

令和5年（ワ）第17364号、令和5年（行ウ）第299号

若年成人被選挙権剥奪違憲確認等請求事件

原告 能條桃子他5名

被告 国

第2準備書面

2024年2月29日

東京地方裁判所民事第2部 御中

原告代理人弁護士 戸田善恭

同 井桁大介

同 谷口太規

同 亀石倫子

同 西愛礼

第1 はじめに

被告は、被選挙権年齢の設定に一定の立法裁量が認められ、その制約に対する憲法適合性審査は緩やかなもので足りると主張する（被告準備書面(1)7頁）。

しかし、被選挙権の制約に関して立法府に裁量は認められず、本訴では平成17年最大判基準が妥当することは、訴状9頁以下及び原告第1準備書面5頁以下に述べたとおりである。

本準備書面においては、東北大学辻村みよ子名誉教授の意見書（甲 B35）等を主張として援用するとともに、被選挙権の制約に一定の立法裁量が認められたとしても、その憲法適合性判断は厳格に行われなければならないことを主張する。

被選挙権の法的性質は公務ではなく国民の基本的権利であり、また選挙権と被選挙権の権利としての同質性、治者と被治者の自同性、普通選挙制度の趣旨等を踏まえると選挙権と被選挙権は原則として一定していなければならない、両者が乖離する場合、国はその合理性について具体的に立証しなければならない。

本件規定が定める被選挙年齢に合理性は全くなく、被告の立法裁量を前提としても違憲となる。

第2 被選挙権は「公務（義務）」ではなく国民の基本的「権利」である

被選挙権の法的性質については被選挙権の「公務（義務）」としての側面を強調する考え方と、「権利」としての側面を強調する考え方があり、緩やかな憲法適合性審査で足りるとする被告の主張は、「公務」を重視する考え方に基づいている。しかし、今日の多数説は被選挙権の「権利」性を重視しており、「公務」的側面を強調する考え方は過去のものとなっている。

「公務」説は、大日本帝国憲法時代の天皇主権下において、議会は「天皇の協賛機関」であり選挙は「天皇のためにする義務ないし公務執行の機会」（甲 B35・9頁）と理解されていたことに由来する。戦後、天皇主権から国民主権に移行したこと等を踏まえて、選挙権の行使は「権利と同時に義務である」と解する二元説が戦

後しばらくの間通説とされた（同 7 頁）。選挙権の行使＝「公務」とされていた時代には、被選挙権は「選挙人団によって選定された時、これを承諾し、公務員となりうる資格」すなわち「一種の資格ないし権利能力」（準備書面(1)5～6 頁）と説明されていた（甲 B35・13 頁参照）。

しかし、選挙権の重要性を確認する裁判例や、二元説に対する選挙権権利説（権利一元説）からの問題提起等がなされたことで 1970 年代頃から選挙権＝公務という考え方は後退する。とりわけ最大判昭和 51 年 4 月 14 日判決（民集 30 卷 3 号 223 頁）の議員定数訴訟最高裁判決以降、選挙権に関して「『国民の基本的権利』として権利を重視する傾向」が強まったとされる（甲 B35・2 頁）。憲法学会でも 1980 年代以降、国民主権下で選挙権の公務性を前提とする二元説に対して「選挙権を主権者の（個人的）権利」と解する選挙権権利説/一元説から問題提起がなされるようになった（同 7 頁）。

1980 年代の論争を経たことで学会では選挙権権利説が有力化し、二元説の論者の中でも公務性よりも権利性を重視する立場が多数説となった。近年では「権利一元論に分がある」と指摘されており（同 11 頁）、二元説の論者からも「二元説も選挙権の権利性を認める点で変わりなく、その中でも最近ではむしろ権利的側面を強調する立場が有力」（野中俊彦『選挙法の研究』甲 B36 頁・30 頁）とも言われるようになった。その後、最大判平成 17 年 9 月 14 日判決（民集 59 卷 7 号 2087 頁）の中で選挙権の権利性を重視する見解が「明確に示された」（同 8 頁）。

