

令和7年（ワ）第29042号 国家賠償請求事件

原告 井上祐維

被告 国

準備書面（1）

令和8年1月30日

東京地方裁判所民事第16部甲合議1S係 御中

被告指定代理人 小西俊輔

原田直也

高橋渚

中島圭一

高橋花帆

目 次

第 1	事案の概要	5
第 2	請求の原因(第 1 回口頭弁論期日における訂正後のもの)に対する認否	5
1	「第 1 前提事実及び関連法令」について	5
(1)	「1 当事者及び事実経過」について	5
(2)	「2 公職選挙法による選挙権行使の制限」について	6
(3)	「3 井上氏の選挙人名簿への登録及び抹消の状況」について	6
2	「第 2 原告はその有する参議院選挙の選挙権を制限された」について	6
(1)	「1 憲法は国政選挙の選挙権を国民固有の権利として保障する」について	6
(2)	「2 公選法 4 2 条 1 項、2 8 条 2 号、2 1 条 1 項 2 項は選挙権を制限する規定である」について	6
(3)	「公選法 2 8 条 2 号、2 1 条 1 項及び同条 2 項による権利侵害の程度は著しい」について	7
3	「第 3 原告に対する選挙権行使の制限は憲法に違反する」について	7
(1)	柱書きについて	7
(2)	「1 選挙権行使の制限は原則として許されない」について	7
(3)	「2 原告の選挙権行使を制限するやむを得ない事由はない」について	8
(4)	「3 公選法 4 2 条 1 項、2 8 条 2 号、2 1 条 1 項 2 項は憲法に違反する」について	8
4	「第 4 国家賠償法上の違法」について	8
5	「第 5 損害」について	9
6	「結語」について	9
第 3	選挙人名簿制度に係る公選法の概要等	9
1	公選法の性格等	9
2	選挙人名簿制度の目的等(全体として、乙 2 及び 3)	10

3	現行の選挙人名簿制度の概要(全体として、乙4).....	12
	(1) 選挙人名簿の種類及び効力期間(乙4・187ないし198ページ)...	12
	(2) 選挙人名簿の被登録資格(乙4・198ないし205、233ないし235 ページ).....	12
	(3) 選挙人名簿への登録方法(乙4・205ないし210ページ).....	14
	(4) 転出による選挙人名簿からの抹消等(乙4・233ないし238ページ)	14
	(5) 二重登録照会.....	15
4	住民基本台帳法の概要等.....	15
第4	本件立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法であるとする原告の主張は理 由がないこと.....	17
1	立法不作為の違法を理由とした国賠法1条1項の違法性の判断枠組み ..	17
2	憲法適合性に係る判断枠組み.....	18
	(1) 本件仕組みを含む選挙人名簿制度の構築は、国会の広い裁量に委ねられて おり、公正かつ効果的な代表を選出するという選挙制度の基本的な要請等に 反するため、上記裁量権を考慮してもなおその限界を超える場合に、初めて 憲法に違反することになるものであること.....	18
	(2) 最高裁平成17年判決は本件と事案を異にするものであるから、同判決の 判断枠組みを本件に適用することはできないこと.....	20
3	本件各規定(本件仕組み)は憲法に適合するものであること.....	21
	(1) 公選法42条1項本文は、正当な立法目的に基づく合理的な規定であるか ら、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと.....	21
	(2) 公選法21条1項及び2項(継続居住要件)は、正当な立法目的に基づく合 理的な規定であるから、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと	22
	(3) 公選法28条2号(登録抹消要件)は、正当な立法目的に基づく合理的な規 定であるから、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと.....	34
	(4) 本件各規定(本件仕組み)は憲法に適合するものであること.....	36

4	遅くとも平成28年(2016年)11月時点において、本件立法不作為が国 賠法1条1項の適用上違法であるとの原告らの主張は理由がないこと	37
	(1) 原告の主張.....	37
	(2) 本件各規定(本件仕組み)が遅くとも平成28年11月の時点から憲法の規 定に違反するものであることが明白であったとはいえないこと.....	38
	(3) 原告が挙げる前記(1)の各事情は、いずれも本件各規定(本件仕組み)の憲 法違反の明白性を導くものではないこと.....	38
5	まとめ.....	41
第5	結語.....	41

被告は、本準備書面において、請求の原因に対する認否を行うとともに、原告の請求には理由がないことを明らかにする。

第1 事案の概要

本件は、令和7年7月20日執行の第27回参議院議員通常選挙(以下「**令和7年参議院選挙**」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、かつ、当初の住所地からの転居後4か月を経過したため、公職選挙法(以下「**公選法**」という。)の規定により、この間に居住したいずれの市区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とする原告が、選挙の直前4か月間に3か月未満の転居を複数回繰り返した場合には投票することができないという仕組み(以下「**本件仕組み**」という。)を定めた公選法42条1項本文、28条2項並びに21条1項及び2項の規定(以下「**本件各規定**」という。)は、これが参議院議員選挙における選挙権の行使に関し、同一都道府県内での転居に適用される限りにおいて、憲法前文、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ものであり、本件各規定の改廃等の立法措置を怠った国会議員の行為(以下「**本件立法不作為**」という。)は、国家賠償法(以下「**国賠法**」という。)1条1項の適用上違法と評価されるべきであると主張して、同条項に基づき、被告に対し、慰謝料等の支払を求める事案である(訴状「はじめに」・3ページ等参照)。

第2 請求の原因(第1回口頭弁論期日における訂正後のもの)に対する認否

1 「第1 前提事実及び関連法令」について

(1) 「1 当事者及び事実経過」について

原告が、令和7年参議院選挙において、東京都港区、東京都豊島区及び京都府京都市中京区のいずれにおいても選挙人名簿に登録されていなかったことは認め、その余はいずれも不知。

(2) 「2 公職選挙法による選挙権行使の制限」について

ア 柱書きについては認否の限りでない。

イ (1)ないし(3)はおおむね認める。ただし、(1)の「オ 二重登録とその対処(公職選挙法施行令29条1項)」のうち、原告の指摘する「二重登録照会」の方法に関しては、現時点において、各自治体が任意の方法で対処している。

ウ 「(4) 選挙人名簿は選挙権を公証するものではない」について、公選法及び公職選挙法施行令(以下「公選法施行令」という。)に原告が引用する規定が存在すること、選挙人名簿に登録されることが選挙権行使の要件であるとされていること、選挙人名簿に登録されている者であっても常に投票をすることができるとは限らないことは認める。なお、選挙人名簿は、選挙人の資格を公証するものにとどまる。

(3) 「3 井上氏の選挙人名簿への登録及び抹消の状況」について

いずれも不知。ただし、前記(1)で述べたとおり、原告が、令和7年参議院選挙において、東京都港区、東京都豊島区及び京都府京都市中京区のいずれにおいても選挙人名簿に登録されていなかったことは認める。

2 「第2 原告はその有する参議院選挙の選挙権を制限された」について

(1) 「1 憲法は国政選挙の選挙権を国民固有の権利として保障する」について

原告のいう「差別」が、合理的理由のない差別を意味するものと解した上で、認める。

(2) 「2 公選法42条1項、28条2号、21条1項2項は選挙権を制限する規定である」について

ア 1段落目について、原告の転居の経緯が訴状に記載のとおりであり、かつ、各市区の選挙管理委員会が法令に従った事務処理を行っていたとすれば、原告が令和7年参議院選挙の選挙権を行使することができなかったこ

