

最議決
H5.10.22

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告人らの上告理由について

一 都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分は、現行法上、次のとおり定められている。すなわち、都道府県の議会の議員の定数については、地方自治法九〇条一項により、その人口数に応じた定数の基準等が定められているが、同条三項によれば、右一項による定数は、条例で特にこれを減少することができるものとされている。そして、公職選挙法（以下「公選法」という。）は、都道府県議会の議員の選挙区は、郡市の区域によるものとし（同法一五条一項）、ただし、その区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県議会の議員の定数をもつて除して得た数（以下「議員一人当たりの人口」という。）の半数に達しないときは、条例で隣接する他の郡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。以下「強制合区」という。）、その区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっ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郡市の区域と合わせて一選挙区を設けることができるとしている（同条三項）。もっとも、強制合区については例外が認められており、昭和四一年一月一日当時において設けられていた選挙区については、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、条例で当該区域をもって一選挙区を設けることができるものとされている（同法二七一条二項。以下、この規定によって存置が認められた選挙区を「特例選挙区」という。）。このようにして定められた各選挙区におい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（同法一五条七項本文）が、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（同項ただし書）。

右の各規定からすれば、議員の法定数を減少するかどうか、特例選挙区を設けるかどうか、議員定数の配分に当たり人口比例の原則を修正するかどうかについては、都道府県の議会にこれらを決定する裁量権が原則として与えられていると解される。

二 そこで、本件における議員定数配分の適否について検討する。

1 特例選挙区に関する公選法二七一条二項の規定は、社会の急激な工業化、産業化に伴い、農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものであるが、また、郡市が、歴史的にも、政治的、経済的、社会的にも独自の実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、この地域的まとまりを尊重し、これを構成する住民の意思を都道府県政に反映させることが、市町村行政を補完しつつ、長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保することが必要とされる場合があるという趣旨の下に、昭和四一年法律第七七号による公選法の改正により現行の規定となったものと解される。そして、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではないから、結局、右のような公選法二七一条二項の規定の趣旨に照らして、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度等を総合判断して決することにならざるを得ないところ、それには当該都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からする政策的判断をも必要とすることが明らかである。したがって、特例選挙区の設置を適法なものとして是認し得るか否かは、この点に関する都道府県議会の判断が右のような観点からする裁量権の合理的な行使として是認されるかどうか

かによって決するよりほかはない。もっとも、都道府県議会の議員の選挙区に関して公選法一五条一項ないし三項が規定しているところからすると、同法二七一条二項は、当該選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）が〇・五を著しく下回る場合には、特例選挙区の設置を認めない趣旨であると解されるから、このような場合には、特例選挙区の設置についての都道府県議会の判断は、合理的裁量の限界を超えているものと推定するのが相当である。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである（最高裁昭和六三年（行ツ）第一七六号平成元年一二月一八日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二一三九頁、最高裁平成元年（行ツ）第一五号同年一二月二一日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二二九七頁）。

そこで、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。）についてみるのに、原審の適法に確定するところによれば、（１）平成三年四月七日施行の千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時の選挙区は三八であり、このうち海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区が特例選挙区とされ、各一人の定数が配分されていた、（２）千葉県議会では、本件選挙に先立ち、特例選挙区の存廃も含めて本件条例の改正につき種々検討が続けられた結果、最終的には七増案（印旛郡、鎌ヶ谷市、君津市、市川市、成田市、茂原市、我孫子市・a町選挙区の七選挙区の定数を各一ずつ増員する案。なお、我孫子市・a町選挙区については、人口増加が著しく、市制施行を目指しているa町を独立の選挙区（東葛飾郡選挙区）とし、我孫子市選挙区、東葛飾郡選挙区（b町を除く。）の定数はそれぞれ二人、一人とされた。）が可決成立して本件条例が改正された（以下、右改正を「平成三年改正」という。）、（３）その際、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区については、他の地域、特に首都近郊内地域における急激な人口増のため配当基数が〇・五を割るに至ったという人口異動の特殊性がある

ことや本件改正に至るまでの議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を考慮し、地域間の均衡を図るため、特例選挙区として存置された、(4) 平成二年の国勢調査の結果による右三選挙区の配当基数は、海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区が〇・三六、勝浦市選挙区が〇・四二（右の配当基数の数値は、いずれも概数である。）であった、というのである。

右の事実関係によれば、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区の配当基数は、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度にまでは至っていないものというべきであり、他に、千葉県議会が平成三年改正後の本件条例において右の三選挙区を特例選挙区として存置したことが社会通念上著しく不合理であることが明らかであると認めるべき事情もうかがわれないから、同議会が、右の三選挙区を特例選挙区として存置したことは、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。したがって、平成三年改正後においても本件条例が右の三選挙区を特例選挙区として存置したことは適法である。

2 次に、都道府県議会の議員の選挙に関し、当該都道府県の住民が、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、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、都道府県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。もっとも、前記のような都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分に関する現行法の定めからすれば、同じ定数一を配分された選挙区の中で、配当基数が〇・五をわずかに上回る選挙区と配当基数が一をかなり上回る選挙区とを比較した場合には、右選挙区間における議員一人に対する人口の較差が一对三を超える場合も生じ得る。まして、特例選挙区を含めて比較したときには、右の較差が更に大きくなることは避けられないところである。また、公選法一五条七項ただ

し書は、特別の事情があるときは、各選挙区において選挙すべき議員の数を、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しているところ、右ただし書の規定を適用していかなる事情の存するときに右の修正を加え得るか、また、どの程度の修正を加え得るかについて客観的基準が存するものでもない。したがって、議員定数の配分を定めた条例の規定（以下「定数配分規定」という。）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、都道府県議会の具体的に定めるところが右のような選挙制度の下における裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。しかし、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、それが都道府県の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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、もはや都道府県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。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである（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、前掲各第一小法廷判決、最高裁平成二年（行ツ）第六四号同三年四月二三日第三小法廷判決・民集四五卷四号五五四頁）。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、平成三年改正後の本件条例における定数配分の状況についてみるのに、本件選挙当時においては、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における議員一人に対する人口の最大較差は一对二・四五（長生郡選挙区対柏市選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。）、特例選挙区とその他の選挙区間における右最大較差は一对三・四八（匝瑳郡選挙区

対柏市選挙区)であり、いわゆる逆転現象は一六とおりあるが、定数二人以上の差のある顕著な逆転現象は解消されていたというのである。そして、本件選挙当時における各選挙区の人口、配当基数及び配当基数に応じて定数を配分した人口比定数(公選法一五条七項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数)は、原判決添付第三表のとおりであり、右人口比定数による特例選挙区を除くその他の選挙区間における議員一人に対する人口の最大較差は一对二・七六(八日市場市選挙区対君津市選挙区)となり、特例選挙区とその他の選挙区間の議員一人に対する人口の最大較差は一对四・〇七(匝瑳郡選挙区対君津市選挙区)となる。言い換えれば、公選法一五条七項本文に従って議員定数を配分したとした場合の議員一人に対する人口の最大較差は、特例選挙区を除いた場合には一对二・七六、特例選挙区を含めた場合には一对四・〇七となるはずのところを、千葉県議会が公選法一五条七項ただし書を適用して本件条例の平成三年改正を行った結果、その最大較差は、右のとおり特例選挙区を除いた場合には一对二・四五、特例選挙区を含めた場合には一对三・四八になっており、いずれの較差も縮小されているということになる。

公選法が定める前記のような都道府県議会の議員の選挙制度の下においては、本件選挙当時における右のような投票価値の不平等は、千葉県議会において地域間の均衡を図るために通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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はいえず、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。したがって、平成三年改正後の本件条例に係る定数配分規定は、公選法一五条七項に違反するものではなく、適法というべきである。

右判示と同様の見解の下に、本件定数配分規定は公選法一五条七項に違反するものではないとした原審の判断は、正当なものとして是認できる。所論法令違背の主張は、独自の見解に立って、原審の右判断における法令解釈の誤りをいうもの

にすぎず、採用することができない。

三 さらに、所論違憲の主張は、帰するところ、本件において公選法二七一条二項に基づく特例選挙区の存置を是認することは、憲法一四条一項に違反する旨を主張するものというべきところ、前示のような特例選挙区に関する公選法二七一条二項の立法の趣旨、平成三年改正後の本件条例において前記三選挙区が特例選挙区として存置された理由、右三選挙区の配当基数、その結果生じる各選挙区間の議員一人に対する人口の較差等を総合すれば、平成三年改正後の本件条例において公選法二七一条二項の規定を適用して前記三選挙区を特例選挙区として存置したことが、憲法一四条一項に違反するものでないことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和四九年（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、最高裁昭和五四年（行ツ）第六五号同五八年四月二七日判決・民集三七卷三号三四五頁、最高裁平成三年（行ツ）第一一一号同五年一月二〇日判決・民集四七卷一号六七頁）の趣旨に照らして明らかであるということができる。論旨は採用することができない。

四 その余の論旨は、帰するところ、原審の判断の当否とかかわりのない事項を主張するにすぎないものというべきであるから、論旨は採用することができない。

五 結論

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、論旨は、いずれも採用することができない。

よって、行政事件訴訟法七条、民訴法三九六条、三八四条、九五条、八九条、九三条に従い、裁判官藤島昭、同中島敏次郎の補足意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤島昭の補足意見は、次のとおりである。

私は、平成三年改正後の本件条例に係る定数配分規定は、適法というべきである

とした多数意見に同調するものであるが、特例選挙区の設置の適否の判断基準及び特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人に対する人口の較差と公選法一五条七項との関係について、若干意見を申し述べておきたい。

一 公選法によれば、都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域を単位とすることが原則となっているが（一五条一項）、配当基数が〇・五未満の選挙区については、これを隣接する他の選挙区と合区しなければならず（一五条二項）、さらに、配当基数が〇・五以上であっても一に満たない選挙区については、任意合区が認められている（一五条三項）。これらの規定は、各選挙区を通じて選挙人の投票価値の平等をできる限り実現することを目的としたものと考えられるのであって、その趣旨とするところに照らすならば、選挙区を合区するかどうかを決するに当たっては、当該選挙区の配当基数の数值が重要かつ基本的な要素となるということができよう。

他方、公選法が、都道府県の議会の議員の選挙区を原則として郡市を単位とするものとしているのは、住民の生活環境や地域感情等を背景として長年の間に形成されてきた郡市という行政区割ごとに議員の定数を配分することが、その地域の住民の利益にも合致し、そこで選出された議員を通じて当該郡市の住民の意向を行政施策に反映させることが、都道府県全体の発展にも寄与するという考え方に立っているからであると解される。このように考えると、合区をするということは、右のような意義を有する郡市を単位とする特定の選挙区の存続自体を否定することであるため、その影響するところは大きく、しかも、いわゆる過疎の選挙区の配当基数の低下が社会経済情勢の変化に伴う人口の急激な都市集中化の現象に起因することを考慮すれば、配当基数のみを唯一絶対の基準として合区をするかどうかを決することが必ずしも妥当でない場合もあり得よう。選挙区の面積の大小、生活環境、住民感情、交通事情、地理的状况等諸般の事情を考慮し、当該都道府県の行政施策の

遂行上当該選挙区からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区
の困難性の有無・程度等を総合判断した上、当該都道府県全体の調和ある発展を図
り、都道府県の住民全体の相互理解と利益増進を期するためには、配当基数が〇・
五未満の選挙区についてもあえて合区せず、独立の選挙区として存置させる必要が
ある場合もあり得るといふべきである。これが、公選法二七一条二項が、配当基数
〇・五未満の選挙区についても、当分の間、公選法一五条二項の規定にかかわらず、
特例選挙区として存置することを認めているゆえんであると解される。

二 特例選挙区を設けるかどうかについては、都道府県の議会にこれを決定する
裁量権が与えられていると解されることは多数意見の説示するとおりであるが、以
上に述べたように、配当基数は、選挙区を合区するかどうかを決するに当たっての
重要かつ基本的な基準であり、これが〇・五未満の選挙区については合区が原則と
されていることからすれば、配当基数が〇・五を著しく下回る選挙区を特例選挙区
として存置することは許されず（最高裁昭和六三年（行ツ）第一七六号平成元年一
二月一八日第一小法廷判決参照）、このような選挙区を特例選挙区として存置した
ときは、当該都道府県議会の判断は、合理的裁量の限界を超えているものと推定す
るのが相当である。したがって、この推定を覆すに足りる特段の事情が立証されな
い限り、当該選挙区を特例選挙区として存置したことは、違法といふべきことにな
る。この〇・五を著しく下回る数値とは、特例選挙区の設置を認めることが社会通
念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかな数値をいうものと解することがで
きる。その数値を具体的に示すことは事柄の性質上難しいことではあるが、投票価
値の平等の要求に譲歩を求めても、あえて過疎地域の郡市にその郡市を代表する一
人の議員を確保し、当該議員を通して当該郡市の住民の意向を都道府県政に反映さ
せることが相当であるとするためには、常識的にみて当該郡市に一定人数を超える
住民が居住していることが必要であること、さらに、「著しく」という言葉自体を

常識的に考察すれば、限界となるべき数値を想定することは必ずしも不可能ではないこと等を総合勘案すれば、当該選挙区の配当基数が〇・五の二分の一（〇・二五）に満たない数値に至ったときは、社会の健全な常識に照らし、配当基数〇・五を著しく下回るものと評価されてもやむを得ないと考える。したがって、配当基数〇・二五にも満たない郡市をもって独立の選挙区を設け、あるいは、それを存続させたとすれば、そのような当該都道府県議会の判断は、社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかなものといえることができる。

三 そうすると、都道府県議会は、配当基数が〇・二五以上〇・五未満の選挙区については、前記一に述べたような諸般の事情を総合判断して、これを特例選挙区として存置すべきかどうかを決定すべきことになる。右の総合判断を行うに当たっては、当該都道府県全体の調和ある発展を図る等の観点からの政策的考慮を必要とするものであるから、その結果、都道府県議会が特例選挙区を設置する必要性を認めてこれを設置したときは、その判断は、原則的には裁量権の合理的行使として尊重されるべきであり、裁判所は裁量権の濫用の有無という観点から、その判断の適否を審査すれば足りると考える。

四 平成三年改正後の本件条例は、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区を特例選挙区として存置しているので、この点に関する千葉県議会の裁量権行使の適否について検討するのに、平成三年四月七日の本件選挙施行当時における右の三選挙区の配当基数は、海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区が〇・三六、勝浦市選挙区が〇・四二であって、いずれも〇・二五を上回っているため、千葉県議会においては、前述した諸事情を総合判断して、右三選挙区を特例選挙区として存置すべきかどうかを決定すべきことになる。そして、原審の適法に確定した事実関係によれば、この点に関する千葉県議会の判断は、前記の諸事情を総合した上で、政策的考慮の下にされたものといえるべきであって、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があったと

は認められず、また、特例選挙区制度の趣旨、目的からみて考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮したというような事情はうかがわれないので、その判断が社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかなものとはいえないと考えられる。したがって、千葉県議会が、右の三選挙区を特例選挙区として存置したことについては、裁量権の濫用はなく、同議会の右判断は、裁量権の合理的な行使として是認することができる。

五 最後に、以上のように適法に特例選挙区が設けられた場合における、当該特例選挙区と他の選挙区との議員一人に対する人口の最大較差と公選法一五条七項との関係について言及しておきたい。

特例選挙区の制度は、配当基数〇・五未満の選挙区を強制合区することなく独立の選挙区として存置し、これに定数一を配分するものであるため、他の選挙区との間で議員一人に対する人口数を比較した場合、通常は、そこに三倍を超えるような較差が生じ、特例選挙区の選挙人の投票価値が格段に高くなることは自明の理である。このような較差は、公選法二七一条二項が特例選挙区の制度を認めたことに伴って、必然的に生じる較差というべきであって、そのことから直ちに定数配分規定が違法となるものではない。公選法二七一条二項の規定は、昭和四一年法律第七七号による改正によって現行の規定となり、同法一五条七項ただし書の規定は、その後、同四四年法律第二号によって追加されたものであることを考えると、同法一五条七項ただし書は、同法二七一条二項の規定により特例選挙区が設置された場合、右のような較差が生じることを当然の前提とする規定といえることができる。このような見地からすると、都道府県議会が公選法一五条七項ただし書を適用して定めた定数配分規定の適否を検討するに当たって、特例選挙区と他の選挙区との間に生じる議員一人に対する人口の較差を問題にすることは当を得ない。特例選挙区の問題は、専らその設置が公選法二七一条二項によって許容されるかどうか、換言

すれば、投票価値の平等の要求に譲歩を求めてもあえて当該郡市の代表者を確保することが、当該都道府県の行政施策を遂行する上で必要であるかどうかの問題に帰着するものというべきであり、特例選挙区の設置が適法であるとされた以上、選挙人の投票価値の平等を図るという観点から各選挙区の議員定数の増減の適否を検討する論議に、既に投票価値の平等の要求の譲歩の下に議員定数一を配分した特例選挙区と他の選挙区との間の議員一人に対する人口の較差を持出すこと自体、論理的に矛盾しているといわざるを得ない。選挙人の投票価値の平等の問題は、特例選挙区を除いた選挙区間において論じられるべきものであると考える。

裁判官中島敏次郎の補足意見は、次のとおりである。

私は、特例選挙区の設置については、各都道府県ないし郡市の実情を考慮した都道府県議会の政策的な判断にゆだねるべきところが少なくなく、裁判所としては、具体的な特例選挙区の設置に関する都道府県議会の裁量的判断を尊重せざるを得ないことを前提とし、本件選挙当時において、千葉県議会が海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三選挙区を特例選挙区として存置していたことが、その裁量の範囲を逸脱するもので、著しく不合理であるとまでは断定し難く、したがって、その存置を適法であるとした多数意見に同調するものであるが、特例選挙区の存置に関する私の基本的な考え方について、若干意見を述べておきたい。

一 都道府県議会の議員の選挙区について公選法が定めるところは、選挙区は、郡市の区域によることとするが（同法一五条一項）、その人口が議員一人当たりの人口（当該都道府県の人口を当該都道府県の議員の定数で除して得た数）の半数に達しないときは、隣接する他の郡市の区域と合わせて一選挙区を設ける（同法一五条二項。いわゆる強制合区）ことをもって原則とするというものである。これに対し、特例選挙区の制度（同法二七一条二項）は、人口の急激な異動、地域の急激な過疎化の現象を背景とし、郡市に係る歴史的経緯や地域的まとまりを尊重し、地域

代表を確保することの必要性を考慮して認められた制度であり、特例選挙区の設置は、右の強制合区の原則に対する例外的措置として、同法二七一条二項に明示されているとおり「当分の間」に限り、強制合区の要請を緩和して認められるものである。その点で特例選挙区の制度は、例外的、経過的、暫定的制度たるの基本的性格を有するものであり、個々の特例選挙区の存続の適否は、かかる基本的認識に立って検討されるべきものであり、軽々にその存続を当然視すべきものではないと考える。また、右にいう「当分の間」の意味するところとして注意すべきは、これが、すべての特例選挙区の存続を一般的制度として「当分の間」認めるという趣旨ではなく、昭和四一年一月一日当時において設けられていた個々の選挙区の個別具体的事情に照らして、配当基数が〇・五を割った場合にも直ちに強制合区の原則によることはしないという趣旨において、個々の特例選挙区の設置をその事情のいかんにより「当分の間」に限り認めることを意味するものとするのが相当であることである。

二 以上のとおり、特例選挙区の設置は、配当基数が〇・五を割る場合は強制合区をしなければならないとの公選法の原則に対する例外的、経過的、暫定的な措置であり、しかも、その設置を認めた場合には、特例選挙区とその他の選挙区との間における選挙人の投票価値にかなり大きな不平等状態が生じることにかんがみれば、都道府県議会において特例選挙区の設置を決定するに当たっては、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度等を慎重に検討し、投票価値の平等の要請を譲歩させてもなお、このような例外的処理をすることが必要かつ合理的であると判断されることを要するものというべきである。そして、どのような場合に、特例選挙区の設置に関する都道府県議会の判断がその合理的裁量の限界を超えているものと判断されるかについては、当該郡市及びその属する都道府県の行政施策遂行にかかわる

個別具体的な事情に照らしてこれを総合判断すべきものであって、事柄の性質上、すべての特例選挙区を通ずる一律の数的な基準を示すことは困難でもあり、また適切でもないとする。特例選挙区の設置を決定するに際して、当該選挙区の配当基数は、選挙人の投票価値にかかわる重要かつ基本的な考慮要素であるから、当該選挙区の配当基数が〇・五を著しく下回る場合には、そのこと自体からして、当該特例選挙区の設置は、都道府県議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されることは多数意見の説示するとおりであるが、都道府県議会の判断がその合理的裁量の限界を超えていると判断されるのは、この場合に限られるものではない。当該選挙区の配当基数が〇・五をかなりの程度下回り、その状態が長期化、固定化しているにもかかわらず、都道府県議会が、当該地域からの代表確保の必要性の有無・程度のみならず、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度について個別具体的に十分な検討を尽くして特例選挙区の存続の合理性につき納得し得る理由を示すことなく、単に当該選挙区が昭和四一年一月一日当時に設けられていたものであり、これを合区することは当該郡市の住民感情にそぐわないなどとして、安易にその存置を続けるようなときは、前示のような特例選挙区の基本的性格にかんがみ、当該都道府県議会の判断は、その裁量の範囲を逸脱するもので、著しく不合理であるとされる余地があるとする。

なお、衆議院議員選挙無効訴訟における投票価値の不平等状態の合憲性の判断については、これが全国のすべての選挙区を通じて議員一人に対する人口が一番少ない選挙区と一番多い選挙区との間における投票価値の数的不平等状態を問題とするものであるから、全国を通じて統一的な数的基準を示すことができると考えられるのであるが、特例選挙区の設置の適否の問題は、ある郡市の人口がその属する都道府県の議員一人当たりの人口の半数に達しなくなったときに、どのような個別具体的な事情があれば、当該郡市を隣接する他の郡市の区域と合区することなく一

選挙区としての存続を認め、これに議員定数一を配分することが許容されるかという問題であるから、衆議院議員選挙無効訴訟におけると同様に考えることはできないものといわざるを得ない。

三 これを本件についてみるのに、右の見地に立ってみても、原審の適法に確定したところによれば、千葉県議会が平成三年改正後の本件条例において、海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三選挙区を特例選挙区として存置したことが、その裁量権の範囲を逸脱したものとは認め難いものであること多数意見の説示するとおりである。

四 最後に、特例選挙区の存置が認められた場合の各選挙区間における議員一人に対する人口の較差の許容性についても若干言及しておきたい。

多数意見も指摘するように、特例選挙区の存置が認められれば、配当基数が〇・五を下回る選挙区に議員定数一を配分するのであるから、特例選挙区と当該都道府県他の選挙区との間で議員一人に対する人口数を比較すれば、通常は三倍を超えるような較差が生ずることは自明の理であり、このような較差は、公選法二七一条二項に基づき特例選挙区の存置が許容されたことの必然的な結果であるといわなければならない。この点においても、衆議院議員の定数配分規定におけるのと同様に、各選挙区間における議員一人に対する人口の較差の許容限度について一對三未満というような基準を採用して、特例選挙区を有する都道府県議会議員選挙の適法性について判断をすることは相当ではないものというべきである。

最高裁判所第二小法廷

裁判長裁判官	中	島	敏	次	郎
裁判官	藤	島			昭
裁判官	木	崎	良		平
裁判官	大	西	勝		也

○ 主文

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

1 平成三年四月七日に行われた愛知県議会議員選挙の効力に関する原告ら（原告Aを除く。）の異議申出に対して被告が同年五月八日になした却下の決定を取り消す。

2 右選挙のうち、別紙選挙区目録記載の各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。

二 請求の趣旨に対する答弁

（本案前の答弁）

1 原告らの訴えをいずれも却下する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

（本案の答弁）

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求の原因

1 当事者

原告らは、それぞれ、平成三年四月七日に行われた愛知県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）の別紙当事者目録に付記したとおりの選挙区の選挙人であり、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 本件選挙に対する原告らの異議申出と被告の決定

（一） 本件選挙は、平成三年三月二九日に告示され、同年四月七日に投票が行われた。

（二） 原告らは、本件選挙は約五倍の投票価値の較差のもとに行われたのであるから違憲、違法であって、別紙選挙区目録記載の選挙区における選挙が無効であるとして、公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇二条一項の規定に基づき、法定の期間内にそれぞれ被告に対して異議申出をした（原告Aを除く。ただし、同原告の属する名古屋市千種区選挙区については、原告Bが異議申出をしている。）。

（三） 被告は、同年五月八日、右異議申出を却下する旨の決定（以下「本件決定」という。）をなし、公選法二一五条の規定に従って、右原告らにそれぞれ決定書を交付するとともに、その要旨を告示した。

（四） 本件決定の理由は、議員定数の配分を定めた県条例それ自体の瑕疵を理由とする異議申出は、たとえ被告が選挙を無効として再選挙を実施したとしても、その瑕疵を是正し得ないから、公選法二〇二条の規定の趣旨に合致しない不適法なものであるとして却下せざるを得ないというものである。

