

議員定数配分規定違憲判決事件

(最高裁昭和五一年四月一四日大法廷判決、民集三〇卷三号二二三頁)

越路正巳

事件の概要

衆議院議員選挙の千葉県第一区選挙人が、昭和四七年一二月一〇日に行われた衆議院議員選挙に関し、本件議員定数配分規定は、憲法一四条に違反し無効であり、右無効な規定による本件選挙は無効であると主張して、公選法二〇四条の選挙の効力に関する訴訟を提起したのである。

原審である東京高裁は、右主張に対し、つぎのような判断を示した。

憲法は「選挙区割および各選挙区において選挙すべき議員の数をどのように定めるべきかについては規定していないから、この点は憲法によって立法府の裁量にまかせられているものと解すべきであって、」立法府の裁量が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、議員定数の配分が選挙人口に比例していないということだけで憲法第一四条第一項に違背するとはいえない」と主張し、昭和三九年（一九六四年）二月五日の最高裁大法廷判決（民集一八卷二号二七〇頁）を踏襲した。それゆえに、「選挙区別の議員一人あたりの有権者数が……最高と最低ではそれぞれその平均から二・六倍強と二分の一弱程度の偏差を示している」。これは、「当事者間に争いのない……事実から明らかであるが、本件にあらわれた事実関係のもとは、いまだ、選挙区別議員定数の配分によって生ずる投票の価値の不平等が国民の正義公平観念に照らし容認できない程度に至っているとは認められないから、右選挙につき議員定数の配分を定めた前掲別表第一および附則の各規定が違憲であるとする原告の主張は採用できないところ

である」と判示した。そこで、原告は、この判決を不服として上告した。

判旨

最高裁は、訴訟で次のような判決を行った。

(一) 選挙権の平等

「憲法一四条一項に定める法の下での平等は、選挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、右一五条一項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところであると解するのが、相当である」とした。

しかし、「右の投票価値の平等は、各投票が選挙の結果に及ぼす影響力が数的に完全に同一であることまでも要求するものと考えすることはできない。けだし、投票価値は、選挙制度の仕組みと密接に関連し、その仕組みのいかに

より、結果的に右のような投票の影響力に何程かの差異を生ずることがあるのを免れないからである」。もとより、その差については、「国会が正当に考慮することのできる重要な政策的目的ないし理由に基づく結果として合理的に是認することができるものでなければならぬ」。それ故、国会が衆議院及び参議院それぞれについて決定した具体的選挙制度は、それが憲法上の選挙権の平等の要求に反するものでないかどうかにつき、常に各別に右の観点から吟味と検討を免れることができないというべきである」。

(二) 議員定数配分規定の違憲性

(1) 衆議院議員の選挙における選挙区割と議員定数の配分決定が、「極めて多種多様で、複雑微妙な政策的及び技術的考慮要素が含まれており、それらの諸要素のそれぞれをどの程度考慮し、これを具体的決定にどこまで反映させることができるかについては」客観的基準はなく、けっきよく国会の具体的決定がその裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかだとのべる。そして、「昭和四七年一月二〇日の本件衆議院議員選挙当時においては、各選挙

区の議員一人あたりの選挙人数と全国平均のそれとの偏差は、下限において四七・三〇パーセント、上限において一六二・八七パーセントとなり、その開きは、約五対一の割合に達していた」事実を生み出したのは、公選法改正後における人口の異動に基づくものと推定されるが、この状態だけで直ちに「当該議員定数配分規定を憲法違反とすべきものではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えられるのにそれが行われない場合に始めて憲法違反と断ぜられるべきものと解するのが、相当である」が、「本件議員定数配分規定は、本件選挙当時、憲法の選挙権の平等の要求に違反し、違憲と断ぜられるべきものであったといふべきである」とした。

