

選挙供託金制度の違憲性について

～東京地裁判決（2019年5月24日）の問題点～

行政法研究部

目次

一	はじめに.....	3
二	東京地裁・選挙供託金制度違憲訴訟判決（2019年5月24日）.....	3
1	選挙供託金制度と本事案の概要.....	3
2	争点.....	5
三	被選挙権（立候補の自由）制約の違憲審査基準.....	6
1	基本的人権の違憲審査基準.....	6
(一)	「公共の福祉」.....	6
(二)	比較衡量論.....	7
(三)	二重の基準論.....	7
(四)	3つの審査基準と立法事実.....	7
(五)	内容確定型人権と内容形成型人権.....	9
2	選挙権・被選挙権の違憲審査基準.....	10
(一)	「内容形成型人権」としての選挙権.....	10
(二)	「原則一例外型の統制枠組」.....	10
(三)	「立候補の自由」と最高裁判決.....	11
(四)	東京地裁判決の問題点.....	12
四	憲法15条1項と選挙供託金制度.....	12
1	目的審査：「泡沫候補者（売名候補者）」の排除.....	13
2	手段審査：「実質的な関連性」.....	13
(一)	「泡沫候補者（売名候補者）」の排除と「実質的な関連性」.....	13
(二)	供託金額の額の引上げと立候補者数との関係.....	14
(三)	「既存政治家の権益を保護する」選挙供託金制度.....	14
3	東京地裁判決の問題点.....	15
(一)	東京地裁判決における目的審査.....	15
(二)	東京地裁判決における手段審査.....	16
(三)	選挙供託金が違憲となった時期等.....	17

(四) 多額な選挙供託金の違憲性.....	17
(五) 諸外国における選挙供託金制度の状況	18
五 その他論点	
1 憲法 44 条ただし書の平等原則と選挙供託金制度.....	20
(一) 「被選挙権資格」と平等原則.....	20
(二) 東京地裁判決の問題点.....	21
2 国際人権 B 規約と選挙供託金制度	21
六 おわりに.....	23

一 はじめに

現行日本国憲法下において、公職選挙法の定める選挙供託金制度が違憲であることについては、学会において早くから指摘がなされてきた。

例えば、1983（昭和 58）年、青柳幸一は、アメリカの連邦最高裁の判例を紹介しつつ、わが国の選挙供託金制度は「経済的理由で被選挙権の帰属・行使を制限するもので違憲である」と指摘した¹。すなわち、「排除に値するほうまつ候補という言葉の存在自体が不自然であり」、その目的は合理性さえ有しておらず、さらに、手段としても規制目的の達成にとって「途方もなく不適合な」ものだとしたのである。

また、1987（昭和 62）年には、辻村みよ子が「被選挙権の本質を、選挙権と同様、主権者の権利と捉え、その中心的な内容を立候補の自由に求めるとすれば、立候補の自由を制約する現行法上の被選挙権の諸要件の合憲性が問題になる」と喝破し、被選挙権についての権利説の立場からは「衆参両院選挙における立候補の実質要件として、供託金制度が採用されている」ことや、「そもそも、金銭の提供が権利行使の要件とされていること自体」が「問題になろう」と指摘した²。

小倉一志も、当時の選挙供託金制度に関する代表的な学説をいくつか取り上げ、これらの学説からすれば、現行の選挙供託金制度は、憲法「15 条に反し違憲無効」との結論が導かれることになろうとした³。

このように、学説がつとに選挙供託金制度が違憲である旨指摘してきたにもかかわらず、同制度の違憲問題を取り扱ったこれまでの下級審の判決は、いずれも、国会の立法裁量権等を理由に合憲と判示し、これらの学説との著しい落差を示している。

本稿においては、2019（令和元）年 5 月 24 日の東京地裁の判決を中心に、あらためて、選挙供託金制度の違憲性について論じるとともに、違憲審査に消極的な日本の裁判所のありかたについても問題点を指摘したい。

二 東京地裁・選挙供託金制度違憲訴訟判決（2019 年 5 月 24 日）

1 選挙供託金制度と本事案の概要

公職選挙法（以下、「公選法」という）92 条は、町村議会議員以外の公職の選挙において立候補の届出をしようとする者は、一定の金額（次表）を供託しなければならないと定めている。例えば、衆議院議員選挙においては、小選挙区で候補者一人につき 300 万円、比例代表区で名簿登載者一人につき 600 万円（重複立候補者は 300 万円）である。これらの供託金は、それぞれの選挙における候補者の得票が供託金没収点に達しない場合には没収される（同法 93 条、94 条）。

（議員又は名簿登載者一人につき）

衆議院	小選挙区	300 万円
-----	------	--------

	比例区	600 万円*
参議院	選挙区	300 万円
	比例区	600 万円
都道府県	議員	60 万円
	知事	300 万円
指定都市	議員	50 万円
	長	240 万円
その他の市	議員	30 万円
	長	100 万円
町村	議員	(制度なし)
	長	50 万円

* 重複立候補者については 300 万円

本事案は、公選法 92 条 1 項 1 号が規定する 300 万円の供託金を準備できず、2014 (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に立候補できなかった原告が、公選法の定める選挙供託金制度が憲法 15 条 1 項、同 44 条ただし書等に違反し、その改正をしなかった国会の立法不作為が違法であるとして、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、慰謝料 300 万円の支払を求めた事案である。東京地裁は、原告側の主張を全面的に退け、その請求を棄却した。

同判決書の要旨と本文、東京地裁に提出された只野雅人一橋大学大学院教授の意見書、東京地裁判決に対する筆者の見解及びその後、控訴審である東京高裁に提出した筆者の意見書等については、「選挙供託金違憲訴訟を支える会」HP (<https://kyoutakukin.jimdo.com/>)にアップされているので、必要に応じて参照されたい。

なお、選挙供託金制度をめぐる違憲訴訟については、過去にも、合憲としたいくつかの判決がある。本稿では、紙数の関係もあり説明を割愛したが、次に掲げるので、これも必要に応じてそれぞれ参照されたい。

<選挙供託金制度の違憲性が争われた判決>

- ・1996 (平成 8) 年 8 月 7 日、神戸地裁「供託金返還請求事件」(原告は、兵庫県議会議員選挙の立候補者)
- ・1997 (平成 9) 年 3 月 18 日、大阪高裁「供託金返還請求控訴事件」(同上)
- ・2005 (平成 17) 年 8 月 31 日、東京地裁「供託金返還等請求事件」(原告は、東京都葛飾区議会議員選挙の立候補者)
- ・2018 (平成 30) 年 2 月 28 日、東京高裁判決 2 件「選挙無効請求事件」(原告は、小選挙区議員選挙及び比例代表選出議員選挙の選挙人)

2 争点

本事案の主な争点について、原告側の主張とそれを全面的に斥けた東京地裁判決の判断を対比すれば、次のとおりである。

<憲法 15 条 1 項に違反するか?>

① 憲法適合性の判断基準

(原告) 選挙供託金制度の憲法適合性は、最高裁 2005 (平成 17) 年 9 月 14 日大法院判決 (以下、最高裁 2005 年判決) という。) の判断基準に準じた厳格な基準によって判断されるべきであり、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である。