3 本件選挙の無効

（一） 日本国憲法は、有権者の選挙権の實質的内容、すなわち投票価値の平等を強く要求している。このことは、憲法一四条一項、一五条一・三項によるほか、地方議会については同法九二条、九三条一・二項により明らかである。

そして、公選法一五条七項本文も、地方議会の議員定数について、各選挙区の「人口に比例して、条例で定めなければならない。」旨、人口比例の原則を定めている。

（二） ところで、地方議会の議員定数を定めるに際しては、当該立法の内容において地方自治の本旨、即ち住民自治に適合するものでなければならないところ、投票価値の平等の要請は、住民の意思を直接に選挙結果に反映させるために必要不可欠の要請であるから、投票価値の較差が、有権者一人に対して二票を与える結果となる一対二を超える場合は憲法に違反するものといわなければならない。

この意味において、選挙区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、当該選挙区を隣接する選挙区と合区すべき旨を定める公選法一五条二項の規定は、一票について三倍程度の較差を許容する点において、また、特別の事情のあるときは、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して、非人口的要素によって議員定数に較差を設けることを定める同法一五条七項ただし書の規定は、条例によって恣意的に議員定数を定めることをも許容してしまい、人口の多い選挙区の方が人口の少ない選挙区よりも定数が少ないといういわゆる逆転現象（以下「逆転現象」という。）を生み出す原因となる点において、いずれも憲法に違反するものというべきである。

（三） しかるところ、愛知県議会は、平成二年一〇月、愛知県議会議員定数の配

分を定めた「愛知県議会の議員の定数並びに選挙区及び各選挙区の議員の数に関する条例」（昭和三八年愛知県条例第二号、以下「本件条例」という。）を改正し（平成二年愛知県条例第三一号、以下、右改正後の議員定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）、これに基づき本件選挙が行われたが、本件選挙は、平成二年国勢調査人口によれば、現在全国の都道府県議会の中でも最悪である五・〇二倍もの投票価値の較差（西尾市選挙区と南設楽郡選挙区との間の較差、別表一のとおり）のもとに行われたものであり、また、本件定数配分規定による定数配分では、逆転現象が二二通りにもなっているものであって、本件定数配分規定は憲法の前記条項及び公選法一五条七項本文に違反して無効であるから、これに基づいて行われた本件選挙も無効である。

（四） 右のような投票価値の較差を生じさせているのは、本件条例が、公選法二七一条二項の「昭和四一年一月一日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙区については、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなつた場合においても、当分の間、同法一五条二項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもって一選挙区を設けることができる」（この規定による選挙区を「特例選挙区」という。）の規定により北設楽郡選挙区と南設楽郡選挙区を二選挙区を特例選挙区として存置したことにもよるのであるが、以下のとおり特例選挙区の存置は違憲、違法である。

（一） 方自治を民主制の基本と規定した憲法条項は、地方議会の代表選出過程が民主的であるべき旨を厳格に要請しているものであって、この憲法上の要請を満たす必要不可欠の要素として、投票価値の平等は極めて例外的な場合を除いて維持されなければならない。したがって、特例選挙区の設置が投票価値の平等の例外として許容されるのは、地理的条件等の特別な事情によって、有権者が候補者の識見、政見に触れることが困難で有意的な投票行動をとることが困難な場合に限りなければならない。

ところが、公選法二七一条二項の規定は、投票価値の平等の例外を許容し、参政権という民主制を維持するうえで基本となる重大な権利に制限を設けるものでありながら、文言上条例制定権の範囲について何らの限定もなく、地方議会に広範な立法裁量の余地を許容しているものである。しかし、民主制の根幹にかかわる重大な権利を法律で制限する場合には、その制限内容、範囲が限定され、かつ、これが当該法律に明記されなければならないのが憲法上の大原則であり、規制立法の内容が過度に広範な場合には、当該法律は違憲、無効である。

よって、公選法二七一条二項の規定は、投票価値の平等の例外を無限定に認めるものであるから、明らかに憲法に違反する無効な法律である。

（二） 仮に公選法二七一条二項の規定を憲法に違反しないよう限定解釈をすれば、本規定は、離島であるとか、峻険な山岳に囲まれているというような地理的条件の特別な事情によって、有権者が候補者の識見、政見に触れることが困難で有意的な投票行動をとることが困難な場合について規定したものと解釈するほかなく、このように本規定を限定的に解釈することにより、初めて本規定を憲法の要請に適合させることができるというべきである。しかるに、北設楽郡選挙区と南設楽郡選挙区は、隣接しており、歴史的に一体性が見られるにもかかわらず、本件条例によって特例選挙区とされたものであって、両選挙区にはいずれも右のような特別な事情は認められないのであるから、両選挙区を特例選挙区として存置した本件条例は憲法に違反するものである。

（三） 仮に（一）及び（二）が認められなくても、公選法二七一条二項による特例選挙区の設置は、これを無制限に認めたものではなく、その設置に合理性が認められる場合でなければならない。

ところが、平成二年国勢調査人口によれば、北設楽郡選挙区と南設楽郡選挙区の配当基数（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）は、それぞれ〇・三一・二二、〇・三一・一六であり、〇・五を著しく下回っているばかりか、三分の一をも下回るに至っており、また、両選挙区は地理的に隣接しており、その合区は極めて容易であるのに、四半世紀に及ぶ長期間にわたって特例選挙区として存置されており、同条項の「当分の間」に限るとの明文にも反しているものであって、両選挙区を特例選挙区として存置する合理性はない。したがって、両選挙区を特例選挙区として存置した本件条例は公選法二七一条二項に違反するといわざるを得ない。

4 よって、原告らは被告に対し、公選法二〇三条に基づき、違法な本件決定の取り消しを求めるとともに、原告らの選挙区である別紙選挙区目録記載の各選挙区に

おける本件選挙を無効とする旨の判決を求める。

二 被告の本案前の答弁

1 本件訴えは、本件定数配分規定は違憲、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。

2 しかしながら、公選法二〇三条によ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同法二〇二条による都道府県の選挙管理委員会の決定又は裁決に対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の選挙法規の規定に違反して施行された選挙の効力を失わせ、改めて適法な再選挙を行わせることを目的とするものであり、同一の選挙法規に基づく適法な再選挙が可能であることを前提としていると解されることなどを考えると、公選法二〇三条に基づく訴えは、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った条例の違憲、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いものである。

3 そうとすれば、本件訴訟は行政事件訴訟法五条の「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する」民衆訴訟であり、民衆訴訟は法律に定める場合において法律に定める者に限り提起することができる（行政事件訴訟法四二条）ところ、法律に定めのない本件訴えは、不適法な訴えとして却下されるべきである。

三 請求の原因に対する被告の認否

1 請求の原因1及び2の事実は認める。

2 (一) 同3(一)及び(二)は争う。

(二) 同3(三)のうち、愛知県議会が平成三年一〇月本件条例を改正し本件定数配分規定を定めたこと、平成二年国勢調査人口によれば、本件選挙における西尾市選挙区の議員一人当たりの人口は南設楽郡選挙区のその五・〇二倍となり、また、逆転現象の組合せが二二通りとなることは認めるが、その余は争う。

(三) 同3(四)のうち、平成二年国勢調査人口によれば、北設楽郡選挙区の配当基数が〇・三一二二であり、南設楽郡選挙区のそれが〇・三一一六であることは認めるが、その余は争う。

四 被告の主張

1 憲法上の投票価値の平等

憲法一四一条一項、一五一条一項・三項、九二条、九三条一項・二項は、投票価値の平等を直接明記しているわけではない。しかし、右諸条項を総合的に考慮すれば、選挙権の平等とは実質的な投票価値の平等をも含むものであると解されるが、一票の完全な平等までも要求しているものではない。

憲法は、一五一条、九二条及び九三条で、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を地方自治の本旨に基づき法律で定めることとし、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って議員を選出すると定める以外に特段の制約事項を定めていない。このような憲法の規定のありかたは、地方自治が民主主義の実現のため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闊達な自治意識によって運営されるべきものであるとして、住民により、具体的にはその代表者である長並びに議会の意思決定によっ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のである。したがって、憲法は、このような理念の下に、実質的な投票価値の平等の法律等による合理的実現を要求しているといわなければならない。

2 都道府県議会議員の定数に関する法律の規定

(一) 都道府県議会議員の総定数

地方自治法九〇条は、人口に基づく都道府県議会の議員定数の算出方法及びその定限を一二〇名と定め（同条一項）、議員定数は条例で特に右上限より減少することができる（同条三項）としている。

愛知県議会議員定数は、昭和六〇年国勢調査人口に基づいて算定すると一二三名となるため、定限の一二〇名を上限とするが、行財政改革等の趣旨を踏まえ、本件条例は、制定以来地方自治法九〇条三項を適用しており、平成二年一〇月の改正によって一一〇名としている。

(二) 選挙区の決定方法

(1) 公選法は、一五一条で、都道府県議会の議員の選挙区は郡市の区域による（同条一項）ことを原則とし、当該郡市の区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県議会の議員定数で除して得た数（以下「議員一人当たりの人口」とい

う。)の半数に達しないときは、条例で隣接する他の郡市の区域と合わ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)としつつ、当該郡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っ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郡市の区域と合わせて一選挙区を設けることができる(任意合区規定、同条三項)とし、また、一つの郡の区域が他の郡市の区域により二以上の区域に分断されているときは、当該各区域又はそれらの区域を合わせた区域を郡の区域とみなすことができる。(飛地規定、同条四項)と規定しており、合区選挙区を設ける場合においては、行政区画、衆議院議員の選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮すべき(同条六項)ことを要求している。

かかる制度の下においては、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って、当該議員定数配分規定をもって同法一五七条七項の規定に違反するものということはできない。

(2) 公選法はまた、二七一条二項において「昭和四一年一月一日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙区については、当該区域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の定数をもって除して得た数の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、一五七条二項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもって一選挙区を設けることができる。」として、同法一五七条二項の強制合区規定の特例を規定している。同条項の趣旨は、産業経済構造の変化に伴う昭和三〇年代後半以降の急激な都市等への人口集中による人口の地域的偏在の現状をそのまま都道府県議会の議員定数配分の基礎とすることは、過疎地域の意思を十分反映し、都道府県議会に都道府県全体の奉仕者であると同時に、その選挙区を原則として歴史的、地域的まとまりである郡市の区域とすることによりその区域の代表的性格をも帯びさせ、かかる代表を議会において確保しようとする都道府県議会議員選挙制度が十分には生かされず、都道府県政上均衡のとれた長期的な展望の下での政策の展開及び推進の妨げともなりかねないことを考慮し、当分の間、強制合区の例外的措置として議会の裁量において従前の選挙区を存置することができるとしたものである。このような趣旨の右条項は、憲法の地方自治の本旨を具体化する適切かつ合理的なものであり、憲法に違反するものではない。最高裁判所も、右条項については、「いわゆる高度経済成長下において社会の急激な工業化、産業化に伴い農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものとみられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるという趣旨を含むものと解される。」(千葉県議会議員定数不均衡訴訟についての平成元年一月十八日最高裁判決)として、合憲を前提にして地域代表の確保の趣旨を判示している。

(三) 議員定数の配分方法
公選法は、一五七条七項で「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、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、各選挙区への議員定数の配分は、人口比例によることを原則としつつ、ただし書において、特別の事情が存することを理由にその原則を緩和することを認めている。公選法一五七条七項ただし書の趣旨は、都道府県の役割が、市町村行政の補完及び広域行政の推進にあることを前提に、近年の著しい人口変動の結果、都市部の人口が急増する一方、郡部の人口は減少の一途を辿り、地域人口と当該地域の行政需要が必ずしも対応しない状況が顕在化してきたことに伴い、定数配分を人口に比例して機械的に行うのではなく、地域の特殊性に応じた均衡ある地域代表を議会の裁量により確保しようとするものである。このように、議会が地方自治の本旨に沿って地域の具体的な特殊事情を、政策目的との関連において適切な範囲において考慮し、機械的な人口比例原則の適用を緩和して地域間の均衡を図りつつ、長と議会がともに住民を直接代表する二元的代表制の原則に則った公正かつ効果的な代表を、具体的選挙制度において確保しようとすることは、憲法の許容するところである。

このように、地方自治法及び公選法は、議員定数、選挙区及び選挙区別定数について、条例主義をとっているのであるが、当該条例の適否は、憲法、地方自治法及び

公選法との関係上、その条例に基づく議員定数配分が極端に不平等である場合、すなわち地域間の均衡を図るため通常考慮し得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考えられない程度に達しているときは格別、それ以外は常に立法政策すなわち議会の裁量の問題である。

(四) 地方自治法及び公選法上の人口

地方自治法二五四条は、「この法律における人口は、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による。」と規定しており、公選法施行令一四四条も趣旨を規定している。右にいう「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」とは、国勢調査人口であっても、数値に変更の可能性があるいわゆる速報値ではなく、確定値によるものをいう。したがって、本件の場合、平成二年一月二日付の官報で公示された「平成二年国勢調査の結果のうち市区町村要計表により算出した同年一月一日現在の全国の人口並びに都道府県別及び市区町村別の人口」は、市区町村要計表を集計したいわゆる速報値に過ぎず、かつ、同調査に基づく愛知県人口の確定値の官報による公示は、本件選挙の施行前になされないと確認されたことにより、本件条例の改正に当たっては、直近の確定値である昭和六〇年国勢調査人口に基づくべきものといわなければならない。

3 本件条例の改正の経緯

(一) 本件条例は、昭和三八年制定以来本件選挙に至るまで一七回の改正を経て、昭和四二年の改正において、昭和四〇年国勢調査人口に基づき、区域人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなった南設楽郡選挙区を合区せずに特例選挙区として存置し、また、昭和五三年の改正において、昭和五〇年国勢調査人口に基づき、同様に区域人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなった北設楽郡選挙区を特例選挙区として存置した。

(二) 平成二年の本件条例の改正により、昭和六〇年の国勢調査人口によれば、特例選挙区を除いた場合の議員一人あたりの人口（投票価値）につき最大較差を示していた高浜市選挙区と稲沢市選挙区との間の対三・〇二という三倍以上の状態が解消され、投票価値の較差は、別表二のとおり、いずれの選挙区をとっても三倍未満となった。また、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逆転現象は、改正前においては、定数二名以上の差のある顕著な逆転現象一通りを含んだ二四通りであったが、同改正の結果、顕著な逆転現象の解消は勿論のこと、一挙に半減され一二通りとなった。

4 特例選挙区存置の合理性

(一) 南設楽郡選挙区

南設楽郡選挙区は、愛知県の東端に位置する鳳来町と作手村の一町一村であり、愛知県の七・四パーセントを占める面積三八〇・七一平方キロメートルの南設楽郡全域からなり、標高五〇〇メートルから一〇〇〇メートル級の山々が連なっている。南設楽郡の昭和六〇年国勢調査人口は一万九五九二人で、昭和三五年に比べ七二七七人減少したが、近年では、若年層世帯の転入が増える傾向にあり、作手村では昭和五五年から昭和六〇年にかけて人口増加に転じるなど横這いの傾向を示しつつある。

年齢別人口は、昭和六〇年国勢調査によれば、〇歳から一四歳までの年少人口が三七五五人、一五歳から六四歳までの生産年齢人口が一万二二七五人、六五歳以上の老年人口が三五六二人で、老年人口割合は一八・二パーセントに達し、集落によっては五〇パーセントを超えているところもあり、社会的機能の低下は深刻な事態となっている。

就業人口は、過疎、高齢化の進行とともに減少しているが、産業別には、第一次産業の減少、第二次産業の増加という傾向にあり、第三次産業については、常住地従事者数では増加しているが、就業地従事者数では減少している。南設楽郡内の地域産業においては、第一次産業の顕著な不振と、その不振を第二次産業と第三次産業では補完しきれず、通勤流動における流出超過という形で郡外の新城市、豊川市、豊橋市などのいわゆる下流域に就職先を頼っている。

南設楽郡は、林業が地域の基幹産業であったが、エネルギー革命や外材の輸入増加等により不振に陥り、産業経済構造の根本的な転換を迫られ、昭和三〇年代以降工業開発において着実な伸びを示したが、まだまだ不十分である。

経済状況は、農業粗生産額伸び率は国の値には及ばないが県の値を上回り、製造品出荷額伸び率は国、県の値をいずれも上回っている。しかし、個人の指標としては、農業専従者一人当たり生産農業所得、人口一人当たり製造品出荷額、人口一人

当たり商業年間販売額、人口一人当たり市町村民所得のいずれにおいても、国、県の値を下回っている。これらは、南設楽郡の生活基盤の脆弱さ、地域経済の沈滞を示しているが、製造品出荷額伸び率の値に注目すれば、新城市を中心とする東三河内陸部の産業集積の傾向を窺わせるものがある。

地目別土地利用は、昭和六二年現在で、森林が全体の九〇・七パーセントを占め、他方、農用地三・八パーセント、宅地等一・〇パーセントとその面積は極めて少なく農用地は年々漸減している。道路は、全体面積の二・一パーセントに過ぎず、全体の五二・五パーセントの町村道が自動車交通不能の状態にある。

以上の状況下において、南設楽郡の鳳来町と作手村の財政力はいずれも極めて脆弱である。

(二) 北設楽郡選挙区

北設楽郡選挙区は、愛知県の北東端に位置する設楽町、東栄町、豊根村、富山村、津具村、稲武町の三町三村であり、その面積は愛知県内の一五郡中最大であり、県域の一・七パーセントを占める六五二・五九平方キロメートルで、愛知県の屋根と呼ばれる北設楽郡全域からなっている。北設楽郡内の国道を軸に県道や町村道の整備が進められているが、急峻な地形は山間に点在する集落を結び付ける道を隘路としてしまい、町村道の約四分の一が自動車交通不能であり、交通の便は極めて貧弱である。

北設楽郡の昭和六〇年国勢調査による人口は二万〇二一五人で、昭和三五年に比べ一五七八四人減少し、過疎化が進行しているが、現在の過疎化の進行は、出生数の減少によりもたらされているものであり、極めて深刻である。北設楽郡は、佐久間ダム等の建設に伴い、水没関係者の移転による急速な過疎化の進行を経験しているため、北設楽郡の過疎対策には、水資源地対策を併せた行政課題の難解さとそれゆえの大なる行政需要の必要性がある。

年齢別人口は、生産年齢人口が減少する一方、老年人口が増加し、老年人口割合は二一・二パーセントに達し、人口減少の著しい集落では五〇パーセントに達しつつあり、社会的機能の低下は深刻な事態となっている。北設楽郡の高齢化の程度は南設楽郡のそれを凌いでおり、高齢者のための生活環境の充実の必要性は一層切実である。

就業人口は、過疎、高齢化の進行とともに減少しているが、産業別には、第一次産業及び第三次産業の減少、第二次産業の増加という傾向にある。第一次産業の大幅な減少は林業の不振によるものであるが、それを第二次産業及び第三次産業で補い得ないのが現状である。

北設楽郡は林業が基幹産業であったが、エネルギー革命や外材の輸入増加等により不振に陥り、産業経済構造の根本的な転換を工業開発等に求めた結果、人口の流出防止にもそれなりに成果をあげ、製造品出荷額は着実に伸びを示したが、まだまだ不十分である。

北設楽郡の経済状況は、農業粗生産額伸び率及び製造品出荷額伸び率が国及び県の値のいずれも上回っており、特に高冷地の特性を生かした野菜などの栽培に積極的に取り組んだ成果による農業粗生産額伸び率は顕著なものがある。しかし、個人の指標としては、農業専従者一人当たり生産農業所得、人口一人当たり製造品出荷額、人口一人当たり商業年間販売額、人口一人当たり市町村民所得はいずれも国及び県の値を下回っている。

地目別土地利用の推移をみると、昭和六二年現在で、森林が全体の九〇・九パーセントを占める一方、農用地は三・〇パーセント、宅地等は〇・六パーセントであり、農用地は年々減少している。道路は、山岳を中心とした急峻な地形のため、十分な整備がなされておらず、郡内の道路整備は地域活性化の基盤的条件として、大きな行政課題の一つとなっている。

以上の状況下において、北設楽郡の三町三村の財政力はいずれも極めて脆弱である。

(三) このように、南設楽郡及び北設楽郡は、いずれも郡内全町村が過疎地域に該当し、依然として高齢化を随伴しつつ過疎化の進行する生活基盤や生活環境等の脆弱な地域であって、総合的かつ計画的な地域格差是正及び振興施策を必要とする行政需要の極めて大きな地域である。しかも、両郡との間には標高七〇〇メートルから一〇〇〇メートルの山々が連なって自然の境界を成しており、両郡は、それぞれ郡制が施行されて以来現在に至るまで独立した郡として存在してきたものである。一方、昭和六〇年国勢調査人口によれば、南設楽郡選挙区及び北設楽郡選挙区の配当基数は、それぞれ〇・三三三九及び〇・三四四五であり、未だ〇・五を著し

く下回るものではない。愛知県議会は、平成二年の本件条例の改正に当たり、以上のような諸事情に照らし、両郡それぞれの代表を確保する必要があるとして、両郡を特例選挙区として存置したものであり、右処置は県議会の適切な裁量によるものであって、何ら違憲、違法とされるものではない。

5 議員一人当たりの人口の較差と逆転現象
昭和六〇年の国勢調査によれば、特例選挙区を除いた場合の配当基数が最小となる高浜市選挙区を一とした場合の各選挙区の指数は、別表二指数(2)のとおりであり、議員一人当たり人口の最大較差は、江南市選挙区との間で一対二・九四を示すにとどまっている。また、特例選挙区の存置に違憲、違法とされる事由のないことは前記のとおりであるところ、特例選挙区を含んだ場合の配当基数が最小となる南設楽郡選挙区を一とした場合の各選挙区の指数は、別表二指数(1)のとおりであり、その最大較差は江南市選挙区との間の一対四・七〇となる。また、逆転現象については、平成二年の本件条例の改正により、定数二名以上の差のある顕著な逆転現象はなくなり、逆転現象の数も二四通りから一二通りに半減した。

しかして、このような較差及び逆転現象は、いずれも公選法の選挙区割及び各選挙区への議員定数配分に関する規定に由来するものであるから、本件定数配分規定による議員定数配分は適法であるといわなければならない。

6 以上のとおり、本件定数配分規定は、地方自治の本旨、平等原則、人口比例原則、地域代表の確保といった憲法、地方自治法、公選法の精神に沿って、愛知県議会の適切な裁量権の行使により定められたものであり、その規定する議員の総定数、選挙区の決定、議員定数の配分等はいずれも合理的であり、違憲、違法性を帯びることはない。

したがって、本件定数配分に基づき施行された本件選挙は有効である。

五 被告の主張に対する原告らの反論

1 公選法上の人口について

平成二年国勢調査人口の確定値によると、日本の総人口は一億二三六一万一一六七人とされ、速報値との差は三七四人に過ぎず、誤差の率は僅か約〇・〇〇〇三パーセントであり、また、愛知県の人口は六六九万〇六〇三人とされ、速報値との差は一六三人に過ぎず、誤差の率は僅か約〇・〇〇二パーセントである。これらのことは、速報値人口によって定数は正を行うことが実際上も何ら支障を生じさせないことを示し、法律上も、速報値人口が公選法施行令一四四条本文の要件を満たすことは明らかである。したがって、本件選挙の適法性を判断するに当たっては、昭和六〇年国勢調査人口によるのではなく、本件選挙前に公表され官報告示されていた平成二年国勢調査人口の速報値によるべきである。

2 特例選挙区存置の合理性について

南・北設楽郡の道路の利用状況は、両郡から新城市、豊川市、豊橋市、浜松市等への通勤としても使われ、今後の道路整備としては、南・北設楽郡各市町村の要所を結ぶ広域幹線道路体系が策定されているほか、三遠南信自動車道、第二東名自動車道の建設が予定されており、両郡の交通事情は良好である。また、南・北設楽郡は、明治一一年の郡区町村編制法の施行によって初めて成立したものであり、それ以前は少なくとも一〇世紀以降一〇〇〇年にわたって「設楽郡」として一つの郡を構成していたものであり、文化的にも一体性が見られるものである。両郡の合区は極めて容易であり、両郡をそれぞれ特例選挙区として存置する合理性はない。

第三 証拠関係省略省略)

〇 理由

第一 本件訴えの適法性

一 原告らは、別紙当事者目録に付記したとおり、それぞれ本件選挙の別紙選挙区目録記載の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こと、本件選挙は、平成三年三月二十九日に告示され、同年四月七日に投票が行われたこと、原告Aを除く原告らは、本件選挙は約五倍もの投票価値の較差のもとに行われた違憲、違法なものであって、別紙選挙区目録記載の選挙区における選挙が無効であるとして、公選法二〇二条一項に基づき法定の期間内にそれぞれ被告に対し異議申出をした(ただし、原告Aについては、同原告の属する名古屋市千種区選挙区につき原告Bが異議申出をした。)こと、これに対し被告は、同年五月八日、右異議申出を却下するとの本件決定をなし、右原告らにそれぞれ決定書を交付するとともに、その要旨を告示したことは当事者間に争いが無い。

