

都道府県議会議員選挙 定数訴訟判決一覧

平成25年2月7日 三重県選挙管理委員会

平成29年1月31日 三重県議会事務局追補

令和元年9月30日 三重県議会事務局追補

選挙執行年月日	選挙区	第1審(高裁)判決	最高裁判決	頁	最大格差
①昭56.7.5 東京都議会議員選挙	江戸川区	東京高裁昭58.7.25 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁昭59.5.17 「上告棄却」 当該選挙の違法を宣言 (合理的期間10年経過)	1 ～ 9	7.45 (全選挙区間)
②昭58.4.10 千葉県議会議員選挙	市川市、 我孫子市・沼南町	東京高裁昭59.8.7 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁昭60.10.31 「上告棄却」 当該選挙の違法を宣言 (合理的期間6年経過)	10 ～ 15	6.49 (特例選 挙区を含む) 4.58 (特例選 挙区を除く)
③昭60.7.7 東京都議会議員選挙	葛飾区	東京高裁昭61.2.26 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁昭62.2.17 「上告棄却」 当該選挙の違法を宣言	16 ～ 21	3.40 (定数2 以上の選挙区間)
④昭62.4.12 千葉県議会議員選挙	市川市	東京高裁昭63.9.19 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁平元.12.18 「原判決変更」 選挙は適法	22 ～ 29	3.98 (特例区 を含む) 2.81 (特例区 を除く)
⑤昭62.4.12 兵庫県議会議員選挙	神戸市西区、北区 須磨区、宝塚市、 高砂市、伊丹市	大阪高裁昭63.11.22 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁平元.12.21 「原判決変更」 選挙は適法	30 ～ 39	4.52 (特例区 を含む) 3.81 (特例区 を除く)
⑥昭62.4.12 岡山県議会議員選挙	赤磐郡	広島高裁岡山支部 昭63.10.27 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平元.12.21 「上告棄却」 選挙は適法	40 ～ 45	3.455 (特例 区を含む) 2.834 (特例 区を除く)
⑦平元.7.2 東京都議会議員選挙	足立区	東京高裁平2.1.30 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁平3.4.23 「上告棄却」 当該選挙の違法を宣言	46 ～ 51	3.09 (全選挙区間)
⑧平3.4.7 千葉県議会議員選挙	千葉市、市川市 (全選挙区)	東京高裁平4.2.26 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平5.10.22 「上告棄却」 選挙は適法	52 ～ 66	3.48 (特例区 を含む) 2.45 (特例区 を除く)
⑨平3.4.7 愛知県議会議員選挙	岡崎市、西尾市、 名古屋市(名東区、 東区、天白区、熱田 区、緑区、瑞穂区、 昭和区、南区、千種 区、中村区)	名古屋高裁平4.8.5 「請求棄却」 当該選挙の違法を宣言	最高裁平5.10.22 「原判決変更」 選挙は適法	67 ～ 83	5.02 (特例区 を含む) 2.89 (特例区 を除く)
⑩平5.6.27 東京都議会議員選挙	足立区	東京高裁平6.3.31 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平7.3.24 「上告棄却」 選挙は適法	84 ～ 90	3.52 (特例区 を含む) 2.04 (特例区 を除く)
⑪平7.4.9 千葉県議会議員選挙	市川市	東京高裁平8.2.29 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平8.9.13 「上告棄却」 選挙は適法	—	3.48 (特例区 を含む) 2.45 (特例区 を除く)

選挙執行年月日	選挙区	第1審(高裁)判決	最高裁判決		最大格差
⑫平 7.4.9 名古屋市議会議員選挙	天白区を除く全選挙区	名古屋高裁平 7.12.27 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 8.9.24 「上告棄却」 選挙は適法	91 ～ 95	1. 7 3 (全選挙区間)
⑬平 9.7.6 東京都議会議員選挙	足立区	東京高裁平 10.5.14 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 11.1.22 「上告棄却」 選挙は適法	96 ～ 103	3. 9 5 (特例区を含む) 2. 1 5 (特例区を除く)
⑭平 11.4.11 大阪府議会議員選挙	箕面市・豊能郡	大阪高裁平 11.7.15 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 11.11.9 「上告棄却」 選挙は適法	—	2. 4 8 (全選挙区間)
⑮平 11.4.11 千葉県議会議員選挙	八千代市	東京高裁平 11.9.3 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 12.4.21 「上告棄却」 選挙は適法	104 ～ 110	3. 7 3 (特例区を含む) 2. 7 5 8 (特例区を除く)
⑯平 12.7.30 名古屋市議会議員補欠選挙	中区	名古屋高裁平 13.4.19 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 13.12.18 「上告棄却」 選挙は適法	111 ～ 114	1. 8 1 (全選挙区間)
⑰平 15.4.13 大阪府議会議員選挙	箕面市・豊能郡 東大阪市選挙区 八尾市選挙区	大阪高裁平 15.9.19 「請求棄却・却下」 選挙は適法	最高裁平 16.1.16 「上告棄却」 選挙は適法	—	任意合区の是非が争点。 【参考】 2. 5 1 (全選挙区間)
⑱平 23.4.10 新潟県議会議員選挙	新潟市江南区	東京高裁平 23.8.18 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 24.11.8 「上告棄却」 選挙は適法	—	2. 2 1 3 (全選挙区間)
⑲平 25.6.23 東京都議会議員選挙	練馬区	東京高裁平 25.12.25 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 27.1.15 「上告棄却」 選挙は適法	115 ～ 126	3. 2 1 (全選挙区間〔島部選挙区を除く]) 1. 9 2 (全選挙区間〔特例区・島部選挙区を除く])
⑳平 27.4.12 千葉県議会議員選挙	千葉市(稲毛区、若葉区、美浜区)、市川市、船橋市、野田市、習志野市、柏市、市原市、流山市、浦安市、八街市、印西市	東京高裁平 27.12.17 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 28.10.18 「上告棄却」 選挙は適法	127 ～ 133	2. 5 1 (全選挙区間)
㉑平 29.7.2 東京都議会議員選挙	江東区	東京高裁平 29.12.26 「請求棄却」 選挙は適法	最高裁平 31.2.5 「上告棄却」 選挙は適法	134 ～ 144	2. 4 8 (全選挙区間〔島部選挙区を除く])

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同松本真一、同川辺一清の上告理由第一点ないし第三点について

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

しかしながら、定数配分規定自体の違憲、違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公選法二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所の判例（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日大法廷判決・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年一月七日大法廷判決・裁判所時報八七〇号二頁）の趣旨に徴して明らかであり、本訴を適法とした原審の判断は正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第四点について

一 論旨は、まず、都道府県議会議員については、たとえ定数配分規定を改正し

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

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

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

論旨は、これと異なり、地方自治法九〇条四項の規定の形式をとらえて独自の見

地に立ち、本訴を不適法とするものであつて、採用することができない。

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

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

同第五点及び第六点について

論旨は、要するに、東京都議会議員の定数配分を定めた東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例（昭和四四年東京都条例第五五号。以下「本件条例」という。）の規定（以下「本件配分規定」という。）が昭和五六年七月五日施行の東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時において公選法一五条七項の規定に違反するものであつたとする原審の判断は、憲法一五条、九二条及び九三条並びに公選法一五条七項及び二六六条二項の規定の解釈を誤つたものである、というのである。

公選法一五条七項は「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情がある

ときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方公共団体の議会は、定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定を適用し、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである（なお、同法二六六条二項は、都の議会の議員の定数配分に関する特例を定めたものであるが、同法一五条七項ただし書の規定が存しなかつた当時に設けられた規定であつて、同ただし書の規定以上に広範な裁量権を都の議会に付与するものではない。）。そして、いかなる事情の存するとき右の修正を加えるべきか、また、どの程度の修正を加えるべきかについて客観的基準が存するものでもないので、定数配分規定が公選法一五条七項の規定に適合するかどうかについては、地方公共団体の議会の具体的に定めるところがその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによつて決するほかはない。

しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは当裁判所の判例（前掲昭和五一年四月一四日大法廷判決）の趣旨とするところである。そして、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求していることが明らかである。したがつて、定数配分規定の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に不平等が存し、あるいは、その後の人口の変動により右不平等が生じ、それが地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんじやくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達し

ているときは、右のような不平等は、もはや地方公共団体の議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、公選法一五条七項違反と判断されざるを得ないものというべきである。

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

そこで、本件条例の制定及び改正の経過並びに昭和五六年七月五日に行われた本件選挙当時における定数配分の状況について見ることにする。公選法一五条七項は、当初、本文の規定のみであつたところ、東京都議会議員の選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例（昭和二二年東京都条例第三一号。以下「旧条例」という。）は、同項の規定に基づき、東京都議会議員の選挙区別の定数を人口に比例して定め、その後の人口の変動に合わせて右定数を改めてきた。そして、昭和三五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づき、特別区の区域を区域とする一部の選挙区においてその定数を増減することが必要となつたが、昭和三七年法律第一一二号により公選法二六六条二項の規定が新設されたため、右の改正は行われずに終つた。更に、昭和四〇年一〇月実施の国勢調査の結果による人口によれば、旧条例の定める選挙区別の定数は、特別区の区域を区域とする一部の選挙区においてのみならず、特別区の存する区域以外の区域を区域とする一部の選挙区においても、人口に比例しなくなつたところ、昭和四四年法律第二号により地方自治法九〇条二項及び公選法一五条七項ただし書の規定が新設されるに及び、同年三月三十一日に旧

条例の全部を改正する本件条例が制定された。本件条例制定当時の本件配分規定は、特別区の区域を区域とする各選挙区については、既に一部の選挙区で人口に比例しなくなっていた旧条例当時の定数をそのまま引き継ぎ、特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区については、ほぼ人口に比例した定数を定めたものであった。その後、昭和四八年東京都条例第五七号により昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われたが、台東区選挙区及び品川区選挙区の各定数を一人減じ、練馬区選挙区の定数を一人増加するものにすぎず、右改正後においても、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一对五・四七（以下、較差に関する数値は、すべて概算であり、また、地理的に極めて特殊な状況にあつて定数が一人の島部選挙区は、比較の対象から除外する。）、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对三・五六を示し、人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少なくなっているといういわゆる逆転現象も一部の選挙区間で見られた。また、昭和五二年東京都条例第四九号により昭和五〇年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われたが、町田市選挙区の定数を一人増加するものにすぎず、右改正後においても、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一对七・六六、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对四・五四を示し、いわゆる逆転現象も一部の選挙区間で見られた。更に、昭和五六年東京都条例第五号により昭和五五年一〇月実施の国勢調査の結果による人口に基づく本件配分規定の一部改正が行われ、本件選挙から施行されたが、定数一人の南多摩選挙区から分区された日野市選挙区に一人の定数を新たに設定するものにすぎず、本件選挙当時において、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一对七・四五、特別区の区域を区域とする選挙区間で最大一对五・一五、右人口が最少の千代田区選挙区と被上告人らの属する江戸川区選挙区との間で一对四・五

二に達し、いわゆる逆転現象も一部の選挙区間において依然として残っていた。以上は、原審の適法に確定した事実及び関係法令の制定経過から明らかである。

選挙区間における本件選挙当時の右較差は本件条例制定の前後を通じた人口の変動の結果にほかならないが、前記のとおり、選挙区の人口と配分された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる地方公共団体の議会の議員の選挙の制度において、右較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんじやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達していたというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、選挙区間における本件選挙当時の右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである。そして、都心部においては昼間人口が夜間常住人口の数倍ないし十数倍に達し、それだけ行政需要が大きいことや、各選挙区における過去の定数の状況を考慮しても、右の較差を是認することはできず、他に、本件選挙当時存した選挙区間における投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできない。

また、本件配分規定の下における選挙区間の投票価値の較差は遅くとも昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべく、右較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会は極く部分的な改正に終始し、右較差を長期間にわたり放置したものであるというべく、同項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものであり、本件配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反するものであつたと断定せざるを得ない。

以上と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に公選法一

五条七項及び二六六条二項の規定の解釈を誤つた違法はない。所論違憲の主張はその実質において単なる法令違反の主張にすぎないところ、原判決に法令違反がないことは、右に述べたとおりである。論旨は、いずれも採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官藤崎萬里の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤崎萬里の反対意見は、次のとおりである。

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

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

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

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

最高裁判所第一小法廷

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

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

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

地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定（以下「定数配分規定」という。）そのものの違憲、違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所の判例（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日大法廷判決・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日大法廷判決・民集三七巻九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日大法廷判決・裁判所時報九一一号一頁）の趣旨とするところであり（昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八巻七号七二一頁参照）、被上告人選定者らの上告人に対する異議申出及び本訴を適法とした原審の判断は正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第五点について

