

地方議会の定数是正に関する若干の問題

— 1989. 12. 21 最高裁第一小法廷判決を素材として —

前 田 寛

目 次

- I はじめに（事実の概要）
 - II 本判決の判旨
 - III 違法判断の基準
 - 1 特例選挙区
 - 2 較差許容限度
 - 3 「合理的期間」論
 - IV おわりに（まとめ）
-
- I はじめに（事実の概要）

昭和62年4月に実施された兵庫県議会議員選挙をめぐり、神戸市西区、須磨区、北区、宝塚市、伊丹市、高砂市の6選挙区の選挙人97人が、「一票の最大較差が4.52倍（特例選挙区を除くと3.81倍）もあり、投票価値の平等を保障した憲法、公職選挙法（以下「公選法」という）15条7項に違反する」として、同県選挙管理委員会を相手取り、選挙の無効（やり直し）を求めた「兵庫県議選定数訴訟」の上告審判決が、平成元年12月21日、最高裁第一小法廷¹⁾（以下「本判決」という）で言い渡された。

注1) 判例集未登載。

なお、本判決については、1989年12月21日付朝日・毎日・東京・中日・中国各新聞（夕刊）、22日付読売・産経各新聞参照。

本判決は、同年12月18日の最高裁第一小法廷判決²⁾(以下「千葉県議選定数訴訟上告審判決」という)で示された判断基準——特例選挙区設置の適否を判断する基準として採用された「配当基数」、投票価値の不平等が違法な状態になっているか否かを判断する基準として採用された「人口比定数」——を踏襲し、「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15条7項に違反する程度に至っていた」とし「違法状態」にあったと判断したが、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結論的に「適法」とした。

かつて、最高裁は、昭和55年6月施行の総選挙に関する昭和58年11月7日の大法廷判決³⁾で、右選挙当時の最大1対3.94の較差が示す投票価値の不平等は、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっており「違憲状態」にあったと判断したが、憲法上要求される合理的期間内の是正がされなかったものと言えないとして、本件定数配分規定を結論的に「合憲」とした。

都道府県議会議員の選挙(定数配分規定)に関する最高裁判決は、これ(本判決)迄に4件ある⁴⁾が、本判決は、千葉県議選定数訴訟上告審判決に続く2件目の適法判決である。しかし、「合理的期間」論により適法としたのは、今回が初めてである。

そこで、本稿は、まず、本判決の判旨を紹介した後に、違法判断の基準を中心に若干の検討を試みることにする。

2) この判決については、既に拙稿「地方議会の定数是正に関する一考察——1989. 12. 18最高裁第一小法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』12号113頁以下で検討済みであり、本稿もそれと重複する個所があることを、ここにお断わりしておく。

3) 民集37巻9号1243頁、判時1096号19頁。

なお、この判決については、拙稿「衆議院定数訴訟最高裁判決について——1983. 11. 7最高裁大法廷判決——」・『徳山大学論叢』22号143頁以下を参照されたい。

4) 詳しくは、拙稿・前出注2) 113頁以下を参照されたい。

II 本判決の判旨

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を定めた各規定（地方自治法90条1項、同条3項、公選法15条1項、同条2項、同条3項、同法271条2項、同法15条7項本文、同項ただし書）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271条2項の規定は、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、公選法271条2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15条1項ないし3項が規定しているところからすると、同法271条2項は、当該区域の人口が議員1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1人当たりの人口で除して得た数）が0.5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（以下「本件条例」という）についてみれば、昭和62年4月12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46、各選挙区の人口及び議員定数は原判決の別表3のとおりであり、このうち佐用郡選挙区及び城崎郡（日高町を除く）選挙区が特例選挙区とされ、各1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0.42、城崎郡（日高町を除く）選挙区が0.45であることは、計算上明らかであり、いずれも0.5をわずかに下回るものであった。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（最一小判昭和59.5.17、最一小判昭和60.10.31、最三小判昭和62.2.17参照）、公選法15条7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（15条7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。

