

## 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、同松本真一、同川辺一清の上告理由第一点ないし第三点について

論旨は、要するに、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。）自体の違憲、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は公職選挙法（以下「公選法」という。）の予定するところではなく、同法二〇三条の規定による訴訟として本訴を適法とした原判決には、同条の解釈適用を誤つた違法があり、かかる訴訟において定数配分規定を是正する権限を有しない選挙管理委員会には被告適格がなく、また、右定数配分は高度の政治問題に属する事項であるから司法審査になじまず、以上いずれの点においても本訴は不適法として却下されるべきところ、これを適法とした原審の判断は違法たるを免れない、というのである。

しかしながら、定数配分規定自体の違憲、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選法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・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年一月七日大法廷判決・裁判所時報八七〇号二頁）の趣旨に徴して明らかであり、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。

同第四点について

一 論旨は、まず、都道府県議会議員については、たとえ定数配分規定を改正し

たととしても、次の一般選挙の場合でなければ改正規定に基づく選挙を行うことができず、選挙を無効としたところで、結局、当該選挙により選出された議員の任期満了等により全議員の資格が喪失される場合でない限り、再選挙を行うことはできないというに帰着するとして、地方自治法九〇条四項の規定を挙げ、公選法二〇三条の規定による訴訟の目的である効果的再選挙の実施が現行法上絶対に不可能であるから、本訴は訴えの利益を有しない、と主張する。

思うに、公選法二〇三条の規定による訴訟は、違法に施行された選挙の効力を失わせ、速やかに当該選挙に関する瑕疵を是正して改めて適法な選挙を行わせることを目的とするものであるから、当該選挙により選出された議員の任期内でなければその目的を達し得ないことはいうまでもなく、たとえ選挙に関する瑕疵（違憲、違法な定数配分規定）を是正しても、これに基づく選挙は任期満了等による次の一般選挙の場合でなければ施行することができないとすれば、もはや選挙の効力に関する訴訟として成り立ち得なくなるのであり、定数配分規定の違憲、違法を理由とした公選法二〇三条の規定による訴訟を認める以上、かかる背理が許されないのは当然である。

そして、地方自治法九〇条四項の規定は、定数配分規定が当該選挙の施行当時において既に違憲、違法であつたとされる場合にまで、次に施行される任期満了等による（公選法二〇三条の規定による訴訟とは無関係の）一般選挙の時期の到来に至るまでの間、旧規定による定数配分の結果を維持せしめようとする趣旨に出たものであるとは到底解し難く、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なされたときは、これに従い、議会において速やかに違憲、違法の定数配分規定を改正した上、選挙管理委員会において改正規定に基づく適法な選挙を施行すべきが当然である。

論旨は、これと異なり、地方自治法九〇条四項の規定の形式をとらえて独自の見

地に立ち、本訴を不適法とするものであつて、採用することができない。

二 論旨は、次に、地方自治法九〇条四項が実定法として存する関係上、選挙を無効として定数配分規定を改正したとしても、これに基づく選挙は次の一般選挙の場合でなければ実施することができないから（違憲、違法の定数配分規定による選挙の結果も是正の機会がないまま次の一般選挙まで維持されることとなり）、結局、定数配分規定に瑕疵があつても選挙の結果に異動を及ぼす虞がない、と主張する。

しかしながら、地方自治法九〇条四項の規定は、定数配分規定が違憲、違法とされる場合にこれを是正して新たな選挙を行う妨げとなるものでないこと、前説示のとおりであるのみならず、そもそも公選法二〇五条一項にいう「選挙の結果に異動を及ぼす虞がある場合」とは、仮に当該選挙において選挙の規定違反がなく、適法に選挙が行われたとすれば、その結果が現実に生じた結果と異なつた可能性のある場合を指すのであつて、一般に定数配分規定の違憲、違法が選挙の結果に異動を及ぼす可能性を有することは疑問の余地がないところである。よつて、この点に関する論旨も、採用の限りでない。

同第五点及び第六点について

論旨は、要するに、東京都議会議員の定数配分を定め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「本件条例」という。）の規定（以下「本件配分規定」という。）が昭和五六年七月五日施行の東京都議会議員選挙（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、憲法一五条、九二条及び九三条並びに公選法一五条七項及び二六六条二項の規定の解釈を誤つたものである、というのである。

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（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当時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、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。

しかしながら、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。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定数配分規定の同項違反までもたらず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いうきに、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。

