

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
原告
被告 国

原告第2準備書面の要旨

2017(平成29)年3月24日

東京地方裁判所民事第6部合議B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 宇都宮健児



第1 はじめに

今回原告側が提出した第2準備書面の要旨について説明します。原告は、選挙供託金制度の違憲性の判断は、厳格な審査基準が用いられなければならないこと、及び、現行の選挙供託金制度が違憲であり、最も遅くとも2001(平成13)年に韓国の憲法裁判所が当時約200万円の選挙供託金制度を違憲と判断した時点から日本においても選挙供託金制度が高額に過ぎ違憲状態にあったことについて従前から主張していますが、原告第2準備書面は、これらの点について、一橋大学大学院憲法学の只野雅人教授の意見書(甲28)や諸外国の選挙供託金制度の調査結果(甲34)、2001(平成13)年の韓国判決(甲46)をもとにこれまでの原告の主張を補充するものです。

第2 選挙供託金制度の違憲性は厳格な審査基準で判断すべきこと

これまで原告が主張してきたとおり、立候補の自由は民主主義の根幹をなす極めて重要な権利ですから、立候補の自由の制約に関しては厳格な審査基準でその違憲性が判断されなければなりません。この点、憲法44条は、法の下での平等を定めた憲法14条に列挙されていない「財産又は収入」という文言をあえて列挙し、かつての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「財産又は収入」による差別を禁止しています。このことからすれば、憲法44条は、選挙権・被選挙権に関して「財産又は収入」による差別を認めないことを厳格に要求しているといえます。よって、立候補の自由に関する「財産又は収入」に基

づく差別の憲法適合性は、最も厳格な審査で判断されるべきです。このことは、多くの憲法学者の分析からも明らかであり、例えば、松井茂記教授は、「国民には、選挙で選出される権利が認められなければならない」、憲法15条は「立候補し、あるいは投票用紙に氏名が記載されることを基本的人権」として保障している。選挙供託金制度は、「貧困な人の立候補を不可能にするもので、15条に違反し違憲無効というべき」と述べています（甲28・21頁～22頁）。

また、神戸地裁平成8年8月7日判決も、選挙供託金制度の合憲性について、「立候補の自由という重要な基本的人権」の制約にあたり、「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」との厳格な判断基準を採用しています（甲29・7頁）。

以上より、立候補の自由の制約に対する違憲審査基準については、厳格な判断基準を採用すべきことは明らかです。

第3 選挙供託金制度の目的が既存政治家の権益を保護する点にあること

選挙供託金制度の目的について、被告は、立候補者が濫立し、自由かつ公正な選挙の実現の妨げになるのを防止する点にあると主張しています（答弁書12頁22ないし25行）。

しかし、安野修吉氏の「選挙供託金制度の歴史的変容」（甲30）という政治学の観点から我が国の選挙供託金制度について論じた論文は次のとおり指摘しています。

「供託金制度は、選挙に立候補する際の実質的に唯一の参入障壁であり、国民の被選挙権の行使を制限する機能を明確に持つ。それゆえに、供託金が高額であればあるほど参入障壁は高くなり、被選挙権を行使することが容易ではなくなる。そして、日本は供託金制度と同様の制度を用いる国家のなかで最も高額な供託金を課しており、このことは日本が先進民主主義国家のなかで最も被選挙権が行使しづらいことを意味する。」、「あらゆる選挙制度は、それを制定したり変更したりする政治家に対し相当程度直接的な影響を及ぼすので、彼らの利益を最大化するような恣意的な操作を受けやすい。」（以上、490、491頁）。

この上で、「政治学上の知見は、日本における供託金制度を、反民主主義的な動機により導入され、その動機が戦後にも引き継がれ、かつ自民党一党優位体制を維持するための制度装置として機能した存在として説明」されるものとして、選挙供託金制度の目的が「泡沫候補の選挙への参入を抑止する」ことではなく、「既

存政治家の権益を保護する」ことにあると結論付けています。

これらのことからすれば、選挙供託金制度の趣旨及び目的が「泡沫候補の選挙への参入を抑止する」点ではなく、「既存政治家の権益を保護する」点、すなわち、「無産政党（無産者）の議会への進出を抑制すること」（訴状8頁5～6行）にあることは明らかと言えます。

第4 現行の高額な選挙供託金が必要最小限度または合理的な手段とは言えないこと

現行の選挙供託金制度は、日本の平均所得水準からみても、また、諸外国と比較しても、とくに国会議員選挙における供託金額は、極めて高く、十分な財産や収入をもたない者にとって、立候補を強く抑止する効果が生じていることは明らかです。

この点について、選挙法研究者の森口繁治氏は、多額の供託金を課するという仕組みは、「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はかならない」（甲28・5頁）と批判しています。