(三) 選挙区割および議員定数の配分は、議員総数と関連させながら決定されるものであるから、「相互に有機的に関連し、一の部分における変動は他の部分にも波及的に影響を及ぼすべき性質を有するものと認められ、その意味において不可分の一体をなすと考えられるから、……全体と

して違憲の瑕疵を帯びるものと解すべきである。」とした。その結果、「公選法の改正を含むその後の衆議院の活動が、選挙を無効とされた選挙区からの選出議員を得ることができないままの異常な状態の下で、行われざるをえないこととなるので……憲法上決して望ましい姿ではなく、また、その所期するところでもないといふべきである。」

そこで、このような不都合な事態を回避するために考えられたのが、行訴法三一条の事情判決制度である。この制度は「法政策的考慮に基づいて定められたものではあるが、しかし、そこには、行政処分取消の場合に限られない一般的な法の基本原則に基づくものとして理解すべき要素も含まれていると考えられるのであり、「高次の法的見地から、右の法理を適用すべき場合がないとはいいきれない」として、本件選挙に適用する。そして、本件においては「これらの事情等を考慮し」、……前記の法理にしたがい、本件選挙は憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示するとどめ、選挙自体はこれを無効としないこととするのが、相当である(る)」

とした。

以上が、最高裁の多数意見であるが、ほかに岡原昌男など五裁判官の反対意見、岸裁判官の反対意見および天野武一裁判官の反対意見がある。

研究

(一) 選挙権の法的性格

高度成長に伴う人口過密化と過疎化の両極が進行するなかで、公職選挙法規定の議員定数が放置され、主権者たる国民の具体的権利行使の機会としての選挙の投票の価値の不均衡が拡大して来た。これまでに数多くの訴訟が提起され、合憲判決が続いたが、そのなかには事実上違憲宣言ともいふべき判決(拙稿・大東法学2号参照)もあった。本判決は最高裁が違憲判断を下した数少ない稀有な判決の一例である。

まず、研究のステップとしては選挙権の性格の検討から入る。法律的には、国民の多数人が、その協同行為によって、公務員を選定することのできる資格または地位を選挙権という。その性格について四つの学説がある。第一は権

利説(有力説)で、一八世紀の自然法思想の立場から、国民はすべての主権の行使に参与する権利を有する。したがって選挙権は人間に固有な自然権であるとする。第二は公務説で、公務執行にふさわしい市民のみに選挙権が与えられる。各選挙人が選挙に参加することは、選挙人団の一員として公の職務を司ることになる。一七九一年のフランス憲法議會で唱えられ、その後ドイツで著しい発展をみた。第三は二元説(有力説)で、選挙権が国民の法意識の中では明らかに権利として認識されても、公務的性格は依然として残るといふ理由から、選挙権は個人の権利であり、かつ社会的職務である。したがって特権であると同時に義務であるとする見解である。第四の主権的権利説は自由権的である。第一の権利説を一步進めたもので、選挙権は本来的に共同生活を予想し政治を内容とするものである。したがって、主権的権利としての選挙権をもつということ、主権を分有する原子的個人が、自らの主体的意思で結合したところに国民主権が存在するという説である。第一の権利説には(A)伝統的な自由権的権利説と、(B)言論の自由と同じく優越的

地位を有し、「二重の基準」により守られているとする説がある。いずれにせよ、権利性を認める説は、選挙権の実質的平等性をより強く求めることになろうし、それは立法裁量の限界の判断にも相当な影響を与える性格のものであらう。

(二) 投票価値の平等

投票の平等が結果価値である投票の価値までを含むのか、学説が分かれている。否定説は、「(選挙における平等は)各選挙区ごとに有権者の投票が計算において形式的に平等に取扱われれば十分で、他の選挙区との比較において投票の計算における平等までも要請していない」(野村「選挙に関する憲法上の原則」憲法講座三卷一三八頁)と述べているが、肯定説が通説であり、その代表的見解は「憲法が『人類普遍の原理』としての民主制を基本原理とし、公務員の選定、罷免権を『国民固有の権利』だとうたい『普通選挙を保障』していること(一五条一項・三項)自体に、選挙区間における投票価値の平等を要請する趣旨が包含されている」(芦部「議員定数不均衡と法の下での平等」(憲法の判例八第二版)二

