

平成六年行(ツ)第一二五号

判決

東京都足立区古千谷二丁目三番地の二七

選定当事者

上告人 山田秀夫

同所

選定当事者

上告人 山田妙子

東京都足立区古千谷二丁目三番地の二四

選定当事者

上告人 古澤隆司

渡	平成七年
言	三月二十四日
付	平成七年
交	三月二十四日
裁判所書記官	

同所

選定当事者

上告人 古澤 壽美子

(選定者は別紙選定者目録記載のとおり)

東京都新宿区西新宿二丁目八番一号

被上告人 東京都選挙管理委員会

右代表者委員長 新井 一 男

右当事者間の東京高等裁判所平成五年行(ケ)第一〇九号選挙無効請求事件について、同裁判所が平成六年三月三十一日言い渡した判決に対し、上告人らから全部破棄を求め、める旨の上告の申立てがあった。よって、当裁判所は次のとおり判決する。

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。

同一ないし五について

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ず（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（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（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 ところで、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つて決するよりほかはない。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月一八日第一小法廷判決・民集四三卷二二二号二一三九頁、最高裁平成元年行ツ第一五号同年一月二二日第一小法廷判決・民集四三卷一二号二二九七頁、最高裁平成四年行ツ第一七二号同五年一月二二日第二小法廷判決・民集四七卷八号五一四七頁）。

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、定数は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、定数は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、平成四年六月十七日、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、これを特別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別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、これを特別選挙区として存置することを決定したものである。そして、千代田区選挙区の配当基数は、いまだ特別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別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ら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。もつとも、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ふことができる。

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、適法といふべきである。

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

選定者目録

東京都足立区古千谷二丁目三番地の二七

山田秀夫

同所

山田妙子

同所

山田尚

東京都足立区古千谷二丁目三番地の二四

古澤隆司

同所

古澤壽美子

東京都足立区西伊興一丁目一九番二九号

塩田 冬 末

同所

塩田 八江子

同所

塩田 伸一

同所

塩田 博子

同所

塩田 啓史

東京都足立区西伊興一丁目一九番二六号

同所

堀江初江
堀江惠美子

同所

堀江淳一

同所

堀江奈緒子

東京都足立区西伊興町四二番地の三〇

菅原凡夫

同所

菅原嫩江

東京都足立区西伊興町四二番地の二九

羽鳥安忠

同所

羽鳥竹子

東京都足立区西伊興二丁目一番一七号

小泉純雄

同所

小泉都

東京都足立区西伊興二丁目三番三〇号

白鳥洋子

東京都足立区西伊興町四三番地の一五

同
所

同
所

若

若

若

井

井

井

日

佐

子

実

誠

上告人らの上告理由

一、原判決は、その主文一において、「原告らの本件訴えのうち、原告ら提出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訴えをいずれも却下する」とし、その理由としては、「そのような訴えを許容している法律は存在しないから不適法であることが明らか」だからと述べる。

しかし、原判決のこの判断は、従来の裁判所の判断と矛盾する。

本件と同種の東京都議選定数訴訟に対する昭和六一年二月二六日東京高裁判決は、その判決理由において、「定数訴訟において無効判決をする裁判所としては、主文において無効を判示するのみならず、申立てにより、当事者から示された配分規定（たとえば、本件における原告提出の別紙第一表B又は被告提出の同第五表など。）に基づき、適法な配分規定を判示する権限と責務を有するものと考えらるべきである。」と述べ、原裁判所に対し上告人らが求めた上記訴えを認める判断を示している。

同事件の上告審における昭和六二年二月一七日最高裁判決は、原判決のこの判断を否定する見解は何ら示していない。

また、これも本件と同種の東京都議選定数訴訟に対する平成二年一月三〇日東京高裁判決は、原告らが、本件訴えと同様、原告ら提出の議員定数配分規定に基づく適法な議

員定数配分規定を示すよう求めたのに対し、この訴えは、「本件選挙の無効を前提とするものすなわち、右無効を求める請求が棄却されることを解除条件として提起されたものと解されるから、その訴えの適否については、判断しない。」と述べ、判断を留保している。

最高裁判所は、以上の点について統一的判断を明示される必要があるが、上告人らは上記の昭和六一年東京高裁判決が指摘するとおり、全選挙区から選挙無効訴訟が提起されて選挙無効の判決がなされた場合を想定した場合、全議員が議員資格を失い定数は正を講じられない事態も理論上考えられ得るのであるから、訴訟当事者から示された配分規定に基づき、究極には適法な配分規定を判示する権限と責務が裁判所になければならない構造になっていると考える。

二、原判決は、都議会が、千代田区選挙区を公選法二七一条二項適用の特例選挙区とした点について、これを妥当と判断しているが、その判断は、同条項の立法趣旨に反するうえ、都議会議員が都民全体の代表であるとして従来判例にも反している。

原判決は、同二七一条二項の適用について、唯一、当該選挙区のいわゆる配当基数が〇・五を著しく下回っている場合以外、すべて議会の裁量権の枠内と捉える全くの機械的判断に立っている。

公選法が定める特例選挙区は、もともと昭和三十七年法律第一一二号により設けられたものであり、当初は島についてのみ設置が認められていたものであるが、昭和四十一年法

律第七七号により、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移動が現われ始めた状況に対応すべく改正された、とされている。

しかしながら、上告人らが原審において立証したとおり、千代田区の人口減少の原因は、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）であり、上記昭和四一年の法改正の趣旨と合致しない。

原判決は、こうした具体的事情を何ら検討していない。

さらに、原判決は、都議会議員を専ら各選挙区の利益代表と考える被上告人の考え方をそのまま受け入れ、議員が全都民の代表であるという認識を全く持っていない。

都議会議員が全都民の代表であることは、都議選定数訴訟に対する東京高裁昭和五八年七月二五日判決および上記の昭和六一年二月二六日判決において明言され、平成三年一月三〇日判決は、被告の都選管の主張を「都議会議員の地域代表的性格を過度に強調するもの」と指摘している。

公選法一五条二項の選挙区の強制合区規定は、行政区と選挙区を区分したうえで、選挙区として合区したところで行政区が廃止されるわけではないことを前提にしている。千代田区選挙区を隣接の選挙区と合区したとしても行政区としての千代田区が消滅するわけではないのである。

百歩譲って、議員が地域利益の代弁者としての機能を果たしているとしても、千代田区の利益は、合区された隣接区の利益とともに、合区された選挙区から選出される議員によって代弁され得るのである。

公選法一五条七項の議員定数配分の人口比例の定めが、憲法上の要諦に基づき、各選挙人の投票価値の平等を「強く」要求していることは、累次の定数訴訟において再三再四確認されている。そうした憲法の強い要求を斥けてまで千代田区選挙区の合区を嫌い最大三・五二もの議員一人当たり人口較差を残存させる正当な理由がいったい奈辺に存在するのであるか。

三、いわゆる逆転現象は、本件選挙時、一八通り残存し、特に品川区選挙区と町田市選挙区間では二人も逆転していた。

最高裁昭和六二年二月一七日判決は、逆転現象について、「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。」と述べている。

公選法が全く予定していない逆転現象を存在させることがなぜ議会の裁量権の範囲内なのであるか。原判決は、最高裁判決の指摘を全く理解していない。

本件定数条例の改正により、逆転現象の数が七九ないし八〇通りから一八通りに量的に減少し、三人の逆転が六通りから一通りに減少したからといって、問題点の本質的解消とは言えない。

公選法一五条七項ただし書の「特別の事情があるとき」という規定からしても、逆転

現象という公選法の全くの予定外の逸脱については、「特別の事情」の立証義務が都議会に あつたはずである。しかし、本件定数条例の改正審議のなかでは、「特別の事情」は何ら述べられていないし、「特別の事情」の立証義務を議会に認めなかつた原判決は公選法一五条七項ただし書に反している。

四、原判決は、本件定数条例の改正により、人口比定数と合わない選挙区数が四一選挙区中二三から四二選挙区中一三に減少し、人口比定数と二人以上合わない選挙区数が六から一（練馬区選挙区）に減少したことをもって、従来最高裁が何度も指摘してきた問題点が解消したと判断している。いったい何故そうした判断が可能なのであるうか。原判決はこの点で従来の最高裁判決における指摘を正しく理解していない。

公選法一五条七項は、「各」選挙区の議員定数を人口に比例して条例で定めなければならない、と定めているのであるから、それぞれの選挙区の議員定数が人口比と合致しない場合、同条項ただし書に従い、「特別の事情」が明らかにされなければならないはずである。

「特別の事情」が示されないまま、人口比定数との不一致の選挙区の残存を、議会の裁量権の「合理的」な行使の範囲内だとする原判決の判断は、極めて非合理的判断であり、公選法一五条七項ただし書の趣旨に反する。

五、さらに原判決は、公選法一五条七項本文の人口比定数を見ても、人口較差の最大値は特例選挙区を除いた場合も、特例選挙区を含めた場合も、条例上の較差と同一の値とな

っている旨述べるが、この認識には基本的誤りがある。

確かに、特例選挙区を除いた場合の人口較差の最大値は、人口比で配分した場合も条例上の値もともに二・〇四で一致するが、特例選挙区は、公選法一五条二項からすれば人口比例での定数配分がもはや不可能であるため、隣接する他選挙区と合区しなければならぬ選挙区であるが、特例として存置が認められる選挙区である。つまり、特例選挙区への配分（定数一）は、人口比の配分ではないのである。だからこそ「特例」なのである。原判決は、特例選挙区への定数配分も人口比配分だと捉える点で、公選法二七一条二項を誤解している。

それ故、たとえ特例選挙区を存置するとしても、人口比例で定数を配分した場合の較差という場合、そのなかに特例選挙区を含めることは、それ自体が矛盾していることになるのである。

したがって、人口比定数を基準とする考え方をとるならば、本件においては二・〇四がその最大値であり、現実の条例上の選挙区間較差のうち、二・〇四を超える違法較差の選挙区は、武蔵野市（三・五二）他全部で三一もある。

以
上

衆議院

The House of Representatives, Japan [メインヘスキップ](#)

[サイトマップ](#) [ヘルプ](#)

音声読み上げ

サイト内検索

検索

[衆議院トップページ](#) > [立法情報](#) > [会議録](#) > [政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会](#) >

第185回国会 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 第3号(平成25年11月14日(木曜日))

第3号 平成25年11月14日(木曜日)

[会議録本文へ](#)

平成二十五年十一月十四日(木曜日)

午後一時開議

出席委員

委員長 保岡 興治君

理事 赤澤 亮正君 理事 大塚 拓君

理事 原田 義昭君 理事 ふくだ峰之君

理事 山口 俊一君 理事 篠原 孝君

理事 浦野 靖人君 理事 大口 善徳君

あべ 俊子君 赤枝 恒雄君

井野 俊郎君 石川 昭政君

石崎 徹君 今枝宗一郎君

大串 正樹君 今野 智博君

白須賀貴樹君 助田 重義君

田所 嘉徳君 高橋ひなこ君

中村 裕之君 鳩山 邦夫君

比嘉奈津美君 福山 守君

藤井比早之君 宮内 秀樹君

宮川 典子君 宮崎 謙介君

山田 美樹君 吉川 赳君

小川 淳也君 岡田 克也君

奥野総一郎君 後藤 祐一君

玉木雄一郎君 上西小百合君

坂元 大輔君 西野 弘一君

井上 義久君 國重 徹君

井出 庸生君 佐々木憲昭君

玉城デニー君

.....
議員 逢沢 一郎君

議員 うえの賢一郎君

議員 大口 善徳君

議員 北側 一雄君

政府参考人

(総務省自治行政局選挙部長)

安田 充君

衆議院調査局第二特別調査室長

細谷 芳郎君

委員の異動

十一月十四日

辞任	補欠選任
あべ 俊子君	今枝宗一郎君
安藤 裕君	山田 美樹君
井野 俊郎君	宮崎 謙介君
長坂 康正君	比嘉奈津美君
務台 俊介君	赤枝 恒雄君
小川 淳也君	玉木雄一郎君

同日

辞任	補欠選任
赤枝 恒雄君	務台 俊介君
今枝宗一郎君	あべ 俊子君
比嘉奈津美君	福山 守君
宮崎 謙介君	井野 俊郎君
山田 美樹君	安藤 裕君
玉木雄一郎君	小川 淳也君

同日

辞任	補欠選任
福山 守君	長坂 康正君

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

公職選挙法の一部を改正する法律案(逢沢一郎君外五名提出、第八十三回国会衆法第四一号)

[このページのトップに戻る](#)

○保岡委員長 これより会議を開きます。

第八十三回国会、逢沢一郎君外五名提出、公職選挙法の一部を改正する法律案を議題といたします。

提出者より趣旨の説明を聴取いたします。逢沢一郎君。

公職選挙法の一部を改正する法律案

〔本号末尾に掲載〕

○逢沢議員 ただいま議題となりました公職選挙法の一部を改正する法律案につきまして、自由民主党及び公明党を代表いたしまして、その趣旨及び内容を御説明申し上げます。

まず、本法律案の趣旨について御説明申し上げます。

現在、都道府県議会議員の選挙区については、法律の規定により、郡市の区域によるとされ、また、指定都市においては、区の区域によるとされております。

しかし、現在、郡には行政単位としての実質がなく、さらに、市町村合併の進行により、地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質していることから、町村に係る選挙区については、郡の区域にかかわらず、条例で任意に定めることができるものとするのが適当であります。

また、指定都市の区に係る選挙区についても、市域内に複数の選挙区は残すものの、基本的には条例で定めることとするのが適当であります。

そこで、都道府県議会議員の選挙区について、一定の要件のもとで、市町村を単位として条例で定めることができるようにするとともに、指定都市の区域においては、二以上の区域に分けた区域を選挙区の単位としようとするのが、本法律案の趣旨であります。

なお、全国都道府県議会議員会からも、都道府県議会議員の選挙区について、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定することができるような法改正を求める要請があったところであります。

次に、本法律案の主な内容につきまして、その概要を御説明申し上げます。

第一に、都道府県議会議員の選挙区は、一、一の市の区域、二、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域、三、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、条例で定めることとしております。

第二に、各選挙区は、その人口が都道府県の人口を都道府県の議会の議員の定数で除して得た数、すなわち議員一人当たりの人口の半数

以上になるようにしなければならないこととしております。この場合において、一の市の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、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けるものとするとしております。

第三に、一の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っても議員一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一選挙区を設けることができることとしております。

第四に、一の町村の区域の人口が議員一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一選挙区とすることができることとしております。

第五に、指定都市に対し、これらの規定を適用する場合における市の区域は、当該指定都市の区域を二以上の区域に分けた区域とし、この場合においては、区の区域を分割しないものとするとしております。

第六に、施行期日等についてであります。この法律は、次回の統一地方選挙から適用することを想定し、平成二十七年三月一日から施行することとしております。また、施行日の前日における選挙区で隣接していない町村の区域を含むものがあるときは、当該選挙区に係る区域の変更が行われるまでは、その区域をもって一選挙区とすることができることとしております。

最後に、本改正が行われた後も、各都道府県における現在の選挙区割りをもそのまま維持することもできる制度となっておりますことを付言しておきます。

以上が、本法律案の趣旨及び内容でございます。

何とぞ、御審議の上、御賛同賜りますようお願い申し上げます。

○保岡委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

○保岡委員長 この際、お諮りいたします。

本案審査のため、本日、政府参考人として総務省自治行政局選挙部長安田充君の出席を求め、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○保岡委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○保岡委員長 これより質疑に入ります。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。篠原孝君。

○篠原委員 民主党の篠原孝でございます。

二十五分ほど時間をいただきまして、大事な法案について質問させていただきたいと思っております。

皆様方のお手元に、資料、結構時間がかかりましてつくってありますので、ちょっとこれをごらんになりながら質問を聞いていただきたいと思います。

まず、総務省の方にお伺いしたいと思います。

今、提出者の逢沢さんからもありましたけれども、郡の実体がもうなくなっていた、それにもかかわらず、郡で縛って合区ができないようにしていた、そのまま放置しておいたというのは、私はよくないことじゃないかと思っております。

公職選挙法は政治にかかわることだから、マターだからというふうに、政治家に丸投げしたような感じでもって、総務省にちゃんと選挙部があって立派な方々がおられるというのに、なかなか主体的に内閣提出案として公職選挙法の改正案が出てこない。

私は、定数の削減とかそういったポリティカルなマターは、我々政治家が議論して決めればよいことで、内閣が提出するようなものではないと思っておりますけれども、技術的なこと、当然のこと、そういったものは、総務省がちゃんと責任を持って考えて、内閣提出でもってやってこなければいけないことじゃないかと思っております。これも、それに当たるんじゃないかと思っております。

ほかに、長らく倫選特におられる方は御存じだと思いますが、電子投票法というのがあります。衆議院でもボタンでもって採決を決めようじゃないかと言っているとき、あるいは、参議院はもう既にやっている。それを、自書式じゃなくちゃ絶対だめだと言っている。そして、都道府県知事選以下の選挙は試験的に電子投票でやるのは許すけれども、国政選挙は一切まかりならぬというふうになっているわけですね。それは余りにもかわいそうだ。

