

第4回 憲法人権論の基礎9——国家への自由

今回は、能動的権利である参政権について検討します。前半では、参政権について、その典型である選挙権を中心に解説します。後半では、投票価値の平等の問題について考察することとします。

16. 参政権

- ・ 国民が、主権者として国の政治に参加する権利を参政権という。公務就任権（公務員となる資格）も広義の参政権に含まれるが、参政権で特に問題になるのは、公職の選挙権と被選挙権である。
- ・ 選挙権の法的性格については、選挙人としての地位に基づいて公務員の選挙に関与する公務とみるか、国政への参加を国民に保障する権利とみるかについて、争いがある。通説は、公務としての側面と権利としての側面とをあわせもつと解している。
- ・ 近代選挙法の基本原則として、普通選挙の原則、平等選挙の原則、自由選挙の原則、秘密選挙の原則、直接選挙の原則の5つが挙げられる。
- ・ 国民の選挙権またはその行使を制限することは原則として許されず、また、制限するにはやむを得ないと認められる事由がなければならない（在外国民選挙権訴訟最高裁判決（最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁））。

17. 議員定数不均衡事件最高裁判決（最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁）

- ・ 現行の公職選挙法上、1人1票の原則は保障されているが、各選挙区の議員定数の配分に不均衡があり、有権者数との比率において、各選挙人の投票価値に不平等が生じている。
- ・ 最高裁判所は、(1) 投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有するとは到底考えられない程度に達しているときで、かつ、(2) 人口の変動の状態を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は違憲となるという基準を示したうえで、当該選挙は、選挙の平等の要求に違反し、配分規定は全体として違憲の瑕疵を帯びると判示しながらも、選挙の効力については、選挙を全体として無効にすることによって生じる不当な結果を回避するために、行政事件訴訟法31条に定める事情判決の法理を援用し、選挙を無効とせず違法の宣言にとどめる判決を行った。

○ 議員定数不均衡事件最高裁判決（最大判昭和51年4月14日民集30巻3号223頁）

1 「上告理由の要旨は、(一) 国会議員の選挙においては、どの選挙人の一票も他のそれと均等な価値を与え  
られることが憲法一四一条一項の要求するところであり、居住場所を異にすることによつて投票の価値に差  
5 別を設けることは、同項に違反すると解すべきである、(二) 昭和四七年一二月一〇日に行われた衆議院議  
員選挙は、公職選挙法……一三条、別表第一及び同法附則七項ないし九項（昭和五〇年法律第六三号による  
改正前のもの）による選挙区及び議員定数の定め……に従つて実施されたものであるが、右規定による  
各選挙区間の議員一人あたりの有権者分布差比率は最大四・九九対一に及んでおり、これは、明らかに、  
なんらの合理的根拠に基づかないで、住所（選挙区）のいかんにより一部の国民を不平等に取り扱つたも  
のであるから、憲法一四一条一項に違反する、(三) それ故、本件選挙……は無効とされるべきであり、これ  
と異なる見解に立つ原判決は、憲法の右規定の解釈適用を誤つたものである、というにある。

10 一 選挙権の平等と選挙制度

(一) わが憲法上、国政は、国民の厳粛な信託に基づき、国民の代表者が行うものであり（前文一項）、  
国権の最高機関である国会は、全国民を代表する選挙された議員で組織する衆議院及び参議院で構成する  
ものとされ（四一条、四二条、四三条一項）、国会の両議院の議員を選挙する権利は、国民固有の権利とし  
15 て成年である国民のすべてに保障され（一五一条一項、三項）、選挙人資格については、人種、信条、性別、  
社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならないとされている（四四一条但し書）。

元来、選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をな  
すものであり、現代民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきもの  
とされているのが一般である……。

