

○ 主文

原告の請求を棄却する。

ただし、昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙の大阪府第三区における選挙は、違法である。

訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた判決

一 原告

1 昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙の大阪府第三区における選挙を無効とする。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

1 本案前の申立

本件訴を却下する。

2 本案の申立

原告の請求を棄却する。

訴訟費用は原告の負担とする。

第二 当事者の主張

一 原告

(請求原因)

1 原告は、昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙（以下、本件選挙という。）の大阪府第三区における選挙人である。

2 本件選挙は、公職選挙法第一三条、別表第一及び同法附則第七項ないし第九項による選挙区及び議員定数の定めに従って実施されたものであるところ、右規定による各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率は、最大三・九五（千葉四区）対一（兵庫五区）にも及んでおり、原告の選挙区と兵庫五区とのそれは三・三一对一に及んでいる。

これは、なんらの合理的根拠に基づかないで、住所（選挙区）のいかんにより、一部の選挙人を差別し不平等に取り扱ったものである。

3 それ故、右のような各選挙区間における選挙人の投票価値に著しい格差のある議員定数配分規定に基づく本件選挙は、どの選挙人の一票も他の選挙人のそれと均等な価値を与えられることを要求するところの憲法第一四条第一項、第一五条第一項第三項、第四四条に違反し、無効というべきである。

なお、その詳細は別紙（一）記載のとおりである。

4 よつて、原告は、公職選挙法第二〇四条に基づき、請求の趣旨記載の判決を求める。

別紙（一）

第一 投票の価値の意義と本件選挙の実態

昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙（以下、本件選挙という）は、各選挙区間における選挙人の投票の価値に著しい格差のある議員定数配分規定にもとづいて行われ、それ故、大阪府第三区の選挙人である原告は、なんらの合理的根拠に依らずして住所（選挙区）がどこにあるかという理由だけで他の選挙区の選挙人との間に不当な差別を受け、不平等に取り扱われたが故に、本件選挙は無効であるとするのがこの訴訟の命題である。

ところで原告が右に述べたところの選挙人の「投票の価値」とは、講学上、一人一票の基礎たる「数的価値」をいうばかりでなく、すべての投票が選挙の結果に及ぼす影響力（より厳密には、影響力の可能性）たる「結果価値」をも含む。すなわち、それは昭和四七年一二月一〇日に行われた衆議院議員選挙千葉県第一区における選挙無効請求上告事件の大法廷判決において、最高裁判所が判示したところの「各選挙人の投票の価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力」（昭和五一年四月一四日最高裁大法廷・民集三〇巻三号二二三頁）なる文言と同義であるといつてよい。

しかしながら、後述するように右「投票の価値」の内の「数的価値」の平等は、一人一票制の採用としてわが憲法、公職選挙法ですでに解決されており、それ故、本訴訟において主として問題となるのは、右の内の「結果価値」の平等についてなのである。

有権者が投票により政治的手続に参加する度合は等しくなければならない、有権者の発言権は等しい政治的効果をもたらすものでなければならない、有権者の一票は

等しい重さを持つていなければならない—これが「結果価値」の平等の端的な表現である。それは、より具体的には、各選挙区における議員定数と有権者数との比率で以て表わされる。

本件選挙における各選挙区の有権者数、議員一人当りの有権者数等については、昭和五五年六月二五日付都道府県選挙管理委員会発表に基づいて作成した一覧表で明らかであるが、そのうち本件訴訟にとって特に重要と思われる数を次に掲記する。

(一) 議員一人当りの全国平均有権者数 一五八、三六六

(当日確定有権者数八〇、九二五、〇三四を議員定数五一一にて除す)

(二) 議員一人当り大阪第三区有権者数の議員一人当り全国平均有権者数に占める比率 一六九・九六%

(「大阪第三区」の議員一人当りの有権者数二六九、一六三を議員一人当り全国平均有権者数一五八、三六六にて除す)

(三) 議員一人当りの有権者数の最大値と最小値の比率 三・九五対一

(「千葉第四区」の三二一、三五一対「兵庫第五区」の八一、三七五)

(四) 大阪第三区と兵庫第五区の議員一人当りの有権者数の比率 三・三一对

(「大阪第三区」の二六九、一六三対「兵庫第五区」の八一、三七五)

つまり、公職選挙法別表第一、ならびに同法附則第七項ないし第九項の定めた議員定数配分によれば、各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率は最大三・九五対一にも及び、大阪第三区の兵庫第五区に対するそれも三・三一对一であつて、その偏差は三倍を超えている。

本事案における「投票の価値」は、結局において、各選挙区間の議員定数と有権者数との比率で端的に表わされることになるのであるが、以上を瞥見しただけで、わが国の選挙がいかに投票の価値、就中、その結果価値の面において格差を設けた不合理なものであるかが一見極めて明白であろう。

第二 議員定数不均衡問題の憲法上の位置づけ

日本国憲法は、その前文冒頭において、「主権が国民に存することを宣言し」ているが、これは憲法の他の条文、例えば第一条の「主権の存する日本国民」ないし、第四条の民選議会たる「国会は、国権の最高機関」である等の文言と相まつて、わが憲法が国民主権の原理に基づくことの根拠とされており、これについては現在もはや疑いをさしはさむ余地はない。国民主権主義は、基本的人権尊重主義、永久平和主義とならんで、わが憲法における根本規範の命ずるところの基本原理の一である、といひ得るのである。

この国民主権主義の理念それ自体を具体化し、これを現実的実効的に保障するために、国民が能動的立場において国政に参加する権利が、すなわち、選挙権である。選挙権は、しかしながら国民の政治的自治ないしは自律を認める代表民主制の下にあつては、国政の担当者に対する信任の表示というすぐれて人格的個人主義的要素を有するがため、権利の内容、行使の態様、享有者の資格等の諸要件について、これを厳密に法定化し客観化してこれを侵害から保護することが歴史的に要請され義務づけられてきた。つまり、そうすることが主権者たる国民の国政関与を恣意的専断的な政治勢力の介入から阻止し、選挙という重大事の公正を担保し、ひいては代表民主制の制度的保障に寄与すると考えられたが故である。

歴史的経験によれば、選挙制度は普通、平等、自由、秘密という投票に関する諸原則を逐次保障することにより次第に民主化され進化してきたといわれるのであるが、これらの保障が果してどの程度にまで充たされているか、またこれらの投票手続が果して厳正且つ客観的な基準で行われているかどうかということに依じて、一国における民主制の原理を実現する度合もまた異つてくるという言葉は、現代におけるも猶、真理たるを失わない。

わが憲法第一五条第三項、第四四条但書等は、成年者による無差別の普通選挙を保障している。そして、憲法第四七条の委任によるところの公職選挙法の各条項は、選挙手続に関する具体的細則に関して、直接選挙制、一人一票制、単記投票制、秘密投票制等の諸制度を明定し、諸外国の例に倣い選挙制度の民主化に寄与してきた。

しかしながら、遺憾なことに、憲法、公職選挙法のこれらの規定は選挙権の「資格要件」の平等と「投票の数」に関する平等の確保について、消極的例示的にこれを保障する表現を採っているため、各選挙人における「投票の価値」の平等の重要性については未だ不明確な、いわば未解決の解釈論的余地を残している。ところが、一国における選挙権に関する平等は、およそ各選挙人の「投票の価値」の平等が確

立せられてこそはじめて、実現され得るものなのである。これこそが、憲法第一四条第一項はじめ、第一五條第三項、さらには第四四條等の諸規範が正しく志向し、要請しているところと原告は確信する。

