

# 訴 状

2025年2月28日

東京地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 戸 田 善 恭

同 多 田 晋 作

同 太 田 こ も も

同 井 桁 大 介

同 谷 口 太 規

同 亀 石 倫 子

## 当事者の表示

別紙「当事者目録」記載のとおり

## 事件の表示

未成年者選挙運動禁止規定違憲確認等請求訴訟事件

## 訴訟物の価額等

訴訟物の価額 金 3 6 0 万円

貼用印紙額 金 2 万 3 0 0 0 円



|     |   |    |
|-----|---|----|
| 7   | 制限は「必要やむを得ない限度」ではない   | 29 |
| 8   | 小括  | 30 |
| 第6  | 本件罰則規定の違憲性—侵害原理及び罪刑の均衡（憲法21条1項、31条）に違反するものであって違憲無効であること         | 30 |
| 1   | 侵害原理（憲法31条）に反する   | 30 |
| 2   | 罪刑の均衡（憲法21条1項、31条）に反すること  | 32 |
| 第7  | 本件使用禁止規定及び本件罰則規定の違憲性—未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害するものであって違憲無効であること | 33 |
| 1   | はじめに  | 33 |
| 2   | 未成年者の政治的表現の自由を制約する  | 34 |
| 3   | 審査基準  | 34 |
| 4   | 重要な利益を保護する目的ではない  | 35 |
| 5   | 必要やむを得ない限度の制限ではない   | 36 |
| 6   | 法令が全部違憲であること  | 37 |
| 7   | 小括  | 38 |
| 第8  | 確認の利益（請求の趣旨1及び2）  | 38 |
| 1   | 確認訴訟を選択するのは適切である  | 39 |
| 2   | 確認対象の選択は適切である   | 39 |
| 3   | 即時確定の利益がある  | 39 |
| 第9  | 国家賠償法1条1項の違法（請求の趣旨3）  | 40 |
| 1   | 1952年（昭和27年）7月30日の立法行為の違法                                       | 40 |
| 2   | 立法不作為の違法  | 41 |
| 3   | 損害  | 43 |
| 第10 | 結語  | 45 |

## はじめに

“未成年者が選挙運動を行うことは犯罪である。  
選挙運動をした未成年者には刑罰を科し、公民権も停止する。”

現行の公職選挙法は、この信じがたい内容を規定している。

政治的表現の自由は憲法上の権利である。未成年者にも当然保障される。

未成年者も、日本や世界のあるべき姿を考え、そのために必要、有益と思うことを発信したい。考え方に共感できる者を応援したい。

このような活動を通じて多種多様な意見に触れ、議論を重ねる経験が、未成年者の人格形成にとって有益であることは誰にも否定できない。

しかし公職選挙法は、刑罰による威嚇をもって未成年者の選挙運動を全面的に禁止し、このような経験を得る機会を奪い続けている。

本訴は、時代錯誤な規制の違憲性を明らかにすることで、永らく奪われてきた未成年者の選挙運動の自由を取り戻すものである。

## 請求の趣旨

### 1 原告竹島一心及び同[ ]の請求

(1)ア [主位的請求] 原告竹島一心及び同[ ]が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、刑罰を科されることなく自ら選挙運動をすることができる地位にあることを確認する

イ [予備的請求] 被告が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島一心及び同[ ]に対し、同人らが未成年者であることを理由として、未成年者に対する刑罰をもって選挙運動を禁止することは違法であることを確認する

(2)ア [主位的請求] 原告竹島一心及び同[ ]が、次回の衆議院議員、参議院

議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、同人らを選挙運動において使用した者が原告竹島一心及び同[REDACTED]が未成年者であることを理由として刑罰を科されることなく、選挙運動をすることができる地位にあることを確認する

イ〔予備的請求〕 被告が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島一心及び同[REDACTED]に対し、同人らが未成年者であることを理由として、同人らを使用した者に対する刑罰をもって選挙運動を禁止することは違法であることを確認する

2 原告竹島一心、同[REDACTED]、同宮田香乃及び同角谷樹環の請求

被告は、原告竹島一心、同[REDACTED]、同宮田香乃及び同角谷樹環に対し、それぞれ10万円及びこれに対する訴状送達の日から支払済みまで年3分の割合による各金員を支払え

3 訴訟費用は被告の負担とする

との判決並びに第2項及び第3項につき仮執行宣言を求める。

## 請求の原因

### 第1 事案の概要

公職選挙法137条の2第1項は、「年齢満十八年未満の者は、選挙運動をすることができない。」と定め（以下「**本件禁止規定**」という。）、未成年者が選挙運動をすることを全面的に禁止する。

同条2項本文は、「何人も、年齢満十八年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。」と定め、未成年者を選挙運動に使用することを全面的に禁止する（以下「**本件使用禁止規定**」という。）。

同法239条1項1号は、同法137条の2に違反した者に対して1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処すると定める。

同法252条は、前記の刑に処せられた者に対し、5年間の選挙権及び被選挙権の停止という重い制裁を定めている（以下同法239条1項1号同法252条を併せて「**本件罰則規定**」といい、本件禁止規定、本件使用禁止規定及び本件罰則規定を併せて「**本件各規定**」という。）。

このような規制は、特に重要な憲法上の権利である政治的表現の自由に対する強度の制約であるから、その合憲性は厳格に審査されなければならない。しかし、本件各規定には何ら合理性を見出すことができない。

原告らは、国政選挙あるいは地方選挙に強い関心を持ち、自身の意思を表明することで、よりよい社会の実現に寄与しようと考え、自発的に選挙運動を行うことを望んでいた。しかし、本件各規定により、これを行うことができなかった。

本件は、①原告竹島一心及び同■■■■■が、被告に対し、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島一心及び同■■■■■が未成年者であることを理由として、自ら及び自らを使用した者が刑罰を科されることなく選挙運動をすることができる地位にあることの確認を求め（請求の趣旨1及び2の主位的請求）、②原告竹島一心及び同■■■■■が、被告に対し、被告が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島一心及び同■■■■■が未成年者であることを理由として、同人ら及び同人らを使用した者に対する刑罰をもって選挙運動を禁止することは違法であることの確認を求め（請求の趣旨1及び2の予備的請求）、③原告竹島一心、同■■■■■、同宮田香乃及び同角谷樹環が、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、未成年者の表現の自由を侵害する本件各規定の立法行為又は本件各規定の改廃等の立法措置を怠った国会議員の立法不作為につき、損害賠償を求める事案である（請求の趣旨3）。



様性を政策に掲げる候補者 B 氏の理念に共感し、そのスタッフに対して応援できることがないかと申し出たが、未成年者であることを理由に断られ、結局、何もすることができなかつた。中学 2 年生の時には、消費税増税に対する反対運動やいわゆる安保三文書の閣議決定に対する反対運動に参加した。また、中学校の卒業研究では、高校生の政治への関心を高める方法について調査し、様々な政治家や政党学生部に所属する学生と会い、意見交換をした。

こうした経験を経て、2023 年（令和 5 年）4 月の統一地方選挙前の同年 3 月頃、当時三鷹市政策委員を務めていた C 氏の街宣を聞き、その製作内容に共感を覚えた。そこで、原告■■■■は、選挙期間前、C 氏の政策ビラ配布などの手伝いをしていたところ、未成年に活動させるのは違法ではないかという外部からの指摘がありビラ配布の中止を余儀なくされた。そして選挙期間中に C 氏の応援に携わることもできなかつた。

原告■■■■は、政治に参加したいという強い思いがあるにもかかわらず、それを実現できないことへのもどかしさを感じるとともに、自分が関われば選挙運動ないし政治活動を理由とする法律違反によって処罰されてしまうのではないかという恐怖も感じた。また、現状のままでは政治が投票権を持つ人々だけに向けられたものになってしまうのではないかと危惧している。

原告■■■■は、2024 年（令和 6 年）10 月 23 日、東京都選挙管理委員会委員長、新宿区選挙管理委員会委員長及び総務省自治行政局長を名宛人として、それぞれ通知書を送付した（甲 2、甲 3 及び甲 4）。この通知書において、原告■■■■は、第 50 回衆議院議員総選挙の選挙運動期間（以下「本件選挙運動期間」という）中に選挙運動を行う意向があることを明らかにするとともに、公職選挙法 137 条の 2 および同 239 条 1 号が憲法 21 条 1 項に違反しているため、これらに従う法的義務がないと考えていることを伝えた。さらに、各名宛人に対して、上記各規定の原告■■■■が本件選挙運動期間中に選挙運動を行う権利義務の存否について確認等を求めた。

