

令和5年(行ウ)第299号、令和5年(ワ)第17364号

若年成人被選挙権剥奪違憲確認等請求事件

原告 能條桃子ほか5名

被告 国

準備書面(1)

令和5年12月8日

東京地方裁判所民事第2部Cd係 御中

被告指定代理人

荒木 真希子

友延 裕美

宮崎 繁人

武田 湧也

棚橋 邦男

小堀 陽平

被告は、本準備書面において、2023年（令和5年）8月28日付け訴状訂正申立書（以下「訴状訂正申立書」という。）記載の請求の原因に対する認否をし（後記第1）、公選法10条1項3号ないし5号（本件各規定）は憲法の規定に違反しないことを述べた上で（後記第2）、原告の本件地位確認の訴えに係る請求（以下「本件地位確認請求」という。）、本件違法確認の訴えに係る請求（以下「本件違法確認請求」といい、本件地位確認請求と併せて「本件各確認請求」という。）及び本件国家賠償請求はいずれも理由がないこと（後記第3及び第4）を主張する。

なお、略語については、本準備書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 請求の原因に対する認否

1 「第2 事実の経緯：原告らの立候補届出の提出とその不受理」について

(1) 「1 概要」について

地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（本件特例法）の規定により、令和5年3月1日から同年5月31日までの間に任期が満了することとなる都道府県、市町村及び特別区の議会の議員又は長の任期満了による選挙が、一定の場合を除き、都道府県及び地方自治法（昭和22年法律第67号）252条の19第1項の指定都市（以下「指定都市」という。）の選挙にあつては令和5年4月9日、指定都市以外の市、町村及び特別区の選挙にあつては同月23日に行われたこと並びに都道府県知事の選挙期日は同年3月23日に、都道府県の議会の議員の選挙期日は同月31日に、指定都市以外の市及び特別区の選挙期日は同年4月16日に、それぞれ告示されたことは認める。その余については、被告は、原告らが立候補しようとした各選挙を管理していないものの（公選法5条）、積極的に争うものではない。

(2) 「2 原告能條桃子について」ないし「7. 原告吉住海斗について」について

被告は、原告らが立候補しようとした各選挙を管理していないものの、積極的に争うものではない。

2 「第3 原告らに被選挙権を行使させないことは憲法に違反する」について

被選挙権の年齢要件を規定する公選法10条1項3号ないし5号（本件各規定）が憲法の諸規定に違反するとの主張を展開するものと解した上で、全体として争う。この点についての被告の主張の詳細は、後記第2のとおりである。

3 「第4 次回統一地方選挙で被選挙権を行使することができる法的地位にある（請求の趣旨1(1)、2(2)の適法性）」について

(1) 「1 原告能條桃子及び原告久保遼は被選挙権を行使することができる地位にある」について

争う。

(2) 「2 適法性」について

法律上の争訟性について積極的に争うものではないが、本件地位確認の訴えに確認の利益が認められないことは答弁書記載のとおりである。

4 「第5 次回統一地方選挙で被選挙権を行使させないことは違法である（請求の趣旨1(2)、2(2)の適法性）」について

(1) 「原告能條らに被選挙権の行使を許さないことは違憲である」について

争う。

(2) 「2 適法性」について

法律上の争訟性について積極的に争うものではないが、本件違法確認の訴えに確認の利益が認められないことは答弁書記載のとおりである。

5 「第6 国家賠償法1条1項の違法（請求の趣旨1(3)、2(3)、3）」について

争う。

6 「第7 終わりに」について

認否の限りでない。

第2 公選法10条1項3号ないし5号（本件各規定）は憲法の規定に違反しないこと

1 はじめに（被告の主張の要旨）

原告らは、最高裁判所平成17年9月14日大法廷判決（民集59巻7号2087ページ。以下「最高裁平成17年判決」という。）を援用しつつ、「被選挙権を剥奪する立法の違憲審査においては平成17年最大判（引用者注：最高裁平成17年判決）が採用したものと同等かそれ以上に厳格な違憲審査基準が用いられなければならない」（訴状訂正申立書14ページ）、「国会に国民の被選挙権を剥奪し制限する裁量を認めることはできない」（同17ページ）などとした上で、都道府県知事の被選挙権年齢を満30歳以上、都道府県及び市町村の議会の議員の被選挙権年齢を満25歳以上と定めるやむを得ない事由はなく、本件各規定が憲法前文、14条1項、15条1項及び3項、22条1項、44条但書、92条、93条等に違反し、無効である旨主張する（訴状訂正申立書第3・9ないし41ページ）。

