

令和元年（ネ才）第966号 選挙供託金制度違憲国家賠償請求上告提起事件

上告人 ●●●●

被上告人 国

## 上告理由書

2020（令和2）年2月1日

最高裁判所 御中

上告人訴訟代理人弁護士 宇都宮健児

同 鴨田 讓

同 石川浩一郎

同 樋川 雅一

同 笠原 一浩

## 目 次

第 1	上告人の主張	6 頁
1	本件訴訟の概要	6 頁
2	選挙供託金制度（公職選挙法 9 2 条 1 項 1 号）が違憲であること	6 頁
(1)	立候補の自由が憲法上の重要な権利であること	6 頁
(2)	選挙供託金制度の合憲性判断枠組（違憲審査基準）については厳格な審査基準を用いるべきこと	8 頁
(3)	立法目的が重要な公共の利益達成のためとは言えないこと	11 頁
(4)	立法目的達成手段が必要最小限かつ合理的な措置とは言えないこと	14 頁
3	選挙供託金制度（公職選挙法 9 2 条 1 項 1 号）が国際人権自由権規約（B 規約）第 2 5 条に違反すること	21 頁
(1)	我が国が国際人権自由権規約（B 規約）を批准していること	21 頁
(2)	自由権規約 2 5 条及び一般的意見 1 5 及び 1 6	22 頁
(3)	300 万円の選挙供託金制度が国際人権自由権規約第 2 5 条に違反すること	23 頁
4	被上告人の立法不作為が国家賠償法 1 条 1 項に反し違法であり，慰謝料を支払う義務があること	25 頁
(1)	被上告人の立法不作為が国家賠償法 1 条 1 項に反し違法であること	25 頁
(2)	上告人に精神的苦痛による損害が発生したこと	28 頁
5	結語	29 頁
第 2	原判決の誤り	30 頁
1	選挙供託金制度の目的の認定に誤りがあること（原判決 1 2 ～ 1 3 頁）	

.....	30頁
(1) 原判決の判示内容.....	30頁
(2) 判示内容の誤り.....	30頁
(3) 動機審査がなされていないこと.....	30頁
2 選挙供託金制度が憲法44条但書に直接的に抵触するものではないとい う判示に誤りがあること（原判決19頁）.....	31頁
(1) 原判決の判示内容.....	31頁
(2) 判示内容の誤り.....	31頁
3 違憲審査基準に誤りがあること（原判決21頁）.....	32頁
(1) 原判決の判示内容.....	32頁
(2) 判示内容の誤り.....	32頁
(3) 原判決が最高裁の選挙権に関する違憲審査基準（昭和51年判決等と平 成17年判決）を誤って理解していること.....	34頁
4 立法目的が正当との認定に誤りがあること（原判決22頁）.....	37頁
(1) 原判決の判示内容.....	37頁
(2) 判示内容の誤り.....	37頁
5 選挙供託金制度が国会の裁量権の限界を超えておりこれを是認すること ができない場合に該当しないという認定に誤りがあること（原判決22～ 23頁）.....	38頁
(1) 原判決の判示内容.....	38頁
(2) 選挙供託金制度が目的を達成する手段として不適切かつ不必要であるこ と（原判決22頁）.....	38頁
(3) 供託金額を引き上げても立候補者数が減少していないこと.....	39頁
(4) 泡沫候補者が濫立したという認定は、司法府が特定の政党や政治団体に 恣意的な評価を加えるもので、憲法19条、21条等に反すること（原判 決22頁）.....	40頁

(5) 選挙公営制度の拡大を供託金額引き上げの根拠とした認定に誤りがあること（原判決22頁）	42頁
(6) 300万円という供託金額について合理性があるとした認定に誤りがあること（原判決22頁）	44頁
(7) 300万円の選挙供託金制度が国会の裁量権の限界を超えていること	45頁
6 諸外国の議論が我が国にそのまま当てはまるものではないという認定に誤りがあること（原判決24～25頁）	47頁
(1) 選挙供託金制度を設けていない国の方が多数であること	47頁
(2) 外国の違憲判決は選挙制度の議論状況を反映したものではないこと	47頁
(3) 諸外国の議論が我が国にもそのまま当てはまること	48頁
(4) 婚外子相続差別違憲判決において諸外国の事情が考慮されたこと	54頁
7 推薦制というより制限的でない手段について裁判所の判断遺脱があること（原判決25頁）	55頁
(1) 原審が判断をしていないこと	55頁
(2) 代替制度が存在すること	55頁
(3) 供託金制度よりも推薦制度の方が立候補制度の趣旨に沿うこと	55頁
8 B規約が具体的な選挙制度について何ら規定していないという認定に誤りがあること（原判決26頁）	56頁
(1) 原判決の判示内容	56頁
(2) 判示内容の誤り	56頁
9 他の選挙制度に基づいて違憲性を判断してはならないこと	57頁
(1) 原判決の判示内容	57頁

(2)	判示内容の誤り	57頁
1 0	最高裁平成11年判決に先例性はないこと（原判決2～3頁）	
		58頁
(1)	原判決の判示内容	58頁
(2)	判示内容の誤り	58頁
1 1	最高裁平成11年判決以降に選挙供託金制度が違憲となったこと（原判決3頁）	60頁
(1)	原判決の判示内容	60頁
(2)	判示内容の誤り	60頁
1 2	結論	61頁

## 第1 上告人の主張

### 1 本件訴訟の概要

上告人は、2014（平成26）年12月14日施行の第47回衆議院小選挙区選挙に立候補しようとした。しかし、公職選挙法（以下、「公選法」という。）92条が選挙立候補者に対して選挙供託金の納付を義務付けており（以下、「選挙供託金制度」という。）、小選挙区選出の衆議院議員選挙に立候補する場合は、300万円の選挙供託金の納付または同額の国債証書が必要であるところ（同条1項1号）、供託金300万円を用意することが出来なかった上告人は同選挙へ立候補することが許されなかった。

本件は、衆議院小選挙区選挙において、300万円の供託金額を定める公選法92条1項1号が、立候補の自由（憲法15条1項）を侵害し、かつ、立候補者資格の「財産又は収入」による差別を禁じる憲法44条但書に反する違憲無効なものであり、また、自由かつ平等な選挙権ないし被選挙権を定める国際人権自由権規約（B規約）第25条に反する条約違反で無効なものであって、このような無効な選挙供託金制度の下で立候補が許されなかった上告人が精神的苦痛を被ったとして、被上告人国に対し、国家賠償法1条1項に基づき慰謝料300万円の支払いを求める訴訟である。

### 2 選挙供託金制度（公職選挙法92条1項1号）が違憲であること

#### (1) 立候補の自由が憲法上の重要な権利であること

ア 立候補の自由は、「選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である」ので憲法15条1項により保障される権利である。このことは最高裁判例からも明らかである（1968（昭和43）年12月4日最高裁大法廷判決（三井美唄炭鉱事件判決）。甲15）。当該最高裁判例は、立候補の

自由を憲法15条1項の保障する「重要な基本的人権の一つ」と認めた上で、「これに対する制約は、特に慎重」でなければならないと述べ、立候補の自由（権利）の重要性を強調している（以上、甲15・3頁）。

イ この立候補の自由に関し、憲法44条但書は、両議員の議員の立候補資格について、「人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」と定め、財産・収入による立候補者資格の差別を明文で禁じている。

なお、上記の列举事由のうち、平等原則を定める憲法14条1項にはない「教育」、「財産又は収入」という事由は、日本国憲法の当初の草案にはなく、衆議院の審議で加えられたものであった。これは、とりわけ「財産又は収入」という要件が制限選挙のもとでの選挙権・被選挙権の制約の一番の核心であったため、憲法制定権者が両議院の議員の選挙権および被選挙権の有する重大な意味に鑑み、あえて憲法14条1項・15条3項に重ねて設けたものであり、格別な重要性があるものと言える（只野雅人教授意見書（甲28）・26頁）。

ウ また、立候補の自由は、立候補者の権利・自由を保障するだけのものではなく、国民の選挙権を保障し、国民の権利、自由を確保するための議会制民主主義を維持するものである。すなわち、立候補の自由が十分に保障されなければ、特定の者が立候補できなかつたり、立候補者数が減少すれば、国民の選挙権の行使に関し選択の余地が少なくなり、国民の多様な意思が選挙によって反映されなくなってしまう。そうすると、公選法が目的とする「民主主義の健全な発達」（公選法1条）が達成できなくなる。最大判昭和43年12月4日（甲15）が立候補の自由・被選挙権について、「選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり」と述べているのも上記の趣旨に基づくものである。従っ

て、選挙において有権者に多様な政治意見や背景を有する候補者を提示し、有権者の選挙権を保障するためにも、立候補の自由の保障、候補者資格の差別の禁止は不可欠なのである。

(2) 選挙供託金制度の合憲性判断枠組（違憲審査基準）については厳格な審査基準を用いるべきこと

ア 日本における選挙供託金制度

日本における選挙供託金制度は、イギリスをモデルに、1925（大正14）年、男子普通選挙とともに導入された。当時の内務省が作成した立法理由書には、「財力ニ乏シキ正当ナル議員候補者ノ立候補ヲ阻害スルカ如キコトナカラシムコトヲ顧慮」すべきと記載されていたものの、当初の供託金額は2000円（当時の奏任官の初任給は年俸900円）であり高額であった（甲28・3～4頁）。

こうした選挙供託金制度の導入に対し、当時の有力学説（当時を代表する選挙制度・選挙法研究者であった森口繁治、戦後憲法学の基礎を築いた宮沢俊義、そして戦後最高裁判事となった河村又介）からは厳しい批判がなされていた。とりわけ、森口繁治は、選挙供託金制度につき、「普選の精神を蹂躪したものとして、我国法に於ける一大汚点とせざるを得ない」、「財産標準を積極要件の一としたのと同様であるから、謂はば被選挙権における制限選挙制度の復活にほかならない」、「現在の程度に選挙人の自覚した場合に於て、所謂売名候補者が立候補することは少ないであらうし、立候補したとしても当選の機会は少ない。又当選するとせば、そこにも何等かの意味があるであらうし、かかる候補者に通常投ぜらるると考へらるる少数の投票の如きは実はネグリジブルな投票にほかならない。故に余は此制度は全く無用の制度であると考え居る。」と厳しく批判している（甲28・5頁）。



このように、制限選挙が許容された大日本帝国憲法下にあっても、当時の主要学説から根本的な批判が提起されていたのであるから、普通選挙を要請し（憲法15条3項）、また国会議員の資格について「財産及び収入による差別」を明文で禁じる（憲法44条但書）日本国憲法のもとでは、これらの批判はより一層強く妥当するはずである（甲28・6頁）。

イ 厳格な審査基準によって審査すべきであること

上記のような立候補の自由（憲法15条1項）及び被選挙権の財産又は収入による差別禁止（憲法44条但書）という憲法上の権利の重要性に鑑みると、立候補の自由を制約する選挙供託金制度の合憲性判断に当たっては、厳格な審査基準によるべきである。

具体的には、立候補の自由への制約が、①重要な公共の利益達成のため、②必要最小限かつ合理的な措置でなければ違憲と判断すべきである。

ウ 平成8年8月7日神戸地裁判決（甲29）

この点、供託金額60万円の県議会議員選挙の選挙供託金の合憲性が争点となった平成8年8月7日神戸地裁判決（甲29）は、「憲法一五条一項は、立候補の自由についても重要な基本的人権として保障していると解するのが相当であり、これに対する制約は慎重でなければならない。」とした上で、「選挙供託制度は、公職選挙に立候補する者に対して一定の金員の供託義務を課し、そのうち法定得票数を得られなかった者等からこの供託金を没収するものであり、立候補の自由という重要な基本的人権を制約するものであるから、立法府の判断が合理的裁量の範囲内であるとして、その合憲性を肯定するためには、重要な公共の利益のために必要最小限度かつ合理的な措置であることを要するというべきである。」（以上、甲29・7頁）として、選挙