そうしたところ、原告■■■■は、東京都選挙管理委員会から2024年（令和6年）10月29日付け（消印）で、「公職選挙法第137条の2・・・の規定により、年齢満18歳未満である通知人は、選挙運動をすることができません」という内容の回答を受け取り（甲5：回答書・東京都選挙管理委員会）、また、新宿区選挙管理委員会から同月30日付けで、『『未成年の選挙運動』については、公職選挙法第137条の2において『年齢満18歳未満の者は、選挙運動をすることができない』と規定されております』という内容の回答を受け取った（甲6：回答書・新宿区選挙管理委員会）。総務省自治行政局長からは何らの回答を受け取っていない。（甲7：陳述書（原告■■■■））

### 3 原告<sup>みやたよしの</sup>宮田香乃（2006年（平成18年）生まれ、提訴日現在18歳）

原告宮田は、愛知県在住の高校3年生である。原告宮田は、高校1年生の時、知人を通じて、若者の政治参加を促す「NO YOUTH NO JAPAN」という一般社団法人の活動を知り、興味を抱いた。原告宮田は、若者が政治に関心を持てる社会を作りたいと考え、また、学校教育の在り方も変えたいと思うようになった。

2023年（令和5年）4月に行われた統一地方選挙において、幼馴染の母親であるD氏が長久手市議会議員選挙に立候補した。原告宮田は、D氏を応援したいと考えたが、未成年者がSNSで候補者を応援する投稿をしてはいけないこと等を知り、D氏を応援する活動をする事ができなかった。

その後、公職選挙法が定める25歳や30歳といった立候補年齢を成人年齢に引き下げることを求める訴訟（東京地裁令和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）が提起されていることを知り、その支援団体である「NO YOUTH NO JAPAN」が実施する、国会議員に立候補年齢の引下げを要望する活動（「立候補年齢引き下げ隊」）に参加するようになった。

2024年（令和6年）7月に行われた東京都知事選挙においては、他の地域

にも事実上大きな影響を持つことになる都知事には若者の声を聞いてくれる候補者に当選してほしいと考え、候補者 E 氏を応援するためボランティアを申し出たところ、未成年者だから応援はできないと言われた。原告宮田は、D 氏の時と同様、「そういうものか」と思い、候補者 E 氏の応援を諦めたものの、未成年者を守るという理由で未成年者自身が処罰されることに大きな疑問を感じた。(甲 8 : 陳述書 (宮田))

#### 4 原告角谷樹環<sup>かどやこだま</sup> (2006年(平成18年)生まれ、提訴日現在18歳)

原告角谷は、北海道在住の高校3年生である。両親が労働組合活動等に積極的に関わっており、自らも幼い頃から両親が行う署名活動やデモに連れ立つことが多かった。そのような環境で育ってきた原告角谷にとって「声を上げること」は特別なことではなく、当たり前の行動であった。

幼い頃から自然環境に親しんで生活していた原告角谷は、小学生の時に読んだ『あなたが世界を変える日』という本の中で、「一度失われた自然は二度と戻らない」という一節に強く心を動かされ、それをきっかけに環境問題への関心を深めるようになった。中学生の頃、グレタ・トゥーンベリ氏による気候変動対策を訴えるスピーチを聞いて、自分の心の中にあつた「行動しなければならない」という気持ちが強くなり、気候変動問題に取り組んでいこうと考えるようになった。

原告角谷は、中学3年生で部活動を引退した後、「Fridays For Future Japan」という団体に参加し、石炭火力発電事業に対する反対運動や G7 環境会合に合わせたハンガーストライキを行うなど、実際に気候変動対策を求める活動を始めた。

2022年7月に行われた参議院選挙の選挙期間中、原告角谷は、「#選挙で聞きたい気候危機」という団体のアクションとして、選挙候補者に気候変動対策に関してインタビューをする企画を立てていた。当初、原告角谷が候補者に直接インタビューを行う予定であったが、実行委員の一人から「未成年者は選挙運動をしてはいけない。そのルールに違反する可能性がある」と指摘され、不安を感じ

たため、同企画から降りることとなった。原告角谷は、非常に驚くとともに自分の権利を侵害されていると感じた。未成年者が自分自身の意見を持ち、その実現に寄与するために選挙運動をしたいと思っても、その機会が刑罰という制裁の下に奪われることに恐ろしさを感じた。(甲9：陳述書(角谷))

### 第3 本件各規定の概要等

#### 1 本件各規定の概要

##### (1) 現行公職選挙法の規定内容

公職選挙法137条の2第1項(本件禁止規定)

年齢満18年未満の者は、選挙運動をすることができない。

同条2項(本件使用禁止規定)

何人も、年齢満18年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。

ただし、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。

同法239条1項1号(本件罰則規定のうち禁錮及び罰金規定)

次の各号のいずれかに該当する者は、1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する。

一 第129条、第137条、第137条の2又は第137条の3の規定に違反して選挙運動をした者

(略)

同法252条(本件罰則規定のうち公民権停止規定)

1 この章に掲げる罪(略)を犯し罰金の刑に処せられた者は、その裁判が確定した日から5年間(刑の執行猶予の言渡しを受けた者については、その裁判が確定した日から刑の執行を受けることがなくなるまでの間)、この法律に

規定する選挙権及び被選挙権を有しない。

2 この章に掲げる罪（略）を犯し禁錮に処せられた者は、その裁判が確定した日から刑の執行を終わるまでの間・及びその後5年間又はその裁判が確定した日から刑の執行を受けることがなくなるまでの間、この法律に規定する選挙権及び被選挙権を有しない。

（略）

## (2) 制定の経緯

公職選挙法は、1950年（昭和25年）に成立し、同年施行された。成立当初の公職選挙法には未成年者の選挙運動を禁止する旨の規定は置かれていなかった。

1952年（昭和27年）改正（昭和27年法律第307号による改正）により、在宅投票制度の廃止や戸別訪問の全面禁止などと併せて、満20歳未満の者の選挙運動を一律に禁止する同法137条の2が新設された。同時に、その違反は同法239条改正により刑罰の対象とされ、さらに、同法252条改正により選挙権及び被選挙権の停止の対象ともされた。

その後、2015年（平成27年）改正（平成27年法律第32号による改正）により、選挙権年齢が満20歳から満18歳に引き下げられたことに伴い、満18歳未満の者の選挙運動を一律に禁止する旨改正された。

## 2 「選挙運動」の定義と「選挙運動」に関する他の規制

本件禁止規定及び本件使用禁止規定における「選挙運動」の定義について、公職選挙法その他の関係法令に規定はない。

総務省のウェブサイト<sup>1</sup>によれば「特定の選挙について、特定の候補者の当選

---

<sup>1</sup> [https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo10\\_1.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo10_1.html)

を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要なかつ有利な行為」をいうとされており、最決昭和38年10月22日・刑集17巻9号1755頁、最判昭和52年2月24日・刑集31巻1号1頁等も同様の趣旨を述べる。

この定義に従えば、例えば、特定の選挙について、自ら特定の候補者への投票を呼び掛けることはもとより、SNS上で、特定の候補者によるメッセージ投稿や街頭演説動画に「いいね」を押ししたり、これらをシェア（リポスト等）することも「選挙運動」に当たり得る。

また、「選挙運動」は、公示日（告示日）に立候補の届け出をしてから投票日の前日までに限りすることができ、それ以外の期間の選挙運動は事前運動として禁止されている（公職選挙法129条）。

