

書記官送達
平成27年4月23日受領

平成27年4月22日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 松本秀夫
平成25年(ワ)第18068号 損害賠償請求事件
口頭弁論終結日 平成27年1月29日

判 決

[Redacted]

原告
同訴訟代理人弁護士
同

[Redacted]

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被告 国

同代表者法務大臣 上 川 陽 子

同指定代理人

[Redacted]

同

同

同

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、原告に対し、10万円及びこれに対する平成22年7月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

- 1 本件は、原告が、平成22年7月11日に実施された第22回参議院議員通常選挙（以下「本件選挙」という。）において、選挙前に住民基本台帳に記録されている期間が3か月に満たない転居を繰り返したことにより、いずれの選

挙人名簿にも登録されず、投票することができなかったが、選挙前に二度の転居を繰り返したことで投票することができないことになる公職選挙法（以下「公選法」という。）の規定には明らかな法の不備があり、国民の選挙権を侵害する違憲なものであって、これを改正しないまま放置した国会議員の行為は、国家賠償法上、違法と評価されるべきであるとして、国家賠償法1条1項に基づき、被告に対し、慰謝料10万円及びこれに対する不法行為日（損害の発生日）である上記同日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

2 前提事実及び関係法令の定め（事実は争いがないか、掲記の証拠又は弁論の全趣旨によって認められる。）

(1) 原告

原告は、昭和57年に出生した日本国民であり、本件選挙当時27歳であった。

原告は、東京都新宿区に居住していたが、平成21年11月25日に滋賀県大津市に転出し、平成22年1月7日には再度東京都新宿区に転居した後、さらに同年4月7日、滋賀県大津市に転出した。

(甲1, 2)

(2) 本件選挙は、平成22年7月11日に実施された。

(3) 公選法は、選挙権及びその行使等について次のように定めている。

ア 日本国民で年齢満20歳以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する（公選法9条1項）。

イ 選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されていない者は、投票することができない（公選法42条1項本文）。

ウ 市町村の選挙管理委員会は、選挙人名簿の調製及び保管の任に当たり、毎年3月、6月、9月及び12月（以下「登録月」という。）並びに選挙を行う場合に、選挙人名簿の登録を行う（公選法19条2項。以下、定時

の登録月に行われる登録を「定時登録」といい、選挙時に行われる登録を「選挙時登録」という。)

エ 選挙人名簿の登録は、当該市町村の区域内に住所を有する年齢満20歳以上の日本国民で、その者に係る登録市町村の住民票が作成された日から引き続き3か月以上登録市町村の住民基本台帳に記録されている者について行う（公選法21条1項。以下「3か月記録要件」という。)

オ 定時登録は、登録月の1日現在により同月2日に選挙人名簿に登録しなければならない（公選法22条1項）、選挙時登録は、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会が定めるところにより登録しなければならない（公選法22条2項、公選法施行令14条2項）。

カ 選挙人名簿に登録されている者は、他の市町村の区域内に住所を移した場合において、なお選挙権を有するときは、当該他の市町村の選挙人名簿に登録されるまでの間、現に選挙人名簿に登録されている市町村において投票することができる（公選法施行令29条1項）。

ただし、市町村の選挙管理委員会は、選挙人名簿に登録されている者が当該市町村の区域内に住所を有しなくなったことを知った場合には、直ちに選挙人名簿にその旨を表示し（公選法27条1項）、当該表示をされた者が当該市町村の区域内に住所を有しなくなった後4か月を経過するに至ったときは、これらの者を直ちに選挙人名簿から抹消する（公選法28条2号）。

(4) 本件選挙における原告の選挙人名簿の登録

ア 本件選挙における選挙時登録の基準日は、平成22年6月23日であった。

イ 原告は、最初に東京都新宿区から転出した平成21年11月25日の4か月後である平成22年3月25日までは東京都新宿区の選挙人名簿に登録されていたが、同日以降、同区の選挙人名簿から抹消された。