そして右にいう「投票の価値」の平等とは、「数的価値」の平等、即ち一人一票の原則をいうばかりでなく、かつて西ドイツの憲法裁判所の判例または学説等が殆んど一致して認めた所謂「結果価値」の平等、即ち、すべての投票が選挙の結果に平等の政治的影響をもたらすべきであるという原則をも包含するというべきである。この「結果価値」の平等が保障せられないならば、表面上一人一票制を保障したといつても、その実、ある者の一票が他の者の数票に相当する価値を有することになり、そのある者には数票を他の者には一票を与えた全く同一の政治的効果が生じるに至るからである。かように、一票の実質的価値に明らかな差異が生じると、有権者の意思を公平に、且つ合理的に立法府に反映せしめるところの平等選挙制の機能は甚しく阻害されることになり、選挙権の平等なるものは全く名目化形骸化されることになろう。この意味から、投票の実質的価値の不平等とは、複数投票制の現代的形態に他ならないと断じ得る。

原告が本件訴訟において、居住場所を異にすることにより投票の価値に差等を設けることは憲法第一四条第一項に違反すると主張する所以のものは、わが国の憲法が本来的に要請しているこの「投票の価値」の平等を制度的にも明確にし、もつて民主政治における公正な代表機能の維持強化を図らんとするがためである。

第三 民主政治における手続的保障の重要性

また、わが憲法は同じく前文冒頭において、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」する、と明記する。この文言は、憲法が人類普遍の原理と認めるところの民主制の原理を採用することを標榜すると共に、国民の代表者たる国会議員の選出はいやしくも不当な不公正不平等な手続ないし方法でなされてはならぬということ、を、広く内外に宣言したものである。このような選挙法制に対する憲法の正当化要求は、前述したところの平等化要求と相まつて、国政選挙におけるわが憲法の基本理念といい得るものであろう。

ところで、わが憲法が志向する民主政治を端的に表現すれば、かのリンカーンのいう「人民の、人民による、人民のための政治」という概念であるが、このなかでも「人民による政治」を民主政治の第一義とすべきである。すなわち、治者と被治者の政治的自治ないし自律という要素こそがデモクラシーの本質であり、デモクラシーとはまず政治参加の手続であり、社会秩序を創設したりこれに参加したりする方法を客観的に決定することにほかならない。このように、われわれの採る民主政治は理念であると同時に、手続ないし仕組である。もしこの手続ないし仕組に欠陥が存するならば、民主政治自体に欠陥とひずみが生ずるのは必至であらう。本案におけるような投票の価値の不平等は、まさしくこの種の欠陥の最たるものと考えらる。

第四 投票価値平等化の理念及びその具体的基準

一 それでは、いかなる場合に投票価値が不平等であり、前述の憲法第一四条第一項に反すると解すべきであらうか。

この点に関し、周知のとおり、昭和五一年四月一四日最高裁大法廷判決は、昭和四七年一二月一〇日に行われた衆議院議員選挙に関し、兵庫県第五区における議員一人当りの選挙人の人口と千葉県第一区のそれとの不均衡度が対四・八一になつた状態の下での選挙は違憲であると判断した。右判決は、従前の最高裁昭和三九年二月五日大法廷判決が参議院議員選挙に関してではあるけれども、議員一人当りの選挙人の人口比が対四・〇九程度の不均衡状態になつても、この程度ではなお立法政策上の問題に止り、違憲問題を生ずるとは認められないとした態度を改めたものであつて、その限りにおいて、正しい憲法解釈に向つて前進したものとして評価することはできる。

しかしながら、右昭和五一年四月一四日最高裁大法廷判決は、憲法上許容され得る投票価値の不平等度合の限度については、具体的に言及することを敢えて回避しているかに見える。のみならず、右最高裁判決は、定数配分における非人口的要素のもつ役割をかなりの程度に評価して、投票価値の「徹底した平等化志向」からは後退しているのである。

すなわち、右判決は「投票価値の平等は、・・・・・・原則として、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるもの」であるとし、非人口的要素への考慮を示している。その結果として、判決は選挙区割問題と議員定数配分問題とを混合し、「極めて多種多様で、複雑微妙な政策的及び技術的考慮要素」に対する国会の広汎な裁量権を認めるという、投

票価値の平等をむしろチェックするところの結論に陥るのである。いうまでもないことであるが、憲法第一四条第一項に違反する事例についての違憲立法審査権の判断基準が、「合理的根拠」の有無にもとづいていることは、すでにわが国の学説判例上確立されたところといつてよいであろう。すなわち、これを本件のような事案に即していえば、原則として投票の価値に差等を設けることは許されず、仮りにそれが限定的に許されるとしても合理的根拠に基づかなければならないのである。

原告は、判決のいう「極めて多種多様で、複雑微妙な政策的及び技術的考慮要素」に対する国会の裁量が、果して合理的根拠にもとづいてなされるかどうかに関し、歴史的経験に徴し大いなる危惧を感じずにはおれない。右の考慮要素の観念がそもそも形式的、且つ曖昧であり、いかなる内容がそこに盛られるのかが未定であるばかりでなく、むしろ判決の趣旨とは相反するような封建的非民主的政治勢力の介入する余地すら存在するからである。現に、国会における定数は正作業が遅々として進まないのは、党派的利害に依るとするのが、むしろ公知の事実であろう。

「合理的根拠」の判断基準は法に則り、極めて限定的に、且つ、厳密に解釈されなければならない。この解釈を厳正に維持しないならば、「投票の価値の徹底した平等化志向」の原則などは単に空文に帰するのみである。

ちなみに、西ドイツでは、平均値からの偏差として許容される限度は上限・下限とも三三・三分の一、つまり、上限下限の開きは二対一で押えられている。またアメリカにおいては、「実行可能の限度において可及的に」等価値たるべきことが要請されている。かくてわが国においても、選挙権の平等を制度的に保障するがためには、立法府の恣意ないし裁量をできるだけ制限し、また違憲判断の基準を曖昧のままに放置しないように然るべき足枷をはめなければならないのである。

二 それ故、仮りに止むを得ない合理的理由にもとづき、投票の価値の不平等が存在するに至るとしても、それが恣意的、且つ無限定に流れないためには、明確な許容基準と許容限界を設定しておくことがどうしても必要となる。

原告は、この許容基準ないし許容限界として、投票価値の実質的不平等は、原則として「二対一」の比率内にとどめなければならないもの、と考える。すでに述べたように、もし、或る者の一票が他の者の数票に相当する価値を有することになるならば、その或る者には数票を、他の者には一票を与えたと同一の政治的効果が生じることとは自明の理だからである。選挙権平等化の歴史が、いかに複数投票制、等級選挙制等の不平等選挙を制度上克服し得ても、投票の実質的価値を不平等のまま無限定に放置するならば、投票の夫々の政治的効果が異なる制度つまり、複数投票制の現代版をなおも棲息せしめることになるであろう。

それでは次に、何故「二対一」の比率内でなければならないか。

原告は、各人の投票の価値は本来ならば当然、一人一票対一人一票であるべきものと考えられるものであるが、ただ、人口の継続的変動とその精密な調査の不可能という、選挙人数と議員定数との比率を数的に一致させることの技術的困難さをも考慮し、さりとて一部の国民に一人二票を許すことは国民の平等権の受忍し得る限度を超えた不平等となるのではないかという懐疑を抱きつつ、複数投票制を実質的に否定する意味でこの数値を導き出したのである。それは、素朴な国民感情にもとづく以外の何物でもない。

この「二対一」の基準は、現在では歴史的理想的要請と実質的個別的考慮とをほぼ調和せしめたところの合理的数値と考えられる。何故ならば、この「二対一」基準は、昭和五三年秋、大阪弁護士会が日本公法学会所属の公法専攻学者（大学の助手講師以上）に対して国会議員定数問題アンケートを発し、「憲法上容認され得る不平等格差の数量的限界値はどの程度と考えるか」の項で、一対二・〇以下と回答した者が有効総数一七七中、一三二もあつた事実からしても、ほぼ学界の多数意見と推定されるからである。

