

地方議会の特例選挙区に関する一考察

——平成7年3月24日最高裁第二小法廷判決を素材として——

前 田 寛

目 次

- I はじめに
- II 判決要旨
- III 判断基準
 - 1 特例選挙区設置の適法性
 - 2 合理性の基準
- IV おわりに

I はじめに

平成5年6月施行の東京都議会議員選挙をめぐる、足立区選挙区の選挙人らが、千代田区選挙区を公職選挙法（以下、「公選法」という）271条2項の特例選挙区としたことは同法に違反し、また、本件選挙当時の議員1人当たりの最大較差が1対3.52となっているほか、いわゆる逆転現象が18通りあり、定数2人の差のある顕著な逆転現象が1通りあるなど、本件条例（定数配分規定）は、公選法15条7項の人口比例原則に違反するとして、東京都選挙管理委員会を相手取り選挙無効（やり直し）を求めている定数訴訟（選挙無効訴訟）の上告審判決が、平成7年3月24日最高裁第二小法廷で言い渡された¹⁾（以下、「本判決」という）。

注1) 判時1526号87頁，判タ875号63頁。この判決については、榮春彦「条例による特例選挙区存置・議員定数配分の適法性」・『判例タイムズ』（平成7年度主要民事判例解説）913号326-327頁参照。

本判決は、原審の東京高裁判決²⁾を支持し、「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」であり、また、「本件条例に係る定数配分規定は、公選法15条7項に違反するものではなく、適法」との判断を示した。

これ迄、東京都議会議員選挙に関する定数訴訟で、最高裁は、次のように三度判断を示している。

(1) 昭和59年5月17日の第一小法廷判決³⁾は、昭和56年7月施行の選挙当時において、議員1人当たりの人口較差が、全選挙区間で最大1対7.45(特例選挙区である島部選挙区は、比較の対象から除外する。以下、同様とする。)、特別区選挙区間で最大1対5.15に達し、逆転現象も一部の選挙区間に依然として残っていた本件定数配分規定を「違法」と判断した(但し、事情判決的処理。以下、同様とする。)

この判決を受けて同議会は、昭和59年12月、いわゆる「3増3減」の条例改正(定数是正)を行った。

(2) 昭和62年2月17日の第三小法廷判決⁴⁾は、昭和60年7月施行の選挙当時において、議員1人当たりの人口較差が、最大1対3.40に達し、逆転現象も数多くの選挙区間でみられた本件定数配分規定を「違法」と判断した。

この判決を受けて同議会は、昭和63年7月、いわゆる「3増4減」の条例改正を行った。

(3) 平成3年4月23日の第三小法廷判決⁵⁾は、平成元年7月施行の選挙当

2) 判時1497号53頁, 判タ848号125頁。この判決については、拙稿「地方議会の特例選挙区に関する一考察——平成6年3月31日の東京高裁判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究紀要』17号39頁以下で検討済みであり、本稿もそれと重複する箇所があることをお断わりしておく。

なお、本稿では、学説・判例については煩を避け、最少限のものを記しただけである。詳しくは、注で記した拙稿の諸論文で引用(参照)した文献等を参照されたい。

3) 判時1119号20頁, 判タ530号80頁。

4) 判時1243号10頁, 判タ642号149頁。

5) 民集45巻4号554頁, 判時1418号60頁, 判タ784号158頁。この判決については、拙稿「地方議会の定数是正——1991. 4. 23 最高裁第三小法廷判決を素材として——」・『徳山大学論叢』40号163頁以下参照。

時において、人口比定数と現定数との乖離の程度、議員1人当たりの人口較差が最大1対3.09（なお、人口比定数による最大較差は、1対2.75）に達し、逆転現象も52通り、定数2人の差のある顕著な逆転現象は6通りあった本件定数配分規定を「違法」と判断した。

