

令和元年5月24日判決言渡・同日原本領収 裁判所書記官

平成28年(ワ)第17007号 選挙供託金制度違憲国家賠償請求事件

口頭弁論終結日 平成31年2月27日

判 決

5

原 告

宇都宮健児
鴨田讓
石川浩一郎
樋川雅一

同訴訟代理人弁護士
同
同
同

10

東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

被 告

国
山下貴司
松本亮一
渡邊響
松尾淳

同代表者法務大臣
同指定代理人
同
同

15

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

20

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、原告に対し、300万円を支払え。

第2 事案の概要

本件は、原告が、平成26年12月14日施行の第47回衆議院議員総選挙
における小選挙区選出議員の選挙（以下「本件選挙」という。）に立候補しよう
としたところ、公職選挙法（以下「公選法」という。）92条1項1号が立候補

のために必要と定める 300 万円又は同額の国債証書を供託することができず、上記選挙に立候補することが許されなかつたが、同選挙に立候補するためには供託が必要と定める公選法 92 条 1 項 1 号は、憲法 15 条 1 項により保障される立候補の自由を侵害し、立候補者資格について財産又は収入による差別を禁止する憲法 44 条ただし書、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「B 規約」という。）25 条に違反することが明らかであり、国会は、公選法を改正して供託の定めを廃止し又は供託金の額を減額することが必要不可欠であるにもかかわらず、正当な理由なく、長期にわたり立法措置を怠つたというべきであるから、当該立法不作為は国家賠償法（以下「国賠法」という。）1 条 1 項の適用上違法の評価を受けると主張して、被告に対し、慰謝料 300 万円の支払を求める事案である。

1 前提事実等（当事者間に争いがない。）

（1）公選法の定め

公選法 92 条 1 項は、公職の選挙について候補者の届出をしようとするものは、候補者一人につき、同条同項各号の区分による金額又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならない旨を規定し、同条同項 1 号は、衆議院（小選挙区選出）議員の選挙において、候補者の届出をしようとするものは、候補者一人につき、300 万円又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならないと定めている（以下、公選法 92 条 1 項により供託される金銭又は国債証書を「供託金」といい、同条同項が定める上記供託制度のことを「選挙供託金制度」という。）。

衆議院（小選挙区選出）議員の選挙において、候補者の得票数が有効投票の総数の 10 分の 1 に満たない場合、供託金は没収され、国庫に帰属する（公選法 93 条 1 項 1 号）。

（2）原告の本件選挙への立候補準備

原告は、本件選挙に立候補するため、その公示日である平成 26 年 1 月 25 日

2日、立候補に必要な書類のうち供託金の供託証明書以外の書類を準備し、埼玉県選挙管理委員会に提出したものの、公選法92条1項1号が定める供託金を供託しなかったために原告の立候補の届出は同委員会に受理されず、本件選挙に立候補することができなかった。

5 2 争点及びこれに対する当事者の主張

本件の主たる争点は、国会が公選法92条1項1号を改正して供託金の定めを廃止し又は供託金の額を減額する立法措置をしなかったことが国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるかどうかである。

(原告の主張)

10 立法の内容若しく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ことが明白な場合又は国民に憲法上保障されている権利の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、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りこれを怠る場合には、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものというべきである。公選法92条1項が定める選挙供託金制度は、以下のとおり、憲法15条1項、憲法44条ただし書及びB規約25条に違反することが明らかであり、国会は、公選法92条1項1号を改正して供託金の定めを廃止し又は供託金の額を減額することが必要不可欠であるにもかかわらず、正当な理由なく、長期にわたり立法措置を怠ったということができるから、当該立法不作為は国賠法上違法である。

20 (1) 選挙供託金制度による憲法上の権利の制約及び違憲審査基準

ア 立候補の自由（憲法15条1項）に対する制約

選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障し、議会制民主主義の根幹をなす重要な権利として憲法上保障されているところ、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権行使を保障し、議会制民主主義を維持するうえで重要であるから、選挙権と同様に

憲法 15 条 1 項により保障される重要な基本的権利である。

選挙供託金制度の下においては、公職の候補者の届出をしようとする者は、公選法所定の供託金を供託しなければ立候補することができないのであるから、選挙供託金制度は、立候補の自由を制約するものである。

5 イ 財産又は収入による差別（憲法 44 条ただし書）

選挙供託金制度は、供託金の供託を立候補の要件とするものであり、供託金を用意できる経済的余裕がない者は立候補者としての資格を否定されるのであるから、両議院の議員及びその選挙人の資格を財産又は収入によって差別してはならないとする憲法 44 条ただし書に違反する。

10 仮に選挙供託金制度が立候補に直接的な要件を課すものではないとしても、選挙供託金制度は、十分な財産や収入を持たない候補者に立候補を思いとどまらせる効果を持つものであるから、立候補に関して財産又は収入による差別を禁止した憲法 44 条ただし書の趣旨に反するものである。

ウ 違憲審査基準

15 前記のとおり、立候補の自由が憲法 15 条 1 項によって保障される重要な基本的権利であることや、選挙供託金制度は、憲法が明文で禁止している両議院の議員の資格についての財産又は収入による差別に該当し、十分な財産や収入を持たない候補者に立候補を思いとどまらせる強い抑止的効果を有する。

