

令和8年9月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和7年（行ウ）第91号 未成年者選挙運動禁止規定違憲確認等請求事件

口頭弁論終結日 令和8年7月8日

判 決

原告

竹 島 一 心

(以下「原告竹島」という。)

原告

(以下「原告[REDACTED]」という。)

同法定代理人親権者

原告

宮 田 香 乃

(以下「原告宮田」という。)

原告

角 谷 樹 環

(以下「原告角谷」という。)

原告ら訴訟代理人弁護士

戸 田 善 恭

多 田 晋 作

太 田 こ も も

井 桁 大 介

谷 口 太 規

亀 石 倫 子

東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

被 告 国

同代表者法務大臣

山下 貴 司

同指定代理人

富岡 宏

小西 俊 輔

山城 道 子

瀬沼 隼 人

鳴海 太 郎

主 文

- 1 本件訴えのうち、地位確認を求める部分及び違法確認を求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

1 (1) (主位的請求)

原告が、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（以下「次回選挙」という。）において、公職選挙法（以下「公選法」という。）137条の2第1項の規定にかかわらず、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。（以下「地位確認の訴え①-1」という。）

(2) (予備的請求1)

原告が、次回選挙において選挙運動をしたことをもって、同人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のない地位にあることを確認する。（以下「地位確認の訴え①-2」という。）

(3) (予備的請求2)

被告が、次回選挙において、原告に対し、同人が未成年者であることを理由とし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。（以下

「違法確認の訴え①－１」という。)

(4) (予備的請求 3)

被告が、次回選挙において、原告■に対し、同人が選挙運動をしたことをもって、未成年者であることを理由として刑罰を科すことは違法であることを確認する。(以下「違法確認の訴え①－２」という。)

2 (1) (主位的請求)

原告■が、次回選挙において、公選法 137 条の 2 第 2 項の規定にかかわらず、他人に使用されて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。(以下「地位確認の訴え②」という。)

(2) (予備的請求)

被告が、次回選挙において、原告■に対し、同人が未成年者であることを理由として、他人に使用されて選挙運動をすることを禁止することは違法であることを確認する。(以下「違法確認の訴え②」といい、以上の各確認の訴えを総称して「本件各確認の訴え」という。)

3 被告は、原告らに対し、それぞれ 10 万円及びこれに対する令和 7 年 3 月 25 日から支払済みまで年 3 %の割合による各金員を支払え。(以下「本件国賠請求」という。)

第 2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、未成年者を含む原告らが、未成年者の選挙運動及び未成年者を使用した選挙運動を禁止し、これに違反した場合に刑事罰及び公民権停止を科す公選法 137 条の 2、239 条 1 項 1 号及び 252 条の規定は憲法 21 条 1 項及び 31 条に違反し無効であると主張して、原告らのうち未成年者である原告■(平成 ■■■■■ 生まれ。本件口頭弁論終結時点で満 17 歳。)において、次回選挙において上記公選法の各規定にかかわらず選挙運動をなし得る地位の確認等を求めるとともに、原告らにおいて、上記公選法の各規定を制定したこ

と又は当該各規定を改廃するなどの措置をとらなかった不作為が違法であるとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求める事案である。

なお、本件訴訟の口頭弁論終結時点で、原告らのうち未成年者は原告■■■■のみであり、その他の原告3名は成年に達している。

2 関係法令等の定め

- (1) 公選法137条の2（同条1項及び2項の規定を総称して、以下「本件各禁止規定」という。）

公選法137条の2第1項（以下「本件禁止規定」という。）は、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定める。

同条2項（以下「本件使用禁止規定」という。）は、その本文において、何人も、年齢満18歳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るとともに、そのただし書において、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない旨を定める。

- (2) 公選法239条1項1号、252条（両規定を総称して、以下「本件各制裁規定」といい、本件禁止規定と併せて「本件各規定」という。）

公選法239条1項1号（以下「本件罰則規定」という。）は、本件各禁止規定に違反して選挙運動をした者は、1年以下の拘禁刑又は30万円以下の罰金に処すると定める。

公選法252条（以下「本件公民権停止規定」という。）は、本件罰則規定の罪を犯した者のうち、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）、公選法に規定する選挙権及び被選挙権を有しないと定め（公選法252条1項）、拘禁刑に処せられた者は、その裁判が確定した日から刑の執行を終わるまでの間若しくは刑の時効による場合を除くほか刑の執行の免除を受け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、公選法に規定する選挙権及び被選挙権を有しないと定める（同条2項）。

3 争点

- (1) 本件各確認の訴えの適法性（本案前の争点。以下「争点1」という。）
- (2) 本件禁止規定の憲法適合性及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性（以下「争点2」という。）
- (3) 本件使用禁止規定の憲法適合性（以下「争点3」という。なお、原告らは、本件使用禁止規定の憲法適合性が認められた場合における、本件使用禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定のみの憲法適合性は争っていないものと解される。）
- (4) 本件国賠請求の成否（以下「争点4」という。）

4 争点に対する当事者の主張

- (1) 争点1（本件各確認の訴えの適法性について）

ア 地位確認の訴え①－1の適法性

（原告の主張）

(ア) 方法選択の適切性

表現の自由としての選挙運動は、これをする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、本件禁止規定の憲法適合性を争うために、あ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なく、これを選択することは適切である。

(イ) 確認対象の適切性

地位確認の訴え①－1の確認の対象は、原告が次回選挙の際に選

選挙運動をすることができる地位であり、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。

地位確認の訴え①－１は、単に「刑罰を科されることのない地位」の確認を求めるものではない。本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定の効力が否定されたとしても、本件禁止規定が存続する限り、結局、原告■は、次回の選挙において選挙運動をすることができないから、刑罰を科されることのない地位の確認のみでは、選挙運動を行うには不十分である。そのため、原告■は、本件各制裁規定のみならず、本件禁止規定の違憲性を主張し、「自ら選挙運動をすることができる地位」の確認を求めている。

本件は、本件禁止規定により原告■の政治的表現の自由が現に制約されており、本件禁止規定の憲法適合性が争点となっている。そして、原告■が、本件禁止規定及び本件各制裁規定の憲法適合性を争うために、本件禁止規定に敢えて違反した上で刑事罰（公民権停止を含む。）及び身体拘束を受けるリスクを負わなければならないとするのは、あまりにも酷であり、紛争解決の方法として極めて迂遠である。他方、もし刑罰を科すことが予定されていないのであるとすれば、そもそも原告■が刑事手続において争う機会はないこととなるし、少年保護事件手続においても審判不開始決定（少年法１９条１項）や不処分決定（同法２３条２項）となれば、これに対して原告■が不服申立てを行う機会もない。