3 本件選挙当時における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15条7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1対3.72（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1対3.15（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 本件選挙当時において、議員1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1対3.72、特例選挙区を除いた場合に1対3.15であるはずのところを、兵庫県議会が公選法15条7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1対4.52（佐用郡選挙区対神戸市西区選挙区）、特例選挙区を除いた場合には1対3.81（飾磨郡選挙区対神戸市西区選挙区）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15条7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55年の国勢調査の結果に基づき昭和57年に改正されたため、昭和58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1対3.69（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1対2.80（美方郡選挙区対宝塚市選挙区）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、右改正後の投票価値の較差が公選法15条7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15条7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60年の国勢調査の結果による人口が告示されたのは昭和61年7月21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62年4月12日まで8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15条7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15条7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15条7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。

3 原判決の判断は、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、論旨には理由があり、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選挙を無効とすることを求める被告人らの本訴請求は棄却すべきである。

Ⅲ 違法判断の基準

本判決は、本件定数配分規定が、公選法15条7項の規定（人口比例原則）に違反するものであったか否かを判断する基準について、従来からの最高裁判例（衆議院議員及び都道府県議会議員の選挙）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15条7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1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15条7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す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るときに、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。」と。

このように、違法判断の一般的・抽象的基準として、議会の裁量権の合理

性と合理的期間内の是正の二つを掲げているが、違法と判断される較差の具体的数値を示していないため、どの程度の投票価値の不平等（最大較差）が生じた場合に違法状態であると判断されるのか、また、合理的期間がどの程度の期間を指すのかは、この基準から必ずしも明らかではない。

ところで、都道府県議会議員の定数配分については、公選法15条7項が人口比例原則を明示しているため、形式的には、本判決（前掲の最高裁判例）のように法律問題として、つまり同項に違反するか否かを判断すればよいのであるが、同項は、憲法の投票価値の平等の要請を受けた規定であると解されており、実質的には、憲法問題である⁵⁾ことは言う迄もない。

また、都道府県議会は、定数配分規定を定めるに際し、公選法15条7項の人口比例原則の他に、これを緩和する同項ただし書（「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」）の規定を適用して選挙区別の定数を決定する裁量権を有しており、この関連で投票価値の平等も相対化されることを免れない⁶⁾。要するに、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⁷⁾」にないのである。

5) 野中俊彦「地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等」・『法学セミナー』351号37頁、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、戸松秀典「東京都議会議員選挙定数訴訟」・『ジュリスト』838号（昭和59年度重要判例解説）14頁等。

6) 遠藤比呂通氏は、「憲法上の選挙権の平等から出てくるのは、投票の内容の平等だけであり、それ以上の具体的基準は、……選挙制度が決められて初めて出てくる」（同「最高裁判所民事判例研究 民集37巻9号」・『法学協会雑誌』103巻3号196頁）とされる。更に、阿部 斉『アメリカの民主政治——その伝統と現実——』東大出版会・昭和52年・121頁以下参照。これに対し、長尾一紘教授は、このような見解（最高裁判例）は『憲法の法理』に対する『制度の論理』の優位を基本的特質とする」（同「議員定数の一部改正後の都議会議員選挙の効力」・『民商法雑誌』97巻4号139-140頁）とされる。更に、長岡 徹「地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等」・『法と政治』39巻4号725頁以下、特に739頁以下も同旨。

7) 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（次頁脚注へ続く）

なお、都道府県議会の選挙区制に関する規定として、公選法は、15条1項で選挙区は原則として郡・市の区域によらし、同条2項で強制合区の規定を、同条3項で任意合区の規定を、そして同法271条2項で特例選挙区の規定を置いている。

1 特例選挙区

本件において最大の争点の一つである特例選挙区の設置について、本判決の原審たる昭和63年11月22日の大阪高裁判決⁸⁾は、公選法271条2項は、「投票価値の平等の原則に対する例外規定であるから、その解釈は厳格になされるべき」であり、「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」（以上、傍点筆者）であるとし、議会の裁量権を限定する厳格な基準を示した。その上で、同判決は、本件において、被告の主張する過疎化の進行、行政需要の山積等の事情からは、佐用郡選挙区と城崎郡（日高町を除く）選挙区を特例選挙区としなければならない特別の事情があるとは認められず、却って、右両選挙区は、隣接の選挙区に陸地続きで接しており、自動車による交通の発達した現在においては、隣接の選挙区に往来することについて格別の障害がなく、しかも、右両選挙区は、昭和25年以降一貫して徐々に人口が減少してきており、強制合区対象選挙区（公選法15条2項）となってから本件選挙のときまでには、右両選挙区を隣接の選挙区に合区するなどして、不平等な議員定数の配分を是正するに必要な期間があったと認められるから、本件選挙において、右両選挙区を特例選挙区としたことは合理性がなく、相当でない、と判示した。