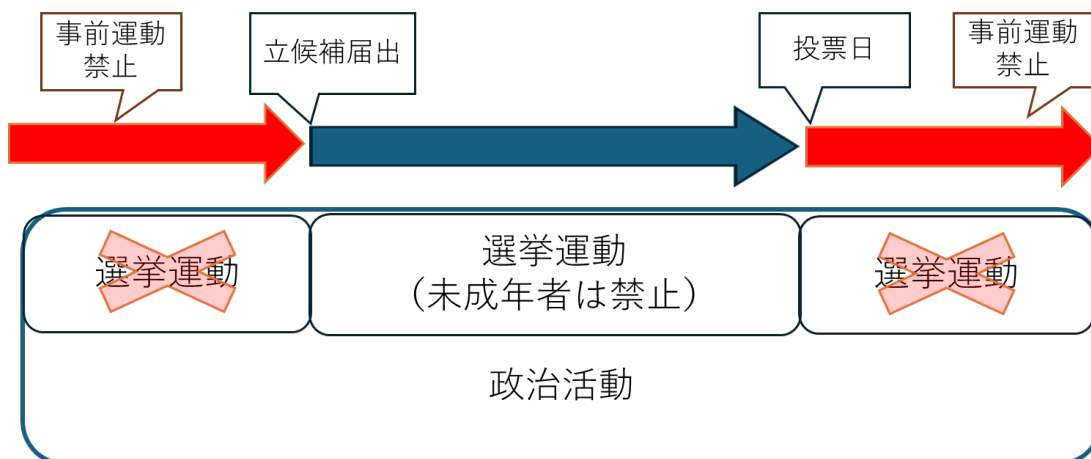
成年者は、公職選挙法上、公示日（告示日）に立候補の届け出をしてから投票日の前日までの期間（選挙期間内）、「選挙運動」をすることができるのに対して、未成年者は、公職選挙法137条の2第1項により、選挙期間の内外にかかわらず、また、時、場所、方法のいかんを問わず、選挙運動をすることが全面的に禁止されている。

なお、公職選挙法には「政治活動」という概念も存在する（同法28条の2、142条の4第2項2号、143条16項、199条の5、201条の5、201条の6等）。「政治活動」とは、「選挙運動」と同様に同法その他の関連法令に定義規定は存在しないものの、政治上の目的をもって行われる一切の活動から選挙運動を除いたものとされ、「選挙運動」とは異なり期間制限はされていない（東京都選挙管理委員会事務局ウェブサイト<sup>2</sup>）。

以上について、図示すると以下のとおりである。

---

<sup>2</sup> <https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/qa/qa-katudou/>



#### 第4 本件各規定の趣旨に関する立法時の審議過程と、各文献の記載

##### 1 立法時（1952年（昭和27年）改正）の審議過程

##### (1) 第13回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会

満20歳未満の者の選挙運動を一律に禁止する公職選挙法137条の2等は、1952年改正において新設された。本件各規定が審議された1952年（昭和27年）6月4日開催の第13回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会における具体的なやり取りは次のようなものである（甲10：第13回国会衆議院公職選挙法に関する調査特別委員会第4号（昭和27年6月4日）。太字及び下線は原告代理人による。）。

○立花委員 今のところで、十六には「未成年者使用の選挙運動の禁止」とあるのですが、これは未成年者を使用してはいけないので、未成年者が自発的に選挙運動をやるのはいいのかどうか、この点を明白にしてもらいたいと思う。（略）

○小澤委員長 立花さん、それは小委員会では、あなたもお聞きになったでしょうが、使用でなくても、自発的にやつてもいかぬということです。この問題は、小委員会のお互いの論議は、今私が話した通りであつたが、今三浦さんから聞きますと、未成年者になると罰金刑に処するわけに行かないのだそうです。そこで結局使用者を罰するよりほかないので、特に罰する

意味から使用という言葉を使つたのであつて、内容自身は少しもかわつていない。

○立花委員　しかし法文になる以上は明白にしておかないと……

○三浦法制局参事　それはただいま委員長からお話のありましたような趣旨で、使用者をするという事にいたしまして、未成年者が自発的にやる場合については、この法律で制限する範囲ではない、かように考えております。

○河野（金）委員　今の三浦さんのような解釈をするならば、こんな法律をつくる必要がなくなつてしまう。未成年者は選挙運動に携わることはできぬ、選挙運動とは、もちろんある程度先ほど言うメガホンなりマイクでやることも選挙運動なんだから、こういうことも禁止する、未成年者を禁止するという事でないと、ただ使用者だけ罰してかつてにやるというのは……。

（略）

○小澤委員長　ただいまの未成年者の問題は、法制局の方では、少年法等の関係で、自発的に未成年者がやつた場合には罰しない趣旨で規定ができておつたのだそうでありますけれども、しかし今皆さんの御意向等を承れば、かりに警察官がこれを取締ることが可能であるということだけでも相当の効果があるという趣旨で、必ずしも罰金は科さないで体刑に処するという趣旨でなく、取締りの可能という意味から、多少理論的には変であるけれども、未成年者も罰する、取締るということに進むことにしていかがですか。使用者も罰する。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

すなわち、当初の改正案要綱（「十六 未成年者使用の選挙運動の禁止 何

人も年齢満20年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでないものとする。）」には、未成年者に対する選挙運動禁止規定及び罰則が定められていなかった。政府委員である三浦法制局参事も、「未成年者が自発的にやる場合については、この法律で制限する範囲ではない」と明言していた。しかし、議員から「警察官がこれを取締ることが可能であるというだけでも相当の効果がある」という意見が上がったことのみを理由として、「理論的には変」であるにもかかわらず、場当たりの未成年者の自発的な選挙運動を禁止し、しかも、その違反行為については、未成年者自身に対する罰則を設けることが決まったのである。

## (2) 第13回国会参議院地方行政委員会

その後、同年（昭和27年）7月14日開催の第13回国会参議院地方行政委員会においては、本件禁止規定の趣旨について、「地方選挙において未成年者を使用した人海戦術がとられるなどの弊害があった」旨の発言が見られる（甲11：第13回国会参議院地方行政委員会第60号（昭和27年7月14日））。

○中田吉雄君 未成年者が選挙運動をやつてどういう弊害がこれまで起つたと思われていますか、先ずその点をお伺いしたいし、私はやはり選挙費用を節約する意味から言つても、機械的な労務なんかはやはり成人、大人の人を雇用するよりか実際選挙費用の節約にはなると思うのですが、そういう点についてなぜこの禁止規定を入れたか。

(略)

○衆議院法制局参事（三浦義男君） やはり未成年者の選挙運動というものはこの前の地方選挙等におきまして相当弊害が現われたというような意見が出ておきまして、そういう結果からこういうことを規定したわけでござ

いまして、例えばこれは連呼行為等とも関連いたしますけれども、いわゆる人海戦術と申しますか、そういうようなこととも裏腹の問題になる事柄でありますので、規定したほうがいい、こういうようなことからこの規定ができたわけであります。

この審議内容からは、未成年者を大量に動員して連呼行為を行うような選挙運動を阻止する必要があることを立法事実としている。しかし、ここからは、それがなぜ未成年者自身の自発的な選挙運動を禁止し、処罰する理由となるかは全く不明である。

### (3) 小括

以上のとおり、本件禁止規定は、未成年者を大量に動員して連呼行為を行うような選挙運動を阻止することを立法事実としている。そうであれば本来はそのような悪質な使用者だけを罰すれば足りるはずである。ところが、理論上問題があることが自覚されながらも、使用者に対する取締りの実効性を確保するというだけの目的によって未成年者自身の「選挙運動」を禁止し、かつ、その違反行為に対して罰則が設けられたのである。

## 2 逐条解説等の記載

このような立法の経緯にも関わらず、本件禁止規定について解説する文献には、本件禁止規定の趣旨について「心身未成熟な者を保護するため」と記載するものがある（甲12：黒瀬敏文編『逐条解説公職選挙法改訂版（中）』（ぎょうせい、2021年）1106、1107頁）。また、「心身未成熟者を保護するとともに、あわせて昭和26年の地方選挙にあらわれた弊害を防止するためにこの規定が設けられた」（甲13：全国市区選挙管理委員会連合会『選挙時報』8巻6号23頁）ともされている。

しかし、前記のとおり、立法時には「心身未成熟な者の保護」など全く触れられておらず、本来の立法趣旨がそのようなものでないことは明らかである。審議過程と異なる立法趣旨を記載したため、上記『逐条解説』にも『選挙時報』にも、なぜ未成年者の選挙運動を禁止すると「心身未成熟な者の保護」につながるのかについての理由は述べられていない。

未成年者の選挙運動の禁止が、「心身未成熟な者の保護」と何ら関係ないことは、本件各規定が制定された1952年に、衆議院法制局参事及び法務省刑事局検事の共著により発行された書籍にも明確に示されている（甲14：大島笙、石井春水共著『最新改正公職選挙法解説』（柏林書房、1952年）98～100頁）

