

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8準備書面

2024年9月9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



原告は、本準備書面において、新井意見書（甲 B48）を踏まえ、地方自治法 94 条に定められた町村総会制度に着目し、地方自治法が 18 歳以上の住民に市町村議会への参加を認めていることを述べたうえで（第 1）、被選挙権侵害を理由とする主張における手段適合性審査に関する補充主張を行い（第 2）、さらに、公職選挙法 10 条 1 項 5 号が町村総会の設置に着目し、住民参加権の取り扱いに差異を設けている点が憲法 14 条 1 項及び憲法 44 条但書に違反する旨の新たな請求原因事実について追加の主張を行う（第 3）。

第 1 地方自治法上、18 歳以上の住民には地方政治に参加する能力・知見・経験があるとされている

1 憲法上、町村総会は町村議会以上に地方自治の本旨に基づくものとされる

憲法 92 条は「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いて、法律でこれを定める」と定める。地方自治の本旨のひとつに住民自治がある。住民自治は「国の領域内の一定の地域における公共事務が、主としてその地域の住民の意思に基づいて行われる」（甲 B65：木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法（第 2 版）』〔大河内美紀〕（日本評論社、2019 年）・734 頁）ことを意味する。住民自治は憲法 92 条の保障の中核である。憲法 93 条は、住民自治を具体化し、大日本帝国憲法下では認められていなかった地方公共団体の長及び議会議員の公選制を定めた（同 736 頁参照）。これを受けて地方自治法は「解職・解散請求などのリコール制を導入するなど、住民自治の場面における直接民主制的性格を追求する姿勢を採って」おり「地方自治における住民自治は、国政に比べて直接民主制的要素を持つ構造」となっている（甲 B48・11~12 頁）。

町村総会（地方自治法 94 条）は、この住民自治の具体化として全面的な直接民主制を認めた制度として評価される（甲 B66：杉原泰雄『地方自治の憲法論 [補訂版]』（勁草書房、2008 年）・185 頁）。憲法 93 条 1 項は地方公共団

体に「議会」の「設置」を求め、これを受けた地方自治法 89 条は「普通地方公共団体には議会を置く」と定めるが、同 94 条はその例外として「町村は、条例で、第 89 条第 1 項の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」として町村総会の設置を認める。この町村総会は「それ自体が当該町村の議事機関であり、とりもなおさず、憲法に言うところの議会に他ならないと解して差し支えない」とされ（甲 B67：松本英昭『新版逐条地方自治法（第 9 次改訂版）』（学陽書房、2017 年）・364 頁）、同 95 条により「町村の議会に関する規定」が準用される。そのため町村総会では「議会が議決できる事件や予算の増額修正などの権限（96～100 条の 2）、招集や会期（101～102 条）、議長と副議長（103～108 条）、委員会（109～111 条）、会議（112～123 条）、請願（124～125 条）、紀律（129～133 条）、懲罰（134～137 条）、議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員（138 条）等の規定」が準用され、「条例制定も・・・町村総会で実施」できる（甲 B48・12 頁）。地方自治法が町村総会を設置した趣旨については新井教授の次の指摘が重要である（甲 B48・12 頁）。

「かような町村総会の存在を地方自治法が置く背景には、憲法 92 条の定める『地方自治の本旨』のひとつとして挙げられる住民自治の原理のもと、さらに憲法 93 条 2 項で（国政選挙の場合と異なり）地方自治体における公職の直接選挙をあえて明記し、さらに地方自治法で解職・解散請求などのリコール制を導入するなど、住民自治の場面における直接民主制的な性格を追求する姿勢があるからだと考えられる。そのような観点から憲法 93 条 1 項において（法律の定めるところにより）議事機関としての議会の設置を示しつつ、町村総会の存在を置くことが同じ民主主義的性格に基づくものとして、憲法的視点からも許容されていることを示しておきたい。」