1度目の滋賀県大津市での住民基本台帳の記録期間は3か月未満であり、その後の東京都新宿区での住民基本台帳の記録期間中において、登録月には3か月記録期間を満たしておらず、再度の滋賀県大津市での住民基本台帳の記録期間においても、本件選挙における選挙時登録の基準日である平成22年6月23日時点で、3か月記録要件を満たしていなかったため、いずれの選挙人名簿にも登録されず、本件選挙において選挙権を行使することができなかった。

3 争点及び当事者の主張

(1) 合憲性の判断枠組みについて

(原告の主張)

ア 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おり、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。

このような憲法の趣旨にかんがみれば、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。そして、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、上記のやむを得ない事由があるとはいえず、このような事由なしに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といふべきである（最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁（以下「平成17年判決」という。））。

原告は、本件選挙当時、成年者である27歳の日本国民であったから、本件選挙において投票する権利が憲法により保障されており、やむを得な

い事由がない限り、原告の当該権利を制限することは許されず、仮に限定された期間における選挙権行使の制限であるとしても、そのことはやむを得ないと認められる事由の有無を判断する中で考慮されるべきである。

イ 被告は、国会の広い裁量を認めた最高裁平成11年11月10日大法廷判決（民集53巻8号1441頁。以下「平成11年判決」という。）の判断枠組みが本件に適用されるべきであると主張するが、同判決の事案は、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の定めにおける定数配分上の不均衡の違憲性が問題となったものであるのに対し、本件ではそもそも選挙権の行使自体が制限されているのであり、国民の選挙権又はその行使を制限する以上、その期間にかかわらず、国会に原則として裁量が認められないことは当然であるから、平成11年判決の事案とは明らかに異なる。

そして、公選法が原告の憲法上重要な権利を制限していることは明らかであり、権利を制限することができるのは例外的な場合に限られることから、公選法に合憲の推定が働く余地はなく、被告において、上記やむを得ない事情を主張立証すべきであって、これがされない以上は、原告の請求は認容されるべきである。

（被告の主張）

ア 選挙権は、参政権の行使として権利であると共に、国家の機関を選定する権利であって、公務としての性格が付加されているから、その保障も絶対的なものではなく、一定の場合にはこれを制約し、又は奪うことも憲法の許容するところというべきである。もともと、憲法は、15条3項、44条等において、両議院議員の選挙について選挙権を保障し、選挙に関する基本原則を規定するにとどめ、47条で両議院議員の選挙に関する事項は法律で定めるとし、これを受けて、公選法が定められている。

そして、選挙制度の合憲性については、平成11年判決が示すとおり、憲法43条、47条は、両議院議員の各選挙制度の仕組みの具体的決定を

原則として国会の広い裁量に委ね、国会は、その裁量により、衆議院議員及び参議院議員それぞれについて公正かつ効果的な代表を選出するという目標を実現するために適切な選挙制度の仕組みを決定することができるのであるから、国会が採用した選挙制度について、その具体的に定めたところが法の下での平等などの憲法上の要請に反するため国会の広い裁量権を考慮してもなおその限界を超え、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と解すべきである。

イ 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（在外国民）に国政選挙における選挙権行使の全部又は一部を認めないことの適否等が争われた事案であり、これと、本件のように公選法の規定により、ある特定の時点では選挙人名簿に登録されないが、3か月経過後は選挙人名簿に登録されて国政選挙における選挙権行使の全部が認められる場合とでは、選挙権の行使に対する制限の程度が明らかに異なるのであり、同列に論じることはおよそ相当ではない。

ウ 公権力の行使に当たる公務員の職務行為が違法であることの主張立証責任は、国家賠償法1条1項に基づき国又は地方公共団体に賠償責任があると主張する者が負担すると解され、原告は、公選法の規定により選挙権を侵害されたとして、法律を改正せずに放置した国会議員の行為が国家賠償法1条1項の適用上違法であると主張するのであるから、公選法の規定又はこれを改正しないことが「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」あるいは「国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合」であることを主張立証すべき責任がある。

(2) 立法不作為の違法性

(原告の主張)

原告が憲法上の権利を侵害されたのは、以下のとおり、公選法の規定が憲法に違反するものであったことによるのであり、このように明白に違憲である法律を改正しないまま放置した国会議員の行為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上も違法と評価されるべきである。

