

西川伸一著

## 『最高裁判官国民審査の実証的研究』

「もう一つの参政権」の復権をめざして』五月書房二〇一二年一月、306p. + vii

藤原 孝

二〇一一年三月三日、最高裁は「一票の格差」が最大二・三〇倍になった二〇〇九年衆院選の選挙区割りを「違憲状態」と判断した。これを受けてかどうか、民間市民団体「一人一票実現国民会議」の二〇一一年七月付け設立趣意書冒頭には「一人一票実現国民会議は、最高裁判官の国民審査に際し、民主主義の基盤である『一人一票』に対する最高裁の裁判官の姿勢を統治者である有

権者に広く伝えることを狙いとして、各界の賛同者を得て発足いたしました」とある。このような趣旨で昨年は全国紙（朝日・日経・産経）に全面を使った意見広告を掲載するなど、積極的なキャンペーン活動を展開している。さらに裁判員裁判をはじめ、国民の司法参加が促される今日、時宜に合った書が世に出た。それがこれから紹介する本書である。

本書は第一章から第五章、それに序章・終章及び基礎資料（A～F）によって構成される。最高裁裁判官国民審査（以下国民審査と略記）の問題点を指摘する論考は、これまでも散見できるが、本書のように審査制度の形成過程から説き起こし、第一回から直近の第二一回国民審査執行結果の主要な問題点を分析したものは、他に類を見ない。著者は明治大学政経学部で「国家論」を講じる気鋭の政治学者で、先に『日本司法の逆説』（五月書房、二〇〇五年）、「裁判官幹部人事の研究——「経歴的資源」を手がかりとして」（五月書房、二〇一〇年）などを刊行し、一貫して司法制度の問題点を摘出してきた経歴を持つ。巻末には「基礎資料」として「国民審査全二二回の執行結果」や、「国民審査公報の内容分析」など、資料的な価値も高い。以下本書に沿って論点を整理しながら概観しよう。

「序章」では現行の国民審査制度の持つ問題点が指摘される。通例指摘されてきたいわゆる順序効果は、有権者が裁判官を個別に審査するのではなく、投票用紙の右側から適当なところまで×印（不信任）を投ずるとされるものであった。ところが直近の二二回国民審査では、

一票の格差是正を訴える「一人一票実現国民会議」のキャンペーンの結果、特定の判事に×印が集中した。ここに着目した著者は、これまでの国民審査を洗い出すことによって当該制度の問題点を指摘することを宣言する。その方法的留意点は「そもそも、最高裁裁判官国民審査制度は世界的に珍しい制度である。いったいそれはどのような経緯で日本国憲法に規定されることになり、またどのような理由で現行の投票方式に落ち着いたのか。本書では最初に、国民審査制度のルーツをさぐっていく。これを確認した上で、今日まで全部で二一回執行された国民審査の執行状況について、実証的な分析を試みる。その際、主に依拠するのは国民審査全回次の投票結果およびそのたびに発行される国民審査広報の記述内容という客観的データである」（一九頁）として、正確な事実を根拠に説得力のある議論を展開したいと主張する。

第一章は「国民審査制度の成立過程」と題され、現行制度の概要・問題点、それに当該制度が成立する過程を現行憲法生成過程を踏まえながら、当該制度が日本国憲法に規定される過程を丹念に跡付ける。そのうち、問題

点として一、棄権の意思表示ができない点、二、個別の棄権ができない点、三、最高裁判官の任命直後に衆院選挙があれば、裁判官としての実績のないままに審査しなければならない点、四、有権者への情報の不十分な点などを列挙する。こうした問題点を抱えた制度がどのような過程を経て出来上がったのかを検証する。そのために著者は新憲法起草段階からの議論を検証しながら、アメリカの裁判官州民審査、ミズーリー州の裁判官任命・再任手続き、カリフォルニア州における裁判官州民審査などの事例を紹介し、これらをモデルにしながら制定された日本の制度設計の過程を当時の新聞各紙や諸政党の機関紙などの多くの資料を参照しながら検証する。これまで日本国憲法の成立過程の研究の蓄積は多く存在するが、当該問題に特化した纏まった先行研究は内藤頼博『終戦後の司法制度改革の経過』（全四巻 信山社、一九七七―一九九八年）程度のものであり、著者はこの内藤著書を丁寧に渉猟していることが読み取れる。