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

同第六点ないし第八点について

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（三）右選挙ののち本件選挙までの間には、本件条例について、公選法一五条二項の規定による強制合区の対象となることが明らかとなつた勝浦市選挙区を特例選挙区とする等の改正がされたのみで、右のような投票価値の較差を解消ないし緩和することを目的とする改正はされなかつた。そして、本件選挙当時において、選挙区間における議員一人当たり人口の較差は、海上郡選挙区と我孫子市・a町選挙区との間の一对六・四九を最大に、匝瑳郡選挙区と我孫子市・a町選挙区との間の右較差も一对六・三三に達し、特例選挙区である海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三選挙区を除外し、その余の選挙区間について見ても、その較差の最大は一对四・五八に達するものであつた。また、いわゆる逆転現象も、山武郡（人口一〇万九六七六人、定数三）及び香取郡（人口一万〇二三〇人、定数三）の両選挙区と八千代市（人

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

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

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

と断定せざるを得ない。

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

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

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

最高裁判所第一小法廷

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

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同川辺一清、同並木朝雄の上告理由第一点について

地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定（以下「議員定数配分規定」という。）そのものの違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所大法廷判決（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日判決・民集三七巻九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九巻五号一一〇〇頁）の趣旨に徴して明らかであり（最高裁昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八巻七号七二一頁、同昭和五九年（行ツ）第三二四号同六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決・裁判集民事一四六号一三頁参照）、本訴を適法とした原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第二点について

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

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

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

もつとも、制定又は改正の当時適法であつた議員定数配分規定のもとにおける選

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

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

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

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

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

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

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

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

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

同第三点について

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

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

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

最高裁判所第三小法廷

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

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。

訴訟の総費用は被上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同本橋誠、同渡辺雅則、同石井正己の上告理由第一点について

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

同第二点ないし第四点について

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、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、右一項による定数は、条例で特にこれを減少することができる。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し、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。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（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ことができる（同法二七一条二項。以下この規定による選挙区を「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）。ただし、これにも例外があり、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）。

したがって、右各規定からすれば、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、もともと昭和三七年法律第一一二号による公選法の改正により設けられたものであるが、当初は島についてのみ特例選挙区の設置を認めていたものであるところ、昭和四一年法律第七七号による改正により、現行の規定となり、島以外にも特例選挙区の設置が認められるようになった。この現行の規定は、いわゆる高度経済成長下にあつ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。

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く、結局、前示の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ほかはない。そして、都道府県議会において、右のような観点から特例選挙区設置の必要性を判断し、かつ、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上でその設置を決定したときは、それは原則的には裁量権の合理的な行使として是認され、その設置には合理性があるものと解すべきである。もつとも、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、換言すれば、配当基数（すなわち、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）が〇・五よりも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。

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。）についてみるに、原審の適法に確定するところによれば、（１）昭和六二年四月一二日施行の千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時の選挙区数は三七であり、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）前掲最高裁昭和六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決が、本件条例にかかる定数配分の規定につき、昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙当時において公選法一五条七項の規定に違反していた旨を判示したことを踏まえて、千葉県議会において特例選挙区の存廃を含めて種々の検討が続けられた結果、最終的には六増案（佐倉市、柏市、流山市、八千代市、浦安市及び我孫子市・沼南町の六選挙区の定数を各一人ずつ増員する案）が可決成立して本件条例が改正された、（３）その際、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区については、千葉県における急激な人口変動の特殊性や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て、特例選挙区として存置した、（４）本件選挙当時における配当基数は、海上郡選挙区が〇・三五（以下、配当基数に関する数値は、いずれも概数である。）、匝瑳郡選挙区が〇・三五、勝浦市選挙区が〇・四一であった、というのである。

以上によれば、千葉県議会が、本件条例において、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、その存置には合理性があり、しかも、右の程度の配当基数によれば、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っていないものというべきである。

したがって、本件条例のうち右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もの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（前掲各第一小法廷判決及び第三小法廷判決参照）、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、公選法は、前示のとおり、人口比例の原則に修正を認め、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いるところ（一五条七項ただし書）、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ため通常考慮しう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。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件選挙当時の本件条例における定数配分の状況についてみるに、前掲最高裁昭和六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決により公選法一五条七項の規定に違反していると判示された昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙当時の本件条例の下においては、特例選挙区と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六・四九（海上郡選挙区対我孫子市・沼南町選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。）、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对四・五八（長生郡選挙区対鎌ヶ谷市選挙区）であり、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いわゆる逆転現象が六〇とおりあり、定数二人以上の差のある顕著な逆転現象もみられたが、前示のとおり本件条例が改正された結果、本件選挙当時においては、特例選挙区と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三・九八（海上郡選挙区対鎌ヶ谷市選挙区）、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对二・八一（長生郡選挙区対鎌ヶ谷市選挙区）となり、いわゆる逆転現象は三一とおりあるが、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（すなわち、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）は原判決の別紙第二表のとおりであるから、右人口比定数により特例選挙区とその他の選挙区間の投票価値の最大較差を算出すれば、一对四・三五（海上郡選挙区対浦安市選挙区）となり、特例選挙区を除くその他の選挙区間における投票価値の最

大較差は、一対二・九一（八日市場市選挙区対浦安市選挙区）となることが計算上明らかである。いかえれば、投票価値の最大較差は、本来は、特例選挙区を含めた場合には一対四・三五、特例選挙区を除いた場合には一対二・九一であるはずのところを、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を定めた結果、投票価値の最大較差は、右のとおり特例選挙区を含めた場合には一対三・九八、特例選挙区を除いた場合には一対二・八一になっており、いずれも較差が縮小されているということになる。

本件選挙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、千葉県議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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、したがって、本件条例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、適法というべきである。

三 したがって、本件条例にかかる定数配分規定が本件選挙当時公選法一五条七項に違反するとし、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従い、被上告人らの本訴請求を棄却したうえ、本件選挙のうち市川市選挙区における選挙が違法であることを宣言すべきであるとした原審の判断は、公選法一五条七項及び二七一条二項の各規定の解釈適用を誤ったものといわざるをえず、右の違法が判決の結論に影響を及ぼすことは明らかであるから、論旨は理由があり、原判決は変更を免れない。

そして、既に説示したところによれば、本件条例には違法はないから、その違法があることを前提に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ことを求める被上告人らの本訴請求は棄却すべきである。

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、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	角	田	禮	次	郎
裁判官	大	内	恒	夫	
裁判官	佐	藤	哲	郎	
裁判官	四	ツ	谷		巖
裁判官	大	堀	誠	一	

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。

訴訟の総費用は被上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人奥村孝、同鈴木良一、同塚本隆文、同坂田昌一の上告理由第一点について

地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定そのものの違憲、違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が、公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所大法廷判決（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日判決・民集三七巻九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九巻五号一一〇〇頁）の趣旨に徴して明らかであり（最高裁昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八巻七号七二一頁、同昭和五九年（行ツ）第三二四号同六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決・裁判集民事一四六号一三頁、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参照）、本訴を適法とした原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

同第二点及び第三点について

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、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、右一項による定数は、条例で特にこれを減少することができるとなっている。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、都市の区域によらし、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都市の区域と合わせて一選挙区を設けなければならない（同条二項。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都市の区域と合わせて一選挙区を設けることができる（同条三項）。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ことができる（同法二七一条二項。以下この規定による選挙区を「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）。ただし、これにも例外があり、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）。

したがって、右各規定からすれば、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、もともと昭和三十七年法律第一一二号による公選法の改正により設けられたものであるが、当初は島についてのみ特例選挙区の設置を認めていたものであるところ、昭和四一年法律第七七号による改正により、現行の規定となり、島以外にも特例選挙区の設置が認められるようになった。この現行の規定は、いわゆる高度経済成長下にあつ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。

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く、結局、前示の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ほかはない。そして、都道府県議会において、右のような観点から特例選挙区設置の必要性を判断し、かつ、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上でその設置を決定したときは、それは原則的には裁量権の合理的な行使として是認され、その設置には合理性があるものと解すべきである。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、換言すれば、配当基数（すなわち各

選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数)が〇・五よりも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。

そこで、兵庫県議会議員の定数並びに選挙区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(昭和四一年兵庫県条例第六〇号。以下「本件条例」という。)についてみるに、原審の適法に確定するところによれば、昭和六二年四月一二日施行の兵庫県議会議員選挙(以下「本件選挙」という。)当時の選挙区数は四六、各選挙区の人口及び議員定数は原判決の別表三のとおりであり、このうち佐用郡選挙区及び城崎郡(a町を除く。)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、というのである。したがって、本件選挙当時における配当基数は、佐用郡選挙区が〇・四二(以下、配当基数に関する数値は、いずれも概数である。)、城崎郡(a町を除く。)選挙区が〇・四五であることは、計算上明らかであり、いずれも〇・五をわずかに下回るものであった。

ところで、被上告人らは、特例選挙区は、島部選挙区のように地理的に極めて特殊な状況にあって、他の選挙区と合区することが著しく困難な選挙区であるなどの特別の事情がない限り、これを設置することはできないところ、右佐用郡選挙区及び城崎郡(a町を除く。)選挙区はこれに該当しないので、これを特例選挙区とすることはできないと主張する。しかし、特例選挙区に関する前記のような立法の経過等に照らせば、特例選挙区の設置には被上告人ら主張のような要件を必要としないものと解するのが相当であって、右主張は採用することができず、被上告人らにおいて他に右特例選挙区の設置の無効について主張するところがないから、本件条例において右両選挙区を特例選挙区として設置したことには違法はないと解すべきである。

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ものであることは

憲法の要求するところであると解すべきであり（前掲各第一小法廷判決及び第三小法廷判決参照）、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、公選法は、前示のとおり、人口比例の原則に修正を認め、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いるところ（一五条七項ただし書）、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ため通常考慮しう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。

もっとも、制定又は改正の当時適法であった定数配分規定の下における選挙区間の議員一人当たりの人口の較差が、その後の人口の変動によって拡大し、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、そのことによって直ちに当該定数配分規定の同項違反までもたらずものと解すべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されている

にもかかわらずそれが行われないうきに、初めて当該定数配分規定が同項の規定に違反するものと断定すべきである。

3 そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件条例の制定及び改正の経過並びに本件選挙当時における定数配分の状況について見ることとする。

(1) 本件条例は昭和四一年に制定されたものであるが、この条例に基づき施行された昭和四六年の選挙当時における議員一人当たりの人口の較差は、最大一对二・八二(以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。)を示していた。その後、昭和四五年の国勢調査の結果に基づき、本件条例が改正され、飾磨郡選挙区が特例選挙区とされた。そして、昭和五〇年施行の選挙当時における議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区を含めた場合に最大一对三・九五(飾磨郡選挙区対川西市・川辺郡選挙区)、特例選挙区を除いた場合に最大一对三・五七(佐用郡選挙区対川西市・川辺郡選挙区)であり、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いわゆる逆転現象が三とおり見られた。

(2) 昭和五〇年の国勢調査の結果に基づき、昭和五三年に本件条例が改正され、飾磨郡選挙区と佐用郡選挙区が特例選挙区とされた。そして、昭和五四年施行の選挙当時における議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区を含めた場合に最大一对三・六五(飾磨郡選挙区対加古川市選挙区)、特例選挙区を除いた場合に最大一对三・三〇(城崎郡〔a町を除く。〕選挙区対加古川市選挙区)であり、いわゆる逆転現象は一とおり見られた。

(3) 昭和五五年の国勢調査の結果に基づき、昭和五七年に本件条例が改正され、飾磨郡選挙区、佐用郡選挙区及び城崎郡(a町を除く。)選挙区が特例選挙区とされた。そして、昭和五八年施行の選挙当時における議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区を含めた場合に最大一对三・六九(佐用郡選挙区対宝塚市選挙区)、特例選挙区を除いた場合に最大一对二・八〇(美方郡選挙区対宝塚市選挙区)であり、

いわゆる逆転現象は二一とおり見られた。

(4) その後、本件選挙までの間に本件条例の改正はされなかったが、昭和六〇年の国勢調査の結果、佐用郡選挙区と城崎郡（a町を除く。）選挙区が本件条例において特例選挙区とされた。そして、本件選挙当時における議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区を含めた場合に最大一対四・五二（佐用郡選挙区対神戸市b区選挙区）、特例選挙区を除いた場合に最大一対三・八一（飾磨郡選挙区対神戸市b区選挙区）であり、いわゆる逆転現象は、二人区と三人区の間で一六とおり、一人区と二人区の間で一とおり、合計二七とおり見られた。また、定数が二人以上で議員一人当たりの人口が最も少ない選挙区を基準とした場合の議員一人当たりの人口の較差は、最大一対三・三一（津名郡選挙区対神戸市b区選挙区）であった。