供託金制度の違憲審査基準として厳格な審査基準を用いて合憲性を判断している。

県議会議員選挙の選挙供託金60万円についても厳格な審査基準を用いて合憲性が判断されているのであるから、その5倍の金額に当たる300万円という極めて高額な選挙供託金は、立候補の自由に対する制約は一層強く、当然、厳格な審査基準を用いて合憲性を判断すべきことになる。

エ 在外邦人選挙権訴訟最高裁大法廷判決（甲16）

在外邦人選挙権訴訟の最高裁大法廷判決（最大判平成17年9月14日・甲16）においても厳格な違憲審査基準が採用されている。すなわち、同判決は、「国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならぬというべきである。そして、そのような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でない限り、上記のやむを得ない事由があるとはいえず、このような事由なしに国民の選挙権の行使を制限することは、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といわざるを得ない。また、このことは、国が国民の選挙権の行使を可能にするための所要の措置を執らないという不作為によって国民が選挙権を行使することができない場合についても、同様である。」（甲16・4頁）と判示し、厳格な違憲審査基準を採用した。

同判決は選挙権の制限に関する判断であり、被選挙権・立候補の自由の制限に関する本件とは事案を異にする。しかし、憲法44条但書がとくに明文で差別（権利制約）を禁じている事由である「財産又は

収入」との関係が直接的に問題となり、しかも他国との比較からも強い抑止的効果が疑われる300万円の選挙供託金制度の場合、少なくとも平成17年大法廷判決の基準に準じるような厳しい基準で、憲法適合性の判断が行われるべきである（甲28・28頁）。

オ 小括

以上のとおり、これまでの我が国の裁判例によっても、本件の300万円の選挙供託金制度の違憲審査基準については、厳格な基準を用いることが相当である。

(3) 立法目的が重要な公共の利益達成のためとは言えないこと

ア 被上告人が主張する選挙供託金制度の立法目的

被上告人は、第一審及び原審において、選挙供託金制度の趣旨（立法目的）について、「候補者が濫立し（単なる売名目的、選挙妨害等真に当選する意思がない候補者の出現も予想される。）、各候補者の演説、連呼行為、選挙公報、新聞広告の掲載が氾濫して、かえって、自由かつ公正な選挙の実現の妨げになる。」ことを防止するためと説明する（答弁書12頁22～25行）。

イ 実質的な立法目的

しかし、実質的な立法目的は上記の理由ではない。

歴史的には、我が国の選挙供託金制度は1925（大正14）年に男子普通選挙制が実施された時から始まっている。制度導入時の表向きの理由は、上記被上告人の主張のとおりであった。

しかし、実際は、衆議院議員の選挙供託金が当時2000円と高額（当時公務員初任給が年900円）であったことから明らかなように、無産政党（無産者）の議会への進出を抑制することに真の目的があった（「普通選挙制度成立史の研究」松尾尊兌329頁，330頁（甲1））。この無産政党（無産者）の議会への進出を抑制すること

を目的とした選挙供託金制度が戦後においてもそのまま残存し、現在に至っている。

ウ 立法目的が既存政治家の権益を保護する点にあること

また、政治学の観点からも、選挙供託金制度の趣旨・目的は、「泡沫候補の選挙への参入を抑止する」点よりも「既存政治家の権益を保護する」点にあると結論付けられている（安野修吉「選挙供託金制度の歴史の変容」（甲30））。

この論文では、選挙供託金制度が導入された1925（大正14）年当時の政治情勢にも触れ、「旧憲法下における供託金制度は、…普通選挙によって選挙権を得て議会へと参入しようとした無産勢力の抑止に終始したようである。…供託金がこのような効果を持つことは既成政党や枢密院および貴族院の専制支配者層の側で意図されており、この制度の導入の背景には彼らの政治的圧力が存在したとしている。すなわち、普通選挙制の政治的成果は、第一に治安維持法の制定、第二に被選挙権の行使を制限する諸制度の導入により大きく歪められたが、供託金はその制度的性格からして被選挙権の行使を制限する諸制度に連なる制度であり、かつそのための機能を積極的に果たしているといえる。ゆえに、旧憲法下における供託金制度は、治安維持法と並列関係にある、戦前期の反民主主義的な政策として評価するのが妥当であろう。」（甲30・499頁）として、導入時の選挙供託金制度がそれまでの支配者層による無産勢力の抑止の意図を持って導入された反民主主義的な政策であることが述べられている。

エ 立法目的が被上告人の主張と異なること

以上のとおり、選挙供託金制度の趣旨・目的は、真に当選する意思がない者の立候補を抑止することではなく、無産政党（無産者）の議会への進出を抑制すること、及び、既存政治家の権益を保護すること

にある（甲1，30）。そして，このような立法目的が重要な公共の利益達成とは言えないことは明らかであり，この時点で，選挙供託金制度（公選法92条1項1号）は，立候補の自由に対する不必要な制約であり違憲無効といえることができる。

オ 立法目的が被上告人主張のとおりであったとしても，重要な公共の利益達成の目的があるとはいえないこと

また，仮に，被上告人が主張する売名候補者，泡沫候補者等の真に当選を争う意思のない候補者の濫立を防止するという点に選挙供託金制度の目的があるとした場合であっても，選挙供託金制度が①重要な公共の利益達成の目的とは言えない。

前述のように，選挙においては，多様な政治意見や背景を有する候補者が有権者に提示されることが国民の選挙権の保障及び「民主政治の健全な発達」（公選法1条）のために非常に重要である。そうだとすれば，多様な政治意見や背景を有する候補者を有権者に提示するためには，立候補者がどのような目的を有するかにかかわらず，立候補者の多様性の確保のため，立候補を許さなければならない。

すなわち，売名候補者や泡沫候補者を排除するか否かも有権者の判断に委ねられなければならないのである。売名候補者や泡沫候補者のような者を排除するか否かを選択する権利・自由も保障されなければ，国民の選挙権が保障されているとはいえず，国民の選挙権が保障されなければ，国民意思の国会への反映，「民主政治の健全な発達」（公選法1条）もなく，国会議員が「全国民の代表」（憲法43条1項）と言うことも出来ないのである。

また，いかなる者を売名候補者や泡沫候補者とし，真に当選を争う意思のない候補者とするのかを客観的に定義し，判別することは出来ず，選挙実施以前に排除することは不可能なのである。

以上のように、仮に、選挙供託金制度の目的が売名候補者や泡沫候補者のような真に当選を争う意思のない候補者を排除し、候補者の乱立を防止するという点にあったとしても、それは公共の利益の達成を妨げることさえあれ、到底、①重要な公共の利益達成につながるものではない。

#### カ 小括

以上より、選挙供託金制度の立法目的をいずれに理解したとしても、選挙供託金制度には①重要な公共の利益を達成するという目的はない。

よって、選挙供託金制度（公選法92条1項1号）は、その立法目的からして、立候補の自由に対する不必要な制約であり違憲無効といえることができる。

#### (4) 立法目的達成手段が必要最小限かつ合理的な措置とは言えないこと

ア 選挙供託金制度は悪意の有産者を排除できない一方で善意の無産者を排除してしまうこと

(ア) 仮に、選挙供託金制度の目的が重要な公共の利益達成にあるとされることがあるとしても、真に当選を争う意思があるか否かということと、一定の資力を有するか否かとは全く関係がない。選挙供託金を用意するための資力がない者のすべてが売名候補や泡沫候補とは限らないのは当然である。

そのため、立候補をしようとする者に、立候補の届出要件として、一律に選挙供託金の供託義務を課すことは、資力はないものの、真に当選を争う意思がある者（善意の無産者）の立候補の機会を奪う結果となる。

(イ) 間接民主制を採用する我が国においては、選挙により選出された国会議員が、国政における意思決定を行うため、立候補の自由と選挙権の自由な行使が表裏一体の関係にあることからすれば、立候補

の自由が制約されることは、選挙権の自由な行使の制約に直結することになる。選挙人に対しては、可能な限り多様な意見を有する立候補者から選別する機会を与えるべきであることは前述のとおりである。

そうだとすれば、そもそも、排除に値すべき「泡沫候補」自体が存在するかが疑わしいところではあるが、安易に「泡沫候補」という理由で、一定の候補者を排除することは、真に当選を争う意思のある資力のない者の立候補の機会を不当に制約するだけでなく、そのような者に投票しようとする有権者の選挙権をも不当に制約する危険を生むことになる。

(ウ) また、売名候補者の排除についても、仮に、売名目的を持つ者が、選挙供託金を失う不利益より、売名による宣伝効果の利益が上回ると考えるならば、その効果は期待できない。つまり、選挙供託金制度では、悪意の有産者は排除できないということである。もっとも、このような売名候補者の排除も、立候補をしようとする者に供託義務を課すことによるものではなく、有権者の投票行動による選別によって実現されるべきである。

(エ) このように、売名・泡沫候補者の乱立を防止するために供託義務という経済的制約を課し、資力の有無による選別を行うことは、真に当選を争う意思のない有産者には効果がない一方で、真に当選を争う意思がある無産者には、本来排除されるべき候補者ではないにもかかわらず排除されてしまうという結果を生むことになる。

売名・泡沫候補者の排除を目的として何らかの制約を課すとしても、立候補をしようとする者における真に当選を争う意思の有無がより反映される方法がとられるべきである。その方法としては、例えば、立候補の届出要件として一定有権者数の推薦署名の提出を義

務づけるなどの措置がとられるべきである（高橋和之「立憲主義と日本国憲法」有斐閣・290頁参照）。

イ 300万円という金額が高額に過ぎること

(ア) OECD加盟国35カ国中，23カ国において選挙供託金制度が存在しないこと，及び，選挙供託金制度が存在する国であってもその金額は日本に比べて遥かに低廉であること

a はじめに

上告人代理人らは，選挙供託金制度に関する諸外国の状況を明らかにするため平成29年6月時点でのOECD加盟国35カ国（日本を除くと34カ国。現在は36カ国であるが，調査段階では35カ国であった。）の調査を行った。その結果が甲64号証である。なお，全く同一の調査結果が被上告人から乙23号証として提出されている。

b OECD35カ国中，23カ国において選挙供託金制度が存在しないこと

(a) 甲64・2頁（乙23・2頁）の調査結果では，平成29年6月時点で，OECD加盟国35カ国のうち，選挙供託金制度が存在しない国は次の22カ国である。

アイスランド	アメリカ	イスラエル	イタリア
オーストリア	ギリシャ	スイス	スウェーデン
スペイン	スロベニア	チリ	デンマーク
ドイツ	ノルウェー	ハンガリー	ベルギー
フィンランド	フランス	ポーランド	ポルトガル
メキシコ	ルクセンブルク		

(b) また，カナダでは，2017（平成29）年10月25日，アルバータ州裁判所において，カナダ選挙法のうち，1000カナ



ダドルの選挙供託金について規定した条項が、カナダの憲法を構成する「権利及び自由に関するカナダ憲章」において、参政権及び被参政権を保障した同憲章第3条に違反し、これが、正当化可能な合理的な制約とはいえないとして、違憲であると判断された（甲72の1, 2）。そして、同判決を受けて、カナダの選挙管理委員会は、全国一律に選挙供託金制度を廃止することを宣言した（甲73の1, 2）。そのため、カナダにおいて選挙供託金制度は廃止された。

(c) 従って、OECD加盟国35カ国のうち、選挙供託金制度が存在しない国は、平成29年6月時点で22カ国、カナダで違憲判決の出た同年10月時点で23カ国に上る。

