


選挙供託金制度の違憲性に関する意見書
～東京地裁判決（2019年5月24日）の問題点～

2019年7月18日

片木 淳 

○本意見書作成者の経歴

片木淳（かたぎ・じゅん）

1971年 東京大学法学部卒業
同 年 自治省入省
1999年 自治省行政局選挙部長就任
2001年 自治省退職（消防庁次長）
2003年 早稲田大学大学院公共経営研究科（現公共経営大学院）教授就任
2015年 選挙市民審議会 共同代表就任（～現在に至る）
2017年 弁護士登録

現在 弁護士（虎ノ門法律経済事務所）

著書 ・「市民が主役の政治を取り戻すために」『月刊 自治研』（2019年3月号、特集「選挙と民意を結びつけるために」）
・選挙市民審議会『選挙・政治制度改革に関する答申 21世紀の選挙民主主義の確立に向けて』（2017年12月31日、共同代表として作成）
・「市民による『21世紀の普選運動』を起こそう」（『公明』2016年7月号）
・市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木淳共著『公職選挙法の廃止一さあはじめよう市民の選挙運動』（生活社、2009年）
・『日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか？』（2012年、早稲田大学学術叢書）
・『地方行政キーワード―地方行財政改革の論点―』（2003年～現在、追録年2回）
等多数

本意見書の作成者は、自治省在職時代の1999年～2000年に公職選挙法に基づく選挙及び最高裁判所裁判官の国民審査の制度の企画及び立案、それらの施行の準備、普及及び宣伝、さらに、政治団体、政治資金及び政党助成等の広範な職務を行う選挙部長を務め、総務省退職後も、早稲田大学教授として15年間にわたり選挙と地方自治の教育研究に従事し、現在弁護士として活動する一方、選挙市民審議会の共同代表を務めるなど、我が国の公職選挙に深く関わってきた者である。

本意見書は、選挙供託金制度を定める公職選挙法92条等の規定が違憲であることについて、先の東京地裁判決（2019年5月24日判決・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）の問題点を指摘しながら、論ずるものである。

(目次)

1	憲法 15 条 1 項の「立候補の自由」と選挙供託金制度	4
1.1	「立候補の自由」と違憲審査基準	4
1.1.1	「立候補の自由」と最高裁判決	4
1.1.2	東京地裁判決の問題点	5
1.2	国民の多様な意思を反映すべき選挙制度	7
1.2.1	「泡沫候補者（売名候補者）」の排除	8
1.2.2	東京地裁判決の問題点	9
1.3	選挙供託金制度による立候補の抑制	10
1.3.1	選挙供託金の額の引上げと立候補者数の抑制	11
1.3.2	東京地裁判決の問題点	12
2	憲法 44 条ただし書の平等原則と選挙供託金制度	12
2.1	「被選挙権資格」と平等原則	12
2.2	東京地裁判決の問題点	13
3	選挙供託金制度と選挙公営制度	14
3.1	選挙公営制度と選挙運動規制	14
3.2	選挙公営制度批判論	15
3.3	選挙運動規制の違憲性	16
3.4	東京地裁判決の問題点	18
4	諸外国における選挙供託金制度	19
4.1	諸外国における選挙供託金制度の状況	19
4.2	東京地裁判決の問題点	20
	結論	20
	<参考資料>	21
	参考 1 選挙供託金の額の推移	21
	参考 2 衆議院選挙における立候補者数の推移（第 22～44 回）	21
	参考 3-1 参議院・比例代表選挙における立候補者数の推移（第 1～20 回）	23
	参考 3-2 参議院・選挙区選挙における立候補者数の推移（第 1～20 回）	23
	参考 4 供託金没収落選者の状況	24
	参考 5 諸外国における選挙供託金制度の状況	25

1 憲法 15 条 1 項の「立候補の自由」と選挙供託金制度

1.1 「立候補の自由」と違憲審査基準

1.1.1 「立候補の自由」と最高裁判決

2005（平成 17）年 9 月、最高裁は、在外日本人の選挙権が争われた事件の判決（以下、「最高裁の 2005 年判決」という。）で、

- ・「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。」

（下線は筆者）

と判示した¹。

続けて、同判決は、「世界各地に散在する多数の在外国民に選挙権の行使を認めるに当たり、公正な選挙の実施や候補者に関する情報の適正な伝達等に関して解決されるべき問題があったとしても、既に昭和 59 年の時点で、選挙の執行について責任を負う内閣がその解決が可能であることを前提に上記の法律案を国会に提出していることを考慮すると、同法律案が廃案となった後、国会が、10 年以上の長きにわたって在外選挙制度を何ら創設しないまま放置し、本件選挙において在外国民が投票をすることを認めなかったことについては、やむを得ない事由があったとは到底いうことができない」とし、「改正前の公職選挙法が、本件選挙当時、在外国民であった上告人らの投票を全く認めていなかったことは、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」とした²。

また、同判決は、「本件改正後に在外選挙が繰り返し実施されてきていること、通信手段が地球規模で目覚ましい発達を遂げていることなどによれば、在外国民に候補者個人に

¹ 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

² 同上 P.6

関する情報を適正に伝達することが著しく困難であるとはいえなくなった」等として、

「本判決言渡し後に初めて行われる衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の時点においては、衆議院小選挙区選出議員の選挙及び参議院選挙区選出議員の選挙について在外国民に投票をすることを認めないことについて、やむを得ない事由があるということはできず、公職選挙法附則8項の規定のうち、在外選挙制度の対象となる選挙を当分の間両議院の比例代表選出議員の選挙に限定する部分は、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」とした³。

