



# 区長選任違憲判決理由要旨

(昭和三十七年二月二十六日)  
東京地方裁判所

(無罪理由要旨)

一、弁護人長谷川一雄、同大月和男らは、地方自治法第二八一条の二の規定は違憲なる旨主張し、その論拠の要旨は都の特別区は憲法第九三條第二項に規定する地方公共団体に該るから特別区の区長は、その住民の直接選挙によるべきであるに拘らず、地方自治法第二八一条の二がいわゆる間接選挙の方法を採ったのは右憲法第九三條第二項に違背し、無効である。したがって地方自治法第二八一条の二より、区議会議員がその区長を選任することは適法なる職務といふことができず、この違法なる間接選挙にあたり、これに関して金錢の授受があつたとしてもなら贈賄賄罪を構成しないと争うに對し、檢察官は元來都の特別区は憲法上の地方公共団体に属せず、地方自治政策の必要により認められた地方自治法上の公共団体に過ぎないから地方自治法第二八一条の二の規定はなら違憲ではない旨反論するのである。

一、よつて、この点につき判断する。都の特別区が憲法第九三條第二項の地方公共団体に該るか否かについては、すでに第一三国会において地方自治法の改正に當り、白熱的論戦が展開され、多数の

公述人の意見を徴して論議せられてきたが、違憲論の声が大であつたのに拘らず、ついに合憲論が勢を制し、特別区が都の内部的団体に性と格の変更を生じたものとして区長の公選が廢せられる運命に立ち至つたことは周知のとおりである。しかしながら、同国会における論戦を仔細に検討するときは、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はなかつたようである。

爾來、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、これが解釈に當つ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國民の崇高なる責務といわなければならない。しかして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

民主々義原理よりする地方に関することは地方民の自治に委すという団体自治、住民自治の精神を貫き地方公共団体の完全なる發展を希求すること論を俟たないところで、憲法第九二条に「地方自治の本旨」に基づくというのが、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。

一、憲法第九三条第二項に「地方公共団体の長……は、その地方公共団体の住民が直接これを選舉する」と規定されているが、この地方公共団体とは何かが明らかにされていないので憲法制定當時において如何なる公共団体がこれに該当したのかを検討しなければならぬ。都道府県および市町村がこれに該することは何人も異論ないであろう。ただ、都の区がこれに該するかが問題となるところである。この区は後述するとおり、区住民に直接行政を執行する団体であり、憲法制定前たる昭和二十一年九月、東京都制の改正により、その区長が公選されていたのであるから、憲法制定に當つてはこの既成事実を認めたと上、憲法上の地方公共団体という概念が用いられたと考えるべきである。

憲法第九三条第二項にいう「地方公共団体の長」には、すでに区長もその中に包含されているものと解するのが相当である。しかしその後、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」であることが宣明せられ、地方自治法上、特別区は市に関する規定の適用を受け、市と同格に取扱われていたものである。

しかるに第一三国会における地方自治法の改正は、この特別区の

権限を縮少し、自治区という名目を残しつつも都の内部的機構に下るし、これを理由に区長の公選制を排するに至つたものである。しかしながら、特別区は、すでに憲法上の地方公共団体であること明白であるから単なる地方自治法の改正のみによつて区長の公選制を奪うことは憲法の要求する「地方自治の本旨」に違背し、列底是認することは許されず、したがつて改正された地方自治法第二八一条の二は明らかに憲法第九三条第二項に抵触するものと解せざるを得ないのである。

一、検察官は都の特別区は東京都における区の制度の沿革からしても、また後述する他の関係諸法令に徴するも、必ずしも市町村と完全に同じ性格のものとはいえず、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、都知事は特別区に都吏員を配属することができるなどの特別扱いを受け、また、公職選舉法、地方税法、地方財政平衡交付金法、警察法、消防組織法、道路法等においても個々の特別区を対象とせず、特別区の存する区域を一体として取り扱い、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たことが明らかである。

かくのごとく特別区は地方自治法上、基本的には一応市に準ずるものとされながら都と一体をなして大都市を構成する部分的な地方公共団体であるという特殊な地位のため、特別法はもとより地方自治法においてすら、特別的取り扱いが認められ、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ものであると主張する。

しかしながら都の区の沿革を顧みるときは、早くより市の下の下級地方公共団体として認められており、終戦後民主主義の建前より

地方自治法の制度の根本的改革が企てられ、その一環として昭和二十一年十月五日より東京都制の一部を改正する法律が施行せられ、区の課税権、起債権、分担金、徴収権、一時借入金制度を復活し、区会の権限も地方自治体たるにふさわしく拡張せられたのみならず、区長は当該区民による直接公選制が採用せられ、新憲法施行の直前に公選制が行なわれ、また、憲法施行後においても公選が続けられたものである。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り扱いがなされていることはそのとおりであるが、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を存するとしても、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に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いるが、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いるものと解し得られるのであって、却っ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い知ることができるわけである。