定数の合理性を判断する客観的基準は何としても必要であろう。何故ならば、それは選挙権の平等な行使を公的に担保する機能を果すばかりでなく、そもそも投票価値の不平等の限界値ないしは許容限度が前提とされてこそはじめて、事案についての恣意を排した違憲合憲の判断が合理的になされ得るからである。違憲かどうかを判断する基準は、単なる感覚的ないし印象的判断であつてはならない。裁判所は内心においてさような客観的判断基準を抱懐すべきであろう。いやしくも事案についての憲法判断をするにあたり、その根拠を明らかにしないならば、選挙権平等を公的に担保する司法の立場として充分に責務を果たしたものとはいえない。

それ故、本案の解明にあたつても、裁判所の客観的判断基準が明確に提示せられ、

今後とも同種の事案に関する判例法の嚆矢となることを原告は切望するのである。一票の価値の平等を憲法の要請であるとしつつも、なお他方において、各選挙区間の一票の価値に二倍以上の偏差をもつ事態を無限定に放置することは、一人一票制の冒涇以外の何物でもない。「二対一」の基準は、選挙権平等の公的担保のために堅持せられるべきである、と原告は考える。

第五 本件選挙の効力について

以上述べたように本件選挙における議員定数配分規定が憲法違反であり、従つてその限りにおいては選挙の結果に異動を及ぼす場合であるから、公職選挙法第二〇五条により、裁判所は、本件選挙が無効である旨の判決をせざるをえないはずである。しかるに前記最高裁昭和五一年四月一五日判決では、「選挙を無効とした場合には憲法の所期しない結果を招来するばかりでなく、必ずしも実効性を伴わない」との理由から行政事件訴訟法第三条の有する法理を適用して選挙無効の判決を回避した。しかしながら、議員定数配分規定が憲法第一条第一項に違反していることを理由として、選挙無効の訴訟が認められる以上、無効判決確定の結果憲法に適合した議員構成に是止するため、一時的に当該選挙区選出の議員を欠くことになつても、制度上は止むを得ないものというべきである。（ちなみに、公職選挙法違反で選挙が無効とされた場合も同様の事態を招来する）また、各選挙区から選出される各議員は、いずれも国民全体のための議員であつて、選出選挙区のための議員ではないという法制度を併せ考えるならば、尚更当然のことといわなければならない。部分的にしる違憲な選挙が無効とされ、議員定数の配分が憲法に適合した平等な状態に是正されていくということは、国民主権主義の下における議会制民主主義の根幹がもつ瑕疵を憲法に照して是正していくことにほかならないから、それこそ憲法が所期し要求しているところである。投票価値の不平等が許容される限界値が裁判所において明確に示されるならば、国会における不平等を是正する法改正は極めて能率的にかつ全体的に行われることになるであろう。

第六 結語

現代人としてイドラを持つ。すなわち旧来の偶像から自由になることは難かしい。それは人間社会の陥る宿命であるといえよう。しかし、現実の呪縛を去り思考方法を転換するだけで、旧来の大疑問が大疑問でなくなり、平明にして公平な解決に達し得ることもまた可能なのである。然るに本件においてそれが容易になされないのは、やはり政治が関与しているからというべきであろうか。ちなみに、わが立法部は、衆議院議員定数を是正するための努力として、昭和二〇年十一月の人口調査にもとづく選挙区割と議員定数の決定以来、昭和三九年に定数を一九名増員、同五〇年に定数を二〇名増やしたという程度の微温的な手直ししかしていないのである（奄美大島区一名増、沖縄区五名増の件は、事案同旨とはいえないので割愛）。

三 五年間に僅か二回の手直しである。これでは「本表（別表第一）は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によつて、更正するのを例とする」という公職選挙法の明らかな指示に悖るものであろう。国会は、一票の投票価値を平等にするための誠実な努力を全く果してはいないというの他はない。形式的に裁量権を有するものが、具体的妥当性を実現すべくその裁量権を行使しないときには、不正義が結局において世を支配する。国会は常に権力の府ではあつても、屢々正義の府ではない。形式的には立法府の裁量に属するとはいえ、なお実質的に司法的正義に関わる事案がこれ以外にも多々存在すると原告は考える。主権的単位たる国民の投票の価値に関する本案も、おそらくはその最たる例であろう。大阪第三区と兵庫第五区は、山ひとつ越えた隣接区である。真理が山によつて遮られているこの中世的現状を、司法が果して放置しておいてよいものであろうか。国民の、国民による、国民のための司法、これをこいねがうものは独り、大阪府の選挙民だけではないはずである。

二 被告

（本案前の主張）

議員定数配分規定の違憲無効を理由とする選挙無効の訴は、公職選挙法第二〇四条の予想するところではなく、現行法における民衆訴訟の本質に反するところであるから、同条の訴訟形式を藉りて選挙無効の訴を提起することはできず、そのような訴のための実定法規が制定されていない現行法制度の下においては、原告の本件訴は、不適法として却下されるべきである。

なお、その詳細は別紙（二）記載のとおりである。

（請求原因に対する認否と反論）

1 請求原因1は認める。

2 請求原因2のうち、本件選挙が原告主張の法律に基づき実施されたこと、原告の選挙区と兵庫第五区との議員一人あたりの有権者数の比率が三・三一对一であることは認める。千葉第四区と兵庫第五区との同比率については、その数値が原告主張のとおりであることは認めるが、原告とは無関係の選挙区間における同比率の算定は無意味である。その余は争う。

3 請求原因3は争う。

本件定数配分規定は憲法に違反するものでなく、本件選挙は有効である。

なお、その詳細は別紙(三)記載のとおりである。

別紙(二)

公職選挙法第二〇四条に基づく本訴請求が不適法であることについて

一 本件は、昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙に関し、大阪府第三区の選挙人である原告が、公職選挙法の議員定数配分規定は違憲であり、右違憲の規定に基づいて行われた右選挙区における選挙は無効であると主張して、公職選挙法第二〇四条所定の選挙の効力に関する規定に準拠し、大阪府選挙管理委員会を被告として提起した訴訟である。

二 ところで、同条による訴訟は、具体的権利義務に関するいわゆる法律上の争訟ではなく、選挙の管理執行機関の法規に適合しない行為の是正を目的として、法律により特に裁判所の権限に属せしめられた民衆訴訟(裁判所法第三条、行政事件訴訟法第五条、第四二条参照)の性質を有するものであつて、当該選挙が「選挙の規定に違反」し、しかも「選挙の結果に異動を及ぼす虞がある場合に限り、」選挙の全部又は一部の無効を判決しなければならない(公職選挙法第二〇五条第一項)ものとされていることにより、その限度で許容されるにすぎない訴えである。また、この訴訟は、現行法上、選挙法規及びこれに基づく選挙の当然無効を確定する趣旨のものではなく、選挙管理委員会が法規に適合しない行為をした場合にその是正のため当該選挙の効力を失なわせ改めて再選挙を義務づけるところにその本旨があることについても疑う余地がない。そこで、右訴訟で争いうる「選挙の規定」違反ということも当該選挙区の選挙管理委員会が、選挙法規を正当に適用することにより、その違法を是正し適法な再選挙を行いうるもの(当該選挙管理委員会の権限に属する事項の規定違反)に限られるのである。したがつて、同委員会においてこれを是正し適法な再選挙を実施することができないような議員定数配分規定自体の違憲を主張して選挙の効力を争うことは到底許されないというべきである(最高裁昭和五一年四月一四日大法廷判決の中での天野武一裁判官の反対意見参照)。

