

2026年4月10日

東京地方裁判所民事第16部甲合1S係 御中
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

原告訴訟代理人

弁護士 井 桁 大 介

同 吉 田 京 子

同 韓 泰 英

準備書面(1)

被告準備書面(1)に対する原告の反論は次のとおりである。

目次

はじめに	3
第1 定住要件による選挙権制限には厳格審査基準が妥当する	4
1 在外選挙最大判は国民主権の存立のために厳格審査基準を採用した	4
(1) 事案	4
(2) 判旨	5
(3) 選挙権は民主主義の根幹でありその制限には厳格審査基準が妥当する	5
2 選挙権制限には原則として厳格審査基準が妥当する	8
(1) 精神障害による投票困難者	8
(2) 成年被後見人の選挙権制限	9
(3) 受刑者の選挙権制限	10
(4) 選挙権取得直後の投票の制約	11
(5) 短期間転居による選挙権制限	13
(6) 社会的な属性に基づく規制には厳格審査基準が妥当する	13
3 繰り返し転居する人の選挙権制限は民主政の過程を歪める	15
(1) 繰り返し転居する生活様式は社会的な属性である	15
(2) 転居をする人の排除は民主政の過程を歪める	16
(3) 政治過程による是正は期待できない	16
4 被告の主張の誤り	16
5 小括	17
第2 選挙区内転居による選挙権制限は国会の裁量を逸脱する	17
1 選挙の公正確保は原告の選挙権制限の正当化根拠たりえない	18
(1) 選挙の公正を確保しようとする規制目的は正当である	18
(2) 選挙区内転居による選挙権制限と選挙の公正確保は無関係である	19
(3) 選挙区内転居による選挙権制限は国会の裁量を逸脱する	19
2 事務処理の負担は原告の選挙権制限の正当化根拠たりえない	19
(1) 国は在外国民審査権訴訟で実体のない事務手続の支障を主張した	20
(2) 被告の主張する事務処理の負担には実体がない	20
(3) 事務負担が増えても公正な選挙は実施できる	22
(4) 選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙は容易に実施できる	22
3 被告の主張の誤り	24
(1) 名簿の数に固執するのはおかしい	25
(2) 現行法は二重登録を許容する	25
(3) 選挙区内転居者は憲法改正国民投票と同様の状況にある	26
(4) 合区に関する被告の主張は付随的審査制に反する	27
第3 結語	27

はじめに

本訴訟の第一の争点は、選挙人名簿の登録ないしその登録の維持のための要件として、選挙前の一定期間に特定の市町村に定住するよう求める規制について、厳格な審査基準が妥当するかどうかである。第二の争点は、仮により緩やかな審査基準を用いるとしても、選挙の公正確保という規制目的と、選挙区内転居者の選挙権行使の制限という規制手段との間に、少なくとも合理的な関連性があるかどうかである。

第一の争点は判例の射程を問うものである。ここでは、現行法による権利制約の性質やその程度を踏まえて違憲審査基準が論じられることとなる。

第二の争点において重要なことは、議論の対象を、現行法の選挙人名簿登録要件全体としてはならないということである。検討されるべきは、参議院議員選挙における同一都道府県内での転居者、すなわち選挙区内転居者の選挙権行使を制限することの合理性である。ここにおいてもなお現行法の一般的な合理性をいうのは論理的に誤りであるばかりか、選挙区内転居者の選挙権制限に合理性が欠けることをあらわにするものでもある。もう一つ重要なこととして、選挙に関する事務処理の負担軽減という行政上の便宜のために選挙権を制限しようとすることは許されない。その事務負担自体がそもそも実体のないものであり、かつ憲法上の選挙権の保障を形骸化するものだからである。

以下では、第1として、原告に対する制限は、転居をする暮らしを選んだ人たちを恣意的に選挙から排除するものであり、これによって民主的政治過程が歪められているから、在外選挙最大判と同等の厳格審査基準が妥当することを論じる。第2においては、規制の目的が選挙の公正を求めることにあるとき、その手段として選挙区内転居者の選挙権を制限することには合理的関連性の断片すら見当たらないことを論じる。選挙の公正確保という大義名分の下に、選挙区内転居者の選挙権を剥奪して民主政の過程を歪めることは、まさに角を矯めて牛を殺すことにほかならない。

第1 定住要件による選挙権制限には厳格審査基準が妥当する

被告は、在外選挙最大判の示した厳格審査基準は本件には妥当しないと主張し、その理由として、両者は「事案を異にする」ことを挙げた。しかし、個々の事件において具体的な事実には相違があることは当然のことである。判例は個々の事案の違いを超えて共通に適用されるべき規範を違憲審査基準として示してきた。この審査基準が妥当するかどうか、すなわち判例の射程を検討するのに、単に「事案を異にする」というだけでは、およそ意味のある議論とはいえない。

以下では、まず在外選挙最大判の事案とその規範を確認し、同判決の示した厳格審査基準は国民主権の存立のために選挙権を特に手厚く保障するためのものであることを示す。次に、同最大判の規範がそれ以後の裁判例に引き継がれており、選挙権制限には原則として厳格審査基準が用いられるものの、民主政の過程に危険の及ばない場合に限ってその適用が回避されうることを見る。そして最後に、これらの分析に基づいて、まさに民主的政治過程が傷つけられている本件にも同最大判の射程が及び、厳格審査基準が妥当することを述べる。

なお、選挙人名簿に新たに登録される要件及び一度された登録を維持するための要件のうち、特定の市町村に3か月間住民登録されていること（3か月要件、公職選挙法21条1項及び2項前段）に加えて、転出後4か月を経過していないこと（同項後段、同法28条2号）をあわせて「**定住要件**」¹という。

1 在外選挙最大判は国民主権の存立のために厳格審査基準を採用した

(1) 事案

在外選挙最大判の事案は次のとおりである。1998年以前には海外に暮らす日本人は選挙での投票をまったく認められていなかった。同年に公職選挙法が改正されて在外選挙制度が創設された。ただし、このとき認められたのは、衆参両議院の比例代表選挙での投票に限られており、衆議院議員小選挙区選挙と参議院議員選挙区選挙では海外に暮らす人たちは引き続き投票できなかった。海

¹ 被告は、公職選挙法21条1項及び2項前段による規制を「継続居住要件」と呼称する。被告の定義する継続居住要件は、選挙人名簿の登録を維持する要件（同法28条2号）を含まない点で定住要件とは異なる概念である。例えば原告は、港区・豊島区に継続して3か月間以上住民登録されており、豊島区からの転出後4か月を経過する前に選挙が行われた。このため、港区・豊島区での住民登録期間が通算されていれば、港区の選挙人名簿から抹消されず、この選挙人名簿登録に基づいて投票の機会を得られた。この意味で、原告の主張する違憲の対象は、継続居住要件ではなく定住要件の選挙区内転居者への適用部分である。

なお、上記の違憲を解消する具体的な方策の決定は当然に立法府の裁量に属する。選挙区内転居者の通算はあくまで例示にすぎない。選挙区内転居者の選挙権を回復する具体的な他の方策、及び原告の主張が特定の具体的な立法を指定してその不作為を違法というものではないことについては、第2の2(4)で述べる。

外に暮らす人たちが提訴し、上記法改正前後の両制度について憲法適合性を争った。

(2) 判旨

在外選挙最大判は、在外国民の投票を一切許さなかった改正前公職選挙法だけではなく、1998年以後の在外選挙制度もなお憲法に違反すると判断した。その際、「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」（民集59巻7号2096頁）という極めて厳格な審査基準を用いた。判決の翌年、国会は公職選挙法を改正して在外選挙の対象を選挙区選挙に拡大した。