原告■は本件禁止規定及び本件各制裁規定が廃止されれば、次回選挙において選挙運動を行う予定であり、原告■が１８歳に達するまでに予定されている選挙も存在する。

したがって、原告■が次回の選挙において政治的表現の自由としての選挙運動を行うことのできる権利又は法的地位には現実の危険又は不

不安が生じている。これを除去するためには、「原告■が次回の選挙において、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自ら選挙運動をすることができる地位」について確認判決を得ることが紛争解決として有効かつ適切であるから、確認の利益がある。

5 (ウ) 即時確定の利益

原告■は、令和5年の選挙において選挙運動をすることができず、直近に行われる次回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。

10 (被告の主張)

我が国においては、国家の刑罰権の発動の有無は、捜査機関の捜査結果を踏まえて検察官が起訴することを前提として、刑事裁判手続を経た裁判所の判決に基づき行われるところ、いまだ原告■が選挙運動を行っていない現時点において、将来、原告■が選挙運動を行った場合に刑罰が科されるか否かの確認を求めることは、正に将来における国家の刑罰権の発動の有無の確認を事前に求めるものにほかならず、紛争の成熟性を欠くことはもとより、対象選択という点においても不適切というほかない。

20 このように、地位確認の訴え①-1は、確認の訴えの対象選択を誤るものであり、判決の既判力をもって法律関係の存否等を確定することが、原告の権利又は法律上の地位に生じている現実的な危険や不安を除去するために有効かつ適切であるとはいえないから、確認の利益を欠くものであって、不適法である。

25 イ 地位確認の訴え①-2の適法性

(原告■の主張)

(ア) 訴えの位置付け

地位確認の訴え①－２は、地位確認の訴え①－１の予備的請求であり、本件禁止規定が違憲であるとまでは認められないが、その違反を理由とする本件各制裁規定が違憲であると認められる場合の請求である。

(イ) 訴えの利益

地位確認の訴え①－１について述べたところ（上記ア）に加え、本件禁止規定違反を理由とする本件各制裁規定により、原告■が次回選挙において選挙運動をすると、未成年者であることを理由として刑事罰の対象となることが予定されているところ、原告■が次回選挙において政治的表現の自由としての選挙運動を行うことのできる権利又は法的地位には現実の危険又は不安が生じている。

そして、この危険又は不安を除去するためには、「原告■が次回の選挙において、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自ら選挙運動することができる地位」について確認判決を得ることが紛争解決として有効かつ適切であるから、確認の利益がある。

(被告の主張)

地位確認の訴え①－２は、本件禁止規定が合憲であることを前提として、国家の刑罰権の発動の有無の事前確認を直接求めるものにほかならないから、確認の利益を欠く不適法な訴えである。

ウ 違法確認の訴え①－１の適法性

(原告■の主張)

(ア) 訴えの位置付け

違法確認の訴え①－１及び同①－２は、全体として地位確認の訴え①－１及び同①－２の予備的請求である。違法確認の訴え①－１及び同①－２の間では前者が主位的請求、後者が予備的請求であって、違法確認の訴え①－１は本件禁止規定が違憲であることが認められる場合の請求、

同①－２は本件禁止規定が違憲とは認められない場合の請求である。

(イ) 確認の利益

確認の利益を有することについての全般的な主張は、地位確認の訴え

①－１（上記ア）と同様である。

違法確認の訴え①－１の確認の対象は、被告が、次回選挙において、原告■が未成年者であることを理由として、原告■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であり、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。

被告は、本件国賠請求ができることをもって確認「対象」としての適格性を欠くこととなると主張するが、その理由は明らかでない。

仮に方法選択の適切性について主張する趣旨であると解しても、原告■は、違法確認の訴え①－１及び同①－２において、国家賠償請求権の存在の確認を求めているわけではないから、違法確認の訴え①－１は給付の訴えが可能な給付請求権の存在の確認を求める訴えではないし、国家賠償請求は、過去に生じた損害に対する金銭的救済を求めるものであるのに対し、違法確認の訴えは、現在の法的地位に対する確認を求めるものであって、後者が前者に包含される関係にあるわけでもないから、本件国賠請求が紛争解決手段としてより適切とはいえない。

しかも、国家賠償請求には、国家賠償法上の違法性、故意又は過失、損害、因果関係といった、違法確認の訴えでは考慮されない要件があることから、これらの要件の不充足によって立法不作為の違憲性の判断に踏み込まずに国家賠償請求が棄却されることもあり得る。

加えて、選挙はいずれも一回限りの意義を有するものであり、選挙運動は当該選挙において固有の意味を持つから、侵害を受けた後に争うことによって権利行使の実質を回復することはできない。そうすると、国家賠償請求訴訟のみでは司法救済の手段として不十分である。

したがって、原告が本件国賠請求をしていることをもって違法確認の訴え①－１の確認の利益が否定されるものではない。

(ウ) 法律上の争訟性

違法確認の訴え①－１は、抽象的に法令の違憲審査を求めるものではなく、次回の選挙において、原告が未成年者であることを理由として原告の選挙運動を禁止することの違法の確認を求めるものである。この訴えは、原告の政治的表現の自由に対する制限が違憲であることを前提とするものであり、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に当たる。

したがって、違法確認の訴え①－１は法律上の争訟に当たる。

(被告の主張)

(ア) 確認の利益

原告が主張する違法（違憲）な立法行為ないしこれらの改廃等をしない立法不作為があるかどうかについては、違法確認の訴え①－１によらずとも、本件国賠請求において判断を求めることができるから、確認対象としての適格性を欠き、訴えの利益を欠く。

(イ) 法律上の争訟性

違法確認の訴え①－１は、本件各規定の内容が違憲（違法）であることの確認、あるいはこれらの規定の立法行為ないし改廃等をしない立法不作為の違憲（違法）確認を求めるものにほかならず、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえないから、法律上の争訟に当たらない。

エ 違法確認の訴え①－２の適法性

(原告の主張)

違法確認の訴え①－２の位置付け及び同訴えが確認の利益を有し、法律上の争訟に当たるとは、違法確認の訴え①－１（上記ウ）で述べたとお

りである。

(被告の主張)

違法確認の訴え①－２は、違法確認の訴え①－１（上記ウ）で述べたのと同様に、法律上の争訟に当たらず、確認対象としての適格性を欠くから、訴えの利益も欠く。

オ 地位確認の訴え②の適法性

(原告の主張)