(5) 次に、本件選挙当時における各選挙区の人口は原判決の別表三のとおりであるから、この人口に基づき各選挙区の配当基数を算出し、この配当基数に応じて定数を配分した人口比定数（すなわち、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）により較差を算出すれば、特例選挙区を含めた場合に最大一対三・七二（佐用郡選挙区対高砂市選挙区）、特例選挙区を除いた場合に最大一対三・一五（飾磨郡選挙区対高砂市選挙区）となることが計算上明らかである。

4 以上のとおりであるから、本件選挙当時において、議員一人当たりの人口（投票価値）の最大較差は、本来は、特例選挙区を含めた場合に一対三・七二、特例選挙区を除いた場合に一対三・一五であるはずのところを、兵庫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を定めた結果、右最大較差は、前記のとおり特例選挙区を含めた場合には一対四・五二、特例選挙区を除いた場合には一対三・八一となっているのである。

本件選挙当時において選挙区間に存した右のような投票価値の較差は、本件条例制定後の人口の変動の結果にほかならないが、前記のとおり、選挙区の人口と配分

された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる都道府県議会の議員の選挙制度において、右較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、前記の多数の逆転現象があることを考え合わせると、都道府県議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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というべきであり、このような不平等は、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、公選法一五条七項の投票価値の平等の要求に反する程度に至っていたものと判断されざるを得ない。本件において右特別の理由を見いだすことはできない。

ところで、本件条例が昭和五五年の国勢調査の結果に基づき昭和五七年に改正されたため、昭和五八年施行の選挙当時における投票価値の較差は、前記のとおり、特例選挙区を含めた場合に最大一対三・六九、特例選挙区を除いた場合に最大一対二・八〇に縮小されていたというのであり、右改正後の較差に示される投票価値の不平等は、前記の観点からみて、都道府県議会の合理的裁量の限界を超えるものと推定すべき程度に達しているものとはいえず、他にこれを合理的でないと判定するに足りる事情を見いだすこともできない。したがって、右改正前の投票価値の較差が公選法一五条七項の投票価値の平等の要求に反する程度に至っていたとしても、その不平等状態は、右改正により一応解消されたものというべきである。

そして、本件選挙当時においては、前記のとおり、投票価値の不平等が公選法一五条七項の投票価値の平等の要求に反する程度に至っていたものであり、それは、右改正後における人口の変動の結果によるものと思われるところ、原審の適法に確定するところによれば、本件選挙当時における投票価値の較差の算定の基礎となった昭和六〇年の国勢調査の結果による人口が告示されたのは昭和六一年七月二一日であるというのであるから、右告示の日から本件選挙の日である昭和六二年四月一

二日まで八か月余の期間しかなかったことになる。してみれば、本件条例にかかる定数配分規定については、公選法一五条七項の規定が要求している合理的期間内における是正がされなかったものと断定することは困難である。

右に述べたところからすれば、本件においては、本件選挙当時、選挙区間における投票価値の較差は、公選法一五条七項に違反する程度に至っていたものではあるが、いまだ是正のための合理的期間は経過しておらず、本件選挙当時の本件条例にかかる定数配分規定を公選法一五条七項に違反するものと断定することはできないというべきである。

三 原判決は、特例選挙区の設置には、当該選挙区が遠く離れた離島であるとか、峻険な山嶽に囲まれて交通が著しく不便であるというような地理的に極めて特殊な状況にあるため、隣接の選挙区に合区することが著しく困難であるなどの特別の事情の存することが必要であると解すべきであるとともに、本件条例にかかる定数配分規定が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と判示し、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従い、被上告人らの本訴請求を棄却したうえ、本件選挙のうち原判決別紙選挙区目録記載の選挙区における選挙が違法であることを宣言すべきであるとしている。しかしながら、原審の右判断は、公選法一五条七項及び二七一条二項の各規定の解釈適用を誤ったものといわざるをえず、右の違法が判決の結論に影響を及ぼすことは明らかであるから、論旨は理由があり、原判決は変更を免れない。

そして、既に説示したところによれば、本件条例には違法があるとはいえないから、その違法があることを前提に本件選挙のうち原判決別紙選挙区目録記載の選挙区における選挙を無効とすることを求める被上告人らの本訴請求は棄却すべきである。

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、

裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	大	堀	誠	一
裁判官	角	田	禮次郎	
裁判官	大	内	恒夫	
裁判官	佐	藤	哲郎	
裁判官	四	ツ	谷	巖

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人大林裕一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、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、右一項による定数は、条例で特にこれを減少することができるとなっている。次に、公職選挙法（以下「公選法」という。）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し、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。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（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ことができる（同法二七一条二項。以下この規定による選挙区を「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

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）。ただし、これにも例外があり、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）。

したがって、右各規定からすれば、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、もともと昭和三十七年法律第一一二号による公選法の改正により設けられたものであるが、当初は島についてのみ特例選挙区の設置を認めていたものであるところ、昭和四一年法律第七七号による改正により、現行の規定となり、島以外にも特例選挙区の設置が認められるようになった。この現行の規定は、いわゆる高度経済成長下にあつ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。

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く、結局、前示の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ほかはない。そして、都道府県議会において、右のような観点から特例選挙区設置の必要性を判断し、かつ、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上でその設置を決定したときは、それは原則的には裁量権の合理的な行使として是認され、その設置には合理性があるものと解すべきである。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、換言すれば、配当基数（すなわち、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）が〇・五よりも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。

そこで、岡山県議会議員の定数並びに選挙区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（昭和五七年岡山県条例第二一号。以下「本件条例」という。）についてみるに、原審の適法に確定するところによれば、（１）昭和六二年四月一二日施行の岡山県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時の選挙区数は二五であり、このうち阿哲郡及び川上郡の両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）本件選挙当時における右両選挙区の配当基数は、阿哲郡選挙区が〇・四七四（以下、配当基数に関する数値は、いずれも概数である。）、川上郡選挙区が〇・四八七であり、〇・五をわずかに下回るものであった、（３）岡山県においては、昭和三〇年代の終わりころから産業構造の変化に伴い県南都市部への人口集中、阿哲郡及び川上郡を含む県北農山村部の過疎化現象が進行してきたため、行政上、過疎地域の積極的な振興を図り、県下全域の均衡ある発展を目指して各種の施策を進めてきていたところであるが、本件条例の改正に当たり、岡山県議会において特例選挙区の存廃を含めて種々の検討がされた結果、右各種の施策

を効率的かつ円滑に遂行するためには、地域住民の意思を身近に代表する者を確保する必要があると判断し、阿哲郡及び川上郡の両選挙区を特例選挙区とした、というのである。

以上によれば、岡山県議会が、本件条例において、阿哲郡及び川上郡の両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、その存置には合理性があり、しかも、右の程度の配当基数によれば、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っていないものというべきである。

したがって、本件条例のうち右両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ことは憲法の要求するところであると解すべきであり（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、同昭和五九年（行ツ）第三二四号同六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決・裁判集民事一四六号一三頁、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参照）、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、公選法は、前示のとおり、人口比例の原則に修正を認め、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いるところ（一五条七項ただし書）、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ため通常考慮しう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。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件選挙当時の本件条例における定数配分の状況についてみるに、特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人当たりの人口(投票価値)の最大較差は一对三・四四五(阿哲郡選挙区対赤磐郡選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。)、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对二・八三四(上房郡選挙区対赤磐郡選挙区)であり、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いわゆる逆転現象はない、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、議員定数は原判決の別表1のとおりであり、配当基数に応じて(すなわち、公選法一五条七項本文の人口比例原則に基づいて)定数五八人を配分し直せば、倉敷市・都窪郡(a町)選挙区が現行の定数より一人増えて一三人となり、真庭郡選挙区が現行の定数より一人減って一人となるほかは、現行定数のとおりであるから、この配当基数に応じて配分し直した定数により、特例選挙区とその他の選挙区間における投票価値の最大較差を算出すれば一对三・四六五(阿哲郡選挙区対真庭郡選挙区)、特例選挙区を除くその他の選挙区間における右最大較差を

算出すれば、一対二・八五一（上房郡選挙区対真庭郡選挙区）となることが計算上明らかである。いいかえれば、投票価値の最大較差は、本来は、特例選挙区を含めた場合には一対三・四六五、特例選挙区を除いた場合には一対二・八五一であるはずのところを、岡山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を定めた結果、投票価値の最大較差は、右のとおり特例選挙区を含めた場合には一対三・四四五、特例選挙区を除いた場合には一対二・八三四になっており、いずれも較差が縮小されているということになる。

本件選挙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、岡山県議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の要素をしんしゃくしてもなお、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、したがって、本件条例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、適法というべきである。

三 以上に述べたところと同旨の原審の判断は正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。右違法のあることを前提とする所論違憲の主張は、前提を欠く。論旨は、採用することができない。

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

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	大	内	恒	夫
裁判官	角	田	禮	次郎
裁判官	佐	藤	哲	郎
裁判官	四	ツ	谷	巖
裁判官	大	堀	誠	一

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人鎌田久仁夫、同小井田雅哉、同並木朝雄の上告理由第一点について
地方公共団体の議会の議員の定数配分を定めた条例の規定（以下「議員定数配分規定」という。）そのものの違法を理由とする地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟が公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇三条の規定による訴訟として許されることは、当裁判所大法廷判決（昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日判決・民集三七巻九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九巻五号一一〇〇頁）の趣旨に徴して明らかであり（最高裁昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八巻七号七二一頁、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・民集四三巻一二号二一三九頁、同平成元年（行ツ）第一五号同年一二月二一日第一小法廷判決・民集四三巻一二号二二九七頁）、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。

同第二点について

所論は、帰するところ、原審の判断の当否と関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。

同第三点について

公選法一五条七項は「各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の

数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方公共団体の議会は、議員定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定により、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。

しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり、このことは前掲各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。そして、公選法一五条七項の規定は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求しているものと解される。したがって、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、そのことによっ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。

以上は、当裁判所の判例（前掲各小法廷判決）とするところである。

そこで、平成元年七月二日施行の東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）
当時における東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に
関する条例（昭和四四年東京都条例第五五号。以下「本件条例」という。）の議員
定数配分規定についてみるのに、原審の適法に確定するところによれば、（１）前
掲昭和六二年二月一七日第三小法廷判決が、本件条例の議員定数配分規定につき、
昭和六〇年七月七日施行の東京都議会議員選挙当時において公選法一五条七項に違
反していた旨を判示したことを踏まえて、東京都議会は、本件条例の改正につき種
々の検討を重ねた結果、昭和六三年七月一三日、いわゆる三減四増案（総定数を一
二八人とし、荒川区、港区、墨田区の各選挙区の定数を一人ずつ減らし、北多摩第
五、南多摩、三鷹市、町田市の各選挙区の定数を一人ずつ増やすという案）を可決
し、本件条例を改正した（昭和六三年東京都条例第一〇七号。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。）、（２）右改正により、従来に
比べて一応の改善はされたものの、右改正後においても、昭和六〇年一〇月の国勢
調査人口に基づき算出した配当基数（各選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除
して得た数値）に応じて議員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、原判決添付別表第二のとおりであるところ、右人口比定数と本件定数配分規定による定数（以下「現定数」という。）とを比較すると、特別区の区域を区域とする各選挙区（以下「区部の選挙区」という。）全体では人口比定数は九〇人であるのに規定数は九六人に、島部選挙区を除く特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区（以下「市郡部の選挙区」という。）全体では人口比定数は三七人であるのに現定数は三一人に、それぞれなっており、また、区部の選挙区では二三選挙区中一六選挙区が、市郡部の選挙区では一七選挙区中五選挙区が人口比定数と現定数とが一致せず、人口比定数よりも現定数が二人不足する選挙区が三選挙区（足立区、練馬区及び八王子市の各選挙区）もあり、さらに、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一対三・〇九（千代田区選挙区対日野市選挙区。なお、人口比定数による全選挙区間の最大較差は、千代田区選挙区対武蔵野市選挙区間の一対二・七五である。右較差に関する数値は、概数であり、また、地理的に極めて特殊な状況にあって定数が一人の島部選挙区は、比較の対象から除外している。）に達し、人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少ないといういわゆる逆転現象が依然として全選挙区間において五二通りも存在し、定数二人の差のある顕著な逆転現象も六通りあった、というのである。

本件定数配分規定の下における右の較差、逆転現象及び人口比定数と現定数とのかい離が示す選挙区間における投票価値の不平等は、選挙区の人口と配分された定数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる地方公共団体の議会の議員の選挙制度の下で、地方公共団体の議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し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いうべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する

程度に至っていたものというべきである。そして、都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大及び各選挙区における定数の沿革的な事情を考慮しても、右の較差を是認することはできず、他に、本件において、右投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできない。