この判決を受けて同議会は、平成4年6月、いわゆる「8増8減」の条例改正を行った。

その主な内容は、平成2年の国勢調査結果により、選挙区の人口が東京都全体の議員1人当たりの人口の半数に達しなくなった千代田区選挙区については特例選挙区とし、日野市、分区後の小平市、八王子市、練馬区、立川市、江戸川区、北多摩第一、足立区の8選挙区の定数を各1名増員し、渋谷区、港区、台東区、新宿区、文京区、荒川区、目黒区、豊島区の8選挙区の定数を各1名減員する、というものである。これにより、特例選挙区を含めた全選挙区間の最大較差は1対3.52、特例選挙区を除くと1対2.04となり、逆転現象は79通りから18通りに減少し、定数2人の差のある顕著な逆転現象も6通りから1通りに減少した。

本件は、この条例に係る定数配分規定の適法性が争われたものであるが、都心部での特例選挙区の設置は、全国的にも初めてであり、最高裁判所の判断が注目されていた。

そこで、本稿は、特例選挙区設置の適法性の問題に重点を置き、その判断基準等について、本件と同様、特例選挙区設置の適法性が最大の争点となった平成元年12月18日の最高裁第一小法廷判決⁶⁾（以下、「千葉県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決」という）、平成5年10月22日の最高裁第二小法廷判決（以下、「愛知県議選定数訴訟最高裁判決⁷⁾」及び「千葉県議選定数訴訟最高裁第二小法廷判決⁸⁾」という）と比較しながら、本判決の検討を試みることにする。

6) 判時1337号17頁、判タ718号42頁。

7) 判時1484号25頁、判タ838号71頁。

8) 判例地方自治129号22頁。

II 判決要旨

1 地方自治法及び公選法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。

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、結局、公選法271条2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るが、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と政策的判断をも必要とすることが明らかであるから、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そ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せられるが、公選法15条1項ないし3項の規定からすると、同法271条2項は、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（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。

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、東京都議会が千代田区選挙区を特例選挙区として存置することを決定した。そして、千代田区選挙区の配当基数は0.426であり、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度に至っておらず、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、適法である。

2 公選法15条7項は、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が、同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に修正を加え得るか、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から、定数配分規定が公選法15条7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、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。

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、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における議員1人に対する人口の最大較差は1対2.04、特例選挙区とその他の選挙区間における最大較差は1対3.52であり、いわゆる逆転現象は18通りであるが、定数2人の顕著な逆転現象は1通りのみであった。そして、本件選挙当時における人口比定数を算出すると、最大較差は、特例選挙区を除いた場合も、含めた場合も右の較差と同一の値となる。

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15条7項に違反するものではなく、適法というべきである。

3 以上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。

Ⅲ 判断基準

a まず、都道府県議会議員の総定数、選挙区及び各選挙区への定数配分について、地方自治法及び公選法（但し、平成6年法律第2号による改正前のもの。）は、次のように定めている。

総定数については、地方自治法90条1項が、「人口70万未満の都道府県にあっては40人とし、人口70万以上100万未満の都道府県にあっては人口5万、人口100万以上の都道府県にあっては人口7万を加えるごとに各々議員1人を増し、120人を以て定限とする。」と定め、特に、東京都にあっては、同条2項で、「特別区の存する区域の人口を100万人で除して得た数を限度として

条例でこれを増加することができる。ただし、130人をもって定限とする。」と定めているが、続いて同条3項で、「前2項の議員の定数は、条例で特にこれを減少することができる。」とし、「減数条例」の規定を置いている。

次に、選挙区については、公選法15条1項が、都道府県議会の「議員の選挙区は、郡市の区域による。」と定めている。「郡」とは、「都においては支庁の所管区域を含み、道においては支庁の所管区域とする。」（同法271条1項）とし、また、東京都の特別区は、「市」と同様に扱われる（同法266条1項）としている。

但し、郡市の「区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数（以下本文中「議員1人当りの人口」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せて1選挙区を設けなければならない。」（同法15条2項）とし、「強制合区」の規定を置いている。もっとも、この規定については、同法271条2項で、「昭和41年1月1日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙区については、当該区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、第15条第2項の規定にかかわらず、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。」との「特例選挙区」の規定を置いている。

また、郡市の「区域の人口が議員1人当りの人口の半数以上であっても議員1人当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せて1選挙区を設けることができる。」（同法15条3項）とし、「任意合区」の規定を置いている。