とは認める。

イ 2段落目は全体として争う。

(3) 「3 公選法28条2号、21条1項及び同条2項による権利侵害の程度は著しい」について

ア 「(1) 複数回転居による選挙権制限は何度でも繰り返される制限である」について

1段落目は特段争わない。

2段落目は争う。

イ 「(2) 現代社会において都道府県内での転居の必要性は増している」について

憲法上、居住移転の自由が保障されていることは認め、その余は不知。

ウ 「(3) 公職選挙法は都道府県内で転居をする多くの人を選挙から排除する」について

甲第8号証(訴状に「甲7」とあるのは誤記と解する。)に令和6年における東京都内間の異動者数(日本人)が39万0605人と記載されていること、及びこの異動者数を12(か月)で割った場合の4か月分の合計がおおよそ13万人となることは認め、その余は知らないし争う。

3 「第3 原告に対する選挙権行使の制限は憲法に違反する」について

(1) 柱書きについて

全体として争う。

(2) 「1 選挙権行使の制限は原則として許されない」について

憲法上、国政選挙に係る選挙権が国民固有の権利として保障されていること、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。)の存在、及び同判決において原告が引用する判示がされたことは認め、その余は争う。後述するとおり、本件において、最高裁平成17年判決の判断枠組みを採用する

ことは相当でない。

(3) 「2 原告の選挙権行使を制限するやむを得ない事由はない」について

ア 原告の引用には不正確な部分もあるが、国会議事録(甲8ないし10)や文献(甲11)に原告が引用するような記載があることは、おおむね認める。

イ また、原告がいう「2016年の法改正(公職選挙法の一部を改正する法律(平成28年12月2日法律第94号))」(訴状15ページ)が、公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律(平成28年法律第94号)を指すものと解した上で、同改正では、市町村を単位として、同一都道府県内で2回以上住所を移した場合にも、当該都道府県議会の議員及び長の選挙(以下「**地方選挙**」という。)の選挙権を取得することができるように改正されたこと(現行公選法9条3項参照)、住民基本台帳法の一部を改正する法律(平成11年法律第133号)により、住民基本台帳のネットワーク化が図られて、住民基本台帳ネットワークシステム(以下「**住基ネット**」という。)が構築されたことは認める。

ウ その余は全体として争う。

(4) 「3 公選法42条1項、28条2号、21条1項2項は憲法に違反する」について

争う。

4 「第4 国家賠償法上の違法」について

最高裁判所平成27年12月16日大法廷判決(民集69巻8号2427ページ)が、「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、国家賠償法1条1項の規定の適用上違法の評価を受けることがあるというべきである。」

と判示したこと、本件各規定について改廃等の立法措置が執られていないこと、前記2(2)アで述べた事情が認められる場合、原告は令和7年参議院選挙の選挙権を行使することができなかったこと、原告が挙げる各法令が制定又は改正されたこと、及び国会議事録等に原告が引用するような記載があること(甲9ないし11)は認め、その余は全体として争う。

5 「第5 損害」について

否認ないし争う。

6 「結語」について

争う。

第3 選挙人名簿制度に係る公選法の概要等

原告は、選挙人名簿制度のうち本件各規定によって構成される本件仕組みを問題視することから、以下、被告の主張を述べる前提として、選挙人名簿制度に係る公選法の概要等を説明する。

1 公選法の性格等

(1) 公選法は、それまで選挙の種別ごとに分かれ、相互に引用又は準用し合うなどして複雑多岐にわたっていた選挙法規(その数は、衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法、政治資金規正法、地方自治法等、数十の法規に及んでいた。)を一括し、これらを整理統合することを目的として、昭和25年4月に制定され、同年5月に施行された。

国会議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長については、憲法自体が選挙による公選制度を採用しているところ(憲法43条、93条2項)、選挙の具体的方法については、憲法で定められた基本的原則(普通選挙主義、平等主義、秘密投票主義等。憲法15条1項及び4項、44条等参照。)を除き、法律に委任されている(憲法44条)。公選法は、かかる憲法の規定に基づいて、国政選挙及び地方選挙に係る選挙制度を定めた法律であり、これらの選

挙の手續を律するほか、広く他の選挙手續の基準ともなるべき手續法としての性格を有している。

(2) このような公選法の手續法としての性格からは、以下の原則が要請される(乙1・東尾正ほか「公職選挙法」15ないし18ページ)。

ア 公選法は、当選を目指す者同士、いわば相対立する利害を有する者同士を調整するルールを定めると同時に、国民や住民の代表者を皆で決定する手續を定める法律であり、憲法の規定からも、何よりも平等主義が貫かれる必要がある。したがって、公選法自体が平等主義にたって構成されており、また、公選法に従う限り何人も平等に取り扱われる。

イ 次に、手續を定めるに当たっては公正を確保しなければならない、間違っても、その手續に不正が介在することがあってはならない。公選法は全般にわたって不正が介在することのないよう定められている。

ウ また、選挙の手續は限られた短期間に行われるものである。したがって、迅速であることを要するが、迅速であっても所要の手續を省略することはできず、手續を進めるに当たっては正確性が要求されることから「正確迅速性」も求められる。さらに、選挙を効率的に行うための「選挙経済」の原則も求められる。

2 選挙人名簿制度の目的等(全体として、乙2及び3)

(1) 選挙人名簿とは、選挙人の範囲を確定しておくために選挙人を登録する公簿であり、大革命時代のフランスに端を発し、普通選挙制度の確立とともに各国で整備されてきた。すなわち、普通選挙制度が確立し、有権者数が一挙に増加したことに伴い、投票所において有権者と非有権者を区別することが困難となり、選挙人の確認事務が停滞し、投票の混乱や不正投票が行われるような事態が生ずるおそれも出て来ることとなったところ、前記1で述べた公正、平等及び正確迅速性等の要請に照らし、有権者の選挙権の行使を円滑なものとするとともに、選挙の公正(二重投票のような不正投票の防止等)を

確保するため、あらかじめ有権者を登録するという選挙人名簿制度を採用する必要が生じたものである。

このような選挙人名簿の由来に照らせば、選挙人名簿制度には、有権者をあらかじめ的確に拾いあげて選挙人の範囲を確定しておくとともに、有権者でない者が紛れ込むことにより不正投票のような選挙の公正を害する行為が行われることを防止するという2つの重要な目的があるといえ、公選法は、これらの目的を達成するため、選挙権を行使するための形式上の要件として、選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されることを定めている(公選法42条1項本文、甲7・9ページ下から2段目の高市国务大臣の答弁参照)。

以上のとおり、選挙人名簿は、ある人が選挙権を有するかを確認するための名簿として、選挙の公正等を期する目的をもって設けられた選挙人であることを公証する名簿である。このような制度は、形態において多少の差はあれ、世界各国が共通して採用する基本的な選挙の仕組みである。

(2) ところで、上述した目的を達成するための具体的な仕組みについては、論理的に要請される一定不変の形態が存在するものではなく、①名簿の効力期間をどうするか、②名簿の登録方法をどうするか、③名簿の登録時期をどうするか、④名簿からの抹消時期をどうするかという諸点について、どのような判断が行われるかにより決まるものである。

すなわち、①の観点からは、永久据置とする永久名簿主義や、毎年又は数年に何回か調製することとする定時据置の定時名簿主義、選挙の都度に調製し直す随時名簿主義があり、②の観点からは、職権で登録資格を調査して登録する職権登録主義と選挙人の申告を待って適格者を登録する申告登録主義があり、③の観点からは、登録資格者をその都度登録していく随時登録主義、一定時にまとめて登録する定時登録主義、選挙の行われる前に登録する選挙時登録主義があり、④の観点からも、上記③の観点と同様の方式が考えられる。

そして、次に述べるとおり、我が国の選挙人名簿制度も、上記の方式を組み合わせて構成されている。

3 現行の選挙人名簿制度の概要(全体として、乙4)

(1) 選挙人名簿の種類及び効力期間(乙4・187ないし198ページ)

選挙人名簿は、各選挙を通じて一つの名簿とされており(公選法19条1項)、各地の選挙事務を担う市町村の選挙管理委員会¹が調製及び保管に当たるものである(同条2項)。後述するとおり、昭和44年の公選法改正以後は、市町村の選挙管理委員会が、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という職権登録主義を採っている。