きょうはおられませんが、岡田さんの地元の四日市市なんかは、とっくの昔から、市長選挙以下、電子投票でやっているの、開票があつという間に済みます。岡山県も、新見市がずっと前からやっている。なぜ、そんなことができないのか。僕は怠慢だと思いますけれども、総務省はこの点についてどう考えておるのでしょうか。

○安田政府参考人 まず、郡についてでございますけれども、これにつきましては、大正十二年に自治体としての郡、それから、大正十五年に郡長、郡役所が廃止されて、以後、地理的名称となっております。

その後も、郡または市という客観的な基準により一定の地域のまとまりを画し、その地域の代表を選ぶという考え方から、郡市の区域を都道府県議会議員の選挙区としてきたところでございまして、これは、戦後の地方自治法、公職選挙法の制定の際にも維持されたというものでございます。

かつて、政府部内におきましては、各都道府県が自由に選挙区を定めるという方法をとることも議論されたことがございましたけれども、紛糾も予想されるといった消極的意見もございまして、従来の制度が維持され、現在に至っているものでございます。

今回の改正法案につきましては、都道府県議会議長会からの要望を受けて、各党各会派において議論が行われ、議員提案されたものでございまして、総務省としては、今回の法案が成立した際には、遺漏のないよう、適切に対応してまいりたいというふうに思っております。

また、選挙所管省の総務省として閣法の提出を検討すべきとの御指摘でございますけれども、これまでも投票環境の向上などの点について閣法で提出してきたものはございまして、今後も、こうした点については必要な検討を行ってまいりたいというふうに考えてございます。

この中で、地方議会議員の選挙制度につきましては、地方議会のあり方とも関連する事項でございまして、総務省内でも議論を行っていきたいというふうに考えてございますけれども、一方で、地方政治のあり方にも影響を与える事柄でもございますので、各党各会派で御議論をいただく必要のある事項でもある、このように考えているところでございます。

また、電子投票の範囲の拡大についてでございますけれども、これにつきましては、過去に国政選挙に電子投票を導入する法案が議員立法と

して提案され、最終的に廃案となった。これは平成十九年のことでございましたが、その経緯もございまして、各党各会派において十分に議論をしていただくことが必要な事項であるというふうな考えでございまして、

○篠原委員 どうも消極的なんですね。それじゃだめだということを言っているんですよ。総務省が提出したからといって、我々はけしからぬなんて言いませんよ。どうせここで議論をするわけですから。だから、最初から我々がつらくないやいやいなんてないんですよ。そこを勘違いしないでください。

例えば、具体的なことでいいますと、○増五減があります。この次の選挙からやることになっているんですけども、ひょっとして、その五減のところで、選挙が近くなるときに欠員が生ずる。欠員が生ずるだけけれども、欠員が生じたらちよどいいなんて言っちゃ悪いんですけども、間もなく減るんだ。それも、あとちよどだけなのに、今のルールでいけば、必ず補欠選挙をしなけりやいけない。しかし、そんなことはする必要はないんじゃないか。

こんな経過措置なんかは総務省の方で考えて措置していただくべきことだと思いますけれども、例えばこの点については検討する気があるんでしょうか。

○安田政府参考人 お答えいたします。

○増五減による区割り改定法、これは閣法で出ささせていただきましたが、これにおきましては、その法律による改正後の公職選挙法の区割り規定は、施行日以後、初めてその期日を公示される衆議院議員総選挙から適用されるというふうにされたわけでございまして、その総選挙前に議員の欠員が生じた場合には、その補充を行うため、改正前の区割りの規定で補欠選挙を行うということが定められているところでございます。

これは、定数が減少する五県の選挙区のみ補欠選挙を執行しないとすると、そのほかの選挙区と比較いたしまして、欠員が生じた選挙区の有権者の選挙権行使の機会が失われることになる。すなわち、当該選挙区の有権者が選んだ議員が欠けるという状態が次の総選挙まで続くことになるということが懸念されるものでございまして、補欠選挙を行うということにしているものと理解しているところでございます。

○篠原委員 そういふのはわかっているんですけども、臨機応変にそういうことをやってもいいんじゃないかなという気がしたので、ちょっとお伺いしました。こんなのは極めて技術的なので。

それでは、本法案についての質問に移らせていただきたいと思います。

時間があつたら一つずつやりたいんですが、時間がありませんので、質問時間が非常に少ないので、ちよつと、ばあつと、私の紙で、提案についての問題点を説明させていただきます。その後、質問させていただきますと思います。

まず、一ページ目を見ていただきたいんです。これは、指定都市が一体どうなっているかというので、ここで一人区がやたらにふえちゃったりするんじゃないかという問題があるわけです。調べてみたら、この黒塗りのところ、これは別に特定秘密ではありません、黒塗りのところ、見えると思います。やはり大阪市なんかは、指定都市の中で、二十四の選挙区で十五が一人区になっているんですね。全体で三十三ある、十五。さいたま市もそうです。そして、一区当たり平均議員数、その右の右ですけども、一・四とか一・七とか一・五とか。これはやはりよくないんじゃないかなというのがあるんです。

後でちよつと御説明いたしますけれども、一番右側の方で、政令指定都市はもちろんですけども、平成の合併でいっぱいはいりまわってきています。そういうところ定数がいっぱい割り振られて、過疎地でその地域の声を代弁する都道府県議会が少なくなっていきよくないなと思っっているんですけど、さすがです。実態を見てみますと、どっちが大きいかというと、人口どおりにやると一番右側なんです。しかし、大都市の方が、大都市はいっぱいいるからいいじゃないか、地方の一票の方に重みがあつてもいいんだ、そうしないと、中山間地域、過疎地域の声が県政に届かないというふうな思ふ。北海道とか新潟とか熊本はみんなそうなっているんですよ。何か京都府だけはちよつと私からいうとずれていて、都市部の方が重くなっているんですよ。こういうのがあるんです。

次のページを見ていただきたいんですが、では、もう質問を交えていきますけれども、次のページは、地方公共団体の主な役割分担の現状です。

これは何を言いたいか、すぐおわかりいただけると思います。都道府県の事務の相当部分が指定都市の事務になっているんです。市に移管されている。だから、市に頑張ってもらわなくちゃならない。そうすると、政令指定都市の議員はこの指定都市の事務、ほかの県はみんな県でやっているんですけど、真ん中のところは、政令市の県会議員はこのことについてフォローしたりする必要は余りないわけですね。だから、私から言わせますと、指定都市の都道府県議員は少なくともいいんじゃないか。これについてどうか、後で答えていただきたいと思ひます。

それから次のページ、三ページは、都道府県議会議員の選挙区の定数の分布状況を一覽表にしてみました。

一番右は選挙区数分の一人区数です。だから、前のは、全体の定数に対して一人区はどのくらいというパーセント、ちよつと違ひますが、ここは、全体の選挙区数に対して一人区がどのくらいかというのをやったものです。一番右側ですね。

そして、真ん中で、結構でかいところがあるわけですね。合併でだんだんだんだんかくなつていっているんです。でかいところ、みんな、後で示しますけれども、長野市なんかそうなんです、周辺の市町村を全部合併して、巨大な市が誕生しているわけです。そこに人口も集まって、ますます周辺の町村は過疎化していくということですね。それで、やはり問題もありまして、結構なふう一人区がふえちゃつていっているところがあるんです。私の長野県の場合などは、合併できない。北海道に次いで市町村数が多くて、当然合併しないし、小さなところで一人区が多いんです。ところが、政令指定都市で一人区がふえている。

次のページ、四ページを見てください。これは指定都市と同じようなものですが、前のページの定数が十二以上の巨大市の県会議員の選挙区と議員数です。

大体、これを見ていただきますと、真ん中の方の巨大都市県議比率、三分の一ぐらいが県庁所在地なり、でかい市の議員に占められているんです。だから、県庁所在地のいろいろな問題は県政にどんとどんと反映される。だけれども、それ以外の過疎農山漁村の声が県政に届かないという問題がある。ですけども、よくできていまして、大体、ここはパラレルです。人口比と県会議員の数は。ですけども、石川県や香川、高知、大分、田舎の県はやはり地方の中山間地域のところを考えなくちゃいけないということで、過疎地がどつちかというオーバープレゼンタイプになって、都市部がアンダープレゼンタイプになっている。ここでは京都府みたいに変なはない。

この次が、ちよつと小さいんですが、際どい表といえれば際どい表です。

県議選がどこでも普通は一番投票率が低くなつちやつていっているんですね。なぜかという、十人、二十人のばかでかい選挙区になって身近さがない。市議員は相当身近だ。一番左の統一地方選挙の投票率と衆議院の選挙との比較なんです、丸がついているところは、田舎といえば田舎で、こちらの方は県議さんといえども非常に身近な存在で、市議員、市町村議会議員の延長線上で身近さを感じて、投票率が衆議院選挙より高い、珍しい三県です。こんなことを言っちゃ悪いんですが、田舎度が高い都道府県かと思ひます。バツはどちらかというと都市部でして、もういいやという感じで、そして選挙区が広い、都道府県議員が身近じゃない。だから、相当差があるんです。一〇ポイント以上、衆議院選挙と比べて差がある。大きくなり過ぎると、こういう問題があるというものですね。

それから、一人区の問題。これもまた問題なんです、一人区ばかりあるのはよくないなと思ひますが、しょうがないところがあるんです。一人区の割合をここに書きました。それで、三〇%以上、二〇%以上を分けてみました。この黒いところが、一人区の割合が多いところ。

それで、一人区になると、市町村議会議員と同じで、保守系無所属が圧倒的に多くなるんです。保守系だけじゃないです、無所属じゃないとなかなか出にくいとかというふうになつてきて、政党が出ないようになっている。僕は、市町村議会議員はそれでいいと思ひますが、都道府県議会議員になると、国政と近くなつてもいいような気がします。

右側の方を余り言う、ごちゃごちゃするので、やめておきます。

最後のページを見ていただきたいんです。

都道府県の自主性を認めるのは大いに結構だと思います。ですけれども、これは長野市と周辺の市町村、済みません、豊野は町です、信州新町は町で、あとは村です、合併していったんです。おわかりになりますか。市議会議員は、戸隠村の元村長が辛うじて一議席確保できるんです。中条村は、とても人数は少ないんですが、中条村出身で長野市にいる人たちに、あんた、ふるさとの村のことを考えてこっちに投票してくれというので、辛うじて市議会議員を出せる。だから、市政には過疎地の声がある程度届くんですが、一人近くを必要とする県会には一人も出せない。残念ながら、そうすると、周辺町村の声を県政になかなか反映できにくくなる。事業の数、予算の投下率というのに、これで物すごく差が出てきているんです。

こういうことを考えたら、今、例えば、市一本でしかできていないんです。市になったら、全部市で、一つで選挙をやらなければいけないというふうになっているんです。これは、この地図で、下を見ていただけたらおわかりいただけますけれども、長野市には、市としては合併するのはしょうがない、だけれども、左側のでっかい面積を占めることで、六千票で一人県議会議員を出してもいいというふうにしたっていいんじゃないですかというのなんですかね。こういう問題があるんです。

それで、今までばばばと申し上げましたけれども、まとめて御質問にお答えいただきたいと思いますが、こういうことを一緒に考えていただきたいということ。

一つは、配当基数が一以上の市と市の合区も認めるべきじゃないかということ。それから、今、長野市の例ですけれども、指定都市でない巨大都市についても、今のような、分割して選挙できるようにしたっていいんじゃないかということ。それから三番目は、指定都市はもう市議会議員が仕事をいっぱいやっているわけですから、都道府県議会議員は少なくてもいいんじゃないか、例えば二分の一にするとかということ。それから、二番目とかかわりがあるんですけれども、特例で、合併した市町村、前のもので一人はいいですよと、一回分限り、先ほどの左側の四つのところで一人というのを許しているんです。一回じゃなくて、ずっと許してもいいんじゃないんですかというのなんですか。

この点について、今どういうふうにお考えになっているか、今後どうされるかということを出発点にお伺いしたいと思います。

○北側議員 提出者の北側一雄でございます。

篠原委員におかれましては、非常に参考になる資料をつくっていただきまして、ありがとうございます。今後の議論の非常に重要な資料になるかというふうに思っておりますので、感謝申し上げます。

まず、配当基数が一以上の市と市の合区を認めてもいいんじゃないか、こういう御質問でございます。

今回の法改正というのは、これまでの公職選挙法は、都道府県議会議員選挙については原則法律で選挙区割りを決めていくという立場から考え方を転換いたしまして、選挙区の設定について条例で決めていただくようにしていこう、その趣旨は、地方の自主性を尊重していこう、こういう趣旨でございます。

今おっしゃった、市と市の合区も認めるべきではないか、例えば、小さな市同士だったら、合区を認めて、そして定数を少しふやした方がいいんじゃないか、こういう御主張だと思います。非常に私は傾聴に値する御意見であると思っております。

もう一つは、全く逆で、一般市なんだけれども合併等で非常に大きな人口を持った、先ほどの長野市もそうでございますけれども、大きな人口を持った中核市のような一般市がある、そこは定数が多過ぎるじゃないか、地域代表というような性格からは、むしろその分区を認めた方がいいんじゃないか、こういう自由度を認めた方がいいんじゃないかという御主張かというふうに住みます。非常に傾聴に値する御意見だというふうに私は思っております。

ただ、今回の改正は、一度に選挙区割りの自由度を完全に認めていくということにしておらず、一つは、郡という縛りが今までありました、この郡の縛りについて、もう外していきましょ、町村について、隣接の市町村と合併できるように自由にしていこうじゃないですかと、ここは決めました。そして、政令市において、政令市の中の区単位の選挙区という決め方をしているわけでございますが、これについても、二以上であったら自由度を高めましょ、条例で決めてくださいとしました。

残る問題は、この市の問題なんですか。市の問題については、この立法過程の中で議論は相当ありました。我々提出者の中でも相当議論があったわけでございますが、一つは、余りに自由度を高め過ぎると恣意的な選挙区が設定されてしまわないか、こういう心配、懸念も一方ではありました。

ただ、今、篠原委員のおっしゃったような御主張も当然あったわけでございます、これのさらなる、特に市における選挙区設定のさらなる自由化については、今後の状況を見ながらさらに検討していきたい、そういう趣旨で、今回の改正法の附則の第四条のところに、そうした趣旨の規定を設けております。

附則の第四条では、「都道府県の議会の議員の選挙区の在り方については、この法律の施行後の状況を勘案し、地域の実情や都道府県の自主性に配慮する観点から必要な検討が加えられるものとする。」という規定を設けたのは、まさしく、今、篠原委員から指摘があったことを今後のぜひ検討課題にしていこうという趣旨でございます。

それから、道府県の事務の多くを指定都市が担っているじゃないか、だから、指定都市の中の道府県議会議員は定数は少なくてもいいんじゃないか、この御主張も、私も地元が大阪だけに、よく理解できます。大阪市内の府会議員と府下の府会議員との仕事量は多分相当違うだろうという実態は、私もそのとおりだろうなというふうに認識しておりますし、そういう事務量から考えたら、仕事量から考えたら、指定都市内の県議会議員については定数を小さくしてもいいんじゃないかという御主張ですよ。

これも非常に私、一理あるところがあると思うんですが、ただ一方で、県税は誰が負担しているかという、政令市も政令市外もかわりなく、皆さん負担をしていただいているわけです。ですから、事務だけでなかなか決められない。住民の声を県政に反映していこうとしたときに、やはり税金も、きちんと政令市の方々は県民税を払っていただいているわけですよ。

そういう面では、今、篠原委員のおっしゃったとおりにはいかないんじゃないか。ただ、議論の余地は私は十分あると思っております。これも今後のぜひ検討課題ということで御理解をいただければというふうに理解しております。

○篠原委員 率直な答弁で、ありがとうございます。

今お答えいただいたように、いろいろ問題があるんですね。

一つ、最後に提案させていただきたいと思えます。

我々のこの倫選特は、ちょっと特殊な委員会として、議員立法が圧倒的に多い。ところが、今、今回のこれもそうですけれども、ここで、この場で議論するというよりも、外での政党間で協議をしている。それから、今、定数の削減とかというのも外の方でもって議論している。

しかし、それがいけないというわけじゃないですけれども、憲法審査会で、一人一人の意見を言って、国会の議論を活発化するというのは行われているわけです。私は、倫選特も、それで完全に決める必要はないんですけれども、今申し上げたような議論、したがって、提案者と私と、ここで旗を立てて、フラッグを立てて、名札を立てて議論しようというふうなのは、この倫選特に限って言えば、憲法審査会に次いでやってもいいような気がするんです。

こういった議論の仕方、国会審議の活性化、国会改革というのが今議論されておりますけれども、委員長、引き取っていただいて、理事会等で検討していただけたらということをお願いいたします、私の質問を終わらせていただきます。

