

平成30年(行ツ)第109号選挙無効請求事件 外12件

上告人(原審原告) 鶴本 圭子 外

被上告人(原審被告) 東京都選挙管理委員会 外

平成30年(行ツ)第183号選挙無効請求事件

上告人(原審原告) 内田 隆 外

被上告人(原審被告) 愛知県選挙管理委員会 外

弁論要旨

2018(平成30)年11月7日

最高裁判所大法廷 御中

上告人ら訴訟代理人弁護士 伊藤 真

司法が今まさにその存在意義を示すときと考える。①最大較差2倍未満であれば違憲状態を解消したことにはならないことと、②憲法改正が具体的に論議されようとしている今だからこそ、国家権力の正統性に関わる重大な問題を解決する司法の責任は極めて重いことの2点について述べる。

1 最大較差2倍未満であれば違憲状態を解消したことにはならないこと

被告の主張するように平成23年大法廷判決を含む本件各大法廷判決は、選挙区間の最大較差が2倍以上に達していること及び2倍以上の較差が生じている選挙区について指摘した上で、区割規定の定める選挙区割りや投票価値の平等の要求に反する状態にあったと判示している。

しかし、これは、最大較差2倍以上は違憲であるという根拠になるとしても、決して、2倍未満であれば憲法上許容されるというような単純な基準を明示したのではない。

そもそも、最大較差2倍以上が違憲であるということは同時に、2倍未満であれば、そのことだけで合憲であることを意味するものではない。仮に2倍未満の最大較差であっても、これは憲法の要求する投票価値の平等という原則からは逸脱するのであるから、その不平等が合理的な理由に基づくものでなければ、これを憲法は許容しない。平成23年大法廷判決、平成25年大法廷判決、平成27年大法廷判決もすべて、以下のようにそのことを明示している。

「 憲法上、議員1人当たりの選挙人数ないし人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることが求められているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することが許容されているものと解されるのであって、」(強調 引用者)

よって、最大較差2倍未満の場合であっても、そこに生じている投票価値の不平等を合理的とする根拠を被告は証明しなければならない。

そして、平成23年判決は「地域性に係る問題のために、殊更にある地域(都道府県)の選挙人と他の地域(都道府県)の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない。」(判決文9頁13行。下線は引用者による。)として違憲状態であることを導いているのであるから、地域性にかかる問題は、投票価値の不平等を合理的とする根拠にならないことは明白である。ところが、被告は「地方の声が国政に反映されにくくなる恐れがあるとの意見がある」とか、「人口の都市集中化及びこれに伴う人口流出地域における過疎化の現象等」の地域性に係る問題をあげるのみで、それ以外の根拠は何も示されていない。被告の主張はつまるところ、国会には広範な立法裁量があるからということに尽きる。それでは、全く合理的根拠の証明とはいえない。主権者国民にとって、投票価値の平等という国政参加において不可欠の憲法上の重要かつ

基本的な基準を修正する以上は、国民が納得するような理由を説明する責任が被告側にはあるはずであるがそれがなされていない。

2倍以上の最大較差は許されないが、2倍未満なら許されるということは、1票の価値が0.5は許されないが0.51ならば許されるということの意味する。この理不尽を「広範な立法裁量」などというマジックワードを持ち出して説明を回避することは許されない。

被告は、地域的一体性なるものが国民生活及び国民感情においてかなりの比重を占めていることを1人1票の選挙を厳格に貫くべきでない根拠としてあげているようであるが（被告弁論要旨書4頁）、このようにあいまいな地域的一体性なるもので、主権者の1票を0.51票に貶めてよい理由を何一つ明らかにしていない。国民感情によって主権者の重要な選挙権の価値を毀損してよいわけもなく、また、日本の国政の統治構造を歪めてよい理由になるはずもない。本件訴訟は、ある地域の代表者を選出する手続を問題にしているのではなく、あくまでも国政レベルで全国民の代表を選出する選挙区割りの問題であることを忘れてはならない。

なお、原告らは、憲法は国民主権原理から各選挙区に人口比例によって定数を配分することを要請していると主張しているが、これは人口比例選挙であること、すなわち各選挙区あたりの有権者数を1対1にすることをベースラインとして、そこからの逸脱を合理的な理由をもって説明することを求めているものである。けっして、絶対的に最大較差が1倍つまり、投票価値が常に1対1でなければならず、どのような理由があろうとも1対1を逸脱したら違憲だと頑なに主張しているわけではない。あくまでも1人1票を原則とするべきであり、国会の立法裁量もその点では一定の制約を受けると主張しているのである。

確かに、憲法47条においては、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」と規定され、選挙制度の仕組みの具体的決定は原則として国会の裁量に委ねられている。しかし、その裁量も当然