しかしながら、最高裁平成17年判決は、国外に居住して国内の市町村の区域内に住所を有していない日本国民（以下「在外国民」という。）の選挙権について判示したもので、その射程は本件に及ぶものではない。

その上で、選挙制度の具体的な内容を定める立法については、憲法上、国会の合理的裁量に委ねられているといえるから、かかる立法の憲法適合性については、立法府の判断が合理的裁量の範囲内にあるか否かによって判断されるべきである。そして、被選挙権の年齢要件を定める本件各規定は、選挙制度の一

内容を具体化するものであるところ、合理的な理由に基づくものといえるから、これが国会の裁量権の限界を超えるものとは解されず、憲法15条1項等に反するものではない。

以下、詳述する。

2 普通地方公共団体の議会の議員ないし都道府県知事の被選挙権の年齢要件に係る定め

公選法10条は、国会議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の被選挙権の年齢要件を定めているところ、本件に関連する都道府県及び市町村の議会の議員並びに都道府県知事についていうと、前者については年齢満25年以上の者に、後者については年齢満30年以上の者に、それぞれ被選挙権が認められている（同条1項3号ないし5号）。

3 被選挙権の要件を定めるに当たっては、立法府の合理的裁量が認められること

(1) 被選挙権の法的性質について

憲法は、選挙権（選挙において投票をすることによって政治に参加することができる権利）については、15条1項において、「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」と明文で規定しているのに対し、被選挙権（選挙を通じて公職者になる資格であり、当選すれば公職者となることのできる権利でもあるとされている（渡辺康行ほか「憲法Ⅰ基本権」・乙1・450ページ）。）については、憲法44条に両議院の議員の資格について法律事項とする旨定める以外に明示的な規定を置いていない（新基本法コンメンタール「憲法」・125、318ページ（甲16、乙2））。

被選挙権については、かつては、「選挙人団によって選定されたとき、これを承諾し、公務員となりうる資格」（清宮四郎「憲法Ⅰ（第3版）」・乙3・142ページ）とされるように、一種の資格ないし権利能力とする理解が

一般的であった。

その後、最高裁昭和43年12月4日大法廷判決（刑集22巻13号1425号）は、労働組合の統制権と組合員の立候補の自由が問題となった事案において、「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。このような見地からいえば、憲法15条1項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである。」と判示しているところ、現在では、被選挙権又は立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、立候補の自由もまた憲法15条1項によって保障される重要な基本的人権の一つと解されている（最高裁昭和43年12月4日大法廷判決・刑集22巻13号1425号、最高裁平成11年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1704号）。そして、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民に係る当該地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の被選挙権ないし立候補の自由も、憲法93条2項、15条1項の保障する重要な権利の一つと解される。

(2) 被選挙権を定める規定の憲法適合性に関する判断枠組み

被選挙権ないし立候補の自由（以下、これらをまとめて単に「被選挙権」という。）が憲法上保障される重要な権利であると解されることを前提としても、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、政治における安定の要請をも考慮しながら、それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。憲法上も、地方議会の議員や地方公共団体の長の被選挙権の年齢要件に関する具体的な定めが

ない一方で、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定められることとされていること（憲法92条）からすると、憲法は、地方議会の議員及び地方公共団体の長の被選挙権の年齢要件を含む選挙制度の具体的な内容について、地方自治の本旨を踏まえた国会の合理的裁量に委ねる趣旨であると解される。

したがって、被選挙権が憲法上保障される重要な権利であることを前提としても、それは選挙制度の内容を決定するに当たって国会が考慮すべき唯一絶対の基準ではなく、その内容は、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関係で調和的に実現されるべきものである。

そうすると、選挙制度の内容の一環として定められる被選挙権の内容に関する立法は、国会が具体的に定めたところが上記のような基本的な要請や法の下での平等などの憲法上の要請に反するため、憲法が国会に委ねた裁量権を考慮してもなおその限界を超えるものとして、これを是認することができないとされる場合に、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。

4 本件各規定は立法府の合理的裁量の範囲内にあり、憲法15条等に違反しないこと

(1) 市町村及び都道府県（普通地方公共団体）の議会の議員（以下、単に「地方議員」という。）の職務及び被選挙権の年齢制限について

ア 地方議員の権限ないし職務について、地方自治法等が定めているところを概観すると、普通地方公共団体には議会が置かれるところ（同法89条、憲法93条1項）、議会は、普通地方公共団体の意思決定機関であって、その議決事項は、条例の制定・改廃（地方自治法96条1項1号）、予算の定め（同項2号）、地方税の賦課徴収等（同項4号）など、普通地方公共団体の長と同様に、住民の権利義務や生活に密接に関わる普通地方公共団体の事務の全般にわたっている。地方議員は、地方議会の構成員として