この最高裁の2005年判決は、「選挙権」に関するものであるが、「被選挙権」ないし「立候補の自由」についても、最高裁は、すでに1968（昭和43）年の判決⁴（以下、「最高裁の1968年判決」という。）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。

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」ないし「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）

1.1.2 東京地裁判決の問題点

今回の選挙供託金制度に関する東京地裁判決⁵（以下、「東京地裁判決」という。）は、「最高裁1976（昭和51）年4月14日大法廷判決」から「最高裁2018（平成30）年12月19日大法廷判決」までのいくつかの最高裁判決を引用し、これらを根拠として、「選挙供託金の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」であるとした⁶。

しかし、東京地裁判決が引用したこれらの最高裁判決は、いずれも、いわゆる「一票の較差」をめぐるものであり、例えば、「最高裁2018（平成30）年12月19日大法廷判決」は、（衆議院議員の選挙について）「具体的な選挙区を定めるに当たっては、都道府県

³ 同上 P.7

⁴ 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

⁵ 東京地裁、2019年5月24日、選挙供託金制度違憲国家賠償事件判決。衆議院小選挙区における選挙供託金（300万円）を対象とするものである。

⁶ 東京地裁判決 P.21

を細分化した市町村その他の行政区画などを基本的な単位として、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状況などの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現するとともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められている」ことを前提に、「このような選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するといえるか否かによって判断されることになる⁷としたものである。すなわち、選挙供託金制度のような「基本的人権」を直接侵害する問題というよりは、選挙区割等の制度設計に当たって国会の裁量権をある程度認めざるを得ないケースにかかる判決であった。

また、東京地裁判決は、原告（控訴人）が「厳格な審査基準」が用いられるべきことの根拠として引用した上記の最高裁の2005年判決は「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」の規定の「憲法適合性について判断したもの」であるなどとし、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とはできない⁸として、原告（控訴人）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」であったとした東京地裁判決こそ、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。

しかも、東京地裁判決は、その論旨は明確ではないが、次の4点を

- ① 選挙供託金制度が「泡沫候補者や売名候補者の立候補を抑制して、立候補者の濫立を防止することを目的とし」ていること
- ② 「その目的達成のために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」こと
- ③ 「選挙制度の仕組みを構成する他の緒制度との関連において運用されてきた制度であること」
- ④ 「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」こと

「国会の裁量権に対して十分に配慮することが必要」な理由として、掲げている⁹。

しかし、これら4つは、いずれも、論理的に、国会の裁量権を配慮しなければならない理由には到底ならず、まったく的外れなものといっても過言でないばかりか、特に、①と④に関しては、その事実認識自体に誤りがある（後述）。

上述したように、裁判所が審理すべきは、端的に、選挙供託金によって「立候補の自

⁷最高裁平成30年12月19日大法院判決 P.10

⁸東京地裁判決 P.21

⁹同上判決 P.20・21

由」を「制限することがやむを得ないと認められる事由」があるのかどうか、「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」のかどうかである。

「国会の立法権の配慮」を口実として、基本的人権である「立候補の自由」に対する侵害が許されるのか否かを真摯に審理しなかったことは、憲法によって違憲立法審査権を与えられた裁判所としての責務を自ら放棄したものといわざるを得ない。

1.2 国民の多様な意思を反映すべき選挙制度

憲法43条1項は、両議院は「全国民を代表」する選挙された議員でこれを組織すると定めているが、この「代表」については、「国民意思と代表者意思の事実上の類似が重視されるようになり、社会学的な観点を含めて代表の観念を構成する考え方が提唱されるようになって」いる。すなわち、憲法の「代表」の観念は、「政治的代表という意味に加えて、社会学的代表という意味を含むものとして構成するのが妥当」であり、「国民の多様な意思をできる限り公正かつ忠実に国会に反映する選挙制度が憲法上要請されている」のである¹⁰。

そして、選挙において有権者の多様な意思が公正かつ忠実に国会等に反映されるためには、選挙において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なければならず、有権者に多様な候補者を提示するためには、立候補の自由の保障と候補者資格の平等が不可欠である¹¹。

上述の最高裁の2005年判決は、以上のような、選挙における立候補の自由と候補者資格の平等の重要性を踏まえ、「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」等としたが、その意味するところを講学上の議論によって、なお詳しく敷衍すれば、同最高裁判決は、国民の選挙権の行使を制限する法律の違憲審査に当たっては、「厳格な審査基準」を適用すべきとしたものであると解される。すなわち、当該立法の目的が真にやむを得ないものであるか、手段・方法が目的を達成するために必要最小限のものであるかを判断すべきであり、加えて、その際には、「より制限的でない他の選びうる手段の基準(Less Restrictive Alternative, LRA)」により、当該目的を達成するためにより制限的でない他の選びうる手段が存在すると認める場合には、当該公職選挙法の規定を違憲とすべきものであるとの考えを示したものと解することができる。

そこで、次に、このような「厳格な審査基準」により、選挙供託金制度の違憲性について検討する。

¹⁰ 以上、芦部信喜『憲法 第4版』（2007年、岩波書店）P.278

¹¹ 東京地裁、選挙供託金制度違憲国家賠償事件訴状（2016（平成28）年5月27日）P.4

1.2.1 「泡沫候補者（売名候補者）」の排除

まず、選挙供託金制度の目的とされる「泡沫候補者（売名候補者）」の排除についてである。そもそも、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」¹²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。

