

上 告 理 由 書

従来の定数是正訴訟と同型でありながら
より重要な本件訴状争点について判断しない原判決
～定数配分の格差の是正で投票価値の格差はさらに拡大する～

2014年(平成26年)4月11日

平成25年(行ケ)第92号 選挙無効請求事件
上告提起事件番号 平成26年(行サ)第26号

最高裁判所民事部 御中

上告人 太田光征
〒271-0076 千葉県松戸市岩瀬46番地の2 さつき荘201号
送達先 同上(電話・ファクス:047-360-1470)

被上告人1 千葉県選挙管理委員会

被上告人2 中央選挙管理会

目次

第1 理由要旨.....	- 5 -
第2 用語と出典の説明と訂正について.....	- 7 -
第3 本件訴訟は従来の「定数是正訴訟」(「1票の格差訴訟」と同型であるから適法であるが、原判決は「定数是正訴訟」と同型の本件訴訟争点について理由不備・理由齟齬の違法を犯している.....	- 7 -
第4 原判決は、本件訴訟の原告適格性と被告適格性について、憲法レベルで理由不備・理由齟齬の違法を犯している.....	- 8 -
第5 比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反.....	- 8 -
1 訴状争点を名簿式比例代表制にすり替え、自身の立論根拠「国会の広い裁量」「政党の重要性」について理由を示さない原判決.....	- 8 -
2 「国会の広い裁量」について憲法の解釈と適用を誤った原判決.....	- 9 -
3 「国会裁量権の合理性検討」を怠った原判決.....	- 10 -
4 本件訴状の争点を名簿式比例代表制にすり替え、しかも非拘束名簿式比例代表制(名簿式比例代表制一般とは異なる)の合理性を「政党の重要性」で説明した上掲平成16年大法廷判決を援用し、「政党の重要性」を理由にすることで理由齟齬の違法を犯している原判決.....	- 11 -
5 政党を最も重要な媒体と認める原判決は、無党派層が最大の政治勢力である今日の現実を無視して、重層的な理由齟齬の違法を犯している.....	- 12 -
6 まとめ.....	- 12 -
第6 選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす／千葉県選挙区の選挙の違憲性とその他の選挙区の選挙の違憲性.....	- 13 -
1 従来の定数是正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成24年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)について憲法判断しない原判決——投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にこそある——	- 13 -
(1) 従来の定数是正訴訟と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」の構造(従来の定数是正訴訟との比較).....	- 13 -
(2) 定数配分の格差より死票率の格差の方が重大——定数配分の格差の是正で投票価値の格差はさらに拡大する.....	- 16 -
2 訴状の争点とは異なる争点にすり替えて判断し、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を行っていない原判決.....	- 17 -
3 過去大法廷判決の成果(国会議員の地域代表性の重要性を否定し、都道府県単位の選挙区制の見直しを主張)から後退する原判決.....	- 18 -

4 憲法要請「国民の厳粛な信託」から導かれる定量的な選挙制度条件を検討せずに憲法判断をする原判決.....	- 18 -
5 憲法より普遍的といえる数科学的知見を検討せずに憲法判断をする原判決.....	19 -
6 まとめ.....	- 19 -
第7 公職選挙法の供託金・立候補者数規定は「正当な選挙」どころか「不当な選挙」を規定するもので、憲法第14条に違反する.....	- 20 -
1 比例区選挙の立候補要件——政党本位といいつつ既成政党のみを優遇して何らの民主主義的意義もなく、原判決は理由不備・理由齟齬の違法、憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している.....	- 20 -
(1) 無党派層が最大の政治勢力であり、政党よりも支持される政治団体が選挙で存在する今日、政党本位の立候補要件に合理的理由はない.....	- 20 -
(2) 国会裁量権の合理性検討に値しない国会審議——強行採決で立候補要件を決定し、政党本位と矛盾しない「名簿届け出政党等の要件緩和」など合理的な代案を無視.....	- 21 -
(3) まとめ.....	- 23 -
2 供託金——「泡沫候補排除」「選挙公営費の一部負担」などの実際の立法目的を無視し、架空の立法目的を設定する原判決は、理由不備・理由齟齬の違法を犯し、同負担を不当と認めた過去最高裁判決に違背.....	- 23 -
(1) 理由不備の過去最高裁判決を支持する原判決.....	- 23 -
(2) 供託金制度の立法目的・手段・効果に合理性はない——過去の供託金争点裁判(大阪高裁判決)を振り返る.....	- 24 -
(3) 供託金制度の立法目的・手段・効果に合理性はない——過去の国会審議を振り返る.....	- 29 -
(4) まとめ.....	- 48 -
第8 野宿者の方などの選挙権が剥奪されている——住所非保有者も適正に生活保護を受給できるように、住所非保有者の選挙人名簿を調製して選挙の公正を確保できる.....	- 49 -
1 公正な選挙に必要なのは本人確認であり、住所ではない.....	- 49 -
2 行政は居所・仮住所を住所と見なさず、民法、住民基本台帳事務処理要領、過去の住民登録事例に違背する.....	- 51 -
3 行政は住所非保有者に住所を確保すべき住民基本台帳法の義務を怠っている.....	- 51 -
4 在外選挙人を優遇して国内住所非保有選挙人を差別するのは不当....	- 53 -
5 本件原判決が支持する上掲大阪高裁判決は、その論理構造で国内住所非保有者の選挙権の行使制限を是としない.....	- 53 -

6 まとめ - 53 -

第1 理由要旨

原判決は、訴状の争点とは異なる争点にすり替えて判断したもので、昭和59年(行ツ)第339号選挙無効請求事件昭和60年7月17日最高裁判所大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を怠り、また憲法判断を誤っているから、民事訴訟法第312条1項「判決に憲法の解釈の誤りがあることその他憲法の違反があること」および同法第312条2項6号「判決に理由を付せず、又は理由に食違ひがあること」に該当し、破棄を免れない。

原判決は訴状争点「比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反」を名簿式比例代表制の合理性にすり替え、「国会裁量権の合理性検討」を怠って、自身の立論根拠「国会の広い裁量」「政党の重要性」について理由不備の違法を犯した上に、訴状争点を否定するために非拘束名簿式比例代表制の合理性を「政党の重要性」で説明した後掲平成16年大法廷判決を援用して理由齟齬の違法を犯し、さらに「政党の重要性」についても無党派層が最大の政治勢力である今日の現実を無視して、重層的な理由齟齬の違法を犯している(第7の1の(1)、第7の2の(3)第47段落参照)。

国会の裁量は優先的憲法要請を選挙制度の細部に落とし込む立法作業の限りにおいて認められるところ、原判決は「国会の広い裁量」について、憲法の「国民の厳粛な信託」「正当な選挙」(前文)、第14条1項、15条1項、43条1項、44条などの解釈と適用を誤った違法を犯している。

「選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす」「千葉県選挙区の選挙の違憲性とその他の選挙区の選挙の違憲性」という争点につき、原判決は、従来の定数是正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成24年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)に対する判断になっておらず、「国会裁量権の合理性検討」を怠っているから、重大な審理不尽、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

過去大法廷判決が憲法要請でない国会議員の地域代表性の重要性を否定し、都道府県単位の選挙区制の見直しを主張しており、憲法要請である死票率の最小化(投票価値の平等化)を優先して制度化すべきところ、選挙区を中選挙区ないし大選挙区で統一できるにもかかわらず、数科学的知見から小選挙区が最悪であると承知しながら、選挙区によって小選挙区制および中選挙区制というまったく異なる選挙制度を適用することは、死票率の格差という投票価値の格差をもたらすから、憲法第14条1項に反するのに、原判決は憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

比例区選挙の立候補要件は政党本位といいつつ、選挙供託金制度や既成政党のみを優遇する政党助成金制度と相まって、既成政党のみを優遇するもので、何らの民主主義的意義もないから、憲法第 14 条 1 項に反するのに、現行要件を認める原判決は憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

無党派層が最大の政治勢力であり、政党よりも支持される政治団体が選挙で存在する今日、政党でない政治団体にのみ候補者 10 人を課す政党本位の立候補要件に合理的理由はないから、原判決は理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

選挙供託金制度は、泡沫候補の立候補抑止、選挙公営費の一部負担などが実際の立法目的であるが、同制度の必要性和効果を根拠付ける立法事実がないことが国会で論破され、合理的な代替手段も提案されている。

後掲大阪高裁判決も同負担を根拠に同制度を正当化できないと判示し、同判決を支持する最高裁判決(原審被告乙第 2 号証)も同じ理を是認しているところ、原判決は同最高裁判決に違背する。

同制度は無反省に戦前の政治弾圧目的を引きずり、既存政党、特に二大政党を優遇することが実態であり、立候補権と選挙権に財産上の差別をもたらすだけなのであるから、憲法第 14 条 1 項、15 条 1 項、44 条に反して違憲である。

架空の立法目的「真に国民の政治意思の形成に関与しようとする意思のない候補者又は政党等が届出をすることを防止し、公正かつ適正な選挙を確保」を持ち出して実際の立法目的を検討しない原判決は、「国会裁量権の合理性検討」を怠り、致命的な理由不備・理由齟齬の違法、憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

公職選挙法は、住所非所有者でも生活保護を受給できるのに、住所によらない本人確認の手段があっても、住所非所有者の選挙人名簿の調製規定を設けず、行政も民法の住所割り当て義務と住民基本台帳法の住所確保義務を怠り、住民登録消除の不法行為を働き、過去の住所非所有者の住民登録実績から後退しており、住所非所有者の選挙人名簿を調製できるのに調製しない立法不作為と法の不履行がある。

住所非所有者の選挙人名簿を調製せずに選挙権の行使を制限することは、「制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不可能ないし著しく困難であると認められる場合」(後掲平成 17 年大法廷判決)に該当しないから、憲法第 14 条 1 項、15 条 1 項に反して違憲なのに、住所非所有者の選挙権行使は選挙の公正を確保できないとし、立法不作為を是認する原判決は、理由不備・理由齟齬の違法、憲法・民法・住民基本台帳法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

第 2 用語と出典の説明と訂正について

「理油不備」および「理由齟齬」は民事訴訟法(上告の理由)第 312 条 2 項 6 号「判決に理由を付せず、又は理由に食違があること。」を意味する。

[1]のような記号は、引用の便を考慮して、段落の番号を示すものである。国会会議録の出典は、国会会議録検索システム(kokkai.ndl.go.jp/)である。選挙結果関連のデータは、総務省提供の選挙結果(http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html)による。

なお、原審準備書面 6 ページの「平成 22 年(行ツ)第 129 号選挙無効請求事件平成 23 年 3 月 23 日最高裁判所大法廷判決・民集 61 卷 4 号 1617 頁」を、「平成 22 年(行ツ)第 129 号選挙無効請求事件平成 23 年 3 月 23 日最高裁判所大法廷判決・集民第 236 号 249 頁」と訂正する。

第 3 本件訴訟は従来の「定数是正訴訟」(「1 票の格差訴訟」)と同型であるから適法であるが、原判決は「定数是正訴訟」と同型の本件訴訟争点について理油不備・理由齟齬の違法を犯している

[1] 原判決は、訴状の請求の趣旨 1 項「参議院選挙の選挙制度および公職選挙法が憲法違反であり、参議院選挙の執行方法が公職選挙法に違反すると確認する。」について、「本件確認請求に係る訴えは、いずれも不適法である」(18 ページ)と判示する。

[2] 平成 22 年参議院選挙についての平成 23 年(行ツ)第 64 号選挙無効請求事件(以下、平成 23 年選挙無効請求事件)など、定数配分の格差を争点とする従来の「定数是正訴訟」は、公職選挙法の議員定数配分規定が投票価値の格差をもたらして違憲であるが故に、同法に基づく同年選挙の違憲無効を求めたものである。

[3] 平成 23 年(行ツ)第 64 号選挙無効請求事件平成 24 年 10 月 17 日最高裁判所大法廷判決・集民第 241 号 91 頁(以下、平成 24 年大法廷判決)(7 ページ)は「憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求していると解される」とし、法の下の平等を「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」という概念に適用することを通じて、「投票価値の格差の一類型としての定数配分の格差」(訴状 7 ページ、マスメディア用語では「1 票の格差」)＝「議員定数配分規定」について憲法判断したのである。

[4] 本件訴訟は、定数配分の格差とは別類型であるが同じく投票価値の格差(「選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす」など)などが違憲であるが故に 2013 年参議院選挙の違憲無効を求めたものだから、平成 23 年選挙無効請求事件など従来の定数是正訴訟とまったく同型の適法訴訟である。

[5] 従来の定数是正訴訟と同型の本件訴状争点(後述の第6)についての判断を求めた訴状の請求の趣旨1項は、訴状の請求の趣旨2「従って第23回参議院選挙の比例区および選挙区の結果を無効とする。」の前提として必須であるから、本件訴訟の請求として適法である。

[6] しかるに、原判決は同型性の検討をせず、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

第4 原判決は、本件訴訟の原告適格性と被告適格性について、憲法レベルで理由不備・理由齟齬の違法を犯している

[1] 原判決は、「公職選挙法204条の訴訟を提起し得る選挙人は、当該選挙区に所属する選挙人に限られると解するのが相当である」(18ページ)、「被告千葉県選挙管理委員会に対する参議院比例代表選出議員の選挙及び千葉県選挙区以外の選挙区における参議院選挙区選出議員の選挙の無効請求に係る訴えは、いずれも不適法である」(19ページ)、「被告中央選挙管理会に対する参議院選挙区選出議員の選挙の無効請求に係る訴えは、いずれも不適法である」(19ページ)と判示する。

[2] しかし、訴状21ページ(7)「本件訴訟の対象」で指摘した通り、公正な選挙の恩恵と不公正な選挙の弊害は、選出された「全国民の代表たる国会議員」を通じて等しく全有権者が受けるのであるから、原審原告が居住する選挙区の選挙に限らず、全選挙区での選挙の公正・不公正について異議を申し立てる権利を憲法上有すると解釈しなければ、有権者が被る不公正を解消することはできないのである。また、原審原告以外の有権者が被る不公正も、原審原告を含むすべての有権者に影響を及ぼすので、原審原告以外の有権者が被る不公正(第8「野宿者の方などの選挙権が剥奪されている」)も争点に挙げた次第である。

[3] 原判決は、公職選挙法の規定にこだわって、同権利についての憲法判断をしていないから、憲法レベルで理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

第5 比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反

1 訴状争点を名簿式比例代表制にすり替え、自身の立論根拠「国会の広い裁量」「政党の重要性」について理由を示さない原判決

[1] 原判決は「国会の広い裁量」と「政党の重要性」のみを立論根拠としている。

[2] 原判決は20ページ以降の「ア 原告の主張(2)(比例代表選出議員の選挙の違憲無効)について」で、名簿式比例代表制を取り上げ、同制度を国会が「採用すること

は、その裁量の範囲に属することが明らかであるといわなければならない（最高裁判所平成15(行ツ)第15号平成16年1月14日大法廷判決・民集58巻1号1頁参照）（以下、平成16年大法廷判決と称する）と、比例区から無所属候補を締め出す選挙は違憲無効であるとする訴状争点とは異なる争点について判断を行い、「政党等に所属し、又はその推薦を受け、当該政党等が作成する参議院名簿に登載されない限り、比例代表選出議員の候補者となることはできないが、これは国政において重要な役割を有する政党を基礎とする選挙制度（かかる選挙制度の採用が国会の裁量の範囲内であることは、上記のとおりである。）においては必要かつ合理的な制約であり」と、無所属候補を比例区だけから締め出すことと「政党の重要性」の関係（無所属候補が選挙区に立候補しても選挙区に立候補する政党候補の重要性を損なわない）、「国会の裁量の範囲内」の根拠を何ら説明しておらず、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

[3] 西欧各国で認められているように、無所属候補も1人政党として1人名簿式比例代表制の選挙に参加可能なのであるから、原判決の所論は明らかに破綻している。

[4] 以下、原判決の「国会の広い裁量」と「政党の重要性」に理由がないことを述べる。

2 「国会の広い裁量」について憲法の解釈と適用を誤った原判決

[1] 原判決は、「代表民主制の下における選挙制度は、選挙された代表者を通じて、国民の利害や意見が公正かつ効果的に国政の運営に反映されることを目標とし、他方、国政における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法は、上記の理由から、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという基本的な要請（43条1項）の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし（同条2項、47条）、両議院の議員の各選挙制度の仕組みについて国会に広範な裁量を認めている。したがって、国会が選挙制度の仕組みについて具体的に定めたところが、上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、上記のような裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである（最高裁判所昭和49年(行ツ)第75号昭和51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223頁など）」という過去判決を援用している（19～20ページ）。