また、選挙人名簿は、永久選挙人名簿の方式(永久名簿主義)が採られ、一度有効に登録された場合は、その登録は永久に効力を有し、死亡、国籍の喪失又は他の市町村区域内に住所を移し4か月を経過するに至った時(公選法28条)等、法定の手続によって抹消される場合のほかは効力を失わない(公選法19条1項)。

名簿には、選挙人の氏名、住所、性別、生年月日等を記載することとされ(公選法20条)、投票区ごとに編製される。

(2) 選挙人名簿の被登録資格(乙4・198ないし205、233ないし235ページ)

ア 選挙人名簿に登録されるのは、①名簿を調製する市町村内に住所を持つ年齢満18歳以上の日本国民で、その者に係る住民票が作成された日(他の市町村から転入した者については転入届をした日)から3か月以上の間、その市町村の住民基本台帳に記録されている者(公選法21条1項)、及び②旧住所地である市町村の区域内から住所を移した選挙人のうち、その者に係る住民票が作成された日(他の市町村から転入した者については転入届

¹ 公選法上、特別区は市と同様に取り扱うとされているので(266条1項)、本書面において特に明示しない。

をした日)から3か月以上の間、旧住所地である市町村の住民基本台帳に記録されていた者であって、当該市町村の区域内に住所を有しなくなった日から4か月を経過しない者である(公選法21条2項。以下、公選法21条1項及び2項が、選挙人名簿に登録する要件として住民票に3か月以上記録されていることを求めている点を、特に「**継続居住要件**」という。)

なお、後記4(3)で述べるとおり、継続居住要件は、市町村の住民基本台帳に記録されている(記録されていた)者が当該市町村の区域内に現実に住所を有する(有していた)ことを前提とするものである。

イ 前記アの②(公選法21条2項)は、選挙権年齢が満18歳以上とされたことに伴い、新たに有権者となる満18歳、満19歳の者の全てが7月執行予定の参議院議員選挙の選挙時登録の際に初めて選挙人名簿に登録されることが見込まれる状況下において、これらの者が進学や就職等によって同年の4月に住所移転をした場合には、旧住所地の選挙人名簿に登録されず、また、継続居住要件を満たしてないため転出先の市町村の選挙人名簿にも登録されず、結果としていずれの選挙人名簿にも登録されていないこととなり、初めての選挙において投票ができないという事態が想定されたため、このような事態を防ぐための法的手当として新設されたものである(平成28年法律第8号による公選法改正)²。

同改正において、市町村の選挙管理委員会は、前記アの②に該当する者を選挙人名簿に登録する場合には、同時に、選挙人名簿に公選法21条2項の規定に該当する者である旨の表示をしなければならないとされ(公選法27条2項。以下「**表示登録制度**」という。)、表示登録制度によって登録された者は、現に選挙人名簿に登録されている旧住所地の市町村におい

² すなわち、公選法21条2項は、そのまま住み続けていればいずれかの市町村の選挙人名簿に登録されたであろう者で選挙人名簿に未登録のものについて、住所移転のタイミングによって選挙人名簿に登録されたり、登録されなかったりする不均衡を解消しようとするものであり、選挙人名簿制度に係る被登録資格自体を変更するものではない。

て投票をすることができ(公選法施行令29条1項)、当該市町村の区域内に住所を有しなくなった日以後4か月を経過するに至ったときは、当該市町村の選挙人名簿から抹消されることとなる(公選法28条2号)。

(3) 選挙人名簿への登録方法(乙4・205ないし210ページ)

選挙人名簿への登録は、毎年3月、6月、9月及び12月に行われる(定時登録)とともに、選挙の都度行う(選挙時登録)こととされている(公選法19条2項)。なお、定時登録は、昭和44年の公選法改正以後は年1回の登録とされていたが、国民の選挙権行使の機会をできる限り確保する目的から、平成9年の公選法改正において年4回の登録(毎年3月、6月、9月及び12月)とされた。

定時登録は、登録月の1日を基準日として、原則として同日に、当該市町村の選挙人名簿に登録される資格を有する者を登録することによって行われるが(公選法22条1項)、天災その他特別の事情がある場合には、定時登録の日を変更することができる(同項ただし書)。

これに対し、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た基準日に、当該市町村の選挙人名簿に登録される資格を有する者を登録することによって行われる(公選法22条3項、公選法施行令14条2項)。

(4) 転出による選挙人名簿からの抹消等(乙4・233ないし238ページ)

公選法21条1項に規定する者に該当して選挙人名簿に登録された者で、他の市町村の区域内に住所を移したものの、又は他の市町村の区域内に住所を移した者で同条2項に規定する者に該当して選挙人名簿に登録されたものは、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をすることができる(公選法施行令29条1項)。

ただし、当該他の市町村の選挙管理委員会は、当該市町村の選挙人名簿に

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の表示をし(公選法27条1項)、当該表示をされた者又は表示登録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ものとされている(公選法28条2号。以下、「登録抹消要件」といい、同号所定の4か月の猶予期間を「本件猶予期間」という。)

(5) 二重登録照会

ある市町村から転出後3か月が経過し、転入先の市町村で定時登録又は選挙時登録がなされた場合で、転出から4か月が経過していないような時は、当該選挙人について二重に登録がなされる可能性がある。このような二重登録を防止するため、実務上、例えば、新規に登録される選挙人について、新住所地の選挙管理委員会から旧住所地の選挙管理委員会に対して「これらの者を選挙人名簿に登録する予定である」という旨の通知を出したり、逆に、旧住所地の選挙管理委員会から新住所地の選挙管理委員会に対して「これらの者を選挙人名簿に登録したか」という旨の照会通知を出したりする方法により(前記第2の1(2)イで述べたとおり、現時点において、その方法に統一的な決まりは設けられていない。)、二重登録の有無を照会し(以下「二重登録照会」という。)、二重投票等の事態が生じないような事務処理が行われている。

4 住民基本台帳法の概要等

(1) 市町村が住民を対象とする調査を適切に行い、また、住民の正しい権利を保証するためには、住民に関する正確な公の記録が常に整備されている必要があり、住所の変更等の届出が住民にとって簡易な方法で正確に行われる必要がある。しかしながら、昭和26年施行の住民登録法下では、市町村における住民の届出に関する制度及びその住民たる地位を記録する各種台帳に関する制度については、各種行政ごとに個々に定められ、それぞれの台帳が結

びついていなかったため煩雑なものであり、住民の利便を増進する見地からも、行政の近代化及び効率化の見地からも改善の必要があり、これを統合し、一元化することが必要であると指摘されていた。

そこで、市町村において、「住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度」を設けることとして、昭和42年7月に住民基本台帳法が制定され、同年11月に施行された。

(2) 住民基本台帳と選挙人名簿の関係については、従来の住民登録制度から移行するため、直ちに選挙人名簿と結び付させることは困難な面があったところ、住民基本台帳の施行は、準備のできた市町村から順次行うこととされたが、住民基本台帳と選挙人名簿との結び付きの時点が市町村によって異なることは、選挙人名簿が国の選挙においても用いられることからすれば適当ではなかった。そのため、住民基本台帳と選挙人名簿の結び付きなどについて定めた住民基本台帳法15条1項(「選挙人名簿の登録は、住民基本台帳に記録されている者で選挙権を有するものについて行うものとする。」)については、同法附則1条ただし書により、公布の日から2年以内において政令で定める日から施行されることとされた。そして、その施行と併せて、公選法の規定も改正され(昭和44年法律第30号)、住民基本台帳に記録されなければ選挙人名簿に登録されなくなるとともに、継続居住要件に係る期間も住民基本台帳に記録されている期間をもって計算されることとなった(現行公選法21条1項参照)。