これと軌を一にする形で、被選挙権の性質についても、「一種の資格ないし権利能力」とする考えはほとんど見られなくなった。

そのきっかけは最大判昭和 43 年 12 月 4 日（刑集 22 卷 13 号 1425 頁）である。同最大判が、「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「憲法 15 条 1 項」は「被選挙権、特にその立候補の自由」は同条同項が保障する「重要な基本的人権」と判示したことを受けて、学説でも「被選挙権の内容を立候補

権として捉え（立候補権説）、被選挙権を基本的権利と解して、憲法上の選挙原則をこれにも適用しようとする見解」が多数を占めるに至る（甲 B35・15 頁）。

その後の判例学説の展開により、今日では、被選挙権も選挙権と同様の憲法上の権利であることを強調する立場が確立するに至った。被告の主張は、選挙権を「公務」とし、被選挙権を単なる「一種の資格ないし権利能力」とする、大日本帝国憲法下の思想を前提とするものであり、採用できない。

第3 憲法適合性判断枠組みについて：被選挙権年齢の合理性に関する立証責任は被告にある

1 辻村教授による分析

上記のとおり被選挙権を憲法上の基本的権利であり立候補権であると解する今日の通説からは、被告の主張するような広範な立法裁量を前提とした緩やかな憲法適合性判断枠組みが採用されることはありえない。被選挙権の法的性質をめぐる現在の到達点を踏まえた憲法適合性審査の判断枠組みについては、辻村教授の以下のまとめ（甲 B35・27~28 頁）が重要である。

日本の憲法学では、天皇主権から国民主権の憲法に変わった後も、日本国憲法下の国民主権の国民を国籍保持者として広く捉え、主権行使と関連させて論じることをしないままに、選挙権の公務的性格を理由に、公職選挙法の規定を定める際に広い立法裁量を認めてきたという歴史があった。そのため、年齢の引き下げ問題も、外国人や受刑者等の選挙権問題も長く放置されてきた。反面、投票価値平等訴訟や在外選挙権制限違憲判決等によって、次第に選挙権の権利性を重視する考えが優勢となり、2010 年以降、下級審でも受刑者・在外被後見人の選挙権について下級審違憲判決や法改正問題が出てきた。

被選挙権についての検討はこれより遅れているが、上記のように昭和 43 (1968) 年 12 月 4 日最高裁判決が立候補の自由は選挙権の自由な行使と「表裏一体」であることを強調し、有力学説も表裏一体性を認めている点から、選挙権と被選挙権の年齢を統一できれば論理的には、ベストであるといえる。日本では旧憲法以来の伝統的な公務観（選挙は、国家もしくは全国民の為にする公務であるという考え）から立法裁量を広く解して種々の制約が認められてきており、公職選挙法審議の際に論じられた正当化理由を批判的に検証する必要がある。権利を重視する立場から違憲審査基準について厳格審査基準を採用すれば、必要最小限度の制約に限り許容されるため、現行法の加重要件（選挙権 18 歳に対して、被選挙権 30 歳、25 歳とする年齢制限）の正当な理由が論証できなければ違憲となると考えられる。18 歳以上を普通選挙権者とする選挙権の本質からすれば、被選挙権（立候補権）についても、立法裁量による 18 歳からの乖離を認める現行法について、正当性を挙証する責任は国側にあるからである（挙証責任の転換）。

2 選挙権年齢と異なる年齢を設定する合理性の立証責任は被告にある

辻村教授が「最高裁判決が立候補の自由は選挙権の自由な行使と「表裏一体」であることを強調し、有力学説も表裏一体性を認めている点から、選挙権と被選挙権の年齢を統一できれば論理的には、ベスト」（甲 B35・27~28 頁）とし「判例・通説は選挙権・被選挙権の（公務性よりも）権利性の方を重視する傾向が定着」（同 28 頁）と指摘するように、選挙権と被選挙権の本質が同質なものであること等を踏まえると、選挙権年齢と被選挙権年齢は合致するのが原則である。そのため選挙権年齢と被選挙権年齢が乖離（地方議会議員について 7 歳、都道府県知事について 12 歳）していることの今日における合理性については被告が立証責任を負う。

