

# 地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

長岡徹

## 目次

はじめに

### 一 地方議会議員定数訴訟の現状

(一) 公選法一五条論

(二) 公選法二六六条二項論

(三) 公選法二七一条二項論

### 二 人口比例原則と立法裁量論

(一) 投票価値の平等の制度從属的理解——判例——

(二) 投票価値の平等と選挙制度——学説——

### 三 公選法諸規定の構造

(一) 地方議会議員選挙制度の原則

(二) 公選法一五条二項・三項について

(三) 公選法二七一条二項について

まとめにかえて

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二〇三

## はじめに

議員定数は正をめぐる憲法問題は、これまで主として国政選挙を対象にして活発に論じられてきた。この問題が初めて裁判所で争われたのは一九六二年七月に行われた参議院議員選挙に関してであったから、以来既に四半世紀が経過したことになるが、衆参両議院とも議員定数配分の抜本的な是正がなされないまま、国政選挙の度ごとに訴訟が提起されるという事態が続いている。

国会の議員定数不均衡は、人口の急激な移動、特に大都市への集中と農村部の過疎化を背景に生じたものであった。したがって、同様の問題が都道府県議会についても生じてくることは当然であったし、早晚裁判所で争われるようになるであろうことも、十分に予想されていたといえよう。かくして、八一年七月に行われた東京都議会議員選挙<sup>(1)</sup>について地方議会議員選挙の定数不均衡を争う初めての訴訟が提起され、今日までに八三年四月の千葉県議会議員選挙<sup>(2)</sup>、八五年七月の東京都議会議員選挙<sup>(3)</sup>をめぐり訴訟とあわせて、合計六つの判決<sup>(4)</sup>が下されており、しかもこれらの判決はいずれも、問題となった定数不均衡を違法と判示している。さらにまた、八七年四月に行われた統一地方選挙<sup>(5)</sup>に関しても、管見に属する限りでは、千葉県と岡山県、兵庫県で訴訟が提起されている。これらのことは、地方議会における議員定数不均衡の重大さを物語っているといえよう。

議員定数不均衡にかかわる憲法上の論点は、国会と地方議会とで基本的に異なるものではない。したがって従来国会、とりわけ衆議院を念頭において論じられてきた事柄は、原則として地方議会の場合にも当てはまるものといえよう。しかし、地方議会議員選挙については公選法一五條、二六六條、二七一条等に、選挙区割りや定数

配分に関する規定が設けられており、地方議会議員選挙にはそれ独自の論点があることも確かである。そこで、本稿では、従来あまり論じられてこなかった地方議会議員選挙独自の問題に焦点をあわせて、若干の考察を行うこととする。憲法上の投票価値の平等の要請ないし人口比例原則が、現行の地方議会議員選挙制度のもとでどのように位置づけられているのか、そしてその位置づけは憲法上どのように評価されるべきか、を検討することに本稿の目的がある。

なお、本稿で対象とするのは、地方議会といっても、都道府県議会に限られる。市町村議会議員選挙の場合には、公選法一五条五項によって、特に条例で選挙区を設ける以外は当該市町村の全域が一つの選挙区とされており、また、指定都市については区の区域をもって選挙区とするとされているので、投票価値の不平等という問題が発生するとしても、それは都道府県議会議員選挙とは違った独自性をもってしていると考えられるからである。

- (1) 東京高判一九八三年七月二五日判時一〇八五号三頁、最小判一九八四年五月一七日民集三八巻七号七二二頁。
- (2) 東京高判一九八四年八月七日判時一一二二号一五頁、最小判一九八五年一〇月三十一日判時一一八一号八三頁。
- (3) 東京高判一九八六年二月二六日判時一一八四号三〇頁、最小判一九八七年二月一七日判時一二四三号一〇頁。
- (4) なおこの六つの判決については、以下例えば一九八四年東京都議会最高裁判決というように略称する。

## 一 地方議会議員定数訴訟の現状

### (一) 公選法一五条論

- (1) 八四年東京都議会最高裁判決は、衆議院の議員定数不均衡を違憲と判断した一九七六年の最高裁判決を<sup>①</sup>地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

先例として引用して、投票価値の平等は憲法の要求するところであるとし、「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ことが明らかである」と判示した。公選法一五条七項のこのような解釈は、つぎの二つのことを意味していた。

第一に、地方議会における議員定数不均衡の問題は、実質的には憲法上の投票価値の平等の問題であるにもかかわらず、公選法上の問題として処理するということである。小法廷での審理で済まされたのはそのためである。また、国会議員選挙における定数不均衡にかかる諸判決で、投票価値の平等を緩和する要素として常に持ち出される「公正かつ効果的な代表」、「政治における安定」という文言が、この判決には見出されないことも、ここで指摘しておく必要がある。憲法解釈の問題としてではなく、公選法の解釈の問題として事案を処理したことと関連があると思われるからである。

第二に、衆議員の議員定数不均衡の違憲性を判断する基準として判例が用いてきた「合理的較差」、「合理的期間」という考え方を、公選法一五条七項の中に読み込むことである。同項は「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。」と規定する。そこで、判決は、地方議会は「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」けれども、投票価値の不平等が「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」、特別の正当化理由が示されない限り、公選法一五条七項違反となると判示したのである。

右のような公選法一五条七項解釈は、学説によって、一般に肯定的に受け入れられている<sup>(2)</sup>。確かに、投票価値の平等という憲法上の要請は、住民代表機関たる地方議会の議員選挙の場合にも、国民代表機関たる国会の議員選挙の場合と同様に妥当するはずであり、また、地方議会が一院制であることに鑑み、国会の第二院たる参議院ではなく、第一院たる衆議院と投票価値の平等の点では同列に扱われるべきと考えられる。公選法一五条七項の規定する人口比例原則が、憲法上の投票価値の平等の要請を受けたものであることを敢えて否定する必要はなからうから、同条項に衆議院議員選挙における定数不均衡の違憲性判断基準と同じ基準を読み込むことも、一応理由のあることであろう。

ところで、最高裁が用いている「合理的較差」基準に対しては、立法者の裁量を認めすぎる基準であるとの批判が強いところ、本判決は「公選法一五条七項は……投票価値が平等であるべきことを強く要求している」(傍点——筆者)と判示していた。ここで「強く」という副詞が挿入されていることから、「地方議会の定数配分については、衆議院のそれよりも強い人口比例の基準が求められるとされた<sup>(3)</sup>」との評価もある。確かに「地方議会の定数配分の裁量の幅はより限定されているとする思考傾向があるようにも思われる<sup>(4)</sup>」ものの、裁量がどのような意味で限定されているかが問題であって、人口較差の許容される程度それ自体がより限定されていると考えているのか、それとも定数配分にあたって地方議会が考慮することのできる諸事情がより限定されているという趣旨か、本判決だけから一義的な解答を引き出すのは困難であろう。<sup>(5)</sup>