(3) 選挙権は民主主義の根幹でありその制限には厳格審査基準が妥当する

在外選挙最大判が特に厳格な審査基準を用いた理由は、①憲法は国民主権の存立のために選挙権を特に手厚く保障すること、②現に特定の社会的属性を持つ人々が民主的政治過程から排除されていると疑われたこと、③このような場合に政治過程による是正は機能せず裁判所が積極的にその役割を果たす必要があることにある。これら3つの点についてそれぞれ詳述する。

① 憲法は国民主権の存立のために選挙権を特に手厚く保障する

同最大判は、まず、「国民の代表者である議員を選挙によって選定する国民の権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成すものであり、民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきものである。」（前掲民集2095頁）と述べて、選挙権が「議会制民主主義の根幹」をなすことを指摘し、その重要性和平等の希求を論じた。

次いで、憲法前文、1条、43条1項、15条1項及び3項並びに44条但書きを順に挙げながらその意義を説き、これらの保障を総括して、「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を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」（同2096頁）と述べた。これは、憲法がその前文と第1条に国民主権原理を定め、これに続く15条1項及び3項、43条1項並びに44条但書きを通じて一貫して民主的政治過程を確立することを目指しており、そのために選挙権を国

民の「固有の権利」として格別の重みをもって保障したとの理解を示すものである。

こうした理解を踏まえて、「**憲法の以上の趣旨にかんがみれば**」（同上）という前置きの下に、厳格審査基準すなわち「やむを得ない事由」の基準が示された。最大判は、憲法が民主的政治過程に基づく国民主権の確立のために選挙権を特に手厚く保障するという理解を、その厳格審査基準に結実させたのである。

同最大判の調査官は、判決が述べる選挙権の重要性を要約し、同判決が厳格審査基準を用いた根拠を解説する。すなわち、「**選挙権は、憲法上保障された重要な権利であり、選挙権を有する国民に対しては、選挙権を行使する機会が当然与えられなければならない。そうすると、選挙権又はその行使に対する制限については、厳格な違憲審査基準が適用されるべきである**」（杉原則彦『最判解民事編平成平成17年度（下）』635頁）と論じている。

憲法が選挙権を保障するのは、それが民主的政治過程、ひいては憲法の存立基盤たる国民主権原理のために欠かすことのできないものだからである。こうした選挙権の根源的な重要性に鑑みれば、選挙権の制限については、広範な立法裁量を前提とする緩やかな合理性の基準ではなく、より厳格な審査基準が用いられなければならないのである。

② 特定の社会的属性を持つ人の排除が疑われた

在外選挙最大判は、現に民主政の過程が歪められていることを特に問題視していた。憲法が選挙権を通じて民主的政治過程による国民主権を特に手厚く保障するものであるという上記の厳格審査基準の根拠は、こうした恣意的な排除が現に進行していることに対する最高裁としての危機感の表明でもある。

国は、在外国民に選挙区選挙の投票を認めない理由として、「投票日前に選挙公報を在外国民に届けるのは實際上困難であり、在外国民に候補者個人に関する情報を適正に伝達するのが困難である」ことを挙げていた。しかし、実際には、在外国民の選挙権制限はこうした技術的な問題によるものではなく、在外国民をあえて選挙から排除しようとする恣意的な動機によるものではないかが疑われていた。同判決の調査官は、その解説で、あえてこの点を明確に指摘している（前掲杉原662頁）。

毎日新聞の平成10年2月17日朝刊は、「自民党側には『海外在住者には都市部の出身者が多く、選挙区の投票を認めれば特定地域で旧公明党系などの組織政党を利する』との意識

が強く、衆院公選法改正調査特別委員会では妥協点として、できるだけ早期に選挙区でも実施する付帯決議を採択することが検討されている。」と、また、同紙同年4月4日朝刊（朝日新聞同月23日朝刊も同旨）は、「その背景には、自民党内に『海外在住者には都市部出身者が多く、野党に有利だ』との反発が根強いことにある。」とそれぞれ報道している。

この指摘は、在外選挙における選挙区選挙の導入が差し控えられてきた実質的な動機が、国が訴訟で主張するような情報流通の困難性等によるものではなく、むしろ国会の多数派が在外国民の投票を忌避しようとしたことにあることを疑うものである。これが事実であれば、多数派は自らを利するために特定の社会的属性をもつ人たちの選挙権を制限していることになる。多数派が少数派を民主政の過程から締め出すとき、民主政の過程は著しく歪められる。在外選挙最大判は、立法府が「情報流通の困難性」などのいかにも中立的な言葉を盾に、実は特定の人を恣意的に排除しようとする動機を隠し持っている疑いのあるときに、立法府の「裁量」を極限まで狭めることにした。「裁量」名目での恣意的な排除に抗うためには、広範な裁量自体を拒否する厳格な審査基準が必要だったのである。

選挙権制限は特定の属性の人を恣意的に政治過程から排除する危険を常にはらんでいる。多数派が少数派を政治過程から排除しようとするとき、訴訟において真実の動機が語られることはない。また、多数派の意図に関わらず、特定の属性の人たちを政治過程から排除することはそもそも許されない。このため、選挙権制限によって民主政の過程が歪められるおそれが客観的に存在する以上は、動機に関する証拠の有無にかかわらず、国会の裁量を限定する厳格な審査基準をもって選挙権の保障を全うするほかないのである。

③ 政治過程では是正できないときには司法的救済が必要である

ある法律が不当だと考える人たちは、その法律を改めることを求めて選挙で意思表示をすることができる。経済立法など多くの法律が市民による議論と選挙での意思表示を通じて改廃されてきた。これこそが民主的政治過程である。ところが、立法府によって政治過程そのものが歪められているときには、選挙を通じた法改正による是正は機能しえない。この場合に政治過程の歪みを正すことができるのは司法府だけである。

最高裁はこのような状況における司法府の役割をよく理解していた。担当調査官は、その解説で、「**国会議員の選挙権が憲法の保障する最も重要な権利の**

一つであることを考慮すると、法律の規定が国民の選挙権の行使を不当に認めないものである場合に、そのような法律の違憲性について判断をして国民を救済することは、三権分立の制度の下における司法の使命であるといえよう」

(前掲杉原642頁)と指摘している。

民主的政治過程から排除されている人々は、選挙を通じて自らを排除する法律を是正することができない。在外選挙最大判が厳格審査基準を用いて積極的な司法審査をしたのは、政治過程による是正が期待されないとき、裁判所がその役割を果たすことが、「三権分立の制度の下における司法の使命」だからである。そのために必要とされたのが厳格審査基準なのである。

2 選挙権制限には原則として厳格審査基準が妥当する

在外選挙最大判が用いた厳格審査基準は、その後の最高裁及び下級審での判断に引き継がれた。これらの判断を総合すると、選挙権を制約する立法又はその不作為についての違憲立法審査基準の選択にあたっては、原則として厳格審査基準が妥当し、民主的政治過程が歪められているとまでは言えない例外的な場合（あるいはその主張立証のない場合）にはより緩やかな審査基準が用いられるという準則が確立している。

在外選挙最大判以後の判断を違憲立法審査基準の選択に着目して整理すると次のとおりとなる。

(1) 精神障害による投票困難者

身体の障害のために外出が難しい人は、郵便投票制度を用いて投票をすることができる（郵便等による不在者投票。公職選挙法49条2項）。これに対して、精神の障害による外出困難者が投票の機会を確保するための立法措置は執られていない。そこで、精神発達遅滞及び不安神経症のために投票所に行くことが困難な人が立法不作為の違法を主張して慰謝料等を請求した。