○保岡委員長 ただいまの篠原孝君の御提案については、後ほどまた理事会で御相談をさせていただきたいと思ひます。

次に、西野弘一君。

○西野委員 今の最後の御提案、私も個人的にはすごく同感で、この法案を見せていただいて、できれば、この委員の皆さん方全員と、憲法審査会のように、自分の名札を立て合っているところと率直な意見交換、議論をできたならば、本当に僕もそういうふうに入りたいと思ひます。

きょう、今回法案が出されて、私も国会議員になる前は大阪の府会議員でした、それも大阪市の仕事量の多い方の議員でしかたけれども、隣の浦野委員と全く同期で一緒にやっていました。

二期目のときに、当時の定数が百十二人から百九人に定数削減をしまして、三期目の選挙のときに、三割の定数削減をしようということで公約にしまして、府会議員選挙では過半数の議席を獲得できましたので、大阪維新の会として、すぐ一月後には定数削減に踏み切りました。

そういう中で、国会の方は、たしか議員定数の削減ということをお約束とか、半ば掲げられていたはずなのに、そういった議論が一向に進んでいないというのは本当にじくじたる思いでございますので、ぜひそういう議論も進めなきゃいかぬと改めて、この法案を見ながら、そういうことを思ひました。

というのも、定数削減をするため、特に、三割削減をしまして、次の統一地方選挙に向けて仲間たちが一生懸命、今、府議会の区割りをしてやっているんですが、どうしてもの中で、この都市というところの縛りが邪魔というか、どうも実態に合っていないという思いがありましたので、今回、この法案を見せていただいて、大きく前進したなという思いで、評価させていただくというか、恐らく、各地方の議会でもこういった区割りの議論をされているところは、本当にこの法案というのはありがたいという思いで受けとめられているのではないかなというふうに入っています。

また、私は、この法案で全て完了、もうこれでいいんだということであれば、まだまだ足りないなというところもあるかなと思ひていたんですが、先ほどの質疑でもありましたように、北側先生からも御答弁がございましたが、いやいや、まだまだ附則でしっかりと、またこの後の実態も見て、変えるべきところは変えていくんだということも御答弁いただきましたので、ぜひ、この法律が施行されて、いろいろ、何回か選挙を経て、まだまだこの点を変えていかねばいけないとか出てくれば、大いに議論して変えていければいいかなと思ひます。

そういう中で、私は、都道府県議会議員というのは、やはりその都道府県全てを代表して、県民の皆さん、府民の皆さんを代表する立場であるので、むしろ、今回の法案ではまだ十分ではないんですが、例えば大阪であれば、大阪全圏を一つの選挙区にして大選挙区で選挙をやるというのも一つの考え方と思ひます。

また、先ほど長野市の話がありましたけれども、私も学生時代にスキーの大会に出ておりました、戸隠スキー場というところが大会の場所でありましたので、年に一回は必ず行ってはいたんですが、確かに、先ほどの質疑にもありましたけれども、旧の長野市街と旧の戸隠村というところと全く地域事情が違ってくると思ひますので、そういう地域事情に応じて、一つの市であっても、むしろその区割りを分割できるようなことというものは大いに検討するべきではないかなというふうに入っています。

要するに、今回は一定のルール、縛りが外されましたけれども、では完全に自由に都道府県が区割りを設定できるかということまではまだまだ行っていないわけでありまして、そのあたりの点について再度確認をさせていただきたいんですが、今後、そういった大選挙区とか、一つの市を何分割かするということも含めて検討をしていくことも視野に入れた法案になっているのでしょうか。確認をお願いします。

○大口議員 西野先生、大阪で頑張っていることは、お父さんのお姿を見ても伺っています。

実は、一つは、この政令市を幾つ以上に分けたいのかということでも悩んでいます。

それで、先生がおっしゃったように、政令市を丸ごと一区ということも、それは考えられなくはないんですが、ただ、政令市には、横浜市のように三百六十九万人のところもあれば、岡山市のように七十一万人のところもあるんです。余り大きくなり過ぎた場合、やはり恣意的な区割りになるのではないかな、こういうお話しもありました。

そしてまた、政令市というのは、行政区は一応二つ以上というふうになっているんですね。これは、地方自治法の二百五十二条の二十です。そういうことでもありまして、できるだけ政令市については選挙区の区割りを自由にすることというのは大事にしながらも、二つ以上ということをお約束させていただいたということでございます。

また、篠原先生の長野市の件は、先生から個人的にもいろいろと御教示いただきまして、確かに、うなずけるな、こういうふうに入らなければなりません。いずれにしても、今回は、郡の縛りを外して、町村については自由に合区できるようにしよう、ただ、市につきましては現状のまま、そして政令市につきましても二つ以上という形で、かなり自由度を実現できるようにさせていただいたということでございます。

いずれにしても、地方分権という観点からいけば、やはり都道府県議会の条例で選挙区を決めていただくというのは、これは都道府県議長の平成二十一年からの緊急要望、そして今回の要望もございまして、何となくこの要望に応えなきゃいけない。

しかし、一挙に全てということになりますと、いろいろとハードルがあるということでもございまして、まず郡の縛りを外すべしというこの議長の御意見、そしてまた、政令市におきまして、やはり一人区が相当ふえていきますので、一票の格差という問題も出てきます。そういうことでもありまして、この改革をさせていただいたということでございます。

○西野委員 そのとおりだとは思いますが、ただ、今、市、町、村、市町村というふうに一応名前には区別されていますけれども、実際、町村でも、市と同じぐらいの人口というか、市のいわゆる構成要件、人口要件を十分満たしているところもたくさんあると思ひますし、そういう中で、あえて市と町村を区別されたというところは、どういった理由で区別されたんでしょうか。

○うえの議員 先ほど来提出者の方から御説明をしておりまして、市につきましては現行どおり、変更をしないという形とさせていただきます。

一方、先ほど来お話をさせていただいているとおり、郡というのがもはや実体がないということでもございまして、町村につきましてはより自由度を高める、そういった観点を踏まえて今回の改正案として取りまとめをさせていただいたわけでございます。

いずれにしても、委員御指摘のとおり、地方分権をこれから進めていくという観点で、それぞれの都道府県の条例で制定することにしたわけでもございまして、今後の検討状況を踏まえて、市あるいは町村の取り扱いについては、さらに検討を加えるような、そういった余地もあるかなと思ひますので、当面、郡市の縛りを外すという今回の趣旨には、ぜひ御理解を頂戴したいと思ひます。

○西野委員 本当にそう思うんです。

例えば、私の選挙区は大阪の東大阪市というところなんです、府議時代の選挙区も同じ範囲だったんです、東大阪市一市が選挙区で、最初出たときは七人区で、二回目が六人区で、次、統一地方選挙はうちは五人区に減るんです。五人区なんですけれども、五十万都市なんです。五十万都市を国会議員が、全区を府会議員が回るというのは、政治活動をする上では大変広いなという思いがあります。一方で、大阪市内の一人区なんかですと、本当に小さなエリアで活動されておられて、同じ府会議員でも、エリアの大きさということからすると随分と違いがあるなというふうにも思ひました。

特に東大阪の場合ですと、昭和四十年代に河内市、枚岡市、布施市という三市が実は合併して今の東大阪市になったんですが、むしろ、旧の市のエリアで選挙区を分けて、二人、一人、一人というような区割りがしてもらえたらなということも府会議員時代にはよく思ひておりましたので、ぜひそういったこともこれから検討できるようにしていきたいなと思ひます。

あわせて、今回のいろいろな議論が出てきた中で、恐らく、議員の役割というものもこの際いろいろと考えていかぬといかぬと思ひているんです。

これは、衆議院の定数削減のときにもそういった議論はあったと思いますが、例えば、地域要件を厳しくしないと地域の声が人口が多いところばかりに偏る、それは一つの考え方として僕はあると思います。

一方で、有権者は一人一票持っているわけですから、そういう意味では、人口に比例して配分をしなきゃいけないのではないかなという意見もありましたし、それが今は主流というか、そっちの意見だと思っていますけれども、そういう意味でいくと、県会議員、府会議員、都道府県議会議員も、厳格に、同じような選挙の、例えば、兵庫県は全区を一人区にするんだとか、大阪は大阪府全域で一つの選挙区にするんだとか、そういったことを自由に選べるようにしていく法改正というものは僕は目指すべきなのかなと思ったりもします。

また、衆議院では、今選挙制度をどうするかということも議論されていますけれども、僕は、もっとこの倫選特で、そういった選挙制度の問題も含めて、これを機に、もっと活発に相互議論できる環境があったらいいなと思っています。

個人的な案ですけれども、今、衆議院はまた中選挙区に戻そうかということばかりが出てくるんですけど、そうではなしに、例えば、小選挙区を残したままで、今の比例区をなくして、比例区の部分を全国区にしまして、個人が小選挙区に立候補した時点で自動的に全国区の名簿にも個人として載る。有権者は、政党を選ぶのではなくて、自分の選挙区で一人、また全国区で一人を選ぶ。全国区は、小選挙区で当選した者は全国区の名簿から外れますけれども、小選挙区で当選した方をその名簿から外して、全国区で得票数の多い方から、上から順番に通っていく。

かつ、全国区だけに出るということではできないようにして、小選挙区での惜敗率が、例えばですけれども五〇パーを切る人も全国区の名簿から外すようにすれば、いわゆるタレント性だけで通ってくるのはいかなるのか、人気投票はいかめじゃないかということも防げると思いますが、また、新人が、小選挙区ですから、必死に頑張るって国政に勝ち上がってくるということもできると思います。

あわせて、国会でしっかりと活動して、そういったことが全国に知られるぐらいの活動をすれば、しょっちゅうしょっちゅう地元に戻って、いわゆるどぶ板をしなくても、十分国会の活動だけで当選してることができるというような制度はどうかかなと思ったりもしています。

そういったことをなかなか、党内ではもちろん議論できるんですけども、他党の皆さんとこういう国会という公の場で議論する機会がなかなかないというのも残念だなというふうに思っておりますので、ぜひまたそういった機会もつuckingいただけたらということもお願いをしたいなと思っております。

そういう中で、今回こうやって議員提案で法律を出されて、ちょうど議長会が提案されたときには私も当然府議だったわけですから、そのときに、ああ、なかなかあの国会は前に行かぬものやなというふうに思っておりましたけれども、先生方にいろいろと御尽力いただいてこの法案を出していただいたということは、本当に評価をするところであります。

もう少し時間がありますので、続けてまた質問をさせていただきたいと思えます。

先ほど、政令市については、行政区が二つ以上という規定があるのでということでありました。衆議院の選挙区で一つの区が二つに分かれて、いる場合は選挙区を分けることができるというふうな規定も設けられたと思うんですが、先ほどの御答弁とそこは、行政区が二つ以上あるので政令市は二つ以上に選挙区を分けなければいけないという御答弁からすると、何かその整合性というのは合わないような、行政区の数で選挙区の根拠にされているというところはちょっと合わないような気もするんですが、その点についてはいかがですか。

○大口議員 政令市につきましては、行政区を基準にしないということがまず基本にあります。

政令市の行政区というのは、議会もございませんので、独立した自治体ではないという点では、行政上の便宜ということであつたものと思えます。ですから、そういう点では、行政区というものを基準にしないで、二つ以上で区割りをする方がいい、こういうことなんでしょう。

ただ、なぜ二つ以上にしたのか、一つではなくて二つなのかという場合に、そういうことも参考にしたということであつて、政令指定都市において行政区を基準にするということは合理性がないというのが基本にはございます。

○西野委員 その点については、また施行後もいろいろと議論をさせていただけたらと思っています。

少し確認したいんですが、今回、選挙区の設定のルールの規定の中で、町村はいわゆる配当基数にかかわらず合区できるということによろしいんでしょうかというところが一点。あわせて、何度も確認しておりますけれども、いわゆる政令市は、二つ以上の選挙区を設定すれば、その配当基数にかかわらず自由に合区できるということによろしいんでしょうか。その点と、この条文からどのように読めばそう読めるのかということもちょっと説明いただきたいと思えます。

○うえの議員 町村につきましては、基本的に、配当基数にかかわらず自由に合区等ができるというわけでございます。

条文につきまして、ちょっと確認させてください。

○北側議員 今回の改正法の十五条の一項に、「都道府県の議会の議員の選挙区は、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。」というふうに書いてございますので、この三つの場合、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域、それから隣接する町村の区域を合わせた区域、この三つを基本として、条例で、各県議会で議論していただいて決めてください。

その例外としては、この二項に、これはもともとあつた規定ではございますが、議員一人当たり人口が半数以下の場合には強制合区、半数以上で一以下の場合は任意合区という形で、これもそれぞれ条例で決めてくださいという規定がございまして、この強制合区のところは例外でございまして、あとは、条例で、議員一人当たりの人口が幾らであるかということにかかわらず、配当基数にかかわらず合区することは認められる、条例でできるということでございます。

○西野委員 実は、この質疑をするときに説明をいただいたときにも、そのあたりのところが読みにくいのかなと。恐らく、十五条の三のところに、一の市というふうになっているので、それ以外の町村はこの三項の規定には入ってこないのかな、今の説明にもありましたけれども、そういうことなのかなというふうに思いましたけれども、少し何か読みづらいなと思えました。

あわせて、御答弁いただきたいのは、いわゆる十五条の九項をもって、一つの政令市の中に二つ以上の選挙区を設けなければいけないというふうになっていると思うんですが、その中で、ここから配当基数にかかわらずということを読んでいくのかなと思うんですけども、そういうことでよろしいでしょうか。確認をお願いします。

○北側議員 そういうことで結構でございます。

○西野委員 恐らく、この十五条の九項をずっと読んだだけでは、政令市は配当基数にかかわらず合区できるというふうにはやはり読みづらいと思うんですけども、そういう議論はこの法案をつくっていかれる中でもなかつたんでしょうか。

○大口議員 政令指定都市は、行政区の区を基準にしていたわけですね。しかし、何回も言いますが、行政区の区というのは、議会もないわけでありまして、独立した地公体ではないということで、むしろ、行政区というものを基準にすること自体、よしにしよう、なしにしようということで、では、政令市を丸ごと一つの選挙区ということも考えられるわけでありまして、そこは都道府県議会の条例でもって、都道府県議会の議員さんたちに自主的に、政令市において二つ以上の選挙区であれば結構ですよということでございます。

配当基数云々の問題ではなくて、政令市をどういう形に分けるかというときに、行政区というものを基準にしない、二つ以上の選挙区に分けていただければ結構ですよ、そういう意味でございます。

○西野委員 もう最後にしますけれども、何度も繰り返しますけれども、地方分権の時代にあつて、この法案の趣旨も、恐らく、地方のことは地方で決めるようにした方がいいと。選挙というのは、民主主義の一番根幹の部分にかかわってくるわけでありまして。当たり前の話ですけれども、こ

の制度をどういうふうにつくっていくのかということが地方に本当に完全に委ねられれば、それこそがまさに地方分権を加速させることにも大きくつながっていくことだというふうに思っております。この法案も、その方向に向けて大きく前進するものだというふうに思っておりますので、大変評価させていただきます。

引き続き、今附則にも書いていただいているとおり、この法律が施行後も、その状況を見ていろいろな議論をする機会をつくっていただいて、活発に我々が議論する中で、そのときそのときの時代の状況に合った法律に変えていかなければいけないということの思いを皆さん方と共有させていただいて、質問とかえらせていただきたいと思います。

ありがとうございます。

○保岡委員長 次に、井出庸生君。

○井出委員 みんなの党、信州長野の井出庸生です。どうぞよろしく願いをいたします。

早速ですが、この法案の成立によるメリットを最初に、いま一度簡単に確認をさせていただきたいと思っておりますので、提案者に簡潔に答弁をお願いいたします。

○大口議員 井出議員の御質問にお答えしたいと思います。

まず、都道府県議会の選挙区、これを法律で決める、この国会が決めるのではなくて、やはり都道府県の議会でもって決めていただく、それは条例で決めていただくということが地方分権という流れからいって極めて大事である。そして、そのことにつきまして、全国都道府県議長会も、平成二十一年に緊急要望があり、そして、今回、この今の法案を早く成立するように、こういう要望がありました。第二十九次地方制度調査会で、定数の上限につきまして、これは法律では決めないという流れの一環としてこういう形にさせていただいたということでございます。それが一点です。

また、郡というものが、独立した地方自治体としてはもうないわけでございます、廃止された。そしてまた、合併等が進んでおりますので、また、いろいろの経済社会上の変化もあって、郡というものが行政単位として実質がなく、そういう点では、これを基準にすることは実態から外れる、こういうこともあって、郡というものを外す。そうしますと、その郡の中にある町村、これは、町村が郡を越えて、合併も、隣接をすることによってできる。郡の場合、飛び地になっている場合は、現状のままでもよろしいんですけれども。

そして、政令指定都市におきましては、これまで行政区が単位になっていましたが、しかし、何回も申し上げましたとおり、行政区というのは、一個の独立した自治体ではないわけですね。そういう点では、政令市として二つ以上選挙区をつくっていただければ、これはもう都道府県議会において自由につくっていただくということで、自由度を増すということになった。