ア 公選法では、選挙の直前に転居した場合でも、転居が一度であれば、旧住所の選挙人名簿に登録されているので、旧住所で投票することができるが、選挙前に二度以上転居した場合には、原告のようにどの市町村の選挙人名簿にも登録されていないという事態が生じ得る。このように選挙前に二度以上転居したというだけで選挙権を行使することができないことになる公選法の規定には明らかな法の不備があり、このような選挙権の行使の制限にやむを得ない事由があるとは認められないから、上記の不備は憲法で保障された選挙権を侵害するものであり、違憲である。

二重登録防止は、投票権の平等ないし選挙の公正を守るものであるが、そのために本来投票できるはずの者が投票できなくなるのは本末転倒であり、二重投票の防止のために、公選法は、これを禁止した上(36条)、刑罰規定をおいている(237条2項)のであるから、これを目的として、選挙権を制限することはその手段を問わず許されないというべきである。

イ 仮に二重登録の防止を目的として選挙権そのものを制限できる場合があるとしても、以下のとおり他に取り得る手段があり、公選法が二重登録を十分防止できていないから、公選法が選挙権を制限することに「やむを得ないと認められる事由」は存在しない。

なお、本来立法目的に適した手段を検討すべきは立法府の役割であり、原告が主張する、他に取り得る手段が合理的でないことにより、公選法が合憲になるものではないし、原告が子細な制度設計まで主張する責任はない。被告が現行法の制限をしなければならなかったことを主張立証した場合に、これがやむを得ないと認められるか否かが判断されるべきである。

(ア) 3か月記録要件の下で、転出元において4か月で登録抹消するのではなく、選挙人名簿からの登録抹消をする際に、転入先の市区町村の選挙人名簿への登録の有無を確認する方式にすれば、選挙権行使を制限せずに二重登録を防ぐことができる。例えば、3か月記録要件を満たしたとして選挙人名簿に登録する際に転出元の市区町村に抹消するよう通知する方法や、3か月記録要件を撤廃し、選挙時登録に際し、住民票所在地の選挙人名簿に登録する方法を取れば、転出元の選挙管理委員会に過大な負担を強いることにはならないし、もともと3か月以内に転居することを繰り返す者は少数であるから、永続的な照会をする事態は想定できない。なお、3か月という期間が合理的であることについても被告は主張立証しておらず、これが77日以内であれば、原告は本件選挙において投票することができた。

現在も二重登録の防止のために、転出元から転入先に対する確認作業及び転入先から転出元に対する確認作業を行っているというのであるから、このような制度を導入することが立法技術上困難とはいえず、在外選挙人名簿は最終住所地又は本籍地の市区町村で登録されているから、当該選挙人が居住していない市区町村においてその者を長期にわたり選挙人名簿に登録することを現行法も許容している。

(イ) 仮に登録抹消までの猶予期間を4か月とすることが合理的で、これを維持するとしても、選挙人名簿に登録されていない者に対する登録申請制度を設ければ、選挙権を制限することなく、二重投票を防止することができる。

選挙人名簿に登録されていない者の申請に基づき、例えば、当該選挙人が直近で3か月以上居住していた市区町村の選挙人名簿に登録すれば、負担がかかるのは選挙権を行使する国民の側であって、選挙管理委員会としては、申請書類をもとに、当該選挙人の選挙権の有無、選挙人

名簿の登録の有無を確認すればよいから、事務処理上困難ということもない。

現に、在外選挙人名簿の登録は、選挙人からの申請により行われている。また、選挙人がどの市区町村の選挙人名簿に登録されているかを、例えば住民基本台帳などにより一元的に管理することもでき、このような管理方法を導入すれば二重登録の問題も生じないし、選挙人名簿に登録されていない者の把握も極めて容易である。

ウ 立法の内容又は立法不作為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や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合には、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法上も違法と判断される（平成17年判決）。

原告は、国政選挙において投票する機会を与えられることを憲法上保障されており、権利行使の機会を確保するためには選挙人名簿制度を変更するなどの立法措置を執ることが必要不可欠であった。