最高裁第一小法廷は、「憲法における選挙権保障の趣旨にかんがみれば、国民の選挙権の行使を制限することは原則として許されず、国には、国民が選挙権を行使することができない場合、そのような制限をすることなしには選挙の公正の確保に留意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ときでない限り、国民の選挙権の行使を可能にするための所要の措置を執るべき責務があるというべきである（上記大法廷判決〔引用者注：在外選挙最大判のこと〕参照）。このことは、国民が精神的原因によって投票所において選挙権を行使することができない場合についても当てはまる。」（最一小判2006・7・13判時1946号41頁）と述べて、精神的な事由に

よる投票困難者の事案にも在外選挙最大判の射程が及ぶことを明らかにした。ただし、結論においては国家賠償法1条1項の違法は否定された。

泉徳治裁判官は、その補足意見で、憲法適合性に関する判断を示した。その前提として、「**憲法47条は、投票の方法等は法律でこれを定めると規定しているが、すべての選挙人にとって特別な負担なく選挙権を行使することができる選挙制度を構築することが、憲法の趣旨にかなうものというべきである。**」と述べて、憲法47条が国会に無限定の裁量を与える趣旨のものではないことを確認した。そして、「**在宅障害者については、投票所において投票を行うことが極めて困難な状態にあるか否かの認定が難しいという問題はある。**」と指摘して国の主張を一定程度受け止めた上で、「**しかし、上記の認定は、医師の診断書、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳等の併用によってできないわけではなく、上記の認定が簡単ではないという程度のことで、前記の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事由があるとは到底いうことができない。**」と述べて、精神障害のために投票に困難のある人のための施策を欠く公職選挙法が憲法の要求に反する状態にあると判示した。

判決は結論としては国家賠償法1条1項の違法を否定したものの、審査基準論においては在外選挙最大判と同等の厳格審査基準を用いるべきことを認めた。判決がこのような判断枠組みを採ったのは、たとえ事実上の制約であったとしても、これを放置することは精神障害のために外出が困難な人々を政治過程から排除することにほかならないと考えられたからだと解される。政治過程からの恣意的な排除の危険が生じている以上は厳格な審査基準に服させることとし、具体的な事情については「やむを得ない事由」を判断する中で考慮することとしたのである。

(2) 成年被後見人の選挙権制限

成年被後見人の選挙権制限については、東京地方裁判所において、厳格審査基準が妥当するとの判断が示されている。

成年被後見人の選挙権制限（成年被後見人の選挙権の回復等のための公職選挙法等の一部を改正する法律（平成25年法律21号）による改正前の公職選挙法11条1項1号）の憲法適合性が争われた事案において、東京地裁は、「**憲法は、選挙権が、国民主権の原理に基づく議会制民主主義の根幹と位置付けられるものであることから、両議院の議員の選挙において投票をすることを国民の固有の権利として保障しており、『やむを得ない』場合すなわち『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を行うことが事実上不能ない**

し著しく困難である』と認められる場合以外に選挙権を制限することは、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うべき〔である〕』と述べて、在外選挙最大判と同様の厳格審査基準が妥当することを明らかにした上で、成年被後見人の選挙権制限を違憲と判断した（東京地判2013・3・14判時2178号3頁）。

成年被後見人という特定の社会的属性の人たちが選挙から排除されて民主政の過程が歪められていることから、厳格審査基準が用いられたと解される。

(3) 受刑者の選挙権制限

受刑者の選挙権制限に関する下級審判例は分かれているが、大阪高裁、東京高裁及び高松地裁判決はいずれも在外選挙最大判の判断枠組みが妥当することを認めている。

大阪高裁は、「被控訴人は、平成17年最判〔引用者注：在外選挙最大判のこと〕は本件と事案を異にすると主張するが、平成17年最判が受刑者全てについてではなく、選挙違反の罪を犯した者に限って選挙権制限に関する例外としていること、選挙権の制限と選挙権行使の制限を同列に論じていることからすれば、本件においても、平成17年最判の基準に基づき選挙権制限の合憲性を判断すべきである。」等と述べて、在外選挙最大判の示した厳格審査基準が妥当することを明らかにした上で、受刑者の選挙権制限を違憲と判断した（大阪高判2013・9・27判時2234号29頁）。

東京高裁も同様に、「憲法の以上の趣旨に鑑みれば、自ら選挙の公正を害する行為をした者（以下「選挙犯罪者」ということがある。）等の選挙権について一定の制限をすることは別として、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いうべきである。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わざるを得ない。（以上につき、平成17年最判）」と述べて在外選挙最大判の厳格審査基準を引用した上で、「このことは、本件で問題となっている受刑者の選挙権を制限している本件規定の憲法適合性の判断においても前提となるというべきである。」と判示した（東京高判2024・3・13判時2632号35頁）。

さらに、高松地裁は、受刑者の選挙人名簿不登録の違法が争われた事案で、「**選挙権の制限に関する憲法適合性の判断は、原則として、本件判示〔引用者注：在外選挙最大判の示した厳格審査基準のこと〕によって厳格に検討されるべきである。**」と述べて、やはり厳格審査基準の適用を認めた（高松地判2026・3・31判例集未搭載・甲12）。

受刑者という特定の属性の人たちが選挙から排除されて民主政の過程が歪められていることから、大阪高裁、東京高裁及び高松地裁が在外選挙最大判の示した判断枠組みに従ったことは正当である。国会の広範な裁量を認めた広島高裁判決（広島高判2017・12・20LEX/DB文献番号25449213）は、学説の多数から厳しく批判されている。

(4) 選挙権取得直後の投票の制約

公職選挙法が選挙権を新たに付与するのは、①18歳以上の人が日本国籍を得たとき又は②日本国民が18歳に達した時である（同法9条1項、民法4条）。東京高裁は、①②の両事例において、選挙権取得後はじめて執行される選挙での投票が制限されうることについて、厳格審査基準の適用を拒否した。各事例の詳細は次のとおりである。

① 日本国籍を取得した直後の投票制限

日本国籍を新たに取得した人が、その後の選挙において3か月要件を満たさず選挙権を行使できなかったことの憲法適合性が争われた事案で、東京高裁は、在外選挙最大判の射程は及ばないと判示した。その根拠として、同最大判は在外国民が「全ての選挙の全部又は一部につき選挙権の行使が排除される」場合であるのに対し、新規国籍取得者の投票制限は「限定された期間において選挙権の行使が排除される」場合であることを挙げた（東京高判2013・2・19判時2192号30頁、乙5）。

② 成人年齢に達した直後の投票制限

当時の成人年齢だった満20歳に達した後で転居し、転居後の住民登録期間が3か月に満たなかった人が選挙権を行使できなかった事案で、東京高裁は、在外選挙最大判の示した厳格審査基準の適用を拒否した。その理由として、「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年大法院判決の事案とは異なる点がある」（東京高判2016・11・21訟務月報63巻8号1917頁、乙7の1・9頁）ことを挙げた。

上記両事案の特徴は、まず、いずれも選挙権取得後はじめての選挙における投票が制約された事例であって、同様の制約は原理的に1人につき1度しかあり得ないという点にある。また、すべての選挙人には、遡れば必ず選挙権取得後はじめての選挙権行使の機会があったのであり、それが成人年齢に達したときか日本国籍を取得した時かの違いがあるにせよ、すべての選挙人に対する制約となりうることも特筆すべき点である。この二つの特徴を総合すると、上記の両事例は、特定の人を民主政の過程から排除する性質を有するものとはいえず、むしろすべての人にとっての選挙権行使の始期を定める規定の憲法適合性が争われていたと解される。