しかし、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」¹³を指すのであれば、どのようにしてそのような内心の問題をとらえ、これを規制の対象とできるのか。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て候補者」¹⁴のことをいうのであれば、そうであるかどうかをどのようにして判定するのか。候補者を当選させるかどうかは有権者の決めることであって、役人であれ、国会議員であれ、特定の人が事前に決めるようなことではない。にもかかわらず、高額の金銭を強制的に供託させることによって、事前にこれを排除しようなどと考えることは、まったく理不尽である。

さらにいえば、「当選する可能性が低い」からといって、立候補する意味がないとは言えない。今回の選挙では落選の憂き目を見ても、これを契機にその人物、主張が有権者に浸透して、将来の選挙で見事、当選するということもある。そもそも、国や地域の課題等を論ずる絶好の機会である選挙に出馬の上、種々の選挙活動を通じて、その時点では少数意見であっても、自らの考えを主張し、その実現を図ることは、民主主義と地方自治における討論・熟議を促し、それらの成熟・活性化をもたらすという意味で、大いに推奨されるべきものである。

また、「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」¹⁵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。政治家は、多かれ少なかれ「売名」しようとする者であるということもでき、国民・住民にとっては、そのような性癖の政治家を含め、多くの候補者の中から適材を選出し、公共のためにしっかりと働いてもらうことが望ましいともいえる。「売名」を理由に、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べきではない。

それどころか、逆に、財産、収入等の経済力はないが、「真に争うつもり」の候補者が一人でも存在していた場合には、この選挙供託金制度のせいで、立候補が事実上不可能と

¹² 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）

¹³ 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

¹⁴ 小学館『デジタル大辞泉』

¹⁵ 大辞林第3版

なり、あるいは萎縮してしまうのであるから、「泡沫候補」を排除しようとして、かえって正当な候補者まで排除、圧迫する結果となる（本件訴訟の控訴人がまさにそれに当たる）。

また、マスコミでは、しばしば、「資産家」等と称される人物が売名目的で国政選挙や地方選挙に出馬する例が取り上げられている。これらの事実からも、現行の選挙供託金制度が「売名候補者」の排除に役立っていないことは明らかである。

さらに、「泡沫候補者」等であるかどうかは有権者が最終的に判断すべきことであるが、前述した LRA の基準により判断すれば、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びうる手段」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、この点でも、選挙供託金制度を定める公職選挙法 92 条 1 項の規定は違憲である。

1.2.2 東京地裁判決の問題点

東京地裁判決は、その理由を明確に示すことなく、被告（被控訴人）の説明を鵜呑みにし、選挙供託金制度は「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えることができる」とし、「その立法目的は正当なものである」と断じた。

しかし、原告（控訴人）が一貫して主張したように、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」議会制民主主義の維持のために極めて重要であり、上述したように、立候補者が内心どのような目的を持っているかとは関係なく、広く立候補を認め、さらにはそれを促進しなければならない。

また、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效果をもたらすものといえることができ」、「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」と認めた¹⁶。そうであるならば、端的に、選挙供託金制度は、「立候補の自由」を侵害するものとして、違憲とすべきである。

なお、これに関連して、東京地裁判決は、原告（控訴人）の選挙供託金制度が「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」であるとの主張に対し、公職選挙法 1 条の目的規定があることのみを理由に、簡単にこれを斥けている。しかし、原告（控訴人）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当時の状況の下で、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

¹⁶ 同判決 P.19

一挙に4倍になり¹⁷、これらの動向に神経質になっていた当時の与党等にとって、選挙供託金制度が事実上「無産者の議会への進出を抑制する」目的を持っていたと考えることの方が最も歴史の真相に近いのではないかということであり、判決のような文字面だけの単純かつ素朴な議論ではない。

1.3 選挙供託金制度による立候補の抑制

選挙供託金の額は、衆・参両議員選挙の比例区が一人600万円、(小)選挙区が300万円、地方選挙においては、町村議会議員を除き、その種類に応じて一人300万円(都道府県知事)から30万円(指定都市以外の市の議会の議員の選挙)までの金額となっている(公職選挙法92条1項)。

このように高額な供託金を立候補に当たって義務付けることは、それ自身が立候補しようとする者に一定の制約を課するものであるが、供託物没収点がそれぞれ有効投票数の10分の1、8分の1などと定められており、それ未満の得票数の場合には、候補者に返還されないこととなるものであり(同法93条及び94条。参考資料4)、とりわけ経済的に裕福でない者に対して、大きな制約となる。

これらの制約は、上述の違憲基準に照らし、「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、原告(控訴人)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年5月3日以来、違憲状態にあるものである。国会は、このような状態にもかかわらず、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、以下の述べるように、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)。

特に、原告(控訴人)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。反対に、そのような経済的に裕福でない状態に置かれた者こそ、自らの代表者を選挙で送り出し、自らの状況を改善するための改革方策等を主張、実現していけるようにしていくべきである。

「日本社会が直面する過疎化、少子化、格差拡大、非正規雇用の若者の生活苦や結婚難、ブラック企業等の喫緊の課題を解決するためには、当事者である若者や現役世代が議員となって同世代の実情に基づいた政策立案をすることが必須である。また少子化対策に関しては、出産・育児中の女性がより具体的な当事者の声を発しなければならない。そのためには、高額な供託金を納める資力に乏しい人材が立候補できる制度がもとめられる」¹⁸。それゆえ、立候補の自由を侵害する現行の選挙供託金制度は、違憲であり、撤廃され