これに対し、本判決は、島以外にも特例選挙区の設置を認めた昭和41年の公選法の改正は、「高度経済成長下にあつて社会の急激な工業化、産業化に

③] 有斐閣・昭和39年所収) 138頁。更に、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。

8) 判時1297号3頁，判タ681号232頁。

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」(傍点筆者)とした上で、特例選挙区設置の客観的基準は定められていないとして、①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、②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定せざるを得ず、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」とした。そして、都道府県議会が、こ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場合は、「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」とし、議会の裁量権を尊重した緩やかな基準を示した。

ただし、当該区域の人口が議員1人当たりの人口の半数を著しく下回る場合、換言すれば、配当基数が0.5よりも著しく下回る場合には、特例選挙区の設置は認められないとした上で、本件選挙当時の配当基数は、佐用郡選挙区が0.42、城崎郡(日高町を除く)選挙区が0.45で、いずれも0.5をわずかに下回るものであり、右両選挙区を特例選挙区として設置したことに違法はない、と判断した。

最高裁は、既に、千葉県議選定数訴訟上告審判決で、配当基数「0.35」を適法と認めていることからして、本件の配当基数を適法と判断したのは当然であると言える。

本判決は、配当基数が「0.5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」(傍点筆者)としているが、「著しく」が具体的に「0.35」以下のどの程度の数値を言うのかは明らかでない。現在、配当基数が、「0.35」

の数値を下回るのは、愛知県の南設楽郡（「0.32」）、北設楽郡（「0.34」）の二つだけである⁹⁾。

確かに、過疎地域住民の意思を都道府県行政に反映させる——過疎地域の地域代表性を確保する——ために、特例選挙区が必要な場合もあろうが、本来、公選法271条2項の特例選挙区の規定（立法趣旨）は、「当分の間の例外措置として認められたもの¹⁰⁾」であり、暫定的・例外的規定なのである。しかし、その設置基準が明記されていないため、その数が次第に増加し、現在、愛知（最大較差1対4.82）、兵庫（同1対4.52）、北海道（同1対3.99）、千葉（同1対3.98）、大分（同1対3.45）、岡山（同1対3.45）、岐阜（同1対3.34）、奈良（同1対3.32）、山口（同1対3.15）、東京（同1対3.09）、新潟（同1対2.95）の11都道県19選挙区に特例選挙区が設置されている¹¹⁾。このように、最大較差の上位11都道県の全てが特例選挙区を設置しており¹²⁾、その設置が較差を押し上げる最大の要因になっていることは明らかである。したがって、いたずらに特例選挙区を認めると人口比例原則を崩壊させかねない。

本判決は、特例選挙区の設置について、議会の裁量権を尊重した緩やかな基準を示したが、もちろん、その存置を無制限に認めているわけではない。今後、当該都道県議会は、本判決が示した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など）を厳しく吟味して、特例選挙区を存置すべきか否かを検討すべきである。

ちなみに、愛知県¹³⁾議会では、正副議長と各会派で構成する「議員定数・選挙区問題懇談会」を設置し、昭和62年7月からこの問題を計10回協議して

9) 1989年12月19日付中日新聞。

10) 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。

11) 前出注9)中日新聞。

12) 同上。

13) なお、北海道、千葉、兵庫、大分の4道県では、特例選挙区の存続問題等を協議するために検討委員会や調査会を設置し、見直しを含めた協議を続けている。詳しくは、1989年12月19日付中国新聞を参照されたい。

おり、来春の統一地方選挙までに何らかの成案をまとめる方針である——各会派の思惑は複雑であるが、較差の是正を図ることで一致しており、今秋を一応のタイムリミットに協議が進むものとみられる——、と報じられている¹⁴⁾。