このような権利制約の性質からすれば、両判決が厳格審査基準を適用しなかったことは、在外選挙最大判の趣旨に違反するものではない。

なお、上記の事情を取りまとめて「原理上1回限りの制約には厳格審査基準は妥当しない」とする説明は不正確である。原理上1回限りの制約であることに加えて、特定の属性を持つ人たちの選挙権を制限する規定ではないから、判例が厳格審査を求めた趣旨が妥当しないのである。原理上1回限りの制約であることと、特定の属性の人たちの選挙権制限ではないことは、事実の上ではほとんど重なる事象ではある。しかし、厳格審査基準の適用が回避されるのは、原理上1回限りの制約だからではなく、民主政の過程が害されているとまでは言えないからである。

さらに、「短期間の制限には厳格審査基準は妥当しない」という説明は明らかな誤りである。制限される期間の長短が制限の性質と関連することがありうるとしても、短期間の制限であるから直ちに民主政の過程を害さないとはいえない。たとえば、在外国民に国民審査権の行使をさせないことの憲法適合性が争われた事案では、原告5名のうち4名は最高裁判決までに帰国していた。うち3名は、2017年執行の国民審査1回にかぎってその権利行使を侵害されていた。しかし、最高裁判所大法廷は、彼らの国家賠償請求について、厳格審査基準を用いて違憲の判断をした（最大判2022・5・25民集76巻4号711頁）。受刑者の選挙権制限事例においても、大阪高裁は、刑期がわずかに懲役2か月であり、前刑の執行猶予取消し期間を含めても刑執行期間が合計10か月程度で、この間に執行された国政選挙が1回だった原告について、厳格審査基準が妥当すると判示した（前掲大阪高判2013・9・27）。

厳格審査基準が妥当するかどうかは、あくまで民主的政治過程を傷つけるものかどうかによって判断されている。制限の期間や回数はその判断に当たって補助的な意味を持つ場合がありうるに過ぎず、決定的な意味はないのである。

(5) 短期間転居による選挙権制限

選挙の前に、住民票の登録期間が3か月に満たない転居を2回したためにいずれの地区町村の選挙人名簿にも登録されず投票をすることができなかった人が、その憲法適合性を争った事案で、東京高裁は、在外選挙最大判の厳格な基準は妥当しないと判断した。その根拠として、「平成17年判決の事案と本件とでは、選挙権の行使の制限の程度に明らかな差異が認められることに照らせば、平成17年判決が示した合憲性判断の基準が本件のような事案を射程に置いているとは認め難〔い〕」ことを挙げた。事案の相違点としては、短期間転居による投票制限の特色として「限定された期間において選挙権の行使が制限される」ものであることを指摘した（東京高判2015・9・24LEX/DB文献番号25627081、乙6）。

判決は短期間の転居による選挙権制限が民主政の過程を害するかどうかについての認定部分を欠いており、その旨の主張立証がされなかったことが疑われる。判決が緩やかな審査基準を用いたのは、この規制が民主的政治過程を害するとの主張立証がなかったためであると考えられる。

(6) 社会的な属性に基づく規制には厳格審査基準が妥当する

以上によれば、選挙権制限には、一般に、民主的な政治過程を害するおそれがあるから、原則として厳格な審査基準が妥当する。ただし、民主政の過程を害するおそれのない場合であって、むしろ立法府の裁量を尊重すべきといえるときには、例外的により緩やかな審査基準を用いることができる。厳格な審査基準を用いるべきかどうか、すなわち民主政の過程を害する規制かどうかは、社会的な属性に基づく制限か、それとも社会的な属性に対して中立的な規制かによって定まる。

たとえば、離島に暮らす人たちには選挙公報が届くのが遅いから情報流通の困難性があるといつて彼らの選挙権の一部を制限することは、それが離島居住者という社会的な集団を選挙から排除することになる点で民主政の過程を歪める危険が大きいから、当然に厳格審査基準によって合憲性が審査されなければならない。離島において公正な選挙を実施することが極めて困難であるといえる特殊な事情のある場合を除いて、「やむを得ない事由」が肯定されることはないであろう。

これに対して、たとえば、選挙人名簿登録のための定住要件を廃止した上で選挙人名簿の登録基準日を投票日の50日前と改め、この日までにはほかの名簿登

録要件を満たす必要があると定める場合の審査基準を考える²。このとき、投票日の50日前から投票日までの間に18歳に達する人は選挙権の行使を制約される。しかし、投票日の直前50日間に18歳の誕生日があるかどうかは、まったく無作為に生じる事象である。無作為の制約によっては恣意的な排除の危険は生じないから、民主政の過程は傷つかない。この場合の選挙権の制約については、立法府に一定の裁量を認めてよく、緩やかな審査基準が妥当する。議論の対象はやむを得ない事由の有無ではなく、公正な選挙の実施と選挙日直前に成人年齢に達する人たちの選挙権の制約との間に合理的な関連性があるかどうかとなる。

このように、社会的な属性に基づく規制か、それとも社会的な属性に中立的で無作為の規制かによって、用いられるべき審査基準が異なることになる³。当然、一見すると社会的な属性に中立に見える規制であっても、それが間接的に社会的な属性による差別を生んでいる場合には、社会的な属性に基づく規制と同視して厳格審査基準が用いられなければならない。

以上で述べた民主的政治過程を害する規制かどうか、特に社会的属性に基づく規制かそれとも社会的属性に中立的な規制かという観点から裁判例を整理すると、次のとおりのおこりがいえる。まず、成年被後見人と受刑者はまさに社会的な属性に基づく規制であり、明らかに民主政の過程を害する。したがって厳格な審査基準が妥当するのは当然のことである。精神障害のために外出が困難な人についても、これを一定の社会的な属性とみることができるから、民主政の過程を傷つけるものであって、厳格な審査基準を用いることは正当である。これに対して、選挙権取得直後の二つの事例は、あくまで3か月要件それ自体の憲法適合性に関する判断であり、社会的な属性に中立的な規制であって民主政の過程を害するものではないことを前提に緩やかな審査基準が用いられたものと考えられる⁴。上記(5)の事例では、転居をすることが社会的な属性であるこ

² 憲法改正国民投票法は名簿登録のために定住要件を課さず、国民投票期日の50日前を名簿登録基準日と定める点で上記事例と共通する。ただし、年齢は国民投票の期日を基準とする。上記の事例はあくまで架空の設例である。

³ 社会的属性に基づく制限かどうかは民主的政治過程を害するかどうかのメルクマールとして働くのは、選挙における投票行動は社会的属性に依存して決まるから、特定の社会的属性の集団を政治過程から排除すれば選挙結果が歪められてしまうことに由来する。逆に、まったく無作為に抽出された人たちの投票行動は他の一般の人たちの投票行動と同じ傾向を示すはずであるから、無作為の制限では選挙結果が歪められるおそれは極めて低い。この場合にかぎって立法府の裁量を認めることは許容されうる。

⁴ 国籍取得後の事例（前掲東京高判2013・2・19）は、出生及び届出ではなく帰化による国籍取得者に対する制限と位置付ければ当然に社会的な属性に基づく規制ではあるが、3か月要件自体は出生及び届出による国籍取得者にも適用されうる規定であることから、上記の事例においては社会的属性に中立の規制とみなされていたものと解される。社会的属性に中立の規制であることを前提に緩やかな判断基準を用いるという判断枠組み自体は首肯できるものの、果たして社会的属性に中立の規制といえるかどうかについては疑問の余地がある。

