

○ 主文

原告らの請求を棄却する。

但し、昭和六二年四月一二日に行われた千葉県議会議員選挙の市川市選挙区における選挙は違法である。

訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求める裁判

(原告)

一 昭和六二年四月一二日に行われた千葉県議会議員選挙のうち、市川市選挙区における選挙を無効とする。

二 訴訟費用は被告の負担とする。

(被告)

一 本案前の答弁

1 本件訴えを却下する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

二 本案の答弁

1 原告らの請求を棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 原告らの請求原因

1 当事者

原告選定者らは、昭和六二年四月一二日に行われた千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）の市川市選挙区における選挙人であり、被告は本件選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会である。

2 原告らの異議申出に対する被告の決定

原告らは昭和六二年四月一六日、被告に対し、本件選挙のうち市川市選挙区における選挙を無効とする旨の決定を求め、公職選挙法（以下「公選法」という。）二〇二条一項に基づ

き異議申出をしたが、被告は同年五月一五日原告らの異議申出を却下する決定をした。

3 本件選挙の違憲・違法性

(1) 地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民は、選挙権行使の資格のみならず、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。公選法一五条七項の各選挙区への議員定数の配分に当たつての人口比例の規定は、憲法一四条一項その他が要求する選挙権の平等を実現するものであるから、議会が条例で議員定数の配分を決める場合、その裁量権の行使は、無制約な自由裁量ではなく、正当に考慮することのできる政策目的ないし理由がない以上は、人口比例原則を遵守しなければならないものである。

ところで、投票価値は、各選挙区ごとに選挙人数に対する議員定数の配分で決せられるところ、公選法一五条七項の人口比例原則を測る基準としては、(1) 各選挙区の議員一人

当

たり人口の比較、(2) 各選挙区の定数と人口比例定数とのずれの存否、(3) 人口比例に

全く逆行する逆転現象の存否の三基準が用いられている。

まず、(1) の基準に照らすと、議員一人当たり人口が最も少ない海上郡選挙区と他の選挙

区を比較すると、別紙第一表のとおりである。

すなわち、鎌ヶ谷市選挙区との較差は一对三・九八もあり、この較差を最大とし、海上郡選挙区に対し較差が二倍以上の選挙区は二である。また、特例選挙区を除き議員一人当たり人口が最も少ない長生郡選挙区を基準として他の選挙区を比較すると、別紙第一表のとおりその最大較差は鎌ヶ谷市選挙区との一对二・八一となる。しかし、その合理的理由については何ら明らかにされていない。

(2) の基準に照らすと、議員定数が人口比例配分に合致しない選挙区は、別紙第二表のとおり一五に達しており、右のうち定数二以上の選挙区は一二ある。定数が二以上の選挙区間において議員定数の配分を人口比で行いえない理由は全くないはずである。

本件選挙における議員の定数を定めな「千葉県議会議員の定数を減少する条例（昭和五三年千葉県条例第五三号）」及び「千葉県議会議員の選挙区等に関する条例（昭和四九年千葉

県条例第五五号）」（以下これらを合わせて「本件条例」という。）の改正により人口比例を

緩和した選挙区としては増員した選挙区が七、減員した選挙区が五あるが、いずれも特別の事情はみられない。

特に原告らの居住する選挙区である市川市選挙区においては、人口比例定数と比較し、定数が二過少となつているが、昭和六一年の本件条例改正の際、右の各選挙区で人口比例を緩和すべき「特別の事情」は何ら開示されていない。被告の主張は、議員を地域利益の代弁者とみなしたうえ、行政需要への対応として議員の配分を把握するものであるが、人口過密な首都近郊内地域の行政需要の増大を無視し、選挙区の事情説明を不要とし、何故に近郊内地域について人口比以下の議員定数でよいのかその理由を示していない。このような把握は、人口過疎地と人口過密地とがそれぞれに持つ行政需要を科学的・客観的に比較考量したものではない。

次に(3) の基準に照らすと、逆転現象は三一通りとなり、逆転区間の議員一人当たりの人口較差は別紙第三表のとおりとなる。

(2) 各選挙区への議員定数配分の人口比例を充足するためには、議員一人当たり人口の最大較差を一定の数値内に納めるだけでは不十分であり、各選挙区ごとの実定数と人口比例定数とのずれがないよう、また、逆転現象を解消するよう配慮する必要がある。

ところが、昭和六一年の本件条例改正の結果、各選挙区の人口比定数と実定数の較差は改正前より拡大し、

千葉市と市川市においてはマイナスがマイナス二に拡大している。千葉県議会議員の総定数は地方自治法九〇条一項の規定により一〇五人が限度であるから、投票価値の平等実現を歪めてまで八五人にとどめなければならぬ理由は全くない。

(3) 海上郡他二選挙区を特例選挙区として存続する合理的理由は全くない。すなわち、右の選挙区は島でもなく、他の選挙区と合区することが困難とされるような客観的条件はなく、特例選挙区を廃止しても当該選挙区は他の選挙区と合区されるだけで、地域の代表が不在になるわけではなく、行政区画が変更されるものでもないから、行政サービスが低下するわけではない。したがって、住民の参政権の平等という高い価値の実現のためには合区を行うべきが当然である。しかるに本件条例の改正は、右の特例選挙区を存続させたままで、昭和六〇年の国勢調査人口の結果に基づき議員一人当たり人口の多い選挙区から順に定数を一人ずつ合計六名増加する手法をとつたため、本来増員する必要のない浦安市選挙区の定数を増員する結果となり、同選挙区の定数は人口比例定数を一人超え公選法一五条七項適用区となるという不合理が生じたのである。

## 二 被告の認否

原告の主張1、2は認める。同3のうち、別紙第一ないし第三表記載の事実は認めるが、その余は争う。

## 三 被告の主張

別紙のとおり

## 四 被告の主張に対する原告の認否

第二の三、四の事実は認めるが、その余は争う。

## 第三 証拠関係 (省略)

### ○ 理由

#### 第一 本件訴えの適法性について

一 原告らの請求原因1、2の事実は当事者間に争いがない。

#### 二 被告の本案前の主張に対する判断

被告は、本件のような訴訟につき原告勝訴の判決がされても定数配分を是正して再選挙を施行することはできないから、本件訴えは訴えの利益を欠くと主張する。

しかし、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(以下「定数配分規定」という。)自体の違憲・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

訴訟が公選法二〇三条の規定による訴訟として許されることは明らかであり、定数配分規定の違憲・違法を理由として選挙を無効とする判決がされた場合には、速やかに定数配分規定を改正したうえこれに基づく適法な選挙を施行すべきものと解されるから(地方自治法九〇条四項はこのように解することの妨げとならない。)、

本件訴えが訴えの利益を欠くものとはいえない(最高裁大法廷昭和五一年四月一四日判決・民集三〇巻三号二二三頁、最高裁大法廷昭和五八年十一月七日判決・民集三七巻九号一二四三頁、最高裁第一小法廷昭和五九年五月一七日判決・民集三八巻七号七二一頁、最高裁第一小法廷昭和六〇年一〇月三十一日判決・裁判集民事一四六号一五頁参照)。よつて、被告の右主張は理由がない。

#### 第二 本件定数配分規定の適否について

一 原告らは、本件定数配分規定は憲法上の投票価値の平等の要請、公選法一五条七項の人口比例の原則に反すると主張する。

公選法一五条七項は「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、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を規準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。」と規定しており、地方

公共団体の議会は、定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定を適用し、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである。そして、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、地方公共団体の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つて決するほかはない。

ところで、憲法一四条一項の規定は、地方公共団体の議会の議員を選挙する住民の権利（憲法九三条二項）につき、選挙人資格における差別の禁止にとどまらず、その選挙権の内容の平等、すなわち投票価値の平等をも要求するものと解すべきである。そして、公選法一五条七項は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の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。したがつて、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、それが地方公共団体の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や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地方公共団体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（前掲最高裁第一小法廷昭和六〇年一〇月三十一日判決参照）。

しかして、公選法一五条二項、三項は、人口が特に少なく、同条一項の原則によつて独立の選挙区とするのが適当でない場合につきいわゆる強制合区、任意合区を行うべき旨を定めているが、一方、同法二七一条二項は、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、その配当基数が〇・五に達しなくなつた場合でも、当分の間一五条二項の規定にかかわらず、条例で当該区域を独立の選挙区とすることができる旨の特例措置を規定している（この規定は昭和四一年の同法改正によるものであるが、その沿革は昭和三七年の同法改正により一又は二以上の島の全部の区域をもつてその区域とする選挙区について強制合区の例外が設けられたことによるものである。）。しかし、強制合区をせず

に特例選挙区を設けた結果、投票価値に不平等が生じ、それが地方公共団体の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や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、もはや地方公共団体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。

## 二 本件条例の制定、改正の経過

1 本件条例の制定、改正の経過に関する被告主張の第二の三、四の事実、本件選挙当時本件条例によつて定められた千葉県議会の総議員定数、選挙区数、総人口、選挙区名、各

選挙区の人口、配当基数、議員定数・議員一人当たり人口、同人口較差、逆転区間議員一人当たりの人口較差が別紙第一ないし第三表のとおりであることは、いずれも当事者間に争いが無い。

そして、前掲最高裁昭和六〇年一〇月三十一日判決は、昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙当時において選挙区間における議員一人当たり人口の較差は、海上郡選挙区と我孫子市・沼南町選挙区との間の対六・四九を最大に、特例選挙区である海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区を除外し、その余の選挙区間についてみてもその較差の最大は対四・五八に達するものであり、いわゆる逆転現象もみられるとし、

右較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、地方公共団体の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や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であり、右の較差は昭和五〇年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に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ていたこと、しかるに千葉県議会は、右選挙までの間に条例の改正を行わず、右較差を放置したから、同項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものというべく、定数配分規定は、右選挙当時同項の規定に違反する旨判示した。したがって、右最高裁判決の趣旨からすれば、特例選挙区存置の見直しを行い定数配分規定は可及的速やかに投票価値の平等の要求に適合するよう根本的な是正がされるべきものであつたことが明らかである。

2 右最高裁判決後の昭和六一年一二月本件条例が改正されたことは前記のとおり当事者間に争いが無いが、前記当事者間に争いが無い事実によれば、次のような事実が認められる。すなわち、改正後の本件条例においても、公選法二七一条二項の規定による特例選挙区（海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区）が存置され、なかでも海上郡、匝瑳郡は配当基数が各〇・三五という著しい過疎区であり、最も人口の少ない海上郡選挙区の議員一人当たり人口を一とした場合、最も多い鎌ヶ谷市選挙区の議員一人当たり人口との較差は三・九八に相当し、右の数値が三以上の選挙区はその他一四・二以上の選挙区は一〇あり、その合計は全選挙区の六七・五六パーセントに達すること、右の特例選挙区を除外し、その中で最も人口の少ない長生郡選挙区の議員一人当たり人口を一とした場合、最も多い鎌ヶ谷市選挙区の議員一人当たり人口は二・八一に相当し、右の数値が二以上の選挙区はその他一五あること、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別紙第三表のとおり三一通り見られ、長生郡選挙区と鎌ヶ谷市選挙区との間の議員一人当たりの人口較差は対二・八一となることが明らかである。

右認定の事実によれば、特例選挙区を除外した場合の較差はともかく、右の三選挙区を独立の選挙区とした結果、海上郡選挙区と他の選挙区との間になお大きな較差が生ずるものであり、

更に逆転現象についても合理的な説明は困難といわなければならない。

3 これに対し、被告は、右特例選挙区存置の合理性として、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、地域内人口も微増を続けていること、配当基数の低下は近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、隣接郡とは異なる独立の生活圏を有すること、議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を主張する。

しかしながら、右三選挙区が隣接郡とは異なる独立の生活圏を有することや人口の増加等

行政需要の増大がうかがわれることは認められず、また、他の地域との合区が極めて困難であることを首肯するに足る客観的な事情も存在しない。更に、本件条例の改正が審議された過程において、右特例選挙区を存置すべき特別の理由が具体的に開示され、審議されたことも何ら窺うことができない。結局特例選挙区存置の最も大きな理由は議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請にすぎないものと推測される。

4 以上によれば、昭和六一年の本件条例改正の結果、本件選挙時においては、昭和五八年四月施行の選挙当時よりは投票価値の較差が是正されたことが認められるが、右三選挙区を特例選挙区として存置した点において根本的改正からはほど遠いものといわざるをえず、しかもこれを存置しなければならぬ特別な理由を見出すことはできない。

そうすると、本件選挙当時における選挙区間に存する右のような議員一人当たり人口の較差は、本件条例の前記改正以前から存在していたものであり、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地方公共団体の議会の議員の選挙の制度において、右較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、地方公共団体の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やくしてもなお、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、これを正当化すべき特別の理由が認められない本件においては、選挙区間における本件選挙当時の右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反するものというべきである。

5 しかるに、千葉県議会は、昭和六〇年一〇月前記最高裁判決が出された後の本件条例改正の際特例選挙区の存廃につき根本的な見直しを行わなかつたため、

本件選挙までの間に右のような投票価値の較差を解消するための改正を行わず、右較差を放置したものであつて、公選法一五条七項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかつたものというべく、したがつて、本件定数配分規定は、本件選挙当時同項の規定に違反するものといわなければならない。

そして、定数配分規定は、その性質上不可分の一体をなすものと解すべきであり、同項に違反する不平等を生ぜしめている部分のみならず、全体として違法のかしを帯びるものと解すべきである。

### 第三 本件選挙の効力

以上のとおり本件選挙は、公選法一五条七項に違反する定数配分規定に基づいて施行されたもので違法であるが、公選法に適合する状態を実現するためには全体としての定数配分規定の改正が必要であり、定数配分規定の改正を含もその後の議会活動が市川市選挙区からの選出議員を欠いた状態でされるのは相当でなく、また、仮に全選挙区の選挙について同種の訴訟が提起され、選挙無効の判決がされるときは全議員が資格を失い、議会において次に選挙を行うべき適法な定数配分規定を定めることが困難となるという問題も生じうる。したがつて、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、かかる場合には選挙を無効とすることを求める原告の請求を棄却するとともに当該選挙の違法を宣言するのが相当である。

### 第四 結論

よつて、原告らの本訴請求を棄却したうえ、市川市選挙区における選挙が違法であることを宣言することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法九二条ただ

し書を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 鈴木 弘 時岡 泰 寛 康生)

被告の主張

第一 訴えの却下を求める理由

一 公選法二〇三条の選挙訴訟に関する規定は、同法に基づき施行された選挙の管理執行上かしがあつた場合にこれを無効とし早期に適正な再選挙を実施せしめ、もつて選挙の自由と公正を確保せんとするために設けられたものである。

したがつて、たとえ選挙を無効とし再選挙を実施しても、そのかしを是正できないような場合にまでも、これを許容する趣旨ではない。

二 本件選挙における議員の定数を定めた本件条例は、地方自治法九〇条三項並びに公選法一五条二項、三項、四項及び七項並びに二七一条二項の規定により制定されたものであり、本件選挙は、

これら現行法制上適法に成立した条例に基づき適法に施行されたものである。

三 ところで原告の主張は、「現行の選挙区条例は憲法及び公選法に違反しており、それに

基づき行われた本件選挙は無効である」というにあるが、こうした条例それ自体のかしを理由とする訴訟については、たとえ選挙を無効として再選挙を実施したとしても、そのかしを是正しえないことは明白である。

したがつて、かかる訴訟は公選法二〇三条の規定の趣旨に適合しないものとして、却下を免れない。

四 かかる論拠の正当なゆえんは、行政事件訴訟法五条及び四二条において、公選法に規定される訴訟は民衆訴訟の一種として、選挙人たる資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起されるものに限り、しかも法律に定める事項に限り許されるものと明定されており、しかも公選法二一九条をもつて行政事件訴訟法三一条の事情判決の規定をことさら排除している点にかんがみて、明らかなどころといわなければならない。

五 地方自治法九〇条四項によれば、議員定数の変更は一般選挙の場合でなければできないものとされており、選挙区別定数の変更もまた論理上同様と解せざるをえない。

ところで、もし原告らの主張を当該選挙区限りということで容認されると仮定して考えてみれば、当該選挙区の議員数はこれを増加せざるをえず、このことは全体の定数増加となり右九〇条に真正面から抵触する。

加えて、当該選挙区の選挙が無効であると宣言された場合には、それ自体に起因して新たな不均衡の結果が招来されることを、特に指摘しておく必要がある。すなわち、本件選挙を無効とするならば、これと同数か又はこれを上回る議員一人当たり人口を有す選挙区についても、当然当該選挙区における選挙を無効としなければ均衡を失することになることは明白といわなければならない。

しかるに、このような選挙区における選挙を無効とし、その再選挙を執行する方法は現行公選法に定められていないから、同数か又はより較差が大きいことが明らかである選挙区における選挙は有効とされ、有効とされる選挙区より較差が小さいか又は同数の本件選挙のみを無効とし、現に県政にたずさわっている議員の地位を喪失せしめることになるが、かかる奇怪な論理は到底容認しうるところではない。容認しえないとすれば同数か又はよ

り較差の大きい選挙区の再選挙を、

いかなる方法によつて執行することになるのであろうか。

また仮に、全体の定数を増加させずに当該選挙区の議員数を増加させようとするれば、選挙区別定数の全面改正を行わざるをえず、しかも、すでに有効として確定した他の選挙区の議員の地位を一選挙区のために一方的にはく奪することなど、法理上も許されないところといわなければならないであろう。結局、原告らの本訴請求は、条例を改正し議員定数を増加するか、もしくは定数の再配分を行わない限りその目的を達しえないものであり、しかも、かかる改正は前述したごとく次の一般選挙の場合に限り認められているに過ぎないから、原告らの選挙無効請求が一応は容認されると仮定してみても、これに適合する条例改正の途はなく、したがつて、右に基づく再選挙は絶対に不可能といわざるをえない。

したがつて、このような是正することが不可能なことを目的とする訴えは、もともと訴えの利益を欠く不適法な訴えとして却下を免れないものである。

## 第二 本案についての主張

### 一 地方公共団体の議員選挙制度と憲法との関係

憲法一五条、九二条及び九三条によれば、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き法律で定めることとされ、その議決機関たる議会の議員の選挙制度についても、当該地方公共団体の構成員たる住民が直接選挙によつて議員を選出すると定める以外に特段の制約事項はない。

このような規定のあり方は、地方自治が民主主義の実現のために不可欠なものであると同時に、本来、地方公共団体は、その構成員たる住民の自由でかつ達な自治意識によつて運営されるべきものであることを認識させるものであり、そのためには、法の制約は必要最小限にとどめて、住民により、具体的にはその代表者である長（すなわち知事及び市町村長）並びに議会の意思決定によつて、地方公共団体が自主的に運営されるべきであるとの崇高な自治の理念が示されているものである。

ところで、憲法は国政に関し議院内閣制を採用し、しかもこれに対応する議決機関としては衆議院と参議院の二本立としたうえ、参議院地方区に関しては衆議院における人口比例の原則によりつつも、それ以上に地域代表的性格を加味する選挙制度も、公正かつ効果的の代表制度として許容されるものとしている（昭和五八年四月二七日言渡、昭和五四年（行モ）第六五号最高裁大法廷判決）。