被告は、遅くとも昭和44年の公選法改正時点で、いずれの選挙人名簿にも登録されない者が生じることを把握できていたはずであり、上記のとおり、そのような事態を回避するための立法措置を執ることは困難とはいえない。

昭和44年の公選法改正以降、平成9年の改正で、登録漏れを少なくするため、定時登録の回数を年1回から年4回に増やしたのであるから、国会議員は登録漏れが生じることを認識しており、平成10年には、選挙人の申請に基づき在外選挙人名簿に登録する改正がされているから、遅くともこの時点では、選挙人の申請に基づき選挙人名簿に登録するという制度を導入することは可能であり、平成13年7月の参議院議員通常選挙の時

点では、転出元と転入先の選挙管理委員会が相互に確認し合う運用がされていたから、転出元から転入先に選挙人名簿への登録の有無を確認する制度を導入することも容易であった。

それにもかかわらず、本件選挙の実施までの10年以上にわたり何らの立法措置も講じられなかったことが、国家賠償法上も違法であることは明らかである。

(被告の主張)

国会議員の立法行為又は立法不作為が国家賠償法1条1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別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、仮に当該立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるとしても、それゆえ直ちに国会議員の立法行為又は立法不作為が違法との評価を受けるものではない。国会議員は、立法に関しては、原則として国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容又は立法不作為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である場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合など、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の適用上、違法の評価を受けない(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頁)。

ア 公選法の性格及び要請

公選法の手続法としての性格から、何よりも平等主義が貫かれる必要があり、公正を確保しなければならず、迅速であり正確であることを要し、選挙を効率的に行うため、選挙経済の原則も求められる。

選挙人名簿は、昭和44年改正後は、選挙管理委員会が住民基本台帳の記録に基づいて登録資格を調査して登録する職権登録主義（在外選挙人名簿は申告登録主義）を採用している。

イ 3か月記録要件

3か月記録要件は、選挙人名簿の正確性の確保と、選挙直前の意図的な住民票の異動による不正投票の防止、あらかじめ選挙人を確認して登録することにより、投票の正確かつ円滑な実施のための事務処理期間の確保、国政選挙と地方選挙で同一の選挙人名簿を使用することによるコストの観点から定められたものである。

憲法は、国民主権原理に基づき、両議院議員選挙において投票することにより、国政に参加できる権利を国民固有の権利として保障し、国民に対し選挙権の行使を平等に保障しているところ、3か月記録要件は、二重投票や不正投票を防止し、公正、公平な選挙権の行使を確保するために設けられたものであるから、その立法目的は相当である。

また、詐偽登録について処罰規定が定められているが（公選法236条）、さらに、意図的な不正を未然に防止することを目指して、不正手段により不利益を被る仕組みを構築することは合理的である。そして、選挙人名簿の登録要件として住民基本台帳に一定期間の住民登録がされていることを求めることで、選挙を目的とした居住実体のない住民登録をした者は、各種住民サービスを受けることが困難となるから、3か月記録要件は、不正登録を防止する方法として有効である。

国政選挙においては、選挙区割や議員定数配分を決定する際、当該区画の人口等も考慮しており、居住実体のない大量の住民票の異動があった場合には選挙の公正が害されることから、これを未然に防止するため、市町村選挙管理委員会が実質的な調査を行う必要がある（公選法21条4項）ことに鑑みれば、3か月記録要件は選挙の公正を確保するための合理的な

制約であるというべきである。

したがって、両議院議員の選挙制度の決定について、国会に広範な裁量権があるところ、3か月記録要件は、合理的な内容であって、国会に委ねられた裁量を逸脱したものではない。