ところで、……歴史的発展を通じて一貫して追求されてきたものは、……およそ選挙における投票とい  
20 う国民の国政参加の最も基本的な場面においては、国民は原則として完全に同等視されるべく、各自の身  
体的、精神的又は社会的条件に基づく属性の相違はすべて捨象されるべきであるとする理念であるが、こ  
のような平等原理の徹底した適用としての選挙権の平等は、単に選挙人資格に対する制限の撤廃による選  
挙権の拡大を要求するにとどまらず、更に進んで、選挙権の内容の平等、換言すれば、各選挙人の投票の  
25 価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求せざるをえないもの  
である。そして、このような選挙権の平等の性質からすれば、例えば、特定の範ちゆうの選挙人に複数の  
投票権を与えたり、選挙人の間に納税額等による種別を設けその種別ごとに選挙人数と不均衡な割合の数  
の議員を選出させたりするような、殊更に投票の実質的価値を不平等にする選挙制度がこれに違反するこ  
30 とは明らかであるが、そのような顕著な場合ばかりでなく、具体的な選挙制度において各選挙人の投票価  
値に実質的な差異が生ずる場合には、常に右の選挙権の平等の原則との関係で問題を生ずるのである。本  
件で問題とされているような、各選挙区における選挙人の数と選挙される議員の数との比率上、各選挙人  
が自己の選ぶ候補者に投じた一票がその者を議員として当選させるために寄与する効果に大小が生ずる場  
合もまた、その一場合にほかならない。

憲法は、一四一条一項において、すべて国民は法の下に平等であると定め、一般的に平等の原理を宣明す  
るとともに、政治の領域におけるその適用として、前記のように、選挙権について一五一条一項、三項、四四  
35 条但し書の規定を設けている。これらの規定を通覧し、かつ、右一五一条一項等の規定が前述のような選挙  
権の平等の原則の歴史的発展の成果の反映であることを考慮するときは、憲法一四一条一項に定める法の下  
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、右一五一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  
40 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。」

「二 本件議員定数配分規定の合憲性

(一) ……全国を幾つかの選挙区に分け、各選挙区に選挙されるべき議員数を配分し、単記投票をも  
つて選挙を行わせる場合においては、各選挙区の選挙人数と議員定数との比率が必ずしも正確に一致せず、  
その間に多かれ少なかれ幾らかの差異を生ずるのが、通常である。それ故、このような差異が、特に問題  
45 とするに足りない程度にとどまる場合は格別、右の程度を超えて看過することのできない程度に達した場  
合には、選挙人の居住場所のいかんによつてその選挙権の投票価値に不当な差別を設けるものではないか  
という憲法上の疑問が生ずることとならざるをえず、本件も、その一場合である。

思うに、衆議院議員の選挙について、右のように全国を多数の選挙区に分け、各選挙区に議員定数を配  
分して選挙を行わせる制度をとる場合において、具体的に、どのように選挙区を区分し、そのそれぞれに  
50 幾人の議員を配分するかを決定するについては、各選挙区の選挙人数又は人口数……と配分議員定数との  
比率の平等が最も重要かつ基本的な基準とされるべきことは当然であるとしても、それ以外にも、實際上  
考慮され、かつ、考慮されてしかるべき要素は、少なくない。殊に、都道府県は、それが従来わが国の政治

- 1 及び行政の実際において果たしてきた役割や、国民生活及び国民感情の上におけるその比重にかんがみ、選挙区割の基礎をなすものとして無視することのできない要素であり、また、これらの都道府県を更に細分するにあたっては、従来の選挙の実績や、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况等諸般の要素を考慮し、配分されるべき議員数との
- 5 関連を勘案しつつ、具体的な決定がされるものと考えられるのである。更にまた、社会の急激な変化や、その一つのあらわれとしての人口の都市集中化の現象などが生じた場合、これをどのように評価し、前述した政治における安定の要請をも考慮しながら、これを選挙区割や議員定数配分にどのように反映させるかも、国会における高度に政策的な考慮要素の一つであることを失わない。