この結論は治者と被治者の同一性原理及び普通選挙制度の趣旨からも導かれる。第一に、治者と被治者の同一性原理を踏まえれば、治者（立候補可能な者）と被治者（選挙で投票が可能な者）の選挙権年齢と被選挙権年齢は原則として合致していなければならない。渋谷秀樹教授も「選挙と（被選挙権の）年齢を異にする理由として、議員としての活動に選挙人としてより高い年齢が必要とみなされた結果設けられたとの指摘もあるが、必ずしも説得的ではない。治者と被治者の自同性を強調する立場からすれば、選挙権の年齢と異にする理由は、より明確に示されなければならない」と指摘している（甲 B37：渋谷秀樹『憲法（第3版）』477頁）。

第二に、普通選挙制度（憲法15条3項及び同44条但書）の目的は制限選挙制度の廃止にあるが、ここには被選挙権に対する制限も撤廃する趣旨が含まれるという点である。そのため被選挙権年齢が「成年」（憲法15条3項）年齢である18歳から乖離する場合には、国は年齢設定の合理性を証明しなければならない。この点については杉原教授の以下の指摘が重要である。

普通選挙制度は、財産、性別、教育等によって選挙権・被選挙権を制限する制限選挙制度に対するもので、それらによって選挙権・被選挙権を制限することなく、原則として政治を批判し候補者を選択する能力が認められる年齢に達したすべての市民（成年等）にこれらの権利を認める選挙制度をいう。普通選挙制度の保障は、選挙権についての者であって、被選挙権には及ばないとする見解もある。しかし、少なくとも日本国憲法下では、そう解すべきではあるまい。国会議員の選挙については、四四条の但書が被選挙権を明示しているから改めて論ずるまでもない。そもそも、日本国憲法では、普通選挙制度が『人民主権』つまり徹底した民意による政治を確保する手段として導入されているところからしても、被選挙権を除外することは許されない、というべきであろう。成年者に選挙権を認めていて

も、被選挙権を大幅に制限できるのであれば、議会に民意は反映されず、民意による政治は不可能とならざるを得ない（この意味で、四四条但書は、『人民主権』やそれを前提とする平等原則からの要請を国会議員の選挙について確認したもので、その場合だけに限定されるべき性質のものではない。さきに紹介しておいたように、最高裁も、立候補の自由が一五条一項によって保障される「基本的人権」と介している）。・・・一五条三項からみて、現行公選法一〇の被選挙権に関する年齢制限にも問題がある（下線は引用者。甲 17B・176～178 頁）

杉原教授が指摘するように、成年者に選挙権を認めながら被選挙権を大きく制限することは普通選挙制度が本来予定をしていないこととされる。このことは被選挙権が 18 歳から乖離している場合においてその合理性を立証する責任が国にあることを支える強い根拠になる。

3 小括

以上のとおり、選挙権と被選挙権は憲法的保障を受ける基本的「権利」であるとともに両者は表裏の関係にあること、また、治者と被治者の自同性、普通選挙制度の趣旨等から、選挙権年齢と被選挙権年齢は原則として合致していなければならない。これらを踏まえると、仮に被選挙権年齢の設定に関して被告に一定の立法裁量があったとしても、憲法適合性の判断は厳格に行われるべきであり、選挙権年齢と被選挙権年齢が乖離（地方議会議員について 7 歳、都道府県知事について 12 歳）していることの合理性については被告が立証責任を負う。