20 そうすると、その憲法適合性は、在外邦人の選挙権が問題とされた事案における最高裁平成 17 年 9 月 14 日大法廷判決（民集 59 卷 7 号 2087 頁）の判断基準に準じた厳格な基準によって判断されるのが適切であり、具体的には、立候補の自由への制約が、重要な公共の利益を達成するための、必要最小限かつ合理的な措置でなければ違憲と判断されるべきである。

25 (2) 選挙供託金制度を設けること自体の違憲性

ア 選挙供託金制度の目的は、売名候補者又は泡沫候補者など真に当選を争

う意思のない候補者の濫立を防止する点にあると説明されるが、選挙供託金制度は、大正14年の衆議院議員選挙法の改正により普通選挙が導入されたのと同時に、無産政党ないし無産者の議会への進出を抑制することを真の目的として導入され、現在に至るまでその目的のもとで存続してきたものであるから、選挙供託金制度の目的は公共の利益の確保とは何ら関係がない。

仮に、選挙供託金制度の目的が、売名候補者又は泡沫候補者などの真に当選を争う意思のない候補者の濫立を防止する点にあるとしても、立候補者の多様性を確保し国民の選挙権を保障するという観点からは、そのような候補者は選挙を通じて排除されるべきものであるから、選挙供託金制度のそのような目的が正当なものであるともいえない。

イ また、候補者が真に当選を争う意思があるか否かと、一定の資力を有するか否かとは全く関係がなく、立候補の要件として供託義務を課すことは、資力がある売名候補者や泡沫候補者の排除にはつながらない一方で、資力はないものの真に当選を争う意思がある者の立候補の機会を奪うこととなるのであるから、公選法所定の供託義務は、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目的と関連性がない。

○ E C D 加盟国35か国のうち、選挙供託金制度が存在するのは日本を含めて13か国にとどまり、これまで選挙供託金制度を廃止した国において、制度廃止後に泡沫候補者が濫立するなどして選挙に混乱が生じたというような事情は窺われない。

選挙供託金制度は、選挙に立候補しようとする者に対して強い抑止的效果を及ぼし、その結果、選挙人の候補者選択の余地を狭めるものであるところ、売名候補者や泡沫候補者の排除を目的とするのであれば、立候補の届出要件として一定の有権者数の推薦署名の提出を義務付けるなどの措置をとることが可能なのであるから、少なくとも供託金の納付に代わる措置

を定めておくべきである。

したがって、選挙供託金制度は、上記の目的を達成するための必要最小限の措置であるということもできないから、憲法15条1項及び憲法44条ただし書に違反する。

5 ウ 以上を踏まえて、選挙供託金制度が憲法に適合しなくなった時点についてみると、そもそも同制度を設ける必要性自体が認められないのであるから、①国民に立候補の自由を認め、国会議員の資格に関して財産又は収入による差別を禁止した日本国憲法が施行された昭和22年5月3日の時点から違憲であったというべきである。

10 また、仮にそうでないとしても、②昭和27年には、衆議院議員選挙の供託金額が当時の大卒男子の初任給の約10倍に当たる10万円に引き上げられ、③昭和43年12月4日には、立候補の自由が憲法上の重要な基本的人権の一つであることを認めた最高裁判決が出され、さらに、④昭和50年には、衆議院議員選挙の供託金額は当時の大卒男子の初任給の10倍を超える100万円に引き上げられ、⑤平成7年ないし平成9年頃には、選挙供託金制度の違憲性を問う訴訟が日本国内で提起され、⑥平成13年7月には、韓国及びアイルランドの裁判所において、選挙供託金制度の供託を義務付ける法律の規定が違憲である旨の判決が出されている上、⑦平成21年には第171回通常国会において、供託金の額を300万円から200万円に引き下げる法案が審議され、衆議院において可決されているのであるから、上記②ないし⑦のいずれかの時点においては、選挙供託金制度が違憲であることは明らかであったといえる。

15

20 さらに、本件選挙が行われた平成26年当時において、後記エのとおり、我が国の社会情勢及び経済情勢が悪化し、市民の生活の貧困化が進んでいたほか、諸外国でも選挙供託金制度が違憲と判断されていた状況にかんがみると、遅くとも、⑧本件選挙が行われた平成26年12月時点において

25

は、選挙供託金制度が違憲であることが明らかであったというべきである。

エ 被告は、最高裁判所平成10年（行ツ）第84号同平成11年11月10日大法廷判決（乙2。以下「平成11年判決」という。）において、選挙供託金制度が憲法に違反しないと判断されていることを主張するが、そもそも平成11年判決は、選挙供託金制度が憲法に違反しない理由を一切述べておらず、先例性は否定されるべきである。

また、仮に平成11年判決を前提としたとしても、平成11年から本件選挙が行われた平成26年までの間に、韓国やアイルランドにおいて選挙供託金制度を定めた法律の条項が違憲と判断されているほか、平均所得金額は減少し、生活意識調査において生活意識が「苦しい」と回答した割合は上昇し、生活保護世帯数は増加しているなど、社会情勢及び経済情勢は悪化しており、このような状況も踏まえて、上記ウ⑦のとおり、供託金の額を引き下げる法案が審議され、衆議院で可決されたという経過があることからすると、平成11年判決を踏まえても、平成11年から平成26年までの間に選挙供託金制度の合理性は失われ、違憲となつたというべきである。