二 被告は、公選法二〇三条に基づく訴えは、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るから、当該選挙の基礎となった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の違憲、違法を理由として選挙の効力を失わせる本件訴えは、不適法な訴えとして却下されるべきであると主張する。

しかしながら、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、最高裁判所大法廷判決（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、昭和五六年一巾第五七号同五八年一月七日判決・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一の趣旨に照らして明らかであり（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、同昭和六一年（行ツ）第一〇二号同六二年二月一七日第三小法廷判決・裁判集民事一五〇号一九九頁、同昭和六二年（行ツ）第一七六号平成元年一月一八日第一小法廷判決・民集四三卷一〇二二頁三九頁、同平成元年（行ツ）第一五号同年一月二二日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二二九七頁参照）、この点に関する当裁判所の見解も、右最高裁判所の判決が説示するところと同一であるから、被告の右主張は採用することができない。

第二 選挙権の平等と都道府県議会議員の選挙制度

一 憲法一四条一項は、都道府県議会の議員の選挙に関し、その住民が選挙権行使の資格において平等に扱われるべきであるとともに、選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に扱われるべきであることを要求しているものと解するのが相当である。

二 他方、憲法九二条は、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いて、法律でこれを定めると規定し、これを受けて、都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分について、現行法は、次のとおり定めている。

先ず、地方自治法九〇条一項によれば、都道府県議会の議員の定数は、人口七〇万未満の都道府県にあっては四〇人とし、人口七〇万以上一〇〇万未満の都道府県にあっては人口五万、人口一〇〇万以上の都道府県にあっては人口七万を加えるごとに各々議員一人を増し、一二〇人をもって定限とするとされているが、同条三項によれば、右一項の定数は、条例で特にこれを減少することができるものとされている。次に、公選法一五条一項は、都道府県議会の議員の選挙区は、郡市の区域によると定め、ただし、その区域の人口が議員一人当たりの人口（当該都道府県の人口を当該都道府県の議員定数で除して得た数）の半数に達しないときは、条例で隣接する他の郡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）（強制合区）、その区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっ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郡市の区域と合わせて一選挙区を設けることができるとされており（同条三項）（任意合区）、これら合区選挙区を設けるにあたっては、議会が行政区画、衆議院議員の選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的におこなわなければならないとされている（同条六項）。もっとも、強制合区については例外が認められており、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、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、条例で当該区域をもって一選挙区を設ける（特例選挙区）ことができる（同法二七一条二項）とされている。このようにして定められた各選挙区におい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が一同法一五条七項本文一、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（同項ただし書）。

しかして、公選法一五条七項本文の右規定は、憲法一四条一項の要請をふまえ、地方公共団体の議会が、その議員の定数配分を定めるに当たっては、人口比例の原則をもっと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。

三 もっとも、右人口比例の原則も、選挙区制をとる都道府県議会議員の選挙の場合には、選挙区をどのように設定するかにより影響を受けるものであり、選挙区の設定については法律上定められ（公選法一五条一、二項）、原則として都道府県議会がこれを任意に設けることはできないこととなつてはいるが、前記法律の規定によれば、都道府県議会は、任意合区をするかどうか、特例選挙区を設けるかどうか等を決定する裁量権が与えられているものと解され、こうした裁量権の行使により

選挙区に変更を加えることが可能であり、その結果は人口比例原則にも修正が加えられることとなる。

ところで、特例選挙区の設置を認めた公選法二七一条二項は、昭和三十七年法律第一一二号の公選法の改正により設けられたものであり、当初は島部を区域とする選挙区についてのみ強制合区の例外を認めていたに過ぎなかったが、昭和四一年法律第七七号による改正により、島以外の選挙区についても右例外を認めるに至ったものである。その趣旨とするところは、いわゆる高度経済成長下において産業構造の変化するに伴う急激な人口異動により生じた過疎地に対応し、また、都道府県議会議員の選挙区制については歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その地域住民の意向を都道府県政に反映させる方が、長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるというところにあると解される。そして、その趣旨は、合理性を有すると認められることができるから、右規定自体が憲法に違反するものとは必ずしもいえないといべきである。

しかしながら、公選法二七一条二項の規定は、憲法一四条一項、公選法一五条七項により要請される選挙人の投票価値の平等の原則に対する例外規定であるから、特例選挙区設置に関する都道府県議会の裁量権も無制限ではあり得ず、その合理性が認められる場合に限られるといべきであるが、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、結局、前記した公選法二七一条二項の制定の趣旨に照らして、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表確保の必要性の有無・程度、隣接の都市との合区の困難性の有無・程度等を総合判断して決することにならざるを得ないところ、それには当該都道府県行政における複雑かつ高度な政策的考慮と判断を必要とするものであるから、特例選挙区設置の合理性の有無は、この点に関する都道府県議会の判断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って決することとなるといべきである。もっとも、都道府県議会の議員の選挙区に関して公選法一五条一項ないし三項が規定しているところからすると、同法二七一条二項は、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数を著しく下回る場合、すなわち、配当基数が〇・五よりも著しく下回る場合には、原則として特例選挙区の設置を認めない趣旨であるといえる。ところで、配当基数が〇・五を著しく下回る場合はそれがいかなる数値を示すに至った場合であろうかという点については、当該選挙区の配当基数が、議員一人を配置すべき平均的な数値である配当基数にし投票価値が三倍の較差となる三分の一以下に達した場合をいうものといべきであり、したがって、この場合には特例選挙区の設置を認めるべき特段の合理性がない限りその設置は認められないものといわなければならない。

四、そして、以上のようにして定められた選挙区に対し、公選法一五条七項が、都道府県議会の議員の定数配分につき、人口比例を日取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は前示のとおりであるが、一方、公選法は、人口比例の原則を形式的に適用するのみでは、かえって相当でない場合があることに鑑み、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して、都道府県議会に人口比例の原則を修正して選挙区別の議員定数を決定する裁量権を認めていることが明らかである（同法一五条七項ただし書）。しかしながら、右ただし書の適用について客観的基準が在するものでもないもので、議員定数の配分を定めた条例の規定（以下「定数配分規定」という。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、都道府県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って決するほかはない。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在し、あるいはその後の人口の変動により右不平等が生じ、それが都道府県議会において地域間の均衡を図るなめ通常考慮し得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きは、右のような不平等は、もはや都道府県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べきである。

第三 本件定数配分規定の違法性

一 本件条例改正の経緯等について

成立に争いのない甲第一二号証、第一四号証、第二六号証の一ないし四、第四〇号証、乙第一号証、第四、五号証、第七号証の一ないし一八、原本の存在及び成立に

争いのない甲第一一〇号証、第四九、五〇号証、証人C及び同Dの各証言並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

1 本件条例は、昭和三八年制定公布され、以来本件選挙に至るまで一七回の改正を経ているものであるが、昭和四二年の改正において、昭和四〇年国勢調査人口に基づき、配当基数が〇・五を下回った南設楽郡選挙区を特例選挙区として合区せずに存置し、また、昭和五三年の改正において、昭和五〇年国勢調査人口に基づき、同様に配当基数が〇・五を下回った北設楽郡選挙区を特例選挙区として存置した。

2 昭和六二年、愛知県議会は、本件条例を改正し、愛知県における昭和六〇年の国勢調査人口が昭和五五年のそれより増加したことに伴い、議員総定数を一名増の一〇七名としたが、南設楽郡選挙区及び北設楽郡選挙区を特例選挙区として残した。

3 平成二年、本件選挙を控え、特例選挙区存置の問題を含め本件条例の改正が検討されたが、愛知県議会は、南設楽郡選挙区及び北設楽郡選挙区についてはこれを特例選挙区として残すこととし、同年一〇月九日、昭和六〇年国勢調査人口に基づき、議員総定数を三名増の一〇名とし、選挙区定数を四増一減（名古屋市長区、稲沢市、半田市、春日井市の各選挙区の定数を各一名増し、名古屋市中村区の定数を一名減ずる、ごとする条例改正案を可決し、同月一二日改正条例（本件定数配分規定）が公布された。本件定数配分規定による選挙区別議員定数は別表二のとおりであり、議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区を除いた場合に最大一対二・九四（高浜市選挙区対江南市選挙区）（公選法一五条七項本文の人口比定数により算出した最大較差も同様である。）、特例選挙区を含めた場合に最大一対四・七〇（南設楽郡選挙区対江南市選挙区）となり、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いわゆる逆転現象も一二通りみられた（ただし、逆転差が二人の顕著な逆転現象はない。）。もっとも、平成二年国勢調査人口によれば、本件定数配分規定による議員一人当たり人口の較差は、別表一のとおりであり、特例選挙区を除いた場合の最大較差は一対二・八九（名古屋市中区選挙区対西尾市選挙区）、特例選挙区を含めた場合の最大較差は一対五・〇二（南設楽郡選挙区対西尾市選挙区）となる。そして、本件定数配分規定に基づき、平成三年四月七日、本件選挙が施行された（以上のうち、平成二年一〇月本件条例が改正され、本件定数配分規定が定められたこと、平成二年国勢調査人口によれば、本件定数配分規定による議員一人当たりの人口の較差の特例選挙区を含んだ場合の最大較差が一対五・〇二となることは当事者間に争いが無い。）。

二 特例選挙区存置の違法性について

1 成立に争いのない甲第一〇号証、第二八号証、第二八号証、第五三ないし第六六号証（第一〇号証、第二八号証、第五四ないし第六六号証、第六〇、六一号証、第六四ないし第六六号証については原本の存在も争いが無い。）、乙第二、三号証、第一四ないし第一八号証（第一五号証、第一八号証については原本の存在も争いが無い。）、前掲甲第一一、一二号証、第一四号証、第五〇号証、乙第五号証、証人E及び同Fの各証言並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(一) 南設楽郡選挙区は、愛知県の東端に位置する南設楽郡全域の鳳来町、作手村の一町一村からなり、その面積は愛知県の七・四パーセントを占め、北設楽郡選挙区は、愛知県の北東端に位置する北設楽郡全域である設楽町、東栄町、稲武町、豊根村、富山村、津具村の三町三村からなり、その面積は愛知県の二・七パーセントを占めている。両郡とも、五〇〇メートルから一〇〇〇メートル前後の山々を擁する山間地であり、林業を基幹産業としていたが、エネルギー革命や外材の輸入増加などによる木材関連産業の低迷のため、産業経済構造の根本的な転換を迫られている。また、両郡とも、人口減少率は低下しつつも依然として過疎化が進行する一方で、老年人口の割合が増加しており、過疎化及び高齢化対策のための総合的かつ計画的な施策が要求されている。なお、東三河地域の水需要に対応する抜本的な対策として、北設楽郡に設楽ダムの、南設楽郡に大島ダムの建設計画、推進が愛知県政の課題となっているが、ダム建設のもたらす過疎化進行への影響が一方で問題ともなっている。

(二) もっとも、南設楽郡と北設楽郡は前記のとおり山間の地ではあるが、いずれも他の地域と道路交通網により結ばれているうえ、両郡間でみても、両郡は隣接しており、その東部の一部ではあるが、交通機関としてJR飯田線が通っており、また、国道一五一号線、同二五七号線及び同四二〇号線が両郡内を縦横断している。また、両郡は、歴史的及び文化的側面において、全く別個独立の地域を形成しているわけでもなく、両郡内の町村が新城市とともに広域市町村圏としてまとまり

をみせたうえ、地域経済の活性化を模索しようとする動きもあり、両郡の東端に沿って走る高速道路の建設も計画されている。

(三) 本件条例の昭和六二年改正による定数配分における両選挙区の配当基数は、南設楽郡選挙区が〇・三二四八、北設楽郡選挙区が〇・三三五一（いずれも昭和六〇年国勢調査人口による。）であり、平成二年一〇月改正による定数配分（本件定数配分規定）におけるそれは、昭和六〇年国勢調査人口によれば、南設楽郡選挙区が〇・三三三九、北設楽郡選挙区が〇・三四四五であるが、平成二年国勢調査人口によれば、南設楽郡選挙区が〇・三一六一、北設楽郡選挙区が〇・三一二二と更に低い数値を示している（右のうち、平成二年国勢調査人口によれば、南・北設楽郡各選挙区の配当基数がそれぞれ〇・三一六一、〇・三一二二となることは当事者間に争いが無い。）。

2 右認定の事実によれば、本件定数配分規定における南設楽郡選挙区と北設楽郡選挙区の配当基数は、同規定制定当時の人口である平成二年国勢調査人口によれば、いずれも三分の一を下回っているのであるから、前示のとおり、両選挙区を特例選挙区として存置すべき特段の合理性がないかぎり、両選挙区の特例選挙区としての存置は許されないものといわなければならない。ところで、両郡が、山間部の過疎地であり、生活基盤や生活環境等を強化し地域を活性化するための施策を必要とする行政需要の高い地域であることは右1(1)の事実から認められるが、通常他地域にも相応の行政需要が存することに鑑みると、両郡の必要とする右のような行政需要は絶対的なものではなく、愛知県政全体の中で考慮されるべき相対的なものに過ぎないから、これをもって両選挙区の配当基数の数値如何にかかわらず代表を確保すべき事由とすることができないことは明らかである。また、右1(2)にみたところによれば、両郡はいずれも、地理的条件のため他地域から隔離された辺境の地であるともい難く、両選挙区を合区することにさほどの困難も見出し難いといわざるを得ない。以上によれば、本件定数配分規定制定当時、南設楽郡及び北設楽郡の各選挙区は、平成二年国勢調査人口によるかぎり、配当基数が〇・五を著しく下回る一方で、地域代表を確保すべき特段の合理性も認められないといべきであるから、両選挙区を特例選挙区として存置したことに合理性を認めることはできないといわざるを得ない。

もつとも、原本の存在及び成立に争いのない甲第四二号証及び第四七号証によれば、平成二年国勢調査人口については、いわゆる速報値（平成二年国勢調査の結果のうち市区町村要計表により算出した平成二年一〇月一日現在の全国の人口並びに都道府県別及び市区町村別の人口）が公示されたのは同年一二月二日であり、また、その確定値の公示は平成三年一〇月四日であることが認められるから、平成二年一〇月の本件条例の改正時には右国勢調査人口はその速報値を含め明らかではなかったといえ、したがって、愛知県議会は昭和六〇年国勢調査人口に基づき定数配分のための条例改正を行わざるを得なかったといべきである（なお、国勢調査人口については、仮に確定値の公示を待つ暇がない場合には速報値により必要な条例改正を行うべきであるとの見解に立つとしても、速報値の公示日と本件選挙の施行日との間には三か月余の期間しかなかったのであるから、速報値の公示を待って本件条例の改正を行うことは時間的にみて無理があったといわざるを得ない。）。しかしながら、昭和六二年条例改正による定数配分規定において、南設楽郡選挙区の配当基数は既に〇・三二四八と三分の一を下回り、北設楽郡選挙区のそれは〇・三三五一とほぼ三分の一の数値を示しており、昭和六〇年国勢調査人口による本件定数配分規定によっても、南・北設楽郡各選挙区の配当基数はそれぞれ〇・三三三九、〇・三四四五とほぼ三分の一か三分の一をわずかに上回るに過ぎなかったことは、前記1(三)に認定したところから明らかである。ところで、愛知県議会が特例選挙区存置の是非を判断するに当たり昭和六〇年国勢調査人口によらざるを得なかったとしても、投票価値の平等の要請の重大性や特例選挙区の設置がこれに大きな影響を及ぼすことに鑑みると、右国勢調査人口のみによっては客観的に正確な人口による判断とは異なる結果となることが容易に看取し得る場合には、右国勢調査人口に依拠せざるを得なかった故をもって、特例選挙区存置に関する判断を合理化することはできないものといわなければならない。しかるところ、南・北設楽郡の過疎化が進行していたことは前記認定のとおりであり、他方大都市周辺人口の稠密化現象は公知の事実であるに對し、南・北設楽郡選挙区の配当基数は、昭和六二年条例改正時から既に三分の一を下回っていたか、ほぼ三分の一の数値を示していたうえ、平成二年の条例改正によってもほぼ三分の一か、これをわずかに上回るに過ぎなかったから、愛知県議会は、平成二年の本件条例の改正に当たり、本件定

数配分規定のもとでは、その当時における正確な人口によれば、南・北設楽郡各選挙区の配当基数の正確な数値までは知り得ないにしても、それが三分の一を下回っていたことはこれを容易に推測し得たものというべきである。したがって、昭和六〇年国勢調査人口により本件条例の改正に当たらざるを得なかったとしても、南・北設楽郡選挙区を特例選挙区として存置したことに合理性を認めることはできず、両選挙区の特例選挙区としての存置は違法であるといわざるを得ない。

三 本件定数配分規定の違法性について

二にみたとおり、南・北設楽郡各選挙区は特例選挙区としてその存置が認められないのであるから、その配当基数からみれば右各選挙区へ議会定数を配分することはできないといふべきである。ところで、公選法一五条七項は定数を配分すべき選挙区としては適法な選挙区を前提としておりと解されるから、本件定数配分規定は、特例選挙区としての設置が認められない選挙区へ議員定数を配分した点において、同条項に違反するものであるといわなければならない。その結果、本件定数配分規定においては、平成二年国勢調査人口による各選挙区人口（別表一）によれば、投票価値につき最大一対五・〇二（南設楽郡選挙区対西尾市選挙区）の較差が生じ、本件条例改正に当たり依拠せざるを得なかった昭和六〇年国勢調査人口による各選挙区人口（別表二）によっても、一対四・七〇の投票価値の最大較差（南設楽郡選挙区対江南市選挙区）が生ずるとともに、江南市選挙区以外にも南設楽郡選挙区との関係で右最大較差に近い較差を生ずる選挙区も数選挙区（豊田市及び東加茂郡、西尾市、知多郡第二の各選挙区など）に上ることが明らかである。そして、本件定数配分規定におけるこのような較差が示す投票価値の不平等は、南・北設楽郡各選挙区が特例選挙区として存置されず、公選法一五条二項に従い、それぞれ他の選挙区に合区されていれば、生じ得ない較差であるといふべく、したがって、右不平等状態もまた同法一五条七項の投票価値の平等の要求に反するものであるといわなければならない（前掲甲第五〇号証及び別表二を総合すると、本件定数配分規定においては公選法一五条七項ただし書が適用されている（西区、中区、岡崎市、豊田市及び東加茂郡、蒲郡市、海部郡の六選挙区）が認められるが、前記一三に認定したとおり、本件定数配分規定の下では、投票価値の最大較差（特例選挙区を除く。）は人口比定数により算出した最大較差と同じ一対二・九四であり、いわゆる逆転現象も一二通り程度で顕著な逆転現象も見られず、平成二年国勢調査人口によって投票価値の最大較差（特例選挙区を除く。）は一対二・八九となるのであるから、同条項ただし書の適用によって生じた右のような投票価値の不平等は、愛知県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たものとはいえない。このようにして右ただし書の適用自体は同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。）。)

そうとすれば、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ったと断定せざるを得ない。そして、本件定数配分規定の違法性は、特例選挙区として存置すべきでない選挙区への定数配分に由来するものであり、右違法状態を解消するためには、南・北設楽郡各選挙区が両選挙区の合区をも含めそれぞれ他の選挙区と合区することが必要であるが、右合区による新たな選挙区の創設は、合区相手の選挙区のみならず、他の選挙区の定数配分にも密接かつ微妙な影響を及ぼすものであるから、本件定数配分規定は全体として不可分の一体をなすものと解すべきであり、したがって、公選法一五条七項に違反する部分のみならず、その全体が違法の瑕疵を帯びるものといふべきである。

第四 本件選挙の効力

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定数配分規定に基づいて施行されたものであるから、違法であるといわなければならないが、当然に無効となるかについては、定数配分規定の違法を理由とする公選法二〇三条に基づく訴訟の性質に鑑み、なお考慮の必要がある。すなわち、右訴訟においては、当該選挙を無効とする判決をしても、直ちに再選挙が施行できるわけではなく、これを行うためには定数配分規定の改正のため条例制定手続が必要とされ、この場合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（本件においては一選挙区に及ぶ。）からの選出議員を欠いた状態で行わざるを得ないという異常事態を招くこととなるからである。他方、弁論の全趣旨によれば、愛知県議会において、特例選挙区の廃止を前提とした定数は正問題を自律的に解決することも十分に期待し得るものと認められる。そこで、現段階において直ちに本件選挙を無効とすることなく、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

基づき、選挙の無効を求める原告ら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のを相当とする（最高裁昭和四九年（行ツ）第七五号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参照）。

第五 結論

よって、本件決定を取消して本件選挙のうち別紙選挙区目録記載の各選挙区における選挙が無効とすることを求める原告ら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、民事訴訟法八九条、九二条ただし書を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 横島典夫 園田秀樹 園部秀穂）

別紙当事者目録（省略）

別紙

選挙区目録

岡崎市選挙区

名古屋市名東区選挙区

名古屋市東区選挙区

名古屋市天白区選挙区

名古屋市熱田区選挙区

名古屋市緑区選挙区

名古屋市瑞穂区選挙区

名古屋市昭和区選挙区

名古屋市南区選挙区

名古屋市千種区選挙区

名古屋市中村区選挙区

西尾市選挙区

最高裁
平成15.10.22

主 文

原判決を次のとおり変更する。

被上告人らの請求を棄却する。

訴訟費用は、原審及び当審を通じ、すべて被上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人大場民男、同荒川敦、同小出義光、同山下恭男、同高村方久の上告理由第一及び第二点について

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（最高裁昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、最高裁平成三年（行ツ）第一一一号同五年一月二〇日判決・民集四七巻一号六七頁）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・民集三八巻七号七二一頁、最高裁平成二年（行ツ）第六四号同三年四月二三日第三小法廷判決・民集四五巻四号五五四頁）、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。

同第三点について

一 都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分は、現行法上、次のとおり定められている。すなわち、都道府県の議会の議員の定数については、地方自治法九〇条一項により、その人口数に応じた定数の基準等が定められているが、同条三項によれば、右一項による定数は、条例で特にこれを減少することができるものとされている。そして、公選法は、都道府県議会の議員の選挙区は、郡市

の区域によるものとし（同法一五条一項）、ただし、その区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県議会の議員の定数をもって除して得た数（以下「議員一人当たりの人口」という。）の半数に達しないときは、条例で隣接する他の郡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。以下「強制合区」という。）、その区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっ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郡市の区域と合わせて一選挙区を設けることができるとしている（同条三項）。もっとも、強制合区については例外が認められており、昭和四一年一月一日当時において設けられていた選挙区については、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、条例で当該区域をもって一選挙区を設けることができるものとされている（同法二七一条二項。以下、この規定によって存置が認められた選挙区を「特例選挙区」という。）。このようにして定められた各選挙区におい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（同法一五条七項本文）が、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（同項ただし書）。

右の各規定からすれば、議員の法定数を減少するかどうか、特例選挙区を設けるかどうか、議員定数の配分に当たり人口比例の原則を修正するかどうかについては、都道府県の議会にこれらを決定する裁量権が原則として与えられていると解される。

二 そこで、本件における議員定数配分の適否について検討する。

1 特例選挙区に関する公選法二七一条二項の規定は、社会の急激な工業化、産業化に伴い、農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものであるが、また、郡市が、歴史的にも、政治的、経済的、社会的にも独自の実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、こ

の地域的まとまりを尊重し、これを構成する住民の意思を都道府県政に反映させることが、市町村行政を補完しつつ、長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保することが必要とされる場合があるという趣旨の下に、昭和四一年法律第七七号による公選法の改正により現行の規定となったものと解される。そして、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではないから、結局、右のような公選法二七一条二項の規定の趣旨に照らして、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度等を総合判断して決することにならざるを得ないところ、それには当該都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からする政策的判断をも必要とすることが明らかである。したがって、特例選挙区の設置を適法なものとして是認し得るか否かは、この点に関する都道府県議会の判断が右のような観点からする裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するよりほかはない。もっとも、都道府県議会の議員の選挙区に関して公選法一五条一項ないし三項が規定しているところからすると、同法二七一条二項は、当該選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）が〇.五を著しく下回る場合には、特例選挙区の設置を認めない趣旨であると解されるから、このような場合には、特例選挙区の設置についての都道府県議会の判断は、合理的裁量の限界を超えているものと推定するのが相当である。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである（最高裁昭和六三年（行ツ）第一七六号平成元年一二月一八日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二一三九頁、最高裁平成元年（行ツ）第一五号同年一二月二一日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二二九七頁）。