なお、韓国やアイルランドにおいて選挙供託金制度の違憲判決（甲46, 66）が出た2001（平成13）年前後の時点においても、選挙供託金制度が存在しない国は、OECD加盟国35カ国のうち22カ国存在した（甲69）。

c 選挙供託金制度が存在する国であってもその金額は日本に比べて遥かに低廉であること

上記（甲64, 72, 73）のとおり、OECD加盟国35カ国のうち、選挙供託金制度が存在する国は日本を含めて12カ国である。しかし、以下のとおり、個人単位での立候補の場合の選挙供託金の金額は日本に比べて遥かに低廉である。なお、為替レートは2017（平成29）年6月のものである。

・アイルランド下院 約5万9000円

（ただし、30名の同意書によって代替が可能）

・イギリス下院 約6万9000円

・エストニア 約4万2000円

- ・オーストラリア下院 約8万3000円
- ・オーストラリア上院 約16万6000円
- (・カナダ下院 約8万2000円 ※2017年の違憲判決により廃止)
- ・チェコ上院 約8万8000円
- ・トルコ 約32万1000円
- (ただし、無所属候補者に限る)
- ・ニュージーランド小選挙区 約2万3000円
- ・韓国小選挙区・比例区
- ともに1500万ウォン(約145万500円)
- (ただし、従前2000万ウォンであったが、憲法裁判所において違憲と判断され、金額が引き下げられた(甲46))

d 小括

以上のとおり、OECD加盟国各国の選挙供託金制度について見ると、約3分の2の国が選挙供託金制度自体存在していないことが分かる。

また、選挙供託金制度が存在する国であっても、一部の国(韓国、トルコ、オーストラリア上院)を除けば、個人単位での立候補の場合の選挙供託金の金額は10万円以下の国がほとんどであるし、アイルランドのように選挙供託金を用意できないものに対して、30名の同意書の提出を求めるという代替措置を講じている国もある。

さらに、韓国は、約145万円(1500万ウォン)と高額であるが、もともと2000万ウォンの時に憲法裁判所から違憲判決が下されている(甲46)。カナダでは、2017(平成29)年10月に違憲判決が下され選挙供託金制度が廃止されている(甲72, 73)。

こうして諸外国と比較してみると、まず、選挙供託金制度が存在する国が少数派であるし、存在するとしても日本の300万円という金額は、諸外国と比較して突出して高額であり、立候補者の濫立を防止するという目的達成のための手段として合理性を欠くことは明らかである。

(イ) 我が国において300万円を準備することが困難な者が増加していること

a 衆議院議員小選挙区選挙の選挙供託金の金額は300万円であるが（公選法92条1項1号）、現在の日本の社会的状況からして明らかに高額に過ぎ、事実上多くの国民の立候補の自由が妨げられていると言える。以下、この点につき具体的に述べる。

b 2014（平成26）年7月15日、厚生労働省が発表したわが国における2012（平成24）年の相対的貧困率は16.1%、18歳未満の子どもの貧困率は16.3%でいずれも過去最悪となっている。また、一人親家庭の貧困率は54.6%となっている。相対的な貧困率とは、「全国民の所得の中央値の2分の1未満の人の割合」をいう。厚生労働省の調査では2012（平成24）年の全国民の所得の中央値は年収244万円ということであるので、貧困に陥っている人は年収122万円未満の人ということになる。相対的貧困率が16.1%ということは、わが国の国民の6人に1人、また人口にすると2042万人が貧困に陥っていることになる。さらに、一人親家庭に至っては2世帯に1世帯が貧困に陥っていることになる（以上、甲6）。

c わが国における貧困拡大の背景には、わが国の脆弱な社会保障制度と非正規労働者・働く貧困層（ワーキング・プア）の拡大がある。わが国の非正規労働者は、約2000万人（甲7）、全労

働者の約4割（甲8）となっている。また、女性労働者の非正規率は全労働者の5割を超えている（甲8）。非正規労働者は、正規労働者に比べて賃金も低く、雇用も不安定である。この結果、わが国では年収200万円以下の低賃金労働者が9年連続で1000万人を超えている（国税庁長官官房企画課「民間給与実態統計調査」（2015（平成27）年9月））（甲9）。わが国には、2015（平成27）年11月現在209万人の完全失業者が存在するが（甲7）、失業保険を受給しているのは、失業者の2割程度であり（甲10）、失業者の約8割は失業と同時に無収入となっている。

d 貧困が拡大する中で国民健康保険料を支払うことができない世帯が、2015（平成27）年6月1日時点で、336万4023世帯（全世帯の16.7%）に上っていると同時に、保険料の長期間の滞納により被保険者に資格証明書が交付されている世帯が23万4367世帯、短期保険証が交付されている世帯が101万8980世帯に上っており、病気になっても治療を受けることを控える「医療難民」が依然と多い状況にある（甲12）。

e 金融広報中央委員会の調査によれば、2015（平成27）年における貯蓄ゼロ世帯は全世帯の30.9%に上っている（甲13）。約1500万世帯が貯蓄ゼロで生活していることになる。貧困と格差が拡大すれば生活困窮者が増えることになり、生活保護利用者も増加することになる。厚生労働省によれば、2015（平成27）年12月の生活保護利用世帯は163万4185世帯、生活保護利用者は216万5585人となっている（甲14）。

f 以上の事実から明らかなおおりに、300万円という高額な金員

の納付を求める選挙供託金制度は、貧困と格差が拡大している現状を考えれば、数千万人の国民から立候補の自由という重要な権利を奪うものと言える。

#### ウ 小括

以上のとおり、仮に、選挙供託金制度が重要な公共の利益達成の目的を有しているとしても、選挙供託金制度が悪意の有産者を排除できない一方で善意の無産者を排除してしまうこと、諸外国との比較において、そもそも選挙供託金制度を設けていない国の方が多く、設けている国であっても、我が国よりも遥かに低廉な金額であり、我が国の300万円という供託金額が突出して高額であること、我が国における様々な経済指標から見て300万円という高額の金員を準備できない者が大量にいると考えられることからすれば、300万円の供託金制度（公選法92条1項1号）は、必要最小限かつ合理的な措置とは到底言えず、立候補の自由を過度に制約する制度であり違憲と言わざるを得ない。

### 3 選挙供託金制度（公職選挙法92条1項1号）が国際人権自由権規約（B規約）第25条に違反すること

#### (1) 我が国が国際人権自由権規約（B規約）を批准していること

国際人権規約のうち、社会権規約及び市民的及び政治的権利に関する国際規約（一般に「自由権規約」と呼ばれる。）は、1966（昭和41）年の第21回国連総会において採択され、1976（昭和51）年に発効した。我が国は、これらの規約を1979（昭和54）年に批准した〔自由権規約につき、昭和54年8月4日条約第7号〕。

そして、いうまでもなく憲法98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立した国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定し、国の条約及び国際法規の遵守義務を定めている。

また、自由権規約委員会は、自由権規約 28 条 1 項によって設置された委員会であり、高潔な人格を有し、人権の分野において能力を認められた個人が、規約締結国の国民から選ばれる（同条 2 項）委員会である。同委員会は、自由権規約の解釈に関して、諸権利の基準や締結国の義務について、具体的、普遍的な基準を示すために「一般的意見（General Comment）」を出している。「条約法に関するウィーン条約」は、31 条において、解釈に関する一般的な規則を定め、32 条において、31 条の規定の適用により得られた意味を確認するため、また、同条約 31 条の規定による解釈では意味が不明確である場合にその意味を決定するため、「解釈の補足的な手段」に依拠することができるように定めている。そして、自由権規約委員会の「一般的意見」は、上記「解釈の補足的な手段」にあたりと解されている。

(2) 自由権規約 25 条及び一般的意見 15 及び 16

ア 自由権規約 25 条（甲 77）

自由権規約 25 条には、下記のとおり、選挙及び公務への参与に関する規定がある（甲 77）。

【第二十五条】

すべての市民は、第二条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。

(a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること。

(b) 普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること。

(c) 一般的な平等条件の下で自国の公務に携わること。

イ 一般的意見 15 及び 16（甲 78）

既に述べたとおり，国際連合の自由権規約委員会は，自由権規約の各規定につき，一般的意見を採択して正式な解釈を示すことができる  
ところ，1996（平成8）年7月12日に採択された自由権規約第  
25条に関する一般的意見には，下記のものがある（甲78）。

○一般的意見25の15

15 選挙による公職に立候補する権利及び機会の実効的な実施のため  
には，投票権を有する者に対し立候補者の選択の自由を確保するこ  
とが必要である。年齢等，立候補する権利の制限は客観的な基準に  
基づいて正当化されるものでなければならない。以下略

○一般的意見25の16

16 選挙の，指名日，手数料又は供託金に関する条件は合理的なもの  
でなければならない，差別的であってはならない。以下略

(3) 300万円の選挙供託金制度が国際人権自由権規約第25条に違反す  
ること

ア 我が国の衆議院議員選挙（小選挙区）では，300万円という金額  
の選挙供託金を定めているところ，上記のとおり，300万円という  
金額は高額に過ぎ，不合理かつ低所得者にとって差別的であるから，  
「選挙の，…手数料又は供託金に関する条件は合理的なものでなけれ  
ばならず，差別的であってはならない」とする上記一般的意見25の  
16に明らかに反するものである。

また，投票する者から見ても，仮に自らの投票しようとしている者  
が300万円の選挙供託金により立候補を断念するとすればそれは，  
「投票権を有する者に対し立候補者の選択の自由を確保することが必  
要である」とする上記一般的意見25の15に反することになる。さ  
らに，一般的意見25の15は，「年齢等，立候補する権利の制限は  
客観的な基準に基づいて正当化されるものでなければならない」とし

ているところ，３００万円の選挙供託金は，「客観的な基準」ではあるものの，日本国民にとって高額に過ぎ，「正当化されるもの」とは到底言えず，かかる文言にも反することになる。

イ 以上のとおり，我が国の３００万円という選挙供託金の制度は，上記一般的意見２５の１５及び１６に反しており，投票する側から見れば，「自由に選んだ代表者を通じて，政治に参加」（自由権規約第２５条（a））することを阻んでおり，立候補する側から見れば，３００万円の選挙供託金を用意することができない者にとって，あるいは，用意できる者にとっても，財産的差別によって，「一般的な平等条件の下で自国の公務に携わること」（自由権規約第２５条（c））を阻んでいることは明らかである。

ウ この点，被上告人は，第一審及び原審において，再三にわたり，「選挙制度は，…様々な要素から成り立っているものであるから，それぞれの国の選挙制度全体を踏まえた上で論じるべきであり，原告のように単純に選挙供託金制度の有無や供託金額を比較することは適当ではなく」（被告準備書面(3) 12頁）などと主張するが，国際連合の自由権規約委員会が「供託金に関する条件は合理的なものでなければならず，差別的であってはならない」（一般的意見２５の１６）という選挙供託金制度に限定した規定をも置いて，世界各国に対して一律に，立候補の自由を制限しないように求めているのであるから，選挙供託金制度を他の選挙制度と切り離して単独で検討したとしても合理性がなければならない。ところが，２００１（平成１３）年前後において，OECD加盟国３５カ国中２２カ国は選挙供託金制度が存在せず，残りの１３カ国の中でも，我が国の３００万円という供託金額は，突出して高額なのであるから（甲６９），「供託金に関する条件」が「合理的なもの」であるとは決していえない。



エ 従って、衆議院小選挙区の選挙供託金 300 万円を定めた公選法 9 2 条 1 項 1 号は、日本が批准しており、憲法によって遵守義務が課されている国際人権規約である自由権規約第 25 条に明らかに違反している。よって、公選法の上記規定は、条約違反の法律であり、従って無効な法律である。