議事の表決に加わるほか（同法116条1項）、一定数の議員の賛成や請求により、予算以外の議案提出（同法112条1項、2項）や開議の請求（同法114条1項）をすることができることとされている。

イ 地方自治法19条1項は、「普通地方公共団体の議会の議員の選挙権を有する者で年齢満25年以上のものは、別に法律に定めるところにより、普通地方公共団体の議会の議員の被選挙権を有する」と定めているところ、地方議会の議員の被選挙権が満25年以上の者とされていることに関しては、新憲法（現行の日本国憲法）の下での地方自治法の制定を含む昭和21年10月から昭和22年5月にかけての地方制度の改正の検討過程において、「議員となり或は市町村長の公職に就いて、複雑多岐な公務に携り誤りなきを期せしむる爲には、相當の知識や豊富な経験を必要とし、特殊の者は別として、一般に成年に達したといふだけでは未だ不充分と考へられる」という理由により、被選挙権の年齢を「二十五年とした」と説明されている（改正地方制度資料（第2巻）・乙4の2・1207ページ、新基本法コンメンタール「地方自治法」・乙5・85ページ）。また、平成28年11月25日第192回国会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いて、高市国務大臣から「被選挙権年齢については、社会的経験に基づく思慮と分別を踏まえて設定されているものであろうということ、これは過去の、ちょうど法律ができてきた、被選挙権、過去の議事録等からそのようなことを考えております。」「職務内容や選挙権年齢とのバランスを考慮しながら検討されるべき事柄であらうと考えています。」との答弁がされており（乙6）、その後も、平成31年4月2日第198回国会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いて、石田国務大臣から「我が国の被選挙権年齢については、過去の国会での答弁によりますと、社会的経験に基づく思慮と分別を踏まえて設

定されているとの説明がなされてきたものと承知をいたしております。」
との答弁がされている（乙7）。

(2) 普通地方公共団体の長の職務及び被選挙権の年齢制限について

ア 普通地方公共団体の長の権限ないし職務について、地方自治法が定めているところを概観すると、普通地方公共団体の長は、その地方公共団体を統轄し、これを代表する者であって（地方自治法147条）、その担任する事務（権限）は、議会への議案の提出（同法149条1号）、予算の調製と執行（同条2号）、地方税の賦課徴収等（同条3号）など、当該普通公共団体の事務の全般にわたっており（同条9号参照）、その運営について総合的統一を確保する権限を有しているといえることができる。

また、普通地方公共団体のうち、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、地域における事務等（同法2条2項）で、広域にわたるもの（広域事務）、市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの（補完事務）を処理するものとされており（同法2条5項）、この点において、都道府県知事は、都道府県の長として、市町村長の職務にも包摂されない複雑困難な事務を管理執行する職務を有しているといえる。

イ 地方自治法19条2項は、「日本国民で年齢満30歳以上のものは、別に法律に定めるところより、都道府県知事の被選挙権を有する」と定めているところ、都道府県の知事の被選挙権の年齢要件が満30年以上とされていることに関しては、前記(1)イで述べた地方制度の改正の検討過程において、独任制の機関として自己単独で団体の最終意思を決定する地位にある者であって相当の経験を要求されることや、事務の性質、管轄区域の広さ等の点で市町村と異なっていることを理由に、その年齢要件を議員や

市町村の長よりも5年高い30歳以上としたと説明されている（改正地方制度資料（第1巻）・乙4の1・476及び477ページ、613及び614ページ、乙5・85ページ、自治大学校編「戦後自治史Ⅱ」・乙8・163ページ）。

(3) 本件各規定による被選挙権の年齢制限の定めが合理的であること

これまで述べたとおり、被選挙権の各年齢要件については、地方自治法が制定された際、同法19条1項及び2項により既に定められていたものであるが、これらの規定と公職選挙法の関係については、地方自治法19条1項が普通地方公共団体の議会の議員および長の被選挙権に関する基本的規定であり、その具体的規定を公職選挙法の定めるところに委ねるものであると説明されている（「逐条研究 地方自治法 I 総則—直接請求」・乙9・427ページ）。

