

VIII 参政権

154 議員定数不均衡と改正の合理的期間

最高裁昭和60年7月17日大法廷判決

(昭和59年(行ツ)第339号:選挙無効請求事件)

(民集39巻5号1100頁, 判時1163号3頁, 判タ565号65頁)

白鷺
谷正和 内藤 裕専修大学教授
内藤光博
ないとう みつひろ

事実の概要

本件は、1994(平成6)年の公職選挙法の抜本的改正以前の衆議院選挙「中選挙区単記投票制」のもとで起きた事件である。

1983(昭和58)年12月18日に行われた衆議院議員選挙において、当時の公職選挙法13条1項、同法別表第1、同法附則7項および9項の衆議院議員の議員定数配分規定では、各選挙区間の議員1人当たりの有権者数の比率の較差が最大1対4.40に及んでいた。そこで、広島・東京・大阪・札幌の選挙人(原告)らは、このような較差を含む定数配分規定は、憲法14条1項の法の下の平等および44条但書の選挙人の資格の平等に違反して無効であり、これに基づく当該選挙も無効であると主張して、公職選挙法204条(「衆議院議員又は参議院議員の選挙の効力に関する訴訟」)に基づいて選挙無効請求の訴えを各高裁に提起した。

本判決は、これら訴訟の中の広島高裁判決(昭和59・9・28判時1134号27頁)に対する上告審判決である。原審・広島高裁は、本件の議員定数配分規定を違憲とし、本件選挙を違法としつつも、いわゆる事情判決の法理により請求を棄却した。これに対し原告らは、最高裁に上告した。

判旨

上告棄却。

(i) 投票価値の平等と違憲判断の基準

投票価値の較差が「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合には、そのことによって直ちに当該議員定数配分規定が憲法に違反するとすべきものではなく、憲法上要求される合理的期間内の是正が行われなるとき初めて右規定が憲法に違反するものというべきである」。

(ii) 最大較差1対4.40は違憲

本件選挙当時において「最大1対4.40に拡大」した較差は、「選挙区の選挙人数又は人口と配分議員数との比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされる衆議院議員の選挙の制度の下で、国会において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いうべきであり」、したがって「憲法の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである」。

(iii) 是正のための「合理的期間」を超え本件選挙は違憲
「昭和50年改正法による改正の結果、従前の議員定数配分規定の下における投票価値の不平等状態は、一応解消されたものと評価することができるものというべきであるが……、その後、昭和55年6月の衆議院議員選挙当時における前記1対3.94の較差は選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたもの……と認められることは、先に昭和58年大法廷判決の指摘したとおりである。……しかるに本件において、投票価値の不平等状態が違憲の程度に達した時から本件選挙までの間に右較差の是正が何ら行われることがなかったことは、……憲法上要求される合理的期間内の是正が行われなかったものと評価せざるを得ない。したがって、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反

し、違憲と断定するほかはない。」

解説

1 定数不均衡訴訟における「合理的期間の法理」

(1) 定数不均衡における最高裁の2段階審査基準の形成
衆議院における定数不均衡に関する1976(昭和51)年の大法廷での違憲判決(最大判昭和51・4・14民集30巻3号223頁一本書II-153事件)以来、最高裁により形成されてきた定数不均衡に関する違憲判断の方法は、次の2つの基準を段階的に審査するというものである(参議院の定数不均衡訴訟においても、1983(昭和58)年最高裁大法廷は、この2段階審査を採用した。最大判昭和58・4・27民集37巻3号345頁)。

① 「投票価値」の基準の審査

まず第1段階の審査では、定数不均衡による最大較差が、違憲状態に至っているかどうかについての審査がなされる。

② 「合理的期間」の基準

第1段階の審査で、最大較差が違憲状態と判断された場合にも、さらに第2の審査基準が適用される。定数は正のために「憲法上要求される合理的期間」内にあるか否かという判断基準である。裁判所は、最大較差が違憲状態であっても、定数は正のための「合理的期間」内にあると判断すれば「合憲」と判断することになる(以下「合理的期間の法理」とよぶ)。

2 「合理的期間の法理」の内容と特質

(1) 「合理的期間の法理」の内容

「合理的期間の法理」は、1976年大法廷判決ではじめて採用された法理であり、同判決および本判決を含むその後の判決からその内容を整理すると、おおむね次のようにまとめられる。