(東京地裁) 最高裁 2005 年判決は、選挙供託金制度の目的と国会の裁量権に照らし、選挙供託金制度の憲法適合性を判断する基準とはならない。

② 選挙供託金制度の目的と手段

(原告) 選挙供託金制度は、1925 (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り、その目的は公共の利益とは無関係である。

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り、その目的との関連性がない。

(東京地裁) 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るおそれがあることから、これらの弊害を防止する目的で設けられているものであり、立法目的は正当なものである。

選挙供託金制度自体も、供託金の額も、「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。

③ 選挙供託金制度が違憲となった時期

(原告) 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、日本国憲法が施行された 1947 (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。

(予備的主張) 過去的大幅な選挙供託金引上げの時点、韓国とアイルランドにおいて選挙供託金に関する違憲判決が出た 2001 (平成 13) 年、選挙供託金の引下げ案が衆議院を通過した 2009 (平成 21) 年、あるいは本件選挙が行われた 2014 (平成 26) 年等の時点においてに違憲であった。

(東京地裁) 選挙供託金制度は、そもそも違憲ではなく、1992 (平成 4) 年の改正時から本件選挙が行われた 2014 (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はなかった。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は、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とつながっていくのが本来の姿である。

④ 供託金の額が高額であることの違憲性

(原告) (予備的主張) 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、衆議院 (小選挙区選出) 議員の選挙における供託金 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。

(東京地裁) 供託金の額が 300 万円とされたのは、1992 (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して、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引き上げたものであり、合理性がないということとはできない。

<憲法 44 条ただし書に違反するか? >

⑤ 平等原則と選挙供託金制度

(原告) 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、財産又は収入による差別憲法 44 条ただし書に違反する。

(東京地裁) 「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。

<国際人権 B 規約 25 条に違反するか? >

⑥ 選挙供託金制度の国際人権 B 規約違反性

(原告) 選挙供託金制度は、我が国が 1979 (昭和 54) 年に批准した B 規約 25 条に違反している。

(東京地裁) 選挙供託金制度の目的は正当であり、供託金の額についても一定の合理性が認められ、選挙供託金制度が B 規約に違反するものということとはできない。

以下では、これらの論点に沿って、現行の選挙供託金制度の違憲性を論じるとともに、東京地裁判決の問題点を指摘していく。

三 被選挙権 (立候補の自由) 制約の違憲審査基準

1 基本的人権の違憲審査基準

(一) 「公共の福祉」

日本国憲法 12 条は、国民は基本的人権を「公共の福祉のために」利用する責任を負うと定め、同 13 条は、国民の権利について、「公共の福祉に反しない限り」国政の上で最大の尊重を必要とすると定めている。

この「公共の福祉」による制約については、従来、一元的外在制約説、内在・外在二元的制約説、一元的内在制約説の3つの学説があった⁴が、結局、これらは、いずれも抽象的に過ぎ、具体的事件において、当該制約の合憲性を判断する道具となりえなかった⁵。

(二) 比較衡量論

そこで、比較衡量論は、上のような「公共の福祉」という抽象的な原理によって人権制限の合憲性を判定するのではなく、個々の事件における具体的状況を踏まえて対立する利益を衡量しながら妥当な結論を導き出そうとした。すべての人権について、「それを制限することによってもたらされる利益とそれを制限しない場合に維持される利益とを比較して、前者の価値が高いと判断される場合には、それによって人権を制限することができる」としたのである⁶。

しかし、これについても、「一般的に比較の準則が必ずしも明確でなく、とくに国家権力と国民の利益の衡量が行われる憲法の分野においては、概して、国家権力の利益が優先する可能性が強い、という点に根本的な問題がある」とされた⁷。

(三) 二重の基準論

芦部信喜によれば、以上のような比較衡量論の問題点を指摘しながら、上述の一元的内在制約説の趣旨を具体的な違憲審査の基準として準則化するため、アメリカの判例理論に基づいて体系化されたのが、「二重の基準」の理論である。この「二重の基準」では、人権のカタログのうち、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の権利である精神的自由は、経済的自由に比べて優越的地位を占め、違憲審査に当たっても、一般人を基準にする「合理性の基準」ではなく、より厳格な基準を適用しなければならないとされる。その上で、権利や自由の内容・形態、規制の目的・態様等によってさらに判定基準を細かく考えていく。この二重の基準論は、「学説において広く支持されているばかりか、判例においてもとり入れられている」とされる⁸（しかし、この点、石川健治は、芦部等の目指す立法事実論と違憲審査基準論は推進する必要があるとしつつも⁹、「違憲審査基準論は、憲法解釈に限ってではあるが裁判官の判断過程を事前に規制しており、裁判官にとっては強い違和感をもって迎えられた可能性があり¹⁰、「(芦部の)後半生を賭けた憲法訴訟研究は、最高裁のドグマーティクに跳ね返され続けた」とする¹¹)。

(四) 3つの審査基準と立法事実

以下、高橋和之による違憲審査についての論述を中心に、述べる¹²。

(1) 3つの審査基準

高橋は、違憲審査の方法として、「目的・手段審査」と「厳格度を異にする3つの審査基準」の2つの枠組を提唱している¹³。

「目的・手段審査」では、人権を制限する法令が合憲であるためには、**規制の目的（公益の保護）と、その目的を達成するために採用された手段（人権制限）がと**

もに憲法の許容するものでなくてはならないことを前提に、「公益」と「人権価値」が比較衡量される。

「3つの審査基準」では、その基本原理として、上記の「二重の基準」が依拠する民主的政治過程論と裁判所の「能力」論が掲げられる。

まず、民主的政治過程論では、国会が民主的機関である限り、その決定は国民の意思を代表するものとして尊重に値するが、国会が民主的な政治過程を害するような立法を行った場合には、もはや国会の判断を尊重すべき理由がなく、裁判所は独自の観点からその立法の違憲審査を行うべきであるということになる。たとえば、選挙権を制限したり、政治的表現の自由を制限したりする立法がその典型である。逆に、政治過程の民主性が確保されていれば、その過程を通じて決定された立法は、裁判所の審査において尊重してよい。たとえば、経済政策を遂行するために財産権や職業の自由を制限する立法がこれに該当する。

次に、裁判所の「能力」論では、裁判所はその組織・手続きの構造上、社会経済政策に関して判断する「能力」においては国会に劣るから、国会の判断を可能な限り尊重すべきであり、法的に見て明らかに誤りだという場合以外は、違憲判断は差し控えるべきであるということになる。

さらに、高橋は、事案を類型化し、類型ごとに適切な利益衡量の「指針」を定立するとともに、憲法が統治機構全体の中で裁判所および違憲審査権にいかなる役割を期待しているかを解釈し、厳格度を異にする次の3つの審査基準を定式化している¹⁴。

①「通常審査」

立法事実に根拠づけられた推論により明確な理由づけがなされた審査であり、通常の司法権行使に要求されてきたと同様の厳密さを伴うベースラインとして位置づけられる。

規制目的については、その人権の重要さに釣り合う重要度を認め得る公益の実現が目的とされていることが必要であり、手段もその目的と実質的な関連性のあるものでなくてはならない。人権の制約程度がより少ない手段が存在する場合には、関連性が実質的だとはいえない（「より制限的でない他の選び得る手段」(less restrictive alternative、LRA)の基準)。「通常審査」は、「目的が重要で手段が必要最小限であること」と定式化される。