そして、前記(1)及び(2)で述べたような地方議員や都道府県知事の複雑多岐にわたる職務内容や権限に鑑みれば、その職務を全うするには相当の知識や豊富な社会経験を必要とするものと考えられるのであり（乙4の1・612及び613ページ参照）、そのような地方議員や都道府県知事の職務内容や権限を踏まえ、社会経験から出てくる思慮・分別に着目して、地方議員の被選挙権につき、満25歳以上の者と、選挙権が付与される満18歳よりも高い年齢の者に与えるものとするには、合理的な理由があるといえる。さらに、都道府県知事については、合議制の機関を構成する議員と異なり、行政の執行にあたる独任制の機関であることに加え、都道府県の事務が市町村のものよりも複雑困難なものを包含し得ることなどを踏まえれば、地方議員や市町村長よりも5歳高い、満30歳以上と設定することについても、合理的な理由があるといえる。

このように、地方議員や都道府県知事の被選挙権の年齢要件をそれぞれ満

25歳以上ないし満30歳以上と設定することは、合理的な理由があるものであって、国会の裁量権の限界を超えるものではなく、被選挙権の不当な侵害であるといえるものでもないから、本件各規定は、憲法15条1項等の憲法の諸規定に違反するものではない。

なお、東京地方裁判所令和2年7月9日判決（乙10の1。その控訴審である東京高等裁判所令和3年4月14日判決（乙10の2）で控訴棄却により確定。）は、公選法10条1項5号の規定等の憲法適合性が争われた事案につき、同規定が憲法14条1項、15条1項、22条1項及び92条等に違反することが明白とはいえないと判示しており、また、神戸地方裁判所令和4年11月18日判決（乙11の1。その控訴審である大阪高等裁判所令和5年5月25日判決（乙11の2）で控訴棄却により確定。）は、公選法10条1項2号が憲法14条及び15条1項等に違反しない旨判示している。

5 本件各規定の違憲をいう原告らの主張に理由がないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、本件各規定について、最高裁平成17年判決と同様かそれ以上に厳格な違憲審査基準が採用されるべきであると主張し、被選挙権の制限にも「やむを得ない事由」が必要であることを前提に、本件各規定のような年齢要件を定める「やむを得ない事由」が認められないとして、本件各規定が憲法15条1項等に反すると主張する。

(2) 被告の反論

本件に、最高裁平成17年判決の判断枠組みが妥当とする原告らの主張は、的確な根拠を欠いた独自の見解にとどまるものであり、理由がないこと

ア 最高裁平成17年判決の憲法上の争点は、当時の公職選挙法が、在外国

民の国政選挙における投票を制限していたことの憲法適合性という点にあったところ、同判決は専ら「国民の選挙権又はその行使」の制限の憲法適合性に関して判示するものであることは、その判文から明らかであって、被選挙権の規定の憲法適合性に係る判断の在り方について射程を及ぼす趣旨であるとは到底解されない。そして、最高裁平成17年判決が被選挙権の在り方についてまで射程を及ぼす趣旨ではないことは、「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。」と規定する憲法44条につき、その判示において「44条但書において、両議院の議員の選挙人の資格については、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いる。」として同条ただし書を引用する一方で、両議院の議員の資格を法律事項とする同条本文を引用していないことから裏付けられる。

イ 原告らは、最高裁平成17年判決が判示において挙げる憲法上の規定(前文、1条、43条1項、15条1項及び3項並びに44条ただし書)の各趣旨が本件にも妥当することを挙げて、本件で最高裁平成17年判決の判断枠組みを用いないことは憲法の趣旨に反することとなる旨主張する(訴状訂正申立書14ないし20ページ)。

しかしながら、参照されるべき憲法の条文に共通性があるからといって、そのことが、それぞれで問題となっている憲法上の権利の内容ないし性格等を捨象して、同様の判断枠組みにより憲法適合性を判断しなければならないとする根拠になるとは到底解されない。

ウ 原告らは、①最高裁判所平成18年7月13日第一小法廷判決(訟務月報53巻5号1622号)、②東京地裁平成25年3月14日判決(判例時報2178号3ページ)及び③最高裁判所令和4年5月25日大法廷判

決（民集76巻4号711号）の各事案と比しても、本件において最高裁平成17年判決の判断枠組みが用いられるべき必要性が大きい旨主張する（訴状訂正申立書20ないし22ページ）。

しかしながら、上記①及び②は、国民の選挙権又はその行使の制限が問題となった事案であり、上記③は国民審査権の行使の制限が問題となった事案であって、いずれも被選挙権の制限が問題となっている事案ではない。したがって、これらの判決を引き合いに出して、本件において最高裁平成17年判決と同様の判断枠組みに依拠すべきとする原告の立論は、当を得たものではない。