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

(2) 八四年東京都議会最高裁判決を離れて、公選法の定める地方議会議員選挙制度の枠組みの中だけで一五条七項を解釈すれば、同条項のいう人口比例原則は、投票価値の平等ではなく、いわゆる配当基数に基づく定数配分を要求しているといえることができる。つまり、公選法一五条は一項から六項において選挙区の定め方を規定し、七項ではそのようにして設けられた選挙区で選挙すべき議員の数が選挙区の人口に比例すべきことを規定するという、定数配分についていわば二段階の方式を採用しているからである。したがって、一五条一項ないし六項の要件を満たす選挙区割りがなされていることを前提に、各選挙区に配当基数に従った定数が配分されているかどうか七項の問題となるのであって、選挙区間の議員一人当たり人口の較差がどの程度かは七項の問題ではないといえる。

そこで、配当基数に基づく定数配分が、投票価値の平等をどの程度達成するかは、選挙区割りのあり方いかんにかかってくる。公選法一五条一項は都道府県議会議員の選挙区は都市の区域によると規定し、二項は配当基数○・五未満の選挙区の強制合区を、三項は配当基数○・五以上一未満の選挙区について任意合区をそれぞれ規定している。仮に任意合区を一切行わないとしたら、配当基数○・五をわずかに上回る選挙区に定数一を配分する関係上、配当基数とおりの定数配分を行ったとしても、選挙区間の議員一人当たり人口の較差が最大一对三を超える場合が生じうることは想像に難くない。そしてこの人口較差は、一五条七項ただし書が人口比例原則に対する例外を規定することによって、また、二七一条二項が強制合区の例外を認めていることによって一層大きくなるものと思われる。

八七年東京都議会最高裁判決は、二段階方式の定数配分Ⅱ配当基数に基づく定数配分という考え方を明確に意

識して書かれた初めての最高裁判決といってよからう。そのことはまず、定数配分規定の違法性を判断する要素として配当基数に基づく定数との不一致を挙げていることに現れている。八四年東京都議会最高裁判決、八五年千葉県議会最高裁判決は、最大較差と逆転現象の存在を挙げるだけであったが、本判決はそれに加えて、三九の選挙区のうち二五の選挙区で配分定数が人口に比例していないことを挙げている。この数字は、配当基数に基づき配分されるべき定数と現実の定数が一致していない選挙区の数を表しているのである。つぎに、より重要なことは、本判決が以下のように説示した点である。すなわち「(一五一条一項、二項、三項、七項の規定する) 制度のもとにおいては、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少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对三程度の較差が生ずることがありうるが、それは右に述べた公選法の選挙区割りに関する規定に由来するものであって、当該議員定数配分規定をもって同法一五七項の規定に違反するものということはできない」との説示がそれである。

(3) かくして、最高裁は公選法一五七項の人口比例原則に二つの意味を認めていることになる。すなわち、投票価値の平等の強い要求と、配当基数に基づく定数配分である。前者は具体的に決定された定数配分のもとにおける議員一人当たり人口の選挙区間較差を問題にするのに対し、後者からは選挙区割りを問題にする視角は出てこない。この両者は、どのように統一的に理解されているのであろうか。

先に引用した八七年東京都議会最高裁判決の説示を前提にすれば、最高裁はつぎのように考えているのではないかと思われる。すなわち、①公選法の選挙区割りに関する規定——一五一条一項、二項、三項——に由来する投票価値の不平等は、一五七項違反とはならず、②一五七項ただし書(都議会の場合には二六六条二項を含む

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二〇九

む)を適用して、配当基数によって算出された定数に修正を加えて定数を定めている場合には、その結果生じている投票価値の不平等の合理性を検討する、ということである。公選法によって地方議会に与えられた裁量権に焦点を合わせた分析手法といえよう。②の検討に当たっては、①の結果生ずるはずの較差が目安とされるのではなからうか。すなわち、人口に比例した(配当基数に従った)定数配分を行っても三倍程度の較差が生じるなら、定数配分規定が全体として「おおむね人口を(配当基数を)基準とし」ている限り、三倍程度以内の較差は「地域間の均衡を考慮」した結果として、地方議会の裁量権行使の合理性が肯定されることになるのではなからうか。

これに対し、①の結果生ずる「一对三程度の較差」は、公選法違反にならないとしても、憲法一四条違反を問うことができるのではないかとの疑問がありえよう。<sup>(6)</sup>しかし、公選法一五条七項に憲法一四条の投票価値の平等を読み込む最高裁の考え方を前提にする限り、公選法違反にならない較差が憲法一四条違反になるとすることは困難ではあるまいか。まして、「公選法一五条七項の規定は……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」との判示をもって、憲法の要請をより厳格化している趣旨とするならば、一層のことである。もっとも、公選法が選挙区割りに関しても、地方議会に裁量権を付与していることを根拠に①の結論を否定しうるかもしれない。一五条三項の任意合区規定、および二七一条二項の強制合区の例外規定がそれである。前者は投票価値の平等に有利に後者は極めて不利に作用する。任意合区を行わない、あるいは強制合区を行わないという地方議会の裁量権の行使にも、「憲法上の要請を受けた公選法一五条七項が強く要求している」はずの投票価値の平等に照らした審査を行うべきではないかという問題の立て方である。

いずれにせよ、公選法一五条全体を憲法上の投票価値の平等の観点から、再吟味する必要がある。



(二) 公選法二六六条二項論

(1) 公選法二六六条二項と地方自治法九〇条二項を根拠に、都選挙管理委員会は、二三区と二三区以外の郡市との間の定数配分については人口比例が義務づけられていない、二三区内での定数配分に関しても人口比例は義務づけられていないと主張していた。八四年東京都議会最高裁判決は、「同法二六六条二項は、都の議会の議員の定数配分に関する特例を定めたものであるが、同法一五条七項ただし書の規定が存しなかった当時に設けられた規定であって、同ただし書の規定以上に広範な裁量権を都の議会に付与するものではない」と判示した。そして、全選挙区間の最大較差一对七・四五、二三区内での最大較差一对五・一五を示して、定数配分規定を違法と判断した。また、八七年東京都議会最高裁判決も、二六六条二項を同様に解釈して定数配分規定を違法としたのだが、今回は全選挙区間の最大較差一对三・四〇を示すにとどめている。

公選法一五条七項ただし書は、特別の事情のある場合に地域間の均衡を考慮して人口比例原則を緩和すること認めている。二六六条二項は、国会が二三区に特別の事情を認め、二三区とそれ以外の地域との均衡を考慮しうる定数配分の方法を特に認めたものと解するのが、判決の趣旨であろう。だとするならば、一五条七項ただし書を適用した定数配分につき、全選挙区間での較差の合理性が審査されると同様に、二六六条二項を適用した定数配分についても、全選挙区間での較差が問題とされるべきことになる。したがって、両判決の決め手は全選挙区間での最大較差にあったのであって、八四年東京都議会最高裁判決が二三区内での最大較差をも示しているのは、単に定数配分規定が全体として不合理であることの一事情を述べたにすぎないと解することができる。<sup>(7)</sup>そして、このような結論は、憲法上の投票価値の平等が各選挙人間の平等であることから、支持されよう。