第 4 被選挙権年齢を選挙権年齢と乖離させることに合理性はない

前述のとおり、被選挙権年齢の合理性に関する立証責任は被告にある。しかし、訴状（26～41 頁）で主張したことの他にも、合理性がないことを裏付ける社会的事実数は多く存在する。

思慮分別という判断基準自体が今日において極めて差別的なものであること、諸外国では選挙権と被選挙権を 18 歳で統一する動きが活発になってきていること、国内の学説判例の発展や法改正の状況などを総合すると、本件規定が定める 25 歳及び 30 歳という被選挙権年齢の設定に合理性がないことは明らかである。本件規定は合理性を著しく欠くものであるから、一定の立法裁量の有無を問わず、原告らの被選挙権を侵害するものであり違憲である。

1 思慮分別による被選挙権年齢の設定に合理性はない

思慮分別とは「物事の道理や正邪・善悪等を注意深く判断すること。また、その能力や判断」（甲 B38）を言う。思慮分別により参政権を付与するという考え方は、裏を返せば、物事の道理を判断する能力がないものには主権行使の機会を与えないということを意味する。これは優生思想と同根であり、障害者の立候補制限にもつながりかねない危険な思想であり今日では全く合理性を持たない。このことは「選挙権と被選挙権を有しない者」として「成年被後見人」を挙げていた旧公職選挙法 11 条 1 項 1 号が 2013 年の法改正で削除された際、選挙権と被選挙権に対する制限が同時になくなり、重度障害者の被選挙権も実現したことによく現れている。辻村教授は次のように指摘する（甲 B35・37~38 頁）

「・・・国会では、2013 年 5 月 27 日に法改正を行い、公選法 11 条 1 項 1 号が削除された・・・公選法 11 条 1 項 1 号の規定が選挙権と被選挙権を並立に扱っていたこともあり、後者を能力によって区別することなく被選挙権を認めることになった。これはノーマライゼーションに関する国際人権論の展開を重視したものであるが、これによって重度障害者の被選挙権をも実現させたことは、能力要件による制限に関する意識や制度が国内外で変化していることを示すものである。被選挙権年齢の引き下げに関する議論においても、公選法制定当時とは立法事実が変化

していることを証明するものと解することができよう。」

このように日本国内ではノーマライゼーションや国際人権の観点から既に能力で区別をせず被選挙権を付与する法改正が行われている。障害者に対して能力による区別なく被選挙権を認めることとした一方で、社会全体として、思慮分別という名の能力を基準として被選挙権年齢を設定し、これを維持し続ける合理的理由は全くない。

2 諸外国の状況の変化に照らしても 18 歳以上の者から被選挙権を剥奪することは不合理である

近時では先進国を中心に被選挙権年齢を引き下げることがグローバルスタンダードとなりつつある。実際 2015 年度 2020 年に行われた調査（下院）によれば「2015 年から 2020 年までの 5 年間に、被選挙権年齢を 18 歳に下げた国が 54 から 65 に増えており、比率も 30.7%から 33.3%に上昇」（甲 B35・39 頁）したとされ、更に OECD 加盟国 36 カ国中「下院の被選挙権を 18 歳にしている国が 21 か国（58.3%）」（同 39 頁）ある。先進諸国では今や「6 割（58.3%）近い国が下院について選挙権と被選挙権を同一に 18 歳としている」（同 39 頁）ことが明らかとなっている。

辻村教授によれば被選挙権年齢の引下げが進む理由には「若年層の成熟という要因と政治の活性化目的の 2 点」（同 40 頁参照）があるとされる。イギリス、フランス、ドイツでは成年令の引き下げに伴い被選挙権年齢も 18 歳に引き下げられ、2022 年に新しい連立政権が誕生したドイツでは「連立協定書」の中に選挙権年齢と同じ 18 歳から 16 歳への引き下げも含まれた（同 44 頁）。2022 年には韓国で、若者の政治参画を促すことを目的に、国会議員、地方議会議員及び地方公共団体の長の被選挙権年齢が満 25 歳から 18 歳まで引き下げられた（同 43 頁参照）。

