



野瀬判決のいみするもの

東京大学名誉教授 法学博士 杉村章三 郎

二月二十七日、都内新聞は、一斉にその前日、東京地方裁判所が渋谷区長選挙をめぐる汚職事件にかかる公判判決において、区議会における区長選任を違憲とし、選挙に関し贈収賄をしたといわれる被告全員に無罪を宣告した旨を報じている。(この判決は担当裁判

長の姓をとり野瀬判決といわれている。) 事案は区長選挙の際、区

長候補者が有権者のうちの有力者数人に現金十数万から数十万円を贈って票集めをしたという理由で関係者が贈収賄で起訴されたというのである。弁護人側は金銭授受の事実とはかくその前提として

「特別区は憲法にいう地方公共団体であるから、第九三条二項によりその長である区長は住民による直接公選の方法で選任されなければならぬのに現行地方自治法は区議会における間接選挙によっているのであるから、この選任方式は憲法違反により無効であり、区議会におけるこの選挙は議員の職務権限とはいえない。従ってこの選挙をめぐる贈収賄は無罪である」というのである。検察官側は

「特別区は憲法上の地方公共団体ではなく、地方自治法上の公共団体である。従って地方自治法によって区長の公選制を区議による間接選挙制に改めたのはなんら違憲ではない」と反論した。

これに対して東京地方裁判所(刑事第一六部)は弁護人側の言方を認め「区議が区長を選ぶ権限は憲法上認められない。したがって区長を選任する権限にからんで金銭の授受があったという被告たちの行為は罪にならない」という判断を下したのであった。

人の知るように、特別区の区長の直接公選制を廃止し現在のような間接選挙制すなわち議会の選挙、知事の同意という制度に変えた地方自治法の改正は第一三国会(昭和二十七年)において議決された。当時このような改正案が国会に提出されたとき特別区の側からは相当強い反論があったし、特に区民の一部からは裁判所に区長選任の無効確認の訴えが提起されたことであった。この訴えに対して裁判所は住民の具体的権利義務に関係がないものとして、第一審から最高裁に至るまで終始一貫して本案の審理に入ることなく却下の判決を下したのであった。最高裁の判決は第二小法廷昭和三一、一。したがって今回のいわゆる野瀬判決は区長選挙に関し裁判所が憲法上の見解を示した最初のものということになるのであり、政府にとって

は砂川事件の際の「伊達判決」につぐショックングな判決とも評されている(朝日新聞)。

しかし何といつても区長の間接選挙が憲法上の問題として論議されたのは十年前のことであり、国会がこれを合憲と判断して制度を実施している事実、本件判決が直接区長選挙の有効性を対象として取扱つたものではなく、贈収賄を内容とする刑事事件を契機として宣告されている事実、今後、区長公選運動におよぼす影響などを考へると憲法論争においていづれが勝つかというようない興味本位なあるいは感情的な問題を離れて冷静に事態に対する各人の態度を定める必要があると思ふわけである。わたくし自身、区長選任に関する地方自治法改正法案が国会で審議されていた際、参考人の一人として違憲論を口述したことであり、今回の判決をみていわざわざ感無量であるが、この判決に對しそのまま無条件に賛意を表し難い状態にある。というのは区長選任に関する現行制度が違憲の故に純理的には無効であるとしても、すでに十年も実行されているのであり、無効の効果をそのまま受けいれるとすれば区政の運営に少からぬ混乱を生ぜしめるおそれがないといえぬからである。それはあたかも現行憲法について極めて少数の立場として唱えられている無効論が真理であるとしても、あらゆる既成の効果をくつがえすことはできないのと同様である。また現在行なわれている区長選挙の運用に際し贈収賄が行なわれたことが事実とすればこれを不問に付するのは国民感情として割り切れぬものがあることも付加せねばなるまい。

(註) 東京地方検察局は本件につき三月八日、東京高裁を飛び越え直接最高裁へ飛躍上告をした。飛躍上告は二十五年の尊属殺人事件、三十四年の砂川刑特法違反事件について今回が三度目ということであるが、地検がこのような異例の措置をとつた

理由に、結局特別区の実情からみて早急な解決が必要とせられるといふにある。この結果最高裁で憲法解釈の最終的判断がなされ、しかる後に下級審で事実問題が争われることになる。