このように町村総会は、住民自治理念を実現する手段として憲法上の保障を受ける。学説上も「町村総会を否定的にとらえるものはほとんど存在」しない

(甲 B68：林紀行「二元代表制における地方議会の役割と町村総会」法政論叢 55 巻 1 号 (2019 年)・208 頁)。すなわち「憲法は、地方公共団体の意思の決定は、住民自治の本旨に従い、住民の代議会によるべき事を最小限度の必要として、議会の設置を要求しているのであるから、議会の代わりに議会よりも一層住民の意思を端的に表現しうる町村総会を設けることが、憲法に抵触するものと解すべき理由は少しも見いだせ」(甲 B69：金子一編『註解日本国憲法 下巻(2)』(有斐閣、1953 年)・1390~1391 頁)ず、また、「町村総会は、選挙権を有する者全部によって組織されるのであり、選挙人によって選ばれた議員によって組織される議会よりは、より高い程度において『地方自治の本旨』に適合する」(甲 B70：宮沢俊義・芦部信喜『全訂日本国憲法第 2 版(全訂版)』(日本評論社、1978 年)・764~765 頁)とされる。

2 町村における政治参加能力者のベースラインは 18 歳以上とされている

町村総会に参加するための要件は「選挙権を有する者」(地方自治法 94 条)たる「年齢満 18 年以上の者」(同 18 条)である。2015 年の公職選挙法の改正によって選挙権年齢が 20 歳から 18 歳に引き下げられた際、町村総会の構成員の年齢を引き下げる法改正はなされなかった。このことは、国が町村総会の構成員は 18 歳以上での職務行使が可能であることを「追認している」(甲 B48・14 頁)ことを意味しており、「長年、選挙権を有する者であれば議会と同様の権限を持つ町村総会を担うだけの政治的能力があることを認定してきたことを裏付け」している(甲 B48・14 頁)。町村総会制度の参加権が 18 歳以上と定められていることは「議会にまつわる権限を行使する者として 18 歳以上」の者に政治的参加「能力があることを前提に法が構築」(甲 B48・14 頁)されていることに他ならない。すなわち「国は組織としての権限行使が担えることを前提

に町村総会の制度化をするなかで、町村における（議会に代わる総会への）参加能力者としてのベースラインを『18 歳以上』であるとし」たのである（甲 B48・14 頁）。

3 市における政治参加の能力は、町村と同列に扱われている

地方自治法 2 条 3 項は「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする」と定める。同条は市町村を「基礎的な自治体」として都道府県と区別しているが、その趣旨は「現在の普通地方公共団体に関する制度が市町村と都道府県の二重構造になっている点に着目」し、両者の異なる性格を示したものとされる（前掲松本・41 頁）。すなわち、地方自治法上、市町村は、都道府県と比較して「住民に最も身近な普通地方公共団体」（同 41 頁）として共通の性格を持つ「基礎的な地方公共団体」（地方自治法 2 条 3 項）と位置づけられている。そのため、「市町村は、どれも・・・法的には同列に扱われ」なければならない（甲 B48・16 頁）。実際、町村と市の間には「職責に大きな違いがな」く「町村総会構成員と市議会議員との間で求められる能力の違いもそれほどない」とされる（甲 B48・16 頁）。

町村総会における政治参加能力のベースラインが 18 歳以上であるということは、市町村議会における政治参加能力のベースラインが 18 歳以上であることを意味するのである。

4 小括

以上のとおり、地方自治法は、18 歳以上の住民には市町村の町村総会に参加する能力・知見・経験があることを認めている。町村総会は、その権限において市町村議会と異なるところはない。そうすると、地方自治法は、18 歳以上の住民に市町村議会に参加する能力・知見・経験があることを認めていることとなる。

第2 権利侵害構成に関する主張の補充

原告は訴状において、公職選挙法 10 条 1 項 5 号は、原告らの被選挙権を剥奪する点において、憲法前文、1 条、15 条 1 項、3 項、44 条但し書き、92 条及び 93 条に違反すると主張し（訴状 9 頁）、かつ訴状及び原告第 2 準備書面において、同号により原告らの被選挙権を制限することが選挙の公正を確保するためのやむを得ない手段とはいえないことを主張した（訴状 26 頁以下、第 2 準備書面 7 頁以下）。