(3) なお、選挙人名簿に登録するためには、登録の基準日において当該市町村の区域内に現実に住所を有する(有していた)ことが前提となる(「当該市町村の区域内に住所を有する」、「当該市町村の区域内から住所を移した」。公選法21条1項及び2項。乙4・199及び200ページ参照)。

第4 本件立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法であるとする原告の主張は理由がないこと

1 立法不作為の違法を理由とした国賠法1条1項の違法性の判断枠組み

(1) 国賠法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定するところ、同項にいう違法とは、公務員が個々の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反することをいう(以上につき、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、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、最高裁令和4年5月25日大法廷判決・民集76巻4号711ページ等参照)。

(2) 国会議員の立法行為又は立法不作為が国賠法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。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つて、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、その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。

もっとも、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、その立法不作為が、同項の適用上違法の評価を受けることがあるというべきである。そして、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ときは、上記の例外的な場合に当たると解するのが相当である(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、前掲最高裁令和4年5月25日大法廷判決参照)。

2 憲法適合性に係る判断枠組み

(1) 本件仕組みを含む選挙人名簿制度の構築は、国会の広い裁量に委ねられており、公正かつ効果的な代表を選出するという選挙制度の基本的な要請等に反するため、上記裁量権を考慮してもなおその限界を超える場合に、初めて憲法に違反することになるものであること

ア 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、その国の実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。かかる理由から、憲法は、国会の両議院の議員の選挙について、およそ議員は全国民を代表するものでなければならないという制約の下で、議員の定数、選挙区、投票の方法その他選挙に関する事項は法律で定めるべきものとし(憲法43条、47条)、両議院の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ている。

このように国会は、その裁量により、国会議員並びに地方公共団体の長及びその議会の議員の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、国会が新たな選挙制度の仕組みを採用した場合には、その具体的に定めたところが、上記の制約や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上記のような広い裁量権を考慮してもなお

その限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになるものと解すべきである(最高裁昭和51年4月14日大法廷判決・民集30巻3号223ページ、最高裁昭和58年11月7日大法廷判決・民集37巻9号1243ページ、最高裁昭和60年7月17日大法廷判決・民集39巻5号1100ページ、最高裁平成5年1月20日大法廷判決・民集47巻1号67頁、最高裁平成11年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1704ページ、最高裁平成19年6月13日大法廷判決・民集61巻4号1617ページ、最高裁平成23年3月23日大法廷判決・民集65巻2号755ページ等参照)。

イ この点、本訴訟では、選挙の直前4か月間に3か月未満の転居を複数回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選法の仕組み(本件仕組み)の憲法適合性が争われているところ、このような仕組みは、選挙人名簿制度の一部を成すものである。そして、前記2で述べたとおり、選挙人名簿制度は、有権者をあらかじめ的確に拾いあげて選挙人の範囲を確定しておくこと、及び有権者でない者が紛れ込むことにより不正投票のような選挙の公正を害する行為が行われることを防止することを目的とするものであり、これらを達成することを通じて、代表民主制の下における選挙制度の目標(公正かつ効果的な代表の選出)の実現に資するものである。

このことからすれば、選挙人名簿制度が選挙制度を構成する一要素であることは明らかといえるところ、上述したとおり、選挙制度の具体的決定は国会の広い裁量に委ねられているのであるから、選挙制度の構成要素である選挙人名簿制度についても、国会がその裁量により決定することができるものといえる。

ウ 以上によれば、本件仕組みの憲法適合性を判断するに当たっては、国会に広い裁量権が認められることが前提とされなければならない、公正かつ効果的な代表を選出するという選挙制度の基本的な要請等に反するため、前

述し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いえるかどうかという観点から、その憲法適合性を判断するものと解すべきである。

(2) 最高裁平成17年判決は本件と事案を異にするものであるから、同判決の判断枠組みを本件に適用することはできないこと

ア 原告は、本件仕組みにより選挙権が制限されたという理解を前提として、その憲法適合性を判断するに当たっては、「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」と判示した最高裁平成17年判決の判断枠組みが採用されるべきである旨を主張する(訴状第2の2、第3の1・10ないし12ページ)。

しかしながら、最高裁平成17年判決は、国外に居住していて国内の市町村の区域内に住所を有していない在外国民に国政選挙における選挙権の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についてのものである。当該事案で適用される平成10年法律第47号による改正前の公選法においては、在外国民は、衆議院議員の選挙又は参議院議員の選挙において投票をすることができず、同改正後の公選法においても、衆議院比例代表選出議員の選挙及び参議院比例代表選出議員の選挙に限り投票をすることができるにとどまっていたところ、このような場合と、本件のように3か月の継続居住要件及び4か月の登録抹消要件があるために、ある時点において選挙人名簿に登録されていないが、継続居住要件を満たした後は選挙人名簿に登録され、その後に行われる選挙において投票をすることができる場合とでは、その制限の程度が明らかに異なっている。

イ したがって、本件と最高裁平成17年判決は事案を異にするものであるから、本件において最高裁平成17年判決の判断枠組みを採用すべきであ

るとする原告の主張は理由がない。

なお、本件と同様に公選法 21 条 1 項や 28 条 2 号の憲法適合性が争われた事案において、最高裁平成 17 年判決以降に出された裁判例を見ても、前記アと同様の理由を述べて、最高裁平成 17 年判決の判断枠組みは採用できない旨の判断が示されている(乙 5・東京高裁平成 25 年 2 月 19 日判決(判タ 1389 号 146 ページ)、乙 6 の 1・東京高裁平成 27 年 9 月 24 日判決(公刊物未登載)、乙 7 の 1・東京高裁平成 28 年 11 月 21 日判決(公刊物未登載))。

3 本件各規定(本件仕組み)は憲法に適合するものであること

原告は、本件各規定について個別に違憲性を主張するものではなく、これらによって構成される本件仕組みの違憲性を主張するものと解されるが、本件仕組みを構成する本件各規定の立法目的は、全く同一のものではない。そこで、以下、目的及び手段の観点から、本件各規定にはいずれも相応の合理性が認められ、不当に選挙権の行使を制限するものではないことを明らかにした上で、本件各規定及びこれによって構成される本件仕組みを設けることが国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、憲法に適合するものであることを明らかにする。

(1) 公選法 42 条 1 項本文は、正当な立法目的に基づく合理的な規定であるから、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと

公選法 42 条 1 項本文は、選挙人名簿に登録されていることを選挙権の行使の形式的要件として定める。前記第 3 の 2 で述べたとおり、当該規定は、選挙人名簿制度自体の目的(有権者をあらかじめ的確に拾いあげて選挙人の範囲を確定しておくとともに、有権者でない者が紛れ込むことにより不正投票のような選挙の公正を害する行為が行われることを防止する)を達成するためのものである。このような目的は、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上で、選挙制度の仕組みを決定するに当たり、国会が正

当に考慮し得る政策的目的ないし理由である上、前述した選挙人名簿への登録方法等を踏まえれば、選挙人名簿への登録について正確性が担保されているといえるから、上記目的を達成するための手段として合理性も認められる。

したがって、公選法42条1項本文には相応の合理性が認められ、不当に選挙権の行使を制限するものとはいえない。

(2) 公選法21条1項及び2項(継続居住要件)は、正当な立法目的に基づく合理的な規定であるから、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと

ア 継続居住要件に係る立法目的が正当であること

(7) 継続居住要件に係る立法目的

a 公選法21条1項及び2項は、選挙人名簿の被登録資格として継続居住要件を定める³。その趣旨は、投票の公正と迅速正確性という観点から、住民の住所に関する正確かつ統一的記録である住民基本台帳と選挙人名簿を結び付け、住民基本台帳に3か月以上という一定期間記録されることを登録の要件とすることで、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を防止しようとしたものである。