満二十年未満の者は、その心身未成熟であつて、その政治的な判断においても十分ということができない。…然しながらそれだからといって、未成年者の自発的に行う選挙運動まで禁止する必要があるであろうか。未成年者の選挙運動はその影響力という点では、あまり考慮する必要はない。むしろ当該未成年者の心身の保護という面に重点を置いて、これを禁止したものと思われる。果してそうであるならば、第137条の2第1項の違反、すなわち、違反者としては未成年者しか考えられないものに対して1年以下の禁錮又は1万5000円以下の罰金をもって臨むことは、果して妥当であろうか。未成年者のみを対象とする罰金規定は、未だその例がないのみならず、未成年者を刑罰に処することは、少年法の精神より考えれば、例外的な措置であり、特にいわゆる行政犯としか考えられない本条の違反は、家庭裁判所の保護処分にも親しまないものであつて、私見によれば処罰規定を置くこと自身、刑事法の原則に反した、行き過ぎの規定と疑わざるを得ない。

このように、立法過程が場当たりの的であつたがゆえに、文献においてもその

趣旨や合理性について混乱が見られ、また正面から疑問が呈されているのである。

## 第5 本件禁止規定及び本件罰則規定の違憲性—未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害するものであって違憲無効であること

### 1 はじめに

本件禁止規定及び本件罰則規定は、政治的表現の自由という重要な憲法上の権利をその表現内容に着目して、刑罰法規という最も厳しい制約により全面的に禁止するものであるから、その合憲性審査は厳格な判断枠組みに基づかなければならない。しかし、本件禁止規定及び本件罰則規定は、その目的自体が「取締りの便宜のため」という不合理な目的であって、政治的表現の自由を制約する重要な目的たり得ないから、憲法21条1項に違反する。

### 2 政治的表現の自由は特に重要な憲法上の権利である

#### (1) 政治的表現の自由は国民主権原理と代表民主制の基盤である

憲法21条1項は、「言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と定める。表現の自由は、個人の人格的形成にとって重要な権利であるとともに、特に国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提をなす権利である（芦部信喜『憲法』〔第8版〕189頁）。

日本国憲法は、「主権が国民に存することを宣言」し、国民主権原理に立脚することを明らかにしている（憲法前文）。そして、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」し、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」として、代表民主制を採用している（憲法前文）。

国政選挙は、「全国民」の代表者たる国会議員（憲法前文、43条）を選出するための極めて重要なプロセスである。また、地方選挙も同様であり、国民及

び住民の自由な意思がそこに反映されることが求められる。国民又は住民の自由な意思がそこに十分に反映されるためには、国民又は住民が候補者や政党の主義、主張、政策などに関する情報を自由を取得し、候補者や政党を自由に支持又は批判できることが必要である。すなわち、政治的表現の自由は、国民主権原理の基盤たる意義をも有している。

## (2) 判例・裁判例においても政治的表現の自由は重要な意義を持つとされる

政治的表現の自由が特に重要な憲法上の権利であることを宣言する最高裁判例は枚挙に暇がない（以下、下線は原告代理人による。）。

例えば、最大判昭和61年6月11日・民集40巻4号872頁（北方ジャーナル事件）は、「主権が国民に属する民主制国家は、その構成員である国民がおよそ一切の主義主張等を表明するとともにこれらの情報を相互に受領することができ、その中から自由な意思をもつて自己が正当と信ずるものを採用することにより多数意見が形成され、かかる過程を通じて国政が決定されることをその存立の基礎としているのであるから、表現の自由、とりわけ、公共的事項に関する表現の自由は、特に重要な憲法上の権利として尊重されなければならないものであり、憲法21条1項の規定は、その核心においてかかる趣旨を含むものと解される。」と判示する。

また、最二小判平成24年12月7日・刑集66巻12号1337頁（堀越事件）は、「国民は、憲法上、表現の自由としての政治活動の自由を保障されており、この精神的自由は立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎づける重要な権利である。」と述べる。

最三小判令和4年2月15日・民集76巻2号190頁（大阪市ヘイトスピーチ条例事件）は、「憲法21条1項により保障される表現の自由は、立憲民主政の政治過程にとって不可欠の基本的人権であって、民主主義社会を基礎付ける重要な権利である」と述べる。

下級審ではより踏み込んでその重要性を強調するものがあり、例えば、広島高判松江支部昭和55年4月28日・判例時報964号134頁は、「主権者としての国民の政治的活動の自由—すなわち、国民が国の基本的政策決定に直接・間接に関与する機会を持ち、かつそのための積極的活動を行う自由—は、これなくしては発展した民主主義国家における政治的支配を正当づける根拠を欠くものであるから、憲法は一五条、一六条、二一条の各規定でこれを保障していると解される。ことに、憲法二一条の定める表現の自由の保障は民主主義国家の不可欠の要件であって、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要なものであることには異論の余地がない。」と述べる。

### (3) 選挙運動の自由は政治的表現の自由のひとつとして重要な意義を持つ

このように、政治的表現の自由は、とりわけ重要な憲法上の権利とされているが、なかでも、代表者を選出する選挙において、特定の候補者を支持する選挙運動の自由が国民主権において重要な意義を持つことはいうまでもなく、選挙運動の自由も政治的表現の自由として憲法21条1項の保障範囲に含まれることは、最大判昭和25年9月27日・刑集4巻9号1799頁、最大判昭和30年3月30日・刑集9巻3号635頁、最大判昭和44年4月23日・刑集23巻4号235頁、最二小判昭和56年6月15日・刑集35巻4号205頁など累次の最高裁判例において当然の前提とされている（渡辺康行ほか『憲法I 基本権 [第2版]』454頁参照）。

裁判例の中には、以下に挙げるように、国民主権原理、代表民主制の根幹をなすものであるとして、選挙運動の自由の重要性に言及するものが少なくない（以下、下線は原告代理人による。）。

#### ア 東京地判昭和42年3月27日・判例時報493号72頁

「選挙制度は、国民の参政権行使の手續を決定する重要な制度として民主

政治の根幹をなすものであるが、言論の自由は、この領域においても、選挙運動の自由等選挙における諸原則を形成する。選挙運動は、本来言論を中核とするものというべきであり、原則として自由であるべきものである。

イ 松山地判西条支部昭和53年3月30日・判例時報915号135頁

「主権は国民に存する。国政は国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。この民主主義の理念は人類普遍の原理であり（憲法前文）、選挙は右国政を担当する代表者を選出する国民固有の権利である（憲法第一五条第一項）。即ち、選挙は主要な公務員、殊に国権の最高機関たる国会の構成員を決定し、ひいては内閣の構成及び政策にも影響を及ぼすものとして極めて重大な意義をもった国民の行為である。」「そこで、価値判断はこれをするについてその知識資料を得ていなければならない。右知識資料が十分に与えられていないところには十分な選択（合理的な価値判断）は出来ないであろう。而して、その資料は情報の獲得によって得られるものである。従って又、右は選ぶ者の側にたつて観たのであるが、議員たらんとする者及びこれを支持する者はその当選を得る為この情報を提供する立場にあり、だからこの選ばれる側の立場からも選挙運動をなすことの自由は極めて重要である。ここにおいて、自由は他者との情報意見の交換手段たる表現の自由、言論の自由、出版の自由（憲法第二一条）に結びつくのである。」

ウ 松江地判出雲支部昭和54年1月24日判例時報923号141頁

「民主主義、言葉をかえていえば、「国民の、国民による、国民のための政治」は、基本的人権尊重主義とともに、現行憲法の採用する重要な基本原理である。かかる憲法の下では、選挙は国民が国政に参加し、主権者として自ら政策、政治を決定するための最高の権利行使であり、そのため国民の行う

べき選挙運動は、最大限に尊重されなければならない。選挙活動の自由が、あらゆる理由によって制限されることは、現行憲法の民主主義と根本的に相いれぬところである。」「選挙運動としての言論の自由が問題となっているが、選挙は議会制民主主義の下において、国民が主権者として、積極的に政治に参加するための基本的手段であり、かつ選挙運動においては、言論がその最も重要な手段であるから、選挙運動としての言論の自由は、最大限に尊重されなければならない。」

