

乙第7号証の1

書記官送達
平成28年11月21日受領
印

平成28年11月21日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成28年(ネ)第4025号公職選挙法違憲確認等請求控訴事件(原審・東京地方
裁判所平成27年(ワ)第8261号)
口頭弁論終結日 平成28年10月12日

判 決

[Redacted]

控 訴 人

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 控 訴 人

同 代 表 者 法 務 大 臣

同 指 定 代 理 人

同

同

同

[Redacted]

国
金 田 勝 年

[Redacted]

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴の趣旨

- (1) 原判決主文第2・3項を次のとおり変更する。
- (2) 被控訴人は、控訴人に対し、20万円及びこれに対する平成26年12月15日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (3) 訴訟費用は第1、2審とも控訴人の負担とする。

2 控訴の趣旨に対する答弁

主文と同旨。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

- (1) 控訴人は、平成25年4月から東京都三鷹市に居住し、平成26年11月16日に東京都文京区に転出したところ、三鷹市においては転出する直前の定時登録基準日(9月1日)に未成年であったため選挙人名簿に登録されず、満20歳となった後に転入した文京区においては、住民基本台帳に登録されている期間が3か月に満たないとして選挙人名簿に登録されなかったため、公職選挙法(以下、特に断らない限り平成27年法律第43号による改正前のものをいい、同改正の前後を問わず「法」という。)の規定に従い、平成26年12月14日施行の第47回衆議院議員総選挙(以下「本件選挙」という。)において投票をすることができなかった。
- (2) 本件は、控訴人が、被控訴人に対し、選挙人名簿の調製方法等を規定した法19条2項、21条1項及び22条1項の各規定(以下「本件各規定」という。)が憲法に違反していると主張して、本件各規定の違憲であることの確認を求めるとともに、本件各規定を設けた立法行為又は本件各規定により生じ得る選挙権行使の制限(以下「本件制限」という。)を解消する措置を怠った立法不作為は国家賠償法(以下「国賠法」という。)1条1項の適用上違法である旨主張して、同規定による損害賠償請求権に基づき、慰謝料20万円及びこれに対する平成26年12月15日(本件選挙の施行された日の翌日)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た事案である。
- (3) 原審は、本件訴えのうち本件各規定の違憲確認を求める部分は法律上の争訟に当たらず不適法であるとして却下し、損害賠償請求については、本件は立法行為又は立法不作為が国賠法上違法と評価される場合に当たらないので、その余の争点について判断するまでもなく理由がないとして請求を棄却したところ、控訴人が本件控訴を提起して、上記控訴の趣旨のとおり裁判

を求めた（したがって、当審における審理の対象は、控訴人の損害賠償請求を棄却する旨の原審判断の当否である。）。

2 前提事実

前提事実は、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の「2 前提事実」に記載されたとおりであるから、これを引用する。

3 争点

- (1) 本件各規定は憲法15条1項等に反し違憲であるか否か（争点1。原審の争点2に相当）。
- (2) 本件各規定は憲法14条1項等に反し違憲であるか否か（争点2。原審の争点3に相当）。
- (3) 国会議員において本件各規定を設けた立法行為又は本件制限を解消する措置を怠った立法不作為が国賠法上違法といえるか否か（争点3。原審の争点4に相当）。
- (4) 控訴人に生じた損害の有無及び額（争点4。原審の争点5に相当）。

4 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点に関する当事者の主張は、後記(2)のとおり補正し、後記(3)のとおり控訴人の当審における追加主張ないし補充的主張を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の「4 争点に対する当事者の主張」の(2)ないし(5)に記載されたとおりであるから、これを引用する。

(2) 原判決の補正

ア 原判決5頁2行目の「2087頁」の後に「。以下「平成17年大法廷判決」という。」を加える。

イ 原判決5頁4行目の「本件制限を行わないこと、」から同6行目の「生じ得る支障としては、」までを「本件制限を行わないことによって生じ得る支障としては、」に改める。

- (3) 控訴人の当審における追加主張ないし補充的主張

ア 本件制限は、法の定める各制度間に生じたいわば「落とし穴」であり、本件各規定それ自体の目的や内容の適否とは別に、本件制限の憲法適合性が検討されなければならないところ、原審裁判所も、同様の認識において、被控訴人に対し、控訴人の上記主張に対する反論をするよう促していた。ところが、被控訴人からは専ら本件各規定の目的や内容の適否に係る主張がされた。このような審理経過に鑑みれば、原審裁判所が、控訴人に対し、被控訴人の上記主張に対する反論・反証を促すことのないまま口頭弁論を終結し、控訴人の請求を退けたことについては、釈明権の行使を怠り、ひいては釈明義務に反した違法があるというべきである。