一方、

地方公共団体については、首長、議員とも住民の直接選挙によると定められている（九三条二項）。これは、首長に関しては国政レベルとは異なり、いわゆる大統領制を採用し、首

長が直接住民の意思を汲み取り行政を施行する途を開いたものであり、同時に、これに対応する議員の選出については、同じ直接選挙とはいつても、直接選挙の範囲内において、右首長に対等に対応するにふさわしい選出制度を決定すべきことを要請しているものと解すべく、首長の直接選挙に対等に対応するにふさわしい議員選挙制度としては、地域的まとまりのある選挙区を設定し、その地域代表的性格をも保有せしめる制度とするのが最も好ましい方法であつて、これは、地方自治の本旨にも合致した公正かつ効果的の代表選出制度といわなければならない。憲法の前記要請にもかなうものといわなければならない（地域



性を保有しない狭少な地方公共団体については、首長と同様の直接選挙制度を採用する以外にない。したがって、憲法は地方公共団体の議員の選挙制度に関し、人口比例の原則を

絶対とせず、人口比例によりつつも、ある程度これに反する地域代表的性格を加味する選挙制度の採用をも許容しているものといわなければならない。もちろん、人口比例の要素は尊重されなければならないが、各種議員制度に応じた公正かつ効果的の代表制度の確立こそ憲法上の普遍的原理といわなければならないのである。現行法制は右の憲法のとおり、法律は一定の基準を設定するにとどまり、各地方公共団体の議会は、右基準に基づき自由に定数、選挙区及び選挙区別定数を決定する裁量権限を与えられているのである。したがって、前記憲法の趣旨にとり制定された法律（地方自治法・公職選挙法）に基づき地方公共団体が制定している議員定数条例は、県民全体の意思が十分県政に反映しうるような公正かつ効果的な代表制度を確立すべく、当該地方公共団体の議会が、その裁量権を行使してこれを決定した所産というべきものであるから、その決定は合理性、合法性の推定を受けるものと解すべく、結局、定数条例の適否の問題は、憲法一四条の平等条項との関係上、それが極端に不平等である場合は格別、それ以外は常に立法政策の問題にとどまり、違憲問題を生ずる余地はないといわねばならない。

## 二 都道府県議会議員の定数配分に関する法律の規定

都道府県議会の議員定数配分については、

前述した公正かつ効果的な代表制度確立のため地域性を加味すべきとの憲法の要請に基づき、地方自治の基本法たる地方自治法において、議員定数の上限を定め（同法九〇条）、公

選法において、議員を選出するについての選挙区の決め方及び各選挙区に対する定数の配分方法を定めている（同法一五条及び二七一条）。

### （一） 県議会議員の総定数について

地方自治法九〇条においては、直近の国勢調査人口に基づき議員定数の上限数の算出方法が定められ、また、その上限数に対し条例で特に減少することができる旨が定められている。

本県では、直近の国勢調査（昭和六〇年一〇月一日現在）における人口に基づいて算定すると、議員定数の上限は一〇五人であるが、県議会は行政改革等の趣旨により減少するとの決定をし、本件選挙における議員の総定数を八五人とした。

### （二） 選挙区の決定方法

公選法によれば、議員の選挙区は郡市の区域による（同法一五条一項）とされているが、当該選挙区の人口が、当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員定数をもつて除して得た数（以下「議員一人当たり人口」という。）の半数に達しない場合には、条例で隣接

する郡市と合わせて一選挙区を設けなければならないことが原則とされている（強制合区規定、同条二項）。

これに対して、当該選挙区の人口が議員一人当たり人口の半数以上あつても、なお議員一人当たり人口に達しないときは、独立した選挙区とするか、あるいは、条例で隣接する他の郡市と合わせて選挙区を設けるかの選択を、全く当該都道府県議会の裁量に委ねている

(任意合区規定、同条三項)。

また、合区選挙区を設けるに当たり、どのような郡市をもつて合区選挙区とするかについても議会の裁量による(同条六項)。

さらに、公選法二七一条二項においては、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、強制合区の対象となつた場合でも、当分の間、強制合区の規定にもかかわらず、議会の裁量で当該区域をもつてそのままの選挙区として設けることができる旨の例外規定が設けられている(特例選挙区)。

右規定は、いわゆる高度経済成長下に生じた都市部ないし大都市周辺部への急激な人口集中、農山漁村の過疎化の減少をそのまま定数配分に反映させることが、過疎地域の活力の一層の低下を招いたり、一貫性、

継続性のある施策を遂行する妨げになつたりすることを慮つて設けられたものであり、また、効果的の代表制度確立を目的として設けられたものであるから、もちろん合憲である。本県において、この二七一条二項が適用され、本来強制合区の対象となるが、そのまま独立選挙区として存置されている選挙区は、海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三選挙区である。

### (三) 議員定数の配分方法

公選法は、議員定数の配分方法について次のとおり定めている。

すなわち、各選挙区に対する定数配分は原則として人口比例とするが、特別な事情がある場合には、地域間の均衡を考慮して、人口以外の諸要素をも総合勘案して行うことができる(同法一五条七項)。

近年の激しい人口の都市集中化の傾向に伴つて、郡部の人口は減少の一途をたどり、住民の数と地方公共団体の行政需要が必ずしも対応しない状況が顕在化してきた。すなわち、各地域の社会経済事情に著しい懸隔が生じ、このため各地域が当該地方公共団体全体の発展の上で占める重要さの程度や、各地域の積極的な行政上の施策を必要とする程度が、必ずしもその現在の人口に比例しなくなつてきていること、また、都道府県の行政の役割が、市町村、特に弱小市町村の行政を補完すること、及び広域にわたる行政を推進することにあるから、その公正かつ円滑な運営を期するため、各選挙区に対する定数を機械的に人口に比例して行うのではなく、人口比例原則に特例を設け、それぞれの地域の代表をそれぞれの地域の特殊性に応じて確保し、均衡のとれた配分を議会の裁量により可能ならしめようとするところにこの規定が設けられた所以がある。

### 三 本県における議員定数条例の改正経緯

(一) 第一回統一地方選挙にかかる県議会議員選挙から昭和四二年執行の第六回県議会議員選挙まで

(1) 選挙区については、公選法一五条二項の強制合区規定及び三項の任意合区規定の該当選挙区は一切存在しなかつた。

(2) 選挙区別定数は、昭和四四年の法改正により同法一五条七項但書の規定が制定される以前であり、全く人口比例によつた。

### (二) 昭和四六年執行の第七回県議会議員選挙

(1) 昭和四五年国勢調査人口の調査結果が未確定のため、昭和四〇年国勢調査人口に基づく前回の昭和四二年執行の県議選での選挙区及び選挙区別定数条例を根拠に選挙を執行した。

(2) 東葛飾郡我孫子町が、昭和四五年七月一日に市制施行したが、我孫子市の人口が議員一人当たり人口に達しないため、公選法一五条三項の任意合区規定を適用して、東葛飾郡・我孫子市選挙区として設置した。なお、選挙区定数はそのままである。

(三) 昭和五〇年執行の第八回県議会議員選挙

(1) 昭和四五年国勢調査人口結果に基づき算定したが、本県の人口流入による都市部への人口の偏在という現象が生じて以来、初めての条例制定となった。

(2) 総定数は九人増加して七九人とした。

(3) 海上郡選挙区及び匝瑳郡選挙区の二選挙区が、公選法一五条二項の強制合区の対象となったが、同法二七一条二項の規定を適用し、独立選挙区として存置することにした。

(4) 東葛飾郡について、その構成する浦安町（現在は浦安市として独立選挙区）、関宿

町及び沼南町がそれぞれ他の市の区域により分断され、飛地となり、公選法一五条四項の規定の対象となったが、浦安町、関宿町及び沼南町の人口が議員一人当たり人口の半数に達せず、結局、同法一五条二項を適用して浦安町は市川市に、関宿町は野田市に、沼南町は我孫子市にそれぞれ合区した。

(5) 安房郡においては、天津小湊町が昭和四六年三月三十一日、鴨川市の市制施行に伴い飛地となったが、市町村の合併の特例に関する法律を適用し、鴨川市を含めて安房郡選挙区としていたが、昭和五〇年四月二九日の議員の任期満了時点で効力が失効することとなり、公選法一五条四項の適用の対象となった。しかし、天津小湊町の人口は議員一人当たり人口の半数に達せず、強制合区規定の適用対象となり、隣接する鴨川市に合区した。

(6) 選挙区別定数については、初めて公選法一五条七項但書を適用することとなり、香取郡、山武郡、長生郡及び夷隅郡の各選挙区において、人口比例によると一人ずつ定数が減ずることになるところを、地域間の均衡を考慮し、現行定数を維持することとした。

(四) 昭和五四年執行の第九回県議会議員選挙

(1) 昭和五〇年国勢調査人口に基づき算定すると、法定数が九〇人となることを、初めて減少条例を制定し、現行の七九人に据え置いた。

(2) 選挙区については、強制合区規定及び任意合区規定の適用の異動はなく、また選挙区別定数についても、公選法一五条七項但書の規定を適用し、地域間の均衡を考慮し、現行定数を維持し条例改正を行わなかった。

(五) 昭和五八年執行の第一〇回県議会議員選挙

(1) 昭和五五年国勢調査人口に基づき算定すると、法定数が九九人となることを、行財政改革の趣旨等も考慮し、現行の七九人に据え置いた。

(2) 勝浦市選挙区が新たに強制合区の対象となったが、公選法二七一条二項を適用し、独立選挙区として存置することとした。

(3) 選挙区別定数については、公選法一五条七項但書を適用し、地域間の均衡を考慮し、現行定数を維持することとした。

四 今回の議員定数条例の改正経過

(一) 定数等検討委員会の設置

昭和五八年四月一〇日執行の県議会議員選挙に係る選挙無効請求事件に対し、昭和五九年

八月七日、東京高等裁判所は、選挙は違法であることを宣言し、選挙無効を求める原告の請求については、棄却する旨の判決をした。

この判決を機に、県議会内に定数問題に関する関心が一層高まり、昭和六〇年二月五日に各党代表者により千葉県議会議員定数等検討委員会（以下「委員会」という。）が設置され、

同日第一回の委員会が開催された。この委員会は、自民党五名、社会、公明、共産、民社の各党一名の計九名で構成されたものである。その後、同年一〇月三十一日、最高裁判所の判決（判決内容は東京高等裁判所の判決を支持）が出された。これを受け、委員会では、六一年二月議会までに各党が試案を出し検討することとし、社会党が「一九増七減」案、公明・民社両党が「九増三減」案、共産党が「三三増七減」案を提出し、また、自民党は基本方針を提示したが、特例選挙区の存廃をも含め、種々議論が沸騰したこともあり、二月議会までに結論を得るに至らず、委員会としてのコンセンサスが得られないまま、その後、同年七月二五日に委員会は解散した。この間、六回の委員会を開催したが成案を得るには至らなかつた。

## （二） 議会への提案・議決

自民党が党内に設置した検討委員会で特例選挙区の存廃を含めた検討を続けた結果、最終的にとりまとめた「六増」案と、社会・公明・民社の三党が歩み寄りとりまとめた「一六増七減」案との二案が、議員発議で昭和六一年一二月一九日の本会議に提案され、討論、裁決の結果、社会・公明・民社三党案は否決、自民党案が可決成立した。

## （三） 是正の条例案の内容

（１） 法定数は、昭和六〇年国勢調査人口に基づき算定すると一〇五人となるころであるが、

県において鋭意進めている行財政改革の要請にできるだけ応えるために、最小限の増員にとどめ、以下の改正方針を踏まえ、八五人とした。

（２） 海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の各特例選挙区は、本県における急激な人口移動の特殊性等を考慮し、引き続き存置することとした。

（３） 前記（２）の特例選挙区を除いた選挙区ごとの定数は、地域間の均衡を考慮した非人口的要素を加味し、最大較差は三倍以内に、各特例選挙区に対する最大較差は四倍以内に抑えることとし、佐倉市、柏市、流山市、八千代市、浦安市及び我孫子市・沼南町選挙区の六選挙区の定数を各一人ずつ増員（六増）した。

なお、他の選挙区の定数は、公選法第一五条第七項但書の規定を適用し、現行定数に据え置いた。

以上の是正の結果、

（１） 特例選挙区を含む議員一人当たり人口の最大較差は、是正前の六・九五倍（海上郡選挙区對我孫子市・沼南町選挙区、昭和六〇年国勢調査人口結果による）から三・九八倍（海上郡選挙区対鎌ヶ谷市選挙区）に大幅に縮小された。

（２） 特例選挙区を除く議員一人当たり人口の最大較差も、是正前の四・九一倍（長生郡選挙区對我孫子市・沼南町選挙区）から二・八一倍（長生郡選挙区対鎌ヶ谷市選挙区）に大幅に縮小された。

（３） 是正前には六〇通りあつた、いわゆる逆転現象は、約半数解消し三一通りとなり、

特に定数が二以上の差のある顕著な逆転現象は解消された。

## 五 本県の特性

### (一) 全国有数の人口増(社会増)県

本県における国勢調査人口は、昭和二五年から同三〇年にかけては、人口の社会減(流出)が見られたが、同三五年以降、高度経済成長に伴う人口の大都市圏への集中により、首都近郊の千葉・東葛飾地域を中心として著しく人口が増加した。

#### (1) 人口増加状況

増加状況を見ると、昭和三五年から同四〇年にかけて一七・二パーセント(社会増一一・五パーセント、自然増五・七パーセント)、同四〇年から四五年にかけて二四・六パーセント

ト(社会増一七・二パーセント、自然増七・四パーセント)、同四五年から五〇年にかけて

二三・二パーセント(社会増一四・五パーセント、自然増八・八パーセント)と昭和四〇年代にピークに達し、主に首都近郊地域への人口流入(社会増)により急激な人口増を示した。

その後、同五〇年から五五年にかけて一四・一パーセント(社会増八・一パーセント、自然増六・〇パーセント)、同五五年から六〇年にかけて八・七パーセント(社会増四・四

パーセント、自然増四・三パーセント)社会増のピークがすぎたことにより増加率は鈍化しているものの、依然全国一の増加率となっている。

この結果、本県の人口は、昭和三五年の二、三〇六、〇一〇人から同五五年への二〇年間で倍増し約四七〇万人となり、その後の五年間でもさらに約四〇万人増加し、五、一四八、一六三人と五〇〇万人を超えるに至った。

#### (2) 地域別人口増加状況

本県における人口増はそのほとんどが首都近郊内地域市町村(千葉市、市川市、船橋市、木更津市、松戸市、野田市、或田市、佐倉市、習志野市、柏市、市原市、流山市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、君津市、浦安市、四街道市、東葛飾郡(関宿町・沼南町)、君津

郡(袖ヶ浦町)、印旛郡(酒々井町・八街町・富里町・印旛村・白井町・印西町・本埜村

・  
栄町)以下これらの市町村を「近郊内地域」という。)に集中しており、昭和四五年以降

五年間だけを見ても、県全体の増加数の九六パーセント強をこの地域で占めている。一方、それ以外の地域(以下「近郊外地域」という。)では、人口は微増ないし横ばいとなつてお

り、中には人口がやや減少している市町村すらある。

この結果、昭和三五年には近郊内地域の人口は、近郊外地域の約一・四倍にしかすぎなかつたものが、昭和六〇年には約四・三倍に達し、本県の発展に大きな不均衡をもたらし、また、議員一人当たり人口の較差となつてあらわれたものである。

### (二) 地域的特性

近郊内地域は、首都東京に隣接するという立地条件により商業・工業の集積化が高く、東京圏へのベッドタウンとして都市化が進んでいる地域である。また、近年、本県を代表する施設である新東京国際空港や東京ディズニーランドなどもこの地域にあり、経済力等地域活力の増大している地域でもある。一方、近郊外地域は、本県の半島性、袋小路性等により、発展の遅れている地域である。近年、内陸工業団地の造成などにより企業誘致も一部されつつあるが、主産業は全国第三位の粗生産額を誇る農業や水産業等の第一次産業であり、首都圏の食糧供給基地として、また、レクリエーション空間として大きな役割を担っている地域である。

昭和三〇年代後半に始まり、同四〇年代にピークに達し、今なお人口急増のすすも近郊内地域においては、

都市環境整備が官民により実施され、いまなお種々の課題を抱えつつも、居住環境は整備されつつある。一方、近郊外地域においては、雇用の場の不足、地域の魅力の欠如等による若年労働者の都市部への流出に伴う地域活力の停滞、後継者不足による主産業である農業・水産業従事者の高齢化、地域内人口の著しい高齢化といった問題を抱えており、加えて、両地域間には、公共施設整備、交通機関等の利便性、あるいは、所得の面、市町村の財政力の面でも大きな格差があり、これら両地域間の格差是正を図り、本県の均衡ある発展を図ることが、昭和四〇年代から現在及び将来の県政上の最も重要な課題の一つとなっている。

### (三) 格差是正のための措置

昭和四〇年代以降策定された本県の長期計画等でも、地域間の均衡ある発展はそれぞれ大きな柱とされており、昭和五九年一二月策定の「二〇〇〇年の千葉県」（目標年次昭和七五

年）、昭和六〇年一二月策定の「ふるさと千葉五ヶ年計画」（昭和六一年度～六五年度）に

おいても具体的方策が明定されている。たとえば、県政の主要プロジェクトである千葉新産業三角構想は、千葉市（幕張新都心構想）、成田市（成田国際空港都市構想）及び木更津

市（上総新研究開発都市構想）を開発の軸とし、それぞれを幹線道路で結び、さらに東京湾横断道路とも連絡し、半島性を脱却し、これを拠点に全県的な産業立地を促進し、県土の均衡ある発展を図ろうとするものである。

また、本県を西地域、中央地域、東地域及び南地域の四地域に区分し、東京に隣接しすでに都市化の進展している西地域を除き、それぞれ千葉市、成田市、木更津市を発展の核とし、都市と農村・漁村を結びつけ、県土の均衡ある発展を図ろうとしている。

これらにとどまらず、各地域の特性を活かした地域振興策を図り、各地域の実質的均衡を図ることが、本県の場合、特に強く要請されている。

以上のような本県の実情を考慮し、地域間の均衡を図るため、公選法一五条七項但書を適用し、銚子市、香取郡、山武郡、長生郡、夷隅郡及び安房郡といった近郊外地域の各選挙区に人口比例定数より各々一ずつ多い定数を配分し、その結果、一部の選挙区間に逆転現象が生じたとしても、もとより、それは本県の実情を考慮した議会の合理的裁量の範囲内の問題に属し、定数条例に違憲・違法の問題など生じえないものである。

## 六 公選法二七一条二項の適用選挙区の合理性について

### (一) 海上郡選挙区

この選挙区は、昭和二二年、二六年の県議選の際は、一二町村で構成され代表二名を選出していたが、昭和二九年から三一年にかけて行われた町村合併により、旭市、海上郡海上町及び飯岡町の三市町が誕生し、旭市は昭和二九年市制施行により独立選挙区(定数一名)となった。

以来、海上郡選挙区は、海上町及び飯岡町によつて構成され、隣接する銚子市、旭市、香取郡東庄町及び干潟町とは異なつた生活圏域を有する地域として代表一名を選出し、今日に至っている。