また、1994（平成6）年3月の国会の委員会においても、国会議員から、「日本はイギリスに比べて売名行為をするような人たちを抑えるためには三十倍金がかかる、フランス、カナダに比べれば百五十倍金がかかる、ニュージーランドに比べれば三百倍金が必要だ、これは説明のつく合理的根拠ではない」との発言があり、これも現行の選挙供託金が高額に過ぎ、合理的な方法ではないという趣旨と考えられます。

第5 公営選挙を根拠として立候補の自由を制約することが憲法上許されないこと

仮に、選挙供託金制度の目的が公営選挙の適正な運営（公営選挙の経費削減）にあるとしたとしても、現行の選挙供託金制度が必要最小限度の制度であるとは到底言えません。

選挙公営という仕組み自体が許されるとしても、どのように選挙公営を具体化するのかをめぐっては、様々な選択肢があり得ます。

しかし、立候補の自由・被選挙権の制約及びそれと表裏の関係にある選挙人の選挙権行使の制約も問題となるのですから、選挙公営の選択肢は、あくまでも立候補の自由・被選挙権という憲法上の重要な権利に反しない範囲で行われなければなりません。公営制度の枠に合わせて立候補者数を抑制するという発想、政見放送・経歴放送の放送枠や選挙公営のための予算・施設に限りがあるの

で、それに合わせて当選が見込めない候補者の立候補を抑止してよいといった発想は、憲法上一切正当化しうるものではありません。

フランスは、選挙公営が実施され、日本の7倍ほどの立候補者がいますが、選挙供託金制度は廃止されています（甲28・14頁～15頁）。

このことから明らかなですが、選挙供託金制度という立候補の自由を制約する制度を採らなくとも選挙公営は実施できるのです。

さらに言えば、日本において選挙公営を実現するために、一定数の有権者の署名を立候補の要件として併用する仕組みも考えられます。

現行の高額の選挙供託金を課す制度は、立候補に強い抑止的效果を及ぼし、さらにはその結果として選挙人の候補者選択の余地を狭めていると言えます。

従って、公営選挙の具体化について様々な選択肢があり得る以上、現行の選挙供託金制度が立法目的達成に不可欠、必要最小限度の手段であるとは到底いえませんので、選挙供託金制度が違憲であることは明らかなです。

第6 諸外国の選挙供託金制度の状況について

1 調査概要

現行の選挙供託金制度の憲法適合性を判断するためには、諸外国において、選挙供託金制度が存在するのか、存在しない場合、どのような制度が導入されているのかの検討が不可欠と言えます。そこで、原告代理人弁護士らは、日本を除く、OECD34カ国の大使館に対して、選挙供託金制度についての照会状を送付したところ、11カ国からの回答を得ることができ、次のことが分かりました。

2 調査の結果（甲34）

回答が得られた11カ国のうち、スウェーデン、ノルウェー、スイス、ルクセンブルク、チリ、ポルトガルの6カ国においては、国政選挙及びそれ以外の選挙において、選挙供託金制度が存在しないことが明らかとなりました。また、選挙供託金制度を有する国であっても、その金額は、カナダが約8万5000円、ギリシャが約1万7000円、オーストリアが約5万1000円など日本と比較して遥かに低い金額でした。他方、供託金制度を持たないスイスでは、州の規模に応じて、100～400人の署名が立候補の要件とされていますし、ルクセンブルクも同様に供託金制度

を持たない国ですが、有権者100人の推薦を選択的な要件の一つとしています。

以上、この調査の結果、選挙供託金制度が普遍的なものではないこと、この制度が存在するとしても、署名などの代替手段と組み合わせて運用されていること、そして、日本の供託金の金額は、他国に比べて極めて高額であることが明らかになりました。

第7 遅くとも2001（平成13）年の韓国判決によって選挙供託金制度の違憲性が明らかになったこと

韓国の憲法裁判所は、2001（平成13）年7月19日、当時2000万ウォン（日本円で約200万円）の選挙供託金の納付を義務づけた法律が国民の参政権を制約するとして次のとおり判示して違憲判決を言い渡しました。

「国民が国会議員選挙に立候補する自由は、被選挙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。」、「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ことに照らすと、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。」

「2000万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、…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。

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。

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。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はく奪することになる。

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。」

韓国の憲法裁判所は、以上のように述べて約200万円の選挙供託金制度を違憲と判断しました。

いま述べた韓国判決の内容は、我が国においても、ほぼ同じ指摘が当てはまります。つまり、立候補志願者として300万円の選挙供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が正当でないことは当然ですし、一部少数層の参政権制限は、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、結局日本国憲法の基本権保障の精神に食い違うものと言えます。

このように、韓国判決によって、同様の規定を設けている日本の選挙供託金制度が国民の憲法上の権利を合理的な理由なく制約し、憲法の規定に違反することが明らかになってもなお、原告が立候補を断念した2014（平成26年）12月14日投票の第47回衆議院小選挙区選挙まで正当な理由なく13年以上もの長きにわたって被告は是正を怠ったのですから、国家賠償法1条1項の適用上、違法であることは明らかです。

以上