このように、都道府県議会議員の定数配分については、まず選挙区を定め、次にその定められた各選挙区へ定数配分をするという二段階の方法が採られている。

この定数配分については、公選法15条7項が、「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、条例で定められなければならない。」とし、人口比例原則を明記している。

この原則に対しては、同項ただし書で、「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、東京都議会議員の定数配分に関しては、更に、同法266条2項で、「都の議会の議員の各選挙区において選挙すべき議員の数については、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1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1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。」との特例規定を置いている。

したがって、上掲のような各規定からすれば、本判決等が判示しているように、「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⁹⁾。

b 以上のように、地方自治法及び公選法の各規定に基づき具体的に定められた都道府県議会の定数配分規定が、公選法15条7項（人口比例原則）に違反するか否かを判断する基準として、最高裁判決（千葉県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決及び愛知県議選定数訴訟最高裁判決等）は、特例選挙区が設置されている定数配分規定の適法性については、まず特例選挙区の設置（区割）の適法性（同法271条2項）について判断した上で、次に適法と判断された各選挙区に対する定数配分の適法性（同法15条7項）について判断するという手法を採用している¹⁰⁾。

1 特例選挙区設置の適法性

特例選挙区は、もともと昭和37年の公選法の改正により設けられたものであり、当初は島部についてのみその設置が認められていたが、昭和41年の

9) 上田豊三「最高裁判所判例解説」・『法曹時報』42巻3号267頁。

10) 綿引万里子「最高裁判所判例解説」・『法曹時報』47巻4号190頁。

改正により現行の規定となり、島部以外にもその設置が認められるようになった。

この規定の趣旨については、「現在設けられている選挙区の中には、最近における都市への過度な人口の集中化の傾向に伴い、強制合区の対象となる選挙区も生ずるが、このような事態は、人口の急激な異動があるという一時的な特殊の現象ともみられ、また都道府県議会議員の選挙区が、原則として郡市の区域によるものと法定されているのは、都道府県議会においてその区域の代表が確保されるべきものとの趣旨によるものと考えられることから、単に画一的に人口の要素のみによって選挙区制を考えるべきでないとの考え方のもとに、当分間の例外措置として認められたものである¹¹⁾」と説明されているが、特例選挙区の設置基準が明記されていないため、平成8年9月9日現在、北海道（夕張市、芦別市）、千葉県（海上郡、匝瑳郡、勝浦市）、東京都（島部、千代田区）、新潟県（東蒲原郡、両津市）、岐阜県（武儀郡、古城郡東）、愛知県（北設楽郡、南設楽郡）、兵庫県（佐用郡、城崎郡）、奈良県（山辺郡）、岡山県（川上郡）、徳島県（勝浦郡）、大分県（西国東郡、直入郡）の11都道県20選挙区に設けられており¹²⁾、その設置が較差を押し上げる最大の要因となっている。

特例選挙区の設置について、学説及び判例（高裁）は、投票価値の平等（人口比例原則）と過疎地域（人口が急激に減少した地域）の地域代表を確保する必要性のどちらに重点を置くかにより、議会の裁量権を限定しこれを厳格に解する見解と議会の裁量権を尊重しこれを緩やかに解する見解とに大別される¹³⁾が、最高裁判例は、後者の見解を採っている。殊に、平成元年12月21日の兵庫県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決¹⁴⁾は、「特例選挙区の設

11) 土屋佳照，柳沢長治共著『改訂新版』公職選挙法逐条解説』政経書院・昭和45年・1392頁。

12) 奈良県議会事務局議事課「議員定数関係調査について」（奈議第92号 平成8年9月9日）。

13) 拙稿「地方議会の特例選挙区問題——平成5年10月22日最高裁第二小法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』16号106頁以下参照。

14) 判時1337号26頁，判タ718号52頁。

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するとともに、本件条例にかかる定数配分規定が本件選挙当時公選法15条7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」と判示した原審の判断は、「公選法15条7項及び271条2項の各規定の解釈適用を誤ったもの」といわざるを得ない旨判示した。