一、検察官の前記主張は取りもなおさず憲法上の地方公共団体とはいわゆる「それ自身で完結した一般的権能を有する地方公共団体」とか「地方公共団体の体系を形づくるといわば基本的標準的な地方公共団体」という立場を採り、それを前提とした議論である。

しかしながら、この考え方には以下述べるごとき重大なる危険を包蔵されていることを見逃すわけにはいかなないのである。そもそも

地方自治に関し、憲法の企図とするところは、前述したごとく地方自治を確立し、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とすることにあり、これは論を俟たないところで、この趣旨に立脚する限り特別区も前述のごとく憲法の発足時より存在した団体であるから、たとえこれが重要機能を全面的に持たない特殊団体であるとしても、これを一層完全なる自治体へと発展せしめることこそ憲法の前記趣旨に合するものというべく、その長の公選制を廃して一層不完全なる自治体とすることは右趣意に抵触すること明らかである。

もし、検察官主張のごとく地方公共団体の有する権能の範囲の差等の如何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で奪い、その結果として府県は一般的権能を有しない地方公共団体なりとして、その長の公選制を否定することが可能になるわけである。この憂慮は前示国会において政府委員（法制局長官）も憲法上あり得る問題であると卒直に認めていることでも明らかである。

しかし、これ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る。よって特別区の権能の如何により、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ぬものといわねばならない。

一、つぎに検察官は憲法上の地方公共団体の要件として住民の共同意識を取りあげ、各特別区に対する共同意識が全く存しないことを論拠の一つとし、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、一般的にいって区民がこれに對しなんらの反抗

を示さなかったという事実をあげ、これは区民の区に対する共同体意識のなかつたためであり、区の住民は都民意識を有するに過ぎぬと主張するのである。しかしながら、区の統合整理は当該区民にとり、自己の居住する基礎的公共団体の消滅を意味せず、かつ当該区域の利益と目されたため反対のなかつたものと考えられるべく、地方自治法の改正により区長の公選制の廃止という特別区の実体が消滅せんとするや、忽ち各区民の激越なる反対が惹起されたる事実に徴するも区民の共同体意識が全然なかつたとはいえないわけである。しかして、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間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観念は、し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、共同体的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含めた全体主義、素朴なる中央集権へ逆行するの危険をはらむ虞れを生ずるのである。

一、さらに憲法は原則として地方公共団体は基礎的公共団体として市区町村、上層の公共団体として都道府県という重疊的構造の建前を要求しているものとみなければならぬ。しかるに各特別区が憲法上の地方公共団体である市と同格の地方公共団体に非ずとすれば、この特別区を構成する二三区の区域には都という府県的な上層地方公共団体のみが存し、基礎的公共公共団体が存しないことになり、右のごとき重疊的措置の性格に反することとなるわけである。あるいは都が府県的な第二次の地方公共団体と同時に二三区につき

基礎的公共公共団体をも併有していると反論するかも知れない。しかしらば一応これを肯認するとすれば、つきのごとき地方自治の本旨に反する不都合の発生を避けることはできないのである。すなわち二三区以外の三多摩、大島に居住する都民は都の長である都知事を選出し得るが、これら都民によって選出された都知事は、同時に二三区の団体の長をも兼ねているのであるから、これら三多摩、大島に居住する都民は、自個の所属する自治体以外の公共団体の長の選出にも関与したことになるし、また、二三区以外の三多摩、大島の選出した都議会議員が二三区行政に対しても発言権を持つという不合理を避けることはできないわけである。あるいは、これに対し、東京都の特殊性という点を強調し、止むを得ない旨弁疏するが、これは地方自治体のあり方の根本問題であり、かかる事態は憲法の明規する地方自治の本旨である団体自治、住民自治の精神からみて到底是認し得ないところである。

一、なお、弁護人は特別区は地方自治法において他の同種の地方公共団体である市と共にその長の公選制を規定していたのに拘らず地方自治法第二八一条の二の改正により特別区のみを住民投票によらずして公選制を剝奪した同条は憲法九五条に違反する旨主張するが、なるほど、かかる疑いの存するとしても、すでに特別区は憲法上の地方公共団体であり、地方自治法の改正のみにより、その長の公選制を廃止することは許されないと判断した以上、さらにこの点に触れる必要なきものと考え、その判断を省略する。

一、東京都は、今や人口一千万人を超え、日本全人口の割におよび特別区一区のみにも優に地方の一県、

(6頁へつづく)