、全議員が資格を失うことになり、そのため議会において次の選挙を行うべき適法な配分規定を定めることができなくなること。(三) 仮に一部の選

選挙区選挙のみが無効とされるにとどまつた場合は、もともと同じ違法の選挙について、そのあるものは無効とされ、他のものは有効として残るといふ不平等を生ずること。(四) 定数配分規定の改正が選挙を無効とされた当該選挙区から選出された議員が存在しない状態で行われることになること。

確かに、このような結果は、憲法上及び公選法上決して望ましい事態ではない。そして、右のような事情はすべて本件においても存在している。しかしながら、このような一般的な事情は本件のような特定の選挙区における選挙の無効を求める定数訴訟を認める限り常に存在するのである。従つて、これらの事情が存在することのみをもつて事情判決をする要件が充足されていると解すべきであるとすれば、定数訴訟の判決はすべて事情判決とならざるを得ないことになる。それではせつかく定数訴訟を認めた意味が半減してしまうこと

になるであろう。それ故、本件においてこれらの事情は事情判決をすべき特別の事情と解することはできない。

(なお、念のため、被告が右に主張する四つの事情について具体的に検討してみる。(一)については、そのとおりであるが、そうであればこそ議会が速やかに適法な配分規定を定めることが望まれる訳であり、そのことが定数訴訟の目的なのである。(二)は最も解決

困難な問題であるが、このような場合、実際問題としては、全議員が資格を失う前に、良識のある議会において適法な配分規定が定められることになるものと期待されるが、不幸にしてその期待が実現することなく全議員が資格を失うことになるような事態に立ち至ったときには、最高裁昭和六〇年七月一七日大法廷判決(前出)中のA裁判官ほか三裁判官の補足意見中に示されているように、「定数訴訟の判決の内容は、憲法によつて司法権に

ゆだねられた範囲内において、右訴訟を認めた目的と必要に即して、裁判所がこれを定めることができるものと考えられる」のであるから、定数訴訟において無効判決をする裁判所としては、主文において無効を判示するのみならず、申立により、当事者から示された配分規定(たとえば、本件における原告提出の別紙第一表B又は被告提出の同第五表など。)に基づき、適法な配分規定を判示する権限と責務を有するものと考えらるべきであろう。

(三)については、定数訴訟を各選挙区毎に提起することを認め、しかもその判決には対世効を与えないこととする以上、やむを得ないことである。(四)については、都議会の議

員は被選出選挙区の選挙民の代表者ではなく都民全体の代表者なのであるから、配分規定の審理に不都合を来たすということはない訳である。)

2 そこで、事情判決をするについては、更に個別的な事情が考慮されなければならない。本件では、旧配分規定の下における投票価値の不平等状態が違法であることを明示した五九年判決の言渡しから本件選挙までの期間や本件選挙当時の選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の程度(最高裁昭和六〇年七月一七日大法廷判決(前出)参照)もまた事情判決をするか否かを決する要件となるものと解すべきである。しかし、本件においては、右の期間は一年以上あつたのであるから改正をするに十分であつたのであり(現に不十分ながら改正がなされたことは既にみたとおりである。)、又、較差の程度は、既に判示

したように、看過し難いものがあるのであるから、これらをもつて本件において事情判決をすべき特別の事情と解することはできない。

3 最後に、違法宣言判決の後における違法配分規定を是正するための議会の努力の有無及びその程度と将来における是正の可能性とが事情判決をするか否かを決する重要な要件として考慮されなければならない。法の精神は、本来、議会自らが常に配分規定が適正であるか否かを検討し、

十分な努力をもつて適法妥当な改正を行うことを期待しているものと解すべきであるから、

議会の改正のための自主的な努力は最大限に尊重されるべきである。従つて、違法宣言判決の後に議会の違法是正のための努力が全くなされなかつたか又はなされたとしてもその

程度が著しく不十分である場合は、事情判決をなすべきではないが、相当程度の改正努力がなされた場合は、たとえ右努力の結果の改正をもつては配分規定の違法性を完全に除去するに至らなかつたときでも、更に努力を継続する見込が十分にあり、その努力によつて近い将来において違法を完全に除去して適法な配分規定を制定する可能性が存するときは、この点に着目して再び事情判決をすることがむしろ右制度の基礎にある法の一般原則の命ずるところであると解すべきである。

この見地に立つて、本件において検討すると、まず、努力の有無及びその程度については、前示のように、五九年判決後に都議会は四四年配分規定の改正のための努力を行つたが、その程度は決して十分ではなく、右努力の結果である本件配分規定は四四年配分規定の違法性を完全に除去するに至らなかつたのみならず、幾多の不十分な点を残しているのであるが、これをもつて著しく不十分な努力であるとまでは断じ難く、辛うじて相当程度に達する努力をしたものと認めることができる。