そこで、愛知県議会議員の選挙区等に関する条例（昭和三八年愛知県条例第二号。

以下「本件条例」という。)についてみるのに、原審の適法に確定するところによれば、(1) 平成三年四月七日施行の愛知県議会議員の選挙(以下「本件選挙」という。)当時の選挙区は五九であり、このうち南設楽郡、北設楽郡の二選挙区が特例選挙区とされ、各一人の定数が配分されていた、(2) 愛知県議会では、本件選挙に先立ち、特例選挙区の存廃も含めて本件条例の改正につき種々検討が続けられた結果、最終的には、右の二選挙区を特例選挙区として存置することを前提として、四増一減案(名古屋市緑区、稲沢市、半田市、春日井市の四選挙区の定数を各一名ずつ増員し、名古屋市中村区の定数を一名減ずるというもの)が可決成立して、本件条例が改正された(以下、右改正を「平成二年改正」という。)、(3) 南設楽郡は、愛知県の東端に位置し、その面積は同県の七・四パーセントを占める区域であり、北設楽郡は、愛知県の北東端に位置し、その面積は同県の一二・七パーセントを占める区域であるところ、そのいずれもが標高五〇〇メートルから一〇〇〇メートル前後の山々を擁する山間地で、林業をその基幹産業としてきたが、木材関連産業の低迷のため、産業経済構造の根本的な転換が迫られているとともに、過疎化及び高齢化対策のための総合的かつ計画的な施策が求められている、(4) 平成二年の国勢調査の結果による右の二選挙区の配当基数は、南設楽郡選挙区が〇・三一・一六、北設楽郡選挙区が〇・三一・二二(右の配当基数の数値は、いずれも概数である。)であった、というのである。

右の事実関係によれば、愛知県議会は、南設楽郡及び北設楽郡の右のような地理的、経済的状況やその行政需要などに照らし特例選挙区設置の必要性を判断し、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上で、これらを特例選挙区として存置することを決定したものと推認することができる。そして、南設楽郡、北設楽郡の二選挙区の配当基数は、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度にまでは至っていないものというべきであり、他に、愛知県議会が、平成二年改正後の本件条例

において右の二選挙区を特例選挙区として存置したことが社会通念上著しく不合理であることが明らかであると認めるべき事情もうかがわれなから、同議会が、右の二選挙区を特例選挙区として存置したことは、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。したがって、平成二年改正後においても本件条例が右の二選挙区を特例選挙区として存置したことは適法である。

2 次に、都道府県議会の議員の選挙に関し、当該都道府県の住民が、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、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、都道府県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。もっとも、前記のような都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分に関する現行法の定めからすれば、同じ定数一を配分された選挙区の中で、配当基数が〇・五をわずかに上回る選挙区と配当基数が一をかなり上回る選挙区とを比較した場合には、右選挙区間における議員一人に対する人口の較差が一对三を超える場合も生じ得る。まして、特例選挙区を含めて比較したときには、右の較差が更に大きくなることは避けられないところである。また、公選法一五条七項ただし書は、特別の事情があるときは、各選挙区において選挙すべき議員の数を、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しているところ、右ただし書の規定を適用していかなる事情の存するときに右の修正を加え得るか、また、どの程度の修正を加え得るかについて客観的基準が存するものでもない。したがって、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、都道府県議会の具体的に定めるところが、右のような選挙制度の下における裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。しかし、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、それが都道府県の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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、もはや都道府県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。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである（前掲各小法廷判決）。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、平成二年改正後の本件条例における定数配分の状況についてみるのに、本件選挙当時においては、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における議員一人に対する人口の最大較差は一对二・八九（名古屋市中区選挙区対西尾市選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。）、特例選挙区とその他の選挙区間における右最大較差は一对五・〇二（南設楽郡選挙区対西尾市選挙区）であり、いわゆる逆転現象は二二とおりあったというのである。そして、本件選挙当時における各選挙区の人口、配当基数は、原判決添付別表一のとおりであり、これに基づいて、配当基数に応じて定数を配分した人口比定数（公選法一五条七項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数）を算出してみると、右人口比定数による特例選挙区を除くその他の選挙区間における議員一人に対する人口の最大較差は一对二・八四（高浜市選挙区対西尾市選挙区）となり、特例選挙区とその他の選挙区間の議員一人に対する人口の最大較差は一对五・〇二（南設楽郡選挙区対西尾市選挙区）となることが計算上明らかである。そうしてみると、愛知県議会が公選法一五条七項ただし書を適用して本件条例の平成二年改正を行った結果、同項本文に従って議員定数を配分したとした場合と比較して、特例選挙区を除くその他の選挙区間における議員一人に対する人口の最大較差は、わずかに拡大しているものの、特例選挙区を含めた場合の議員一人に対する人口の最大

較差に変動はなく、右の一对五・〇二という較差は、南設楽郡選挙区を特例選挙区として存置したこと（その存置が適法であることは、前記説示のとおりである。）に由来するものといえることができる。

公選法が定める前記のような都道府県議会の議員の選挙制度の下においては、本件選挙当時における右のような投票価値の不平等は、愛知県議会において地域間の均衡を図るために通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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はいえず、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。したがって、平成二年改正後の本件条例に係る定数配分規定は、公選法一五条七項に違反するものではなく、適法というべきである。

三 結論

原判決は、平成二年改正後の本件条例の定数配分規定が公選法一五条七項に違反して無効であると判断し、いわゆる事情判決の制度の基礎に存在するものと解すべき一般的な法の基本原則に従い、本件請求を棄却した上で、原判決添付選挙区目録記載の選挙区における本件選挙が違法であることを主文において宣言したものであるところ、原判決は、前記判示と抵触する点において失当であり、その限度において変更を免れないといえるべきである。

以上のとおり、原判決には公選法二七一条二項、一五条七項の解釈、適用を誤った違法があり、本件上告は、右の限度において理由があるから、原判決を変更して、被上告人らの請求を棄却することとする。

よって、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇八条、九六条、八九条、九三条に従い、裁判官藤島昭、同中島敏次郎の補足意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤島昭の補足意見は、次のとおりである。

私は、平成二年改正後の本件条例に係る定数配分規定は、適法というべきであるとした多数意見に同調するものであるが、特例選挙区の設置の適否の判断基準及び特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人に対する人口の較差と公選法一五条七項との関係について、若干意見を申し述べておきたい。

一 公選法によれば、都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域を単位とすることが原則となっているが（一五条一項）、配当基数が〇・五未満の選挙区については、これを隣接する他の選挙区と合区しなければならず（一五条二項）、さらに、配当基数が〇・五以上であっても一に満たない選挙区については、任意合区が認められている（一五条三項）。これらの規定は、各選挙区を通じて選挙人の投票価値の平等をできる限り実現することを目的としたものと考えられるのであって、その趣旨とするところに照らすならば、選挙区を合区するかどうかを決するに当たっては、当該選挙区の配当基数の数値が重要かつ基本的な要素となるということができよう。

他方、公選法が、都道府県の議会の議員の選挙区を原則として郡市を単位とするものとしているのは、住民の生活環境や地域感情等を背景として長年の間に形成されてきた郡市という行政区割ごとに議員の定数を配分することが、その地域の住民の利益にも合致し、そこで選出された議員を通じて当該郡市の住民の意向を行政施策に反映させることが、都道府県全体の発展にも寄与するという考え方に立っているからであると解される。このように考えると、合区をするということは、右のような意義を有する郡市を単位とする特定の選挙区の存続自体を否定することであるため、その影響するところは大きく、しかも、いわゆる過疎の選挙区の配当基数の低下が社会経済情勢の変化に伴う人口の急激な都市集中化の現象に起因することを考慮すれば、配当基数のみを唯一絶対の基準として合区をするかどうかを決することが必ずしも妥当でない場合もあり得よう。選挙区の面積の大小、生活環境、住

民感情、交通事情、地理的状况等諸般の事情を考慮し、当該都道府県の行政施策の遂行上当該選挙区からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度等を総合判断した上、当該都道府県全体の調和ある発展を図り、都道府県の住民全体の相互理解と利益増進を期するためには、配当基数が〇・五未満の選挙区についてもあえて合区せず、独立の選挙区として存置させる必要がある場合もあり得るといふべきである。これが、公選法二七一条二項が、配当基数〇・五未満の選挙区についても、当分の間、公選法一五条二項の規定にかかわらず、特例選挙区として存置することを認めているゆえんであると解される。

二 特例選挙区を設けるかどうかについては、都道府県の議会にこれを決定する裁量権が与えられていると解されることは多数意見の説示するとおりであるが、以上に述べたように、配当基数は、選挙区を合区するかどうかを決するに当たっての重要かつ基本的な基準であり、これが〇・五未満の選挙区については合区が原則とされていることからすれば、配当基数が〇・五を著しく下回る選挙区を特例選挙区として存置することは許されず（最高裁昭和六三年（行ツ）第一七六号平成元年一月二日第一小法廷判決参照）、このような選挙区を特例選挙区として存置したときは、当該都道府県議会の判断は、合理的裁量の限界を超えているものと推定するのが相当である。したがって、この推定を覆すに足りる特段の事情が立証されない限り、当該選挙区を特例選挙区として存置したことは、違法といふべきことになる。この〇・五を著しく下回る数値とは、特例選挙区の設置を認めることが社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかな数値をいうものと解することができる。その数値を具体的に示すことは事柄の性質上難しいことではあるが、投票価値の平等の要求に譲歩を求めても、あえて過疎地域の郡市にその郡市を代表する一人の議員を確保し、当該議員を通して当該郡市の住民の意向を都道府県政に反映させることが相当であるとするためには、常識的にみて当該郡市に一定人数を超える

住民が居住していることが必要であること、さらに、「著しく」という言葉自体を常識的に考察すれば、限界となるべき数値を想定することは必ずしも不可能ではないこと等を総合勘案すれば、当該選挙区の配当基数が〇・五の二分の一（〇・二五）に満たない数値に至ったときは、社会の健全な常識に照らし、配当基数〇・五を著しく下回るものと評価されてもやむを得ないと考える。したがって、配当基数〇・二五にも満たない郡市をもって独立の選挙区を設け、あるいは、それを存続させたとすれば、そのような当該都道府県議会の判断は、社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかなものといえることができる。

この点につき、原判決は、配当基数一を基準として当該選挙区の配当基数がその三分の一以下の場合、特別の事情の存するときを除き、これを特例選挙区として存置することは違法であると判示している。原判決が、配当基数三分の一以下という数値を特例選挙区の設置の適否に関する判断基準として挙げたのは、議員定数配分規定の違憲を理由とする衆議院議員選挙無効訴訟において、各選挙区の議員一人に対する人口の最大較差が一对三未満である具体的数値にとどまる場合につき、当該定数配分規定は違憲状態にない旨を判示した累次の最高裁判決の趣旨を念頭に置いたのではないかと推察される。しかし、右の衆議院議員選挙無効訴訟における最大較差とは、全国の各選挙区の人口を当該選挙区の議員の定数で除した議員一人に対する人口数を各選挙区ごとに比較した場合における、議員一人に対する人口の一番少ない選挙区と一番多い選挙区との数値の較差をいうものであり、特例選挙区の設置が許容される配当基数の限界値とは考え方を異にしている。右の衆議院議員選挙無効訴訟の直接の目的は各選挙区の人口数に応じてその議員の定数の増減を図ることにあるが、特例選挙区の設置の適否の問題は、特定の選挙区の存置を否定して合区すべきであるかどうかの問題なのである。したがって、右の衆議院議員選挙無効訴訟における最大較差の合憲性に関する考え方を、特例選挙区の設置の適否に

関する判断に適用することは適当でない。また、原判決が前述した最高裁の累次の判決の趣旨とはかかわりなく、社会通念に照らし、当該選挙区の配当基数が三分の一以下になった場合には、これを特例選挙区として存置することは認められないという考え方をしているとすれば、この考え方に賛成し難いことは前述したとおりである。

三 そうすると、都道府県議会は、配当基数が〇・二五以上〇・五未満の選挙区については、前記一に述べたような諸般の事情を総合判断して、これを特例選挙区として存置すべきかどうかを決定すべきことになる。右の総合判断を行うに当たっては、当該都道府県全体の調和ある発展を図る等の観点からの政策的考慮を必要とするものであるから、その結果、都道府県議会が特例選挙区を設置する必要性を認めてこれを設置したときは、その判断は、原則的には裁量権の合理的行使として尊重されるべきであり、裁判所は裁量権の濫用の有無という観点から、その判断の適否を審査すれば足りると考える。

四 平成二年改正後の本件条例は、南設楽郡及び北設楽郡の二選挙区を特例選挙区として存置しているので、この点に関する愛知県議会の裁量権行使の適否について検討するのに、平成三年四月七日の本件選挙施行当時における右の二選挙区の配当基数は、南設楽郡選挙区が〇・三一・一六、北設楽郡選挙区が〇・三一・二二であって、いずれも〇・二五を上回っているので、愛知県議会においては、前述した諸事情を総合判断して、右二選挙区を特例選挙区として存置すべきかどうかを決定すべきことになる。そして、原審の適法に確定した事実関係によれば、この点に関する愛知県議会の判断は、前記の諸事情を総合した上で、政策的考慮の下にされたものというべきであって、その判断の基礎とされた重要な事実には誤認があったとは認められず、また、特例選挙区制度の趣旨、目的からみて考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮したというような事情はうかがわれないので、その判

断が社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかなものとはいえないと考えられる。したがって、愛知県議会が、右の二選挙区を特例選挙区として存置したことについては、裁量権の濫用はなく、同議会の右判断は、裁量権の合理的な行使として是認することができる。

五 最後に、以上のように適法に特例選挙区が設けられた場合における、当該特例選挙区と他の選挙区との議員一人に対する人口の最大較差と公選法一五条七項との関係について言及しておきたい。

特例選挙区の制度は、配当基数〇・五未満の選挙区を強制合区することなく独立の選挙区として存置し、これに定数一を配分するものであるため、他の選挙区との間で議員一人に対する人口数を比較した場合、通常は、そこに三倍を超えるような較差が生じ、特例選挙区の選挙人の投票価値が格段に高くなることは自明の理である。このような較差は、公選法二七一条二項が特例選挙区の制度を認めたことに伴って、必然的に生じる較差というべきであって、そのことから直ちに定数配分規定が違法となるものではない。公選法二七一条二項の規定は、昭和四一年法律第七七号による改正によって現行の規定となり、同法一五条七項ただし書の規定は、その後、同四四年法律第二号によって追加されたものであることを考えると、同法一五条七項ただし書は、同法二七一条二項の規定により特例選挙区が設置された場合、右のような較差が生じることを当然の前提とする規定といえることができる。このような見地からすると、都道府県議会が公選法一五条七項ただし書を適用して定めた定数配分規定の適否を検討するに当たって、特例選挙区と他の選挙区との間に生じる議員一人に対する人口の較差を問題にすることは当を得ない。特例選挙区の問題は、専らその設置が公選法二七一条二項によって許容されるかどうか、換言すれば、投票価値の平等の要求に譲歩を求めてもあえて当該都市の代表者を確保することが、当該都道府県の行政施策を遂行する上で必要であるかどうかの問題に帰す

るものというべきであり、特例選挙区の設置が適法であるとされた以上、選挙人の投票価値の平等を図るという観点から各選挙区の議員定数の増減の適否を検討する論議に、既に投票価値の平等の要求の譲歩の下に議員定数を配分した特例選挙区と他の選挙区との間の議員一人に対する人口の較差を持ち出すこと自体、論理的に矛盾しているといわざるを得ない。選挙人の投票価値の平等の問題は、特例選挙区を除いた選挙区間において論じられるべきものであると考える。

裁判官中島敏次郎の補足意見は、次のとおりである。

私は、特例選挙区の設置については、各都道府県ないし郡市の実情を考慮した都道府県議会の政策的な判断にゆだねるべきところが少なくなく、裁判所としては、具体的な特例選挙区の設置に関する都道府県議会の裁量的判断を尊重せざるを得ないことを前提とし、本件選挙当時において、愛知県議会が南設楽郡選挙区及び北設楽郡選挙区を特例選挙区として存置していたことが、その裁量の範囲を逸脱するもので、著しく不合理であるとまでは断定し難く、したがって、その存置を適法であるとした多数意見に同調するものであるが、特例選挙区の存置に関する私の基本的な考え方について、若干意見を述べておきたい。

一 都道府県議会の議員の選挙区について公選法が定めるところは、選挙区は、郡市の区域によることとするが（同法一五条一項）、その人口が議員一人当たりの人口（当該都道府県の人口を当該都道府県の議員の定数で除して得た数）の半数に達しないときは、隣接する他の郡市の区域と合わせて一選挙区を設ける（同法一五条二項。いわゆる強制合区）ことをもって原則とするというものである。これに対し、特例選挙区の制度（同法二七一条二項）は、人口の急激な異動、地域の急激な過疎化の現象を背景とし、郡市に係る歴史的経緯や地域的まとまりを尊重し、地域代表を確保することの必要性を考慮して認められた制度であり、特例選挙区の設置は、右の強制合区の原則に対する例外的措置として、同法二七一条二項に明示され

ているとおり「当分の間」に限り、強制合区の要請を緩和して認められるものである。その点で特例選挙区の制度は、例外的、経過的、暫定的制度たるの基本的性格を有するものであり、個々の特例選挙区の存続の適否は、かかる基本的認識に立って検討されるべきものであり、軽々にその存続を当然視すべきものではないと考える。また、右にいう「当分の間」の意味するところとして注意すべきは、これが、すべての特例選挙区の存続を一般的制度として「当分の間」認めるという趣旨ではなく、昭和四一年一月一日当時において設けられていた個々の選挙区の個別具体的事情に照らして、配当基数が〇・五を割った場合にも直ちに強制合区の原則によることはしないという趣旨において、個々の特例選挙区の設置をその事情のいかんにより「当分の間」に限り認めることを意味するものとするのが相当であることである。

二 以上のとおり、特例選挙区の設置は、配当基数が〇・五を割る場合は強制合区をしなければならないとの公選法の原則に対する例外的、経過的、暫定的な措置であり、しかも、その設置を認めた場合には、特例選挙区とその他の選挙区との間における選挙人の投票価値にかなり大きな不平等状態が生じることにかんがみれば、都道府県議会において特例選挙区の設置を決定するに当たっては、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度等を慎重に検討し、投票価値の平等の要請を譲歩させてもなお、このような例外的処理をすることが必要かつ合理的であると判断されることを要するものというべきである。そして、どのような場合に、特例選挙区の設置に関する都道府県議会の判断がその合理的裁量の限界を超えているものと判断されるかについては、当該郡市及びその属する都道府県の行政施策遂行にかかわる個別具体的な事情に照らしてこれを総合判断すべきものであって、事柄の性質上、すべての特例選挙区を通ずる一律の数的な基準を示すことは困難でもあり、また適

切でもないとする。特例選挙区の設置を決定するに際して、当該選挙区の配当基数は、選挙人の投票価値にかかわる重要かつ基本的な考慮要素であるから、当該選挙区の配当基数が〇・五を著しく下回る場合には、そのこと自体からして、当該特例選挙区の設置は、都道府県議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されることは多数意見の説示するところであるが、都道府県議会の判断がその合理的裁量の限界を超えていると判断されるのは、この場合に限られるものではない。当該選挙区の配当基数が〇・五をかなりの程度下回り、その状態が長期化、固定化しているにもかかわらず、都道府県議会が、当該地域からの代表確保の必要性の有無・程度のみならず、隣接の郡市との合区の困難性の有無・程度について個別具体的に十分な検討を尽くして特例選挙区の存続の合理性につき納得し得る理由を示すことなく、単に当該選挙区が昭和四一年一月一日当時に設けられていたものであり、これを合区することは当該郡市の住民感情にそぐわないなどとして、安易にその存置を続けるようなときは、前示のような特例選挙区の基本的性格にかんがみ、当該都道府県議会の判断は、その裁量の範囲を逸脱するもので、著しく不合理であるとされる余地があるとする。

なお、衆議院議員選挙無効訴訟における投票価値の不平等状態の合憲性の判断については、これが全国のすべての選挙区を通じて議員一人に対する人口が一番少ない選挙区と一番多い選挙区との間における投票価値の数的不平等状態を問題とするものであるから、全国を通じて統一的な数的基準を示すことができると考えられるのであるが、特例選挙区の設置の適否の問題は、ある郡市の人口がその属する都道府県の議員一人当たりの人口の半数に達しなくなったときに、どのような個別具体的な事情があれば、当該郡市を隣接する他の郡市の区域と合区することなく一の選挙区としての存続を認め、これに議員定数一を配分することが許容されるかという問題であるから、衆議院議員選挙無効訴訟におけると同様に考えることはできない

ものといわざるを得ない。

三 これを本件についてみるのに、原審の適法に確定したところによれば、南北の両設楽郡では過疎化の進行が続き、その配当基数は、本件選挙当時において、南設楽郡選挙区が〇・三一―一六、北設楽郡選挙区が〇・三一―二二に至っていたというのであって、しかも、本件選挙当時、南設楽郡選挙区の配当基数が全国の各都道府県において設置された特例選挙区の各配当基数の最低値である事実は公知のところである。右の各事実によれば、南北の両設楽郡選挙区の配当基数は〇・五をかなりの程度下回り、全国的にみても最低の水準にあるのであって、その過疎化は長期化、固定化しているものとみるべきであろう。したがって、今後の問題としては、愛知県議会が、右の二選挙区につき、合区の困難性の有無・程度を十分に検討することなく、安易にその存置を続けているという事態になったときには、右の両郡が、過疎化、高齢化対策のための総合的かつ計画的な施策を必要とする行政需要の高い地域であって、地域代表を確保する必要性が比較的高い地域であることを考慮に入れてもなお、その各区域をもってそれぞれ独立の特例選挙区として存続させることが、同議会の裁量権の範囲を逸脱し、著しく不合理であると判断すべき余地があると考ええる。

四 最後に、特例選挙区の存置が認められた場合の各選挙区間における議員一人に対する人口の較差の許容性についても若干言及しておきたい。

多数意見も指摘するように、特例選挙区の存置が認められれば、配当基数が〇・五を下回る選挙区に議員定数一を配分するのであるから、特例選挙区と当該都道府県の他の選挙区との間で議員一人に対する人口数を比較すれば、通常は三倍を超えるような較差が生ずることは自明の理であり、このような較差は、公選法二七一条二項に基づき特例選挙区の存置が許容されたことの必然的な結果であるといわなければならない。この点においても、衆議院議員の定数配分規定におけるのと同様に、

各選挙区間における議員一人に対する人口の較差の許容限度について一対三未満と
いうような基準を採用して、特例選挙区を有する都道府県議会議員選挙の適法性に
ついて判断をすることは相当ではないものというべきである。

最高裁判所第二小法廷

裁判長裁判官 中 島 敏 次 郎

裁判官 藤 島 昭

裁判官 木 崎 良 平

裁判官 大 西 勝 也

○ 主文
原告らの請求をいずれも棄却する。
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告ら

1 平成七年四月九日執行の千葉県議会議員選挙のうち、市川市選挙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

(本案前の申立て)

本件訴えを却下する。

(本案について)

主文同旨

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 (当事者)

原告らは、平成七年四月九日に執行された千葉県議会議員選挙(以下「本件選挙」という。)の市川市選挙区の選挙人であり、被告は、本件選挙を管理した選挙管理委員会である。

2 (異議申出と決定)

原告らは、平成七年四月八日、被告に対し、本件選挙のうち市川市選挙区における選挙を無効とする旨の決定を求め、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申出をしたが、被告は、同年五月八日、原告らの異議申出を却下する旨の決定をした。

3 (本件選挙の違法事由)

(一) 千葉県議会は、平成六年一二月一三日、千葉県議会議員の選挙区等に関する条例及び千葉県議会議員の定数を減少する条例の一部を改正する条例を可決した(以下「本件改正」という。)。右改正は、従来の松戸市選挙区を松戸市南選挙区と松戸市北選挙区に分割し、議員定数を前者を四、後者を三に配分する規定を含むものであるところ、本件選挙は、千葉県議会議員の各選挙区への定数配分を定める、右改正後の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)及び千葉県議会議員の定数を減少する条例(昭和三三年千葉県条例第五号)に基づいて行われたものである。

(二) しかし、本件改正による右定数配分規定(以下「本件定数配分規定」という。)は、公選法一五条二項、三項、五項及び八項等の立法趣旨に反している。議員定数の配分は全体として一体不可分であるから、市川市選挙区における選挙も違法であり、無効である。

(三) 本件改正は、平成六年三月三十一日現在の住民基本台帳人口をもとにされたが、右改正前の松戸市選挙区の人口は四五万四八三二人、議員定数六であったから、当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数(以下「議員一人当たりの人口」という。)は七万五八〇五人であった。

同県下選挙区の議員一人当たりの人口が二万二五三三人で最少の匝瑳郡選挙区との比較において三・三六四倍の較差であった(別紙第一表)。

千葉県下選挙区の議員一人当たりの人口較差の順位(対匝瑳郡)でいうと、松戸市選挙区の三・三六四倍の較差は較差の大きい順で九番目であり、較差(対匝瑳郡)三・五倍以上の選挙区の定数を各一増とした場合には定数増の対象にならないはずである。