この間、選挙区の人口は、国勢調査結果では、昭和三〇年から昭和四五年まで人口流出による減少を続けてきたが、その後、わずかながら増加に転じている(昭和四五年一九、八二四人、昭和五〇年二〇、一八七人、昭和五五年二〇、七六四人、昭和六〇年二一、五三二人)。

しかし、主に近郊内地域の人口急増により、昭和五〇年の県議選から、当該選挙区人口を議員一人当たり人口で除して得た数(以下「配当基数」という。)が〇・五をわずかに下回

る(〇・四六五)こととなり、強制合区の対象となつたが、この地域の行政需要、地域の特殊性、配当基数が〇・五をわずかに下回っているにすぎないこと、この低下が主に近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、議員選出の歴史的経緯等を勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、昭和四九年九月県議会において、公選法第二七一条第二項を適用し、独立選挙区として存置することを決定し、さらに昭和五三年一二月県議会、昭和五七年一二月県議会においても同様の観点から引き続き特例規定を適用することを決定したものである。

この選挙区は、東京から約八〇キロ、千葉市から約五〇キロ、県の東北端、銚子市に隣接し、農業・水産業を主産業に発展してきた。農業は稲作・畑作・畜産がそれぞれ行われているが、近年はキャベツ、スイカ等の露地野菜やイチゴ・トマトなどの施設園芸、畜産の生産額が伸びてきており、専業農家の割合も比較的高く、経営規模は拡大してきている。水産業は、県内沿岸漁業の基地である飯岡漁港を基地に、いわし・しらうお等の水揚げがされ、首都圏の重要な食糧供給基地としての役割を果たしている。

また、良好な海水浴場、刑部岬等の観光資源を有し、首都圏の健全なレクリエーション地としての役割を果たしている。

しかし、主産業である農業については、一部専業農家を除いて、後継者不足による農業従事者の高齢化、農家戸数の減少、畑地かんがい用排水等の土地基盤整備の遅れ、野菜の連作障害、畜産公害等の問題を抱えており、また、水産業についても、後継者の減少による就業者の高齢化、高級魚介類の割合が低く市場性が弱いこと、飯岡漁港の漂砂問題などを抱えている。

さらに、地域内に就業の場が少ないことにより、若年層の流出もあり、地域内人口の高齢化が進んでいる。また、所得水準も低く、市町村の財政力も弱いものになっている。

これに対し、県の「ふるさと千葉五ヶ年計画」では、首都圏の一大食糧基地として農林水産業の振興が図られる地域づくりを目指しており、また、海洋景観と海洋性スポーツレク

リエーション活動に対応した観光地づくりが必要とされている。

これらの主産業の振興、地域外の事業所への通勤手段の確保による定住の促進のためにも、ＪＲ総武本線の複線化、輸送力の増強、道路交通体系の整備なども強く要請されている外、県内の近郊外地域に共通する格差の是正が求められている。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、地域内人口も昭和四五年国調以降微増を続けていること、最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、昭和六一年一二月県議会でも引き続き独立選挙区として存置することを決定したものであり、当該決定は極めて合理性を有するものと言わねばならない。

## (二) 匝瑳郡選挙区

この選挙区は、昭和二二年、二六年の県議選の際は、一四ないし一八町村で構成され代表二名を選出してきたが、昭和二九年の町村合併により、八日市場市、匝瑳郡光町及び野栄町の三市町誕生し、八日市場市は、昭和二九年の市制施行により独立選挙区（定数一名）となった。

以来、匝瑳郡選挙区は光町及び野栄町によつて構成され、隣接する八日市場市、山武郡横芝町、香取郡多古町とは異なつた生活圏域を有する地域として、代表一名を選出し、今日に至っている。

この間、選挙区の人口は、国勢調査結果では、昭和三〇年から昭和四五年まで人口流出により減少を続けてきたが、その後わずかながら増加に転じている（昭和四五年二〇、二六五人、昭和五〇年二一、〇四三人、

昭和五五年二一、二九四人、昭和六〇年二一、六六三人）。

しかし、主に近郊内地域の人口急増により、昭和五〇年の県議選から、配当基数が〇・五をわずかに下回る（〇・四七五）こととなり、強制合区の対象となつたが、この地域の行政需要、地域の特殊性、配当基数が〇・五をわずかに下回っているにすぎないこと、この低下が主に近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、議員選出の歴史的経緯等を勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、海上郡選挙区と同様、昭和四九年九月、同五三年一二月、同五七年一二月県議会において、公選法第二七一条第二項を適用し、独立選挙区として存置することを決定したものである。

この選挙区は、東京から約七〇キロ、千葉市から約四〇キロの県の北東部、同じ特例選挙区である海上郡選挙区より千葉市寄りに位置している。主たる産業は農業で、稲作及び養豚を中心に野菜の露地栽培、施設園芸、植木類の生産も行われている。また、九十九里浜に良好な海水浴場を有し、首都圏の食糧供給基地、観光レクリエーションゾーンとして重要な役割を果たしている。

しかし、農業については、米の生産調整により稲作中心の農業から畜産、野菜生産等を取り入れた複合経営への転換、水田の乾田化等、転作環境整備のための基盤整備が必要とされており、また、畜産公害、後継者不足による農業従事者の高齢化、農家戸数の減少などの問題も抱えている。

また、海上郡選挙区と同様、地域内人口の高齢化も進んでおり、所得水準も低く、市町村の財政力も弱いものとなつている。



今後の地域づくりとして、主産業としての農業の振興、豊かな自然や地域の産業と結びつけた観光開発などが重要な課題となつているが、併せて、地域外の事業所への通勤手段の確保による定住の促進のためにも、海上郡選挙区と同様、地域内を通過するJR総武本線の複線化、輸送力の増強、道路交通体系の整備が強く要請されている外、県内の近郊外地域に共通する格差の是正が求められている。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、地域内人口も昭和四五年国調以降微増を続けていること、最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、

昭和六一年一二月県議会でも引き続き独立選挙区として存置することを決定したものであり、当該決定は極めて合理性を有するものと言わねばならない。

### (三) 勝浦市選挙区

勝浦市は昭和三〇年四町村が合併し、同三三年の市制施行に伴い独立選挙区となり、以来、隣接する安房郡（天津小湊町）、夷隅郡（大多喜町・夷隅町・大原町・御宿町）とは異なつ

た独立の生活圏域を有する地域として、代表一名を選出してきた。

この間、人口は市外への流出により、昭和三〇年（国調）には三一、六四八人であつたものが、昭和五五年（国調）には二五、四六二人にまで減少し、その後、昭和六〇年にかけては人口減少も鈍化（昭和六〇年国調二五、一五九人）したが、昭和五八年の県議選から配当基数が〇・五を若干下回り（〇・四二五）、強制合区の対象となつた。

しかし、この地域の行政需要、地域の特殊性、配当基数が〇・五をわずかに下回っているにすぎないこと、この低下が主に近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、議員選出の歴史的経緯等を勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、昭和五七年一二月県議会において、公選法二七一条二項を適用し、独立選挙区として存置することを決定した。

同市は県の南東部、東京から約七五キロ、千葉市から約四五キロに位置し、夷隅川及びその支流の流域に形成された農耕地を基盤とした農業と、県内有数の勝浦漁港をはじめとした天然の良港と豊富な水産資源を基盤とした漁業の「農業と漁業の町」として発展してきており、夷隅地区唯一の市として、同地区の中核的機能を果たしてきた。

また、恵まれた自然景観を有し、夏季の海水浴客を中心に、観光レクリエーションの場を提供してきたが、近年はゴルフ場や東日本唯一の勝浦海中公園等の観光施設整備により、積極的な観光振興施策が展開されている。

しかし、主産業である農業については、基盤整備の遅れ、経営耕地の分散・狭少等により生産性が低く、後継者不足による高齢化、また、漁業については、水産資源の減少、経営の不安定等から就業者が減少しており、同じく後継者不足による高齢化等の問題を抱えており、栽培漁業の推進が必要とされている。

このような主産業の状況に加え、同市及びその周辺に労働力を吸収する大規模事業所がなく、道路鉄道等の交通体系整備の立ち遅れが人口流出の原因となつている。

また、

六五歳以上の高齢人口の割合が県平均の約二倍と高齢化が著しく、所得水準も低く、市の

財政力も弱いものとなっている。

これに対し、昭和五九年には国際武道大学を誘致し、人口もわずかながら増加に転じ（昭和六二年七月一日現在、常住人口二五、七一八人）、また、農村工業導入促進法による工業

団地の造成、企業誘致なども進めている。

さらに、従来からの主産業である農業・水産業等の振興による首都圏の食糧基地としての重要な機能や南房総国立公園内の優れた自然景観を生かした観光レクリエーション空間として重要な役割が一層期待されている。

このための道路交通体系の整備やJR外房線の勝浦までの複線化の推進が強く要請されている外、県内の近郊外地域に共通する格差の是正が求められている。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、人口も今後は増加が見込まれること、最近の配当基数の低下が主として近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、夷隅地区の中核都市として隣接郡とは異なった独立の生活圏域を有していること、議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、昭和六一年一二月県議会でも引き続き独立選挙区として存置することを決定したものであり、当該決定は極めて合理性を有するものと言わねばならない。

#### 七 公選法一五条七項但書適用選挙区の合理性について

本県の場合、近郊内地域と近郊外地域の発展に大きな不均衡があり、両地域間にさまざまな面で格差が存すること、これらの格差を是正し地域間の均衡を図るため、公選法一五条七項但書を適用し、長生郡選挙区他六選挙区に人口比例定数より各々一ずつ多い定数を配分することを議会が決定したことは、議会の合理的裁量権の範囲内に属するものである。

以下、各々の特別の事情及び合理性について述べる。

##### (一) 長生郡選挙区

本選挙区は、昭和二二年、二六年の県議選においては、それぞれ四名、三名の代表を選出したが、昭和二七年の茂原市の市制施行により同市が分離独立（定数一名）した。その後、昭和三〇年の県議選では代表三名を選出したが、三四年の県議選以降、代表二名を選出し今日に至っている。

この地域は、東京から約六五キロ、千葉市から約三五キロの九十九里平野の南部に位置し、丘陵地域、中央平野地域及び海岸地域の六町村から構成されており、

面積は二二七・四八平方キロと県土の約四・四パーセントを占めている。

主たる産業は農業で、米作を基調に、畜産、野菜生産、施設園芸等が行われており、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たしてきており、また海岸部に県立九十九里自然公園、丘陵部に笠森鶴舞自然公園を擁するなど、多様性に富んだ観光資源を有し、テニスで知られる白子町をはじめ首都圏におけるスポーツ・レクリエーションゾーンとしての重要性を高めている。

しかし、農業については、近年、後継者不足による農家数の減少、第二種兼業農家の増加が目立ち、後継者確保対策、基盤整備等種々の課題を抱えている。

また、近郊内地域に比し、道路の改良・舗装、ごみ、し尿処理等生活環境施設につき大きな格差が見られ、これらの整備が大きな課題となっており、人口の高齢化も県平均の約二

倍と進んでいる。

しかし、近年、地域の中央部茂原市を通り一宮町までのJR外房線の複線化、千葉外房有料道路の開通等により首都圏や千葉市方面と時間短縮がなされ、また、地域外へ就業の場を求めることにより、人口も若干の増加がみられる。

今後は、主産業である農業の振興をはじめ、地域内での就業の場を確保するための工業団地の整備による企業誘致や豊かな自然環境を生かした観光レクリエーションゾーンとしての整備が課題となつている。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを実現する町村の財政力も弱いこと、地域内人口も微増を続けていること、最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表者二名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

## (二) 山武郡選挙区

本選挙区は、昭和二二年、二六年の県議選においては、五名の代表を選出していたが、昭和二九年東金市が市制施行により分離独立（定数一名）したことに伴い、昭和三〇年、三四年の県議選では代表四名、さらに三八年以降は代表三名を選出し今日に至っている。

この地域は、東京から約六〇キロ、千葉市から約三〇キロの九十九里平野の中央に位置し、丘陵地域、中央平野地域、海岸地域の八町村で構成されており、面積は、三〇一・五九平方キロと県土の約五・九パーセントを占めている。また、新東京国際空港の裏側に位置し、圏域北部（芝山町、松尾町、横芝町、蓮沼村）は航空機の離着陸コースとなっており、地域の一部に空港用地が含まれている。

主たる産業は第一次産業であり、農業は水稻、野菜生産、畜産、施設園芸等が行われており、林業は「山武杉」の名で知られる杉、ひのきの生産やしいたけ等の林産物の生産が行われており、また、水産業は、いわし漁を中心とした沿岸漁業と加工業が中心であり、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たしている。

また、本地域は美しい海岸線や緑豊かな自然環境を有し、主として海水浴場として首都圏の行楽客を集め、観光レクリエーション地域として重要な役割を果たしている。

しかし、第一次産業については、他地域同様、後継者難による従事者の高齢化等のさまざまな課題を抱えており、観光については、そのほとんどが夏季集中、日帰り型であり、首都圏や新東京国際空港に近い有利性と観光資源を生かした通年型、宿泊型観光への転換、広域観光ルートの整備等が課題とされている。

一方、地域内をJR外房線、総武本線、東金線が通過しているが、総武本線、東金線はいずれも単線であり、東京・千葉方面への運行本数も少なく、その改善が望まれており、加えて、近郊内地域に比して公共施設整備に大きな格差が見られ、特に夏季に混雑の著しい狭い道路等の整備が課題とされている。

近年、工業団地への企業進出も一部見られ、また、新東京国際空港の影響、外房線の複線化等による首都圏への通勤圏の拡大等による宅地開発の進行もあり、地域内人口も若干増加しており、今後も人口の増加が見込まれる。

今後は、新東京国際空港へ至近距離にあるという地域特性を生かした産業振興や地域づく

り、また、航空機騒音下での合理的な土地利用の増進が大きな課題である。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを実現する町村の財政力も弱いこと、地域内人口も増加傾向にあること、最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表者三名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

### (三) 香取郡選挙区

本選挙区は、昭和二二年の県議選においては代表六名を選出したが、昭和二六年に佐原市が市制施行により分離独立（定数一名）した。その後、昭和二六年、三〇年の県議選では代表四名を選出したが、三四年以降は代表三名を選出し今日に至っている。

この地域は、東京から約七〇キロ、千葉市から約四〇キロの本県の北東部、北総台地上に位置し、成田市に隣接し、新東京国際空港や鹿島臨海工業地帯に至近距離にある。面積は県内最大の三九四・四三平方キロで県土の約七・七パーセントを占め、九町で構成されている。

主たる産業は農業であり、水稻を中心に野菜生産や養豚などの畜産も行われており、農業粗生産額が県内でも最も高い地域であり、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たしてきている。

しかし、最近では他地域同様、農業就業者数の減少、農業従事者の高齢化、後継者不足等の問題を有している。また、地域内に農業以外の就業の場が少なく、地域外に就業の場を求めることが多い。

一方、地域内をJR或田線、鹿島線が通過しているが、運行本数が少なく単線であり、輸送力の増強が要請されており、公共施設の整備状況も、ごみ・し尿処理等の生活環境施設や上水道の普及が遅れており、これらの整備が課題となっている。

また、選挙区内の町の財政力は、近郊内地域に対してはもちろん、他の近郊外地域に比べても弱く、人口の高齢化も進んでいる。

しかし、昭和六一年に東関東自動車道が地域内を通り佐原市まで延伸され、首都圏と時間短縮されたことに伴い、ゴルフ場の開発、工業団地の整備も進みつつある。

また、これに伴い、地域内人口も現在は微増であるが、今後は増加も見込まれるところである。

今後は、主産業である農業の振興に加え、これらを生かした産業振興、雇用機会の創出が課題となっている。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを実現する町の財政力も弱いこと、地域内人口も増加が見込まれること、最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表者三名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

### (四) 夷隅郡選挙区

本選挙区は、昭和三〇年までの県議選においては三名の代表を選出してきたが、昭和三三

年の勝浦市の市制施行により同市が分離独立（定数一名）したことに伴い、昭和三四年の県議選以降、代表二名を選出し今日に至っている。

この地域は、本県の東南部、東京から約七五キロ、千葉市から約四五キロに位置し、五町で構成されている。面積は、三一四・三七平方キロと県土の約六・一パーセントを占め、郡選挙区では香取郡選挙区に次ぐ面積を有する。海岸部は、砂浜と岩場の変化に富んだ海岸線が続き、中央の夷隅川に沿って平坦な耕地が広がり、西部及び南部は緑豊かな山林地帯を形成するという自然環境に恵まれた地域であり、農林水産業を基幹産業として首都圏の食糧供給基地として、また、優れた自然環境を生かし首都圏の観光レクリエーション地域として重要な役割を果たしてきたが、農業については、後継者不足、基盤整備の遅れなど種々課題を有している。

一方、地域内人口は、昭和六〇年国勢調査で初めて減少が止まったが、農林水産業の停滞や地域内に就業の場が少ないこと、交通の利便性が劣ること、生活・文化関連施設等の公共施設の整備が近郊内地域に比べ遅れていることなどにより、人口減少が依然続いている町もあり、人口の高齢化も県平均の二倍を超え、地域活力の停滞を招いている。また、選挙区を構成する町の財政力も弱いものとなつている。

この地域の主な交通機関として、JR外房線、木原線があるが、いずれも単線であり、外房線は勝浦までの複線化が強く要請されており、また、木原線は、昭和六三年三月から第三セクター「いすみ鉄道」として運営されることになつており、交通網の充実の要請が強い。

近年、ゴルフ場や別荘地としての開発がなされ、保養地として整備されつつある地域もあるが、地域全体としては、今後の開発や行政施策の展開に待つところが大きい。

昭和六一年三月には隣接する安房郡市、富津市とともに半島振興法による半島振興実施地域の指定を受け、県としても、着工の決定した東京湾横断道路と接続する幹線道路網の整備や地域振興のための各種施策を計画しているところである。

以上から、今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを実現する町の財政力も弱く県行政に依存するところが大きいこと、

最近の配当基数の低下が近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表二名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

#### （五） 安房郡選挙区

本選挙区は、昭和三〇年の県議選までは五名の代表を選出していたが、三四年の県議選において定数四名となつた。その後、四二年の県議選以降は三名の代表を選出していたが、昭和四六年の鴨川市の市制施行により鴨川市・天津小湊町選挙区が分離独立（定数一名）したことに伴い、五〇年以降は代表二名を選出し今日に至っている。

この地域は、東京から約一〇〇キロ、千葉市から約七〇キロの房総半島の南部に位置し、三方を東京湾と太平洋に囲まれ、南国的な変化に富んだ海岸は南房総国立公園となつている。また、北部から中央部にかけては房総半島で最も高い愛宕山を中心に丘陵地帯となつている。面積は二七四・七七平方キロで県土の五・三パーセントを占めており、八町村で構成されている。

本地域の基幹産業は農・漁業の第一次産業と観光である。農業は、丘陵部が多いため狭少な農地が多いなど地形的制約を受けているが、畜産や温暖な気候を生かした野菜、果樹、花きなどの特産地となっており、また、漁業は恵まれた立地条件はあるが、小規模経営の沿岸漁業を中心に営まれており、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たしているが、他地域同様、後継者不足、基盤整備の遅れなど多くの問題を抱えている。

