

地方議会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】 令和7年1月28日
【事件番号】 令和5年（行ツ）第404号、令和5年（行ヒ）第448号
【事件名】 選挙無効請求事件
【裁判結果】 棄却
【参照法令】 憲法14条1項、公職選挙法15条8項
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25574034

桐蔭横浜大学准教授 茂木洋平

事実の概要

千葉県議会議員の定数及び選挙区等に関する条例（本件条例）に基づいて令和5年4月9日に千葉県議会議員一般選挙（本件選挙）が行われ、船橋選挙区（本件選挙区）の選挙人である上告人は本件条例の議員定数配分規定が公選法15条8項及び憲法14条1項に違反しており、本件選挙は無効だと主張して訴訟を提起した。

地自法によれば、都道府県議会の議員定数は条例で定める（90条1項）。公選法では、その選挙区について市町村の区域に基づき（15条1項）、当該区域の人口が都道府県の議員1人当たりの人口（議員1人当たりの人口）の半数に達しないときは、条例で隣接する他の市町村の区域と合わせて1の選挙区を設けなければならない（同条2項）、当該区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の市町村と合わせて1の選挙区を設けることができる旨（同条3項）を規定する。定数配分は人口比に従って行うが（同条8項本文）、特別の事情があるときは、人口を基準としながらも、地域間の均衡を考慮できる旨が規定されている（同項ただし書）。

令和2年国勢調査の結果、当時の本件定数配分規定では、選挙区間における議員1人当たりの人口の最大較差（選挙区間の人口の最大較差）は1対3.06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逆転現象は3

通りあった。条例改正の結果、選挙区間の人口の最大較差は1対2.67へ縮小したが、人口比定数より1人多い選挙区が8、3人少ない選挙区が1（本件選挙区）、1人少ない選挙区が5であった。

原審（東京高判令5・9・21判例集未登載）では、人口比定数よりも多くを配分されている選挙区は、広域的な事務を担当する行政機関が設置されたり、多数の観光拠点や産業拠点を有するなどの中核的な役割を果たしていることを認め、本件条例が定められた当時、特別の事情を欠いておらず、公選法15条8項に違反しないと判断した。

判決の要旨

1 多数意見

公選法15条8項ただし書によって、都道府県議会の議員の定数配分の裁量は都道府県議会に与えられている。投票価値の平等という憲法の要請から、定数配分に際し、人口比例が最も重要かつ基本的な基準であり、定数配分が同項に違反するのことは、裁量権の合理的な行使としては認められるかどうかで決まる。

1票の較差が「都道府県議会で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」。

本件定数配分規定は、「各市町村の実情に応じた当該地域に特有の事情を考慮し、公選法 15 条 8 項ただし書にいう特別の事情があるとの評価を前提として、選挙制度の安定の要請をも勘案しつつ改正されてきた」。本件改正によって選挙区間の人口の最大較差は縮小し、逆転現象も見られなくなった。

不平等の一層の改善が望ましいが、本件選挙が行われる前に本件定数配分規定を改正しなかったことは同議会の合理的裁量の限界を超えるものではなく、本件定数配分規定は公選法 15 条 8 項に違反しない。

本件定数配分規定は限界を超えるものではないため、憲法 14 条 1 項には違反しない。

後掲の宇賀克也裁判官反対意見のほかに、渡辺恵理子裁判官補足意見がある。

2 宇賀克也裁判官反対意見

憲法上、有権者には、等価値の投票権が付与されている。住民自治の原理（憲法 92 条）から、国政選挙と比べて人口比例原則を緩和して、地方選挙では地域代表の性格をより強く反映させてよいことにはならない。1 票の価値を制約することの合理性についての「主張立証責任を被告である選挙管理委員会が負うべきことは、国政選挙でも地方選挙でも変わりはない」。

本件選挙区の定数配分の少なさは異例に大きく、この重大な不利益を正当化する事情は被告により説明されていない。人口比定数よりも 1 人多く配分されている 8 選挙区については、その説明はされている。しかし、これらの議論は、本件改正を議論した千葉県議会議員定数等検討委員会では行われておらず、各地方公共団体のウェブサイトや観光ガイドブックに見られる程度の記述にとどまり、全体の整合性に欠ける。例えば、行政の中核として重要な地域であることを議員定数配分の上乗せの理由とする点については、政令で指定された中核市（船橋市及び柏市）の選挙区の議員定数が、むしろ人口比定数よりも少ないことと矛

盾する。また、観光都市として重要な地域であることを上記上乗せの理由とする点については、千葉県最大の観光都市である浦安市の選挙区の議員定数が人口比定数よりも少ないこととの説明が付かない。

広大な区域であることを上乗せの理由とする点も、狭小の市（四街道市）の選挙区も議員定数配分が上乗せされており、説得力に乏しい。そして、当該 8 選挙区がそれぞれ重要であるという説明と同程度の説明は、他の選挙区でも可能である。また、当該 8 選挙区において人口比定数よりも議員定数を多く配分する必要性の説明は、本件選挙区を含めた 6 選挙区で人口比定数よりも少ない定数配分がなされていることの合理性を示していない。以上から、本件定数配分規定は、公選法 15 条 8 項と憲法 14 条 1 項に違反する。

