

判例研究

選挙無効請求事件

——議員定数不均衡と選挙の平等——

(東京高裁昭和四六年〔行ケ〕八四号 昭和四八年七月三

一日民二部判決 請求棄却 判例時報七〇九号三頁)

事 実

原告らは、昭和四六年六月に行なわれた参議院地方選出議員選挙における東京都選挙区の選挙人であるが、公職選挙法(以下「公選法」と略称)二〇四条に基づいて右選挙を無効とする旨の判決を求めて該訴訟を提起した。

原告らの請求原因は以下の通りである。日本国憲法はその第一四条において一般に、法の下の平等について規定するほか、とくに選挙については、いわゆる「平等選挙」を強く保障している(同第一五条第三項、第四四条等)

選挙無効請求事件 (越路)

越路 正巳

が、選挙においては、いずれの選挙人の一票も他のそれと均等の価値を与えられなければならないと解すべきところ、右選挙において各選挙区毎に「票の価値」に明白かつ多大な格差が存し、その格差は、平等選挙において制度上当然に許容さるべき程度を遙かに超えるものである。したがって、公職選挙法別表第二は、何らの合理的根拠に基づくことなく、住所(選挙区)の如可という関係において国民を不平等に取扱ったものであって、明らか

に日本国憲法第一四条の規定に違反するものであるから、右別表に基づいて昭和四六年六月二七日に行なわれた参議院地方選出議員選挙はいずれも無効のものである。

なお、本判決の末尾添付別紙二準備書面には、原告の詳細なる論点の補充がある。

被告である東京都選挙管理委員会は、本案前の抗弁として、(一)議員定数の配分問題は、立法府の専権事項として司法審査の対象とすべきでない、(二)仮りに裁判所が無効を宣言した場合、再選挙はその事由の生じた日から四〇日以内に行わなければならない(公選法第三四条第一項)、(三)しかも告示後投票日までには、少なくとも二三日の間をおかなければならない(公選法第三四条第六項)から、改正のために残される期間は僅かの一七日に過ぎないので、実際問題として不可能である、と論じた。

さらに、本案に対する答弁および主張として、(一)参議院定数の不均衡が問題となった最近の裁判例二件はいず

れの場合も極端な不均衡の場合に該当しないとして請求が棄却された。(二)統計的に検討した結果、人口変動に基づく本件不均衡の実体と前記二判例の対象となった場合のその実体との間には、問題とすべき程の相違はないので「極端な不平等」の場合に該当しないと論じている。

判 旨

一「その不均衡が、国民の選挙権は平等でなければならぬ」という基本的理念の下において、制度上許容さるべき合理的な限度をはるかに超え、国民の正義衡平の觀念に著しく反する程度に至れば、もはやその一事のみでも憲法上国会に委ねられた裁量権の限界を逸脱したものと判断するに十分であって、憲法一四条第一項によって保障された法の下の平等に反し違憲無効たるを免れないものと解すべきである。

二「原告ら提出にかかる参議院地方選出議員選挙実態分析資料(一)および(二)ならびに原告越山康本人尋問の結果によれば(右資料に記載されている事実は当事者間に争いが

ない)、公職選挙法別表第二の定めた選挙区別の配分が各選挙区の人口に比べて不均衡なものであることは明らかであり、特に東京区の票の価値(配分議員数の当該選挙区の選挙人数に対する割合と全国総議員数の総選挙人数に対する割合との百分率、以下票値という)四七・二七は全国で最小の票値であるが、これと最大票値の鳥取区の二四〇・〇との比は一对五・〇八となり(なお、東京区の次に票値の低い神奈川県および大阪区の場合でも鳥取区とはそれぞれ一对四・八一、一对四・三八である)、前記大法廷判決において審理の対象となった昭和三七年七月一日執行の参議院地方選出議員選挙における両者の比一对四・〇九に比べてその格差が更に開いているのみならず、同じ一票中に他の五・〇八倍(神奈川県、大阪区の場合はそれぞれ四・八一倍、四・三八倍)もの価値のあるものがあることは、不均衡の程度がきわめて著しいことを示すものであり、前叙の基準に照らせば、この一事のみをもってしても、右別表第二が、今日なお違憲無効のものでないと断