① 一般論

④ 制定当時または改正当時に憲法に適合していた法律が、その後における事情の変化により、その合憲性の要件を欠くに至った場合には、原則として憲法違反の瑕疵を帯びる。

⑤ 上記の要件の欠如が漸次的な事情の変化によるものである場合には、いかなる時点において当該法律が違憲に転ずるかについての慎重な判断を要する。

② 定数訴訟への適用

④ 人口の移動は不断に生ずるのであり、選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは必ずしも実際的にも、相当でもない。

⑤ 定数不均衡が憲法の選挙権の平等に反する状態に至っていてもそれだけで直ちに違憲とはならず、人口の変動の状態をも考慮して、是正が「憲法上要求されている合理的期間」を超えて改正されない場合にはじめて違憲となる。

(2) 違憲判断の方法としての「合理的期間の法理」の特質

「合理的期間」の基準の趣旨は、人口の変動状態に対する考慮など、新たな定数は正を行うために国会に与えられるべき時間が憲法上認められ、その期間内には違憲判決は下されないというものである。いわば国会に与えられた「免責期間」とはいえよう(野中・後掲ジュリ

806号24頁)。

この「合理的期間の法理」の違憲判断の方法としての特質については、(同法理を適用し合憲と判断された場合に即して)「静的にみた場合の違憲状態を認めながら、動的にみて違憲とは断じえないとするもので、したがって結論的には合憲判断であるが、実質的には前者についての違憲判断を含むものといえる。したがって広義の違憲判断の方法の一つに加えてよい」(野中俊彦ほか『憲法II〔第5版〕』[2012] 319頁(野中))とされ、憲法学説でも一般的に受け入れられている。

3 「合理的期間の法理」をめぐる理論問題

(1) 憲法論的根拠

裁判所による通常の違憲判断の場合には、当該法令が憲法の条項に違反すると判断された場合(合憲性の要件を欠いた場合)、即違憲無効と宣言される。これに対し「合理的期間の法理」によれば、制定当初合憲であったが、漸次的な状況の変化により違憲に転化した法令の場合、当該法令が人権を侵害するがゆえに違憲であると判断されても、国会が違憲状態の是正のために法令の改正を行うまでの「合理的期間」内にあると判断されると、合憲とされることになる。

この「合理的期間の法理」が認められる根拠として、1976年大法廷判決では、「選挙区割と議員定数の配分を頻繁に変更することは、必ずしも実際のではなく、また、相当でもない」ことをあげ、1993年大法廷判決(最大判平成5・1・20民集47巻1号67頁)では「人口の異動は絶えず生ずるものである上、人口の異動の結果、右較差が拡大する場合も縮小する場合もあり得るのに対し、国会が議員定数配分規定を頻繁に改正することは、政治における安定の要請から考えて、実際のでも相当でもないこと」を挙げているが、これらはいずれも便宜上の理由ではあつても、「憲法上要求されている」要件とはいえず、つまり、憲法論的な合理性をもちうる根拠とはいえない。

(2) 起算点と期間の長さをめぐる問題

つぎに、改正のための「憲法上要求される合理的期間」内であるのか否かを判断するためには、どの時点で違憲状態が生じたのかという「起算点」と、どのくらいの期間をもって「合理的」とするかという「期間の長さ」が問題となる。

①起算点について

1976年大法廷判決は、当該選挙施行の「かなり以前から」としており、1983年大法廷判決(最大判昭和58・11・7民集37巻9号1243頁)および本判決では、1980(昭和55)年6月選挙の、1993年大法廷判決では1990(平成2)年2月の選挙の「ある程度以前」に違憲状態に達していたとされたが、いずれの判決も具体的な起算点の基準は明確にしていない。

②期間の長さ

1976年大法廷判決では、定数は正から総選挙までの8年余りの放置について、是正のための「合理的期間」を逸脱していると判断した。また、1983年大法廷判決では、改正法公布後5年弱、施行の日から約3年半の経過を、是正のための「合理的期間」を逸脱するものではないとした。また1993年大法廷判決は、定数配分規定の施行日から選挙施行日までの約3年7か月、国勢調査の確定値が公表された日からの約3年3か月につき、是正のための「合理的期間」を逸脱していないとしている。これらの判決では、「憲法上要求される合理的期間」の長さに関する基準は示されていない。