このことは、我が国の選挙人名簿制度の歴史や選挙人名簿制度の目的から裏付けられる。

すなわち、公選法の制定以前から、選挙人名簿の被登録資格として、当該市町村の区域内に一定の期間(一年又は6か月)継続して居住することが要件とされていたところ⁴、その趣旨については、「これは名簿を調製するのに相当やはり期間がかかります。全戸数について全部一

³ 前記第3の3(2)で述べたとおり、公選法21条2項は、選挙人名簿制度に係る被登録資格自体を変更するものではないから、同条1項と同様に、選挙人名簿の被登録資格として継続居住要件を定めていることの憲法適合性のみが問題になると考えられる。

⁴ その当時は、現在のような統一名簿ではなく、選挙ごとに名簿が調製されていた。

齊に調査することはできないのであります。表を配ってそれを集めて書き上げるというような手数を要します。どうしても日にちがかかりますので、相当程度の住所期間ということは設けて置きませんと、二重に載ったり何かすることが相当考えられます。従って或る程度の期間を置かなければいかんのであります(中略)それからもう一つ考えなければならんのは、余り住居の期間を短かくしますと(中略)選挙目当にそこへ押掛けて行って登録される、こういう危険がありますので、そういう点も併せて考えなければならん問題であります」(乙8・「参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続)会議録第四号」4ページ、吉岡恵一政府委員発言。下線は引用者による(以下同じ。))と説明され、名簿の正確性確保と不正投票防止を目的とすることが述べられていた。

公選法の制定に当たり、当該期間は3か月に短縮され、現在に至るのであるが、その際の議論でも、「せいぜい一箇月ぐらいあつたらよいのじゃないですか」(乙9・「第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会会議録第十二号」5ページ、橋本登美三郎委員発言)との意見に対して、「選挙人名簿作製につきましては、選挙管理委員会ともいろいろ打合せましたが、最小限やはり三箇月はいる、こういうような手続上のこともあります」(同ページ、三浦義男法制局参事発言)などと説明されている。その後も、例えば、「選挙人名簿に登録をいたしますにつきましてはの観点から申しまして、少なくとも三ヶ月くらい住所を有しておるということをございませんと、その市町村の住民として選挙管理委員会が確認を致します場合に非常に不明確になる場合が多いわけでございます。したがって、三ヶ月という住所要件がありまして初めて住所の確認をするに足る資料なり生活実態なりというものはっきりする。したがって、名簿調製の技術上の必要からも三ヶ月と

いうものが要求をされている」(乙10・「第五十一回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第三号」2ページ、長野士郎政府委員発言)などとして、同様の説明がなされている。

これらの点に加えて、前記2(2)で述べた選挙人名簿制度自体の目的(有権者をあらかじめ的確に拾いあげて選挙人の範囲を確定しておくとともに、有権者でない者が紛れ込むことにより不正投票のような選挙の公正を害する行為が行われることを防止する)を踏まえれば、継続居住要件を定めた立法目的は、①選挙直前に選挙目当てに住所を移すなどの方法による不正投票の防止、②あらかじめ選挙人を確定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に必要な事務処理期間の確保にあるといえる。

- b また、継続居住要件における3か月という期間は、地方選挙に係る選挙権の要件として3か月の住所要件が定められていること(公選法9条2項、地方自治法18条)とも結び付いている。

この点、地方選挙に係る選挙権の要件として特に3か月という期間が定められたのは、その団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間そこに住み、地縁的關係を持ち、ある程度団体内の事情に通じていることが必要と考えられたためである(乙4・90ページ参照)。これに対し、国政選挙においては、選挙権に関して、地方選挙のような住所要件は定められていないのであるが、前記aで述べたとおり、不正投票の防止や事務処理期間の確保の観点から、選挙人名簿への登録の要件として一定の継続居住期間が必要であるため、名簿登録の要件としては国政選挙と地方選挙の間に実際上の差異がない。そこで、公選法は、国政選挙と地方選挙とで同一の選挙人名簿を用いることとして(永久名簿方式)、多数の選挙人によって行われる各種の選挙を混乱なく適正に、そして能率的に執行することを目指したもの

である(乙3・10ページ、乙4・190ページ)。

- c 以上の点を踏まえると、公選法21条1項及び2項において定められた継続居住要件は、①選挙直前に選挙目当てに住所を移すなどの方法による不正投票の防止、②あらかじめ選挙人を確定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に必要な事務処理期間の確保を目的とし、併せて、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調製することに伴うコストの観点をも考慮したものといえる。

(イ) 継続居住要件に係る立法目的が正当であること

- a 近代選挙法が選挙に関する基本原則(普通選挙、平等選挙、自由選挙、秘密選挙、直接選挙)を採用した目的は、「選挙の自由・公正と効果的な代表を実現するため」であって(芦部信喜「憲法 第8版」285ページ)、選挙における究極的な要請とは、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることにほかならない(佐藤政達「判解」法曹時報76巻6号199ページ参照)。このことは我が国の憲法にも妥当するものであり(前記2(1)ア参照)、選挙権が公正・公平に行使されることは、手続法としての公選法の要請(前記第3の1(2)参照)のみならず、憲法上の要請といえる。そして、仮に継続居住要件を設けないとすれば、二重投票や投票のみを目的とした選挙期間のみの住民票の異動等による不正投票が試みられるおそれがある上、調査等によりこれらの事態を的確に防止することも不可能となるから、結果として、公正・公平な選挙権の行使が実現されないこととなる。

特に国政選挙については、全国を多数の選挙区に分けて実施する選挙区制度を採用しているところ(公選法3章参照)、国会が選挙区割や議員定数の配分を決定するに当たっては、議員一人当たりの選挙人数

に不公平が生じないように当該区画の人口等も考慮されるため、選挙直前に投票のみを目的とする居住実体のない住民票の異動が大量に行われれば、既に決定された選挙区割や議員定数配分的前提が大きく異なることとなり、投票価値に影響を生じさせかねず、選挙の公正が害されることにもなる。

また、前記第3の1(2)で述べたとおり、選挙の手続は限られた短期間に行われるものであり、「正確迅速性」が求められるところ、これを実現する上でも、選挙人を正確に選挙人名簿に登録するために必要な事務処理期間をあらかじめ確保しておく必要がある。

- b 以上によれば、前記(ア)で述べた継続居住要件に係る立法目的は、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上で、選挙制度の仕組みを決定するに当たり、国会が正当に考慮し得る政策的目的ないし理由であるといえる。

イ 目的を達成するための手段として合理的であること

(ア) 前述した選挙人名簿制度の目的からすれば、選挙人名簿の登録内容は正確であることが求められるところ、公選法は、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おり(公選法21条5項)、その居住実体に疑義がある場合には現実に調査することが予定されている。居住実体を伴わない住民票の異動等があった場合には、市町村選挙管理委員会が実質的な調査を行い、選挙の公正が害されることを未然に防止しなければならず、これが組織的に行われる場合には住民票の異動等が大量になされることも想定されるから、継続居住要件として3か月という期間を要するとしたことは、不正投票を防止し、選挙の公正を確保するという目的を達成するための手段として合理的である。

原告は、選挙管理委員会の事務処理の負担を軽視するようであるが、これが適切に行われない場合には二重投票等の選挙の公正を害する事態

を招来するのであるから、事務処理能力等を考慮して、一定の事務処理期間を設けることに合理性が認められることは明らかである。

(イ) また、住民基本台帳は各種行政の統一的な台帳であるため、選挙人名簿の登録の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により、選挙を目的とした居住実体のない住民登録をした者は、一定期間、各種の住民サービスを受けることが困難となる。このことからすれば、住民基本台帳への記載をもって継続居住要件とすることは、不正登録を防止する方法として有効なものであるといえる。