町村総会に着目して、かかる手段適合性審査に関して以下の主張を補充する。すなわち、上述のとおり、町村総会制度の参加権が 18 歳以上と定められていることは「議会にまつわる権限を行使する者として 18 歳以上」の者に政治的参加「能力があることを前提に法が構築」（甲 B48・14 頁）されていることを意味する。そのため、市町村議会における被選挙権年齢を 25 歳以上とする定めは、国が想定している町村議会及び同じく基礎自治体である市議会での遂行能力年齢（18 歳以上）との間に矛盾を生じさせて（甲 B48・14 頁、16 頁参照）いる点で合理性を欠く。また、町村総会への参加資格年齢からみた場合、市町村議会への参加資格制限は「被選挙権あるいは住民自治参加権にかかる過剰な制約」である（甲 B48・14 頁参照）。

町村総会制度の存在により、市町村議会における政治的決定能力の基準も同じように 18 歳以上に設定されていると解すべき以上、被選挙権年齢を 25 歳以上と定めることについてやむを得ない事由はない。公職選挙法 10 条 1 項 5 号は、憲法 15 条 1 項等の他 92 条及び 93 条に反するため違憲無効である。

第3 憲法 14 条 1 項及び 44 条但書き違反に関する新たな請求原因事実の主張

原告は、本準備書面において、新たな請求原因事実として、公職選挙法 10 条 1 項 5 号が、18 歳から 25 歳の住民に関し、町村総会設置自治体に居住するか否かに着目して、国民主権の一内容である住民参加権の取り扱いに差異を設けていることが憲法 14 条 1 項及び 44 条但書きに違反しており国家賠償法上違法となるとの主張を追加する。

1 公職選挙法 10 条 1 項 5 号は町村総会設置自治体の有無に着目して住民の政治参加の権限について取り扱いを異にする

(1) 別異取り扱いの内容

公職選挙法 10 条 1 項 5 号は、地方自治法 94 条により町村総会設置自治体においては地方政治への参加権限が認められる 18 歳以上 25 歳未満の住民について、町村総会を設置していない自治体に居住する場合には参加権限を剥奪する。同じ市町村住民を自治体が「町村総会を設置しているか否か」という観点から 2 つの区分に分け、住民参加権又は被選挙権の付与について取扱いを区別している（以下かかる別異取扱いを「本件 5 号別異取扱い」という）。

すなわち、前述（第 1）のとおり、町村は町村議会を設置せずその代わりに 18 歳以上の者を構成員とする町村総会（地方自治法 94 条）を設置できる。町村総会を設置した場合には町村議会に関する規定が準用（同 95 条）され、議会が議決できる事件や予算の増額修正などの権限（同 96～100 条の 2）、招集や会期（同 101～102 条）、議長と副議長（同 103～108 条）、委員会（同 109～111 条）、会議（同 112～123 条）、請願（同 124～125 条）、紀律（同 129～133 条）、懲罰（同 134～137 条）、議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員（同 138 条）等、町村議会に関する広範な規定が適用される（本準備書面 3～4 頁）。また、町村総会には条例制定権限も与えられている（甲 B48・12 頁参照）。

このように、地方自治法は、町村総会に町村議会の規定準用を認めることで、町村総会設置自治体に居住する 18 歳以上の住民に対して、町村議会と同様の政治的決定の行使を認めている。また、前述のとおり（本準備書面 5～6 頁）、市町村は地方自治法上「基礎的な地方公共団体」（地方自治法 2 条 3 項）として「法的には同列に扱われ」（甲 B48・16 頁）る。

他方で公職選挙法 10 条 1 項 5 号は、町村総会を設置せず議会を設置してい

る市町村住民に対しては、かかる地方政治への参加権限を剥奪する。このように、同号は、同じ年齢の国民であっても、自治体が「町村総会を設置しているか否か」によって 2 つの区分に分け、地方政治への参加権限について異なる取り扱いをしているのである（「本件 5 号別異取扱い」）。