次に、改正の努力の継続とその結果の見込については、近い将来において適法な配分規定を定める可能性が十分に存するものと認めることができる。すなわち、甲第三号証（成立に争いない）及び弁論の全趣旨によれば、被告において主張するとおり、本件配分規定は、都政の安定が著しく阻害されない程度にとどめることという要請のもとに、本件選挙のために必要最少限度の改正をし、抜本的改正は昭和六〇年国勢調査の結果をまつて慎重に行うということが当初から予定されて成立したものであり、都議会は、現在の任期中には定数配分規定の抜本的改正をなすことを公約しているものと認めることができる。そうだとすれば、抜本的改正を経た定数配分規定に基づく選挙の実施に向つて進む都議会の自律的機能に信を措くべきであると考えられる。従つて、本件においては、事情判決をする要件が備わっているといふことができることになる。

三 付言するに、当裁判所は、右に判示したように、

違法宣言判決後における改正努力の程度と将来における右努力の継続による配分規定の適法化を事情判決の重要な要件と解するものであるから、本判決確定後において、右の努力が十分になされず結局において配分規定の適法化が実現しないまま違法な配分規定に基づいて次期選挙が行われた場合は、特別の事情のない限り、右選挙の効力について更に事情判決をすることはできず、即時無効判決をせざるを得ないものと解する。ところで、前示の期限付無効判決は、無効猶予期間である一定期間内に違法な配分規定の適法化が実現することを期待してなされるものであり、もしその適法化が実現しないまま次期選挙が行われた場合は、特別の事情のない限り、右選挙の効力について即時無効判決をする旨を含むものと解すべきであるから、その点において本判決は次期選挙の時期までの期間を一定期間とする期限付無効判決と同じ意味合いを持つものである。

第四 結論

原告は、本訴請求の趣旨において、本件選挙の無効宣言を求めているが、右請求の趣旨は、その一部として、本件選挙の違法宣言を求めることを含むものと解すべきである。

そこで、以上に判示した理由により、本訴請求は、本件選挙の違法宣言を求める部分については、理由があるからこれを認容することとして主文第一項のとおり判決し、違法宣言を超えて無効宣言まで求めるその余の部分については、理由がないからこれを棄却することとして主文第二項のとおり判決する。

訴訟費用の負担については、行訴法七条民訴法九二条ただし書を適用して主文第三項のとおり判決する。

(裁判官 武藤春光 菅本宣太郎 山下 薫)

選定者目録 (省略)

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同川辺一清、同並木朝雄の上告理由第一点について

地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定（以下「議員定数配分規定」という。）そのものの違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所大法廷判決（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇卷三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日判決・民集三七卷九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九卷五号一一〇〇頁）の趣旨に徴して明らかであり（最高裁昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八卷七号七二一頁、同昭和五九年（行ツ）第三二四号同六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決・裁判集民事一四六号一三頁参照）、本訴を適法とした原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第二点について

公選法一五条七項は「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方公共団体の議会は、議員定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定を適用し、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである（な

お、同法二六六条二項は、都の議会の議員の定数配分に関する特例を定めたものであるが、同法一五条七項ただし書の規定が存しなかつたときに設けられた規定であつて、同ただし書の規定以上に広範な裁量権を都の議会に付与するものではない。)。
そして、いかなる事情の存するときに右の修正を加えるべきか、また、どの程度の修正を加えるべきかについて客観的基準が存するものでもないので、議員定数配分規定が公選法一五条七項の規定に適合するかどうかについては、地方公共団体の議会の具体的に定めるところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによつて決するほかはない。

ところで、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは前掲各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。そして、公選法一五条七項の規定は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求しているものと解される。したがつて、議員定数配分規定の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分のもとにおける選挙人の投票の有する価値に不平等が存し、あるいはその後の人口の変動により右不平等が生じ、それが地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素をしんしやくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、右のような不平等は、もはや地方公共団体の議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、公選法一五条七項違反と判断されざるをえないものというべきである。

もつとも、制定又は改正の当時適法であつた議員定数配分規定のもとにおける選

挙区間の議員一人当たりの人口の較差が、その後の人口の変動によつて拡大し、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至つた場合には、そのことによつて直ちに当該議員定数配分規定の同項違反までもたすものと解すべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されているにもかかわらずそれが行われなるときに、初めて当該議員定数配分規定が同項の規定に違反するものと断定すべきである。