4 被上告人の立法不作為が国家賠償法 1 条 1 項に反し違法であり、慰謝料を支払う義務があること

(1) 被上告人の立法不作為が国家賠償法 1 条 1 項に反し違法であること

ア 国の立法不作為が違法となる要件

(規範 i) 立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、(規範 ii) 国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり(要件①)、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合(要件②)には、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法 1 条 1 項の規定の適用上、違法となる(最大判 2005 (平成 17) 年 9 月 14 日。甲 16・7 頁)。

イ 選挙供託金制度を廃止または低額化させる立法措置をとらないことが違法であること

(ア) 規範 ii を満たし国賠法上違法となること

a 要件①について

上記で詳述したとおり、300 万円という高額に過ぎる供託金制度(公選法 9 2 条 1 項 1 号)は、立候補の自由を不必要または過度に侵害する違憲な制度である。従って、国民の自由かつ公正な選挙権行使の保障、議会制民主主義の根幹にかかわる重要な権

利である立候補の自由を全うさせるためには、立法府が選挙供託金を廃止または低額化する立法措置をとることが必要不可欠である。

b 要件②について

本件で問題となっている衆議院議員選挙の選挙区の選挙供託金が300万円となったのは1992（平成4）年である。

そして、その後の2001（平成13）年には、以下の事実から、300万円の選挙供託金を廃止または低額化する立法措置をとることが必要不可欠であることが明白になっていた。

①韓国憲法裁判所での違憲判決

2001（平成13）年7月19日、韓国の憲法裁判所が立候補の際に2000万ウォン（2001（平成13）年当時、約200万円）の選挙供託金の納付を義務付けた条項を「国民の参政権を制約する面がある」として違憲判決を下した（甲46）

②アイルランド高等法院での違憲判決

2001（平成13）年7月31日、アイルランド高等法院において、アイルランド下院議員選挙及び欧州議会議員選挙に立候補する際に、それぞれ、300アイルランドポンド（約5万円）及び1000アイルランドポンド（約17万円）の供託金の納付を義務づける選挙法について、被選挙権を定めたアイルランド憲法16条1項及び平等権を定めた同法40条1項に違反すると判示し、違憲判決が下されている（Redmond v Minister for Environment [2001] 4 I.R. 61.）（甲66）。

③OECD加盟国35カ国のうち22カ国で選挙供託金制度が存在せず、残りの12カ国も日本に比べて遥かに低廉な金額であった

OECD加盟国の選挙供託金制度に関する2001年調査（甲69）の結果から分かるとおり、2001年前後の時点においても、OECD加盟国35カ国の約3分の2に該当する22カ国で供託金制度が存在せず、また、供託金制度が存在する日本を除く12カ国でも、日本より遥かに低廉な金額であり、日本の300万円という金額は突出して高額であった（原告第5準備書面8～14頁。甲69）。

- c 以上のような状況にあったのであるから、2001（平成13）年時点において、立法府にとって我が国の選挙供託金が高額に過ぎることが明白であったことは明らかである。このように、2001（平成13）年から原告が立候補を試みた2014（平成26）年まで約13年間もの長期間、立法府は、選挙供託金を減額しなければならないことが明白になっていたにもかかわらず、これを正当な理由なく怠っていたのであるから、選挙供託金を廃止または減額する立法措置をとっていない立法府の立法不作為は、上記の規範iiを満たし、国家賠償法上違法となる。

(イ) 規範iを満たし国賠法上違法となること

2009（平成21）年に開会された第171回通常国会において、両議員の選挙供託金に関し、選挙区選挙につき300万円から200万円に、比例代表選挙につき600万円から400万円にそれぞれ引き下げる公選法改正案（甲60）が提出され、同年7月9日に自民・公明・共産・社民各党の賛成多数で同法案が衆議院で可決された（もっとも、同月21日の衆議院解散に伴い廃案となった。）。かかる法案の国会での審理に当たっては、野党議員のみならず、与党・自民党議員からも諸外国との比較において我が国の選挙供託金が高額に過ぎるという認識が度々示されていた（原告第3準備書

面5～13頁。甲61の1～3）。

このような事情からすれば、2009（平成21）年の時点では、与野党問わず国会議員が我が国の選挙供託金制度が高額に過ぎることを認識しており、立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白となっていたと言えるため、上記の規範iを満たし、国家賠償法上違法となる。

なお、自民党青年局が2018（平成28）年3月12日、自民党に対し、「多くの若い世代が政治に挑戦しやすい環境を整備する」ために国政選挙における選挙供託金の金額を「早急に引下げ」るべきとの提言を行っている（甲62、63）ことからしても、2009（平成21）年の時点で、300万円の選挙供託金制度を廃止または低額化しないことが国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白となっていたことが裏付けられる。

(2) 上告人に精神的苦痛による損害が発生したこと

ア 上告人は、従前、特段自ら主体的に政治活動を行おうと考えていたわけではなかった。しかし、2011（平成23）年3月11日の東日本大震災とそれに続く原発事故をきっかけに、現在の政治に対する強い疑念と関心を持つようになった。そこで、上告人は、「ふつうの市民の声を市政に届けたい」、「市民が主役」というスローガンを掲げ政治活動を開始した。2014（平成26）年には、2回ほど市政レポートを自分で作成し、配布したりしていた（甲4の1、2）。

イ そして、政治活動を開始した矢先、2014（平成26）年11月に衆議院が解散されたため、上告人は、同年12月14日施行の第47回衆議院議員選挙の小選挙区選挙に立候補しようと決意した。

上告人は、同年11月29日に埼玉県庁本庁舎3階の埼玉県選挙管理委員会室にて供託証明書以外の全ての書類（甲48～53）の事前

審査を受け、立候補届を終えた。ところが、同選挙の公示日である同年12月2日、さいたま市南区役所にある埼玉県第15区小選挙受付所に立候補のための書類を提出しに行ったところ、担当者から「立候補のための書類は受け取り埼玉県庁に送付するが受理はしない。」と言われた。そして、結局上告人は、第47回衆議院議員小選挙区選挙へ立候補できなかった。

ウ この当時、上告人は自らの収入からして300万円を用意することができなかった（甲5の1, 2）。そのため、上告人は、結局、第47回衆議院議員小選挙区選挙へ立候補することはできなかった。憲法44条但書が被選挙権について「財産又は収入」による差別を禁止していることから、上告人は、選挙供託金を供託できなくても立候補できないことはないと期待したが、立候補することができず、上告人の衆議院議員選挙への立候補の自由が侵害され、多大な精神的苦痛を被った（以上、甲54、原告本人調書）。

かかる上告人の精神的苦痛を慰謝するには金300万円は下らない。

## 5 結語

以上より、上告人は、立候補の自由（憲法15条1項）を侵害し、かつ、立候補者資格の「財産又は収入」による差別を禁じる憲法44条但書に反する違憲無効なものであり、また、自由かつ平等な選挙権ないし被選挙権を定める国際人権自由権規約（B規約）第25条に反する条約違反で無効な選挙供託金制度に基づき、第47回衆議院議員選挙に立候補できなくなり、これによって少なくとも金300万円に相当する精神的苦痛を負った。よって、上告人は、被上告人に対し、国家賠償法1条1項に基づき、金300万円の支払いを求める。

## 第2 原判決の誤り

### 1 選挙供託金制度の目的の認定に誤りがあること（原判決12～13頁）

#### (1) 原判決の判示内容

原判決（控訴審判決第3の1（2頁）において、控訴審判決第3の2の判示部分以外は第一審判決の理由を全面的に引用しているので、以下、特に断りのない限り、第一審判決を「原判決」と言う。）は、選挙供託金制度の目的について、「特定の選挙において立候補しようとする者にあらかじめ法定の金額を納付させることによりいわゆる泡沫候補者（売名候補者）の立候補を抑制して、候補者の濫立を防止することを目的として設けられた制度であり、これによって国民が選挙権を適正に行使することができるよう自由かつ公正な選挙の実現を期する趣旨に出たもの」（原判決12頁17～21行）と判示し、被上告人の主張と同様の選挙供託金制度の目的を認定している。

#### (2) 判示内容の誤り

しかし、上記第1・2(3)で述べたように、選挙供託金制度の趣旨・目的は、真に当選する意思がない者の立候補を抑止することではなく、無産政党（無産者）の議会への進出を抑制すること、及び、既存政治家の権益を保護することにある（甲1，30）のであるから、上記原判決の判示内容は誤りである。

この点、かかる上告人の主張に対し、原判決は、「しかしながら、選挙供託金制度の目的は上記のとおりと解されるのであり」（原判決13頁1行）と述べるのみで、上告人の主張を排斥する理由を何ら述べておらず不当である。

#### (3) 動機審査がなされていないこと

この点、本訴訟の第一審判決に関する憲法学上の評釈である、新井誠（広島大学大学院法務研究科教授）「選挙供託金制度訴訟－東京地裁令

和元年5月24日判決を素材とする分析」（憲法研究2019年11月号）（甲87。以下、「新井論文」という。）は、原判決の上記判示に対して、「裁判所は、そうした真の動機の存在に関する実質的審査をすることなく、公選法1条の規定の目的を示すのみである。これだと原告の求める期待に何も応答しないことになる。違憲訴訟では本来、法規定の制定された動機審査が用いられてもよい。」（甲87・131頁）と述べている。このように、違憲訴訟において立法目的に争いがある本件では、立法目的の真の動機がいかなるものであるかという点につき動機審査がなされるべきであるものの、かかる審査を一切行っていない点においても原判決の上記判示は不当である。

2 選挙供託金制度が憲法44条但書に直接的に抵触するものではないという判示に誤りがあること（原判決19頁）

(1) 原判決の判示内容

原判決は、公選法において、同法10条、11条、11条の2以外に立候補の資格を直接的に制限する定めはなく、選挙供託金制度（公選法92条）は資格要件を前提として供託義務を課したもので、立候補資格そのものを制限するものではないので、憲法44条但書に直接的に抵触するものではないと判示する（原判決19頁1～13行）。

(2) 判示内容の誤り

しかし、選挙供託金制度を定める公選法92条1項は、「公職の候補者の届出をしようとするものは、公職の候補者一人につき、次の各号の区分による金額…を供託しなければならない。」と規定する。「供託しなければならない」（同条項）ということは、「供託しなければ公職の候補者の届出をすることができない」ことを意味し、それはつまり、「供託しなければ立候補をすることができない」ということに他ならない。とすれば、同条項は、単に立候補手続を定めた規定ではなく、被選挙権

の要件（立候補の資格を直接的に制限する定め）を定めた規定であるといえる。この点，24歳の者が衆議院議員選挙に立候補できないこと（公選法10条1項1号）や禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者が立候補できないこと（公選法11条1項2号）と，供託金300万円を準備できない者が立候補できないこと（公選法92条1項1号）とで，立候補できないことに何ら相違はなく，公選法92条1項も立候補資格を定めた規定であることが分かる。

従って，選挙供託金制度を定める公選法92条1項は被選挙権の要件に関する規定であるところ，憲法44条但書は，「両議院の議員の資格」，すなわち，被選挙権の要件に関して財産的差別を禁止した規定であるから，公職選挙法92条1項は，憲法44条但書の文言に直接的に違反すると言える（以上，原告第9準備書面1～2頁）。そのため，この点に関する上記原判決の判示内容は誤りであると言える。

### 3 違憲審査基準に誤りがあること（原判決21頁）

#### (1) 原判決の判示内容

原判決は，選挙供託金制度の違憲審査基準について，「立候補の自由に対する事実上の制約となる選挙供託金制度の憲法適合性については，その制約が憲法上の要請に反するため，国会の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，初めて憲法に違反することになるものと解すべきである。」（原判決21頁1～13行）と判示し，国会の裁量を広範に認めた緩やかな基準を採用することを宣言している。