¹⁷ 総務省選挙部『目で見ると投票率』(2019年3月)「(参考)男女平等普通選挙実施以前の衆議院議員総選挙における有権者数等の推移」

¹⁸ 選挙市民審議会『選挙・政治制度改革に関する答申 21世紀の選挙民主主義の確立に向けて』(2017年12月31日)P.37

なければならない。

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いる。先般の統一地方選（2019年4月執行）における、投票率は、道府県知事選挙と東京都11区長選挙の平均投票率は微増であったが、86市長選挙で初めて50%を下回るなど、それ以外のすべての各級選挙で過去最低を更新した¹⁹。無投票についても、例えば、41の道府県議会議員選挙では、合わせて945の選挙区のうち、全体の39%にあたる371の選挙区で定員を超える立候補者がなく、合計612人が無投票であった。定員全体に占める割合も27%であり、過去、最も高くなった²⁰。また、町村においても、立候補者が過去最少となるとともに、定員全体の23%にあたる988人が無投票で当選を決めた。また、北海道などの8つの町村では、候補者が定員に満たず定員割れとなっている²¹。

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主義と地方自治の大きな課題となっているのであり、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いといえる。

1.3.1 選挙供託金の額の引上げと立候補者数の抑制

次に、仮に、選挙供託金制度の目的が「泡沫候補者（売名候補者）」の排除にあると認めるとしても、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。

公職選挙法制定時（1950年）以来の供託金額の推移は、（参考1）のとおりであるが、その額の引上げと立候補者数（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。もちろん、立候補者数の増減は、様々な要因によるものであろうから、一概に選挙供託金の引上げとの因果関係を特定することはできず、しかも、上述したように、そもそも「泡沫候補者（売名候補者）」かどうかは内心の問題であるから、推測の域を出るものではないが、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人に大幅に増加している。

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ってよい状況である。

¹⁹ 総務省発表資料

²⁰ 2019年3月29日、NHKニュース

²¹ 2019年4月17日、同上

1.3.2 東京地裁判決の問題点

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、その理由に触れていないが、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」を食い止めるのに、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、立法政策として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。

しかも、東京地裁判決は、その言訳のつもりか、当時、参議院の比例代表選挙において「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、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」と述べ、あたかも「ミニ政党」を問題視し、敵視するかのごとき見解を示している。

さらに、東京地裁判決は、1992（平成4）年の選挙供託金の額の引上げにもかかわらず、参議院（選挙区）の候補者数が増加した事実について、「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」と説明しているが、それも憶測にすぎず、「流れた」ということの意味するところも不明である。

いずれにしても、上述のように、政治家のなり手不足、投票率の低迷等が問題となっている今日では特に、「ミニ政党」であれ、何であれ、選挙に関心と意欲をもつ者の増加はむしろ歓迎すべきことであろう。

2 憲法44条ただし書の平等原則と選挙供託金制度

2.1 「被選挙権資格」と平等原則

1で述べた憲法15条と選挙供託金制度の問題は、財産や収入が乏しく、供託金の納付義務が経済的な負担となって立候補を断念せざるをえない者の基本的人権としての「立候補の自由」の問題であるのに対し、ここで述べる、憲法44条ただし書と選挙供託金制度の問題は、そのように、財産や収入が乏しいため立候補を断念せざるをえない者とそうでない者との間の平等の問題である。

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、後述のとおり、立候補予定者に対し、財産や収入のある者とな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。

前述のように、格差社会が言われる今日、特に、財産や収入等の経済力に乏しい者が、選挙活動を通じて、さらには、当選を果たして国会等において、それらのものを代表して、その声を届け、政策についてその主張を行うことが必要であり、これを差別するなどということがあってはならないことは当然である。

2.2 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、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、立候補の受付け自体を認めず」、「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」（傍点は筆者。東京地裁判決は、ここでは、上述の解釈とは異なり、憲法 44 条が差別的な取扱い一般を禁じていると解しているようである）、「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」と断じている²²。

「無視できない萎縮的効果をもた」らし、「立候補の自由に対する事実上の制約となっ

²² 東京地裁判決 P.19

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。

3 選挙供託金制度と選挙公営制度

3.1 選挙公営制度と選挙運動規制

2018 年 6 月 15 日の衆議院の政倫特委において、野田総務大臣は、選挙供託金制度の効果として、「いわゆる泡沫候補の乱立による選挙公営費用の増大を防ぐ」ことについて言及したが、これまでも、選挙供託金の額の引上げの際には、選挙公営制度の充実していることやその経費の削減の必要性も理由とされてきた。例えば、1956（昭和 31）年の選挙供託金の額の引上げに際しては、選挙公営制度としての「ポスターの増加、無料はがきの増加」があるので、「泡沫候補が立候補して世間でさまざま言われているような過去の弊害が行われぬ」（ようにするため）といった理由が挙げられている²³。2017（平成 29）年、いわゆるマニフェスト選挙に関連して、町村議会を除く地方議会選挙にビラの頒布を解禁するための公職選挙法改正を提案した議員も、「ビラの頒布解禁と公営制度をセットで考えた」として、その理由について「そもそも選挙公営は、資金力のある候補者が有利になることのないように候補者間の選挙運動の機会均等を図るという趣旨に基づくもの」で、都道府県知事と市長の選挙におけるビラ作成については条例による公営の対象となっており、また、「地方議会の声を聞いてみますと、公営の対象となるならばビラの頒布を解禁することに賛成という声が多い」ことから、今回は条例による公営の対象にすることとセットでビラの頒布解禁を行った旨答弁している²⁴。すなわち、供託金が不要とされている町村議選においては、「現行法上、選挙運動用自動車やポスターの作成について、公営の対象とはなっていないが、そのような中でビラの作成費用について公営の対象とすることは、現行法の公営制度全体との整合性に影響があるものと考えた」と答弁している。