**エ 福岡地判柳川支部昭和54年9月7日・判例時報944号133頁**

「憲法二一条一項は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と規定しているのであるが、政治的言論の自由はその中核とも言うべきものであって、何人も自己の政治上の見解を他に訴え同調者を獲得することを保障されるべきことを意味するのであり、議会制民主主義のもとにあつては特に選挙において選挙人の投票を得、もしくは得させるべく政治上の見解、施策の説明、候補者の人柄の宣伝およびこれらをもととしての投票への依頼、説得等の活動を保障するものでなければならない。すなわち個々の国民は主権者の一人として自ら当選すべく候補者として右のような活動を行ない、あるいは他を当選せしむべく選挙運動者として右のような活動を行ない、さらには一投票者として自己の判断資料とするために他の者による右のような活動に接触することが等しく保障されなければならない。」

**オ 盛岡地判遠野支部昭和55年3月25日・判例時報962号130頁**

「本来、民主政治は討論の政治であるから、その下における代議員の選出である選挙も多くの国民による討論の結果によって形成された国民名（ママ）自の意思表示でなければならない。このような意味においても、選挙に関し、

候補者やその支持者らが広く選挙人に接し、意見を交換するという選挙運動が何よりも望ましいものであることは疑う余地がないものというべきであろう。そして、これらの選挙運動は、政治上の言論または表現活動として、憲法二一条によって保障されている言論または表現の自由に含まれることは明らかである。言論または表現の自由は、憲法の保障する精神的自由として他の経済的自由にまさる価値を有する基本的人権である。そして、その中でも政治的発言の自由すなわち政治上の言論または表現の自由は、民主主義体制のもとでは、とりわけ強い保障を与えられなければならない。

### 3 未成年者は政治的表現の自由の享有主体である

未成年者が政治的表現の自由の享有主体であることはいうまでもなく（例えば、芦部信喜『憲法』〔第8版〕90頁）、裁判例においても承認されている。

東京地判昭和49年4月16日・月刊生徒指導1974年7月号94頁（甲15）は、「高校生といえども一個の社会人として、国の政治に関心を持ち、自ら選ぶところに従って相応の政治活動を行うことはもとより正当なことであって・・・政治活動を行うこと自体は何ら批難されるべきことではない。・・・ただ未成年であるからとか、高校生としてふさわしくないとか、危険であるというだけの理由で、政治集会やデモに参加することを一律に禁止」というのは、生徒の側からすれば「生徒の政治的自由に対する弾圧であると受けとるのも無理からぬ」ことであると指摘している（趣旨について東京高判昭和52年3月8日・判時856号26頁、東京地決昭和28年7月7日・判時6号14頁なども同様である。）。

このことは、国際的にも当然の前提とされており、1989年11月の国連総会で採択され、わが国も平成6年（1994年）に批准国となった子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）は次のように定める（下線は原告代理人による。）。

## 第12条

1. 締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。

この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

2. このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

### 第13条

1. 児童は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。

未成年者を政治的表現の自由の主体から除外する解釈はおよそ採り得ない。

そして、上述のとおり政治的表現の自由の中には当然に選挙運動の自由も含まれるのであるから、未成年者であることを理由としてこの自由が全面的に制限される理由はない。前掲子どもの権利条約でも、「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する」として、児童に影響を及ぼす事項に関する表現の自由を特に強調して保護するとともに、「あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」（13条）と定め、表現内容の種類による限定を許容していない。選挙における表現活動が権利として保障されることは当然の前提とされている。

したがって、未成年者にも、政治的表現の自由の一環として、選挙運動の自由が保障されている。

#### (4) 小括

このように、憲法上の権利の中でも政治的表現の自由は、国民主権・代表民主制にとって重要な権利であるとされており、とりわけ選挙運動の自由は、国民主権の根幹をなす特に重要な憲法上の権利として、憲法 21 条 1 項によって保障されている。このことは、成年者であっても未成年者であっても変わらない。

#### 4 本件禁止規定及び本件罰則規定による憲法上の権利の制約は強度である

本件禁止規定は、未成年者が選挙運動をすることを全面的に禁止している。

その制約は、「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるため」という表現内容に着目している。選挙期間の内外にかかわらず、選挙運動という特定の表現行為を全面的に禁止するものであり、いわゆる主題規制である。選挙に関する未成年者の表現行為は、表現の自由市場から全面的に排除される。特定の表現主体について、選挙という特定のテーマに関しては市場に参入すらさせないという点で、強力な表現内容規制である。

しかも、規制される表現内容は、全国民あるいは全住民の代表者を選出するという代表民主制の重要なプロセスにおいて、特定の候補者を応援する行為という点で、民主主義に直結する重要なものである。

加えて、その規制の方法は、刑事罰という「最もきびしい法的制裁を科する刑事法規」（高橋省吾『最高裁判所判例解説刑事篇昭和60年度』224、225頁）に基づくものである。

#### 5 審査基準

本件禁止規定及び本件罰則規定が憲法 21 条 1 項に違反するものであるかどうかは、本件禁止規定による政治的表現の自由に対する規制が「必要かつ合理的なもの」として是認されるかどうかによる。これは、本件禁止規定の「目的のた

めに規制が必要とされる程度と、規制される自由の内容及び性質、具体的な規制の態様及び程度等を較量して決せられるべきものである」（最大判昭和58年6月22日・民集37巻5号793頁（よど号ハイジャック記事抹消事件）、最二小判平成24年12月7日・刑集66巻12号1337頁（堀越事件））。

本件禁止規定が、前記のとおり政治的表現の自由に対する強度の制約であることを踏まえれば、このような利益衡量に当たっては、政治的表現の自由を規制して得ることが是認される「重要な利益」を保護する目的であり、かつ、制限が「必要やむを得ない限度」にとどまるものであるかが審査されなければならない（前掲堀越事件、同調査官解説・岩崎邦生『最高裁判所判例解説刑事篇平成24年度』494～505頁）。

なお、戸別訪問を禁止した公職選挙法138条1項の合憲性について判断した判例（最三小判昭和56年6月15日・刑集35巻5号588頁）は、「戸別訪問以外の手段方法による意見表明の自由を制約するものではなく、単に手段方法の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約にすぎない」ことを理由の一つとして憲法21条に違反するものではないと結論付けている。その後の憲法理論の発展に伴い同判決の妥当性が果たして現在も維持されているかは措いておくとしても、本件禁止規定は、手段方法を問わず、特定の内容の表現行為を全面的に禁止するものであって、「間接的、付随的な制約」にとどまらないのであるから、前記判例の採用する審査基準は本件に適切でない。本件禁止規定には、いわゆる選挙運動のルール論（最三小判昭和56年7月21日・刑集35巻5号568頁伊藤正己裁判官補足意見参照）は及ばないから、これよりも厳格に、制限によって得られる利益の重要性及び制限の必要最小限度性を審査すべきである。

## 6 重要な利益を保護する目的のためではない

前記第4に記載したとおり、本件禁止規定は、立法事実、すなわち立法の必要性がない中で制定したため、そもそもその目的が明確ではない。

第1に考えられる目的として、立法過程の議論を踏まえるならば、未成年者を大量に動員して連呼行為を行うような選挙運動を阻止する際の「警察の取締りの便宜のため」、すなわち、このような使用者に対する取締りの実効性を確保する目的で、未成年者の選挙運動を全面禁止にした上で、現に選挙運動をしている未成年者の身体拘束等を可能とすることにある。当然ながら、このような「警察の取締りの便宜」という目的は、政治的表現の自由を規制して得ることが是認される「重要な利益」には当たらない。本件禁止規定がかかる目的のためであれば、目的審査のみで違憲・無効を免れない。

第2に考えられる目的として、文献などの資料を踏まえるならば、未成年者という「心身未成熟な者の保護」が挙げられる。しかし、選挙運動から生じるいかなる害悪から未成年者を保護しようとしているのかについては全く明らかでない。この目的も、政治的表現の自由の重要性、とりわけ選挙における表現行為を禁止する目的としての重要性を認めることはできない。

## 7 制限は「必要やむを得ない限度」ではない

第1に、未成年者を大量に動員して連呼行為を行うような選挙運動を阻止するという目的であれば、当然ながら、その目的達成のために未成年者の選挙運動を全面的に禁止し、かつ違反した未成年者に罰則を科すことが「必要やむを得ない限度」であるはずがない。そのような目的を達成するためには、そのような行為をした使用者を摘発すれば足りる。

