

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、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)