#### (2) 判示内容の誤り

ア しかし，上記第1・2(2)で述べたように，立候補の自由（憲法15条1項）及び被選挙権の財産又は収入による差別禁止（憲法44条但



書) という憲法上の権利が重要であること、国会議員選挙区選挙の供託金額の5分の1である60万円の供託金額の県議会議員選挙の選挙供託金制度の合憲性に関しても厳格な違憲審査基準を用いている裁判例が存在すること(平成8年8月7日神戸地裁判決・甲29)、在外邦人選挙権訴訟の最高裁大法廷判決(最大判平成17年9月14日・甲16)においても厳格な違憲審査基準が採用されており、選挙権と被選挙権は表裏一体の関係として最高裁が把握していること(最大判昭和43年12月4日・甲15)等に鑑みると、立候補の自由を制約する選挙供託金制度の合憲性判断に当たっては、厳格な審査基準によらなければならない。従って、300万円の選挙供託金制度の違憲審査基準に関する上記原判決の判示内容は誤りと言わざるを得ない。

イ また、原判決は、本件は、在外邦人選挙権訴訟の最高裁大法廷判決(最大判平成17年9月14日・甲16。以下、「平成17年判決」という。)とは事案を異にするため、同判決の厳格な審査基準は選挙供託金制度の憲法適合性判断基準とはならない旨判示している(原判決21頁19行～22頁1行)。

しかし、上記第1・2(2)で述べたとおり、事案を異にするとしても、本件は、憲法44条但書がとくに明文で差別(権利制約)を禁じている事由である「財産又は収入」との関係が直接的に問題となり、しかも他国との比較からも強い抑止的効果が疑われる300万円の選挙供託金制度の場合、少なくとも平成17年判決の基準に準じるような厳しい基準で、憲法適合性の判断が行われるべきである(甲28・28頁)。両事案とも、たとえば経済的自由の問題と異なって民主制の過程そのものが損なわれるため、立法過程による是正が期待しがたく、司法判断が強く求められるという点では、何ら異なる点はない。

ウ さらに、原判決自身が、「立候補の自由は、同条同項(憲法15条

1項)が保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである」(原判決18頁18～21行)と判示し、300万円の選挙供託金制度について、「現行の選挙供託金制度はこれらの選挙に立候補しようとする者に無視できない萎縮的効果をもたらすものということができるから、公選法が定める選挙供託金制度は立候補の自由に対する事実上の制約となっている」(原判決19頁23～26行)として、選挙供託金制度が重要な基本的人権である立候補の自由を制約していることを認めているのであるから、上記のような緩やかな違憲審査基準を用いることは論理的に一貫していないというべきである。

エ また、原判決が平成17年判決の審査基準を採用しなかったことについて何ら説得的な理由は示されていない。

この点につき、新井論文(甲87)においても、「その判断枠組みを退ける理由は説得的でない」(130頁)、「もし「事案が異なる」ことを首肯したとして、では、どのように事案が異なるのか、裁判所には適切に示してもらいたい。本判決もその辺りの説明は脆弱である。…少なくとも私にとっては説得的な理由にはなっていない。」(131頁)と、原判決の審査基準に関する理由付けについて厳しく批判がなされている。

(3) 原判決が最高裁の選挙権に関する違憲審査基準(昭和51年判決等と平成17年判決)を誤って理解していること

ア 原判決は、上記のとおり、投票価値の平等に関する最高裁昭和51年4月14日判決から平成30年12月19日判決(以下、まとめて「昭和51年判決」という。)を引用し、選挙供託金制度の違憲審査基準について国会の裁量を広範に認めた緩やかな基準を採用し(原判決21頁6～18行)、平成17年判決の基準は採用しなかった。

その理由として、原判決は、①公選法92条1項1号が「立候補

の資格を直接的に制限する定め」ではなく「立候補の自由に対する事実上の制約」である点（原判決19頁9～13行）と、②同規定が「選挙制度の仕組み」と密接に関連し「国会の裁量権に対して十分に配慮することが必要となる」点（原判決21頁2～5行）を挙げている。

イ しかし、事実上の制約性と選挙制度関連性に基づいて、昭和51年判決と平成17年判決を区別するのは、最高裁判決の理解として適切ではない。まず、最高裁は、選挙権事案の問題解決の方向性を決する際に、直接的制約と事実上の制約の区別を重視していない。すなわち、第1に、昭和51年判決は、「選挙人資格に対する制限」という直接的制約と投票価値較差という事実上の制約とを実質的に同視することで、投票価値較差の違憲性を導いたものであると理解できる。第2に、精神的原因による投票困難者事件判決（最判平成18年7月13日（判時1946号41頁）。以下、「平成18年判決」という。）は平成17年判決における直接的制約の違憲審査の基準を踏襲しているが、平成18年判決の争点は選挙権行使の事実上の制約である。次に、昭和51年判決と異なり、平成17年判決が「選挙制度の仕組み」と切り離された事案であったと理解するのも適切でない。すなわち、平成17年判決は、「国には…〔在外国民の選挙権〕の行使を現実的に可能にするために所要の措置を執るべき責務」があると説示し、選挙権行使の「現実的」な実現を国の責務としていた。このような「現実的」責務の充足を判断するためには、「投票環境の確保、不正の防止等」の「選挙制度の仕組み」の考察が不可欠になる（平成17年判決横尾・上田反対意見参照）。平成17年判決も、昭和51年判決と同様、明示的ではなくても、「選挙制度の仕組み」と立法者の裁量を前提としたうえで、権利制約の重大性から、立法者の裁量を限定したものであると理解するのが適切である。

このように、事実上の制約性と選挙制度関連性を根拠に、平成17年判決と昭和51年判決等の衆議院投票価値較差判決を区別するのは適切でない。さらに、近時、平成17年判決と衆議院投票価値較差判決の違憲審査の基準の厳格度は接近する傾向にある。そのため、前者と後者のいずれが先例性を有するかによって問題解決の方向性を決めるのは適切でない。

すなわち、最大判平25年11月20日（民集67巻8号1503頁）、最大判平成27年11月25日（民集69巻7号2035頁）、最大判平成30年12月19日（民集72巻6号1240頁）の衆議院投票価値較差判決は、昭和51年判決と比較して、立法者が考慮できる要素を縮減し、違憲審査の厳格性を高めようとする。すなわち、昭和51年判決は「選挙制度の仕組み」を構築する際の主要目標が「公正かつ効果的な代表」の実現にあるとしていた。しかし、平成25年以後の衆議院投票価値較差判決は、「公正かつ効果的な代表」との用語を用いておらず、それに代えて、「民意の的確な反映」との用語を採用する。すなわち、近時の最高裁は、衆議院投票価値較差の合憲性判断に際して、「公正かつ効果的な代表」という多要素の考慮を許容する規範的概念を排除し、「民意の的確な反映」という民意が事実上正確に反映されているか否かを重視している。そのため、衆議院投票価値較差判決が先例となる場合であっても、「民意の的確な反映」を阻害する法令は違憲とされなければならない。

以上を本件について見ると、原判決が事実上の制約性と選挙制度関連性を根拠に、平成17年判決と昭和51年判決等の衆議院投票価値較差判決を区別した点は誤りであるといえる。また、仮に、本件の先例が衆議院投票価値較差判決であるとしても、これまで上告人が述べてきた事情に鑑みれば、選挙供託金制度（公選法92条1項1号）

が選挙を通じた「民意の的確な反映」を阻害していることは明らかである。

#### 4 立法目的が正当との認定に誤りがあること（原判決22頁）

##### (1) 原判決の判示内容

原判決は、選挙供託金制度の目的について、立候補者濫立を防止して、自由かつ公正な選挙を実現するものであり、その「立法目的自体は正当」であると判示する（原判決22頁3～13行）。

##### (2) 判示内容の誤り

ア しかし、選挙供託金制度の目的が、無産政党（無産者）の議会への進出を抑制すること、及び、既存政治家の権益を保護することにある（甲1, 30）ことは既に述べたとおりである。

イ また、自由かつ公正な選挙の実現という法目的の審査をしても、それ自体は常に正当だと示されることになり、審査する意義はないのであり、この点は新井論文でも指摘されている（甲87・132頁）。

ウ 仮に、選挙供託金制度の立法目的が上記原判決判示のとおりだとしても、その目的は正当であるとは言えない。

上記第1・2(3)で述べたように、選挙においては、多様な政治意見や背景を有する候補者が有権者に提示されることが国民の選挙権の保障及び「民主政治の健全な発達」（公選法1条）のために非常に重要である。そうだとすれば、多様な政治意見や背景を有する候補者を有権者に提示するためには、立候補者がどのような目的を有するかにかかわらず、立候補者の多様性の確保のため、立候補を許さなければならない。

すなわち、売名候補者や泡沫候補者を排除するか否かも有権者の判断に委ねられなければならないのである。売名候補者や泡沫候補者の

ような者を排除するか否かを選択する権利・自由も保障されなければ、国民の選挙権が保障されているとはいえず、国民の選挙権が保障されなければ、国民意思の国会への反映、「民主政治の健全な発達」（公選法1条）もなく、国会議員が「全国民の代表」（憲法43条1項）と言うことも出来ないのである。

以上からすれば、選挙供託金制度の立法目的を上記原判決のとおり理解し、かつ、違憲審査基準につき原判決のとおり緩やかな基準を採用したとしても、その立法目的は正当ということとはできず、原判決の上記「立法目的自体は正当」（原判決22頁12～13行）という認定は誤りであると言える。

5 選挙供託金制度が国会の裁量権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該当しないという認定に誤りがあること（原判決22～23頁）

(1) 原判決の判示内容

原判決は、選挙供託金制度の制度自体及び金額について、国会の裁量権を前提とすると、国会の裁量権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該当するということとはできないと判示している（原判決23頁19～23行）。

(2) 選挙供託金制度が目的を達成する手段として不適切かつ不必要であること（原判決22頁）

原判決（22頁5～13行）が選挙供託金制度の立法目的の箇所判示するような、選挙公報や新聞広告の掲載が氾濫したところで、それを受け取る側の市民の生活が乱され、判断に必要以上に迷うことが生来的に発生するのか甚だ疑問である。

また、原判決は、「国民の政治的意思が選挙に反映されなくなるおそ

れ」というが、これがどのような状態を指すのか全く不明である。これを善解すれば、過大な選挙運動等により有権者が判断に迷うことを意味するのかもしれないが、そうであれば、選挙運動自体の規制を考えれば済むことである。あるいは、投票対象が分散されて真に代表者たるべき人の選出が叶わなくなることを防止することが重要だということであれば、得票最低数や率などを設定して当選者を決定することは十分可能である。とすれば、「各候補者の演説や連呼行為，選挙公報や新聞広告の掲載等が氾濫」（原判決 22 頁 7 行）することと「自由かつ公正な選挙」（原判決 22 頁 8 行）との関係性は存在しないというべきである。さらに言えば、候補者が濫立した場合の有権者の判断は「国民の政治的意思が選挙に反映されなくなる」までに信頼のおけないものであるのかと考えるを得ず、選挙供託金制度が立法目的達成のために手段として不適切であり、かつ、不必要な制度であることが分かる（以上、新井論文（甲 87）133 頁）。

また、新井論文（甲 87）が「立候補者乱立防止と供託金制度との関係性については、もう少し丁寧な論証を期待してはならないであろうか」（134 頁）と指摘しているのも上記の趣旨である。