選挙無効請求事件 (越路)

定することは困難であるといふべきであり、国会において近い将来、現情勢に即応して、不均衡を除去するため、何らかの改訂が行われることを期待せざるを得ないのである。」

三「進んで原告らの選挙無効の主張について判断するに、公職選挙法第二〇五条第一項によれば選挙に關し訴訟の提起があつた場合において、選挙の規定に違反することがあるときは、裁判所は選挙の結果に異動を及ぼす虞のある場合に限つて、その選挙の全部または一部の無効の判決をしなければならぬと定められている。これを、本件選挙の有効無効の問題について見れば、前示違憲の疑いのある右別表第二を適用して執行された本件選挙についてその手続に違法があるものと解するにしても公職選挙法の定める再選挙は、これを行ふべき事由が生じた日から四〇日以内に行ふべきものとされており(同法第一〇九条第四号、第三四条第一項)、本件の場合公職選挙法(別表第二)の改正を行ふには再選挙の告示後投票日

までには少くとも二三日間の期間を置かなければならぬから(同法第三四條第六項)、改正のために残された期間は一七日間に過ぎず、この期間内に改正を行うことは事實上不可能であり、しかも違憲の疑いがあると判断された現行法の別表第二に基づく再選挙は許されるべきではなく、現行法上他に執るべき方法は考えられないのであるから結局本件選挙の違法は、選挙の結果に異動を及ぼす虞がないものと解すべきであり、前示法条に該当しないものとして原告の本件選挙の無効の主張はこれを排斥するほかないのである。」

研究

一 国民主権国家(憲法一条)における選挙(憲法一五條一項)は主権者たる国民の最大の権利行使の場であり、その時、国民は確実に「主人」として登場するのである。したがって、選挙は民主的議会政治の最も重要なセレモニーなのである。憲法と公職選挙法は普通、平等、直接、自由選挙を保障しているが、衆参両院の議員定数が人口

を正しく反映していないために、法の下での平等の著しい侵害となっている。現行の公職選挙法一三条および同法別表第一が衆議院について定め、同法一四條および同法別表第二が参議院について定めている。現在の議員定数の配分は昭和二一年四月の人口調査をもとに行われたのであり、一票の価値は同等に実現されるように考慮されていた。即ち、衆議院議員については、人口一五万につき議員一人の比率で各選挙区に配分し、参議院議員については、地方選出議員定数一五〇人をほぼ人口に比例して都道府県選挙区へ配分したのであり、大筋において平等原則を貫徹していたのであった。

ところが、近年の社会構造の大変革、特に一九五〇年代以降の高度成長経済および文明の大都會中心主義の結果、農村人口の大規模な都會への流入がみられ、都會の過密化と農村の過疎化が顕著となった。その結果、公選法上の定数と現実の人口数との不均衡は益々拡大し、都市住民の不満は増大した。選挙制度審議会でも繰返し、

この問題が話題となったが、昭和三九年の第四六回で僅か衆議院の議員定数の増加のみが実現しただけで、「焼け石に水」的処置で事局を糊塗したにすぎず、今日まで根本的解決を持ち越しているのである。こうした事情を背景に各種の国政レベルの選挙に対し、無効判決を求めて、訴訟が提起されて来たのであった。

二 この種の訴訟の先例としては、昭和三九年二月五日最高裁大法廷判決（民集一八卷二号二七〇頁）がある。その判旨は次のとおりである。

一 議員定数、選挙区および各選挙区に対する議員数の配分の決定に関し立法府である国会が裁量的権限を有する以上、選挙区の議員数について、選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせるような場合は格別、各選挙区に如可なる割合で議員数を配分するかは、立法府である国会の権限に属する立法政策の問題であって、議員数の配分が選挙人の人口に比例していないという一事だけで、憲法一四条一項に反し無効であると断ずることはで