従来、特例選挙区の適法性が争われた選挙区は、最高裁判決（前掲）が判示しているように、「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、本件の千代田区選挙区は、上告人らが原審において立証したとおり、「事務所需要の拡大、業務地化の進行（木村・千代田区長所見）、住居スペースの減少、居住環境の悪化、地価高騰に伴う相続税の莫大な負担（吉成・千代田区議会議長所見）」等の原因により、人口が減少し、その配当基数が0.5を下回った選挙区を特例選挙区としたことの適法性が争われたのである。

この点について、本判決は、特例選挙区を定めた公選法271条2項の規定の趣旨、その設置基準等について、最高裁判決（前掲）で示された考え方を踏襲し、次のように判示した。

まず、公選法271条2項の規定について、「社会の急激な工業化、産業化に伴い、農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものである」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41年法律第77号による公選法の改正により現行の規定となった」（傍点筆者）との解釈を示した。

その上で、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ので、結局、(i)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、(ii)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ず、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と政策的判断をも必要とするから、「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……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」とし、議会の裁量権を尊重した緩やかな判断基準を提示した。

但し、「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(……「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」と判示し、議会の裁量権の限界を画した。

以上要するに、当該特例選挙区の配当基数が0.5を著しく下回るに至っていない場合には、都道府県議会が当該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」がうかがわれな限り、議会の裁量権の合理的行使として是認され、その設置は適法であるが、当該特例選挙区の配当基数が0.5を著しく下回る場合には、それだけでその設置の違法性が推定される旨判示したものと解される¹⁵⁾。

このような観点から、本判決は、東京都議会が、「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

15) 綿引万里子・前出注10) 191-192頁。

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」ものであり、千代田区選挙区の配当基数0.426は、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度に至っておらず、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」から、同議会が同選挙区を特例選挙区として存置したことは、裁量権の合理的な行使として是認でき、適法である、と判断した。

ところで、最高裁判決（前掲）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」（傍点筆者）としているが、愛知県議選定数訴訟最高裁判決で、全国最低の配当基数0.3116を適法と認めているところからして、「著しく」（配当基数の限界数値）が具体的に0.3116以下のどの程度の数値を指すのかは明らかではない。

この点について、愛知県議選定数訴訟最高裁判決等に付された藤島昭裁判官の補足意見は、0.5を著しく下回る数値を具体的に示すことは事柄の性質上難しいことであるとしながらも、「過疎地域の郡市にその郡市を代表する1人の議員を確保し、当該議員を通して当該郡市の住民の意向を都道府県政に反映させることが相当であるとするためには、常識的にみて当該郡市に一定人数を超える住民が居住していることが必要であること、さらに、『著しく』という言葉自体を常識的に考察すれば、限界となるべき数値を想定することは必ずしも不可能ではないこと等を総合勘案すれば、当該選挙区の配当基数が0.5の2分の1（0.25）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0.5を著しく下回るものと評価されてやむを得ないと考える。したがって、配当基数0.25にも満たない郡市をもって独立の選挙区を設け、あるいは、それを存続させたとすれば、そのような当該都道府県議会の判断は、社会通念に照らして著しく合理性を欠くことが明らかなものということができよう。」（傍点筆者）と述べているところからすれば、0.25程度の数値が一応の目安となるのではないかと推測される¹⁶⁾。

16) 赤坂正浩「最新判例批評 23 愛知県議会議員定数不均衡訴訟上告審判決」・（次頁脚注へ続く）

2 合理性の基準

都道府県議会により具体的に定められた定数配分規定の下における投票価値の不平等の程度が、公選法15条7項の人口比例原則に違反するか否かを判断する基準として、本判決は、これ迄の最高裁判決で示された考え方を踏襲し、次のように判示した。

「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15条7項違反と判断されざるを得ない」と。

このように、本判決は、違法判断の一般的基準として、「合理性の基準」（議会の裁量権の行使が合理性を有するか否か）、すなわち、投票価値の不平等が、「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」か否かによって判断する手法を採っている。