ウ 4か月での登録抹消規定

昭和44年改正により、定時登録は毎年9月の1回のほか、選挙時登録が行われることになり、住民基本台帳法22条1項により転入者は転出から14日以内に転入届を提出しなければならないところ、選挙人名簿の登録要件である3か月に移転のための旅行期間及び転入届の猶予期間を合わせても4か月の期間があれば転出後十分な余裕をもって新住所地の選挙人名簿に登録されることになることから、二重登録となることを可能な限り排除するため転出者の表示期間を6か月から4か月に短縮した。このように公選法28条2号は、市町村が各種行政の統一的な台帳である住民基本台帳に基づき、統一的な選挙人名簿の調製を行うことで、選挙を行うことができる選挙人の範囲の正確性を確保し、二重登録、二重投票の防止を図っているものであり、平成9年の改正により定時登録は年4回となったが、二重登録の排除という法の目的は、現在でも妥当するから、上記立法目的には正当性がある。

仮に、この期間を3か月未満にすれば、転入先の市町村では3か月記録要件を欠き、選挙権を行使できない期間が生ずることになるし、4か月を越えるものにすれば、二重投票の可能性が増え、被登録資格の確認が困難になるため、選挙人名簿の正確性を損ない、適正な選挙を行うことができなくなるのに対し、少なくとも転出後4か月を経過すれば、新住所地で選挙人名簿に登録されることから猶予期間を4か月としたものである。

確かに、4か月の猶予期間に2回以上転居した者は、各転居先の住所地において3か月記録要件を充足できず、結果的にいずれの市町村の選挙人

名簿にも登録されないことになるが、選挙時に職権で登録を行うという多数の選挙人に最も便宜な制度を採用する以上、二重登録の発生を最小限にするためには、猶予期間を4か月とすることに十分な合理性がある。

選挙権は最大限尊重されるべき国民の基本的権利であるが、本件のように例外的な場合を含め、全ての場合に選挙の機会を保障することは立法技術上も困難であるから、本件のような例外的場合に選挙権が保障されないことをもって、国会に委ねられた裁量権を逸脱した違法なものということとはできない。

したがって、転出後4か月での登録抹消規定は、目的が正当で合理性を有し、国会に委ねられた裁量の範囲内であるから合憲である。

エ 公選法の3か月記録要件及び転出後4か月での登録抹消はいずれも憲法に反するものではなく、「立法の内容又は立法不作為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や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合」には該当しないから、本件において、原告が公選法21条1項及び同法28条2号により選挙権の行使ができなかったことについて、これらの規定を改正しなかった国会議員の立法不作為が国家賠償法1条1項の適用上、違法と評価されることはない。

オ 原告の主張する、他に取り得る手段について

代替案を設けないことにより「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」であるか、代替案が「国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するため」の「所要の立法措置」であり、これを「執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合」に該当

することを原告が主張立証すべきであって、他に取り得る手段があるのではないかということをおまかに指摘するだけでは足りないから、主張自体失当である。なお、いずれにしても、以下のとおり原告の代替案は採用できない。

(ア) 原告は、選挙人名簿の登録抹消に際し、転入先の市区町村の選挙人名簿への登録の有無を確認することとし、例えば、3か月記録要件を満たして転入先の市区町村で選挙人名簿に登録する際に、転出元の市区町村に選挙人名簿から抹消するよう通知する方法を主張する。

登録抹消を転入先での登録の有無の確認によることにする場合には、現実に居住しない選挙人が転出元の市区町村の選挙人名簿に登録されて選挙権を行使することを広く許容することになる上、被登録資格や選挙権に関する欠格条項の該当の有無の確認が困難となるし、いずれかの市区町村において3か月記録要件を満たすまで確認し続けることになるから、膨大な負担となる。

また、現に行われている調査は、転入先では登録日の4か月前の日から3か月前の日までに転入届を提出した者、転出先では登録日において転出届の提出から3か月経過後、4か月経過前の者だけについて行われているのに対し、原告の代替案では、3か月記録要件を満たして転入先市区町村で選挙人名簿に登録される全ての者について調査を行うことになり、選挙時登録の際には、選挙前の短期間に対象者全員の確認が可能か疑義がある。なお、転出元の市区町村においても転入先からの通知内容の確認作業が必要であるし、通知がないからといって登録したままとするのは好ましいことではないから、個別の確認作業を行うことになると思料される。