②「厳格審査」

民主的過程を維持することは裁判所に期待される最も重要な役割であるから、審査の厳格度を高める必要がある。選挙権や政治的表現の自由を制限する意味を持つ規制の場合は、その規制が真に必要であるか、規制により得られる利益の方が大きいといえるのかを厳格に審査すべき場合が多いとされる。

国家にとって無しでは済まされないような重要な公益を目指す場合であり、「不

可欠の目的を必要十分に達成する手段」と定式化される。

③「敬讓審査」

裁判所が、自己の「能力」の限界を自覚して、権限行使を自制すべき場合である。「目的が正当であり、手段が目的と合理的関連性をもつ場合」と定式化される。

(以上、下線は筆者)

なお、泉徳治も、従来の最高裁の「総合的衡量による合理性判断の枠組み」に換えて、ドイツの3段階審査論を参考とした5つの審査基準を示し、「選挙権を行使する」などの「民主政の政治過程を制約する国家行為」については、「立法・行政府に広範な裁量を認めるべきではなく、裁判所が真にやむを得ないものであるかどうかを厳格に審査すべきである」としている¹⁵。

(2) 立法事実

高橋によれば、立法事実とは、法定立のために用いられる事実であり、法律の基礎となっている一般的事実である¹⁶。

なお、木村草太は、防御権（あらゆる国家行為から国民の特定の行為を保護する自由権）の判断枠組みとして、公共の福祉による正当化の条件（①目的の正当性、②目的との関連性（合理性・目的適合性）、③規制の必要性及び④相当性（狭義の比例性））を示し、そのうち、②の「その規制が目的達成に役立っているか」と③の「より制限的でない規制手段があるか」の2つは、事実認定で定まる事項（①と④は価値判断で決定すべき事項）であり、このような立法の合憲性の前提となる事実を「**立法事実**」というとする¹⁷。

高橋の上記の目的審査においては、合憲性を主張する側は、人権規制の目的が正当であることを根拠づける立法事実として、規制がないために「弊害」が現実に生じているという事実、あるいは、規制しないで放置すると「弊害」が生じるであろうという予測とその確実性を支える事実の論証をする。目的が正当ではなく違憲であると主張する側は、逆に、現実に「弊害」は生じていないこと、あるいは放置しても「弊害」が生じる危険性はないという立法事実を論証することになる。また、手段審査においては、合憲性を主張する側は、採用された規制により「弊害」が防止されている程度・予測を論証しうる立法事実を提示する。これに対し、違憲を主張する側は、手段が目的を実現するものではないこと、あるいは、実現する程度・予測が人権制約の程度・予測を下回り、目的適合性を欠くということを論証する立法事実を主張することになる¹⁸。（下線は筆者）

(五) 内容確定型人権と内容形成型人権

さらに、高橋によれば、憲法上の権利には、保障内容が憲法上確定されていると解される人権と保障内容の確定を多かれ少なかれ立法者の決定に委ねていると解さ

れる人権が存在する。表現の自由などの自由権は、財産権は別にして、一般には前者に属し、生存権に代表される社会権や選挙権・被選挙権に代表される参政権は後者に属すると解されている¹⁹。

前者の内容確定型人権の場合、違憲審査をする裁判所は、憲法が保障している内容を解釈により最終的に確定する権限をもつことになる。

これに対して、内容形成型人権の場合は、憲法によって保障内容が確定されておらず、保障内容を制憲者が自ら決定せず、法律に委ねたことを意味するが、立法者が全面的に内容形成をできるわけではなく、制憲者が想定した核心的な内容については、それを確認し尊重することが命じられる。したがって、裁判所も内容形成型人権につき権利侵害の主張がなされた場合には、すべてを立法裁量の問題とすることなく、立法府による内容形成の統制を行う必要がある。（下線は筆者）

2 選挙権・被選挙権の違憲審査基準

(一) 選挙権の制約と立法裁量

選挙権は、自由権と社会権に並ぶ基本的人権であり、国民の国政に参加する権利として「国家への自由」ともいわれる参政権に分類される²⁰。それは、とりわけ自由権の確保に仕えるものであるとされ、選挙権・被選挙権はその代表的なものである²¹。

前述のとおり、選挙権は「内容形成型人権」に分類される²²が、それは「憲法制定権者の主権者としての『権力』が憲法で代表制を採用することにより形態変化を遂げたという性格の権利であり、選挙制度自体は後国家的であるにしても、選挙権の原基は国家に先行する性質を持っている」。したがって、「選挙制度に先行するものであり、選挙制度は選挙権を侵害しない内容に制定されなければならない」²³。すなわち、憲法上内容が確定されている部分および「グレーゾーン」については「内容確定型人権の審査方法」である「人権制限の正当化」の枠組を活用し、それら以外の部分については「立法裁量の統制」の問題として考えるべきである²⁴ということになる。

このことは、後述のとおり、選挙権と裏腹の関係にあり、憲法 15 条の保障の中に含まれると解されている被選挙権についても同様であるということになる。

（下線は筆者）

(二) 「原則—例外型の統制枠組」

篠原によれば、憲法 21 条 1 項（表現の自由）などの自然的自由保障型基本権規定については、「自由の侵害禁止」という規範を観念した上で、自由を原則、制約を例外とし、その正当化を求めるという、原則—例外型の統制枠組が広く受容されているのに対し、制度形成が問題になる各条項については、その規範内容も、その下での統制枠組も、未だ十分に解明されているとは言い難い。しかし、最高裁は以前から、これらの領域でも国会を拘束する憲法上の要請を読み取り、制度形成の統制を行って

きた。近年においても婚姻・家族制度などの領域で重要な判例が登場していると指摘する。篠原は、これらの最高裁判決を①「考慮事項調整型」と②「原則一例外型」の2つの「統制枠組」を区別し、前者(①)は、例えば、衆議院「一票の較差」に関する1976(昭和51)年判決のそれであり、最高裁は、憲法14条1項・43条2項・47条から導かれる規範として、「国会は、投票価値の平等と、その他の国会が正当に考慮できる事項を適切に調整し、公正かつ効果的な代表という目標を実現するため、合理的な選挙制度を形成しなければならない」という立法義務を観念し、考慮事項に着目して制度形成の統制を行うという枠組を採用したとする。これに対して後者(②)の枠組は、次に述べる「在外邦人選挙権」をめぐる2005(平成17)年判決のそれであり、最高裁は、「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ない」とした上で、在外邦人の選挙権行使を制限する旧公選法附則8項を違憲としたと分析している²⁵。

(下線は筆者)

(三) 「立候補の自由」と最高裁判決

(1) 在外日本人の選挙権に関する2005(平成17)年9月の最高裁判決は、「立法者による制度形成(の不作为)を憲法上の権利によって統制した画期的判断」といわれている²⁶。この判決は、在外日本国民が、①衆議院小選挙区選挙と参議院選挙区選挙において選挙権を行使する権利を有することの確認と、②1996年(1998年の法改正以前)に行われた衆議院議員選挙において投票しえなかったことにつき、立法不作为による国家賠償を請求した事件の判決(以下、「最高裁の2005年判決」という。)であり、次のように判示した²⁷。