また、温暖な気候の下で、新鮮な海の幸に恵まれているため、夏は海水浴場、春は花畑などを観光資源として首都圏における健全な保養、行楽地として重要な機能を果たしてきている。

しかし、道路交通体系の立ち遅れによる袋小路性により産業経済は伸び悩み、また地域内に就業の場が少なく、地域を通過するＪＲ内房線は単線で利便性が劣るなど定住を阻害する要因となつている。このため地域内人口は、昭和六〇年国勢調査では八町村全てが減少するなど、郡選挙区では唯一人口の減少地域となつている。特に若年層の圏域外への流出により人口の高齢化は県平均の二倍を超え、地域活力の停滞がみられる。

また、選挙区内の町村の財政力は県内でも最も弱く、歳入に占める地方税の割合も二〇パーセントにしかすぎない。

このような状況を踏まえ、道路交通網の整備により袋小路性を打破するとともに、恵まれた自然環境や豊かな海洋資源を活用して地域産業の再開発を図り、魅力ある通年レクリエーションゾーンの形成を図ること、若者に就業の機会と生活に魅力を与える地域形成、高齢化社会に対応する福祉の充実を図ること等、行政課題は山積している。

一方、夷隅郡選挙区同様、半島振興実施地域の指定を受けており、県も各種施策を計画しているところである。

以上から今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを實現する町村の財政力も弱く県行政に依存するところが大きいこと、最近の配当基数の低下が主として近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表二名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

#### (六) 銚子市選挙区

本選挙区は、昭和二二年の第一回県議会議員選挙以来、独立選挙区として代表二名を選出してきている。(昭和三四年及び三八年の県議選は定数三名)

同市は、東京から約一〇〇キロ、千葉市から約七〇キロの県の東北端に位置し、北は利根川、東は太平洋に面している。また、全国有数の水揚げ高を誇る銚子漁港を有し、水産業、農業及びしょう油醸造、水産加工を主とする製造業を主産業として発展してきており、現在は東総地域の中核都市として機能している。

しかし、水産業は沿岸・沖合漁業が主力で、イワシ・サバ・サンマ等の多獲性魚が中心のため、魚獲量及び魚価の不安定が漁業経営を圧迫している。また、水揚げの多くを他県からの回船によつているため、漁港の整備や水産物の流通加工拠点の整備が課題となつている。

一方、農業は露地野菜を中心に、水稻及び畜産を加えた複合経営が主体となっており、県下においても生産力の高い地域であり、首都圏の食糧供給基地として重要な役割を果たし

てきている。しかし、米の生産調整から来る野菜の生産過剰等の問題もあり、今後、生産性の高い農業を推進するために、現在進めている東総用水事業の促進を始めとして生産基盤の整備や中核農家の育成が課題とされている。

以上のような主産業の他、

新たな産業立地もなく、加えて、袋小路の地理的条件、JR総武本線、成田線は単線で利便性に劣ることなどが定住を阻害する要因となつている。このため、同市の人口は昭和四〇年国勢調査人口をピークに、わずかずつ減少を続けており、人口の高齢化を招いている。今後は、地域における就業機会の増加を図るための地域産業の振興、レジャー観光地としての整備の他、袋小路性の打開のための首都方面と結ぶ幹線道路の整備を始めとした道路交通体系の整備が課題となつている。

以上から今後とも地域の行政需要の増大が見込まれること、それを實現する市の財政力も弱いこと、最近の配当基数の低下が主として近郊内地域の人口急増による相対的なものであること、地域からの代表確保の要請等を総合的に勘案し、特に近郊内地域との均衡を図る観点から、この選挙区につき公選法一五条七項但書を適用し、今回の県議選においても引き続き代表二名を確保する旨決定したことは、極めて合理性を有するものと言わねばならない。

#### (七) 浦安市選挙区について

浦安市は、東葛飾郡浦安町として、昭和四六年の県議選までは東葛飾郡選挙区の中で代表を選出してきたが、昭和五〇年及び五四年の県議選では、公選法一五条三項及び四項を適用し、隣接する市川市選挙区に任意合区し市川市浦安町選挙区として代表を選出した。その後、昭和五六年四月の市政施行に伴い、昭和五八年の県議選では独立選挙区となり一名の代表を選出し、さらに今回の県議選では定数を一名増員し二名としたところである。

浦安市は、都心から約一五キロ、千葉県の西端に位置し、江戸川を隔てて東京都に隣接している。かつては半農半漁の町であったが、昭和四四年の地下鉄東西線の開通を契機として東京ベッドタウンとして急速な発展を続けてきた。人口は昭和四〇年代後半より社会増により急増を始め、特に昭和五〇年から六〇年までの一〇年間で三二、二五一人から九三、七五六人（国勢調査人口）と約三倍近くに増加している。この間の昭和五七年、五八年及びその後の昭和六一年は全国の市の中では人口増加率が最も高くなつている（全国市長会調べ。但し、昭和五六年の市制施行以後）。現在は、ピーク時に比べ人口の伸びはやや鈍化

しているものの、すでに人口は一〇万人を突破しており（昭和六三年二月一日現在常住人口、一〇三、〇五二人）、今後も第二期埋立地の住宅開発、

JR京葉線の暫定開業（昭和六三年一二月西船橋～東京都新木場間）による新浦安駅の設置等により、さらに人口増加が見込まれるところである。

このような地理的条件から、市民の大多数は東京への通勤者であり、所得水準も高い。一方では、公共下水道事業の促進を始め都市基盤整備等の行政課題を有するものの、それに充てる市の財政力も高いものとなつている。

したがって、浦安市選挙区は、長生郡選挙区ほか五選挙区とはその事情を異にするものである。

しかし、是正前の浦安市選挙区の議員一人当たり人口は、海上郡選挙区を一とした場合、

四・三五倍にも達しており、この点と先に述べた浦安市の現在及び将来の人口の伸びを考慮すると、今回定数を一名増員したことは合理性を有するものと考えられる。

(八) なお、人口比例定数より少ない定数を配分している千葉市選挙区ほか四選挙区も、公選法一五条七項但書適用選挙区（定数減）であるが、近郊外地域に属する長生郡選挙区ほか六選挙区の方が、近郊内地域に対し相対的に地域代表の確保が強く要請されており、総定数の枠の中で長生郡選挙区ほか六選挙区に人口比例定数よりおのおのずつ多い定数を配分した結果、逆に一票の較差に著しい不合理が生じない範囲で、これら千葉市選挙区ほか四選挙区の定数を人口比例定数より一ないし二少ない数に据え置いたものである。

八 本件選挙の適法性について

(一) 「議員一人当たり人口」の較差について

(1) 特例選挙区を除く較差について

前述したごとく公選法による県議定数の配分は人口比例を原則としているが、特別の事情がある場合は、地域間の均衡を考慮して、人口以外の諸要素をも総合勘案して行うことができる（公選法一五条七項但書）。

この場合、「議員一人当たり人口」の較差がどの程度まで許されるかについては、昭和五

八  
年四月一〇日執行の千葉県議会議員選挙無効請求事件に対する昭和五九年八月七日の東京高裁判決は、「これに対し、その余の選挙区の間では、（中略）投票価値の較差がおおむね

一対二程度までの範囲にとどまるようになされることが要求されているものと考えられる。

これに例外として認められる非人目的要素を加味した場合、（中略）一般的にいえば一対三

前後までの較差にとどまるべきであつて、（以下略）」と述べている。

また、過去の千葉県議会議員選挙の選挙当時の較差について、

昭和五〇年の選挙の際には、特例選挙区を除いた選挙区間での最大較差二・七六は、ある程度の不均衡はあるが、その差は違憲・違法の問題を生ずるまでには至っておらず、昭和五四年の選挙の際（特例選挙区を除いた最大較差四・二三）に選挙権の平等の要請に反するに至っていた、と判断している。

同事件に対する昭和六〇年一〇月三十一日の最高裁判決は、具体的な較差の許容限度は示していないが、原審の判断を正当として是認し、同様に昭和五四年の選挙では、選挙権の平等の要請に反するに至っていたと判断している。

なお、国の選挙（衆議院）に対する最高裁判所の判断も、昭和五八年の衆議院議員選挙に対する昭和六〇年七月一七日の判決では、昭和五〇年の公選法の改正により議員一人当たり人口の最大較差が一対二・九二に縮小したことをもつて、投票価値の不平等状態は一応解消されたとしている。

以上、過去の判例から、本件選挙時における特例選挙区を除く最大較差二・八一は適法である。

(2) 特例選挙区を含む較差について

本県では、公選法第二七一条二項により、海上郡、匝瑳郡及び勝浦市の三特例選挙区を存



置しているが、前述したようにそれぞれ合理的理由を有している。

この特例選挙区については、前掲東京高裁判決は「当初から平均的な定数配分を受けている選挙区と比較してすら二倍以上の較差を生ずることが予定されており、(中略)投票価値

の較差が相当大きくても、これを違憲、違法と断ずるにはかなり慎重でなければならないだろう。」と述べており、過去の選挙当時の較差については、昭和五〇年選挙当時の較差三・

五五を違法とせず、昭和五四年選挙当時の較差五・六一に対しても明確な違憲判断をしていない。また、前回昭和五八年選挙についても、三の特例選挙区のうち勝浦市選挙区(最過密選挙区との較差一对五・二九)のみを問題としていないところをみると、相当程度の較差は許容されると判断していると考えられる。同事件に対する最高裁判決も原審の判断を是認しており、これらから、本件選挙時における特例選挙区を含む最大較差三・九八は適法である。

#### (二) 逆転現象について

今回の是正を通じて、逆転現象は三一通り残っているが、昭和五八年選挙時に見られた定数が二以上の差のある顕著な逆転現象が解消されたことは前述のとおりである。

この逆転現象は、

定数配分を人口比例の原則どおりに行えば生じえないものであるが、県議定数の配分は、地域間の均衡を考慮し、非人口的要素を勘案して行えるものであり、その場合、逆転現象も一部生じうるものである。このことは、前掲東京高裁判決でも「いわゆる逆転現象については、それが人口比例原則に対する例外として法が許容しているものと認められる場合について生じたようなものであるときは、直ちに定数配分の違法を意味するものではないが、(以下略)」と述べていることから明らかであり、同事件に対する最高裁判決も原審

の判断を是認している。

本選挙時には、地域間の均衡を考慮し、公選法一五条七項但書を適用して、香取郡、山武郡、長生郡、夷隅郡及び安房郡の各選挙区に人口比例定数より各々一ずつ多い定数を配分した結果、依然として逆転現象が残されているものであるが、昭和五八年選挙に対する判決で違法とされた顕著な逆転現象は解消しており、本県の均衡ある発展を図るため配慮された定数配分による結果として生じた、前記のような逆転現象は法の容認するところである。

#### (三) 人口比例定数との不一致について

非人口的要素を勘案して定数配分をすれば、人口比例定数と一致しないこともありうるどころであり、顕著なずれが生じない限り法の容認するものと解され、本件選挙時に見られる不一致に違法性はない。

(四) 以上の考察によつても、今回の改正により違法状態は脱却したと解せられ、現行条例に何ら違法な点は存しない。

よつて、当該条例に基づき施行された本件選挙は適法である。

#### 九 事情判決の法理の適用について

仮に、本件条例に違憲を帯びる点があるとしても、これに基づく選挙の効力が当然に無効

とされるものではなく、事情判決の法理を適用して、本件選挙はこれを有効としなければならない。

このことは、衆議院議員選挙に関する昭和五一年四月一四日最高裁大法廷判決以来の確立された法理であり、その理由とするところは以下のとおりである。

(1) 選挙無効の判決によつて得られる結果は、当該選挙区の選出議員がいなくなるというだけであつて、公選法に適合する有効な選挙が実現するためには、定数配分規定自体の改正をまたなければならないこと。

(2) 全選挙区選挙について定数訴訟が提起され、選挙無効の判決がなされるときは、全議員が資格を失うことになり、そのため議会において次の選挙を行うべき適法な配分規定を定めることができなくなること。

(3) 仮に、一部の選挙区選挙のみが無効とされるにとどまつた場合は、もともと同じ違法な選挙について、そのあるものは無効とされ、他のものは有効として残るといふ不平等を生ずること。

(4) 定数配分規定の改正が、選挙を無効とされた当該選挙区から選出された議員が存在しない、状態で行われることになること。

また、仮に、今回の定数是正が適法になつたと言えない場合があるとしても、右是正についての改正条例の提案理由の説明の中で、「近い将来、より適切な選挙区及び選挙区別定数

の実現に向けて努力を継続する」と述べられているように、議会における将来の是正に期待をかけることができると考えられるので、事情判決の法理の適用により選挙を無効とすることによる不当な結果を回避することが相当である。

最高裁  
H元.12.18

## 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

上告代理人鎌田久仁夫、同本橋誠、同渡辺雅則、同石井正己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・民集三〇卷三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年一月七日判決・民集三七卷九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九卷五号一一〇〇頁）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・民集三八卷七号七二一頁、同昭和五九年（行ツ）第三二四号同六〇年一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。

同第二点ないし第四点について

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つては四〇人とし、人口七〇万以上一〇〇万未満の都道府県にあつては人口五万、人口一〇〇万以上の都道府県にあつ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。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、郡市の区域によつてし、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とされている（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つて社会の急激な工業化、産業化に伴い農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものとみられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるという趣旨を含むものと解される。

そして、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではなく、結局、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、千葉県議会議員の選挙区等に関する条例（昭和四九年千葉県条例第五五号。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、（１）昭和六二年四月一二日施行の千葉県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時の選挙区数は三七であり、このうち海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三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、（２）前掲最高裁昭和六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決が、本件条例にかかる定数配分の規定につき、昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙当時において公選法一五条七項の規定に違反していた旨を判示したことを踏まえて、千葉県議会において特例選挙区の存廃を含めて種々の検討が続けられた結果、最終的には六増案（佐倉市、柏市、流山市、八千代市、浦安市及び我孫子市・沼南町の六選挙区の定数を各一人ずつ増員する案）が可決成立して本件条例が改正された、（３）その際、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三選挙区については、千葉県における急激な人口変動の特殊性や議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を考慮して、特例選挙区として存置した、（４）本件選挙当時における配当基数は、海上郡選挙区が〇・三五（以下、配当基数に関する数値は、いずれも概数である。）、匝瑳郡選挙区が〇・三五、勝浦市選挙区が〇・四一であった、というのである。

以上によれば、千葉県議会が、本件条例において、海上郡、匝瑳郡、勝浦市の三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、その存置には合理性があり、しかも、右の程度の配当基数によれば、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っていないものというべきである。

したがって、本件条例のうち右三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。もともと、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。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件選挙当時の本件条例における定数配分の状況についてみるに、前掲最高裁昭和六〇年一〇月三十一日第一小法廷判決により公選法一五条七項の規定に違反していると判示された昭和五八年四月一〇日施行の千葉県議会議員選挙当時の本件条例の下においては、特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は一对六・四九（海上郡選挙区对我孫子市・沼南町選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。）、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对四・五八（長生郡選挙区对鎌ヶ谷市選挙区）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六〇とおりあり、定数二人以上の差のある顕著な逆転現象もみられたが、前示のとおり本件条例が改正された結果、本件選挙当時においては、特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は一对三・九八（海上郡選挙区对鎌ヶ谷市選挙区）、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对二・八一（長生郡選挙区对鎌ヶ谷市選挙区）となり、いわゆる逆転現象は三一とおりあるが、定数二人以上の差のある顕著な逆転現象は解消された、というのである。そして、本件選挙当時における各選挙区の人口、配当基数及び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）は原判決の別紙第二表のとおりであるから、右人口比定数により特例選挙区とその他の選挙区間の投票価値の最大較差を算出すれば、一对四・三五（海上郡選挙区对浦安市選挙区）となり、特例選挙区を除くその他の選挙区間における投票価値の最



大較差は、一対二・九一（八日市場市選挙区対浦安市選挙区）となることが計算上明らかである。いいかえれば、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は一対四・三五、特例選挙区を除いた場合には一対二・九一であるはずのところを、千葉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、投票価値の最大較差は、右のとおり特例選挙区を含めた場合には一対三・九八、特例選挙区を除いた場合には一対二・八一になっており、いずれも較差が縮小されているということになる。

本件選挙当時において右のような議員一人当たりの人口の較差が示す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、したがって、本件条例にかか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、適法というべきである。

三 したがって、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に違反するとし、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、本件選挙のうち市川市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た原審の判断は、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、本件条例には違法はないから、その違法があることを前提に本件選挙のうち市川市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	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
裁判官	大	堀	誠		一

最高裁  
H元. 12. 21

## 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・民集三〇卷三号二二三頁、昭和五六年（行ツ）第五七号同五八年十一月七日判決・民集三七卷九号一二四三頁、昭和五九年（行ツ）第三三九号同六〇年七月一七日判決・民集三九卷五号一一〇〇頁）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・民集三八卷七号七二一頁、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つては四〇人とし、人口七〇万以上一〇〇万未満の都道府県にあつては人口五万、人口一〇〇万以上の都道府県にあつ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かとされている。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、郡市の区域によつてとし、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つ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かとされている（同条三項）。もつとも、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かとされている（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つて社会の急激な工業化、産業化に伴い農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものとみられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるという趣旨を含むものと解される。

そして、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではなく、結局、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つて、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つて、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。もつとも、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。

もつとも、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ちに、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にする。

(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に見られた。

(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に見られた。

(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に見られた。

(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に、一人区と二人区の間で一とおりに、合計二七とおりに見られた。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はほかならないが、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对三・六九、特例選挙区を除いた場合に最大一对二・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り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六十一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

○ 主文

原告の請求を棄却する。

訴訟費用は原告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告

1 昭和六二年四月一二日に行われた岡山県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）の

赤磐郡選挙区における選挙の効力に関する原告の異議申出につき、被告が同年五月一八日付でした異議申出却下の決定（以下「本件決定」という。）を取り消す。

2 本件選挙の赤磐郡選挙区における選挙を無効とする。

3 訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

（本案前の答弁）

1 本件訴えを却下する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

（本案の答弁）

主文と同旨。

第二 当事者の主張

（原告）

一 請求原因

1 当事者

原告は、本件選挙の赤磐郡選挙区における選挙人であり、被告は、本件選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会である。

2 原告の異議申出と本件決定

原告は、昭和六二年四月二日、被告に対し、公職選挙法（以下「公選法」という。）二

○

二条一項に基づき、本件選挙の赤磐郡選挙区における選挙を無効とする旨の決定を求める異議の申出をしたが、被告は、同年五月一八日付で右異議申出を不適法として却下する旨の本件決定をした。

3 本件選挙の違法性

（一） 本件選挙における投票価値の較差

（1） 公選法一五条七項本文によれば、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、条例で定めなければならないものとされている。

然して、人口に比例して議員数を算出する具体的な方法は所謂配当基数方式（直近の国勢調査人口の数値に基づき各選挙区の人口を当該都道府県全体の議員一人当り人口で除した数値を配当基数とし、配当基数の整数値を各選挙区の議員数として配分し、残余の定数を配当基数の小数値の大きい選挙区から優先的に配分していく方式）である。