ただ、市については現状どおりといたしまして、〇・五未満につきましては強制合区、〇・五から一までの基数につきましては任意合区という形で制限というものは維持させていただいた、こういうことでございます。

○井出委員 そうしましたら、次に、この法律が成立した後にまた、新しいその制度を開始していくに当たっていろいろ課題があるかと思っておりますが、成立後に想定される、残されている課題について、提案者に伺います。

○大口議員 今、全国の都道府県議長会からは、とにかくこの法案をこの臨時国会で成立させるように強い要望がございます。

それは、次回の平成二十七年の統一地方選挙からの施行ということを念頭に置いて、今、施行期日は平成二十七年三月一日としているわけでございます。それまでに、全ての都道府県において、施行期日に間に合うように全選挙区の名称、区域、定数を条例で規定しておく必要があるということでございますので、今、各都道府県議会においては、この条例の整備までに検討していただく時間をなるべく長く確保してもらいたい、ということ、この臨時国会で早い時期に本改正案を成立するようにということと要望していただいております。

ということで、このスケジュール感ということを念頭に置いてやっていかなければいけない、そういうふうに思っております。

○井出委員 今回の法制定によって、法案の趣旨説明にもありましたが、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、そこを一定程度、明らかにされたということだと思うんですが、ほかの委員からもありましたが、市についてはこれからどうしているのか。

附則の四条にはそういった検討が盛り込まれておりますが、ただ、この附則を見る限り、ちょっと、すぐに市という表現ぶりにはなっていないかなとも思いますし、また、先ほど篠原委員の方から、こうした問題はもっとこの場で、そういう技術的なものであればもっと総務省発信でというようなお話もありましたが、地方選の枠組みというものにこれから国というものがどのようにかかわっていったらいいとお考えなのか、その所見を伺いたいのですが、提案者、お願いたします。

○大口議員 先生おっしゃったように、やはり地方選挙の枠組みというものについて国がどこまで関与するのか、こういう問題がございます。

地方分権の精神からいけば、都道府県議会の選挙区の設定については、もっと自由度を増すべきじゃないかという御意見もあるんです。ただ、全国都道府県議会の議長の皆様も、やはり全国の統一のルールということも求めておられたわけでありまして。

ですから、自由にやるという地方分権の要請、これは非常に大事にしなければいけませんし、やはりそういう点では、それをもっと広げていかなきゃいけない、こう思うわけです。ただ、やはり、余り自由度が高過ぎると、都道府県議会の勢力の状況にもよりますが、恣意的な選挙区が設定されるのではないかと。もちろん、県民の皆さんが、都道府県民の皆さんが監視しておりますから、そこは信頼をすべきだとは思いますが、

ただ、そういう点では、一気に自由度を高めるとということに対して、地域の代表性の確保ですとか、あるいは恣意的な選挙区設定の防止というようなもののバランスを考えて、今回は、まずは突破口を開くということでこういう形にさせていただきました。

そして、全国都道府県議長会でも、全国統一の一定のルールということもその要望書の中に書かれていましたものですから、それも酌みまして、こういう形でスタートさせていただきたいな、こういうふうに思っております。

○井出委員 今、自由度を、地方分権を進めていく、その中で恣意的なものにならないように、その両面からのお話がありました。

自由度を進めていくという意味において、今回、郡という突破口を開いたと。郡の実体がないと言われると、私の地元は非常に郡、郡に愛着のあるところですので、いささか複雑な心境なんです。

突破口を開いたのであれば、当然、市の方も検討を急がなきゃいけないと思うんですが、これまた要望を待ってやるという問題ではないかと思っておりますが、そのあたりの、市についての検討というのを今のぐらいの御決意で取り組まれるおつもりなのか、一言だけ、もう一回御答弁をいただければと思います。

○大口議員 まずは、郡の縛りを外して、町村についてはある意味では制約なしに、こういう形で進めていく、そういう状況を見させていただいて、あるいは、政令市において二つ以上の選挙区であればいいという形で、これもこれから実施をするという状況を見ながら、市につきましても、これは多分いろいろな御意見があると思います。実際、これからこの法律が動き出したらいろいろな御意見があります。そういうものをつかりと踏まえながら、しっかり議論をしていかなきゃいけない、こういうふうに思っております。

○井出委員 一方で、恣意的なものになってはいけない、その部分も多くの人が思いを共有するところだと思いますが、それを突き詰めていくと、最低限恣意的にならないための統一の選挙のルールの一つに考えられるのは、やはり一人一票というところにどれだけ挑戦していくかということになると思います。

国政選挙においても、その議論がまだ全く不十分である、国民からも司法からもそういう声を我々は突きつけられている状況ですが、地方の一

人一票に対する取り組み状況というのもこれまたかなり難しく、複雑なものだと私も承知はしておりますが、人一票という難しい、それでもその統一の基準に向けて、国そして地方の問題についてどうお考えか、御所見を伺います。

○大口議員 やはり一票の格差というものを是正していくというのが、これは国政であっても、また地方の政治であってももしっかりやっていかなきゃいけない、こういうふうには思います。

ですから、政令市の場合、大阪を例に見ましても、一人区がこのままいきますと相当多くなるわけでございます。一人区が多くなるということは、やはり一票の格差が相当広がってきます。ですから、この格差を是正するという面におきましても、今回の法律を通過させていただければ、それを是正する一つの前進にはなるんじゃないかなと思うわけであります。

いずれにしても、そういうことは大事でありますけれども、最高裁の過去の判決で見ますと、その人口が議員一人当たりの人口の半数をわずかに上回る選挙区と、その人口が議員一人当たりの人口をかなり上回る選挙区について、定数が一ずつあるとした場合に、格差が一対三程度生じ得る、こういうことは理論上考えられるわけであります。

このように、特例の選挙区というのがありますよね、これを除く格差が一対三程度となる事態が生じるということは、この改正案においてもそこは変わらないと思いますが、その上で、この一票の格差の是正について、地域的なまとまりを勘案した選挙区の設定や、あるいは地域代表の確保という要請との均衡を図りながら考えていかなきゃいけないと思っています。

市について言えば、強制合区あるいは任意合区という縛りがあるし、十五条の八項には、議会の定数について人口に比例して条例で定めなきゃいけないと。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、条例で定めなきゃいけないと。ただし、特別な事情があるときは、おおむね人口を基準として、地域間の均衡を考慮して定めることができるということで、先生がおっしゃるように、やはり、人口に比例するということはこの公選法においても書かれているわけでございますけれども、今申し上げましたように、そういう地域の代表という要請と人口の比例ということを、調和をとりながらやっていかなきゃいけない、こう思っています。

○井出委員 人一票というのが、地域性ですとかいろいろ難しい課題であるということは私もよくわかっておりますが、まず、国政での取り組みを我々が、この委員会がしっかりと果たしていった、また、地方に対しても、議論をやっているように、この委員会、私もまた引き続きやらせていただきたいと思っております。

本日は、ありがとうございました。

○保岡委員長 次に、佐々木憲昭君。

○佐々木(憲)委員 日本共産党の佐々木憲昭でございます。

まず、議論の前提として確認しておきたいことは、民意の正確な反映ということが基本だということでございます。

地方自治にとって、住民の意思を反映させるというのは極めて大切であって、中心的役割を果たすのは地方議員であります。何人の議員をどのように選ぶか、どのような議会をつくるか、これは民主主義の基本が試される問題であります。基本的には、議会というのは、住民と密着して、地域住民の意思を十分に反映されるというものでなければならぬと思っておりますし、そのためには一定の議員数が必要だと思っております。

まず、この基本点を確認しておきたいと思っております。

○北側議員 そのとおりだと思います。

○佐々木(憲)委員 ところが、この間、都道府県議会議員の定数が相当削減されてまいりまして、確認しておきたいのは、一九九五年末と二〇一二年末、直近の都道府県議会の議員の定数、これはどうなっているか、総務省にお伺いしたいと思っております。

○安田政府参考人 一九九五年、平成七年と二〇一二年、平成二十四年の十二月三十一日現在の都道府県議会議員の定数のそれぞれの合計でございますが、一九九五年、平成七年は二千九百四十一人、二〇一二年、平成二十四年は二千七百三十五人となっております。

○佐々木(憲)委員 この数字は、定数が二百六マイナスになっているんですね。比率では七%削減をされております。

別に都道府県が合併したわけではありませぬし、四十七都道府県、数は同じであります。逆に、人口は九五年と比べてふえておりまして、議員の数がどんどん減っている。これは、やはり私は問題だと思うんですよ。減ればいいというものではなくて、やはり地元とのパイプがそれだけ細くなる、こういうことであります。

二〇一一年に地方自治法改定が行われまして、議員定数の法定上限が撤廃されたわけです。法定上限というのは、自治体の議員定数の目安となっていたものであります。これを撤廃したことによって、定数削減に目安がなくなって、歯どめがきかなくなっているのではないかと、我々はそのように見ております。

そこでお聞きしたいのは、この法案で、都道府県で選挙区割りの条例が策定されることになりまして、その過程の中で、区割りと同時に定数削減もまた盛り込まれていくという可能性はあると思っておりますね。法案の中に、議員定数削減に歯どめをかける、そういう条項はあるのかどうか、これを確認しておきたいと思っております。

○北側議員 ございません。

○佐々木(憲)委員 私は、これは非常に残念な内容だと思っております、民意の反映ということを考えますと、数を減らすことに何らかの歯どめが必要だというふうに思っております。

今回の法案で、今度は巨大な選挙区ができる、巨大というか大きな選挙区ができる、それが可能になりますけれども、そのことによってどういう効果があるか、まず確認しておきたいと思っております。

○北側議員 今回の法改正によって直ちに巨大な選挙区が生まれるとは認識しておりません。地方の都道府県議会の自由度、選挙区の区割りの自由度を高めたということでございます。

その区割り、選挙区をどの程度の地域にしていこうかということ、あくまでこれは各条例で、県議会の条例で決めることであるというふうに思っています。

○佐々木(憲)委員 現状でも定数が減ってまして、また、選挙区が小さくなってきている。こういうことによって一人区が選挙区が大変多くなっているんですね。これは、民意の反映には大変マイナスだと私は思っております。一人区での選挙は死に票が多くて民意がなかなか反映しにくい。

しかし、例えば、一人区と一人区が選挙区が、今度は一緒になった、こうしますね。そうなったからといって、これは二人区になるとは限らないんです。それは、その自治体の判断といいますか、議会の判断だと思いますけれども、条例によって決められるわけですね。法定上限もないわけですから、区割り作業と同時に定数削減の可能性も生まれる。つまり、一人区と一人区が一緒になって二人区になるのではなく、一緒にして一人区にしてしまうというふうになると、これは半分減っちゃうわけですね、定数は。そういう可能性があるんで、それを非常に私は危惧しているわけでございます。

今回の改定で一人区がさらにふえるという可能性は否定できないのではないかと思いますけれども、いかがでしょうか。

○北側議員 先ほど篠原委員から出された資料でもおわかりのとおり、政令市になって、逆に、行政区単位で選挙区を規定しましたから、一人

区がふえてしまった、こういうところが多いわけなんです。そういう意味では、今回の改正は、政令市においては、政令市全体の中で二以上の選挙区であればいいよということでございまして、逆に一人区は減る方向に働くのではないかとこのように私は認識をしております。

それから、先ほど来委員がおっしゃっている定数の削減の問題ですが、確かにこれは大事な論点だと思います。県議員選挙でどの程度の定数が適切なのかというのは非常に重要な論点であると思いますが、今回の改正とこの定数の削減とは全く無関係でございまして、今回はあくまで、これまで原則は法律で全て選挙区というのを決めていたのを、これをできるだけ条例にお任せしようというのが改正の一番のポイントでございまして。

○佐々木(憲)委員 一人区と一人区を一緒にして二人区になるから一人区が減るという可能性もあるという答弁でしたね。それは、定数が同じであればそういう可能性もありますけれども、定数が減らされる可能性ももう一方でありますので、これは、地域的に言いますと、一人区が地域的に広がっていく、そういう可能性もありますので、そこは必ずしも説明されたとおりにとは私は思っておりません。

それから、もう一つは、定数削減はこの法律とは関係ない、確かにそのとおりです。ただ、問題は、定数削減をより一層行う可能性につながる面もあるという点です。つまり、一人区と一人区で、そのままであれば二人ですけれども、一緒にして、二人のところを一人にしちゃえば、これは定数削減と小選挙区がまたできるということになりますから、これは非常にマイナス、以前よりは議員の数が減るという点でマイナスだということには私は思うんですね。

それから、もう一点は、今まで議論が若干あったかもしれませんが、地域代表の面、これは私、地方選挙の場合は非常に大切な観点だと思います。

この間、面積は大きいけれども過疎化のために人口が減少して、一郡一町村の自治体がふえたり、単独で選挙区を維持できずに近隣市に合区されるといって、人口が少ない地域から代表を選出できない状態というのが生まれてくるという事例があります。

例えば愛知県でいいますと、新都市及び北設楽郡選挙区は、面積は県全体の二〇%もあるわけですが、大変大きい。しかし、人口は県全体の一%に満たないわけですね。広大な面積があるにもかかわらず定数一で、過疎地域からの議員選出が非常に困難になっているわけですね。

同じようなことはほかの地域でも見られるわけでありまして、大きな選挙区になることによって地域との関係が希薄になる、そういう可能性も生まれるのではないかなというふうに思いますが、その点はいかがでしょうか。

○北側議員 これも、先ほど篠原委員から出た資料の長野市の例なんか、非常に典型的だと思います。長野市が合併することによって旧町村からの代表が長野県議会に出なくなったというお話であったかと思っております。

だから、今委員の御指摘のあったことは、都道府県議会の場合は、一つはやはり地域代表という性格が大変大きいと思いますから、そういう面ではいかがなものかという御主張だということに理解します。

これについては、例えば長野市の中で、これは将来の課題ですが、今は市の縛りがまだ残ったままなんです、この市の縛りを将来外して、一つの大きな市の中で選挙区を幾つかつくるというふうなことができれば、今のようないくつかの問題も解決できる方策が生まれてくるわけがございます。

これは、今回の改正案には入っておりませんが、附則四条で書いておりまして、将来の課題として、ぜひ検討事項の一つとして考えていきたいというふうに思います。

○佐々木(憲)委員 市町村合併との関係の問題について考えたいと思いますけれども、今まで市町村合併は相当進んでまいりまして、自治体の数が非常に減りました。しかし、地域が非常に広がって、役場が目の前にあったのがなくなってしまっていて、非常に遠いところに行かなければならない、過疎の地域の方々にとっては非常にサービスが低下する、こういう問題が起こってきたわけですね。

私どもも、この合併の問題については、住民サービスという観点からいうとマイナスが多いんじゃないかということで、かなり地方議会でも発言をしております。

今回の、選挙区の合区を可能とする案は、合併した地域に、今度は選挙区の方を合わせて大きくするということが可能になる。そういうふうになりますと、例えば、今まで町村から県に議員がいたのに、合併して地元代表がいなくなった、そういうことも生まれる。

それから、もう一つは、まだ合併はしたくないという自治体もあるわけですね。しかし、この法律が実行されますと、いや、合併したくないということも、県で、この地域は一緒に選挙区としてはまとめた方がいい、こういうことになりまして、そうしますと、しょうがない、それに合わせて合併という方向をもっと今度は考えようかというような話にもなりかねないもので、逆に、合併を加速することになるんじゃないかという面も出てくる可能性もある。

この点についてどういうふうにお考えか、お聞かせいただきたいと思っております。

○北側議員 今回の法律改正案は、先ほどの定数削減の問題も同様ですが、市町村の合併の問題について何も書いておりません。それについては全く中立的でございます。

市町村合併を進めるかどうかというのは、これはあくまで地元の市町村が、それぞれの議会がやはり判断をしていくべき事柄でございまして、いずれにしても、今回の法改正とは関係はないというふうに思います。

○佐々木(憲)委員 確かに、法案の中にそれを書いているわけじゃありませんから。ただ、問題は、客観的な状況の変化というものがある、法律が出てくるわけですから、その法律が実態との関係でどう作用するか、これはやはり考えていかなければならないことだということに思います。

以上の点を指摘して、質問を終わらせていただきます。

○保岡委員長 次に、玉城デニー君。

○玉城委員 生活の党の玉城デニーです。

この改正案の最後の質問者になりますが、これまでの質問と重なる部分もあるかと思っておりますが、ぜひ御答弁をお願いしたいと思います。

今さらではありませんが、地域住民の直接選挙によって選出される地方議会は、複数の代表によって構成される合議制をとっていますから、審議の場においては、住民からの多様な意見を出し合って審議を図ることによって合意形成を図っていくということがまず本旨だと思います。そして、いわゆるチェック機能というような、行政施策のチェック機能を果たすとともに、その地域にとって必要な政策の決定をしていくことを考えると、やはり、的確に判断する、地域のさまざまな事情も踏まえて、議員の方々がそこで発言をし、意見を形成していくという形になるかと思っております。