- ・ 「憲法は、国民主権の原理に基づき、両議院の議員の選挙において投票をすることによって国の政治に参加することができる権利を国民に対して固有の権利として保障している」。
- ・ 「その趣旨を確たるものとするため、国民に対して投票をする機会を平等に保障しているものと解するのが相当である」。
- ・ 「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ない」。
- ・ 「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、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」
- ・ 「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为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」。

- ・ 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、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、国家賠償法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。

(2) この最高裁 2005 年判決は、「選挙権」に関するものであるが、「被選挙権」（「立候補の自由」）について、最高裁は、すでに 1968（昭和 43）年の判決²⁸の中で、「被選挙権を有し、選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば」、「選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとならざるを得ない」ことから、「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」とし、「(憲法 15 条 1 項の) 保障する重要な基本的人権の一つと解するべきである」と判示している。

(3) 以上の 2 つの最高裁判決からの論理的帰結としては、「重要な基本的人権」とされる「被選挙権」（「立候補の自由」）を制限する公職選挙法の規定の違憲審査に当たっては、「選挙権」に関する違憲審査の場合と同様、「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」があるのか、「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保」することが「事実上不能ないし著しく困難である」と認められるのが基準となるべきであるということになる。

（以上、下線は筆者）

（四） 東京地裁判決の問題点

この点、東京地裁判決は、上記の最高裁 2005 年判決について、理由も明確に示さず、「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ではできない」²⁹として、原告の主張を退けた。しかし、選挙供託金をめぐる問題は、上述のように、まさに「重要な基本的人権」である「立候補の自由」にかかわる問題であり、最高裁の 2005 年判決も、「国会の裁量権」には一切触れることなく違憲としている。

この点、安易に、「国会の裁量権に対して十分に配慮することが必要」であるとした東京地裁判決は、明らかに、最高裁の判例の解釈・適用を誤ったものといえよう。

四 憲法 15 条 1 項と選挙供託金制度

上述のとおり、選挙権そして被選挙権についても、その制約の違憲審査にあたっては、「厳格な審査」を行う必要がある。少なくとも、実務上は、**上記最高裁 2005 年判決に従って**、選挙供託金制度の目的が「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」ものであるのか、その手段として「そのような制限をすることなしには

選挙の公正を確保することが事実上不能ないし著しく困難である」（同上最高裁判決）と認められるのか、審査されなければならない。

1 目的審査：「泡沫候補者（売名候補者）」の排除

わが国における選挙供託金制度は、男子普通選挙を導入した 1925（大正 11）年の衆議院議員選挙法の改正により、立候補制度とともに導入されたものである。その提案理由は、「立候補をして最も慎重ならしめ、いわゆる泡沫候補者の輩出を防止せん」³⁰とすることであったが、このような選挙供託金制度の目的に対する考え方は、今日まで繰り返し、表明されている（その真の目的は、無産者の議会への進出を抑制することにあるとする主張については、後述）。

しかし、「泡沫候補者の輩出の防止」は公益上「やむを得ない」と言えるほどに重要な問題か。そもそも、「泡沫候補者」とは何であるのか。それが「真摯に当選を争う意思のない候補者」³¹を指すのであれば、そのような内心の問題をとらえ、これを規制の対象とする必要があるのか、どのように判定するのか。また、「泡沫候補者」が「選挙において、当選する可能性が低いと見なされる候補者」³²を意味するのであれば、そもそもそれを事前に排除する必要があるのか、また、**当選する可能性**をどのようにして**判定**するのか。

さらに、「泡沫候補者」と並んで「売名候補者」という言葉も用いられるが、「売名」とは、「（利益や名誉を得るために）自分の名前を世間に広めようとするものである」³³とされる。しかし、「売名」のために立候補することがなぜ抑制されなければならないのか。

候補者を当選させるかどうかは有権者が決めることであり、高額の金銭を供託することができないからといって、これを「泡沫候補者」あるいは「売名候補者」と決めつけ、事前に一律に排除しようとするのは、~~国家にとって~~必要であるどころか、いたずらに立候補の自由を奪い、有権者の選択の範囲を狭めるものであり、民主主義の理念に反する理不尽なものといえよう。

以上、選挙供託金制度は、その目的において、「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」ものとは、到底言えない。

2 手段の審査：「実質的な関連性」

（一）「泡沫候補者（売名候補者）」の排除と「実質的な関連性」

最高裁 2005 年判決の「厳格な審査」基準に照らし、現行の選挙供託金制度について「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保することが事実上不能ないし著しく困難である」とは到底いえないのであるが、少なくとも、上述の高橋の「通常審査」の基準によっても、規制手段は、その目的と「実質的な関連性」のあるものでなくてはならず、必要**最小限**なものでなければならない。人権の制約程度がより少ない手段が存在する場合には、関連性が実質的だとはいえない（LRA 基準）。

現行の選挙供託金制度は、「泡沫候補」を排除しようとして、かえって財産、収入等の経済力はないが、「真に争うつもり候補者」を排除、圧迫する結果となり（本件訴訟の控訴人がまさにそれに当たる）、目的に対して必要**最小限**であるどころか、支離滅裂といっても**過言ではない**。

さらに、立候補の「本気度」のチェックが必要であるならば、「より制限的でない他の選ぼうる手段」として、フランス等で制度化されているような一定数の有権者の署名を求める推薦制等を導入すればいいのであって、LRAの基準からも、選挙供託金制度は違憲である。

なお、この点、新井誠は、推薦制も「一定の知り合いなどが多く、また組織等を用いて人をかき集められる状況にある人に優位性がある点では」、「制限の強弱は単純比較できない」とする³⁴が、「金」を集めるのと「人」を集めるのとでは、全く次元の異なる、そもそも「制限」といえるかどうかとも疑わしいものである（新井も、「投票と同じ方向性をもつ手法」としているが）。

（二）供託金額の額の引上げと立候補者数との関係

公職選挙法制定時（1950（昭和25）年）以来の供託金額の額の引上げと立候補者数との関係を見ると、必ずしも、相関関係を示していない。むしろ、選挙によっては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も示している。

特に、東京地裁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にもかかわらず、翌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人に大幅に増加した。

したがって、選挙供託金制度が所期の目的を達しているかは極めて疑わしく、それを科学的に検証することすら不可能といつてよい状況である。

すなわち、ここでも、供託金の額と候補者数の抑制とは、一般的に立法事実として、関連性を示しておらず、この点でも、選挙供託金制度は違憲であることを免れない。

（三）「既存政治家の権益を保護する」選挙供託金制度

安野修右は、2009（平成21）年の麻生内閣による選挙供託金の引下げ（衆参両議院で（小）選挙区の300万円を200万円、比例区の600万円を400万円に）と供託金没収点の引下げを内容とする公職選挙法改正案の目的は、共産党の候補者擁立を容易にすることで、民主党に共産党支持票が流れることを防ぎ、自民党の勢力を保持することにその真意が存在したとし、憲法学上の論争が依拠する「泡沫候補の抑止」というこの制度の存在理由に関する一般的な説明が誤りであることを示唆している。そして、政治学的な観点から、McElwainの議論³⁵の総括により、供託金は自民党現職議員