選挙公営制度は、「国又は地方公共団体がその費用を負担して候補者の選挙運動を行い若しくは選挙を行うに当たり便宜を供与し、又は候補者の選挙運動の費用を負担する制度」である²⁵。例えば、衆議院選挙(小選挙区)の候補者について見ると、①選挙運動用自動車等の使用(141条)、②通常葉書の交付と作成(142条)、③ビラの作成(142条)、④選挙事務所、選挙運動用自動車等及び演説会場で使用する立札・看板の作成(143条、164条の2)、⑤ポスターの作成(143条)、⑥ポスター掲示場の設置(公職選挙法144条の2)、⑦新聞広告(149条)、⑧経歴放送(151条)、⑨演説会の公営施設利用(161条、164条)、⑩選挙公報の発行(167条)などがある。

²³衆議院・公職選挙法改正に関する調査特別委員会（昭和 30 年 7 月 23 日）における小笠原二三男議員の発言

²⁴ 2017（平成 29）年 6 月 9 日、参議院・政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会における岩屋毅議員の発言

²⁵ 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第 15 次改訂版〕』（ぎょうせい、2014 年）P.234

公職選挙法においては、選挙公営が認められた選挙運動の多くは、反面、様々に厳しい規制が行われている。例えば、選挙運動のために使用する文書図画は、インターネット等を利用する方法により頒布する場合を除き、次のもののほかは、頒布することができないとされるとともに、それぞれ、詳細な規制が定められている（公職選挙法 142 条等）。

- ① 選挙運動用通常はがき
- ② 選挙運動用ビラ
- ③ 選挙運動用パンフレット・書籍（マニフェスト文書）
- ④ 新聞広告
- ⑤ 選挙公報

そして、違反した者には、2 年以下の禁錮又は 50 万円以下の罰金など厳しい刑罰が科されるだけでなく、選挙権及び被選挙権も停止される（公職選挙法 252 条第 1 項・第 2 項）。

すなわち、日本における選挙公営制度は、一定の選挙運動を公営化する代わりに、それに対応する運動方法を制限しているのである。

このような選挙公営制度は、「主として富裕な候補者とそうでない候補者とで対等な選挙運動の機会を確保することが必要とし、そのためには全ての候補者に同一内容の運動方法を国家が提供すべきである」とする考えに基づいている²⁶。

3.2 選挙公営制度批判論

しかし、このような選挙公営の考え方については、戦前から多くの批判があった。三枝昌幸「論説 選挙公営の起源と展開」によれば、例えば、美濃部達吉は、「(選挙公営は) 選挙運動の自由を極度に束縛せんとするもので、選挙運動を或る一定の方法のみに限定して、その他の總ての方法による運動を厳禁し、然もその許された運動方法は、官公署の施設を通じてのみなし得るものたらしめようとする」ものと断じ、選挙公営により選挙費用が減少できるかは「頗る疑が有る」と述べている²⁷。すなわち、公営以外の選挙運動を禁止して、それ以外は何もせずに当落の決定を待たせようとするのは「極めて無理な制限」である。特に、「言論の自由の甚だしき束縛に至つては、角を矯めて牛を殺すの誹を免れないもので、立憲政の本旨を損ふこと甚しいもの」と批判した²⁸。

選挙公営制度については、いろいろな問題点を指摘することができるが、最大の問題点は、三枝も指摘するように、国民（選挙人）が主体となって選挙運動を行うという視点が欠落していることにある。「ここでは候補者と精々政党のみが選挙運動の主体として位置づけられており、選挙人は選挙運動の客体に過ぎないとされている」。「機会均等論は候補者本位の議論であり、国民の選挙運動の自由（表現の自由）を軽視している。この点は明治憲法下でも既に批判されていたが、国民主権を採用し表現の自由を基本的人権として保

²⁶三枝昌幸「論説 選挙公営の起源と展開」『法律論叢第 90 巻第 6 号（2018.3）』P.265

²⁷同上書 P.243～

²⁸同上書 P.244

障する日本国憲法の下では一層批判されるべき問題点である」²⁹。

さらに、「公営論者は自由な選挙運動の価値を低く評価し」、「自由な選挙運動は腐敗行為の温床になるとか富裕な候補者に有利になると批判することで、私的選挙運動の制限を容易に正当化してきたのである」が、「日本国憲法の下では、このような選挙運動観は退けられねばならない」のである³⁰。

それどころか、かえって、公営の目的である機会均等が実現しないとの批判がある。

「例えば、既に強固な地盤を有している候補者はともかく、自らを選人に伝えることが困難となる選挙公営は新人候補者にとって不利になる。さらに、公営化が一部にとどまり私的な選挙運動をする余地が残されている場合、結局はそこに競争が集中したり、日常的な地盤培養行為で競争が行われることになる」³¹。