(7) 確認の利益

全般的な主張は地位確認の訴え①－１（上記ア）と同様である。

地位確認の訴え②は、「第三者が、未成年者を使用した選挙運動をすることができる地位」の確認を求めるものではない。本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定は、実質的には、未成年者が自発的に他者に「使用」される形態で選挙運動をすることをも一律に制限するものであって、未成年者の政治的表現の自由を侵害している。さらに、「使用」の意味そのものが不明確であり、その制限の範囲は、未成年者が他者と共に選挙運動を行う行為全般に及び得る。そうすると、原告は、地位確認の訴え①－１の認容判決を得るだけでは、他者と共に選挙運動をする態様での選挙運動の自由が回復されず、現実には多くの選挙運動を行うことができないままとなる。このため、原告は、被告との関係において、「他者に使用される形態での選挙運動をすることができる地位」という権利又は法律関係について主張している。

原告には、他者に使用される形態での選挙運動をすることができる地位に危険又は不安が現存しているのであり、これを除去するために他に適切な手段は存在しない。

したがって、地位確認の訴え②には確認の利益がある。

(4) 法律上の争訟性

地位確認の訴え②は、実質的には「原告■が他者に使用される形態での選挙運動をすることができる地位」という原告■と被告との間の公法上の法律関係を問題にするものであり、これを裏返せば、「原告■の他者に使用される形態での選挙運動をすることができる地位」（自由）を侵害してはならないという被告の不作为義務の確認を求める趣旨であるから、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争といえる。そして、この地位の存否は、本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定の違憲性を審査することによって判断可能であるから、法令の適用によって終局的に解決することができる。

現実に原告■が第三者に使用されるか否かは当該第三者の意思に依存するものではあるが、地位確認の訴え②は、原告■が選挙運動に際して具体的な第三者に使用されることを求めるものではなく、被告との間で、第三者に使用され得る地位の確認を求める趣旨である。原告■は、現時点において、使用者の意思にかかわらず、他者に使用される形態で選挙運動をする余地が一切ないのであり、「他者に使用される形態での選挙運動をすることができる地位」が確認されれば、選挙運動をするに際して第三者に使用されることができ、より広い態様での選挙運動が可能となるから、終局的な紛争の解決となる。

したがって、地位確認の訴え②は法律上の争訟に当たる。

(被告の主張)

(ア) 確認の利益

地位確認の訴え②も、将来における国家の刑罰権の発動の有無の確認を事前に求めるものにほかならない点において地位確認の訴え①-1と全く同様であるから、紛争の成熟性を欠くことはもとより、対象選択という点においても不適切であり、確認の利益を欠くものであって、不適法というべきである。

また、本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定は、原告■に直接適用されるものではなく、これらの各規定により原告■と被告との間に公法上の法律関係ないし一定の権利義務が生じるものではないから、原告■の権利又は法律上の地位に現実的な危険や不安が存在するとはいえず、確認の利益を欠く。

(イ) 法律上の争訟性

本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定は、原告■に直接適用されるものではなく、これらの各規定により原告■と被告との間に公法上の法律関係ないし一定の権利義務が生じるものではないから、地位確認の訴え②は、実質的には当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえない。

また、原告■を使用する可能性のある第三者は特定されておらず、その数も不明である上、実際に原告■が次回選挙において使用されるかどうかも不透明である。そうすると、原告■との間で「原告■が、次回選挙において、本件使用禁止規定にかかわらず、他人に使用されて選挙運動をすることができる地位にあることを確認」したとしても、本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定の適用をめぐる紛争は、法令の適用により終局的な解決を図ることができないから、地位確認の訴え②は、法律上の争訟に当たらない。

カ 違法確認の訴え②の適法性

(原告■の主張)

違法確認の訴え②は、違法確認の訴え①－１（上記ウ）と同様に、確認の利益を有し、法律上の争訟に当たる。

(被告の主張)

違法確認の訴え②は、違法確認の訴え①－１（上記ウ）と同様に、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえない。

また、特に違法確認の訴え②については、実質的には不特定の第三者が原告■を使用した選挙運動をすることができることの確認を求めるものであり、本件使用禁止規定及び本件各制裁規定の適用に関し、原告■と被告との間において確認の対象となり得る具体的な権利義務ないし法律関係が存在しないから、法律上の争訟に当たらない。

また、上違法確認の訴え①－１（上記ウ）と同様に、確認対象としての適格性を欠き、訴えの利益を欠く。

(2) 争点２（本件禁止規定の憲法適合性及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性について）

（原告らの主張）

ア 憲法２１条１項違反

(ア) 政治的表現の自由は特に重要な憲法上の権利であり、選挙運動の自由も政治的表現の自由の一つとして重要な意義を持つ。そして、未成年者も政治的表現の自由の享有主体である。

本件禁止規定は強力な表現内容規制であり、規制方法は本件罰則規定による刑事罰という最も厳しい法的制裁を科するもので、憲法上の権利の制約は強度である。

そこで、本件禁止規定及び本件各制裁規定が憲法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り判断されるべきである。そして、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

（最高裁昭和５２年（オ）第９２７号同５８年６月２２日大法院判決・民集３７巻５号７９３頁、最高裁平成２２年（あ）第７６２号同２４年１２月７日第二小法院判決・刑集６６巻１２号１３３７頁参照）。ま

た、本件禁止規定が、上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るべきである。

(イ) 本件についてみると、本件禁止規定は、立法の目的が不明確である。

本件禁止規定の目的として述べられていたのは「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ことを是認する重要な利益たり得ない。また、心身未成熟な者の保護をいう点については、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

が全く明らかではない。

選挙の弊害の防止の観点からは、未成年者を大量動員して連呼行為を行うような選挙運動の阻止のためには使用者を罰すれば足りるし、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、罰則を科すことは「必要やむを得ない限度」にとどまるものではない。

イ 憲法31条違反

本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定は、保護する対象を同時に処罰の対象とするものであって、他人を害しない限り罰されることはないとする侵害原理に反する。20歳未満の者を保護することを目的として特定の行為を規制する他の法令においても、いずれも違反行為を行った20歳未満の者自身を刑罰の対象としていない。また、罪刑の均衡にも反する。

(被告の主張)

ア 裁量権の存在

国会には選挙制度の仕組みを決定する広範な裁量が存在する(憲法43

5
条、47条及び92条、最高裁平成11年（行ツ）第35号同年11月10日大法廷判決・民集53巻8号1704頁）。本件禁止規定及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定の合憲性判断に当たっては、この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ものと解するべきである。