三 また、公職選挙法第二〇四条の訴訟によつて選挙が無効とされた場合の再選挙はこれを行うべき理由が生じた日から四〇日以内に行わなければならない(公職選挙法第一〇九条第四号、第三四条第一項)、しかも再選挙の期日は、少なくとも二〇日前に告示しなければならない(同法第三四条第六項第三号)。仮に、議員定数配分規定の違憲無効を理由として選挙が無効とされて再選挙を行う場合には、違憲無効とされた定数配分規定に基づいて再選挙を行うことは許されないので、まず右配分規定の改正を行わなければならないことになる。しかし、議員定数の配分の是正そのものは種々の政治的利害の対立を伴う極めて困難な問題であるから、わずか二〇日間でその改正を行うことは事実上不可能であり、選挙管理委員会としては、同規定が立法府において改正されるまで再選挙を延期せざるを得ないこととなる。

しかし、前述のとおりで、選挙管理委員会は、公職選挙法により、四〇日以内に再選挙を行う義務を負っているところ、配分規定が違憲無効であるとの点についての判決の拘束力(行政事件訴訟法第四三条第一項、第三三条第一項)に従う限り同法第三四条第一項の規定に違反せざるを得ず、他方、右規定に従おうとするときは、違憲無効な定数配分規定に基づいて再選挙を行うことを余儀なくされるので、判決の拘束力を無視せざるを得ないというジレンマに陥ることとなるのである。

この場合、選挙管理委員会としては、違憲無効とされた定数配分規定に基づいて再選挙を行うことは違法な選挙を繰り返すこととなつて不合理であることが明らかであるから、結局定数配分規定が憲法に適合するように改正されるまで再選挙を延期せざるを得ないことになると思われるが、その場合には、その間、国権の最高機関の一部の存立を否定する結果になり、また判決の内容いかんによつては、憲法第五条六条第一項所定の衆議院の定足数を、実質的に充足し得ない事態を引き起こす可能性すらあり、国権の最高機関たる国会の正常な運営が著しく阻害されることとなる

(最高裁昭和三九年二月五日大法廷判決・民集一八巻二号二七三頁以下の斉藤朔郎裁判官の意見、最高裁昭和四一年五月三十一日第三小法廷判決・裁判集民事八三号六三二頁以下の田中二郎裁判官の意見等参照)。このため、裁判所の行う衆議院議員

定数配分規定の違憲無効の判断は選挙の結果に異動を及ぼさない場合に該当するとの見解もあるぐらいである（芦部信喜「憲法訴訟の理論」二〇二頁以下参照）。

四 このように、るる検討した本件訴訟に関する公職選挙法上の諸々の問題点は、究極のところ、現行公職選挙法が、本件のような訴訟を到底予定していないところから生じてくるのであつて、公職選挙法の諸規定を全く無視することとなる本件のような訴訟は不適法なものである。

五 以上のとおり、議員定数配分規定自体の違憲、無効を主張する訴訟は、現行法体系の規定の仕方、民衆訴訟の本質から公職選挙法第二〇四条の拡張解釈をしてもその限界を超えるものとして、同法によつては許容されないものというべきである。

ところで、最高裁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）は、本件のような訴訟につき、公職選挙法第二〇四条に基づく出訴を容認し、その理由づけとして「右訴訟において議員定数配分規定そのものの違憲を理由として選挙の効力を争うことはできないのではない、との疑いがないではない。」としつつも、「公選法の規定が、その定める訴訟において、同法の議員定数配分規定が選挙権の平等に違反することを選挙無効の原因として主張することを殊更に排除する趣旨であるとすることは」、当を得た解釈ではないとした。

しかし、右大法廷判決は、公職選挙法第二〇四条の立法目的、立法の趣旨に反する大へん無理のある法解釈を含んでいるのであつて批判を免れないところであり、前述したとおり、選挙訴訟は、典型的な民衆訴訟であつて、「法律に定める場合において」のみ提起できるのであるから、法律の規定のない以上訴訟の提起の道はなく、法律が新たにこれを認める特別の争訟制度を採用しない限り、不適法なものとして却下されるべきである。

六 本件訴訟を司法権の対象としない理由

—アメリカ、西ドイツの裁判制度との対比において—

１ そもそも、本件のような事態に対して、現行法上、救済手段が存在しないことについては、それなりの正当理由がある。

すなわち、衆議院議員定数配分規定の問題は、元来、高度の政治的、技術的要素が絡むものであるから、本来的に立法による解決が期待され、司法もこれを尊重し、自己抑制作用の強く働く分野である。更にわが国における伝統的な司法制度及び現在の裁判所の権限から選挙訴訟制度をみるに、法律は、裁判所がこの問題に立ち入ることを回避すべきであるとしたものと思われるのである。

２ （一）なるほど、原告の指摘する西ドイツの連邦選挙法、更にはアメリカにおいては、議員定数配分規定の違憲無効を理由とする選挙訴訟が認められ、裁判所も憲法判断を行つている。しかし、以下のとおりこれら諸外国の選挙訴訟制度は、わが国のそれとは根本的に異なるのであるから、これらの国において是認されているとの理由によつて、直ちにわが国の裁判制度においてもこの種の訴訟が是認されて然るべきであるということにはならないのである。すなわち、わが国における選挙訴訟は既に施行された選挙の効力を争い、再選挙の実施を求めるものであつて、裁判所の権限も無効を宣言するにとどまるものである。

（二）しかるに、まずアメリカにおいては、いわゆる配分法（議員定数、選挙区割等を定めている）の効力を裁判所において争うことができるが、この場合、出訴者たる原告は、具体的な選挙と関係なく配分法の規定自体の合憲、違憲を争うことができ、このため、裁判所は、いわゆる職務執行命令や差止命令等の衡平法上の救済権限を与えられている。したがつて出訴者は当該配分法によつて行われた選挙の効力を争うのではなく、配分法自体の無効宣言とその定めに従つて行われる次の選挙を阻止するための差止命令を訴求するのが通常である。しかもその救済方法は極めて弾力的であつて、例えば、現行の議員定数配分を違憲と判断した場合においても、その定数配分によつて選出され現に議員である者の地位を奪うことはほとんどなく、違憲とされた当該定数配分によつて次の選挙が行われることを禁止するにとどまる。そして、仮に次の選挙が差し迫つているときは、違憲とされた定数配分による選挙を許すとともに、違憲とされる選挙によつて選出された議員の任期を制限し、更にはそれら議員による議会の権限を定数配分のための立法措置を構ずることと限定することもできるのである。あるいはまた右のように救済の延期を許さないと裁判所が自ら配分表を定め、それによつて選挙を行うことを命ずることさえできるとされている（田中和夫・「アメリカにおける議員定数の是正と裁判所」ジュリスト五三二号七八頁以下参照）。

（三） 次いで西ドイツにおいては、連邦選挙法において、選挙区の平均人口の差

が、多くても少なくとも三分の一を超えてはならないとの実体法上の客観的基準が
明定されている（同法第三条第三項）。そして、現実の定数配分が同法に違反し、
更には違憲でもあると選挙人が考えた場合選挙人は、連邦憲法裁判所法に基づき、
この種、定数配分の違憲無効を、いわゆる憲法訴願手続の中で、争うことができる
のであるが（同法第九十五条第一項、なお連邦憲法裁判所一九六三年五月二二日第二
部決定参照）。その場合、当該定数配分が、連邦選挙法ないし基本法に違反すると
連邦憲法裁判所が認めれば、同裁判所は同配分が基本法を侵犯している旨確認する
ことができるのである（同法第九十五条第一項）。そして、ラント選挙法が、連邦選
挙法に違反し、連邦選挙法が基本法に違反するなど法律が基本法等に違反するとの
憲法訴願が認容される場合には、当該法律の無効も宣言できるのであり（同法第九
十五条第三項）、その場合、右無効宣言は法律的効力を有する旨、明定されている
（同法第三十一条第二項、第一三条第八号a）。このように西ドイツにおける選挙訴
訟制度は、あらかじめ明文の規定によつて、実体法上、違憲かどうかの判断基準が
設定されている上、手続法上その訴訟の方式、判決（決定）の効果等も定められて
いるのである。しかも、解釈論としては、連邦憲法裁判所は連邦憲法裁判所法第三
五条に基づき、新しい選挙法を作成し、新しい選挙を施行することも可能であると
されているのである（野中俊彦「西ドイツにおける違憲判決の方法」公法の理論
（上）一〇七頁以下参照）。