第二章では「国民審査全二回の実証分析」と題され、それぞれの回の「国民審査および総選挙の投票率の推移」および「国民審査と総選挙の投票率のポイント差」

を摘出し、一貫して国民審査の投票率が総選挙のそれを下回っていることを明らかにする。そのうえ、特徴的な問題点やトピックのあった回を取り上げ、それらを分析する。第一回国民審査（＝第二四回総選挙）では、国民審査と総選挙の投票率が一致していることを指摘し、その理由として総選挙と国民審査の投票用紙が同時に交付され、しかもそれらに同一の投票箱が用いられたことを明らかにする。こうしたケースでは国民審査のみを「棄権する自由」が剥奪されていると著者は主張する。これが改められたのは第三回からであり、その契機は東京の一部弁護士たちによって結成された「国民審査改革協議会」が主張した「国民はこの審査を棄権する自由を持つている」との主張が認められた結果であるとされる。しかしこの第三回では審査対象裁判官が一人であったため、投票用紙を交付されたあと、記載所に向かったかどうかで、その人の投票行動が第三者に把握されてしまったところから、「投票の秘密」をどう確保するのかが改めて浮き彫りにされた。これに関するさまざまな議論を踏まえた結果、著者は「投票の秘密を完全に確保するためには、終章で述べるように、〇×式投票方式など投

票者が必ず鉛筆をもつ投票方式を改める必要がある。」（八六頁）と結論する。さらに著者は二〇〇三年一月一日から開始された期日前投票制度の施行に伴う問題点も指摘する。同制度によれば、総選挙の期日前投票は選挙期日の公示日または告示日の翌日から可能であるが、国民審査の期日前投票は、審査期日の七日前からとされ、それらのタイムラグの問題をあげる。さらに著者は国民審査第一回から第二一回までの罷免要求の推移を参照しながら、国民審査の計量分析についての先駆的業績を残した David J. Danelski の「審査対象裁判官の数が多いほど、全般的罷免要求率は低下する」との仮説を検証する。結果 Danelski が分析した第一回から第七回まででは、彼の仮説は該当するが、第八回以降では必ずしもその仮説は該当しないことを実証する。むしろ順序効果の有効性を主張しながら、しかし第九回の国民審査を除けば「もはや有権者は個別の裁判官はもとより、最高裁全体についても明確な意識をもたずに、惰性的に投票していることここにきわまりである」（一〇一頁）と結論づける。さらに著者は最高裁長官に対する国民審査を要求する。通常最高裁判事として国民審査を受けた

あと、長官に昇進するのであり、事実上長官としての審査を受けることはない。著者は最高裁長官としての審査を受けるべきことを各種の法令をもって主張する。

「組織的罷免要求運動の消長」と題する第三章では、在野の市民運動、各種政党の動向、それに労働団体などの罷免要求運動が分析されている。先の第二章でふれた第九回国民審査ではこれまでの順序効果に特異な点が見られることを指摘したが、その理由が革新諸団体や党の運動の結果であったことが明らかにされる。『社会新報』や『赤旗』では被審査者全員に×をつけることを推奨するが、とりわけ第九回国民審査では特定の二名の実名を挙げて両者の「罪状」（一一一〜一二頁）を記載した。このことよってこの二名が順序効果を破って、罷免要求が高かったことを証明する。この第九回が行われる時期六〇年代後半から七〇年代は一般的に革新陣営と保守陣営が激しく対立する時代であった。司法界においても例外ではなくこの時期を「司法の危機」の時代と呼ぶ著者は、この間の国民審査に関する各種団体の動向を丹念に調査分析する。しかし一九八九年一月総評が、連合の結成によって終焉を迎えると同時に、連合機関紙