- このように、衆議院議員の選挙における選挙区割と議員定数の配分の決定には、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、これを具体的な決定にどこまで反映させることができるかについては、もとより厳密に一定された客観的基準が存在するわけのものではないから、結局は、国会の具体的に決定したところ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によつて決するほかは……ない。しかしながら、このような見地に立つて考えても、具体的に決定された選挙区割と議員定数の配分の下における選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんしやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとはどうてい考えられない程度に達しているときは、もはや国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されるべきものであり、このような不平等を正当化すべき特段の理由が示されない限り、憲法違反と判断するほかはないというべきである。

- (二) 本件議員定数配分規定は、……昭和四七年一月一〇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……開きは、約五対一の割合に達していた、
- 20 というのである。このような事態を生じたのは、専ら前記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、右の開きが示す選挙人の投票価値の不平等は、前述のような諸般の要素、特に右の急激な社会的変化に対応するについてのある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的に合理性を有するものとはどうてい考えられない程度に達しているばかりでなく、これを更に超えるに至っているものというほ
- 25 かはなく、これを正当化すべき特段の理由をどこにも見出すことができない以上、本件議員定数配分規定の下における各選挙区の議員定数と人口数との比率の偏差は、右選挙当時とは、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になつていたものといわなければならない。

- しかしながら、右の理由から直ちに本件議員定数配分規定を憲法違反と断すべきかどうかについては、更に考慮を必要とする。一般に、制定当時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、
- 30 その合憲性の要件を欠くに至つたときは、原則として憲法違反の瑕疵を帯びることになるというべきであるが、右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憲法に違反するに至つたものと断すべきかについて慎重な考慮が払われなければならない。本件の場合についていえば、前記のような人口の異動は不断に生じ、したがつて選挙区における人口数と議員定数との比率も絶えず変動するのに対し、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
- 35 ではなく、また、相当でもないことを考えると、右事情によつて具体的な比率の偏差が選挙権の平等の要求に反する程度となつたとしても、これによつて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ぬ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。

- この見地に立つて本件議員定数配分規定をみると、同規定の下における人口数と議員定数との比率上の著しい不均衡は、……昭和三九年の改正後本件選挙の時まで八年余にわたつて……改正がなんら施されて
- 40 いないことをしんしやくするときは、前記規定は、憲法の要求するところに合致しない状態になつていたにもかかわらず、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかつたものと認めざるをえない。それ故、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つたというべきである。そして、選挙区割及び議員定数の配分は、議員総数と関連させながら、前述のような複雑、微妙な考慮の下で決定されるのであつて、一旦このようにして決定されたものは、一定の議員総数の各選挙区への配分として、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動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
- 45 考えられるから、右配分規定は、単に憲法に違反する不平等を招来している部分のみでなく、全体として違憲の瑕疵を帯びるものと解すべきである。

### 50 三 本件選挙の効力

……憲法九八条一項……の規定は、憲法の最高法規としての性格を明らかにし、これに反する国権行為はすべてその効力を否定されるべきことを宣言しているのであるが、しかし、この法規の文言によつて直ちに、法律その他の国権行為が憲法に違反する場合に生ずべき効力上の諸問題に一義的解決が与えられているものとすることはできない。憲法に違反する法律は、原則としては当初から無効であり、また、これ

- 1 に基づいてされた行為の効力も否定されるべきものであるが、しかし、これは、このように解することが、通常は憲法に違反する結果を防止し、又はこれを是正するために最も適切であることによるのであつて、右のような解釈によることが、必ずしも憲法違反の結果の防止又は是正に特に資するところがなく、かえつて憲法上その他の関係において極めて不当な結果を生ずる場合には、むしろ右の解釈を貫くことがかえつて憲法の所期するところは反することとなるのであり、このような場合には、おのずから別個の、総合的な視野に立つ合理的な解釈を施さざるをえないのである。