そして、本件条例の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の較差は、遅くとも昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものであり、右較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会はごく部分的な改正に終始し、右較差を長期間にわたり放置していたことは、前掲昭和五九年五月一七日第一小法廷判決の判示するとおりである。また、東京都議会は、右判決の言渡し後に、昭和五九年東京都条例第一三〇号をもって議員定数配分規定の一部改正を行い、三選挙区につき定数一人を各減員し、三選挙区につき定数一人を各増員したが、右改正は、部分的是正の域を出ず、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであったことは、前掲昭和六二年二月一七日第三小法廷判決の判示するとおりである。さらに、右判決言渡し後の昭和六三年東京都条例第一〇七号による議員定数配分規定の改正も、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであることは、前示のとおりである。以上の経緯に照らすと、東京都議会は、本件定数配分規定の下における投票価値の不平等につき、公選法一五条七項の規定により要求される定数の是正を合理的期間内に行わなかったものというべきであり、本件定数配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反する違法なものであったと断定せざるを得ない。

以上と同旨に出て本件選挙の違法を宣言した原審の判断は、正当として是認することができる。所論引用の前掲平成元年一二月一八日第一小法廷判決は、事案を異にし本件に適切でない。論旨は、すべて採用することができない。

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

最高裁判所第三小法廷

裁判長裁判官	坂	上	壽	夫
裁判官	貞	家	克	己
裁判官	園	部	逸	夫
裁判官	佐	藤	庄	市郎
裁判官	可	部	恒	雄

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・民集四三巻一二号二一三九頁、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・民集四三巻一二号二二九七頁）。

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べき事情もうかがわれぬから、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・民集三八巻七号七二一頁、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・民集四五巻四号五五四頁）。

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・民集三〇巻三号二二三頁、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・民集三七巻三号三四五頁、最高裁平成三年（行ツ）第一一一号同五年一月二〇日判決・民集四七巻一号六七頁）の趣旨に照らして明らかであるといえることができる。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、隣接の都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、あえて過疎地域の都市にその都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都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、常識的にみて当該都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する。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なれば、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うことができよう。

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ので、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うべきであって、その判断の基礎とされた重要な事実誤認があったと

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、隣接の都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、当該都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考える。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考ええる。

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、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对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

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、同新海聡、同西野昭雄、同杉浦龍至、同杉浦英樹、上告代理人浅井岩根、同井口浩治、同小川淳、同佐久間信司、同鈴木良明、同滝田誠一、同橋本修三、同福島啓氏、同山田秀樹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、都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・民集四三巻一二号二一三九頁、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・民集四三巻一二号二二九七頁）。

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 a 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 b 区の定数を一名減ずるといもの）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、愛知県議会在、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、同議会在、右の二選挙区を特例選挙区として存置したことは、同議会在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、都道府県議会的議員の選挙に關し、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、都道府県議会的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的議員の定数、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・民集三八巻七号七二一頁、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・民集四五巻四号五五四頁）。

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c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是一对五・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是一对二・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是一对五・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 所論は、更に、公選法二七一条二項、一五条二項、七項ただし書が、憲法一四条、九二条、九三条の趣旨に違反する旨を主張する。

本件選挙は、平成二年改正後の本件条例が定める選挙区及びこれに対する定数配分によって施行されたものであるから、論旨は、帰するところ、公選法の右規定に従って定められた平成二年改正後の本件条例が、憲法一四条、九二条、九三条の趣旨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、平成二年改正後の本件条例において前記二選挙区が特例選挙区として存置された理由、右二選挙区の配当基数、平成二年改正後の本件条例における各選挙区に対する定数配分によって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、平成二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右二選挙区を特例選挙区として存置したことや、これを前提とする各選挙区に対する定数の配分が憲法一四条、九二条、九三条の趣旨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大法廷判決・民集三〇巻三号二二三頁、最高裁昭和五四年（行ツ）第六五号同五八年四月二七日大法廷判決・民集三七巻三号三四五頁、最高裁平成三年（行ツ）第一一一号同五年一月二〇日大法廷判決・民集四七巻一号六七頁）の趣旨に照らして明らかであるということができる。

四 結論

以上の次第であるから、本件請求を棄却した原審の判断は、結論において是認することができる。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都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、隣接の都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、あえて過疎地域の都市にその都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都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、常識的にみて当該都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・二五にも満たない都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うことができよう。

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は、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。特例選挙区の間

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、都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、隣接の都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、当該都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、隣接の都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都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、ある都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对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

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一について

原判決添付の別表第一の議員定数配分に基づき適法な議員定数配分規定を示すことを求める上告人らの訴えを不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、原判決に所論の違法はない。論旨は採用することができない。

同二ないし五について

一 東京都議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分は、平成五年六月二十七日当時、次のとおり定められていた。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（九〇条一項）、都にあっては特別区の存する区域の人口を一〇〇万人で除して得た数（ただし、一三〇人を定限とする。）を限度として条例で増加をすることができ（同条二項）、右一、二項による議員の定数は、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（同条三項）。そして、都道府県議会の議員の選挙区については、公職選挙法（平成六年法律第二号による改正前のもの。以下「公選法」という。）により、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ものとされている（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（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が（同法一五条七項本文）、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）。そして、特別区は、公選法の各規定の適用に当たって市と同様に扱われるが（公選法二六六条一項）、議員の定数配分に当たっては、特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区において選挙すべき議員の数を、特別区の存する区域を一の選挙区とみなして定め、特別区の区域を区域とする各選挙区において選挙すべき議員の数を、特別区の存する区域を一の選挙区とみなした場合において当該区域において選挙すべきこととなる議員の数を特別区の区域を区域とする各選挙区に配分することにより定めることができるとされている（同条二項）。

右の各規定からすれば、議員の法定数を増減するかどうか、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、東京都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、当審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・民集四三巻一二号二一三九頁、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・民集四三巻一二号二二九七頁、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・民集四七巻八号五一四七頁）。

そこで、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。）についてみると、原審の適法に確定するところによれば、（１）東京都議会においては、平成五年六月二七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、東京都議会各会派代表一五名で構成する東京都議会議員定数等検討委員会を設置し、合計一二回の審議を重ねるとともに、併行して小委員会を一五回開催して、定数是正問題等について全面的検討を行うこととし、平成二年の国勢調査の結果のほか、他県における定数問題の状況、今後の人口予測、東京都の特殊性などを考慮して、定数是正問題について審議、検討を行った、（２）平成二年の国勢調査の結果によれば、千代田区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こと、その配当基数は〇・四二六であることが明らかになった、（３）東京都議会では、平成四年六月一七日、右小委員会及び東京都議会議員定数等検討委員会の検討結果を踏まえて本件条例の改正を行ったが（以下「本件改正」という。）、この改正に当たり、千代田区選挙区については、その配当基数が〇・五を著しく下回るものではないこと、千代田区が我が国の政治的、経済的中枢として担ってきた歴史的かつ独自の意義、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、これを特例選挙区として存置することにしたというのである。

右の事実関係によれば、東京都議会は、千代田区が我が国の政治的、経済的中枢として担ってきた歴史的かつ独自の意義、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などを考慮し、東京都全体の調和ある発展を図るなどの観点から、千代田区選挙区を特例選挙区として存置することの必要性を判断し、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上で、これを特例選挙区として存置することを決定したものといえる。そして、千代田区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至っていないことは明らかであるし、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ぬ。所論主張のような原因によって千代田区の人口が減少したことは、右の判断を左右するものではない。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。

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、前記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うべきである。以上は、当審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、本件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と、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・〇四（中央区選挙区対武蔵野市選挙区。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・五二（千代田区選挙区対武蔵野市選挙区）であり、いわゆる逆転現象は一八通りあるが、定数二人の顕著な逆転現象は一通りのみであった。そして、本件選挙当時における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議員一人に対する人口の最大較差は、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のであって、本件条例の定数配分規定の下における議員一人に対する人口の最大較差は、特例選挙区の設置を含む前記の選挙区割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、東京都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、本件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

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。

最高裁判所第二小法廷

裁判長裁判官	大	西	勝	也
裁判官	中	島	敏	次郎
裁判官	根	岸	重	治
裁判官	河	合	伸	一

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はいるが（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对一・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对一・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、一对一・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っ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、人口比例原則に則っ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、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。

よって、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

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、

憲法一四條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。）にあつては、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、その裁量はいくまでも技術的なものの範囲にあることが原則である。地方議会にあつて、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。）にあつても、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（一五條一項）、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・五以上であつ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えることができよう。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、現実に最大一对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、通常にあつては、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D C 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。したがつて、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

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告人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、その実質は単なる法令違反を主張するものであって、右各項に規定する事由に該当しない。

なお、次のとおり付言する。

特例選挙区の存置に関し、原審の適法に確定した事実は、次のとおりである。千葉県議会は、平成一一年四月一日施行の選挙（以下「本件選挙」という。）に先立ち、同一〇年一二月一五日、同七年一〇月実施の国勢調査による人口に基づき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（昭和五三年千葉県条例第五三号）（以下、これらを合わせて「本件条例」という。）の一部改正（平成一〇年千葉県条例第四六号による、以下「本件改正」という。）をした。本件改正により、右国勢調査の結果に基づき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、海上郡選挙区が〇・三七四、匝瑳郡選挙区が〇・三七五、勝浦市選挙区が〇・四一一となった。千葉県議会は、本件改正に当たり、これらの選挙区につき、配当基数の低下が主に首都近郊地域の人口急増による相対的なものであること、その行政需要、地域の特殊性、議員選出の歴史的経緯等を勘案し、特に首都近郊地域との均衡を図る観点から、公職選挙法（以下「法」という。）二七一条二項に基づきいわゆる特例選挙区として存置することにした。

法二七一条二項の規定は、人口の急激な変動に対応しつつ、都市の地域的まとまりを尊重し、その区域の住民の意思を都道府県政にできるだけ反映させるみちを残す必要があるという趣旨の下に設けられているものである。このような特例選挙区の存置の適否は、議会の判断が、右法の趣旨に照らし、裁量権の合理的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。もっとも、法一五条一項ないし三項の規定からすると、法二七一条二項は、配当基数が〇・五を著しく下回ることになる場合には、特例選挙区の設置を認めない趣旨であると解される。前記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は至っておらず、他に、千葉県議会が本件改正に当たりこれらの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、【要旨第一】同議会が右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これらの選挙区を特例選挙区として存置したことは適法である。

また、定数配分に関し、原審の適法に確定した事実は、次のとおりである。前記国勢調査による人口に基づく特例選挙区を除く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・七五八、特例選挙区を含む選挙区間における右最大較差は一对三・七三であった。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（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右最大較差は、前者が一对二・七五六、後者が一对四・一四となる。言い換えれば、同項本文に従って、議員定数を配分した場合の議員一人当たりの人口の最大較差は、前者が一对二・七五六、後者が一对四・一四となるはずのところを、千葉県議会が同項ただし書を適用して本件条例の改正を行った結果、その最大較差は、右のとおり、前者が一对二・七五八、

後者が一対三・七三になっており、前者の較差はほとんど変わりがなく、後者の較差は縮小されている。

法一五条八項は、憲法の要請を受け、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、投票価値の平等を強く要求している。もっとも、選挙区、選挙区への定数配分に関する法の規定等からすれば、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、特例選挙区が存しない場合でも一対三を超えることがあり得るし、特例選挙区を存置するときは、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、同項ただし書は、人口比例の原則に修正を認め、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いる。したがって、定数配分規定が同項に違反するものでないかどうかは、当該規定が議会の裁量権の合理的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。本件についてこれをみると、【要旨第二】本件選挙当時における前記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、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。

よって、裁判官福田博、同梶谷玄の各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。

法一五条二項、三項による選挙区の設置、法二七一条二項による特例選挙区の設置等に関する私の考えは、最高裁平成一〇年（行ツ）第一九九号同一一年一月二二日第二小法廷判決・裁判集民事一九一号二一九頁の反対意見において述べたとおりであるから、これを引用する。要するに、これらの規定は、投票価値の平等を要請

している憲法一四条一項の規定を受けて規定されているものであるから、各有権者の投票価値を可能な限り一対一に近づけることができるように解釈すべきであり、議会がその例外を認める裁量の幅はほとんどないというべきである。