都道府県議会議員の選挙に関する定数訴訟で、これ迄の最高裁判決は、平成3年4月23日の東京都議選定数訴訟最高裁第三小法廷判決——但し、前掲のように特例選挙区である島部選挙区は、比較の対象から除外している。——の他に、次のように、合理性の基準を画する諸基準（要素）として、全選挙区間の議員1人当たりの最大較差、現実（実際）の定数と人口比定数（公選法15条7項本文の人口比例原則に基づいて配分した定数）との比較（乖離の程度）、逆転現象の有無・程度を掲げている。

①千葉県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決は、昭和62年4月施行の選挙

『判例評論』433号24頁参照。更に、大宮武郎「県議会議員選挙における投票価値の平等——愛知県議会の議員定数不均衡訴訟」・『法学教室』167号116-117頁参照。

当時における全選挙区間の最大較差が1対3.98（特例選挙区を除くと1対2.81）に達し、逆転現象は31通りあるが、定数2人以上の差のある顕著な逆転現象は解消されたとした上で、これを人口比定数によって算出した最大較差1対4.35（特例選挙区を除くと1対2.91）と比較し、いずれも較差が縮小されているとして、本件定数配分規定を「適法」と判断した。

②平成元年12月21日の兵庫県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決は、昭和62年4月施行の選挙当時における全選挙区間の最大較差が1対4.52（特例選挙区を除くと1対3.81）に達し、逆転現象は2人区と3人区の間で16通り、1人区と2人区の間で11通り、合計27通りみられたとした上で、これを人口比定数によって算出した最大較差1対3.72（特例選挙区を除くと1対3.15）と比較し、いずれも理論上の最大較差を上回っており、多数の逆転現象があることを考え合わせると、「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「違法状態」にあったとしたが、是正のための合理的期間が経過していなかったとして、本件定数配分規定を「適法」と判断した。

③平成元年12月21日の岡山県議選定数訴訟最高裁第一小法廷判決¹⁷⁾は、昭和62年4月施行の選挙当時における全選挙区間の最大較差が1対3.445（特例選挙区を除くと1対2.834）に達し、逆転現象はないとした上で、これを人口比定数によって算出した最大較差1対3.465（特例選挙区を除くと1対2.851）と比較し、いずれも較差が縮小されているとして、本件定数配分規定を「適法」と判断した。

④愛知県議選定数訴訟最高裁判決は、平成3年4月施行の選挙当時における全選挙区間の最大較差が1対5.02（特例選挙区を除くと1対2.89）に達し、逆転現象は22通りあったとした上で、これを人口比定数によって算出した最大較差1対5.02（特例選挙区を除くと1対2.84）と比較し、較差がほぼ同じであるとして、本件定数配分規定を「適法」と判断した。

⑤千葉県議選定数訴訟最高裁第二小法廷判決は、平成3年4月施行の選挙当時における全選挙区間の最大較差が1対3.48（特例選挙区を除くと1対

17) 判時1337号38頁，判タ718号67頁。

2.45)に達し、逆転現象は16通りあるが、定数2人以上の差のある顕著な逆転現象は解消されたとした上で、これを人口比定数によって算出した最大較差1対4.07(特例選挙区を除くと1対2.76)と比較し、いずれも較差が縮小されているとして、本件定数配分規定を「適法」と判断した。

以上見てきたように、最高裁判決は、千葉県議会の定数訴訟では、最大較差(特例選挙区を除く。以下、同様とする。)1対2.81、1対2.45について適法と判断し、兵庫県の定数訴訟では、最大較差1対3.81については違法状態としたが、昭和58年施行の選挙当時における最大較差1対2.80については投票価値の不平等状態が一応解消された(適法)と判断し、そして、岡山県議会の定数訴訟では、最大較差1対2.834について適法と判断した。更に、東京都議会の定数訴訟では、最大較差1対3.09について違法とし、愛知県議会の定数訴訟では、最大較差1対2.89について適法と判断した。

これらの判断から、これ迄の最高裁判決における較差許容限度(議会の裁量権の限界的数値)を推測すると、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における最大較差は、1対3程度(以内)となろう¹⁸⁾。

なお、この数値自体は、前掲平成元年の一連の最高裁判決(①～③)以降は、合理性の基準の限界を画する一つの指標ないし参考とはなり得るが、それ程意味を持たなくなっているとも言えよう。