当審判例の適法性の判断基準に照らすと、選挙区間の人口の最大較差 2 以上が許容されるには、公共の福祉の要請が説得力を持って示されなければならないが、本件では、そのような合理的な理由は示されていない。

都道府県議会の議員は、選挙区の市町村ではなく都道府県の住民全体を代表するが、「当該市町村の事情に通暁した議員を選出することができるようにすることは、公共の福祉の観点からある程度は正当化できるので」、複数の市町村が一つの選挙区を構成している場合に、各市町村を地盤とする議員を選出できるように議員定数を定めるケースでは、ある程度理解できる。「しかし、単一の市町村が選挙区となっている場合に、当該選挙区に配分されている議員定数を人口比定数に上乗せすることを正当化する十分な理由にはなり難い」。本件定数配分規定の下で、議員定数を人口比定数に上乗せされた選挙区の中には、単一の市が選挙区であるものが複数存在し、それらについては、市町村の代表を千葉県議会に確保する必要という説明では不十分である。したがって、当審判例の判断基準に照らせば、較差が都道府県議会でも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達しており、これを正当化すべき特段の理由が示されていないときに当たり、裁量権の逸脱濫用として違法となる。

判例の解説

一 裁判所の司法審査への積極的姿勢と 投票価値の平等

裁判所の役割の中核は訴訟当事者間の法的争いの解決によって私人の権利利益を実現することにあるが、それを超えて、判決による政策形成を通じた人権保障の実現が期待されている。しかし、裁判所（とくに最高裁）は国会等の政策形成機関の判断に異論を唱える（違憲違法の判断を下す）ことに非常に消極的であり、学説はこの姿勢を強く批判してきた。違憲違法判断は政策形成機関との間に大きな摩擦を起こし、権力基盤が脆弱である裁判所は、政策形成機関からの反撃を抑える見通しがなければ、その判断を下さない。違憲違法判断に論理的説得力があればその見通しは立ち、論理的説得力は憲法上の要請が明確であることで得られる。国会及び地方議会の定数不均衡訴訟は、最高裁が違憲違法判断などを通じて政策形成機関の判断に積極的に異論を唱えてきた数少ない領域である。

学説では憲法上の要請として投票価値の平等が自明だと捉えられ¹⁾、判例と政策形成機関も同様に理解してきたことから、最高裁は定数不均衡訴訟では違憲判断消極主義から脱することができた。衆院定数不均衡が問題とされた事例で、最高裁は投票価値の平等が憲法上の要請であることを明確にした（最大判昭51・4・14民集30巻3号223頁）。最高裁は地方議会でもそれが憲法上の要請であり、選挙区割りに際して人口比例が最も基本的な基準であるべきとし（最一小判昭59・5・17民集38巻7号721頁）、地方議会の定数不均衡についていくつかの違法判断が下されてきた。投票価値の平等が憲法上の要請であれば、選挙区割りに際しては人口比による定数配分が最も重要である。都道府県議会の選挙区割りについて、公選法が人口比例を基本とする旨を規定していることは憲法上の要請に応えたものである。

最高裁は、地方議会の選挙区割りについて投票価値の平等の相対化を相当程度まで許してきたが、政策形成機関の側も投票価値の平等が憲法上の要請であると認識していることから、最高裁は実質的な司法審査を行うことができた。

二 最高裁の判断枠組み

最高裁の一連の判決は、地方議会の選挙における投票価値の平等は憲法の要請であり、これを受けて公選法15条8項は投票価値の平等を「強く要求している」と示す。地方議会の議員定数配分は公選法に基づいて決定されており、公選法の選挙区割り方式に関する公選法の規定は人口比例原則を緩和するが、最高裁は公選法自体の憲法適合性を問題とせず、それが合憲であるという前提に基づいて定数不均衡の適法性を審査する。投票価値の平等の問題は選挙区割りの制度の在り方を問題とするが、最高裁はその検討を避けてきたことから、学説では、最高裁はこの問題提起を立法裁量の問題に矮小化していると批判された²⁾。

国政選挙では、最高裁は投票価値の平等をより重視してきており、較差を生じさせない方向へ選挙制度を変えるように促す判断をしている（最大判平23・3・23民集65巻2号755頁など）。国政と比べて地方議会の選挙区割りの制度は統制しやしいが、国政選挙の定数不均衡への投票価値の平等の要請を高めている中であっても、最高裁は地方議会の定数不均衡について選挙区割りの制度の合憲性を検討しない。学説では、最高裁のこの姿勢は「制度従属的理解」であり³⁾、公選法の地方議会の選挙区割りの制度自体の合憲性が問われるべきだと主張される⁴⁾。

