

- 主 文
- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
  - 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求の趣旨

- 1 平成12年7月30日施行の名古屋市議会議員中区選挙区補欠選挙（以下「本件補欠選挙」という。）の選挙の効力に関する原告らの審査申立てについて、被告が同年11月24日になした棄却裁決を取り消す。
- 2 本件補欠選挙を無効とする。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 事案の概要

1 本件は、原告らが被告に対し、名古屋市議会の議員の定数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42年名古屋市条例4号、ただし、平成12年名古屋市条例67号による改正前のもの。以下「本件定数条例」という。）による定数配分規定が違憲、違法であることを理由として、公職選挙法203条に基づき、本件補欠選挙の選挙の効力に関する原告らの審査申立てに対する棄却裁決の取り消しを求めるとともに、本件補欠選挙を無効とする旨の判決を求めている事案である。

2 被告の本案前の主張

公職選挙法203条においては、地方公共団体の議会の議員の選挙の効力に関する訴訟は、同法202条による都道府県選挙管理委員会の決定又は裁決に対してのみ、その選挙管理委員会を被告として提起すべきものと定められており、上記訴訟は公職選挙法その他の選挙法規に違反して施行された選挙の効力を失わせ、改めて適法な再選挙を行わせることを目的とするものであり、同一の選挙法規に基づく適法な再選挙が可能であることを前提としていると解される。したがって、公職選挙法203条による訴えは、選挙の管理執行上の瑕疵によりその効力を失わせるべき場合を念頭において制定されたものであり、選挙の基礎となった条例の違憲、違法を理由として選挙の効力を失わせることまでは予定していないものである。そうすると、本件訴えは、行政事件訴訟法5条の民衆訴訟であるといわざるをえないが、民衆訴訟は、法律に定める場合において法律で定める者に限り提起することができる。本件事案は法律で定める場合ではないから、不適法な訴えである。

3 当事者間に争いのない事実

（1）原告らは、本件補欠選挙当選時、名古屋市中区に住所を有し、本件補欠選挙の選挙人であった。

（2）平成11年4月11日、名古屋市議会議員一般選挙（以下「平成11年一般選挙」という。）が、本件定数条例に基づく定数配分規定（以下「本件定数配分規定」という。）により施行された。本件補欠選挙は、中区選挙区（定数3）選出の議員に1名の欠員が生じたことから、平成12年7月30日に施行されたものである。

（3）本件定数配分規定による各選挙区の定数は、別紙名古屋市議会（以下「別紙」という。）の「現行定数」欄のとおりである。平成7年国勢調査人口に基づく各選挙区の人口は、同別紙の「国勢調査人口」欄の、その人口比例で算出した定数は、同別紙の「人口比定数」欄のとおりである。現行定数では、議員1人当たりの人口較差は、中区選挙区と緑区選挙区との間が最も大きく、最大較差は1.81倍である。

（4）原告らは、平成12年8月11日、公職選挙法202条1項により、名古屋市選挙管理委員会に対し、本件補欠選挙の効力に関する異議を申し立てたが、同委員会は、同年9月5日、これを却下した。そこで、原告らは、同年9月25日、公職選挙法202条2項により、被告に対し、審査申立をしたが、被告は、同年11月24日、原告らの審査申立を棄却する旨の裁決をした。

4 本案の争点

本件定数配分規定が違憲、違法であるか否か。

（原告らの主張）

（1）憲法は、選挙における投票価値の平等を強く要求しており、公職選挙法15条8項本文も、地方議会の議員定数について、人口比例原則によるべきことを定めている。

（2）本件定数配分規定においては、投票価値の最大較差は1.81倍であり、人口が多い選挙区の議員定数よりも人口の少ない選挙区の議員定数が多くなってい

る逆転現象は20通り、うち定数2人の差がある顕著な逆転現象も9通りある。別紙の人口比定数によれば、投票価値の最大較差は1.31倍になるのであるから、これと対比した場合、投票価値の最大較差が1.81倍となっているのは許容されない。しかも、これは平成7年国勢調査人口によるものであり、その後人口の変動により、本件補欠選挙当時の最大較差などはさらに拡大していた。したがって、本件定数配分規定は、憲法及び公職選挙法15条8項本文に違反するものである。