そこで、本件条例の制定及び改正の経過並びに昭和五六年七月五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。公選法一五条七項は、当初、本文の規定のみであつたところ、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（昭和二二年東京都条例第三一号。以下「旧条例」という。）は、同項の規定に基づき、東京都議会議員の選挙区別の定数を人口に比例して定め、その後の人口の変動に合わせて右定数を改めてきた。そして、昭和三五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づき、特別区の区域を区域とする一部の選挙区においてその定数を増減することが必要となつたが、昭和三七年法律第一一二号により公選法二六六条二項の規定が新設されたため、右の改正は行われずに終つた。更に、昭和四〇年一〇月実施の国勢調査の結果による人口によれば、旧条例の定める選挙区別の定数は、特別区の区域を区域とする一部の選挙区においてのみならず、特別区の存する区域以外の区域を区域とする一部の選挙区においても、人口に比例しなくなつたところ、昭和四四年法律第二号により地方自治法九〇条二項及び公選法一五条七項ただし書の規定が新設されるに及び、同年三月三十一日に旧

条例の全部を改正する本件条例が制定された。本件条例制定当時の本件配分規定は、特別区の区域を区域とする各選挙区については、既に一部の選挙区で人口に比例しなくなっていた旧条例当時の定数をそのまま引き継ぎ、特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区については、ほぼ人口に比例した定数を定めたものであった。その後、昭和四八年東京都条例第五七号により昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われたが、台東区選挙区及び品川区選挙区の各定数を一人減じ、練馬区選挙区の定数を一人増加するものにすぎず、右改正後においても、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一对五・四七（以下、較差に関する数値は、すべて概算であり、また、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は、比較の対象から除外する。）、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对三・五六を示し、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。また、昭和五二年東京都条例第四九号により昭和五〇年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われたが、町田市選挙区の定数を一人増加するものにすぎず、右改正後においても、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一对七・六六、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对四・五四を示し、いわゆる逆転現象も一部の選挙区間で見られた。更に、昭和五六年東京都条例第五号により昭和五五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われ、本件選挙から施行されたが、定数一人の南多摩選挙区から分区された日野市選挙区に一人の定数を新たに設定するものにすぎず、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っていた。以上は、原審の適法に確定した事実及び関係法令の制定経過から明らかである。

選挙区間における本件選挙当時の右較差は本件条例制定の前後を通じた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。そして、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を考慮しても、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。

また、本件配分規定の下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つたと断定せざるを得ない。

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、原判決に公選法一

五条七項及び二六六条二項の規定の解釈を誤つた違法はない。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、いずれも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、裁判官藤崎萬里の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤崎萬里の反対意見は、次のとおりである。

私は、多数意見と異なり、本件訴えは不適法として却下すべきものであると考える。その理由は、次のとおりである。

最高裁昭和五四年（行ツ）第六五号同五八年四月二七日大法廷判決（民集三七巻三号三四五頁）及び同昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年一月七日大法廷判決（裁判所時報八七〇号二頁）の各反対意見において、私は、国会両議院議員の定数配分規定の違憲を理由としてその選挙の効力を争う訴訟は、公職選挙法二〇四条の規定による訴訟に当たらず、他に準拠し得べき法条もないのであるから、不適法なものであり、また、憲法には国会両議院議員の定数を各選挙区の選挙人数又は人口に比例して配分することを命ずる規定は存しないから、選挙区間における議員一人当たりの選挙人数又は人口の不均衡から違憲の問題を生ずることはなく、したがつて、違憲の状態を是正する途を開くという憲法上の要請のために右のような選挙の効力を争う訴訟を公職選挙法二〇四条の規定による訴訟として許容しなければならないということもない、と述べた。

右の趣旨は、地方議会の議員の場合にも、そのまま、当てはまることである。ただし、地方議会の議員の場合は、公職選挙法一五条七項がその定数を原則として各選挙区の人口に比例して配分すべきことを規定している等、国会両議院議員の場合とは趣を異にするところはあるが、それは上述のような憲法や公職選挙法の関係規定（地方議会議員については国会両議院議員の選挙に関する前記二〇四条と同旨の

規定が二〇三条に置かれている。)に基づく不適法論の考え方の基本に影響を及ぼすようなことではないからである。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	角	田	禮	次	郎
裁判官	藤	崎	萬	里	
裁判官	谷	口	正	孝	
裁判官	和	田	誠	一	
裁判官	矢	口	洪	一	