原審の確定したところによれば、本件改正において千葉県議会が特例選挙区として存置することを認めた三選挙区は、昭和四九年又は同五七年以来引き続き特例選挙区として存置されてきたものであって、その配当基数は、海上郡選挙区が〇・三七四、匝瑳郡選挙区が〇・三七五、勝浦市選挙区が〇・四一一であり、特例選挙区を含む全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三・七三であったというのである。これらの配当基数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配当基数〇・五（法一五条二項の定める強制合区の限界値）を大きく下回るものであり、かつ、右の各選挙区を特例選挙区として存置してから既に二〇年前後の期間が経過しているにもかかわらず、これらの選挙区をなお特例選挙区として存置するに十分な必要性及び合理性があると認めるべき事情は、何ら証明されていない。右の各選挙区の地域が農業、水産業の後継者不足、住民の高齢化等の問題を抱えており、これらに対処するための独自の行政需要があることは、県政上も十分配慮に値する事情というべきであるが、これらは、平等な立場で政治に参加する機会を与えられた有権者が選ぶ地方行政の長（県知事）及び地方議会の構成員（県議会議員）が取り組まねばならない課題であって、代表民主制において貫徹されるべき投票価値の平等自体を損なうことを許容するような事情とはなり得ないものである。

以上のとおり、前記の三選挙区を特例選挙区として存置し、その結果、前記のような大きな人口較差を生じさせたことは、議会の合理的裁量権の限界を超えるものといわなければならない。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、八千代市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。

裁判官梶谷玄の反対意見は、次のとおりである。

憲法一四条一項は、選挙権の平等、すなわち投票価値の平等を要求しているものであり、法一五条八項は、右の憲法の要請を受けて、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、投票価値の平等を強く要求している。このような憲法の要請及びこれを受けて定められている法の人口比例の原則に照らせば、右原則の修正を認める趣旨の法の規定は、投票価値の平等を損なわない限度で解釈適用すべきものである。

法一五条の規定に基づいて選挙区を設けた上で人口比例の原則に従って定数を配分しても、一对二以上、場合によっては一对三以上の人口較差も生じ得ることは否めない。そのような場合には、同条三項により隣接の郡市と合区することにより較差の縮小を図ることが期待されるものの、それが義務付けられてまではない以上、同条は右のような較差が生ずる事態を許容していると解さざるを得ない。本来、憲法の認める投票価値の平等の理念は、これを正当化すべき特別の事情が示されない限り、一对二以上の人口較差を許容しないものと考えられるが、都道府県議会の選挙区は原則として郡市の区域によることとされている（同条一項）ことに表れているように、都道府県において郡市の占める地位の特質にかんがみるならば、右のようにして生ずる較差をもって、直ちに投票価値の平等の要請に反すると断ずることまではできないものと考えられる。しかしながら、前記の憲法の要請及び法の規定する原則からするならば、人口較差が一对三以上となり、かつ、相当数のいわゆる逆転現象が生ずるなどの場合には、法一五条八項に違反すると判断すべきものである。同項ただし書による人口比例原則の修正も、このような範囲内においてのみ許

されるものと解される（最高裁昭和六一年（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及び最高裁平成二年（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は、東京都議会議員選挙において、いわゆる逆転現象が顕著な場合に、島部を除く選挙区全体の人口較差がそれぞれ一対三・四〇、一対三・〇九に達していたことなどを理由に、右較差は法一五条七項（現八項）に違反するものと判示している。）。

法二七一条二項は、法一五条二項の例外規定として、配当基数が〇・五を下回る場合にも、当該選挙区を独立の選挙区として存置することを認めている。この規定は、もともと昭和三七年法律第一一二号による法の改正により島を特例選挙区とすることを認める趣旨の規定として追加され、昭和四一年法律第七七号による改正により現在のように島以外にも特例選挙区を認める趣旨の規定に改められたものである。そして、前記の見地からすれば、右規定は、いわゆる高度経済成長下にあった右改正当時の社会の急激な工業化、産業化に伴う人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応するために、既存の選挙区の配当基数が〇・五を下回ることとなったとしても、過渡的な特例措置として、当分の間に限って、これを存置することを許容したものと解されるのであり、そのような趣旨に解する限りにおいて、その合理性を肯定することができる。したがって、同項の規定は、右の人口変動の結果が固定化し、これにより形成された人口分布が新たな秩序を形成するに至った後において、既存の選挙区を特例選挙区として存置し続けることまでをも許容するものと解すべきではなく、そのように解釈適用することは、前記の憲法の要請や法の規定する原則にもとることになるといわなければならない。

原審の確定したところによれば、（１） 本件改正において千葉県議会が特例選挙区として存置することを認めた三選挙区の本件選挙当時の配当基数は、海上郡選挙区が〇・三七四、匝瑳郡選挙区が〇・三七五、勝浦市選挙区が〇・四一一である、

(2) 海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区は、昭和四九年九月に特例選挙区とされたが、平成七年の国勢調査の結果によるそれらの配当基数の数値は、同二年の国勢調査の結果による数値よりも大きくなった、(3) 勝浦市選挙区は、昭和五七年一二月に配当基数が〇・四二五となって特例選挙区とされて以来、配当基数に大きな変化がみられない、というのである。これらの事実にかんがみるならば、これらの選挙区が初めて特例選挙区とされた時点においてはともかくとして、少なくとも本件改正において千葉県議会がこれらの選挙区をなお特例選挙区として存置したことは、法二七一条二項の許容しないところであって、違法というべきである。

また、右のように違法に特例選挙区を存置した結果、特例選挙区を含む全選挙区間での人口較差が一对三・七三に達し、原判決別表によれば相当数の逆転現象も生じていたというのであるから、これを正当化すべき特別の事情も見いだせない本件においては、本件改正後の定数配分規定は、法一五条八項に違反する違法なものというべきである。

以上と異なる原審の判断は、法の解釈適用を誤るものであり、右違法が判決に影響を及ぼすことは明らかである。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、八千代市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。

(裁判長裁判官 亀山継夫 裁判官 河合伸一 裁判官 福田 博 裁判官 北川 弘治 裁判官 梶谷 玄)

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

上告代理人竹内浩史，同佐久間信司，同新海聡，同西野昭雄，同杉浦英樹，同滝田誠一，同平井宏和，同森田茂，同高森裕司の上告受理申立て理由について

1 市町村の議会の議員の定数については，地方自治法（平成11年法律第87号による改正前のもの。以下同じ。）91条1項が，各市町村の人口数に応じた定数の基準等を定めているが，同条2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。公職選挙法（以下「公選法」という。）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。）の議会の議員の選挙につき，区の区域をもって選挙区とし（公選法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（同条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こととしている（同項ただし書）。

公選法15条8項は，憲法の定める選挙権の平等の原則を受け，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1を大きく下回るものについても，これを1選挙区として定数1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。また，公選法15条8項ただし書の規定を適用していかなる事情

の存するときはそ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。）が同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上記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上記不平等が生じ、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、上記のような不平等は、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、同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58年（行ツ）第115号同59年5月17日第一小法廷判決・民集38巻7号721頁，最高裁昭和63年（行ツ）第176号平成元年12月18日第一小法廷判決・民集43巻12号2139頁，最高裁平成元年（行ツ）第15号同年12月21日第一小法廷判決・民集43巻12号2297頁，最高裁平成2年（行ツ）第64号同3年4月23日第三小法廷判決・民集45巻4号554頁，最高裁平成4年（行ツ）第172号同5年10月22日第二小法廷判決・民集47巻8号5147頁参照）。

2 本件は、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「本件選挙」という。）の選挙の効力を争う定数訴訟である。上告人らは、本件選挙の前提となった同11年4月11日施行の名古屋市議会議員一般選挙（以下「11年一般選挙」という。）当時における定数配分規定が公選法に違反しており、その違法事由が本件選挙の時点においても存在していたことを主張するものと

解される。

原審の適法に確定したところによれば，11年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42年名古屋市条例第4号。平成12年名古屋市条例第67号による改正前のもの。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。11年一般選挙当時の名古屋市の人口（平成7年国勢調査人口。以下同じ。）からすれば，地方自治法91条1項に基づく定数は88人となるが，本件条例による現実の定数は78人ととどまっている。選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は1対1.81（中区対緑区。以下，較差に関する数値はいずれも概数である。）であり，いわゆる逆転現象は20通り，そのうち定数2人の差のある顕著な逆転現象は9通りあった。そして，11年一般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15条8項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数）は，原判決添付別紙のとおりであって，いずれの選挙区においても人口比定数は2人以上であり，上記人口比定数による選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は，1対1.31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，その比率の最大較差は，上記のとおり，1対1.81という値である。この値は，人口比定数によった場合の最大較差をかなり上回るが，公選法15条8項ただし書の定めがある以上，上記の点を理由に直ちに違法ということはできない。もっとも，本件条例による定数配分には，上記の点に加えて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ころである。しかしながら，【要旨】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，11年一般選挙当時における上記のような投票価値の不平等は，前示の諸般

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、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定することはできない。したがって、本件条例の定数配分規定は、公選法 15 条 8 項に違反するものとはいえない。

3 以上によれば、本件条例の定数配分規定が公選法 15 条 8 項に違反するものではないとした原審の判断は、是認することができ、所論引用の判例に抵触するものではない。論旨は、採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 千種秀夫 裁判官 金谷利廣 裁判官 奥田昌道 裁判官 濱田邦夫)

平成26年（行ツ）第103号，平成26年（行ヒ）第108号
選挙無効請求事件
平成27年1月15日 第一小法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告人の上告理由及び上告受理申立て理由（ただし，排除されたものを除く。）
について

1 本件は，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44年東京都条例第55号。以下「本件条例」という。）に基づいて平成25年6月23日に施行された東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）について，練馬区選挙区の選挙人である上告人が，本件条例のうち各選挙区において選挙すべき議員の数を定める規定（以下「定数配分規定」という。）が公職選挙法15条8項に違反するとともに憲法14条1項，15条1項，3項等に違反して無効であるから，これに基づき施行された本件選挙の練馬区選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(1) 都道府県議会の議員の定数については，地方自治法において，条例で定めるものとされ，変更の要件が定められており（90条1項ないし3項），平成23年法律第35号による改正前は，都道府県の人口の規模に応じて上限が定められるとともに，都にあっては所定の上限の範囲内で条例で増加することができるものと

されていた（上記改正前の90条1項ないし3項）。また、都道府県議会の議員の選挙区については、公職選挙法において、原則として郡市の区域によるものとされ（15条1項）、当該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1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1選挙区を設けなければならない（同条2項）、当該区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1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1選挙区を設けることができるものとされている（同条3項）。ただし、昭和41年1月1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1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1選挙区を設けることができるものとされている（公職選挙法271条2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について、公職選挙法15条8項（平成6年法律第2号による改正前は7項）は、本文において、「人口に比例して、条例で定めなければならない」とする一方で、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」としている（上記ただし書は、昭和44年法律第2号により新設された。）。

(2)ア 本件選挙当時、本件条例の定める選挙区及び各選挙区における議員の数は、原判決別表「人口比例の定数配分」の「選挙区」欄及び「現定数」欄記載のとおりであり、42選挙区に127人の定数を配分しているところ、そのうち、公職

選挙法 15 条 2 項又は 3 項に基づく選挙区として 6 選挙区が設けられているほか、同法 271 条 2 項に基づく特例選挙区として、昭和 44 年の本件条例の制定当時から島部選挙区が存置され、平成 4 年から千代田区選挙区が存置されている。

イ 昭和 22 年、東京都議会議員の選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例（昭和 22 年東京都条例第 31 号。以下「本件旧条例」という。）が制定され、同年から昭和 40 年までに施行された各東京都議会議員選挙の当時においては、本件旧条例に基づき、各選挙区において選挙すべき議員の数（以下単に「定数」という。）が定められていたところ、そのうち遅くとも同 38 年以降に施行された東京都議会議員選挙の当時、本件旧条例に基づいて各選挙区に配分された定数については、各選挙区の人口を議員 1 人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）に応じて公職選挙法 15 条 7 項（当時）の人口比例原則を適用した場合に各選挙区に配分されることとなる定数（以下「人口比定数」という。）との間で、相当数の選挙区において差異がみられた。

ウ 昭和 44 年法律第 2 号による改正により、都道府県議会の議員の定数について定める当時の地方自治法 90 条に 2 項の規定が新設されて都における定数の上限が引き上げられるとともに、当時の公職選挙法 15 条 7 項にただし書の規定が新設されたことなどに伴い、昭和 44 年東京都条例第 55 号として本件条例が制定されて本件旧条例が全部改正され、上記の地方自治法 90 条 2 項を適用して東京都議会の議員の定数が上記の上限まで引き上げられるとともに、上記の公職選挙法 15 条 7 項ただし書（当時）等を適用して各選挙区に対する定数の配分が定められたところ、本件条例に基づいて各選挙区に配分された定数についても、人口比定数との間で、相当数の選挙区において差異がみられた。