のことながら、憲法上の他の要請に反してはならないのであり、憲法の他の条文、制度と整合する範囲内の裁量である必要のあることは明らかである。国会が、憲法上の他の要請を無視して、選挙に関する事項を法律で規定できるとしてしまっただけでは、最高法規としての憲法の存在意義（憲法98条1項）がなくなってしまう。憲法は国民主権（同前文1項、1条）、代表民主制（同43条1項）の原理を採用しているのであるから、これらの原理と矛盾、抵触しない限りにおいての裁量を国会に与えているだけなのである。国民主権原理からすれば、主権者の多数が国会議員の多数を選出できるような制度であることが要請される（同56条2項）のであり、それが人口比例選挙であることを原告らは主張しているのである。

よって、選挙制度に関して国会に立法裁量があるとしても、国会は人口比例を原則として定数を配分し、仮に1対1を守れないのであれば、その理由を国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連でしっかりと説明しなければならない。

2 国家権力の正統性に関わる極めて重大な問題であること

人口比例選挙の実現は、国家権力の正統性にかかわる問題である。すなわち、これは国会の活動の正統性を支える基本的な条件に関わる極めて重要な問題であるのみならず、国会は国権の最高機関（同41条）であり、国会議員が内閣総理大臣を指名し（同67条1項）、その内閣によって裁判官も任命される（同79条1項）のであるから、究極的にはすべての国家権力の正統性を支える問題と理解することができる。このように国民への権力行使を正統化する根拠に関わる問題であるからこそ、極めて重大であり、かつ、喫緊の課題とされるのである。

これほど重大な問題であるにもかかわらず、最高裁から連続して3度も違憲状態との指摘を受けた末に行われた選挙が本件選挙である。平成23年大法廷判決が出されてから、この国の国柄を変えてしまうような法律が、違憲状態と指

摘された選挙によって選出された国会議員によって次々と制定された。2013年（平成25年）12月には秘密保護法が、2015年（平成27年）9月には平和安全法制が、2017年（平成29年）6月には共謀罪法がどれも採決の強行によって成立している。主権者国民の多数意思が正しく反映されていない国会における国会議員の多数によって、こうした法律が制定されてしまった。この法律の内容に反対の立場の国民であっても、主権者国民の多数による正当な選挙によって選出された国会議員による立法であれば、正統性のある国会の活動によって決定されたことなのであるからと、一旦は受け入れることができるであろう。しかし、民主的正統性のない国会における採決の強行によって成立した法律であるとすれば、その内容以上に制定手続きの適正さにおいて到底納得できるものではない。議会制民主主義は、少数者の意見も十分に反映した審議討論を経た上で、最後は徹頭徹尾、多数決によって国家的な意思決定が行われる。その結論の正統性を担保するには、主権者国民の多数から正当な選挙によって選出された議員による決議であることが最低限必要なことなのである。

しかも、本件選挙は、国会において政府を追及しようとする衆参両院の各4分の1以上の国会議員による臨時国会の召集要求（同53条）すら98日間もの長きにわたり無視され、その後ようやく開かれた国会の冒頭で行われた衆議院解散後の選挙である。憲法の規定に則って行政監視機能を発揮しようとした少数会派の国会議員が要求した国会すら開かれず、このような憲法無視のあげくに行われた選挙という特異なものといえる。こうした異常な憲法違反の経緯によって解散された後の選挙であっても、そこで改めて正しく民意が反映するようなものであれば、それまでの瑕疵が治癒されたと解する余地もあろう。しかし、今回のように0.51票の価値しか保障されない選挙制度が維持されたままでの選挙によっては、およそ解散に至るまでの憲法違反の瑕疵が治癒されることもなく、さらに国会の民主的正統性が失われてしまっているのである。

その上、今回の選挙で、自由民主党は、自衛隊の明記、教育無償化・充実強化、

緊急事態条項、参院選の合区解消の4つの改憲項目を選挙公約として初めて掲げた。本件選挙の結果を受けて、現国会議員が憲法改正を発議することにでもなれば、その正統性が、これまでの法律制定のとき以上に問われることになる。国民の多数によって正統性を与えられていない国会議員による発議によって、国のかたちが変わってしまうことは、国民にとってはこの上ない悲劇である。

言うまでもなく、憲法改正は主権者国民の専権事項であり、国会議員には憲法改正権限などなく、あくまでも主権者国民の意思を反映して改憲発議ができるだけである。その改憲発議も、主権者国民によって正当に選挙された代表者だからこそ許されているにすぎない。国会議員が国民から正当に選挙された代表者であるといえない場合には、国会による発議自体の正統性に疑問が生じてしまう。その結果、国民投票が行われたとしても、その結果にも疑義が生じ、改憲後の憲法そのものの正統性にも疑義が生じてしまうであろう。これは国家の最高法規への国民の信頼が揺らぐことを意味しており、法の支配の国においてこのような不幸な事態は絶対に避けなければならない。