イ 本件制限をもたらすこととなる本件各規定は、平成17年大法廷判決において示された判断枠組みに沿って検討すれば、憲法15条1項等に反し違憲である。法21条1項の定める選挙人名簿への登録要件は、①年齢満20歳以上の日本国民であること、②その者に係る当該市町村の区域内に住所を有すること、③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届をした日）から引き続き3か月以上の間、当該市町村の住民基本台帳に記載されていることの3つであるところ、控訴人は、このうち上記③の要件を撤廃すべきであると主張しているのではない。そうではなく、個別に登録の申出を行わせるなどの新しい制度を設けることによって、本件制限を解消し、かつ、選挙人名簿調製のための事務手続が煩雑になることについても十分に対応が可能であると考えられるものである。

ウ 以上により、国会議員による本件各規定の立法行為又は本件制限を解消するための立法を怠った立法不作為の違法性があるというべきである。

なお、本件においては、立法行為又は立法不作為が、立法行為の経緯、内容や代替措置の有無を検討するまでもなく国賠法1条1項にいう違法の評価を受ける場合でもあるから、国会が正当な理由なく長期にわたって本件制限を解消するための立法措置を怠ったとの要件は不要である。仮に、

この要件が必要であるとしてもそれは充足されているというべきである。

第3 当裁判所の判断

当裁判所も、控訴人の損害賠償請求には理由がないので、これを棄却すべきものと判断する。

その理由は、次のとおりである。

1 認定事実

引用に係る原判決の前提事実に加え、証拠（各項に掲記したもの）及び弁論の全趣旨を総合すれば、法の定める制度の概要並びに本件選挙後に行われた公職選挙法及び関係法令の改正の経緯に関しては、次の各事実を認めることができる。

(1) 法の定める制度の概要

ア 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これを組織するものとし、両議院の議員及びその選挙人の資格並びに選挙区、投票の方法その他両議院の選挙に関する事項は法律でこれを定めるとしている（憲法43条1項、44条本文、47条）。

法は、上記憲法の各規定を受け、日本国民で年齢20歳以上の者は、禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者等一定の事由がある者を除き、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する旨を定めるとともに（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（法42条1項本文）。

イ 選挙人名簿は、選挙の公正を期する目的をもって設けられた選挙人を公証する名簿であり、永久に据え置くものとし、かつ、各選挙を通じて一の名簿とするとされている（法19条1項）。「永久に据え置く」とは、一度有効に登録された場合は、その登録は、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等（法28条）、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という永久選挙人

名簿の方式をとるとの趣旨であり、「各選挙を通じて一の名簿とする」とは、法が適用される衆議院議員、参議院議員、並びに地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の全てにおいて、一の名簿が共通して用いられるとの趣旨である。選挙人名簿の調製及び保管は、毎年3月、6月、9月及び12月並びに選挙を行う場合に、市町村の選挙管理委員会が行う職権登録方式がとられており、申出による登録は認められていない（法19条2項）。

選挙人名簿への登録要件は、①年齢満20歳以上の日本国民であること、②その者に係る当該市町村の区域内に住所を有すること、③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届をした日）から引き続き3か月以上の間、当該市町村の住民基本台帳に記載されていること（以下「3か月記録要件」という。）である（法21条1項）。

選挙人名簿には選挙人の氏名、住所、性別、生年月日を記載することとされ、選挙区ごとに作成される（法20条）。

ウ 法の定める登録には、前記のとおり、定時登録及び選挙の都度行うこととなっている選挙時登録があるところ、定時登録は、毎年3月、6月、9月及び12月の1日を基準日として、登録される資格を有する者を当該月の2日に登録することによって行われ、当該月の3日から7日までの間が縦覧期間とされる（法22条1項、23条1項）。

なお、当該月の1日から7日までの間に選挙の期日がある選挙を行う場合には、登録の日を当該選挙の期日の翌日以後3日以内のいずれかの日に繰り延べて定めることができることになっている（法22条1項ただし書、公職選挙法施行令12条）。

選挙時登録の基準日、登録日、縦覧期間は当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会（衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙については中央選挙管理会）が定めることとされている（法22条2項、公職選挙法施行令14条2項）。