また辻村教授は「『政治家の能力』』は年齢とは直接の関係はもたず年齢のみ

で判断することはできないことから、選挙民にその判断を委ねることにして能力に関する加重要件を設けず、選挙権と被選挙権の年齢を同じにする国が増えている。」と指摘する（同 46 頁）。

これらの国では、すでに多くの 25 歳未満の成人が政治家として活躍しているが、何らの社会問題も起きていない。他方で若年層が政治家になることのメリットは大きく、若年の政治家が増えることでより長期的な視点で政治が行われるようになるという調査結果もある（甲 B33）。若年政治家が増加することで問題が生じたという報告もない。被選挙権年齢を 25 歳又は 30 歳に維持することで若者の政治参入を規制する合理性全くない。

3 遅くとも 2015 年の時点で被選挙権年齢の合理性は失われていたこと

1960 年代以降判例学説が発展する中で選挙権及び被選挙権の権利としての性質が重視されるようになり、その後、成年令が 18 歳に引き下げられたことで従前から変化がない被選挙権年齢との乖離が拡大した。この過程で被選挙権年齢を現状維持することの合理性は完全に失われた。

辻村教授は、立候補の自由を基本的権利と宣言した前掲昭和 43 年最判、最大判昭和 51 年 4 月 14 日民集 30 巻 3 号 223 頁及び最大判昭和 60 年 7 月 17 日民集 39 巻 5 号 1100 頁の 2 つの衆議院議員定数不均衡違憲判決、及び在外国民の選挙権剥奪を違憲とした前掲平成 17 年最大判を経て、被選挙権と選挙権の年齢を乖離させることについて、「違憲性への疑問が強まった」とした上で、成人年齢の引き下げにより違憲が決定的になったとして以下のように指摘する（甲 B35・35~36 頁）。

平成 27（2015）年の公選法改正で、成人年齢が 18 歳に引き下げられて被選挙権年齢との差が 7 歳ないし 12 歳に拡大した時点では、もはや単なる立法裁量の程度の問題ではなく、権利侵害の違憲性に関する視点から真

準に法改正を検討すべき状況に変化していたと考えられる。実際に、2015-2016年の段階ではすでに当時の公選法10条1項各号が合理性を失っていたことは、第189回国会『衆議院政治倫理も確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会』でも『衆議院が25歳、参議院が30歳、なぜなのか、誰も答えられませんので、そのあたりもしっかりやりたいと思います』という船田議員（当時）の発言のなかに明確に示されている。以上のことから、遅くとも2015-2016年の時点では、すでに立法事実に変更があったものとするのが妥当と考える。

辻村教授が指摘するように、「遅くとも2015年-2016年の時点では」、非選挙権年齢を選挙権年齢と乖離させることについて、合理性は完全に失われた。

4 小括

思慮分別という判断基準の不適切さ、諸外国の状況、国内の立法事実の変化等を総合すると、本件規定は合理性を著しく欠くものである。

第5 結語

本訴での憲法適合性に関する判断枠組みは平成17年最大判基準が妥当する。被告に立法裁量はない。このことは、選挙権と被選挙権の同質性、平成17年最大判基準を採用した他の裁判例との類似性、他裁判例と比較した際の権利侵害の重大性という点から明らかである（訴状9～25頁）。

また、被告に一定の立法裁量があるとしても、25歳又は30歳という被選挙権年齢に合理性があることの証明責任は被告に転換される。選挙権と被選挙権の一体性、治者と被治者の同一性原理、普通選挙制度の趣旨等から被選挙権年齢は選挙権年齢又は成年年齢と合致させるのが原則であり、両者の乖離は例外と解されるためである。そして前述のとおり本件規定は合理性を著しく欠くため、立法裁量の広狭に関わらず裁量権逸脱のため違憲である。

以上