エ 本件条例の定数配分規定は、数次の改正を経た後、平成4年東京都条例第146号により16選挙区の定数を8増8減するなどの改正がされ（以下「平成4年条例改正」という。）、その結果、同改正の前後の平成元年と同5年に施行された各東京都議会議員選挙（以下、後者を「平成5年選挙」という。）の当時を比較すると、特例選挙区以外の選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（以下「特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差」という。）は1対3.09（以下、較差に関する数値は全て概算である。）から1対2.04に縮小し、人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少ないいわゆる逆転現象は52通りから18通りに減少し、定数差が2人となる逆転現象も6通りから1通りに減少した。

また、平成13年東京都条例第5号により4選挙区の定数を2増2減する改正がされ（以下「平成13年条例改正」という。）、その結果、平成12年実施の国勢調査の結果に基づく特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差は1対1.97に縮小し、いわゆる逆転現象は16通りに減少した。

そして、本件条例の定数配分規定は、平成13年条例改正がされた後、現在に至るまで改正されていない。

なお、昭和44年に本件条例が制定されて以降、平成13年条例改正に至るまでのいずれの改正の時点においても、本件条例の定数配分規定に基づく定数と人口比定数との間には、複数の選挙区において差異がみられた。

オ 東京都議会の議会運営委員会は、平成23年9月14日、その理事会の下に、議会改革に関する事項等について調査、検討する組織として、都議会のあり方検討会を設置し、同検討会において定数配分の見直しについて検討が行われた。同

検討会は、平成24年6月19日、東京都議会の議会運営委員会の理事会に対し、同22年実施の国勢調査の結果によれば、特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差が、平成13年条例改正時と比較して1対1.97から1対1.92に縮小しており、いずれも2倍未満であったこと等を踏まえ、現行の定数配分を維持すべきである旨の検討結果を報告し、同理事会の了承を受けた。同議会運営委員会は、同日、同理事会から上記の検討結果を了承した旨の報告を受け、これを了承した。

カ 本件選挙当時における前記アの定数配分においては、平成22年10月の国勢調査による人口に基づく配当基数に応じた人口比定数と対比すると、42選挙区中13選挙区において差異がみられた（人口比定数より1多いのが7選挙区、2少ないのが1選挙区、1少ないのが5選挙区であった。）。そして、特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差は1対1.92であり、いわゆる逆転現象は12通りで、そのうち定数差が2人となる逆転現象は1通りであった。

3(1) 前記2(1)においてみた公職選挙法等の各規定に照らせば、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分に当たり公職選挙法15条8項ただし書を適用して人口比例の原則に修正を加えるかどうか及びどの程度の修正を加えるかについては、当該都道府県議会にその決定に係る裁量権が与えられていると解される。しかるところ、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り、また、公職選挙法15条8項は、憲法の上記要請を受け、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分につき、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ことを強く要求しているものと解されることからすると、条例の定める定数配分が同項の規定に適合

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、前記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せられるべきものと解される。そして、公職選挙法15条8項ただし書を適用してされた条例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較差が生じ、あるいはその後の人口の変動によりその較差が拡大した場合において、上記の較差が都道府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おり、これを正当化すべき特段の理由が示されないとき、あるいは、上記の較差は上記の程度に達していないが、上記の制定時若しくは改正時において同項ただし書にいう特別の事情があるとの評価が合理性を欠いており、又はその後の選挙時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたときは、当該定数配分は、裁量権の合理的な行使とはいえないものと判断されざるを得ないこととなるというべきである。なお、公職選挙法15条8項ただし書は、条例の制定時又は改正時に人口比定数に修正を加えた定数の配分をする場合の実体的な要件を定めた規定であり、その後の選挙の時点において人口比定数との間に差異が存する従前の定数配分につき条例改正を行わない場合に、上記の判断枠組みの下での同項適合性を満たすべき要請を超えて、所論のように都道府県議会において特段の議決等の手続を経ることまで要するものとは解されない。

(2)ア そこで、本件選挙当時における本件条例の定数配分規定が都道府県議会の合理的裁量の限界を超えるものとして公職選挙法15条8項の規定に違反するかどうかについて検討するに、前記2(2)の法令及び条例の改正経緯等に照らすと、本

件条例は、昭和44年に同項（当時の7項）にただし書が設けられたことなどを受けて制定され、同項ただし書を適用して各選挙区に対する定数の配分を定めたものと解される。同項ただし書の趣旨が、各地方公共団体の実情等に応じた当該地域に特有の事情として、都市の中心部における常住人口を大幅に上回る昼間人口の増加に対応すべき行政需要等を考慮して地域間の均衡を図る観点から人口比例の原則に修正を加えることができることとしたものと解されることなどからすると、本件条例においても、昭和44年当時、上記のような事情があることをもって同項ただし書に定める特別の事情があるとの評価を前提として、同項ただし書を適用して各選挙区に対する定数の配分が定められたものと解される。また、本件条例の定数配分規定は平成13年条例改正に至るまで数次にわたって改正されており、前記2(2)エにおいてみた漸次的な改正経緯等に照らすと、これらの改正においても、上記と同様の事情があることをもって公職選挙法15条8項（平成6年法律第2号による改正前は7項）ただし書にいう特別の事情があるとの評価を前提として、選挙制度の安定性の要請をも勘案しつつ、同項ただし書を適用して各選挙区に対する定数の配分が定められたものと解される。そして、平成13年条例改正後、本件選挙までの間に本件条例の定数配分規定は改正されていないものの、前記2(2)オのとおり、本件選挙の施行前の時点で、東京都議会の議会運営委員会は、特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差が平成13年条例改正時と比較して縮小しており、いずれの時点でも2倍未満であったことなどを踏まえ、現行の定数配分を維持すべきである旨の都議会のあり方検討会の検討結果を了承しており、その了承に当たって、同項ただし書にいう特別の事情に係る東京都議会の判断が従前と異なる評価を前提としてされたものと認めるべき事情はうかがわれない。

イ しかるところ、前記2(2)エないしカのとおり、特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差は、複数の選挙区の定数に人口比定数との差異はみられるものの、平成4年条例改正の結果として平成5年選挙当時に1対2.04となり、平成12年実施の国勢調査の結果を踏まえて平成13年条例改正がされた結果として1対1.97に縮小し、本件選挙当時には更に1対1.92に縮小しており、いわゆる逆転現象も平成元年当時の5.2通りから上記各改正を経て本件選挙当時には1.2通りに減少していたことなどを考慮すると、本件選挙当時における投票価値の較差が、東京都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ということはできず、また、上記アにおいてみた本件条例における定数配分規定の趣旨やその改正経緯等に照らせば、平成13年条例改正の当時において公職選挙法15条8項ただし書にいう特別の事情があるとの評価がそれ自体として合理性を欠いていたとはいいい難く、本件選挙当時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたともいい難いから、本件選挙の施行前に本件条例の定数配分規定を改正しなかったことが同議会の合理的裁量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、本件選挙当時における本件条例の定数配分規定は、公職選挙法15条8項に違反していたものとはいえず、適法というべきである。

4 所論は、さらに、本件条例の定数配分規定が投票価値の不均衡において憲法前文第1段、1条、14条1項、15条1項、3項、43条1項、44条、92条及び93条に違反する旨をいう。しかしながら、原審の適法に確定した事実関係等の下において、前記3(2)において説示したところを踏まえ、前示のような公職選

挙法 15 条 8 項（平成 6 年法律第 2 号による改正前は 7 項）ただし書の立法の趣旨、本件条例において同項ただし書を適用して各選挙区に対する定数の配分が定められた趣旨、平成 13 年条例改正当時及び本件選挙当時の特例選挙区以外の選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の状況等を総合すれば、本件選挙当時、本件条例による各選挙区に対する定数の配分が東京都議会の合理的裁量の限界を超えるものとはいえず、本件条例の定数配分規定が所論の憲法の各規定等に違反していたものとはいえないことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和 54 年（行ツ）第 65 号同 58 年 4 月 27 日大法廷判決・民集 37 卷 3 号 345 頁，最高裁平成 3 年（行ツ）第 111 号同 5 年 1 月 20 日大法廷判決・民集 47 卷 1 号 67 頁，最高裁平成 11 年（行ツ）第 7 号同年 11 月 10 日大法廷判決・民集 53 卷 8 号 1441 頁等）の趣旨に徴して明らかというべきである（最高裁平成 4 年（行ツ）第 173 号同 5 年 10 月 22 日第二小法廷判決・裁判集民事 170 号 231 頁参照）。

その余の上告理由は、違憲をいうが、その実質は単なる法令違反をいうものであって、民訴法 312 条 1 項及び 2 項に規定する事由のいずれにも該当しない。

5 以上の次第であるから、本件請求を棄却した原審の判断は、結論においては是認することができる。論旨は、いずれも採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官櫻井龍子の補足意見がある。

裁判官櫻井龍子の補足意見は、次のとおりである。

私は、東京都議会議員の各選挙区における議員の定数を定める本件条例の定数配分規定が、公職選挙法 15 条 8 項に違反するものではなく憲法 14 条 1 項等に違反するものでもないとする法廷意見に賛同するものであるが、念のため、補足的に私

見を付言しておきたい。

1 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定めるとする憲法の委任を受けて、地方自治法は、地方公共団体につき都道府県及び市町村の区分を定めた上、これらの組織及び運営に関する事項として、執行機関や委員会等に関する規定とともに、議会の設置や構成等に関する具体的な規定を置き、議会の議員の定数等については更に条例に委任している。このような地方自治に係る憲法及び法制度の体系の下において、都道府県又は市町村の諸機関の在り方については、法律及びその委任に基づく条例の定めに係る国会及び議会の裁量権の行使に当たって、地方公共団体の性質や地域の実情等に応じた様々な諸事情を広く考慮することが予定されているものということができる。

そして、都道府県議会の選挙につき、公職選挙法15条は、1項ないし3項において、郡市の区域（隣接する郡市の区域と併せた区域を含む。）を選挙区の単位とした上で、8項において、各選挙区の定数の定めを条例に委任し、本文で、人口に比例した定数配分を原則とする一方で、ただし書で、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いる。このような制度の在り方は、市町村を基礎的な地方公共団体と位置付けて都道府県がこれを補完するという現行の地方自治制度の枠組みの下において、郡市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行政に適確に反映させることが、市町村行政を補完しつつ、広域的かつ長期的な展望に立った均衡のとれた都道府県行政を展開するために必要であることを考慮して定められたものと解される。

昭和44年に同条8項（当時の7項）にただし書が設けられた趣旨は、以上のよ

うな地方自治に係る憲法及び法制度の体系の下において、議会の定数配分に係る条例の制定又は改正等に当たっては、各地方公共団体の実情等に応じた地域間の均衡の観点から必要かつ合理的な範囲内で人口比例に若干の修正を加えた定数配分も許容され得ることを前提に、これを行うことができることにつき法律上明文の根拠を与えたものと解される。そして、同項ただし書の趣旨につき、都市の中心部における常住人口を大幅に上回る昼間人口の増加に対応すべき行政需要等を踏まえたものとされているのも、こうした地方公共団体の実情等に応じた地域に特有の事情の代表例として位置付けられるものと考えられる。現に、都市の中心部の各種事業体への通勤者等の昼間人口が著しく多い特別区等においては、それにふさわしい街づくりや公共施設の整備など様々な行政サービスの需要に応える施策や対応が必要となり、これらの状況への適切な対応の要請を同項ただし書にいう特別の事情として考慮することについては合理性を欠くものとはいえない。

2 本件条例においても、公職選挙法15条8項（当時の7項）ただし書が新設された昭和44年当時、東京都の区部の実情に応じた当該地域に特有の事情として、上記の昼間人口の増加に対応すべき行政需要等の事情が考慮され、地域間の均衡を実質的に図るために同項ただし書を適用して定数配分が定められ、これが平成13年条例改正時にも同様の考慮により維持されたものと解される所であり、その結果として、本件選挙当時、13の選挙区において人口比定数との多寡が生じていたものの、なお特例選挙区以外の選挙区間の人口の最大較差は1.92倍にとどまっていたことなどに照らすと、法廷意見の説示するとおり、投票価値の不平等が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とはいえず、また、

上記の事情を考慮することにつき合理性を欠いていたか又は合理性を基礎付ける事情が失われたことが明らかであるともいい難い。

したがって、本件条例の定数配分規定は、前述の地方自治に係る憲法の趣旨等に沿った公職選挙法15条8項の規定に基づく議会の合理的裁量の限界を超えるものとはいえず、適法かつ合憲であるというべきである。

なお、都道府県議会の各選挙区への定数配分は人口に比例して配分することが原則であり、それは憲法上の投票価値の平等の要請に基づくものであるから、公職選挙法15条8項ただし書の適用は謙抑的であるべきであり、「特別の事情」の考慮に係る議会の裁量が行使される理由及びその合理性について、議会において住民に対する十分な説明責任が果たされていくことが求められるところである。

