

地方議会議員選挙における定数不均衡の適法性

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 平成 31 年 2 月 5 日

【事 件 番 号】 平成 30 年（行ツ）第 92 号、平成 30 年（行ヒ）第 108 号

【事 件 名】 選挙無効請求事件

【裁 判 結 果】 上告棄却

【参 照 法 令】 公職選挙法 15 条・271 条、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、日本国憲法 14 条 1 項ほか

【掲 載 誌】 裁時 1717 号 1 頁、裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25570001

事実の概要

本件は、東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例（以下、「本件条例」）に基づいて平成 29 年 7 月 2 日に施行された東京都議会議員一般選挙（以下、「本件選挙」）について、江東区選挙区の選挙人である上告人が、①本件条例が島しょ部を合わせて 1 選挙区（島部選挙区）として存置したことが公職選挙法 271 条に、②本件条例の定数配分規定が同法 15 条 8 項にそれぞれ違反するとともに、③同法 271 条および本件条例の定数配分規定が憲法 14 条 1 項等に違反して無効であるから、これらに基づく本件選挙の江東区選挙区における選挙も無効であると主張して提起した選挙無効訴訟である。

本件選挙当時、公職選挙法 271 条の特例選挙区として、本件条例により島部選挙区が存置されている。平成 27 年の国勢調査による人口に基づく島部選挙区の配当基数（当該選挙区の人口を議員 1 人当たりの人口で除した数）は 0.249 であった。また、当該国勢調査による人口に基づく配当基数に応じて同法 15 条 8 項本文の人口比例原則を適用した場合の定数（以下、「人口比定数」）と本件条例による定数を対比すると、42 選挙区中 8 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 4 選挙区、1 少ないのが 4 選挙区）、特例選挙区を除く選挙区間の議員 1 人当たりの人口の最大較差は 1 対 2.48 であり、これは人口比定数による最大較差と等しい。また、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 6 通り存在していた。なお、

法廷意見では触れられていないものの、2 人以上の定数差があるいわゆる顕著な逆転現象も 1 通り存在していた。

判決の要旨**1 島部選挙区存置の公職選挙法 271 条適合性**

「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、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、隣接する他の市町村の区域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から、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、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べきものである。もっとも、公職選挙法 15 条 1 項から 4 項までが規定しているところからすると、同法 271 条は、配当基数が 0.5 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」。

東京都議会による島部選挙区の存置は、「島しょ部が、離島として、その自然環境や社会、経済の状況が東京都の他の地域と大きく異なり、特有の行政需要を有することから、東京都の行政施策の遂行上、島しょ部から選出される代表を確保する必要性が高いものと認められる一方、その地理的

状況から、他の市町村の区域との合区が、地続きの場合に比して相当に困難であること」といった地理的特殊性等に照らして決定したものと推認できる。本件選挙当時の配当基数は、同選挙区を特例選挙区として存置することが許されない程度にまで至っているとはいえない。

2 定数配分規定の公職選挙法 15 条 8 項適合性

条例による定数配分の公職選挙法 15 条 8 項適合性については、都道府県議会の具体的に定めるところが、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。そして、「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」。

本件選挙当時、「複数の選挙区の定数に人口比定数との差異はみられるものの、特例選挙区以外の選挙区間の議員 1 人当たりの人口の最大較差は 1 対 2.48（千代田区選挙区と武蔵野市選挙区）であり」、人口比定数による最大較差と差異がない。また、上記最大較差は前回選挙時より拡大しているものの、これは千代田区選挙区が特例選挙区ではなくなったことによるものであり、同選挙区と他の選挙区との間の議員 1 人当たりの人口の最大較差は前回選挙時より縮小している。「さらに、いわゆる逆転現象も 12 通りから 6 通りに減少していた」。そうすると、本件選挙当時における投票価値の不平等は、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合理性を欠いていたともいえないから、本件条例の定数配分規定が東京都議会の合理的裁量の限界を超えるものということとはできない。