選挙人は、選挙人名簿の登録に不服があるときは、縦覧期間内に、文書で当該市町村の選挙管理委員会に異議を申し出ることができる（法24条1項）。

エ 新成人については、市町村の選挙管理委員会は、毎年3月、6月、9月及び12月の1日現在により、当該市町村の住民基本台帳に記録されている者のうち年齢満19年のものでその登録の月の次の登録の月の前月の末日までに年齢満20年になるものを調査し、法22条2項の規定による選挙人名簿の登録を行う場合のための整理をしなければならない。この場合において、市町村の選挙管理委員会から要請があったときは、当該市町村長は、当該調査に協力しなければならない（公職選挙法施行令11条）。

(2) 本件選挙の後に行われた公職選挙法及び関係法令の改正の経緯

ア 投票環境の向上方策等に関する研究会

総務省においては、平成26年度に「投票環境の向上方策等に関する研究会」が設けられ、①ICTを活用した投票環境の向上、②期日前投票等利便性向上及び③選挙人名簿制度の見直しを柱として検討が行われ、平成27年3月に中間報告が公表された。同研究会においては、控訴人の主張する本件制限との関係でも、制限の解消手段として、19歳から20歳になる直前に他の市町村へ住所を移転した者が選挙人名簿に登録されるよう、年齢満19年の者について予備登録を行うことや、選挙人名簿の被登録資格を満たした者が登録日前に他市町村に転出したときは、その直後の定時登録又は選挙時登録の際に、転出した旨の表示をした上で転出前の市町村の選挙人名簿に登録し、転出後に国政選挙等が行われた場合に、転出前の市町村において投票を行うことができるようにすることについて検討が行われた。（乙3）

イ 平成27年法律第43号による改正（以下「平成27年改正」という。）

平成27年改正により、選挙権年齢が従前の「満20年」から「満18

年」に引き下げられた（平成27年改正による改正後の法9条1項等）。
ウ 平成28年法律第8号による改正（以下「平成28年改正」という。）

平成28年改正により、選挙権を有しているにもかかわらず市町村の区域を超えて住所を移したことにより選挙人名簿に登録されず、そのために投票をすることができない者につき、転居前の市町村において選挙人名簿の登録を行うことを可能とするなどして、投票をすることができることとされた（平成28年改正による改正後の法21条2項等）。

2 争点1（本件各規定は憲法15条1項等に反し違憲であるか否か。）について

(1) 控訴人は、自らが、転出前に居住していた市町村においては転出する直前の定時登録基準日（9月1日）に未成年であったため選挙人名簿に登録されず、満20歳となった後に転入した市町村においては、住民基本台帳に記録されている期間が3か月に満たないため選挙人名簿に登録されなかったため、その直後に施行された本件選挙において投票をすることができなかつたという事実を踏まえ、そのような選挙権行使の制限（本件制限）をもたらすこととなる本件各規定は、平成17年大法廷判決において示された判断枠組みに沿って検討すれば、憲法15条1項等に反し違憲であると主張する。

そこで判断するに、控訴人が指摘する平成17年大法廷判決は、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についてのものである。すなわち、平成10年法律第47号による改正前の公職選挙法においては、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、同改正後の公職選挙法では、創設された在外選挙制度の対象となる選挙について、当分の間は、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ることとされたものであるが、日本国民でありながら、国内の市町村の区域内に住所を有

していないため国政選挙における選挙権の行使が全部認められず（前記改正前）、あるいはその選挙権の行使の一部が認められなかった（前記改正後）。このような場合と、法21条1項が選挙人名簿の登録に当たって3か月記録要件を定めているため、ある時点において、同要件を満たさないことにより選挙人名簿に登録されないものの、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異なることは明らかである。

そして、3か月記録要件は、日本国民の選挙権の行使の全部又は一部を全面的に排除するものではなく、本件において問題とされる事柄には、平成17年大法廷判決の事案とは異なる点があることからすれば、同判決が掲げた基準の適用については更に検討を要するものであり、これを当然に適用すべきであるとする控訴人の主張は採用し難い。

- (2) 以上を踏まえ更に検討するに、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。我が憲法もまた、上記の理由から、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（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ゆだねているのである。このように、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、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（最高裁平成11年(行ツ)第7号同年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1441頁）。

これを本件についてみると、法21条1項は、住民基本台帳に3か月以上記録されていることを選挙人名簿の被登録資格としている（3か月記録要件）が、これは、不正投票の防止に加え、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といった目的で規定されており、その目的は公正な代表選出という目標に沿うものとして正当である。また、住民基本台帳への記載を同項の要件とすることは、これにより、選挙を目的とした居住実体のない住民登録をした者においては各種の住民サービスを受けることが困難になることからすれば、不正登録を防止する方法として有効であるし、選挙管理委員会が住民票の異動等につき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ないとされていることに加え、未だ実効性のある代替措置が想定されるとも認められないことにも鑑みれば、規定の内容も合理的である。