イ 憲法適合性

- (7) 本件禁止規定及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定は、未成年者の意見表明そのものの制約を狙いとするものではなく、その行動のもたらす弊害の防止をねらいとして禁止するものである。

10
上記各規定は未成年者の政治活動や選挙に関わることを禁止するものではないこと、選挙運動の自由が選挙の公正に優先するとは解されないことからすると、①禁止した目的が正当であること、②当該目的と手段が合理的な関連性を有すること、③選挙運動を禁止することにより得られる利益と禁止することにより失われる利益との均衡が取れていることの3要件（緩やかな審査基準）によって憲法適合性を審査するのが相当である（最高裁昭和55年（あ）第874号同56年6月15日第二小法廷判決・刑集35巻4号205頁）。

- 15
20
(1) 本件禁止規定は、昭和27年に公選法が成立するまでの間の選挙（昭和26年地方選挙等）において、未成年者が選挙運動に参加し選挙の公正かつ適正な実現が妨げられる弊害が生じたという事情を受けて、選挙権のない者は選挙運動に関わるべきではなく、未成年者が不当な選挙運動に巻き込まれることは望ましくないという考え方から未成年者を保護する目的により規定されたものであって、立法目的は正当である。

25
そして、未成年者が自主性・自発性の名の下に、選挙運動を行うことができるのであれば、未成年者の選挙運動による上記のような弊害は

防止できず、未成年者が不当な選挙運動等に巻き込まれることを防止することもできないことは想像に難くないから、選挙の公正を確保するとともに、未成年者を保護するために選挙運動を制限する必要がある。

したがって、本件禁止規定は、選挙の公正を確保するとともに、未成年者を保護するという目的に照らし、いずれも十分な合理性が認められる。

未成年者の選挙運動に係る利益は選挙の公正の要請に優先するものではないことは明らかであり、得られる利益と失われる利益の均衡は取れている。

なお、原告らは、未成年者を使用することのみを禁止し、使用者のみを処罰すれば足りるとも主張するが、未成年者が政治運動に参加した場合にそれが自発的か、誰かに使用されているかといった事情にかかわらず選挙運動の客観的態様は変わらず、選挙の公正が害されるという弊害の程度にも変わりはない。未成年者が不当な選挙運動等に巻き込まれるおそれがあることにも変わりはない。対象は選挙期間中の選挙運動のみであり、その期間も成人するまでの限定的なものであることからすれば、本件禁止規定の内容は、選挙制度の具体的仕組みの決定につき国会が有する広範な裁量権の範囲内である。

(ウ) 本件各制裁規定は、本件禁止規定の実効性を確保することで選挙の公正という極めて重要な法益を実現するために設けられたものであり、立法目的は正当である。なお、昭和26年地方選挙で見られた未成年者の選挙運動による弊害は、原告らのいう「自発的な選挙運動」の場合でも同様に生じ得るものであって、選挙運動が未成年者の「自発的な」意思決定に基づくか否かにより左右されるものではない。

また、本件禁止規定は、不作為を義務付けるものであるが、同規定

5 の実効性を確保するために同規定の違反に対し、刑罰を科す規定を定めることは、選挙の公正を確保するという目的に照らし、必要性がある。また、本件禁止規定により禁止されるのは、選挙期間中の選挙運動のみであり、しかも選挙運動のための単純労務は禁止の対象から除外され、禁止される期間も、成人に達するまでの期間に限られていることからすれば、その制限の範囲は相当に限定的である。そして、本件禁止規定への違反につき、他の違反と比較して、選挙の公正を害する程度において有意な差を見いだすことはできないから、他の違反の場合と同等の処罰規定を設けることには合理性があるから、本件罰則規定には、選挙の公正を確保するという目的に照らし、十分な合理性が認められる。

10 さらに、未成年者には選挙権が与えられていないのであって、選挙権を行使できない主体による選挙運動のために選挙の公正の要請が後退するという結論は不当であり、未成年者の選挙運動に係る利益は、選挙の公正の要請に優先するものでないことが明らかであるから、未成年者の選挙運動を罰則により禁止することによって得られる利益と失われる利益との均衡は取れている。

15 (エ) 原告の憲法31条違反の主張は、本件罰則規定の保護法益が未成年者の保護にあるという誤った前提によるものであるから、当該主張は理由がない。本件禁止規定には未成年者を保護する趣旨も含まれていると解されるが、これは本件罰則規定の保護法益そのものではないから、本件禁止規定において未成年者が保護の対象とされるとともに本件罰則規定において刑罰を科される対象ともされていることは、何ら矛盾しない。

20 また、本件禁止規定への違反につき、他の違反と比較して、選挙の公正を害する程度において有意な差を見いだすことはできないから、

他の違反の場合と同等の処罰規定を設けることには合理性があり、本件罰則規定が罪刑の均衡に反するものではない。

(3) 争点3 (本件使用禁止規定の憲法適合性について)

(原告らの主張)

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、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依頼することができず、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い。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。よって、本件使用禁止規定及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定が残れば、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。

本件使用禁止規定及び同規定違反による本件各制裁規定が憲法21条1項に違反するものであるかどうかは、上記(2)と同様、これらの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、上記の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。

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り、必要やむを得ない程度の制限ではない。

まず、「心身未成熟な者を保護する」という目的が考えられるが、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。また、この場合、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、全く明らかではなく、むしろ、未成

5 年者の自発的な選挙運動は、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。

次に、「連呼行為等とも関連」する「人海戦術」を防止する目的が考えられるが、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。

10 「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、公選法上、「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。

15 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ぬところ（最高裁昭和57年（行ツ）第156号同59年12月12日大法院判決・民集38巻12号1308頁）、本件使用禁止規定については、上記のような解釈がおおよそ不可能であるから、本件使用禁止規定
20 に対しては全部違憲を宣言するほかない。

25 (被告の主張)

5 本件使用禁止規定の憲法適合性に当たっては、国会の広範な裁量権を前提とした審査がされなければならない、あえて審査基準を設定するとすれば、①禁止した目的が正当であること、②当該目的と手段が合理的な関連性を有すること、③未成年者を使用する選挙運動を禁止することにより得られる利益と禁止することにより失われる利益との均衡が取れていることの3要件によって審査することが相当である。

本件使用禁止規定は、公選法の目的たる選挙の公正かつ適正な実現を確保するとともに(同法1条)、未成年者を保護する目的で設けられたものと解され、立法目的は正当である。