[2] 憲法第43条2項が「議員の定数」、同47条が「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」という選挙制度の要素を数多く列挙していることの印象にとらわれて、憲法要請から外れた選挙制度立法に「国会の広い裁量」を認めるものとして両憲法条項を解することはできない。

[3] 選挙制度は憲法の「国民の厳粛な信託」「正当な選挙」(前文)、「法の下での平等」(第14条1項)、「公務員の選定権(第15条1項)」、「全国民を代表する選挙」(第43条1項)、「議員資格の差別禁止」(第44条)など、憲法に書き込まれた幾つもの要請を渾身の努力で具現化し、数科学的裏打ちのあるものでなければならない。

[4] 原審原告は相当の国会審議を検証してきたが、これらの優先的憲法要請を真剣に追求した国会論議は確認できない。これらの優先的憲法要請の執行を怠り、上掲昭和51年大法廷判決にある「安定の要請」「その国の実情」など憲法枠外の合意の得にくい政治論的要請で選挙制度を規定することは許されない。

[5] 国会の裁量はこれらの優先的憲法要請を選挙制度の細部に落とし込む立法作業の限りにおいて認められるところ、原判決は憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

3 「国会裁量権の合理性検討」を怠った原判決

[1] 「比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反」していると訴状の主張を「国会の広い裁量」で覆そうという立場を東京高裁が取るならば、東京高裁は次に引用する最高裁判決の指針に沿って合理性を説明する義務があるが、それを怠っている(下記判決中、「投票価値の不平等」を「立候補権の不平等」と読み替えるべき)。

[2] 「それゆえ、国会が定めた具体的な選挙制度の仕組みの下において投票価値の不平等が存する場合に、それが憲法上の投票価値の平等の要求に反しないかどうかを判定するには、憲法上の投票価値の平等の要求と前記の選挙制度の目的とに照らし、右不平等が国会の裁量権の行使として合理性を是認し得る範囲内にとどまるものであるかどうかにつき、検討を加えなければならない。」(昭和59年(行ツ)第339号選挙無効請求事件昭和60年7月17日最高裁判所大法廷判決、以下「国会裁量権の合理性検討」)

[3] 裁判所による国会裁量権の合理性検討は、下記の竹内行夫裁判官の意見に示されるように、国会による真摯で具体的な「投票価値の平等を制約する他の憲法上の理念や合理的な政策的目的等」の提示・検討を受けて、裁判所も過去の当該国会審議を具体的、真摯に検証して行うべきものであることは、明らかである。

[4] 「立法府において、社会状況の変化を踏まえて、投票価値の平等を制約する他の憲法上の理念や合理的な政策的目的等を具体的に検討し提示した上で、それらのために投票価値の一定限度の不均衡は許されるべきであるとの考えが示されていたならばともかく、遺憾ながら、これまでの定数配分の改正は選挙区間の投票価値の較差縮小という観点に立った小幅な修正にとどまっているのであり、そのような基本的な

問題についての真剣な検討や具体的な提示が行われてきたとはみられない。」(上掲平成 24 年大法廷判決 27 ページ、裁判官竹内行夫の意見)

[5] もっとも、下記の官田原睦夫裁判官の意見に示されるように、投票価値の平等よりその他の政策的目的などを優先すべきでないことも当然である。

[6] 「国民の参政権の実現たる投票価値の平等は、選挙制度や地政上の関係等に関連する技術上の理由から一定の譲歩を 迫られることはあり得るものの、それは選挙制度を構築する上での最も重視されるべき要素であり、他の政策的目的ないし理由との関連において、同一レベルで調和的に実現されるべきものではない。仮に投票価値の平等に勝る政策的目的があり得るとすれば、その政策的目的自体について国会の場で広く論議され、国民の理解を得なければならないものというべきである(なお、平成21年判決反対意見1に引用の従前の最高裁判決における反対意見参照)。」(上掲平成 24 年大法廷判決 36 ページ、裁判官田原睦夫の反対意見)

[7] なお、国会裁量権の合理性検討の必要性は、国会でも指摘されているから、裁判所は履行する義務を負う(正森成二、公職選挙法の一部を改正する法律案、128 - 衆 - 政治改革に関する調査特… - 14 号、平成 05 年 11 月 04 日)。

[8] 比例区の定数枠から無所属候補を締め出す差別は、無所属候補にも比例区立候補を認めれば解決する。このように西欧で採用されている解決方法がありながら、この差別を放置することは、憲法前文の「国民の厳粛な信託」に基づいて真摯で合理的な立法権を行使すべき義務を怠っているものであると言わなければならない。

[9] 単なる多数決で現行選挙制度が可決されたからといって、その合理性が証明されたわけではないのである。

4 本件訴状の争点を名簿式比例代表制にすり替え、しかも非拘束名簿式比例代表制(名簿式比例代表制一般とは異なる)の合理性を「政党の重要性」で説明した上掲平成 16 年大法廷判決を援用し、「政党の重要性」を理由にすることで理由齟齬の違法を犯している原判決

[1] 原判決は 21 ページで、「憲法は、政党について規定するところがないが、政党の存在を当然に予定しているものであり、政党は、議会制民主主義を支える不可欠の要素であって、国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である。したがって、国会が、参議院議員の選挙制度の仕組みを決定するに当たり、政党の上記のような国政上の重要な役割にかんがみて、政党を媒体として国民の政治意思を国政に反映させる名簿式比例代表制を採用することは、その裁量の範囲に属することが明らかであるといわなければならない」(上掲平成 16 年大法廷判決 5 ページ)を引用している。

[2] しかし、この部分は次に引用する後続部分から明らかなように、個人候補に対する投票意思が政党に対する投票意思にすり替えられことは選挙権の侵害であるなどと

する訴えに対する判断であり、無所属候補に対する差別という本件訴訟の争点に対する判断を支える理由として、失当している。

[3] 「そして、名簿式比例代表制は、政党の選択という意味を持たない投票を認めない制度であるから、本件非拘束名簿式比例代表制の下において、参議院名簿登載者個人には投票したいが、その者の所属する参議院名簿届出政党等には投票したくないという投票意思が認められないことをもって、国民の選挙権を侵害し、憲法15条に違反するものとまでいうことはできない。また、また、名簿式比例代表制の下においては、名簿登載者は、各政党に所属する者という立場で候補者となっているのであるから、改正公選法が参議院名簿登載者の氏名の記載のある投票を当該参議院名簿登載者の所属する参議院名簿届出政党等に対する投票としてその得票数を計算するものとしていることには、合理性が認められるのであって、これが国会の裁量権の限界を超えるものとは解されない。」(上掲平成16年大法廷判決5ページ)

[4] 上告人は(非拘束)名簿式比例代表制に異存はない。拘束式名簿と非拘束式名簿の憲法判断や、名簿式比例代表制と非名簿式比例代表制の憲法判断を争点としているのではなく、「比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反」していることを問題にしている。

[5] 政党の重要性は、原判決が援用する平成16年大法廷判決が説明するように、政党所属個人候補に対する投票を政党に対する投票と見なす非拘束名簿式比例代表制の合理性の理由になっても、憲法価値を犠牲にして無所属候補を差別してよいとする理由を提供しない。

5 政党を最も重要な媒体と認める原判決は、無党派層が最大の政治勢力である今日の現実を無視して、重層的な理由齟齬の違法を犯している

[1] 政党本位の選挙制度という考え方に上告人は同意しないが、政治状況が変化して無党派層が最大の政治勢力となった今日、次に引用する最高裁判決の論理構造からも明らかのように、最高裁の立場としても、政党本位の選挙制度の合理性は消失しているというべきである。

[2] 「本件区割基準のうち1人別枠方式に係る部分は、遅くとも本件選挙時においては、その立法時の合理性が失われた」(平成22年(行ツ)第129号選挙無効請求事件平成23年03月23日最高裁判所大法廷判決・集民第236号249頁、以下平成23年大法廷判決)

6 まとめ

[1] 原判決は訴状争点「比例区の定数枠から無所属候補を締め出す現行選挙制度は制限選挙を禁止する憲法に違反」を名簿式比例代表制の合理性にすり替え、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を怠って、自身の立論根拠「国会の広い裁量」「政党の重要性」について理由不備の違法を犯した上に、訴状争点を否定するために非拘束名簿式比例代表制の合理性を「政党の重要性」で説明した上掲平成 16 年大法廷判決を援用して理由齟齬の違法を犯し、さらに「政党の重要性」についても無党派層が最大の政治勢力である今日の現実を無視して、重層的な理由齟齬の違法を犯している(第 7 の 1 の (1)、第 7 の 2 の (3) 第 47 段落参照)。

[2] 国会の裁量は優先的憲法要請を選挙制度の細部に落とし込む立法作業の限りにおいて認められるところ、原判決は「国会の広い裁量」について、憲法の「国民の厳粛な信託」「正当な選挙」(前文)、第 14 条 1 項、15 条 1 項、43 条 1 項、44 条などの解釈と適用を誤った違法を犯している。

第 6 選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす／千葉県選挙区の選挙の違憲性とその他の選挙区の選挙の違憲性

1 従来の定数是正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成 24 年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)について憲法判断しない原判決——投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にこそある

(1) 従来の定数是正訴訟と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」の構造(従来の定数是正訴訟との比較)

上告人は、訴状の第 2 の 3 の (0) 緒論(3 ページ)で、「本件訴訟では、議員 1 人当たりの有権者数を選挙区間で揃えただけでは解消されない選挙権の格差を論点とする」と、選挙権の格差(投票価値の格差)の一類型たる「定数配分の格差」を争点とした選挙無効請求訴訟(「定数是正訴訟」)で憲法判断した上掲平成 24 年大法廷判決との同型性を明確に規定し、訴状の第 3 結論(22 ページ)で下記(2)～(4)の具体的争点を明示した。これらの争点は、訴状の第 2 の 3 の (0)～(4) (ただし(1)は、別の立候補権の差別が争点)と原審準備書面の第 3 で解説している。

(2) 「定数配分の格差」に起因する投票価値の格差以外にも「選挙権」「投票の有する影響力」「投票価値」の格差があり、投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にあることを認める。

(3) 憲法前文「国民の厳粛な信託」、憲法第 14 条法の下での平等、憲法第 43 条「全国民を代表する選挙」は、死票を最小化しつつ国民の意見と国会の意見の乖離を限りなく縮小して平等な国民主権を保障する選挙制度を要請していることを認め、従って憲法は選挙区間での定数分布の人口比例だけでなく投票先政党間などでの当選議員分布の投票者数比例も要請していることを認め、小選挙区制および大選挙区制(理論的に中選挙区制を含む)はそのような要請を是とする思想に基づいて真摯な議論によって制定された法律ではなく、同思想に通じる科学的知見を無視しているから、憲法違反であると認める。

(4) 選挙区によって異なる選挙制度を適用することは投票価値の格差をもたらす憲法違反であると認める。

表「従来の定数は正訴訟と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」の構造(従来の定数は正訴訟との比較)」

論点	本件訴訟	従来の定数は正訴訟
投票価値を持つ主体	生票を投じる者(生票を投じて初めて投票価値が生まれ、死票を投じる者にとっての投票価値はゼロ)	死票を投じる者を含めた仮想的な「有権者一般」を想定
投票価値の比較基準(有権者グループの区分け基準)	選挙区間だけでなく政党間にも拡張	選挙区間だけ
何を比べるか	議員 1 人当たりの投票者数	議員 1 人当たりの有権者数
「定数配分の格差」についての理解	「有権者個人」の「投票価値の格差」ではなく、「地域代表性の格差」に帰着すると主張(上掲平成 23 年大法廷判決は地域代表性の重要性を否定(第 6 の 3 を参照))	裁判所は「投票価値の格差」と理解
「投票価値の格差の本質」についての理解	生票と死票の対立	あいまい
参議院選挙区における「定数配分の格差」の是正の結果どうなるか	地方と都市部の間における「死票率の格差」=「投票価値の格差」はさらに拡大すると主張	「投票価値の格差」が縮小すると理解

論点	本件訴訟	従来の定数是正訴訟
投票価値の格差の類型化	<p>(1)「選挙区間」で比べる「定数配分の格差」(1議席当たりの有権者数の格差=定数分布の人口比例からの破れ)</p> <p>(2)有権者グループの区分け基準として投票選挙区を採用して「選挙区間」で比べる「定数配分の格差」(1議席当たりの有権者数の格差=定数分布の人口比例からの破れ)</p> <p>(3)有権者グループの区分け基準として投票先政党を採用して「政党間」で比べる「投票価値の格差」(政党間1票格差=1議席当たりの得票数の格差=当選議員分布の投票者数比例からの破れ=「1議席当たりの得票数(死票を含む)を各党ごとに求め、最小の党のそれで割った値)</p> <p>(4)「選挙区間」で比べる生票率および死票率の格差</p>	なし
投票価値に影響を与える要因(法の下での平等に照らして憲法判断する対象)の捉え方	上位規定たる選挙制度本体(定数を決める方式)	上位規定たる選挙制度を所与のものとした場合の下位規定たる区割り方法(1人別枠方式=都道府県にどれだけの数の選挙区を設けるかの方式であり、1選挙区の定数を決める方式ではない)

しかるに、原判決は、従来の定数是正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成 24 年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟のこれら「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)関連の争点について憲法判断をしていないから、重大な審理不尽、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。以下、詳述する。

(2) 定数配分の格差より死票率の格差の方が重大——定数配分の格差の是正で投票価値の格差はさらに拡大する

[1] 定数配分の格差では、都市部が地方より議員 1 人当たりの有権者数が多いことが問題とされる。しかし実際には、例えば 2012 年衆議院選挙の場合、鳥取第 1 区の当選者の得票数は 124,746 票で、生票率は 85%、神奈川 1 区の当選者の得票数は 101,238 票で、生票率は 41%、東京 1 区の当選者の得票数は 82,013 票で、生票率は 29%となっている。つまり、これら選挙区に限れば、生票を投じることで実質的に投票に参加している有権者数はむしろ地方より都市部の方が少なく(都市部では立候補者数が多く、死票率が高いことなどが原因と考えられる)、生票を投じる有権者に限れば、都市部が地方より投票価値が低いとはいえないのが実態である。ただし、都市部ほど死票を投じる有権者が多いという点で、都市部の方が投票価値は低いといえる。

[2] 衆議院選挙の選挙区選挙において 25 選挙区もある東京都の有権者が、議員 1 人当たりの有権者数が 2 選挙区の鳥取より多いからといって、鳥取から 1 議席を東京に移して東京の議席が 26 議席になったところで、東京の地域代表性が高まることに意義を見いだす有権者はあまりいないであろう。現在ほどの定数配分の格差は、地域代表性の格差としては、ほとんど意味がないほどに小さい。

[3] しかも、1 選挙区当たりの定数を変えずに議員 1 人当たりの有権者数を減らしても「有権者個人」の投票価値が高まらないことは、訴状第 2 の 3 の(2)「投票価値の格差の本質は生票と死票の対立にこそある」(6 ページ以降、特に(2-ア)「投票価値の本質」8 ページ)で実証した。

[4] 新たな例で説明すれば、ある 1 人区の有権者すべてが、1 人 2 票を持つようになったとしても、投票価値が 2 倍になることはない。例えば、自由民主党候補の集票力が 2 倍になるが、民主党候補の集票力も 2 倍になり、両党候補の力関係は 1 人 1 票の場合と何ら変わらないからである。

[5] 衆議院選挙区のように 1 選挙区当たりの定数が同じ選挙区どうしを比べれば、都市部は一面で投票価値が地方より高く(生票率が低い)、他面で低いが(死票率が高い)、地域代表性は地方とさほど変わらない。しかも、1 選挙区当たりの定数を変えずに議員 1 人当たりの有権者数を減らしても死票率は低減せず、全体的な投票価値が高まることはない。

[6] 参議院選挙区の場合は、地方ほど1選挙区当たりの定数が少なく死票率が高く、都市部ほど同定数が多く死票率が低いので(第6の「4 憲法要請「国民の厳粛な信託」から導かれる定量的な選挙制度条件を検討せずに憲法判断をする原判決」参照)、「定数配分の格差」を是正するために地方から都市部へ議席を移して、地方の1選挙区当たりの定数を減らし、都市部の1選挙区当たりの定数を増やすと、地域代表性はさほど変わらないが、両地域の間における死票率の格差という投票価値の格差はさらに拡大する。

[7] 従って、「有権者一般」で議員1人当たりの有権者数の多寡を比べても、さほど意味がないどころか、参議院選挙区における「定数配分の格差」の是正によって、地方と都市部の間における投票価値の格差はさらに拡大してしまう。定数配分の格差より、1選挙区当たりの定数などで規定される死票率の格差の方が、重大である。