(四) しかるに、自由民主党は、議員定数等検討委員会(平成六年六月一七日設置)の第一回(同年七月二日)から第三回(同年九月二日)の間、同党案を提出せず、最終回の第四回(同年一二月二日)に、突如、松戸市選挙区を右のとおり南北に分割する案を含む「五増・松戸市分割」案を提出し、審議を尽くしたといえない状態のまま、同月一三日の本会議で同党のみの賛成多数で同案を可決した。同案の根拠は、衆議院において小選挙区比例代表並立制を導入することを決めた公選法の改正(平成六年二月四日公布)に伴い、同法一五条五項が新設され、形式だけからは小選挙区の区分のために二つに分割された松戸市のそれぞれを県議会の選挙区にもすることができることになったためである。

(五) 衆議院の小選挙区においては、千葉県六区は松戸市の一部、市川市の一部

及び鎌ヶ谷市から成り、七区は松戸市の一部、野田市、流山市及び東葛飾郡（関宿町）から成ることになったが、こうした分割をした目的は、衆議院議員選挙区画定審議会設置法三条が選挙区間の人口較差の最大値を二倍未満にすることを基本とする旨定めたからであった。その結果、六区の人口較差は一・六四三、七区の人口較差は一・七六三（いずれも対島根三区）に収まることになった（人口は平成二年一〇月一日国勢調査）。こうして、衆議院の小選挙区において松戸市を分割し他市と併せて選挙区を設けた立法趣旨は、選挙区間の人口較差を可能な限り縮小することであった。

(六) ところが、衆議院小選挙区の千葉県六区と七区から他市を切り離して松戸市のみで部分で県議会の松戸市南選挙区と同北選挙区を設けると、前者の人口二八万八四四八人、議員定数四、較差三・二〇〇（対匝瑳郡）、後者の人口一六万六三八四人、議員定数二、較差三・六九二（対匝瑳郡）となる（人口は平成六年三月三十一日住民基本台帳）。この結果、松戸市北選挙区の議員一人当たりの人口較差三・六九二（対匝瑳郡）は、較差の大きい順からすると、松戸市全体を一選挙区とした場合の較差三・三六四（第九位）をはるかに抜いて第三位となり、自由民主党が意図した三・五倍以上の選挙区の定数一増の対象となる（別紙第二表）。こうして、前記改正により、松戸市北選挙区の定数が二であるところ三に一増となったのである。

(七) 選挙区の分割が、議員一人当たりの人口較差の縮小ではなく、逆にその拡大を招くというのは、公選法一五条二項、三項、五項及び八項等の立法趣旨に反する措置であり、松戸市選挙区を二分して松戸市南選挙区と同北選挙区を設け、二であるべき後者の定数を一増させ三にしたのは、衆議院小選挙区制に便乗した党利党略であって、議会の立法裁量の限度を超えている。

(八) よって、原告らは、本件選挙のうち、市川市選挙区における選挙を無効とする判決を求める。

二 本案前の申立てについての被告の主張

1 本件定数配分規定は、地方自治法九〇条三項及び公選法一五条二ないし五項、八項、二七一条の規定により制定されたものであり、本件選挙は右定数配分規定及び公選法に基づいて適法に執行されたものである。

2 ところで、公選法二〇三条一項の訴訟に関する規定は、同法に基づき執行された選挙に管理執行上の瑕疵があった場合にこれを無効とし、早期に適正な再選挙を実施して選挙の自由と公正とを確保するために設けられたものである。このことは、行政事件訴訟法五条及び四二条が、公選法に規定す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たもので、しかも法律に定める事項に限り許されるものと明定し、また、公選法二一九条の規定が行政事件訴訟法三一条の事情判決の規定をことさら排除していることから明らかである。

3 したがって、条例自体である本件定数配分規定の瑕疵を理由とする本件訴えは、公選法二〇三条一項の規定によって提起し得るものではなく、不適法であって却下を免れない。

三 本案についての被告の答弁

1 請求原因に対する認否

(一) 請求原因1、2の事実は認める。

(二) 同3の(一)の事実は認め、同(二)は争う。

(三) 同3の(三)のうち、本件改正が平成六年三月三十一日現在の住民基本台帳に基づいてされたこと、松戸市選挙区の人口、議員定数、同選挙区の議員一人当たりの人口及び最少の匝瑳郡選挙区との比較における較差がそれぞれ原告ら主張のとおりであることは認めるが、その余は争う。

(四) 同3の(四)のうち、原告ら主張の可決された議案が自由民主党案であったことは認めるが、その余は争う。

(五) 同3の(五)のうち、衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区が、千葉県六区は松戸市の一部、市川市の一部及び鎌ヶ谷市から成り、同七区は松戸市の一部、野田市、流山市及び東葛飾郡（関宿町）から成ることは認めるが、その余は争う。

(六) 同3の(六)のうち、松戸市選挙区分割の結果、松戸市北選挙区の議員定数二による人口較差が原告ら主張のとおり三・六九二となり、較差の大きい順からすると第三位となったことは認める。

(七) 同3の(七)は争う。

2 本案についての被告の主張

(一) 都道府県議会議員の定数配分に関する法律の規定

(1) 県議会議員の総定数

地方自治法九〇条は、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を定め、また、その上限に対し条例で特に減少することができる旨定めている。千葉県議会は、本件改正で議員の総定数を九七人と定めた。

(2) 選挙区の決定方法

都道府県の議会の議員の選挙区は、公選法一五条一項で郡市の区域によるとの原則を採用している。しかし、当該選挙区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郡市と合わせて一選挙区を設けなければならないとされ(同条二項。強制合区)、さらに、当該選挙区の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっても議員一人当たりの人口に達しないときは、独立の選挙区とするか、あるいは条例で隣接する他の郡市と合わせて一選挙区を設けることができ、この選択は当該都道府県の議会の裁量に委ねられている(同条三項。任意合区)。

一方、公選法一五条五項は一の郡市の区域が二以上の衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区に属する区域に分かれている場合は、当該各区域を郡市の区域とみなし、独立の選挙区(以下「地域選挙区」という。)とすることができる旨規定し、衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区と都道府県議会議員の選挙区との調整を図ることを当該議会の裁量に委ねている。

このように行政区画等によって選挙区割りをした場合、その定数配分をするについて郡市の人口に過不足が生じないことはむしろ稀であるので、公選法は、同法一五条一項、五項に規定する郡市の区域であっても、議員一人当たりの人口の少ない区域については、同条二項、三項の規定によって合区することにより人口較差の拡大を防止することができる旨定めている。

結局、公選法一五条五項の規定は同条二項、三項と異なり、議員一人当たりの人口にかかわらず適用することができ、人口較差の拡大防止を意図するものではなく、都道府県議会議員と衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区との調整を図ることについて、同議会に裁量権を認めた規定ということができる。

(3) 議員定数の配分方法

公選法は、議員定数の配分について、各選挙区間の投票価値に不平等が生じないように均衡を図るため、同法一五条八項本文で「人口に比例して、条例で定める」との原則規定を設け、この場合においても、同項ただし書で「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。」として人口以外の諸要素を総合的に勘案して定めることができることにし、都道府県議会に一定の裁量権を認めている。したがって、前記のとおり、同議会が地域選挙区を設けるか、合区を設けるか、議員の法定数を減少するか、あるいは議員定数の配分に当たり人口比例の原則を修正するかどうかなどについては、すべて当該議会の裁量に委ねており、それが一般的に合理性を有するものと考えられない程度に達していない限り違法とされることはないのである。

このように、都道府県議会議員の選挙制度は、その居住する住民の歴史的、地域的まとまりなどを重視して選挙区を設置したのちに投票価値の平等を図るよう定数配分を行うものであり、あらかじめ定数一を前提として議員一人当たり人口の均衡を図るよう選挙区を設置する衆議院(小選挙区選出)議員の選挙制度と趣旨を異にする。

(二) 本件改正による定数配分規定について

(1) 本件改正で、千葉県議会は県議会議員選挙区のうち松戸市選挙区を松戸市南選挙区と同北選挙区の二つに分割したが、この二選挙区の設置は、前記のとおり、公選法一五条二項、三項の規定の対象となるものではなく、同条五項によって認められたもので、議会の裁量権の合理的な範囲内にある。

(2) また、松戸市北選挙区の議員定数を三としたが、配当基数(各選挙区の人口を議員一人当たり人口で除して得た数)が二・八七七であることから、配当基数どおりの配分であり問題はない。

本件改正の結果、(1) 特例選挙区を含めた場合の人口比定数(公職選挙法施行令一四四条の規定による平成二年国勢調査に基づく人口により公選法一五条八項本文の規定による人口比例原則に基づいて配分した定数)による最大較差三・九五(成田市選挙区対匝瑳郡選挙区)に対し、公選法一五条八項ただし書を適用した結果、最大較差は三・四八(柏市選挙区対匝瑳郡選挙区)、(2) 特例選挙区を除いた場合の人口比定数による最大較差二・六八(成田市選挙区対八日市場市選挙

区) に対し、公選法一五条八項ただし書を適用した結果、最大較差は二・四五(柏市選挙区村長生郡選挙区) となったものであり、右改正の結果は、最高裁平成四年(行ツ) 第九四号平成五年一〇月二二日第二小法廷判決にも適合する。

第三 証拠(省略)

○ 理由

一 請求原因1.(当事者) 及び2.(異議申出と決定) の事実は、いずれも当事者間に争いが無い。

二 被告の本案前の申立てについて

被告は、本件訴えは、条例それ自体の瑕疵を理由とするもので、公選法二〇三条一項の規定の趣旨に適合しないものであるから、却下を免れないと主張する。しかしながら、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、公選法二〇三条の規定による訴訟として許されることは最高裁判所大法廷判決(昭和四九年(行ツ) 第七五号同五年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、平成三年(行ツ) 第一一一号同五年一月二〇日判決・民集四七巻一号六七頁) の趣旨に照らして明らかである(最高裁昭和五八年(行ツ) 第一一五号同五年五月一七日第一小法廷判決・民集三八巻七号七二一頁、同平成二年(行ツ) 第六四号同三年四月二三日第三小法廷判決・民集四五巻四号五五四頁、同平成四年(行ツ) 第一七二号同五年一〇月二二日第二小法廷判決・民集四七巻八号五一四七頁参照)。したがって、被告の右主張は採用することができない。

三 本件定数配分規定の適否について

1 地方自治法九〇条一項、二項は、都道府県議会の議員の定数につき、その上限の算出方法を定め、同条三項は条例で右上限を特に減少することができる旨を定めている。証拠(乙二、三、五) によれば、千葉県議会は、本件改正により県議会議員の総定数を法定の議員定数の限度内である九七人と定めたことが認められる。

2 都道府県の議会の議員の選挙区は、公選法一五条一項で郡市の区域によるとの原則を採用している。しかし、当該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郡市と合わせて一選挙区を設けなければならないとされ(同条二項。強制合区)、また、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっ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郡市と合わせて一選挙区を設けることもできることとしている(同条三項。任意合区)。

一方、公選法一五条五項は一の郡市の区域が二以上の衆議院(小選挙区選出) 議員の選挙区に属する区域に分かれている場合は、衆議院(小選挙区選出) 議員の選挙区と都道府県議会議員の選挙区との調整を図るため、同条一項から三項までの規定の適用(同条四項の規定の適用がある場合を合6。) については、当該各区域を郡市の区域とみなし、独立の選挙区とすることができる旨を定めている。すなわち、公選法は、同法一五条一項又は五項によって、選挙区の原則的な区割り方法を定めると共に、同条項に規定する区域であっても議員一人当たりの人口の少ない区域については、同条二項、三項の規定によって合区することにより、各選挙区の人口較差の拡大を防止することができる旨定めているのである。結局、公選法一五条五項の規定それ自体は、同条二項、三項の規定と異なり、人口較差の拡大防止を直接意図するものというよりは、むしろ都道府県議会議員と衆議院(小選挙区選出) 議員の選挙区との調整を図ることによって、それぞれの選挙区が異なった場合に生ずる混乱を防止し、地域住民の選挙における公平と便宜等を図ったものと解することができ、そのような地域選挙区を設けるか否かの選択は議会の裁量に委ねられるものと解される。同条五項の適用につき、議員一人当たりの人口の較差の縮小でなく、その拡大を招くときは、同条項を適用することができないと解する余地はない。

公選法は、議員定数の配分について、さらに各選挙区間の投票価値の均衡を図るため、同法一五条八項本文で、原則として人口に比例して条例で定めることとし、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て地域間の均衡を考慮して定めることができると規定し、この点についても都道府県議会に一定の裁量権を認めている。したがって、議員の定数配分規定が、右各規定に照らして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ない限り違法とされることはないと解するのが相当である。

3 そこで、本件改正による定数配分規定の適否について検討するに、証拠(乙一ないし三、五、六、七の1ないし7、八、九) によれば、次の事実を認めることが

できる。すなわち、千葉県議会では、平成六年七月一二日、議長、副議長及び各党代表一三名で構成する第一回千葉県議会議員定数等検討委員会（以下「委員会」という。）が開催され、正副委員長の互選を行うと共に委員会の運営に関する申し合せ事項を決定し、次いで第二回期日（同年八月一七日）には、千葉県選挙管理委員会事務局長から平成三年四月に執行された議員選挙に係る最高裁判所の判決内容について説明を受け、各会派の検討内容について発表があった。第三回期日（同年九月二日）には、議員定数等につき、議会関係者のみならず、住民代表、学識経験者等の参加の下に検討をする第三者機関を設置することについて協議したが、結論が出ず、次回の委員会で再度検討することになり、第四回期日（同年一二月二日）で第三者機関の設置について採決した結果、可否同数となり、委員長の判断により否決された。また、同日、自由民主党の県議会議員定数修正案（乙七の1）が提案されたが、その内容は、（1）平成六年三月現在の住民基本台帳の人口を基準として、匝瑳郡を一とした場合の較差を三・五倍以内にすることとし、印旛郡、千葉市中央区、千葉市花見川区及び佐倉市の四つの選挙区の定数について各一増とする、（2）松戸市選挙区については、衆議院議員選挙が小選挙区制となったことに伴い、同市が分割されたため、県議会議員選挙についても、松戸市における衆議院議員選挙区第六区と同第七区に分割し、かつ、前記（1）の較差の基準を適用して六区地区・松戸市南選挙区（仮称）の定数を四とすると共に、七区地区を松戸市北選挙区（仮称）として定数三とする、この結果、従来の松戸市選挙区の定数六が松戸市域全体で七となるので、県議会議員の現行定数九二を五増して九七とする、いわゆる「五増・松戸市分割」案というものであった。そこで、同日、この是正案についても協議したが、次回の委員会で各会派の是正案を含めて再度検討することになった。第五回期日（同年一二月七日）には、各会派の是正案についてそれぞれ説明があり、討議したが意見の一致を見るに至らず、委員会の報告書には意見の一致が見られなかった旨を記載し、各会派の意見を報告することで各会派が了承した。

そこで、新生党・改革連合、民社党、公明党の三会派の共同提案に係る案、すなわち、印旛郡、千葉市中央区及び千葉市花見川区の三選挙区の定数を各一増とし、県議会議員の現行定数九二を三増して九五とする「三増」案と自由民主党がまとめた「五増・松戸市分割」案が議員発議で同年一二月一三日の県議会に提出され、右各案について討論され、採決した結果、自由民主党案が可決成立し、本件改正となった。以上の事実がそれぞれ認められる。

これらの事実によれば、本件改正に当たり、千葉県議会が松戸市選挙区を松戸市南選挙区と同北選挙区に分割し、匝瑳郡を一とした場合の同北選挙区の較差が三・五倍を超えることから議員定数を一増して三としたことは、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認し得るものであり、右改正による本件定数配分規定は適法と認めるのが相当である。

なお、証拠（乙一、三）により、松戸市北選挙区の議員定数を三としたのは、配当基数（各選挙区の人口を議員一人当たり人口で除して得た数）が二・八七七であることから配当基数どおりの配分であり、また、本件改正の結果、（1）特例選挙区を含めた場合の人口比定数（公職選挙法施行令一四四条の規定による平成二年国勢調査に基づく人口により公選法一五条八項本文の規定による人口比例原則に基づいて配分した定数）による最大較差三・九五（成田市選挙区対匝瑳郡選挙区）に対し、公選法一五条八項ただし書を適用した結果、最大較差は三・四八（柏市選挙区対匝瑳郡選挙区）となり、（2）特例選挙区を除いた場合の人口比定数による最大較差二・六八（成田市選挙区対八日市場市選挙区）に対し、公選法一五条八項ただし書を適用した結果、最大較差は二・四五（柏市選挙区対長生郡選挙区）となったものであることが認められ（別紙第三表）、右改正の結果は、最高裁平成四年（行ツ）第九四号平成五年一〇月二二日第二小法廷判決（裁判所時報一一〇九号九頁）にも適合するといえる。

以上のことは、本件改正に係る自由民主党案が、前記定数等検討委員会の第四回期日に初めて提案され、前記県議会において可決されたとしても、これをもって直ちに県議会の立法裁量の限度を超えた違法なものということとはできず、前記判断を左右するに足りない。

四 結論

以上によれば、原告らの本訴請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民訴法八九条、九三条を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判官 渡邊 昭 河野信夫 小野 剛)
別紙第一表、第二表、第三表 (省略)

- 主文
- 一 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 二 訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告ら

- 1 平成七年四月九日に行われた名古屋市議会議員一般選挙（以下「本件選挙」という。）の効力に関する原告らの審査申立てについて被告が同年八月一〇日にした棄却裁決のうち、別紙選挙区目録記載の選挙区に関する部分を取り消す。
- 2 本件選挙のうち別紙選挙区目録記載の各選挙区に関する部分を無効とする。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

（本案前の答弁）

- 1 原告らの訴えをいずれも却下する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

（本案の答弁）

主文と同旨

第二 当事者の主張

一 請求の原因

1 当事者

原告らは、平成七年四月九日に行われた本件選挙において別紙原告目録に付記したとおりの選挙区の選挙人である。

2 本件選挙に対する原告らの異議申出及び審査申立て

（一）原告らは、公職選挙法（以下「公選法」という。）に違反する現行定数配分規定の下で行われた本件選挙は無効であることを理由として、公選法二〇二条一項に基づき、名古屋市選挙管理委員会に対し、本件選挙の効力に関する異議の申出をしたところ、同委員会は、平成七年五月一七日、現行定数配分規定が「現時点で推定される各選挙区の選挙人の数に照らすと不自然・不合理な状態にあると考えざるを得ないので、名古屋市議会において議員定数配分に関する所与の裁量権を適正に行行使し、公選法一五条八項本文の趣旨に沿った是正を速やかに行うよう期待することを特に付記する」としながらも、異議申出を却下するとの決定をした。

（二）原告らは、公選法二〇二条二項に基づいて、同年六月七日、被告に対し、右決定の取消しを求めて審査の申立てをしたところ、被告は、同年八月一〇日、これを棄却するとの裁決をした。

3 本件選挙の無効

（一）憲法及び公選法上の原則

日本国憲法は、選挙権の実質的内容、すなわち投票価値の平等を強く要求している。

公選法一五条八項本文も、地方議会の議員定数につき、各選挙区の「人口に比例して、条例で定めなければならない」と人口比例の準則を明文で定めている。特に、市議会議員選挙においては、国政選挙や都道府県議会議員選挙におけるような過密・過疎地区の問題があるわけではないから、より厳格な平等性が求められるべきであり、定数配分は右人口比例の準則をできる限り正確に取り入れた形で定められることが適正である。

（二）現行定数配分規定

本件選挙は「名古屋市議会の議員の定数及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関する条例」（昭和四二年名古屋市条例第四号。以下、平成二年の改正前のものを「定数条例」といい、右改正後のものを「現行条例」という。）に基づく現行定数配分規定の下で行われたが、各選挙区の現行定数は、別表二の「現行定数」欄に記載のとおりである。

（三）現行定数の違法性

平成二年国勢調査人口に基づいて公選法一五条八項本文に則り算出すると、各選挙区の定数は、別表二の「人口比定数」欄記載のとおりでなければならなかった。右人口比定数によれば、議員一人当たりの人口の較差（以下「投票価値の較差」又は「較差」ともいう。）は最大で一・四三倍となり、人口の多い選挙区の方が人口の少ない選挙区よりも定数が少ないという逆転現象（以下「逆転現象」という。）は生じない。

ところが、現行定数配分規定によれば、投票価値の較差は最大で一・七三倍とな

り、別表三のとおり、逆転現象は一四通り生じており、うち定数二人の差のある逆転現象（以下「顕著な逆転現象」という。）も四通りある。これは、本件選挙当時、全国の政令指定都市の中で最多である。また、別表二のとおり、一六選挙区中一〇選挙区において人口比定数と現行定数が一致せず、現行定数が人口比定数より二人不足する選挙区が二選挙区存在する。

さらに、平成七年四月の本件選挙の時点では、平成二年一〇月の国勢調査時から四年半の経過により、別表四のとおり各区の人口は大きく変動していた。このように国勢調査人口と最新の人口とが異なる結果になることが明らかな場合には、最新の人口資料も参照して議員定数配分を検討すべきである。現に、平成二年一二月の本件条例改正時には、平成二年一〇月の国勢調査人口が告示される前であったが、五年前の昭和六〇年一〇月の国勢調査人口によることなく、平成二年九月一日現在の住民基本台帳の人口を参照して検討されたのである。

そして、本件選挙の告示直前の平成七年三月一日現在の人口によれば、投票価値の較差は最大で一・八二倍、逆転現象は二〇通り、うち顕著な逆転現象は九通りに及んでいた。

右のような投票価値の較差、逆転現象及び人口比定数と現定数のかい離を生じている現行定数配分規定は、公選法一五条八項に違反するものである。

(四) ところが、名古屋市議会は、平成二年国勢調査人口が明らかになった後も合理的期間内に現行定数配分規定を改正しないまま、本件選挙に至ったのであるから、本件選挙は違法であり、無効である。

4 よって、各原告は、被告に対し、公選法二〇三条の規定に基づき、それぞれ本件選挙において選挙人であった別紙原告目録に付記した各選挙区について、本件棄却裁決の取消しを求めるとともに、各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 被告の本案前の主張

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関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の決定又は裁決に対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の選挙法規の規定に違反して施行された選挙の効力を失わせ、改めて適法な再選挙を行わせることを目的とするものであり、同一の選挙法規に基づく適法な再選挙が可能であることを前提としていると解されることなどを考えると、公選法二〇三条に基づき訴え、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置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又は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いものである。

したがって、本件訴訟は行政事件訴訟法五条の「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訴する」民衆訴訟であり、民衆訴訟は法律に定める場合において法律に定める者に限り提起することができる。法律に定める場合ではないので、本件訴訟は不適法な訴えとして却下されるべきである。

三 請求原因に対する被告の認否

1 請求原因1、2の事実は認める。

2 同3のうち、(二)の事実は認める。

(三) の事実のうち、平成二年国勢調査人口に基づいて公選法一五条八項本文に則り算出すると、各選挙区の定数が別表二の「人口比定数」欄記載のとおりとなり、現行定数配分規定によれば、投票価値の較差は最大で一・七三倍となり、逆転現象が一四通り、うち顕著な逆転現象が四通りあること、平成七年三月一日現在の人口によれば、投票価値の較差は最大で一・八二倍、逆転現象は二〇通り、うち顕著な逆転現象が九通りに及んでいたことはいずれも認める。

四 被告の主張

1 憲法及び公選法上の原則

日本国憲法において、選挙権の平等とは、実質的な投票価値の平等をも含むものであると解されるが、それは、一票の価値の完全な平等までも要求しているものではない。

そして、公選法一五条八項は、地方公共団体における各選挙区への議員定数の配分は人口比例によることを原則としつつ、そのただし書において、「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」として、原則を緩和することを認めている。

2 指定都市議会議員の定数に関する法律の規定及び名古屋市議会議員の定数
憲法九二条によれば、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、これを受けて、市町村議会の議員の定数については、地方自治法で議員定数及びその算定方法並びに定限等が定められ（同法九一条）、公選法で選挙区及び各選挙区への配分方法が定められている。

名古屋市議会議員の定数は、本件選挙当時において直近の国勢調査人口（平成二年一〇月一日現在）に基づいて算定すると八八人となるが、行財政改革等の趣旨を踏まえ、現行の定数条例は、制定以来地方自治法九一条二項を適用して議員定数を上限より減じており、平成二年の改正後は七八人となっている。

3 議員定数配分に関して地方公共団体の議会が有する裁量権及び公選法一五条八項ただし書の趣旨

（一） 憲法は、一五条、九二条及び九三条で、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を地方自治の本旨に基づき法律で定めることとし、その議事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って議員を選出すると定める以外に特段の制約事項を定めていない。このような憲法の規定のあり方は、地方自治が民主主義の実現のため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闊達な自治意識によって運営されるべきものであるとして、そのためには法の制約は最小限にとどめて、住民により、具体的にはその代表者である長並びに議会の意思決定によっ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。

したがって、憲法は、このような理念の下に、実質的な投票価値の平等の法律等による合理的実現を要求しているといわなければならないのであり、地方公共団体の議会の議員の選挙制度に関し、人口比例の原則を絶対とせず、人口比例によりつつ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許容しているといわなければならない。

