

## 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、郡市の区域によらし、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っ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、最大一対二・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対三・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対三・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対三・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対三・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一二とおり見られた。

（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対三・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対二・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 |