2 較差許容限度

本判決は、本件選挙当時の投票価値の不平等が違法な状態になっているか否かについて、「人口比定数」（すなわち、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）によって理論上の較差を算出すると、特例選挙区を含めた場合に最大1対3.72、特例選挙区を除いた場合に最大1対3.15となるとの計算結果を示した上で、現実の最大較差は、特例選挙区を含めた場合には1対4.52、特例選挙区を除いた場合には1対3.81と、いずれも理論上の最大較差を上回っており、多数（計27通り）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す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」とし、「違法状態」にあったと判断した。

このように、現実の最大較差が、人口比例原則に基づいて配分した「人口比定数」の方法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、違法と判断されることとなる¹⁵⁾。

なお、現行の公選法の選挙区割りに関する諸規定を前提とする限り、任意合区を一切行わず人口比例によって定数配分をしても、端数処理上、最大1対3程度の較差が生じうるが、この程度の較差は、公選法自体が許容した較差と言える¹⁶⁾。

この点で、本判決は、昭和58年施行の選挙当時における議員1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1対3.69、特例選挙区を除い

14) 前出注9) 中日新聞、1990年1月31日付中日新聞。

その後、同年3月26日に第11回同懇談会を開き、9月定例県議会で決着を図ることで合意した（詳しくは、1990年3月24・27日付中日新聞参照）。

15) 前出注1) 毎日新聞（夕刊）。

16) 最三小判昭和62.2.17（判時1243号10頁，判タ642号149頁）。

た場合に最大1対2.80であり、この較差に示される投票価値の不平等は、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ない、と判示しているが、同選挙当時の「人口比定数」に基づく理論上の較差を算出すると、特例選挙区を含めた場合に最大1対3.49（佐用郡選挙区対神戸市西区選挙区）、特例選挙区を除いた場合に最大1対2.66（美方郡選挙区対神戸市西区選挙区）となり、現実の最大較差が理論上の最大較差を上回っている¹⁷⁾のである。したがって、本判決（最高裁）は、現実の最大較差（特例選挙区を除く）が、少なくとも、1対2.80程度の場合には、理論上の最大較差を上回っていても、適法——前述のように、公選法自体が許容した較差——と解しているものと思われる。

ところで、都道府県議会議員の選挙区は、原則として、郡・市の区域によるとなっているため、衆議院議員の選挙（定数配分規定）に関する違憲判断の基準の場合と同様、ボーダーライン（「1対3」や「1対2」の数値的基準）を設定し、一般的に、違法か否かを判断するのは、確かに、不合理な面があることを否定できない。この点で、本判決が採用した判断基準は、地域の実情に即しており、司法上定着するものとみられる¹⁸⁾。また、都道府県議会にとっても、この判断基準により、今後、定数配分規定が違法であるか否かの判断が容易になった——現実の最大較差が理論上の最大較差を上回っている都道府県議会は、早急な是正を迫られることとなった——ため、実際の定数是正の根拠ともなろう。

最後に、特に定数2人以上の差のある顕著な逆転現象（千葉県議選定数訴訟上告審判決参照）は、公選法15条7項ただし書を適用して議会に広い裁量権を認める（筆者のような）立場からしても、「議員定数の配分の多寡という量的問題を越えて……もはや投票価値の平等の原理が全く考慮されていない

17) なお、前出注1）毎日新聞（夕刊）は、「この方法〔「人口比定数」較差〕でいくと、すでに前回選挙で違法となっているので、61年7月を違法状態の起算点とすることにはうなずけない。」と解説している。

18) 同上、東京高判平成2.1.30（1990年1月31日付朝日・毎日・読売・産経各新聞）参照。

い状態¹⁹⁾」になっており、早急な是正を必要とすることは言う迄もない。

3 「合理的期間」論

本判決は、違法判断のもう一つの基準として「合理的期間内における是正」を掲げている。

すなわち、本件条例が昭和57年に改正されたため、昭和58年施行の選挙当時における投票価値の較差は、特例選挙区を含めた場合に最大1対3.69、特例選挙区を除いた場合に最大1対2.80に縮小されており、この較差が示す投票価値の不平等は、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いえず、右改正前の投票価値の較差が公選法15条7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。そして、右改正後における人口の変動の結果、本件選挙当時においては、投票価値の不平等が公選法15条7項の投票価値の平等の要求に反する程度に至ったが、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60年の国勢調査の結果による人口が告示されたのは昭和61年7月であり、右告示の日から本件選挙日まで8か月余の期間しかなかった。したがって、「本件条例にかかる定数配分規定については、公選法15条7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」と判断した。