結局、「選挙公営制度は選挙運動期間という限られた期間においては候補者間の形式的な機会均等を実現するかもしれないが、実質的には候補者間の不平等状態を固定化したり、拡大する危険がある」³²のである。

そして、「何よりも、選挙公営の拡大に応じて供託金が引き上げられる場合には、結局は資金力の乏しい候補者が立候補できなくなる」として、「選挙公営制度を通じて機会均等を実現することは実際には困難である」と結論付けており、まったくの正論というべきである³³。

また、三枝によれば、選挙運動の自由の制約と表裏の関係にある選挙公営制度は候補者の表現活動を制限しているだけでなく、「より重要なことは、候補者以外の表現活動をも制限していることである」。例えば、国民が選挙運動用の通常葉書を勝手に頒布することはできない（候補者から選挙運動用の通常葉書を分けてもらうことは可能）。また、演説会についても国民が独自に開催することはできない（候補者の個人演説会などで応援演説をすることは可能）。現行法上、国民でも自由に行える選挙運動は①個々面接、②電話による運動、③幕間演説、④インターネットを利用した運動（ただし、電子メールの利用は不可）程度に過ぎない。さらに、「政党その他の政治活動を行う団体」の「政治活動」にも規制は及んでおり、選挙運動と紛らわしい「政治活動」が規制されている（公職選挙法 14 章の 3）³⁴。

3.3 選挙運動規制の違憲性

「べからず集」と揶揄(やゆ)される現行の公職選挙法は、本来自由であるべき選挙運動に対して、民主主義の先進諸国には見られず、憲法違反が疑われるような、広範多岐にわたる

²⁹同上書 P.266～

³⁰同上書 P.267

³¹同上書 P.268

³² 同上書 P.269

³³同上書 P. 269

³⁴以上、同上書 P.269-270

厳しい規制を行っている。そして、そのため、政党、候補者だけでなく、国民・住民自らによる自由な選挙運動が妨げられ、その結果、選挙に対する関心が低下し、投票率の低迷や無投票当選の増加、政治に対する不信など、わが国の民主主義と地方自治にとって、極めて憂慮すべき事態をもたらしている³⁵。

いうまでもなく、主権者である国民、市民が選挙において適切な選択を行うためには、候補者や政党の政策、主張等を十分知ることが必要である。選挙運動は、これらの情報を提供する重要な役割を担うものであり、本来、自由かつ活発に行われなければならない。ところが、現在の公職選挙法では、「選挙運動」は公示・告示の日から投票日の前日までしか許されず（選挙運動期間）、それ以前は「事前運動」として刑罰の対象となる。また、選挙事務所、自動車、演説会、連呼行為等が細かく規制されるとともに、戸別訪問、第三者による立会演説会、署名活動、人気投票の発表等が禁止されている。特に、文書図画による選挙運動については、上述したように、原則禁止ともいうべき厳しい規制が行われ、近年、マニフェストの頒布やインターネットを利用した選挙運動が一部認められたが、なお、全面的な廃止には至っていない。

また、日常の「政治活動」についての規制としては、候補者等の氏名、写真等を表示する文書図画等は一定のものを除いて掲示できないとされるとともに、あいさつ状等も禁止されている。選挙運動期間中は、さらに、「選挙運動」の規制と同様、一定の活動を行うことができないなど、日本の民主政治そのものを阻害しているといっても過言ではない。

これに対して、多くの欧米諸国では、選挙運動は、政党や候補者が自らの政策等を選挙民に伝え、選挙民がこれを知るための重要な手段として原則自由である³⁶。

わが国においてもかつて選挙運動は基本的に自由であったが、1925（大正14）年の普通選挙（男子のみ）の実現を契機に、全面的に選挙運動等が規制されることとなり、今日に至っている。戦後、基本的人権を定めた日本国憲法が制定され、民主主義の国民主権国家に生まれ変わったにもかかわらず、選挙運動の自由は規制され続けているのである。

最高裁は、従来から、このような公職選挙法による選挙運動の規制を合憲としてきたが、憲法21条が保障する表現の自由は、「民主主義国家の政治的基盤をなし、国民的基本的人権のうちでもとりわけ重要なものであり、法律によってもみだりに制限することができない」（最高裁・猿払事件判決）ものである。

このように厳しく「選挙運動」を規制する理由は、従来「選挙運動を無制限に認めると財力や権力によって選挙がゆがめられるおそれがある」ということであった³⁷³⁸。

しかし、今日においては、以上述べてきたように、これらの規制は、選挙人に政党・候

³⁵以上、選挙市民審議会答申 P.1

³⁶市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木淳 共著『公職選挙法の廃止—さあはじめよう市民の選挙運動』（生活社、2009年）P.14～

³⁷たとえば、2001（平成13）年11月19日、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、総務省選挙部長答弁

³⁸最高裁、1955（昭和30）年4月6日、「公職選挙法違反被告事件」大法廷判決等

補者の主張や情報を提供するという「選挙運動」等の重要な機能を阻害するとともに、「選挙運動」や「政治活動」そのものを萎縮させ、結果として新人候補者の当選を不当に難しくし、市民の政治参加を妨げているという点で、かえって、日本の選挙をゆがめている。

さらに、現在の選挙運動規制の問題点は、許されるものとそうでないものとの境界が不明確なことである。様々な選挙の機会に、候補者や運動員から「何が適法で、何が違法なのか」わからないとの戸惑いの声も多く聞かれる。挙句の果てに、「公職選挙法など守っていたら選挙に勝てない」などといわれるに至っては、法治国家としても誠に憂うべき状態であり、憲法 21 条の定める表現の自由や同 31 条の定める罪刑法定主義の原則にも反するものである³⁹。