(2) 従前の主張との相違

なお、かかる主張は、原告が 2024 年 5 月 31 日付第 3 準備書面において、同じ成人を「年齢」に着目して 2 つの区分（25 歳以上又は 30 歳以上の者に対して被選挙権を与える一方、成人で選挙権の行使も可能な 18 歳以上 25 歳未満又は 18 歳以上 30 歳未満の者の被選挙権を否定）に分け、被選挙権の付与という取扱いを区別しているところ、当該別異取扱いは「事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づくものではない」ため差別的取り扱いに当たるとした主張とは、着目が「年齢」ではなく「居住自治体」である点、及び取扱いの内容が被選挙権ではなく地方政治への参加権限である点で区別される。

また、当該主張の当事者は、本件統一地方選挙において市議会議員選挙に立候補をしながら、本件 5 号別異取扱いにより地方政治への参加権限を否定された、原告吉住海斗、原告久保遼、原告中村涼香及び原告 Chico.に限られる。県議会議員選挙に立候補した原告中村涼夏及び都道府県知事選挙に立候補した原告能条桃子は、かかる主張の当事者とはならない。

2 本件 5 号別異取扱いは憲法 14 条 1 項のみならず 44 条但書きの問題でもある

本件 5 号別異取扱いは、国民について、その居住する自治体が町村総会設置か否かにより取り扱いを変えるものであるから、居住自治体に着目した区別取り扱いであり、14 条 1 項の平等原則の規律を受ける。

また、町村総会の構成員に認められる諸権利は、市町村議会議員として立候補し、当選することにより行使できる権利と同一であるため、町村総会への住民参加権は市町村議会における被選挙権と同視される。すなわち、本件 5 号別

異取扱いは、被選挙権の差別を禁止する憲法 44 条但書きの規律も受ける（甲 B48・13 頁）。

3 現在町村総会を設置する自治体がないことは憲法上の規律に影響を及ぼさない

町村総会を設置している自治体は現在存在しないが、従前は東京都八丈支庁管内宇津木村に設置されており（昭和 30 年 4 月八丈町への編入により解消）、近時（平成 25 年・26 年）では高知県土佐郡大川村が町村総会の設置の検討を進めていた（甲 B71：町村議会のあり方に関する研究会「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」（平成 30 年 3 月）・参考資料 14・15）。

町村総会が「法律上制度として」存在していること（甲 B48・14 頁）、過去に町村総会が設置された実績があり近時も導入を検討していた自治体が存在すること等を踏まえると、現在町村総会が「存在していないことの実事をもって、その法的意味を過小評価すること」は「できない」（甲 B48・14 頁）。町村総会が制度として存在している以上、居住自治体に着目した区別取り扱いであることを踏まえ、憲法 14 条 1 項及び 44 条但書きの規律を受けることとなる。

4 憲法適合性判断枠組み及び手段適合性審査について

(1) 憲法適合性判断枠組について

本件 5 号別異取扱いの憲法適合性判断枠組みについては、原告第 3 準備書面での主張内容を援用する（第 3 準備書面 4~6 頁）。加えて以下の点を補充する。

ア ①区別を生じさせている事柄の性質（区別事由）について

ある自治体を町村総会設置自治体とするか否かは個人の意思で変更することができない。町村総会を設置するためには町村議会において「条例」（地方自治法 95 条）を制定しなければならない。条例制定は、普通地方公共団体の長、議員又は委員会による条例案の発案（同 109 条 6 項、112 条

1 項、149 条 1 号) 並びに議決手続 (同 116 条 1 項等) を経てはじめて実現される。18 歳以上 25 未満の住民にとっては、現行法上、自ら長になることも議員になることもできず、条例案の発案すらできない。その性質上慎重な審査が求められる。

イ ②区別の対象となる権利利益の性質は極めて重要性である

前述のとおり、地方自治の本旨 (憲法 92 条) を構成する住民自治 (憲法 93 条参照) は「国政に比べて直接民主制的要素」 (甲 B48・11~12 頁) を重視し、この住民自治理念の具体化として全面的な直接民主制を認めた町村総会 (地方自治法 94 条) は、「議会の代わりに議会よりも一層住民の意思を端的に表現しうる」 (甲 B69・1390~1391 頁) 制度として、また、「選挙権を有する者全部によって組織される・・・より高い程度において『地方自治の本旨』に適合する」 (甲 B70・764~765 頁) 制度と説明される。上記のとおり市町村議会における 18 歳以上の者の住民参加権又は被選挙権は、住民自治 (憲法 92 条、93 条) 原理や直接民主制的性格も加わり一層高度な憲法的保障が与えられており、区別対象となる権利利益の要保護性は高い。