[8] しかるに、原判決は、従来の定数是正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成24年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)について憲法判断をしていないから、重大な審理不盡、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

2 訴状の争点とは異なる争点にすり替えて判断し、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を行っていない原判決

[1] 原判決は、衆議院と参議院の選挙制度についての「それぞれの議院に特色のある機能」(21 ページ)をもって、参議院の選挙制度の違憲性を否定しようと試みているようであるが、両院の選挙制度はほぼ同質であり、訴状の争点は両院間の選挙制度の違いによる違憲性ではなく、参議院の選挙区間での選挙制度の違いによる違憲性であるから、原判決は理由不備・理由齟齬を犯している。

[2] 原判決はまた、「前者については全国の区域を通じて選挙するものとし、後者については都道府県を各選挙区の単位としたものであり、このような選挙制度の仕組みを定めたこと自体が、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったということはできない」(上掲平成16年大法廷判決など)(22 ページ)という過去判決を援用しているが、事実を指摘しただけで、投票価値の平等を犠牲にする「選挙制度の仕組み」の合理性について、過去の国会審議に照らして、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を何ら行っていない。

[3] 原判決はさらに、「各選挙制度の特徴等を勘案して、参議院議員について、比例代表選出議員と組み合わせて現行の参議院選挙区選出議員の選挙制度を定めたことが、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えるものであったとは認められない。」(22 ページ)と判示するが、比例代表制選挙と区割り選挙を組み合わせるという

特徴の是非は訴状争点でないにもかかわらず(しかもどのように「勘案」したのか不明)、投票価値の平等を犠牲にする「各選挙制度の特徴等(を勘案)」の合理性について、過去の国会審議に照らして、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」何らを行っていない。

3 過去大法廷判決の成果(国会議員の地域代表性の重要性を否定し、都道府県単位の選挙区制の見直しを主張)から後退する原判決

[1] 参議院選挙の選挙区選挙の区割り、完全に都道府県単位になっている。地域代表性を考慮するとしても、衆議院の比例区選挙のブロック制などでも地域代表性が確保できることからして、都道府県の合区でも地域代表性の要素を残せるにもかかわらず、選挙区を都道府県単位とすることで小選挙区と中選挙区を混在させて死票率の格差という投票価値の格差をもたらすことに合理性はない。

[2] 地域代表性が重要でなく、都道府県単位の選挙区制の見直しが必要なことは、下記に引用する2件の大法廷判決からも明らかである。

[3] 「しかし、この選挙制度によって選出される議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、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。」(上掲平成 23 年大法廷判決)

[4] 「都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。」(上掲平成 24 年大法廷判決)

[5] 都道府県単位の選挙区制が死票率の格差という投票価値の格差をもたらしてまで優先すべき政策的目的でないことは、下記の竹内行夫裁判官の意見からも明らかであるが、原判決は、都道府県単位の選挙区制についての国会裁量権の合理性検討を怠っており、理由不備の違法を犯している。

[6] 「都道府県単位の選挙区制に上記のような合理性が存在するとしても、上記1で述べたとおり、憲法上の理念や合理的な政策的目的等を明確に提示して根拠付けることもないまま5倍もの投票価値の不平等を常態化させている現状を正当化することは困難」(上掲平成 24 年大法廷判決 32 ページ、裁判官竹内行夫の意見)

4 憲法要請「国民の厳粛な信託」から導かれる定量的な選挙制度条件を検討せず

に憲法判断をする原判決

原審原告は、訴状 13 ページで、「国民の多数意見と国会の多数意見の一致」、換言すれば選挙における死票率の最小化という最低条件は、憲法前文の重い要請「国民の厳粛な信託」を客観化・定量化した条件といえる旨を指摘したが、原判決はこの憲法要請に照らして死票率の格差という投票価値の格差(訴状 16 ページ「2013 年参議院選挙では、地方に多い 1 人区の死票率が 41.69%であるのに対して、都市部に多い 3 人区、4 人区、5 人区の死票率はそれぞれ 31.19%、20.95%、31.79%であった」)を生み出す異種選挙区制混在の現行参議院選挙区選挙制度の合理性を検討していないから、憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

5 憲法より普遍的といえる数科学的知見を検討せずに憲法判断をする原判決

小選挙区制のような相対多数代表制では多数意見さえ測定できないことが数学的にコンドルセのパラドックスとして知られていること、それが国会質疑でも取り上げられたことは、訴状(13 ページ)で指摘した通りである。少なくとも最悪だと分かっている小選挙区を現行参議院選挙制度に組み入れることの合理性を判断するに当たり、憲法より普遍的といえる数科学的知見を無視した国会の裁量権の合理性検討を行っていない原判決は、致命的な破たんを露呈し、理由不備の違法を犯している。

6 まとめ

[1] 原判決の「原告の主張(3)から(5)までのうち千葉県選挙区における参議院選挙区選出議員の選挙に係る部分は、理由がない。」(23 ページ)は、従来の定数は正訴訟の争点「定数配分の格差」(上掲平成 24 年大法廷判決にいう「投票価値」の格差の一類型)と同型でありながらより重要な本件訴訟の争点「死票率の格差」(同判決にいう「投票価値」の格差の一類型)に対する判断になっておらず、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を怠っているから、重大な審理不尽、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

[2] 過去大法廷判決が憲法要請でない国会議員の地域代表性の重要性を否定し、都道府県単位の選挙区制の見直しを主張しており、憲法要請である死票率の最小化(投票価値の平等化)を優先して制度化すべきところ、選挙区を中選挙区ないし大選挙区で統一できるにもかかわらず、数科学的知見から小選挙区が最悪であると承知しながら、選挙区によって小選挙区制および中選挙区制というまったく異なる選挙制度を適用することは、死票率の格差という投票価値の格差をもたらすから、憲法第 14 条 1 項に反するのに、原判決は憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

第 7 公職選挙法の供託金・立候補者数規定は「正当な選挙」どころか「不当な選挙」を規定するもので、憲法第 14 条に違反する

1 比例区選挙の立候補要件——政党本位といいつつ既成政党のみを優遇して何らの民主主義的意義もなく、原判決は理由不備・理由齟齬の違法、憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している

(1) 無党派層が最大の政治勢力であり、政党よりも支持される政治団体が選挙で存在する今日、政党本位の立候補要件に合理的理由はない

[1] 原判決は、政党要件のない政治団体にのみ候補者 10 人以上を課す比例区立候補要件(以下、「候補者 10 人要件」と称する)などについて、「真に国民の政治意思の形成に關与することができる政党等として備えるべき必要最小限度の外形的な資格を定めるものとして相応の合理性が認められるから、国会の裁量権の限界を超えると解することはできない。」(23 ページ)と判示する。

[2] しかし、参議院選挙で候補者 10 人も擁立・当選させることができない政党・無所属議員が国会で堂々と「真に国民の政治意思の形成に關与」する活動を行っている現状からして、候補者 10 人要件が国会活動を担うための「必要最小限度の外形的な資格」であることの根拠がないし、実質的な差別要件になっている。

[3] 候補者 10 人要件は、選挙供託金制度や既成政党のみを優遇する政党助成金制度と相まって(第 7 の 2 の (2) の 15 段落、島上善五郎議員の質疑を参照)、政党本位といいつつ既成政党ばかりを優遇して新党の芽を摘む差別的機能しか意味を持たず、民主主義を停滞させるもので、憲法第 14 条 1 項に反する。政党候補ばかりの選挙における低投票率と無党派層が最大の政治勢力になっている状況が、この停滞を示している。

[4] 無党派層が最大の政治勢力であり、比例区選挙で政党よりも支持された政治団体が存在した実例(訴状 19 ページ)がある今日、政治団体一般ですらなく「政党」本位の選挙制度を法の下での平等より優先させるべきとする論は一層困難である。「真に国民の政治意思の形成に關与することができる」政治主体としての政党よりも選挙で支持される政治団体の方がより「真に国民の政治意思の形成に關与することができる」政治主体といえるのであるから、このような政治主体かどうかを「外形的な資格」で判断はできないし、そもそもこの種の判断は有権者に任せるべきである。

[5] 次に引用する国会公聴会で示されるように、昭和 57 年当時でさえ少なくとも三割に上っていた無党派層に不利な形で現在と同様の政党要件、すなわち立候補要件を定めてきたことで、無党派層の立候補権と選挙権を差別してきたのだが、無党派

化がさらに進んだ今日では、無党派層に対する差別が以前にも増して深刻化し、政党本位の選挙制度という立法目的は不合理で、一層許容できないレベルに達している。

[6] 「最後に、改革案が厳しい政党要件のもとで無所属候補や小党派の立候補を排除しているということは、現在少なくとも三割は存在している無党派層を無視することになると思います。現在無党派層は増加する傾向にあり、政党政治の時代といえどもこれを無視することはできない存在となっております。政党本位の改革案はこれら二千万から二千五百万の有権者の意思を無視し、実質的に選挙権を奪うということになります。」(阪上順夫公述人、公職選挙法の一部を改正する法律案、96 - 衆 - 公職選挙法改正に関する… - 1号、昭和57年08月07日)

[7] また、次の引用から分かるように、政党本位という名目で衆議院に導入された小選挙区比例代表並立制の目的には、一部の政党のお家事情である派閥の弊害も掲げられていたのであり、このような考え方は小選挙区制を基本とする参議院の選挙制度にも通底していると思われ、今日の選挙制度を政党本位という表向きの目的だけで正当化することはできない。

[8] 「小選挙区制の趣旨からいえば、選挙運動の手段はすべて政党に与え、政党だけが選挙運動を行えるようにした方がよい。政党と政党が、資金力によってではなく政策の優劣で争う政党本位、政策本位の選挙ができるようになる。これまでの自民党に見られるような派閥の弊害も是正される」(小沢一郎著『日本改造計画』)

(2) 国会裁量権の合理性検討に値しない国会審議——強行採決で立候補要件を決定し、政党本位と矛盾しない「名簿届け出政党等の要件緩和」など合理的な代案を無視

[1] 次に引用する国会公聴会に示されるように、現在の公職選挙法第86条の3(有効投票数の2%以上の得票実績という点が異なる)とほぼ同じ政党要件が規定された当時の公職選挙法改正案は参議院本会議で強行採決されたものであり、政党要件を満たさない政治団体などの立候補に差別を設ける同原案の政党要件とそれを受け継ぐ現行の政党要件は、真摯で合理的な審議によって採決されたとは到底いえない。

[2] 「それは、七月十六日の参議院本会議の強行採決、それに先立ちます七月九日の参議院特別委員会における自民党さんのいわゆる単独強行採決、これは前例のないものだというふうに言われておりますし、国会史上汚点を残すと言われておりますが、私はそのとおりであろうというふうに思っております。

特に、七月九日の委員会での三点の乱暴な審議の方法というのは、私は許されるべきものではないのではないかというふうに思っております。

その一つは、委員会開催定数に達していない状態で強行に採決をされているということでございます。

二つは、身体障害を持つ前島議員が入室できない状態で、そういう状態が明白にあるにもかかわらず質疑の権利を放棄さすような、そういうふうな運営をなされているということでもあります。」(松本道廣公述人、公職選挙法の一部を改正する法律案、96 - 衆 - 公職選挙法改正に関する… - 1号、昭和57年08月07日)

[3] 次に引用する国会質疑4件は「公職選挙法の一部を改正する法律案(参議院提出、第九十五回国会参法第一号)」の同一委員会における最終討論と採決結果である。政党本位の選挙を実現するとしても、「名簿届け出政党等の要件緩和」は政党本位と矛盾せず、政党の規模の違いで政党を差別する政党要件の必要性がないにもかかわらず(政党の規模の違いによらず各党が堂々と国会活動を行っている)、無所属の立候補を認める日本共産党修正案や小杉隆議員の「政党本位の比例代表制を採用している西欧各国では、一人一党を認めるなど、政党要件は緩やかであります」との合理的な提案を根拠なく無視して、政党要件を満たさない政治団体などの比例区立候補に差別を設ける原案が可決された。同原案の政党要件および同要件を引き継ぐ現在の公職選挙法第86条の3(有効投票数の2%以上の得票実績という点が異なる)は、真摯で合理的な審議によって採決されたとは到底いえず、合理的な代案で差別性を回避でき、必要最小限とはいえないから、法の下に平等に反し、憲法違反である。また、候補者10人要件は、少数意見を反映させやすくする比例代表制本来の立法目的と矛盾し、合理的な根拠を欠く。

[4] 「なお、拘束名簿式比例代表制をとるが、名簿届け出政党等の資格制限を設けないこととし、また無所属の立候補等をも認める共産党の修正案に対しては、政党本位の選挙の実現という観点からは認めがたいところであり、これに反対するものであります。

また、名簿届け出政党等の要件緩和等を図ろうとする新自由クラブ・民主連合の修正案に対しましては、おおむね同様の趣旨から反対するところでもあります。」(粟山明、公職選挙法の一部を改正する法律案(参議院提出、第九十五回国会参法第一号)、公職選挙法改正に関する… - 12号、昭和57年08月17日)

[5] 「日本共産党及び新自運の修正案は、可とするところもありますが、全体において反対であります。

以上、日本社会党の態度を表明して、反対の討論を終わります。(拍手) (中村茂、同上国会)

[6] 「その第一は、政党要件が厳し過ぎることであります。すなわち、立候補者名簿を提出することができる政党の要件として、衆参合わせて五人以上の議員がいること、直近の国政選挙で有効投票の四%以上の得票を得たこと、比例代表区選挙、選挙区選挙合わせて十人以上の候補者を有することのいずれか一つに該当することとしておりますが、これは小会派、無所属の締め出しと言うほかありません。政党本位の比例代表制を採用している西欧各国では、一人一党を認めるなど、政党要件は緩やかであり

ます。個人立候補を認めると政党と個人が混在し不都合だと言うならば、できるだけ緩和して実質的に無所属や少数党が立候補し得る道を残すべきであります。

本来、少数意見を反映させやすいというのが比例代表制の特色であります。その特色を政党要件を厳しくすることでなくしてしまうことは、今回の改正案の意義も半減することに通じるものであります。」(小杉隆、同上国会)

[7] 「起立多数。よって、本案は原案のとおり可決いたしました。(拍手)」(久野委員長、同上国会)

(3) まとめ

[1] 無党派層が最大の政治勢力であり、政党よりも支持される政治団体が選挙で存在する今日、政党本位の立候補要件と外形的な候補者 10 人要件に合理的理由はないから、原判決は理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

[2] 立候補要件を強行採決で決定し、政党本位と矛盾しない「名簿届け出政党等の要件緩和」など合理的な代案を無視した国会審議と、派閥の弊害是正という立法目的、候補者 10 人要件が少数意見を反映させやすくする比例代表制本来の立法目的と矛盾する点などについて、原判決は過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を怠っている。

[3] 比例区選挙の立候補要件は政党本位といいつつ、選挙供託金制度や既成政党のみを優遇する政党助成金制度と相まって、既成政党のみを優遇するもので、何らの民主主義的意義もないから、憲法第 14 条 1 項に反するのに、原判決は憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

2 供託金——「泡沫候補排除」「選挙公営費の一部負担」などの実際の立法目的を無視し、架空の立法目的を設定する原判決は、理由不備・理由齟齬の違法を犯し、同負担を不当と認めた過去最高裁判決に違背

(1) 理由不備の過去最高裁判決を支持する原判決

[1] 原判決は、「供託物制度についても、真に国民の政治意思の形成に関与しようとする意思のない候補者又は政党等が届出をすることを防止し、公正かつ適正な選挙を確保するものとして相応の合理性が認められ、公職選挙法が定める供託の金額も含めて、国会の裁量権の限界を超えると解することはできない(最高裁判所平成 10 年(行ツ)第 84 号平成 11 年 11 月 10 日大法廷判決,最高裁判所平成 9 年(行ツ)第 127 号平成 11 年 12 月 16 日大法廷判決参照)」(23 ページ)と判示する。

[2] 上記原判決にいう2件の参照判決のうち、最高裁判所平成10年(行ツ)第84号平成11年11月10日大法廷判決は原審被告乙第1号証であるが、最高裁判所平成9年(行ツ)第127号平成11年12月16日大法廷判決は、正しくは最高裁判所平成9年(行ツ)第127号平成11年12月16日第一小法廷判決(原審被告乙第2号証)であると思われる。

[3] まず、原審被告乙第1号証16ページで、「なお、供託について定めた改正公選法92条の規定は、国会の裁量の範囲に属することが明らかなものであって、憲法15条1項、14条1項、44条に違反しない。」と判示されたとするが、この判示の理由が一言も示されていないから、証拠としては失当している。