3 公職選挙法 271 条および本件条例の定数配分規定の合憲性

「本件選挙は本件条例が定める選挙区及びこれに対する定数の配分によって施行されたものであるから、論旨は、帰するところ、公職選挙法 271 条を含む同法の規定に従って定められた本件条例が」憲法 14 条 1 項等の規定に違反する旨を主張する趣旨のものというべきである。

本件条例による特例選挙区の存置や定数配分が東京都議会の合理的裁量の限界を超えるものとはいえないことは前記のとおりであり、憲法の規定に違反していたとはいえない。

4 林景一意見

国政選挙については、人口比例原則を厳格に考えるべきであるが、「地方議会選挙については、同原則を重視しつつも、一定程度緩和する余地を認めることができると考える」。「このような相違は、地方議会議員の役割の性格、すなわち、地方公共団体においては、地方自治の本旨に基づく住民自治の観点に立った行政の遂行が期待される場所であるから、地方議会議員については、国会議員が全国民（people）の代表としての行動を期待されるのとは異なり、その選挙区である地域（community）の代表という色合いが濃くてしかるべきであることをその根拠とする」。

「特例選挙区の設置に関して生ずる乖離を許容し得るか否かの限界は、独自の地域代表選出の必要性と合区の困難性という定性的な要因によってある程度緩和し得ると考えられるため、配当基数が特定の数値を下回ったら直ちに特例選挙区の設置が認められないとする定量的基準を設けることに理論的根拠があるとは思われない。東京都における島嶼部とそれ以外の市町村との間の様々な意味における大きな差異を考えると、島部選挙区存置が不合理になったとまで断ずることににはためらいがあり、このような意味で、結論において多数意見に辛うじて同調し得る。

判例の解説

一 島部選挙区存置の適法性について

本件は、東京都議会議員選挙における島部選挙区存置の適法性が争点となった初の事案である¹⁾。昭和 41 年改正前の公職選挙法 271 条 2 項が「島」

を特例選挙区制度の対象としていたことにも照らせば、本件は特例選挙区の典型が争われたものといえる。

本判決では、従来の判例にあった特例選挙区制度の趣旨説明や、特例選挙区設置の可否について「客観的な基準が定められているわけではない」旨の判示が省略されている²⁾ものの、特例選挙区設置の適法性の判断枠組み自体は、従来の判例と同様である³⁾。

そして、「配当基数が0.5を著しく下回る場合」が具体的にどのような場合かについて、最高裁が法廷意見で明示したことはなく、また、最高裁が「著しく下回る」と判断した事例も存在しない。過去には、配当基数が0.25に満たない数値に至ったときは「著しく下回る」と評価されてもやむをえないとする補足意見⁴⁾も存在したが、本件では、配当基数0.249の島部選挙区につき、「特例選挙区として存置することが許されない程度にまで至っているとはいえず」適法とされている。

また、この点に関して、林景一裁判官が、「意見」として、「定量的基準を設けること」に懐疑的な態度を示し、「定性的な要因」による合理性判断を行っている。しかし、法廷意見においても、「配当基数が0.5を著しく下回る……ような場合には……合理的裁量の限界を超えているものと推定する」と述べるにとどまっており、かつ、林意見と同様に、当該地域の代表確保の必要性や合区の困難性の程度が判断要素として挙げられている。そうすると、林意見と法廷意見の間に、懸隔は殆ど無いように思われる⁵⁾。

二 定数配分規定の適法性について

条例による定数配分の適法性の判断枠組みも、従来の判例と同様である。また、かねてより、1対3.09が違法状態とされる⁶⁾一方で、1対2.89が違法状態にない⁷⁾と判断されてきたことや、定数1どうしの選挙区間で1対3程度の較差が生じうことは公職選挙法の規定に由来する旨の判示がなされてきた⁸⁾ことから、「1対3」が違法状態か否かを分ける基準と推測されてきた⁹⁾ところ、本件でも、特例選挙区を除いた¹⁰⁾選挙区間での最大較差1対2.48は違法状態とされなかった。したがって、さしあたり今後も「1対3」を目安とする推測は維持しうるのである。