きょうは、この法案については、改正の概要の中でも六つのポイントにおいて、こういう形でやろうということで、ある一定のルールをしっかりと明らかにしてつくっていくということではあります。私は、今回の改正のみならず、今後の地方議会の方向性も含めてぜひ答弁をいただければと思っております。質問通告をさせていただいておりますので、よろしくお願いたします。

最初の質問ですが、今回の改正によって、これまで公選法で郡市の区域と定められていた選挙区が、これからは都道府県の条例によって個別に定めることが可能となります。これは、言うなれば、これまでも各委員からありまして、地方分権の流れをしっかりと踏まえていくということになるかと思っております。

そこで、全国一律の制度から都道府県の条例に委ねることとなった点について、まず、選挙等における住民への便宜がどのように図られ、あるいは向上されるものと思われるでしょうか、答弁をお願いします。

〇うえの議員 委員御指摘のとおりでございますが、本法案につきましては、一定のルールのもとで、都道府県議会議員の選挙区の設定を条例で定めることができるという形に変えております。そういった意味では、委員がお話しになられたとおり、自由度を高めるということにつながるわけでございます。

その中で、郡としての制約をなくすということですが、これは、先ほど来いろいろな議論がありますけれども、もはや郡として実質的な意味合い、実体というのが相当程度薄れている、そういう状況を踏まえて、郡の制約を外して、町村につきましてはより自由な形で選挙区設定ができるように変更しているものでございます。

そうした郡という制約をとることによって、より住民の生活に身近な選挙区の設定であったり実態に応じた選挙区の設定が可能になる、そういった意味で、住民の声がより県政に伝わりやすくなるのではないかと、そのように考えているところでございます。

〇玉城委員 やはり、住民の声が伝わりやすくなるということが大きな眼目であるということは疑いの余地はないところであります。

では、今回、県が条例によって区割りができるというふうになった場合に、ここからはいろいろな想定も含めての質問になるかと思いますが、人口が議員一人当たりには達していない町村が飛び地で合区することは可能でしょうか。

〇うえの議員 本改正案におきましては、選挙区につきましては、一の市の区域、あるいは一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域、それから隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによるということの基本としておりますので、今委員御指摘のような飛び地につきまして、新たな選挙区を設定するということはできないわけでございます。

ただ、現行、分断されているような場合について、それを維持しようという場合については、経過措置として、現状維持を可能としているところでございます。

〇玉城委員 実は、私の選挙区を例にとりますと、国頭郡区というところがございますが、この国頭郡区が二町九村あるわけですね。間に名護市がありまして、そしてうるま市、沖縄市というふうにあるんですが、この二町九村のうち、実は三つは離島で、一島一村になっております。

そういう関係から考えますと、こういうふうな郡区の区割りが将来見直されるということは、その郡区をさらに区割りすることによって、周辺市町村との協力になるか、あるいは、その地域の特性を生かした、そういう声が行政あるいは議会に反映されるような県議会議員選挙になれば、地域住民の皆さんの関心も今以上に高くなっていくのではないかと思います。

ここで質問ですが、例えば、交通手段あるいは地理的条件、この場合は地続きの場合を想定していただきたいと思いますが、この地理的条件というのは、面積の広さもそうですが、施設の公共性、みんなで使える施設はやはりみんなで作るということ、それから維持をすること、それから、当然ですが住民サービスの共通性、そういうことを考えると、交通手段や地理的条件などを考慮した場合には、県議会の議員定数を変更しない範囲において合区することは可能でしょうか。

〇うえの議員 御案内のとおりでございますが、今回の改正案につきましては、選挙区設定のルールを定めさせていただくものでございまして、定数については特に変更するものではありません。

御案内のとおり、本改正案では、都道府県議会議員の選挙区につきましては、定数の増減とは関係なく、一の市の区域等々の三つのパターンを基本として条例で定めるということとさせていただいております。

でございますので、合区に関しましては、基本的には定数の増減とはまた別の議論として御理解をいただきたいというふうに思っているところであります。

〇玉城委員 ありがとうございます。

今度は、沖縄は離島もありますので、その離島を踏まえた選挙区の区割りについてぜひ御質問をいただきたいと思っております。

沖縄に例えて申しわけないんですが、沖縄の本島、県都は那覇市でございます。那覇市は十一の議員の定数がありますが、その那覇市から離れたところではあるんですが、久米島が、二町が合併して、今、久米島町という一つの島、一つの町になっているんですね。

この久米島町は、実は島尻郡区になっておりまして、那覇と一緒に選挙区ではございません。ところが、他方、沖縄本島の国頭郡、私の選挙区に伊平屋島、伊是名島というところがあるんですが、ここは実は島尻郡区なんです、選挙は国頭郡区と一緒にっております。ですから、非常におもしろいというか、そういうことが考慮されているのかなというふうに思うんです。

実は、この久米島の皆さんの多くの方々は那覇市に出ておりまして、久米島の郷友会の方々が多く那覇市に今住まいを持っていらっしゃるということもあって、久米島の方々からは、ぜひ、島尻郡区ではなくて那覇市と選挙区を合併させて、議員の定数は変えなくても、より多く島の人たちが住まいを構えている地域と一緒に選挙ができれば非常にありがたいという声がかれまでもございました。

そこで、先ほどは地続きで話をさせていただいたんですが、今度は、交通手段や地勢的な条件の海域等を隔てて、それらを考慮して、議会の定数を変更しない場合に、この区域を合わせるということは可能でしょうか。

〇うえの議員 いろいろな実例があるということをお紹介いただきまして、ありがとうございます。

沖縄県の例につきまして特設言及をするわけではございませんが、一般論といたしまして、海域を越えている島部の市町村につきましても、交通手段あるいは地勢的な条件等々を考慮いたしまして、常識の範囲であれば、陸部と申しますか本島になるんでしょうかの市町村やほかの島部の市町村と隣接しているというような判断ができる場合もあるかと思いますので、そこはそれぞれの実態に応じて各都道府県なりに御判断をいただけるものだと思います。

〇玉城委員 ありがとうございます。

まさに、都道府県がそれぞれの地域の皆さんの暮らしあるいはその利便性においてこれからは話し合って決めていくことができるというのは、今回の法改正は、実は、まれに見るといいますか画期的だと思いますが、私たちから見ると、本当にこういうふうな公選法がより多くの住民の声を反映させていくということであれば、衆議院、参議院におけるそれぞれの選挙区制度の問題に関しても、やはり忌憚のない意見を寄せて、そこで党利党略を超えた、この委員会あるいはまた各党協議会なども、関連に議論をしていくという場として醸成できるのではないかとこのように思う次第であります。

最後に、ではあと一つ、これもまた今回の公選法の一部改正ではできないのかもしれないんですが、こういうふうなこともまたこれからの課題としてぜひ考えていただきたいということで、質問したいと思います。

人口が減少している地域、山間部、あるいは離島もそうなんですが、高齢化が著しい地区などの住民意見を議会に反映させるために、例えば、議員一人当たりの人口に達している市の市域の選挙区を今度は区割りして、その選挙区、市区の持っている定数の範囲内で特定地域と合わせて選挙区をつくるということは可能でしょうか。

〇うえの議員 現行といいますが、この改正案におきましても、一般の市の区域を分割して選挙区設定をするということではできないものとしております。

ただ、今後、今御指摘のあったような議論というのは十分にあり得るだろうというふうに思っております、そうした意味合いも含めまして、本改正案の附則第四条におきましては、検討事項というような項目を起こさせていただいているところでございます。

ただ一方で、それぞれの市の都道府県議会議員選挙の大原則といえますが、地域代表制というような意味合いも当然あるわけですから、今後、その点も含めたより慎重な議論、検討というのは必要だろうというふうに思っています。

以上です。

○玉城委員 真摯な御答弁、ありがとうございました。

以上で質問を終わらせていただきます。ニフェーデービタン。

○保岡委員長 これにて本案に対する質疑は終局いたしました。

○保岡委員長 これより討論に入ります。

討論の申し出がありますので、これを許します。佐々木憲昭君。

○佐々木(憲)委員 私は、日本共産党を代表して、都道府県議会議員の選挙区に係る公職選挙法の一部改正案に対し、討論を行います。

現在、地勢的にも巨大な市が誕生し、面積は大きいが過疎化のため人口が減少したり、一郡一町村の自治体がふえたり、単独で選挙区を維持できず近隣市に合区されるなど、人口が少ない地域から代表を選出できない状況が生じています。また、都市部と過疎地の人口差が大きい県では、都市部は十人以上の大選挙区になる一方、過疎地は一人区というように、小選挙区と大選挙区が混合している県もあります。

本案は、郡市による選挙区設定がいびつになっている現状を解消しようというものであります。しかし、そもそもの根本問題は、市町村合併と議員定数削減にあります。

市町村合併について、我が党はこれまで、住民と行政が遠くなる、パイプが細くなるなど、住民サービスの低下、弊害について批判してまいりました。本案のように、市町村合併が進んだことに選挙区を合わせようというやり方には同意できません。

また、現在、合併していない自治体、合併を拒否してきた自治体も、選挙区の合区を促進することで、市町村合併の方向に行かざるを得なくなるのではないかと危惧しております。

地方自治にとって、住民の意思を自治体に反映させることは極めて重要であります。その中心的役割を果たすのが地方議員です。都道府県議員は、地域代表としての役割もあります。選挙区を広げることは、住民との関係を希薄にし、地域代表としての都道府県議会議員の性格を否定することにつながりかねません。これに議員定数削減が加われば、地域代表の役割に逆行することにもなります。

この間、都道府県議会議員の定数は大幅に削減されてまいりました。また、二〇一一年の地方自治法改定によって、少なくとも自治体の議員定数の目安となっていた法定上限を撤廃したことで、歯どめのない削減に拍車をかけることになっております。

一定の議員定数があるからこそ多様な意見を議会に反映することができるのであり、議員定数削減は、地方自治の面から見ても問題があります。

さらに、現在、都道府県議会の選挙区で死に票が多く、民意が正確に議会に反映されない一人区がふえていることは問題です。今後、選挙区割り策定する過程で、議員定数削減を加速し、それと相まって一人区がますますふえることが懸念されます。

民主主義の根幹である選挙は、議会に民意が正確に反映されることを基本に考えるべきであります。憲法のうたう地方自治に基づき、一定の原理的な考え、議員定数削減に歯どめをかけるようなルールを設けるべきであります。

以上、本案には問題があり、賛同できないことを述べまして、私の討論を終わります。

○保岡委員長 これにて討論は終局いたしました。

○保岡委員長 第八十三回国会、逢沢一郎君外五名提出、公職選挙法の一部を改正する法律案について採決いたします。

本案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○保岡委員長 起立多数。よって、本案は原案のとおり可決すべきものと決しました。

お諮りいたします。

ただいま議決いたしました法律案に関する委員会報告書の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○保岡委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○保岡委員長 次回は、公報をもってお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午後二時四十二分散会

[このページのトップに戻る](#)

[ホームページについて](#) [Webアクセシビリティ](#) [リンク・著作権等について](#) [お問い合わせ](#)

衆議院

〒100-0014 東京都千代田区永田町1-7-1

電話(代表)03-3581-5111

案内図

Copyright © 2014 Shugiin All Rights Reserved.

言渡	平成28年10月18日
交付	平成28年10月18日
裁判所書記官	

平成28年(行ツ)第115号

平成28年(行ヒ)第118号

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

上記当事者間の東京高等裁判所平成27年(行ケ)第35号選挙無効請求事件について、同裁判所が平成27年12月17日に言い渡した判決に対し、上告人らから上告があった。よって、当裁判所は、次のとおり判決する。

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。

最高裁判所第三小法廷

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

当 事 者 目 録

千葉県美浜区真砂 2-15-2-524

上 告 人 竹 内 裕

千葉県柏市中新宿 1-8-19

上 告 人 山 田 武

千葉県柏市あかね町 6-14

上 告 人 吉 永 満 夫

千葉県印西市木刈 1-1-6-104

上 告 人 亀 倉 良 一

千葉県印西市小倉台 3-1-6-501

上 告 人 田 島 諦

千葉県印西市木刈 4-36-8

上 告 人 津 島 孝 彦

千葉県印西市原 2-5-B-103

上 告 人 土 屋 純 一

千葉県船橋市薬円台 5-23-10-612

上 告 人 藤 原 一 龍

千葉県船橋市鈴身町 105-26

上 告 人 吉 村 り よ み

千葉県浦安市美浜 4-13-6

上 告 人 広 瀬 明 子

千葉県習志野市秋津 3-2-8-6

上 告 人 中 村 容 子
千葉県流山市加4-10-18

上 告 人 磯 野 よ う 子
千葉県流山市駒木台209

上 告 人 吉 田 篤
千葉県市川市伊勢宿6-6

上 告 人 今 村 光 纓
千葉県野田市五木新町24-20

上 告 人 三 ツ 橋 ト キ 子
千葉県野田市山崎1644-74

上 告 人 皆 川 純 麿
千葉市稲毛区小仲台1-4-1-2-1010

上 告 人 岩 崎 勇
千葉市稲毛区園生町526-5-205

上 告 人 奥 野 卓 巳
千葉市若葉区千城台北1-11-6

上 告 人 木 暮 佳 右
千葉市若葉区千城台北3-8-10

上 告 人 高 野 晴 美
千葉市若葉区桜木3-4-35

上 告 人 田 中 武 利
千葉市美浜区高浜4-10-30-304

上 告 人 金 子 忠 男

千葉県八街市八街ほ1043

上 告 人 鮫 島 敏 昭

千葉県市原市山木590-2

上 告 人 永 野 勇

上記24名訴訟代理人弁護士

廣 瀬 理 夫

野 口 泰 三

三 宅 貞 信

大 杉 洋 平

山 田 智 明

千葉市中央区市場町1-1

被 上 告 人

千葉県選挙管理委員会

同代表者委員長

本 木 陸 夫



平成28年(行ツ)第115号

平成27年(行サ)第258号 行政上告提起事件

上告人 竹内 裕外23名

被上告人 千葉県選挙管理委員会

上告理由書

平成28年2月29日

最高裁判所 御中

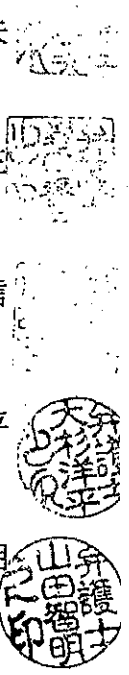
上告人ら訴訟代理人弁護士 廣 瀬 理 夫

同 野 口 泰 三

同 三 宅 貞 信

同 大 杉 洋 平

同 山 田 智 明



上告人らの上告の理由は、下記のとおりである。

記

第1 上告の理由

- 1 原判決は、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年条例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、本件選挙による一票の較差が2.51倍であったにもかかわらず、公職選挙法15条8項に違反せず、憲法14条1項に反しないとした点につき、憲法14条1項の解釈に誤りがある（民事訴訟法312条1項）。
- 2 また、原判決は、上告人が、原審において、本件条例が公職選挙法15条1項に違反するとした主張に対して、理由を付さないまま、あるいは、理由に食い違いがあるまま排斥しており、理由不備又は理由齟齬の違法がある（民事訴訟法312条2項6号）。

第2 一票の較差が生ずる事情とその許容限度

1. 投票価値の平等

- (1) 憲法93条2項は、地方公共団体の議会の議員は、その地方公共団体の住民が直接選挙すると定め、同法15条3項は、公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障している。また、同法14条1項は、すべて国民は、法の下に平等であるとされ、この保障は、選挙における投票価値の平等を含む。
- (2) ところで、選挙における投票価値の平等性が害されれば、少数者の誤った判断を多数の正しい判断によって打ち消すという効果が下がり、投票者の数を減らすのと同じ効果を持つことになる。そうなれば、選挙人の意思を正しく反映させることができなくなるし、選挙によって選ばれた議員による議会の決定に民主的な正当性を与えることができなくなる。
- (3) そのため、憲法上要請される投票価値の平等とは、選挙制度上の制約など

特段の事情がない限り、各選挙人間の投票価値を可能な限り等倍にすることを要請するものと考えねばならない。制度上の制約などやむを得ない事情がないにもかかわらず、例えば、どの地域に居住したかによって投票価値の平等性が害されることは、これによる較差の程度が2倍未満に留まるものとしても、許されてはならない。このことは、民主制を採用するうえでの基本的な前提というべきであって、地方議会議員選挙においても同様である。

2. 地方議会議員選挙における投票価値の平等の例外

(1) 選挙区による例外

ア 上記の通り、投票価値の平等は厳格に保障されるべきものではあるが、一切の例外が認められないものではなく、その例外の一つとして、選挙制度による制約がある。

イ すなわち、地方議会議員選挙について定める公職選挙法15条1項では、議員の地域代表性を認め、選挙区制を採用している。そのため、選挙区割りの在り方を工夫したとしても、選挙人の投票価値を完全に等倍することは困難であり、この点で、制度的な制約が生ずる。