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

(2) もっとも、憲法上の投票価値の平等が各選挙人の平等を意味するという点をつきつめて考えるならば、二三区とそれ以外の選挙区とを区別して定数配分を行うことを認める公選法二六六条二項の合憲性が問われなければならぬ<sup>(8)</sup>。もちろん最高裁は公選法二六六条二項を違憲と判示したのではもうとうなく、また同条項を裁判所にとって無意味な規定と考えているわけでもない。結果として一五条七項ただし書を適用した場合と同じように、全選挙区での較差の合理性を審査することになるとしても、二六六条二項を適用して定数配分すること自体は否定されていない。だとすれば、二六六条二項の定数配分方式に従って、(a)二三区全域とそれ以外の選挙区間、(b)二三区内選挙区間、(c)全選挙区間の三つの比較対象を設定して、較差の合理性を判断することも十分に論理的であろう<sup>(9)</sup>。ちなみにそれぞれの数値はつぎのようになる。

八四年判決が検討した較差 (a)二・五〇 (b)五・一五 (c)七・四五

八七年判決が検討した較差 (a)一・九九 (b)二・八五 (c)三・四〇

一見して明らかのように、最高裁が判決で取り上げた数値以外は、一对三以内におさまっている。八四年判決が(b)を挙げながら(a)には触れていないこと、および八四年判決が(b)を挙げているにもかかわらず八七年判決が(b)に触れていないことは、どのように説明されるべきだろうか。判決の決め手は全選挙区間較差にあり、また判決は定数配分規定を不可分一体とみなしているのだから、(c)の数値を取り上げれば足りたのだ<sup>(10)</sup>というのは、確かにそのとおりであろう。しかし、八三年一月七日の衆議院議員定数不均衡最高裁大法院判決<sup>(10)</sup>が一对三程度までの較差なら合理性が認められるかのように示唆していること、八七年東京都議会最高裁判決が公選法の選挙区割りに関する規定に起因する較差なら一对三程度までは合法と説示していることと併せ考えるなら、判決が一对三以

内の較差数値を挙げなかったのは、論理的に不必要だというだけでなく、意識的に判断を避けたのだと言えそうである。<sup>(11)</sup>

右のことは、一对三以内<sup>11</sup>合法を示唆するものではない。しかし逆に、地方議会の議員定数配分については投票価値の平等が強く要求されているとの判示が、人口較差の許容範囲を衆議院の場合以上に厳格化する趣旨であると考える根拠も、ここから見出すことはできない。

### (三) 公選法二七一条二項論

(1) 公選法一五条二項の強制合区規定の適用除外を規定する二七一条二項は、一九六二年に二六六条二項とともに新設されたものである。もっとも六二年当時には、島嶼部に限定した規定であった。それが、六六年の改正によって一般化され、現行の規定になったのである。その結果、一五条二項の強制合区規定はほとんど尻抜けの状態になっているといっても過言ではない。一五条七項の人口比例原則が投票価値の平等をどの程度達成しているかが、選挙区割りの問題と密接不可分にかかわっているだけに、二七一条二項の認めるいわゆる特例選挙区の存在は重大である。

東京都議会の場合、特例選挙区とされているのは島部選挙区である。八一年選挙時には島部選挙区と他の選挙区との較差は最大一对六・〇四であった。八五年選挙時には一对五・〇〇となっている。しかし、原告は島部選挙区を特例選挙区とすることについては争っておらず、違法な較差と主張する数値も島部選挙区を除いた数値を挙げている。判決もまた、「地理的に極めて特殊な状況にあって定数が一人の島部選挙区は、比較の対象から除

外する」としている。

八三年に施行された千葉県議会議員選挙では、海上郡選挙区、匝瑳郡選挙区、勝浦市選挙区が特例選挙区とされていた。議員一人当たり人口の最も多い選挙区との較差は、特例選挙区を一つとした場合、それぞれ六・四九、六・三三、五・二九となっていた。八五年千葉県議会最高裁判決は、二七一条二項をどのように解釈するのかについては一言も触れずに、特例選挙区にかかる較差六・四九と六・三三、および特例選挙区を除いた選挙区間での最大較差四・五八を並列的に挙げて、定数配分規定を違法と判示している。

(2) この点、八五年千葉県議会最高裁判決の原審たる八四年の東京高裁判決は、「(二七一条二項の) 規定そのものを違憲ということはできず、右規定によって設けられた選挙区と他の選挙区との間で生ずる投票価値の較差については、当該選挙区を設けるべきものとした当該都道府県の議会の判断が著しく不合理でそ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ないし違法を検討すべきである。そして、その際、現実に行っている較差が右規定の趣旨を考慮に入れてもなお一般に不合理であるといいうる程度に甚しい場合には、右裁量権の行使の不当であることが推定されるものと考えられる」と説示していた。そして本件千葉県議会の裁量権の行使については、「特定の地域を特別に独立の選挙区とすることの必要性・相当性についても種々の程度があり、右三選挙区の場合、例えば隔絶した島嶼部のように他地域との合区が極めて困難とされるような客観的条件が存するとは証拠上認め難い」から、六・四九、六・三三の較差を生ずる以上、「かかる状態を是正することなく放置することは、県議会の有する裁量権の合理的行使の範囲を逸脱したもの」と判示したのである。<sup>(12)</sup>

この判決は、千葉県議会が右三選挙区を特例選挙区としたことがそもそも違法であるといっているのではない。

三選挙区を特例選挙区とする必要性・相当性の程度に照らして、現実が生じている較差が一般に不合理であるといえる程甚だしいと判示したにすぎないものと考えられる。ある選挙区を特例選挙区とするか否かについては、地方議会に広範な裁量権を認めているのである。

ところで千葉県議会定数不均衡訴訟において、原告住民は憲法上許容される較差は一对二以内と主張しながら、公選法二七一条二項を違憲とは主張していなかったようである。特例選挙区を認めれば較差は必ず一对二を超えているのであるから、原告が違憲を主張しなかったのはやや不可解であるが、人口較差が（特例選挙区を除いても）甚だしいから敢えてそのような主張をする必要がなかったということかもしれない。二七一条二項に対する原告の解釈は明確さを欠いているが、同条項は一五条七項ただし書以上に広範な裁量権を地方議会に付与するものではないというところにあるようである。二七一条二項が現行のものに改正された時点では、一五条七項ただし書はまだ存在していなかったのだから、二六六条二項に対する最高裁の解釈と同じように考えれば、原告の主張も成り立つかもしれない。しかし、二六六条二項と一五条七項ただし書は一定の選挙区割りを前提としてその選挙区への定数配分の方法を規定したものであるから、後法優位の原則も受け入れやすいと思われるが、二七一条二項はそれらとは異なり、選挙区割りそのものに関する規定であるから、後法優位の原則は必ずしも妥当しないのではないだろうか。

憲法上許容される人口較差は、特別な事情のない限り、一对二以内だとする通説の立場からは、無限定・一般的に特例選挙区を認める二七一条二項の合憲性は厳しく検討されなければならないだろう。

(1) 最大判一九七六年四月一四日民集三〇卷三号二二三頁。

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二二五

(2) 戸松秀典「東京都議会議員選挙定数訴訟」ジュリ八三八号一三頁(一九八五年)、野中俊彦「東京都議会議員定数の不均衡と選挙の効力」民商九二巻六号一〇四頁(一九八五年)、小林武「地方議会の議員定数不均衡と司法審査の方法」南山法学一〇巻二号一九七頁(一九八六年)。