(3) 供託金の額が高額であることの違憲性

仮に、選挙供託金制度を採用すること自体違憲であるとまではいえないとしても、我が国における経済情勢や諸外国における選挙供託金額の水準に照らすと、我が国における供託金の額は明らかに高額であり、供託金の額をより低額にしても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目的を達成することは十分に可能であるから、公選法92条1項1号が定める衆議院（小選挙区選出）議員の選挙における供託金の額である300万円は高額に過ぎ、憲法15条1項及び憲法44条ただし書に違反するというべきである。

この点に関し、被告は、昭和57年の公選法の改正により参議院選挙にお

いて比例代表制が導入されて以降、平成4年の供託金額の引上げまで、ミニ政党が多数登場して泡沫候補者が増加したと主張するが、ミニ政党の増加や立候補者数の増加は、国民の選挙権を保障し、国民の多様な政治意思を国政に反映する機会を確保するという観点から望ましいことであり、供託金の額を引き上げる根拠となるものではない。

また、被告は、選挙公営の観点からも供託金の額の引上げが正当化されるかのようにも主張するが、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負担をさせる趣旨は含まれていないし、立候補の自由という国民の権利を国家の経済的な理由から制約することは許されないから、被告の主張によても、選挙供託金制度及び供託金の額が高額であることは正当化されないとすべきである。

(4) 選挙供託金制度のB規約違反性

我が国は、昭和54年にB規約を批准しているところ、規約人権委員会の一般的意見においては、B規約25条について、投票権を有するものに対し立候補の選択の自由を確保することが必要であり、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（一般的意見25の15）とされ、選挙の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）とされている。

前記(3)のとおり、衆議院（小選挙区選出）議員選挙における300万円という供託金の額は高額に過ぎ、不合理かつ差別的であって、到底正当化できるものではないから、選挙供託金制度はB規約25条に違反しているべきである。

(5) 以上のとおり、公選法92条1項1号は、憲法15条1項が保障する立候補の自由を侵害し、憲法44条ただし書に違反するとともに、B規約25条にも違反するものであって、同規定を改正して供託金の定めを廃止し又は供託金の額を減額する立法措置を行うことが必要不可欠であり、かつ、それが

明白であるにもかかわらず、国会は、正当な理由なく長期にわたって立法行為を怠ったというべきであるから、当該立法不作為は国賠法1条1項により違法の評価を受けるものというべきである。

(被告の主張)

5 以下のとおり、公選法92条1項が定める選挙供託金制度は憲法15条1項、憲法44条ただし書又はB規約25条のいずれにも違反せず、公選法92条1項1号が定める供託金の額の点についても合理性を有しているというべきであるから、国会が公選法の同規定を改正して供託金の定めを廃止し又は供託金の額を減額する立法措置を執らなかつたことが、国賠法1条1項の適用上違法
10 の評価を受けるものではない。

(1) 選挙供託金制度に関する違憲審査基準

憲法47条は、選挙に関する事項は、法律でこれを定めるべきものとしており、選挙制度については、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、他方で国政における安定の要請をも考慮して、我が国の実情に応じた選挙制度を設ける必要があることから、選挙制度の仕組みの決定については、国会に広範な裁量が認められている。
15

したがつて、選挙供託金制度の合憲性は、国会に与えられた広範な裁量権の行使として合理性を有するか否かによって判断されるべきであり、国会に与えられた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
20 ことができない場合に初めて違憲となるというべきである。

(2) 選挙供託金制度の合理性

ア 選挙供託金制度は、泡沫候補者の濫立を抑止し、自由かつ公正な選挙の実現を目的とするものである。すなわち、公職の選挙は、代表制民主主義の根幹をなすものであり、自由かつ公正な選挙の実現は代表制民主主義が適正に機能するための不可欠の前提であるが、選挙供託金制度を設けず立
25

候補を自由に認めると、単なる売名目的の候補者等の真に当選する意思のない立候補者が出現するなどして候補者が濫立し、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が妨げられることとなるから、候補者に対して一律に供託金の供託を求めた上、選挙の結果きわめて少數の得票を得るにとどまった候補者については、結果的に立候補が不適切であったと判断して供託金を国庫等に帰属させることとしたものであり、このような選挙供託金制度を設けることには合理性がある。

衆議院（小選挙区選出）議員の選挙に係る供託金の額は、平成4年の公選法の改正（同年法律第98号）において、従前の200万円から300万円に引き上げられたものであるが、この金額の引上げは、昭和57年の公選法改正による参議院議員通常選挙における比例代表制の導入に端を発して、いわゆるミニ政党が多数登場し、泡沫候補者が増加していたことから、直前の改正が行われた昭和57年からの物価の上昇等も参考にして行われたものであり、300万円という金額には合理性がある。

また、我が国においては、金のかからない選挙を実現するとともに、候補者間の選挙運動の機会均等を図るため、充実した選挙公営制度が設けられているところ、平成4年の供託金額の引上げは、泡沫候補者の濫立による選挙公営費用の増大を防止するという観点からも合理性を有するものということができる。