違憲もしくは違憲状態の選挙によって選出された国会議員からなる国会には、憲法改正発議をする正当な権限などない。では、合憲判決を得た選挙によって選出された国会議員であればよいのであろうか。0.51票の価値しか保障されなかった国民は、たとえ選挙が合憲であると裁判所が言い渡したとしても、とても自分の正当な代表者であるとは認めることができないであろう。最高裁から合憲判決というお墨付きをもらったとして改憲手続きを強引に進めた場合、納得できない国民は改憲手続きそのものを受け入れることができない。これは単に政治的少数者が政治的結論に不満を持っているという次元の話ではない。国民を分断することになりかねない民主主義の根幹にかかわる問題なのである。

そもそも民主主義は、その結論の正当性を担保するために手続きの適正を不可欠とする制度である。手続きが正当であるが故にその結論の正当性への信頼が生まれる。また、結論の正当性を証明することが困難であるがゆえに、手続き

の正当性によって権力の正統性を維持しているともいえる。国会におけるあらゆる権力行使の基盤が選挙の正当性であることは論を待たない。主権者国民の意思によって、すべての国家権力の正統性の淵源が国政選挙によって与えられる。よって、選挙における正当性は何より重要な憲法的要請であるといえる。どこに住所を有していようが、国民誰もが主権者としての意思表示が等価値に扱われ、それぞれが持つ1票の政治に対する影響力すなわち投票価値も等しく尊重される社会こそが民主主義社会と呼べるはずである。主権者の多数が国会議員の多数を選出できる選挙制度であって初めて国民主権国家を名乗ることができるのである。国会の広範な裁量などというマジックワードによって主権者の意思を歪めて反映することが許される国家は国民主権国家とはいえない。

仮に最高裁によって0.51票の価値しか保障されない国民による選挙であっても合憲であるとの判断が言い渡されたとしても、0.51票の価値しか保障されない国民による選挙で選出された議員によって構成された国会であるという事実は変わらない。合憲判決によってその国民の選挙権が1票になるわけではない。すなわち国民の政治に対する影響力、発言力が歪められたまま、国民にとって最も重要な憲法改正発議が国民の名において行われてしまう危険が生じる。0.51票しか認められない国民にとってこれほどの理不尽はない。合憲判決は本質的な問題を先送りするだけであり、この問題の根本的な解決と憲法秩序の安定に役立つことは全くないのである。

仮に最高裁が合憲判決を出した際の政治的影響力の大きさを考えてみると、それは絶大な政治的効果を生むに違いない。すなわち最高裁が違憲判決や違憲状態判決を出すことは政治に影響を与えるからという理由で、政治部門の判断を尊重してあえて踏み込んだ判断をすることを避け、国会の広範な裁量を追認する無条件の合憲判決を出したとすると、これは、政治的な問題に巻き込まれたくないという最高裁の意図とは全く別の結末を迎えるであろう。すなわち極めて大きな政治的効果を持つことになると思う。

つまり、無条件の合憲判決は、較差を2倍未満に抑えれば合憲というお墨付きを最高裁からもらったと国会は理解して、これ以上の較差の是正措置は不要であるとする蓋然性が極めて高い。アダムズ方式の実施延期も躊躇なく行われてしまう危険すら生じるであろう。

そもそも議員定数不均衡問題は、国会議員にとってはその当事者性から、自発的に解決することが困難な問題である。会社における特別利害関係人（会社法369条2項参照）と同じく国会議員各自の利害に深く関わる問題であるから、自ら選挙区割りを変更すること自体に大きな抵抗があることは容易に想像できる。だからこそ、裁判所によるこうした事態を許さないという強い意思表示が必要となるのである。

最高裁として政治部門の裁量判断に立ち入ることなく、あえて司法消極主義の立場をとることは、国民の信頼を維持するために必要なことであるという考え自体は一般論としては理解できる。そして裁判官は、裁判手続の適正と判決内容によって、国民からの信頼を得ることしかその権力行使を正統化する根拠がないことも事実である。だが、むしろそうだからこそ、民意を正しく反映できていない国会を正当に選挙された代表者からなる国会へと是正することは、唯一裁判所だけに可能なことなのであり、その国民から負託された権限を正しく行使することこそが、国民からの信頼をつなぎ止め得る唯一の方法なのだと考える。

仮に最高裁が、自らその存在意義を否定するような消極的な姿勢によって、政治部門の判断を追認してしまうとしたら、それはかえって国民からの信頼を失ってしまうことにつながることを知っておくべきである。最高裁であっても、政治部門の意向を忖度する極めて政治的な機関であるとの印象を国民に与えてしまうことになるからである。

今回の選挙に至る経緯のように憲法無視の政治運営が続く中で、あらゆる権力が政権与党に忖度し、その意向に異論を唱えることができないようであれば、

この国はとても立憲民主主義国家とはいえない。そうした中では、最高裁として誤ったメッセージとして受け止められる危険のある無条件の合憲判決は絶対に避けなければならないのである。

なお、本件選挙における289すべての小選挙区において原告らが提訴している。けっして一部地域の国民の政治的不満に基づいて行われた提訴などではなく、真の民主主義国家の主権者として、主体的な市民として誇りを持って生きていきたいという切実な願いからの提訴であることを付言しておく。

以上