(3) 戸松秀典・前掲一四頁。野中俊彦・前掲一一二頁も「憲法の要請をより厳格化しているという示唆を読みとることも不可能ではない」とする。

(4) 和田進「地方議会議員選挙における定数配分不均衡訴訟」ジュリ八二〇号五六頁・五八頁(一九八四年)。

(5) 和田助教は、最高裁判決には「地方議会の定数配分の裁量の幅はより限定されているとする思考傾向があるように思われる」と解しながらも、投票価値の平等という憲法上の要請が議会制民主主義・地方自治(住民自治)の根幹をなすものであることに鑑み、「少なくとも衆議院と地方議会との間に、定数配分の技術的問題は別として、人口比例原則の厳格さにつき差があるとすることはできない」とする。和田進「議員定数不均衡と地方議会の特殊性」憲法判例百選Ⅱ(第二版)三二二頁・三二三頁(一九八八年)。ただし、和田助教は他方で「公選法は非人口的要素としては行政区画のみを考慮要素とすることを明示的に認め、それ以外の要素については厳しく限定していると解することができる」と述べている。和田進「地方議会議員選挙における定数配分不均衡訴訟」前掲五八頁。したがって和田助教教授には、「投票価値が平等であるべきことを強く要求している」との判示を、私が本文で述べた後者の意味で捉えようとする「思考傾向」があるように思われる。

(6) 八六年東京都議会東京高裁判決は、一对三程度の較差を生じさせうる公選法一五条一項ないし四項の合憲性が問題となりうると指摘している。

(7) 泉徳治「最高裁判所判例解説」法曹時報三八巻五号一六五頁・一八六頁(一九八六年)。野中教授も、「若干不明確な点を残すことになった」ものの、「基本的には全選挙区間の較差が問題にされたのだと評者は解したい」としている。

野中俊彦・前掲八五八―八五九頁。

(8) 和田進「地方議会議員選挙における定数配分不均衡訴訟」前掲五九頁。

(9) 八三年東京都議会東京高裁判決は、二六六条二項の定数配分方式に従って、本文a、bの比較対象を設定してともに違法と判示していた。また、八六年東京都議会東京高裁判決は、本文bとcの較差を挙げて、ともに違法と判示している。  
 (10) 民集三七卷九号一二四三頁。

(11) 和田進「地方議会議員選挙における定数配分不均衡訴訟」前掲五九頁。

(12) 八三年東京都議会東京高裁判決も、「(公選法二七一条二項の)規定自体は憲法に違反するとはいえないが、その適用の結果としての定数配分が当然に、憲法や公選法一五七条七項に違反しないことにはなら(ない)」と説示している。ただし、東京都の島部選挙区については、「歴史的沿革、島部の地理的条件などを考えれば、この定数配分が裁量権の不合理な行使でないことは容易に承認しうる」と判示する。

## 二 人口比例原則と立法裁量論

(一) 投票価値の平等の制度従属的理解——判例——

(1) 右に見たように、判例は「公選法一五七条七項は……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」としながらも、それは公選法の選挙区割りに関する諸規定を前提とした上での投票価値の「平等」を意味していた。そして、選挙区割りに関する地方議会の裁量権が投票価値の平等の要請によってどのように制限されるかについては、最高裁は何も語っていない。このような結論は、最高裁が地方議会における議員定数不均衡の問題を、憲法違反の問題としてではなく、公選法違反の問題として扱うとした時点で、既に明らかであったかもしれない。公選法が地方議会の議員定数配分に関し二段階方式を採用しているからであり、かつまた、公選法一五七条三項の任意合区規定も二七一条二項の特例選挙区規定も、合区するか否かに関する地方議会の裁量権

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二一七

の行使に意味のある縛りを課す文言を含んでいないからである。

合区にかかわる地方議会の裁量権をどこまで制限することができるかは、まずは憲法上の投票価値の平等の要請をどれだけ厳格に解するかにかかってくることになる。しかし、国会の議員定数不均衡に関する従来の最高裁判決を見る限り、この点の厳格な解釈を最高裁に期待することは難しいといわなければならない。投票価値の平等の制度従属的理解が判例には顕著だからである。

(2) このことについては、故渡辺良二教授の研究をはじめ、既にいくつもの論稿が公にされているので、ここでは要点を示すにとどめたい。例えば、八三年の衆議院議員定数不均衡に関する最高裁大法廷判決はつぎのように述べる。「選挙制度は、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることを目的としつつ、他方、政治における安定の要請をも考慮しながら、各国の事情に即して決定されるべきものであって」、「投票価値の平等は、憲法上、右選挙制度の決定のための唯一、絶対の基準となるものではなく、原則として、国会が正當に考慮することのできる他の政策的目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきものと解さなければならぬ。」と。そして判例は、衆議院議員選挙において選挙区の人口と配分された議員数の比率の平等が「最も重要かつ基本的な基準」とされる根拠を、憲法にはなく、公選法に、したがって国会の立法裁量に基づく決定に求めているのである。

同様のことを、参議院議員定数不均衡に関する八三年の最高裁大法廷判決は、つぎのようにより明確に述べている。「投票価値の平等は、議会制民主主義の下において国民各自、各層のさまざまな利害や意見を公正かつ効果的に議会に代表させるための方法としての具体的な選挙制度の仕組みをどのように定めるかによってならんか



の差異を生ずることを免れない」。そして憲法四三条、四七条は、「どのような選挙の制度が国民の利害や意見を公正かつ効果的に国会に反映させることになるかの決定を国会の極めて広い裁量に委ねている」。それゆえ「憲法は、右の投票価値の平等を選挙制度の仕組みの決定における唯一、絶対の基準としているものではなく、国会は、正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由をしんしゃくして、その裁量により衆議院議員及び参議院議員それぞれについて選挙制度の仕組みを決定することができるのであって、国会が具体的に定めたところのものがその裁量権の行使として合理性を是認しうるものである限り、それによって右の投票価値の平等が損なわれることとなっても、やむをえない」。

かくして、憲法上の投票価値の平等は国会が選挙制度の仕組みを決定する際に考慮すべき一つの重要な要素ではあるが、どの程度の平等が達成されるべきかは国会がその極めて広い裁量権に基づいて決定した選挙制度の仕組みの枠内で、調和的に考察されるべきだ、というのが最高裁の考え方であることは明らかである。そして、衆議院議員選挙の場合には、国会が人口比例を最も重要かつ基本的な基準として選挙制度の仕組みを決定したのだから、その分投票価値の平等が要請されることになるが、他方国会が正当に考慮しうる政策的技術的諸要素も勘案しなければならず、結局、投票価値の平等は議員一人当たり人口の較差の合理性のレベルにまで緩和されるのである。

(3) このような投票価値の平等の制度従属的理解を前提にする限り、国会が「公正かつ効果的代表」という要請や「政治における安定」の要請を考慮して決定した地方議会議員選挙の仕組みの枠内でのみ投票価値の平等が実現されるということになる<sup>(3)</sup>。そして、公選法の選挙区割りに関する規定が一对三程度の較差を生じること

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

を前提としているとするならば、その程度まで投票価値の平等は緩和されるということになる。

(二) 投票価値の平等と選挙制度——学説——

(1) それでは、このような投票価値の平等の制度従属的理解を、学説はどのように批判克服してきたのか。残念ながら、学説もまたある種の制度従属的理解を共有してきたように思われる。そして、現行の衆参両議院議員選挙制度を前提として、その枠内で投票価値の平等の徹底を主張してきたといえよう。二・三の代表的学説について、見てみよう。