以上のごとくこれら諸外国においては、我が国とは異なり、この種の選挙訴訟が制
度的に認められているものである。

七 結語

以上の次第で、議員定数配分規定の違憲無効を理由とする選挙無効の訴えは、公選
法第二〇四条の予想するところではなく、現行法における民衆訴訟の本質に反する
ところであるから、同条の訴訟形式を藉りて選挙無効の訴えを提起することはでき
ず、そのような訴えのための実定法規が制定されていない現行法制度の下において
は、原告の本件訴えは、不適法として却下されるべきものである。

別紙（三）

第一 国会の裁量権について

一 衆議院議員選挙において、各選挙人の投票の価値、すなわち各選挙人が自己の
選ぶ候補者に投じた一票がその者を議員として当選させるために寄与する効果が、
いずれの選挙区においても同等であるということは窮極的には理想的な状態である
といえようが、現実問題としては投票価値は選挙制度の仕組みと密接に関連し、そ
の仕組み如何により投票価値に差異の生ずることは避けられないところである。
ところで、憲法第四三条第二項、第四七条は、議員の定数、選挙区、投票その他選
挙に関する事項を法律で定める旨規定しており、このことは選挙の仕組みに関する
事項の決定は原則として国会の自由な権限に委ねる趣旨であると解される。中選
挙区制を採用しており、選挙区については都道府県を選挙区割の基礎とし、更に必
要のある場合には、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合、市町村その
他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情等の諸要素に基づき具
体的に決められているのであるが、中選挙区制という選挙制度及び現行の選挙区
を国会が定めていること自体は憲法上国会の裁量権の範囲内のこととして違憲の問題
を生じないことは明らかである。

二 次に選挙区別定数については、各選挙区に三ないし五名の選出議員を配するに
当つては、総定員が限られていることからくる制約のほか、多種多様の国民の利害
や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映され、また、政治における安定の要請
が満たされること等をも考慮しながら決定されるべきものであり、このような選挙
区別定数の問題は、単なる数値の操作の問題ではなく、政治のあり方を規定し、政
治の根幹にかかわる重要な問題であり、国会が慎重に検討を加えて自らの裁量と責
任において決し、国民に対する政治的責任によりその当否の判断がなされるべきも
のである。

もとより、選挙区別定数は一定不変のものではあり得ず、時の推移とともにより妥
当なものに改正されるべきものではあるが、国会がその改正に際し、国民の代表に
ふさわしい公正かつ効果的の代表制度として、選挙の平等について他の政策的目的な
いし理由との関連において調和を図っている限り、各選挙区別定数と人口との間に
不均衡が存在しているとしても、その不均衡が一見して著しく不平等にあたらない
限り、右不均衡は国会の裁量権の範囲内に属するものとして合憲というべきであ
る。

第二 選挙区及び議員定数の改正経過について

一 公職選挙法（昭和二十五年四月一五法律第一〇〇号）は従来個別的に定められていた各選挙法を一つにまとめ、わが国の選挙制度の基本的、統一的な法律として制定され、選挙に関する法体系上の統合が図られたものである。衆議院議員の選挙に関しては、憲法第四十七条で「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」とし、その選挙制度全般に関することを国民の代表により構成される立法府の裁量に委ね、かつ立法府の定立する法律によることとしている。公選法はかかる憲法上の要請に基づき制定されたものであり、衆議院議員選挙についても右憲法上の要請に沿った選挙制度の原則を踏まえて、その選挙手続を具体化している。従つて衆議院議員選挙の選挙区、議員の定数については、公選法第一三条第一項、法別表第一および第四条第一項でそれぞれ規定されている。衆議院議員の選挙区、議員の定数は、わが国の採用する中選挙区制（一選挙区の議員定数を三人ないし五人とするもの）に立脚して全国を一一七の選挙区とし、それぞれの選挙区ごとに定数を配分したものである。従来の衆議院議員選挙は、単独の選挙法、衆議院議員選挙法（昭和二十二年三月三十一日法律第四十三号改正）に基づいて執行されていたが、公選法も同じ選挙区制を採用することとなつたため、公選法別表第一はこの従前の衆議院議員選挙法の別表がそのまま踏襲されることとなつた。（「公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整理等に関する法律（昭和二十五年四月法律第一〇一号）」第二六条）

その後、昭和二十八年奄美群島の復帰に伴い奄美群島区として、特例法（昭和二十八年十一月十六日法律第二百六十七号）により公選法第四条第一項の規定にかかわらず臨時に、衆議院議員の総定数は四六七人とされた。また、昭和四十六年の沖縄復帰にあたり、沖縄県として一選挙区が設けられ、公選法第四条第一項の定数が、五名増の四七一人とされた。

公選法別表第一および第四条第一項の議員の定数の改正については、前記のとおりであるが、衆議院議員の選挙区、定数改正は、同法附則において改正がなされた。最初の改正は、昭和三十九年七月二日法律第百三十二号により、次は昭和五十年七月十五日法律第六十三号によりそれぞれ定数等の是正として行われた。

昭和三十九年の定数は是正は、公選法制定以来の社会経済の変動により、人口に大幅な異動が生じ、各選挙区間の議員一人当り人口にも著しい格差ができたため、それらの均衡化を図るものであつた。政府の諮問機関である選挙制度審議会でもこの議員定数の是正について第二次答申がなされ、立法府としての国会は、公職選挙法改正に関する調査特別委員会を設置し、衆議院議員選挙にかかる選挙区・定数の見直しについて審議した。その結果、改正の要旨として

（一） 是正の基準としては、議員一人当り全国平均人口（昭和三五年国勢調査人口を基準）の上下約七万人の幅とし、上限と下限の開きは約二倍程度に抑えて選挙区別の定数は是正を行いその結果、一二選挙区において総数一九名の増員を図るものであること。

（二） 奄美群島に配当されている定数一名を合わせて、当分の間暫定措置として総定数を四八六名とすること。

等があげられた。さらに選挙区制における三人ないし五人区とする中選挙区制の原則に基づき、六人をこえることとなる五選挙区の取扱い、それぞれ選挙区の分割が行われた。選挙区の分割に当つては

（一） 分割により設定される関係選挙区の国調人口および将来人口が、それぞれなるべく均衡のとれたものとする。

（二） 行政区域を分割しないこと。

（三） 分割後の選挙区の地域が、それぞれ地域、交通、産業、行政的沿革等の諸般の事情を考慮して合理的なものとなるようにすること。

（四） 分割後の選挙区の地域が、それぞれ一つの拠点を中心として地域的まとまりを示すこととなる等社会的、経済的観点からも地域的一体性を保持することとなるよう配慮すること。

等の四つの基本原則に基づいて作成され、具体的区割りについては、更に地域の特殊性が充分勘案された。このような諸般の事情を総合して是正案はまとめられ、法律改正が行われた。この改正案審議中、衆議院の前記調査特別委員会は、「今回の定数改正は選挙制度審議会の答申により昭和三五年国勢調査の人口を基準としているため、四年を経過した今日においては、東京都第六区を始め、既に多くの人口と議員定数のアンバランスを生じている。よつて、政府は次期国勢調査の結果に基づき、更に合理的改訂を検討すべきである。」という附帯決議を採択している。この