### (3) 供託金額を引き上げても立候補者数が減少していないこと

実際、選挙供託金制度が泡沫候補者（売名候補者）排除，立候補者濫立防止に役立っていないことは、同制度が立法目的との関連性を欠く違憲な制度であることを明らかにしている。

すなわち、供託金額の引上げと立候補者数（甲 86 の参考 2，参考 3-1 及び参考 3-2）との関係を見ると、必ずしも、相関関係を示していないのである。

特に、原判決も認めたように、1982（昭和 57）年の公選法改正による参議院議員の選挙供託金の額が引上げられた翌年 1983（昭和

58)年の参議院議員通常選挙においては、比例代表選挙において前回の93人から191人に倍増、選挙区選挙においても前回の192人から239人に大幅に増加している。また、1992(平成4)年の選挙供託金の額の引上げも、参議院(選挙区)の候補者数が増加している。このように供託金の増額後に立候補者数が増加するという正反対の傾向すら示している(以上、甲86・11頁)。

この点からも、立法目的との関連性を有さない選挙供託金制度は、その目的達成のための手段として合理性を欠いていると言わざるを得ない(以上、控訴審第1準備書面9頁)。

- (4) 泡沫候補者が濫立したという認定は、司法府が特定の政党や政治団体に恣意的な評価を加えるもので、憲法19条、21条等に反すること(原判決22頁)

#### ア 原判決の判示内容

原判決は、衆議院選挙区選挙の供託金額が200万円から300万円に引き上げられる平成4年の公選法改正について、「いわゆるミニ政党が出現し、真に当選を争う意思がないと評価せざるを得ない立候補が多数なされていたことを踏まえ、泡沫候補者の濫立を防止するため」との事実認定を行っている(原判決22頁14～18頁)。

#### イ 判示内容の誤り

- (ア) まず、そもそも、「泡沫候補」や「濫立」といった概念は、「事実」そのものではなく「評価」を含んだ概念である。すなわち、原判決の事実認定の基礎となっている証拠(乙27～31, 34, 35)から分かる「事実」は、1982(昭和57)年の公選法改正後、立候補の届出をした政党が増加したこと、立候補者数が増加したことのみである。これらの事実を「泡沫候補の濫立」と評価すること自体、特定の政党や立候補者に対して恣意的、否定的な判断を



することであり，政治的中立（裁判所法52条など参照）が強く求められ，日本国憲法とりわけ思想・良心の自由（19条）や表現の自由（21条）などを最も保障しなければならない機関である裁判所には絶対に許されないことである。

仮に文理上無理があるほど最大限に善解して，「泡沫候補の濫立」という用語を政治的評価を含まない概念として大胆な再解釈を加えたとしても，そのような評価をしうるか否かは，選挙供託金制度の趣旨である「自由かつ公正な選挙の実現の妨げ」（答弁書12頁）が発生したか否かで判断されるべきであるところ，これらの証拠（乙27～31，34，35）からは，立候補政党及び候補者数の増加によって自由かつ公正な選挙の実現の妨げが発生したという事実は全く窺われない。

とすれば，原判決は，立候補政党及び候補者数の増加の事実をもって直ちに「泡沫候補の濫立」と評価しているものであり，その点で論理の飛躍ないし評価の誤りがあるため，原判決の上記判示内容は誤りと言える。

なお，上記証拠の新聞記事（乙27～29，32，34，35）にも政党や候補者の「乱立」という表現が見られるが，これも単に立候補政党及び候補者数の増加を「乱立」と表現しているに過ぎず，評価を誤った表記と言わざるを得ない。

（イ）また，原判決の上記判示内容は，「ミニ政党」を真に当選を目指さない「泡沫候補者」が所属する政党であるかのように述べているが，「ミニ政党」も真摯に議員当選を目指して活動しており，1986（昭和61）年当時の新聞に，「候補者が大幅に増えたのは，前回の比例代表選挙でサラリーマン新党や福祉党が議席を獲得したのに刺激を受け，ミニ政党が多数出たためだ。」（乙28）との記

載もあるとおり、実際に当選者を出している「ミニ政党」もある。従って、「ミニ政党」を直ちに「泡沫候補」と評価できないことは明らかである。

さらに、「ミニ政党」から当選者が出ていることから分かるように、既存政党とは異なる政策を掲げて立候補しようとする者の出現によって、国民は多様な選択肢を与えられ、多様な政治意見を反映することができるようになったと言える。

そうすると、(ミニ)政党及びこれに伴う立候補者の増加は、前述のように泡沫候補の濫立とは言えないどころか、むしろ国民の多様な政治意思を国政に反映する機会の確保、及び、国民の選挙権（憲法15条1項）の十分な保障という観点から望ましい事といえる。最高裁判所（1968（昭和43）年12月4日判決（三井美唄判決））が立候補の自由を「選挙権の自由な行使と表裏の関係」（甲15・3頁）にあると判示しているのもかかる趣旨であると言える。

(ウ) さらに、そもそも、「泡沫候補者」（真に当選する意思のない候補者）か否かは、候補者の内心の問題であり、第三者が判断できるものではなく、「泡沫候補」の名の下に真に当選する意思がある候補者の立候補の自由を奪うことは絶対に許されてはならない。

(エ) 以上からすれば、1982（昭和57）年の公選法改正により参議院選挙で全国区の比例代表制が導入された結果、「ミニ政党」及び候補者数が増加したことは事実ではあるものの、それによって自由かつ公正な選挙の実現が妨げられた事実は存在しない。よって、「泡沫候補が濫立」と評価することもできないから、原判決の上記判示内容である事実認定には誤りがあると言える。

(5) 選挙公営制度の拡大を供託金額引き上げの根拠とした認定に誤りがあること（原判決22頁）

ア 原判決の判示内容

原判決は、衆議院選挙区選挙の供託金額が200万円から300万円に引き上げられる平成4年の公選法改正について、「平成4年改正により選挙公営制度が拡大することとの関連性も考慮されたものである」との事実認定を行っている（原判決22頁19～20頁）。

イ 判示内容の誤り

(ア) まず、我が国には、1948（昭和23）年から1952（昭和27）年までの間、選挙供託金と併存する形で「公営分担金制度」が存在したものの、同制度は、1952（昭和27）年に廃止となり、候補者に選挙公営費用の一部を負担させるという同制度の趣旨は選挙供託金制度には引き継いでいないことが確認されている（原告第2準備書面10頁，甲30・504～505頁）。従って、選挙供託金制度と選挙公営制度は全く別個の制度であって、選挙供託金制度には候補者に選挙公営費用の一部を負担させるという趣旨は含まれていない。

(イ) また、「優先されるべきは制度形成をめぐる立法裁量ではなく、立候補の自由・被選挙権という憲法上の重要な権利である。たとえば、放送枠に限りがあるのでそれに合わせて立候補者数を抑制するといった発想は、正当化しえない。」（甲28・30頁）との指摘があるように、国民の重要な権利である立候補の自由を経済的な理由から制約することは本末転倒であり到底許されず、選挙に要する国の出費を抑えるために、候補者の数を制限することが正当化されることがない事は明らかである。

この点、原判決は、1992（平成4年）の公選法改正による供託金額の引き上げについて、「選挙公営制度が拡大することとの関連性も考慮されたものである」（原判決22頁19～20頁）との

事実認定を行っているが、原判決のかかる判示内容はまさしく、上記の「放送枠に限りがあるのでそれに合わせて立候補者数を抑制するといった発想」に等しく、憲法上正当化できないものである。

(ウ) なお、フランスは日本と同様に、選挙公営制度を採用している国であるが、下院・国民議会選挙の選挙供託金制度は1995（平成7）年に廃止になっている（甲28・13頁）。日本における、2014（平成26）年実施の衆議院小選挙区選挙の立候補者数は959人であったのに対し、フランスの国民議会選挙への立候補者数は2012年の選挙では6603人（1選挙区あたり11人）にのぼり、日本よりも遥かに多い（甲28・14頁）。すなわち、我が国において選挙供託金制度を廃止したとしても、選挙公営を続けていくことは十分可能であり、選挙公営を考慮したとしても、選挙供託金制度を肯定する根拠にならないことが分かる。

従って、原判決の上記判示内容である事実認定には誤りがあると言える。

(6) 300万円という供託金額について合理性があるとした認定に誤りがあること（原判決22頁）

ア 原判決の判示内容

原判決は、公選法92条1項1号の供託金額が300万円という金額になったことにつき、「このような経過の中で、…それ自体に合理性がないということはできない。」（原判決22頁21～24行）と判示する。

イ 判示内容の誤り

しかし、原判決が300万円という金額について合理性がないわけでない判断した根拠の「このような経過」には、上記のとおり、立候補者数の増加を泡沫候補者の濫立と評価した誤りや、立候補の自由

の制約の場面で本来考慮すべきでない選挙公営制度の拡大という事項を考慮したという誤りが存在する。そのため、このような誤った認定事実を基礎にして300万円という金額を合理性がないわけでないと言明したのであり、このような判示内容（評価）は誤りであると言わざるを得ない。

(7) 300万円の選挙供託金制度が国会の裁量権の限界を超えていること

ア 原判決の判示内容

原判決は、選挙供託金制度の違憲審査基準について、「国会の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、初めて憲法に違反することになるものと解すべき」（原判決21頁1～13行）と判示し、この緩やかな審査基準に基づき、選挙供託金制度の制度自体及び金額について、国会の裁量権を前提とすると、国会の裁量権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該当するということはできないと判示している（原判決23頁19～23行）

イ 判示内容の誤り（緩やかな基準を前提としても違憲であること）

（ア）選挙供託金制度の違憲審査基準は厳格な基準を採用すべきであり、上記原判決のような緩やかな審査基準を採用すべきでないことは前述のとおりである。

（イ）もっとも、原判決のとおり、上記の緩やかな審査基準を採用したとしても、300万円という供託金額に関し、①OECD加盟国35カ国の中で突出して高額であること（甲64, 69, 乙23）、②日本よりも供託金額が低額な韓国、アイルランド、カナダにおいて裁判所が選挙供託金制度を違憲と判断していること（甲46, 66, 72）、③我が国の様々な経済指標から見て300万円が高額に過ぎこれを準備できない者が相当数存在すると考えられること（

甲6～14, 22～25), ④2009(平成21)年の国会において, 300万円から200万円に引き下げる法律案が衆議院で可決されていること(甲60)といった事情からすれば, 「国会の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」に該当し, 憲法15条1項, 44条但書違反となる。

(ウ) この点, 只野雅人教授も, 「立候補の自由・被選挙権が憲法上の権利として考慮されるという前提をとる以上は, 選挙公営のための予算・施設あるいは提供しうる便益に限りがあることを理由に立候補者数を抑止する措置をとることを正当化するのは, 困難であろう。さらに, すでに指摘したように, そうした仕組みが「真摯」な意図から立候補を試みる十分な資力を持たない候補を排除する一方で, 「悪意の有産者」を排除し得ないことも否定し得ない。現行の選挙供託金制度は, 「真摯を欠く」とひとくくりにされている候補者(潜在的候補者を含む)のうち, とくに十分な資力を持たないものに対してのみ不利に働いている可能性が高い。それは, 憲法44条が, とくに「財産又は収入」による被選挙権の差別をとくに禁じている趣旨とも整合しない。選挙公営の実現に幅広い選択肢が存在する以上, あえて高額な供託金を課するという選択肢をとらなければならぬ理由を合理的に説明することは難しいように思われる。」と述べた上で, 「厳格な違憲審査に耐えうるほどの合理的な関連性は認め難い。のみならず, 立法裁量を広く認めるゆるやかな審査基準をとる場合であっても, 国会議員選挙における高額な供託金は, やはりいずれの立法目的に照らしても, 著しく不合理な手段であるといえよう。」として選挙供託金制度の違憲審査基準につき原判決のような緩やかな基準を採用したとしもなおその手段が著しく不合理