以上は、当裁判所の判例（前掲各第一小法廷判決）の示すところであり、これを変更すべき理由はない。

そこで、昭和六〇年七月七日施行の東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）が依拠した東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例（昭和四四年東京都条例第五五号）の議員定数配分規定（以下「本件配分規定」という。）をみるに、原審の適法に確定するところによれば、本件配分規定の定める選挙区別の定数は、本件選挙当時、地理的に極めて特殊な状況にあつて定数が一人の島部選挙区を除く三九の選挙区のうち二五の選挙区において、直近の昭和五五年一〇月実施の国勢調査による人口に比例しておらず、選挙区間の議員一人当たりの人口の較差が最大一対三・四〇に達し、人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少ないといういわゆる逆転現象も数多くの選挙区間でみられた、というのである。

本件選挙当時の右の較差及び逆転現象が示す選挙区間における投票価値の不平等は、選挙区の人口と配分された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる地方公共団体の議会の議員の選挙の制度のもとで、地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素をしんじやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたものというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、本件選挙当時の選挙区間における

右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至つていたものといわざるをえないところ、本件において右の特別の理由を見いだすことはできない。

所論は、選挙区別の議員一人当たりの人口に一对三程度の較差が生ずることは、公選法が当然に予定し許容するところである、という。公選法は、都道府県の議会の議員の選挙区に関して、右選挙区は郡市の区域による（一五条一項）、右区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないときは、条例で隣接する他の都市の区域と合わせて一選挙区を設けなければならない（同条二項）、都市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であつても議員一人当たりの人口に達しないときは、条例で隣接する他の都市の区域と合わせて一選挙区を設けることができる（同条三項）と規定した上、かようにして設定された各選挙区にその人口に比例して議員の定数を配分すべきこと（同条七項）を規定している。かかる制度のもとにおいては、各選挙区に最低一人の定数を配分する関係上、定数が一人で人口が最も少ない選挙区と他の選挙区とを比較した場合、それぞれの議員一人当たりの人口に一对三程度の較差が生ずることがありうるが、それは右に述べた公選法の選挙区割りに関する規定に由来するものであつて、当該議員定数配分規定をもつて同法一五条七項の規定に違反するものということとはできない。しかしながら、本件配分規定のもとにおける前記一对三・四〇という較差は、定数が二人以上で議員一人当たりの人口が最も少ない選挙区と他の選挙区とを比較した場合における議員一人当たりの人口の較差であるところ、公選法の規定に基づく選挙区割りを前提としても人口に比例して議員定数が配分されるとすれば、定数が二人以上で議員一人当たりの人口が最も少ない選挙区と他の選挙区とを比較した場合に、それぞれの議員一人当たりの人口に右のような較差が生ずることはないのであつて、右の較差をもつて公選法が当然に予定し許容するものであるということとはできない。そして、本件配分規定

のもとにおける前記の逆転現象については、公選法が全くこれを予定するものでないことはいうまでもない。

また、本件配分規定のもとにおける選挙区間の投票価値の較差は遅くとも昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものであり、右較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会は極く部分的な改正に終始し、右較差を長期間にわたり放置していた。このことは、前掲昭和五九年五月一七日第一小法廷判決の判示するとおりである。東京都議会は、右判決の言渡し後に、昭和五九年東京都条例第一三〇号をもって本件配分規定の一部改正を行い、三選挙区につき定数一人を各減員し、三選挙区につき定数一人を各増員したが、右改正は部分的是正の域を出ず、投票価値の不平等状態を解消するには不十分なものというほかはない。したがって、東京都議会は、本件配分規定のもとにおける投票価値の不平等につき、公選法一五条七項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものであり、本件配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反するものであつたと断定せざるをえない。

以上と同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第三点について

原判決は、本件選挙は違法な本件配分規定に基づき行われた点において違法であるものの、行政事件訴訟法三一条一項の基礎に含まれている一般的な法の基本原則に従い本件選挙を無効としないこととするのが相当であると判断した。かかる場合、選挙を無効とする旨の判決を求める請求を棄却するとともに、当該選挙が違法である旨を主文で宣言すべきことは、所論引用の前掲昭和五一年四月一四日大法廷判決

の判示するところである。原判決の主文は、右大法廷判決のそれとは若干表現形式を異にしてはいるものの、本件選挙を無効とする旨の判決を求める被上告人の本訴請求を棄却するとともに、本件選挙が違法である旨を宣言する趣旨のものであると解され、原判決が被上告人の請求しない事項につき判決したとか、あるいは原判決が右大法廷判決に違反するものということとはできない。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

最高裁判所第三小法廷

裁判長裁判官	伊	藤	正	己
裁判官	安	岡	満	彦
裁判官	長	島		敦
裁判官	坂	上	壽	夫