と、それによって民主政の過程が害されていることが主張立証されておらず、上記の分析になじまない。本訴訟では次項においてこの点を詳述する。

3 繰り返し転居する人の選挙権制限は民主政の過程を歪める

(1) 繰り返し転居する生活様式は社会的な属性である

定住要件は決して無作為の規制ではない。これが社会的な属性に対して中立的な規制だというのは誤りである。定住しない生活様式は、職業、ライフスタイル、性別等に密接に関わる社会的属性であり、そのような暮らしを選んだ人々を政治過程から排除することには厳格な審査基準をもって臨まなければならない。

かつての農村では、人々の暮らしは土地と共にあった。田畑を耕してそこから得る収穫を生活の糧とする人々は、土地に定着することが生活の基盤そのものだった。当時の日本では、地縁と血縁の強い結びつきが地域社会を形成していた。一生を一つの村の中で終えることも決して珍しいことではなかった。定住を前提とする生活様式のもとで、定住要件の核となる3か月要件が広く受け入れられてきたのである。

高度経済成長期を経て、この前提は変容した。典型的には、農家を継がない子弟が都市部へ移住し、土地から自由な暮らしを始めたのである。彼らのうち特に「定住しない人々」は、活発な経済的・文化的活動をする反面、政治においては周縁におかれることとなった。公職選挙法が行政区分に基づく地理的な選挙区を採用し、「定住する人々」が地域コミュニティに根を張って集合体を組織することで一定の存在感を発揮するのに対して、定住しない人々は地域ごとに集団を形成することが容易ではなく、選挙における発言力には限界があった。

現代においてこの構造はさらに際立っている。建設現場を転々とする作業員、季節労働者、プロジェクト単位で移動する専門職、芸術・興行関係者、数か月単位の契約で働く自動車工場の期間工等にとって、数か月単位での転居は日常的な生活様式である。就職や転勤に伴い短期間の仮住まいを経る人、留学・海外赴任から帰国して転居する人、あるいは司法修習生のように公的な制度上の要請により特定の地に短期間赴く人もいる。

定住しない暮らしをする人々は単なる偶然によってそのような暮らしをしているのではない。誕生月が3月かそれとも5月かというのとは本質的に異なる。彼らは、移動を伴う職業に従事するか、住所を固定しにくい生活状況などのために定住をしない暮らしをしている。居住の安定性という社会的な属性において、一定の地位を占めている人々である。

(2) 転居をする人の排除は民主政の過程を歪める

居住の安定性を欠くとみなされた人たちは、離島に暮らす人たちと同様に、社会において一定の地位を占める集団である。定住しない人と定住する人とはその投票行動に相違があるから、その一方を政治過程から排除すれば、民主的政治過程は歪められてしまう。

定住しない人の投票行動が定住する人のそれと異なることは、次のような事情から基礎づけられる。人が住み慣れた土地を離れ、異なる地域・職場・人間関係に身を置くと、そこで得られる経験は、定住する生活では得られない多様な視点をもたらす。たとえば、建設現場を転々とする作業員は複数の地域の労働実態を知り、期間契約社員は産業の末端と中枢を往来し、転勤族は地域ごとの行政サービスの差異を肌で感じる。こうした経験の蓄積は、多様な立場への想像力と、既存の秩序を相対化する視点を育む。

定住要件による選挙権制限は、多様な経験と視点に基づいて定住する人とは異なる投票行動をする集団としての定住しない人々の選挙権を剥奪し、立法府の構成を同質的な経験と利益を持つ定住者たちに有利に偏らせるものであり、民主政の過程を歪めることにほかならない。

(3) 政治過程による是正は期待できない

一般に、民主的政治過程から特定の属性を持つ人々が排除されているとき、立法府による自発的な是正を期待することは困難である。定住要件にもこのことが当てはまる。政治過程による是正が期待できない以上、司法院においてその役割を果たさなければならない。そのためには、国会の広範な裁量を拒絶する厳格な審査基準が用いられなければならない。

4 被告の主張の誤り

被告は、本件に厳格審査基準が妥当しない根拠として、在外選挙最大判の事例とは「制限の程度」が「明らかに異なる」（被告準備書面(1)20頁）ことを挙げる。しかし、在外選挙最大判の事案においては、1998年の法改正による在外選挙制度の導入以後は、海外に暮らす人たちも衆参両院の比例代表選挙に投票することができており、選挙権が全面的に制約されていたわけではなかった。これに対して本件の原告は、参議院議員選挙において選挙区選挙だけでなく比例代表選挙の選挙権をも制限されており、「制限の程度」は本件の方がより深刻である。すでに述べたとおり、たとえ1回の制限であっても厳格審査基準が用いられるべきことは確立した判例となっており（第1の2(4)参照）、制限期間の長短や制限の

回数に基づいて厳格審査基準の適用を回避することは許されない。この点についての被告の主張は誤りである。

また、被告は、憲法は「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」（同18頁）と主張する。しかし、本件で問われているのは、投票時間や投票用紙の調製方法といった政策的・技術的な選挙制度の仕組みではない。議論の対象は、選挙権を有しており、したがって本来投票が認められるべき国民から、その権利行使の機会を完全に奪うことの是非である。憲法が、国民固有の権利である選挙権そのものを事実上剥奪するような制約についてまで、国会に広い裁量を与えたとは到底いえない。国民主権と普通選挙は憲法の「基本決定」というべきものであり、これに反する立法についてまで国会に広い裁量を認めるべきとする被告の主張は明らかに誤っている。

なお、原告が裁判所に求めているのは「選挙制度の仕組みの具体的決定」そのものではない。本訴訟は、選挙区内転居を通算すること「など」の方策によって原告に選挙権を行使させるような何らかの立法を怠ったことの違法性を問うものである。原告の主張は原告に投票の機会を与える立法を怠ったことの違法性に尽きており、選挙区内通算はその例示に過ぎない。このほかに、たとえば憲法改正国民投票法と同様に、特定の基準日を定めて、その日の住民登録を基準に選挙人名簿を調製する方法等もありうる（第2の2(4)でさらに述べる）。

5 小括

現行公職選挙法の定住要件は、かつての農村社会のような定住する暮らしを当然の前提として、現代の多様な働き方や生活様式を否定し、定住しない人たちを「二級市民」とみなして政治過程から疎外するものである。憲法は、国民主権と普通選挙という憲法の基本決定に反する規制についてまで国会に広範な裁量を与えるものではない。在外選挙最大判の射程は本件にも及ぶ。定住要件の憲法適合性は、やむを得ない事由、すなわちそのような制限なしに公正な選挙を実施す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事由が存在するかどうかという厳格な基準によって審査されなければならない。

第2 選挙区内転居による選挙権制限は国会の裁量を逸脱する

原告は、定住要件を構成する公職選挙法の各規定の全部違憲（法令違憲）を主張していない。原告の主張は、まず憲法適合性について、「公職選挙法42条1項本文、28条2号、21条1項及び2項は、参議院議員選挙の選挙権行使の制限について、同一都道府県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条但書に違反する」（訴状3頁、以下強調はいずれも引用者）と

いうものである。国家賠償法1条1項の違法についても同様に、「公職選挙法42条1項、28条2号、21条1項及び同条2項を参議院議員選挙において同一都道府県内での複数回転居者に適用して彼らの選挙権を制限することが憲法に違反することは、遅くとも2016年11月の時点で国会にとって明白になっていた」（訴状17頁）と主張した。これらは、上記の公職選挙法の諸規定のうち、合憲部分と違憲部分とが質的に可分であることを前提に、しかし合憲限定解釈ないし憲法適合的解釈によることはできないため⁵、後者についての違憲をいう部分違憲の主張である。