要するに、人口比例の要素は、尊重されねばならないが、各種議員制度に応じた公正、かつ、効果的代表的制度の確立こそ、憲法上の普遍的原理といわなければならない。

（二） 昭和四四年の改正によって設けられた公選法一五条八項ただし書の趣旨は、近年の著しい人口変動の結果、地域人口と当該地域の行政需要が必ずしも対応しない状況が顕在化してきたことに伴い、定数配分を人口に比例して機械的に行うのではなく、地域の特殊性に応じた均衡ある地域代表を議会の裁量により確保しようとするものである。

なお、現行法制度においては、議員定数及び各選挙区別定数は条例で定めることとされており（地方自治法九一条二項、公選法一五条八項）、第三者的機関においてではなく、議会自体により自律的に決定することとされている。しかも、議会が様々な地域あるいは政策を代表する議員による合議体であることから、総定数を減ずることや一部の選挙区の定数を変更することは、現実には容易なことではない。そのような意味からも、議員定数に関する法制度は議会の相当程度の裁量権を制度的に内在していると考えられる。

（三） したがって、定数条例は、当該地方公共団体の議会が十分に住民の意思を反映し、統合・調整して自治体の意思形成をした所産であるから、その条例に基づく議員定数配分における選挙人の投票の有する価値の不平等が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と考えられない程度に達しているときは格別、それ以外は立法政策すなわち議会の裁量の問題である。

4 議員一人当たりの人口の較差

（一） 公選法における各選挙区への議員定数の配分については、一五条八項本文で人口比例によることを原則とし、ただし書において特別の事情が存することを理由にその原則を緩和できることを規定しているものの、各選挙区間における議員一人当たりの人口の較差について、具体的な許容限度を数値で示す規定はない。しかし、公選法の規定から同法が許容する限度を数値で推し量ることができる。

（二） 各選挙区への議員定数配分の方法は、選挙区の人口を当該地方公共団体における議員一人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）に基づいて配分するのを原則とするが、都道府県議会においては当該数値が〇・五以上一未満の都市については独立の選挙区として置くことが原則であり、例外的に任意合区規定を適用して合区を行わない限り、議員定数は最低一人は配分されることになる。一方、配当基数の端数が大きい順に切り上げられて定数が配分されるため、配当基数が一・五以上であっても総定数との関係で定数が一しか配分されないことが

ある。
その結果、配当基数が〇・五で定数一を配分される選挙区と配当基数が一・五を超えても一しか配分されない選挙区が生ずることになり、これらの選挙区間では議員一人当たりの人口に一对三以上の較差が生ずることが予想される。
また、配当基数が〇・五未満の郡市については強制合区をすることとしているが、このことは理想的な配当基数に対して、少なくとも二倍の較差を超えるまでは、合区を強制しないで任意とする、すなわち少なくとも二倍以内であれば、議会の裁量権の範囲内であるということが公選法の法意として窺うことができる。

5 投票価値の平等についての違法性の判断要素

(一) 議員一人当たりの人口と逆転現象との関係

定数配分の違法性の判断要素としては、公選法一五条八項の立法趣旨が投票価値の平等にあり、それを実現する手段として人口比例を最も重要、かつ、基本的な基準とする「配当基数に基づく定数配分」を規定していることから、議員一人当たり人口の最大較差が最も重要であり、逆転現象などの他の要素は付随的・補充的な判断要素であるにすぎないと解される。

けだし、逆転現象は、選挙区間の相対的な現象であって、現行定数が人口比定数よりも抑えられている選挙区の人口順位によって左右される（人口順位の高い選挙区においては逆転区となりうる対象区が多いのに対し、人口順位の低い選挙区では逆転区となりうる対象区が少ない。）し、逆転現象は各選挙区の人口の順位と定数の関係であるため、名古屋市のように選挙区間の人口が近接している場合には、人口順位が容易に移動し、逆転が生じやすいからである。顕著な逆転についても、急激な人口の移動により数選挙区を跨ぐような順位の変動がある場合に生じうるが、同様に言える。

(二) 有権者による「議員一人当たりの人口」の較差

公選法は定数配分の基礎を「人口」に置いているが、これには未成年者、外国人、登録されていない住民など、投票できない者が含まれている。しかし、違法性について議員一人当たりの人口の較差を検討する場合、投票価値の平等という面から、実際に投票する有権者数を検討することに相当の合理性があるというべきである。有権者数を基礎として定数配分を試算してみると、名古屋市の場合、平成二年国勢調査時に近い同年九月二日現在の有権者数は別表五のとおりであり、別表六のとおり、最大較差は一・五七倍となって縮小し、逆転現象は七通りとなって半減し、顕著な逆転現象はなくなるのである。

(三) 人口比定数による最大較差と現行定数による最大較差の状況

過去の県議定数不均衡訴訟において、人口比定数による最大較差より現行定数による最大較差が拡大していることを違法性の判断の要素とされた例があるが、そこで問題とされたのは都道府県議会の選挙区として公選法一五条三項による任意合区や同法二七一条により定められた特例選挙区であって、本来配当基数が一に満たない選挙区に配分することを前提とした修正された人口比定数であった。したがって、任意合区や特例選挙区の規定の適用がない指定都市の選挙については、たとえ人口比定数を拡大する形で定数配分がなされていても、その較差が相当な範囲内である限り、違法性の判断要素とはならない。

(四) 人口比定数と現行定数のかい離の評価

人口比定数では配当基数に達しない端数を切り上げ又は切り捨てて配分するため、現行定数との間でかい離があると評価されることがあるが、人口が近接した両区の間で人口比定数に差がある場合、実際の人口の差よりも人口比定数により擬制された人口の差が拡大されて見えるにすぎない。別表七にみるように、人口比定数で東区は三人、中区と熱田区は二人であり、中区と熱田区の現行定数は三人であるため、人口比定数とかい離があるとされるが、東区と中区の人口差は約三〇〇〇人にすぎない。したがって、人口比定数と現行定数が一致しないことを殊更に違法性の判断要素とすることには疑問がある。

(五) 議員の総定数と較差の関係

議員定数配分の合理性を判断するに当たっては、総定数を減員させることによる影響を含めて判断すべきである。

総定数を仮に法定数の上限である八八人とし、平成二年国勢調査人口に基づき人口比例による較差を算出した場合、別表八のとおり議員一人当たりの人口は二万四四八六人となり、各選挙区中、議員一人当たりの人口が最大の二万六九五五人（天白区）と最小の二万一九三一人（熱田区）との較差は一・二二倍となる。このことは現行定数で総定数を七八人に抑えていることが右較差を一・四三倍に拡大している

ことを意味する。

したがって、現行定数による較差を検討する場合、この法定数より減少させていることで最大較差が拡大したことを考慮すべきである。

なお、総定数を仮に五〇人とすれば、別表九のとおりで、最大較差は一・九九倍となる。この較差は人口の最も少ない選挙区が一人区になることにより生ずる較差であるが、このように較差二倍程度までは人口比例により配分しても制度上生ずる較差である。

6 名古屋市議会における議員定数配分に関する条例の改正経緯等の概要

名古屋市の定数条例は、四度の改正を経て現在に至っており、それらの改正の概要は次のとおりである。

(一) 昭和四二年の定数条例制定

昭和三九年一月一日の有松町及び大高町との合併により、昭和四〇年国勢調査人口は一九三万五四三〇人と増加し、これに基づく法定議員数は八四人となった。

昭和四二年一月、総定数を七六人に据え置き、これを人口に比例して各区に配分する内容の本件条例案が四党派共同の議員提出議案として議決され、公布された。

(二) 昭和五〇年の定数条例改正

昭和四五年国勢調査人口は二〇三万六〇五三人で、これに基づく法定議員数は八四人であった。この結果に基づき議会運営委員会理事会で協議がされ、議員定数は従来どおり七六人とし、名東区及び天白区の分区に伴い、各区議員配当数を人口比例により再配分する一部改正条例案が市長から提出され、昭和五〇年二月議決され、同年三月公布された。

(三) 昭和五四年の定数条例改正

昭和五〇年国勢調査人口は二〇七万九七四〇人で、これに基づく法定議員数は八四人であった。この結果に基づき、幹事長会で、更に引き続き議会運営委員会理事会で検討され、総定数七六人を人口比例配分すると、人口一七万九三一一人の中村区

(配当基数六・五五二六)は定数七のままなのに、人口一七万九三一一人の南区

(配当基数六・五五二五)は一人減で定数六となるため、総定数を一人増加の七七人とし、南区を定数七のままとする一部改正条例案が市長から提出され、昭和五四年三月に議決され、公布された。

(四) 昭和五八年の定数条例改正

昭和五五年国勢調査人口は二〇八万七九〇二人で、これに基づく法定議員数は八四人であった。この結果に基づき、団長・幹事長会議、議会運営委員会理事会での協議を経て、総定数を二人減の七五人とし、人口減少の著しい南区及び中村区を各一人減員し、人口増加区の定数増を見合わせることで多数会派の意見が一致し、市長から一部改正条例案が提出され、昭和五八年三月に議決され、公布された。

(五) 昭和六二年の一般選挙

昭和六〇年国勢調査人口は二一〇万六三八一人で、これに基づく法定議員数は八八人であった。この結果に基づき、団長・幹事長会議、議会運営委員会理事会での協議を経て、総定数を七五人に据え置く、各選挙区の配当数は現行どおりとし、定数条例の改正はしないということで多数会派の意見が一致し、改正に至らなかった。

(六) 平成二年の定数条例改正

平成三年四月の名古屋市議会議員一般選挙に向けて、平成二年七月に開かれた団長・幹事長会議において、議員定数について検討、協議する場を設置することを決め、各党派の団長・幹事長及び市民クラブの代表者から成る名古屋市議員定数問題協議会が設置された。

同協議会では、七回にわたり協議を重ねた外、他都市の調査も行い、同年一月三日に、一票の較差を最大二倍以内とし、逆転現象を減少させるなどの観点から、名東区・緑区・天白区について各一名増員して、総定数を七八人とするとの意見を集約した(基礎となる人口数は、公選法施行令一四四条によれば平成二年国勢調査人口によるべきであったが、定数条例の検討期間や改正手続等を踏まえると、平成二年一月二日に公示された同年の国勢調査の速報値を用いることができず、平成二年九月一日現在の住民基本台帳人口を基礎として検討した。ただし、平成三年四月七日施行の選挙の「基礎条例人口」欄では昭和六〇年国勢調査とされている。)。なお、同協議会において、今回の改正では抜本的な是正にはならないので、平成七年の一般選挙をめどに、公選法一五条八項本文の適用を念頭に置き、平成三年秋に確定する国勢調査人口を踏まえ、議会内に検討機関を設置し、学識経験者等の意見をも聴取し、できるだけ速やかに議員定数の抜本的改正に努めるとの確

認がなされ、意見書及び確認書が議長に提出された。

これにより、平成二年一月十八日、市長から一部改正条例案が本会議に提出され、同日全会一致により議決され、同月二十五日公布された。
この条例改正の結果、平成二年国勢調査人口で試算すると、改正前においては、逆転現象は一九通りで、そのうち定数三人の差のある逆転現象が三通り、定数二人の差のある逆転現象が八通り存在することになるものが、改正後においては、逆転現象は一四通りで、そのうち定数二人の差のある逆転現象が四通りあるものの、定数三人の差のある逆転現象は生じないこととなった。

(七) 平成三年一月名古屋市長定数検討協議会の設置
平成二年の国勢調査人口の確定値が告示されたことに伴い、平成三年一月、團長・幹事長会において、平成二年一月に議長あてに提出した確認書の趣旨を受け、議員定数について検討・協議する場として、議会運営委員会を構成する会派の團長・幹事長をメンバーとし、議会運営委員会を構成しない会派はオブザーバーとして出席する名古屋市定数検討協議会が設置された。以後、同協議会は六回にわたって協議を重ねた結果、条例の改正を要しないとの結論に達し、平成七年四月二十四日、同年一月に行われる国勢調査で人口に急激な変動があった場合及び区の再編が予想される場合には新たに検討協議会を設置することを内容とする報告書を議長に提出して、解散した。

(八) 以上の改正の概要をまとめると、別表一〇のとおりである。

7 名古屋市における「特別な事情」について

これまでの改正経過にみるとおり、名古屋市議会としては、国勢調査の結果が判明した場合、定数は正について検討を重ね、必要と認めた場合には改正をしてきた。しかしながら、平成二年国勢調査人口が判明したにもかかわらず、名古屋市議会が定数条例の改正を見送り、本件選挙に至ったことが議会の合理的な裁量権の行使であるかが問題となるので、以下これについて述べる。

(一) 名古屋市各区の沿革

明治二二年一月、名古屋に市制が施行され、戦後、昭和三〇年四月愛知郡猪高村を千種区、天白村を昭和区の区域に、同年一月西春日井郡楠村を北区、山田村を西区の区域に、海部郡富田町を中川区、南陽町を港区の区域に編入した。昭和三八年守山市及び愛知郡鳴海町を編入し、それぞれ守山区及び緑区とし、全市を一四区とした。昭和三九年、知多郡有松町及び大高町を緑区の区域に編入した。次いで、昭和五〇年、千種区及び昭和区の区域を変更し、新たに名東区及び天白区を設置し、全市を一六区とし、現在に至っている。

(二) 名古屋市のまちづくり

戦後、名古屋市のまちづくり(基盤整備)は、戦災により大きな被害を被った都心部(中区、熱田区、東区、西区の一部、北区の一部、中村区の一部)は復興地区画整理事業により、昭和三〇年以降に合併された新市域である周辺部(守山区、名東区、天白区、緑区)は民間組合土地画整理事業により、その間に挟まれた旧町並みが残る都心部周辺の市街地は地区総合整備事業により行われた。そして、都心部は市及び中部圏の中心として発展し、各種都市型機能の集積と活発な人的活動を有することとなった。また、周辺部においては、良好な宅地が供給され、道路・公園・学校等の公共施設、地下鉄の誘致など住宅環境の整備が進み、都心部や市外からの人口の移動が顕著に見られる。

(三) 名古屋市における人口の動向と行政需要等

名古屋市の常住人口は、昭和四四年に二〇〇万人を突破した後、横ばいに転じたが、昭和五〇年代後半から再び増加傾向に転じている。
区別の人口については、都心部で減少傾向が止まり、微増ないし横ばいであるが、都心を取り巻く地域では、鎮静化しつつあるものの、減少傾向が続いており、周辺部においては増加傾向が続いている。
都心部は、市及び中部圏の中心であり、主要官庁・民間企業の本社機能が集中し、交通網が整備され、産業・経済・情報機能が高度に集積している。このため、別表一一のとおり、昼間人口は、常住人口に対し、中区で約五倍、東区で約一・八倍、中村区で約一・八倍、熱田区で約一・五倍である。この区域の市税負担は大きく、別表一二のとおり、中区と東区の税収を合わせると全市税の約三分の一を占めている。このような各種機能の高度集積と活発な人的活動は、都市的施設の集積をもたらす。同地域の行政需要も複雑多様、膨大なものとなっており、これに対応するため、別表一三のとおり、都心部の区役所職員数は、周辺部の区役所よりも多い割合で配置されている。

(四) 名古屋市における有権者数

平成二年九月二日現在の名古屋市の有権者数については前記のとおりであるが、右有権者数によって配当基数を算出し、人口比定数を求めると、別表六のとおりとなり、議員一人当たりの人口の較差は縮小し、現行定数との差も縮小する。

(五) 定数配分に対する議会の対応

以上の事情から、名古屋市議会の現行条例における各区に対する議員の定数配分は、議会自身の自己規制による総定数抑制の下で、人口の移動による常住人口と行政需要との不均衡や人口に占める有権者の割合という特別の事情により、実質的な地域間の均衡を考慮し、かつ、政治的安定性に配慮して、定めたと認められる。

8 本件選挙にむける議員一人当たりの人口の較差と逆転現象について

(一) 議員の総定数を法定数よりも減少させるかどうか、議員定数の配分に当たり人口比例の原則を修正するかどうかについては、議会にこれを決定する裁量権が原則として与えられていると解され、総定数を法定数より減少させていることを踏まえての定数配分の合理性を判断すべきものである。

(二) 現行条例による総定数は、全国の指定都市一二市のうち減員数が最も多いが、仮に総定数を法定数の上限である八八人として、平成二年国勢調査人口に基づき算出した配当基数に応じて配分した人口比定数は、別表一四の「人口比定数」欄に記載のとおりであり、人口比定数と現行条例による定数との差は同表の「比較」欄に記載のとおりである。

(三) 右の表からも、都心部に対する配分を重視し、周辺部への配分を抑えるという観点から定められたことが確認できる。

しかし地域、公選法一五条八項ただし書の定めるところにより、議員定数配分に当たり地域間の均衡を考慮し非人口的要素を勘案することができることから、逆転現象が生ずることは、公選法の予定するところといえる。そして、定数配分の違法性を判断するに当たっては、議員一人当たりの人口の最大較差が憲法及び公選法の許容する限度内にとどまっているかどうかによるべきであり、最大較差がこの範囲内にとどまる限り、逆転現象が生ずることがあっても、それをもって直ちに違法ということとはできない。

(四) そして、名古屋市議会は、定数条例改正の要否を判断するに当たり、最大較差二倍以内であるかどうかを基準としたと思われるが、現行定数の平成二年国勢調査による議員一人当たりの人口の最大較差は一・七三倍であるから、公選法の決意からして議会に与えられた裁量権の範囲内と考えられるのであり、名古屋市議会が現行条例を改正しなかったことは明らかに不合理であるとはいえず、違憲、違法とはいえない。

9 本件訴訟の不合理性

原告らは、定数配分規定は不可分一体のものであり、その一部が違法であるときは定数配分規定全体を無効ならしめ、その規定に基づいて行われた選挙は無効であると主張していると解される。

しかし、たとえ定数配分規定自体が違法であるとしても、本来の人口比定数より少なく配分されている選挙区、つまり不利益に取り扱われている選挙区のみが無効とされるべきであり、人口比例により適切に配分された選挙区選挙まで無効となるものではない。

10 以上のとおりであるから、本件選挙は有効である。

五 被告の主張に対する原告の認否及び反論

1 被告の主張2は認める。

2 同3の(一)の第一段落は認める。第二、第三段落は争う。(二)は争う。

3 同4の(二)は認める。

4 同5の(一)は争う。逆転現象は、最大較差より以上に有権者に大きな不公平感を抱かせるものであるから、定数配分の違法性判断の要素として重視されるべきである。とりわけ、顕著な逆転現象は、定数是正をかなりの長期間怠らなければ生ずるものではないから、決定的に重要であり、公選法一五条八項ただし書の「おおむね人口を基準とし」という許容範囲を逸脱していることが明らかである。

(二) は争う。

(五) について。配当基数に対する人口比定数は、配当基数〇・五以上一・五未満は人口比定数一、一・五以上二・五未満は二のようになるから、一人区がある場合には最大較差は三倍程度になりうるが、二人区以上であれば最大較差は一・六倍程度以内に収まり、三人区以上であれば一・四倍程度以内に収まることになる。実際に本件の場合も、人口比定数配分なら一・四三倍にしかならない。このように、最小選挙区の定数が大きい場合ほど最大較差を小さくすることが可能になり、ま

た、そうすべきことは当然である。

5 同6の(一)ないし(八)の事実は認める。

6 同7の(一)の事実は認める。(二)の事実は知らない。(三)の第一文から第四文までは認めるが、その余の事実は知らない。(五)は争う。

7 同8の(二)の事実は認めるが、(一)及び(三)は争う。

8 同9について。定数配分の適否は全選挙区について不可分一体とみるべきであって、過少配分の選挙区のみについて違法無効とすべきというのは独自の見解である。

もっとも、定数配分が違法である場合にも、人口比定数と等しい選挙区については、違法ではあるが、事情判決とし、そうでない選挙区については違法、無効とすることは、考慮に値する。

第三 証拠(省略)

○ 理由

第一 本案前の主張について

一 請求原因1及び2の事実は当事者間に争いがない。

右の事実によれば、原告らが、本件選挙中、天白区を除く他の一五選挙区における各選挙(各原告につき、各原告がその選挙人であるところの選挙区に関するもの)について、名古屋市選挙管理委員会に対し、本件現行定数配分規定の下で行われた本件選挙の無効を理由とする公選法二〇二条一項に基づく異議申出をし、同選挙管理委員会が平成七年五月一七日、これを却下する旨の決定をし、原告らが、被告に対し、公選法二〇二条二項に基づき右決定の取消しを求めて審査の申立てをし、被告が同年八月一〇日、これを棄却する旨の裁決をしたところ、原告らが裁決書の交付を受けてから三〇日以内の同年九月七日に本件訴訟を提起したことは記録上明らかであるから、本件訴訟は公選法二〇三条の訴えとして適法である。

二 本件訴訟について、被告はこれを不適法であると主張して、その却下を求めるけれども、都道府県議会議員の定数配分規定の違憲・違法を理由とする選挙の効力に関する訴訟が公選法二〇三条による訴訟として許されることは最高裁判所の判例(最一小判昭和五九年五月一七日民集三八巻七号七二一頁、最一小判昭和六二年二月一七日裁判集民事一五〇号一九九頁ほか)の示すところであり、指定都市議会議員の定数配分規定の違憲・違法を理由として指定都市議会議員選挙の効力を争う訴訟も公選法二〇三条による訴訟として同様に許されると解するので、右被告の主張は採用することができない。

第二 本件条例による定数配分規定の適法性について

一 指定都市議会議員選挙における選挙区、議員定数及び各選挙区の定数配分
名古屋市は地方自治法二五二条の一九第一項の指定都市(以下「指定都市」という。)であるから、名古屋市議会議員の定数は同法九一条一項の規定によって定められ(その定数は、乙一三号証によれば、昭和四〇年から平成二年までの五年ごとの国勢調査時の名古屋市の人口が別表一〇の「計」の欄に記載のとおりと認められるので、同表に記載のとおり、昭和五八年四月施行の一般選挙までは八四人であり、昭和六〇年の国勢調査以降は八八人である。)、この定数は条例でこれを減少することができる(同法九一条二項)ものの、議員定数を変更することができるのは一般選挙の場合に限られ(同条三項)、新たに指定都市の区域の設定又は廃止があった場合に限り、議員の任期中においても、これと関係がある選挙区について、その選挙区において選挙すべき議員の定数を変更することができる(公選法施行令七条、五条)にすぎない。

次に、指定都市の選挙区については、区の区域をもって選挙区とされ(公選法一五条五項ただし書。ただし、平成六年法律第二号による改正前のもの。以下において「公選法一五条」というときは、右改正前の規定を指す。)、都道府県の場合のような合区に関する規定はなく、特例選挙区を設けることも認められていない。

そして、各選挙区において選挙すべき議員の数は、人口に比例して、条例で定めるべきもの(公選法一五条七項(平成六年の改正後の現行規定では八項)本文)とされるが、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(同項ただし書)。

なお、右人口比例原則にいう「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を指す(公選法施行令一四四条本文)が、官報公示の人口の調査期日以後において都道府県、郡市又は市町村の境界に変更があった場合においては地方自治法施行令一七六条又は一七七条の規定によって都道府県知事が告示した人口による(公選法施行令一四四条ただし書)ことに

なる。

二 公選法一五条七項の趣旨及び投票価値の平等についての違法性の判断要素
1 公選法一五条七項ただし書は、昭和四四年の公選法改正の際に加えられたものであるが、その趣旨は、近年における激しい都市化現象によって各地において人口の著しい不均衡を生じ、都市部においても、都心では昼間人口は増加しているのに常住人口は減少し、周辺部においてはこれと逆の状況を呈するようになり、常住する住民の数とその地域の行政需要とが必ずしも対応しない事例が生じてきて、議員の定数を単に機械的に人口に比例して配分したのでは、かえって地域間の実質的な不均衡が増大し、広域的補完的見地からする地方公共団体の行政の円滑な推進を期することが困難となるおそれもあるため、単に人口のみを定数配分の基礎とするとなく、おおむね人口を基準としつつも、地域間の均衡を考慮してそれぞれの地域がその特殊性に応じた地域の代表を確保するような定数の配分をすることも可能にすることにある。

この規定により、地方公共団体の議会は、特別の事情があることを要件として、議員定数配分規定を定めるに当たり、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、どのような事情があ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な基準が存在するわけではないから、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行使として是認されるかどうかによって決する外はない。

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される。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。したがって、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ない限り、このような議員定数配分規定は、公選法一五条七項に違反するものと判断せざるを得ない。

もっとも、制定又は改正の当時適法であった議員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って拡大し、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った場合には、そのことによつて直ちに当該議員定数配分規定が同項に違反するという結果をもたらすものと解すべきではなく、同項の規定により要求される定数の是正が、人口の変動の状態を考慮してもなお合理的期間内に行われなかったというときに初めて、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（前掲最）小判昭和五九年五月一七日、最一小判昭和六二年二月一七日はか）。

2 ところで、議員定数配分規定が投票価値の実質的平等を損なうものとして違法であるかを検討する場合、議員一人当たりの人口の最大較差、逆転現象、人口比定数と条例定数のかい離などが問題となる。

