

行政訴訟

原発誘致で揺れる町に 「市長選挙無効」の判決

●95・12・11名古屋高裁金沢支部にみる選挙手続の違法審査

「県選管の裁決を取り消し、本件選挙を無効とする」——昨年一月一日に名古屋高裁金沢支部が言い渡した判決は、地元市民や選挙管理事務担当者のみならず、原子力発電所の立地を推進してきた行政や電力業界にも少なからぬ衝撃を与えた。

一 事件の経過

石川県珠洲市は、能登半島の北端に位置する人口二万三千人の過疎の町。二〇年ほど前に関西電力・中部電力・北陸電力が同地での原発立地を相次いで計画して以降、地元住民は原発立地推進派と反対派に割れ、電力会社の地元援助などによって両派の亀裂は日に

とに深まっていた。

こうして、一九九三年四月一八日投票の市長選挙は原発立地の是非をめぐる住民投票の様相を呈することになった。推進派が地元最大手建設会社の実質的オーナーといわれる現職市長を推したのに対し、反対派は元小学校長を立てることで一本化したため、選挙は両派の一騎討ちとなり、熾烈をきわめた。

即日開票の結果、市選管は現職候補者が九五八票差で当選したと発表した。が、投票総数が投票者総数より一六票多いなどの問題点が明るみにでたため、選挙会場は混乱し、投票票手続の根幹に疑問がもたれるに至った。反対派住民らは、①選挙人名簿の無効

岡田正則

金沢大学助教授

(架空転入事件の発生など)、②不在者投票の管理の違法(不在者投票事由の審査がなされなかったことなど)、③開票管理の違法(告示場所以外での開票など)、④選挙・投票の自由の妨害などを理由として、選挙を無効とすべき旨の異議を市選管に対して申し出たが認められず、県選管に審査請求を行った。同年一月、県選管は、不在者投票のうちの一三五九票については無効ないし無効の可能性ありと認定したものの、この程度の票数では「選挙結果に異動を及ぼす虞はない」として、請求棄却の裁決を下した。そこで、反対派住民らは、市民の約一割にあたる二千二百余名の原告団を結成し、県選管を被告とする本件訴訟を名古屋高裁

金沢支部に提起した。

原告側は、上記②～④のほか、⑤偽造投票用紙の混入などの疑いを理由に加え、選挙管理手続全体を見れば選挙結果に異動を及ぼす可能性があったことは明白だと主張した。

二 名古屋高裁金沢支部 九五・一二・一一判決

県選管の裁決を取り消す。本件選挙を無効とする。

(1)選挙人名簿の調製手続については市選管に管理執行の違法はない。

(2)不在者投票の管理執行については、①事由審査の違反(「選管の委員長は、宣誓書の記載自体から「公職選挙法四九条一項各号の」不在者投票の事由がないことが明らかの場合には右請求を拒否し、宣誓書の記載自体からは右事由があるか否かが不明なものについては、口頭の説明とあわせて右事由の有無を認定すべき」であるのに、この確認義務を怠ったこと)、②立会に関する違法(立会人不在の状態での投票があったこと)、③郵便による不在者投票の処理に関する違法(郵便による投票の請求者全員に対して市選管の記名押印のない外封筒が送付されたこと)、④その他の規定違反(他市町村への転出者による不在者投票の受理・除外手続に違法があったことなど)が存在するので、少なくとも六九二票に規定違反が認められる。

(3) 偽造投票用紙の混入等については、これを認めるに足る証拠がない。
 (4) 開票手続の管理執行については、「開票管理者は、開票総数と投票者総数が一致するか否かを票の点検に入る前に確かめ、一致しない場合にはその原因は何かをできるかぎり明らかにしておかねばならぬことは当然である」にもかかわらず「安易な当選人決定の宣言も含めて、開票手続の根幹において誤りがあった」。「本件投票録等は」誰が責任者で、誰が鍵の管理をしていたかも明らかにしえない選挙会場とは別の部屋に保管され、事務従事者が同室に閉じ籠もり、あまつさえ開票事務に参与する権限のない第三者まで呼び込んで「投票録補正などの」点検作業を継続したことは、「公職選挙法の基本理念である選挙の公明且つ適正の原則に著しく反する」。

(5) 選挙の結果に異動を及ぼす虞れについては、右(2)(4)の違法および「両候補の」得票数の差は九五八票であるといえ、各自の得票数における不在者投票の占める比率は、候補「二」当選人」においては二・五パーセントであるのに対し、櫻田候補においては六・五パーセントにすぎないことを総合的に判断すると、本件不在者投票が公明且つ適正を旨とする公職選挙法の理念に従って厳正に行われていれば……原子力発電所の誘致をめぐる住民が両陣営に分かれて激しく争った本件