(裁判長裁判官 金築誠志 裁判官 櫻井龍子 裁判官 白木 勇 裁判官
山浦善樹 裁判官 池上政幸)

平成28年（行ツ）第115号，同年（行ヒ）第118号 選挙無効請求事件
平成28年10月18日 第三小法廷判決

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

上告代理人廣瀬理夫ほかの上告理由及び上告受理申立て理由（ただし，排除されたものを除く。）について

1 本件は，千葉県議会議員の定数及び選挙区等に関する条例（昭和49年千葉県条例第55号。以下「本件条例」という。）に基づいて平成27年4月12日に施行された千葉県議会議員一般選挙（以下「本件選挙」という。）について，千葉市稲毛区選挙区，千葉市若葉区選挙区，千葉市美浜区選挙区，市川市選挙区，船橋市選挙区，野田市選挙区，習志野市選挙区，柏市選挙区，市原市選挙区，流山市選挙区，浦安市選挙区，八街市選挙区及び印西市選挙区の選挙人である上告人らが，本件条例のうち各選挙区において選挙すべき議員の数を定める規定（以下「本件定数配分規定」という。）が公職選挙法（平成26年法律第42号による改正前のもの。以下同じ。）15条8項に違反するとともに憲法14条1項に違反して無効であるから，これに基づき施行された本件選挙の上記各選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(1) 都道府県議会の議員の定数については，地方自治法において，条例で定めるものとされ，変更の要件が定められている（90条1項から3項まで）。また，

都道府県議会の議員の選挙区については、公職選挙法において、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定めるものとされ（15条1項）、当該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1人当たりの人口」という。）の半数以上になるようにしなければならない、一の市の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて1選挙区を設けなければならない（同条2項）、一の市の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて1選挙区を設けることができるものとされており（同条3項）、地方自治法252条の19第1項の指定都市については、公職選挙法15条1項から3項までの規定を適用する場合における市の区域（市町村の区域に係るものを含む。）は、当該指定都市の区域を二以上に分けた区域とし、この場合において、当該指定都市の区域を分けるに当たっては、原則として、区の区域を分割しないものとされている（同条9項）。そして、千葉県においては、千葉市が指定都市に指定されている。

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について、公職選挙法15条8項は、本文において、「人口に比例して、条例で定めなければならない」とする一方で、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」としている。

(2)ア 本件選挙当時、本件条例の定める選挙区及び各選挙区における議員の数は、原判決別紙「定数及び選挙区に係る一票の較差等について」の「選挙区」欄及び「定数b」欄記載のとおりであり、46選挙区に95人の定数を配分している。

なお、公職選挙法 271 条に基づきいわゆる特例選挙区は存置されていない。

イ 本件定数配分規定は、その制定後数次の改正を経た後、平成 15 年千葉県条例第 41 号による改正がされ、その結果、47 選挙区に 98 人の定数が配分された。平成 15 年 4 月 13 日に施行された千葉県議会議員一般選挙の当時、特例選挙区以外の選挙区間における議員 1 人当たりの人口の最大較差は 1 対 3.53（以下、較差に関する数値は全て概算である。）であり、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いわゆる逆転現象は 33 通りであった。

ウ 平成 18 年千葉県条例第 63 号による本件条例の改正により、45 選挙区に 95 人の定数が配分されるとともに、いわゆる特例選挙区が全てなくなり、平成 19 年 4 月 8 日に施行された千葉県議会議員一般選挙の当時、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の最大較差（以下「選挙区間の人口の最大較差」という。）は 1 対 2.23、各選挙区の人口を議員 1 人当たりの人口で除して得た数（以下「配当基数」という。）に応じて公職選挙法 15 条 8 項の人口比例原則を適用した場合に各選挙区に配分されることとなる定数（以下「人口比定数」という。）による選挙区間の人口の最大較差は 1 対 2.56、いわゆる逆転現象は 1 通りであり、同 23 年 4 月 10 日に施行された千葉県議会議員一般選挙（以下「平成 23 年選挙」という。）の当時、選挙区間の人口の最大較差は 1 対 2.51、人口比定数による選挙区間の人口の最大較差は 1 対 2.60、いわゆる逆転現象は 4 通り（定数差はいずれも 1 人）であった。

エ その後、平成 24 年千葉県条例第 101 号により、1 選挙区を新設し、1 選挙区の定数を 1 減する改正がされ（以下「平成 24 年条例改正」という。）、46 選挙区に 95 人の定数が配分された。

オ 本件選挙当時における前記アの定数配分においては、平成22年10月の国勢調査による人口に基づく配当基数に応じた人口比定数と対比すると、46選挙区中9選挙区において差異がみられたが（人口比定数より1多いのが5選挙区、2少ないのが1選挙区、1少ないのが3選挙区であった。）、人口比定数による選挙区間の人口の最大較差は1対2.60であったのに対し、選挙区間の人口の最大較差は1対2.51にとどまり、いわゆる逆転現象は4通り（定数差はいずれも1人）であり、平成23年選挙の当時から、選挙区間の人口の最大較差、人口比定数による選挙区間の人口の最大較差及びいわゆる逆転現象の数に変化はなかった。

3(1) 前記2(1)においてみた公職選挙法等の各規定に照らせば、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分に当たり同法15条8項ただし書を適用して人口比例の原則に修正を加えるかどうか及びどの程度の修正を加えるかについては、当該都道府県議会にその決定に係る裁量権が与えられていると解される。しかるところ、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り、また、同項は、憲法の上記要請を受け、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分につき、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ことからすると、条例の定める定数配分が同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、前記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せられるべきものと解される。

そして、公職選挙法15条8項ただし書を適用してされた条例の制定又はその改

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較差が生じている場合において、その較差が都道府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おり、これを正当化すべき特段の理由が示されないとき、あるいは、その較差は上記の程度に達していないが、上記の制定時若しくは改正時において同項ただし書にいう特別の事情があるとの評価が合理性を欠いており、又はその後の選挙時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたときは、当該定数配分は、裁量権の合理的な行使とはいえないものというべきである（最高裁平成26年（行ツ）第103号、同年（行ヒ）第108号同27年1月15日第一小法廷判決・裁判集民事249号1頁参照）。

(2)ア 前記事実関係等によれば、本件選挙当時においては、選挙区間の人口の最大較差は1対2.51であり、いわゆる逆転現象は4通りであるが、その定数差はいずれも1人であったというのである。そして、本件選挙当時における人口比定数による選挙区間の人口の最大較差、すなわち、公職選挙法15条8項本文に従って定数を配分した場合の選挙区間の人口の最大較差は、1対2.60となるはずのところ、本件定数配分規定の下では、選挙区間の人口の最大較差が上記のとおり1対2.51と人口比定数による選挙区間の人口の最大較差を下回っている。

そうすると、公職選挙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、ま

た、本件定数配分規定においては、各地方公共団体の実情等に応じた当該地域に特有の事情を考慮し、選挙制度の安定性の要請をも勘案しつつ、同法15条8項ただし書を適用して各選挙区に対する定数の配分が定められたものと解されること、本件選挙当時において、選挙区間の人口の最大較差は、人口比定数による選挙区間の人口の最大較差をも下回っていること等に照らせば、平成24年条例改正の当時において、同項ただし書にいう特別の事情があるとの評価がそれ自体として合理性を欠いていたとも、本件選挙当時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたともいい難いから、本件選挙の施行前に本件定数配分規定を改正しなかったことが同議会の合理的裁量の限界を超えるものということはいえない。

イ したがって、本件選挙当時における本件定数配分規定は、公職選挙法15条8項に違反していたものとはいえず、適法というべきである。

4 所論は、さらに、本件定数配分規定が投票価値の不均衡において憲法14条1項に違反する旨をいう。

しかしながら、原審の適法に確定した事実関係等の下において、本件選挙当時、本件条例による各選挙区に対する定数の配分が千葉県議会の合理的裁量の限界を超えるものとはいえないことは、前記3(2)において説示したとおりであり、本件定数配分規定が憲法14条1項の規定に違反していたものとはいえないことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁、最高裁平成3年（行ツ）第111号同5年1月20日大法廷判決・民集47巻1号67頁、最高裁平成11年（行ツ）第7号同年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1441頁等）の趣旨に徴して明らかという

べきである（前掲第一小法廷判決参照）。

その余の上告理由は、理由の不備・食違いをいうが、その実質は単なる法令違反をいうものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

5 以上の次第であるから、本件各請求をいずれも棄却した原審の判断は、是認することができる。論旨は、いずれも採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 木内道祥 裁判官 岡部喜代子 裁判官 大谷剛彦 裁判官
大橋正春 裁判官 山崎敏充)

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告人の上告理由及び上告受理申立て理由について

1 本件は，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44年東京都条例第55号。以下「本件条例」という。）に基づいて平成29年7月2日に施行された東京都議会議員一般選挙（以下「本件選挙」という。）について，江東区選挙区の選挙人である上告人が，①本件条例が大島町，利島村，新島村，神津島村，三宅村，御蔵島村，八丈町，青ヶ島村及び小笠原村の区域（以下「島しょ部」という。）を合わせて1選挙区（島部選挙区）として存置したことが公職選挙法271条に，②本件条例のうち各選挙区において選挙すべき議員の数を定める規定（以下「定数配分規定」という。）が同法15条8項にそれぞれ違反するとともに，同法271条及び本件条例の定数配分規定が憲法14条1項等に違反して無効であるから，これらに基づき施行された本件選挙の江東区選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(1) 都道府県議会の議員の定数については，地方自治法において，条例で定めるものとされ，変更の要件が定められている（90条1項から3項まで）。また，都道府県議会の議員の選挙区については，公職選挙法において，一の市の区域，一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし，条例で定めるものとされ（15条1項），選挙区は，そ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1人当たりの人口」という。）の半数以上になるようにしなければならず、一の市の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて1選挙区を設けるものとされ（同条2項）、一の市の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて1選挙区を設けることができ（同条3項）、一の町村の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であるときは、当該町村の区域をもって1選挙区とすることができるものとされている（同条4項）。ただし、昭和41年1月1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1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、当該区域をもって1選挙区を設けることができるものとされている（同法271条。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。）。なお、特別区については、市に関する規定が適用される（同法266条1項）。

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について、公職選挙法15条8項は、本文において「人口に比例して、条例で定めなければならない」とする一方で、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」としている。

(2)ア 本件選挙当時、本件条例の定める選挙区及び各選挙区における議員の数は、原判決別表「都議会議員選挙区別議員1人当たりの人口及び較差」の「選挙区」欄及び「条例定数」欄記載のとおりであり、42選挙区に127人の定数を配分しているところ、そのうち、特例選挙区として、昭和44年の本件条例の制定当時から島部選挙区が存置されている。

イ 本件条例の定数配分規定は、その制定後数次の改正を経た後、平成13年3月に4選挙区の定数を2増2減する改正が行われた。

東京都議会に設置された都議会のあり方検討会は、上記改正以降の社会情勢の変化等を踏まえた本件条例の定数配分規定の是正について検討を行い、平成24年6

月19日、東京都議会に対し、その検討結果を報告した。その中で、島部選挙区については、その地理的特殊性等を考慮して特例選挙区とされてきたもので、これを見直す状況には至っていないことから引き続き特例選挙区として存置すべきであること、平成22年の国勢調査の結果によれば、特例選挙区以外の選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差が、上記改正時と比較して1対1.97から1対1.92に縮小しており、いずれも2倍未満であったこと等を踏まえ、現行の定数配分を維持すべきであること等が報告された。

ウ 平成25年6月23日に施行された東京都議会議員一般選挙（以下「前回選挙」という。）の当時における本件条例（平成26年東京都条例第151号による改正前のもの）によって配分される定数については、同22年の国勢調査による人口に基づく配当基数（当該選挙区の人口を議員1人当たりの人口で除して得た数）に応じて公職選挙法15条8項本文の人口比例原則を適用した場合に各選挙区に配分されることとなる定数（以下「人口比定数」という。）と対比すると、42選挙区中13選挙区において差異がみられた（人口比定数より1多いのが7選挙区、2少ないのが1選挙区、1少ないのが5選挙区であった。）。そして、特例選挙区以外の選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差は1対1.92（以下、較差及び配当基数に関する数値は全て概算である。）、特例選挙区であった千代田区選挙区と他の選挙区との議員1人当たりの人口の最大較差は1対3.21であり、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いわゆる逆転現象は12通りであった。また、島部選挙区の配当基数は0.268であった。

エ 東京都議会は、平成28年6月15日、本件条例について、4選挙区の定数を2増2減するほか、それまで特例選挙区とされていた千代田区選挙区の配当基数が0.549となったため、特例選挙区を島部選挙区のみとする改正をした（平成28年東京都条例第89号。以下「平成28年条例改正」という。）。