[4] 次に、原審被告乙第1号証の最高裁判決を根拠に選挙供託金制度が違憲ではないと判示した原審被告乙第2号証があるが、原審被告乙第2号証の最高裁判決(本件原判決が支持している)は平成8年(行コ)第35号供託金返還請求控訴事件平成9年3月18日大阪高等裁判所判決・訟月44巻6号910頁(以下、大阪高裁判決と称する)の上告に対する判決である。原審被告乙第2号証の最高裁判決は上告棄却の理由として単に、「供託について定めた公職選挙法92条1項及び93条1項の各規定が所論主張の憲法の各規定に違反しないことは、最高裁平成10年(行ツ)第84号同11年11月10日大法廷判決の趣旨に徴して明らかである。右と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、論旨は採用することができない。よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。」(2～3ページ)と述べている。原審被告乙第1号証は理由不備なのであるから、原審被告乙第1号証を根拠とする原審被告乙第2号証も理由不備である。

[5] 原判決は理由不備の原審被告乙第1号証および同2号証を支持しているから、理由不備を犯している。

[6] 選挙供託金制度は本来、選挙制度とは関係のない制度であり、同制度を設けていない国があることからしても、平等な選挙権を保障する手段としての公職選挙法の目的に照らして「国会の裁量の範囲に属することが明らか」ではない。「国会の裁量の範囲に属することが明らか」とだけ記述すれば違憲にならないなら、すべての立法が合憲になってしまう。原判決は、過去大法廷判決で要求された「国会裁量権の合理性検討」を怠っている。

(2) 供託金制度の立法目的・手段・効果に合理性はない——過去の供託金争点裁判(大阪高裁判決)を振り返る

[1] 上掲大阪高裁判決(第三争点に対する判断)がその第一審判決(平成7年(行ウ)41号選挙供託による供託金返還請求事件平成8年8月7日神戸地方裁判所判決)(「第三争点に対する判断」「二争点2(選挙供託制度の違憲性)について」

「3 まず、選挙供託制度の目的について検討する。」の(二)の「しかし、立候補者のうち法定得票数に達しなかった者等だけに選挙公営の費用を負担させる理由を合理的に説明することはできないのであるから、選挙公営の費用の一部を供託金で負担することをもって立候補の自由に対する制約を正当化することはできない。」を引用しているように、公営選挙費用の一部負担を根拠の1つとしてきた選挙供託金制度に正当性はない。

[2] 選挙供託金制度の目的の1つが公営選挙費用の一部負担であることは、次に引用する国会審議3件などで明らかである。この重要な立法事実を無視して、国会審議にない架空の立法目的を持ち出す本件原判決は、理由不備・理由齟齬の違法を犯している。

[3] 「以上の四点が公営の範囲に属するものであります。これが公営に要する費用は総額約四億五千万円の見込みでありまして、その一部を候補者に負担して貰うということと、併せて泡沫候補の濫立を防止するために、分担金二万円を供託金の外に納付することとしまして、これを立候補届出手続の要件としたのでございます。」(藤井新一議員、選挙運動等の臨時特例に関する法律案及び衆議院議員選挙法の一部を改正する法律案の審議経過報告について、2-参-本会議-60号、昭和23年07月05日)

[4] 「供託金の制度の問題、あるいは金額の問題、それぞれ国によって大きな差があるということは明白でございますが、御指摘いただきましたように供託金の目的そのものが、選挙の費用を候補者にも一部分担してもらい、同時にまた泡沫候補の立候補の牽制という政治的な側面もあるわけでございますから、そういうものを含めてわが国の中では供託金という制度が確立されておることは御承知のとおりでございますが、実は現行法は昭和五十年にこの金額を決められたようでございます。大体お話を承りますと五年ごとに改定をしていく仕組みになっておるらしいです。」(宮之原貞光、公職選挙法の一部を改正する法律案、96-参-公職選挙法改正に関する…-15号、昭和57年07月07日)

[5] 「中選挙区制のもとにおいても小選挙区制のもとにおいても、このことは何もいじってないわけでございますが、そういった意味で公営費というのは大変かかるわけでございますから、国民の税金をこうやってやる以上、単なる選挙の当選は全く度外視をしてどんどんと候補者を出すということでは、これはこれでまた一人お金がかかるわけでございますから、したがってその一応のチェックといたしまして供託金というのがあるのでございまして、公営費の方のこともひとつ十分対比の上、御考慮をいただきたいと、こう思います。」(佐藤観樹国務大臣、129-衆-予算委員会-2号、平成06年02月21日)

[6] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の8で、「選挙妨害行為についてのみ規制し、その余の事柄を有権者の投票による審判に待つことは、自由かつ公正な

選挙を確保せずに選挙を行うことに帰し、選挙権の適正な行使が害され、国民に等しく参政権を保障した憲法の趣旨に反するものということになる。」と判示する。しかし、公職選挙法違反が防止できずに起こっているのであり、その意味で選挙権の適正な行使が阻害されたと言えなくもないが、それは等しく保障された参政権を阻害することではなく、不適正な行為が等しく選挙民に及ぶだけであり、公職選挙法違反を未然に防止できない規定しか設けていない公職選挙法が国民に等しく参政権を保障した憲法の趣旨に反する違憲立法として無効とはならないように、選挙不正行為全般を防止できないからといって、憲法の趣旨に反するとはいえない。選挙供託金制度こそが国民に等しく参政権を保障した憲法の趣旨に反するのである。同制度を導入していない選挙法を持つ他国において、同選挙法が平等な参政権を保障した憲法の趣旨に反するとの論は、まずないであろう。

[7] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の 8 で、「選挙の妨害や売名等の行為は態様がさまざまに類型化できず、それを個々の網羅して規制する規定を定めることは困難である。」と判示する。しかし、あらゆる犯罪について不完全な類型化で対処しているのである。公職選挙法で主要な不正行為が禁止されているので十分である。分かりもしない類型の不正行為を選挙供託金制度で抑止できることなど証明できない。立候補権に差別をもたらしながら効果未立証の不正行為防止に血道を上げるのは、角を矯めて牛を殺すの類である。本件原判決も同様に同証明を成し得ていない。

[8] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の 8 で、「選挙供託制度は、選挙の妨害や売名等の不正な目的を有する者の立候補を事前に規制することができず、しかも選挙妨害行為の規制だけでは対処できないために設けられたものであり、必要最小限度の規制を超えているということとはできない。」と判示する。しかし、経済犯に類型化すべきだが未知の経済犯すべてが高額の罰金で抑止できるわけでないのと同様に、分かりもしない類型の選挙不正行為を選挙供託金制度で抑止できることなど証明できないのだから、同制度が必要最小限度であるという定量的判断を下すことなど到底できない。

[9] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の 9 で、「選挙供託制度は、選挙の妨害や売名等の目的という内心の意思を理由に立候補を規制することが思想及び良心の自由に関わる問題であり、立候補届出を受理する段階でこれを審査することは許されないから、これに代えて一律に供託を求め、有権者の投票の結果、得票数の少ない候補者について供託金を没収することによって選挙の妨害や売名等の目的のためにする立候補に事実上の制約を加えようとするものであるから、候補者の内心の意思を理由に立候補を直接に規制するものではない。」と判示する。しかし、一律に高額選挙供託金を課すことは、高額所得者には経済的負担にならないので立候補の制約にならないが、低所得者には不正目的の有無に関係なく経済的負担になるが故に

立候補の制約になり、従って低所得者の立候補権を差別することになる。このような供託金の没収により、特に高額所得者による不正目的の立候補に事実上の制約を加えることができるという立法効果は、何ら証明されていない。また、思想及び良心の自由という憲法根拠によって立候補審査が許されないならば、財産の違いによる立候補権の差別も憲法根拠によって許されない。このように大阪高裁判決から演繹される理は大阪高裁判決を採用する最高裁判決を是認する本件原判決も支持しているはずである。したがって、本件原判決は、「真に国民の政治意思の形成に参与しようとする意思のない候補者又は政党等が届出をすることを防止」するという立法効果を証明しておらず、また同じ理から、破棄を免れない。

[10] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の9で、「他人の選挙の妨害や売名行為などをせず不正の目的の保持者でないことが選挙を通じて明らかになったといっても、これをどのような機関がいかなる方法で判断することができるか困難な問題であり、その判断を誤れば国民の参政権の行使を侵害することになるから慎重を期すべきであり、右主張を採用することができない。」および「候補者が選挙の妨害や売名行為など不正の目的を持っていたことの判断が困難であるから、これに代えて得票数に示される有権者の判断に従って法定得票数に満たない得票の候補者の供託金が没収されるものであり、矛盾であるということとはできない。」と判示する。しかし、不正目的の保持の証明困難性は全立候補者についていえるのであり、不正目的の保持・実行と得票数の多寡の関係については何ら知見がないのだから、法定得票数を獲得できなかった落選者だけから供託金を没収してよいとする合理的根拠はない。不正目的の行為の排除がいつの間にか、落選者に対する経済的差別にすり替わっている。この差別性について判断していない本件原判決は理由不備で失当している。

[11] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の9で、「控訴人は、例えば、選挙の妨害や売名などの不正の目的がなく、選挙期間中そのような行為を行わなかった候補者が法定得票数の得票を得られずに供託金を没収され、右の目的を持ち選挙期間中にその行為をした候補者が法定得票数を超える得票を得たときは供託金の返還を受けられる結果となるが、極めて不合理であると主張する。しかし、代表制民主主義における有権者の意思は、選挙における得票数によってのみ決められるのであるから、供託金を没収するか返還するかを基準を得票数によって決めるようにしているのは有権者の判断を尊重するものであり、これを不合理ということとはできない。」と判示する。しかし、このケースは、選挙供託金制度の目的を達成できず、自由かつ公正な選挙を確保できなかったのだから、不自由かつ不公正な選挙の影響は有権者の投票行動に及んだことになる。不正な影響が有権者に及ばなかったのなら、選挙供託金制度は不要ということになる。不正な影響が及んだ有権者の判断を尊重するというなら、選挙供託金制度は不要である。立法目的も達成できなかったのに、不正な影響を受けた有権者による得票数に基づいて、不正な目的と手段で選挙運動を行って法定得票数を超

えて供託金の返還を受けることができる候補者がいる一方で、不正な目的と手段で選挙運動を行ったが法定得票数を達成できずに供託金が没収される候補者がいることは、あまりにも差別的で立法意義のないことである。この差別性について判断していない本件原判決は理由不備で失当している。

[12] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の10で、「5 控訴人は、選挙供託制度は、少得票候補者を予測して泡沫候補という名称を貼ってその立候補を防止するための制度であり、有権者の投票による判定を待たずに事前に立候補を規制するものであって、参政権の行使を侵害するものであると主張する。しかし、選挙供託制度は、候補者一律に供託を求めるものであって、少得票候補者を予測して泡沫候補という名称を貼ってその者に対してのみ供託を求めるものではないから、少得票候補者を予測して立候補を防止する制度であるということとはできない。」と判示する。しかし、表面上において候補者一律に供託を求めるとしても、選挙供託金制度の目的が泡沫候補の排除にあり、同制度が「少得票候補者を予測して立候補を防止する制度」であることは、第7の2の(2)第3段落の国会審議(藤井新一議員、選挙運動等の臨時特例に関する法律案及び衆議院議員選挙法の一部を改正する法律案の審議経過報告について、2 - 参 - 本会議 - 60号、昭和23年07月05日)などから明らかであり、同制度は立候補権を差別して違憲である。泡沫候補の排除という重要な立法目的を無視して国会審議にない架空の立法目的を持ち出す本件原判決は失当している。

[13] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の10で、「選挙に関する事項を定めることは、立法府である国会の合理的な裁量に任されているところ、法の改正により県議会議員選挙に立候補する場合に供託すべき金額を四〇万円から六〇万円に五割増額したことが裁量の範囲を逸脱しているということとはできない。」と判示する。しかし、過去の国会で「そこで町村長の選挙に供託金制度を設ける以上、やはりこれに伴いまして均衡をとる関係等もありまして、他の供託金も上げるとするのが適当ではないか、かように考えて提案いたしました次第であります。」(青木正国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、30 - 参 - 本会議 - 6号、昭和33年10月17日)という答弁がある通り、供託金額についての国会審議は合理的な根拠を欠いているのである。同根拠を示さない本件原判決は理由不備で失当している。

[14] 大阪高裁判決は第三「争点に対する判断」一の10で、公職選挙法が大正14年の衆議院議員選挙法の改定で抱き合わせ導入された選挙供託金制度が「無産者に対する政治的弾圧を目的とする性格を承継しているということとはできない。」と判示する。

[15] しかし、過去の国会審議で「大正十四年に供託金額は衆議院二千元という、これは当時としてはかなり高額供託金制度であった。(中略)無産政党の候補者の立候補を制限しようとする、こういう意図がその底にあったといわざるを得ないと思うのです。その伝統が今日に引きで続いて、そうして増額されて今日に至っているわけです。

(中略)私ども、今日の十萬円の供託金でもずいぶん苦勞します。もし供託金を積みぬでいいということになれば、その十萬円で最初の運動のすべり出しがかなりできるのです。」(島上善五郎、公職選挙法の一部を改正する法律案、30-衆-公職選挙法改正に関する…-3号、昭和33年10月22日)とある通り、無産者・無産政党に対する政治的弾圧が実質的に継続しているとみるべきであり、選挙供託金制度の立法目的は違憲である。無産者・無産政党に対する政治的弾圧という実態的な立法目的を無視する本件原判決は理由不備で失当している。

(3) 供託金制度の立法目的・手段・効果に合理性はない——過去の国会審議を振り返る

[1] 次に引用するのは第30回国会公聴会における柚正夫公述人の見解の抜粋である(便宜のため番号を付した)。

(ア)「供託金制度は、一九二五年、大正十四年わが国に初めていわゆる一通選挙法が施行されまして、イギリスの制度にならって新設せられましたもので、当事衆議院議員について二千元ときめられました。立法趣旨は、普選に伴う候補者の乱立を防止しようとするにあつたのであります。そして実際のねらいは、無産政党の進出を抑えることにあり、当初内務事務当局案が一千元であつたのを、既成政党側は二千元に引き上げられたと伝えられております。」

(イ)「これは選挙権における、財産資格による制限を解除した普選の精神に逆行するものでありまして、選挙法の權威でありました故森口繁治氏などは普選法成立当時からそういう意見で、たとい候補者のある程度の乱立があつても、候補者の代表者としての適、不適の判定は選挙民の投票が行うであろうとして、供託金制度撤廃の方向に進むべきであると主張したのであります。普選法制定のころに、衆議院議員で選挙法に関心を持っておられました藤沢利吉太郎という方がおられますが、この人も、供託金制度については森口さんと同じように批判的であつたのであります。」

(ウ)「供託金制度の上述の性格が理解されましたためか、一九三八年、昭和十三年でありますか、第一次近衛内閣のときに、水野錬太郎総裁は議会制度審議会で一千元に減額する答申を行なっております。次いで、二年後の一九四一年、大政翼賛会は選挙制度改革に関する基本資料を作成いたしました際、賛否両論はあつたものの、供託金制度の撤廃をはかつております。旧憲法下でさえ、選挙民の代表者選択権はこのように尊重せられるのか当然であるといたしますと、最初述べましたような意味を持った現憲法下の選挙過程にありましては一そう当然であり、それ以外の態度はあり得ないのであります。従つて、各種選挙における供託金の引き上げは、

民主国家の選挙法規として原理的にふさわしくない処置といわなければなりません。」

(エ)「もともと、実際の行政上の管理には原理的に不適合な手段でも、制度の有効な運用のためには、できるだけ限定的に用いねばならない場合もあることはあるのです。しかしながら、供託金制度には、こうした技術的必要は認められないようがあります。提案になっております改正案で、町村長の立候補供託金を新設せられ、一万円とされておりますが、供託金を課せられなかった従来の町村長選挙に、今まで泡沫候補が乱立して困ったという事例は一件もないのであり、逆に五五年、昭和三十年四月の町村長選挙では、改選定数千六百六十三名のうち、実に六百十九名が無投票当選なのであります。」

(オ)「この場合、泡沫候補の乱立ということについて一言しておきますが、供託金制度の趣旨は候補者の乱立を防止するという、乱立に力点があるのでありまして、泡沫候補に力点があるのではありません。ある候補者が泡沫、すなわちあぶくのごとき存在であるかどうかは、結果として国民の判定からそう言える場合もあるだけのことで、当選しなかったから泡沫であるとか、あるいは選挙以前に、あれは泡沫であるとかえるはずのものではないのであります。」