選挙では、選挙の結果につき、異なる結果の生じる可能性があった場合にありと認められる」。

三 本件判決の意義と問題点

本件判決は、本件選挙と同程度に「漫然と」行われている全国各地で不在者投票手続に対して強い戒めとなつた点に第一の意義が認められるだろう。従来から、遠隔地に居所のある学生が勉学上の理由から不在者投票を申請しても選挙はこれを認めないとする取り扱いはしてきたし、また自治省は近年のいくつかの通達において、本件のような訴訟を意識して、不在者投票事由を厳格に審査するように指導している。本件判決によってこのような傾向はいっそう強まるだろう。

第二に、選挙の効力を、単に違法な票数の多寡からだけではなく、選挙管理手続全体の違法性から判断した点も注目される。公選法二〇五条一項は「選挙の規定に違反することがあるときは選挙の結果に異動を及ぼす虞がある場合に限り、当該……裁判所は、その選挙の全部又は一部の無効を……判決しなければならない」と定めているが、本件判決は、選挙管理手続の公正さに外観上で疑いをもたれるようなときはこの場合に該当し、選挙をやりなおすべきだとした。政治過程における選挙管理手続の重要性を認識した判断

として評価できよう。

一方、若干の問題点も指摘できる。第一に、「選挙の結果に異動を及ぼす虞」の判断理由中にいくぶん不明瞭な点がみられることである(後述四三)。第二に、原告側が主張した偽造投票用紙混入の疑いが解明されないままで判決が下されたため、後味の悪さを残した。裁判所にとつてみれば、投票用紙の鑑定をするまでもなく選挙を無効とすべき違法理由が十分に存在する、ということであろうが、行政訴訟での証拠調べに関する裁判所の責任という点から考えると、なお検討の余地があると思われる(後述四四)。第三に、本件の提訴から判決までに約二年を要したことも、問題を残した。公選法二三条は、訴訟受理から百日以内に判決を下すべき努力義務を裁判所に課しているが、本件判決はこれを大幅に上回ってしまった。当選者の残任期はあと一年二カ月ほどであり、訴訟が今後も長引けば、無効判決が確定しても再選挙が行われなくなる可能性すらある。

なお、本件判決後、被告の県選管は上告すべきかどうかをめぐって二対二の可否同数となったが、委員長職権により上告を決定した。

四 いくつかの論点

選挙の効力をめぐる判例をみると、最高裁は、選挙の管理執行の手続に関

しては、通常の行政手続の場合よりも厳格な水準の規定遵守を求めていることがわかる。その背景には、選挙手続が政治過程の正統性の基礎に関わるものだという基本認識が存在していると考えられる。

1. 不在者投票手続の違法性

公選法四九条一項は、区域外での職務や疾病のようなやむを得ない事由がある者に限り、不在者投票を認めている。判例はこのような限定の理由を、「不在者投票制度は、ややもすれば不正行為の手段に利用されるおそれもある」ためだとしている(最判一九六二・一二・二六民集一六卷一・二二五八頁、秋田県天王町議会議員選挙事件)。そのうえで、不在者投票事由の存否の判断手続に関しては、「選挙人の提出した宣誓書等の書面の記載のほか、選挙人の不在者投票事由に関する口頭説明の内容をもあわせて考慮することを要し……特段の事情がないのに、宣誓書等の書面の記載のみによって右判断をした場合には、審理不尽の違法がある」(最判一九七七・一一・八民集三一巻六号八七一頁、宮城県矢本町長選挙事件)とし、また立会人の役割に関しては、監視機関としての役割を十分に果たすことができない状態にあったときは、その間にされた不在者投票は違法だと判断している(最判一九九〇・四・一二民集四四巻三号四

八〇頁、鹿児島県住用村長選挙事件)。これらに照らしてみると、本件判決における不在者投票手続についての判断は、判例に沿うものといえよう。

2 開票手続の違法性

本件類似の開票手続の違法性が問題とされたのが、最判一九九五・三・一〇(民集九卷三号二五六頁、青森市議会議員選挙事件)である。開票終了後に開票所以外の場所において一部の開票立会人の面前で投票入封筒の封印を破棄し在中の投票を取り出し再調査した選挙の行為について、最高裁は、「前記『再調査方法の』違法事実は、著しく選挙の公正を疑わしめるに足るものであって、不正行為が行われ得る可能性を有することは明らかである。従って、かかる違法事実は、現実には不正行為が行われたと否にかかわらず、常に選挙の結果に異動を及ぼす可能性があるから」公職選挙法二〇五条一項に基づき無効だ、と判示した。本件においても、投票録の補正手続の問題を考えあわせると、選挙無効の判断に傾かざるを得ないと思われる。