選挙無効請求事件（越路）

きない。そして、現行の公職選挙法別表第二が選挙人に比例して改訂されないうえ、不均衡が生ずるに至ったとしても、所論のような程度ではなお立法政策の当否に止り、違憲問題を生ずるとは認められない。従って、論旨は採るを得ない。」

これに対する齊藤裁判官の少数意見も傾聴に価する。「多数意見は、選挙区の議員について選挙人の選挙権の享有に極端に不平等を生じさせるような場合、といっているが、具体的に如可なる事態を指すかは明瞭でない。おそらくは、将来においても、この場合に該当するとして選挙が無効とされるようなことは、容易に起るまいと思う。……明確な基準のない場合に、判決で違憲とすべき場合のあり得ることを約束してみても、それに当るものとして提起される訴訟は、基準に達しないものとしてすべて排斥されてしまうのではなからうか。それでは『将来を約束する言葉の響を与えながら、期待をふみにじる』結果になり、かえって国民の司法に対する信頼を裏切る

ことにならないか」とし、仮りに選挙をかかる理由で無効にしたとしても、公職選挙法の規定上、別表の改正を再選挙までの四〇日間に行うことは技術的に不可能であり、收拾すべからざる混乱を招来するものと結論する。

三 本判決は、本件選挙を無効と判断しても、期間的理由から再選挙を行うことは不可能なので、従って本件のケースは公職選挙法二〇五条の定める「選挙の結果に異動を及ぼす虞」がある場合に当たらないと判旨している。芦部教授は、その論理を「一応是認した上で、裁判所は「問題の重要性にかんがみ、別表第二の合憲性を進んで判断すべきであり、もし違憲だということになれば、選挙は無効にならなくても、国会は判決の趣旨にしたがってすみやかに立法措置を講じなくてはならなくなる。違憲判決の効力が、このように Prospect であることは少しも差支えない」（芦部「議員定数不均衡の司法審査」ジュリ二九六号五一頁）と述べているが、同意できない。即ち、「選挙の結果に異動を及ぼす虞」の有無は、実際に

選挙が行われた結果、違憲性がいかなる影響を与えたかの問題であって、具体的には公職選挙法別表第二が違憲であり、あまりにも議員定数が少数であるとするなら、それを是正したより多数の議員数の配分があった場合には当選人は増加するのであるから、別表第二の違憲性は「結果に異動を及ぼす虞」があると判断できよう。

また、期間的な理由から再選挙が不可能であるとの論旨には、芦部教授は別の論文で「いかに短期間とはいえ、とりあえず東京都の定数について、計数的な操作により最少限の是正措置を講ずる暫定的な臨時立法を期待することが不可能でないとすれば……」（芦部「議員定数の不均衡と法の下の平等」ジュリスト「憲法の判例」二二頁）と述べて、具体的、現実的な方法での可能性の途を求めているように思われる。

この問題の解決には当該問題の先駆者であるアメリカの裁判所の判例の検討が有益である（以下の記述は田中和夫「アメリカにおける議員定数の是正と裁判所」ジュリスト五

三二号七八頁以下参照)。アメリカで、人口に比例しない選挙区割が連邦憲法違反であることが確定されたのは、連邦最高裁判所の *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964) および *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964) の二つの判決による。

アメリカの裁判所は、議員定数の配分・選挙区割を違憲であると判断した場合には、積極的にはそれらを憲法の要求に合致させるようにする手段を講じる。裁判所は、議員定数の配分・選挙区割を定める本来の権限が立法部にあることを認め、これを尊重する。即ち、現行の議員定数の配分・選挙区割を違憲であると判断した場合においても、いきなり判決で議員定数の再配分・選挙区の配分割をするということは慎しみ、現行の議員定数の配分・選挙区割が違憲であるという判断を示した上で、それらを憲法の要求に合致するように改めるべき機会を、まず立法部に与える。立法部が裁判所の許容した期間内