(ウ) 公選法は、詐欺の方法をもって選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録させた者は6月以下の拘禁刑又は30万円以下の罰金に処すると規定し(236条1項)、選挙人名簿に登録させる目的をもって住民基本台帳法22条の規定による届出に関し虚偽の届出をすることによって選挙人名簿に登録させた者も、同様に処罰すると規定している(同条2項)。

しかしながら、上記罰則だけで、選挙期間直前に投票のみを目的とした住民票の異動がされることを完全に防止できるとは限らないことからすれば、不正な手段を用いると不利益となる仕組み(前記aのとおり、選挙を目的とした居住実体のない住民登録をした者は、一定期間、各種の住民サービスを受けることが困難となる。)を構築することによって、このような意図的な不正を予防する機能を持たせることは合理的である。

(エ) したがって、公選法21条1項及び2項の継続居住要件は、前記アで述べた目的を達成するための手段として、合理性が認められる。

ウ 継続居住要件に係る原告の主張は理由がないこと

(7) 原告の主張

a 継続居住要件の立法目的について

原告は、継続居住要件に関し、「地方選挙の住所要件に引きずられた結果である」、「地方選挙における住所要件に国政選挙の行使の要件を

揃えるためのいわば便法として規定されているのである。」などと主張しており、要するに、「国政選挙と地方選挙の名簿を同一のもの」とすることのみが、継続居住要件を設けた理由であると主張するようである(訴状第3の2(1)・13ページ)。

b 継続居住要件の合理性について

原告は、次の(a)のとおり、継続居住要件にはそもそも合理性がない旨を主張するほか、(b)ないし(e)のとおり、参議院議員選挙を実施する場合の継続居住要件の算定において、同一都道府県内における転居を通算しないことには合理性がない旨を主張するようである。

(a) 日本国憲法の改正手続に関する法律(以下「**憲法改正国民投票法**」という。)では、投票人名簿に登録する基準日が期日前50日に当たる日とされており、継続居住要件がなくとも公正な投票は執行できるから、公正な選挙の実施に当たり、継続居住要件が不可欠のものであるとはいえない(訴状第3の2(3)エ・17ページ)。

(b) 参議院議員選挙において、比例代表選挙は全国を一つの選挙区としており、選挙区選挙も選挙区の最小単位は都道府県であるから、同一都道府県内での転居の時期や回数が、参議院議員選挙の公正に影響を与える余地はない(訴状第3の2(2)・13及び14ページ)。

(c) 平成28年法律第94号による公選法等の改正で「地方選挙の住所要件において同一都道府県内での転居を何度でも通算することができる」という制度が導入されたところ、各市町村の選挙管理委員会は、住基ネットを利用することにより、同一都道府県内での転居が複数回に及ぶ場合であっても、それを正確に捕捉することができる仕組みを整えており、都道府県内での転居を容易に把握することができる。したがって、継続居住要件の算定に当たり、同一都道府県内での転居を通算することについて事務処理上の支障はない(訴

状第3の2(3)ア・15ページ)

(d) 仮に参議院議員選挙における継続居住要件の算定の基礎となる住民登録期間に関し、同一都道府県内での転居を通算することとした場合には、参議院議員通常選挙と衆議院議員総選挙の選挙権を行使することができる人が異なることとなるが、そもそも、同一の選挙人名簿に登録されているといっても、実際に投票できるかどうかは選挙の種別ごとに異なるのであり、「国内の投票については一つの名簿を用いつつ、特定の選挙における選挙権を有しない人についてその旨を付記する対応をすることができ、そうすることによる事務処理は全く想定されない。」(訴状第3の2(3)イ・15及び16ページ)。

(e) そもそも、一つの名簿を用いることとされたのは、紙による名簿調製が必須の時代における選挙事務の能率的な執行のためであるところ、住基ネットが構築された現代において、参議院議員通常選挙に関して異なる名簿を調製することとしても、それによる事務処理上の支障はない。公選法は、選挙人名簿のほか、在外選挙人名簿を調製しているし、憲法改正国民投票法においても投票人名簿を調製することが予定されているのであって、これに加えて、参議院議員選挙人名簿を調製することとしても、事務処理上の支障はない(訴状第3の2(3)ウ・16ページ)。

(イ) 継続居住要件の立法目的に係る原告の主張は理由がないこと(前記

(7) a に対する反論)

原告は、継続居住要件について、国政選挙との関係では、地方選挙の場合との平仄を合わせるという意義しか認められない旨を主張するようであるが、前記ア(7) a で述べたとおり、そもそも国政選挙と地方選挙とで異なる名簿が用いられていた時から、選挙人名簿への被登録資格として、当該市町村の区域内に一定期間居住することが求められていたので

あり、原告の主張は、かかる歴史的経緯と全く整合しない。原告が指摘する国会答弁(甲7・11ページ上から1段目)においても、選挙事務の適正かつ能率的な執行と選挙人名簿の正確性の確保の目的が共に挙げられており(甲9・2ページ最下段から3ページ最上段、甲10・3ページ最下段から4ページ最上段も同じ。)、原告の上記主張に理由がないことは明らかである。

(ウ) 憲法改正手続における国民投票と選挙を同一視する原告の主張は理由がないこと(前記b(a)に対する反論)

前記第3の3で述べたとおり、我が国の選挙制度では、選挙人名簿について永久名簿方式が採られており、市町村ごとに名簿が調製されている。そのため、当該市町村の区域外に異動をした場合には、二重登録等の選挙の公正を害する事態が生じるおそれが生じるのに対し、憲法改正国民投票法においては、このような永久名簿方式は採られておらず、投票時に新しく投票人名簿を調製するから(20条)、継続居住要件のような規定がなくとも、そもそも二重登録等の選挙の公正を害する事態が生じるおそれはない。

また、憲法改正国民投票法においては、投票区の設定が設けられているものの、いずれの投票区であっても同一内容の投票を行うことができるから、投票直前に投票目当てに異動をするということは考えられないし、仮にこのような異動があったとしても、投票の公正が害されるおそれもない。

このように、憲法改正国民投票法における国民投票と選挙とは、そもそもの制度の仕組みが全く異なるのであるから、これらを同一視する原告の主張は、前提を欠くことが明らかであって、理由がない。

(イ) 同一都道府県内の転居に関し継続居住要件の期間を通算した場合には、事務処理の負担が大幅に増加することが想定でき、選挙手続を公正

かつ正確迅速に実施することが困難となること(前記b(b)に対する反論)

原告が具体的にどのような制度を想定しているのかは不明確であるが、訴状の記載を前提とすれば、現住所地の住民票に記録された期間が3か月未満の場合でも、直前の住所地が同一都道府県内であってこれを通算して3か月以上となる場合には、現住所地の選挙人名簿に登録するという制度(登録抹消は、同一都道府県内・外のいずれであっても、転出から4か月を経過した場合)を想定するものと考えられる⁵。

しかしながら、仮にこのような制度を採用した場合には、現住所地の住民票に記録された期間が3か月未満の者全員に対して、①同一都道府県内からの転入か否か、及び②同一都道府県内からの転入の場合には当該都道府県内の住民票に記録された期間が通算して3か月以上となるかを確認する必要があるといえ(現行制度ではこれらの確認は不要である。)、かかる事務処理の負担が増大することが合理的に想定される。加えて、二重登録者が増加することとなるから、二重登録照会に係る事務処理の負担も増大することが合理的に想定される。繰り返し述べているとおり、選挙人名簿の正確性を確保することは、公正な選挙の実施において不可欠であるところ、原告の主張に従えば、選挙手続を公正かつ正確迅速に実施することは困難である。

したがって、同一都道府県内での転居の時期や回数が、参議院議員選挙の公正に影響を与える余地はないとする原告の主張は、理由がない。

(オ) 原告の主張は、選挙権と選挙人名簿登録の違いを無視するに等しいものであること(前記b(c)に対する反論)