(1) 平等選挙原則の形式的平等性を強調する長尾教授は、「投票価値がその具体的態様において『数的価値』として作用するか、『結果価値』として作用するかは、当該選挙システムが『多数選挙』であるか、『比例選挙』であるかに規定されるということである。両者の関連は構造的・必然的であり、恣意的な融合改変は許されない<sup>(4)</sup>」という。わが国の現行の多数選挙制のもとでは「数的価値」の平等が形式的・絶対的に要求されるとする点では、高い意義を与えられるべき見解であるが、教授自ら指摘するように、「このような観点からすれば、憲法上の平等選挙の原則は、選択された選挙制度いかによりその存在形式と内容が確定されることになる。かくして、平等選挙の原則は、選挙制度の一機能にすぎないものと解されるにいたるのである<sup>(5)</sup>」(傍点——原文)。

もっとも、教授自身は「平等選挙の原則の選挙制度に対する自立性」を主張している<sup>(6)</sup>。立法者が選挙制度を選択するに当たっては、日本国憲法の規範構造の拘束を受けるからであるという。しかし、右拘束は、主として国民代表原理から説かれているのであって、平等選挙原則の帰結として説かれてはいない。したがって、「平等選

挙の原則の選挙制度に対する自立性」は、必ずしも論証されていないのではなからうか。

(ロ)樋口教授は、衆議院の議員定数不均衡を違憲とした七六年の最高裁判決をつぎのように批判する。すなわち、判決の論理は「投票価値の平等ということを非常にひろく理解しながら、『選挙制度』全般の問題をそこにひき入れ、まさにそうすることによって、……有権者数との対応という要因を相対化してしまふことになっているのである。」<sup>(7)</sup>と。教授によれば、「選挙区制の歪曲の問題」は、憲法一四條ないし四四條の選挙権の平等原則との関連でというよりは、四三條一項の「全国民の代表」条項との関連から扱われるべきである。というのは、「圧倒的に多くの場合には、どんな区制をとり、どんな区割りをするかは、国会の裁量権の範囲内であらう。……かようなほとんど決着のつきがたい領域に平等原則をもちこんでその意味を不明確なものにしてしまふよりは、平等原則が適用される場面を限定することによって、議員定数と有権者数の比率の平等をいっそう強力に主張できる道をえらぶべき」<sup>(8)</sup>だからである、とされる。投票価値の平等の主張は、制度従属的に限定することによってこそ、強力に主張することができるというのである。

(ハ)高橋教授の説の要点は「投票価値の平等を、平等権の問題ではなく選挙権そのもの問題として捉える」というところにある。それゆえに、「もちろん選挙権の具体的内容は、(定数配分も含めた)選挙制度の在り方によって決まってくる。しかし、その選挙制度は、個々の投票の価値を平等にするようなものでなければならぬことが憲法上の要請なのであり、かかる選挙制度の下における選挙権が基本権として保障されている」<sup>(9)</sup>と述べる。ことが可能となっている。したがって、いかなる選挙制度でも、個々人の投票価値の平等を侵害する選挙制度は選挙権(憲法一五條)を侵害するもので違憲となる、と選挙制度そのものを枠づける憲法原則を積極的に提示し

ているかのようなのである。

しかし、教授によれば、選挙に関する平等原則にはつぎの三つの意味がある。第一に「普通選挙」の意であり、第二に「選挙権の価値の平等」の意であり、第三に「投じられた票の選挙の結果に対する影響力の平等」である。先の引用で教授が「投票価値の平等」としていたのは、ここでいう「選挙権の価値の平等」のことである。そして第三の「投じられた票の選挙の結果に対する影響力の平等」は「具体的には比例代表制の要求となって現れる。日本国憲法上は、かかる平等は要求されていない<sup>(10)</sup>」とする。すなわち、多数代表制か比例代表制かについては立法者に広範な裁量権が認められ、かく採用された制度のもとで選挙権の価値の平等が問題になるとされているのであって、選挙制度総体を枠づける権利論が展開されているのではない。

(2) もちろん、投票価値の平等論と国民代表論を架橋することによって、選挙区制の問題をも含めた立法裁量に対する投票価値の平等の点からの拘束を模索する議論もある。

(1) 和田助教授は、投票価値の平等といった場合、そこには「個々の投票の選挙に対する影響の平等（投票の力の平等）」と「各選挙人の意思の議会への比例的代表（代表の平等）」という区別される二つの内容が含まれていると指摘した上で、憲法四三条一項の「全国民の代表」規定が「全国民の意向を忠実に反映すべきだ」という規範的意味をもつとするならば、「『代表の平等』原則は、比例代表原則を憲法上採用していないわが国においてはなんら憲法規範的要請とは無関係な原則なのであるか」という問題を提起する。しかし同助教授は、現代国民代表原理からもある特定の選挙区制が一義的に導き出されるわけではないとして、比例代表制と切りはなすことのできない「代表の平等」は、憲法上の要請ではないと結論するのである。そして、選挙区制の憲法規範的評価

の基準となるのは、政党の得票率と議席率の極端なアンバランスを否定する現代国民代表原理であると、ほぼ通説に近い見解におちついている。<sup>(11)</sup>

(四)「代表と平等の統一的把握」という問題を提起した故渡辺教授は、「選挙権の平等」とは個々の国民に政治に対する「平等の発言権」があるということだ、との観点から議論を進める。そして「選挙資格の平等」、「選挙権の価値の平等」、「投じられた票の価値の平等」は、それぞれのあり方でこの平等の発言権を実現しようとするものである、と位置づける。「投じられた票の価値の平等」は、選挙区で表明される「意思」の内容を問題にしてそれぞれを得票に比例して代表することによって、平等の発言権と国民意思の正確な反映を実現しようとするものであるのに対し、「選挙権の価値の平等」は、選挙区で表明される「意思」の「重み」を問題にしてそれを平等に代表させることによって、平等の発言権と国民意思の正確な反映を実現しようとするものだ、というのである。<sup>(12)</sup>「国政に対する平等の発言権」をてこに、選挙制度の選択にあたっての立法裁量を拘束する平等原則論ないし権利論を構想する契機がここに含まれているのではないかと思われるが、残念ながら、そのような観点からの論述はなされていない。教授の問題関心は、判例・通説が投票価値の平等の要請を「公正かつ効果的代表」の要請によって緩和しようとしている点にあったからである。

(3) これまでの検討から窺えるように、学説の多くは、どのような代表法、どのような選挙区制を採用するか等についての立法裁量を広範に認め、かく採用された選挙制度のもとでの投票価値の平等を語っているものごとくである。そしてまた、代表法、投票方法、選挙区制、選挙区割りの基本的単位、具体的選挙区割り、定数の配分等、選挙制度の決定にはさまざまなレベルの問題がありうるが、投票価値の平等の要請がどのレベル