改正により、議員の総定数が四八六人となり（本法附則２）、選挙区は五増となった。

なお、議員一人当り人口の最高と最低の比は、三・二一对一から二・一九対一に改められた。

昭和五〇年の定数は、前の改正の基礎資料とされた昭和三五年国勢調査時以降における急激な人口移動に伴う選挙区間の不均衡を改めようとするものであるが、この改正で使用された昭和四五年国勢調査人口によると、議員一人当り人口で最高の大阪第三区と最低の兵庫第五区との格差は四・八三対一に及んでいた。このとき全国平均議員一人当り人口は二一三、一六七人であった。

この議員定数の不均衡を是正するに際し国会は、その是正の基準として

- （一） 総定数を二〇人増員し、選挙区別定数の不均衡を是正する。
- （二） 選挙区別定数の減員は行わない。
- （三） 六人区以上となる区は分割する。
- （四） 区割りについては、人口比、自然的条件を勘案し、従来の行政区を尊重する。

を定め、改正案がまとめられた。この是正の概要は、当分の間の措置として総定数を一一の選挙区について二〇人増員しこのうち六人区以上となる六選挙区については分割することとするものであった。この結果、議員総定数は五一人（改正前四九一人）となり、選挙区数は一三〇区（改正前一二四区）となった。

なお、議員一人当り人口の最高と最低との格差は、東京都第七区（三二九、一九九人）と兵庫県第五区（一一二、七〇一人）との二・九二対一に改められることとなった。

二 右のとおり、国会においては、選挙区別定数について不合理な事態を生じないよう適宜公職選挙法の改正を行ってきたところであるが、改正にあたり諸要素を総合的に調整しながら漸進的是正とするか、また、抜本的改正に踏切るかは、それ自体高度の政治的判断によるべきものであり、国会における自由裁量に委ねられるべきものであるところ、これまで国会が人口比と共に諸々の非人口的要素も考慮のうえ、漸進的改正を目途として差当り人口較差の大きい選挙区の是正をするにとどめ、しかも、その改正の結果が人口較差の是正に相当大きな効果がもたらされている以上、右改正は国会の合理的裁量権の範囲内に存し、違憲のそしりをうけるいわれはないといわなければならない。

仮に公職選挙法に抜本的改正を加えて、可及的に投票価値を平等にしようとするれば、一つの方法として、最小の兵庫県第五区の議員一人当たり人口を基準として、これに厳格に比例して議員定数の是正を行う方法が考えられるが、これによれば、昭和五〇年の国勢調査人口で、総定数が一、〇一〇名となり、そのうえ他の選挙区における定数の増及び選挙区の分割等多数の異動を伴うことになり、衆議院議員の定数が一、〇〇〇人を超えること自体現実性のない方法というべきである。他の方法として、議員一人当たり人口を基準として、これに比例して選挙区定数を配分するという方法があり、これによれば、人口の多い選挙区は増員又は分区し、少ない選挙区は減員又は他の選挙区と合区する等の区域の変更を行うこととなるが、この方法で現行議員総数を変えず、昭和五〇年の国勢調査人口に基づき、試算すると現行の一三〇選挙区のうち、定数に異動を生じる選挙区は九八選挙区にのぼり、議員定数の異動は増加、減少それぞれ六九人、合計一三八人となり、このうち定数が二人以下となり合区することを要する選挙区が二五、また、六人以上となるため分区することを要する選挙区が一九となる。

右の方法によつても、分区、合区により改正が必要となる選挙区が四四にのぼることとなり、選挙区は前記のとおり、従来の選挙の実績、選挙区としてのまとまり具合等の諸要素に基づき、高度の政治判断により定められたものであることから、一挙に多数の選挙区の改正をすることも現実には困難であるといふほかはないのである。

第三 本件選挙区について

原告は、本件訴訟において、大阪第三区における選挙の無効を主張するが、次に述べるとおり大阪府下における選挙区定数も国会の合理的裁量により漸次改正されているのである。

一 衆議院議員選挙の大阪府の選挙区の沿革を見ると、明治二二年の衆議院議員選挙法では小選挙区制で、九選挙区総定数十人であり、明治三三年の同法改正により大選挙区制となり、大阪市六人、堺市一人、郡部六人に選挙区及び定数が改正されている。

更に大正八年には、一一の選挙区とし、一人区が五区、二人区が三区、三人区が三区の原則として小選挙区制とされ、大正一四年に六選挙区で、一区、二区、六区が三人、三区、四区、五区が四人の定数とされ、中選挙区制となつた。次に、昭和二〇年の法改正で、第一区大阪市七人、第二区大阪市を除く地域一人の大選挙区制とされ、昭和二二年の改正で再び中選挙区制に改められ、第一区から第四区までが定数各四人、第五区が三人とされたのである。公選法別表第一では、大阪府は第一区から第五区までの五選挙区に分割された。選挙区の設定については立法府で慎重に審議された結果であるが、そもそもその基準については同別表第一の基礎となつた昭和二二年改正衆議院議員選挙法、あるいはそれ以前の大正一四年改正衆議院議員選挙法の別表の決定に際し、人口、地勢、歴史的沿革、行政区画、産業経済情勢等が総合的に考慮されて決定されたものである。したがって大阪府の選挙区の区域においては、その行政区の名称が変更されたのみで、区域の変更はなされていない。また、議員の定数についても同様変更はなかつた。

昭和三九年の改正により、大阪府の選挙区・定数についても、第一区（定数四人）が分割され、第一区（定数三人）と第六区（定数三人）となり、また第二区（定数四人）と第五区（定数三人）でそれぞれ一人増員となつた。大阪府第一区の選挙区分割については、前記分割に当つての基準に加えて人口の均衡を図るとともに、同地域の二つの拠点を中心とする交通、社会的経済的一体性等の事情を考慮して定めることが特に留意された点であるとされている。

二 更に、昭和五〇年、公職選挙法の改正がなされたが、この改正により大阪第三区（定数四人）は第三区（定数四人）と第七区（定数三人）に分割された。したがって、議員一人当り人口で全国最高であつたが、分割により最低選挙区の兵庫第五区に対して、第三区は二・八一倍、第七区は二・七〇倍と大幅に是正されることとなつた。この分割に当つて、大阪第三区について特に留意された点として人口の均衡を図るとともに、淀川がこの区域を縦断して自然の大きな境界線をなしているという特殊な地理的事情、行政的沿革、社会的経済的一体性の事情を考慮して定めることとされた点があげられている。

第四

一 以上のとおり選挙区定数は、単に人口的要素のみによつて数学的に定められるものではないこと、本件選挙区をはじめ各選挙区の定数配分については従来からも、国会がその裁量に基づき漸次改正措置をとり続けていること等をも併せて考慮するとき、昭和五〇年国勢調査人口による衆議院議員選挙区実態分析表に基づく本件選挙区（大阪府第三区）の議員一人当りの人口数の平均値からの偏差はプラス七五・三〇パーセントであり、今回の選挙の実態分析に基づくそれはプラス六九・九六パーセントとやや改善されているのであつて右数値によれば未だ違憲の問題を生じないというべきである。

二 また、仮に議員一人当りの人口数の最も少ない兵庫県第五区を基準にしたとしても、本件選挙区の昭和五〇年国勢調査人口による実態分析表に基づく兵庫県第五区に対する指数は三四七であり、今回選挙の実態分析に基づくそれは三三一とやや改善されており、右数値をもつてしては前記のとおり諸事情もあわせて検討すれば、まだ憲法違反の問題は生じないというべきである。