（2） 岡山県議会議員選挙においては、昭和六一年岡山県条例第二三号（以下、「六一

年

条例」という。)によつて従前の議員定数が改正され、本件選挙は右条例に基づいて実施さ

れたのであるが、これには大口比例の原則に照らし以下に指摘する如く肯認しがたい投票価値の較差が存する。

本件選挙の各選挙区における昭和六〇年一〇月国勢調査人口、現行議員定数、議員配当基数、

議員一人当たり人口および議員一人当たり人口較差(最も議員一人当たり人口の少ない阿哲郡選挙区の数値を一とした場合の指数)は別表1のとおりである。

(3) これが示すとおり、本件選挙の議員一人当たり人口較差(以下、「較差」という。)は、最大で赤磐郡選挙区の三・四四五倍、これに次ぐものとしては総社市選挙区の三・二六九倍の甚だしきに達している。

(4) そして、較差二倍以上の選挙区は次のとおり、二五選挙区中一二選挙区にも達している。

二倍以上の区(一〇選挙区)

岡山市、倉敷市・都窪郡(早島町)、津山市、井原市・後月郡、備前市、和気郡、邑久郡、勝田郡、英田郡、久米郡

三倍以上の区(二選挙区)

総社市、赤磐郡

(5) また、川上郡および阿哲郡選挙区が公選法二七一条二項の特例選挙区(以下、「特例選挙区」という。)として存置されている。

(二) 前回選挙における投票価値の較差

(1) 昭和五八年四月一〇日に行なわれた岡山県議会議員選挙(以下、「前回選挙」とい

う。)の議員定数は昭和五七年岡山県条例第二一号(以下、「五七年条例」という。)によつ

て定められ、前回選挙はこれに基づき実施されたのであるが、この時点で既に肯認しがたい投票価値の較差が生じていた。

前回選挙における昭和五五年一〇月国勢調査人口、当時の議員定数、人口割議員配当基数、議員一人当たり人口および較差は別表2のとおりであつた。

(2) これが示すとおり、前回選挙の最大較差は、本件選挙と同じく赤磐郡選挙区で三一七八倍、これに次ぐものは同じく総社市選挙区で三・〇七九倍と、いずれも既に較差三倍を超えていた。

(3) そして、較差二倍以上の選挙区も次のとおり、既に二五選挙区中一一選挙区に達していた。

二倍以上の区(九選挙区)

岡山市、倉敷市・都窪郡(早島町)、津山市、井原市・後月郡、備前市、和気郡、邑久郡、英田郡、久米郡

三倍以上の区(二選挙区)

総社市、赤磐郡

(4) また、阿哲郡選挙区は既に特例選挙区として存置されていた。

(三) 本件選挙の違法性

(1) 憲法の下においてはすべての人は個人として対等な政治的価値を有するものであり、それゆえ、個人の政治的意思決定が平等に議会政治の場に導入され反映されることは憲法の下におけるすべての政治権力とその意思決定の正当性の根源をなすものである。

従つて、

投票における憲法一四条一項の要請は単に投票資格の形式的平等のみならず、投票の結果価値の実質的平等を強く求めるものでなければならず、然らざれば、憲法が憲法たるゆえんであるところの個人主義と議会制民主主義はその根幹を傷つけられることとなる。この理は既に最高裁大法廷昭和五一年四月一四日判決以来、衆議院議員選挙であると地方議会議員選挙であるとを問わず、幾多の判例により、争う余地のない解釈となつている。

(2) ところで、議員定数に関する公選法一五条七項本文は人口比例を原則とする一方、同項但書は「特別の事情がある時は」非人口的要素を考慮して人口比例原則を緩和することをも認めている。しかし、これにより異なる選挙区において二倍の較差が許容されるものだとするれば、それは同一の選挙区において一人二票の投票資格を与えること（複数投票制）と同一の不平等を選挙民にもたらすから、およそ選挙民各個人の政治的意思決定を平等に議会政治の場に導入しているとはいひ難いことになる（また、人口に整数倍も差のある異なる選挙区に同数の議員定数を与えることは、地域による等級別選挙制が行われているのと同様の不平等を選挙民にもたらすことになる。）。それゆえ、同項但書により「特別

の事情」として非人口的要素を考慮する場合も較差はおおもね二倍の範囲にとどまるようにされねばならない（しかも、較差の存在を正当化するに充分でかつ具体的な特別の事情が存在しなければならぬ。）というべきである。

してみれば、前記3の(一)記載の如き著しい較差の下に行われた本件選挙が憲法一四条一項及び公選法一五条七項に反する違法無効な選挙であることはもはや動かしがたい事実だといえる。

(3) また、前回選挙も前記3の(二)記載の如き著しい較差の下に行なわれており、昭和六〇年国勢調査の結果、遅くとも昭和六一年九月の定例岡山県議会において公選法一五条二項に定める強制合区を含も定数は是正措置を講じなければ本件選挙が客観的に違憲違法のものとなることは自明の理であつた。

しかも、五七年条例制定の後、六一年条例制定までの間、地方議会議員選挙においても一票の較差を理由に選挙を違法と断ずる判決が相次いで言い渡されていた（(1)原審東高判

昭和五八年七月二五日・(2)上告審最高裁一小判昭和五九年五月一七日、

(3)原審東高判昭和五九年八月七日・(4)上告審最高裁一小判昭和六〇年一〇月三一日、

(5)原審東高判昭和六一年二月二六日)。

右各判決のうち、(3)の判決は、「公選法一五条七項但書は人口比例原則をある程度緩和

するものにすぎない」としたうえで、特例選挙区を存置すべき理由として被告から主張さ

れた行政需要に対し厳しい判断を加え、(4)の判決もこれを支持した点において注目すべ

きものである。

さらに、(1)・(2)の判決で昭和五八年東京都議会議員選挙の違法が確定した後、都議会

は昭和五九年都条例一〇三号により較差を三・四倍に是正して昭和六〇年都議会議員選挙を実施したが、(5)の判決はこれをなお違法と断じ、昭和六一年二月二六日に「島部のよ

うな特殊の事情のある場合を除いて、較差二倍を超えることは許されない。」とする判断を

下した(これの上告審である(5)最高裁三小判昭和六二年二月一七日もこれを支持し、右選挙の違法は確定した。)ことから岡山県議会議員定数は是正の問題は注目されるどころ

もなっていた。

かくて、昭和六一年九月定例岡山県議会においても議員定数の是正は重要議題と認識され、較差を二倍以内に留め公選法二七一条二項の特例選挙区を認めないことを眼目とする意見も複数提出されていた。

(4)にもかかわらず、同県議会は何等の具体的な理由を示すこともなく六一年条例を可決し、この六一年条例は、岡山市選挙区の定数を一人増員したのみで、阿哲郡選挙区の合区を含む定数は是正措置を行わないのみならず、あらたに川上郡選挙区を特例選挙区として存置することとしている。

その結果は、岡山市選挙区における議員定数が配当基数の整数値を割り込む事態を回避したに留まり、別表4の示すごとく昭和五〇年国勢調査、昭和五五年国勢調査及び昭和六〇年国勢調査を比較した場合、別表4のとおり、較差三倍区である赤磐郡、総社市各選挙区の人口増加傾向が明らかであり、特例選挙区である阿哲郡、川上郡各選挙区の人口減少傾向が明らかであるのにもかかわらず、これにすら何らの是正措置を講ずること無く、較差の是正はおろか、その拡大は全く放置されたのである。

因に、五七年条例に改正を加えないで本件選挙を実施したと仮定した場合の較差等は別表3のとおりになるが、

六一年条例が投票価値の較差是正の観点を全く欠いたものであることは別表3と別表1とを対比したとき自ずから明らかとなる。

(5) 結局のところ、六一年条例は、第一に議員定数が配当基数の整数値を割り込まなければ違法とならない、第二に特例選挙区は、「公選法一五条七項但書にいわゆる特別の事

情」の有無と無関係な抽象的理由に基づき、かつ無期限に存置できる、との二つの誤った前提の下に可決されたとしか考えられず、およそ議会の裁量権を逸脱したものであつて合理性を欠き、これに基づく本件選挙は違法、無効であると言わざるをえない。

(四) よつて、公選法二〇三条に基づき、本件決定を取り消し、原告が選挙人である赤磐郡選挙区における本件選挙を無効とする旨の判決を求める。

二 被告の主張に対する反論



### 1 本案前の主張に対して

定数条例そのものの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選法二〇三条に基づく訴訟として許されることは最高裁判所の判例とするところであつて、被告の主張は理由がない。

### 2 被告の主張3（公選法における人口比例概念）に対し

(一) 被告は、都道府県議会議員の選挙区が郡市の区域によることとされているのは地域の代表を確保する趣旨であり、特例選挙区も地域の代表を確保するために設けることができる旨と主張するが、いかなる選挙区の選出議員も全都道府県民の代表者であつて特例選挙区といえども該地域の代表者を確保する趣旨で設けることはできないものである。都道府県の行政区画が習律的に選挙区割の基礎とされているのは、恣意による区割を防ぎ合理的且つ安定した選挙を実施するための方便として歴史的に醸成されたにすぎない。公選法が強制合区、任意合区の制度を設け、従来からの選挙区割の維持に拘泥していないことも右を裏付けるものである。

(二) 被告は、また、公選法の任意合区、強制合区の規定（同法一五条二項、三項）は、選挙人の投票価値につき一定の較差（四倍）を予定ないし許容したものであり、特別選挙区の規定（同法二七一条二項）は、その較差を超える格差を予定ないし許容したものであると主張する。

しかしながら、公選法の仕組自体が投票価値につき一定の較差を予定ないし許容しているとの主張は、憲法（一四条）及び公選法（一五条七項）の旨とする人口比例の大原則を軽視した本末転倒の議論である。

すなわち、

議員定数配分を定める法律上の準則は右憲法及び公選法の規定のみであり、これに対する技術的内在的制約として選挙区制度と配当基数方式が存在しているのにすぎない。そして、任意合区、強制合区、特例選挙区の規定は選挙区割に関する最低限の規制規範にすぎず、議員定数配分を定める準則とは全く別個の問題である。本件と同じく特例選挙区が問題となつていた千葉県議会議員定数配分規定についての最高裁昭和六〇年一〇月三十一日判決においても、特例選挙区につき地方議会の裁量権の優先も、異別の判断基準の採用も認められていない。右のとおり職員定数配分につき人口比例が最も重要且つ基本的な基準である以上、まずもつて、一走の較差の数値が違法推定の分類嶺として存在しなければならない。そして、右較差が三倍以上の場合には違憲性の推定が働き、特別の事情の存在が具体的に立証されない限り右推定は覆えされないと解すべきである。

### 3 被告の主張4（岡山県における特別選挙区存置の合理性）について

(一) まず、特例選挙区を存置し、これにより人口比例の大原則の例外を認むべき場合があるとすれば、それは、当該選挙区が隔絶された島部であるとか、少数民族の居住区である等の特殊の地理的、歴史的条件のために、特別の選挙区を設けるより他に当該地域の住民の政治意思を議会に反映させる方法がない場合に限定さるべきである。特例選挙区は、まさに特例なのであり、本来このような特殊な条件に準じた極めて限定的なものでなければならないのである。それ故、昭和四一年の改正にかかる公選法二七一条二項は、あくまで、昭和四四年に新設された同法一五条七項但書が存在しなかつた時点において、人口の急激な増減に対処するための緊急措置的、暫定的なものとしてのみ国法上かろうじて許容

されたにすぎないはずのものである。

それ故、都市部における常住人口と行政需要の落差等が特例選挙区の特別の事情と認められ、同選挙区と他の一般選挙区との投票価値の較差が憲法に違反しないといえるためには、右特例選挙区を存置して人口比例の原則の例外を認める目的が公選法の制度目的に照らして正当で強度の関連性を有するものであり、且つ、それなくしては特定地域の住民を正当に代表する方法がない場合でなければならないのである。

(二) しかるに、岡山県において阿哲郡及び川上郡両選挙区を特例選挙区として存置し、これにより較差が拡大することを放置する理由は余りに希薄である。

被告が右理由として主張するところは、過疎対策のために過疎地域の代表者を確保する必要があるというに尽きるが、阿哲郡及び川上郡両選挙区の歴史的地理的条件の特殊性、人口の急激な増減（かえつて、岡山県の人口動向は緩慢であるから、かかる事情は存在しないといえる。）、常住人口と行政需要の現実の落差、さらに行政需要の増加見込みは何ら主張されていない。

そもそも、過疎対策は、公選法の制度目的たる「選挙の公明適正を確保し、民主政治の健全な発達を期する」（同法一条）こととは無関係であり、これを公選法の解釈上考慮し、ま

たは裁量の基礎とすることは法目的に反することになる。まして、その裁量の結果を投票価値の平等、議会の民主的構成原理の確保という憲法的価値と公選法の制度目的に優先させることは許されない。

また、過疎地域の地域代表の確保が過疎対策として有効にして不可欠であることの因果関係も論証されていない。岡山県においては、例えば県北地域は俗に津山圏、真庭圏、阿新圏と大別され、概ね、交通、経済生活圏に対応して区分されており、仮に定数配分の見直しを考えるとしても、その地理的条件から選択の余地は自ら限られ、恣意の介入する余地も少なく、便宜上の合区といったことは考えられず、合区の結果生じた新たな選挙区の選出議員が特定の地域住民の政治的意思を代表できないという事態は全く考えられない。

(三) 次に、被告は、六一年条例の内容が適正である旨主張する。しかしながら、試みに、議員総定数を五八とし、阿哲郡及び川上郡を隣接選挙区（新見市及び高梁市）とそれぞれ合区して各定数一とし、いわゆる配当基数方式により定数配分を行うだけの改正をした場合でも、別表5に示すとおり較差は最大で二・六八九倍（上房郡選挙区の数値を一とした場合の総社市の指数）にとどまるところであり、しかも、その地理的、経済的諸条件等から右合区に格別の困難な条件があるとは認められない。また、右合区の定数を各二とし現有の議席を確保しつつ、議員一人当たり人口を底上げすることによつて憲法及び公選法の原則を理念上維持する方向での改正も可能であるといえる。

すなわち、六一年条例は、議会が議員定数の配分につき裁量権を逸脱した結果のものであつて全く合理性を欠くものである。

(被告)

一 本案前の主張

1 一般に、行政訴訟においては、当該紛争につき是正権能を有しない機関は被告適格を有しないものであるところ、本件の如く定数条例そのものの違法を事由とする訴訟につい

ては、仮に条例自体に瑕疵があるとされても、被告の権能をもつてしてはその是正が不可能であるから、被告は本件訴えにつき被告適格を有さず、本件訴えは不適法である。

2 公選法二〇二条、二〇三条に基づく選挙訴訟は、当該選挙の管理執行上に瑕疵があつた場合、これを無効として早期に改めて適法な再選挙を実施せしめることを目的としたものであることが明らかである。したがつて、本件訴えの如く、手続的な瑕疵を理由とすることなく、実体法としての定数条例の無効事由のみを理由とする訴訟は、実質的にみても、仮に選挙無効の判決があつても公選法の定める期間内の再選挙の実施が困難であり、また、再選挙の前提となるべき瑕疵の是正も不可能であつて、右法条に基づく訴訟とはいえ不適法なものというべきである。

3 公選法に定める訴訟は、民衆訴訟の一種として行政事件訴訟法五条、四二条に基づき、自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起されるものに限り、且つ、法律に定める事項に限つて許されるものであるが、現行法上、本件のような訴訟を許容する規定は存せず、本件訴えは不適法である。

4 地方自治法（以下「地自法」という。）九〇条四項によれば、都道府県議会の議員定数

の変更は、一般選挙の場合でなければできないとされており、選挙区別定数の変更もまた論理上同様に解せざるをえないところ、原告の本件請求は、条例を改正して議員定数を増加するか、定数の再配分を行なわない限り目的を達し得ないものであり、しかも、かかる改正は、右の如く次の一般選挙の場合に限り認められるにすぎないから、原告の本訴請求が認容されたとしても、これに適合する条例改正の途はなく、したがつて定数配分を是正して再選挙を施行することはできないから、本件訴えは訴えの利益を欠き不適法である。

## 二 請求原因に対する答弁

請求原因1、2の事実並びに同3の（一）、（二）のうち原告主張の数値は、別表2の「岡山市」及び「倉敷市、都窪郡（早島町）」に関するものが別表6のとおりであるほか、その

主張どおりであることを認め、その余の請求原因事実は争う。

## 三 被告の主張

### 1 都道府県議会議員の総定数、

#### 選挙区の決定及び各選挙区における議員定数の配分方法

選挙権の平等とは、形式的な選挙資格の平等のみをいうのではなく、実質的な投票価値をも含むものであるとすること自体に異論はないが、都道府県議会議員の選挙における選挙区間の投票価値について検討するに当たり、単に表面に現われている較差のみをもつて論じる原告の立論は納得し難い。なぜなら投票価値の較差は、地自法、公選法における都道府県議会の議員総定数の定め方、選挙区の決定方法、各選挙区への議員配分方法等と深く関わるものであり、次に述べるごとくこれらに関する諸規定とその適用の結果を総合的に判断すべきであるからである。

#### （一）議員総定数の決定方法

地方公共団体の組織と運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める（憲法九二条）こととされ、これを受けて、都道府県議会の議員の総定数は、地自法九〇条の規定に基づき、人口によりその上限が定められ、また、議員総定数は同条三項の規

定により減少させることができるとされている。なお、ここにいう人口とは最近の国勢調査における人口とされている。

## (二) 選挙区の決定方法

都道府県議会議員の選挙区の決定方法については、公選法の定めるところであるが、それによれば、まず、選挙区は原則として郡市の区域によるとされている（同法一五条一項）。郡市の区域によるとされるのは、都道府県議会において都市部、農村部を問わず、当該地域の住民の声を十分反映し得る代表が確保されるべきであり、また、地理的条件や明治一一年に府県会が設置されて以来の歴史的沿革からして、郡市の区域が都道府県の議会の議員を選出するに最もふさわしい地域的まとまりのある区域であると考えられていることに基づくものである。

次に、その例外として、郡市の人口が都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数で除して得た数（以下「議員一人当たり人口」という。）に満たない郡市のうち、当該郡市

の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないものについては、隣接する郡市の区域に合わせて一選挙区としなければならないと定められている（同条二項。いわゆる「強制合区規定」）。

これに反して、当該郡市の人口が議員一人当たり人口未満ではあるが、議員一人当たり人口の半数以上の郡市にあつては、

隣接する郡市の区域と合わせて一選挙区とすることができると定められている（同条三項。いわゆる「任意合区規定」）。

この場合、合区するか否かは、都道府県議会の広範な裁量に委ねられているものである。また、合区に当たって、隣接するどの郡市の区域と合区するかについても、議会の裁量に委ねられているところである（同条六項）。

なお、郡市の区域が他の郡市の区域により分断されている場合（いわゆる「飛地」となった場合）においては、全体の区域又は分断されているそれぞれの区域を一つの郡市の区域とみなして強制合区規定及び任意合区規定を適用することと定められている（同条四項）。ところで、昭和四一年法律第七七号による公選法二七一条二項の改正により、議員一人当たり人口の半数に達しない郡市にあつても、昭和四一年一月一日現在設置されている選挙区については、都道府県議会の裁量により強制合区規定にかかわらず、独立した選挙区として、なお存置できることとされた。