『WEEKLY れんごう』には国民審査の投票方針に関する記事は一切掲載されなくなり、「革新政党、労働組合を中心とした組織的罷免要求運動は終焉した」（二二九頁）と断じる。

第四章では『本土』とは異なる沖縄県の国民審査と題され、一九七二年五月に「本土」復帰した沖縄の特殊性を指摘しながら、多くの資料を駆使して分析を加える。概して沖縄では全般的罷免要求率が高いのであるが、それには二つの理由があるという。一つは沖縄県の国民審査投票率の極端な低さが、全般的罷免要求率を押し上げる構造的要因、他の一つは沖縄固有の事情をあげるとりわけ第一七回国民審査では、その前年に起きた沖縄米兵少女暴行事件や、当時の村山首相と大田知事の間で争われた米軍用地をめぐる代理署名訴訟で、沖縄県の敗訴などが重なり司法不信を招いたことなどが理由となつて高い罷免率となつたことを明らかにする。さらに著者は沖縄県の各市町村別の罷免率をあげて、地域の特性を検出し、地域別の事情を考察し、「沖縄県の有権者はすでに先駆的な投票行動を示してきた」と結論づける。そして本章では、沖縄復帰以前の第一回から第八回

までの都道府県別の全般的罷免要求率が最も高かった北海道をも取り上げ、道内地域別の罷免要求率を取り上げて、これも日本炭鉱労働組合の影響であったことを実証する。これらの結果、一定の組織が取り組んだキャンペーンが罷免要求率を左右するのであつて、一般的国民審査への意識は低調であることを証明する。

「多人数審査と国民審査公報」と題された第五章は、本書での著者の主張が明確に表出されている章である。本章では、最高裁判事任命時期が遅いために、在任期間が短く次回総選挙との関係から国民審査を経ずに退官する実例などを示し、これでは憲法問題をめぐる最高裁での議論は盛んにはならないと指摘する。著者によれば、これの解決策は「最高裁判官の任命年齢を六〇歳前後にまで引き下げる以外にない」（一六四頁）と結論づける。さらに国民審査公報の記述内容の変遷については、これまでの公報の記載制限の経緯を示すとどまる。

終章「国民審査をどうすべきか」は言わば本書の結論部分である。一九五八年五月当時の首相岸信介は「国民審査は憲法を改正して廃止したい」と述べ、一九六四年池田内閣に設置された憲法調査会では、「国民審査会

での報告書にも「国民審査制度は適切ではないとし、これを廃止すべき」との意見が多数を占めた。二〇〇〇年衆参両院にそれぞれ設置された憲法調査会でも廃止論・見直し論がしきりに唱えられたという。しかし著者は国民の司法参加という点からもこの制度の重要性を指摘し、「憲法に規定された現行制度を前提にそれをいかに改善し、実質化するかを検討する」(一一八頁)ことを主張する。それにはたとえ判定を○×式にすることによってこれまでの白紙委任を撤回すること、最高裁判官の任命過程をオープンにして、最高裁判官について国民の知る権利を充実させること(一一八四頁)などを主張する。

冒頭に記したように、これだけ多くの資料を駆使して国民審査制度を集中的に取り上げた著書は類例を見ない。「実証的研究」と銘打った本書は、著者の前著『裁判官幹部人事の研究』を含めて、司法制度への並々ならぬ関心がうかがえる好著である。従来国民審査制度の形骸化は叫ばれて久しいが、どこに問題があるのか、それを解決するにはどのような手法があるのかを実証的、かつ体系的に論じられていると言えよう。サブタイトルに

示されたように、最高裁判官の国民審査はまさしく「もうひとつの参政権」(傍点―引用者)なのである。国民の司法参加が喧伝される昨今、本書の刊行は非常に大きな意味を持つことにもなろう。