10 我が国の選挙運動の歴史上、未成年者を使用した選挙運動が行われ、選挙人間で選挙運動の機会均等・公平が損なわれ、選挙の公正が害されるという著しい弊害も生じていた。使用された未成年者の中には、小学生などの児童、学童、学生も多く含まれていたことも併せ鑑みれば、選挙の公正を確保するとともに未成年者を保護する観点から、未成年者を使用した選挙運動を制限する必要性があったことは明らかである。また、本件使用禁止規定は、未成年者の選挙運動を直接的に制限するものではなく、その制約の程度は間接的・付随的なものととどまる上、その規制内容も、労務に従事させる場合を除き、社会性が未熟な未成年者を用いて選挙運動を行うことを禁止するものであって、上記の目的に照らし、合理性が認められることが明らかである。なお、制限の範囲が、選挙期間中、かつ、成人するまでの限定的な期間に限られる。したがって、本件使用禁止規定は、選挙の公正を確保するとともに未成年者を保護するという目的に照らし、十分な合理性が認められる。

25 本件使用禁止規定により得られるのは、選挙の公正という選挙法制の根幹に関わる利益であり、また、社会性が未熟な未成年者を不当な選挙運動等に巻き込ませないことにより未成年者の心身の健全な育成を保護すると

いう重要な利益である。これに対し、未成年者には選挙権が与えられておらず、その意思を選挙に反映することが認められていないことからすれば、その選挙運動の自由に係る利益は、選挙の公正の要請に優先するものではない。したがって、未成年者を使用する選挙運動を禁止することにより得られる利益と、これを禁止することにより失われる利益との均衡は取れている。

本件使用禁止規定違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性も上記で述べた本件使用禁止規定についてのものと同様の要件により判断されるべきである。

本件使用禁止規定が選挙の公正の見地から自制的ルールを定めるものであることからすれば、本件各制裁規定は、本件使用禁止規定の実効性を確保することで、選挙の公正という極めて重要な法益を実現するために設けられたものといえ、その立法目的には十分な合理性が認められる。また、本件各制裁規定は、本件使用禁止規定との関係では、未成年者を使用することの禁止を刑罰によって担保することで、未成年者の保護を図ることをも目的にしていると認められ、この点からも、その立法目的には十分な合理性が認められ、正当であるといえる。

各選挙人の自制に期待したのでは未成年者を選挙運動に使用することを十分に防ぐことができず、選挙の公正が著しく害されたことから、昭和27年改正公選法で禁止されたという歴史的経緯等を踏まえれば、このような弊害を防止するための規制についてその実効性を確保するために刑罰をもって臨むことは、選挙の公正を確保し、未成年者を保護するという目的に照らし、必要性が認められる。また、本件使用禁止規定の違反に対する本件各制裁規定は、未成年者を処罰するものではなく、違反した使用者を処罰するものにすぎない。したがって、未成年者を使用する選挙活動につき、刑罰をもって禁止する本件罰則規定は、選挙の公正を確保するという

目的に照らし、十分な合理性が認められる。

未成年者には選挙権が与えられておらず、その意思を選挙に反映することが認められていないことからすれば、選挙権を行使できない主体の選挙運動のために選挙の公正の要請が後退するという結論は、明らかに不当であるから、未成年者の選挙運動の自由に係る利益は、選挙の公正の要請に優先するものではない。したがって、未成年者を使用する選挙運動につき、罰則をもって禁止することにより得られる利益は、失われる利益との均衡が取れている。

以上により本件使用禁止規定及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定はいずれも十分な合理性が認められるから、国会の広い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される場合に当たるとは認められず、憲法に適合する。

(4) 争点4 (本件国賠請求の成否について)

(原告らの主張)

ア 昭和27年7月30日の立法行為の違法

昭和27年公選法改正に係る審議が行われていた当時から、政府委員である衆議院法制局参事が「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、本件各規定が設けられたことからすれば、立法当初から、これらの規定の内容が、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。

改正直後に行政官が執筆した書籍においても「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明白であった。

イ 立法不作為の違法

本件各規定の制定からほどない昭和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。

大阪高等裁判所平成4年6月26日判決(高等裁判所刑事判例集45巻2号43頁)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(公選法)137条の2第1項の合理性には疑問が残るといわなければならないが、」と指摘しており、本件各規定が憲法21条1項に違反することは、遅くとも上記判決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から、遅くとも同日時点において、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。

ウ 損害

原告らは、被告の上記違法行為によって、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。

(被告の主張)

本件各規定は上記(2)及び(3)の(被告の主張)欄のとおり憲法に違反しておらず、原告らの主張する事情を踏まえても、昭和27年当時、本件各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違反が明白であったとはいえない。

また、原告らが指摘する大阪高裁判決時点でも、本件各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はいえない。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（本件各確認の訴えの適法性について）

(1) 確認の訴えは、即時確定の利益がある場合、換言すれば、現に、原告の有する権利又は法的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合に適法と解される（最高裁昭和27年（オ）第683号同30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2082頁）。

(2) 地位確認の訴え①-1及び地位確認の訴え①-2について

ア 地位確認の訴え①-1は、原告が、次回選挙において、本件禁止規定にかかわらず、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ことを求める訴えであるところ、原告は次回選挙において選挙運動を行う予定であると主張する。しかしながら、選挙運動の概念は、種々のものが想定され得る事実行為であり、選挙運動を行う権利の内容が憲法又は公選法において一義的に定められているものではないところ、現時点では、原告がどの選挙において、どの候補者の当選を目的として、どのような態様の選挙運動を行うのかといった事情は具体化されていない。

そうすると、現時点において、地位確認の訴え①-1において原告が確認を求める権利又は法的地位に現に危険又は不安が存在するとはいえず、地位確認の訴え①-1は、原告の有する権利又は法的地位についての危険又は不安を除去するために必要かつ適切な内容のものとはいえないから、即時確定の利益がない。したがって、地位確認の訴え①-1は、

法律上の争訟性についての判断をするまでもなく、確認の利益を欠くものとして、不適法であるといわざるを得ない。

これに対し、原告■は、本件禁止規定及び本件各制裁規定の憲法適合性を争うために、本件禁止規定にあえて違反した上で刑事罰（公民権停止を含む。）及び身体拘束を受けるリスクを負わなければならないとするのは、あまりにも酷であり、紛争解決の方法として極めて迂遠であるなどと主張する。しかし、上記のとおり原告■が行う選挙運動の内容が客観的に具体化していない以上、原告■が主張する選挙運動への参加予定は、現時点では、原告■の抽象的な希望ないし意向にとどまる。したがって、原告■と被告との間の紛争が、確認訴訟において確認判決を得ることが必要かつ適切な程度に紛争が成熟しているとはいえず、むしろ、地位確認の訴え①－１の実質は、抽象的に本件禁止規定の違憲審査を求めるに等しいものといわざるを得ない。よって、地位確認の訴え①－１に即時確定の利益があるとする原告■の主張を採用することはできない。