三 公職選挙法 271 条および条例の定数配分規定の合憲性について

上告人は、公職選挙法 271 条と本件条例の定数配分規定のそれぞれについて、憲法 14 条 1 項等に違反する旨を主張しているが、本判決では、単に本件条例の違憲の主張と読み替えられている。こうした読み替えも従来の判例と同様である。

また、条例の合憲性判断にあたって、平成 27 年判決¹¹⁾までは、公職選挙法の規定の趣旨や当該条例による特例選挙区存置ないし定数配分の趣旨・理由、較差の状況等が総合判断されていたのに対し、平成 28 年判決¹²⁾および本判決においては、当該条例による特例選挙区の存置や定数配分が「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……において説示したとおりであり……憲法の上記各規定に違反していたものとはいえない」と述べるのみとなった。いずれにせよ議会の裁量権行使の合理性を総合判断することになるため、後者は単に判決を簡略化したものといえる。しかし少なくとも、合憲性判断に際して、議会の合理的裁量の限界を超えたか否かを改めて検討していないことから、条例の公職選挙法適合性判断と憲法適合性判断とがより一層混然とした様相となっている¹³⁾。

四 地方議会議員の性格と憲法

林意見は、地方議会議員の性格を、選挙区である「地域 (community) の代表」という色合いが濃くてしかるべきものとし、「議員の選出地域との密接性の要求は、憲法の規定する地方自治の本旨に基づく住民自治に由来するもの」と述べる。しかしながら、このように「住民自治」から地方議会議員の地域代表的性格を導出できるかについては、疑問をさしはさむ余地がある¹⁴⁾。単純な疑問として、公職選挙法 9 条 3 項に照らせば都道府県議会議員選挙の選挙権にとっては「当該都道府県の区域内に住所を有する」ことが重要なのであって、有権者たる「その地方公共団体の住民」(憲法 93 条 2 項)はあくまでも「当該都道府県の住民」ではないのかと問うことはできよう¹⁵⁾。なぜ「住民」が選挙を経て代表される段階に至ると、people でなく community の色合いを濃くしてしかるべきなのかは、さらなる説明を要すると思われる¹⁶⁾。

他方、林意見と同様に「地方自治の本旨」に言

及しながら、より地方自治の憲法構造に即して地方議会議員の地域代表的性格を基礎づけようとする議論も存在する¹⁷⁾。すなわち、憲法上、地方公共団体については長・議員ともに直接選挙によるものとされているところ、議員の選出については、長に対等に対応しようような適切な選挙制度を定めることが要請されているものと解し、地域的まとまりのある選挙区を設定し、議員に地域代表的性格をも保有させることが、地方自治の本旨にも合致した最も公正かつ効果的な制度であるとする主張である。もっとも、このように二元代表制であることから議員の地域代表的性格を基礎づけることにも、疑問をさしはさむ余地がある¹⁸⁾。また、指定都市以外の市町村議会議員選挙については、原則として選挙区設置が想定されていない(公職選挙法 15 条 6 項)が、このことは違憲でないにせよ、憲法上消極的に評価されるのかといった疑問もありうる。

これらの議論から、憲法学が地方代表論に向き合う際に、地方自治の本旨(住民自治)や二元代表制が論拠となる可能性を見出すことはできよう。もっとも、それらが地方議会議員の地域代表的性格を基礎づけるに足りるかは、なお検討を要する。