4 検討

以上見てきたように、「合理的期間の法理」は、判例により形成され、学説でも一般的に受け入れられてきている。国会の法律改正のために「合理的期間」を要するという論理は、一見、議員定数に関する立法裁量(憲43条2項)に求められるように見えるが、その不明確性の故に憲法上大きな問題があると思われる(この点に関する詳細な検証については、安念・後掲「いわゆる定数訴訟に

ついて」参照)。

〔第1に〕「合理的期間の法理」では、そもそも何故に国会が定数是正を行うために「憲法上要求される合理的期間」が認められるかという憲法論的な根拠が不明確である。すなわち、憲法条項に違反する法令が、なぜ直ちに違憲無効とならないのかという原理的論点、そして「憲法上要求される」とする憲法上の根拠に関する憲法論的論証が欠如しているのである。通常の違憲判断に従えば、法令が違憲の状態に転化した時点で違憲無効となるのではなく、その法令に基づいて何らかの法的効果が生じたとき、すなわち公職選挙法の定数不均衡の規定についていえば、その規定に基づき選挙が施行され選挙権の不平等がもたらされた時点で違憲無効と判断されるものと考えられる。

〔第2に〕違憲審査基準としての妥当性に関わる問題である。判例では、そもそも投票価値の平等についての基準自体が明確にされていないのであるから(判例では衆議院では最大較差1対3未満、参議院では1対6未満で合憲として推測されるが、明確な基準はこれまで示されていない。学説では、1対2未満を合憲とする見解が有力である)、どの時点で違憲状態が発生したか確定できないことになる。つまり「合理的期間」の起算点を特定することはそもそも不可能なのであるから、「合理的期間」の長さを数値化することもできない。したがって、「合理的期間」の算定は、きわめて主観的にならざるをえない。

選挙権は表現の自由と同様に民主主義の根幹をなす基本的な権利であることから、選挙権を侵害する法令の違憲審査には厳格な司法審査が必要であることが強調されてきた(芦部信喜『憲法学III(増補版)』[2000] 65頁)。しかし、「合理的期間の法理」では、その憲法論的な根拠が不明確であり、起算点と期間の長さの基準も不明確である。したがって、「合理的期間」の基準は、不均衡の是正について、「立法者に対して合憲性の統制を強く及ぼすものではないこと」、「一定年数期間の制約があるものの、国会の裁量に委ねられることになるから、その効果は強いものではないこと」から、緩やかな審査基準といえる(戸松秀典『憲法訴訟〔第2版〕』[2008] 354頁)。

以上見てきたところによると、「投票価値の平等」を重視する一方で、定数は正に関する国会の立法裁量を認める「合理的期間の法理」を採用する2段階審査基準は、両者の調和を図るかに見える審査基準であるが、その実、国会の広範な立法裁量の枠内で投票価値の平等に配慮するという審査基準であると考えられる。

このような立法裁量を大幅に認める緩やかな2段階基準は、民主主義の根幹に関わる選挙権の平等に関わる違憲審査基準として妥当とはいえない。

さらには、たとえ「合理的期間」の基準により違憲と判断されたとしても、これまでの判例からすると、結局は事情判決で選挙の効力が有効とされることになる。事情判決を前提とした上での「合理的期間」の基準に基づく違憲の宣言は、「違憲の警告」としての意味はあるものの、当該事件の解決に結びつかない違憲判断は、判例法として憲法秩序を形成するわけではなく、単なる裁判所の見解にとどまるものであるとすれば(戸松・前掲355頁)、「合理的期間の法理」自体の存在価値および有用性が問われることになろう。

●参考文献

「合理的期間の法理」について、安念潤司「いわゆる定数訴訟について(3)(4)」成蹊法学26号39頁・27号131頁、野中俊彦「衆議院議員定数大法廷判決の意義と問題点——最高裁昭和58年11月7日大法廷判決」ジュリ806号21頁、同「衆議院議員定数判決の意義と問題点」ジュリ1020号28頁、内藤光博「衆議院定数訴訟と『合理的期間』の基準——最高裁大法廷1993年1月20日判決」法と民主主義278号44頁、本件の評釈・解説として、森英樹・昭和60年度重判解14頁、濱野暉・曹時38巻8号1959頁、安念潤司・本百選II(第4版)328頁、など参照。