イ 地位確認の訴え①－１の予備的請求である地位確認の訴え①－２は、本件禁止規定が合憲と判断される場合の請求であり、確認の利益についての事情は上記アで述べたものと異なるところはないから、地位確認の訴え①－１と同様に即時確定の利益を欠く。したがって、地位確認の訴え①－２は、法律上の争訟性についての判断をするまでもなく、訴えの利益を欠き、不適法である。

(3) 違法確認の訴え①－１及び違法確認の訴え①－２について

違法確認の訴え①－１は、次回選挙において、被告が原告■に対し、未成年者であることを理由として選挙運動を禁止することが違法であることの確認を求めるものであり、その予備的請求である違法確認の訴え①－２は、本件禁止規定が合憲と判断される場合の請求であるところ、これらの違法確認の訴えのいずれも、原告■がどのような選挙運動を行う予定かが具体化

されていない段階で抽象的に本件禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定の違憲審査を求めるものといわざるを得ず、上記(2)と同様に即時確定の利益を欠くため、訴えの利益を欠く。

よって、法律上の争訟性についての判断をするまでもなく、違法確認の訴え①-1及び違法確認の訴え①-2は不適法である。

(4) 地位確認の訴え②及び違法確認の訴え②について

地位確認の訴え②は、原告■が、次回選挙において、本件使用禁止規定にかかわらず、他人に使用されて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ことを求める訴えであり、違法確認の訴え②は、次回選挙において、被告が、原告■に対し、同人が未成年者であることを理由として、他人に使用されて選挙運動をすることを禁止することが違法であることを確認することを求める訴えである。

原告■がどのような選挙運動を行う予定であるかが具体化されていないことは上記(2)と同様であり、原告■を選挙運動において使用する「他人」も現段階で特定されていない。そうすると、地位確認の訴え②及び違法確認の訴え②は、いずれも即時確定の利益を欠くため、訴えの利益を欠く。

原告■の主張する法的地位の確認の実質は、抽象的に本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定の違憲審査を求めるに等しいものであることは上述したとおりである。

よって、法律上の争訟性についての判断をするまでもなく、地位確認の訴え②及び違法確認の訴え②は不適法である。

(5) よって、本件各確認の訴えはいずれも不適法である。

2 認定事実(争点2~4(本案の争点)に関するもの)

(1) 本件各規定の制定過程

ア 明治22年、衆議院議員選挙法(明治22年法律第3号)が制定された。

同法における選挙運動は、同法72条で投票所における演説討論等が禁止

されているほかは、特段の制限は設けられていなかった（乙1、2）。

イ、大正14年、衆議院議員選挙法が全部改正され（大正14年法律第47号）、選挙運動についての規制が定められた。同改正により、演説又は推薦状による場合を除き、候補者、選挙事務長、選挙委員又は選挙事務員でないものは、選挙運動をすることができずと定められ（同法96条）、選挙事務長、選挙委員又は選挙事務員は選挙権を有するものでなければならないと定められたため（同法99条1項）、選挙権を持たない者は、演説及び推薦状による場合を除く選挙運動を禁止された。（乙1、2）

同改正に際し、大正14年3月17日に開催された貴族院の特別委員会において、委員より、未成年者及び学生生徒等が選挙運動に従事することは避けた方がよいという考えのもと、学生生徒が選挙運動に携わることにについて「社会問題としても、教育問題としても、思想問題としても避けた方が宜しくはあるまいか」などと質問がされた。

これに対し、国务大臣（内務大臣）は、「仰せになるが如き弊害は固より之を防ぎたいと云ふ精神が是で十分表れていると考えているのであります」と答弁した。（乙3）

ウ、昭和3年、府会議員選挙に当たり、2500名の小学生が選挙運動に動員され、教員が取調べを受けるという事例が新聞で報じられた（乙4）。

エ、昭和20年、衆議院議員選挙法が一部改正され（昭和20年法律第42号）、選挙の自由の見地から選挙運動の制限が緩和され、上記イの大正14年改正後の衆議院議員選挙法96条及び99条1項が削除された（乙1、乙2）。

同改正に際し、昭和20年12月1日に開催された衆議院（帝国議会）本会議において、国务大臣は、「選挙運動の各種の制限を撤廃致しまして、能う限りその自由を認め、之に依り一般国民の政治的責任の自覚を促すを

以て適当と考えた次第であります」と答弁した（乙５）。

オ 昭和２１年、日本国憲法が公布され、翌昭和２２年に施行された。これにより従来の貴族院を廃止して参議院が設けられたことに伴い、同年、参議院議員選挙法が制定され（昭和２２年法律第１１号）、後述の選挙運動に関する規定を加える改正がなされた（昭和２２年法律第１７号）。また、同年、衆議院議員選挙法も一部改正された（昭和２２年法律第４３号）。

（乙１）

上記改正後の参議院議員選挙法においては、「何人も、学校の児童、生徒及び学生で年齢２０年未満のものに対する特殊の関係ある地位を利用して選挙運動をなすことができない」と定められた（７６条４項）。また、上記改正後の衆議院議員選挙法においては、「何人といえども学校の児童、生徒及び学生にして年齢２０年未満の者に対する特殊の関係ある地位を利用して選挙運動をなすことを得ず」（９６条）と定められた。（乙２）

これらの改正に際しての国会における審議状況は以下のとおりである。

（ア） 上記の各選挙法改正に先立ち、昭和２１年９月１６日に開催された貴族院の特別委員会において、東京都政の一部を改正する法律案等の議案について、担当国務大臣が、前回選挙ではいたいけな児童を少し使いすぎたというような事例があったが、こういうことに対しては十分に検討して次の選挙には更に公正な選挙が行われるように取締りの面からもやり方を是正する等の方向にしたいと考えている旨の答弁をした（乙９）。

（イ） 参議院議員選挙法について

昭和２２年３月１１日に開催された貴族院本会議において、担当国務大臣は、昭和２１年に施行された衆議院議員の総選挙において、国民学校の児童等に対する特殊の関係ある地位を利用して不当に選挙運動の機会均等の原則を破る等、相当弊害の顕著なものがあつたように