原告が違憲を指摘する部分とは、公職選挙法42条1項本文、28条2号、21条1項及び2項のうち参議院議員選挙における同一都道府県内での転居に適用される部分のことである。これは要するに、定住要件のうち、選挙区外転居者ではなく、選挙区内転居者の選挙権を制限する部分のことである。

選挙区内転居者の選挙人名簿登録にあたって定住要件を課すという規制の目的が選挙の公正の確保にあるとすれば、その目的と、彼らに対する選挙権制限という規制手段との間には一切の関連がない。

国会に選挙人名簿登録要件に関する一定の裁量を認める場合であっても、選挙区内転居者に対する選挙権制限は、その裁量を逸脱するものである。

1 選挙の公正確保は原告の選挙権制限の正当化根拠たりえない

(1) 選挙の公正を確保しようとする規制目的は正当である

被告の主張によれば、定住要件一般による規制の目的は、「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を防止〔すること〕」（同22頁）にあることになる⁶。選挙人名簿の正確性の確保と不正投票の防止はいずれも選挙の公正確保（公職選挙法1条参照）のためのものであるから、定住要件による規制の目的は選挙の公正確保にあると集約される。

被告は、上記の定住要件一般の規制目的以外に、選挙区内転居者に対する選挙権制限の目的を独立して論じていない。このため、選挙区内転居者に対する選挙権制限についても、上記の定住要件一般の規制目的がそのまま妥当すると解される。

原告の選挙権を制限する目的は選挙の公正を確保することにあることになり、この規制目的は正当である。

⁵ 憲法適合的解釈とは、憲法が最高法規であることを前提に、憲法上の要請を見据えながら法令を解釈することである。その下位類型として「合憲限定解釈」と「狭義の憲法適合的解釈」がある。ただし、法律の文言、制定史及び立法目的に明確に反するような解釈はその限界を超えるものとされる。定住要件が選挙区内居住者にも適用されることは公職選挙法の文言上明らかであり、解釈によってこれを排除する余地はない。

⁶ 被告のいう「継続居住要件」は厳密には定住要件とは異なる概念であることについては前掲注1参照。

(2) 選挙区内転居による選挙権制限と選挙の公正確保は無関係である

同一の選挙区内で転居をしても、転居の前後で選挙人としての地位に変わりはない。このため、選挙区内転居による選挙権制限は、「選挙人名簿の正確性の確保」とも、「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〔すること〕」とも、一切の関連がない。転居先であれ転居元であれ、いずれにせよ引き続き同一の選挙区においてその代表者を選出する行為が、選挙の公正を害する余地はないのである。

現行法は、選挙権を有し、選挙人としての地位に変わりのない選挙区内転居者を排除する点において、むしろ「不正確」な選挙人名簿を放置し、正当な選挙権行使を妨害している。選挙区内転居者の選挙権制限という規制手段が、選挙の公正確保という規制目的との間に合理的関連性を欠くことは明らかである。

(3) 選挙区内転居による選挙権制限は国会の裁量を逸脱する

被告は、憲法が国会に選挙制度に関する広い裁量を与えたと主張する。しかし、憲法が選挙の公正確保とまったく無関係に選挙権を制限する裁量を国会に与えたと解する余地はない。国会の裁量の広狭に関する解釈論に関わらず、国会の裁量逸脱は明らかである。

2 事務処理の負担は原告の選挙権制限の正当化根拠たりえない

被告は、一定の選挙人名簿制度を新たに採用した場合には、「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」（被告準備書面(1)31頁14行）ことや「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」（同15行）ことから、「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」（同18行）と主張する。しかし、被告の主張はあくまで「想定」であり、実証的な根拠もなく彼らの危惧感を表明するものに過ぎない。この主張は、実体のない「事務処理の負担」をことさらに強調し、それによって公正な選挙の実施が困難となるなどという明らかに飛躍した論理を展開するものであって、誤りである。

(1) 国は在外国民審査権訴訟で実体のない事務手続の支障を主張した

被告は、在外国民の国民審査権を制限する国民審査法の憲法適合性が争われた事案で、国外での国民審査の実施には「技術上の問題」があり、「一定期間の審査期間を確保しつつ、国民審査の期日までに作業を完了して開票に間に合

わせることは**実際上不可能である**」と繰り返し主張していた。しかし、実際には、2022年5月25日の違憲判決の約5か月後、同年10月14日には在外国民審査を実施するための改正最高裁判所裁判官国民審査法（令和4年法律第86号）案が国会に提出され、同法は同年11月11日に全会一致で可決成立した（同年11月18日公布、2023年2月17日施行）。同法施行後のはじめての衆議院議員選挙の機会である2024年10月27日には同法に基づくのはじめての在外国民審査が執行された。

国は、上記訴訟においては国外での国民審査の実施は「**実際上不可能である**」と繰り返し主張していたにもかかわらず、判決後すみやかに改正法が成立し、現に在外国民審査は滞りなく実施されるに至った。国が主張していた「技術上の問題」に関してこの間に技術革新が生じたなどの事情はない。国の主張した「**実際上不可能である**」という事情は、実体を伴わないものだったのである。

国が「実際上不可能である」とまで繰り返し述べていた国外での国民審査が実際には円滑に実施されているのであるから、本訴訟で被告が事務負担の重さをいくら強調したとしても、それは何らの実証も伴わない一方的な主張というほかない。実証的根拠を欠く国の一方的な主張でもって選挙権の制限を認めることは許されない。

(2) 被告の主張する事務処理の負担には実体がない

被告は、同一選挙区内での転居を通算して選挙人名簿を調製すると、選挙管理委員会にとって「事務処理の負担が増大する」と主張し、このために公正な選挙の実施が困難になると主張する。しかし、被告のいう事務処理の負担は、技術的・実務的な実体を伴わないものである。

住民基本台帳ネットワークシステム（**住基ネット**）は、全国の市区町村が管理する住民票を専用回線で結び、氏名・住所・生年月日・性別に加え、個人番号、住民票コード及びこれらの変更情報である本人確認情報を管理するシステムである。2002年8月から第一次稼働し、2003年8月からは第二次稼働（本格稼働）している。2015年3月には全国のすべての自治体が住基ネットに接続した。

住基ネットによって、年間約540万人とされる市町村をまたぐ転居について、市町村間の転入通知がオンライン化された⁷。住基ネットを通じて、国の行政機関等に対し年間5億件超の情報提供がされている⁸。選挙人名簿の登録にも住基ネットが用いられている⁹。

⁷ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/01_merit.html

⁸ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki04.html

⁹ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki01.html

現在まで10年を優に超える期間にわたって、全国のすべての自治体における住民の異動に関する情報は、住基ネットという基幹システムによって統一的に管理されてきた。この住基ネット上の情報を参照すれば、特定の住民がいつからいつまでどの市町村に住民登録していたかを正確に把握することができる。同一都道府県内（同一選挙区内）に継続して住所を有していたことを客観的に判定することも極めて容易である。

現行法下の選挙人名簿登録事務においても、特定の市町村での3か月間の継続居住や転出後4か月を経過していないことを判定した上で選挙人名簿の登録が行われている。これとまったく同様に、住基ネットの異動履歴を参照し、定型的な判定システムを導入することによって、選挙区内居住期間を判別し、定住要件における3か月ないし4か月の期間の判定に当たって同一選挙区内居住期間を通算することは、技術的には極めて容易に実現可能である。