3.4 東京地裁判決の問題点

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。

さらに、東京地裁判決は、1982（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 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も増額されたことなどの経緯だけを理由に、単純かつ短絡的に、「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」と結論付け、安易に、国会の裁量権を認めている。しかし、経緯としてそのような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。原告（控訴人）の側からすれば、選挙供託金制度を廃止しても、又はその額を減額しても、なんら現行の他の諸制度との齟齬をもたらすものではない。それどころか、わが国のこれまでの公職選挙法の基本的な考え方は、選挙公営とすることによって、また、それを奇貨として、選挙活動全般を細かく規制しようとするものであり、そのこと自体が憲法の描く民主主義国家の選挙制度と相いれないと主張しているのである。

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の方が問題であり、この点の審理を怠った東京地裁判決には、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。

さらに、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、

³⁹市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木淳 共著『公職選挙法の廃止—さあはじめよう市民の選挙運動』（生活社、2009年）P.14～

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。

4 諸外国における選挙供託金制度

4.1 諸外国における選挙供託金制度の状況

諸外国における供託金制度の有無、それがあるところでのその金額の状況は（参考5）のとおりである⁴⁰。

このうち、フランスでは、1995年に供託金制度が廃止された。

カナダについては、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⁴¹。

また、日本の選挙供託金制度が1925年の導入の際、参考にしたとされるイギリスでは、8万円弱となっている。

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」との主張にもならぬ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⁴²。

なお、韓国では、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

⁴⁰ 選挙市民審議会『選挙・政治制度改革に関する答申 21世紀の選挙民主主義の確立に向けて』（2017年12月31日）P.34の表を加工して作成。】

⁴¹ カナダ「elections.canada」HP記事「News Releases and Media Advisories」
「Prospective candidates no longer required to pay deposit」による。】

⁴²以上、Irish Times 記事「Court rules mandatory deposits for elections not constitutional」Wed, Aug 1, 2001（同HPによる）。

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⁴³。

以上の結果、今日、ドイツ、フランス、アメリカ、カナダにおいては、供託金制度がなく、また、その他の国においても、その額は日本と比べて極めて少額であるが、これによって、立候補者がやたらに増えて、選挙が混乱したという話はない⁴⁴。

4.2 東京地裁判決の問題点

原告(控訴人)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、東京地裁判決は、「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」としている。

しかし、原告(控訴人)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勿論、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の自らの見解を述べるべきものである。

上にみたように、カナダ、アイルランドにおいては、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、正面から勇気ある判断を示しているのであり、わが国の裁判所にも、同様の毅然たる姿勢が求められるのである。

結論

以上のとおり、

- (1) 違憲審査の「厳格な基準」に照らし、わが国の選挙供託金制度は、財産や収入のない者の立候補を抑制し、萎縮させ、基本的権利である「立候補の自由」を侵害する点で、憲法 15 条 1 項の規定に違反する。
- (2) また、選挙供託金制度は、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り、憲法 44 条但書の規定に違反する。

⁴³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)

⁴⁴原審における宇都宮原告訴訟代理人の意見陳述書(2016年9月16日)。

- (3) 「泡沫候補（売名候補）」を防止するという選挙供託金制度の目的は、「泡沫候補（売名候補）」の定義自体も不明瞭なものであり、合理性に欠ける。候補者を当選させるかどうかは有権者の決めることであって、多額の供託金によって事前に排除すべきものではない。また、選挙供託金の引上げと立候補者数の減少との相関関係も疑わしく、その手段の効果も確たるものではない。
- (4) 選挙供託金制度は、選挙公営制度と切り離して議論すべきものである。選挙公営制度は、これまで、憲法 21 条の表現の自由を侵害し、違憲の疑いの極めて強い、公職選挙法による選挙運動規制と一体的に考えられてきた。
- (6) 諸外国においても、フランス、カナダ、アイルランドにおいて、選挙供託金制度が廃止されてきた。これらの国々では、民主主義国の選挙制度に及ぼす弊害をそれぞれ違憲又は廃止の理由としている点を謙虚に受け入れるべきである。
- (6) これまで、国会は、以上のように、供託金の廃止ないし減額が益々要請されつつある中で、逆に、その金額を引き上げてきたが（2010年には衆議院を通過したが、結局、廃案となった。）、このような国会の対応は、憲法の定める国民主権や民主主義の精神に反するとともに、その怠慢を批判されるべきものである。

<参考資料>

参考 1 選挙供託金の額の推移

増額年	衆議院		参議院	
	選挙区	比例区	選挙区	比例区（全国区）
1950年（昭和25年）	3万円	/	3万円	3万円
1952年（昭和27年）	10万円		10万円	10万円
1956年（昭和31年）	10万円		10万円	20万円
1962年（昭和37年）	15万円		15万円	30万円
1969年（昭和44年）	30万円		30万円	60万円
1975年（昭和50年）	100万円		100万円	200万円
1982年（昭和57年）	200万円		200万円	400万円
1992年（平成4年）	300万円		300万円	600万円
1994年（平成6年）	300万円		600万円	300万円