× × ×

それはそれとして、わたくしはまずもって野瀬判決の内容を紹介し、その長所と弱点を指摘することとしたい。この判決の長所とするところは、第一にその立論の方法を明らかにした点である。すなわち判決は第一三国会における本問題に関する論戦を仔細に検討し「合憲論を主張する者の大半は都と区との事務調整という専ら行政的方面に論議が集中せられ憲法解釈の立場から合憲論を展開したものは必ずしも多くなかつたようである」と断じ、自らの解釈上の立場を明らかにしたのであった。これを判決の言葉を借りて表現すればつぎのようである。「由来憲法は国の根本法規であり国の存立の法的基礎をなすものであるからこれが解釈に當っては細心慎重を期さねばならず、時の施政の都合上これに便宜的恣意的解釈を下すことはもとより許されないとある。憲法成立の由来を考え、その企図せる精神を洞察し、この精神を遵奉することこそ真に憲法を擁護する国民の崇高なる責務といわなければならない。しかし憲法が旧憲法に存しなかつた新たな地方自治の条章を設けた所以は民衆政治確立のためその基礎として地方自治の重要性を認め過去において犯された中央集権から来る弊害を排除し、地方分権の徹底化すなわち民主主義原理よりなる地方に関することは地方民の自治に委すといふ団体自治住民自治の精神を貫き地方公共団体の完全なる発展を希求すること、論をまたないところで、憲法第九二条

に地方自治の本旨に基づくとしようのがこのことをいうに外ならず、憲法第九三条にいう「地方公共団体」の意義を解釈するについても右の精神を離れては到底正解することができないものである」と。

以上のような立場から野瀬判決は区長の間接選挙制を批判するものであるが、その違憲であるという理由をつぎの諸点に求めている。

その一つは憲法制定前である昭和二十一年九月、東京都制の改正により区長は公選制となつてゐることである。憲法制定に當つてはこの既成事実を認めたと、憲法上の地方公共団体という概念が用いられたと考へべきであるとする。したがつて、判決によればその後地方自治法が制定され同法第二八一条第二項が設けられるにおよび区は特別区として憲法上の「地方公共団体」であることが確認されたとするのである。

その二は検察官の見解に対する反論である。すなわち検察官の見解によれば特別区は区の制度の沿革に徴しても、また地方自治法やその他の関係諸法規（公職選挙法、地方税法、旧地方財政平衡交）においても個々の特別区を対象とせず、特別区の属する区域を一体として取扱ひ特別区に市の性格を与えることなく却つて都に市の性格を併存させている。特別法はもとより地方自治法においてすら特別の取扱ひが認められ、憲法上の完全な地方公共団体として考えられていなかったのである（例えば都は条例で特別区につき必要な規定を設けることができる点や知事が特別区に都吏員を配属することができる点のごとし）とする。この見解に対して判決は反論して「なるほど特別区は他の市とやや異なり、検察官主張のごとき特別の取扱ひがなされてゐることはその通りであるが、これは都と区

との間における特殊関係の存在のためであり、このため特別区は一般の市に比して権能の差は存するとしても、その住民に行政を執行する地方公共団体であるという事実を否定することはできないのである。検察官のあげる前示警察法、消防組織法等においても特別区の存する区域においては特別区が「連合」してその区域内における警察および消防の責に任ずるものとされてゐるが、この「連合」の字句の中にすでに各々の特別区が固有の権限を有することを前提としてゐるものと解し得られるのであつて、却つて特別区が自治区としての独立性を有することの片鱗を窺ひ知ることが出来るわけである」とする。

また検察官がこのような主張をなす根拠は憲法上の地方公共団体を以つて「それ自身完結した一般的権能を有する地方公共団体」とか、あるいは「地方公共団体の体系を形づくる基本的標準的な地方公共団体」となし特別区のごとき不完全な権能しかもたないものはこれに属しないというにあるが、判決は憲法の企図するところは地方自治を確立しそのため既存の地方公共団体はこれを一層完全な自治体にするに於けるので、したがつて特別区は憲法発足時から存在した地方公共団体であるからこれを一層完全な自治体に發展せしめることこそ憲法の趣旨に合するものというべく、その長の公選制を廢して一層不完全なる自治体とすることはこの趣旨に抵触すること明らかであると断ずる。また判決は検察官の主張のように地方公共団体の有する権能の範圍の差等のいかんにより、憲法における地方公共団体であるか否かを決するとするならば府県の権能を法律が奪ひ、その結果として府県は一般的権能をもたない地方団体だとし

てその長の公選制を否定することが可能となるが、このようなことは憲法第九三条の趣旨からいっても到底承認し難いところであり、特別区についてもその権能のいかんによってこれを憲法上の地方公共団体であるか否かを決することは許されないとする。

つぎに判決は憲法上の地方公共団体の要件としての住民の共同体意識の問題をとりあげている。この問題も特別区の住民にはその属する各特別区に対する共同意思は全く存しない（その例として終戦後において都の三五区が二三区に統合整理された際にも区民はなんらの反抗をしなかったという事実を挙げている）という検察官の主張に対するものであるが、これに対して判決は、三五区を二三区に統合した場合に区民が反対しなかったのは当該区民の利益と目されたためであり、区民の共同体意識を欠いたためではない。現に区長公選制の廃止の際には区民の激越な反対が惹起されたとしており、さらにすすんで「現今市町村の実態を見るときは交通不便なる昔時の地方聚落体の孤立した時代とは異なり、都市が発展、膨脹、隣接し、交通の至便、経済生活の必要等に応じ各市内の住民の交流が頻繁なる現状においては共同体意識という觀念はとかく強固でありとは断定できないようである。またこの共同体意識を強調し、共同体の自治をあまりにも固執するときは過去において苦い経験をなめた全体主義、素朴なる中央集権へ逆行するの危険をはらむおそれを生ずるのである」と警告するのである。