なお、平成7年4月9日に施行された名古屋市議会議員一般選挙（以下「平成7年一般選挙」という。）についても、本件と同様の訴訟が提起され、最高裁判所第三小法廷は、平成8年9月24日、本件定数配分規定は適法である旨の判決をした。しかし、平成7年一般選挙の場合は、平成2年国勢調査人口の結果により判断されたもので、平成11年一般選挙と比較すると、次のようになる。

	平成7年一般選挙	平成11年一般選挙
①投票価値の最大較差	1.73倍	1.81倍
②人口比定数による 場合の最大較差	1.43倍	1.31倍
③逆転現象	14通り	20通り
④顕著な逆転現象	4通り	9通り

このように、平成11年一般選挙においては、平成7年一般選挙と比較して、投票価値の最大較差が拡大し、逆転現象及び顕著な逆転現象が増加しているのであるから、本件定数配分規定が適法とはいえない。

（3）平成7年一般選挙に対する異議申立てについて、名古屋市選挙管理委員会 は、平成7年5月17日の決定において、異議申立てを却下しつつも、本件定数配分規定について、公職選挙法15条8項本文の趣旨に沿った是正を速やかに行うよう期待する旨を表明した。また、平成7年一般選挙に対する選挙無効訴訟において、名古屋高等裁判所は、平成7年12月27日、名古屋市議会が平成7年国勢調査の結果をまっとう定数是正を検討していることを考慮して、本件定数配分規定を適法とする旨の判決を言い渡した。

このような状況で、平成7年一般選挙後、定数是正の必要性が改めて認識され、名古屋市議会は、平成7年中に、名古屋市議会議員定数検討協議会を設置したのである。ところが、同協議会は、平成7年国勢調査人口が明らかになった以後も、定数是正のための検討をせず、ようやく平成10年4月8日から本格的な検討に入ったが、意見がまとまらず、同年12月17日に解散された。その後は、定数是正問題については名古屋市議会議長に一任されたが、具体的進展のないまま、平成11年一般選挙が施行されたのである。このように、名古屋市議会は、合理的期間内に本件定数配分規定を是正しなかったといえる。

（4）一般に、定数配分規定が違憲、違法と判断されても、選挙が違法である旨を主文で宣言するに止め、選挙無効の請求自体は棄却する事情判決がなされている。これは、選挙を無効としても、当該選挙区の選出議員がいなくなるだけで、真に憲法、法律に適合する選挙を実現するためには、定数配分規定の改正を待たなければならないが、当該選挙区の選出議員がいままの状態での改正をすることは憲法上望ましい姿ではないと考えられているからである。しかし、本件補欠選挙を無効としても、中区選挙区の選出議員は2名も残っており、本件定数配分規定の改正には実質的にも支障はないから、本件においては、事情判決の手法は採用されるべきでない。

（被告の主張）

（1）各選挙区への議員定数配分の方法は、選挙区の人口を当該地方公共団体における議員1人当たりの人口で除して得た数（配当基数）に基づいて行うが、都道府県議会議員選挙においては、配当基数が0.5以上1未満の都市について独立の選挙区を置くことが原則とされており、また、公職選挙法が配当基数が0.5未満の都市については強制合区をすることとしていることは、理想的な配当基数に対して、少なくとも2倍の較差を超えるまでは合区を強制しないで任意としており、具体的には、配当基数の端数が大きい順に切り上げられて定数が分配されるため、配当基数が0.5で定数1人が配分され、配当基数1.5以上でも定数1人しか配分されないこともあるから、議員1人当たりの人口には、最大1対3以上の較差が生じることがありうることとなる。そうすると、公職選挙法は、少なくとも最大較差が2倍以内であれば、議会の裁量権の範囲内であるとして許容していると解され、違法となる余地はないといえる。本件定数配分規定は、地方自治法252条の19第1項の指定都市（以下「指定都市」という。）の議会の議員選挙に関するもので