であり違憲であると述べている（以上，甲 28・33 頁）。

(エ) 従って，300 万円という極めて高額 of 供託金額について，国会の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該当するということとはできないとする原判決の認定は誤りであると言える。

6 諸外国の議論が我が国にそのまま当てはまるものではないという認定に誤りがあること（原判決 24～25 頁）

(1) 選挙供託金制度を設けていない国の方が多数であること

原判決は，「選挙供託金制度を設けていない国も現に少なからず存在することは事実であるが」（原判決 24 頁 20～21 行）と判示する。

しかし，OECD 加盟国 35 カ国のうち 23 カ国という約 3 分の 2 の国で選挙供託金制度が設けられていないのであるから，むしろ同制度を設けていない国の方が多数派なのであって，「少なからず存在する」という認定は誤りである。

(2) 外国の違憲判決は選挙制度の議論状況を反映したものではないこと

原判決は，外国の裁判所で選挙供託金制度が違憲と判断されたことについて，「そのような国々における選挙制度に関する議論の状況を反映したもの」（原判決 24 頁 26 行）と判示しているが，これは明らかに誤りである。

すなわち，選挙供託金制度について違憲と判断された韓国判決（甲 46），アイルランド判決（甲 66），カナダ判決（甲 72）を見れば明らかのように，これらの判決は，国会や世論の「選挙制度に関する議論の状況を反映」したために違憲と判断されたのではなく，選挙供託金制度が被選挙権ないし立候補の自由を侵害しているため違憲と判断されたのである。従って，上記判示内容は誤っていると言える。

(3) 諸外国の議論が我が国にもそのまま当てはまること

ア はじめに

原判決は、「諸外国の議論が我が国にそのまま当てはまるものではない」（原判決25頁3～4行）と判示しているが、これは、諸外国（韓国、アイルランド、カナダ）の選挙供託金違憲判決（甲46, 66, 72）を指しているものと思われる。

しかし、韓国判決（甲46）、アイルランド判決（甲66）、カナダ判決（甲72）がそれぞれ我が国の選挙供託金制度にもそのまま当てはまることは既に原審で詳細に主張したとおりである（韓国判決につき、原告第2準備書面31～36頁。アイルランド判決につき、原告第4準備書面19～22頁。カナダ判決につき、原告第5準備書面32～33頁。）。それどころか、日本よりも供託金額が低い3カ国（違憲判決前の供託金額は、韓国約200万円、アイルランド約5万円、カナダ約8万円）における判決の判示内容は300万円という高額供託金額を設定している我が国では「そのまま」どころかより一層当てはまるものと言える。従って、原判決の上記判示内容は誤りと言える。以下、上記3カ国の違憲判決について、我が国の選挙供託金制度にもそのまま当てはまると考えられる箇所を引用する。

イ 韓国判決（2001（平成13）年7月29日。甲46の1, 2）

韓国の憲法裁判所が2001（平成13）年7月29日に言い渡した選挙供託金制度違憲判決（甲46の1, 2）の判示内容のうち、我が国の選挙供託金制度にもそのまま当てはまると考えられる箇所は以下のとおりである（①～⑩の番号は上告人代理人が付したものである。）（原告第2準備書面31～36頁）。

「①国民が国会議員選挙に立候補する自由は、被選挙権（公務担任権）として保障される基本権として、民主主義の実現のため最



も重要な権利で，規制され管理される行為ではない。」

「②被選挙権に対する制限は，当該公職の遂行に必要な基本的な努力または資格の要求，あるいは選挙の公正性という目的のため必要な場合に限って行うことができる。」

「③現行公選法上，国会議員立候補寄託金の目的は，候補者濫立の阻止を通じて選挙管理の効率性を高める一方，不法行為に対する制裁金の事前確保にあるところ，こうした目的は選挙管理の次元において出ることによって純粋に行政的な公益に傾注しており，制限される国民の権益は被選挙権という非常に重要な基本権である。」

「④寄託金制度自体が合憲であるためには，その金額は，実際に不誠実な立候補を遮断するのに必要な最小限にとどまり，真摯な姿勢で立候補する国民の被選挙権を制限する程度であってはならない。」

「⑤2000万ウォンという金額は，平均的な一般国民の経済力からは被選挙権行使のためたやすく調達することができる金額ということとはできず，前述の憲法不合致決定の当時と現在で大きな差異はない。この金額は我が国の大多数国民にとって国会議員立候補を放棄させる作用をする大きな金額である。低所得層や20代，30代前半の若い層ではそれ自体として大きい金であり，ある程度の経済的安定を受ける中産層の立場でも国会議員立候補の対価としての2000万ウォンという金額はあまり負担がない容易なものではない」

「⑥こうした問題は，単に立候補志望者個人の次元にとどまらず，階層や世代の次元までに拡大する。過度の寄託金は財力がない庶民層や若い世代から立候補者となることを困難とし，これは

庶民層や若い世代を代表とする者が国民の代表機関たる国会に進出することをできなくする意味がある。これらは、わが社会の少数者に小さなことではなく、わが社会の根幹をなす重要な階層である。また、これらが政治的に大部分、代表となることができないから、これは代議制の原理に反し、多元性を核心とする民主主義精神にも本質的に反することになる。」

「⑦ 2000万ウォンという一律的寄託金は、財力が豊富でこの程度の金を容易に調達、活用することができる人たちには立候補濫立防止の効果を全く達せられない。また、寄託金2000万ウォンを戻し受けられなくても立候補自体としてこれ以上の効果を受けることを目指す人たちにも同じことである。」

「⑧ 結局、寄託金の設定は、この寄託金に負担を感じる人には立候補抑制の効果を持つ一方、何の負担を感じない人の立候補濫立防止には何の助けにもならない。したがって、財力のない真正な立候補志望者の機会だけを奪することになる。」

「⑨ 公選法は無所属候補として国会議員選挙に立候補するには300人以上500人以下の選挙権者の推薦を受けることとしている（第47条第2項第2号）。このような選挙権者の候補者推薦制度は、不誠実な立候補を阻止することができる、より合理的で有効適切な手段といえ、この制度によって相当な程度の無分別な立候補を阻む効果があり、二重に高額の寄託金を要求することは過度な規制である。」

「⑩ かりに寄託金2千万ウォンが大多数の立候補志願者に過重な負担ではないとしても、そのように立候補志願者として2千万ウォンの寄託金を準備することができず立候補を放棄せざるを得ない人たちを、少数にとどまるとしてそのような少数者の機会

をはく奪することは正当ではない。一部少数層の参政権制限は、問題となることがないれっきとした多数決の原理による支配が政治過程において必然的に発生する「疎外される少数者」たちの人権を憲法保障の死角地帯に放置する結果になり、結局憲法の基本権保障の精神に食い違うものである。」

以上の判示内容は、我が国の選挙供託金制度にもそのまま妥当するものである。

ウ アイルランド判決（2001（平成13）年7月31日。甲66の1，2）

アイルランド高等法院は、2001（平成13）年7月31日に選挙供託金制度違憲判決（甲66の1，2）を言い渡した（原告第4準備書面）。

この訴訟において、被告アイルランド国側は、専門家証人としてLaver教授の尋問を行ったが、同教授が選挙供託金制度を肯定する理由は以下のとおりである（原告第4準備書面12頁。甲66の2・7頁）。

「1 過度に、（Laver教授の言葉では）、多くの国民が下院議員選挙に出馬すると、国家の民主主義的性格を揺るがす。

2 投票用紙に多くの名前が存在することは、有権者を混乱させる。

3 投票者は、候補者の長いリストの最後まで読まずに決定してしまい、これでは、民主主義に資さないことになる。

4 選挙において落選する候補者が増加すると、比例代表制を維持することが困難になる。なぜなら、（教授の言葉では）候補者が大きく増加すると、憲法16条2項5号で規定された比例代表単記移譲式投票制を揺るがすからである。

5 落選する候補者が増加すると、投票者は、選挙の結果を予測す

ることが困難になり，投票者の適切に投票する能力が失われたり，損なわれたりする。

6 開票作業は，候補者の増加に伴い長期化し，また，候補者の増加によって，再集計も増加し，長期化する。

7 多くの候補者が，憲法16条3項2号で規定された最大30日間という期間内で，有権者を説得しようとするすると，選挙キャンペーンは，分裂的になり，有権者は，混乱し，無関心になる。

8 多くの候補者が選挙に出馬すると，ノミネーション，ノミネーションの伝達，ノミネーションの真正を確認する作業が大量になる。」

以上の Laver 教授の見解に対し，アイルランド高等法院は，「「供託金の規制が無ければ，過度に多くの国民が下院及び欧州議会選挙に出馬し，選挙制度を圧倒し，下院議員選挙では，国家の民主的性質を揺るがす」という議論は，そのように主張する Laver 教授の意見に過ぎず，なんらの証拠による裏付けがない。」（原告第4準備書面15～16頁。甲66の2・9頁）としてかかる見解をいずれも証拠による裏付けがない，すなわち，立法事実がないものと判断して排斥している。

この点，本件訴訟の原審において，被上告人は，選挙供託金制度の趣旨及び目的について，「仮に選挙供託金制度のような制度を設けず立候補を自由に認めるとすれば，候補者が濫立し（単なる売名目的，選挙妨害等真に当選する意思がない候補者の出現も予想される。），各候補者の演説，連呼行為，選挙公報，新聞広告の掲載が氾濫して，かえって，自由かつ公正な選挙の実現の妨げになる」（答弁書12頁21～25行）と主張するが，これは上記の Laver 教授の見解に相当程度共通する主張であるところ，これらの主張を裏付ける証拠がない

こと，すなわち，立法事実がないことについては，アイルランドも我が国も全く同じ状況である。従って，アイルランド判決の上記判示内容は，我が国の選挙供託金制度にもそのまま妥当するものである。

エ カナダ判決（2017（平成29）年10月25日。甲72の1，2）

カナダのアルバータ州女王座裁判所は，2017（平成29）年10月25日に選挙供託金制度違憲判決（甲72の1，2）を言い渡した（原告第5準備書面27～33頁）。

同判決は，被告カナダ国の選挙供託金制度を正当化する主張は，以下の2つの非論理的で誤った仮定に基づいていると判示した。

「1 候補者が真剣か否かの目安は，彼／彼女が，何か（本件では1,000ドル）を失うか否かである。（これは，真剣な候補者が，選挙へ参加する対価として，1,000ドルを支払おうとするものではないかもしれないし，1,000ドルを支払うことができないかもしれないため，不合理である。また，単に有名になろうという意図しかない浅薄な候補者も，その意図を達成するために，1,000ドルを支払う用意があることもあり得るからである。）」

「2 1,000ドルを失うことで抑止されるような候補者は，真剣ではない又は世論の支持がない。（これは，真剣さと資力を同一視するものであり，不合理である。1,000ドルを失うということについて，福祉受給者は，百万長者とは全く異なる立場にあるし，また，彼らそれぞれの支援者も異なる立場にあるであろう。世論の支持についていえば，財政的な後援と世論の支持は別のものである。供託金要件は，前者しか測ることはできない。）」

（以上，原告第5準備書面30～31頁，甲72の2・14～15頁（パラグラフ80）。）

その上で、同判決は、権利侵害が最小限といえるかについては、より侵害が小さい署名という代替手段が存在することを理由として、最小限といえないと判断し、有害性と有益性の比較についても、真剣でない候補者を抑止することによる有益性と真剣であるが経済的に困難な候補から、意見表明の機会を奪うという有害性を比較すると、比例原則を満たさないと判断している（原告第5準備書面31頁，甲72の2・15～16頁（パラグラフ87～92）。）。