ウ 「事柄の性質」を踏まえた本件規定の憲法適合性基準

以上のとおり、5 号規定の区別事由は町村総会設置自治体であるか否かという 18 歳以上 25 歳未満の住民にとっては条例の発案としてすら関与できない事柄であり (①)、かつ、区別対象となる権利利益の性質は、住民自治原理に基づく市町村議会選挙への住民参加権 (②) である。これらの事柄の性質を踏まえると、本件 5 号別異取扱いが「区別をすることの立法目的に合理的な根拠」があるか否か、「具体的な区別と上記の立法目的との間に合理的関連性」があるか否かは、慎重に審査されなければならない。

(2) 目的・手段適合性審査について

被告は、5号規定が定める年齢要件（25歳以上）が定められた目的について、新憲法下での地方自治法の制定を含む地方制度の改正の検討過程で「市町村長の公職に就いて、複雑多岐な公務に携わ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十分と考へられる」と説明されていた主張する（被告準備書面(1)8頁、乙4の2・1207頁、乙5・85頁）。そして、5号規定が定める被選挙権年齢（25歳以上）を引き下げ、町村総会の参加年齢と同年齢まで引き下げる等の法改正がこれまでなされてこなかったこと等を踏まえると、本件5号別異取扱いという区別を維持することに目的があるとするれば、それは、町村総会よりも規模が大きい市町村議会の方がより豊富な経験や知識が求められるという前提の下、町村総会への参加年齢よりも市町村議会の被選挙権年齢を高くすることでそのような人材の確保を図ったものと主張するのかもしれない。

しかし、このような区別をすることに合理的根拠がないことは明らかである。前述（第1）のとおり、町村総会を設置した場合には町村議会に関する規定が準用（同95条）され、町村議会に関する広範な規定が適用される（本準備書面3~4頁）。このことは、法が、町村総会設置自治体に居住する18歳以上の住民に対して町村議会と同様の政治的決定の行使を認めていることを意味している。町村総会と町村議会の間で政治的決定の内容が変わらない以上、町村総会と町村議会における住民参加権（町村総会）と被選挙権（町村議会）年齢は、同一年齢に設定されなければならない。そのため、仮に、町村総会よりも市町村議会の方がより豊富な経験や知識を備えた人材が求められるという区別目的が存在するとすれば、その区別目的は、町村総会と町村議会の権限行使内容を同一に定める（地方自治法94条、95条参照）法の趣旨に反するものであり、合理的根拠が認められない。

したがって、本件 5 号別異取扱いには「区別をすることの立法目的に合理的な根拠」が認められず「事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づくものでない」ため法的な差別的取り扱いに当たる。

(3) 小括

地方自治法は、同じ基礎的地方公共団体である市町村間において自治体住民の政治的決定権限は「法的には同列」（甲 B48・16 頁）に扱われることを予定している。しかし、5 号規定は同じ年齢の国民を自治体が「町村総会を設置しているか否か」で 2 つの区分に分け、地方政治への参加権限（被選挙権）につき異なる取り扱いをしている。本件 5 号別異取扱いに合理的根拠があるか否かは「事柄の性質」上慎重な審査が求められるところ、上記のとおり区別目的に「事柄の性質に即応した合理的な根拠」はない。

以上から、5 号規定は憲法 44 条但書に反するため違憲無効である。

5 今回の主張の位置付け

本準備書面において新たに主張した、5 号別異取扱いの憲法 14 条 1 項及び憲法 44 条但書き違反の主張に関する請求原因事実は、訴状記載の①地位確認請求（訴状 42 頁以下）、②違法確認請求（訴状 44 頁以下）、③国家賠償請求（訴状 46 頁以下）を構成する請求原因事実のうち、①②の本案における違憲事由、及び③の「違法」性（国家賠償法 1 条 1 項）を基礎づけるものである。

以 上