はあるが、投票価値の最大較差が1.81倍であるから、およそ違法となる余地はない。

(2) 原告らは、本件定数配分規定が違法である理由として、逆転現象の多さや顕著な逆転現象の存在も指摘している。しかし、公職選挙法15条8項ただし書は、「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、人口比例原則を修正しているのであるから、逆転現象が生じることも許容しているものである。中区は、名古屋市の中心であり、産業、経済、情報機能が高度に集積し、昼間人口は常住人口の約5.5倍である。そのため、中区の市税負担は大きく、東区と合わせると、全市税収入の約3分の1を占めるほどである。また、有権者数に比例して議員定数を配分した場合、中区は人口に占める有権者の割合が高いため、定数は3人となる。違法の判断に際しては、このような事情も考慮されるべきである。

また、逆転現象のみを解消しても、当然に議員1人当たりの人口の最大較差が縮小されるものではない。したがって、本件定数配分規定が違法か否かについては、議員1人当たりの人口の最大較差に対する評価によるべきであり、逆転現象の多さや顕著な逆転現象の存在は、副次的に考慮されるべきである。

(3) 名古屋市議会では、平成7年国勢調査人口の結果が判明した後、平成7年11月8日に名古屋市中区議会議員定数検討協議会を設置して、本件定数配分規定の改正について検討、協議を重ねたが、平成10年12月17日に意見の一致をみなかった旨を議会に報告し、解散した。この結果、本件定数配分規定により平成11年一般選挙が施行されたものである。なお、平成7年国勢調査人口によれば、名古屋市議会の法定議員定数は88人である。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 被告の本案前の主張について

地方公共団体の議会の定数配分を定めた条例の規定そのものの違法を理由とする選挙の効力に関する訴訟は、公職選挙法203条の規定による訴訟として許されると解するのが相当である（最高裁判所大法廷昭和51年4月14日判決・民集30巻3号223頁、最高裁判所第三小法廷平成3年4月23日判決・民集45巻4号554頁）。

したがって、被告の本案前の主張は採用できない。

#### 2 本件定数配分規定の適法性について

(1) 名古屋市は、指定都市であるが、指定都市の議会の議員の選挙区及び選挙区への定数配分は、次のとおり定められている。

公職選挙法によれば、指定都市の議会の議員の選挙区は、区の区域をもって選挙区とすることが定められており（15条6項ただし書）、各選挙区において選挙すべき議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならないが（15条8項本文）、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる（同項ただし書）。

(2) ところで、憲法の定める選挙権の平等の原則は、地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、選挙権の内容の平等、すなわち投票価値の平等をも要求していると解すべきであり、公職選挙法15条8項は、憲法のこのような要請を受けて、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要求しているものと解される。もっとも、前記(1)で検討したとおり、指定都市の議会の議員の定数配分においては、配当基数（当該指定都市の人口を当該市議会の議員定数で除して得た数により当該区の人口を除して得た数。）が1を大きく下回る区についても、これを1選挙区として定数1を配分すべきことになるから、このような選挙区と他の選挙区とを比較した場合には、投票価値の較差が相当大きくなる。また、公職選挙法15条8項ただし書の規定を適用して、いかなる事情の律するときに人口比例原則に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から、指定都市の議会が具体的に定めた議員定数配分条例の規定が、選挙制度の下における裁量権の行使として是認されるかどうかによって決するほかない。

したがって、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不平等が生じ、それが指定都市の議会において地域間の均衡を図るなどのため通常考慮できる諸般の要素を斟酌しても、一般的に合理性を有するものとはいえない程度に達しているときは、そのよう

な不平等は、議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化できる特別の理由が示されない限り、そのような議員定数配分を定めた条例の規定は、公職選挙法15条8項違反と判断されることになる。

(3) 本件定数配分規定による各選挙区の定数は、別紙の「現行定数」欄のとおりで、平成7年国勢調査人口に基づく各選挙区の人口は、同「国勢調査人口」欄のとおりであり、議員1人当たりの人口の最大格差は、緑区選挙区(38,187人)と中区選挙区(21,002人)との間で生じており、1.81倍であったことは当事者間に争いがない。