強制合区規定に関する特例は、昭和三七年の改正により設けられたもので、初め島の区域のみで構成されている選挙区についてのみ認められていた。しかし、昭和四一年の改正当時、高度経済成長の下で生じた都市部への急激な人口集中、農山漁村の過疎化現象が全国的なものとなり、都道府県議会議員の選挙区の中には、当該選挙区の人口が議員一人当たり人口の半数を僅かばかり不足することとなるため、強制合区されることとなる選挙区が多数生じることが予想される状況となつたが、そのことは人口の急激な異動に伴う一時的な現象と考えられ、また、そもそも都道府県議会議員の選挙区が郡市の区域によるとされるのは、都市部、農村部を問わず地域代表を確保するという趣旨によるものであり、また当時、特に地域格差の是正が強く要求されており、単に人口要素のみをもつて強制合区することが適当でない場合もあるので、そのような郡市の区域については、島の区域に限ら

ず、従前のまま一選挙区として残すことができることとされたものである。

### (三) 各選挙区における議員定数の配分方法

前述の関係規定により決定された各選挙区への議員定数の配分は、原則として人口に比例して配分することと定められ（公選法一五条七項本文）、その具体的な方法は、いわゆる配

当基数方式によるものである。

なお、特別な事情が存するときは、

地域間の均衡を考慮して人口以外の諸要素を加味して定数を定めることができることとされている（同項但書）。

2 岡山県における選挙区及び各選挙区における議員定数の配分に関する条例の改正経緯  
岡山県においては、次に述べるとおり昭和五四年の第九回選挙時までは、議員総定数、選挙区の決定及び議員定数の配分については総て地自法、公選法の規定により原則どおりに決定され、また、議員一人当たり人口の半数に達しなくなつた郡については総て強制合区されてきた。

(一) 昭和二二年の第一回選挙から昭和五四年の第九回選挙までにおける条例改正昭和二二年の第一回県議会議員選挙時における選挙区は四市一九郡の二三選挙区であつた。その後、昭和五四年の第九回選挙時までに、国勢調査人口の異動、市制への移行、市町村間における合併、境界変更等があり、昭和五四年の第九回選挙時には、二四選挙区となつたが、各選挙区における議員定数の配分は、全く人口に比例したものであつた。

また、議員の総定数についても、地自法九〇条一項の規定により算定される上限の数のままであつた。なお、この間、市町村合併により郡を構成する町村数が減少し（大半は一郡一町村となつた。）、郡の人口が議員一人当たり人口の半数に達しなくなつた上道郡（上道

町のみ一郡一町、昭和四六年五月岡山市に編入）、後月郡（芳井町のみ一郡一町）、吉備郡

（真備町のみ一郡一町）、児島郡（灘崎町のみ一郡一町）、都窪郡（早島町、山手村、清音

村）については、それぞれ隣接する西大寺市（昭和四四年二月岡山市に編入）、井原市、総

社市、玉野市、倉敷市又は総社市へ強制合区された。

### (二) 昭和五七年の条例改正

昭和五五年一〇月の国勢調査の結果に基づき、昭和五七年五月、従前の県議会議員定数条例は廃止され、現行条例の母体となる「岡山県議会の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（五七年条例）」が制定され、この条例に基づ

き、昭和五八年の第一〇回県議会議員選挙（前回選挙）を執行することとなつた。

この条例改正では、国勢調査の結果、地自法九〇条一項の規定による議員の総定数が五八名となつたが、初めて一名減じて五七名としな。また、選挙区の決定に当たつては、阿哲郡の人口が初めて議員一人当たり人口の半数に達しなくなり、強制合区規定の適用対象選挙区となつたが、

阿哲郡については公選法二七一条二項の規定を適用して独立した選挙区として存置した（なお、同項の規定を適用した経緯、当該地域の有する事情等については、後に述べる。）。また、従前、総社市の区域と合わせて一選挙区としていた吉備郡については、倉敷、水島のベッドタウンとして人口が増加し、議員一人当たり人口の半数を大きく超えたため、総社市選挙区から分離し、一選挙区とした。

なお、この分区に伴い、同様に総社市選挙区の区域に強制合区していた都窪郡については、吉備郡の区域に合わせて一選挙区とした（都窪郡のうち早島町の区域とそれ以外の区域は倉敷市の区域によつて分断され、いわゆる飛地となつているため、早島町は従前から倉敷市の区域に合区している。）。

こうして決定した各選挙区における議員定数の配分は、阿哲郡に公選法二七一条二項の規定を適用し定数一名を配分したほかは、人口に比例したものであつた。

### （三） 昭和六一年の条例改正

昭和六〇年一〇月の国勢調査の結果は昭和六一年七月に官報に公示された。第一一回の県議会議員選挙（本件選挙）は昭和六二年四月に執行される予定であつたため、選挙期日までに残された期間は約九ヶ月という極めて短期間ではあつたが、依然として続く都市部への人口集中、農山村部における過疎化現象といった顕著な人口の動向を踏まえながら、岡山県議会において国勢調査の結果に基づく条例改正の検討が鋭意行われた。

その結果、まず、議員の総定数は、地自法九〇条一項の規定による法定数が五九名となつたが、前回（昭和五七年改正）と同様に一名減じて、五八名とした。

次に、選挙区については、前回の阿哲郡に加えてさらに川上郡の人口も議員一人当たり人口の半数に達しなくなつたが、後で述べるような諸般の事情を考慮して検討した結果、阿哲郡については引続き公選法二七一条二項の規定を適用し独立した選挙区として存置することとし、また、川上郡については初めて同項の規定を適用し、同様に独立した選挙区として存置した。

各選挙区における議員定数の配分については、阿哲郡、川上郡両選挙区に一名ずつ配分したこと、真庭郡選挙区について従前と同様に定数二名としたほかは、人口に比例したものであつた。

なお、条例の改正に当たつて、議会における審議経過を踏まえて、総務委員会において「昭和六二年の改選以後、早急に検討の機関等を設け、

定数並びに選挙区及び選挙区ごとの定数について、昭和六六年の一般選挙へ向けて積極的な検討を重ね、さらに較差是正に努めることとする。」との付帯決議を全会一致をもつて行

い、現在その検討が開始されている。

### 3 公選法における人口比例概念

そもそも、県議会議員選挙における選挙区は「郡市の区域」を単位とするのであるから、議員総数が法定されている現行制度の下では、いかに人口に比例して議員定数を配分したとしても各選挙区間における投票価値にある程度の不均衡が生じるのはやむを得ないことである。同趣旨のことは、東京高裁昭和五八年七月二五日判決にも判示されている。このほか、人口比例の原則については、公選法自体が「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。」として人口比例の原則を

緩

和している（公選法一五条七項但書）。まして、公選法二七一条二項の規定を適用して議員

一人当たり人口の半数に達しなくなつた選挙区を独立した選挙区として存置した場合には、

特例選挙区における配当基数が〇・五未満となつてもなお一選挙区として定数を配分するのであるから、他の選挙区との比較において、通常二倍以上の較差が生じることとなり、特例選挙区を除く各選挙区間において生じる較差よりも一層大きい較差が生じる結果となるが、これも当然公選法の許容するところであるといえる。

そのため、具体的に決定された定数配分の下における投票価値の較差については、そもそも特例選挙区として存置された選挙区に係る較差の当否を議論することは当を得たものとはいえず、少なくとも較差の検討に当たつては特例選挙区を含めた全選挙区間に生じている投票価値の較差と、特例選挙区を除くその余の選挙区間に生じている投票価値の較差は区分して論じるべきである。特に特例選挙区に係る較差については、その倍率が相当大きくても適法な場合が多いものといえる。

#### （一） 公選法一五条に基づく較差について

前述したとおり、公選法によれば、まず、都道府県議会議員の選挙区は郡市の区域によることとし、当該郡市の人口が議員一人当たり人口の半数に達しない場合は隣接の郡市に強制合区することとし、また、議員一人当たり人口の半数以上で、なお議員一人当たり人口に達しない場合は合区するかどうかは任意とされている。そして、こうして決定された各選挙区に対し、

人口に比例して議員定数を配分することとしているのである。

このような選挙区及び議員定数配分方法によれば、特例選挙区を除く選挙区間においても、特に定数一名の選挙区間においては配当基数が〇・五で定数一名である選挙区と配当基数が二・〇未満でなお定数一名の選挙区とを比較した場合、最大「一対四」程度のひらきが生じることとなるが、その程度の較差は公選法が許容しているものといえる。

最高裁判決においても、「各選挙区に最低一人の定数を配分する関係上、定数が一人で人口

が最もすくない選挙区と他の選挙区とを比較した場合、それぞれの議員一人当たりの人口に一対三程度の較差が生ずることがありうる」とし、しかもそのことは「公選法の選挙区割りに関する規定に由来するものであつて、当該議員定数配分規定をもつて同法一五条七項の規定に違反するものとはできない」（最高裁昭和六二年二月一七日判決）とし、同様な

判断をしている。

なお、公選法一五条七項但書の規定により特別の事情のある場合に、地域間の均衡を考慮した結果人口比例原則によらないで定数配分したときは前述した以上の較差が生じることとなるが、これもまた公選法の許容するところといえる。しかもこの地域間の均衡の考慮について、東京高裁昭和六一年二月二六日判決も、総ての諸情勢が平均化している東京都の特別区の場合と異なり、他の道府県においてはこれを考慮する必要は多く、緩和の程度も高いことを認めている。

## (二) 公選法二七一条二項の適用選挙区における較差について

先に述べたように、公選法二七一条二項の規定を適用して特例選挙区とした場合には、配当基数が〇・五未満であつても過疎化の問題や行政効率等諸般の事情を考慮して一選挙区として存置したうえ、議員定数を配分するため、他の選挙区と比較して投票価値の較差に相当のひらきが生じることとなる。したがつて、相当大きい較差が生じているといつて、それだけの理由で違憲・違法であると論じるのは当を得た主張であるとはいえない。特例選挙区に係る較差について適法か否かを検討するに当たつては、単に較差の数値のみについて論じるべきでない。

### 4 阿哲郡、川上郡を特例選挙区とした経緯

#### (一) 岡山県における過疎の状況

岡山県においては、昭和三〇年代の終りから昭和四〇年代に入つて県南部において水島臨海工業地帯をはじめとする臨海工業地帯が形成され、農業県から工業県へと移行していつた結果、県南都市部への人口の集中、県北農山部の過疎化現象が顕著になつてきた。しかしながら、その後の広域道路交通網の整備、とりわけ中国縦貫自動車道の開通に伴い、県北部でも比較的京阪神地方に近接する県東北部においては工業団地の造成、都市近郊型農業を目指す特産団地の育成が進みつつあることなどに伴い、雇用機会の拡大、農業生産基盤の拡充が図られるとともに人口の流出に歯止めがかかり、過疎現象も改善の兆しが見えつつある。これに反し、阿哲郡、川上郡の位置する県西北部においては、生産基盤整備のおくれなどにより依然として人口流出が続いている。こうした状況の下において、昭和五七年の条例改正時及び昭和六一年の条例改正時に議員一人当たり人口の半数に満たなくなつた阿哲郡、川上郡を特例選挙区として存置するかどうかが検討された。

#### (二) 昭和五七年の条例改正時における阿哲郡の状況について

阿哲郡は、同県の最西北端の中国山地の山沿いに位置し西は広島県、北は鳥取県に接しており、新見市を間にはさむ形で構成されている。郡全体の総面積は四四一平方キロメートルで同県の総面積の六・二パーセントを占め、二五選挙区の中では四番目の面積を有しているが、中国山地の脊梁地帯に位置するため林野面積が郡の総面積の八七パーセントを占めており、地勢は全体として急峻である。

一方、人口の動向をみると、郡全体の人口の推移は、昭和四五年の一万八〇〇一人から昭和五五年の一万五九四九人へと減少し、減少率は一一・四パーセントにも達しており、また、昭和五五年の国勢調査人口の対全县比は一パーセントに満たない。特に過疎化現象の顕著な指標とされる人口構成における高齢者比率（六五歳以上の者の比率）は、阿哲郡平均一七・七パーセントであつて全县平均一一・九パーセントと比較して著しく高い比率を示していた。

昭和五五年における阿哲郡内の産業別就業人口の比率をみると、第一次産業三八・五、第二次産業三〇・四、第三次産業三一・一（各パーセント）であり、県平均の第一次産業一三・二、第二次産業三六・六、第三次産業五〇・二（各パーセント）と比較すると明らかのように依然として農林畜産業の占める割合が高い。しかし、郡内の農林畜産物粗生産額の農家一戸当たり平均額は一二六万円で、

県全体の郡部の農家一戸当たり平均額一四六万円と比べると相当低いものであつた。工業



生産をみても、昭和五五年の従業者一人当たりの製造品出荷額等は五六六万円であり、県全体の郡部の平均額一〇七八万円と比較し相当低い状況にあった。

さらに、卸売・小売業の従業者一人当たり年間販売額は八三二万円であり、県全体の郡部の平均額一一五三万円と比べるとこれまた低い状況にあった。

このように、郡全体として、産業基盤整備の遅れ等により総じて生産性が低く、さらに人口の流出による生産の減退、所得の伸び悩み等により地域の活力が失われていた。

こういった状況の下で、阿哲郡四町の財政力指数は、いずれも〇・一台にとどまっております、このため、昭和四五年に郡内全町が過疎地域対策緊急措置法（旧過疎法）に基づく過疎地域に指定され、また、その後現行の過疎地域振興特別措置法に基づく過疎地域として引き続き指定され、地域社会の機能を回復するための生活環境、産業基盤等の整備について総合的かつ計画的な対策を実施することが強く求められていた。

県においては、阿哲郡をはじめとする過疎地域の積極的な振興を図り、県下全域の均衡ある発展を目指すため、昭和四五年に振興計画を策定し、引き続き昭和五五年、同年から昭和五九年までの五カ年にわたる岡山県過疎地域振興計画（前期計画）を策定し、また、過疎地域の各市町村においても各市町村ごとの振興計画を策定し、県、市町村が一体となつて過疎対策に取り組んできた。

県の計画では、道路など交通通信体系の整備、農林業生産基盤の整備、企業誘致など産業の振興、巡回診療、保健婦の確保などの医療の確保、過疎バスへの補助など過疎地域市町村に対する行財政上の援助などを内容としていたが、とりわけ、道路交通網の整備は、通勤範囲の拡大に伴う人口の定着化が図られるとともに、生産物の流通を増大させ産業の発展が図られるなどの効果が期待されるものであった。また、農林業生産基盤を整備し、生産力を拡大するため、大規模なほ場整備事業、かんがい排水事業などに取り組むとともに、岡山県農林漁業担い手育成財団を設立し、各種の研修、技術指導を行う等農林業後継者の育成を図つてきた。

阿哲郡内においても、この岡山県過疎地域振興計画に基づき、国道、県道の整備、基幹的な市町村道の整備を進めており、一方、ほ場整備事業、

農業用水の確保を目的とした備北ダムの建設等に取り組んでいたところであった。また、郡内各町もそれぞれの振興計画に基づき、道路、学校等の教育施設、診療所等の福祉施設の建設、工業団地の造成等地域の活性化のため各種の施策を進めてきた。

このような情勢の中で、昭和五五年の国勢調査の結果が明らかとなり、阿哲郡の人口が初めて議員一人当たり人口の半数に達しないこととなり、阿哲郡を単独の選挙区として存置するか、あるいは強制合区するかが条例改正における大きな問題となつた。

この問題について阿哲郡四町の住民の関心は極めて高く、選挙区の合区は過疎からの脱却を目指し、地域の振興に努める四町の住民にとつて重大な影響を与えるものであったので、引き続き一選挙区として存置するよう県議会及び知事に対して陳情が行われた。

こうした背景の下に、阿哲郡の振興を図ることは地域住民にとつて重要なことであることはいうまでもないが、これにより地域間の較差を是正し、県勢の均衡ある発展を図ることは、県全体の発展及び住民福祉の増進のためにも極めて重要なことであり、このためには地域代表を確保する必要があること、条例改正当時、過疎地域振興計画に基づく五カ年計画の中間時期に当たり、前記のような過疎対策の諸事業がようやく進展しつつあり、引き

続きこれらの諸事業を地域の実情に即し、きめ細かく遂行していくためには、地域住民の声を代表する者を欠くことができないこと、議員一人当たり人口の半数に達しないといつてもわずかに下回つたにすぎないこと、県においては、昭和五四年の第九回選挙時までは議員一人当たり人口の半数に達しないこととなつた郡については総て強制合区していたが、

これらは阿哲郡の場合と異なり、市町村の合併編入により一郡一町村となり、人口も極めて少ないし、また、これらの郡の区域はおおむね県の南部に位置し広域的な圏域に属していること等を考慮した結果、阿哲郡についてはまさに公選法二七一条二項を適用する状況にあるとして特例選挙区として存置したものである。

### (三) 昭和六一年の条例改正時における阿哲郡及び川上郡の状況について

#### (1) 阿哲郡について

昭和六〇年の国勢調査の結果によれば、阿哲郡全体の人口は一万五六七六人で、昭和五五年から五年間の減少率は一・七パーセントと鈍くなつてはいるものの高齢者比率は一九・五パーセントに達し、

全県平均の一三・〇パーセントと比較して著しく高く、なお一層の高齢化が進んだ。

その一方、産業別就業人口の比率をみると第一次産業三四・三、第二次産業三二・六、第三次産業三三・一（各パーセント）であつて、昭和五五年と比較してあまり変化はみられない。

また、農林畜産物粗生産額については、阿哲郡の農家一戸当たり平均額は一四六万円で、県全体の郡部の農家一戸当たり平均額一六四万円と比べ、なお隔たりがあつた。

工業生産をみても、昭和六〇年の従業者一人当たりの製造品出荷額等は九三六万円であり、県全体の郡部の平均額一四九六万円と比較し、相当低い状況であり、さらに、卸売・小売業の従業者一人当たり年間販売額は一一七七万円であり、県全体の郡部の平均額一四六四万円と比べるとこれまた相当の隔たりがあつた。

このように、人口減少率は鈍化したものの、未だ産業基盤は脆弱で引き続き総合的かつ計画的な対策を講じることが課題となつていた。

#### (2) 川上郡について

川上郡は、岡山県の中西部、吉備高原の西端部に位置し、西は広島県に接し、阿哲郡の南にあつて成羽町、川上町、備中町の三町で構成されている。郡全体の総面積は二七一平方キロメートルで県全体の約三・八パーセントを占めており、二五選挙区の中では一〇番目の面積を有しているが、地形的には河川に沿つた僅かな谷底平野部と起伏の多い高原地帯とからなつており林野面積が約八〇パーセントを占めている。

人口の推移をみると、昭和四五年の二万〇五四五人から昭和五五年の一万六六三五人に減少し、一〇年間の減少率は一九・〇パーセントと著しく高いものであつた。さらに、昭和六〇年は一万六一五人で、ここ五年間の減少率は三・一パーセントと鈍化しているものの、昭和六〇年国勢調査人口による対全県比は〇・九パーセント余りしかなく、また、高齢者比率は二二・三パーセントと全県平均一三・〇パーセントと比べて極めて高くなつている。