また、3か月記録要件を撤廃して、選挙時登録の時点における住民票上の住所地において選挙人名簿に登録するという方法は、転入届の提出

についての14日間の猶予期間中であれば、いずれの市区町村の住民基本台帳にも登録されていないことから、異動が多い時期には現行制度以上に選挙人名簿に登録されないおそれが高まることになる。

なお、在外選挙人名簿では、選挙人が国外に在住している間は登録を行う市区町村に変更はなく、二重登録されることはないのに対し、選挙人名簿では、国内で転居すれば登録を行う市区町村は変更するのであり、長期にわたり当初の住所地の選挙人名簿に登録しておくことで、二重登録の危険性が高まるのであるから、在外選挙人名簿と同列に扱うのは失当である。

- (イ) 登録申請制度は、申請がされた市区町村の選挙管理委員会において、申請者について登録資格があることの調査を行わなければならないが、申請者が登録申請日までにどの市区町村における住民基本台帳に登録されていたか、居住したことがある市区町村が複数ある場合は、どの市区町村の選挙人名簿に登録されているのか、登録申請日に年齢20歳以上の日本国民か、同日までに選挙権にかかる欠格事由がないかどうかについて、関係する全ての市区町村に確認する必要があるが、申請書類が正しいとの前提で形式的事項の調査で足りるということとはできない。

在外選挙人名簿が選挙人からの申請により登録されているのは、国外において在外国民の動向を正確に把握する方法がないことによる例外的な措置であり、最終住所地又は本籍地の市区町村に申請先が一本化されているから、二重登録されることもないのであって、選挙人名簿を在外選挙人名簿と同列に扱うことはできない。

(3) 損害

(原告の主張)

原告は、本件選挙における選挙権を制限されたことにより、精神的な損害を被り、その損害は少なくとも10万円を下らない。

(被告の主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

1 合憲性の判断枠組みについて

(1) 原告は、本件選挙前に短期間に三度の転居を繰り返し、公選法が定める3か月記録要件及び登録抹消のための猶予期間が4か月であったことにより、いずれの市区町村の選挙人名簿にも登録されておらず、本件選挙において投票することができなかつたことは前提事実及び関係法令の定めに記載のとおりである。

これについて、原告は、公選法の上記規定が選挙権の行使を制限するものであって、原則として許されず、平成17年判決が判示するとおり、こ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ず、このような制限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場合でない限り、やむを得ないと認められる事由があるとはいえないのであって、このような事由がないのに選挙権の行使を制限することは憲法に違反すると主張する。

(2) しかしながら、平成17年判決は、在外国民の選挙権の行使の全部又は一部を認めないことが争われた事案であり、平成10年の改正前の公選法では、在外国民は両議院議員の選挙において投票をすることができず、改正後においても、両議院議員の比例代表選出議員の選挙に限り投票することができるにとどまっていたのであって、本件のように、公選法の3か月記録要件及び登録抹消のための猶予期間が4か月であるために、ある時点において選挙人名簿に登録されていないが、3か月記録要件を満たした後は、選挙人名簿に登録されて、その後に行われる選挙においては投票することができる場合とはその制限の程度が明らかに異なっているというべきである。

そして、このような相違を捨象して、本件のように一時的に選挙権を行使

することができない場合についても、全ての選挙又は一部の選挙についてそもそも選挙権の行使ができない場合と同列に判断すべきであるとはいえないのであり、公選法の3か月記録要件及び登録抹消のための猶予期間が4か月であること、あるいは選挙人名簿制度そのものについて、平成17年判決が示した基準を当然に適用すべきであるということとはできない。

したがって、原告が本件選挙において投票することができなかったことにつき、平成17年判決の基準に従ってその合憲性を判断すべきであるとの原告の主張は採用できない。

2 立法不作為の違法性について

- (1) 憲法は、国会を構成する衆議院及び参議院の両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織するものとし、その議員及び選挙人の資格、並びに選挙区、投票の方法その他の選挙に関する事項は法律で定めるとしている（憲法43条、44条本文、47条）。

これを受けて、公選法は、日本国民で年齢20年以上の者が、一定の事由がある者を除き、両議院議員の選挙権を有することを定め（公選法9条1項、11条）、投票の要件として選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されることを求めている（公選法42条1項本文）。また、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者として、上記のほかに引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有することを求めている（公選法9条2項）。