さらに、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和3年法律第40号、「標準化法」）に基づいて、全国の自治体で基幹業務システムの標準化が進められている。選挙管理システムについても同法の規定する標準化対象事務¹⁰に当たる。将来的に自治体間のデータ連携はさらに容易になることが予定されている。このような行政のデジタル化を推進している国自身が、一方で「事務処理の負担」を理由に国民の権利を制限することは、同法の立法趣旨¹¹にも反する。

(3) 事務負担が増えても公正な選挙は実施できる

被告は、同一選挙区内での転居を通算して選挙人名簿を調製すると、選挙管理委員会の事務処理の負担が増大すると主張し、このために公正な選挙の実施

¹⁰ 同法2条は標準化対象事務を「統一的な基準に適合する情報システムを利用して処理することが住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与する事務として政令で定める事務」と定義する。現時点で政令は選挙人名簿管理を含む20の事務を標準化対象事務に指定しており、そのすべての事務について各所管省庁が2022年度末までに標準仕様書を策定した。総務省自治体システム等標準化検討会（選挙人名簿管理システム等標準化検討会）は、選挙人名簿管理システム標準仕様書の改訂版を順次策定して公表しており、2025年1月には第5版となる選挙人名簿管理システム標準仕様書【第1.4版】が公表された。

選挙人名簿管理システム標準仕様書の詳細については

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai_senkyonin/index.html

地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化の全体像については

https://www.digital.go.jp/policies/local_governments#target-affairs 参照。

¹¹ 同法1条はその立法目的を「国民が行政手続において情報通信技術の便益を享受できる環境を整備するとともに、情報通信技術の効果的な活用により持続可能な行政運営を確立することが国及び地方公共団体の喫緊の課題であることに鑑み、地方公共団体情報システムの標準化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本方針及び地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての基準の策定その他の地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定め、もって住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与すること」と規定する。

が「困難である」という。しかし、事務処理の負担が一定程度増えたとしても、だからといって必ずしも公正な選挙の実施が「困難である」とはいえない。

選挙権は国民固有の権利であり、国にはその行使を最大限保障する義務がある。選挙の執行に伴って一定の事務負担が生じるのは当然のことであり、これは憲法の描いた国民主権原理を実現するための当然のコストとして国民が引き受けるべきものである。

行政の効率性は、国民の権利を行使させるための手段として求められるものであって、行政の効率性を重視して主権者の権利を制限するのは本末転倒である。憲法が立法府に与えた裁量とは、あくまで憲法の基本決定たる国民主権や選挙権の保障を十全にするためのものであり、行政の効率化を隠れ蓑にした主権の制限まで認める趣旨ではない。

選挙人名簿制度を改正して選挙区内転居者の選挙権制限を撤廃することによって一定の事務負担があるとしても、だからといって公正な選挙の実施が困難とまではいえないから、事務処理の負担は原告の選挙権を制限する正当化根拠足りえない。

(4) 選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙は容易に実施できる

選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙は実施できる。技術的問題はなく、事務負担はわずかであって、その実施は容易である。原告はその主張において特定の選挙制度を指定してその実現を求めるものではないが、立法府がその裁量において採りうる選択肢の一部を以下に示す¹²。いずれも参議院議員選挙を想定した例である。

① 選挙区内居住期間を通算する方式

定住要件にいう3か月ないし4か月の期間計算において、選挙区内居住期間を通算することとすれば、選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙は実施できる。住基ネットを利用して通算処理を自動化することができるから、技

¹² 被告は、原告の主張について、「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」と要約する（被告準備書面(1)28頁）が、誤りである。原告の主張は、「公職選挙法42条1項本文、28条2号、21条1項及び2項は、参議院議員選挙の選挙権行使の制限について、同一都道府県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条但書に違反する」というものであり、この違憲を解消する方法については国会の裁量に属する。原告が訴状において「同一都道府県内の転居を通算する公正な選挙は実施できる」ことを論じた（同14頁）のは、上記の違憲の解消のための方策についてそれを実施することが不可能ないし著しく困難な事情がないことを示す一例として挙げたものである。

同様に、被告は、「原告が具体的にどのような制度を想定しているかは不明確であるが」（被告準備書面(1)）と指摘するが、具体的な制度の構築は徹頭徹尾立法府の裁量に属するものであり、原告が特定の選挙人名簿制度を指定してその実現を裁判所に求めることは許されない。

術的にまったく問題は生じない。都道府県内（選挙区内）での住民登録は客観的に判別できる事柄であるから、過誤の生じるおそれはない。現行法下においても3か月ないし4か月の期間の判別に当たっては自動化されたシステムが用いられているのであって、このシステムを改変することは極めて容易にできるから、事務負担が増すことはない。そもそも、都道府県議会議員・知事選挙においては住所要件の例外として同一都道府県内での転居を通算する仕組みはすでに導入されている（公選法9条3項）から、定住要件においても都道府県内転居を通算することに支障はありえない。

② 基準日を設ける方式

選挙の投票日の50日前等の一定の基準日を設け、その日の登録状況をもって選挙人名簿を確定させる方式もあり得る。選挙の直前の転居によっては選挙区は変更されないから、実体を伴わない不正な住民票の異動による恣意的な選挙区の選択という弊害はおおむね防止することができる。基準日における住民登録は一つの自治体に限られるから、二重登録や二重投票も生じえない。

住基ネットを用いれば、特定の日における住民登録の状況を把握することは極めて容易である。憲法改正国民投票法は投票日の50日前を基準日とすると定めている（同法22条1項1号）。投票日前の特定の日を基準日とすることについて技術的に問題がなく、その事務負担は行政府において許容できる程度のものであることは明らかである。

ある一時点での住民登録を基準とする方式によれば、定住しない人たちであっても、いずれかの自治体で確実に投票機会を得ることができる。当然に、選挙区内転居者の選挙権が制限されることはない。公職選挙法は、地方選挙の選挙権においては住所要件をおく一方で、国政選挙の選挙権については一切の住所要件を規定していない。国政選挙の選挙権の行使に定住を要求することは過剰な規制であって、この方式によっても公正な選挙は容易に実施できる。

③ そのほかの方式

定住要件のうち特に転出から4か月で選挙人名簿登録を抹消する規定（公選法28条2号）の適用を都道府県外への転出に限る方式もありうる。この場合には、いったん3か月要件を満たして選挙人名簿に登録された後は、同一都道府県にとどまる限り名簿から抹消されることはない。

この方式は、現行法における転出から4か月での抹消手続について、「都道府県外への」転出から4か月での抹消に改めるだけで実現することができる。当然、技術的に容易に実現可能であり事務負担は極めて軽微である¹³。

同一都道府県内の転居によっては選挙人名簿から抹消されないのであれば、選挙区内転居者の選挙権が制限される場面は限定される。原告についても、港区の選挙人名簿に登録された後、豊島区から転出した2025年4月12日から4か月経過するまでは港区の選挙人名簿から削除されず、同年7月20日執行の参議院議員選挙において選挙権を行使することができたはずである。

以上は原告の選挙権を制限する違憲を解消するための方法として考えうる代表的なものを挙げたものである。立法府はこれらを参照しながら、その裁量において具体的な選挙人名簿制度を選択することができる¹⁴。ただし、国会には、原告が同一選挙区内で転居をしたことをとらえてその選挙権を制限する裁量は与えられていないのである。