また、平成11年一般選挙時の定数においては、人口が多い選挙区の議員定数よりも人口の少ない選挙区の議員定数が多くなっている逆転現象は20通り、うち定数2人の差がある顕著な逆転現象も、緑区と北区、名東区と千種区、守山区と中村区の各選挙区の組み合わせなど9通りある。そして、人口比例により算出した人口比定数は、別紙の「人口比定数」欄のとおりであり、これによれば、議員1人当たりの人口の最大格差は、東区選挙区(33,048人)と港区選挙区(25,090人)との間で生じ、1.31倍となる。

(4) 地方公共団体の議会の議員の定数配分については、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なるが、本件定数配分規定においては、その比率の最大較差は1.81倍である。この値は、人口比定数によった場合の最大較差である1.31倍を上回るものであるが、公職選挙法15条8項ただし書がある以上、現実の最大較差が人口比定数による最大較差を上回っているというだけで、直ちに本件定数配分規定が違法となるものではない。名古屋市の場合、都道府県議会議員選挙と異なり、人口比定数によっても定数が1名となる選挙区は生じないが、人口比定数が2名以上となる場合でも、配当基数が1.50と2.49のいずれでも定数2名となるので、場合によっては、1.66倍程度の較差が理論上生じうるということが出来る。

原告らは、平成11年一般選挙においては、平成7年一般選挙の際よりも、議員1人当たりの人口の最大較差が拡大し、逆転現象などの数が増加していることを、違法の理由として指摘している。平成7年一般選挙において、本件と同様の訴訟が提起されたが、最高裁判所第三小法廷平成8年9月24日判決(裁判集民事180号423頁)によれば、その判決で前提とされている平成7年一般選挙の際の議員1人当たりの人口の最大較差及び逆転現象を、平成11年一般選挙と比較すると、原告らが指摘するとおり、最大較差が1.73倍から1.81倍に拡大し、逆転現象が14通りから20通り、顕著な逆転現象が4通りから9通りと増加していることが認められる。

確かに、名古屋市議会の議員選挙区は合計16であることを考慮すると、逆転現象や顕著な逆転現象の数は、かなり多数であるといわなければならないが、議員1人当たりの人口の最大較差は1.81倍であって、人口比で定数を配分した場合に生じる可能性がある最大格差を若干超えている程度である。また、甲4号証の1、2、乙1及び2号証によれば、平成11年一般選挙時において、平成7年一般選挙時よりも、議員1人当たりの人口の最大較差が拡大し、逆転現象が拡大した原因は、平成2年から平成7年の間にかけて、名古屋市中心部の中区、東区などの人口が減少した一方、緑区などの郊外の区の人口が増加したことにあるが、中区の昼間人口は常住人口の5倍以上あり、企業の事務所や官公庁が集中して、常住人口に比して行政需要が多いことが認められる。中区選挙区の定数を定めるについて、このような事情をある程度考慮することは、名古屋市議会の裁量権の行使として是認される余地がある。

なお、原告らは、本件補欠選挙時においては、人口の変動により、議員1人当たりの人口の最大較差がさらに拡大していた旨主張するが、議員定数の変更は、一般選挙の場合でなければこれを行うことができないのであるから(地方自治法91条4項)、平成11年一般選挙後の事情を考慮するのは相当でない。

(5) そうすると、本件定数配分規定においては、逆転現象や顕著な逆転現象が相当数存在し、人口比例原則に反する点があるものの、本件補欠選挙当時におけるこのような投票価値の不平等は、諸般の事情を考慮しても、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、名古屋市議会に与えられた裁量権の合理的な行使の限界を超えるものということとはできない。

したがって、本件定数配分規定は、公職選挙法15条8項に違反するものではなく、適法というべきである。

3 以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求は、い  
ずれも理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第4部

裁判長裁判官 小川克介

裁判官 黒岩巳敏

裁判官 永野庄彦