3 「選挙の結果に異動を及ぼす虞のある場合」にあたるか

前述のように、公選法二〇五条一項は、選挙無効の判決を「選挙の結果に異動を及ぼす虞のある場合」だけに限定している。問題を得票数だけに絞る

ならば、「本件では、違法な投票数が六九二票であり、当落候補の票差(九五八票)を下回っているから、この場合に該当しない」という考え方と、「違法な投票数が落選人に回る可能性もあるのだから、変動の幅は一三八四票となり、九五八票を上回る、それゆえこの場合に該当する」という考え方がありうる。この点について判例(最判一九六三・一・三一民集一七卷一号一二二頁、神奈川県三浦市長選挙事件)は、後者を否定して、「違法な投票拒否の場合のように、選挙執行機関の違法行為によって、本来あるべき投票が不法に除却されたのではないから、「違法な票を」落選人の得票に加えて見る必要もない」と判断している。被告はこの判例に依拠して上告したようである。

さて、本件判決は、一方で選挙管理手続全般の違法性を、他方で各自の得票数における不在者投票の占める比率を考慮して、選挙無効の判断を下した。

まず前者から検討すると、「他に選挙無効の原因がなく、しかも違法な不在者投票の数が限定できる場合」であれば右記判例の方法を探るべきことになるが、本件がこの場合に該当しないことは明らかである。不在者投票の違法の背景と開票手続の違法とを考慮にいれると、本件は、最判一九六二・一二・二六(前掲)の「本件選挙においては……選挙の手続全般にわたって厳

正に行われたかどうかを疑わしめるものがあり、上述の不在者投票の違法管理も、選挙全般にわたって疑念の念を抱かせるような事務処理の一環としてあらわれているものと見ることができ「る」。違法不在者投票の数が限定できるからといって、直ちに選挙の効力に關係がないということはできない」という判例と同様の判断が下されるべき事例だといえよう。

他方、後者についての本件判決の論旨はかならずしも明瞭ではないが、不在者投票における当選人の得票率の異常な高さから不正行為の存在を示唆したものと推測される(通常の投票における当選人と落選人の得票比はほぼ一対一なのに対し、不在者投票では二対一であった)。「たとえ一つの事実のみでは選挙の結果に異動を及ぼす虞がない場合でも、それらの事実のいくつかと諸般の事情を考え合わせた結果、選挙の管理執行が厳正に行われたかどうか合理的な重大な疑惑が生ずるときには選挙の結果に異動を及ぼす虞があると認められるに至る場合がある」とする先例(名古屋高金沢支判一九七六・六・一六行集二七卷六号八二九頁、福井県敦賀市長選挙事件)にならったものといえようか。

総じていえば、「選挙の結果に異動を及ぼす虞のある場合」の解釈をめぐる判例の態度は、選挙管理の一部に瑕疵があっても不正行為が行われる余地

のないことが明白であれば選挙は無効としないが、現実には不正行為が行われたか否かにかかわらず、選挙管理手続全般の中でその可能性が存在すれば無効にする、とまとめられよう。本件の場合、右のような検討をふまえれば、選挙の結果に異動をおよぼす可能性があるとこの判断は妥当である。

4 証拠調べをめぐる裁判所の責任

本件の審理が長引いた原因のひとつに、証拠調べをめぐる問題があった。九四年一月、結審直前の段階で原告側が、偽造投票用紙が紛れ込んだ疑いなどを理由に投票用紙の鑑定を申請したが、裁判所は申請の時期が遅いことを理由にこれを却下。原告側は裁判長の忌避を申し立てたため、審理が七カ月ストップした。日本の行政訴訟は職権探知主義を採っていないので、裁判官の責任は軽い。選挙訴訟においては証拠が選挙の側に偏在しているという事情を考慮すれば、一定の場合に裁判官に証拠調べを義務づけるような行政事件訴訟法二四条の解釈論または立法論が必要だろう。

5 迅速な裁判

この間、最高裁は半年程度で選挙訴訟を処理してきている。原発推進行政等に対する本件判決の影響と並んで、最高裁の迅速な審理も注目される。(おかだ・まさのり)