(一) 議員一人当たりの人口の最大較差は、投票価値の形式的不平等を明確に示す要素である。しかし、都道府県の選挙区においては、配当基数が一未満でも〇・五以上であれば合区せずに独立の選挙区として置くこととする（その結果、定数一が配分される。）一方で、配当基数が〇・五未満の郡市については強制合区をすることとしているから、公選法は、都道府県について、理想的な配当基数に対して二倍の較差を超えるまでは合区を強制しないで、議会の裁量に委ねているものといえる。

しかしながら、右のことから仮に公選法が都道府県の選挙区について議員一人当たりの人口の最大較差を二倍までは地方公共団体の議会の裁量の範囲内として許容しているといえるとしても、指定都市についてはこのような規定が定められていないし、都道府県のように、行政区域の範囲が広く、各地域ごとにその地理的条件、歴史的成り立ち、産業構造、人口密度、社会的条件などが異なる地方公共団体と比較

すれば、その行政区域の範囲が狭く、その地理的条件や人口密度においても都道府県の場合ほど地域によって異なるものではないと考えられる指定都市については、許容される最大較差も都道府県の場合ほどのものとはならないものと考えられる。殊に、前記最大較差は、いわゆる最大剰余方式においては、配当基数の端数が大きい順に切り上げられて定数が配分されるため、原告らの主張するとおり、最小定員区が一人区である場合よりも二人区の場合の方が縮小しやすく、最小定員区が三人区であれば更に縮小しやすいといえるところ、名古屋市においては、後に示すとおり、人口比定数によっても最小定員区は二人区となり、一人区が生ずる実情にはないのであるから、最大較差二倍までは公選法上許容されているとの被告の主張は採用することができない。なお、最大較差は、人口順位の低い区の配当基数の端数部分が〇・五を下回る程度が強いほど、また、人口比定数と条例定数とのかい離が大きいほど、拡大しやすい傾向を示す。したがって、右の条件に該当する選挙区について前記特別の事情の存否が問題とされることになる。

(二) 原告らは、逆転現象は最大較差より以上に有権者に大きな不公平感を抱かせるものであるから、定数配分の違法要素として重視されるべきであると主張する。

確かに、人口比定数配分によれば逆転現象は生じないことになるし、投票価値の平等の面からは逆転現象が存在しないことが望ましいことはいうまでもないけれども、公選法一五条七項が人口比例原則に対する例外を許容している以上、議会が右ただし書を適用して定数配分をした場合には逆転現象が生じやすいし、殊に、人口順位の高い選挙区において条例定数が人口比定数を下回る場合には、比較対象区が多くなる結果、逆転関係が多く生じやすいという関係にあるし、逆転現象が存在するということだけで直ちに定数配分が違法となるわけではなく、問題は議会の裁量権の行使が地域間の実質的平等を図るものとして合理的といえるかどうかにかかるといえる。

もっとも、顕著な逆転現象があってもなお違法でないというためには、それだけ強い合理的根拠が必要とされるものと解される。

(三) 人口比定数と条例定数とのかい離は、逆転現象がある場合には必ず存在し、逆転現象がなくても存在しうるものであるが、指定都市のように都市化現象が激しい地域においては人口の変動に伴って生じやすいものであるとはいえ、人口比例原則からすれば、かい離ができるだけ少ないことが望ましく、定数に二人の差のあるかい離が違法でないというためには、顕著な逆転現象についてと同様に、強い合理的根拠が必要とされるものと解される。

三 名古屋市議会議員定数及び定数条例改正の経過

名古屋市における議会議員定数及び定数条例改正の経過は、事実欄第二の四の六のとおりであって、この事実は当事者間に争いが無い。

このほか、乙三〇号証によれば、昭和四二年の定数条例改正に当たり、この条例案を審議した名古屋市議会においては、市政の実情、財政事情、市民世論の動向、他都市の実情等を理由として総定数を現状維持の七六人とする議案と法定数の八四人とする議案とがともに審議され、投票の結果前者が可決されて、定数条例制定に至ったことが認められる。

四 平成二年一二月の定数条例改正時の定数配分規定の適法性

1 昭和六〇年国勢調査の結果、名古屋市の各選挙区の人口が別表一に記載のとおりであったことは当事者間に争いが無い。

また、公選法一五条七項本文の人口比例原則に基づく各選挙区への定数配分についてはいわゆる最大剰余方式が採られているところ、この方式により配分された総定数七八についての人口比定数は、昭和六〇年国勢調査人口を基礎とすれば別表一の「人口比定数」欄に記載のとおりであること、平成二年の定数条例改正後の各選挙区ごとの定数は別表二の「現行定数」欄及び別表一〇の「条例定数」欄に記載のとおりであることは、いずれも当事者間に争いが無い。

2 そして、乙一二号証の三、四、二三号証、二八号証、証人Aの証言及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

右改正に当たっては、平成二年の国勢調査人口がまだ公示されず（乙二三号証によれば、確定値が公示されたのは平成三年一〇月四日である。）、速報値も平成二年一二月二日に公示されたにすぎなかったため、名古屋市議会議員定数問題協議会においては、昭和六〇年国勢調査人口以降相当の人口変動が予想されたことから、平成二年九月一日現在の住民基本台帳人口を基礎として検討した。

右検討において、総定数七五人の当時の定数配分では、一票の較差が熱田区を一と

して名東区、天白区で二を超えており、逆転現象が一九通りで、そのうち定数に三人の差のある逆転現象が三通り、定数二人の差のある逆転現象が八通り存在した。この人と、次の一般選挙が平成三年四月に迫っていたことから、当面、一票の較差を二倍以上とし、三人逆転区を解消するという観点から改正案がまとめられたが、右協議会においては、この改正案のみでは抜本的な是正にはならないので、「平成七年の一般選挙を目途に、公選法一五条七項本文の適用を念頭に置き、平成三年秋に確定する国勢調査人口を踏まえ、議会内に検討機関を設置し、学識経験者の意見を聴取し、できるだけ速やかに議員定数の抜本的な是正に努めることを確認する」との趣旨の「議員定数の抜本的な是正に関する確認書」が平成二年一月三日付で協議会の名の下に作成され、市会議長に提出され、同協議会は解散した。

3 しかして、右改正の結果、昭和六〇年国勢調査人口に基づく議員一人当たりの人口の較差は、人口比定数で最大一・四五倍（熱田区三万二五〇〇人対中区二万二四二六六人）、条例定数で最大一・六四倍（名東区三万五五三六六人対熱田区二万一六七三三人）となり、逆転現象は別表一記載の五通りとなり、顕著な逆転現象は消滅することとなった。

なお、平成二年国勢調査人口で試算すると、別表七のとおり、較差は、人口比定数によれば最大一・四三倍（中区対東区）、改正条例定数によれば一・七三倍（名東区対中区、熱田区）、逆転現象は一四通り（そのうち、緑区と他の区との間で生じているもの五通り、名東区と他の区との間で生じているもの四通り）で、そのうち顕著な逆転現象が四通り（緑区と北区、名東区と中村区及び西区、守山区と西区）、人口比定数より条例定数が二人少ない選挙区が二（緑区、名東区）となる。

4 右によれば、平成二年二月の定数条例改正は、昭和六〇年国勢調査人口に基づく外はなかったものであり、右人口に基づく改正条例による定数配分の結果は、最大較差が一・六四倍で人口比定数の最大較差一・四五倍を上回っているとはいえず、公選法一五条七項ただし書を適用して定数を配分した場合には、最大較差が同項本文に則り人口比例配分をした場合のそれを上回ることは生じうるところであった。右国勢調査人口による限り、顕著な逆転現象は消滅し、逆転現象も五通りに減じたのであるから、右条例改正当時において、右のような議員一人当たりの人口の較差が示す投票価値の不平等は、名古屋市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勘酌してもなお、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たものとはいえず、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができ、したがって、右改正にかかる定数配分規定は公選法一五条七項に違反するものではなく、適法であったものというべきである。

五 本件選挙における定数配分規定の適法性

1 平成二年一〇月の国勢調査人口確定値が平成三年一〇月四日に官報で公示されたこと、右確定値が別表二及び一〇に示すとおりであること、右確定値によれば、最大較差は人口比定数の一・四三倍に対し条例定数は一・七三倍となり、一六選挙区中逆転現象が一四通り、そのうち顕著な逆転現象が四通り生ずることとなったことは前記のとおりである。

そこで、右の結果により定数条例を改正すべきものであったとすれば、改正のためには検討のための期間を含み約一年程度の期間を要するとしても、本件選挙に至るまでの間に改正のために必要な合理的な期間は十分あったものといえるから、本件選挙の施行前の右合理的期間内に名古屋市議会が右改正をしなかったことが公選法の許容する裁量権の合理的行使として是認できるか否かが問題となる。そこで、この点について検討する。

2 甲八号証、乙一、二、五、一六、一七、三二、三三、四一号証、証人B及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(一) 平成三年一〇月に平成二年の国勢調査人口が公示された後、同年一二月、名古屋市議会では、平成二年二月の確認書が提示した問題を引き継ぎ、各党の団長・幹事長から成る名古屋市議員定数検討協議会を設けて、議員定数問題を検討した。同協議会では、総定数を八八人として逆転現象を是正すべしなどの意見もあったが、各区の昼間人口と常住人口の対比、市の中心部では人口中の有権者の割合が多く、周辺部ではその割合が少ないことなども資料により検討し、平成二年国勢調査人口による較差が平成二年の協議会で検討した平成二年九月一日現在の住民基本台帳人口による較差と大差がなかったこと、平成二年に総定数を三人増加したことから議員定数を再度増加することについての市民感情を懸念したこと、中区については定数を減ずるべきではないとの意見があったことなどから、定数増加が市の厳しい財政事情に対する影響をも考慮して、最大較差一・七三倍は是正を要するほ

どのものではないとの意見が多数であり、平成七年の国勢調査の結果急激な人口変動があったり、逆転現象が増加した場合には新たに検討協議会を設置すれば足りるとの意見を集約し、定数配分是正見送りの意見をまとめて、解散した。

(二) 名古屋市においては、中心部に都市的施設が集中して都市機能が高度に集積し、周辺部が住宅地区となっているので、中心部の中区、東区、中村区、熱田区において常住人口より昼間人口が相当に多く(その詳細は別表一一のとおり)、平成二年における右四区の昼間人口は約八一万人で、昼間人口の合計二五一万人の約三二パーセントを占め、昼間人口の絶対数においては中区及び中村区が顕著であり、平成五年度の市税収入に占める割合においては、中区、北区、中村区が上位にあって、その合計は四三パーセントを占めている。したがって、中心部の各区においては、人口は少ないものの、行政需要が少ないわけではなく、区役所の職員数を比較すると、別表一三のとおりであって、人口の少ない中区の職員数は人口の多い緑区、名東区及び天白区のそれを上回っている。

また、各区の有権者数は、平成二年九月二日現在で別表五のとおりであって、定数配分の基礎となる人口には選挙権のない未成年者、外国人、住民基本台帳に登録されていない住民も含まれるため、有権者数からみた最大較差は人口によるそれとは異なってくる。右有権者数によってみれば、別表六のとおり、最大較差は一・五七倍(名東区対熱田区)で、逆転現象は七通りであるが、顕著な逆転現象はない。

(三) 名古屋市における各区の人口の変動の状態は別表一〇のとおりであるが、おおむね中心部では一貫して減少、周辺部では一貫して増加の傾向がみられるものの、分区による影響が大きい千種区及び昭和区は別としても、北区及び西区のように、一時期増加しながらその後減少に転じた区、東区のように増減が一定でない区もある。

そして、人口順位の変動は顕著であり、昭和六〇年の国勢調査人口(別表一及び一〇)と平成二年の国勢調査人口(別表二及び一〇)により各区の人口順位の変動をみると、人口急増区である緑区は五位から二位へ、名東区は八位から六位へ、港区は九位から七位へ、守山区は一〇位から九位へ、天白区は一二位から一位へ、それぞれ順位を上げ、千種区は三位から五位へ、中村区は六位から八位へ、西区は七位から一〇位へ、瑞穂区は一位から二位へ、それぞれ順位を下けている。こうした人口順位の変動が人口順位の高い区で生ずると逆転現象に影響が出やすいことば前示のとおりである。

3 原告らは、本件選挙当時においては投票価値の不平等が平成二年国勢調査当時よりも一層増大し、最大較差は一・八二倍、逆転現象は二〇通り、そのうち顕著な逆転現象は九通りに及んでいたと主張する。

しかしながら、条例の定数配分規定を改正するためには、改正の要否の検討を含めて、手続に少なくとも一年程度の期間を要するものとみなくてはならないから、投票価値を判断する基準時を本件選挙の時点に求めるのは相当ではない。

のみならず、公選法一五條七項にいう人口とは、原則として国勢調査人口をいうものであることは前示のとおりであって、条例を改正するに際して右人口によるほか最新の住民基本台帳上の人口を参酌して定数を配分したとしても、その結果次の国勢調査による人口との間に著しい相違を生じ、定数配分が不相当であったことになる限りは、公選法の前記原則に直ちに反することにはならないものと解されるけれども、公選法は、市議会が国勢調査によらない人口動態を不断に把握して定数改定に備えることまでを予定しているものではないと解されるから、定数配分規定の公選法適合性を判断する上においては、直近の国勢調査人口に基づくことで足りるというべきである。

4 以上のとおり、2 (一) の名古屋市議員定数検討協議会は、最大較差一・七三倍では未だ是正を要しないとの意見を集約し、この結果名古屋市議会は平成七年の国勢調査人口の結果を待つこととして定数条例の改正を見送り、平成二年国勢調査人口に基づく人口比定数による較差一・四三倍とのかい離、逆転現象一四通り、そのうち顕著な逆転現象四通り、人口比定数と条例定数との差のある選挙区が一六選挙区中一〇選挙区あり、右定数間に二人の差がある選挙区も二選挙区あることそのままとして今日に至ったものであって、右のうち、顕著な逆転現象の数及び人口比定数と条例定数とのかい離(これらには緑区と名東区に対する定数配分が人口比定数より二人少ないことが主たる原因となっている。)は公選法の定める人口比定数原則から相当に離れているといわなければならないが、市中心部の人口減少が著しいのとは逆に中心部の昼間人口は多大な増加を続けており、市中心部の行政需要の減少が著しいと認めるべき資料はないこと、右協議会において考慮の対象とされ

た常住人口と昼間人口との差及び常住人口と行政需要の不均衡について議員の定数を調整して実質的均衡を図ることは昭和四十四年に公選法一五七項を改正してただし書を設けた趣旨に沿うものであること、有権者数によって最大較差や逆転現象を七通り、顕著な逆転現象はないこと、人口順位の頻繁な変動が逆転現象に影響を及ぼしていること、名古屋市においては、市の財政事情に対する考慮や議員増員に対する市民感情への配慮から、これまで議員定数を法定数より一〇人前後少ない七五人から七八人の範囲に抑えており、このことが逆転現象を生じさせる一因となっていることは否めないことなどの事情があるうえ、現行定数配分による最大較差は人口減少が著しく人口順位も最も低い市中心部の中区及び熱田区の配当基数が二・三八と低いのに対して定数三を配分していることが大きく影響していること、前記投票価値の不平等現象の主たる部分が緑区と名東区に生じており、右両区における人口増加は別表一〇にみるとおり間断なく続いているのであるが、(別表四にみるとおり緑区においてはその後的人口増加も著しい。)平成三年の名古屋市議員定数検討協議会も右の投票価値の不平等を放置しようとしているわけではなく、これら人口急増区と人口減少の市中心部との関係を検討したうえで、平成七年の国勢調査の結果をまっして定数は正を検討すべきものとして、考慮した場合、本件選挙当時においては、右のような投票価値の不平等は、名古屋市議会において地域間の均衡を図るために通常考慮しうる諸般の要素を斟酌してもなお、一般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まではいえないうものと考えられ、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。

第三 結論

以上のとおりであるから、本件選挙の無効を求める原告らの請求はいずれも理由がない。

よって、行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条、九三条に従い、主文のとおり判決する。

(裁判官 稲守孝夫 小松 峻 松永眞明)

(別紙)

- 選挙区目録
- 千種区選挙区
- 東区選挙区
- 北区選挙区
- 西区選挙区
- 中村区選挙区
- 中区選挙区
- 昭和区選挙区
- 瑞穂区選挙区
- 熱田区選挙区
- 中川区選挙区
- 港区選挙区
- 南区選挙区
- 守山区選挙区
- 緑区選挙区
- 名東区選挙区

最高裁
平成8.9.24

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告人兼上告代理人竹内浩史、同杉浦龍至、同福島啓氏、同鈴木良明、同平井宏和、同西野昭雄、上告代理人新海聡、同井口浩治、同佐久間信司、同杉浦英樹、同滝田誠一、同山田秀樹の上告理由について

一 地方自治法二五二条の一九第一項の指定都市（以下「指定都市」という）の議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分は、現行法上、次のとおり定められている。まず、市町村議会の議員定数については、同法九一条一項により、各市町村の人口数に応じた定数の基準等が定められているが、同条二項により、条例で特にこれを減少することができるものとされている。次に、公職選挙法（以下「公選法」という）は、指定都市の議会の議員の選挙につき、区の区域をもって選挙区とすることとしている（同法一五条六項ただし書）。指定都市の一つの区の区域が二以上の衆議院小選挙区選出議員の選挙区に属する区域に分かれている場合には、当該各区域を区の区域とみなすことができることとされているが（公職選挙法施行令六条の二）、都道府県議会の議員の選挙区のような合区は認められていない。各選挙区におい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が（公選法一五条八項本文）、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（同項ただし書）。

ところで、憲法の定める選挙権の平等の原則は、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、選挙権行使の資格における差別を禁止するにとどまらず、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、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、公選法一五条八項は、

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。もっとも、前記のような指定都市の議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分に関する現行法の定めからすれば、区のうち配当基数（当該指定都市の人口を当該市議会の議員定数で除して得た数をもって当該区の人口を除して得た数）が一を大きく下回るものについても、これを一選挙区として定数一人を配分すべきことになるから、このような選挙区と他の選挙区とを比較した場合には、投票価値の較差が相当大きくなることは避けられないところである。

また、公選法一五条八項ただし書は、特別の事情があるときは、各選挙区において選挙すべき議員の数を、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しているところ、右ただし書の規定を適用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。したがって、議員定数の配分を定めた条例の規定（以下「定数配分規定」という）が公選法一五条八項の規定に適合するかどうかについては、指定都市の議会の具体的に定めるところが右のような選挙制度の下における裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決するほかはない。

しかし、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、それが指定都市の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮し得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きは、右のような不平等は、もはや当該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、公選法一五条八項違反と判断されざるを得ないものというべきである。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである（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、最高裁昭和六三年(行ツ)第一七六号平成元年一二月一八日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二一三九頁、最高裁平成元年(行ツ)第一五号同年一二月二一日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二二九七頁、最高裁平成二年(行ツ)第六四号同三年四月二三日第三小法廷判決・民集四五卷四号五五四頁、最高裁平成四年(行ツ)第一七二号同五年一〇月二二日第二小法廷判決・民集四七卷八号五一四七頁参照)。

二 そこで、本件における議員定数配分の適否について検討する。

原審の適法に確定したところによれば、平成七年四月九日施行の本件名古屋市議会議員一般選挙当時の名古屋市議会の議員の定数及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関する条例(昭和四二年名古屋市条例第四号。以下「本件条例」という)における定数及び定数配分の状況は、以下のとおりである。本件選挙当時の名古屋市の人口(平成二年国勢調査人口。以下同じ)からすれば、地方自治法二五二条の一九第一項に基づく定数は八八人となるが、本件条例による現実の定数は七八人とどまっている。選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は一対一・七三(名東区対熱田区又は中区。以下、較差に関する数値はいずれも概数)であり、いわゆる逆転現象は一四通り、そのうち定数二人以上の差のある顕著な逆転現象は四通りあった。そして、本件選挙当時における各選挙区の人口、配当基数及び配当基数に応じて定数を配分した人口比定数(公選法一五条八項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数)は、原判決添付別表二のとおりであり、いずれの選挙区においても人口比定数は二人以上であり、右人口比定数による選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は一対一・四三となる。

地方公共団体の議会の議員の定数配分については、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なるところ、本件において、右の比率の最大較差は、右のとおり、一対一・七三という値にとどまっている。右の

値は人口比定数によつた場合の最大較差を上回るものであるが、公選法一五条八項ただし書の定めがある以上、現実の議員一人当たりの人口の最大較差が人口比定数による最大較差を上回っているというだけで、直ちに違法ということができないことは当然であり、また、人口比例原則に則つた最大剰余法による定数配分を前提とすると、人口比定数が二人以上となる選挙区相互間においても、場合によっては、議員一人当たりの人口に右の程度の較差が生ずることもあり得るところである。

そうすると、本件条例による定数配分には、逆転現象が少なからず存在するなど人口比例原則に反する点があることは否定し難いとはいえ、公選法が定める前記のような指定都市の議会の議員の選挙制度の下においては、本件選挙当時における右のような投票価値の不平等は、前示の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たものとはいえず、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使の限界を超えるものと断ずることはできない。したがって、本件条例の定数配分規定は、公選法一五条八項に違反するものではなく、適法というべきである。

三 以上によれば、本件条例の定数配分規定が公選法一五条八項に違反するものではないとした原審の判断は、結論において正当なものとして是認することができる。右判断は、所論引用の各判例に抵触するものではない。論旨は、独自の見解に立って右判断における法令解釈の誤りをいうか、又は原判決の結論に影響しない事項をとらえてこれを論難するものにすぎず、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、九三条に従い、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 可 部 恒 雄

裁判官 園 部 逸 夫

裁判官	大	野	正	男
裁判官	千	種	秀	夫
裁判官	尾	崎	行	信

最高裁

平成11.1.22

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告人らの上告理由について

民事事件について最高裁判所に上告をすることが許されるのは、民訴法三一二条一項又は二項所定の場合に限られるところ、本件上告理由は、違憲をいうが、その実質は原判決に公職選挙法二七一条二項、一五条二項、八項の解釈の誤りがあることを主張するものであって、民訴法三一二条一項及び二項に規定する事由に該当しない。

なお、原審の適法に確定したところによれば、東京都議会は、平成九年七月六日施行の東京都議会議員の選挙（以下「本件選挙」という。）に先立ち、同八年六月二六日、最近の国勢調査である同七年一〇月実施の国勢調査による人口に基づき、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。）の一部改正（以下「本件改正」という。）をしたが、右国勢調査結果に基づく千代田区選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）は〇・三七五であって、東京都議会は、本件改正に当たり、千代田区が我が国の政治的、経済的中枢として担っている独自の意義、役割及び特別区制度における地域代表としての議員の必要性等を考慮して、これを公職選挙法二七一条二項に基づくいわゆる特例選挙区として存置することにしたというのである。千代田区選挙区の右配当基数はいまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っておらず、他に、東京都議会が、本件改正後の本件条例において千代田区選挙区を特例選挙区として存置したことが社会通念上著しく不合理であることが明らかであると認めるべき事情もうかがわれ

ない。したがって、同議会が同選挙区を特例選挙区として存置したことは、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができるから、本件改正後の本件条例が千代田区選挙区を特例選挙区として存置したことは適法である。

そして、原審の適法に確定したところによれば、右国勢調査による人口に基づく特例選挙区を除いたその他の選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は一对二・一五、特例選挙区とその他の選挙区間における右最大較差は一对三・九五であって、いわゆる逆転現象は二〇通りあるが、定数二人の顕著な逆転現象は二通りのみであり、右国勢調査による人口に基づく各選挙区の配当基数に応じて定数を配分した人口比定数（公職選挙法一五条八項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数）による議員一人当たりの人口の最大較差は、特例選挙区を除くその他の選挙区間においても、特例選挙区とその他の選挙区間においても、本件条例の下における右の較差と同一の値となるというのである。公職選挙法が定める都道府県議会の議員の選挙制度の下においては、本件選挙当時における右のような投票価値の不平等は、東京都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ゃくしてもなお、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はいえず、同議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認することができる。したがって、本件改正後の本件条例に係る定数配分規定は、公職選挙法一五条八項に違反するものではなく、適法というべきある。

よって、裁判官福田博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。

裁判官福田博の反対意見は、次のとおりである。

一 我が国憲法は、地方公共団体の組織に関する事項を法律で定めること及び議会の議員は当該地方公共団体の住民が直接選挙すること等を定めている（憲法九二条、九三条）が、ここに定める住民による直接選挙における投票の価値については、

憲法一四条に定める法の下での平等が国会議員の場合と同様に要請されるのであって、有権者が当該地方公共団体の区域内のどこに住んでいるかによって投票価値に差異を設けることは本来想定されておらず、この点については常に厳格に判断することが必要である。近代民主主義国家における代表民主制（我が国憲法の定める代表民主制もその一つである。）にあっては、投票を通じて代表を選出する機会はいずれの有権者に平等に与えられなければならないのであって、この点こそが代表民主制を機能させていく上で最も重要な原則である。