但し、公職選挙法15条2項ないし4項では、強制合区や任意合区の制度を採用しており、投票価値の平等が害されることに一定の歯止めがある。

(2) 特別の事情による例外

ア 上記の通り、選挙区割りの在り方によって投票価値の平等性が一定程度害されることはやむを得ない例外的事情と評価されるものであるが、その選挙区に対して配分される議員の数についても例外がある。

イ すなわち、公職選挙法15条8項では、各選挙区に配分される議員の数は、人口に比例して条例で定めなければならないとしつつ、「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。」とする。

いかなる場合にこの特別の事情が認められるかについては後述するが、

議員の地域代表性を前提にした地方議会議員選挙における例外と位置づけられるものと考えられる。

(3) 他に例外は認められないこと

ア ところで、公職選挙法上では、投票価値の平等性を害する例外として許容される法文上の根拠として、上記二つの例外以外に規定はない（なお、特別選挙区制は例外となるものであるが、強制合区に対する例外であり、適用される場面は限定的である。）。

イ そして、既に述べたとおり、選挙における投票価値の平等性は、憲法によって厳格に保障されなければならないとされていることからすれば、選挙区割りや議員定数の配分について地方議会に一定の裁量を与えられているにせよ、その裁量性は、後述するように、決して広いものではない。

ウ また、公職選挙法上に根拠のある上記二つの例外と異なる事情を自由に斟酌して、選挙区割りを決定したり、選挙区に議員の定数を配分したり、あるいは、その後の事情の変化があるにもかかわらず、あえてこれを是正しないてよとする明文上の根拠はない。

3. 較差が許容される事情と限度

(1) 公選法15条1項によって生ずる較差について

ア 選挙区割りによって投票価値に較差が生ずることは、やむを得ないことであるが、すでに述べたとおり、その較差の程度は、可能な限り、等倍に近づけるようにされなければならない。

イ この点、公職選挙法15条2項ないし4項では、強制合区や任意合区の制度を採用しているところ、これにより、較差の拡大に一定の歯止めが設けられている一方、強制合区の対象とならない範囲での較差を許容していると見る向きがある。

確かに、強制合区の対象とならない範囲での較差であれば、直ちに違憲、違法の状態ということとはできない。しかし、投票価値の平等性の確保に照

らせば、範囲内の較差であれば無限定に地方議会の裁量の範囲内ということとはできない。投票価値を害することが許容されるには、議員の地域代表性を勘案したうえで選挙区割りを見直した場合に避けられずに生ずる較差の範囲に留まるといふべきであり、仮に、合理的な選挙区割りの在り方によって一票の較差が2倍未満となるにもかかわらず、これを行わずに2倍以上の較差を生じさせているのであれば、その較差の程度をもって違憲、違法と評価されるべきである。

ウ その意味で、従前の判例では、一票の較差が3倍未満の場合には概ね適法の判断が維持されてきたといふべきであるが、これは、公職選挙法平成25年改正以前の同法15条1項の規定である「選挙区は、群市の区域による。」ことに基づくものであり、改正後の規定である「選挙区は、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。」ことによれば、選挙区割りに関する制約は大幅に解消されて、較差の程度を2倍未満に留めることが可能になっているのであるから、「3倍未満の場合には概ね適法」との判断は、本件においては妥当しないといふべきである。

(2) 公職選挙法15条8項によって生ずる較差について

ア 次に、公職選挙法15条8項ただし書に定める特別の事情に基づく較差があるが、この特別の事情については、「特別の事情がある場合に限って適用されるものであり…当該地域における従来の沿革等を十分に考慮の上、地域間の実質的均衡を図るための最小限度の範囲内にとどめることが望ましい」とされている（安田充・荒川敦編著『逐条解説公職選挙法（上）』132頁以下）。

このように、同法本文が人口比例を原則としていることからすれば、特別の事情に基づく例外を認めるにせよ、その解釈は限定的でなければなら

ない。そのため、いかなる事情が特別の事情にあたるかについて、地方議会に広範かつ無限定な裁量を認めるのではなく、憲法上の要請が認められる場合や公職選挙法改正の立法趣旨に照らして合理性が是認される場合に限られるというべきである。

イ この点、近時の判例によれば、公職選挙法15条8項ただし書の趣旨について、「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」と判示されている(最判平成27年1月15日裁判集民事249号1頁)。

確かに、公職選挙法15条8項ただし書を適用するにあたって地方議会に裁量権が認められており、同裁量権の行使については、「客観的基準が存するものでもない」以上、その適合性判断は、「その裁量権の合理的な行使として是認されるかどうか」による。そのため、同項ただし書が適用される場面が、上記の昼間人口と常住人口の解離という場面に限定されると断ずることはできないであろう。しかしながら、少なくとも、特別の事情にあたるというには、地域間の均衡を図るための事情でなければならず、その意味で、広域的、長期的な都道府県行政に関連する事情、あるいは、当該選挙区地域だけでなく隣接する他の選挙区地域にも密接に関連する事情でなければならないというべきである。仮に、当該選挙区地域に固有の事情のみに着目してよいとするのであれば、それは、地方自治の本旨など憲法上の要請に適うものではないし、同項ただし書のいう「地域間の均衡」という文理にも反する。

ウ また、特別の事情が認められるにせよ、これによって生ずることが容認される較差の限度は、限定的でなければならない。確かに、いかなる較差の程度まで許容されるかについて客観的基準は存しないが、そもそも、地

方議会議員は当該選出地域の地域代表ではなく全都道府県民の代表であることからすれば、議員に地域代表性を認め、地域間の均衡を図るべき行政需要等が存在したとしても、当該地域に議員を「配分する」だけでなく、議員の定数を「増やす」までの必要があるかについては疑問がある。そのため、議員の数をどの程度増やすかという具体的な配分を考慮するにあっても、地域間の均衡を図るべき行政需要等の必要性の程度との相関関係によって判断されなければならない。

エ このようなことからすれば、判例の言う基準である「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」における較差の程度とは、地域間の均衡を図るための必要性の程度にも影響するが、公職選挙法15条8項ただし書の適用前の人口比例に基づく配分を行った場合に生ずる較差と、同項ただし書の適用後に生ずる較差とを比較した場合に、後者の較差が前者の較差を大きく上回るときにあてはまるというべきである。

他方、同じく判例の基準である「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」とは、前者の較差と後者の較差に差が生じないときだけでなく、後者による較差の方が前者による較差よりも改善されるときであっても、あてはまる余地があるというべきである。なぜなら、仮に、公職選挙法15条8項ただし書の適用によって投票価値の較差に改善が認められたとしても、人口比例原則に基づく議員の数の配分ではない以上、人口比例原則によっては本来配分されない選挙区に議員の数が多く配分されることになるのであ

るから、地域間の均衡を図るべき特別の事情がない限り、そのような議員による議会の決定に正当性は認められないというべきであるし、公職選挙法15条8項ただし書は、地域間の均衡を図る必要がある場合に特別の事情を認めているところ、投票価値の較差の是正という事情は、同項ただし書の事情にあてはまらないと考えられるからである。

オ なお、公職選挙法15条2項ないし4項の規定から、同法は較差3倍程度であれば許容していると見る向きもあるが、同項の規定は、あくまで選挙区割りについて規定するものであるから、同法15条8項ただし書の適用においても妥当するなどとは言えない。

そもそも、強制合区等に関する規定は、当該地域性を維持しつつ、そこに議員の数を「1」配分するためのものであるのに対し、特別の事情に関する規定は、地域間の均衡を図るために、議員の数を「2以上」配分するためのものである。そのため、両者では、考慮される事情が異なるというだけでなく、その事情に求められる必要性の程度も後者の方がより強度に求められるというべきである。

第3 本件条例の選挙区割り規定について

1. 原判決の内容

(1) 上告人は、原審における準備書面1及び同2において、公職選挙法15条1項が平成25年改正によって人口比例を阻害する制度的制約は解消されていることから、千葉県議会は、選挙区割りを見直すことによって投票価値の較差を2倍以上としないよう定数配分規定を見直す義務があるところ、これを行わず、漫然と放置した場合、本件定数配分規定は違憲、違法となる旨を主張した。

ところが、原判決は、上告人の主張を公職選挙法15条8項ただし書の問題ととらえ、最高裁平成27年1月15日第一小法廷判決と異なるとして、

上告人の主張は採用することはできないとした（14頁）。

- (2) しかしながら、上告人の上記主張は、千葉県議会が、公職選挙法15条1項における選挙区割りにおける裁量を逸脱するというものであるから、原判決が上告人の主張を排斥した理由は、上告人の主張を正しく検討した結果ではない。そのため、民事訴訟法312条2項6号の理由不備又は理由齟齬がある。そして、以下で述べるとおり、本件条例には、公職選挙法15条1項に反する違法がある。

2. 公職選挙法15条1項に反すること

- (1) すでに述べたとおり、都道府県議会が、無理のない合理的な選挙区割りを行った場合に、それによって生ずる投票価値の較差が2倍未満となるにもかかわらず、これを行わずに2倍以上の較差を生じさせたのであれば、その較差の程度をもって違憲、違法と評価されるべきである。
- (2) ところで、平成25年公職選挙法の改正の経緯は、以下のとおりである。

すなわち、平成21年10月27日付け全国都道府県議会議長会による「全国都道府県議会議長会による緊急声明」にある「大正10年の『郡制廃止に関する法律』によって郡制が廃止された結果、現在『郡』には行政単位の実質はなく、さらに合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義は大きく変化している。第29次地方制度調査会の答申では、議員定数の法定上限を撤廃し、各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとされた。さらに、自由度を高めるとともに地域間較差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、地域代表と人口比例を調和させながら地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できることとすることにより、住民意思を正しく議会に反映させ、地域の振興を図る制度とすることが喫緊の課題となっている。よって、都道府県議会議員の選挙区について、『都市の区域による』としている公職選挙法の規定（第15条）を改正し、全国的に守られるべきルールを

明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすることを強く要請する。」との要請に応えるかたちで、公職選挙法は平成25年に改正されたというものである。

(3) そして、その改正の内容は、選挙区は群市の区域によるとされていたところ、この群市の縛りを解かれ、都道府県の条例によって柔軟に選挙区割りを行えるというものであったことから、これを受けて、他の都道府県議会と同様、千葉県議会においても、千葉県議会議員定数等検討委員会設置要綱に基づき、千葉県議会内に「千葉県議会議員定数等検討委員会」を設置し、同委員会は、計6回の検討会を開催した(乙8)。

(4) ところで、千葉県議会内の自民党を除く各党は、平成25年改正により、①選挙区割りが「郡市の区域」から、「町村の区域」に自由に合区可能とされた点(公選法15条1項)、②政令市における隣接行政区との合区について、配当基数にかかわらず合区可能とされた点(公選法15条9項)を活用し、以下のとおり、投票価値の較差を2倍未満とする区割り・定数配置案を策定した(乙8、17頁)。

すなわち、民主党案によれば、政令市である千葉市を千葉1区、2区、3区に再編するなどして、最大較差「1.76」の区割りとなる(乙8、5～6頁)。

公明党案によれば、印旛郡酒々井町を佐倉市、印旛郡栄町を成田市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用して、最大較差「1.95」の区割りとなる(乙8、7～8頁)。

日本共産党案によれば、現行定数(95名)を維持しながら、千葉市を2区に再編するなどして、最大較差「1.73」の区割りとなる(乙8、9～10頁)。なお、銚子市については、定数1名に減員している。

市民ネット・社民・無所属案によれば、山武郡芝山町を富里市、山武郡横芝光町を匝瑳市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用し

て、最大較差「1.90」の区割りとなる(乙8・11～12頁)。

みんなの党案によれば、千葉市を3区に再編するなどして、最大較差「1.46」の区割りとなる(乙8、13～14頁)。

千葉県民の声案によれば、香取郡神崎町を佐倉市、香取郡東庄町を香取市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用して、最大較差「1.49」の区割りとなる(乙8、15～16頁)。

このように、自民党を除く各党の区割り案は、全て較差を2倍未満に解消すると共に、飛地選挙区の存在、逆転選挙区の問題もほぼ解消されているものであった。

- (5) 以上のいずれの案によるべきか、あるいは、これらとは別の案によるべきかという問題ではない。問題なのは、いずれの案も、投票価値の較差を2倍未満とする内容を備えているものであるから、人口比例によって較差2.60倍を生じさせる現行の本件条例を改正するべきであったという点にある。先に述べたとおり、投票価値の平等性が、民主制を維持するうえで不可欠の基本的な前提であるとするれば、県議会の裁量によって、較差を2倍未満することが可能であったにもかかわらず、これを行わないことは、議会の裁量権逸脱であり、公職選挙法15条1項に反するとともに、憲法14条1項に反する。本件選挙が、平成25年の公職選挙法改正の施行間もない時期に行われた事情を斟酌したとしても、その違法性が糊塗されることはない。

第4 本件条例の定数配分規定について

1. 原判決の内容

- (1) 原判決は、本件条例の定数配分規定について、つまるところ、平成24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言えないし、本件選挙時においてこ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として、千葉県議会の合理的裁量の限界を超えるものではないと結論づける。

- (2) また、その具体的な根拠として、①最高裁平成12年4月21日第二小法廷判決が適法性を認めた平成11年選挙における投票価値の較差(2.756倍)よりも本件選挙における較差が是正されていることから、「投票価値の較差が、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ということとはできない」とし、続いて、②銚子市における行政需要が八街市や印西市におけるそれと比較して相当程度高いことが推認できることから、「本件定数配分規定が定められた平成24年条例改正当時において公選法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。」とする。

2. 原判決の根拠①について

- (1) 原判決は、上記のとおり、「平成11年選挙時と比較し、特例選挙区の廃止を含め、議員1人当たりの人口の最大較差が是正されているとともに、逆転現象も減少している」(16頁)とする。
- (2) 確かに、平成11年選挙時と比較すれば、原判決が述べるとおりであるが、最高裁平成12年判決が平成11年選挙を合法とした理由は、「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、上記のとおり、前者(特例選挙区を除く最大較差)が1対2.758、後者(特例選挙区を含む最大較差)が1対3.73になっており、前者の較差はほとんど変わりがなく、後者は縮小されている。」(10頁)ことに基づく。すなわち、公職選挙法15条8項ただし書の適用によって、一票の最大較差に開きが生じていないことを理由として、投票価値の不平等が、一般に合理

性を有するものとは考えられない程度に達していないとしているのである。

そのため、判例によれば、単純に、過去の選挙時における較差の程度と比較して改善されていることを理由として適法性を審査しているわけではない。

- (3) 但し、本件選挙においてみると、人口比例原則に基づく配分による較差は最大2.60倍であるところ、公職選挙法15条8項ただし書の適用による較差は2.51倍であるから、較差の程度が一般に合理性を有する程度と評価することはできないであろう。

しかしながら、以下で述べるとおり、較差の程度は改善されているものの、本件定数配分規定には人口比例原則を修正すべき特別の事情が認められない。

3. 原判決の根拠②について

- (1) 千葉県議会において特別の事情の検討が認められないこと

ア 原判決は、本件定数配分規定による較差が公職選挙法15条8項ただし書の適用結果であるとし、その特別の事情にあたる事情として、銚子市選挙区における行政需要等の存在をあげる。

しかしながら、本件定数配分規定を定めた平成24年の本件条例の改正経緯をみても、千葉県議会が、原判決が述べるような特別の事情を検討していたという経緯が認められない。

イ そもそも、原判決は、「本件条例においても、昭和49年の制定当時、千葉県内の各地域の行政需要を考慮して地域間の均衡を図るとの観点からみて、千葉県の実情等に応じた特有の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。」(14頁)として、本件条例の制定当時から、公職選挙法15条8項ただし書の適用があったと認定している。

ところが、最高裁昭和60年10月31日第一小法廷判決によれば、「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。」としており、香取郡、山武郡、長生郡及び夷隅郡の各選挙区のほかは、同項ただし書の適用はなく、人口比例原則によつたものとされている。つまり、本件選挙で問題となる銚子市選挙区は、少なくとも、昭和49年においては、特別の事情が考慮されたものではなく、単に人口比例原則に基づいた定数を配分されたものとされている。実際に、当時の銚子市選挙区の人口は9万1470人（昭和40年国勢調査）となっており、人口比例に基づく場合に適正な議員定数となっている。

そのため、原判決が、銚子市選挙区を念頭に置きながら、本件定数配分規定が昭和49年制定当時から公職選挙法15条8項ただし書を適用して定数の配分を行ってきたと認定した点は誤りというべきである。

ウ 確かに、本件条例は、昭和49年の制定の後、数次の改正を経て、平成24年に最後の改正を行っている。そのため、千葉県議会において、昭和49年制定以後の改正の際に、地域間の均衡を図るべき特別の事情の存在を認め、人口の減少が顕著な銚子市選挙区の議員定数をあえて減少しないという判断があつたと考えられなくもない。

しかしながら、平成24年改正や従前の改正における千葉県議会の議論状況から、銚子市選挙区に特別の事情が認められるため議員の数を2名に維持するべきとの事情が何ら見受けられないし（乙8）、少なくとも特別の事情に当たりうるとの説明が県民に対して示されたことはない。