(カ)「さて、衆議院の場合でも、政党が選挙区の定数以上の候補者を公認することはほとんど考えられません。その上、政党の数も現在では整理せられて、少数になっております。またかりに、いかがわしい候補者が多く、無所属で立候補するとしまして、無所属候補の得票率、当選数は、五三年四月選挙で全無所属候補のうち四・四％、当選は十名、五五年二月選挙で三・三％、当選は六名、五八年五月選挙で五・九％、十二名であります。無所属候補のこのような成績は、有権者の選択が予想以上にきびしく無所属候補に働いたことを示しております。」

(キ)「さらに供託金引き上げによって、立候補に伴う金銭上の危険負担の増加は、そういう金銭的援助を引き受けるという理由で、議員という公職を利権化する憂いが濃いのであります。現在でさえ議員の皆様は、選挙における精神的、物的負担に苦しめられておると存じますが、供託金の引き上げが、議員の公職の利権化を促進することになっては、選挙における政治道徳は腐敗し、それは国政の腐敗につながっていくおそれがあるのであります。」

(ク)「結論的に申しまして、選挙運動の規制は、買収とか度はずれた運動とかの悪質事犯以外にはできるだけ簡単に、自由にしていくのが理想的方向であると思えます。選挙や政治にしろとである一般国民にとって、あまり選挙運動の制限規定がわずらわしいと、統治上の重要行事である選挙過程に国民がきわめて消極的に、受け身な態度で参加するという事態が現われてくるのであります。これでは、国民の政治的関心を国会過程に注ぎ込む意味を持つ民主制下の選挙過程のあり方として、おもしろくないのであります。」

(ケ)「わが国における選挙運動の規制の沿革を簡単に概括してみますと、普通選挙制以前の制限選挙制のもとでは、選挙運動はきわめて自由で、戸別訪問も大っぴらに許されていました。一九三五年の普通選挙制とともに、選挙運動の規制が細部にわたってわずらわしくなり、罰則もきびしくなりました。そして選挙運動の規制のこのきびしさは、当時の各国のそれと比べて、わが国の選挙法の一特質とせられたのであります。これは、旧憲法下における官権主義的選挙制度がこうあらしめたのであります。このとき、今まで自由であった第三者による選挙運動にも制限が設けられ、演説または推薦状による選挙運動のみが認められたのであります。しかも選挙運動の規制は、戦時下に進むにつれて一そうきびしくせられました。」

(コ)「戦後になりまして、当初選挙運動の規制はかなあらゆるやかになりました。第三者選挙運動も、政党や推薦団体の政治活動がかなり大幅に認められたのであります。現在の選挙運動は、御承知のように候補者個人主義が建前となっております——これは多少問題があるのですけれども、ここでは論じないとしまして、同じ党派に属していても相戦わねばならないことになっていますから、候補者の所属する政党や推薦団体によって行われる選挙の応援活動は、第三者の政治活動と考えるのであります。ところが、一九五〇年、昭和二十五年の公職選挙法は、選挙運動の規制を強化し、その後の改正で、候補者の所属政党や推薦団体による政治活動を制限する傾向を示して今日に至っております。」(柚正夫公述人、30 - 衆 - 公職選挙法改正に関する… - 1号、昭和33年10月30日)

[2] いくら現公職選挙法が第一条で日本国憲法の精神に則り、「選挙が選挙人の自由に表明せる意思によつて公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期することを目的」とするものであると宣言しても、大正14年(1925年)の普通選挙法(男性のみ)に伴う選挙供託金制度の導入の目的が候補者の乱立防止、その実は無産政党の進出抑止にあったこと(ア)、普通選挙法の制定前には現在禁止されている個別訪問を含む選挙運動の自由が確保されていたものの、制定によって選挙運動規制も厳格化されたこと(ケ)からして、選挙権拡大であるはずの普通選挙が実のところ立候補権および選挙権の制限と抱き合わせであったのであり、戦後になって選挙運動規制が一部緩和されたとはいえ、昭和25年(1950年)制定の公職選挙法でまた選挙運動規制が厳格化されたこと(コ)を考慮すれば、現公職選挙法が立候補権と選挙権を制限していた戦前の選挙法思想から決別せず、同思想を現在も引きずっていることが分かる。一世紀近くにわたって国民の民主主義的力量を信頼せず、その発展を図るのではなく、高額の供託金や厳格な選挙運動規制で立候補権と選挙権を制限することは信じられない。大政翼賛会でさえ選挙供託金制度の撤廃を図っていた(ウ)のである。同制度を含む現公職選挙法は国民の民主主義的力量を阻害することに力点があり、民主政治の健全な発達を謳った同法第一条の目的に反することは明らかである。

[3] また、選挙供託金制度の趣旨が候補者の乱立を防止するもの(ア、オ)というもの、国政選挙ではないが町村長選挙において候補者乱立という事実がないにもかかわらず同制度を町村長選挙に導入しようとし(エ)、政党の数が整理され、無所属候補の得票数が少なかった事実(カ)を無視して、供託金の増額が提案されていたことからして、同制度の必要性の根拠となる立法事実は極めて薄弱なのである。

[4] 後述するように、原判決は選挙供託金制度の目的が「公正かつ適正な選挙を確保する」ものであると主張するものの、同制度による不正行為の防止は立証されていない。むしろ、柚公述人が「さらに供託金引き上げによって、立候補に伴う金銭上の危険負担の増加は、そういう金銭的援助を引き受けるという理由で、議員という公職を利権化する憂いが濃いのであります」(キ)と指摘し、選挙運動規制が選挙過程における国民の消極的態度をもたらし、国民の政治的関心を抑圧する(ク)と指摘しているように、同制度によって政治道徳の腐敗がもたらされる可能性が既に指摘されているのであるから、同制度の立法目的・効果に合理性はない。上告人は、この腐敗が政党助成金という既成政党優遇の利権などに具現化されていると考えている。

[5] 次に引用するのは昭和24年の国会における吉川末次郎議員の見解であるが、当時において「婦人の政治意識が男子に比べて比較的成熟していない」ということが事実であるなら、それは女性の参政権を認めてこなかったことによると考えるべきであり、同様に財産の少ない者の立候補権、ひいては選挙権を制限する選挙供託金制度も同様に政治意識の発達を阻害する効果を持つと考えるに至り、撤廃を図るべきであったのに、そうしなかったのであるから、重要な立法事実を無視した国会は真摯で合理的な立法権を行使していない。

[6] 「併しそれは私の推察いたしますところは、婦人の政治意識が男子に比べて比較的成熟していないということから」(吉川末次郎、選挙法改正に関する調査の件、5閉-参-選挙法改正に関する特別…-9号、昭和24年08月01日)

[7] 次に引用する国会審議も選挙供託金制度の必要性の立法事実が薄弱であることを示しており、原判決は理由不備の違法を犯している。

[8] 「私どもは大正十四年に供託金制度を、当時の金で二千元、今の金にすれば七十万か八十万という高額供託金制度を設けたこと自体に、すでに不満がある。」「あらゆる町村長の選挙に文書の郵送で立つ。全然来ない人がある。そういう人が一、二名おりますけれども、しかしこれは例外中の例外であって、その例外中の例外を理由にして、全立候補者の供託金を値上げするということの理由にはならぬ。」(島上善五郎、公職選挙法の一部を改正する法律案、30-衆-公職選挙法改正に関する…-1号、昭和33年10月30日)

[9] 次に引用する同一委員会での連続した国会質疑2件に示されるように、泡沫候補を防止するにせよ、選挙供託金制度以外に「他の適当な方法」を考慮すべきと議員が質問するも、国務大臣は「他の適当な方法」がないことを何ら実証せず、誠実に追

究しようとしなかったのであるから、同制度が国会の真摯で合理的な立法権の行使を
経ているとはいえず、原判決は立法手段の合理的な根拠を示さず、理由不備である。

[10] 「泡沫候補というものを防止するという考え方で、かような供託金制度といういわゆる金品、貧富というものをもって制限することは、これまた時代錯誤もはなはだしいといわざるを得ないと思うのであります。もっと他に適当な方法を考慮すべき問題ではないかと考えるのですが、大臣の供託金制度に対するお考えを伺いたいと思うのであります。」(山下榮二議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、30-衆-公職選挙法改正に関する…-5号、昭和33年10月31日)

[11] 「この町村長の選挙についての供託金の制度でございますが、これは青木大臣も御答弁申し上げております通り、町村合併等によりまして、町村の規模は非常に大きくなっておる。市との間に大差がなくなっております。またただいま御指摘の通りでございます、いわゆる泡沫候補と称せられるようなものが見受けられるようなこと等の事情を勘考いたしまして、適当の程度の——決してこれは貧富かどうのこうの、あるいは金持だけが立候補できるというような程度でなく、現在の社会、経済の情勢からいって、適当と思う程度の供託金を設けたわけでございます。これによって貧富の問題その他が起るとは、私は考えないわけであります。」(愛知国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、30-衆-公職選挙法改正に関する…-5号、昭和33年10月31日)

[12] 次に引用する大臣答弁はあまりに不遜であるが、上述の柚公述人が指摘する通り、無所属候補の当選が少なくなっていた当時、泡沫候補、すなわち無所属候補の立候補を抑制するための選挙供託金制度の必要性はなくなっていたのである。このように重要な立法目的と立法事実を無視する原判決は、致命的な理由不備の違法を犯している。

[13] 「しかし、これは具体的に申せとおっしゃいますから私の考えを言うわけでありませんが、まず政党の公認候補は、いかなる場合でも、たとえ落選いたしましても、泡沫のうちには入らない。そうでない、無所属であり、しかもだれも推薦しないで、五万円か十万円の供託金で出てくるというのが泡沫候補でございます。」(篠田弘作自治大臣、公職選挙法改正に関する件、43-衆-公職選挙法改正に関する…-6号、昭和38年05月29日)

[14] 次に引用するのも篠田弘作自治大臣の答弁であるが、堀昌雄議員が大臣同席の委員会で正しくも本件訴状の主張と一致する形で「国民が持っている権利をやはり最大限に使い得る立場を、われわれも保障してあげなければならぬと思うのです。だからそういう意味の泡沫候補を制限をするということは、私は憲法の問題に関連があると思うのです。」と述べるも、同大臣は「泡沫候補」に対して不遜な差別意識を示し、憲法審議を怠った。選挙供託金制度を支えるのは差別思想であり、同制度は違憲である。憲法審議をしないで同制度を成立させた国会の裁量権を是認する原判決は、国会裁量権の合理性検討を怠り、失当している。

[15] 「私の選挙でもずいぶん泡沫候補が立つわけです。どのくらい一体この連中は票を取れるのかと思っておると、本人は真剣になってやっておる。それで、よく立ち会い演説の控え室なんかで、君たち一体幾ら取るつもりだということを私は聞きました。そうすると相当のことを言う、おかしくてしょうがない。」(篠田弘作自治大臣、公職選挙法改正に関する件、43-衆-公職選挙法改正に関する…-7号、昭和38年06月12日)

[16] 次に引用する同一委員会での連続した国会質疑に示されるように、「泡沫候補」を使って当時違法とされていた落選運動、すなわち大阪高裁判決にいう不正目的行為の行われる可能性を当時の赤澤国務大臣が想定していた。当時の鍛冶委員は「泡沫候補」を使った落選運動の罰則強化を提案するも、赤澤国務大臣はこの提案を無視していることから、選挙供託金制度の目的としては不正目的行為の未然防止は重要度が低かったのであり、不正目的行為の未然防止という国会が重視しない立法目的のみを取り上げる本件原判決は理由不備・理由齟齬であり、失当している。

[17] 「○鍛冶委員 (前略)ある者に金を出さして落選せしめる選挙運動をやれば、これは選挙違反になりますね。(後略)

○長野政府委員 選挙違反になると思います。

○鍛冶委員 二百二十一条でしたか、当選を得しめまたは得しめざる目的を持って、でしたね。そこで、その当選を得しめない行為ということはたいへん広いものであって、私の知っておる範囲では、そのうちの最も悪質なものが見のがされておる実情があります。その点をひとつお聞きしてみたいと思うのですが、いわゆる泡沫候補を立てるのです。私なら私を落とそうと思うと、私の足元について泡沫候補を立てる。主として泡沫候補は金がないからその者に金をやってそして立候補せしめる、供託金並びに運動金までも渡して。さようなことをやれば、私はその二百二十一条の得しめざるの最も悪質なものだと思うが、この点はどう思います。

○竹内(壽)政府委員 私の意見を申し上げますが、これはいま御指摘のように、最も悪質な落選させる行為であると見られる場合もございますし、その泡沫候補をあくまで泡沫候補でないと信じて金をやっている人もありましょうし、そこは事実認定によってきまる問題だと思います。したがって、客観的に見て、いま仰せのような落選させる目的でそれを行ったと見られる事実関係が証拠によって認められるならば、それを前提といたしまして、先ほど選挙局長がお答えになりましたような法律の適用を考えていいと思います。

○鍛冶委員 (略)

○竹内(壽)政府委員 (略)

○鍛冶委員 (前略)落とそうという目的を持って一人の候補者を立てる場合にも重く罰する規定が必要だと思うが、これは大臣からも御意見を承っておきたいと思います。

○赤澤国務大臣 お互いに選挙をやっていると、いろいろなことが気になるし、またそれに類することもおそらくあるのではないかと容易に想像がつくわけでございます。い

ま刑事局長が事実問題だと言いましたが、まあ泡沫候補だと言っておるその隣のほうが、いや君のほうが泡沫だと言うかもわからぬし、結局これは厳密に言えば、出てきた票によって、かえって泡沫視されておったほうが点数が多かったというようなことも、考えればあり得ないことでもありませんし、事実そういう悪質の、たとえば某候補を落とさんがために、悪質のそういう妨害行為をやったということは、結果を見なければわからないのではないかと考えるわけでございます。結局は先ほど刑事局長が言いましたとおりになるのではないかと私も判断するわけであります。」(公職選挙法の一部を改正する法律案、46-衆-公職選挙法改正に関する…-9号、昭和39年05月13日)

[18] 次に引用する国会答弁に示されるように、当時の佐藤榮作国務大臣が選挙供託金制度の「泡沫候補締め出し」効果は決め手ではない、すなわち同制度の立法効果はないと認めているのであり、原判決は立法効果について理由不備・理由齟齬を犯している。

[19] 「また、泡沫候補締め出しの具体策についてのお尋ねがございましたが、これもいろいろ審議会等で議論しておられるようでありますが、まだこれというきめ手はないようであります。」(佐藤榮作国務大臣、49-参-本会議-3号、昭和40年08月03日)

[20] 次に引用する国会質問からも、泡沫候補の立候補を選挙供託金制度で抑制できないことは明らかである。

[21] 「しかし、きょうの新聞が報道いたしておりますように、候補者の中に突然昨日になりまして野々上武敏という人が立候補いたしまして、そして自分のペンネームと称しまして水戸という名前を届け出をしようとしたのであります。これは読み方によりますと、水戸ですから、「みのべ」、こういうことになるというふうに、世間では当然のこのように疑惑を持っておるわけでございます。当の野々上候補は、新聞の伝えるところによりますと、前回総選挙におきまして立候補いたしまして三百数十票の票を取ったわけでございますが、この際、ひとつ泡沫候補といわれてはなんであるから、心機一転、名前を変えて、水戸という名前で立候補するのだということをおっしゃるというのであります。野々上の名前で出にくい理由をあげておると一緒に、立候補した一番の動機は、もちろん革新都政阻止のためである、さらにまた、娘が四月二十九日にホテルオークラで結婚式をあげるが、その仲人は松下氏であるということをおっしゃるというのであります。」(大原委員、55-衆-予算委員会-4号、昭和42年03月23日)

[22] 次に引用する国会審議からも、選挙供託金制度の目的が不正防止というより泡沫候補の立候補抑制にあること、また泡沫候補の立候補抑制が選挙管理委員会という選挙実務を担う側の都合で優先されたものであることが分かる。立ち会い演説会に無断で欠席するような候補者がいたとしても、選挙の自由と公正を阻害することにはならない。このように同制度の立法効果と立法事実が薄弱なのに、それを指摘しない原判決は理由不備である。