以上のような、約5万円の選挙供託金制度を有していたカナダにおける、供託金制度の目的と手段との間に関連性がないことや比例原則を満たさないといった議論は、300万円の選挙供託金制度を有する我が国では「そのまま」でなくより一層当てはまると言える。

#### (4) 婚外子相続差別違憲判決において諸外国の事情が考慮されたこと

原判決は、「諸外国の議論が我が国にそのまま当てはまるものではない」（原判決25頁3～4行）と判示する。

しかし、最高裁判所は、婚外子相続差別違憲判決（最大判平成25年9月4日）において、ドイツやフランスの法改正（嫡出子と非嫡出子の相続分差別が撤廃された）の例を挙げ、欧米諸国において非嫡出子の相続分差別を設けている国はないとしながら、「諸外国の立法のすう勢及び我が国が批准した条約の内容とこれに基づき設置された委員会からの指摘…等を総合的に考慮すれば」として、外国における状況を総合考慮の一要因として判示している（新井論文（甲87）・138頁）。

かかる最高裁判決に従い、本訴訟においても、上記の①諸外国で選挙供託金制度を採用している国が少数であり、かつ、採用している他国も日本の300万円という金額に比べて遙かに低廉であること、②韓国、アイルランド、カナダで供託金制度を違憲とする判決が出されているこ

とを十分考慮して判決が下されるべきである。

7 推薦制というより制限的でない手段について裁判所の判断遺脱があること（原判決25頁）

(1) 原審が判断をしていないこと

原判決は、推薦制という選挙供託金制度より制限的でない手段に代え、あるいは、供託金制度と併用すべきという上告人の原審の主張に関し、「国会において議論が深められ、検討されていくべきもの」（原判決25頁20行）とだけ判示し、全くその当否を判断しておらず、この点で原判決は判断遺脱の違法があると言える。

(2) 代替制度が存在すること

なお、この点につき、只野雅人教授も、「高額な「金銭的保証」が主要民主主義国において一般的ではないという事実は、制度の工夫如何によって、対応が可能であることを示しているといえよう。…複数の選択肢を提供することで、立候補に対するハードルをできるだけ下げるといった一目的達成のための必要最小限度の手段を選択する—という意味では、先にみた有力学説が説くように、署名と（過大に高額ではない）供託金とを併用するといった仕組みも考えられるであろう。」（甲28・33頁）として、選挙供託金制度以外の制度あるいは同制度と他の制度を併用して、同制度と同じ目的を達せられると述べている。

(3) 供託金制度よりも推薦制度の方が立候補制度の趣旨に沿うこと

署名による推薦制度の場合、議員になってほしいと思われる人を推薦する点において、選挙で立候補者を当選させようとする投票と同じ方向性を持つ手法である。これに対し、供託金制度という金員による立候補者の抑制は、議員に適した人を選ぶという手法と同じベクトルに向っていない。仮に、集金できる人が議員としてふさわしいことになれば、

供託金制度の方が手法として適切ということになるものの、これは候補者の経済的理由による差別として憲法44条ただし書きが禁止していることからすれば、供託金制度よりも推薦制度の方が現在の我が国の立候補制度の趣旨に沿っているといえることができる（以上、新井論文（甲87）・134頁）。

8 B規約が具体的な選挙制度について何ら規定していないという認定に誤りがあること（原判決26頁）

(1) 原判決の判示内容

上告人は、原審において、選挙供託金制度が自由かつ平等な選挙権ないし被選挙権を定める国際人権自由権規約（B規約）第25条に反する条約違反の法律である旨主張した。

これに対し、原判決は、B規約25条について、「具体的な選挙制度については何ら規定されておらず、各締約国の合理的な裁量に委ねられていることから、締約国に特定の選挙制度の採用を義務付けるものではないと解するのが相当である。」と判示している（原判決26頁2～5頁）。

(2) 判示内容の誤り

しかし、上記第1・3で述べたとおり、国際連合の自由権規約委員会は、自由権規約の各規定につき、一般的意見を採択して正式な解釈を示すことができるところ、自由権規約第25条に関する一般的意見15及び16には具体的な規定があり、特に一般的意見25の16は、「選挙の、指名日、手数料又は供託金に関する条件は合理的なものでなければならず、差別的であってはならない」と規定し、不合理な供託金制度を差別であるとして禁止している（甲78）。

そして、これまで述べたとおり、我が国の300万円という供託金額



は諸外国との比較においても突出して高額であり、「供託金に関する条件」が「合理的なもの」でないばかりか、「差別的」であると言える。そうすると、B規約25条は、供託金制度について、具体的に、合理的かつ差別的でない制度の採用を義務づけているものと言えるから、上記判示内容は誤りと言える。

## 9 他の選挙制度に基づいて違憲性を判断してはならないこと

### (1) 原判決の判示内容

原判決は、1982（昭和57）年改正の選挙供託金の増額について、参議院議員通常選挙の全国区における比例代表制の導入に伴っていること、その後の1992（平成4）年改正において、政策本位及び政党本位の選挙を実現するための衆議院議員選挙における小選挙区比例代表並立制の導入、選挙資金の調達を政党中心とするための制度やこれを前提として国が政党に対する助成を行う制度の導入、選挙公営制度の拡大などとの関係で選挙供託金も増額されたこと等を理由に、単純かつ短絡的に選挙供託金制度を「選挙制度の仕組みを構成する他の諸制度との関連において運用されてきた制度」と結論付け、安易に、国会の裁量権を認めている（原判決20頁17行～21頁9行）。

### (2) 判示内容の誤り

しかし、他の制度との関連において増額されてきたことと、選挙供託金制度が違憲であって廃止すべきこととは別問題である。

実際、選挙供託金制度を廃止、又はその額を減額しても、現行の他の選挙制度との間で何らの齟齬や不都合をもたらすことはない。少なくとも、この齟齬や不都合についての具体的な主張も根拠となる証拠も一切、被上告人から提出されていないのである。そのような状況で安易に他の選挙制度を引き合いに出して国会の裁量権を認めることは到底許される

ものではない。

また、原判決は、選挙供託金制度と選挙公営制度との関係も考慮しているが（原判決 22 頁 19～20 行）、そもそも選挙公営制度自体が民主主義国家での選挙制度として自由が制限される等の問題を抱えるものであり、そのような選挙公営制度を選挙供託金制度と関連させることは不適切である。さらに、没収された選挙供託金は国の予算の雑入とされ、公営選挙の歳出とは予算編成上直接の関連性のないものであるし、没収された選挙供託金のわずかな収入の存在をもって、その財政上の必要性から選挙供託金制度を云々するのは、民主主義国家として、本末転倒の議論である（以上、甲 86・18～19 頁）。

原判決が、他の選挙制度と関連付けて選挙供託金制度の違憲性を判断し、それにより選挙供託金制度、選挙供託金の引き上げに国会の広範な裁量権を認めたことは到底許されることではなく、判断に重大な誤りがあることは明らかである（以上、控訴審第 1 準備書面 12～13 頁）。

## 10 最高裁平成 11 年判決に先例性はないこと（控訴審判決 2～3 頁）

### (1) 原判決の判示内容

原判決（この項では控訴審判決を指す。）は、選挙供託金制度を定める公選法 92 条が憲法 15 条 1 項、14 条 1 項、44 条に違反しないことは最高裁判所が平成 11 年判決（最大判平成 11 年 11 月 10 日（乙 2）及び最判平成 11 年 12 月 16 日（乙 4）を指す。）において判示しているところ、上告人は、平成 11 年判決に関し、何ら合憲となる理由を述べていないから先例性が否定されるべきと主張するが独自の見解に過ぎず採用し得ないと判示する（控訴審判決 2～3 頁）。

### (2) 判示内容の誤り

ア しかしながら、最大判平成 11 年 11 月 10 日（乙 2）は、公職選

挙法の一部を改正する法律（平成六年法律第二号）の成立により，衆議院議員の選挙制度が従来の中選挙区単記投票制から小選挙区比例代表並立制に改定されたことに伴い，候補者届出政党に所属する候補者とこれに所属しない候補者との間で，選挙運動の差異が生じたことについての合憲性が主な争点となった事案であって，多数意見の理由を見ると，2頁から17頁までの理由のうちのほとんどが上記の点についての判断理由であり，選挙供託金制度の合憲性に関しては，「4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。」（乙2・16頁7ないし9行目）と結論のみをわずか3行で述べただけであり，何ら具体的理由を判示していない。

イ また，最判平成11年12月16日（乙4）は，「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。」（乙4・2，3頁）として，最大判平成11年11月10日（乙2）を引用して合憲という結論を述べただけであり，選挙供託金制度を合憲とした具体的理由について何ら判示していない（以上，原告第1準備書面9～10頁）。

ウ 従って，最高裁判所は，衆議院議員選挙の選挙区の供託金が300万円となって以降，現在に至るまで，これを合憲とすることについて，その具体的理由を何ら判示していないと言え，このような判決をもって最高裁判所が選挙供託金制度を合憲とした先例ということはできない。

また，このような上告人の主張について，原判決は，独自の見解に

過ぎず採用し得ないという述べるが、どの点が「独自の見解」であるのか、なぜ「採用し得ない」のか、その理由は全く明らかにされていない。

1 1 最高裁平成11年判決以降に選挙供託金制度が違憲となったこと（控訴審判決3頁）

(1) 原判決の判示内容

原判決（この項では控訴審判決を指す。）は、平成11年判決以降、本件選挙が実施された平成26年までの間に選挙供託金制度が違憲となったという上告人の予備的主張について採用できないと判示する（控訴審判決3頁）。

(2) 判示内容の誤り

しかし、前記のとおり、平成11年判決後の2001（平成13）年には、韓国判決（甲46）及びアイルランド判決（甲66）が出ており、世界的に見ても選挙供託金制度が立候補の自由を侵害する制度であるとの知見が広まっていた。

また、2001（平成13）年の時点において、その年に発表された相対的貧困率は15.3%でありおよそ6.5人に1人が貧困状態にあり、子どもの貧困率も14.5%とおよそ6.9人に1人の子どもが貧困状態にあった。一人親家庭の貧困率は58.2%であり、2014（平成26）年よりもその貧困率は高かった（以上、甲23）。さらに、2001（平成13）年の全世帯の1世帯当たり平均所得金額は602万円であり、1997（平成9）年から5年連続で減少していたし、所得300万円未満の者が28.2%という状況であった（甲24）。生活意識の状況を見ても、「苦しい」と回答した割合が51.5%と半数を超えているし、児童のいる世帯では59.3%が、母子世帯に至って

は81.6%が「苦しい」と回答していた（甲25）。

従って、2001（平成13）年の時点において、国民の生活の苦し  
さや貧困の広がりには拡大しており、多くの国民にとって300万円とい  
う金額が既に高額に過ぎることは明白になっていたと言える。

よって、仮に平成11年判決に最高裁判例としての先例性を認めたと  
しても、同判決以後に選挙供託金制度が違憲となったのであり、かかる  
主張を否定した原判決には誤りがあるといえる。

## 1 2 結論

以上より、原判決（原審判決及び原審が引用する第一審判決）は、選挙  
供託金制度（公選法92条1項1号）が憲法15条1項及び同44条ただ  
し書きに違反する憲法違反の法律であり、無効であるにもかかわらず、同  
制度を合憲としている点において、憲法解釈の誤り（民訴法312条1項  
）が存在することは明らかであるから、上告の趣旨記載のとおり、原判決  
を破棄し、被上告人は上告人に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠  
償として慰謝料300万円の支払えとの判決が下されるべきである。

以 上

### 証拠方法

証拠説明書(15)記載のとおり