第2に、「心身未成熟な者の保護」という観点からも、未成年者が自発的に行う活動を全面的に禁止し、かつ違反した未成年者に罰則を科すことは「必要やむを得ない限度」ではない。未成年者に選挙運動をさせないことが、なぜ未成年者の保護につながるのか、全く明らかでない。むしろ、未成年者の自発的な選挙運動は、それに参加する中で、自発的に自ら支援する候補者を決め、その当選に向けた表現行動としての選挙運動をすることで政治的判断能力を養い、将来の有権者

としての準備を進めることになり、未成年者の能力向上にも寄与する。未成年者にとって、学校教育、児童福祉、家族制度など、自己に直接的かつ重大な影響を及ぼす分野における意見表明は非常に重要であり、これを行うこと自体に大きな価値がある。また、未成年者が、将来の有権者という立場から、選挙の際に、特定の候補者への支持や賛同を含む自発的な政治的意見の表明を行うことは、国民主権の観点からも重要な意義がある。このような重要な意義を踏まえてもなお阻止すべき害悪が存在するとはいえない。

## 8 小括

以上のとおり、本件禁止規定及び本件罰則規定は、その目的自体重要なものではない。また、その目的のために規制が必要とされる程度と、憲法21条1項により保障され民主主義の根幹をなす選挙運動の自由を1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金及び公民権停止という制裁をもって全面的に禁止するという規制される利益の内容及び性質、具体的な態様及び程度等に照らし、前者が後者を上回るとは到底いえないのであって、本件禁止規定及び本件罰則規定が「必要かつ合理的なもの」として是認される余地はない。本件禁止規定及び本件罰則規定は憲法21条1項に違反し無効である。

なお、答弁書における被告の立法目的や立法事実、立法の必要性などに関する主張を踏まえ、必要に応じて原告の主張を補充する予定である。

## 第6 本件罰則規定の違憲性—侵害原理及び罪刑の均衡（憲法21条1項、31条）に違反するものであって違憲無効であること

### 1 侵害原理（憲法31条）に反する

本件禁止規定の目的が仮に未成年者という「心身未成熟な者の保護」にあるとすれば、公職選挙法は、本件禁止規定で未成年者を保護の対象としながら、同時に、本件罰則規定で未成年者を刑罰の対象としていることになる。

法が保護しようとする対象を同時に刑罰の対象とすることは、刑法における侵害原理ないし法益保護主義、すなわち、他人を害しない限り罰されることはないとする原理（山口厚『刑法総論』〔第3版〕4頁、井田良『講義刑法学・総論』〔第2版〕21、22頁、松原芳博『刑法総論』〔第3版〕15～20頁）に反し、憲法31条に違反する。

このことは、二十歳未満の者の保護を目的として特定の行為を規制する他の法律を参照しても明らかである。これらは、いずれも違反行為を行った二十歳未満の者自身を刑罰の対象とはしていない。

| 法律                  | 規制                                    | 違反行為をした二十歳未満の者に対する罰則 |
|---------------------|---------------------------------------|----------------------|
| 二十歳未満ノ者ノ飲酒ノ禁止ニ関スル法律 | 二十歳未満ノ者ハ酒類ヲ飲用スルコトヲ得ス（1条）              | なし                   |
| 二十歳未満ノ者ノ喫煙ノ禁止ニ関スル法律 | 二十歳未満ノ者ハ煙草ヲ喫スルコトヲ得ス（1条）               | なし                   |
| 競馬法                 | 二十歳未満の者は、勝馬投票券を購入し、又は譲り受けてはならない。（28条） | なし                   |
| 自転車競技法              | 二十歳未満の者は、車券を購入し、又は譲り受けてはならない。（9条）     | なし                   |
| 小型自動車競走法            | 二十歳未満の者は、勝車投票券を購入し、又は譲り受けてはならない。（13条） | なし                   |
| モーターボート競走法          | 二十歳未満の者は、舟券を購入し、又は譲り受けてはならない。（12条）    | なし                   |

また、これらのほかに、刑法176条3項（不同意わいせつ罪）、同法177条3項（不同意性交等罪）、児童買春・児童ポルノ禁止法、いわゆる青少年保護育成条例なども、一定年齢未満の者の保護を目的として間接的に当該一定年齢未満の者の自由を制約するが、いずれも保護されるべき一定年齢未満の者自身に対する罰則規定はない。

このように、他の法令を参照してみても、本件罰則規定が保護の対象となる者を刑罰の対象としていることが、未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害するとともに、刑法の侵害原理（憲法31条）に反するものであることは明らかである。

## 2 罪刑の均衡（憲法21条1項、31条）に反すること

1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金及び5年間の選挙権及び被選挙権の停止を定める本件罰則規定は、未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害するとともに、罪刑の均衡（憲法31条）に反するものであって違憲である。

およそ刑罰は、国権の作用による最も峻厳な制裁であるから、特に基本的人権に関連する事項につき罰則を設けるには、慎重な考慮を必要とするとはいうまでもない。刑罰規定が罪刑の均衡その他種々の観点からして著しく不合理なものであって、到底許容し難いものであるときは、違憲の判断を受けなければならない。

そして、刑罰規定は、保護法益の性質、行為の態様・結果、刑罰を必要とする理由、刑罰を法定することによりもたらされる積極的・消極的な効果・影響などの諸々の要因を考慮しつつ、国民の法意識の反映として、国民の代表機関である国会により、歴史的、現実的な社会的基盤に立って具体的に決定されるものであり、その法定刑は、違反行為が帯びる違法性の大小を考慮して定められるべきものである（最大判昭和49年11月6日・刑集28巻9号393頁（猿払事件））。

本件罰則規定についてみると、「警察の取締りの便宜」という目的における保護法益は明らかでなく、むしろ、自発的な選挙運動という行為の態様は、未成年者にとって有益ではあっても害悪をもたらすものではないし、他の法益との関係においても負の影響を与えるものであるとは考え難い。また、未成年者の保護が目的であったとしても、その目的のために未成年者自身を罰することに合理性を見出した難いことは、前記のとおりである。

それにもかかわらず、未成年者自身に対して1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金及び5年間の公民権停止と刑罰を法定することは、未成年者にとってあまりにも過酷であって、重きに失する。

このことは、前掲大島ら『最新改正公職選挙法解説』（甲14）が、「未成年者のみを対象とする罰金規定は、未だその例がないのみならず、未成年者を刑罰に処することは、少年法の精神より考えれば、例外的な措置であり、特にいわゆる行政犯としか考えられない本条の違反は、家庭裁判所の保護処分にも親しまないものであって、私見によれば処罰規定を置くこと自身、刑事法の原則に反した、行き過ぎの規定と疑わざるを得ない。」（同100～101頁）と強調するとおりである。本件罰則規定は罪刑の均衡（憲法31条）という観点からも違憲である。

## 第7 本件使用禁止規定及び本件罰則規定の違憲性—未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害するものであって違憲無効であること

### 1 はじめに

本件禁止規定のみならず、本件使用禁止規定及びこれに対応する本件罰則規定も、未成年者が自発的に他者の選挙運動に加わることを制約するものであるから、態様を問わず未成年者の使用を一律に禁止する点で未成年者の政治的表現の自由（憲法21条1項）を侵害し、違憲である。

## 2 未成年者の政治的表現の自由を制約する

本件使用禁止規定及びこれに対応する本件罰則規定は、未成年者の政治的表現の自由・選挙運動の自由に対する制約として機能する。

未成年者は、本件使用禁止規定があるために、特定の候補者の当選に直結するビラ配りや演説などの活動を禁止される。候補者の陣営は、本件使用禁止規定及び本件罰則規定があるために、未成年者に対して、そのような活動を依頼することができないためである。

本件使用禁止規定により、未成年者が自発的に活動することも相当に制限される。特定の候補者からすれば、未成年者が自らを応援することを外部に表明すると、あたかも自らが当該未成年者に応援させているかのように疑われることとなるため、応援自体をさせないよう働きかける可能性が高く、また、未成年者としても、応援する候補者がそのような疑いをかけられリスクを負うことは、表現行為の動機であった当該候補者を当選させることと矛盾する行為になるため、活動自体を取りやめざるを得なくなる。

実際に原告らは、候補者やその陣営に選挙運動を申し出たが、いずれの陣営からも拒絶されているし、やめた方が良いと助言され、選挙運動自体をやめるに至っている。

たとえ本件禁止規定が違憲・無効とされても、本件使用禁止規定及びこれに対応する本件罰則規定が残れば、原告らの選挙運動の自由はその大部分を制限されることとなるのである。