にまで及ぶのかも、必ずしも明らかとはいえない。

『投票価値』の平等が、そもそも、具体の選挙制度に従属するいわば関数のごときものとしてその意味内容が限定または特定され、しかもどこまで意識的にかはともかくとして、学説もまたそのことを承認してきた以上、こうした従属性が、比例代表制か多数代表制かという、選挙制度の最も高い次元での選択に際してばかりでなく、等しく多数代表制のなかに包摂される可能なくつかの選挙制度の選択の際にも現れることを阻止するのは困難であろう。すなわち、多数代表制のサブ・カテゴリーであるいわゆる中選挙区制と地方区ないし選挙区制が、それぞれ改めて、『投票価値』の平等のあり方を規制する『制度』として観念されるのである。<sup>(13)</sup>との安念助教教授の指摘は、右の意味で重要である。

通説的見解が、投票価値の平等があくまで原則であって、それを保ちがたい選挙制度は制度そのものとして違憲であると示唆している点<sup>(14)</sup>は、結論的にはもとより妥当だとしても、代表法や選挙区制の決定を立法裁量に委ね、その憲法的評価基準を平等論でなく国民代表論に求めている点<sup>(15)</sup>と、どのように接合されるのかという理論的問題が残されているように思われるのである。

(4) 判例と学説の状況を以上のように捉えるならば、地方議会における具体的定数配分の違憲・違法性を論じるためには、憲法上の投票価値の平等ないし人口比例原則の観点から議員一人当たり人口の較差を検討するだけでは、必ずしも十分に説得的ではないことになる。公選法の採用した地方議会議員選挙制度の基本的枠組みを明らかにしつつ、公選法諸条項の解釈を憲法的価値の観点から検討しておくことが必要だと思われる。

(1) 渡辺良二「議員定数訴訟に関する二つの最高裁判決」法と政治三五巻一号一〇七頁(一九八四年)・同『近代憲法に

おける主権と代表』所収二二四頁以下（一九八八年）、同『代表と平等・研究（一）』法と政治三七卷一号六五頁（一九八六年）・前掲書所収一八三頁以下、高橋和之「定数不均衡訴訟に関する判例理論の現況と問題点」法学教室四二号九五頁（一九八四年）、安念潤司「いわゆる定数訴訟について（二）」成蹊法学二五号六一頁（一九八七年）等。

(2) 最大判一九八三年四月二七日民集三七卷三号三四五頁。

(3) 「公正かつ効果的代表」や「政治における安定」という文言が、地方議会議員定数訴訟にかかる最高裁判決に見られないのはこのためである。すなわちこの二つの要請は、地方議会議員選挙制度の仕組みを設定する際に、国会が既に考慮したものであって、地方議会はこれらの要素の織り込まれた制度のもとで、「地域間の均衡を考慮」することしか許されていない、と最高裁判決は考えているのである。公選法一五条七項が投票価値の平等を「強く」要請しているとの判示も、人口較差の許容基準が厳格化されるという趣旨ではなく、配当基数に基づく定数配分が原則として義務づけられていて、それを緩和するにしても「地域間の均衡を考慮」した場合に限られる、との意味で「強く」要請されるという程度の趣旨かもしれない。

(4) 長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則（下）」Law School 一四号九五頁・九九頁（一九七九年）。同「平等選挙の原則の性格と構造」公法研究四二号八三頁以下（一九八〇年）参照。

(5) 長尾一紘「選挙制度の選択と立法裁量の限界」比較法雑誌一一卷二号二五頁・四三頁（一九七八年）。

(6) 同右四五頁以下。

(7) 樋口陽一「違憲審査における積極主義と消極主義」・同『司法の積極性と消極性』所収一二三頁（一九七八年）。

(8) 同右一二二頁。

(9) 高橋和之「定数不均衡違憲判決に関する若干の考察」法学志林七四卷四号七九頁・八二―八三頁（一九七七年）。

(10) 高橋和之「議員定数配分の不平等」奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学4』一〇六頁（一九七六年）。

(11) 和田進「国民代表原理と選挙制度」法時五四卷四号七八頁以下（一九八二年）。

(12) 渡辺良二「代表と平等・研究（二・完）」法と政治三八卷二号三七頁・四二頁以下（一九八七年）・前掲書所収一九三

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

一二五

頁以下。

- (13) 安念潤司・前掲八八頁。
- (14) 芦部信喜「参議院定数訴訟と立法府の裁量」法教三四号六頁・一二頁（一九八三年）、高橋和之「議員定数配分の不平等」前掲書一一〇頁、野中俊彦「参議院定数不均衡合憲判決についての若干の考察」判時一〇七七号七頁・八頁（一九八三年）、等。
- (15) 芦部信喜「小選挙区制の論理と議政」・同『憲法と議政』所収三九七頁以下（一九七一年）、等。

### 三 公選法諸規定の構造

#### (一) 地方議會議員選挙制度の原則

(1) まず、公選法の改正経緯を簡単に振り返っておく。

一九五〇年五月一日に施行された公選法は、地方議會議員選挙につき、一五条一項で「都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域による。」、二項で「前項の区域の人口が著しく少いときは、条例で数区域を合わせて一選挙区を設けることができる。」、七項で「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。」と規定するのみであった。

五八年の法改正により、一五条二項、三項、四項が現行のものに改められた。つまり、配当基数〇・五未満の選挙区の強制合区（二項）、配当基数〇・五以上一未満の選挙区の任意合区（三項）、いわゆる飛び地ないしそれと類似する状況にある区域について特例（四項）を新たに規定したのである。この改正の背景には、町村合併の進捗の結果郡市の区域に著しい変動が生じたことよって、従来の規定によっては議員定数配分の人口比例を



保ちがたくなつたことがある。<sup>(1)</sup> 旧二項は「人口の著しく少い」選挙区の任意合区を定めていたにすぎないために、投票価値に著しい不平等が生じていた。そこで、改正法は「著しく少い」ということに数字的基準を与えらるるにも、合区を義務づけることによって、投票価値の平等の徹底を図つたのであった。このように二項、三項は人口比例原則を強化するために設けられた規定であることを、ここで確認しておきたい。

しかし、高度成長にともなう人口の急激な異動——都市部への人口の集中と農村部の過疎化、大都市部における人口のドーナツ化現象——が、公選法に種々の例外規定を盛り込ませることとなつた。まず、六二年の法改正によって、二六六条二項と二七一条二項が新設された。二六六条二項は現行の規定であるが、その狙いは東京二三区の配分議員定数を現状のままに据え置くことを、特に例外的に可能とすることにあつたといつてよい。二七一条二項は、「昭和三七年一月一日現在において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、強制合区規定の適用除外を定めていた。島嶼部における人口の過疎化と、島嶼部であるという地理的条件からくる合区の困難さを勘案した規定であろう。ただし、六二年にこの規定が適用されたのは東京都島部選挙区だけであつた。<sup>(2)</sup> 他の道府県にとってこの規定がどれ程必要とされていたのかは、不明である。

例外は、一度認められれば拡大する。六六年には二七一条二項が現行のものに改正された。すなわち、島嶼部という限定がはずされ、「昭和四一年一月一日現在において設けられている」選挙区へと、甚だしく一般化された。そして、六九年には、一五条七項にただし書が追加され、「特別の事情があるときには、おおむね人口を基準として、地域間の均衡を考慮して」人口比例原則を緩和してよいことが、規定されたのである。