⁵ なお、参議院議員の選挙区選挙では都道府県を異にする合同選挙区が採用されており(島根県と鳥取県など)、継続住居要件の算定に当たり、同一都道府県内の異動に限って通算する場合には、選挙人間の平等を害するおそれがある。

a 原告自身が認めるとおり、平成28年法律第94号による公選法等の改正では、市町村を単位として、同一都道府県内で2回以上住所を移した場合にも、地方選挙の選挙権を取得することができることとされた。すなわち、同改正は、表示登録がされている選挙人名簿登録者について、引き続き同一都道府県内に住所を有しているか否かのみを確認することで「選挙権」の有無を判断するものであって、引き続き同一都道府県内に住所を有している場合であっても、選挙人名簿に登録されていないならば投票をすることはできない(当然のことながら、選挙権の有無について二重登録等の問題は生じ得ない。)

このことから、市町村選挙管理委員会は、上記の事務を処理するに当たり、引き続き同一都道府県に住所を有しているかのみを確認して対応しているところである。

b これに対し、継続居住要件は、選挙人名簿への被登録資格の問題であるところ、仮に同一都道府県内における住民票記録期間を通算する場合には、引き続き同一都道府県内に住所を有しているか否かの確認にとどまらず、その記録期間の確認が必要になるほか、新住所地と旧住所地の間で選挙人名簿の二重登録を確認するなどの対応が必要となるのであって、前記aの場合と比べて、市町村選挙管理委員会の負担は明らかに増大する。

c 以上のとおり、地方選挙の「選挙権」における対応を理由として、同一都道府県内での転居を通算したとしても市町村選挙管理委員会の事務処理上の支障がないとする原告の主張は、「選挙権」と「選挙人名簿登録」の違いを無視するに等しいものであり、理由がない。

(カ) 原告が主張する制度は、参議院選挙の選挙人名簿の登録について、他の選挙とは全く異なる要件を創設するものであり、仮に選挙人名簿自体は一つであるとしても、選挙管理委員会の事務処理の負担が増大し、公

正かつ正確迅速な選挙の実施が困難となること(前記 b (d) に対する反論)

前記第 3 の 2 で述べたとおり、選挙人名簿は、選挙人であることを公証する名簿であり、有権者をあらかじめ的確に拾いあげて選挙人の範囲を確定しておくとともに、有権者でない者が紛れ込むことにより不正投票のような選挙の公正を害する行為が行われることを防止するという 2 つの重要な目的を有するものである。そして、各種選挙はそれぞれ独立に行われるものであるとしても、例えば国政選挙と地方選挙の投票日が重なるという事態が生じることも稀ではないことからすれば、選挙手続を公正かつ正確迅速に実施するに当たり、投票できる者を統一的に把握しておく必要性は高い。

これに対し、原告が主張する制度は、そもそも他の選挙とは全く異なる要件で参議院議員選挙の選挙人名簿登録を行うに等しく、一つの名簿に選挙権を有しない者が登録されることを許容する点において、上述した選挙人名簿制度の目的に反している。また、このような登録を許した場合には、二重登録照会等も他の選挙とは異なる方法で行う必要があるなど、各種の事務処理が複雑化することは明らかであり、選挙事務に混乱を生じさせかねないといえ、選挙手続を公正かつ正確迅速に実施することが困難となる。

したがって、一つの名簿を前提とした上で、選挙権を有しない者を選挙人名簿に登録することとしても事務処理上の支障がないとする原告の主張は、理由がない。

(キ) 選挙ごとに異なる名簿を調製することとした場合には、選挙管理委員会の事務処理の負担が大きくなり、公正かつ正確迅速な選挙の実施が困難となること(前記 b (e) に対する反論)

a 原告は、住基ネットを用いることにより、選挙ごとに異なる選挙人

名簿を用いることは容易に実現できるなどと主張するが、前記(カ)で述べたとおり、原告が主張するような仕組みを採用した場合、公正かつ正確迅速に選挙手続を実施することは困難である。

b したがって、選挙ごとに異なる名簿を調製しても事務処理上の支障がないとする原告の主張は理由がない。なお、公選法が選挙人名簿のほか、在外選挙人名簿を設けた理由は、国外に居住する日本国民は国内に住所を有しないことなどから、別の名簿を調製する必要があったものである。原告は、憲法改正国民投票法において、投票人名簿及び在外投票人名簿が調製されることとなっている点を挙げるが、前記(ウ)でも述べたとおり、憲法改正国民投票法における国民投票と選挙とは、そもそもの制度の仕組みが全く異なるのであるから、これをもって、参議院議員選挙についてのみ異なる名簿を調製することは、合理的ではない。

エ 小括

以上のとおり、公選法21条1項及び2項における継続居住要件の定めは、正当な立法目的に基づく合理的な規定であると認められ、不当に選挙権の行使を制限するものではない。

(3) 公選法28条2号(登録抹消要件)は、正当な立法目的に基づく合理的な規定であるから、不当に選挙権の行使を制限するものではないこと

ア 登録抹消要件に係る立法目的が正当であること

選挙人名簿は市町村の選挙管理委員会が調製するものであるところ、その正確性を担保するためには、登録された市町村の区域内からの転出があった場合に当該登録を適切に抹消する必要がある。昭和44年の公選法改正以前は、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付される表示がされた後、登録月の1日までに6か月を経過するに至った者について抹消の決定を行い、次の登録期において縦覧の上抹消することと

されていたが、例えば登録月の2日に上記表示がされた者は、長期間登録されたままとなることがあり、選挙人名簿を不正確にする一つの原因となっていた。

昭和44年の公選法改正では、9月に行われる定時登録のほか、選挙時に選挙時登録が行われることとされたため、転出者が新住所で転入届をしてから3か月以降に選挙が行われれば新住所地の選挙人名簿に登録されることが可能となった。そして、転入者は、転入をした日から14日以内に転入届を提出しなければならないとされているところ(住民基本台帳法22条1項)、継続居住要件の期間(3か月)に、移転のための旅行期間及び転入届を提出するための猶予期間を合わせた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と考えられた。そこで、二重登録となり得るケースを可能な限り排除するため、昭和44年の公選法改正において、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付される表示をされてから抹消するまでの期間を、4か月に短縮したものである⁶。

このように、公選法28条2号は、選挙人の範囲の正確性を確保し、二重登録・二重投票等の防止を図る目的で、本件猶予期間を定めたものである(登録抹消要件)。かかる目的は、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上で、選挙制度の仕組みを決定するに当たり、国会が正当に考慮し得る政策的目的ないし理由であるといえ、正当なものである。

イ 目的を達成するための手段として合理的であること

前記アで述べたとおり、転出後、旧住所地の市町村の選挙人名簿から抹消されるまでの期間を4か月と定めた理由は、新住所地における継続居住要件である3か月のほかに、移転までの旅行期間や転入届の提出のための

⁶ なお、同改正においては、併せて、転出後4か月を経過するに至った時は直ちに登録を抹消することとされた。

猶予を合わせても4か月の期間があれば、転出後十分の余裕を持って、新住所地の選挙人名簿に登録されると考えられたことによるものといえる。

そして、仮に、①上記猶予期間を3か月未満にした場合には、転入先の市町村においては継続居住要件を欠き、前住所地の市町村の選挙人名簿には登録されていないために、選挙権を行使することができなくなる期間が生ずることになるし、②上記猶予期間を4か月を超えるものにした場合には、その超える期間について、前住所地の選挙人名簿による投票を許すことになるので、新旧住所地での二重投票の可能性も増える上、被登録資格等の確認が困難となるため、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。