すなわち、一連の最高裁判決以降は、投票価値の不平等の程度が、人口比例原則に反し、違法な状態になっているか否かについて、現実の最大較差と人口比定数によって算出した理論上の最大較差とを比較し、現実の最大較差が人口比定数を採用した場合に得られる理論上の最大較差を上回れば、違法と判断されたとした——なお、愛知県議選定数訴訟最高裁判決では、これがほぼ同じであった(僅かに上回った)が、前掲のように、適法と判断された——。

18) 高橋利文「最高裁判所判例解説」・『法曹時報』45巻4号154頁、戸松秀典「最新判例批評 111 東京都議会議員定数不均衡訴訟上告審判決」・『判例評論』405号18頁。

更に、これ迄の最高裁判決——殊に、一連の最高裁判決以降——は、人口比定数の基準とともに、逆転現象の有無・程度をも考慮して判断しているが、殊に、定数2人以上の差のある顕著な逆転現象については、それが存在しているか（解消されたか）否かを比較的重視して判断していると言えよう¹⁹⁾。

本判決は、本件定数配分規定について、(1)特例選挙区を除いたその他の選挙区間における議員1人に対する人口の最大較差は1対2.04、特例選挙区を含めると1対3.52である、(2)逆転現象は18通りであるが、定数2人の顕著な逆転現象は1通りのみである、そして、(3)議員1人に対する人口の最大較差は、特例選挙区を除いた場合も、含めた場合も、人口比定数によって算出した較差と同一の値となることから、東京都議会に与えられた裁量権の合理的行使として是認できる旨判示したが、これ迄の最高裁判決で示された考え方からすれば、当然、適法となろう。

なお、このような手法に対しては、「最高裁は、公選法の定める選挙区制度の枠を合憲のものと前提した上で、その枠内での投票価値の平等だけを問題にして、投票価値平等の要請が選挙区制度自体の在り方に対して投げ掛けている問題を原則的に立法裁量の問題として軽く処理してしまっているのである。公選法の定める人口比例主義は、憲法の要請を受けた規定だとされていたはずであるが、それをいわば公選法が規定する限りでの投票価値平等の要請に矮小化してしまっている²⁰⁾」という批判がある。確かに、投票価値の平等は憲法上の要請であるが、投票価値は、「選挙制度の仕組みと密接に関連し、その仕組みのいかんにより、結果的に……投票の影響力に何程かの差異を生ずることがあるのを免れない」ところ、憲法は、「公正かつ効果的な代表」という目標を実現するために適切な選挙制度の具体的決定を国会の裁量に委ねており、投票価値の平等は、「国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきもの」（以上、衆議院議員の定数訴訟に関する昭和51年4月14日の最高裁大法廷判

19) 高橋利文・同上155頁、綿引万里子・前出注10) 198-199頁参照。

20) 野中俊彦「最新判例批評 90」・『判例評論』378号35頁。

決²¹⁾である。これと同様、憲法(92条, 93条)の委任を受け公選法が定める都道府県議会の選挙区及び選挙区への定数配分に関する前掲の規定(殊に、同法15条7項ただし書)からすれば、投票価値の平等も相対化されることを免れない²²⁾。

したがって、都道府県議会議員の選挙について、投票価値の平等を完全に実現しようとするれば、国政選挙の場合と同様、「完全比例代表制と強制投票制を採択する以外にな²³⁾」いのである。

IV おわりに

本件では、前掲のように、「8増8減」の東京都の条例改正で、千代田区選挙区を特例選挙区としたことの適法性が最大の争点となった。今回のように都心部での設置は初めてであるが、これ迄の最高裁判決において示された特例選挙区設置の適法性に関する判断基準からすれば、当然、適法となろう。

東京都議会は、平成5年9月27日、「都議会議員定数等検討委員会」を設置して以来、都議会議員の定数、選挙区及び選挙区別定数配分の適正化等について調査検討を行ってきたが、平成8年6月19日、次のような内容の検討結果を取りまとめた²⁴⁾。