そして、このような供託金の額の点も含め、選挙供託金制度が憲法に違反しないことは、平成11年判決を初めとする判例及び裁判例において是認されているところであり、選挙供託金制度を定める公選法92条1項及び衆議院（選挙区選出）議員の選挙における供託金の額を定める同条同項1号が憲法に違反しないことは明らかである。

イ　原告は、O E C D 加盟国の選挙制度と比較して、我が国の供託金の額は

高額に過ぎ違憲であるなどと主張するが、それぞれの国の選挙制度は各々に異なるものであるから、我が国の選挙制度と諸外国のそれとの間で選挙供託金制度の存否やその金額のみを単純に比較することは適当ではなく、諸外国の制度を根拠として我が国の制度の合理性が否定されるものではない。

また、原告は、平成11年判決以降の社会情勢及び経済情勢の変化として、平均所得金額の減少、生活意識調査において生活意識が「苦しい」と回答した割合の上昇、生活保護世帯数の増加等を指摘するほか、平成21年に供託金の額を引き下げる改正法案が審議されたことなどから、選挙供託金制度が違憲となったことは明らかである旨主張する。

しかしながら、原告の主張する各統計の数値の変化を見ても、国会の裁量権の限界を超えるに至ったと評価し得る程度に社会情勢や経済情勢の変化があったとはいえないし、平成21年に行われた公選法の改正法案に係る審議においては、供託金の額の引下げの必要性について言及があったにとどまり、結果として、同改正法案は参議院では可決されずに廃案となっているのであるから、国会でこのような審議が行われたことをもって選挙供託金制度が違憲状態となったということもできない。

ウ したがって、選挙供託金制度は、その金額も含めて合理性があり、同制度を廃止し又は供託金の額を減額する改正をしないことが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないから、選挙供託金制度は憲法に違反するものではない。

(3) B規約違反の主張について

原告は、選挙供託金制度がB規約25条に違反する旨を主張するが、B規約25条は、締結国が選挙供託金制度を採用することを禁止するものではなく、選挙供託金制度が合理性を有することは前記のとおりであるから、選挙供託金制度が、その金額も含めて同規約に違反するものではないことは明ら

かである。

(4) 以上のとおり、選挙供託金制度は、憲法及びB規約25条のいずれにも違反するものではなく、公選法92条1項1号が定める供託金の額についても合理性があるということができるから、国会が公選法の同規定を改正して供託金の定めを廃止し又は供託金の額を減額する立法措置をしなかったことが国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実等

原告は、選挙供託金制度が憲法及びB規約に違反し、仮に同制度自体が憲法に違反しないとしても、公選法92条1項1号が定める供託金の額が高額に過ぎるため、同条同項同号が憲法及びB規約に違反するとした上、このような違憲の法令を改廃しなかった立法不作為が国賠法上違法の評価を受けると主張するものであるが、このような原告の主張について判断するためには、原告が違憲と主張する選挙供託金制度について、その目的や同制度に係るこれまでの立法の経過を確認し、同制度の位置付けを理解する必要がある。

(1) 選挙供託金制度の目的等

公選法92条1項が定める選挙供託金制度は、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ということができる。

この点に関し、原告は、選挙供託金制度は、大正14年の衆議院議員選挙法の改正により普通選挙と同時に、無産者の議会への進出を抑制することを目的として導入された制度であり、以来一度も廃止されることなく承継されているものである旨主張する。

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、日本国憲法は、国民主権を宣言した上、公務員の選定罷免権を国民固有の権利と定め（憲法15条1項）、公務員の選挙について成年者による普通選挙を保障している（憲法15条3項）のであり、公選法はこのような「日本国憲法の精神に則り、選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期することを目的と」している（公選法1条）ことからも、選挙供託金制度の目的について原告主張のとおりのものと解することはできない。

そして、選挙供託金制度における供託金の額については、昭和27年の公職選挙法の一部を改正する法律（昭和27年法律第307号）において公営予納金制度（特に選挙運動の公営が行われる選挙において候補者となろうとする者に対し公営に要する経費の一部を分担させるために特定の金額を納付させ、あわせて濫立の防止をも図ろうとするもの）が廃止されたことに伴い、同法制定時の額から（衆議院議員選挙については従前の3万円から10万円へと）大幅に増額されたほか、経済事情や貨幣価値の変動等に応じて増額改正が重ねられてきている（弁論の全趣旨。吉岡恵一ほか「改正公職選挙法詳解」学陽書房昭和27年8月発行169頁、自治省選挙局内制度研究会編「改正公職選挙法解説」第一法規出版株式会社昭和37年6月発行102頁、自治省選挙部編「改正公職選挙法解説」政経書院昭和50年12月発行32頁参照）。

公選法制定時の昭和25年から昭和50年までの増額改正の経過について、衆議院議員選挙を例にとってみると、以下のとおりである。

昭和25年法律第100号（制定時）	3万円
昭和27年法律第307号（公営予納金制度廃止）	10万円
昭和37年法律第112号（経済事情の変化）	15万円
昭和44年法律第48号（経済事情の変化）	30万円