見受けられたと指摘した上で、学校の教職員等が選挙権を有しない児童等に対する特殊の関係ある地位を利用して選挙運動をすることを禁止しようとするものである旨を説明した（乙6）。

また、昭和22年3月12日に開催された貴族院の特別委員会において、政府委員は、学童、生徒等の未成年者を選挙運動に利用してはいけないとする趣旨として、前回の選挙において、児童等が父兄へこの先生に投票してほしいと求め、父兄が子弟可愛さに当該人物に投票するという傾向が非常に強く、この点が前回の選挙で最も弊害があった旨を答弁した。また、同委員会において、別の政府委員は、特殊の地位にある者が未成年の児童、生徒、学生を選挙運動に利用することを禁止する趣旨として、選挙権を持たない者は政治的に判断の独立を持たないが、選挙権を持つ者には政治的判断があるため、選挙権を持つ成年の学生の利用は特に禁止しなくても弊害を防止できるという趣旨であると答弁した。（乙7）

(ウ) 衆議院議員選挙法について

昭和22年3月25日に開催された衆議院の特別委員会において、委員から、衆議院議員選挙法改正法案のうち96条について、「何人といえども、学校の児童生徒及び学生にして年齢18歳未満のものに対する特殊の関係ある地位を利用し選挙運動を為すことを禁じ、又学校、児童等を選挙運動に使用することを得ず」との修正案が提出され、「一番問題になるのは、なんといつても国民学校の生徒を利用するという点です。」と述べ、20歳で線引きをする改正案について「本当に政府の狙っておるのは、国民学校の児童を目標となさっているのではないでございましょうか」と質問した。

これに対し、政府委員は、上記修正案については、立候補者が自らの子に手伝いをさせるということも法に抵触することになり、法とし



ては少し行き過ぎではないか、既に成立した参議院議員選挙法との平仄からも原案が最適である旨を答弁するとともに、上記委員からの質問については「お尋ねの通り一番主たる狙いは国民学校の児童の点であると存じます。また過去の選挙におきまして、弊害ありと一般に言われましたのも、国民学校の生徒に関してだと存じます。しかしながらだんだん上へ行くほどその害の程度が少なくなってまいるのと思いますが、それをどこで切るかという問題になりますと、20歳で切るのが一番妥当ではないかとかのように考えた次第であります」などと答弁した。(甲27)

昭和22年3月27日に開催された衆議院の本会議において、上記特別委員会の委員長は、特に前回の総選挙において何万人の児童が公然と利用された等のことがあって、正直者が馬鹿を見たという結果が出ており、こうしたことを払拭する必要があるということであったが、これらは今回の改正によって是正される旨を報告した(乙8)。

カ 新聞社が昭和51年に発行した書籍において、昭和22年に行われた香川県内の地方選挙の際の出来事として、高松市内で小学生が選挙運動に駆り出されたり、小学校の校長である候補者が学校の児童に候補者名を書いた小旗を持たせて町を歩かせるという動員が行われたりした旨の記載がされている(乙12)。

キ 昭和23年、選挙運動等の臨時特例に関する法律(昭和23年法律第196号)が制定された。同法により、単に投票を依頼するための候補者等の氏名連呼を禁止する等の選挙運動は規制されたところ、同法が適用された昭和24年1月の衆議院議員選挙において、選挙運動が低調となったとの指摘がされている。

同法の制定に際し、昭和23年6月28日に開催された衆議院の特別委員会において、同法律案を審議した小委員会の委員長より、同法律案は現

下の経済事情に鑑み選挙公営を強化し、選挙の公正適正を期し、もって選挙の腐敗を防止することを目的としたものである旨が報告された。(乙13、14)

ク 昭和25年、国会議員の選挙のみならず地方選挙をも包含する統一的選挙法である公選法が、議員立法の形式で制定され、同年5月1日から施行された(昭和25年法律第100号。乙1)。

公選法においては、教育者の地位を利用した選挙運動について、教育者は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をすることができない旨が定められた(137条)。

上記公選法制定に際しての審議状況は、以下のとおりである。

(ア) 昭和24年11月26日に開催された衆議院の特別委員会において、法案の教育者の地位利用の選挙運動の禁止の規定につき、法制局参事(法制部長)は、現行法の規定の「特殊の関係ある地位を利用」の意味がはっきり分からないことからこれを教育者に限定し、年齢は20歳未満に限らず上の方の学校に在学する者等に対しても、教育上の地位を利用して、教育者が選挙運動をすることは好ましくないというような見解から年齢制限を廃した規定になっている旨を説明した(乙16、17)。

また、昭和24年11月24日に開催された衆議院の特別委員会において、委員から、教育者の場合だけを抜き出して規定するということになると、現行法の子供、未成年者を選挙運動に利用してはいけないという精神から外れてくるとして、未成年者の選挙運動の利用を禁止するべきとの意見が述べられた。しかしながら、この点については既に決定済みであるとして改めての論議はされなかった(乙18)。

(イ) 昭和24年12月22日に開催された衆議院の本会議における上記法律案に係る議員の討論の中で、上記法律案が現行法に改正を加える

最大の理由は、上記キの昭和24年1月に施行された衆議院議員選挙が幾多の細かい取締法規のもと、選挙運動を委縮させ、自由かつ達を著しく阻害したことに起因する旨が指摘された（乙15）。

5 (ウ) 昭和25年2月11日に開催された参議院の特別委員会において、委員より、教育者の選挙運動の制限について、立法の精神は未成年者を選挙運動から保護する点にあり、未成年者が選挙運動に利用されるということは良くないということは現行法が正しいという方向に進みたい旨の指摘がされた（乙10）。

10 (エ) 昭和25年4月7日に開催された参議院の本会議において、上記法律案の137条に対し、発議者（上記ウ）で発言した参議院特別委員会委員）より、行為者を教育者に限定せず、何人も教育上の地位を利用して未成年者を選挙運動に使用してはならないとすべきとの修正案が提出されたが、否決された（甲21、乙11）。

15 (オ) 教育者の地位を利用した選挙運動の禁止規定の趣旨について、昭和25年4月に発行された衆議院法制局第1部長著の『公職選挙法』には、「（従前の選挙法における、教育上の地位を利用した学校の児童等に対する選挙運動の禁止規定が）本来20歳未満の者に限定されていた理由は、「まだ選挙権をも有しない幼い者達を、選挙運動に利用していた弊害を禁止することにあつたが、本法においては、全くその視点をかえて、教育者が教育上の地位利用による選挙運動の禁止を行うことの可否についての論議の結果によるものであることを、附言しておきたい。」と記載されている（乙38）。