以上の点に照らせば、住所を有しなくなった日後4か月で旧住所地の選挙人名簿から抹消する旨を定めた公選法28条2号の規定(本件猶予期間)は、二重登録の発生を最小限にするための合理的な内容であるといえる(以上につき、乙11・東京高裁平成13年7月31日判決(公刊物未登載)参照)。

ウ 小括

以上のとおり、公選法28条2号における登録抹消要件の定めは、正当な立法目的に基づく合理的な規定であると認められ、不当に選挙権の行使を制限するものではない。

(4) まとめ(本件各規定(本件仕組み)は憲法に適合するものであること)

以上のとおり、本件各規定の目的や内容からすれば、本件各規定には相応の合理性が認められ、不当に選挙権の行使を制限するものではないから、本件各規定やこれによって構成される本件仕組みを設けることは、国会の裁量権の限界を超えるものとはいえず、憲法に適合するといえる。本件と同様に公選法21条1項や28条2号の憲法適合性が争われた近時の裁判例でも、同様の判断が示されている(乙5ないし7)。

4 遅くとも平成28年(2016年)11月時点において、本件立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法であるとの原告らの主張は理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、次のアないしエの事情を挙げ、遅くともエの公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律(平成28年法律第94号)が成立した同年11月の時点において、本件各規定(本件仕組み)が憲法に違反することは明白であったから、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ったことは国賠法1条1項の適用上違法と評価されるなどと主張する(訴状第4・17ないし23ページ)。

ア 最高裁平成17年判決は、在外選挙制度に関し、選挙権の制限は原則として許されず、「やむを得ない事由」のある場合に限ってこれを認めるという厳格な基準によって憲法適合性を判断したものであり、同判決を受けて、国会は、公選法を改正し、在外選挙制度の対象となる選挙を拡大した。したがって、最高裁平成17年判決の時点で、「国会は、選挙権の制限は原則として許されず、極めて限定的な場合においてのみ憲法適合性が認められることを認識していた。」(訴状第4の1・17及び18ページ)。

イ 平成19年5月18日に公布された憲法改正国民投票法は、継続居住要件に相当する規定を置かず、投票日の50日前を登録基準日と定め、同日に住民登録のある人を投票人名簿に登録し、その後の住所変更についても基準日から2週間以内であれば対処するとした。このことからすれば、国会は、名簿の調製事務において、選挙人名簿及び在外選挙人名簿以外の投票人名簿を調製することが技術的に可能であり、継続居住要件を課さずとも50日前の基準日として登録することに技術的支障がないことを認識した(訴状第4の2・18ページ)。

ウ 平成28年1月に成立した公職選挙法の一部を改正する法律(同年法律第8号)において公選法21条2項が定められた際、国会は、継続居住要件

のために選挙権を行使することのできない人がおり、上記法改正によっても救済されないこと、及びその人に対する選挙権の制限には何ら合理的な説明ができないことが認識され、法改正の必要がありそれを容易に行えることを認識していた(訴状第4の3・18ないし22ページ)。

エ 平成28年11月に成立した公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律(同年法律第94号)では、同一都道府県内での市町村単位の転居を二回以上した場合にも都道府県の選挙の選挙権を失わないこととされた。これは内閣提出法案であったところ、実際に選挙事務の執行を担う行政自身も、同一都道府県内での複数回の転居を能率的かつ正確に把握することができることを明言したに等しく、「参議院議員選挙において、都道府県内での転居を通算せずに選挙権を制限することにはもはや「やむを得ない事由」がないことが国会にとって明らかだったことを意味している。」(訴状第4の4・22及び23ページ)。

(2) 本件各規定(本件仕組み)が遅くとも平成28年11月の時点から憲法の規定に違反するものであることが明白であったとはいえないこと

しかしながら、前記3で述べたとおり、本件各規定(本件仕組み)は何ら憲法に違反するものではないから、遅くとも平成28年11月の時点で、本件各規定(本件仕組み)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とはいえない。もちろん、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っているともいえない。

したがって、本件立法不作為について、国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けることはないというべきである。

(3) 原告が挙げる前記(1)の各事情は、いずれも本件各規定(本件仕組み)の憲

法違反の明白性を導くものではないこと

ア 前記(1)アの事情(最高裁平成17年判決)について

前記2(2)で述べたとおり、最高裁平成17年判決は、国外に居住していて国内の市町村の区域内に住所を有していない在外国民に国政選挙における選挙権の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についてのものである。同事案の場合と、本件のように3か月の継続居住要件及び4か月の登録抹消要件があるために、ある時点において選挙人名簿に登録されていないが、継続居住要件を満たした後は選挙人名簿に登録され、その後に行われる選挙において投票をすることができる場合とでは、その制限の程度を明らかに異にするから、これらを同一視することは誤りである。

したがって、最高裁平成17年判決をもって、本件各規定(本件仕組み)が憲法に違反することが明白になったといえないことは明らかである。

イ 前記(1)イの事情(憲法改正国民投票法の制定)について

前記3(2)ウで述べたとおり、憲法改正国民投票法における国民投票と選挙とでは、そもそもの制度の仕組みが全く異なるのであるから、憲法改正国民投票法において継続居住要件が設けられていないことは、選挙人名簿の被登録資格として当該要件が不要であることを意味するものではない。

したがって、憲法改正国民投票法の制定をもって、本件各規定(本件仕組み)が憲法に違反することが明白になったといえないことは明らかである。

ウ 前記(1)ウの事情(平成28年法律第8号による公選法の改正)について

前記3(2)アで述べたとおり、継続居住要件は、①選挙直前に選挙目当てに住所を移すなどの方法による不正投票の防止、②あらかじめ選挙人を確定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に必要な事務処理期間の確保を目的とし、併せて、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調製することに伴うコストの観点をも考慮したものといえる。原告は、この点に係る国会答弁について、「実質的な答弁をすることができなかった」などと論難するが、継続居住要件の立法目的に係る原告の主張自体に誤りがあることは、前記3(2)ウで述べたとおりであって、かかる誤った理解を前提とする原告の主張は理由がない。

また、この点をおくとしても、公職選挙法の一部を改正する法律(平成28年法律第8号)が成立した平成28年1月のわずか4か月ほど前には、継続居住要件を定める公選法21条1項等の規定は憲法に違反しない旨判示した高裁判決も出されていたのであり(乙6の1)、原告の主張に理由がないことは一層明らかである。

したがって、平成28年法律第8号による公選法の改正をもって、本件各規定(本件仕組み)が憲法に違反することが明白になったといえないことは明らかである。

エ 前記(1)エの事情(平成28年法律第94号による公選法等の改正)について

前記3(2)ウ(オ)で述べたとおり、原告が挙げる平成28年法律第94号による公選法等の改正は、地方選挙の「選挙権」に関する改正であり、これに対応するためには引き続き同一都道府県に住所を有しているか否かのみを確認すれば足りる。これに対し、継続居住要件は選挙人名簿の被登録資格の問題であって、選挙人名簿について、仮に同一都道府県内における住民票登録期間を通算する場合には、上記事務処理以外の事務処理が必要となるのであるから、同一都道府県内に転居した場合に選挙権の有無を適時に確認できたとしても、そのことによって、選挙人名簿登録における継続居住要件の不合理性が根拠づけられるものではない。ましてや、本件各規定(本件仕組み)の憲法違反の明白性を導くものとは到底いえない。

したがって、平成28年法律第94号による公選法等の改正をもって、本件各規定(本件仕組み)が憲法に違反することが明白になったといえないことは明らかである。

5 まとめ

以上のとおり、本件各規定(本件仕組み)は、憲法に何ら違反しないものであって、遅くとも平成28年11月の時点で、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本件各規定の改廃等の立法措置を怠ったともいえないから、本件立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法と評価される余地はない。

したがって、原告の請求は理由がない。

第5 結語

以上によれば、原告の請求は、その余の点について検討するまでもなく理由がないから、速やかに棄却されるべきである。

以 上