もちろん現実に一人一票の原則を貫徹することが困難であること（特に地方議会については、公共の利益のためその例外を認めることが必要な場合がある。）から、選挙制度の決定に当たり地方議会にある程度の裁量の余地が与えられているのが通例であるが、その裁量はあくまでも技術的なものの範囲にあることが原則である。地方議会にあって、その地方内の一部地域特有の問題に対応するために、当該一部地域の住民に代表を選出する権利を与えることが、その地方全体の公共の利益に資すると認められる場合（ある地域に特有の又は利害が特に密接な問題について議決を行うような場合が例として考えられよう。）にあっては、投票価値の平等が憲法の要求する基本原則であることには何ら変わりがないのであって、具体的にどのような例外が認められるかは、結局のところ個別の事例ごとに種々の要素を総合的に考慮して判断することが必要であるとはいえ、例外を認めるべき裁量の幅は極めて限られたものである。

公職選挙法は、都道府県の議会の議員の選挙区を、郡市の区域を単位とすることを原則としつつも（一五条一項）、配当基数が〇・五未満の選挙区については、これを隣接する他の選挙区と合区すること（同条二項）、さらに、配当基数が〇・五以上であっても一に満たない選挙区についても、任意合区が認められること（同条三項）を原則として規定している。これらの規定は、憲法の規定を受けて各選挙区

を通じて選挙人の投票価値の平等をできる限り実現することを目的としたものと考えられるのであって、そもそも配当基数〇・五を強制的な合区の基準とすることが適切かどうかの点を別としても、選挙区を合区するかどうかを決するに当たっては、当該選挙区の配当基数の数値が重要かつ基本的な要素となることを定めているということができよう。したがって、平成七年の国勢調査の結果によれば千代田区選挙区の配当基数が〇・三七五となったにもかかわらず、平成八年改正の本件条例が、東京都議会議員の総定数については従前とほぼ同一の水準を保ちながら、公職選挙法二七一条二項に基づき、千代田区に対し引き続き特例選挙区として一の議席を認めたことが適法か否かは、同法の各規定及び憲法一四条に規定する投票価値の平等を損なうものとならないかの観点から慎重に見極めることが必要となる。

二 右原則に立てば、まず、地方議会議員の選挙にあつて基本となる単一選挙区に少なくとも一人の議員を選出することを認めるべき事情がある場合には、投票価値の平等を確保するため、当該地方議会の議員の総定数を増加することにより他の選挙区の投票価値の平等を確保することが考えられる。しかし、法律（地方自治法九〇条二項）によれば、東京都議会の議員の総定数が既にほぼ限界に達しており、このような方法で千代田区を特例選挙区として存続させることはできない。

次に、東京都の特別区部において昼間人口が夜間人口に比し最も多いのは千代田区である（平成七年の国勢調査によれば常住人口の二七倍にあたる九五万人が昼間人口である。）ことを根拠として千代田区を特例選挙区として議席を引き続き認めることが考えられる。千代田区における定住人口の減少は、国政の中心地であることや職住近接その他に基づく各種利便と公租公課等居住に係る経費、住民サービスの内容等とを比較し、他の地域を住居地とすることを選好する者が増え、しかも、職業上、昼間は都心に通勤しなければならない者が増えたことを示しており、そのこと自体は理解できない部分がないわけではないが、憲法に定める住民とはその選

挙区に住所を有する有権者であることはあまりに明らかである上、隣接する中央区（平成七年の国勢調査によれば昼間人口は常住人口の約一一倍）、港区（同約五・九倍）等も程度の差こそあれ同一の状況にあるのであり、右のような理由による裁量が認められる余地は極めて小さいものというべきである。

さらに、千代田区が国政の中心地であることを特例選挙区として認める理由にしようとする向きもあるが、東京都の特別区制が設けられて以降、千代田区は常に国政の中心地であったのであって、そのことで当初から特別扱いされてきたわけではなく、いずれにせよ、投票価値の平等という基本原則からの大幅なかい離を認める根拠とはなりえない。

三 次に、公職選挙法が、配当基数が〇・五を下回るときは原則として合区をすることとしているのをどのように考えるべきか検討する。

都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分に関する現行法の定めからすれば、配当基数〇・五は、衆議院議員又は参議院議員選挙の際問題とされる選挙区間における議員一人当たりの人口の較差に換算すれば、現実に最大一対三を超える較差の存在を認める数字に相当する。

投票価値の平等は憲法に定める代表民主制を担保する最も重要な原則であって、実務上不可避に生ずる偏差以外には各有権者の投票の価値は可能な限り一対一に近づけるべきであり、差異が認められるときでも国会ないし地方議会の裁量の余地は極めて限られているというのが私の考えであるから、配当基数が〇・五を下回るという状態は、通常にあっては、もはや看過し難い程度にまで投票価値の平等が損なわれている場合に当たり、公職選挙法一五条二項に基づき当然に合区を行うべきものである。同法二七一条二項も基本的にこのような前提に立っているからこそ、右の合区の義務を猶予するための特例を法文上明記したものであって、急激な人口異動など過渡的状态に対応する必要な時間に限って緩和措置を認める趣旨の規定であ

ると解される。したがって、同項は長期にわたり是正措置を講じないことを認めているわけではなく、憲法の定める投票価値の平等に照らせば、強制合区の例外が認められる極端な場合にも、過渡的な激変緩和措置として当該選挙区の存置を一回限り認めるといった理由にしかなりえない（そもそも同項が昭和四一年現在の選挙区についてそのような特例を例外として認める理由は明らかでない）。

ちなみに、若干の外国の例を見れば、米国連邦最高裁は、連邦議会下院議員選挙については、極めて厳格に一人一票の原則を追求するのに比して、地方議会については、その特殊性等を考慮してより柔軟に偏差の発生の余地を認めている。しかし、いくつかの判例を通じて見れば、偏差が大体一〇パーセントを超えないことを基準としているようであり（連邦最高裁ブラウン対トムソン事件一九八三年六月二二日判決・判例集四六二号八三五頁等）、これを超える偏差を認める例はわずかで、かつ、若干の幅にとどまっている。また、フランス憲法院は、従来から、選挙権の平等を確保するためには議決機関の議席の配分は人口比例を基本として行わなければならない旨判示しており、都市計画等に関する一定の事務を処理するため複数の市町村を構成員として設立される特別地方公共団体における議決機関の議席の当該各市町村への割当てについても、当該議席の配分は各市町村の人口に比例して割り当てられなければならないとした上で、小さな市町村にも最低一人の議席を配分するものとした法律の規定の合憲性につき、そのような配分方法も一定限度で公益にかなうものであるところ、立法者は併せて総議席数を増加の上その余の議席を大きな市町村に配分するものとしているのであり、これを全体としてみれば、各市町村への最低一議席配分という考慮は人口比例による議席配分の原則と対比して極めて限定されたものとなっているなどとして、当該法律の規定を合憲と判断している（憲法院一九九五年一月二六日判決九四一三五八DC四八節及び四九節）。

要するに、これらの諸国の例に徴しても、配当基数〇・五は、投票価値の平等の

観点からみて既に十分に緩やかな基準というべきであり、それを更に緩和する地方議会の裁量の幅はほとんど無いというべきである。公職選挙法一五条三項は、一方で配当基数〇・五以上までは独立の選挙区の設定を否定しないという十分に緩やかな基準を法律上定めつつ、同時に配当基数が〇・五以上一・〇未満の場合には任意合区が積極的に推進されることを予定し期待していたと解釈するのが妥当であり、かくして憲法一四条の要請との調和を図ったものと考え。私は、配当基数〇・五ないしそれを下回る選挙区を定めることは、ほとんどの場合、そもそも憲法で許される裁量の幅を既に超えているのではないかとの疑念を強く持つが、配当基数〇・五を下回る選挙区を定めることが許される場合があるとの立場を採る場合であっても、それは特段の事情に基づく極めて例外的かつ暫定的な場合にのみその可否が検討されるべきもので（さもなくば適用違憲の問題を生ずる。）、憲法一四条の要請との抵触を避けるためには、公職選挙法二七一条二項による例外は、特に十分な必要性及び合理性がある場合に限り認められるものと解すべきである。本件条例が、千代田区について、その配当基数が〇・三七五であるにもかかわらず、十分な必要性の証明がなく、また、存置の期限も定めずに、特例選挙区として一議席を認め、その結果最大較差一对三・九五という大きな偏差を認めたことは、代表民主制で貫徹されるべき投票価値の平等原則を大きく損うものであって、東京都議会に与えられた合理的裁量の限界を明らかに超えており、違法と断すべきものである。

国政選挙であれ、地方選挙であれ、投票価値の平等原則からのかい離は、本来認められる余地は小さく、裁量による例外もあくまで極めて限定的にかつ時限的に認められるべきものである。さもなくば、結局のところ例外の積み重ね又は是正の遅れを生じさせ、そのような選挙によって選ばれたものがその裁量によって選ぶもの（有権者）の投票の価値の軽重を決定することになる。それはとりもなおさず現状の固定化又は現職者優位の制度を維持することにつながるものであり、司法がそのよ

うな裁量を認めることは、我が国憲法の定める代表民主制の基礎を揺るがすと私は考える。

四 以上のとおり、本件改正後の本件条例に係る定数配分規定は違法であり、これを適法であるとした原審の判断には、法令の解釈適用を誤った違法があつて、右違法は判決に影響を及ぼすことが明らかである。したがって、原判決は変更を免れないが、いわゆる事情判決の法理により、本件請求を棄却した上で、足立区選挙区における本件選挙が違法であることを主文において宣言するのが相当である。

最高裁判所第二小法廷

裁判官 河 合 伸 一

裁判官 福 田 博

裁判官 北 川 弘 治

裁判長裁判官根岸重治は、退官のため署名押印することができない。

裁判官 河 合 伸 一

- 主 文
- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
 - 2 訴訟費用は原告らの負担とする。
- 事実及び理由

第1 請求の趣旨

- 1 平成12年7月30日施行の名古屋市議会議員中区選挙区補欠選挙（以下「本件補欠選挙」という。）の選挙の効力に関する原告らの審査申立てについて、被告が同年11月24日になした棄却判決を取り消す。
- 2 本件補欠選挙を無効とする。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 事案の概要

1 本件は、原告らが被告に対し、名古屋市議会の議員の定数及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関する条例（昭和42年名古屋市条例4号、ただし、平成12年名古屋市条例67号による改正前のもの。以下「本件定数条例」という。）による定数配分規定が違憲、違法であることを理由として、公職選挙法203条に基づき、本件補欠選挙の選挙の効力に関する原告らの審査申立てに対する棄却判決の取り消しを求めるとともに、本件補欠選挙を無効とする旨の判決を求めている事案である。

2 被告の本案前の主張

公職選挙法203条においては、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、同法202条による都道府県選挙管理委員会の決定又は裁決に対してのみ、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られており、上記訴訟では公職選挙法その他の選挙法規に違反して施行された選挙の効力を失わせ、改めて適法な再選挙を行わせることを目的とするものであり、同一の選挙法規に基づく適法な再選挙が可能であることを前提としていると解される。したがって、公職選挙法203条による訴訟は、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、選挙の基礎となった条例の違憲、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いものである。そうすると、本件訴訟は、行政事件訴訟法5条の民衆訴訟であるといわざるをえないが、民衆訴訟は、法律に定める場合において法律で定める者に限り提起することができる。本件事案は法律で定める場合ではないから、不適法な訴訟である。

3 当事者間に争いのない事実

(1) 原告らは、本件補欠選挙当選時、名古屋市中区に住所を有し、本件補欠選挙の選挙人であった。

(2) 平成11年4月11日、名古屋市議会議員一般選挙（以下「平成11年一般選挙」という。）が、本件定数条例に基づく定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）により施行された。本件補欠選挙は、中区選挙区（定数3）選出の議員に1名の欠員が生じたことから、平成12年7月30日に施行されたものである。

(3) 本件定数配分規定による各選挙区の定数は、別紙名古屋市議会（以下「別紙」という。）の「現行定数」欄のとおりである。平成7年国勢調査人口に基づく各選挙区の人口は、同別紙の「国勢調査人口」欄の、その人口比例で算出した定数は、同別紙の「人口比定数」欄のとおりである。現行定数では、議員1人当たりの人口較差は、中区選挙区と緑区選挙区との間が最も大きく、最大較差は1.81倍である。

(4) 原告らは、平成12年8月11日、公職選挙法202条1項により、名古屋市選挙管理委員会に対し、本件補欠選挙の効力に関する異議を申し立てたが、同委員会は、同年9月5日、これを却下した。そこで、原告らは、同年9月25日、公職選挙法202条2項により、被告に対し、審査申立をしたが、被告は、同年11月24日、原告らの審査申立を棄却する旨の裁決をした。

4 本案の争点

本件定数配分規定が違憲、違法であるか否か。

(原告らの主張)

(1) 憲法は、選挙における投票価値の平等を強く要求しており、公職選挙法15条8項本文も、地方議会の議員定数について、人口比例原則によるべきことを定めている。

(2) 本件定数配分規定においては、投票価値の最大較差は1.81倍であり、人口が多い選挙区の議員定数よりも人口の少ない選挙区の議員定数が多くなっている。

る逆転現象は20通り、うち定数2人の差がある顕著な逆転現象も9通りある。別紙の人口比定数によれば、投票価値の最大較差は1.31倍になるのであるから、これと対比した場合、投票価値の最大較差が1.81倍となっているのは許容されない。しかも、これは平成7年国勢調査人口によるものであり、その後人口の変動により、本件補欠選挙当時の最大較差などはさらに拡大していた。したがって、本件定数配分規定は、憲法及び公職選挙法15条8項本文に違反するものである。

なお、平成7年4月9日に施行された名古屋市議会議員一般選挙（以下「平成7年一般選挙」という。）についても、本件と同様の訴訟が提起され、最高裁判所第三小法廷は、平成8年9月24日、本件定数配分規定は適法である旨の判決をした。しかし、平成7年一般選挙の場合は、平成2年国勢調査人口の結果により判断されたもので、平成11年一般選挙と比較すると、次のようになる。

	平成7年一般選挙	平成11年一般選挙
①投票価値の最大較差	1.73倍	1.81倍
②人口比定数による 場合の最大較差	1.43倍	1.31倍
③逆転現象	14通り	20通り
④顕著な逆転現象	4通り	9通り

このように、平成11年一般選挙においては、平成7年一般選挙と比較して、投票価値の最大較差が拡大し、逆転現象及び顕著な逆転現象が増加しているのであるから、本件定数配分規定が適法とはいえない。

(3) 平成7年一般選挙に対する異議申立てについて、名古屋市選挙管理委員会は、平成7年5月17日の決定において、異議申立てを却下しつつも、本件定数配分規定について、公職選挙法15条8項本文の趣旨に沿った是正を速やかに行うよう期待する旨を表明した。また、平成7年一般選挙に対する選挙無効訴訟において、名古屋高等裁判所は、平成7年12月27日、名古屋市議会が平成7年国勢調査の結果をまって定数は是正を検討していることを考慮して、本件定数配分規定を適法とする旨の判決を言い渡した。

このような状況で、平成7年一般選挙後、定数は是正の必要性が改めて認識され、名古屋市議会は、平成7年中に、名古屋市議会議員定数検討協議会を設置したのである。ところが、同協議会は、平成7年国勢調査人口が明らかになった以後も、定数は是正のための検討をせず、ようやく平成10年4月8日から本格的な検討に入ったが、意見がまとまらず、同年12月17日に解散された。その後は、定数は是正問題については名古屋市議会議長に一任されたが、具体的進展のないまま、平成11年一般選挙が施行されたのである。このように、名古屋市議会は、合理的期間内に本件定数配分規定を是正しなかったといえる。

(4) 一般に、定数配分規定が違憲、違法と判断されても、選挙が違法である旨を主文で宣言するに止め、選挙無効の請求自体は棄却する事情判決がなされている。これは、選挙を無効としても、当該選挙区の選出議員がいなくなるだけで、真に憲法、法律に適合する選挙を実現するためには、定数配分規定の改正を待たなければならないが、当該選挙区の選出議員がいままの状態での改正をすることは憲法上望ましい姿ではないと考えられているからである。しかし、本件補欠選挙を無効としても、中区選挙区の選出議員は2名も残っており、本件定数配分規定の改正には実質的にも支障はないから、本件においては、事情判決の手法は採用されるべきでない。

(被告の主張)

(1) 各選挙区への議員定数配分の方法は、選挙区の人口を当該地方公共団体における議員1人当たりの人口で除して得た数（配当基数）に基づいて行うが、都道府県議会議員選挙においては、配当基数が0.5以上1未満の都市について独立の選挙区を置くことが原則とされており、また、公職選挙法が配当基数が0.5未満の都市については強制合区をすることとしていることは、理想的な配当基数に対して、少なくとも2倍の較差を超えるまでは合区を強制しないで任意としており、具体的には、配当基数の端数が大きい順に切り上げられて定数が分配されるため、配当基数が0.5で定数1人が配分され、配当基数1.5以上でも定数1人しか配分されないこともあるから、議員1人当たりの人口には、最大1対3以上の較差が生じることがありうることとなる。そうすると、公職選挙法は、少なくとも最大較差が2倍以内であれば、議会の裁量権の範囲内であるとして許容していると解され、違法となる余地はないといえる。本件定数配分規定は、地方自治法252条の19第1項の指定都市（以下「指定都市」という。）の議会の議員選挙に関するもので

はあるが、投票価値の最大較差が1.81倍であるから、およそ違法となる余地はない。

(2) 原告らは、本件定数配分規定が違法である理由として、逆転現象の多さや顕著な逆転現象の存在も指摘している。しかし、公職選挙法15条8項ただし書は、「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。」と規定し、人口比例原則を修正しているのであるから、逆転現象が生じることにも許容しているものである。中区は、名古屋市の中心であり、産業、経済、情報機能が高度に集積し、昼間人口は常住人口の約5.5倍である。そのため、中区の市税負担は大きく、東区と合わせると、全市税収入の約3分の1を占めるほどである。また、有権者数に比例して議員定数を配分した場合、中区は人口に占める有権者の割合が高いため、定数は3人となる。違法の判断に際しては、このような事情も考慮されるべきである。

また、逆転現象のみを解消しても、当然に議員1人当たりの人口の最大較差が縮小されるものではない。したがって、本件定数配分規定が違法か否かについては、議員1人当たりの人口の最大較差に対する評価によるべきであり、逆転現象の多さや顕著な逆転現象の存在は、副次的に考慮されるべきである。

(3) 名古屋市議会では、平成7年国勢調査人口の結果が判明した後、平成7年11月8日に名古屋市長議員定数検討協議会を設置して、本件定数配分規定の改正について検討、協議を重ねたが、平成10年12月17日に意見の一致をみなかった旨を議会に報告し、解散した。この結果、本件定数配分規定により平成11年一般選挙が施行されたものである。なお、平成7年国勢調査人口によれば、名古屋市議会の法定議員定数は88人である。

第3 当裁判所の判断

1 被告の本案前の主張について

地方公共団体の議会の定数配分を定めた条例の規定そのものの違法を理由とする選挙の効力に関する訴訟は、公職選挙法203条の規定による訴訟として許されると解するのが相当である(最高裁判所大法廷昭和51年4月14日判決・民集30巻3号223頁、最高裁判所第三小法廷平成3年4月23日判決・民集45巻4号554頁)。

したがって、被告の本案前の主張は採用できない。

2 本件定数配分規定の適法性について

(1) 名古屋市は、指定都市であるが、指定都市の議会の議員の選挙区及び選挙区への定数配分は、次のとおり定められている。

公職選挙法によれば、指定都市の議会の議員の選挙区は、区の区域をもって選挙区とすることが定められており(15条6項ただし書)、各選挙区におい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が(15条8項本文)、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(同項ただし書)。

(2) ところで、憲法の定める選挙権の平等の原則は、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、選挙権の内容の平等、すなわち投票価値の平等をも要求している(と解すべきであり、公職選挙法15条8項は、憲法のこのような要請を受けて、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要求しているものと解される。もっとも、前記(1)で検討したとおり、指定都市の議会の議員の定数配分においては、配当基数(当該指定都市の人口を当該市議会の議員定数で除して得た数により当該区の人口を除いて得た数)が1を大きく下回る区についても、これを1選挙区として定数1を配分すべきことになるから、このような選挙区と他の選挙区とを比較した場合には、投票価値の較差が相当大きくなる。また、公職選挙法15条8項ただし書の規定を適用して、いかなる事情の律するときに人口比例原則に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から、指定都市の議会が具体的に定めた議員定数配分条例の規定が、選挙制度の下における裁量権の行使として是認されるかどうかによって決するほかない)。

したがって、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不平等が生じ、それが指定都市の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮できる諸般の要素を斟酌しても、一般的に合理性を有するものとはいえない程度に達しているときは、そのよう

な不平等は、議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化できる特別の理由が示されない限り、そのような議員定数配分を定めた条例の規定は、公職選挙法15条8項違反と判断されることになる。

(3) 本件定数配分規定による各選挙区の定数は、別紙の「現行定数」欄のとおりで、平成7年国勢調査人口に基づく各選挙区の人口は、同「国勢調査人口」欄のとおりであり、議員1人当たりの人口の最大格差は、緑区選挙区(38,187人)と中区選挙区(21,002人)との間で生じており、1.81倍であったことは当事者間に争いが無い。

また、平成11年一般選挙時の定数においては、人口が多い選挙区の議員定数よりも人口の少ない選挙区の議員定数が多くなっている逆転現象は20通り、うち定数2人の差がある顕著な逆転現象も、緑区と北区、名東区と千種区、守山区と中村区の各選挙区の組み合わせなど9通りある。そして、人口比例により算出した人口比定数は、別紙の「人口比定数」欄のとおりであり、これによれば、議員1人当たりの人口の最大格差は、東区選挙区(33,048人)と港区選挙区(25,090人)との間で生じ、1.31倍となる。

(4) 地方公共団体の議会の議員の定数配分については、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

基本的な基準となるが、本件定数配分規定においては、その比率の最大較差は1.81倍である。この値は、人口比定数によった場合の最大較差である1.31倍を上回るものであるが、公職選挙法15条8項ただし書がある以上、現実の最大較差が人口比定数による最大較差を上回っているというだけで、直ちに本件定数配分規定が違法となるものではない。名古屋市の場合、都道府県議会議員選挙と異なり、人口比定数によっても定数が1名となる選挙区は生じないが、人口比定数が2名以上となる場合でも、配当基数が1.50と2.49のいずれでも定数2名となるので、場合によっては、1.66倍程度の較差が理論上生じうるということができ

る。原告らは、平成11年一般選挙においては、平成7年一般選挙の際よりも、議員1人当たりの人口の最大較差が拡大し、逆転現象などの数が増加していることを、違法の理由として指摘している。平成7年一般選挙において、本件と同様の訴訟が提起されたが、最高裁判所第三小法廷平成8年9月24日判決(裁判集民事180号423頁)によれば、その判決で前提とされている平成7年一般選挙の際の議員1人当たりの人口の最大較差及び逆転現象を、平成11年一般選挙と比較すると、原告らが指摘するのとおり、最大較差が1.73倍から1.81倍に拡大し、逆転現象が14通りから20通り、顕著な逆転現象が4通りから9通りと増加していることが認められる。

確かに、名古屋市議会の議員選挙区は合計16であることを考慮すると、逆転現象や顕著な逆転現象の数は、かなり多数であるといわなければならないが、議員1人当たりの人口の最大較差は1.81倍であって、人口比で定数を配分した場合に生じる可能性がある最大格差を若干超えている程度である。また、甲4号証の1、2、乙1及び2号証によれば、平成11年一般選挙時において、平成7年一般選挙時よりも、議員1人当たりの人口の最大較差が拡大し、逆転現象が拡大した原因は、平成2年から平成7年の間にかけて、名古屋市中心部の中区、東区などの人口が減少した一方、緑区などの郊外の区の人口が増加したことにあるが、中区の昼間人口は常住人口の5倍以上あり、企業の事務所や官公庁が集中して、常住人口に比して行政需要が多いことが認められる。中区選挙区の定数を定めるについて、このような事情をある程度考慮することは、名古屋市議会の裁量権の行使として是認される余地がある。

なお、原告らは、本件補欠選挙時においては、人口の変動により、議員1人当たりの人口の最大較差がさらに拡大していた旨主張するが、議員定数の変更は、一般選挙の場合でなければこれを行うことができないのであるから(地方自治法91条4項)、平成11年一般選挙後の事情を考慮するのは相当でない。

(5) そうすると、本件定数配分規定においては、逆転現象や顕著な逆転現象が相当数存在し、人口比例原則に反する点があるものの、本件補欠選挙当時におけるこのような投票価値の不平等は、諸般の事情を考慮しても、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はいえず、名古屋市議会に与えられた裁量権の合理的な行使の限界を超えるものということとはできない

したがって、本件定数配分規定は、公職選挙法15条8項に違反するものではなく、適法というべきである。

3 以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求は、い
ずれも理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第4部

裁判長裁判官 小川克介

裁判官 黒岩巳敏

裁判官 永野庄彦