次に、昭和六〇年における郡内の産業別就業人口の比率は、第一次産業三四・八、第二次産業三四・四、第三次産業三〇・八（各パーセント）となつており、県平均の第一次産業

一一・七、第二次産業三六・三、第三次産業五二・〇（各パーセント）と比較すると明らかなように阿哲郡と同様に依然として農林畜産業の占める割合が高くなっている。

昭和六〇年の農林畜産物粗生産額をみると、

川上郡の農家一戸当たり平均額は二二五万円で県全体の郡部の農家一戸当たり平均額一六四万円と比べるとやや多い。

しかし、商工業については全般的に零細業者が多く、従業者一人当たりの製造品出荷額等は一〇四九万円であり、県全体の郡部の平均額一四九六万円と比較すると相当な隔たりがあり、また、卸売・小売業の従業者一人当たり年間販売額も一二五五万円であり、県全体の郡部の平均額一四六四万円と比べ低い。

このように、阿哲郡同様に郡全体として、産業基盤整備の遅れ等により総じて生産性が低く地域の活力が失われていた。

このため、昭和四五年に郡内全町が過疎地域対策緊急措置法（旧過疎法）に基づく過疎地域に指定され、また、その後現行の過疎地域振興特別措置法に基づく過疎地域として引き続き指定され、一層の総合的・計画的な過疎対策の推進が必要となっていた。

### （３） 阿哲郡及び川上郡選挙区を特例選挙区として存置した理由について

こうした中で、昭和六〇年国勢調査の結果、阿哲郡の人口が引き続き議員一人当たり人口の半数に達しなかつたほか、川上郡の人口も議員一人当たり人口の半数に達しなくなり、これらの選挙区を強制合区するかどうか議論された。

この問題について阿哲郡、川上郡の住民の関心は極めて高く、選挙区の合区は過疎からの脱却を目指し行政と住民が一体となつて地域の振興に努める両郡の住民にとって重大な影響を与えるものであつたので、阿哲郡町村会・町村議会議長会及び川上郡町長会・町議会議長会からそれぞれ引き続き一選挙区として存置するよう県議会及び知事に対して陳情が行われた。

その結果、阿哲郡及び川上郡の振興を図ることば両郡の地域住民にとって重要なことであることはいうまでもないが、これにより地域の較差を是正し県勢の均衡ある発展を図ることは本県全体の発展及び住民福祉の増進のためにも極めて重要なことであり、このためにはそれぞれの地域代表を確保する必要があること、昭和六一年条例改正当時、阿哲郡、川上郡の人口減少率は鈍化したとはいえ、過疎による地域の衰微を克服し地域を活性化するためなお一層の振興策が強く求められており、また、岡山県過疎地域振興計画（後期計画）に基づく五カ年計画による過疎地域の振興のための諸事業がはじまつたばかりであり、今後ともこれらの諸事業を地域の実情に即しきめ細かく遂行していくためには地域住民の声を代表する者を欠くことができないこと、議員一人当たり人口の半数に達しないといつてもわずかに下回つたにすぎないこと等を考慮した結果、阿哲郡については引き続き特例選挙区として存置することとし、川上郡についてはまさに公選法二七一条二項を適用する状況にあるとして特例選挙区として存置したものである。

以上のとおり、昭和五七年の条例改正時、昭和六一年の条例改正時ともに先に述べた諸般の事情を考慮したうえ、阿哲郡、川上郡両選挙区とも特例選挙区として存置することとされたものであり、合理的な理由に基づく極めて正当なものであつた。

したがつて、そもそも阿哲郡、川上郡両選挙区に係る較差について当否を論じることは失当である。また、仮りに当該較差を論じるとしても、阿哲郡選挙区、川上郡選挙区の議員

一人当たり人口を各別に一とした場合、最も多い赤磐郡選挙区との較差はそれぞれ三・四四五倍、三・三五一倍であり、先に述べたとおり、この程度の較差は公選法の許容するところであつて、何ら違憲、違法の問題を生じる余地はない。

#### 5 特例選挙区を除く選挙区間の較差について

次に特例選挙区を除く選挙区間の較差についてみると、原告は本件定数条例による各選挙区への定数配分は人口比例の原則を無視したもののよう主張するが、真庭郡選挙区について従前どおり定数二名としたほかは人口に比例したものである。

その結果、特例選挙区である阿哲郡及び川上郡両選挙区を除く二三選挙区間における投票価値の較差は、議員一人当たり人口の最も少ない上房郡選挙区を一とした場合、最も多い赤磐郡選挙区の議員一人当たり人口は二・八三四倍、次に多い給社市選挙区とでは、二・六八九倍を示すとどまつており、これらの較差は前記のとおり選挙区割りによるものであつて公選法の許容するところである。

なお、真庭郡選挙区の人口は最も議員一人当たり人口の多い赤磐郡選挙区の人口よりも更に多いのであるから、結果的にみれば真庭郡選挙区の定数を従前どおり二名とすることによつて選挙区間の較差は多少とも是正されたといえる。

以上のとおり、原告の「六一年条例は、議員定数が配当基数の整数を割り込まなければ違法とならないとして定数配分を行つた」旨の主張は不当なものであり、違憲、違法の問題の生じる余地は全くないものである。

#### 6 本件選挙の有効なることについて

以上のとおり、六一年条例は、地方自治の本旨に基づき許容された県議会の裁量権の範囲で改正されたもので、その内容とする県議会議員の総定数、選挙区の決定、議員定数の配分等はいずれも合理的である。

したがつて、本件条例に基づいて執行された本件選挙は有効であることはもとよりである。よつて、原告の請求は失当として棄却されるべきものである。

#### 第三証拠関係（省略）

#### ○ 理由

##### 第一 本件訴訟の適法性について

一 請求原因1（本件選挙の施行者と当事者一及び2（原告の異議申出とこれに対する被告の本件却下決定）の各事実は当事者間に争いが無い。

##### 二 被告の本案前の主張に対する判断

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選法二〇三条の規定による訴訟として許されることは衆議院議員定数配分規定違憲訴訟についての累次の最高裁判所判決（昭和五一年四月一四日・民集三〇巻三号二二〇頁、同五八年十一月七日・民集三七巻九号一二四三頁、同六〇年七月一七日・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、また、地方公共団体議会の議員定数訴訟につき、最高裁判所判決（昭和五九年五月一七日・民集三八巻七号七二一頁、同六〇年一〇月三十一日・裁判集民事一四六号一三頁、同六二年二月一七日・裁判集民事一五〇号一九九頁）の説示するところであつて、当裁判所もこれらの説示するところと見解を同じくするものである（なお、公選法二〇三条の規定による訴訟は、違法に施行された選挙の効力を失わせ、当該選挙に関する瑕疵を

是正して改めて適法な選挙を行わせる状態にすることを目的とするものであるが、その場合、右瑕疵の是正が該選挙を管理する選挙管理委員会の権能に属する場合にのみ、その提起が許されるものと解すべきではないことを付言する。)

よつて、被告の主張はいずれも採用することができない。

三 すなわち、本件訴訟は公選法二〇三条に基づくものとして適法というべきである。

## 第二 本件選挙の違法性の有無について

原告は、昭和六一年条例の議員定数配分規定（以下、「本件定数配分規定」という。）は、本件選挙当時、憲法一四条一項、公選法一五条七項に違反していたから、これに基づいて施行された本件選挙の赤磐郡選挙区における選挙は違法で無効であると主張するので、以下判断する。

### 一 憲法及び公選法における投票価値の平等について

1 都道府県の議会の議員の選挙に関し、その住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるとともに、選挙権の内容、すなわち投票価値においても同じく平等に取り扱われるべきことは憲法の要求するところと解すべきである（前記各最高裁判所判決参照）。

2 そこで、まず、都道府県議会の議員の選挙につき公選法が選挙区に関して定めるところをみると、同法一二条一項は、選挙は選挙区によるものとしたうえ、同法一五条一項において、右選挙区は郡市の区域による、との原則を定め、更に、同条二項は、いわゆる配当基数が〇・五に達しない選挙区は、隣接する他の選挙区と合わせて一選挙区とすべきこと（強制合区）を、また、同条三項は、同基数が〇・五以上であつても一に満たない選挙区は、隣接する選挙区と合せて一選挙区とすることができる（任意合区）旨をそれぞれ定めている。

右各規定の趣旨は、議員選出の単位を歴史的、地域的なまとまりである都市に置くことにより、選挙民の意思が効果的に選挙結果に反映するようにすると共に、恣意的な選挙区の設定を防止する一方、それによつて生ずる人口比例原則（同法一五条七項）からの乖離、すなわち投票価値の不平等が不当に拡大しないことを意図したものと解され、これら選挙区割り規定が憲法に反するものということとはできない。

また、同法二七一条二項は、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、その配当基数が〇・五に達しなくなつた場合でも、当分の間、同法一五条二項の強制合区の規定にかかわらず、条例で当該区域を独立の選挙区とすることができる旨を定めている。右条項は、昭和四一年の法改正によるものであり、その沿革は、昭和三七年の法改正により、一または二以上の島の全部の区域をもつてその区域とする選挙区について強制合区の例外が認められたことに始まるもので、その趣旨は、産業構造の変化等に伴う急激な人口異動によつて生じた過疎地、過密地の人口差の現状をそのまま直ちに定数配分の基礎としたのでは、過疎地域住民の意思が十分効果的に選挙結果に反映されない虞れがあり、そのため、行政面からみても、

均衡のとれた長期的な展望の下での政策を継続してすることの妨げともなりかねないこと、

また、都道府県議会議員の選挙区を原則として歴史的、地域的なまとまりである郡市の区域によるものとして、その区域の代表が議会において確保されるべきであることを意図した

と解される公選法の趣旨（なお、その趣旨は、選出された議員が都道府県全体の奉仕者であるべきことと矛盾するものではない。）が十分に生かされないともいえることなどを考慮

し、当分の間の例外的措置として従前の選挙区を存置することができるものとしたものと解され、その趣旨は合理性を有すると認められるから、右規定自体が憲法に違反するとはいえない。そして、右判断は、都道府県行政における複雑且つ高度な政策的考慮と判断が関連してくるものであり、都道府県の議会は、その選挙区条例の制定に当たり、特例選挙区を存置することの当否につき、選挙人の投票価値の平等確保との関連において相当程度の範囲内では右のような見地からする合理的裁量権限を有するものといえることができる。ただ、右合理的な裁量判断において、選挙権の投票価値の平等の原理は第一義的に十分に尊重されるべきで、各選挙区に定数配分した場合に生ずる他の選挙区との議員一人当たりの人口較差の程度、また、隣接の郡市との合区の可能性等をも十分検討したうえでなされるべきである。

そして、特例選挙区と他の選挙区との間の投票価値の較差については、当該特例選挙区の存置すべきものとした議会の判断の右諸点からする合理性の有無、程度、したがって、また、前記趣旨の裁量権の範囲を逸脱しているかどうかという見地から、その違憲、違法性を判断すべきこととなる。

3 次に、右のようにして定められた各選挙区への定数配分について公選法の定めるところをみると、公選法一五条七項は「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、条例で定めなければならない。ただし、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。」と規定

して、右定数配分については、まず人口比例の原則を明らかにするとともに、ただ特別の事情があるときは、議会に対し、人口比例により算出される数に、行政の実態に即し地域間の均衡を考慮したある程度の修正を加えて選挙区別の議員定数を決定する裁量権を認めているものとみることができる。

そして、右但書の趣旨も、議員定数配分の前提となる前記2で説示したような各選挙区の実状に応じ、各地域間の実質的な均衡を図るために、合目的な政策的考慮を容れ、人口比例原則を幾分緩和するにあると解され、その趣旨においては憲法に反するものともいえない。しかしながら、公選法は、あくまで投票価値の平等の実現を強く意図していることは明らかであるから、右但書の適用については、自ら合理的な限界があるというべきである。

4 以上のところから考えてみると、たしかに、都道府県議会の議員の選挙においては、特例選挙区を除く各選挙区についても、定数が一人で人口が最も少ない選挙区と他の選挙区とを比較した場合、議員一人当たりの人口に一对三程度の較差が生じ得ることが考えられるが、それは公選法の選挙区割りに関する規定とこれにより設定された各選挙区にその人口に比例して議員の定数配分をすべきこととされている規定に由来するものであつて、右のことをもつて直ちに当該議員定数配分規定が公選法一五条七項に違反するということとはできない。そして、右の点は、特定選挙区が設置された場合には、その特例選挙区と他の選挙区との間の議員一人当たりの人口較差がさらに拡大することが考えられる。

しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙においても選挙権の投票価値の平等確保は極めて強い要請であつて、議員一人当たりの人口較差が三倍以上にも及ぶ場合は特に、二倍以上で三倍に至らない場合でも、これらの較差が是認されるためには、それぞれの各人口較差の程度に応じ、議員一人当たり人口の最も少ない選挙区の隣接区域との合区の困難性の有無程度、当該地域代表を個別に確保する必要性の程度等の諸事情について相応の合理的な理由が要求されるものというべく、右相応の合理的な理由を欠く場合には、当該議員定数配分規定も議会の裁量権の合理的な行使として是認されるものとはいえず、公選法一五七条の人口比例原則にも違反するものといわざるをえない。そして、右のことは、特例選挙区を設置した場合は、特に特例選挙区を存置する合理性との兼ね合いにより、その存置によつて生ずる程度の人口較差を是認し得る程の合理性があるかどうかによつて右違法性の有無を判断すべきこととなるものといえる。

そこで、以上の点を前提に本件定数配分規定の内容につき以下検討する。

二 六一年条例における定数配分規定の内容並びにその相当性について

1 本件選挙当時、六一年条例によつて定められた岡山県議会の総議員定数が五八であり、選挙区数は二五で、そのうち阿哲郡選挙区と川上郡選挙区が特例選挙区として存置されていたこと、また、同県の総人口が一九一萬六九〇六人で、各選挙区ごとの人口、議員定数、議員一人当たり人口、阿哲郡選挙区の議員一人当たり人口を一とした場合の各選挙区の投票価値の較差が別表1のとおりであつたことは当事者間に争いが無い。

これによると、最も較差の大きい赤磐郡選挙区における数値が一对三・四四五、次いで総社市選挙区のそれが一对三・二六九であり、同数値が二以上の選挙区が右両区のほかに一〇区存することとなり、特例選挙区を除いて議員一人当たり人口の最も少ない上房郡選挙区の人口数を一とした場合には、赤磐郡選挙区との投票較差は、一对二・八三四、総社市選挙区とのそれは、一对二・六八九となることが明らかである。

2 そこで、まず、六一年条例において阿哲郡及び川上郡両選挙区を特例選挙区として存置したことにつき、岡山県議会に前記裁量権の逸脱があるといえるかどうかについて判断する。

右のうち、阿哲郡選挙区については、五七年条例において既に特例選挙区として存置されていたもので、前回選挙時における同選挙区の配当基数は〇・四八六であつたが、本件選挙時における同基数は〇・四七四となつたものであり、川上郡選挙区については、六一年条例で初めて特例選挙区として存置されたもので、本件選挙時における配当基数は〇・四八七であつた（前回選挙時の同基数は〇・五〇七、これらの事実は、別表2の数値を含めて、当事者間に争いが無い。）。

まず、右選挙区の配当基数が、強制合区の対象となる〇・五未満をいかなる程度下回っているかの点については、本件選挙時における阿哲郡、川上郡両選挙区の数値は前記のとおりであつて、その不足は、いずれも僅少ということが出来る（別表1の数値から本件選挙時において、配当基数が〇・五となる人口を試算すると一万六五二五人となり、両選挙区の不足人口は、阿哲郡が八四九人、川上郡が四一〇人である。）。

3 そして、六一年条例において、岡山県議会が右両選挙区を特例選挙区として存置した経緯等につき検討するに、以上認定の事実に成立に争いのない甲第一、第二号証（第二号証は原本の存在も争いない。）及び乙第一号証、第二ないし第四号証の

各

一、二並びに弁論の全趣旨、さらに、当裁判所に顕著な事実を総合すると、岡山県においては、前回選挙の基礎となる昭和五五年一〇月の国勢調査の結果、阿哲郡選挙区が強制合区規定の対象となり、議会においてその取扱いが議論されたが、岡山県においては昭和三〇年代終り頃から産業構造の変化に伴って県南都市部への人口集中、阿哲郡等県北農山村部の過疎化現象が進行し、過疎化地域の活力の低下があらゆる面で顕著になつてきたため、行政上、阿哲郡を含も過疎地域の積極的な振興を図り、県下全域の均衡ある発展を目指して各種の施策を進めていたという事情から、岡山県議会は、五七年条例の審議において、これら施策を効率的且つ円滑に遂行するためには、地域住民の意思を身近に代表する者を確保する必要があると判断して、阿哲郡選挙区を特例選挙区として存置することとしたこと、次いで本件選挙の基礎となる昭和六〇年一〇月の国勢調査の結果では、阿哲郡の人口は、減少率は鈍化したものの、なお減少傾向にあり、各種の地域振興策も未だ所期の成果を達成しておらず、さらに、過疎地域の総合的且つ計画的な対策を講じることが必要とされ、新たに強制合区規定の対象となつた川上郡についても、状況は阿哲郡とほぼ同様であつたため、岡山県議会は、六一年条例の審議において、両郡選挙区をそれぞれ特例選挙区として存置することとしたこと、阿哲郡は明治三三年（郡制施行の年）に発足したものであるが、昭和二九年に新見市が成立するまでは同市を含み、同市成立後は新見市を除く大佐町、神郷町、哲多町及び哲西町から成り、岡山県の北西部に位置し、その総面積は四四一平方キロメートルで岡山県の総面積の六・二パーセントを占め、古くから新見市を含め同市を中核都市とする新見圏又は阿新圏として、地形的にも、生活及び経済的にも一つのまとまつた圏域をなしており、また、川上郡は、昭和二九年に高梁市が成立するまではその一部を含んでいたが、同市成立後は同市に編入された同郡東半部を除く備中町、川上町及び成羽町の三町から成り、岡山県の中央西部に位置し、その総面積は二七一平方キロメートルで県全体の三・八パーセントを占めており、古くから高梁市と上房郡の有漢町、賀陽町を含め高梁市を中核都市とする高梁圏として、地形的にも、生活及び経済的にもほぼ一つのまとまつた圏域を成していること、岡山県の地域行政の総合的かつ効果的な推進を図るために昭和四九年七月一日発足した県下九地域の生活圏ごとの「地方振興局」としては、新見市と阿哲郡を所管するものとして新見市に阿新地方振興局が、高梁市、上房郡及び川上郡を所管するものとして高梁市に高梁地方振興局がそれぞれ設けられていること、昭和五九年一二月の「岡山県過疎地域振興方針」によると、同県の過疎地域は、全県の五七・六パーセントも占めており、この地域の振興は、単に当該地域の振興にとどまらず、県土の均衡ある発展を図り、県民福祉の向上を図るうえからも県政の重要な課題である、とされ、昭和四五年度以来、過疎地域対策緊急措置法、過疎地域振興特別措置法に基づき各種の施策を講じてきたが、なお十分でなく、地域住民自らが、個性と活力にあふれる地域づくりを推進することが重要である、とされ、次いで、阿新地域について、中国縦貫自動車道の建設等の広域交通網の整備により、内陸工業の立地を中心とした新たな発展も期待できるとしたうえ、農林業、畜産業の振興を図り、食肉加工業や木材加工業など豊富な地域資源と結びついた地場産業の振興に努め、また恵まれた観光資源による観光産業の育成も図るべきものとされ、また、高梁地域について、吉備高原都市、テクノポリスなどの建設が進められており、今後このインパクトを十分活用した施策