この点、公職選挙法15条8項ただし書は、実体要件であって手続要件でなく、その意味で、議会が同項ただし書適用の議決を行わないことをもって違法ということはできないのかもしれない。

しかしながら、最高裁平成27年1月15日第一小法廷判決の櫻井裁判官補足意見に「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。」とある。それにもかかわらず、これまで議論や説明が何らなされないまま、本訴に至って初めて主張されたとしき事情が、裁判所においてそのまま「特別の事情」と認定されることが許容されるのであれば、それは余りに「取って付けた」理由を許すものであって、ひいては住民を愚弄するものと言わざるを得ない。

そもそも、原審における被上告人の準備書面(1)によれば、「法制度から必然的に生じざるを得ない較差と『特別の事情』及び『地域間の均衡』により生ずる較差の違いを整然と区別することは極めて困難」などと主張しており、本件選挙において認められる較差があたかも公職選挙法15条8項ただし書の適用結果ではないと読み取れるかのような主張をしているのである。

エ このように、銚子市選挙区に議員定数を2と配分されたのは、結局のところ、原判決が述べるような特別の事情が認められるからではなく、むしろ、過去に人口が多かった同選挙区に対して人口比例に基づき定数を配分したところ、その後の人口減少を認めながらも漫然とこれを放置して、定数の配分を見直さなかつただけと考えられる。

そうであれば、千葉県議会は、銚子市選挙区に議員定数を1から2に増やす(2のままとして1に減少しない)ことについて、公職選挙法15条8項ただし書の適用を検討していないと言わなくてはならない。

そして、銚子市選挙区に定数を増加させる根拠が同項ただし書の適用結果でないとするれば、既に述べたとおり、人口比例を修正すべき県議会の裁量について公職選挙法上に根拠規定がないのであるから、明らかな裁量権逸脱である。

(2) 特別の事情が存在しないこと

ア 原判決は、銚子市選挙区に定数を2名とする特別の事情として、要するに、①銚子市におかれる行政機関等の行政サービスが近隣の市町等の住民にも提供される広域的なものであるところ、この行政サービスを円滑に行ううえで、県が市政を補完して行う施策や対応が必要とされること、②銚子市は千葉市に次いで2番目に市政が施行されたなど、歴史的にみて県北東部の中核を担う地域であり、そのことが現在にも引き継がれていることといった事情を認定する。

イ まず、①の点についてであるが、原判決が指摘する裁判所、税務署、県税事務所、保健所等による行政サービスを円滑に行うために、県が市政を補完して行う施策や対応が必要とされる根拠が明らかでない。裁判所、税務署及び保健所は国の機関であり、県や市によって補完するための施策や対応が期待されるものではない。県税事務所は県の機関であるが、これを補完するために市政が何らかの施策や対応をすべき具体的事情が見当たらない。仮に、僅かながらでも何らかの施策を必要とするとしても、そのために人口比例を修正してまで議員の数を増やす理由にならない。

仮に、これらの機関が設置されていることを理由に特別の事情が認められるのであれば、銚子市選挙区以外にも議員の数を増やさなければならない選挙区が多々存在する。すなわち、裁判所は、千葉市中央区に設置されているほか、支部として、佐倉市、一宮町、松戸市、木更津市、館山市、匝瑳市及び香取市にも設定されている。銚子市には簡易裁判所があるのみであるが、同じく簡易裁判所が設置されている市川市は、銚子市と異なり、

近年の人口増大により支部創設を求める運動が活発となっている。また、税務署は、銚子市のほか、市川市、柏市、木更津市、香取市、館山市、千葉市花見川区、千葉市中央区（2か所）、東金市、成田市、船橋市、松戸市及び茂原市にも設置されているし、県税事務所は、千葉市中央区、千葉市美浜区、船橋市、松戸市、柏市、佐倉市、香取市、旭市、東金市、茂原市、館山市、木更津市及び市川市に設置されているが、銚子市には旭県税事務所の銚子支所があるのみである。このように、県内には、銚子市と比較して国又は県の出先機関が設置されている選挙区が多々存在するが、これらの選挙区については特別の事情は考慮されていない。さらに、県の重要な出先機関として、県地域振興事務所、県教育事務所が存在するが、これらは銚子市には設置されておらず、別の市に設置されているが、設置された市について特別の事情は考慮されていない。また、重要な出先機関の設置を特別の事情として考慮するのであれば、例えば、船橋市をみると、税務署、県税事務所、保健所、地域振興事務所、土木事務所、教育事務所といった機関が設置されている。そして、同市の人口によれば、人口比例に基づいて定数9を配分されなければならないにもかかわらず、定数は7と減じられている。また、柏市をみると、同じく、税務署、県税事務所、保健所、土木事務所が設置されているにもかかわらず、人口比例に基づけば定数6となるところ、定数5に減じられている。

ウ つぎに、②の点であるが、原判決が述べる「歴史的にみて県北東部の中核を担う地域」との根拠が明らかでない。市制の施行が県内2番目であることは事実であるにせよ、この事実のみを取り上げて中核を担う地域などと言えないことは当然であろう。また、裁判所等の機関が設置されているからといって、「歴史的にみて県北東部の中核を担う地域」が「現在にも引き継がれているとみるのが相当」との理由も不明である。

結局のところ、原判決が述べる理由は、「歴史的」とか「国や県の機関」

など、いずれも住民の存在を無視したものに過ぎない。この点で、最高裁平成27年判決が述べるような当該地域における屋間人口と常住人口の解離といった事情とは異なる。

いずれにせよ、歴史性などというものは、既得権を是認するものに他ならず、本来、議員の定数を配分する際に考慮されてならない趣旨のものであるし、地域間の均衡を図るべき行政需要等を生ずる要素となるものではない。また、国や県機関があるからとて、人口比例を修正する行政需要等を生ずるものでないし、仮に、何らかの行政需要等を生ずるとしても、それは銚子市選挙区に特有の事情ではない。つまり、原判決が述べる根拠②の事情は、公職選挙法15条8項ただし書の特別の事情にあたる余地はない。

エ したがって、原判決が認定する特別の事情によって千葉県議会が銚子市選挙区に議員の数として2を配分したのであれば、それは、平成24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いうべきであるし、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存在しない。

第5 結語

以上の次第であるから、本件選挙は、投票価値の較差を2倍未満とする選挙区割りを行わないまま施行されたものであるため、憲法14条1項、公職選挙法15条1項に反するものであるうえ、特別の事情がないにもかかわらず、銚子市選挙区に定数2を配分したものであるため、憲法14条1項、公職選挙法15条8項に反する。そのため、本件選挙は無効である。

また、これらの点について、違憲、違法はないとして、本件選挙を有効とした原判決には、憲法14条1項の解釈を誤った違法、あるいは、理由不備、理

由齟齬の違法がある。

以上



平成28年(行ヒ)第118号

平成27年(行ノ)第258号 行政上告受理申立て事件



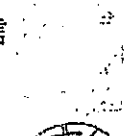
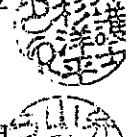

申立人 竹内 裕外23名

相手方 千葉県選挙管理委員会

上告受理申立て理由書

平成28年2月29日

最高裁判所 御中

申立人ら訴訟代理人弁護士	廣瀬理夫	
同	野口泰三	
同	三宅貞信	
同	大杉洋平	
同	山田智明	

申立人らの上告受理申立ての理由は、下記のとおりである。

記

第1 上告受理申立ての理由

- 1 原判決は、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年条例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、公職選挙法15条8項に違反せず、憲法14条1項に反しないとした点につき、最高裁判所の判例と相反する内容で公職選挙法15条8項の解釈し、これを適用した違法がある。

すなわち、最判平成27年1月15日裁判集民事249号1頁によれば、同項につき、「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」としたうえで、ここでいう特別の事情につき、「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」としているにもかかわらず、原判決は、本件条例における同項ただし書の特別の事情につき、これ

と異なる事情をもって特別の事情に当たると判断している。そして、この誤りは、上記の違法は、判決に影響を及ぼすことが明らかである（民事訴訟法318条1項）。

- 2 また、原判決は、申立人が、原審において、本件条例が公職選挙法15条1項に違反するとした主張に対して、十分な審理を行うことなく判決を言い渡しており、審理不尽の違法がある（民事訴訟法318条1項）。

第2 一票の較差が生ずる事情とその許容限度

1. 投票価値の平等

- (1) 憲法93条2項は、地方公共団体の議会の議員は、その地方公共団体の住民が直接選挙すると定め、同法15条3項は、公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障している。また、同法14条1項は、すべて国民は、法の下に平等であるとされ、この保障は、選挙における投票価値の平等を含む。
- (2) ところで、選挙における投票価値の平等性が害されれば、少数者の誤った判断を多数の正しい判断によって打ち消すという効果が下がり、投票者の数を減らすのと同じ効果を持つことになる。そうなれば、選挙人の意思を正しく反映させることができなくなるし、選挙によって選ばれた議員による議会の決定に民主的な正当性を与えることができなくなる。
- (3) そのため、憲法上要請される投票価値の平等とは、選挙制度上の制約など特段の事情がない限り、各選挙人間の投票価値を可能な限り等倍にすることを要請するものと考えねばならない。制度上の制約などやむを得ない事情がないにもかかわらず、例えば、どの地域に居住したかによって投票価値の平等性が害されることは、これによる較差の程度が2倍未満に留まるものとしても、許されてはならない。このことは、民主制を採用するうえでの基本的な前提というべきであって、地方議会議員選挙においても同様である。

2. 地方議会議員選挙における投票価値の平等の例外

(1) 選挙区による例外

ア 上記の通り、投票価値の平等は厳格に保障されるべきものではあるが、一切の例外が認められないものではなく、その例外の一つとして、選挙制度による制約がある。

イ すなわち、地方議会議員選挙について定める公職選挙法15条1項では、議員の地域代表性を認め、選挙区制を採用している。そのため、選挙区割りの在り方を工夫したとしても、選挙人の投票価値を完全に等倍することは困難であり、この点で、制度的な制約が生ずる。

但し、公職選挙法15条2項ないし4項では、強制合区や任意合区の制度を採用しており、投票価値の平等が害されることに一定の歯止めがある。

(2) 特別の事情による例外

ア 上記の通り、選挙区割りの在り方によって投票価値の平等性が一定程度害されることはやむを得ない例外的事情と評価されるものであるが、その選挙区に対して配分される議員の数についても例外がある。

イ すなわち、公職選挙法15条8項では、各選挙区に配分される議員の数は、人口に比例して条例で定めなければならないとしつつ、「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。」とする。

いかなる場合にこの特別の事情が認められるかについては後述するが、議員の地域代表性を前提にした地方議会議員選挙における例外と位置づけられるものと考えられる。

(3) 他に例外は認められないこと

ア ところで、公職選挙法上では、投票価値の平等性を害する例外として許容される法文上の根拠として、上記二つの例外以外に規定はない（なお、特別選挙区制は例外となるものであるが、強制合区に対する例外であり、

適用される場面は限定的である。)

イ そして、既に述べたとおり、選挙における投票価値の平等性は、憲法によって厳格に保障されなければならないとされていることからすれば、選挙区割りや議員定数の配分について地方議会に一定の裁量を与えられているにせよ、その裁量性は、後述するように、決して広いものではない。

ウ また、公職選挙法上に根拠のある上記二つの例外と異なる事情を自由に斟酌して、選挙区割りを決定したり、選挙区に議員の定数を配分したり、あるいは、その後の事情の変化があるにもかかわらず、あえてこれを是正しないでよいとする明文上の根拠はない。

3. 較差が許容される事情と限度

(1) 公選法15条1項によって生ずる較差について

ア 選挙区割りによって投票価値に較差が生ずることは、やむを得ないことであるが、すでに述べたとおり、その較差の程度は、可能な限り、等倍に近づけるようにされなければならない。

イ この点、公職選挙法15条2項ないし4項では、強制合区や任意合区の制度を採用しているところ、これにより、較差の拡大に一定の歯止めが設けられている一方、強制合区の対象とならない範囲での較差を許容していると見る向きがある。

確かに、強制合区の対象とならない範囲での較差であれば、直ちに違憲、違法の状態ということとはできない。しかし、投票価値の平等性の確保に照らせば、範囲内の較差であれば無限定に地方議会の裁量の範囲内ということとはできない。投票価値を害することが許容されるには、議員の地域代表性を勘案したうえで選挙区割りを見直した場合に避けられずに生ずる較差の範囲に留まるというべきであり、仮に、合理的な選挙区割りの在り方によって一票の較差が2倍未満となるにもかかわらず、これを行わずに2倍以上の較差を生じさせているのであれば、その較差の程度をもって違憲、

違法と評価されるべきである。

ウ その意味で、従前の判例では、一票の較差が3倍未満の場合には概ね適法の判断が維持されてきたというべきであるが、これは、公職選挙法平成25年改正以前の同法15条1項の規定である「選挙区は、群市の区域による。」ことに基づくものであり、改正後の規定である「選挙区は、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。」ことによれば、選挙区割りに関する制約は大幅に解消されて、較差の程度を2倍未満に留めることが可能になっているのであるから、「3倍未満の場合には概ね適法」との判断は、本件においては妥当しないというべきである。

(2) 公職選挙法15条8項によって生ずる較差について

ア 次に、公職選挙法15条8項ただし書に定める特別の事情に基づく較差があるが、この特別の事情については、「特別の事情がある場合に限り適用されるものであり…当該地域における従来の沿革等を十分に考慮の上、地域間の実質的均衡を図るための最小限度の範囲内にとどめることが望ましい」とされている（安田充・荒川敦編著『逐条解説公職選挙法（上）』132頁以下）。

このように、同法本文が人口比例を原則としていることからすれば、特別の事情に基づく例外を認めるにせよ、その解釈は限定的でなければならない。そのため、いかなる事情が特別の事情にあたるかについて、地方議会に広範かつ無限定な裁量を認めるのではなく、憲法上の要請が認められる場合や公職選挙法改正の立法趣旨に照らして合理性が是認される場合に限られるというべきである。

イ この点、近時の判例によれば、公職選挙法15条8項ただし書の趣旨について、「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」と判示されている(最判平成27年1月15日裁判集民事249号1頁)。

確かに、公職選挙法15条8項ただし書を適用するにあたって地方議会に裁量権が認められており、同裁量権の行使については、「客観的基準が存するものでもない」以上、その適合性判断は、「その裁量権の合理的な行使として是認されるかどうか」による。そのため、同項ただし書が適用される場面が、上記の昼間人口と常住人口の解離という場面に限定されると断ずることはできないであろう。しかしながら、少なくとも、特別の事情にあたるというには、地域間の均衡を図るための事情でなければならず、その意味で、広域的、長期的な都道府県行政に関連する事情、あるいは、当該選挙区地域だけでなく隣接する他の選挙区地域にも密接に関連する事情でなければならないというべきである。仮に、当該選挙区地域に固有の事情のみに着目してよいとするのであれば、それは、地方自治の本旨など憲法上の要請に適うものではないし、同項ただし書のいう「地域間の均衡」という文理にも反する。

ウ また、特別の事情が認められるにせよ、これによって生ずることが容認される較差の限度は、限定的でなければならない。確かに、いかなる較差の程度まで許容されるかについて客観的基準は存しないが、そもそも、地方議会議員は当該選出地域の地域代表ではなく全都道府県民の代表であることからすれば、議員に地域代表性を認め、地域間の均衡を図るべき行政需要等が存在したとしても、当該地域に議員を「配分する」だけでなく、議員の定数を「増やす」までの必要があるかについては疑問がある。そのため、議員の数をどの程度増やすかという具体的な配分を考慮するにあっても、地域間の均衡を図るべき行政需要等の必要性の程度との相関関係

によって判断されなければならない。

エ このようなことからすれば、判例の言う基準である「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」における較差の程度とは、地域間の均衡を図るための必要性の程度にも影響するが、公職選挙法15条8項ただし書の適用前の人口比例に基づく配分を行った場合に生ずる較差と、同項ただし書の適用後に生ずる較差とを比較した場合に、後者の較差が前者の較差を大きく上回るときにあてはまるというべきである。

他方、同じく判例の基準である「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」とは、前者の較差と後者の較差に差が生じないときだけでなく、後者による較差の方が前者による較差よりも改善されるときであっても、あてはまる余地があるというべきである。なぜなら、仮に、公職選挙法15条8項ただし書の適用によって投票価値の較差に改善が認められたとしても、人口比例原則に基づく議員の数の配分ではない以上、人口比例原則によっては本来配分されない選挙区に議員の数が多く配分されることになるのであるから、地域間の均衡を図るべき特別の事情がない限り、そのような議員による議会の決定に正当性は認められないというべきであるし、公職選挙法15条8項ただし書は、地域間の均衡を図る必要がある場合に特別の事情を認めているところ、投票価値の較差の是正という事情は、同項ただし書の事情にあてはまらないと考えられるからである。