## 3 審査基準

本件使用禁止規定及び本件罰則規定が憲法21条1項に違反するものであるかどうかは、前記第5・5と同様、本件使用禁止規定による政治的表現の自由に対する規制が「必要かつ合理的なもの」として是認されるかどうかによることになるが、これは、本件使用禁止規定の「目的のために規制が必要とされる程度と、

規制される自由の内容及び性質、具体的な規制の態様及び程度等を較量して決せられるべきものである」(最大判昭和58年6月22日・民集37巻5号793頁(よど号ハイジャック記事抹消事件)、最二小判平成24年12月7日・刑集66巻12号1337頁(堀越事件))。

そして、選挙運動が、しばしば複数人で組成された陣営により組織的に行われることを踏まえれば、未成年者が他者に使用される形態での選挙運動を禁止する規制の態様は強度であるから、このような利益衡量に当たっては、政治的表現の自由を規制して得ることが是認される「重要な利益」を保護する目的であり、かつ、制限が「必要やむを得ない限度」にとどまるものであるかが審査されなければならない(前掲堀越事件、同調査官解説・岩崎邦生『最高裁判所判例解説刑事篇平成24年度』494～505頁)。

#### 4 重要な利益を保護する目的ではない

本件使用禁止規定の趣旨もまた、立法過程からは不明確である。

第1に考えられる目的としては、「心身未成熟な者を保護する」ことが挙げられるが、選挙運動から生じるいかなる害悪から未成年者を保護しようとしているのかについては全く明らかでない。

第2に考えられる目的として、審議での発言からは「連呼行為等とも関連」する「人海戦術」を防止することが挙げられる(昭和27年7月14日開催の第13回国会参議院地方行政委員会における衆議院法制局参事(三浦義男)の発言。甲11)。しかし、具体的になぜ「人海戦術」を禁止する必要があるのか、またどのような「人海戦術」を禁止しようとしているのか、全く明らかではない。自発的に選挙運動に参加する未成年者を多く集めて「人海戦術」を採ることは、立候補者としても非難されるようなこととは思われない。

本件使用禁止規定及びこれに対応する本件罰則規定も、目的審査のみで違憲・無効を免れない。

## 5 必要やむを得ない程度の制限ではない

第1に、本件使用禁止規定の目的が未成年者の保護にあるとする場合、選挙運動をさせないことが、なぜ未成年者の保護につながるのか、全く明らかではない。

むしろ、未成年者の自発的な選挙運動は、前記第5・7で述べたとおり、未成年者にとっても、民主主義にとっても重要な意義があり、これを踏まえてもなお阻止すべき害悪が存在するとはいえない。

仮に、未成年者を激しい政治的抗争に巻き込むことを阻止することにあるとすれば、当該目的に照らして一定の態様で未成年者を選挙運動に使用することを禁止すれば足りる。

第2に、「人海戦術」の防止が目的である場合も、手段として必要やむを得ない程度の制限ではない。

まず、「人海戦術」を禁止したいのであれば、「人海戦術」自体を禁止すれば足りる。しかし、公職選挙法上、「人海戦術」を禁止した条項はなく、未成年者の使用のみを禁止することに意味はない。

また、単なる「人海戦術」を超え、事情をよく知らない未成年者を利用ないし組織的に動員するような行為が何らかの弊害をもたらすとして、それを防止したいのであればそのようなものだけを禁止すればよく、自発的な選挙運動の参加も含め一律に禁止する必要はない。

したがって、いずれの観点からも、未成年者の使用を一律に禁止する本件使用禁止規定は、未成年者の政治的表現の自由に対する必要やむを得ない程度の制限であるとはいえない。

この点についても、答弁書における被告の立法目的や立法事実、立法の必要性などに関する主張を踏まえ、必要に応じて原告の主張を補充する予定である。

## 6 法令が全部違憲であること

なお、事情をよく知らない未成年者を利用ないし組織的に動員し、未成年者を激しい政治的抗争に巻き込むこと阻止することを目的とし、かつ、そのような目的を実現するために必要最小限度の態様で、使用者を名宛人として、未成年者の使用を禁止する限りにおいては、未成年者の政治的表現の自由を合憲的に制限する場合があるものと思われる。

しかし、本件規定をそのように憲法適合的に解釈することはできず、またそのように合憲限定解釈をすることもできない。「表現の自由を規制する法律の規定について限定解釈をすることが許されるのは、その解釈により、規制の対象となるものとそうでないものとが明確に区別され、かつ、合憲的に規制し得るもののみが規制の対象となることが明らかにされる場合でなければならず、また、一般国民の理解において、具体的場合に当該表現物が規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめるような基準をその規定から読みとることができるものでなければならない」（最大判昭和59年12月12日・民集38巻12号1308頁（税関検査事件））ためである。

本件使用禁止規定については、上記のような解釈がおよそ不可能である。本件使用禁止規定は、「未成年者を使用して選挙運動」することを包括的に禁止しているものであり、本件使用禁止規定の解釈により、規制の対象となるものとそうでないものを明確に区別し、かつ、合憲的に規制し得るもののみが規制の対象となることを明らかにすることはできないし、一般国民の理解において、具体的場合に当該表現物が規制の対象となるかどうかの判断を可能ならしめるような基準をその規定から読みとることもできない。

そうすると、前記目的に照らし、いかなる態様における未成年者の使用を禁止するかは、立法府における再考を促すほかなく、本件禁止規定に対しては全部違憲を宣言するほかない。

## 7 小括

以上のとおり、本件使用禁止規定の目的は必ずしも明らかでないのに対し、本件使用禁止規定によって未成年者が規制されることとなる政治的表現の自由は、国民主権の根幹をなす特に重要な憲法上の権利であるとともに、子どもの権利条約においても保障される権利である。選挙運動の多くは、複数人で組成された陣営により組織的に行われている実態を踏まえれば、未成年者が他者に使用される形態での選挙運動を禁止する規制の態様は、実質的に未成年者の選挙運動をほぼ不可能にするものであって、強度である。そして、事情をよく知らない未成年者を利用しないし組織的に動員し、未成年者を激しい政治的抗争に巻き込むこと阻止するためには、当該目的に照らして一定の態様で未成年者を選挙運動に使用することを禁止すれば足りるのであって、自発的に選挙運動に加わることをも一律に禁止することが必要やむを得ない制限であるとはいえない。

したがって、本件使用禁止規定の目的のために規制が必要とされる程度と、規制される自由の内容及び性質、具体的な規制の態様及び程度等を較量しても、前者が後者を上回るとは到底いえないから、本件禁止規定は憲法21条1項に違反する。また、本件使用禁止規定についていわゆる合憲限定解釈することは不可能であるから、本件使用禁止規定は、全部違憲である。

## 第8 確認の利益（請求の趣旨1及び2）

請求の趣旨1及び2のうち主位的請求は、原告竹島及び同■■■■が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、同人らが未成年者であることを理由として、自ら及び自らを使用した者が刑罰を科されることなく選挙運動をすることができる地位にあることの確認を求めるものであり、請求の趣旨1及び2のうち予備的請求は、被告が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島及び同■■■■が未成年者であることを理由として、原告竹島及び

■並びに同人らを使用した者に対して、刑罰をもって選挙運動を禁止することは違法であることの確認を求めるものであって、いずれも、実質的当事者訴訟（行政事件訴訟法4条後段）のうちの公法上の法律関係に関する確認の訴えである。以下、請求の趣旨1及び2に係る訴えに確認の利益があることについて論じる。

### 1 確認訴訟を選択するのは適切である

表現の自由としての選挙運動は、これを行うことができなければ意味がなく、給付訴訟（国家賠償請求訴訟）で慰謝料を得たところで憲法上の権利の実質を回復することはできない。また、公職選挙法137条の2第1項の憲法適合性を争うために、敢えて同規定に違反して刑事手続においてこれを争わなければならないとすれば、憲法上の権利の救済手段として明らかに迂遠であるばかりか、未成年者にとってあまりに弊害が大きい。したがって、紛争解決のためには確認訴訟によるほかに、これを選択することは適切である。

### 2 確認対象の選択は適切である

確認の対象は、同人らが未成年者であることを理由として、原告竹島及び原告■が次回の選挙の際に選挙運動をすることができる地位（主位的請求）及び被告が、次回の衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙において、原告竹島及び同■が未成年者であることを理由として、原告竹島及び■並びに同人らを使用した者に対して、刑罰をもって選挙運動を禁止することは違法であること（予備的請求）である。具体的な法律関係の確認を求めるものであって、対象の選択は適切である。