【出典：衆議院 HP「立法情報 >制定法律情報」により作成】

参考 2 衆議院選挙における立候補者数の推移（第 22～44 回）

	選挙年月日	立候補者数	定数
第 22 回	昭和 21. 4.10	2,770	466

23	22. 4.25	1,590	466
24	24. 1.23	1,364	466
25	27.10. 1	1,242	466
26	28. 4.19	1,027	466
27	30. 2.27	1,017	467
28	33. 5.22	951	467
29	35.11.20	940	467
30	38.11.21	917	467
31	42. 1.29	917	486
32	44.12.27	945	486
33	47.12.10	895	491
34	51.12. 5	899	511
35	54.10. 7	891	511
36	55. 6.22	835	511
37	58.12.18	848	511
38	61. 7. 6	838	512
39	平成 2. 2.18	953	512
40	5. 7.18	955	511
41	8.10.20	a) 1,503	
	小選挙区	1,261	300
	比例代表	(566) 808	200
42	12.6.25	a) 1,404	
	小選挙区	1,199	300
	比例代表	(699) 904	180
43	15.11.9	a) 1,159	
	小選挙区	1,026	300
	比例代表	(612) 745	180
44	17.9.11	a) 1,131	
	小選挙区	989	300
	比例代表	(636) 778	180

- (1) 第 22 回総選挙から女性の参政権が認められた。
- (2) 奄美群島 (第 27 回～), 沖縄県 (第 33 回～) は公職選挙法の施行により含まれる。
- (3) () 内は重複立候補者数で内数である。
- 1) 立候補の届出後の死亡あるいは辞退者を除く。

- 2) 第 22 回総選挙は再選挙分を含む。
 a) 重複立候補者数を差し引いた数である。

【出典:総務省 HP「統計データ」「日本の長期統計」「系列目次」「第 27 章 公務員・選挙」「衆議院選挙」「27-9 衆議院議員総選挙の男女別立候補者数, 当選者数及び当選率」から抜粋して作成】

参考 3-1 参議院・比例代表選挙における立候補者数の推移 (第 1~20 回)

	選挙年月日	立候補者数	定数
第 1 回	昭和 22. 4.20	246	100
2	25. 6. 4	311	56
3	28. 4.24	234	53
4	31. 7. 8	150	52
5	34. 6. 2	122	52
6	37. 7. 1	107	51
7	40. 7. 4	99	52
8	43. 7. 7	93	51
9	46. 6.27	106	50
10	49. 7. 7	112	54
11	52. 7.10	102	50
12	55. 6.22	93	50
13	58. 6.26	191	50
14	61. 7. 6	243	50
15	平成元. 7.23	385	50
16	4. 7.26	329	50
17	7. 7.23	181	50
18	10. 7.12	158	50
19	13. 7.29	204	48
20	16. 7.11	128	48

参考 3-2 参議院・選挙区選挙における立候補者数の推移 (第 1~20 回)

	選挙年月日	立候補者数	定数
第 1 回	昭和 22. 4.20	331	150
2	25. 6. 4	252	76
3	28. 4.24	213	75
4	31. 7. 8	191	75

5	34. 6. 2	208	75
6	37. 7. 1	221	76
7	40. 7. 4	233	75
8	43. 7. 7	212	75
9	46. 6.27	199	75
10	49. 7. 7	237	76
11	52. 7.10	218	76
12	55. 6.22	192	76
13	58. 6.26	239	76
14	61. 7. 6	263	76
15	平成元. 7.23	285	76
16	4. 7.26	311	76
17	7. 7.23	386	76
18	10. 7.12	316	76
19	13. 7.29	292	73
20	16. 7.11	192	73

(1) 沖縄県は第 10 回通常選挙以降含まれる。

- 1) 第 1 回通常選挙は全議員の定数で、半数は任期 6 年、他の半数は任期 3 年の議員である。
第 2 回通常選挙以降は任期切れ及び欠員について改選された議員数。
通常選挙と補欠選挙が同一実施の当選者の任期は、得票数の多い順に決められる。
- 2) 立候補の届出後の死亡あるいは辞退者を除く。
- 3) 無投票選挙区を除く。
- 4) 第 12 回までは全国区。
- 5) 在外邦人を含む。
- 6) 第 12 回までは地方区。

【以上、出典:総務省 HP「統計データ」「日本の長期統計」「系列目次」「第 27 章 公務員・選挙」「参議院選挙」「27-11 参議院議員通常選挙の定数、立候補者数、選挙当日有権者数、投票者数及び投票率」から抜粋して作成】

参考 4 供託金没収落選者の状況

(1) 総務省自治行政局選挙部『平成 29 年 10 月 22 日執行 参議院議員通常選挙 結果調べ』

2017 年の衆議院議員総選挙における小選挙区の落選人は 647 人で、このうちその得票数が法定得票数に達しなかったものが 304 人、このうち供託物没収点に

達しなかったものとして供託物を没収された者が174人であった。また、比例代表の落選人は442人であった。

(2) 総務省自治行政局選挙部『平成28年7月10日執行 参議院議員通常選挙 結果調べ』

2016年の参議院議員通常選挙における比例代表の落選人は116人であるが、名簿届出政党等は、供託物のうち、当選人の数に2を乗じて得た数までの名簿登載者分は返還されるので、供託物没収対象名簿登載者数は81人であった。選挙区の落選人は152人で、このうちその得票数が法定得票数に達しなかったものが93人、このうち供託物没収点に達しなかったものとして供託物を没収された者が91人であった。

参考5 諸外国における選挙供託金制度の状況

国名等		金額	
日本	参議院	選挙区	300万円
		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。】