[23] 「同時に、立候補についての供託金でございます。これはできればひとつ現在の倍額ぐらいに上げていただきたい、こういうふうを考えております。それは、実は選挙をやっておる者としたしましては、何としても泡沫候補の出ることが一番いやでございます。したがって、選挙というものはほんとに自分が国民の代表者になって政治をやるのだという意欲のある人だけでやっていただきとうございますので、選挙を始めてから、ポスターも張らない、立ち会い演説会にも無断で欠席する、こういうふうな泡沫候補についてはなるべくこれを締め出したい、こういうふうを考えておりますが、ほかにどうも方法がないように思われますので、結局供託金の値上げ以外に方法はないのじゃなかろうか、こういうふうには実は私ども考えております。」(都道府県選挙管理委員会連合会会長安藤真一、公職選挙法改正に関する件、63-衆-公職選挙法改正に関する…-8号、昭和45年09月07日)

[24] 次に引用する同一国会本会議での質疑2件に示されているように、泡沫候補を排除するための制度として、選挙供託金制度に代わる推薦制度を当時の大柴滋夫議員が提案しているにもかかわらず、当時の福田一国务大臣が選挙供託金制度よりはるかに負担が少なく、投票とまったく等価・調和的な推薦という点以外に何らの差別も候補者の間にもたらさない推薦制度を平等な参政権を侵害するとして切り捨てた経緯からして、推薦制度より重大な差別、すなわち投票とは何の関係もない経済資産の多寡の違いによる立候補権の差別を候補者の間にもたらす選挙供託金制度が平等な参政権を侵害していることは明らかである。

[25] 「第四の質問は、過般行われた東京都知事選に見るように、候補者として掲示板にポスターも張らない、公選はがきもろくに出さない、立会演説会にも余り出てこない、こういうような泡沫候補が乱立いたしているわけでありますが、この泡沫候補が正しい選挙を妨害していることも否めない事実であります。供託金を増額することだけでなく、少なくとも有権者が百万を超えるというような首長選挙等においては、当該選挙区において有権者のある程度の署名推薦をもって立候補の資格とするように制度を変えたらどうか、政府の見解はいかがなものでありましょう。」(大柴滋夫議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、75-衆-本会議-17号、昭和50年04月18日)

[26] 「次に、供託金だけを引き上げてみても、多数の泡沫候補が出て、そうしてそれが、たとえばテレビの放送をするような場合でも、時間帯が足りなくて、本当に十分な放送というか、候補者の理念あるいは政策が一般にわかってもらえないという弊害があるではないかという御指摘は、ごもっともな御指摘であると思っております。

われわれも、実はこの点については、十分いろいろと検討をいたしましたのでございますけれども、しかし、いま御指摘がありましたように、たとえば百万を超えるような都市において首長の選挙でもするような場合には、ある一定数の有権者の推薦で、そうして候補者を決めるということにしてはどうかということでございますが、国民というものは、すべて政治に参画する権利が憲法で保障をされておるわけでありまして。ところが、そうい

う制限を設けますと、またその制限を何名にするかということについて、これはなかなか問題点が多いのでございまして、いま大柴さんが言われた弊害があるという点については、私も納得はいたしておりますが、何らかの適当な方法があれば、これは考慮をするとしても、いやしくも、個人の憲法上に認められておるところの権利を、こういう形で制限することがいいかどうかということについては、われわれとして、にわかに賛成をいたしかねますので、現在のような法案を提案いたしておるわけでありませう。」(福田一 国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、75 - 衆 - 本会議 - 17 号、昭和 50 年 04 月 18 日)

[27] 次に引用する別時期の国会答弁 2 件に示されるように、選挙供託金制度の必要性と額の根拠の 1 つとして、従前から存在すること、「大正十四年の制度改正に伴う当時の二千元という基準」を挙げており、従って同制度当初の政治弾圧目的と高すぎる額を反省することなく、答弁当時も引きついでいることを実質的に認めており、前例踏襲で同じ目的が現在まで続いているのだから、政治弾圧目的の同制度は違憲である。政治弾圧という実態的な立法目的を見逃した原判決は、重大な理由不備・理由齟齬を犯している。なお、前段落の国会答弁に示されているように、テレビに出たい泡沫候補の立候補を供託金で防止できるという保証はない。

[28] 「で、なぜ供託金を引き上げたかと言え、この前事務から申し上げておると思いますが、供託金制度というものは従前からずっとございまして、貨幣価値等の点から見て、昔と比べてみれば大体百万円にしてもおかしくないじゃないかというような考え方も一方においてございませう。それから、また余りに供託金が少ないということであれば、先ほども申し上げたように、テレビ放送などをいたしますときにも、そういうような本当に政治にまじめに関与したいとお考えになる方が出られることは好ましいことなんでしょうけれども、一方においてはテレビに一遍出たいというようなのが出てきても困ると、そういうこと等もございまして、これはやっぱりある程度の制限を加えることはやむを得ないと、こういう意味で今回は提案をいたしておるのでございませう。」(福田一 国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、75 - 参 - 公職選挙法改正に関する… - 7 号、昭和 50 年 06 月 25 日)

[29] 「政府委員(大林勝臣君) 供託金の基準と申しますのは、昭和二十五年の公職選挙法以来それぞれの選挙の種類によって異にいたしておりますが、一番の基本は、従来から、供託金制度ができました衆議院の大正十四年の制度改正に伴う当時の二千元という基準を頭に置きまして、その後物価の上昇なりあるいは公営の費用分担の思想なりを加味いたしまして、まず衆議院の供託金の金額を決めた上で、昭和二十五年以来の各選挙におきます供託金の程度の差というものをそのまま大体踏襲をいたしまして決めております。」(大林勝臣政府委員、公職選挙法の一部を改正する法律案、96 - 参 - 公職選挙法改正に関する… - 14 号、昭和 57 年 07 月 02 日)

[30] 次に引用する第 96 回国会の質疑 4 件に示されるように、当時は参議院の全国区制度に代わって拘束名簿式比例代表制が提案されていたが、新比例区と旧選挙区の間で選挙供託金に差を付ける根拠が全国区制度時代からの踏襲に過ぎず、また比例区でも泡沫候補の名簿登載の防止、乱立候補の防止、野方凶な名簿への登載の防止を目的に供託金が必要であると主張しながら、国会選挙の経験のない政治団体については「十人以上の所属の比例代表選出議員候補者及び選挙区選出議員候補者を有すること」を課している。数多く立候補するなどいいながら高額供託金を課して十人以上も立候補すると矛盾した要求を政治団体に突き付けていることは、選挙供託金制度や立候補者数規定の実態的な目的が新たな政治勢力の台頭を抑止することにあることを露呈している。また、同制度の表向きの目的が公営費の負担であることも述べられている。このように重要な立法目的や実態的な立法目的を無視している原判決は、理由不備・理由齟齬を犯している。

[31] 「この結論のもとに、現行の参議院議員の選挙制度の仕組みを根本的に改めることとし、都道府県を単位とする選挙区選挙と拘束名簿式比例代表制選挙とから成る新しい参議院議員選挙制度を設けることといたしました。

参議院議員選挙にこの比例代表制選挙を導入することにより、従来の全国区制度が個人本位の選挙制度であったことから生ずる各種の弊害を是正することができ、さらに、比例代表制選挙における候補者名簿に登載することにより参議院議員にふさわしい人材を得ることが、より可能になり、また有権者の意思を適正に国政に反映することができるようになるものと考えるのであります。

以下、その大要を申し上げます。

その第一は、候補者名簿についてであります。

比例代表選出議員の候補者を順位を付して記載した候補者名簿は、一定の要件を備えた政党その他の政治団体に限り、届け出ることができるものとしております。

一定の要件とは、五人以上の所属の国会議員を有すること、直近の衆議院議員総選挙または参議院議員通常選挙において全有効投票の四%以上の得票を得たものであること、十人以上の所属の比例代表選出議員候補者及び選挙区選出議員候補者を有することの三つのいずれかの一つに該当することであります。」(金丸三郎参議院議員、96-衆-本会議-29号、公職選挙法の一部を改正する法律案、昭和57年07月27日)

[32] 「本案では、売名候補や泡沫候補を抑えるため、さらに、物価上昇にスライドさせて一律二倍に引き上げるとして、全国区四百万円、地方区二百万円としておりますが、いままでの個人本位の選挙から政党本位の選挙に移行するというならば、個人の供託金はゼロであってもいいのではないのでしょうか。また、全国区がなぜ地方区の下倍になるのかも不可解であります。」(小杉隆、96-衆-本会議-29号、公職選挙法の一部を改正する法律案、昭和57年07月27日)

[33] 「なお、全国区と地方区の供託金は、昭和三十一年以降全国区は地方区の二倍になっておりますので、比例代表の今回の制度につきましても、この差を踏襲することが適当と考えた次第でございます。比例代表の選挙では、供託金は政党がもちろん払うことになるわけでございます。しかし、供託金という制度は、やはり乱立候補の防止ということが一つの目標でございますので、政党が候補者を立てることにいたしましても、やはり野方図な名簿への登載を避けるという意味で、供託金の制度を設けた方が適当ではなかろうか。また、諸外国には選挙公営という制度は余りございません。その負担ということも供託金という制度の中に私どもは含めて考えてよかろうと思っております。」(金丸三郎参議院議員、96-衆-本会議-29号、公職選挙法の一部を改正する法律案、昭和57年07月27日)

[34] 「御承知のように供託金制度は、個人選挙のもとでは泡沫候補の制限と申しますか、できるだけ出ないようにということと、もう一つは、公営についての本当に費用の一部を分担していただく、こういう思想からできておるようでございます。したがって、この新しい制度のもとで一体どうするか、ずいぶん考えたわけでございます。やはり政党というものは、名簿を提出できる政党として、政党らしい政党は決められますけれども、それに載せる候補者の数、これが売名等の極端なものが入ってくるとか、いわゆる泡沫候補に相当するようなものがたくさん入ってくるということはやはり問題があろう。そういう意味で第一の問題はクリアをする、第二の問題は、当然御承知のように公営がまだあるわけでございますから、それに対する費用分担もお願いする、こういう考え方でいっております。特に公営の部分については、名簿登載者の数と、それからたとえばテレビの時間、こういったものとはリンクをさせております。そういったことから考えてもやはり供託金制度はどうしても必要ではなかろうかということで残したわけでございます。」(松浦参議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、96-衆-公職選挙法改正に関する…-5号、昭和57年08月03日)

[35] 次に引用する同一委員会での国会質疑2件に示されるように、選挙供託金制度の目的が公営選挙費用の負担にあると主張されるが、供託金の没収で回収できる費用はごくわずかであり、同目的の意義はほとんどないのである。立法効果を検証できていない原判決は理由不備で失当している。

[36] 「前回の参議院選挙におきまして公営選挙の費用でございますが、総選挙におきまして約七十六億、参議院選挙におきまして全国区が約二十億、それから地方区が約四十億、こういう数字になっております。

それから、供託金の没収でございますが、全国区につきましては、供託金没収額総額が三十二人ございまして合計六千四百万円、こういう数字になっております。」(大林勝臣政府委員、公職選挙法の一部を改正する法律案、96-衆-公職選挙法改正に関する…-1号、昭和57年08月07日)

[37] 「この実態からいきますと、全国区二十億に対して六千四百万ですから、公営選挙の費用を補てんするといってもそんなに大きな意味合いはなかりょう、三％ということですからね。私が心配をいたしておりますのは、確かに過去において泡沫候補の乱立という状況があったのですけれども、しかし、そういうものもいわゆる世論の力に淘汰されてだんだんと少なくなっていることは事実なんですね。」(石田幸四郎、公職選挙法の一部を改正する法律案、96 - 衆 - 公職選挙法改正に関する… - 1号、昭和57年08月07日)

[38] 次に引用する国会公聴会では、選挙供託金制度に代わる制度として名簿に対する賛同署名制が提案されているが、国会は同提案を真摯に検討してこなかったのであり、同制度は真摯で合理的な立法権の産物ではなく、同制度の目的を前提としても他に手段が提案されており、必要性がないことは明らかである。賛同署名制度ではなく選挙供託金制度でなければならぬことの必要性を示していない原判決は、理由不備である。

[39] 「それより私が大事だと思いますのは、オといたしまして、有権者の一定数の賛成が得られた名簿の提出は認める。特に参議院の場合は解散というようなことが急に起こるわけではございませんで、スケジュールが決まっておりますから、一定期間内に一定数の有権者の署名といいますが、賛成があればその名簿は認めるというようなことをお認めいただけないか。」(西平重喜公述人、公職選挙法の一部を改正する法律案、96 - 衆 - 公職選挙法改正に関する… - 1号、昭和57年08月07日)

[40] 次に引用する同一国会委員会での質疑2件に示されるように、平成4年になってまた、選挙供託金制度の差別性を回避できる推薦制などが提案されているにもかかわらず、推薦制についてはなんら真摯な検討がなされず、否定もされていないのであり、選挙供託金制度でなければ泡沫候補を排除できないことの必要性を国会も原判決も示していないのである。また「泡沫候補と言われる方々が多数出でられる。非常に乱立状態になっている。外見的にはまじめな選挙ということになっている」という認識からして、「泡沫候補」の概念と(泡沫候補が出馬していても)「まじめな選挙」ないし「まじめな候補者」の概念は区別されており、「真に国民の政治意思の形成に参与しようとする意思のない候補者又は政党等が届出をすることを防止」(原判決がいう立法目的)しなればならないほどの「不真面目な選挙」が存在することを示す立法事実はないのであり、原判決は立法目的をすり替えた上に、すり替えた立法目的が必要であることの根拠さえ示していない。なお、同制度の目的としての選挙公営費の負担がまた、指摘されている。

[41] 「次に、供託金の引き上げの問題でありますけれども、二倍に引き上げた根拠というものを一つ示していただきたいと思います。やはりお金がなければ、どんどん引き上げていけばお金がなければ立候補できない、こういうような選挙制度のあり方というのはちょっと問題があるのではないか。したがって、供託金も大切なことかもしれないけ

れども、システムをやはり変えてはどうかというふうには思うわけでありませう。例えば推薦制だとか支持者の数だとかによって決めていくようなことなどを検討したのかどうか。供託金制度の金額を引き上げるだけではなしに、そういうこともやはりこれから考えていくべきだと思ふのでありますけれども、その点いかがでございますか。」(渚上貞雄参議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、125 - 参 - 選挙制度に関する特別委… - 2号、平成04年12月08日)

[42] 「供託金の引き上げについては自民党、社会党、公明党、民社党、それから参議院からは連合の方も出ていただきまして、政治改革協議会の実務者会議で相当詳細にわたって議論をいたしました。この議論は、一つはやはり選挙で泡沫候補と言われる方々が多数出られる。非常に乱立状態になっている。外見的にはまじめな選挙ということになっているけれども、実はそういう泡沫候補の問題もあるということもございましたし、また前回、昭和五十七年にこの供託金制度を改定いたしましたから十年の歳月がたっております。物価等も上昇していることでもございますし、またこういうことを総合的に勘案いたしまして一般的に約一・五倍の引き上げをすることとなりました。

ただし、指定都市の長の選挙の供託金現行百二十万円は、知事選挙の供託金現行二百万円に比して低過ぎるのではないかという御意見もございましたので、また先ほど申し上げましたような泡沫立候補を抑止するという供託金制度の趣旨に照らしまして、特に首長選挙については二倍程度引き上げることが適当であること、またこのたびの制度改正において国政選挙、地方選挙を通じて選挙公営制度の拡大を図ることとしている、そういうこととの関連で供託金の引き上げということは各党で合意を見ることができたわけでございます。」(与謝野馨衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、125 - 参 - 選挙制度に関する特別委… - 2号、平成04年12月08日)

[43] 次に引用する同一国会委員会での質疑3件に示されるように、平成5年になってやはり、選挙供託金制度の差別性を回避できる署名数要件が提案されているにもかかわらず、署名数要件についてはなんら真摯な検討がなされず、否定もされていないのであり、選挙供託金制度でなければ泡沫候補を排除できないことの合理的な理由を国会は示していないのである。また、選挙供託金制度を設けるとしても、海外と比べて日本の額は異常に高く、合理性はない。得票数の少ない候補者を泡沫候補というなら、供託金ではなく、推薦制や署名数要件でこそ確実に泡沫候補の立候補を抑制できる。推薦制や署名数要件という同制度より有効な立法手段を採用しないことに合理的根拠を示さない国会の審議を検証もせず立法目的をすり替えた上で国会裁量権に合理性を認める原判決は、致命的な理由不備・理由齟齬を犯している。

[44] 「ドイツの比例代表選挙における名簿届け出の要件は、一つといたしまして、連邦議会または邦議会において前回の選挙以降継続して五人以上の議員を有する政党、二番目は、邦内の選挙人の千分の一以上の署名を添えて届け出た政党。それからノルウェーにおける名簿届け出要件は、一つ、あらかじめ選挙人三千人以上の署名