### 3 即時確定の利益がある

原告竹島は、2024年の居住地の選挙において選挙運動をすることができず、原告■は、2023年の三鷹市長選挙において選挙運動をすることができなか

った。また、原告竹島及び原告■■■■は、直近に行われる次回の選挙において選挙運動をすることを望んでいるにもかかわらず、本件各規定の存在により、次回の選挙において選挙運動をすることができないのは確実である。そのため、原告が次回の選挙において選挙運動をすることができる法的地位に対しての危険が現存している。したがって、即時確定の利益がある。

## 第9 国家賠償法1条1項の違法（請求の趣旨3）

### 1 1952年（昭和27年）7月30日の立法行為の違法

立法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合は、国会議員の立法行為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受ける（令和5年（受）第1319号最大判令和6年7月3日（旧優生保護法事件）、最大判平成17年9月14日・民集59巻7号2087頁（在外国民選挙権事件））。

本件各規定が憲法21条1項により保障されている権利を違法に侵害するものであることは、次のとおり、立法当初から明白であったから、1952年（昭和27年）7月30日の公職選挙法改正による本件各規定の新設及び改正は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法である。

#### (1) 審議過程において本件各規定の不合理性が自覚されていたこと

前述のとおり、1952年（昭和27年）改正に係る審議が行われていた当時から、政府委員である三浦法制局参事が「未成年者が自発的にやる場合については、この法律で制限する範囲ではない」と明言していた。それにもかかわらず、議員から「警察官がこれを取締ることが可能であるというだけでも相当の効果がある」という意見が上がったことのみを理由として、「理論的には変」であることを自覚しながら、未成年者の自発的な選挙運動を禁止し、しかも、その違反については、未成年者自身に対する罰則を設けることが決まったので

ある。このことからすれば、立法当初から、本件各規定の内容が、憲法21条1項により保障されている権利を違法に侵害するものであることは明白であった。

## (2) 改正当初に行政官が執筆した『最新改正公職選挙法解説』においても本件各規定が疑問視されていたこと

このことは、前述のとおり、改正直後に発行された前掲大島ら『最新改正公職選挙法解説』(甲14)が「未成年者の自発的に行う選挙運動まで禁止する必要があるであろうか。」「処罰規定を置くこと自身、刑事法の原則に反した、行き過ぎの規定と疑わざるを得ない」などと指摘していたことから明らかである。公職選挙法の解説書籍を執筆した、専門的知見を有する行政官によって、本件禁止規定の合理性について疑問が呈されている上、本件罰則規定については、刑事法の原則に反するものであると評価されているのであって、このことから、立法当初から、本件各規定の内容が、憲法21条1項により保障されている権利を違法に侵害するものであることは明白であった。

## 2 立法不作為の違法

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職務上の法的義務に違反したものとして、その立法不作為は、国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受ける(最大判令和4年5月25日・民集76巻4号711頁(在外日本人国民審査権事件))。

本件各規定が憲法21条1項により保障されている権利を合理的な理由なく制約するものとして同条に違反することが明白であることは、前記1(1)(2)の事実

に加え、次のとおりの事実からも明白であった。それにもかかわらず、国会は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った。

**(1) 1959年（昭和34年）に自治庁選挙局に本件罰則規定を疑問視する意見が提出されていること**

本件各規定の制定からほどない1959年（昭和34年）に自治庁選挙局に提出された意見を掲載した「公職選挙法の改正に関する各方面の意見集」には、「未成年者の選挙運動禁止に対する処罰規定は過酷にすぎるので検討すること」と記載されている（甲16：『選挙時報』8巻8号51頁）。

**(2) 裁判例においても本件各規定の合理性に疑問があると指摘されていること**

大阪高判平成4年6月26日・判タ822号283頁は、未成年者を選挙運動に使用したとして未成年者使用運動罪で起訴された被告人が、選挙運動に未成年者を使用する行為を一律に禁止し処罰する条項は憲法21条に違反するなど主張した事案であるが、同裁判所は、「未成年者が選挙運動にかかわることを一律に禁止し、しかも未成年者自身を処罰する同法一三七条の二第一項の合理性には疑問が残るといわなければならない」と指摘している。

**(3) 小括**

以上の事実からすれば、本件各規定が憲法21条1項に違反することは、遅くとも上記平成4年大阪高判の言い渡しの時点で明らかである。それにもかかわらず、国会は、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ったものである。

したがって、遅くとも平成4年6月26日時点において、国会の立法不作為は国家賠償法1条1項の適用上違法である。

### 3 損害

原告らは、被告の前記1又は2の違法行為によって、次のとおり、選挙において政治的表現の自由を行使する重要な機会を失い、その結果、精神的損害を被った。重大な権利を侵害された原告らの精神的損害は、それぞれの選挙が一回限りの固有のものであることに照らして、一人当たり10万円を下らない。

#### (1) 原告竹島

原告竹島は、昨年居住地で行われた■■■■選挙の選挙期間中、候補者A氏を応援しようと思い、自身の政治的意見を表明するとともに、若者の政治参加を政策に掲げるA氏を応援するメッセージを含む内容のブログを投稿しようと考えていたところ、周囲の大人から、未成年者の選挙運動に該当し、公職選挙法に違反する可能性があるのでやめた方がよいと助言され、そのメッセージを削除せざるを得なかった。

自らの居住する自治体の今後4年間■■■■を左右する■■■■選において、自らの政治的信条に基づく選挙運動を行い、共感する政策掲げる候補者を応援できなかったことは、取り返しのつかない権利侵害であり、その精神的損害は大きい。

#### (2) 原告■■■■

原告■■■■は、2022年（令和4年）11月の新宿区長選挙において、多様性を政策に掲げる候補者B氏の理念に共感し、そのスタッフに対して応援できないかとお申し出たが、未成年者であることを理由に断られた。

また、2023年（令和5年）4月の統一地方選挙を前に、当時三鷹市政策委員を務めていたC氏の街宣を聞いて政策に共感し、ビラ配りを手伝おうとしたところ、スタッフから未成年者であるという理由で止められた。

さらに、2024年（令和6年）10月の衆議院議員総選挙の選挙期間中、

東京都選挙管理委員会及び新宿区選挙管理委員会は、本件各規定を理由として、原告■■■■■に対し、当該選挙で選挙運動を行う自由がない旨を通知した（甲5・甲6：回答書）

これら個別の選挙で自らの政治的信条に基づく選挙運動を行い、共感する政策を掲げる候補者を応援できなかったことは、取り返しのつかない権利侵害であり、その精神的損害は大きい。

### (3) 原告宮田

原告宮田は、2023年（令和5年）4月に行われた統一地方選挙の際、幼馴染の母親であるD氏が長久手市議会議員選挙に立候補したため、D氏を応援したいと考えたが、未成年者がSNSで候補者を応援する投稿をしてはいけないことを知り、選挙運動をすることができなかった。

2024年（令和6年）7月に行われた東京都知事選挙の際、他の地域にも事実上大きな影響を持つ都知事選においては、若者の声を聞いてくれる候補者に当選してほしいと考え、候補者E氏を応援するためボランティアを申し出たところ、未成年者だから応援はできないと断られた。

自らの幼馴染の母親を応援できなかったことや、都知事選という国のあり方をも左右する重大な選挙で共感する政策を掲げる候補者を応援できなかったことは、取り返しのつかない権利侵害であり、その精神的損害は大きい。

### (4) 原告角谷

原告角谷は、2022年7月に行われた参議院選挙の選挙期間中、「#選挙で聞きたい気候危機」という活動を行い、当初は選挙候補者に気候変動対策に関してインタビューする予定であったが、実行委員の一人から、「未成年者は選挙運動をしてはいけない」と指摘され、不安を感じたため、やむなく担当を外れる決断を余儀なくされた。



き、

- ③ 被告に対し、それぞれ10万円及びこれに対する本訴状送達の日から支払済みまで年3分の割合による各遅延損害金の支払を求める。

以上

#### 証 拠 方 法

証拠説明書(1)に記載のとおり

#### 付 属 書 類

- |          |    |
|----------|----|
| 1 訴状副本   | 1通 |
| 2 甲号証の写し | 2通 |
| 3 戸籍抄本   | 2通 |
| 4 訴訟委任状  | 4通 |