ちなみに、最高裁昭和三九年二月五日大法廷判決（民集一八巻二号二七〇頁）は、議員定数の配分は極端な不平等を生じさせない限り立法政策の当否の問題にとどまり違憲問題を生じないとし、有権者比較差四・〇九対一の程度では違憲ではないとしている。

右は参議院議員地方区の定数配分についてのものであるが本件においても先例として十分考慮に値するものである。

第三 証拠（省略）

○ 理由

第一 被告の本案前の主張に対する判断

一 原告（別紙選定者目録記載の者を含む）が、昭和五五年六月二二日に行われた衆議院議員選挙（以下、本件選挙という。）の大阪府第三区における選挙人であつたことは当事者間に争いがない。

原告は、右の本件選挙における各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率が、最大三・九五対一に及んでおり、これはなんらの合理的根拠に基づかないで、住所（選挙区）のいかんにより一部の選挙人を不平等に取り扱つたものであるから、憲法第一四条第一項に違反するとして、本訴を公職選挙法（以下、「公選法」とい

う。)第二〇四条に基づく選挙無効訴訟として提起しているものであるところ、本訴が同条所定の三〇日以内である昭和五五年七月二一日に当裁判所に提起されたものであることは本件記録上明らかである。

二 ところで、被告は、本件訴を不適法であると主張して、その却下を申立てている。

右申立の理由は、要するに、現行公選法は、議員定数配分規定自体の違憲、無効を主張する本件のような訴を全く予想しておらず、現行法体系の規定の仕方や民衆訴訟の本質からみて、本件訴は公選法第二〇四条の要件に適合せず、また同条の拡張解釈をしてもなおその限界を超えるものとして不適法である、というものである。

三 思うに、公選法第二〇四条所定の選挙無効訴訟の立法趣旨は、公選法の規定に違反して施行された選挙の効果を失わせ、改めて同法に基づく適法な再選挙を行わせること(同法第一〇九条第四号)を目的とするものであり、したがって、当然同法の下において、当該選挙区の選挙管理委員会の権限により適法な選挙の再実施が可能であることを予定した制度であることは、選挙訴訟に関する規定の仕方や制度の趣旨にてらし明らかである。ところが、議員定数配分の改訂は選挙管理委員会の権限ではなく、公選法の改正を要する国会の立法権に属する事項であるから、議員定数配分の違憲無効を理由に同法第二〇四条によつて選挙無効を求めることは、現行公選法の予定しない訴訟ではないかとの疑いが生じないわけではない。

しかしながら、選挙人において、議員定数配分の不均衡の故に憲法上保障されている選挙権の平等が侵害されたとして裁判による救済を求めている場合に、右のような訴が本来公選法第二〇四条の訴の要件に適合しないとして、その救済を拒否することは、そもそも同条が選挙の執行、管理上の瑕疵についてすら救済を認め、公正な選挙の実現を図っていることと権衡を失するし、また、法の趣旨、目的から乖離するばかりか、他にこれに対する適切な救済の方途が現行法上認められていない以上、憲法上保障されている基本的人権に対する侵害を放置する結果となるものである。そして公選法第二〇四条は現行法上国会議員の選挙の効力を争うことのできる唯一の訴訟であるから、前記のような不相当な結果の生ずることを避けるために、議員定数配分規定の違憲を理由とする訴について公選法第二〇四条の適用を認めることは、基本的人権の侵害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の要請にそうものであり、かつこれを是認することは、民衆訴訟である同条の訴についての不当な拡張解釈というには当らないものというべきである。

なお被告は、裁判所が選挙無効の判決をしても、再選挙のため国会がわずか二〇日間で定数を改正することは不可能であり、選挙管理委員会としては法定の再選挙を延期せざるを得なくなるし、また、判決の内容いかんによつては国会の正常な運営を著しく阻害されることがあると主張するけれども、右は事実上の難点にすぎないものであつて前記の憲法上の要請に優先するものではなく、またその点の不都合については、選挙の無効を宣言しない事情判決をすることによつて避けることもできるものである。

そして、議員定数配分規定は、憲法上国会の定立する法律で定めるものとされており、そのかぎりにおいて国会の広汎な自由裁量に基づく立法政策的判断が先行するものではあるけれども、国会がその裁量権の範囲を逸脱して議員定数の配分に著しい不平等を生じさせるような場合には、その規定が憲法に違反するかどうかについての判断は、当然司法審査の対象となるものというべきである。

よつて、本件訴は適法といわなければならない。

第二 本案についての判断

一 憲法及び公選法によれば、衆議院議員の選挙区及び各選挙区において選出すべき議員数は公選法別表第一の定めるところによるとされ(憲法第四三条第二項、第四七条、公選法第一三条第一項)、別表第一は全国を行政区画に従い、地域的に分割して選挙区を編成し、これに議員定数を細分して一定の議員数を割当て、各選挙区において選挙することとしているから(公選法第一二条第一項)、右選挙の結果選ばれた議員は全国民の代表ではあるが(憲法第四三条第一項)、その選出方法としては地域代表制がとられているものであることは疑いをいれない。

二 ところで、わが憲法は前文冒頭において、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」する旨明記して、人類普遍の原理たる民主制の原理を採用することを標榜するとともに、さらに続けて、「主権が国民に存することを宣言し」て、国政についての最高決定権が国民にあることを確認した。そしてこれを受けて、憲法は本文において、主権者としての国民の地位を確認したうえ(第

一条)、民選議會たる国会を「国権の最高機関」(第四条)と定めた。右にうたわれた国民主権主義の理念それ自体を具体化し、これを現実的・実効的に保障するために、国民が能動的立場において国政に参加する権利が、すなわち、選挙権にほかならない。それゆえ、わが憲法においては、公職の選挙権が国民の最も重要な基本的権利であるとされているものであり(憲法前文、第一条第一項)、憲法第一条第一項、第三項は国会の両議院の議員を選挙する権利を成年たる国民のすべてに保障し、憲法第四四条但書は選挙人資格について、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならないものとし、さらに憲法第一条第一項は、すべて国民は法の下に平等であると定めている。これらの規定を通覧し、かつ、憲法第一条第一項の規定が普通選挙制の獲得、複数投票制の克服等種々の制限や差別の撤廃の歴史を経てはじめて実現されたものであるという由来を考慮するときは、憲法第一条第一項に定める法の下に平等は、こと選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるという徹底した平等化を志向するものであると解される。もつとも、憲法第一条、第四四条等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、前記憲法の理念からすれば、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容の平等、すなわち各選挙人の投票の実質的価値の平等、換言すれば、すべての投票がそれぞれ選挙の結果に及ぼす影響力において平等であることをも要求するところであると解するのが、相当である(最高裁判所昭和五一年四月一四日大法廷判決民集三〇巻三三二頁参照)。