この選挙人名簿への登録は、定時登録及び選挙時登録により行われ（公選法19条）、その被登録資格として3か月記録要件を定め（公選法21条1項）、選挙人の死亡等のほか、当該市町村の区域内に住所を有しなくなった日後4か月を経過した時には登録を抹消する（公選法28条）とされていることは前提事実及び関係法令の定めに記載のとおりである。

ア 立法目的について

選挙人名簿への登録を投票の要件とした趣旨は、選挙当日に選挙権の有

無を審査することが事実上不可能であることから、あらかじめこれを調査して有権者を登録することにより、円滑な投票が行われるようにし、選挙人名簿により二重投票を防止することにあるのであって、選挙人名簿を採用した立法目的は正当であるといえる。

また、その登録資格として3か月記録要件を採用したことについて、被告は、①不正投票の防止、②あらかじめ選挙人を確認してこれを登録しておくことにより、投票を正確かつ円滑に実施できるようにするための必要な事務処理期間の確保、③国政選挙と地方選挙について同一の選挙人名簿を用いる（公選法19条1項）ことで、地方選挙とは別に新たな選挙人名簿を作成することに伴うコストなどの観点から定められていると主張しており、選挙を目的とした居住実体のない住民票の異動を防止することは、公正な選挙を確保するために必要なことであること及び選挙人名簿の正確な調製やより効率的な方法を採用することはいずれも正当なこととすべきであるから、被告が主張する3か月記録要件の立法目的は正当であるといえる。

イ 上記のとおり、憲法47条が選挙に関する事項を法律で定めるとして、その具体的な制度設計を国会に委ねており、国会に立法裁量があると解される。

また、憲法が、国民主権の原理に基づき、両議院議員の選挙において投票することにより、国の政治に参加することができる権利を国民固有の権利として保障していることは原告の主張するとおりであるが、他方で、憲法が選挙の制度設計を国会に委ねていることから、国会が、国民の公明かつ適正な選挙権の行使のために具体的に構築した選挙制度（公選法1条）が、憲法において与えられた裁量権の行使として合理性を有するもので、それにより選挙権の行使の機会について一定の限度で制約が生じざるを得ないことになったとしても、その制約の程度が深刻なものではなく、選挙

権の重要性に照らして許容しうるものにとどまるのであれば、憲法に違反するものとはいえないと解するのが相当である。

(ア) そこで、不正投票の防止の点について検討すると、確かに、公選法には詐偽登録等（公選法236条）や詐偽投票等（公選法237条）について罰則の定めがあるが、これに加えて、3か月記録要件により、選挙を目的とした居住実体のない住民票の異動を未然に防止する仕組みを作ることには合理性があるといえることができるし、公選法が、市町村選挙管理委員会に対し、選挙人への登録資格の調査義務を課している（公選法21条4項）ことから、その居住実体を現実に調査することを考慮すれば、3か月という期間を設定したことが合理性を欠き、国会に委ねられた裁量の範囲を逸脱するものとまではいえない。

(イ) 他方で、公選法は、転出後4か月の経過により選挙人名簿からの登録抹消を定めているから、転出後においても4か月間は前住所地の選挙人名簿に登録がされており、前住所地において投票をすることができることになる。

この猶予期間について、3か月記録要件があること、転出から転入までの旅行期間や転入届の提出が転入後14日間とされていることなどから4か月とされたものと解され、登録抹消までに長期間を設定すると、二重登録の可能性が高くなることを考慮すれば、合理的な期間であるといえることができる。

(ウ) 上記のとおり、不正投票の防止や登録資格の調査等の点を考慮すると3か月記録要件を定めたことには合理性があるといえ、登録の抹消につき、転出者の選挙権の行使を確保すること等を目的として4か月の猶予期間を設定したことを併せ考慮すると、二重登録等を防止する必要性に鑑み、3か月記録要件を定め、登録抹消の猶予期間を4か月と設定したことについて、いずれも不相当な期間を設定したものとして、国会に委