の脅威となるような候補者の立候補そのものを抑制し、自民党一頭優位体制を下支えした存在であるとし、また、そのことは、供託金が泡沫候補よりも「真摯な候補者」に対して抑止効果を発揮していたと結論する Harada and Smith の文献³⁶により補強されるとしている。さらに、戦前の供託金制度が、無産勢力の議会への参入を抑止することで、枢密院及び貴族院の専制支配層の権益を保護するために導入されたとする 杉正夫の論文³⁷および供託金制度を含む戦後の選挙制度が本質的に戦前の選挙制度を引き継いでいると指摘する『GHQ 日本占領史』³⁸を紹介している。

結論として、選挙供託金制度の存在理由とされる「泡沫候補の選挙への参入を抑止する」という一般的な説明よりも「既存政治家の権益を保護する」という説明の方が蓋然性が高いと断じている³⁹。

安野は、また、別の論文において、Harada and Smith の研究における「衆議院選挙の高額な供託金が目的を果たしていなかったばかりか、真摯な候補者を選挙から撤退させることで有権者の選択肢をいたずらに減らしていた」との分析を紹介し、自らは、参議院選挙区選挙の供託金の抑止効果の有無を確認している⁴⁰。

これらによっても、「泡沫候補者（売名候補者）」の排除と選挙供託金制度の間に「実質的な関連性」すら認められず、立候補の自由を制約する選挙供託金制度は憲法に違反するものである。

3 東京地裁判決の問題点

(一) 東京地裁判決における目的審査

前述のように、目的と手段の審査に当たっては、立法事実（立法の合憲性の前提となる事実）を解明していくことが重要である。

まず、目的については、上述したように、公益上「やむを得ない」というほどに重要な問題か、制約する立候補の自由と釣り合いのとれた公益であるのかという点が厳格に審査されなければならない。

この点、今回の東京地裁判決は、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、国民の政治的意思が選挙に反映されなくなるおそれがある（下線は筆者）ことから、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り、立法目的は正当なものであるということができるとしており、架空の想像の上に立って立法事実の究明を怠っているものといえる。

また、原告は、供託金制度の目的として、その創設時以来の表向きの説明とは裏腹に、「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」ことを主張した。そして、このことについては、前述の安野論文が紹介する杉の評価や

GHQによる占領統治を主題とする文献によって基礎づけられている。

にもかかわらず、東京地裁判決は、公職選挙法1条の目的規定があることのみを理由に、簡単に原告の主張を斥けた。しかし、原告が主張しているのは、公職選挙法の単なる文言上の問題ではない。イギリスの制度を模倣して導入されたものとされている1925（大正14）年当時、ロシア革命や米騒動の後、労農運動、共産党、無産政党等の活動が活発になりつつあった状況の下で、普通選挙の実現により有権者数が328万人余から1,240万人へと一挙に4倍になり、これらの動向に神経質になっていた当時の与党等の状況を考えれば、選挙供託金制度の目的が「無産者の議会への進出を抑制する」ことにあったし、それがそのまま今に至っていると解すべきではないかということである。この点、判決は、ここでも、立法事実の真摯な究明を怠っているといえよう。

（二）東京地裁判決における手段審査

手段の審査に当たっても、前述のとおり、規制しないで放置すると「弊害」が生じるであろうという予測とその確実性を支える立法事実の論証が必要である。原告が主張するように、OECD加盛国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か国であるが、制度の存在しない国々はもちろん、これまで選挙供託金制度を廃止した国においても、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実はない。また、これらの立法事実は、当然、政治的、社会的、経済的な事実を含むものであるが、前記の安野がいうように、従来の憲法学では、より蓋然性の強い「既存政治家の権益を擁護する」という政治学上の説明が存在するにもかかわらず、あえて蓋然性の低い「泡沫候補の選挙への参入を抑止する」という説明に依拠して議論を展開させている⁴¹。これまでの裁判所も、立法事実⁴¹に準拠しない合憲判断を行ってきたということであり、今回の東京地裁判決も同様の誤りを犯している。

東京地裁判決は、「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」、「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」（傍点は筆者）と認めている⁴²のであるから、そのことがなぜ違憲ということにならないのか、真摯な検討を行うとともに理由を示してその説明責任を果たすべきであった。

さらに、東京地裁判決は、国会の裁量権への配慮を優先するのみで、被選挙権という人権を制約する法律の違憲審査にあたって、「より制限的でない他の選り得る手段」の基準（LRAの基準）に一顧だにしていけないのも、裁判所の役割を放棄したといっても過言ではない。

上述のように、東京地裁判決は、1982（昭和57）年の公選法改正後、逆に、

1983（昭和 58）年の参議院議員通常選挙において立候補者数が大幅に増加し、供託金の引上げがなんら立候補者の抑制につながっていないことについても、その理由に触れていない。このこと自体、これまでの東京地裁判決が政府の説明にしたがって選挙供託金制度の目的であると主張する「泡沫候補の濫立」を防止する手段として、何の効果ももたらさないどころか、逆の結果になっていること、すなわち、立法手段である選挙供託金自体が所期の目的を達成できていないことを如実に示している。

（三）選挙供託金が違憲となった時期等

上述のように、選挙供託金制度は、最高裁 2005 年判決の基準によれば、「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ある」とは到底いえず、しかも、「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能ないし著しく困難である」とは認められないから、違憲であり、原告が主張するように、これらの公職選挙法の規定は、日本国憲法が施行された 1947（昭和 22）年 5 月 3 日以来、違憲状態にあるものである。

しかし、その後も、国会は、一度の引下げも実行することなく、むしろ、これに逆行するような形で、大幅な引上げを繰り返してきた（2009 年には、選挙供託金の引下げ法案が衆議院を通過したが、結局、廃案となった）。

したがって、百歩譲って、1947 年当時は違憲でなかったとしても、原告の予備的主張のように、過去の大幅な選挙供託金引上げの時点、韓国とアイルランドにおいて選挙供託金に関する違憲判決が出た 2001（平成 13）年、選挙供託金の引下げ案が衆議院を通過した 2009（平成 21）年、あるいは本件選挙が行われた 2014（平成 26）年等の時点においてに違憲であったというべきである。

特に、原告が主張したように、平均所得金額が減少し、生活保護世帯が増加するなど社会経済情勢が悪化している今日、このように高額な選挙供託金は、なおさら違憲である。逆に、そのような経済的に裕福でない状態に置かれた者こそ、自ら代表者となって、自分たちの状況を改善するための改革方策等を主張し、実現を目指すことができるようにすることが憲法の要請するところであると解べきである。

さらに、近年、国民、住民の政治不信、政治離れが指摘され、投票率の低下や無投票当選の増加が、特に、地方選挙において問題となっており、立候補を容易にし、議員のなり手不足をいかに解消していくかが、人口の減少、少子高齢化の課題を抱えたわが国民主義と地方自治の大きな課題となっている。この点からも、それを阻害している選挙供託金制度の弊害は大きく、その点でも、違憲と考えるべきものである。