を添えて党名を登録した政党、二つ目は、選挙区内の選挙人五百人以上の署名を添えて届け出た政党ということでございまして、スイスにおける名簿届け出要件は、選挙区内の選挙人五十人以上の署名を添えて届け出た政党、こういうことになっていることを承知をしております。」(佐藤観樹国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、128 - 衆 - 政治改革に関する調査特… - 14号、平成05年11月04日)

[45] 「委員も皆お聞きになったと思いますが、スイスはもちろん小さな国ですけれども、それでも選挙区内居住の有権者五十人以上の署名があれば政党として選挙に参加できます。ドイツについては、州の有権者の千分の一以上で、ただし二千人を超えない、その数の署名があれば参加することができるわけでありまして。それに比べますと、我が国の要件が極めて厳しいということはもう論をまたないところであります。

法案ではまた、比例制について三十人以上候補者を立てれば今度は政党として参加できるとしておりますが、比例区では供託金は一人六百万円で、一億八千万円が必要であります。

外国でこんなに高い供託金を設けている国がございましてか。小選挙区と比例制に分けてお聞きしますが、まず小選挙区制のイギリス、フランス、カナダについて供託金の額をお答えください。」(正森成二衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案、128 - 衆 - 政治改革に関する調査特… - 14号、平成05年11月04日)

[46] 「供託金の話をしますときには、これは換算率を統一していかないといかぬと思っておりますので——いや、違うのです。金額を、言うまでもなくポンドとかフランとかあるわけでございますから、換算率を統一して物を言わせていただきたいのでありますけれども、我が方の方は通貨の換算は外国為替取引の報告に関する省令に定める換算率、平成五年下期分ということで国会図書館が作りました資料に基づいて言わせていただきたいと思うわけでございますけれども、結論的には、イギリスは候補者につき八万九千円、フランスは二万二千元、カナダは一万九千円、オランダは一名簿届け出政党につき百六十万円ということになっております。

ちなみに、一ポンドは百七十八円、一フランは二十二円、一カナダ・ドルは九十四円、一ギルダーは六十五円、こういうことになっております。」(佐藤観樹国務大臣、公職選挙法の一部を改正する法律案、128 - 衆 - 政治改革に関する調査特… - 14号、平成05年11月04日)

[47] 次に引用する同一国会委員会での質疑2件でも示されるように、既に平成13年当時に無党派層が政治的な影響力を持つ中で、政党本位の選挙制度の意義が根底から問われ、既成政党を優遇し、無所属候補や小政党、政党要件を満たさない政治団体を差別する選挙供託金制度に疑問が呈されているにもかかわらず、国会は何ら真摯で合理的な審議をしていないから、同制度の差別性を容認する合理的な根拠はないのである。むしろ無党派層の重要な意義を考慮して公職選挙法を改正すべきである。

[48] 「もともと泡沫候補を排除する目的であったのですが、オーバーキルになっているのではないかなと思います。最近、特に無党派層が政治的な影響力を持つ中で、ざっくばらんに言うと、素人ができるだけ政治に参加しやすくなるというのが望ましいと思うのです。若者であったり女性であったり、最近だとNPO、市民が選挙に挑戦しようとする場合に、十分の一の供託金没収点というのはやはり厳しい。公営選挙の部分を自己負担させられるという他のペナルティーもあるのだと思うのです。

総務省として、ここら辺で見直してみようというつもりがないのかどうか、オーバーキルになっているという認識に立たれているのかどうか、お聞かせください。」(今川正美衆議院議員、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する件、衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 2号、平成13年06月06日)

[49] 「我が国の供託金は、これはいろいろな積み重ね、議論の中でできておりまして、今選挙部長が言いましたように、公営制度が充実しておりますから、これは税金ですから、余り泡沫の方が出て税金をどんどん使われてはいかぬという主張が根っこにあります。

ただ、私は、これはいろいろな考え方があると思います。どうか各党各会派で適正な御結論を出していただきますように、お願いいたします。」(片山虎之助国務大臣、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する件、衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 2号、平成13年06月06日)

[50] 次に引用する同一国会委員会での答弁3件に示されるように、ようやく平成21年になって、「我が国の供託金というのは諸外国と比べて極めて高い」「政党の自由な立候補の阻害要因になっているんじゃないか」「民主主義の観点から低めなければいけない」「泡沫候補の立候補を制限するのにはちょっと水準を超えているのではないか」「多くの人が自由に、参政権の意味でもハードルを低くすることが必要じゃないか」「少数政党あるいは立候補を今よりもさらに容易化」という、それまで叫ばれ無視されてきた見解が選挙供託金制度を維持してきた政府・自由民主党側からセットで突如として表明され、公職選挙法の改正案として、選挙供託金および供託金没収点の引き下げが提案されるに至った。幾つもの問題点がセットで表明されたことは、政府・自由民主党側が同制度の問題点を従来から十分に認識していたにもかかわらず放置していたことを示している。同提案の通りにすべきだが、供託金は引き下げられていない。その一方で、「泡沫候補が乱立するという事態もかつてあったような気もするし」との表現に示されているように、現在ではほとんど泡沫候補が立候補していない現状を同案提案者が認めている。そして、「供託金制度以外のもっといい制度があればそれも参考にしつつ、今後とも研究してまいりたい」と答弁しているが、供託金制度以外のもっといい制度は既に国会で提案されているのであり、それを真摯に審議してこなかった国会は正当な立法権を行使すべき時間的猶予をはるかに超えており、供託金制度は違憲であるというべきである。泡沫候補の立候補は過去のものとする国会審議によって

同制度の必要性を示す立法事実はなくなったのであり、これを無視して架空の立法目的について判断する原判決は、重大な理由不備・理由齟齬を犯している。

[51] 「ただいまの御質問にお答えをいたしたいと思います。

与党におきまして、この問題について長いこと議論をしてまいりました。一部には、選挙を目の前にいたしましてにわかに、ある党が立候補者の数を絞ったから、それをふやすために、選挙を有利にさせるためなのではないかという邪推で批判されたりもしたわけですが、私たちは、長い間、この供託金の問題についてだけではなくて、公職選挙法について、すべての条文について、自由民主党の選挙制度調査会で一条一条議論してきたその結果の中で、やはり我が国の供託金というのは諸外国と比べて極めて高い、そういうことは、いろいろな方々あるいは政党の自由な立候補の阻害要因になっているんじゃないかというふうに思い至りました。

しかし、また一方、供託金制度のない国もあるわけですが、この供託金をむやみに低めた場合において、売名行為だけを目的とした泡沫候補が輩出してくる、また、むしろ公平な選挙に対します阻害要因となるということも懸念をされましたので、そういうもろもろの観点から、私どもは、とりあえず国政選挙に絞って供託金の額と没収点の額を引き下げようと。

地方の選挙については、今後の推移を見てから、例えば、地方の議会なんかでは、最近立候補者が非常に数が少なくなっていて、無投票ということもありますから、この供託金だけではなくてあらゆることを、立候補の阻害要因になっていることを、ひいては我が国の民主主義の障害になっていることについてやはり研究しなければいけないと思っているわけですが、地方の選挙については、今後の推移を見て、バランスを見て、やはり見直しをするなりしていきたいと思っております。

ところで、御質問にありました諸外国の供託金の額でございますが、我が国は今まで六百万円とか三百万円という額であったわけですが、主要国で見ますと、平成十九年十一月現在の資料でございますが、小選挙区制を採用しているイギリスでは五百ポンドでございます。つまり、今のレートで日本円にして七万四千四百円。日本が三百万円であると、物すごく低いわけですね。

それからカナダ。これも小選挙区制を採用しておりますが、カナダ・ドルで千ドルでございます。日本円にして約八万三千四百円。

ニュージーランドでは、小選挙区が三百ドル、日本円にして約一万七千三百円、比例区が千ドル、日本円にして約五万七千八百円。

一番高いところでは、お隣の韓国でございますが、それでも小選挙区、比例区ともに千五百万ウォン、日本円にいたしまして約百十四万六千円でございますから、我が国の六百万円とか三百万円とかいう供託金の額がいかに高いか。

こういうことありますので、我々は、民主主義の観点から低めなければいけない、かつまた、没収点についても下げていかなければいけないというふうに考えた次第でござ

ざいます。」(村田吉隆衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外四名提出、第七十回国会衆法第三号)、171 - 衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 2号、平成21年07月02日)

[52] 「菅野委員の御質問にお答えする前に、政党助成法そして公職選挙法の本委員会への付託それから審議入りについて、大変無理やりにやった、一日でやるのは何だ、こういう御指摘がございました。

こういうことは、社民党さんも含めまして、いつも参議院では行われているわけございまして、せんだっても生活保護法の一部改正法案、あの母子加算の問題でも、委員会付託について、参議院の議院運営委員会では可否同数でありましたのに、委員長が賛成に回って委員会付託になって、そして与党が反対するにもかかわらず強硬に委員会の審議入りをしたという直近の事例もございまして、参議院ではこのようなことが数あまた行われてきた事例がありますから、菅野先生のお言葉はそっくりお返しをさせていただきますと思います。

ところで、今の御質問は、私ども、先ほども御答弁申し上げましたが、我が国の供託金の額が、近隣で一番高いのは韓国でございまして、それと比べても相当に高い、こういう状況にある。欧米諸国と比べた場合には本当に高いレベルにある。

このことを真摯に考えたときに、やはりこれはちょっと高過ぎる、泡沫候補の立候補を制限するのにはちょっと水準を超えているのではないかという考えがございまして、そういう意味で我々は、民主主義という観点から、多くの人が自由に、参政権の意味でもハードルを低くすることが必要じゃないかということで、今回の供託金の額並びに没収点の引き下げという改正案を提案させていただいた次第でございまして、その意味で、どうぞ皆さん方に御賛成をいただきたいと思っております。」(村田吉隆衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外四名提出、第七十回国会衆法第三号)、171 - 衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 2号、平成21年07月02日)

[53] 「絶対的な引き下げの基準といいますか、それを見出すのは非常に困難であるわけでありまして、しかし、絶対的に高いところから、とりあえず三百万円を二百万円、小選挙区の場合にはそういうふうに引き下げさせてもらったわけでございます。

それから没収点も、これは前回の選挙でもって、各党がどれぐらい供託金の没収が具体的になされたのかということはやはり見させてもらいました。一番供託金の没収に激しく影響されたというのは、具体名を言ってまことに申しわけないんですが、御党であったのではないかというふうに思います。しかし、そういうところを目安にしたというわけじゃなくて、やはり少数政党あるいは立候補を今よりもさらに容易化する。しかし、そうはいっても、泡沫候補が乱立するという事態もかつてあったような気もするし、そのバランスというものを大まかに考えて、例えばこれぐらいはどうかという御提案なんでもございます。

今後は、いろいろ経験を積んで、各国の例も参考にしながら、供託金制度以外のもっといい制度があればそれも参考にしつつ、今後とも研究してまいりたいというふうに考えております。」(村田吉隆衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外四名提出、第七十回国会衆法第三号)、171 - 衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 2号、平成21年07月02日)

[54] 次に引用する同一国会委員会での答弁2件に示されるように、与党自由民主党の中から選挙供託金制度との関係で二大政党制の優遇を否定する見解が表明されていることから、供託金制度維持側が二大政党優遇の意図を有していることは明らかであり、供託金制度は立法目的と実態が著しく乖離して、まったく合理性がない。また、平成21年になって選挙供託金の負担が重いということを真剣に考えるに至ったとする与党議員の見解が本心なら、選挙供託金の問題を憲法前文の「国民の厳粛な信託」に基づいて真摯に審議してこなかったことを自白しているのであり、法の下での平等を犠牲にする供託金制度の合理性を真摯で合理的な国会審議で実証したなどとはいえないのである。従って、国会審議を検証もせず国会裁量権に合理性を認める原判決は、理由不備・理由齟齬を犯している。

[55] 「特にこの供託金制度については、二大政党制ということも喧伝されますが、しかし、国民各位にいろいろ聞いてみた場合において、多様な意見を国政に反映させるという観点から、二大政党制ということだけではなくて、少数政党についても、国会に代表権を持ちやすくする、その前提段階として選挙に多く立候補していただくということがやはり必要じゃないか。」(村田吉隆衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外四名提出、第七十回国会衆法第三号)、171 - 衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 4号、平成21年07月07日)

[56] 「要するに、共産党さんが、具体名を挙げて大変恐縮でございますが、次回の選挙に際して立候補者を減らす、そういうニュースも我々にとりまして大変ショッキングであったことは事実でございます。

そして、かねてより共産党が長い間、高過ぎるという御主張をたしかされていたのも私も承知しているわけでありますが、しかし、そこまでこれが重たい負担かというのは、はたと私どもも真剣に考えるに至ったということも事実でございます。」(村田吉隆衆議院議員、公職選挙法の一部を改正する法律案(村田吉隆君外四名提出、第七十回国会衆法第三号)、171 - 衆 - 政治倫理の確立及び公職… - 4号、平成21年07月07日)

[57] 次に引用する戦後間もなくの第二回国会参議院本会議での討論および採決で示されるように、選挙供託金の増額を含む「選挙運動等の臨時特例に関する法律案」は議院運営委員会で何の討論もなく可決され、低劣なヤジで始まって、同じ意図を示唆する掛け声で終わる本会議で成立したのであり、自由な言論を制約する選挙運動規制と抱き合わせで可決されたことから明らかなように、選挙供託金制度は戦前の

無産者・無産政党を弾圧する目的の選挙供託金制度を何ら反省せずに戦後も引きずっており、国民の厳粛な信託に基づいて真摯で合理的な国会審議によって合理性が実証されたものではないから、同案および前例踏襲によって引き継がれた現在の公職選挙法に含まれる同制度は合理性が実証されておらず、違憲である。従って、国会審議を検証もせず国会裁量権に合理性を認める原判決は、理由不備・理由齟齬を犯している。

[58] 「この（「簡単にやっつけて下さい」、「その通り」と呼ぶ者あり）黙って聴いて下さい。この選挙法の二法案が議院運営委員会を通過する際におきましては、討論もなく、同時に速記者も速記を付けることなくして、これが突然の間に議決されたという事実を先ず皆さんに御報告申上げて置きます。（「当然だ」と呼ぶ者あり）この中に選挙法の改正の陰謀があるということさえも観取して「陰謀じやない」と呼ぶ者あり）頂けると思うのであります。そこで反対の要旨を述べますが、第一に供託金五千元を三万円に値上げしたこと、（「物價改訂だ」と呼ぶ者あり）第二に予納金、これは公営の費用と称するものでありまするが、これが二万円とされておる点、この三万円と二万円の会計五万円の負担は勤労大衆には大きな経済的な負担であります。我々の反対の理由に対して、先程やじつておられた人達はこれは負担でないかも知れませんが、我々にとっては大きな負担であります。この負担なくしては立候補ができないという点であります。第三に、選挙法定費用は大体十万円前後になるのであります。第四に、この外自動車の費用は法定費用の外になつておるのでありまするから、一日の貸切費を一万円といたしましても、これだけでも参拾万円前後となりまするので、公認の選挙費用だけでも、最少四十五万円乃至五十万円となりまして、これは大きな経済負担でなくして何でありましょうか。第五に、公営の名の下に演説会が制限されおるのであります。立会演説会の外に、この立会演説会も五分の一以内しか候補者の代理が出られないという制限を置き、個人演説会は三十回以上はできないという、更に、街頭演説会に至りましては、候補者が現在する場合に限つて、街頭演説ができるとなつております。今藤井へ委員長の報告によりますると、街頭演説会が候補者が現在しないようになってできると費用が掛かると申すのでありまするが、そこに出て参りまする人員が、若し候補者が次の街頭演説会に行き、その後に残つておることによつて、何らの負担の超過はないのでありまして、これは明らかに金が掛かるという理由は、労働団体や農民国体の街頭演説会を弾圧しようとする意図に外ならないのであります。従つて労働者や農民の中心の演説会等は全然不可能でありまして、又政党本位な演説会活動等も一切不可能となつておるのでありまして、この制限は明らかに憲法の言論の自由が否認されておるのであります。第六に、文書活動も極端に制限されております。選挙管理委員会が出します公的な文書以外には、著述の紹介も、文書も、政党の正当なら党活動たる政党が発行いたしまする文書等の貼付すら制限されておるのでありまして、これも明らかに憲法で保障されておりまする文書表現の自由が否認されておることやなるのであります。