オ 本件選挙当時における前記アの定数配分については、平成27年の国勢調査による人口に基づく配当基数に応じた人口比定数と対比すると、42選挙区中8選

挙区において差異がみられたが（人口比定数より1多いのが4選挙区，1少ないのが4選挙区であった。），特例選挙区（島部選挙区）を除く選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対2.48（千代田区選挙区と武蔵野市選挙区）であり，これは特例選挙区を除く人口比定数による選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差と差異がなく，いわゆる逆転現象は6通りであった。また，島部選挙区の配当基数は0.249であった。

3(1) 前記2(1)の各規定に照らせば，特例選挙区を設けるかどうかについては，都道府県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。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，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，隣接する他の市町村の区域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から，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，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べきものである。もっとも，都道府県議会の議員の選挙区に関して公職選挙法15条1項から4項までが規定しているところからすると，同法271条は，配当基数が0.5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（最高裁昭和63年（行ツ）第176号平成元年12月18日第一小法廷判決・民集43巻12号2139頁，最高裁平成元年（行ツ）第15号同年12月21日第一小法廷判決・民集43巻12号2297頁，最高裁平成4年（行ツ）第172号同5年10月22日第二小法廷判決・民集47巻8号5147頁，最高裁平成6年（行ツ）第125号同7年3月24日第二小法廷判決・裁判集民事174号877頁参照）。

(2) 前記事実関係等によれば，島部選挙区は，本件条例制定当時から特例選挙

区として存置されているが、これは、島しょ部は、離島として、その自然環境や社会、経済の状況が東京都の他の地域と大きく異なり、特有の行政需要を有することから、東京都の行政施策の遂行上、島しょ部から選出される代表を確保する必要性が高いものと認められる一方、その地理的状況から、他の市町村の区域との合区が、地続きの場合に比して相当に困難であることなどが考慮されてきたものといえることができる。そして、東京都議会は、都議会のあり方検討会での検討を経た上で、平成28年条例改正の際にも、島部選挙区の配当基数は小さいものの、島しょ部の地理的特殊性等に照らし、同選挙区を引き続き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。本件選挙当時の島部選挙区の配当基数は、東京都議会において同選挙区を特例選挙区として存置することが許されない程度にまで至っているとはいえず、他に、同議会が平成28年条例改正後の本件条例において島部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。

以上によれば、東京都議会が、島部選挙区を特例選挙区として存置していたことは、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、本件条例が、本件選挙当時、島部選挙区を特例選挙区として存置していたことは、公職選挙法271条に違反していたものとはいえない。

4(1) 前記2(1)の各規定に照らせば、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分に当たり公職選挙法15条8項ただし書を適用して人口比例の原則に修正を加えるかどうか及びどの程度の修正を加えるかについては、当該都道府県議会にその決定に係る裁量権が与えられていると解される。しかるところ、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り、また、同項は、憲法の上記要請を受け、都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分につき、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ことからすると、条

例の定める定数配分が同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、前記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せられるべきものと解される。

そして、公職選挙法15条8項ただし書を適用してされた条例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較差が生じている場合において、その較差が都道府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おり、これを正当化すべき特段の理由が示されないとき、あるいは、その較差は上記の程度に達していないが、上記の制定時若しくは改正時において同項ただし書にいう特別の事情があるとの評価が合理性を欠いており、又はその後の選挙時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたときは、当該定数配分は、裁量権の合理的な行使とはいえないものというべきである（最高裁平成26年（行ツ）第103号、同年（行ヒ）第108号同27年1月15日第一小法廷判決・裁判集民事249号1頁参照）。

(2) 前記事実関係等によれば、本件条例の定数配分規定は、各地方公共団体の実情等に応じた当該地域に特有の事情を考慮し、公職選挙法15条8項（平成6年法律第2号による改正前は同条7項）ただし書にいう特別の事情があるとの評価を前提として、選挙制度の安定性の要請をも勘案しつつ、数次にわたり改正されてきたものと解される。そして、本件選挙当時においては、複数の選挙区の定数に人口比定数との差異はみられるものの、特例選挙区以外の選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差は1対2.48（千代田区選挙区と武蔵野市選挙区）であり、人口比定数による選挙区間の議員1人当たりの人口の最大較差と差異がない。また、特例選挙区以外の選挙区間の上記最大較差は前回選挙時より拡大しているものの、これは千代田区選挙区が特例選挙区ではなくなったことによるものであり、千代田区選挙区と他の選挙区との間の議員1人当たりの人口の最大較差は前回選挙時より縮

小している。さらに、いわゆる逆転現象も12通りから6通りに減少していた。

そうすると、公職選挙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、また、平成28年条例改正の当時において、同法15条8項ただし書にいう特別の事情があるとの評価がそれ自体として合理性を欠いていたとも、本件選挙当時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたともいい難いから、本件選挙の施行前に本件条例の定数配分規定を改正しなかったことが同議会の合理的裁量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、本件選挙当時における本件条例の定数配分規定は、公職選挙法15条8項に違反していたものとはいえず、適法というべきである。

5 所論は、さらに、公職選挙法271条及び本件条例の定数配分規定が憲法14条1項、15条1項、3項、92条及び93条に違反する旨をいうが、本件選挙は本件条例が定める選挙区及びこれに対する定数の配分によって施行されたものであるから、論旨は、帰するところ、公職選挙法271条を含む同法の規定に従って定められた本件条例が憲法の上記各規定に違反する旨を主張する趣旨のものというべきである。

しかしながら、原審の適法に確定した事実関係等の下において、本件選挙当時の本件条例による特例選挙区の存置や各選挙区に対する定数の配分が東京都議会の合理的裁量の限界を超えるものとはいえないことは、前記3(2)及び4(2)において説示したとおりであり、本件選挙当時、本件条例が島部選挙区を特例選挙区として存置していたことや本件条例の定数配分規定が憲法の上記各規定に違反していたものとはいえないことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和54年（行ツ）第65号同58年4月27日大法廷判決・民集37巻3号345頁、最高裁平成3年（行ツ）第111号同5年1月20日大法廷判決・民集47巻1号67頁、最高裁平成11

年（行ツ）第7号同年11月10日大法院判決・民集53巻8号1441頁等）の趣旨に徴して明らかというべきである（最高裁平成4年（行ツ）第173号同5年10月22日第二小法院判決・裁判集民事170号231頁，前掲平成27年1月15日第一小法院判決参照）。

6 以上の次第であるから，本件請求を棄却した原審の判断は，是認することができる。論旨は，いずれも採用することができない。

よって，裁判官全員一致の意見で，主文のとおり判決する。なお，裁判官林景一の意見がある。

裁判官林景一の意見は，次のとおりである。

私は，他の裁判官と結論を同じくするものであるが，人口比例原則と都道府県議会議員選挙との関係という観点から，意見を述べておきたい。

1 私は，国政選挙については，人口比例原則を厳格に考えるべきであるとの立場であるが，地方議会選挙については，同原則を重視しつつも，一定程度緩和する余地を認めることができると考えるものである。このような相違は，地方議会議員の役割の性格，すなわち，地方公共団体においては，地方自治の本旨に基づく住民自治の観点に立った行政の遂行が期待されるところであるから，地方議会議員については，国会議員が全国民（people）の代表としての行動を期待されるのとは異なり，その選挙区である地域（community）の代表という色合いが濃くてしかるべきであることをその根拠とするものである。公職選挙法は，地方自治の基礎となる市町村を補完する役割を担う都道府県の議員選挙について，①市町村（特別区を含む。以下同じ。）を基本的な単位とする（政令指定都市を除き，原則として市町村を分割しない。）こと，②人口が過少であるため市町村を超えて合区する必要がある場合には，（おそらくは，単に便宜というよりも，地理的，経済的基盤等をなるべく共有するとの観点から）隣接市町村と合区することなどを定めているが（15条1項～5項，7項，9項），このような選挙区割りに関する規定から看取することができる議員の選出地域との密接性の要求は，憲法の規定する地方自治の本旨に

基づく住民自治に由来すると考えられる。したがって、都道府県議会議員選挙においては、地理的、経済的な諸側面において、隣接地域とどこまで共通基盤を有するかなどの地域の実情に応じて厳に必要な限度において、人口比例原則からの乖離が認められると考えることができる。なお、上記のとおり市町村単位の選挙区割りとした上で、総議席数を抑制した場合には、人口比例原則からの乖離が一定程度生ずることは避けられないという側面もある。

2(1) 東京都は、我が国の首都であって政治・経済の中心地であるが故に著しく人口が集中しており、中心部において常住人口と昼間人口との間に極端に大きな差があるなどの特殊事情が指摘されているほか、特に、島嶼部については、そのような東京都の中で、地理的、経済的に際立った差異があるため、自らの地域代表が、そうした実情に基づく特有のニーズ（インフラ整備、交通アクセス、産業振興等）を踏まえた施策を議会の内外において追求する必要性が高いといえ、かつ、共通の基盤を有するといえる隣接選挙区が見当たらないことから、合区の困難性の程度もかなり高いといえよう。よって、東京都議会がそのような観点からの判断を踏まえて、島部選挙区を他の選挙区と合区することなく特例選挙区として存置すること自体が、およそ認められないとまではいえない。たしかに、本件選挙当時、島部選挙区の配当基数は0.25を切っており、最大較差に引き直せば5.46倍にも達している（しかも前回選挙より数値は悪化しているようである。）。これは、その配当基数の数値自体をみる限り、判例上特例選挙区の設置が認められない趣旨であるとされる「0.5を著しく下回る場合」に当たると受け止められかねないものである。ただ、上記のように、特例選挙区の設置に関して生ずる乖離を許容し得るか否かの限界は、独自の地域代表選出の必要性和合区の困難性という定性的な要因によってある程度緩和し得ると考えられるため、配当基数が特定の数値を下回ったから直ちに特例選挙区の設置が認められないとする定量的基準を設けることに理論的根拠があるとは思われない。東京都における島嶼部とそれ以外の市町村との間の様々な意味における大きな差異を考えると、現状においても、独自代表選出の必要性

があり、かつ適切な合区が困難であるとするのが、もはや不合理となったとまで断ずることにはためらいがあり、私は、このような意味で、結論において多数意見に辛うじて同調し得ると判断したものである。

(2) さはさりながら、本来、ある選挙区について、配当基数が0.5を下回りながら強制合区を免れるということは、投票価値の平等原則の観点からは、あくまで例外中の例外であって、自ずと限界がある。投票価値の平等原則というものが数値的な問題である以上、配当基数や較差等の数値は重視されなければならない（そうであるからこそ、公職選挙法も強制合区とすべき基準に0.5という定量的基準のみを用いているのであろう。）。既に、配当基数は基準値の半分以下となり、5倍を優に超えるという最大較差の大きさを考えると、今後、上記の必要性和困難性の程度に関して特段の変化でも生じれば格別、人口減少が進んで較差だけが拡大し続けていくこととなるのであれば、もはや合区を検討すべきこととなるのもやむを得ないと考える。

3(1) 本件選挙は、上記のような東京都特有の特殊事情を有する選挙区の問題はあるが、全体としてみると、前回選挙に比して、島部選挙区を除く選挙区間の最大較差、人口比定数と条例定数の不一致及び逆転現象がそれぞれ縮小している等の改善傾向がみられること、また、市町村を分割しないとの原則の下で総議席数を127という水準に設定しているため、仮に全面的に人口比定数に拠ったとしても、一定の較差が生ずることは数学的に避けられないと思われることもあり、直ちに本件選挙を違法、違憲とするまでもないと考えられるものである。

(2) ただし、上記のとおり、地域の実情に応じて厳に必要な限度でのみ人口比例原則からの乖離が認められるのであって、憲法上の要求である投票価値の平等原則を受けた人口比例原則の重要性に照らせば、漫然と大きな較差を許容し続けてよいというものではない。地域の代表の必要性という側面の故をもってどこまで人口比例原則を緩和することができるのか、また、その緩和の程度について、十分かつ合理的な理由があり、それが明確に説明可能であるのか、常に意識して検証が続け

られるべきである。そのような観点からは、本件選挙において、人口比定数と条例定数の不一致、特に、6通り残る逆転現象がなぜ起きているのかについては、明確な説明が欠けているようにみえるところ、合理的理由が説明できない限り、早急に是正が検討されるべきであって、取り分け定数差2人の逆転現象は不可解であるとの感を拭えず、その継続は許容できないと考えるものである。

(裁判長裁判官 戸倉三郎 裁判官 岡部喜代子 裁判官 山崎敏充 裁判官
林 景一 裁判官 宮崎裕子)