昭和 50 年法律第 63 号（経済事情の変化） 100 万円

(2) 選挙供託金制度に関する近年の法改正の経緯

ア 比例代表制の導入といわゆる「ミニ政党」の乱立

昭和 57 年法律第 81 号による公選法改正（以下「昭和 57 年改正」という。）により、昭和 58 年に実施する参議院議員通常選挙から全国区において比例代表制が導入されることとなる一方、参議院（比例代表選出）議員の選挙における供託金の額は 200 万円から 400 万円、参議院（選挙区選出）議員の選挙における供託金の額は 100 万円から 200 万円にそれぞれ引き上げられ、同時に、衆議院議員の選挙における供託金の額も 100 万円から 200 万円に引き上げられた。

その結果、昭和 58 年の参議院議員通常選挙においては、参議院議員（比例代表選出）の選挙において、候補者を 10 人以上有する政党その他の政治団体に該当するとの要件（公選法 86 条の 3 第 1 項 3 号）を満たすために多数の候補者を擁立して政党名を名乗る、いわゆる「ミニ政党」が登場し、立候補者数が増加した。そのような「ミニ政党」の中には、代表 1 人が参議院（比例代表選出）議員の選挙に立候補し、他の 9 人は供託金が半額である参議院（選挙区選出）議員の選挙に立候補するものなどがあり、東京選挙区では 1 党で 4 人の候補者と立てた「ミニ政党」は 4 政党に上った。（乙 27）

また、昭和 61 年に実施された参議院（比例代表選出）議員の選挙においては、昭和 58 年に行われた参議院議員選挙における立候補者数を超える 27 政党 243 名が、参議院（選挙区選出）議員の選挙には 263 名が立候補するなど、さらに立候補者数が増加し、比例代表選への公選法上の出馬要件を満たすために同様の手法を採用した「ミニ政党」もあった（乙 28, 29）。

その後も、参議院（比例代表選出）議員の選挙においては、平成元年は

40政党385名、平成4年は38政党330名、参議院（選挙区選出）議員の選挙においては、平成元年には285名、平成4年には311名が立候補する、という立候補者多数の状況が続いた（乙30、31）。

また、当時、候補者の届出をする政党や立候補者の数が増加したことにより、選挙公営に要する費用も増大したが、新聞紙上では、その費用の一部が無駄になったことや自治省が供託金制度の見直しを検討課題の一つに加えていることが報道されていた（乙35、37）。

イ 政治改革関連法の審議と供託金の額の引上げ

平成3年の第121回国会において、いわゆる政治改革関連三法案、すなわち、政策本位及び政党本位の選挙を実現するため、衆議院議員選挙について小選挙区比例代表並立制を採用する「公職選挙法の一部を改正する法律案」、選挙資金の調達を政党中心としその公開性を高め、政治資金についての規制の実効性を確保するための「政治資金規正法の一部を改正する法律案」及び国が政党に対する助成を行う制度を創設する「政党助成法案」が提出され、審議が行われた。

その後、政治改革の課題事項を検討するために主要政党の幹事長や書記長等により構成される政治改革協議会及び実務的な協議を進めるための実務者会議が設置され、これらの場では選挙公営の拡大という文脈で供託金の引上げについても議論され、合意事項とされた。そして、平成4年の第125回国会においては、このような政治改革協議会等の議論を受けて、国会議員選挙において泡沫候補者が多数出現し濫立状態となっていること、昭和57年改正から10年経っており、その間に物価が上昇していることのほか、公選法の改正によって衆議院議員及び参議院（選挙区選出）議員の選挙について選挙運動用の葉書、立札及び看板等の作成等が新たに公営の対象とされるなど、選挙公営制度が拡大されることも考慮して、供託金の額を1.5倍に引き上げることとされた。（乙1、36、40）

このような経過で、平成4年法律第98号による公選法改正（以下「平成4年改正」という。）により、衆議院（小選挙区選出）議員の選挙における供託金の額が従前の200万円から300万円に引き上げられ、これが現在の公選法92条1項1号が定める供託金の額となっている。

5 ウ 供託金の額の引上げ後の経過

上記イの平成4年改正により、供託金の額が引き上げられた後の参議院（比例代表選出）議員の選挙における立候補者数は、平成7年には23政党181名、平成10年には14政党158名にとどまったが、供託金の額が低い参議院（選挙区選出）議員の選挙へと立候補者が流れたこともあり、その立候補者数は、平成7年には386名、平成10年には316名となつた（乙32、33）。

エ 供託金に関する国会における最近の議論

平成21年の第171回国会では、衆議院の政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、供託金の額及び没収点を引き下げる公選法の改正案について審議され、選挙供託金制度には売名目的の候補者の濫立を防ぐという合理性があるものの、我が国における供託金が諸外国と比べて高額であり、公選法や政治資金規正法の政党要件を満たす政党の届出候補者であっても多くの候補者が供託金を没収されているという近年の国政選挙の実態と選挙供託金制度の趣旨に鑑み、供託金の額及び没収点を引き下げるべきではないかとの問題意識が示されるなどした。