(2) このような改正経緯、また原則と例外の關係に鑑みれば、国会は地方議会の選挙制度を構築するに当た

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

一一二七

って、つぎの四点を基本的な枠組みとして設定したと考えてよいであろう。

①選挙区・多数代表選挙。都道府県議会の議員選挙については、全県一区ないし比例代表制も可能性としては考えられるところ、首長が全県単位で選出されることに鑑み、地域的まとまりを重視し、かつ議員と地域住民との密接性を確保することを通して、地域住民の意思・利害が議会や行政に反映されるべきだとしたものである。

②郡市単位選挙。わが国における過去の選挙のあり方、および地方自治の基礎単位を尊重し、かつゲリマンダリング等の恣意的な選挙区割りを防止することを目的として、選挙区の基本的単位を郡市としたのである。

③人口比例原則。選挙区単位で議員を選出する場合には、選挙人の投票の価値に差が生じうることに鑑みて、人口比例原則を最も重要かつ基本的な原則とすべきことを特に明記し、投票価値の平等の徹底を図ろうとしたものである。

④自主立法の尊重。公選法の制定当初から任意合区規定を備えており、②の原則が③の原則と矛盾しないようにする手段を規定していたのであるが、そこで、具体的選挙区割り、定数配分をいかにして決定するかという問題がある。公選法は、都道府県議会が自主的に条例でそれを定めるべきこととしたのである。

さて、これらのうち①に関しては、現代代表制原理に反しない限りにおいて、広範な立法裁量の認められるべきところであり、他方、③に関しては、多数代表制をとる限りは、投票価値の平等が強く要請され、立法府の裁量の幅は極めて限定されている、とするのが通説的考え方であるといつてよい。④は、憲法上の地方自治の保障から、当然の帰結である。

②については、議論の余地がある。まず、郡制とは既に死んだ制度であり、かかる郡制度を用いるのは妥当を

欠くとの批判がある<sup>(3)</sup>。しかし、郡に代えて町村を基本単位とした場合、選挙区間の人口較差が甚だしくなるといふ事情も勘案しなければならぬであろうから、郡制を用いるか否かそれ自体は立法政策の問題と考えておいてよからう。<sup>(4)</sup>むしろ問題は、②の原則と③の原則の関係である。②の範囲内で③の実現が図られるとすれば、人口比例原則はその意味を失うからである。この点、公選法は当初から任意合区規定を設けていたこと、五八年には人口比例原則を強化する方向での法改正がなされたこと、人口比例原則それ自体を緩和するという方策は、東京都の場合を除けば、六六年に至るまでとられなかったことから考えて、立法者は「死んだ制度」である郡の代表を確保することよりも、人口比例原則ないし投票価値の平等を重視してきたということができよう。そして、このような結論であつてこそ、投票価値の平等という憲法原則が、定数配分に際しての立法裁量を強く拘束するという通常の理解に合致する。

(3) 公選法の諸規定は、憲法上の投票価値の平等の要請を含む右①ないし④の原則に従つて、構造的に解釈されなければならない。以下、判例上問題となつていくつかの規定、とりわけ選挙区割りに関する規定につき、その解釈を検討する。

(二) 公選法一五条二項・三項について

(1) 先に見たように、最高裁は一五条二項、三項の規定を根拠に、公選法は一对三程度の較差の生じることを前提にしていると説示していた。これは三項による任意合区が、地方議会の自由な裁量に委ねられているといふ理解に基づくものと考えられる。しかし、公選法の原則を右のように捉える立場からは、任意合区を全くの自

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二二九

由裁量と解することはできない。

現実に生じている投票価値の不平等を是正するためには、地方議会は、(ア)議員の総定数の増員を図るか、(イ)定数の再配分を行うか、(ウ)選挙区割りを変更するか、のいずれかの方法によることになる。しかし、地方自治法九〇条が都道府県議会の議員定数につき法定数を定めていること、公選法一五条一項が選挙区を「郡市の区域による」と定めていることから、(ウ)の方法には限界が存することは明らかである。そこで公選法は、地方議会が選挙区割りを変更しうる手段を用意しておかなければならない。そのための規定が一五条二項、三項である。公選法は選挙区割りの決定について地方議会の自主性を尊重しながらも、投票価値の平等の達成を地方議会に義務づけているという理解に立って、一五条二項、三項を解釈しなければならない。

(2)とところで、最高裁は定数配分規定の違憲・違法性を判断するに当たり、「投票価値の不平等の合理性」と「合理的期間内における是正」という二つの基準を用いていることを想起したい。「投票価値の不平等の合理性」だけでは違法と断定せずに「合理的期間内における是正」という基準も設定しているのは、立法者が自主的に定数は正を行うための猶予期間を認める趣旨である。公選法一五条二項と三項の解釈に当たって、この猶予期間論を参考にすることができよう。

一五条二項は、ある選挙区の人口と議員一人当たり人口の平均との比率が一对二を超える場合には、合区しなければならぬと規定する。この規定は、第一に、合区しなければそのことだけで違法とする趣旨であって、合区のための「合理的期間」をここに読み込むことを許す趣旨ではない。合区するか否かの裁量権は、配当基数が一を下回った段階で既に地方議会に与えられているからであり、また、右のように解さなければ、二七一条二項

が強制合区該当選挙区であっても「当分の間」合区しなくともよいと、わざわざ規定する意味がないからである。第二に、この規定は、公選法が地方議会の自主的な努力を尊重する限界を示した規定である。すなわち、前記(ア)、(イ)の手段を用いて定数は正を図ったとしても議員一人当たり人口の最大較差を一对二以内におさえることは不可能である、ということが数値の上からも一見明白になるまでは、地方議会の自主的な努力に期待し、法律による介入を避ける趣旨といふことができる<sup>(5)</sup>。

一五条三項の任意合区規定は、選挙区の人口が議員一人当たりの人口の平均を下回る選挙区について合区を認める規定であるが、この規定は、二項に対応して、つぎのような意義を有する規定といえよう。第一に、どのように合区を進めるかにつき、地方議会に一定の猶予期間を与える趣旨の規定である。この段階では、定数は正のために前記(ア)、(イ)の手段を活用すれば最大較差を一对二以内におさめることが可能かもしれず、合区しないことを即違法とは判断しかねるのである。第二に、(ア)、(イ)の手段を尽くしたとすれば、任意合区の可能性が生じる選挙区(配当基数が一をわずかに下回る選挙区)と議員一人当たりの人口が最大の選挙区(配当基数が二をわずかに下回るにすぎないが定数一しか配分できない選挙区がこれに当たる)との較差は一对二となることに留意したい。もちろんこれは机上の計算にすぎず、配当基数〇・九九の選挙区に定数一を配分することは十分に考えられるけれども、配当基数一・九九の選挙区が定数一しか配分されないことはほとんど考えられない(配当基数の小数点以下の端数処理によって、定数二を配分されることが十分予想される)から、実際の較差は一对二を下回ることにはなる。とはいえ、公選法は最大較差の数値でいえば一对二をひとつの目途として、地方議会に合区を考えるよう求めているといふことができる。

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

一三二

(3) 右のことから、公選法は最大較差二倍以内を原則としていることが許されよう。したがって、最大較差が二倍を超える場合には、原則として、違法と判断されるべきである。ただし、その較差が郡市を基本とする選挙区割りのみに由来する場合には、どのように合区を進めるかにつき地方議会に一定の猶予期間を与えるのが公選法の趣旨であるから、右期間内にある場合には、違法状態が確認されるにとどまることになる。