選挙無効請求事件 (越路)

に改正法律を作らず、またはその作った新しい法律も憲法の要求に合致しない違憲のものと判断した場合には、じめて裁判所が自ら判決で暫定的に——すなわち、裁判所が合憲であると判断する法律を立法部が作るまで、暫定的に効力を有するものとして——議員定数の配分・選挙区割を定めて、それによって選挙を行うべきことを命じる。以上が、アメリカの裁判所が通常採る救済の方法である。

アメリカの行政裁判構造を日本でも早く摂取すべきであらう。

四 本訴訟における鳥取区と東京区の定数不均衡格差は、対五・〇八と開いており、本判決では「今日なお違憲無効のものでないと断定することは困難である」と事実上違憲の状態に達している事を認めしたが、その点は高く評価できる。昭和四九年九月一〇日現在の自治省発表によれば、千葉一区と兵庫五区の格差は、対五・三と拡大している(資料I・II)。

資料II

選挙無効請求事件
(越路)

参院選挙区別有権者数 (昭和49年9月10日現在、自治省調べ)

選挙区	定数	有権者数	選挙区	定数	有権者数	選挙区	定数	有権者数
北海道①	5	1,200,184	神奈川①	5	1,760,078	奈良⑤		722,037
②	4	520,699	②	4	1,154,818	和歌山①	3	456,003
③	3	389,820	③	5	1,332,300	②	3	300,458
④	5	737,340	計		4,247,196	計		756,461
⑤	5	737,909	新潟①	3	458,675	鳥取	4	412,622
計		3,585,952	②	4	373,782	島根	5	550,305
青森①	4	619,108	③	5	521,450	岡山①	5	627,136
②	3	369,199	④	3	291,945	②	5	647,502
計		988,307	計		1,655,852	計		1,274,638
岩手①	4	551,074	富山①	3	414,817	広島①	3	707,605
②	4	401,696	②	3	337,891	②	4	494,867
計		952,770	計		752,708	③	5	617,083
宮城①	5	918,709	石川①	3	473,875	計		1,819,555
②	4	397,444	②	3	256,720	山口①	4	545,413
計		1,316,153	計		730,595	②	5	549,009
秋田①	4	507,899	福井	4	532,504	計		1,094,422
②	4	364,191	山梨	5	539,836	徳島	5	575,882
計		872,090	長野①	3	385,274	香川①	3	361,788
山形①	4	477,400	②	3	310,797	②	3	317,115
②	4	386,393	③	4	386,625	計		678,903
計		833,793	④	3	334,364	愛媛①	3	371,287
福島①	4	471,802	計		1,417,060	②	3	383,080
②	5	503,366	岐阜①	5	778,080	③	3	270,997
③	3	360,831	②	4	482,144	計		1,025,364
計		1,335,999	計		1,260,224	高知	5	592,424
茨城①	4	613,989	静岡①	5	879,689	福岡①	5	1,037,243
②	3	409,391	②	5	747,278	②	5	686,608
③	5	554,370	③	4	615,769	③	5	593,911
計		1,577,750	計		2,236,736	④	4	604,418
栃木①	5	626,496	愛知①	3	725,456	計		2,922,180
②	5	520,201	②	4	755,526	佐賀	5	571,657
計		1,146,697	③	3	602,893	長崎①	5	618,859
群馬①	3	409,303	④	4	683,299	②	4	426,171
②	3	324,548	⑤	3	436,778	計		1,045,030
③	4	469,189	⑥	3	693,500	熊本①	5	670,351
計		1,203,040	計		3,897,452	②	5	514,352
埼玉①	4	1,311,910	三重①	5	720,466	計		1,184,703
②	3	708,618	②	4	402,039	大分①	4	530,089
③	3	368,445	計		1,122,505	②	3	299,293
④	3	632,004	滋賀	5	662,252	計		829,382
計		3,050,977	京都①	5	709,036	宮崎①	3	454,129
千葉①	4	1,698,460	②	5	989,795	②	3	283,497
②	4	429,477	計		1,698,831	計		737,626
③	5	569,038	大阪①	3	555,323	鹿児島①	4	527,804
計		2,686,975	②	5	893,393	②	3	312,119
東京①	3	489,734	③	4	1,675,946	③	3	245,970
②	5	819,465	④	4	888,858	計		102,012
③	4	778,066	⑤	4	956,063	奄美群島	1	1,187,905
④	5	870,192	⑥	3	568,111	計		
⑤	3	617,471	計		5,537,694	沖縄	5	619,354
⑥	4	588,988	兵庫①	4	939,603			
⑦	5	1,943,138	②	5	1,140,992			
⑧	3	399,727	③	3	522,876			
①	3	650,336	④	4	552,672			
⑩	4	1,031,418	⑤	3	239,753			
計		8,188,535	計		3,395,896	計		76,056,829