衆議院は、同国会において、供託金の額を、選挙区選挙は300万円から200万円に、比例代表選挙は600万円から400万円に引き下げるここと、供託金の没収点を、衆議院選挙区選挙は10分の1から20分の1に、参議院選挙区選挙は8分の1から16分の1にそれぞれ変更することを内容とする公職選挙法の一部を改正する法律案を可決したが、平成21年7月21日に衆議院が解散したことに伴い、同法案は廃案となつた。

(甲 6 0 , 甲 6 1 の 1 , 乙 1 9)

2 争点に対する判断

(1) 国会議員の立法行為と国賠法における違法性

国賠法 1 条 1 項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別
5 の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加え
たときに、国又は公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するもの
である。したがって、国会議員の立法行為又は立法不作為が同項の適用上違
法となるかどうかは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対し
て負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、当該立法の内
容又は立法不作為の違憲性の問題とは区別されるべきものであり、仮に当該
10 立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるとしても、そ
のゆえに国会議員の立法行為又は立法不作為が直ちに国賠法上違法の評価を
受けるものではない。しかしながら、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、
15 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、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などには、例外的に、国会
議員の立法行為又は立法不作為は、国賠法 1 条 1 項の規定の適用上、違法の
評価を受けるものというべきである（最高裁昭和 60 年 1 月 21 日第一小
20 法廷判決・民集 39 卷 7 号 1512 頁、最高裁平成 17 年 9 月 14 日大法廷
判決・民集 59 卷 7 号 2087 頁参照）。

(2) 憲法適合性の判断対象

原告は、前示のとおり、衆議院（小選挙区選出）議員の選挙における供託
金の額を 300 万円と定める公選法 92 条 1 項 1 号について、選挙供託金制
度を設けること自体が憲法 15 条 1 項、憲法 44 条ただし書及び B 規約 25
25 条に違反すること明らかであり、国会は公選法を改正して供託金の定めを廃

止し又は供託金の額を減額することが必要不可欠であるにもかかわらず、正当な理由なく、長期にわたり立法措置を怠ったとして、当該立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法の評価を受ける旨主張する。

このような原告の主張の当否について判断するためには、前提問題として公選法92条1項1号の憲法適合性について判断する必要があるが、同条同項同号は選挙供託金制度について定める同条の一部を構成する規定であることから、まずは選挙供託金制度自体の憲法適合性について検討する必要がある。

そこで、以下においては、原告が選挙供託金制度の違憲性の主張において問題としている立候補の自由に関する憲法上の定めについて確認した上、選挙供託金制度が立候補の自由に対する制約となっているかどうかについて検討し、選挙供託金制度の憲法適合性についての判断基準及びこれを当てはめた結果としての当裁判所の判断の内容を示すこととする。

(3) 立候補の自由に関する憲法上の定め

憲法15条1項は「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」と定め、選挙権が国民固有の権利であることを宣言しているところ、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、自由かつ公平な選挙を維持する上で極めて重要であることからすると、立候補の自由は、同条同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（最高裁判所昭和43年12月4日大法廷判決・刑集22巻13号1425頁参照）。

また、憲法44条は「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない。」と定めて被選挙権に関する差別的取扱いを禁止しており、立候補の自由が平等に保障されるべきことを明らかにしている。

(4) 立候補の自由に対する制約としての選挙供託金制度

上記(3)のとおり、立候補の自由は、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り、被選挙権についての差別的な取扱いは明示的に禁止されているが、公選法は、同法 10 条において、選挙の種別に応じ、日本国民のうち選挙の期日において所定の満年齢に達した者が一律に被選挙権を有する旨を定め、同法 11 条及び同条の 2 が禁固以上の刑に処せられた者であって一定の要件に当たる者が被選挙権を有しないことを規定するものの、同法において他に立候補の資格を直接的に制限する定めは存しない。

公選法 92 条は、このような公選法が定める立候補者としての資格要件の定めを前提として、立候補しようとする者に対して一定の供託義務を課すものであり、立候補者としての資格そのものを制限するものではないというべきであるから、同条が憲法 44 条ただし書に直接的に抵触するものであるということはできない。

この点に関し、原告は、選挙供託金制度が憲法 44 条ただし書に直接的に反するものであると主張するが、上記に説示したところに照らし、採用することができない。

しかしながら、選挙供託金制度は、立候補をしようとする者に対して選挙の種別に応じた供託金の供託義務を課し、その義務を果たしていることを証明しない限り、立候補の受け付け自体を認めず、公選法 93 条は選挙の種別に応じて、有効投票中の所定の得票を得られなかった場合に供託金が没収されることを定めているのであり、憲法 44 条が差別的な取扱いを禁ずる両議院の議員を選出する選挙について、公選法 92 条 1 項 1 号及び 2 号が供託金の額を 300 万円と定めていることに照らすと、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といふことができる。

(5) 選挙供託金制度の憲法適合性についての判断基準

ア 選挙供託金制度も選挙制度を構成する諸制度の一つであるところ、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、他方で、政治における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの時代や国において、その国の実情に即して具体的に決定されるべきものである。

このような考えに基づいて、憲法は、両議院の議員の選挙について、およそ議員が全国民を代表しなければならないとの制約の下で（憲法43条1項）、議員の定数（同条2項）、両議院の議員及びその選挙人の資格（憲法44条本文）、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（憲法47条）は、法律でこれを定めるべきものとし、選挙制度の仕組みの具体的決定については、原則として国会の裁量に委ねている。