（四）多額な選挙供託金の違憲性

仮に、選挙供託金制度の目的が「泡沫候補者（売名候補者）」の排除にあるとしても、あらかじめ多額の金銭を供託させる制度がその目的を達するための合理的な手段といえるのか、甚だ疑問である。次に述べるように、先進諸外国においては、選挙供

託金制度自体のないところが多く、それがあるところでも、その額は、極めて少なく、現行の高額の供託金額そのものが違憲であるということも出来よう。

これに対して、上述のとおり、東京地裁判決は、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、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から、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して、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引き上げた結果であり、他の種別の選挙とのバランスも考慮して決められたものであることから、合理性がないということはできない。

そして、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とし、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とした。

しかし、これについても、上で述べたように、立法事実の基本的な把握自体に誤りがあるとともに、立候補の自由という基本的人権を制約する法律の審査の枠組の考え方自体に根本的な誤りがあることは、これまで述べてきたとおりである。

また、東京地裁判決は、「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」とするが、「調和的に運営される」とはいかなる意味か、明確な説明がない。

むしろ、そのように選挙供託金制度と選挙公営制度等その他の選挙制度を関連させる考え方の方が自由な選挙運動を認めない点において問題であり、東京地裁判決には、民主主義国家における選挙の在り方についての基本的な認識不足と誤解がある。

（五）諸外国における選挙供託金制度の状況

今回の東京地裁の判決を読んで痛感するのは、その国際感覚の乏しさである。違憲審査に際しての立法事実の解明に当たっては、国際的な情勢や各国の制度の状況も、今日のグローバル化の進展の中で、重要な要素である。そこで、次の2点を指摘しておきたい。

（1）選挙供託金制度の有無と金額の各国比較

各国における選挙供託金制度の有無と金額の状況は以下のとおりであり、ドイツ、フランス、アメリカ、カナダにはなく、日本がモデルとしたイギリスも、今ではわずか約8万円程度であり、その他の国においても、日本ほど高額の国はない。

国名等			金額
日	参議院	選挙区	300万円

本		比例区	名簿登載者数×600万円
	衆議院	小選挙区	300万円
		比例区	名簿単独登載者数×600万円＋重複立候補者数×300万円
ドイツ			なし
フランス			なし
アメリカ			なし
カナダ			なし
イギリス			約 8 万円
アイルランド			約 6 万 5 千円
韓国			約 135 万円
オランダ			1 政党約 150 万円

【出典：出典：列国議会同盟ウェブサイト、各国選挙管理委員会ウェブサイト。選挙市民審議会答申より抜粋、修正の上筆者作成。】

（２）カナダ、アイルランド等の違憲判決

カナダでは、2017年10月25日、アルバータ州上級裁判所において、連邦議会選挙における1,000カナダドルの選挙供託金の供託義務はカナダ人権及び自由憲章第3条の「すべてのカナダ市民は、下院又はその他の議会の議員の選挙において投票し、及びその議員となる権利を有する」との規定に反するとの違憲判決を下したため、カナダの選挙首席担当官により、すべての選挙における選挙供託金制度の即時適用停止が宣言された⁴³。

アイルランドの最高裁は、2001年7月31日、原告が供託できなかった1992年の国会議員選挙の300ポンドと1994年の欧州議会選挙の1000ポンド（アイルランドのユーロ導入は1999年1月1日）の選挙供託金の要求は、市民の間に差別をもたらすもので、「不当かつ不公平 unjust and unfair」であるとして、選挙法47条と欧州議会選挙法13条の規定は違憲であるとの判決を下した。同裁判官は、「供託金がなければ、選挙は、『いいかげんな spurious』候補者であふれ、民主主義が蝕まれる」との政府の主張を裏付けるような証拠はないし、「候補者の数が増えれば、投票者が混乱し、まごつくことになる」との主張にもなんら根拠を見いだせない、さらに、「候補者が多くなれば、選挙人が判断力を失う」などということは受け入れられないとした⁴⁴。

韓国においても、1989年9月8日、選挙供託金を違憲とする韓国憲法裁判所の決定（憲法不合致決定）を受けて選挙法を改正し、供託金を従来の2000万ウォン（当時約200万円）から1500万ウォン（同約135万円）に引き下げている。韓国憲法裁判所の同決定は、選挙供託金制度を定めた国会議員選挙法33条および34条を違憲と判断し、法改正の期

限を 1991 年 5 月末日までとした。違憲とした理由は、「政党推薦候補者と無所属の候補者の供託金に差を設けていることが不合理な差別である（33 条）」、「供託金の没収基準を有効投票総数の 3 分の 1 の得票としている点はあまりに厳格であり、国民の選挙権の行使よりも選挙秩序の維持を重視したものとして選挙制度の原理に反する（34 条）」、「供託金の没収は、選挙費用を政党または候補者に負担させることはできないという原則を定める憲法 116 条に反する（34 条）」であった⁴⁵。

（3）東京地裁判決の問題点

以上のような状況であるにもかかわらず、東京地裁判決は、原告が諸外国の選挙制度について「選挙供託金制度を設けていない国も少なくない上に、近年、複数の国々において、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」いると主張したのに対し、「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」と断じ、「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とつながっていくのが本来の姿である」とした。

しかし、原告は、「諸外国の議論が我が国にそのまま当てはまる」などと言っているわけではないことはもちろん、国会がそのような立法作用を行わないからこそ、違憲訴訟に及んだのであるから、なぜ、そのような「本来の姿」になっていないのか、それは、国会の不作为といえるのではないかという点について、責任ある裁判所として審理を尽くすべきものであった。

カナダ、アイルランド等においては、それぞれの国会等の怠慢に対して、裁判所が民主主義の基礎をなすところの選挙制度の公正等を図るべく、正面から勇氣ある判断を示したのであり、わが国の裁判所にも、同様の毅然たる姿勢が求められる。

五 その他の論点

1 憲法 44 条ただし書と選挙供託金制度

（一） 「被選挙権資格」と平等原則

そもそも、憲法 44 条ただし書が憲法 14 条の列挙する「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」に「教育、財産又は収入」（傍点は筆者）をわざわざ追加したのは、いうまでもなく、1925（大正 14）年の男子普通選挙あるいは戦後の女性を含む一般的な普通選挙の実現に結実した、人々の努力の長い歴史を踏まえたものである。そこで、その解釈に当たっては、法文上の文言に拘泥して形式的な「被選挙権資格」に限定するのではなく、「立候補の自由」についての実質的な平等を確保するため、選挙供託金制度のように、事実上、財産や収入による差別となる虞のある場合を含めて、「被選挙権資格」を広く解していかなければならない。

すなわち、憲法 44 条の「両議院の議員の資格」を定める法律とは、国籍及び年齢など被選挙権の積極的要件を規定した公職選挙法 10 条、禁錮以上の刑罰に処せられた場合など被選挙権の消極的要件を定めた同法 11 条及び 11 条の 2 のように、形式的に「被選挙権資格」を定める公職選挙法の規定だけでなく、選挙手続きに関する規定であっても、実質的に、立候補しようとする者の間に差別をもたらすようなものもこれに含めて解すべきである。そうでなければ、憲法 44 条ただし書で定められた「被選挙権資格」の平等が公職選挙法の条文の書き方次第で合憲とされてしまう虞があるからである。