そこで、本件議員定数配分規定についてみると、右規定が憲法に違反し、したがつてこれに基づいて行われた選挙が憲法の要求に沿わないものであることは前述のとおりであるが、そうであるからといつて、右規定及びこれに基づく選挙を当然に無効であると解した場合、これによつて憲法に適合する状態が直ちに

10 にもたらされるわけではなく、かえつて、右選挙により選出された議員がすべて当初から議員としての資格を有しなかつたこととなる結果、すでに右議員によつて組織された衆議院の議決を経たうえで成立した法律等の効力にも問題が生じ、また、今後における衆議院の活動が不可能となり、前記規定を憲法に適合するように改正することさえもできなくなるという明らかに憲法の所期しない結果を生ずるのである。それ故、右のような解釈をとるべきでないことは、極めて明らかである。

15 次に問題となるのは、現行法上選挙を将来に向かつて形成的に無効とする訴訟として認められている公選法二〇四条の選挙の効力に関する訴訟において、判決によつて当該選挙を無効とする（同法二〇五条一項）ことの可否である。この訴訟による場合には、選挙無効の判決があつても、これによつては当該特定の選挙が将来に向かつて失効するだけで、他の選挙の効力には影響がないから、前記のように選挙を当然に無効とする場合のような不都合な結果は、必ずしも生じない。……

20 しかしながら、他面、右の場合においても、選挙無効の判決によつて得られる結果は、当該選挙区の選出議員がいなくなるというだけであつて、真に憲法に適合する選挙が実現するためには、公選法自体の改正にまたなければならぬことになりはならず、更に、全国の選挙について同様の訴訟が提起され選挙無効の判決によつてさきに指摘したのとほぼ同様の不当な結果を生ずることもありうるのである。また、仮に一部の選挙区の選挙のみが無効とされるにとどまつた場合でも、もともと同じ憲法違反の瑕疵を有する選挙について、そのあるものは無効とされ、他のものはそのまま有効として残り、しかも、右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あつて、このような結果は、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うべきである。……

そこで考えるのに、行政処分の適否を争う訴訟についての一般法である行政事件訴訟法は、三一条一項

30 前段において、当該処分が違法であつても、これを取り消すことにより公の利益に著しい障害を生ずる場合においては、諸般の事情に照らして右処分を取り消すことが公共の福祉に適合しないと認められる限り、裁判所においてこれを取り消さないことができることを定めている。……そこには、行政処分の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る。もつとも、行政事件訴訟法の右規定は、公選法の選挙の効力に関する訴訟についてはその準用を排除されているが（公選法二一九条）、……本件のように、選挙が憲法に違反する公選法に基づいて行われたという一般性をもつ瑕疵を帯び、その是正が法律の改正なくしては不可能である場合については、単なる公選法違反の個別的瑕疵を帯びるにすぎず、かつ、直ちに再選挙を行うことが可能な場合についてされた前記の立法府の判断は、必ずしも拘束力を有するものとすべきではなく、前記行政事件訴訟法の規定に含まれる法の基本原則の適用により、選挙を無効とすることによる不当な結果を回避する裁判をする余地

40 もありうるものと解するのが、相当である。……

そこで本件について考えてみるのに、本件選挙が憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われたものであることは上記のとおりであるが、そのことを理由としてこれを無効とする判決をしても、これによつて直ちに違憲状態が是正されるわけではなく、かえつて憲法の所期するところに必ずしも適合しない結果を生ずることは、さきに述べたとおりである。これらの事情等を考慮するときは、本件においては、

45 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、相当であり、そしてまた、このような場合においては、選挙を無効とする旨の判決を求める請求を棄却するとともに、当該選挙が違法である旨を主文で宣言するのが、相当である。」

講義の復習を兼ねて、教科書 139 頁をよく読んでおいてください。

今回は、わが国の司法制度の仕組みについて解説します。民事裁判や刑事裁判の手續について説明するとともに、裁判官、検察官、弁護士などの法律家の役割について紹介します。