イ 選挙供託金制度は、前記1(1)及び(2)アないしエのとおり、泡沫候補者や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するものであり、その目的を達するため、経済事情や貨幣価値の変動等に応じて増額改正が行われてきたものということができる。

そして、古くは昭和27年の公選法改正において、公當予納金制度の廃止に伴って増額されたほか、近年においても、昭和57年改正にお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増額され、その後の平成4年改正においても、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も増額されるなど、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であるということができる。

ウ 選挙供託金制度の上記のような位置付けにかんがみると、同制度を定め

る公選法 92 条が憲法 15 条 1 項及び憲法 44 条ただし書に適合するかどうかを判断するに当たっては、選挙供託金制度が選挙制度の仕組みを構成し、他の諸制度と調和的に運営される必要があるという同制度の位置付けを踏まえて、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というべきである。

したがって、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（最高裁昭和 51 年 4 月 14 日大法廷判決・民集 30 卷 3 号 223 頁、最高裁昭和 58 年 11 月 7 日大法廷判決・民集 37 卷 9 号 1243 頁、最高裁昭和 60 年 7 月 17 日大法廷判決・民集 39 卷 5 号 1100 頁、最高裁平成 5 年 1 月 20 日大法廷判決・民集 47 卷 1 号 67 頁、最高裁平成 11 年 1 月 10 日大法廷判決・民集 53 卷 8 号 1441 頁、最高裁平成 11 年 1 月 10 日大法廷判決・民集 53 卷 8 号 1704 頁、最高裁平成 19 年 6 月 13 日大法廷判決・民集 61 卷 4 号 1617 頁、最高裁平成 23 年 3 月 23 日大法廷判決・民集 65 卷 2 号 755 頁、最高裁平成 30 年 1 月 12 月 19 日大法廷判決・裁判所時報 1715 号 1 頁参照）。

エ 上記ウに関し、原告は、選挙供託金制度の憲法適合性については、最高裁平成 17 年 9 月 14 日大法廷判決（民集 59 卷 7 号 2087 頁）に準じて、厳格な審査基準が用いられるべきである旨主張する。

しかしながら、原告が引用する上記判例は、在外国民の国政選挙における選挙権の行使を認める制度の対象となる選挙を限定する公選法（平成 10 年法律第 47 号による改正前のもの）の附則 8 項の規定の憲法適合性について判断したものであり、上記イ及びウにおいて説示したところに照らし、選挙供託金制度の憲法適合性を判断する基準となるものということは

できないから、原告の主張を採用することはできない。

(6) 選挙供託金制度の憲法適合性

ア 上記(5)で説示したところを前提として選挙供託金制度の憲法適合性について判断するに、前記1(2)イにおいて認定した供託金の額の引上げに関する議論の経過に照らすと、選挙供託金制度は、国政選挙において、売名目的や選挙妨害の目的等、真に当選を争う意思のない者が多数立候補すると、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し、結果として自由かつ公正な選挙の実現が妨げられ、国民の政治的意が選挙に反映されなくなるおそれがあることから、立候補に慎重な決断を促し、真に当選を争う意思のない候補者の濫立による上記弊害を防止する目的で設けられているものであると認められ、代表民主制の下において自由かつ公正な選挙の実現が不可欠であることからすると、上記のような立法目的自体は正当なものであるということができる。

イ 前記1(2)ア及びイのとおり、平成4年改正による供託金の額の引上げは、昭和57年改正後、国会議員の選挙において、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の対策として、供託金の額を従前の1.5倍に引き上げるという方策を選択した結果であり、その際、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いうことができる。

そうすると、公選法92条1項1号が定める衆議院（小選挙区選出）議員の選挙における供託金の額が300万円とされたのは、このような経過の中で、他の種別の選挙とのバランスも考慮して決せられたものであるということができるから、それ自体に合理性がないということはできない。

ウ 平成4年改正後の状況についてみても、同改正以降の消費者物価指数に大きな変化はない認められるのであり（乙18），平成4年改正時から

本件選挙が行われた平成26年までの間に、選挙供託金制度が立候補の自由に対する制約として不合理となってしまうような社会情勢や経済情勢の変化があったとまでは認められない。

この点に関し、原告は、平成13年時点における全世帯の1世帯当たりの1年間の平均所得金額は602万円と5年連続で減少し、所得300万円未満の世帯は28.2%であり、平成10年以降、生活意識の状況について「苦しい」と回答した割合が5割を超えており（甲23ないし25）、平成26年時点においては、相対的貧困率（全国民の所得の中央値の2分の1未満の人の割合）は16.1%であり（甲6）、年収200万円以下の労働者は1000万人を超えており（甲9）、平成27年の金融広報中央委員会の調査により二人以上世帯において金融資産を保有していないと回答した割合は全体の30.9%となっていること（甲13）などを挙げ、供託金の額が高額に過ぎる状態となった旨主張する。

たしかに、このような国民の経済状況や意識の相対的な変化は、一定額の供託金を準備するための負担を感じる国民の層の潜在的な増加をうかがわせる事情であるということができるものの、そのこと自体によって、特定の供託金の額が明白に不合理となる結果を導くものということはできない。