右の言論、文書の極端な制限は、明らかに新しい民主勢力の組織品的な発展を、
——今や議会外における大衆が、この国会の反動的な方向に対して怨嗟の声を放つ
ておる、——この発展的な方向を阻止して、そうして顔と金と地盤を持つておる、先程
私がこの壇上に立つたときにやじつたような、ああいう人達がどうしてもその椅子に嚙り
つきたいというために作つたところの法律に過ぎないのであります。(「そんなことじやな
いのだよ」と呼ぶ者あり)従つて、社会党の諸君が、かくのごとき四十五万円も五十万
円も掛かるような法律に対して、何らの修正なくして賛成された事実の中にこそ、最近
の社会党の方向があるのではないでありますでしょうか。(拍手)社会党の賢明なる議員諸
君の反省を促したいのでございます。(「結構だ」と呼ぶ者あり)

以上を申述べまして、反対の理由に代える次第であります。(「御苦労さま」と呼ぶ者
あり、拍手) (板野勝次参議院議員、選挙運動等の臨時特例に関する法律案及び衆
議院議員選挙法の一部を改正する法律案(衆議院提出)、2-参-本会議-60号、昭和
23年07月05日)

(4) まとめ

[1] 選挙供託金制度は、泡沫候補の立候補抑止、候補者乱立の抑止、選挙公営費の一部負担(以上、実際の国会審議における立法目的)、政治弾圧(国会審議で明らかになった実態的な立法目的)、選挙不正行為の防止(上掲大阪高裁判決の主張)、「真に国民の政治意思の形成に参与しようとする意思のない候補者又は政党等が届出をすることを防止し、公正かつ適正な選挙を確保」(本件原判決の主張)を目的としている。

[2] 上記の不当な立法目的については、同制度の必要性と効果を根拠付ける立法事実がない。すなわち、一例として、泡沫候補の立候補は過去のものとする国会審議(第7の2の(3)第50段落)や、不真面目な選挙は存在しないことを認める国会審議(同第40段落)、同制度による泡沫候補の抑制効果は決め手でないと認める国会答弁があり(同第18段落)、選挙公営費の一部負担は実体的意義が小さいと認める国会審議がある(同第35段落)。上掲大阪高裁判決も同負担を根拠に同制度を正当化できないと判示し、同判決を支持する最高裁判決(原審被告乙第2号証)も同じ理を是認していることになるから、原判決は同最高裁判決に違背する。

[3] 上記の不当な立法目的を前提としても、投票と等価・調和的でより有効・確実な合理的代替案が提案されてきた。すなわち、同制度より差別的でない推薦制度(当時の国務大臣は推薦制度が平等な参政権を侵害すると判断したのであり、選挙供託金制度はなおさら平等な参政権を侵害)や署名制度(得票数の少ない候補者を泡沫候補というなら、署名制度などでこそ確実に泡沫候補の立候補を抑止できる)などである。

[4] 同制度は、国会で違憲性が指摘され、国会は優に一世紀近くもの時間的猶予をはるかに超過して、同代替案を無視し、諸外国に比べて供託金の額が高すぎる点や資金力のない政治主体にとって同制度が不利である点などを認識しながら、憲法前文の国民の厳粛な信託に基づいて真摯で合理的な審議をせず、逆に低劣なヤジと強行採決で維持してきた制度であり、前例踏襲によって無反省に戦前の無産者・無産政党を政治弾圧する目的から決別しておらず、今日において無党派層が最大の政治勢力である事実を無視し、政党本位という建前さえ逸脱して、政党助成金と相まって資金力のない小政党・政治団体・無所属候補を差別して既存政党、特に二大政党を優遇することが実態であり(第7の2の(3)第54段落)、主権者の民主主義的力量の発達を阻害し、基本的人権の中核をなす立候補権と選挙権に財産の多寡によって不合理な格差をもたらすだけなのであるから、憲法第14条1項の法の下での平等、憲法第15条1項の公務員選定権、憲法第44条の議員資格の差別禁止に反して、違憲である。

[5] 国会で検討されていない架空の立法目的を持ち出してその合理的根拠も示さず、過去の国会審議を検証して実際の立法目的を検討することなく国会裁量権の合理性を主張する原判決は、過去大法廷判決で要求された国会裁量権の合理性検討を怠り、致命的な理由不備・理由齟齬の違法、憲法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

第8 野宿者の方などの選挙権が剥奪されている——住所非保有者も適正に生活保護を受給できるように、住所非保有者の選挙人名簿を調製して選挙の公正を確保できる

1 公正な選挙に必要なのは本人確認であり、住所ではない

[1] 原判決は、選挙人名簿について、「当該名簿の利用は、二重投票その他の不正投票の防止の観点からも合理的である。」と判断する。しかし、実際には二重投票(なりすまし投票)が行われている。なぜなら、選挙人名簿の記載事項は、選挙人本人以外でも、選挙人名簿の縦覧・閲覧(公職選挙法第23条、第28条の2)などによって確認でき、また投票所入場券(整理投票券)や身分証明書などの提示がなくとも期日前投票ができる(千葉県松戸市選挙管理委員会に2013年11月5日、確認)からである。

[2] 各自治体の選挙管理委員会も明文で、投票所入場券について、「投票所入場整理券は、選挙人に対して選挙がおこなわれることをお知らせするとともに、投票所で選挙人名簿との本人照合をスムーズに行うために送付しているもので、投票用紙の引き換え券ではありません。投票所入場整理券がなくても、選挙人名簿に登録されてい

れば、投票はできますので、投票所で係員にお申し出ください。」(千葉県選挙管理委員会)旨を規定し、同券が本人確認の必要不可欠の手段ではないと認めている。

[3] 本人情報をいくら選挙人名簿に記載したところで、本人確認を最終的に選挙人の非物的な申告に依存している以上、住所を定める者も二重投票が可能である。住所は公正な選挙のために必要不可欠な本人確認の確実な手段ではない。

[4] 従って、特段住所を定めない者だけを差別して、「住所を定めない者につき、選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることは著しく困難であると認められる」と判示する原判決の理由はない。

[5] この理は、生活保護法 19 条 1 項で住所非保有の要保護者も行政が「保護を決定し、かつ、実施しなければならぬ」と定め、厚生労働省の通知「ホームレスに対する生活保護の適用について」(2003(平成 15)年 7 月 31 日社援保発第 0731001 号)でも「ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものではないことに留意し、生活保護を適性に実施する」とされているように、不正受給などを理由にして住所非保有の受給権の行使を認めてはならないのが不合理であるのと同様であり、大阪市西成区が公園生活者に国民健康保険の被保険者資格を認めた事例(下記サイト参照)からも支持される。

[6] 住民登録問題の「問題」はなにか

(<http://www.npokama.org/kamamat/webmagari/matusige/jyuuminhyou.htm>)

[7] 原判決は、「選挙権の有無(公職選挙法 9 条 1 項, 11 条 1 項)の調査整理, 選挙人名簿の登録に対する異議の申出があった場合の審理(同法 24 条), 選挙公報の配布(同法 170 条), 投票所入場券の交付(同法施行令 31 条 1 項)の適正かつ迅速な実施のためには, その者の住所を基準とするのが合理的であり, そうであれば, 我が国の法制上, 住民基本台帳の記録に基づいて選挙人名簿を調製するのが最も合理的であると認められ」と判断する。

[8] しかし、投票所入場券がなくとも投票できる実態があり、迅速性の多少の犠牲は許容されている。選挙人全体に占める住所非保有選挙人の割合はごくわずかだから、住所非保有選挙人の名簿を住民基本台帳に基づく住所保有選挙人の名簿とは別に調製しても、適正かつ迅速な選挙実務に支障はなく、現状とさほど変わらない。

[9] 選挙権の有無の確認にとって、生活保護の受給資格の確認と同様に、住所は関係ないし(住所保有者であることを隠して住所非保有を偽って申請する者を見極めるには、野宿などの実態を調査すればよい)、選挙人名簿登録についての異議申し立てには住所非保有者用の選挙人名簿を使用すればよく、選挙公報は「適当な場所に選挙公報を備え置く等」(公職選挙法 170 条 2 項)すればよく、上告人の住居にも配達されていない。本人確認の必要不可欠の手段ではない投票所入場整理券については上述の通りである。

2 行政は居所・仮住所を住所と見なさず、民法、住民基本台帳事務処理要領、過去の住民登録事例に違背する

[1] 民法は、「各人の生活の本拠をその者の住所とする。」(第 22 条)、「住所が知れない場合には、居所を住所とみなす。」(第 23 条 1 項)、「ある行為について仮住所を選定したときは、その行為に関しては、その仮住所を住所とみなす。」(第 24 条)と規定している。

[2] また、住民基本台帳事務処理要領は、住所の認定基準を「住所の認定にあたっては、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居留意思を総合して決定する。」と規定している。

[3] さらに、過去の国会審議では、以下のように認められている。

[4] 「恐らく、ただいまの答弁は、過去に、実際の事例といたしまして、洞窟の中に住んでおる方、あるいは橋の下で生活を営んでおられる方に住民票が交付されたということを示しておられるんだと思います。」(矢野隆司分科員、164 - 衆 - 予算委員会第三分科会 - 2 号、平成 18 年 03 月 01 日)

[5] 以上の諸事実があるにもかかわらず、現在の行政は住所非所有者の居所を住所とせず、不法に住民登録を怠り、住所を剥奪する挙に出ているのが実態である。

[6] 「日雇い労働者は定まった住所を持っていないことが普通です。そこで釜ヶ崎解放会館という施設を住所として登録し、失業手当を受け取るために必要な手帳の交付を受け、選挙権も持っていた。しかし大阪市は二〇〇七年、労働者二千人以上に対しこの住民登録を一斉に削除する暴挙に出た。それで労働者たちは手帳も選挙権も奪われた。これは主権者が主権を行使する機会を奪われたということで、重大な問題だ。」(遠藤比呂通弁護士、2013 年 6 月 30 日付東京新聞「あの人に迫る」「弱い立場の人に寄り添えぬ社会」)

[7] 従って、「住所を定めない者を対象とする選挙人名簿を作成する旨の立法をしない立法不作為が憲法 14 条、15 条に反するものでないことは、明らかである。」とする原判決は、理由がない。

3 行政は住所非所有者に住所を確保すべき住民基本台帳法の義務を怠っている

[1] 1 で述べたように公正な選挙のためには住所が必要不可欠とはいえないし、2 で述べたように居所を住所として住民基本台帳を調製すべきであるが、各自治体は、住民基本台帳法第 2 条「法制上その他必要な措置」として公的施設を住所非所有者のための郵便物送達先の住所ないし「ある行為についての仮住所(民法第 24 条)」と見なすことで、住所非所有者も一般住所所有者と同様に選挙権を行使できる。

[2] 下記神戸市の例でいえば、非住所保有者の生活実態を把握しているのであり、現行選挙人名簿の住所に相当する生活圏を特定し、必要とあれば本人に一对一で対応する生活実態証明書といえるような公的文書を交付できる立場にある。「更生センター」を非住所保有者の郵便物送達先にし、同証明書を投票入場券の受け取り条件にすれば、住所保有者以上に厳格な本人確認ができる。

[3] 「神戸市のホームレスは平成7年の阪神大震災後に増加したとされる。実態を把握するため、9年から毎年8月に市職員が巡回して調査を実施している。12年に355人を記録し、ピークに達した。市は16年にホームレスを訪問して自立を促す「巡回相談員」制度を導入。更生センターへの一時入居や住居の住み替え案内をするなどの対策を実施してきた。ここ数年は減少傾向にあるという。」(産経新聞、2013年10月25日)

[4] 住所不明の受刑者について、平成25年(行コ)第45号選挙権剥奪違法確認等請求控訴事件平成25年9月27日大阪高等裁判所判決が「公職選挙法11条1項2号が受刑者の選挙権を一律に制限していることについてやむを得ない事由があるということとはできず、同号は、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書に違反するものといわざるを得ない。」としているように、住所非保有者の選挙権は保障できる。

[5] 住民基本台帳法は第1条でその目的を「住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」と規定している。同法は憲法理念の実現に資することではなく、いわば住所主義行政によって行政効率を高めることを目的としている。

[6] いくら住民基本台帳法が第2条で国及び都道府県の責務として「住民に関する事務の処理がすべて住民基本台帳に基づいて行われるように、法制上その他必要な措置を講じなければならない」と規定しても、すべての住民サービスを住民基本台帳で律すべきという考え方に縛られて、住民の権利を束縛することがあっては、憲法上、本末転倒なのである。

[7] 生活保護支出の削減や水際作戦に示されるように、住民基本台帳の前提として住所の非保有者を保有者にするための施策が不十分な現状では、完璧な住民基本台帳を作成することは無理というものである。このように同条で義務付けられた行政側の努力不足で、憲法より下位にある住民基本台帳法の努力目標が未達だからという理由によって、憲法で保障された選挙権の行使が制約されるべきではない。

[8] 選挙実務をすべて住民基本台帳に基づいて行うなら、国と自治体が同条に基づいて、公的施設の住所を住所非保有者に割り当てるなど、住所取得が困難な主権者に「法制上その他必要な措置」を講じなければならないのである。

[9] 原判決は、憲法と民法に加え、住民基本台帳法の解釈と適用を同時に誤った違法を犯しており、住所非保有者の選挙権の保障についての同法第 2 条「法制上その他必要な措置」義務の不履行について理由不備を犯している。

4 在外選挙人を優遇して国内住所非保有選挙人を差別するのは不当

[1] 在外選挙人は日本国内に住所を持っておらず、住民基本台帳に登録されていなくとも、在外選挙人名簿に登載されるための手続きが住民基本台帳法に依拠しない特別法体系として公職選挙法で規定され、しかも在外選挙人証という特別な選挙用身分証明書まで交付されるという待遇を受けて、選挙権が保障されている。

[2] しかし、同じく国内住所非保有選挙人を選挙人名簿に登載するための手続きを住民基本台帳法に依拠しない特別法体系として公職選挙法に規定しないという立法不作為が、憲法 14 条 1 項、15 条 1 項に反して違憲なのである。本人に一対一で対応する生活実態証明書(前述)などの住所非保有選挙人証を交付すれば済む。

[3] 原判決が「在外選挙人名簿の被登録資格についても、外国に住所を有することが必要とされているところである。」と指摘しても、住所は本人確認に必要不可欠ではないから、国内住所非保有者に選挙権の行使を認めないことの理由にはならない。

5 本件原判決が支持する上掲大阪高裁判決は、その論理構造で国内住所非保有者の選挙権の行使制限を是としない

本件原判決も支持しているはずの上掲大阪高裁判決の選挙供託金制度を是とするための論理構成「選挙妨害行為についてのみ規制し、その余の事柄を有権者の投票による審判に待つことは、自由かつ公正な選挙を確保せずに選挙を行うことに帰し、選挙権の適正な行使が害され、国民に等しく参政権を保障した憲法の趣旨に反するものということになる。」(第三「争点に対する判断」一の 8)は、住所非保有者の選挙人名簿を作成しない立法不作為についてこそ、適用されるべきである。すなわち、「国内住所非保有者の選挙権の保障につき、在外選挙人についてのみ選挙権を立法で特別に保障し、その余の国内住所非保有者の選挙権の保障を有権者の対応に待つことは、自由かつ公正な選挙を確保せずに選挙を行うことに帰し、選挙権の適正な行使が害され、国民に等しく参政権を保障した憲法の趣旨に反するものということになる。」

6 まとめ

[1] 公職選挙法は、住所非保有者でも生活保護を受給できるのに、住所によらない本人確認の手段があっても、住所非保有者の選挙人名簿の調製規定を設けておらず、

行政も民法第 22 条、23 条 1 項、24 条の住所割り当て義務と、住民基本台帳法第 2 条の住所確保義務を怠り、住民登録消除の不法行為を働き、過去の住所非保有者の住民登録実績から後退している。国内住所非保有者の選挙人名簿を調製できるのに調製しない立法不作為と法の不履行がある。

[2] 国内住所非保有者の選挙人名簿を調製しても選挙の公正は確保できるのに、それをせずに選挙権の行使を制限することは、「制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不能ないし著しく困難であると認められる場合」(平成 13 年(行ツ)第 82 号在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件平成 17 年 9 月 14 日最高裁判所大法廷判決・民集第 59 卷 7 号 2087 頁)に該当しないから、憲法第 14 条 1 項の法の下での平等、15 条 1 項の公務員選定権を保障せずに違憲であり、2013 年参議院選挙は制限選挙として違憲無効である。

[3] 従って、「住所を定めない者につき、選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることは著しく困難であると認められる」「住所を定めない者を対象とする選挙人名簿を作成する旨の立法をしない立法不作為が憲法 14 条、15 条に反するものでないことは、明らかである。」(24 ページ)とする原判決は、理由不備・理由齟齬の違法、憲法・民法・住民基本台帳法の解釈と適用を誤った違法を犯している。

附 属 書 類

1 上告理由書副本 8 通