選挙供託金制度を定める公職選挙法 92 条 1 項は、立候補予定者に対し、財産や収入のある者とない者とを不当に差別するものであるから、同条の規定も、憲法 44 条の「両議院の議員の資格」を定めた法律に該当するものであり、「平等原則」に反し、違憲であると解すべきである。

(二) 東京地裁判決の問題点

東京地裁判決は、上記の公職選挙法 10 条、同法 11 条及び 11 条の 2 のみを憲法 44 条ただし書にいう「立候補者の資格」を定めたものと限定的に解し、公職選挙法 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るものであり、立候補者の資格そのものを制限するものではない」とし、「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とはできない」（傍点は筆者）と判示した。

しかし、「直接的に抵触するもの」でなくとも、「間接的に抵触するもの」であるならば、やはり憲法 44 条ただし書の規定に抵触するのではないのか。

しかも、東京地裁判決は、前述のとおり、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対して「供託金の供託義務を課し、その義務を果たしていること証明しない限り、立候補の受付自体を認めず」、「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」、「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效果をもたらすものということができ」、「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」と認めている⁴⁶。

「無視できない萎縮的效果をもた」らし、「立候補の自由に対する事実上の制約となっている」のであれば、真に、公選法 92 条は憲法 44 条ただし書に「直接的に」抵触するものであり、違憲であるといわなければならない。

2 国際人権 B 規約と選挙供託金制度

わが国が 1979 年に批准した国際人権 B 規約 25 条は、「すべての市民はいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに」、「直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参与」し、「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」の権利等を有するとしている。 挿入

この規定の解釈を示した国連の規約人権委員会の「自由権規約第 25 条に関する一般的意見」（1996 年 7 月 12 日）⁴⁷は、「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り、「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ず」、「本来立候補する資格を有する者は、教育、居住関係又は門地等の不合理又は差別的な要件により」、「排斥されてはならない」とする（同 25 の 15）とともに、「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」としている（同 25 の 16）。

わが国の選挙供託金制度は、これまで述べてきたように、多くの点で「不合理な要件」を定めるとともに、選挙供託金を用意できない低所得者に対して「差別的」な要件を定め、その立候補を断念ないし委縮させる結果、投票権を有する者にとっても、その選択の自由を奪うことになるものであって、「立候補する権利の制限」として「正当化されるもの」とは到底いえず、以上の一般的意見に違反するものといえよう。

なお、同委員会は、2008 年 10 月、日本政府に対して、「規約第 19 条及び 25 条で保障されている政治運動やその他の活動を、警察や検察官、そして裁判所が不当に制限することを防ぐために、表現の自由や公的な活動に参加する権利を不合理に制限している法律を撤回すべきである」と勧告している⁴⁸。

さらに、「表現の自由」国連特別報告者であるデビッド・ケイ氏も、2017 年 6 月、言論及び表現の自由の権利の促進・保護に関する訪日特別報告の中で、公職選挙法は「選挙運動期間中、戸別訪問や、法定限度を超える選挙運動用文書画の頒布といった通常の選挙運動に対して制限を課している」が、「現行の制限は不必要かつ不適切であるように思える」と指摘し、「選挙運動に対して不当な制限を課す公職選挙法の規定を廃止することにより、公職選挙法を国際人権法に準拠させるための改正を求め」た⁴⁹。

このように、日本の選挙制度は、選挙運動等の規制の面においても、国際人権規約に違反し~~ており~~、全体として、民主主義先進国のレベルに達していないことを示している。この点からも、選挙供託金制度の廃止を含め、早急に抜本的な改革が必要である。

（以上、下線は筆者）

以上のとおり、選挙供託金制度は、選挙供託金を用意することができない者にとっても、さらに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り、違憲である。

六 おわりに

以上のとおり、選挙供託金制度は、立候補の自由という基本的人権を制約するものであり、違憲審査に当たっては、上述の高橋のいう「厳格審査」の基準や篠原のいう「原則一例外型」の統制枠組を用いて違憲とすべきである。しかも、選挙権についてそのような考え方と軌を一にする最高裁 2005 年判決が出たのであるから、裁判所としては、少なくとも、この最高裁判例が出された時点以降は、「選挙供託金制度は違憲である」との判断を示すべきであった。

前述のとおり、学説等においては、つとに選挙供託金制度が違憲であるとするものも多くみられ、さらに、選挙供託金制度のある数少ない先進諸国においても、最近、違憲判決が出され、制度が廃止されてきた。

にもかかわらず、わが国においては、未だに、選挙供託金制度について政府や国会に追従するような判決しか出されず、裁判所の消極主義が批判されていることは、それ自体、一つの不思議な現象であり、究明を要する問題である。

2001（平成 13）年の司法制度改革審議会の意見書は、「憲法は、国会、内閣と並んで、裁判所を三権分立ないし抑制・均衡システムの一翼を担うにふさわしいものとすべく、民事事件、刑事事件についての裁判権のほか行政事件の裁判権をも司法権に含ませ、更に違憲立法審査権を裁判所に付与した（第 81 条）」との認識を示した。そして、「裁判所は、これらの権限の行使を通じて、国民の権利・自由の保障を最終的に担保し、憲法を頂点とする法秩序を維持することを期待されたのである。裁判所がこの期待に応じてきたかについては、必ずしも十分なものではなかったという評価も少なくない」と指摘し、「立法・行政に対する司法のチェック機能の充実・強化の」必要性を強調している。

特に、「違憲立法審査制度については、この制度が必ずしも十分に機能しないところがあったとすれば、種々の背景事情が考えられる」としたが、その原因としては、「違憲立法審査権行使の終審裁判所である最高裁判所が極めて多くの上告事件を抱えている」という事実だけを指摘し、上告事件数をどの程度絞り込めるかといった即物的な対応策の提案にとどまっている（元最高裁判官である前記の泉は、「内閣が最高裁の裁判官を選び、裁判所の予算案を査定している」等の現状を踏まえ、裁判所にとっては、厳格な違憲基準論よりは、「総合的衡量による合理性の判断の枠組み」によって「立法・行政府の裁量に委ねる余地を常に残しておくことのできる」ことが「まことに都合のよいもの」となっていると分析している⁵⁰⁾。

しかし、最高裁をはじめ日本の裁判所がその消極主義を脱して、国民の期待に応えるためには、国民主権と民主主義に加えて、立憲主義と権力分立の原理を採用する憲法の精神に立ち返って考えを根本から改める必要がある。憲法制定権をもつ国民が制定した日本国憲法において、最高裁をはじめ裁判所に違憲審査権が授けられている