エ 原告らは、被選挙権の剥奪は、選挙権の剥奪以上に直接的な主権行使の機会の剥奪であるとか、被選挙権の剥奪は、現職政治家にとって競争相手を減らすというメリットがあり民主制の過程で回復が困難であるなどといった点を挙げて、被選挙権の年齢要件は最高裁平成17年判決で挙げた要素を超える権利侵害を伴うものであって、本件では、最高裁平成17年判決を「超えるとも劣らない厳格な審査で臨まなければならない」と主張する（訴状訂正申立書22ないし25ページ）。

しかしながら、前記4(3)で述べたとおり、本件各規定による被選挙権の年齢要件は、地方議員や都道府県知事の複雑多岐にわたる職務内容や権限に鑑み、その職務を全うするには相当の知識や豊富な社会経験を必要とすることから、飽くまで所定の年齢に達するまでの間の立候補を制限するにとどまるものであり、そのような本件各規定の趣旨及び内容を踏まえずに被選挙権の制限という側面のみに着目して本件各規定の憲法適合性を論ずるべきではない。また、本件各規定による被選挙権の剥奪が民主制の過程で回復が困難とする点についても、本件各規定のような被選挙権の年齢要件の在り方が特定の政治的見解を有する者にのみ有利又は不利に働

くと考えるべき理由は特段見だし難い上、本件に関していえば、そのような年齢要件は法律に規定されているものであって、その内容の策定に地方議員等が関与するものではないから、原告らがいうような利益相反が直接問題となるものでもない。実際に、原告が提出する調査報告書（甲A7）によれば、被選挙権年齢引下げに関しては、複数の政党が被選挙権年齢引下げを公約に掲げ、国会において議論が重ねられている状況にあるのであって、民主制の過程での回復が困難であるとする原告の主張は当を得たものとはいえない。

オ 以上のとおり、最高裁平成17年判決と同等ないしそれ以上の厳格な判断枠組みで本件各規定の憲法適合性を論ずるべきとする原告らの主張は、的確な根拠を欠いた独自の見解にとどまるものであり、理由がない。

第3 本件各確認請求には理由がないこと

- 1 答弁書で述べたとおり、本件地位確認の訴え及び本件違法確認の訴えは、確認の利益を欠くものであって、不適法なものである。
- 2 仮に、本件地位確認の訴え及び本件違法確認の訴えが適法であることを前提としても、前記第2で述べたとおり、そもそも本件各規定は憲法15条1項等の諸規定に違反するものではなく、有効である。そうすると、原告能條桃子は年齢満30年以上とならない限り、次回の神奈川県知事選挙において、原告久保遼は年齢満25年以上とならない限り、次回の都留市議会議員選挙において、それぞれ立候補することができる地位を有せず、立候補させないことが違法ともならないから、本件地位確認請求及び本件違法確認請求は理由がない。

第4 本件国家賠償請求は理由がないこと

- 1 国家賠償法1条1項の「違法」の意義

国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項にいう「違法」とは、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいうものであり（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年判決及び最高裁平成27年12月16日大法廷判決・民集69巻8号2427ページ参照）、公務員の職務行為が同項の適用上違法の評価を受けるのは、当該公務員が、職務上通常尽くすべき注意義務を果たすことなく、漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場合に限られると解される（最高裁平成5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863ページ参照）。

2 国会議員の立法不作為に関する国賠法1条1項の違法の判断枠組み

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々の国民に対して負う職務上の法的義務に違反したかどうかの問題であり、立法の内容の違憲性の問題とは区別されるべきものである。そして、上記行動についての評価は原則として国民の政治的判断に委ねられるべき事柄であって、仮に当該立法の内容が憲法の規定に違反するものであるとしても、それゆえに国会議員の立法行為又は立法不作為が直ちに同項の適用上違法の評価を受けるものではない。

もつとも、法律の規定が憲法上保障され又は保護されている権利利益を合理的な理由なく制約するものとして憲法の規定に違反するものであること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その改廃等の立法措置を怠る場合などにおいては、国会議員の立法過程における行動が上記職務上の法的義務に違反したものとして、例外的に、その立法不作為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法の評価を受けると解される（前掲最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決、最高裁平成17年判決、前掲最高裁平成27年12月16日大法廷判決）。

3 本件各規定に係る立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法とされる余地はないこと

これを本件についてみると、前記第2で述べたとおり、本件各規定は憲法の規定に違反するものではないから、本件各規定に係る立法不作為が国賠法上違法の評価を受ける余地はない。

したがって、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求は、いずれも理由がない。

第5 結語

以上のとおり、原告ら2名の本件地位確認の訴え及び本件違法確認の訴えは、確認の利益を欠くものであって不適法であるから、却下されるべきであり、原告らのその余の請求はいずれも理由がないから、速やかに棄却されるべきである。

以 止