三 較差の許容基準

最高裁は衆院の定数不均衡につき以前は許容できる較差を1対3としたが、近年では1対2と厳格に解している。衆院について、多くの学説は、1対2の較差は1人1票の原則の本質を破壊するから、投票価値の平等の要請に応えるには1対2を超えてはならないと理解してきた⁵⁾。近年の学説では、較差が何倍未満なら合憲という形式的判断ではなく、1対1を基本として、較差の正当化事由を個別に正当化することが求められており⁶⁾、欧米各国が1対1.5程度を許容限度としているため、日本でもこれと同程度を許容限度とすべきとも主張される⁷⁾。

地方議会の投票価値の平等につき、学説では、地方議会議員選挙での投票が議会制民主主義と地方自治（住民自治）の根幹であるから、衆院との間には、定数配分の技術的問題は別として、人口

比例原則の数値的基準に違いはないと考えられている⁸⁾。他方、特例選挙区を除いた場合には、最高裁は最大較差1対3を許容限度としていると分析されており⁹⁾、本判決でも、選挙区間の最大較差を1対3未満に抑える修正がなされたことが適法判断の決め手となった。これに対し、多くの学説は、最高裁の示す許容限度に批判的であり、特例選挙区を除く選挙区間の人口の最大較差が1対2を超える場合には違法だと主張した¹⁰⁾。

四 多数意見と反対意見の思考方法

多数意見は、選管が先例の較差の許容基準（1対3未満）をクリアすること、逆転現象の解消に努めたことに焦点を当て、本件条例の適法性を審査する。対して、宇賀反対意見は1対2を超える選挙区間の最大人口較差を許容するには、選管は「説得力」のある理由を示さなければならないとする。

多数意見は先例の示す形式的要件（1対3未満の較差と一定程度の逆転現象の解消）を満たすのか否かを重視するが、同反対意見は較差を正当化する実質的な理由付けを求める。同反対意見の分析を見ると、選管は較差を正当化の際に論理的に首尾一貫した理由を提示できていない。

投票価値の平等が憲法上の要請であれば、同反対意見が示すように、そこからの逸脱を正当化する理由が提示されなければ、違法と判断すべきである。多数意見のように適法であるために形式的要件の充足だけを求めると、政策形成機関は選挙区割りの際にそれを満たすことだけに注力する。政策形成機関に議会政治を通じてどのような社会を実現したいのかを真剣に考えさせるには、同反対意見のように、裁判所の側は較差の正当化理由の提示を求めなければならない。

五 過疎地への配慮

学説では、過疎地の問題について、過疎地への過大な定数の確保ではなく、財政や事務配分上の優遇などで解決すべきだと主張される¹¹⁾。また、すべての地方議会議員は全都道府県民の代表であり、過疎地に配慮する義務を負っているとも指摘される¹²⁾。だが、現実には、過疎地選出の議員がいない中でそれらの優遇措置がされるのか、過疎地以外の選挙区選出の議員が過疎地の抱える問題

を理解して、その解決に向けた行動を採るのかは疑問である。

同反対意見では、地方議会議員は都道府県の住民全体を代表するが、過疎地を含む特定の地域の事情に通じた議員の選出は公共の福祉から正当化できる旨を示す。そのような議員の選出が都道府県の全住民の利益となり、逆に人口比定数を徹底することが不利益となることを、説得力のある理由で説明をすれば、過疎地に過大な定数の割当てをしても正当化できる。もっとも、過疎地の選挙区選出の議員による当該選挙区への利益誘導は、特定の地域住民でなく都道府県の全住民の利益の確保に繋がる理由を説得的に示さなければならない。例えば、過疎地での道路建設は地域住民の利便性の向上にとどまらず、災害時の人口集住地域への物資補給路となるなどの説明が必要となる。このような説明がなされれば、過疎地の選挙区選出議員は都道府県の全住民の代表だと理解できる。地方議会の選挙区割りの問題は、投票価値の平等の徹底が果たして都道府県の全住民の利益（災害時における安全保障など）になるのかを踏まえて、議論しなければならない。

●—注

- 1) 投票価値の平等が憲法上の要請である理由は、詳細には説明されていない。その説明を試みるものとして、木村草太「判批」判評683号（2016年）2頁、4頁参照。
- 2) 野中俊彦「判批」判評378号（1990年）31頁、35頁。
- 3) 赤坂正浩「判批」判評433号（1995年）21頁、24頁。
- 4) 大山礼子「判批」磯部力ほか編『地方自治法判例百選〔第3版〕』（有斐閣、2003年）110頁、111頁。
- 5) 芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」ジュリ617号（1976年）36頁、44頁。
- 6) 木村・前掲注1）4頁。
- 7) 吉田栄司「判批」民商151巻2号（2014年）55頁、58頁。
- 8) 和田進「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選Ⅱ〔第4版〕』（有斐閣、2000年）332頁、333頁。
- 9) 徳永貴志「地方議会議員選挙における一票の較差訴訟及び選挙供託金訴訟」憲法研究11号（2022年）105頁、110頁。
- 10) 加藤就一「判批」判タ1065号（2001年）366頁、367頁。
- 11) 辻村みよ子『『投票価値の平等』原則の適用』法教111号（1989年）28頁、35頁。
- 12) 日笠完治「判批」ジュリ1156号（1999年）104頁、108頁。