ことからいえば、法律が人権を侵害しているか否かの判断に関しては、**裁判所**の判断が優先されるべき⁵¹ことを**深く認識**しなければならない。

東京地裁判決を不服とする原告側は、2019（令和元）年7月17日、東京高裁に控訴した⁵²。同控訴審は、同年10月2日に一回限りで結審し、同年12月11日、東京地裁の判断を是認し、控訴を棄却する判決を下した。東京地裁の判決を鵜呑みにしたこと自体問題であるが、さらに、同高裁は、同地裁さえそれに触れることを**避けて**いた最高裁の1999（平成11）年判決の先例性を肯定する過ちを犯している。最高裁の同判決は、そもそも、選挙運動における政党の候補者と個人の候補者との間の平等について争った**事案に関する**ものであり、選挙供託金制度は**合憲である**と触れているものの、その理由は全く記載がないものであった。したがって、原告側が第一審でも繰り返し主張したように、「先例性はない」と解すべきものである。この点も含め、今後、本訴訟は、引き続き上告審でも争われることとなる。

自由な立候補を阻害し、議員の**なり手**を減少させている選挙供託金制度は違憲であり、最高裁の賢明な判断が待たれるとともに、国会においても、裁判の結果いかににかかわらず、早急にこれを廃止すべきである。

（片木 淳）

（参考文献）

- ・青柳幸一「選挙における供託金制度の違憲性」（横浜経営研究4巻2号、1983年）
- ・辻村みよ子「選挙権および被選挙権の性格」（憲法の基本判例（第2版）、有斐閣、1996年）
- ・小倉一志「選挙供託金制度に関する憲法上の問題点」（札幌法学25巻2号、2010年）
- ・松井茂記『日本国憲法（第3版）』（有斐閣、2007年）
- ・高橋和之『立憲主義と日本国憲法』（有斐閣、2005年）
- ・杉原泰男編『[新版] 体系憲法事典』（青林書院、2008年）（永山茂樹執筆）
- ・曾我部真裕「人権の制約・限界——公共の福祉を中心に」（南野森編著『憲法学の世界』（2013年、日本評論社）
- ・芦部信喜『憲法 第7版』（岩波書店、2019年）
- ・高橋和之『体系 憲法訴訟』（岩波書店、2017年）
- ・木村草太『憲法の急所——権利論を組み立てる 第2版』（2017年、羽鳥書店）
- ・Kenneth Mori McELwain, 'Manipulating electoral rules to manufacture single-party dominance'(2008)52(1) American Journal of Political Science.
- ・Masataka Harada and Daniel M. Smith, 'You Have to Play. Candidate and

Party Responses to the High Cost of Elections in Japan' (2014) Electoral Studies.

- ・渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016年）
- ・柚正夫『日本選挙制度史—普通選挙法から公職選挙法まで』（九州大学出版会、1986年）
- ・竹前栄治・中村隆英監修『GHQ 日本占領史第 10 巻選挙制度の改革』（日本図書センター、1996年）
- ・安野修右「選挙供託金制度の歴史的変容」（日本大学大学院法学研究年報 44 巻、2014年）
- ・安野修右「参議院選挙区選挙における選挙供託金の抑止効果の分析」（日本大学大学院法学研究年報 45 巻、2015年）
- ・石川健治「ドグマーティックと反ドグマーティックのあいだ」（石川健治・山本龍彦・泉徳治編『憲法訴訟の十字路』（弘文堂、2019年11月）
- ・泉徳治「最高裁の『総合的衡量による合理性判断の枠組み』の問題点」（同上書）
- ・新井誠「選挙供託金制度訴訟」（辻村みよ子編『憲法研究 第 5 号』（信山社、2019年11月）
- ・篠原永明「制度形成の統制」（法律時報 91 巻 5 号「[特集 1]判例に現れている違憲審査の思考法」、2019年5月）

1 青柳 P.70

2 辻村 P.19

3 小倉 PP.145-146

4 芦部 PP.97-

5 曾我部 P.135

6 芦部 PP.99-

7 芦部 P.100

8 以上、芦部 PP.101-102

9 石川 P.333

10 石川 P.308

11 石川 P.304

12 高橋（2017、以下同じ） PP.228-239。

13 高橋 PP.228-229

14 高橋 PP.229-239

15 泉 P.348～。なお、P.373（「ドイツの三段階審査論を参考とした」）および P.381（「参政権等の分野」では、「依然として違憲審査基準を活用する必要がある。」）

16 高橋 P.190

17 木村 P.15

-
- 18 高橋 P.190
- 19 高橋 PP.217-218,P.287
- 20 芦部 PP.81-82
- 21 同上
- 22 高橋 P.287
- 23 高橋 P. 288
- 24 高橋 P. 289、P.253。なお、高橋は、「実体的に内容が確定されているということよりは、訴訟技術論的に確定されているという議論を構成する」と主張し、その理由として、「選挙権というのはそれほど重要なものであって、立法裁量に委ねてはいけない権利」だからとしている（『憲法研究』P.13）。
- 25 以上、篠原 PP.26-29
- 26 渡辺等 P.P.416-417
- 27 最高裁、2005（平成 17）年 9 月 14 日、在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件大法廷判決 P.4~5
- 28 最高裁、1968（昭和 43）年 12 月 4 日、三井美唄炭鉱労組事件大法廷判決 P.4
- 29 東京地裁判決 P.21
- 30 1925（大正 14）年 2 月 21 日の衆議院本会議における加藤高明首相の普通選挙法案上程演説（同年 2 月 21 日「官報号外」P.357）
- 31 2018 年 6 月 15 日の衆議院・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ける野田総務大臣答弁
- 32 小学館『デジタル大辞泉』
- 33 大辞林第 3 版
- 34 新井 P.134
- 35 McELwainPP32-33
- 36 MasatakaP.32.
- 37 柚 PP.94-95
- 38 竹前等前掲書（参考文献）
- 39 安野（2014 年）P.515
- 40 安野（2015 年）P.158
- 41 安野（2014）P.495
- 42 同判決 P.19
- 43 カナダ「elections.canada」HP 記事「News Releases and Media Advisories」
「Prospective candidates no longer required to pay deposit」による。】
- 44 以上、Irish Times 記事「Court rules mandatory deposits for elections not constitutional」Wed, Aug 1, 2001」（同 HP による）。
- 45 以上、牧野力也「韓国の憲法裁判制度における『憲法不合致決定』（The Japan Association of Legal and Political Sciences, NII-Electronic Library Service）P.170、本文及び注(4)(5)
- 46 東京地裁判決 P.19
- 47 日本弁護士会連合会 HP「私たちの活動>日弁連の国際活動>国際人権ライブラリー>国際人権文書（条約及び基準規則等）>自由権規約 条約機関の一般的意見」
- 48 選挙運動の権利を守る共同センター「2017 年衆議院選挙 活動の手引き」「2017 年 10 月言論・表現活動の権利と自由な選挙」（構成団体＝全労連、自由法曹団、国民救援会）
- 49 外務省HP「国連 > 第 35 回人権理事会：意見と表現の自由に関する特別報告者との双方向対話を開始」「2017 年 6 月 15 日発行、デビッド・ケイ「『表現の自由』国連特別報告者 訪日報告書」（A/HRC/35/22/Add.1）<仮訳>」より抜粋。
- 50 泉 P.375

⁵¹ 高橋 P.19

⁵² 令和元年（ネ）第 2797 号 選挙供託金制度違憲国家賠償請求控訴事件（2019（令和元）年 7 月 17 日）。「控訴理由書の要旨」は、選挙供託金違憲訴訟を支える会 HP(<https://kyoutakukin.jimdo.com/>)よりダウンロードできます。