資料Ⅲ

〈増員案〉

各党の衆院定数は正案

選挙区	現行 定数	議員1 人当た り人口	自民	社会	共産	公明			民社
						A 案	B 案	C 案	
大阪3	4	545,136	7※	8※	8※	7	8	8	8
千葉1	4	513,693	7※	8※	7	7	7	8	8
東京7	5	506,722	8※	9※	9※	8	9	9	10
神奈川1	5	447,652	7※	8※	8※	7	8	8	9
埼玉1	4	423,941	6※	6※	6	6	6	7	7
神奈川2	4	393,423	5	6※	6	5	6	6	6
東京10	4	370,375	5	6※	5	5	5	6	6
愛知1	3	342,563	4	4	4	4	4	4	4
愛知6	3	336,121	4	4	4	4	4	4	4
神奈川3	5	332,057		6※	6		6	6	6
兵庫1	4	322,234		5	5		5	5	5
兵庫2	5	317,157		6※	6		6	6	6
北海道1	5	313,146		6※	6		6	6	6
大阪5	4	312,454		5	5		5	5	5
広島1	3	311,650		4	4		4	4	4
大阪4	4	302,407		5	5		5	5	5
東京9	3	300,998		4	4		4	4	4
東京5	3	294,119		4				4	4
埼玉2	3	286,261		4				4	4
大阪6	3	286,212		4				4	4
増員数			+17	+34	+29	+17	+29	+35	+37
総定数	491		508	511	517	508	520	526	528

〈注〉

- ※印は選挙区を分割すべきだとしているもの。
- 社会党は党としての正式案未定のため、佐藤観樹、山田芳治両代議士案を使用。
- 選挙区の配列は議員1人当たりの人口の多いもの、つまり議員定数と人口のアンバランスがひどいものの順。
- 議員1人当たりの人口は昭和45年国勢調査による。
- 社会、共産の総定数は減員を差し引いてある。

〈減員案〉

◇社会党案（14人減）

現行4人区の秋田2、長野3、新潟2、山形2、三重2、千葉2の各選挙区をいずれも3人区に、3人区の兵庫5、石川2、鹿児島3、愛媛3、宮崎2、大分2、香川2、和歌山2の各区を2人区に。

◇共産党案（3人減）

3人区の兵庫5、石川2、鹿児島3各区の新定数は2人にするが、これだと準小選挙区になるため、兵庫5区は同3区、石川2区は同1区、鹿児島3区は同2区とそれぞれ合区し、各新定数を5人とする。

また1人区の奄美群島区は鹿児島1区と合区し、新定数を5人とする。

（朝日新聞 昭和49年10月23日）