「合理的期間」論は、制定（又は改正）当時適法の条例（定数配分規定）が、その後の漸次的な事情の変化（人口の変動）により、適法性の要件を欠くに至った場合には、条例改正（定数は正）のため一定の期間を猶予し、その期間内は、違法としないという趣旨であり、言わば、議会に対する免責期間である²⁰⁾。

19) 最大判昭和58.4.27(民集37巻3号345頁,判時1077号30頁)に付された谷口正孝裁判官の「意見」。

なお、前出注16)は、逆転現象を投票価値の不平等の要因として捉え、「本件定数配分規定のもとにおける……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はない」と判示している。

20) 遠藤比呂通・前出注6)197頁。

したがって、条例（定数配分規定）がその制定（又は改正）当初から適法性の要件を欠く場合には、この期間を考慮することなく、直ちに違法と判断されることになる²¹⁾。

ところで、是正のための合理的期間がどの程度の期間を言うのかは、必ずしも明らかではないが、公選法15条7項にいう「人口」は、「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」（同法施行令144条）を意味し、衆議院議員選挙の場合と同様、「5年」が、一応その目安となるであろう²²⁾。もちろん、この期間は、人口の変動状態等をも考慮して具体的事案ごとに判断されるべきであり²³⁾、単に機械的に一定の年数を経過したことだけによって定まるというものではないが、少なくとも、投票価値の不平等状態が生じたのち、およそ5年以上も是正がされなかった場合には、特別の理由がない限り、この合理的期間内における是正がなされなかったものと解される²⁴⁾。

IV おわりに（まとめ）

本判決は、千葉県議選定数訴訟上告審判決が示した基準——特例選挙区設置の適否を判断する基準として採用された「配当基数」、及び投票価値の不平等が違法な状態になっているか否かを判断する基準として採用された「人口比定数」——を踏襲して判断しており、司法上定着するものとみられる。

すなわち、特例選挙区については、配当基数が「0.5」を余程下回らなけ

21) 安念潤司「定数不均衡と改正の合理的期間」・『憲法判例百選Ⅱ（第二版）』318-319頁。

22) 同上319頁。

23) 越山安久『最高裁判所判例解説 民事篇51年度』153頁。これ迄（最高裁判例）の衆議院議員選挙の場合における合理的期間の判断要素については、拙稿「衆院定数訴訟高裁判決」・『徳山大学論叢』29号83-85頁を参照されたい。

24) 越山安久・同上。

なお、最一小判昭和59.5.17（判時1119号20頁）、最一小判昭和60.10.31（判時1181号83頁）、及び前出注16）参照。

れば適法であるが、もちろん、その存置を無制限に認めているわけではない。そもそも、公選法271条2項の規定は、その立法趣旨からすれば、あくまでも暫定的・例外的規定であるが、現実には、議員や各会派の利益を守る——議員エゴ——ために特例選挙区を存置しているという批判も強く²⁵⁾、いたずらにこれを認めると人口比例原則を崩壊させかねない。したがって、当該都道府県は、特例選挙区設置の合理性の有無（前掲）を厳しく吟味して、今後、これを存置すべきか否かを検討すべきである。

また、較差許容限度については、現実の最大較差が「人口比定数」に基づく理論上の最大較差を上回っている場合には、今後、司法の判断を待たず早急な是正を迫られることになる。

以上見てきたように、都道府県議会議員の定数配分規定についての判断基準が、かなり明確になったことにより、これ迄のように裁判所の違法判決に動かされて渋々定数是正をするというのではなく、議会自らが率先して定数是正に取り組み——遅くとも、来年春の統一地方選挙迄に——、その責務を果たす努力をしなければならない。

(1990. 3. 12)

25) 例えば、1988年9月20日付朝日・1989年12月20日付中日・同年12月22日付朝日各新聞の「社説」、1989年12月19日付朝日・東京各新聞等参照。