そうすると、法21条1項は国会にゆだねられた裁量の範囲内のものとして憲法に違反しないというべきである。

- (3) また、法19条2項及び22条1項によれば、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）こととなっており（法19条2項）、定時登録は登録月の1日を基準日として登録される資格を有する者を当該登録月の2日に登録することによって行われる（法22条1項）とされている。

これらの規定は、選挙当日に、ある人が選挙権を有するか否かを個別に審

査することは事実上不可能であることから、あらかじめ選挙権の有無を調査した上、登録することにより、投票が円滑に行われ、二重投票や不正投票を防止することを目的としており、これらの規定の目的は公正な代表選出という目標に沿うものとして正当である。また、名簿への登録時期は、選挙人の投票機会の確保を図りつつも名簿の正確性を確保するため、複雑な人口移動に対処する選挙管理委員会の事務処理能力等を考慮して定められたものであり、規定の内容が合理性を欠くものとはいえない。

そうすると、法19条2項及び22条1項は国会にゆだねられた裁量の範囲内のものとして憲法に違反しないというべきである。

- (4) もっとも、控訴人は、本件制限がいわば制度の「落とし穴」であり、本件各規定それ自体の目的や内容の適否とは別に、本件制限の憲法適合性が検討されなければならないとも主張するが、本件各規定の目的や内容の検討によれば、本件制限が生じ得ることを踏まえてもなお本件各規定が憲法の関係規定に違反するといえないことは上記説示のとおりであり、控訴人の指摘する問題意識を考慮に入れても、上記の認定判断が左右されることはないというべきである。

よって、控訴人の主張は理由がなく採用することができない。また、原審の審理においては、訴訟経過や訴訟資料・証拠資料に照らすと、主要な争点について攻撃防御がされており、控訴人の主張に係る釈明権の行使がされなければ不合理な結果を生じるおそれがあったとは認めることができないから、原審裁判所の釈明義務違反を認定することは相当ではないので、その訴訟手続に関し違法・不当な点があるということとはできない。

- (5) なお、本件選挙の後に行われた法及び関係法令の改正の経緯については、前記1(2)において述べたとおりであるところ、選挙制度に係る問題点の顕在化に伴って対策が検討され、その都度時代の趨勢に見合った改正がされることのあるとしても、そのことによって必然的に過去に遡ってその時々の選挙

制度の憲法適合性が否定されることにはならない。

3 争点2（本件各規定は憲法14条1項等に反し違憲であるか否か。）について

控訴人は、本件制限をもたらすこととなる本件各規定は、本件選挙が施行された平成26年12月14日の時点で成年でありかつ転居を行わなかったために選挙人名簿への登録を受けた者、及び転居を行ったが転出直前の選挙人名簿登録の時点において既に成年であったために選挙人名簿への登録を受けた者と比較して不合理な差別をするものであるから、憲法14条1項及び44条に反し違憲であると主張する。

しかしながら、選挙権の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、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連において調和的に実現されるべきものである。そして、日本国民に与えられる選挙権を具体的に行使できるようにするためには、それを可能にする選挙制度が必要となり、具体的な選挙制度を構築するに当たっては、その時代における様々な事情や技術水準などによる何らかの制約を受けることは明らかである。それゆえ、既に説示したところに照らせば、国会の裁量権の行使として合理性を是認し得るものである以上、本件各規定が憲法14条1項及び44条に反し違憲であるともいえない。

よって、控訴人の上記主張は理由がない。

4 小括

以上の次第であるから、本件各規定が憲法に違反しているものとはいえないので、控訴人の被控訴人に対する損害賠償請求は、その余の争点について判断するまでもなく理由がない。

その他、控訴人の主張に鑑み、当審において追加提出された証拠を含め、本件訴訟記録を精査しても、上記認定判断を左右するに足りる的確な主張立証はないというべきである。

第4 結論

よって、控訴人の損害賠償請求を棄却した原判決はその結論において相当であり、本件控訴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。

東京高等裁判所第22民事部

裁判長裁判官 河 野 清 孝

裁判官 古 谷 恭 一 郎

裁判官 小 林 康 彦

これは正本である。

平成28年11月21日

東京高等裁判所第22民事部

裁判所書記官

山崎芳