まず、総定数については、平成7年の国勢調査(速報値)の結果、区部人口が800万人を割ったことから、法定数が127人となり、総定数(128人)を

21) 民集30巻3号223頁, 判時808号24頁。

22) 清水睦「地方議会議員の定数不均衡と投票価値の平等」・『法学教室』48号85頁。更に、長谷部恭男「行政判例研究 367」・『自治研究』69巻12号102頁以下、日比野勤「平成4年改正公選法の衆議院議員定数配分規定の合憲性」・『法学教室』183号80-81頁、拙稿「衆院定数訴訟上告審判決について——1995. 6. 8最高裁第一小法廷判決を素材として——」・『徳山大学論叢』46号99-100頁参照。

23) 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」(清宮四郎・佐藤功編集『憲法講座③』有斐閣・昭和39年所収)138頁。更に、日比野勤・同上81頁、岡野加穂留『政治改革』東洋経済新報社・平成2年・82頁以下参照。

24) 都議会議員定数等検討委員会「都議会議員の定数等について(報告)」(平成8年6月19日)。

最低1人減員する必要が生じた。その減員する選挙区は、特例選挙区を除いて議員1人当たりの人口の最も少ない渋谷区選挙区とする。次に、現行の特例選挙区の存置の問題については、平成7年の国勢調査（速報値）による配当基数が、千代田区選挙区0.375、島部選挙区0.346となり、特例選挙区について見直すべきとの意見も一部にあったが、今回は現行通りとする。本案により定数是正を行った場合、特例選挙区を除いて議員1人当たりの人口が最小の中央区選挙区と最大の青梅市選挙区との較差は1対2.15、逆転現象は20通りとなる、というものである。

そして、本案は、平成8年6月26日、第二定例会で可決、成立した²⁵⁾。

また、愛知県議会の較差等の状況について²⁶⁾は、平成7年の国勢調査（確定値）による最大較差が1対5.37（特例選挙区を除くと1対2.65）に達し、逆転現象は14通りとなるが、人口比定数により算出した最大較差は、1対5.56（特例選挙区を除くと1対2.74）となり、いずれも較差は、わずかながらではあるが縮小している。しかしながら、特例選挙区の配当基数は、北設楽郡選挙区0.2792、南設楽郡選挙区0.2902となり、いずれも0.3を下回っているのである。

なお、愛知県議会では、平成9年7月8日、「議員定数等調査特別委員会」を設置し、次回の平成11年4月の同議会議員一般選挙における議員の定数並びに選挙区及び各選挙区の議員の数について調査を行うこととなっている。

特例選挙区の設置について、これ迄の最高裁判決は、確かに、「最二小判平5.10.22を除いては、極めて抽象的な要件で設置の合理性を認めている²⁷⁾」ため、結局、配当基数が0.5を著しく下回らなければ、適法であるとも言えよう。しかしながら、最高裁判決は、配当基数のみに着目して判断しているわけではなく、愛知県議選定数訴訟最高裁判決等に付された中島敏次郎裁判官の補足意見が述べているように、「当該選挙区の配当基数が0.5をかな

25) 平成9年2月14日、東京都議会議会局調査部にTELして確認した。

26) 愛知県議会事務局議事課「較差等の状況」別紙1。

27) 前出注2)判タ848号126頁（解説）。

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41年1月1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、……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」(傍点筆者)ものと解される。

したがって、特例選挙区を設置している当該都道府県議会(前掲)は、特例選挙区設置の合理性の有無(代表確保の必要性や隣接郡市との合区の困難性の有無・程度等)を厳しく吟味して、今後共、これを存置すべきか否かの検討を行い、できるだけ較差の縮小に努めるべきである。

(1997. 8. 19)

〔付記〕

本稿の資料については、東京都議会議会局調査部調査課長 渡辺俊夫氏、同選挙管理委員会事務局選挙課長 小川洋平氏、愛知県議会事務局議事課課長補佐 和泉仁氏、同主査 高橋智保氏に大変お世話になりました。記してお礼申し上げます。

なお、本稿は、本学総合経済研究所1号研究(議会政の研究)の成果の一部である。