五・六頁)とする。これは欧米諸国の判例学説で確定しているのである。昭和三九年判決は、「法の下での平等の憲法の原則からいって望ましいところである」と認定していたのに対して、本判決では、前掲のごとく、はっきりと明言したのである。

(三) 議員定数配分規定の違憲性

議員定数を選挙区に配分する場合に、人口比率をどう評価するかについて二説に分かれている。少数説は、人口比率を唯一の一般的、基本的基準とし、それをかなり絶対視する説である(柚正夫「日本の選挙政治」四四頁)。多数説は、「選挙権が、最も貴重な権利であり、その平等が憲法原則であることを認める以上、人口比率が『考慮さるべき出発点』であり、非人口的要素の役割は二次的なものとして限定することが必要である。……選挙区の大小等の地理的、歴史的要素は、それ単独で、国民の権利保護を奪うだけの価値をもつものではない」とする。(芦部「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」ジュリスト六一七号四二・三頁)。本判決は、前掲の如く、比率の平等性を強調し、積極的な姿

勢を示している。

許容度については前記多数説の芦部教授は、「公正かつ効果的な国民代表」の目標を達成するために用いられる基準ないしルールとして、①少くとも、議員一人当りの人口の最高選挙区と最低選挙区の投票価値に約二対一以上の格差があつてはならないこと、②非人口的要素は、いかに考慮に価するとはいへ、原則として右の二対一以上の格差を正当化することはできない、とする（さらに、二倍の正当性の举证責任は公権にあるとする）。他には平均人口の上下二五パーセント説や上下二〇パーセント説があるが、芦部説が確固たる通説である。三九年判決は約四倍を立法裁量の当否の問題なので違憲でないとし、高裁判決は約五対一を同じ根拠で違憲でないとした。本判決は逆に違憲と宣言したが、その価値評価そのものは肯定できるが、その違憲性及ぶ範囲（比率）を具体的に示したわけではないので、最高裁の姿勢には不透明・不明確なものがあると思われる。

(四) 立法裁量の限界

三九年判決及び高裁判決は、議員定数をいかに配分する

かは国会の裁量的権限に属する事項であるとし、合理性の有無については何らの判断も示さなかったのである。これではごく例外的な場合しか違憲問題が生じないのであり、事実上司法審査を否定しているともいえるのである。それに対して、本判決は前掲の如く、「合理的裁量性」と「合理的期間内」という枠をはめ、立法裁量の限定に積極的姿勢がみられる。しかし、「合理性」の言葉のもつ意味は、依然として曖昧である。

(四) 憲法訴訟上の問題点

訴訟の合法性及び統治行為論適用の可否の問題はすでに克服されたであろう。新たな問題としては違憲状態が宣言された場合、その違憲判決の範囲と効力の問題がある。範囲については、①不可分説と②可分説、効力については、③選挙有効説と④無効説に分かれる。訴訟の現実的処理面からは、⑤——⑥（本判決多数意見）か、⑦——⑧（少数五名意見）の組み合わせにならう。訴訟の限界——法律の違憲を違憲宣言するが、その具体的処理である法律の改廃を立法府に委せる仕組みの下では、五一年判決の如く、定数配分

規定は不可分一体という前提に立って、選挙無効の結論から生じるおそれのある憲法の子期せざる混乱を避けるために、事情判決を採用するのはやむを得ないであろう。学説の多数も、議員総数と関連させながら、定数配分を不可分一体と把える事を認めて（芦部・前掲ジュリスト六一七号四七頁）いるのである。ともあれ、裁判官が司法官僚化していると評される昨今の風潮のなかで、最高裁の姿勢の柔軟な一面をのぞかせた判決である。