を推進することにより新たな飛躍も期待できるとしたうえ、農林業、酪農、肉用牛生産及び観光産業の振興を図るべきものとされていること、なお、六一年条例の制定についての県議会総務委員会の審議においては、特別選挙区として存置することの当否につき相当の審議がなされ、隣接区との合区の当否についても検討されたが、合区の点は採用されず、また、今後の対応として、昭和六二年に施行される選挙以後、早急に検討の機関などを設け、定数並びに選挙区及び選挙区ごとの定数について昭和六六年の一般選挙に向けて積極的な検討を重ね、さらに較差是正に努めることとする、旨が同委員会として明らかにされたこと、が認められる。

4 そこで、以上のところから岡山県議会のとつた特例選挙区存置の当否についてみるに、まず合区の可能性につき、確かに、いずれも古くから、

阿哲郡は新見市とともに新見圏若しくは阿新圏として地形的にも周囲を区分された一つのまとまった生活圏を成しており、また、川上郡は高梁市及び上房郡の一部とともに高梁圏として地形的にも区分された一つのまとまった生活圏を成していて、原告主張のとおり阿哲郡及び川上郡自体が歴史的ないし地理的に他と際立つた特殊性があるとまではいえず、右両選挙区の配当基数が〇・五に満たない状態に至った段階では、阿哲郡は、新見市との、また川上郡は高梁市との合区が当然考えられていい状況にあるものとみられ（仮に右各両選挙区の合区によりそれぞれの議員数を一名減ずることとし、その一名を赤磐郡、他の一名を倉敷市・都窪郡早島町の各選挙区に配分するとした場合、議員総定数五八名としての各選挙区間の本件選挙時における議員一人当たりの人口最大較差は一（上房郡選挙区）対二・六八九（総社市選挙区）となり、また、右両合区によりいずれもその各議員数を従前どおり各二名のままとした場合、議員総定数五八名としての各選挙区間の議員一人当たりの人口最大較差は一（上房郡選挙区）対二・八三四（赤磐郡選挙区）となる。）、そしてま

た、右両郡とも県の過疎対策にもかかわらず昭和五八年の前回選挙以来なお引続きわずかながら人口減少の傾向にあり（因に、昭和五五年と同六〇年の国勢調査によれば、その間の人口減少区は、二五選挙区中の一四選挙区にのぼる。）、人口異動の推移も緩慢であつ

て、その急激な変動を議席配分で調整する必要があるとも認め難いところである。

しかしながら他面、まず、各合区の可能性につき、確かに新見圏、高梁圏としての地域区分はあるとしても、新見市、高梁市とも市として発足独立したのは昭和二九年であつて六一年条例当時既に三二年余も経過しているものであり、市部とその余の郡部とでは生活及び経済面も一様ではなく、県行政の関連でも異なつた配慮の必要が予想されるところで、それぞれ独立した地域代表を選出する相応の必要性が首肯されなくもないところである。そしてまた、仮に合区するとした場合、右各選挙区はいずれも一人区であり、合区により議員数を一名（一名減）にした場合はもちろん、二名のままとした場合でも選出議員が共に市部を基盤とする可能性があり、地域代表の効果的な選出ということからは遠ざかるようにもみられる。そして次に、人口異動の推移等の点についても、

確かにその点だけからは特例選挙区の存置を認める理由は肯認し難いが、ただ前認定のとおり、県としても県民の福祉の向上を図るため、県総面積の半分以上も占める過疎地域全体の有効適切な活用により県土の均衡ある発展を図ることが県政にとって極めて重要な課

題であることは十分推知されるところであり、そのためには過疎地域住民の代表によりその意思を県政に十分反映させることが過疎対策等の各般の県地域行政を有効適切に実施するうえで必要なことであることも十分首肯しうるところであり、このような意味で、いずれも県境にあつて比較的広い面積を有し地域特有の資源を活用しての発展も予想される阿哲郡、川上郡を特例選挙区として存置することには相応の理由があるものと認められる。ただ、しかし、前記のとおり選挙民の投票価値の平等確保ということは極めて重要な要請であつて、仮に特例選挙区としての存置を認める理由があるとしても、右存置を認めることによつて生ずる議員一人当たりの人口最大較差が三倍以上にも及ぶ場合は、右較差の程度と特例選挙区の存置を認める理由及び合区の困難性の程度等との対比において、右較差によつて生ずる選挙区間の投票価値の不平等が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斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度にまで達していないかどうかという観点で、右特例選挙区を認めることの当否に関する県議会の裁量判断においても特段に十分慎重な考慮を要することとなるものというべきである。

そこで、このような観点から本件についてみるに、阿哲郡、川上郡を特例選挙区と認めた場合のこれをも含めての右人口最大較差は三倍以上のものが赤磐郡選挙区の三・四四五と総社市選挙区の三・二六九であり、右阿哲郡、川上郡両郡を特例選挙区として存置する理由及び合区の困難性の程度は前記のとおりであることのほか、右両郡の配当基数は〇・四七四と〇・四八七であり、また阿哲郡は五七年条例以来、川上郡は六一年条例で初めてそれぞれ特例選挙区とされたものである等の諸事情を併せ勘案すると、確かに、六一年条例の制定当時において既に右人口較差との関連で右両郡を特例選挙区として存置することの当否につき十分な検討を更に重ねていく必要のあつた状況にあり、そして、今後もなお相当期間右人口較差が続きあるいは拡大するということであれば、

県議会においても早急に前記合区等による右較差是正のための十分な対応を考慮しない限り、右両郡を特例選挙区として存置することにつき違法判断を免れないこととなるものと解されるものの、六一年条例制定時においては、県議会が相応の審議を尽くした結果、右両選挙区をいずれも特例選挙区として存置したことが不相当であつて、議会に許された合理的な裁量の範囲を逸脱した違法なものであるとまでは未だいうことができないものというべきである。

なお、公選法二七一条二項は、特例選挙区として存置できる期間を「当分の間」と規定しており、このことは、同条項が選挙区間の急激な人口異動という事態を契機とし、過疎化の現象をそのまま議席配分に反映させるのが相当でないという見地から定められたことからして、ある程度限定された期間を予定しているものと解されるが、その期間については、一般には、社会、経済状況の変動や過疎地域に対する施策の遂行効果等諸般の事情を考慮しつつ、議会において、合理的な裁量でその存続期間を決すべきであると解される場所である。もつとも、右判断においては、特例選挙区が人口比例原則の例外をなすものであることを考慮し、慎重な検討がなされなければならないことは、いうまでもないところ、本件において、阿哲郡選挙区は、既に昭和五七年から存置されているところであるが、前記説示したところからすれば、県議会が、六一年条例において、阿哲郡選挙区を特例選挙区としてなお存置したことが不相当でその裁量権の範囲を逸脱した違法なものとはいうこ

とができない。

5 以上のとおり、岡山県議会が六一年条例において阿哲郡及び川上郡両選挙区を特例選挙区として存置したことが違法であるとはいえないところであるが、その結果としての定数配分が憲法一四条一項、公選法一五条七項に違反しないかどうかについてさらに判断する。

本件において、特例選挙区を含も議員一人当たりの人口最大較差は、同人口の最も少ない特例選挙区たる阿哲郡選挙区と赤磐郡選挙区との間の一对三・四四五で、右数値が一对三以上の選挙区は右のほか総社市選挙区との二区であり、右数値が一对二以上の選挙区は右のほか一〇区存するところである。なお、右特例選挙区を除いた場合の最大較差は上房郡選挙区と赤磐郡選挙区との一对二・八三四であり、その数値が一对二以上の選挙区は全部で五区であるが、右阿哲郡、

上房郡両選挙区は、いずれも一人区であり、また、特例選挙区を含んだ場合の右数値が一对二以上の一〇区も内七区は一人区であるところ、これらについては、いずれも地自法九〇条の定める都道府県議会議員の最大定数限度から岡山県の場合一名を減じた定数五八名を配当基数方式に従って配分したもので、右定数配分方法自体は人口比例原則に照らしても合理的なものである。そして、赤磐郡及び総社市両選挙区につき議員一人当たり人口較差が一对三以上となっているのは阿哲郡と川上郡両選挙区を他と各合区しないで特例選挙区として存置したことに由来するものである（赤磐郡及び総社市両選挙区の議員定数を増加するといったことも、他の選挙区の合区によりその議員定数を減ずるということでないと容易に望めない状況にある。）が、前記のとおり阿哲郡及び川上郡両選挙区を特例選挙区

として存置することが本件選挙時において是認さるべきものである以上、これらによる右較差もやむを得ないものと解される。なお、右特例選挙区を除いた較差は一对三にまでは至っていないのであり、一对二以上も二五選挙区中五区にすぎず、また、いわゆる逆転現象もみられないところで、これらのことからすると、右較差による選挙区間の投票価値の不平等が岡山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斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは考えられない程度にまで達していたとは未だいい難いところであり、県議会の右定数配分が議会の合理的裁量の範囲を超えているといふことができず結局、本件定数配分規定が憲法ないし公選法に違反して無効なものであるといふことはできない。

### 第三 結論

よつて、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 渡辺伸平 相良甲子彦 廣田 聰)



最高裁  
H元.12.21

## 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

上告代理人大林裕一の上告理由について

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ことされている。次に、公職選挙法（以下「公選法」という。）一五条一項は、都道府県議会の議員の選挙区は、郡市の区域によるとし、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

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とされている（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ったところ、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つて社会の急激な工業化、産業化に伴い農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものとみられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるという趣旨を含むものと解される。

そして、具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではなく、結局、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、岡山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（昭和五七年岡山県条例第二一号。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、（１）昭和六二年四月一二日施行の岡山県議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）当時の選挙区数は二五であり、このうち阿哲郡及び川上郡の両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、（２）本件選挙当時における右両選挙区の配当基数は、阿哲郡選挙区が〇・四七四（以下、配当基数に関する数値は、いずれも概数である。）、川上郡選挙区が〇・四八七であり、〇・五をわずかに下回るものであった、（３）岡山県においては、昭和三〇年代の終わりころから産業構造の変化に伴い県南都市部への人口集中、阿哲郡及び川上郡を含む県北農山村部の過疎化現象が進行してきたため、行政上、過疎地域の積極的な振興を図り、県下全域の均衡ある発展を目指して各種の施策を進めてきていたところであるが、本件条例の改正に当たり、岡山県議会において特例選挙区の存廃を含めて種々の検討がされた結果、右各種の施策

を効率的かつ円滑に遂行するためには、地域住民の意思を身近に代表する者を確保する必要があると判断し、阿哲郡及び川上郡の両選挙区を特例選挙区とした、というのである。

以上によれば、岡山県議会が、本件条例において、阿哲郡及び川上郡の両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、その存置には合理性があり、しかも、右の程度の配当基数によれば、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っていないものというべきである。

したがって、本件条例のうち右両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ことは憲法の要求するところであると解すべきであり（最高裁昭和五八年（行ツ）第一一五号同五九年五月一七日第一小法廷判決・民集三八卷七号七二一頁、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）、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。

そこで、原審の適法に確定した事実に基づき、本件選挙当時の本件条例における定数配分の状況についてみるに、特例選挙区とその他の選挙区間における議員一人当たりの人口(投票価値)の最大較差は一对三・四四五(阿哲郡選挙区対赤磐郡選挙区。以下、較差に関する数値は、いずれも概数である。)、特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差は一对二・八三四(上房郡選挙区対赤磐郡選挙区)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はない、というのである。そして、本件選挙当時における各選挙区の人口、配当基数、議員定数は原判決の別表1のとおりであり、配当基数に応じて(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)定数五八人を配分し直せば、倉敷市・都窪郡(a町)選挙区が現行の定数より一人増えて一三人となり、真庭郡選挙区が現行の定数より一人減って一人となるほかは、現行定数のとおりであるから、この配当基数に応じて配分し直した定数により、特例選挙区とその他の選挙区間における投票価値の最大較差を算出すれば一对三・四六五(阿哲郡選挙区対真庭郡選挙区)、特例選挙区を除くその他の選挙区間における右最大較差を

算出すれば、一対二・八五一（上房郡選挙区対真庭郡選挙区）となることが計算上明らかである。いいかえれば、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は一対三・四六五、特例選挙区を除いた場合には一対二・八五一であるはずのところを、岡山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、投票価値の最大較差は、右のとおり特例選挙区を含めた場合には一対三・四四五、特例選挙区を除いた場合には一対二・八三四になっており、いずれも較差が縮小されているということになる。

本件選挙当時において右のような議員一人当たりの人口の較差が示す投票価値の不平等は、岡山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、したがって、本件条例にかか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、適法というべきである。

三 以上に述べたところと同旨の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。右違法のあることを前提とする所論違憲の主張は、前提を欠く。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	内	恒	夫
裁判官	角	田	禮	次郎
裁判官	佐	藤	哲	郎
裁判官	四	ツ	谷	巖
裁判官	大	堀	誠	一

最高裁  
H3.4.23

## 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

上告代理人鎌田久仁夫、同小井田雅哉、同並木朝雄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（以下「議員定数配分規定」という。）そのものの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、同昭和六三年（行ツ）第一七六号平成元年一二月一八日第一小法廷判決・民集四三巻一二号二一三九頁、同平成元年（行ツ）第一五号同年一二月二一日第一小法廷判決・民集四三巻一二号二二九七頁）、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。

同第二点について

所論は、帰するところ、原審の判断の当否と関わりのない事項を主張するにすぎないものというべきであるから、論旨は採用することができない。

同第三点について

公選法一五条七項は「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、条例で定めなければならない。ただし、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。」と規定しており、地方公共団体の議会は、議員定数配分規定を定めるに当たり、同項ただし書の規定により、人口比例により算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加えて選挙区別の定数を決定する裁量権を有することが明らかである。そして、どのような事情があ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在するわけではないから、議員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、地方公共団体の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。

しかしながら、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、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、このことは前掲各大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。そして、公選法一五条七項の規定は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の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。したがって、議員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、それが地方公共団体の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、もはや地方公共団体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ない限り、このような議員定数配分規定は、公選

法一五条七項に違反するものと判断せざるを得ない。

もつとも、制定又は改正の当時適法であった議員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議員定数配分規定が同項に違反するという結果をもたらすものと解すべきではなく、同項の規定により要求される定数の是正が、人口の変動の状態を考慮してもなお合理的期間内に行われなかったというときに初めて、当該議員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。

以上は、当裁判所の判例（前掲各小法廷判決）とするところである。

そこで、平成元年七月二日施行の東京都議会議員選挙（以下「本件選挙」という。）

当時における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。）の議員定数配分規定についてみるのに、原審の適法に確定するところによれば、（1）前掲昭和六二年二月一七日第三小法廷判決が、本件条例の議員定数配分規定につき、昭和六〇年七月七日施行の東京都議会議員選挙当時において公選法一五条七項に違反していた旨を判示したことを踏まえて、東京都議会は、本件条例の改正につき種々の検討を重ねた結果、昭和六三年七月一三日、いわゆる三減四増案（総定数を一二八人とし、荒川区、港区、墨田区の各選挙区の定数を一人ずつ減らし、北多摩第五、南多摩、三鷹市、町田市の各選挙区の定数を一人ずつ増やすという案）を可決し、本件条例を改正した（昭和六三年東京都条例第一〇七号。以下、右改正後の議員定数配分規定を「本件定数配分規定」という。）、（2）右改正により、従来に比べて一応の改善はされたものの、右改正後においても、昭和六〇年一〇月の国勢調査人口に基づき算出した配当基数（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値）に応じて議員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)は、原判決添付別表第二のとおりであるところ、右人口比定数と本件定数配分規定による定数(以下「現定数」という。)とを比較すると、特別区の区域を区域とする各選挙区(以下「区部の選挙区」という。)全体では人口比定数は九〇人であるのに規定数は九六人に、島部選挙区を除く特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区(以下「市郡部の選挙区」という。)全体では人口比定数は三七人であるのに現定数は三一人に、それぞれなっており、また、区部の選挙区では二三選挙区中一六選挙区が、市郡部の選挙区では一七選挙区中五選挙区が人口比定数と現定数とが一致せず、人口比定数よりも現定数が二人不足する選挙区が三選挙区(足立区、練馬区及び八王子市の各選挙区)もあり、さらに、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、全選挙区間で最大一対三・〇九(千代田区選挙区対日野市選挙区。なお、人口比定数による全選挙区間の最大較差は、千代田区選挙区対武蔵野市選挙区間の一対二・七五である。右較差に関する数値は、概数であり、また、地理的に極めて特殊な状況にあつて定数が一人の島部選挙区は、比較の対象から除外している。)に達し、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といういわゆる逆転現象が依然として全選挙区間において五二通りも存在し、定数二人の差のある顕著な逆転現象も六通りあつた、というのである。

本件定数配分規定の下における右の較差、逆転現象及び人口比定数と現定数とのかい離が示す選挙区間における投票価値の不平等は、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地方公共団体の議会の議員の選挙制度の下で、地方公共団体の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たものというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、右投票価値の較差は、公選法一五条七項の選挙権の平等の要求に反する

程度に至っていたものというべきである。そして、都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大及び各選挙区における定数の沿革的な事情を考慮しても、右の較差を是認することはできず、他に、本件において、右投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできない。

そして、本件条例の議員定数配分規定の下における選挙区間の投票価値の較差は、遅くとも昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に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ていたものであり、右較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会はごく部分的な改正に終始し、右較差を長期間にわたり放置していたことは、前掲昭和五九年五月一七日第一小法廷判決の判示するとおりである。また、東京都議会は、右判決の言渡し後に、昭和五九年東京都条例第一三〇号をもって議員定数配分規定の一部改正を行い、三選挙区につき定数一人を各減員し、三選挙区につき定数一人を各増員したが、右改正は、部分的是正の域を出ず、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであったことは、前掲昭和六二年二月一七日第三小法廷判決の判示するとおりである。さらに、右判決言渡し後の昭和六三年東京都条例第一〇七号による議員定数配分規定の改正も、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであることは、前示のとおりである。以上の経緯に照らすと、東京都議会は、本件定数配分規定の下における投票価値の不平等につき、公選法一五条七項の規定により要求される定数の是正を合理的期間内に行わなかったものというべきであり、本件定数配分規定は、本件選挙当時、同項の規定に違反する違法なものであったと断定せざるを得ない。

以上と同旨に出て本件選挙の違法を宣言した原審の判断は、正当として是認することができる。所論引用の前掲平成元年一二月一八日第一小法廷判決は、事案を異にし本件に適切でない。論旨は、すべて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。

最高裁判所第三小法廷

裁判長裁判官	坂	上	壽	夫
裁判官	貞	家	克	己
裁判官	園	部	逸	夫
裁判官	佐	藤	庄	市郎
裁判官	可	部	恒	雄