ねられた裁量権を逸脱した合理性を欠くものということとはできない。

(2) 確かに、原告は本件選挙において投票することができなかつたのであり、転出後4か月の猶予期間内に2回以上の転居をした場合には、転居先の住所地において3か月記録要件を満たすことができず、転出元の選挙人名簿からは登録が抹消されるから、結局いずれの市町村の選挙人名簿にも登録がされないことが生じることは原告の指摘するとおりである。

ア これについて、原告は、登録抹消を転入先の選挙人名簿への登録の確認によることとするか、転入先で選挙人名簿への登録をする際、転出元にその旨通知すること、3か月記録要件を廃して、選挙時登録時に住民票所在地での選挙人名簿への登録をすること、あるいは、現行制度を維持しつつ、申請による選挙人名簿への登録を認めることなど、他に取り得る手段があることを主張する。

しかしながら、いずれの手段についてもその具体的な制度設計までは明らかにされておらず、例えば、全ての転出者について転入先への確認をすることの作業量、転出元において、転入先から通知がない限り選挙人名簿から抹消することができないことによる選挙人名簿の正確性の喪失の程度、住民票所在地において選挙人名簿への登録をすることにより、いずれの市町村の選挙人名簿にも登録されなくなる選挙人の規模、申請による登録を認める場合の手続とこれに要する調査作業の量など現実の選挙制度として採用する際に必要な検証と現行制度との比較検討はされていない。

したがって、原告のように投票ができない場合を解消するために、原告主張のような選挙制度を、現行の制度に代えて、あるいは、現行の制度に付加して採用することが現実に可能であったとはいい難く、このような場合を含め、全ての場合に選挙の機会を保障することは立法技術上困難というべきである。

イ そして、選挙人名簿により投票することとし、選挙人名簿への登録を住

民基本台帳への登録に係らせることとし、その名簿への登録要件として3か月記録要件を定め、転出後の登録抹消のための猶予期間を4か月と定めた現行の制度が、その立法目的が正当であり、制度の内容としての合理性を有し、憲法において与えられた裁量権の行使として逸脱がないことは上記のとおりであって、制度の適用上、4か月の猶予期間中に2回以上の転居をするという特別な場合に投票することができないことがあることをもって、憲法に違反するものであるということとはできない。

- (3) 国会議員の立法行為又は立法不作為が国家賠償法1条1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別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、仮に当該立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるとしても、それゆえ直ちに国会議員の立法行為又は立法不作為が違法との評価を受けるものではない。国会議員は、立法に関しては、原則として国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容又は立法不作為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である場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それ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これを怠る場合など、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の適用上、違法の評価を受けないものと解される。

公選法が定める現行の選挙人名簿制度、3か月記録要件と転出後の登録抹消のための猶予期間を4か月と定めたことを含む選挙制度が憲法に反するものといえないことは上記のとおりである。

また、平成9年に定時登録を年1回から年4回に変更する公選法の改正が行われた際、選挙人の転入、転出の時期によってはいずれの市町村の選挙人

名簿にも登録されない場合のあることがその改正理由として説明されていたことが認められる（甲6，7）から，遅くとも平成9年当時には，登録漏れとなる選挙人が存在することは国会において認識されていたものといえるが，原告が主張する，他に取得手段が，このような登録漏れの全てを解消するための具体的な立法措置として想定できるものでないことも上記のとおりであって，他に，登録漏れを解消するために具体的な何らかの立法措置を執ることが必要不可欠であり，それが明白であったことを窺わせる事情も見当たらないから，公選法の改正を行わないことについて国家賠償法1条1項の適用上違法と評価することはできない。

- 3 以上のとおりであるから，その余の点について判断するまでもなく，原告の請求は理由がないので，これを棄却することとして，主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第24部

裁判官 大 曾 根 史 洋

裁判長裁判官石栗正子及び裁判官吉田純一郎は，転補につき署名押印することができない。

裁判官 大 曾 根 史 洋

これは正本である。

平成 27 年 4 月 22 日

東京地方裁判所民事第 24 部

裁判所書記官 松本 秀夫