公選法は右猶予期間を、時間的ではなく、人口較差の観点から設定しているものといえるかもしれない。しかし、任意合区対象選挙区が、一定期間内に必ず強制合区対象選挙区になるというわけでは決していないから、配当基数〇・五を下回るまでがすべて猶予期間だという議論は、意味をなさない。合区にかかわる地方議会の裁量権は、憲法上の投票価値の平等の要請によって拘束されていると考えるべきであり、先に検討したように、公選法上の原則も右のことを承認していると考ええる。

八七年東京都議会最高裁判決が「公選法の選挙区割りに関する規定に由来する」一対三程度の較差は違法ではない、と説示しているのは、公選法が特に認める合区に関する猶予期間内にあるから違法ではないとの趣旨であると理解したい。<sup>(6)</sup>

### (三) 公選法二七一条二項について

(1) 公選法二七一条二項のいわゆる特例選挙区規定については、より厳密な検討が必要である。強制合区該当選挙区を特例選挙区として存置させておくか否かの決定が、地方議会の裁量に委ねられるとすれば、投票価値の平等の要請は無に帰してしまふ。そこで、一対三以上の較差が生じることを前提とする二七一条二項は、何ら

かの合憲限定解釈が可能でない限り、違憲と判断しなければならないであろう。

まず、同条項が「当分の間」合区しなくてもよいと規定していることに着目して、強制合区の対象となった選挙区を合区するについて地方議会に時間的猶予を認めた規定だと解釈する立場がありえよう。<sup>(7)</sup>しかし、合区するか否か、どのように合区するかに関しては、当該選挙区が任意合区の対象選挙区となった時点から、地方議会には既に猶予期間が認められているのだから、新たに時間的猶予を認める必要性は乏しいというべきである。したがって、このような解釈によっては、特例選挙区を認めることから生じる投票価値の著しい不平等を合憲ということとはできない。

(2) いま一つの限定解釈の方法は、島嶼部である等「地理的に極めて特殊な状況にあって」、「他地域との合区が極めて困難とされるような客観的条件が存する」場合に、二七一条二項の適用を限定する解釈である。東京都では島部選挙区が特例選挙区とされているが、判例、学説ともその合憲性をほとんど疑っていない。島嶼部であることを、判例は投票価値の不平等を正当化するに足る特段の事由と考え、学説も「厳格な審査」に耐える強い正当化理由と考えているのである。

問題は、二七一条二項を右のように限定解釈しうるかという点である。改正経緯でも述べたように、この規定はもともと島嶼部に限定して新設されたものを、その限定をはずして一般化した規定であった。したがって、この規定を島嶼部に限定して解釈することは許されないのではないかと思われる。もっとも、改正を経ても規定の基本的趣旨は変わっていないと考えることができなわけではなからうから、島嶼部等、他地域との合区が極めて困難とされるような条件が客観的に存在する場合に限定することも、不可能ではないであろう。

地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等

二二三三

二七一条二項の合憲性を維持するには右のような限定解釈を施すほかないと思われるが、同条項の文言が留保のない一般的な規定であることから、やや無理な解釈との感は否めない。また、同条項が仮に違憲だとしても、例えば東京都の島部選挙区への定数の配分が違法だとは、判断されないのではなからうか。判例は特段の事由が存在すると考え、学説も強い正当化理由が示されていると考えているからである。だとすれば、三倍以上の較差が生じることを当然の前提にした選挙区割りを、憲法上必要とされるべき限定を何ら付さずに、一般的に認める規定は違憲であるとするべきではなからうか。

- (1) 郡総数五〇四のうち、強制合区の対象となるのが二八郡・一五五地域（飛び地をそれぞれ一地域と数える）、任意合区の対象となるのが五九郡・一二八地域であったとされている。『選挙制度国会審議録第一三輯』四八―四九頁。
- (2) 『昭和三八年第二次選挙制度審議会資料』二八四頁。
- (3) 吉岡易「都道府県議会における議員定数配分の不均衡」大石義雄喜寿記念『日本国憲法の再検討』三四三頁・三四九頁（一九八〇年）。
- (4) ただし、郡の人口が減少してきた結果、全国的に一人区が増大している。都道府県議会の政党化現象の進展に鑑みれば、郡を基本的な選挙区単位として維持することで、住民の意思の「正確な反映」が確保されるか疑問とすべきである。
- (5) 泉徳治「最高裁判所判例解説」は、強制合区規定をもって、「これが最大較差を原則として二倍内に押えようとする趣旨であることは明らかであろう」とする。前掲一八四―一八五頁。
- (6) 「選挙区割りに関する規定に由来する」較差は、一対三を超え、一対四程度まで近づくはずである。それを「一対三程度の較差」と、何がしかの限定を加えて考えているものと理解できないであろうか。
- (7) 一九八三年東京都議会東京高裁判決は、このような解釈に立っているようである。判時一〇八五号二三頁参照。



## まとめにかえて

地方議会の議員定数不均衡は、郡市を選挙区とすることを原則としていることから生じているといえる部分はかなりある。郡市単位選挙は、一対二以内という憲法上の人口較差許容基準を満たせない場合を生じるだけでなく、一人区を多数存在させるという問題も発生させている。行政区画は選挙区割りに当たって尊重されるべき要素ではあるが、既に死んだ制度である郡を選挙区として維持することに固執することは許されないであろう。芦部信喜教授の説くように、「平等原則は現在の時点で解釈されるべきであるから、歴史的沿革を重んじて、『時計の針をもどす』ような態度であってはなるまい<sup>(1)</sup>」と考えるからである。

ただし、本稿では郡市単位選挙の原則それ自体の合憲性を、正面から取り上げることとはしなかった。それは理論的にかなり困難な課題を含んでいるからであり、また、任意合区規定の解釈を厳格化する道筋を探ることによって、投票価値の平等を達成することができないかと考えたからである。そして何よりも、現実に問題となっている定数不均衡においては、地方自治法九〇条二項の規定する法定数・強制合区規定・配当基数に基づく定数配分それぞれの厳守という課題が、郡市単位選挙の原則を見直す以前の問題として存在しているからである。

本稿では、選挙区割りと投票価値の平等にかかわる点に限定して、考察してきた。したがって、定数訴訟を扱いつながり、その他の重要な論点、とくに救済手段ないし判決手法にかかわる論点には触れることができなかった。これらについては後の課題としたい。

八七年四月に行われた兵庫県議会議員選挙での定数不均衡を争う訴訟は、故渡辺良二教授をブレイクとして準備されたものと聞いている。しかし、訴状が大阪高裁に提出されたその日、琵琶湖を臨む丘の家で、教授の葬儀が営まれた。

(1) 芦部信喜「議員定数不均衡の司法審査」・同『憲法訴訟の理論』二二二頁（一九七三年）。

(追記) 本稿脱稿後、千葉県、岡山県、兵庫県、それぞれの高裁議員選挙定数不均衡に関する判決が下された。九月十九日東京高裁判決（千葉県）、一〇月二七日広島高裁岡山支部判決（岡山県）、十一月二日大阪高裁判決（兵庫県）。特例選挙区規定、任意合区規定にかかわる重要な内容を含んでいるが、これらの判決の検討は後日を期すよりない。