オ なお、公職選挙法15条2項ないし4項の規定から、同法は較差3倍程

度であれば許容していると見る向きもあるが、同項の規定は、あくまで選挙区割りについて規定するものであるから、同法15条8項ただし書の適用においても妥当するなどとは言えない。

そもそも、強制合区等に関する規定は、当該地域性を維持しつつ、そこに議員の数を「1」配分するためのものであるのに対し、特別の事情に関する規定は、地域間の均衡を図るために、議員の数を「2以上」配分するためのものである。そのため、両者では、考慮される事情が異なるというだけでなく、その事情に求められる必要性の程度も後者の方がより強度に求められるというべきである。

第3 本件条例の選挙区割り規定について

1. 原判決の内容

(1) 申立人は、原審における準備書面1及び同2において、公職選挙法15条1項が平成25年改正によって人口比例を阻害する制度的制約は解消されていることから、千葉県議会は、選挙区割りを見直すことによって投票価値の較差を2倍以上としないよう定数配分規定を見直す義務があるところ、これを行わず、漫然と放置した場合、本件定数配分規定は違憲、違法となる旨を主張した。

ところが、原判決は、申立人の主張を公職選挙法15条8項ただし書の問題にとらえ、最高裁平成27年1月15日第一小法廷判決と異なるとして、申立人の主張は採用することはできないとした(14頁)。

(2) しかしながら、申立人の上記主張は、千葉県議会が、公職選挙法15条1項における選挙区割りにおける裁量を逸脱するというものであるから、原判決が申立人の主張を排斥した理由は、申立人の主張を正しく検討した結果ではない。そのため、民事訴訟法312条2項6号の理由不備又は理由齟齬がある。そして、以下で述べるとおり、本件条例には、公職選挙法15条1項

に反する違法がある。

2. 公職選挙法15条1項に反すること

(1) すでに述べたとおり、都道府県議会が、無理のない合理的な選挙区割りを行った場合に、それによって生ずる投票価値の較差が2倍未満となるにもかかわらず、これを行わずに2倍以上の較差を生じさせたのであれば、その較差の程度をもって違憲、違法と評価されるべきである。

(2) ところで、平成25年公職選挙法の改正の経緯は、以下のとおりである。

すなわち、平成21年10月月27日付け全国都道府県議会議長会による「全国都道府県議会議長会による緊急声明」にある「大正10年の『郡制廃止に関する法律』によって郡制が廃止された結果、現在『郡』には行政単位の実質はなく、さらに合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義は大きく変化している。第29次地方制度調査会の答申では、議員定数の法定上限を撤廃し、各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとされた。さらに、自由度を高めるとともに地域間較差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、地域代表と人口比例を調和させながら地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できることとすることにより、住民意思を正しく議会に反映させ、地域の振興を図る制度とすることが喫緊の課題となっている。よって、都道府県議会議員の選挙区について、『郡市の区域による』としている公職選挙法の規定（第15条）を改正し、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすることを強く要請する。」との要請に応えるかたちで、公職選挙法は平成25年に改正されたというものである。

(3) そして、その改正の内容は、選挙区は群市の区域によるとされていたところ、この群市の縛りを解かれ、都道府県の条例によって柔軟に選挙区割りを行えるというものであったことから、これを受けて、他の都道府県議会と同

様、千葉県議会においても、千葉県議会議員定数等検討委員会設置要綱に基づき、千葉県議会内に「千葉県議会議員定数等検討委員会」を設置し、同委員会は、計6回の検討会を開催した(乙8)。

- (4) ところで、千葉県議会内の自民党を除く各党は、平成25年改正により、①選挙区割り「郡市の区域」から、「町村の区域」に自由に合区可能とされた点(公選法15条1項)、②政令市における隣接行政区との合区について、配当基数にかかわらず合区可能とされた点(公選法15条9項)を活用し、以下のとおり、投票価値の較差を2倍未満とする区割り・定数配置案を策定した(乙8、17頁)。

すなわち、民主党案によれば、政令市である千葉市を千葉1区、2区、3区に再編するなどして、最大較差「1.76」の区割りとなる(乙8、5～6頁)。

公明党案によれば、印旛郡酒々井町を佐倉市、印旛郡栄町を成田市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用して、最大較差「1.95」の区割りとなる(乙8、7～8頁)。

日本共産党案によれば、現行定数(95名)を維持しながら、千葉市を2区に再編するなどして、最大較差「1.73」の区割りとなる(乙8、9～10頁)。なお、銚子市については、定数1名に減員している。

市民ネット・社民・無所属案によれば、山武郡芝山町を富里市、山武郡横芝光町を匝瑳市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用して、最大較差「1.90」の区割りとなる(乙8・11～12頁)。

みんなの党案によれば、千葉市を3区に再編するなどして、最大較差「1.46」の区割りとなる(乙8、13～14頁)。

千葉県民の声案によれば、香取郡神崎町を佐倉市、香取郡東庄町を香取市と合区するなど、郡単位の縛りが解消された法改正を利用して、最大較差「1.49」の区割りとなる(乙8、15～16頁)。

このように、自民党を除く各党の区割り案は、全て較差を2倍未満に解消すると共に、飛地選挙区の存在、逆転選挙区の問題もほぼ解消されているものであった。

- (5) 以上のいずれの案によるべきか、あるいは、これらとは別の案によるべきかという問題ではない。問題なのは、いずれの案も、投票価値の較差を2倍未満とする内容を備えているものであるから、人口比例によって較差2.60倍を生じさせる現行の本件条例を改正するべきであったという点にある。先に述べたとおり、投票価値の平等性が、民主制を維持するうえで不可欠の基本的な前提であるとするれば、県議会の裁量によって、較差を2倍未満することが可能であったにもかかわらず、これを行わないことは、議会の裁量権逸脱であり、公職選挙法15条1項に反するとともに、憲法14条1項に反する。本件選挙が、平成25年の公職選挙法改正の施行間もない時期に行われた事情を斟酌したとしても、その違法性が糊塗されることはない。

第4 本件条例の定数配分規定について

1. 原判決の内容

- (1) 原判決は、本件条例の定数配分規定について、つまるところ、平成24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言えないし、本件選挙時においてこ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として、千葉県議会の合理的裁量の限界を超えるものではないと結論づける。
- (2) また、その具体的な根拠として、①最高裁平成12年4月21日第二小法廷判決が適法性を認めた平成11年選挙における投票価値の較差(2.756倍)よりも本件選挙における較差が是正されていることから、「投票価値の較差が、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ということはできない」とし、続いて、②銚子市における行政需要が八街市や印西市におけるそれと比較して相当程度高いことが推認できることから、「本件定数配分規定が定められた平成24年条例改正当時において公選法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。」とする。

2. 原判決の根拠①について

(1) 原判決は、上記のとおり、「平成11年選挙時と比較し、特例選挙区の廃止を含め、議員1人当たりの人口の最大較差が是正されているとともに、逆転現象も減少している」（16頁）とする。

(2) 確かに、平成11年選挙時と比較すれば、原判決が述べるとおりであるが、最高裁平成12年判決が平成11年選挙を合法とした理由は、「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、上記のとおり、前者（特例選挙区を除く最大較差）が1対2.758、後者（特例選挙区を含む最大較差）が1対3.73になっており、前者の較差はほとんど変わりがなく、後者は縮小されている。」（10頁）ことに基づく。すなわち、公職選挙法15条8項ただし書の適用によって、一票の最大較差に開きが生じていないことを理由として、投票価値の不平等が、一般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ないとしているのである。

そのため、判例によれば、単純に、過去の選挙時における較差の程度と比較して改善されていることを理由として適法性を審査しているわけではない。

(3) 但し、本件選挙においてみると、人口比例原則に基づく配分による較差は最大2.60倍であるところ、公職選挙法15条8項ただし書の適用による較差は2.51倍であるから、較差の程度が一般に合理性を有する程度と評

価することはできないであろう。

しかしながら、以下で述べるとおり、較差の程度は改善されているものの、本件定数配分規定には人口比例原則を修正すべき特別の事情が認められない。

3. 原判決の根拠②について

(1) 千葉県議会において特別の事情の検討が認められないこと

ア 原判決は、本件定数配分規定による較差が公職選挙法15条8項ただし書の適用結果であるとし、その特別の事情にあたる事情として、銚子市選挙区における行政需要等の存在をあげる。

しかしながら、本件定数配分規定を定めた平成24年の本件条例の改正経緯をみても、千葉県議会が、原判決が述べるような特別の事情を検討していたという経緯が認められない。

イ そもそも、原判決は、「本件条例においても、昭和49年の制定当時、千葉県内の各地域の行政需要を考慮して地域間の均衡を図るとの観点からみて、千葉県の実情等に応じた特有の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。」(14頁)として、本件条例の制定当時から、公職選挙法15条8項ただし書の適用があったと認定している。

ところが、最高裁昭和60年10月31日第一小法廷判決によれば、「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。」としており、香取郡、山武郡、長生郡及び夷隅郡の各選挙区のほかは、同項ただし書の適用はなく、人口比例原則によつたものとされている。つまり、本件選挙で問題となる銚子市選挙区は、少なくとも、昭和49年においては、特別の事情が考慮されたものではなく、単に人口比例原則に基づいた定数を配分されたものとされている。実際に、当時の銚子市選挙区の人口は9万1470人（昭和40年国勢調査）となっており、人口比例に基づく場合に適正な議員定数となっている。

そのため、原判決が、銚子市選挙区を念頭に置きながら、本件定数配分規定が昭和49年制定当時から公職選挙法15条8項ただし書を適用して定数の配分を行ってきたと認定した点は誤りというべきである。

ウ 確かに、本件条例は、昭和49年の制定の後、数次の改正を経て、平成24年に最後の改正を行っている。そのため、千葉県議会において、昭和49年制定以後の改正の際に、地域間の均衡を図るべき特別の事情の存在を認め、人口の減少が顕著な銚子市選挙区の議員定数をあえて減少しないという判断があつたと考えられなくもない。

しかしながら、平成24年改正や従前の改正における千葉県議会の議論状況から、銚子市選挙区に特別の事情が認められるため議員の数を2名に維持するべきとの事情が何ら見受けられないし（乙8）、少なくとも特別の事情に当たりうるとの説明が県民に対して示されたことはない。

この点、公職選挙法15条8項ただし書は、実体要件であつて手続要件でなく、その意味で、議会が同項ただし書適用の議決を行わないことをもつて違法ということはできないのかもしれない。

しかしながら、最高裁平成27年1月15日第一小法廷判決の櫻井裁判官補足意見に「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。」とある。それにもかかわらず、これまで議論や説明が何らなされないまま、本訴に至って初めて主張されたと
思しき事情が、裁判所においてそのまま「特別の事情」と認定されることが許容されるのであれば、それは余りに「取って付けた」理由を許すものであって、ひいては住民を愚弄するものと言わざるを得ない。

そもそも、原審における被申立人の準備書面(1)によれば、「法制度から必然的に生じざるを得ない較差と『特別の事情』及び『地域間の均衡』により生ずる較差の違いを整然と区別することは極めて困難」などと主張しており、本件選挙において認められる較差があたかも公職選挙法15条8項ただし書の適用結果ではないと読み取れるかのような主張をしているのである。

エ このように、銚子市選挙区に議員定数を2と配分されたのは、結局のところ、原判決が述べるような特別の事情が認められるからではなく、むしろ、過去に人口が多かった同選挙区に対して人口比例に基づき定数を配分したところ、その後の人口減少を認めながらも漫然とこれを放置して、定数の配分を見直さなかつただけと考えられる。

そうであれば、千葉県議会は、銚子市選挙区に議員定数を1から2に増やす(2のままとして1に減少しない)ことについて、公職選挙法15条8項ただし書の適用を検討していないと言わなくてはならない。

そして、銚子市選挙区に定数を増加させる根拠が同項ただし書の適用結果でないとするれば、既に述べたとおり、人口比例を修正すべき県議会の裁量について公職選挙法上に根拠規定がないのであるから、明らかな裁量権逸脱である。

(2) 特別の事情が存在しないこと

ア 原判決は、銚子市選挙区に定数を2名とする特別の事情として、要する

に、①銚子市におかれる行政機関等の行政サービスが近隣の市町等の住民にも提供される広域的なものであるところ、この行政サービスを円滑に行ううえで、県が市政を補完して行う施策や対応が必要とされること、②銚子市は千葉市に次いで2番目に市政が施行されたなど、歴史的にみて県北東部の中核を担う地域であり、そのことが現在にも引き継がれていることといった事情を認定する。

イ まず、①の点についてであるが、原判決が指摘する裁判所、税務署、県税事務所、保健所等による行政サービスを円滑に行うために、県が市政を補完して行う施策や対応が必要とされる根拠が明らかでない。裁判所、税務署及び保健所は国の機関であり、県や市によって補完するための施策や対応が期待されるものではない。県税事務所は県の機関であるが、これを補完するために市政が何らかの施策や対応をすべき具体的事情が見当たらない。仮に、僅かながらでも何らかの施策を必要とするとしても、そのために人口比例を修正してまで議員の数を増やす理由にならない。

仮に、これらの機関が設置されていることを理由に特別の事情が認められるのであれば、銚子市選挙区以外にも議員の数を増やさなければならない選挙区が多々存在する。すなわち、裁判所は、千葉市中央区に設置されているほか、支部として、佐倉市、一宮町、松戸市、木更津市、館山市、匝瑳市及び香取市にも設定されている。銚子市には簡易裁判所があるのみであるが、同じく簡易裁判所が設置されている市川市は、銚子市と異なり、近年の人口増大により支部創設を求める運動が活発となっている。また、税務署は、銚子市のほか、市川市、柏市、木更津市、香取市、館山市、千葉市花見川区、千葉市中央区（2か所）、東金市、成田市、船橋市、松戸市及び茂原市にも設置されているし、県税事務所は、千葉市中央区、千葉市美浜区、船橋市、松戸市、柏市、佐倉市、香取市、旭市、東金市、茂原市、館山市、木更津市及び市川市に設置されているが、銚子市には旭県税事務

所の銚子支所があるのみである。このように、県内には、銚子市と比較して国又は県の出先機関が設置されている選挙区が多々存在するが、これらの選挙区については特別の事情は考慮されていない。さらに、県の重要な出先機関として、県地域振興事務所、県教育事務所が存在するが、これらは銚子市には設置されておらず、別の市に設置されているが、設置された市について特別の事情は考慮されていない。また、重要な出先機関の設置を特別の事情として考慮するのであれば、例えば、船橋市をみると、税務署、県税事務所、保健所、地域振興事務所、土木事務所、教育事務所といった機関が設置されている。そして、同市の人口によれば、人口比例に基づいて定数9を配分されなければならないにもかかわらず、定数は7と減じられている。また、柏市をみると、同じく、税務署、県税事務所、保健所、土木事務所が設置されているにもかかわらず、人口比例に基づけば定数6となるどころ、定数5に減じられている。

ウ つぎに、②の点であるが、原判決が述べる「歴史的にみて県北東部の中核を担う地域」との根拠が明らかでない。市制の施行が県内2番目であることは事実であるにせよ、この事実のみを取り上げて中核を担う地域などと言えないことは当然であろう。また、裁判所等の機関が設置されているからといって、「歴史的にみて県北東部の中核を担う地域」が「現在にも引き継がれているとみるのが相当」との理由も不明である。

結局のところ、原判決が述べる理由は、「歴史的」とか「国や県の機関」など、いずれも住民の存在を無視したものに過ぎない。この点で、最高裁平成27年判決が述べるような当該地域における昼間人口と常住人口の解離といった事情とは異なる。

いずれにせよ、歴史性などというものは、既得権を是認するものに他ならず、本来、議員の定数を配分する際に考慮されてならない趣旨のものであるし、地域間の均衡を図るべき行政需要等を生ずる要素となるものでは

ない。また、国や県機関があるからとって、人口比例を修正する行政需要等を生ずるものでないし、仮に、何らかの行政需要等を生ずるとしても、それは銚子市選挙区に特有の事情ではない。つまり、原判決が述べる根拠②の事情は、公職選挙法15条8項ただし書の特別の事情にあたる余地はない。

エ したがって、原判決が認定する特別の事情によって千葉県議会が銚子市選挙区に議員の数として2を配分したのであれば、それは、平成24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いうべきであるし、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存在しない。

第5 結語

以上の次第であるから、本件選挙は、投票価値の較差を2倍未満とする選挙区割りを行わないまま施行されたものであるため、憲法14条1項、公職選挙法15条1項に反するものであるうえ、特別の事情がないにもかかわらず、銚子市選挙区に定数2を配分したものであるため、憲法14条1項、公職選挙法15条8項に反する。そのため、本件選挙は無効である。

また、これらの点について、違憲、違法はないとして、本件選挙を有効とした原判決には、公職選挙法15条8項につき最高裁平成27年1月15日第一小法廷判決と相反する判断を行った違法、あるいは、審理不尽の違法がある。

以上



これは正本である。

この正本は、理由書について契印を省略している。

平成 28 年 10 月 18 日

最高裁判所第三小法廷

裁判所書記官

千石 靖 之