終りに判決は地方公共団体の体系として憲法は基礎的の地方団体に市區町村、上層の公共団体に都道府県という重疊の構造の建前を要求しており、もし各特別区が市と同格の地方公共団体でないとすれ

ば、都内二三区の区域には上層地方団体のみが存し基礎的の地方団体が存しないことになり、以上のごとき憲法の求める重疊の措置が実現できなくなると断ずる。

以上わたくしは煩わしいまでに詳細に野瀬判決を引用かつ紹介したが、それはこの判決が特別区に関する憲法上の論点をほとんどあますところなくとりあげ、合憲論の論拠に対し、仮借なく反駁しており、またその論旨も大体において正当と思われるからである。

省みれば、わたくしも十年前、区長選任方式の改正を内容とする自治法の審議に際して国会において参考人としてほぼ同趣旨の理論を展開したことであった。

× × ×

以上のように野瀬判決はわたくし個人の考えだけではなく対世的にみても相当説得力をもった論旨を展開していると思われる。この判決がもし十年前の自治法改正当時において宣告されたとすれば、タイミングがよかったと思うのであるが、今日においてはこの種の判決の効果（もちろん最高裁においても区長選挙の違憲による無効が確認されたときであるが）を十分に考えなければならぬのである。前にのべたように十年間有効として取り扱われてきた区長選挙に際し、なされた贈収賄が犯罪として成立しないということになれば住民感情としては割り切れぬものがあるうし、これまで行なわれた区長の選挙そのものの効力にも疑いをいだく者も少なくないであろうからである。

実のところ違憲無効を宣告した判決がでたからとて、まだ下級審の段階なのでそのおよぼす法的影響を考えるのはまだ早いともいえ

るが、最高裁判所による違憲判決がでた場合、当該法令の効力いかにんということは現在の時点においても一応明らかにしており、価値のあることである。

ところがある法令を違憲と宣告した判決が確定した場合、当該法令は一般的に効力を失なうか（一般効力説）、あるいは当該争訟事件に関する限りにおいてのみ効力をもたないというに止るか（個別効力説）については説が分れており判例上もまだいずれとも定まっていけないのである。わたくしは争訟が個別的事件に関する裁判所の判断を要求するものである以上、判決のおよぼす法的な影響もあくまで当該事件だけに止まるのが原則と思う。国家公務員法が「この法律のある規定が効力を失ない、またはその適用が無効とされてもこの法律の他の規定または他の関係における適用はその影響をうけることがない」（一条四項）とするのも個別的効力説を裏書するものと思われる。

個別的効力説は他面において無効宣告判決の効力をなるべく狭い範囲に限局し法的安全を図ろうとする意図をもつものであるが、一般効力説をとっても、違憲とされた法令はその制定の始めにさかのぼって効力を失なうものではないとするのが通説である（宮沢教授逐条日本国憲法六八一頁）。したがって本件の場合においてもこれまで行なわれた区長選挙は有効であり区長のなした行為にもなんら変化をおよぼさないことになるわけである。

いずれにしても野瀬判決に対して飛躍上告の措置がとられた以上区長の選任に間接選挙をとる現行制度が合憲か違憲かの判断は最高裁判所がこれをなすであろう。われわれは裁判所の判断とは別に、

現在における特別区の運営、都区の関係、間接選挙制の利害得失等を勘案して区長公選制の可否を論議する必要がある。たとえ最高裁が間接選挙制を合憲と判定してもこれを公選制とすることは差支えないからである。間接選挙制のこれまでの実績、都制調査会が特別区の権能の拡大を答申した事実、首都圏その他広域都市の構想等を考え合わせると区長公選制の可否も再び真剣に再検討されてもよい時期ではなからうか。

（10頁よりつづく）

または大都市に匹敵するものであり、これを都の内に吸収し、内部的構成とすることは却って種々の障害を生ずるおそれなしとせず、むしろ独立した自治団体として区民自治を全うせしめんとしたのが特別区の企図した趣旨であるとみるならば、前記解釈は洵に相当であるといわざるを得ないのである。

一、以上の判断からして特別区の区長の公選制を廃止した地方自治法第二八一条の二は違憲の謗りを免れない無効のものであるというべきである。しかし、本件公訴事實は、被告人らは、いずれも渋谷区議会議員として「同区の区長候補を定め、区長を選任する」職務権限を有したものであることを前提としているが、同区長の選任は違憲無効のものであるから、被告人らが前述职務権限を有しているものとはいえず、したがって本件公訴事實が前記のごとく認め得るとしても罪とならないと断ぜざるを得ないのである。

よって、刑事訴訟法第三三六条前段に則り被告人らに対し、無罪の言い渡しをすることとする。