エ 以上のとおり、選挙供託金制度の憲法適合性について判断するに当たって考慮すべき国会の裁量権を前提とすると、原告の上記ウの主張を考慮しても、公選法92条1項が定める選挙供託金制度自体のみならず、同条同項1号所定の供託金の額についても、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。

(7) 選挙供託金制度に関するこれまでの議論等との関係

ア 原告は、選挙供託金制度に関するこれまでの議論の経過からも、供託金の額を引き下げる立法を行わなかったことは国会の裁量権を逸脱するもの

であるとして、要旨以下のとおり主張する。

すなわち、諸外国の選挙制度の在り方についてみると、選挙供託金制度を設けていない国も少なくない上（甲 6 9、乙 2 3），近年、複数の国において、選挙供託金制度を定めた法律の規定が違憲であると判断されており（甲 4 6、6 6、7 2），我が国においても、従来から、供託金の額が諸外国と比較して高額であり多様な候補者が選挙に立候補することを可能にするという観点から供託金の額を引き下げるべきであるとの意見や、選挙供託金制度に代えて、又はこれと並列的に推薦制などの他の方法も検討されるべきではないかとの意見が出され、たびたび議論されてきている（乙 1、甲 8 2ないし 8 5）。このような議論を受けて、前記 1(2)エのとおり、平成 21 年には、衆議院において供託金の額を引き下げる公職選挙法の一部を改正する法律案が可決され、その後、自由民主党の青年局も平成 28 年に国政選挙における供託金の額を引き下げるべき旨の提言をするなど（甲 6 2、6 3），この点が国民的な議論として取り上げられつつある状況にあるといえる。したがって、平成 26 年までの間に公選法を改正して供託金の額を引き下げたり、推薦制などのより制限的でない制度を採用したりすべきであったのに、このような立法をしなかったのは国会の裁量権を逸脱するものである、というのである。

そこで、これらの点についても以下において検討を加える。

イ 選挙供託金制度は、選挙制度に必然的に伴うものではなく、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、それぞれの国の選挙制度は、各国の選挙制度の設計と運用の歴史の中で、その時々の国民的な議論を反映して形成され、所要の改善が重ねられた結果として現在の姿となっているものである。そのような中で、いくつかの国々で従来定められていた選挙供託金制度が憲法に違反すると判断されたことは、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

であるという見方ができる。

しかしながら、上記のとおり、選挙制度は各国に固有の歴史を有するものであることから、もとより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のであり、諸外国における制度の状況や近年における議論の状況なども、我が国の国民的な議論の中に反映され、それが自ずと国会における議論に結実して必要な立法作用へつながっていくのが本来の姿であるということができる。

選挙供託金制度に関しては、前記1(2)エのとおり、近年、国会において供託金の額の引下げなどの議論が行われており、このことは、選挙供託金制度についての国民的な議論が徐々に形成されつつあることを反映しているものとみることができるが、平成21年の国会におけるそのような議論が、本件選挙が行われた平成26年の時点において、国会の立法作用として未だ成案に至っていないからといって、そのことによって直ちに国会が選挙制度の仕組みを定める際の裁量権を逸脱しているものと評価することはできない。

また、原告は、選挙供託金制度に代わり、又はこれと並列的に、推薦制などのより制限的でない制度を採用すべきであるとするが、このような方策の有効性等も含め、選挙供託金制度自体やこれを含む選挙制度をどのようなものとして設計すべきかについて、関連する諸制度との調和的な運用を念頭に置いて、国会において議論が深められ、検討されていくべきものであり、それが選挙制度の仕組みについて具体的に定める際に国会に認められる裁量権の行使の在り方でもあるということができる。

ウ 以上によると、原告の上記アの主張を勘案しても、公選法92条1項が定める選挙供託金制度及び同条同項1号が定める供託金の額が憲法に違反するということはできない。

(8) B規約違反について

原告は、選挙供託金制度はB規約25条にも違反すると主張する。

しかしながら、B規約においては、締約国が同規約25条に規定されている権利を実現するためにとるべき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。

そして、選挙供託金制度の目的が正当であること及び公選法92条1項1号が定める供託金の額についても一定の合理性が認められることについては、前記(6)において説示したとおりであるから、選挙供託金制度がB規約に違反するものということもできない。

(9) まとめ

以上のとおりであるから、選挙供託金制度は、憲法15条1項、憲法44条ただし書及びB規約25条のいずれにも違反するものではなく、国会が選挙供託金制度を廃止し又は供託金の額を減額する立法行為をしなかったことが国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではないというべきである。

なお、原告は、選挙供託金制度が違憲となった時期について多くの時点を捉えて主張するが、現在の選挙供託金制度や供託金の額の憲法適合性についてこれまで説示してきたところに照らし、いずれも採用することができない。

3 結論

以上の次第で、その余の点について判断するまでもなく、原告の請求は理由がないというべきであるから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第6部

裁判長裁判官

杜下弘記

裁判官

石崎 優

5

裁判官

木村同世

これは正本である。

令和元年5月24日

東京地方裁判所民事第6部

裁判所書記官 山崎正彦