●——注

- 1) 東京高判平 25・12・25 判時 2216 号 36 頁は、原告が千代田区選挙区の違法性を主張するにあたり島部選挙区を引き合いに出したこともあり、島部選挙区の合憲性・適法性を認めているが、島部選挙区の適法性自体が争点だったわけではない。
- 2) こうした判断枠組みを導く論証段階の簡略化は、条例の定数配分規定の適法性が争点となった最一小判平 27・1・15 判時 2251 号 28 頁でもみられ、近時の判決の傾向といえる。
- 3) 地方議会議員選挙における投票価値の不平等および特例選挙区制度に関して、前掲注 2) 平成 27 年判決までの最高裁判例を整理したものととして参照、穴戸常寿「地方議会における一票の較差に関する覚書」岡田信弘ほか編『高見勝利先生古稀記念 憲法の基底と憲法論——思想・制度・運用』(信山社、2015 年) 413 頁。
- 4) 最一小判平 5・10・22 民集 47 巻 8 号 5147 頁における藤島補足意見。
- 5) それゆえ、林意見が、法廷意見と「理由づけを異にする」(中野次雄編『判例とその読み方〔三訂版〕』(有斐閣、2009 年) 104 頁 [中野]) ものとして「意見」にあたるのか疑問の余地がある。また、人口比例原則からの乖離を「憲法の規定する地方自治の本旨に基づく住民自治に

由来する」ものと位置づける点も、法廷意見と両立しうるため、法廷意見に林裁判官の見解を「附加」(中野・同上)する補足意見として差し支えないように思われる。

- 6) 最一小判平 3・4・23 民集 45 巻 4 号 554 頁。
- 7) 前掲注 4) 平成 5 年判決。
- 8) 最一小判昭 62・2・17 判時 1243 号 10 頁、前掲注 4) 平成 5 年判決など。他方、公職選挙法の諸規定を「構造的に解釈」し、同法が最大較差 2 倍以内を原則としており、2 倍を超える場合には原則として違法と判断されるべきとする見解として、長岡徹「地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等」法と政治 39 巻 4 号 (1988 年) 751~754 頁。
- 9) 参照、穴戸・前掲注 3) 425~427 頁。
- 10) 特例選挙区を含めた選挙区間での較差数値を挙げることを「論理の混乱」とするものとして、和田進『国民代表原理と選挙制度』(法律文化社、1995 年) 259~260 頁(初出 1991 年)。また参照、前掲注 4) 平成 5 年判決における藤島補足意見および中島敏次郎補足意見。
- 11) 前掲注 2) 平成 27 年判決。
- 12) 最一小判平 28・10・18 判時 2327 号 17 頁。本判決の直近の先行最高裁判例にあたる。
- 13) この点につき参照、長岡・前掲注 8) 732 頁、穴戸・前掲注 3) 433 頁。
- 14) 住民自治の根幹をなすものとして投票価値の平等が帰結すると述べるものとして、和田進「地方議会議員選挙における定数配分不均衡訴訟」ジュリ 820 号 (1984 年) 58 頁。また、団体自治の要請を、住民自治という民主主義的要素の要請する個人の平等・一人一票の原則の限度内でのものと位置づける見解として、大隈義和「議員定数問題判決と地域代表制論」ジュリ 934 号 (1989 年) 106 頁。
- 15) 都道府県議会議員が「当該都道府県の住民全体」を代表すべきことは、住民自治の理念からして「自明」であり、公職選挙法 16 条はこの点を確認したものとする見解として、清水睦「判批」法教 48 号 (1984 年) 85 頁。
- 16) 憲法 93 条 2 項が選出母体の同質性を前提としていることから、憲法 43 条が規定する「全国民の代表」を「全住民の代表」と読み替える可能性を指摘するものとして、芹沢齊ほか編『新基本法コンメンタル 憲法』(日本評論社、2011 年) 485 頁 [渋谷秀樹]。
- 17) 例えば、東京高判昭 59・8・7 判時 1122 号 15 頁における被告の主張。
- 18) 地方自治が二元代表制であることを承知の上で、それでも国会と地方議会がそれぞれ国民と住民の代表機関であって議会制民主主義を採用しているという共通点を重視し、「選挙制度においては共通点が重要」とする見解として、上脇博之「地方議会の選挙制度の憲法問題」北九州 40 巻 4 号 (2013 年) 132 頁。