三　そこで、本件選挙において各選挙人の有した投票価値が、右に述べた憲法の趣旨に合致する実質的平等の要請を充たしているかどうかについて検討する。本件選挙は、昭和五〇年法律第六三三による改正後の公選法別表第一及び同法附則第七項ないし第九項による選挙区及び議員定数の定め(以下、「本件議員定数配分規定」または「本件規定」という。)に従つて実施されたものであるところ、成立に争いのない乙第四号証の三、同第五号証の一ないし四及び弁論の全趣旨によれば、右昭和五〇年の本件議員定数配分規定の改正経過は被告の主張するとおりであつて、要するに、総定員を二〇人増員し、このうち六人以上となる選挙区についてはこれを分割し、区割については人口比、自然的条件を勘案し、従来の行政区を尊重するということであり、その改正については昭和四五年一月一日付国勢調査の結果が資料とされていたこと、本件規定により従前の各選挙区間の議員一人当りの有権者分布差比率が最大四・八三対一であつたものが最大二・九二対一に縮小されたこと、しかし本件規定制定時の昭和五〇年七月一五日当時においてもなお右のとおり二・九二対一の前記差比率があつたこと、本件規定が制定されたのち昭和五〇年一月一日付国勢調査がなされ、その結果は昭和五一年四月に公表され、それにより人口移動のすうせい、殊に大都市周辺への人口移動状態が明らかにされたこと、本件規定の制定された昭和五〇年七月一五日から本件選挙のなされた昭和五一年六月二二日までの間、大都市周辺への人口移動が以前と同様激しく行われ、本件選挙時における前記差比率は、最大三・九五対一(千葉県第四区と兵庫県第五区との対比)にまで及ぶに至っていることが認められ、これに反する証拠はない。ところで、憲法上要請される選挙人の投票価値の平等は、各選挙区の人口と議員定数とが絶対的、数字的に平等であることまで要求するものではないが、衆議院議員の選挙の場合における選挙区と議員定数の配分については、全国を多数の選挙区に分け、各選挙区に議員定数を配分して選挙を行わせる制度上、また衆議院議員が国民代表的性格を有することに鑑みると、各選挙区の数と配分議員定数との人口比率の平等が最も重要かつ基本的基準とされるべきである。もとより選挙区割と議員定数の配分の決定は国会の裁量権に属し、国会はその決定にあたり、前記人口比率の原則のほかに、従来の選挙区の歴史的沿革、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、産業、経済、交通事情等非人口比率的、政策的な諸般の要素をある程度考慮することは当然許容されるものであり、その結果選挙区を異にする選挙人間の投票価値にある程度の格差が生じるのは、やむをえないところであるけれども、そこには制度上一定の限度が存するものである。すなわち、憲法が要請する投票価値の実質的平等の実現のために何よりも優先して考慮され、かつ最も尊重されるべき要素は人口比率でなければならぬから、前記の非人口比率的諸要素を考慮したうえでの格差は、端数処理上不可避免的に生じたものであるとか、前述の地域の特殊性に基づく合理的範囲内のものであるときに限り許容されるに過ぎないものである。

従つて、前記非人口比率的要素を勘酌してもなお一般にその合理性を是認されない

程度の投票価値の著しい格差が生じている場合には、もはや憲法が許容する国会の合理的裁量の限界を越えているものというべきであり、このような不平等を正当化すべき特段の理由がない限り、憲法に違反するものといわなければならない。そこでこのような見地にたつて本件についてみるに、前認定のとおり、本件議員定数配分規定については、昭和五五年六月二二日の本件選挙当時においては、議員一人当たり有権者数の最大区（最大過密区）である千葉県第四区と、議員一人当たり有権者数の最小区（最小過疎区）である兵庫県第五区との最大格差が、三・九五対一の割合に達し、約四対一の人口偏差のあつたことが明らかである。そして前述のとおり議員定数配分の決定につき考慮されるべき諸要素のうち、憲法に定められた投票価値の平等の実現のため最も重視されるべき要素は人口比率であることを考えると、本件選挙当時における前記最大格差が示す、人口偏差約四対一という、あまりにも著しい不平等は、前述の非人口比率的要素やある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的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いるものというべきであり、憲法の要請する投票価値の平等原則に明らかに反するものといわなければならない。

しかも、前認定の事実によれば、本件定数配分規定は、昭和五〇年法律第六三号によつて改正された当時においてすら既に約三対一の格差が存在し、右改正以後昭和五〇年の国勢調査の結果等により人口変動の状態が把握できたのに本件選挙の時まで約五年間にわたつて何らの改正がなされなかつたものであるから、本件規定は特段の事情がない限り、憲法上要求される合理的期間内にその是正がなされなかつたものと認めざるをえない。そして、本件全証拠によるも、右合理的な期間内に是正が行われなかつたことを正当化する特段の事情を見出すことはできない。そうすると、本件議員定数配分規定は、本件選挙当時、合理的に是認することのできない投票価値の不平等が存し、憲法に違反していたものというべきである。

四　ところで、選挙区割及び議員定数の配分は、議員総数と関連させながら、全選挙区を全体的に考察し、また地域の特殊性その他の諸事情をも総合考慮したうえ、いかにすれば国民の意思が平等かつ効果的に反映されるかという観点から決定されるのであつて、一旦このようにして決定されたものは、一定の議員総数の各選挙区への配分として、相互に有機的に関連し、一の部分における変動は他の部分にも波動的に影響を及ぼすべき性質を有するものと認められ、その意味において不可分の一体をなすと考えられるから、本件配分規定は、単に憲法に違反する格差が存している選挙区部分のみではなく、全体として違憲の瑕疵を帯びるものと解すべきである。

五　本件議員定数配分規定が右に述べたように全体として違憲であるとすれば、右規定に基づいてなされた本件選挙が憲法の要請に合致しないものであることはいうまでもなく、従つて理論的にはこれを当然無効とすべき筋合である。しかしながら、これをそのまま肯定すると、次のような不都合な結果が生じることが明らかである。

すなわち、本件選挙が無効であるとする、（１）右選挙により選出された議員が当初から議員としての資格を有しなかつたこととなる結果、本件選挙によつて選出された議員によつて議決された法律の効力に問題が生じる。（２）そればかりでなく、場合によつて今後の議員定数配分規定の改正すら不可能となる事態が生じることとも予想される。（３）また仮に公選法第二〇四条によつて本件選挙が将来に向つてのみ失効するものとすれば、当面は本件訴訟の対象となつた大阪府第三区選挙だけが無効となり、同区の選出議員がいなくなるというだけで前記の不都合な結果は生じないとしても、もともと同一憲法違反の瑕疵を有する選挙について、たまたま選挙無効請求訴訟を提起した者の選挙区だけが無効とされ、他の選挙区選挙はそのまま有効として残ることになり、このような均衡を失する結果は憲法上望ましいことではない。（４）さらに問題となるのは、通常定数の是正を目的として出訴する有権者はいわゆる人口過密区（過小代表区）となる選挙区に居住するものであることが多いところ（現に昭和五五年一二月二三日言渡された東京高裁判決の事案は、最大過密区たる千葉県第四区の有権者が提訴したものであり、本件大阪府第三区も全国一三〇区中第三位の過密区である。）、右の有権者は、当該選挙区に関する選挙が無効とされる結果、その選出議員を欠く状態の下において国政が運営されることになる。そして、その後における議員定数の是正の審議についても当該選挙区からは参与し得る選出議員が存在しないという、およそ出訴の目的と矛盾する結果が生じることになる。（５）また人口過密区（過小代表区）についてだけ選挙無効の判決がなされた場合、その後の定数配分規定の改正にあたつてはいきおい当該

過密区における定数増という方法のみによつて処理される可能性が少なくないが、これは議員の総定数を一方的に増加させ、いずれ限界に達して破綻をきたすおそれが多分にあることは否定できない。

以上述べたように、選挙無効の判決をすることについては、かえつて憲法の所期するところに適合しない種々の弊害があるとともに、必ずしも実効性を伴わない欠陥があるというべきなので、本件訴訟については、定数配分規定が違憲であるとの理由をもつて直ちにその選挙の無効を宣言することなく、行政事件訴訟法第三条第一項前段の法理により原告の請求を棄却するとともに、同項後段により本件選挙が違法であるとの宣言をするのが相当というべきである。なお、公選法第二一九条の規定も、本件のような違憲訴訟事件について行政事件訴訟法の右条項の規定に含まれる法の基本原則の適用までも排斥する趣旨のものではないと解するのが相当である。

第三 結論

よつて、原告の本訴請求を棄却し、本件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第七条、民事訴訟法第九二条但書を適用して主文のとおり判決する。

（裁判官 奥村正策 広岡 保 森野俊彦）