3 被告の主張の誤り

上記のほかに、被告の主張には次のとおりの誤りがある。

(1) 名簿の数に固執するのはおかしい

被告は、選挙人名簿の個数に応じて選挙管理委員会の負担が増す（被告準備書面(1)第4の3(2)ウ(カ)）とか、公正な選挙の実施ができなくなる（同(キ)）などと主張する。しかし、現在の選挙人名簿は紙媒体ではなく電磁的記録として作成され保管されている。かつて選挙人名簿が市町村ごとに紙の冊子として調製され、継続的に修正され追記されていた当時であればともかく、電磁的に記録され保存されている名簿の「個数」を議論することにはそもそも意味がない。

¹³ 引続き同一都道府県内に居住していることを確認する処理が容易であることは、被告自身も認めている。被告は「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〕否かのみを確認して対応しているところである」（被告準備書面(1)32頁）と述べている。

¹⁴ 2022年7月の参議院議員通常選挙についての一票の格差に関する選挙無効訴訟判決（最大判2023・10・18民集77巻7号1654頁）では、多数意見が合憲の結論を採ったのに対し、宇賀克也裁判官が反対意見を示した。彼は「等価値の投票権が基本権として保障されていること、そしてそのことが国民主権原理の下における国民代表としての国会の民主的正統性の基盤であることに鑑みれば、投票価値に著しい不均衡が生ずることを回避することが最優先されなければならない」と述べた上で、選挙制度を変えることは「多かれ少なかれ実際上の困難を伴うものであ〔る〕」ことに触れつつ、選挙制度の変更について「政治的に困難であるなど、憲法上の直接的な制約以外の理由によりその実現が実際上困難であるか否かという点を、合憲状態である理由として考慮すべきではな〔く〕」、このような評価は、むしろ立法権への過剰な介入になりうると指摘した。

名簿の個数に関わらず、選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙が実施できることはすでに述べたとおりである。

(2) 現行法は二重登録を許容する

被告は、二重登録照会を「二重登録を防止するため」の仕組みであるかのように主張する（被告準備書面(1)15頁10－11行）。しかし、現行法は二重登録を許容している。

公職選挙法は転入届から3か月間経過後の選挙人名簿登録日に新たな選挙人登録をする（同法21条1項）一方で、従前の住所地を転出してから4か月間が経過するまではその住所地での選挙人名簿登録を抹消せず（同法28条2号）、その住所地での選挙人名簿に新たに登録されることすらある（同法21条2項）。このため、転居に伴って、複数の自治体の選挙人名簿に登録される人が生じている。これを二重登録者と呼ぶ（訴状6頁参照）。

現行法下の二重登録の危険は、市町村外に転居するすべての成年日本国民のうち、おおむね3分の1程度の人に生じていると考えられる¹⁵。選挙区内転居者の選挙権を制限しない何らかの立法をする場合には、そもそも二重登録の生じえない制度を構築することもできるものの、そうでない場合には、選挙人名簿登録者の数が増えることに伴って、二重登録の危険が増すことはありうる。ただし、このとき増える二重登録者とは、せいぜい現行法下で選挙区内転居のために選挙権を制限されていた人のうちのおおむね3分の1程度に過ぎない。現行法下でも二重登録照会を行っているのであるから、その対象となる人の数が一定程度増えるとしても、その事務処理の負担のために公正な選挙が実施できなくなるなど本来的にあり得ないのである。

選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙が、現行法下の二重登録照会を含めた諸制度の延長線上で実施できることはすでに述べたとおりである。

(3) 選挙区内転居者は憲法改正国民投票と同様の状況にある

被告は、憲法改正国民投票法上の名簿制度との関係について、同法においては全国を一つの投票区とすることから、「投票直前に投票目当てに異動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はない」と述べ、これと本訴訟の事案が異なるかのように主張する（被告準備書面(1)第4の3(2)ウ(ウ)）。この主張は明らかな誤りである。

¹⁵ 前掲注13参照。

原告は、公職選挙法の諸規定のうち、参議院議員選挙における都道府県内転居者に定住要件を課す部分を憲法に違反すると主張している。上記の被告の説明は、まず、全国を一つの選挙区とする参議院議員比例選挙にそのまま当てはまる。全国が一つの選挙区であるから、「選挙直前に投票目当てに異動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、選挙の公正が害されるおそれはない」。また、参議院議員選挙の選挙区選挙においても同様に、同一選挙区内で「選挙直前に投票目当てに異動するということは考えられないし」、同一選挙区内で「仮にこのような異動があったとしても、選挙の公正が害されるおそれはない」。憲法改正国民投票における投票一般と、選挙区内転居者の選挙の投票とは、その権利行使を制限する理由がない点で完全に共通しているのである。

なお、在外選挙人名簿登録者についても、国外における転居によってその選挙権行使が制限されることはない（公選法30条の11参照）。これは、在外選挙人名簿による選挙区は海外転出直前の住所地等に固定されている（同法30条の5第1項）ことから、上記と同様に、「選挙直前に投票目当てに異動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、選挙の公正が害されるおそれはない」からであると考えられる。選挙区の異動を伴わない**国外での**転居によって選挙権行使を制限する理由はないのであるから、選挙区の異動を伴わない**国内での**転居についても同様に選挙権行使を制限する理由はまったくないのである。

被告は、選挙において憲法改正国民投票と同等の名簿方式を採った時には二重登録が生じうるとも主張するが、明らかな誤りである。特定の期日を登録基準日とする以上二重登録の問題は生じえない。

選挙区内転居者の選挙権を制限しない選挙が、憲法改正国民投票法上の制度を参照して実施できることはすでに述べたとおりである。

(4) 合区に関する被告の主張は付随的審査制に反する

被告は、原告が「都道府県内転居を通算するよう求めている」という理解を前提に、合区の存在を指摘し、「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」（被告準備書面(1)31頁脚注5）と述べて、これが原告の主張を毀損するかのようについて、原告の主張を正しく理解せずに反論しようとするもので、明らかな誤りである。

選挙人名簿制度を具体的に定めることは立法府の裁量に属する（ただし、憲法は、その基本決定である選挙権の保障に反する立法をする裁量を国会に与えていない）。裁判所が立法不作為の違法を認めるとき、その判断はあくまで違

憲を除去して原告の権利を回復する何らかの立法を怠ったことの違法をいうものである。裁判所が国会に対して特定の具体的な立法をするよう命じることは許されない。当然、原告はそのような主張をしていない。選挙人名簿に関して特定の制度を求める訴えは立法裁量を侵害するもので法律上の争訟ではない。以上は日本の違憲訴訟における付随的審査制と三権分立の要請からの当然の帰結である。

付随的審査制の下で原告が主張することができるのは、あくまで原告の選挙権を制限することが憲法に違反するというにとどまることから、原告はこれに従って主張を構成している。原告が都道府県内転居を通算するよう求めているという被告の理解は明らかな誤りであるばかりか、司法府に与えられた違憲立法審査権の根本に反するものである。

なお、都道府県内通算が不公平になりうるとする被告の主張自体については、立法府において、その裁量を行使して選挙区内通算を定めればよく、そもそも反論として意味をなさない。

第3 結語

被告の主張は、結局のところ、選挙区内転居者の選挙権を制限しない制度に改めると、選挙管理委員会における事務処理の負担が増すから、そのような負担をしないで済む現行制度のままやり過ごすことは国会の立法裁量の範囲内だということに尽きている。しかし、選挙制度を変えることには「多かれ少なかれ実際上の困難を伴うものであ」って、それを根拠に定住しない人たちの選挙権を制限し続けてよいとはいえない。

特定の地域に定住していなくても、この国の主権者であることに変わりはない。地域格差を是正することなど、彼ら特有の問題意識もありうる。転居のために選挙権を制限された主権者らが声を上げている（甲13ないし17）。彼らの声を国政に届けることは裁判所の責務である。

以上