20 ケ 昭和26年に行われた地方選挙においては、投票率が高まった反面、選挙運動や選挙手続の面において違法、不正な行為があり、選挙犯罪に問われたものは3万6000件に上ったとの指摘がされている（乙20）。具体的には、同年に発行された新聞及び雑誌において、学生を集めてオート

三輪、トラック、自動車に乗せて選挙運動をさせる候補者がいたほか（乙21）、連呼運動も行われたとの記載がされている（乙22、乙40の2）。また、昭和34年に発行された雑誌には、昭和26年に行われた地方選挙において連呼行為等に小学校の児童を含む未成年者が使用される事例も存在したとの記載がされている（甲13）。

宇部市選挙管理委員会書記も、当該選挙で見られた問題の一つとして、「運動員の資格や数に制限がない為金権のある者は無制限に運動員を動員したこと。」を挙げた上で、法改正を要する点として、「運動員の資格（年少者）及び数を制限する必要がある。」との意見を述べている（乙40の3）。

コ 昭和27年8月16日、公職選挙法の一部を改正する法律（昭和27年法律第307号）が成立・公布され、同年9月1日に施行された。

上記公選法改正により、未成年者の選挙運動の禁止及び未成年者を使用した選挙運動の禁止の本件各禁止規定が定められ（137条の2）、これらの規定に反した場合に禁こ又は罰金に処する旨の本件罰則規定が定められた（239条1号）。上記の禁こ又は罰金に処する旨の規定が定められたことにより、同規定違反を犯した者は、本件公民権停止規定により一定期間公民権が停止されることとなった（252条1項。なお、本件公民権停止規定は昭和27年法律第307号による改正はされていない。）。

上記の各規定は、後記セの改正の点以外は現行法の本件各規定と同旨であるから、以下、昭和27年改正当時と現行法の本件各規定とを特に区別せずに述べる。

本改正に際しての衆議院及び参議院における審議内容は下記サ及びシのとおりである。

サ 昭和27年公選法一部改正に際しての衆議院における審議

(ア) 衆議院は、昭和26年5月8日、特別委員会を設置し、選挙運動規

制について議論を始め、同委員会は、同月23日、委員12名で構成される小委員会を設けて改正案要綱の審議立案に当たらせるとともに、これと併行して、全国選挙管理委員会及び関係取締当局から参考意見を聴取し、また、委員を全国各地に派遣して地方選挙管理委員会や地方議会、現地の取締関係機関とも意見交換を行った(乙23、24)。

昭和26年5月23日に開催された衆議院の特別委員会において、理事である委員は、公選法改正についての当該議員の所属政党としての考え方として、選挙権のない者の選挙運動を禁止するのは、主として子供や選挙権のない少年を街頭に立たせるというようなことをやめたいというものである旨を述べた(乙24)。

また、昭和26年5月25日に開催された同委員会において、参考人である検事(法務府検務局総務課長)は、地方選挙における選挙違反事件の処理を通しての意見として、多数の労務者的選挙運動者を使い、無定見に候補者の氏名を連呼するようなものも街頭演説と解釈せざるを得ず、そうであるとする立札等の利用が認められることになり、演説会場における立札等以外の文書図画の掲示を規制する公選法の規定の趣旨が徹底しなくなるため、しかるべき改正を願いたい旨を述べた(乙25)。

(4) 昭和26年10月8日に開催された衆議院の特別委員会において、同年8月に設置した小委員会において作成した、公選法改正案要綱の原案及びこれを法文化した改正案の原案が提示された。衆議院法制局参事(第1部長)は、上記要綱中の「未成年者が選挙運動をなし又は未成年者を使用して選挙運動をすることを禁止する旨の規定を設けること」との項目について、「こういうことを制限した方がよいという意見が地方においてほとんど大部分であ」ったため、そういう意向を取り入れられたものである旨を説明した(乙26)。

(り) 昭和27年6月4日に開催された衆議院の特別委員会において、(ア)の小委員会において検討がされ、結論を得たものとして公職選挙法改正案要綱の内容が報告された。同要綱においては、公選法137条の2として新設する規定として「十六、未成年者使用の選挙運動の禁止(新一三七の二) 何人も、年齢満二十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。」とされていた。

同日の上記委員会の審議の過程で、上記新設規定について、委員より未成年者が自発的に選挙運動をやるのはいいのかとの質問がされ、これに対し委員長は、未成年者は選挙運動を「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、自発的にやってもいかぬということです。」「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った」と回答した。

また、衆議院法制局参事(第1部長)より、使用者を罰するということにして、未成年者が自発的にやる場合については同要綱案で制限する範囲ではないとの説明がなされたが、別の委員より、そのような解釈をするのであれば、法律を作る必要がなくなってしまうとの意見が出された。

ここで議事が一旦中断された後、委員長より、「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った場合には罰しない趣旨で規定ができておっ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、取締るということで進むことにしていかがですか。使用者も罰する。」との発言があり、また、書きぶりとして20歳未満の者は選挙運動をすることはできない、またこれを使用した者も同じということになるとされた。

その後、上記とは更に別の委員より、実際に取締りが可能なのかという旨の意見が出され、これに対し、委員長は「それは犯罪をどうして逮捕し取締りをするかという問題なんで、選挙法だけの問題じゃないと思います。」「一たび未成年者が違反行為をやれば、罪人でありますから、警察予備隊でも何でも相当に呼んで、（笑声）何人でも縛れると思います。」「一応これは可能であるという建前で、この法律だけについて進みましょう」などと回答した。

同委員は、自らの選挙区で教員が小学生を使用して特定の候補者への投票の呼びかけがなされているが現実に取り締まれないという問題がある旨を述べ、これに対し別の委員が、「たとえば連呼さす場合に未成年者の方が声もいいし、長続きもするし、体力も続くという場合が相当多かろうと思う。」「これはどうだろう、実際問題として困りはせぬかな」などと述べた。

その後、委員長より、「未成年者の運動は、単純な労務提供以外は一切禁止しまして、そうして罰するのです。」と述べられ、要綱案においてその点を明確にしてもらうという結論となった。（甲10、乙28、43の2）

(エ) 上記の審議を経て、本件各規定を含む上記公選法の一部改正案が上記特別委員会の成案として可決され、委員会提出の法律案として、昭和27年6月5日、衆議院の本会議において可決された。

シ 昭和27年公選法改正に際しての参議院における審議

(ア) 参議院に設置された特別委員会は、衆議院と同様、委員を全国各地

に派遣して地方選挙管理委員会や地方議会、現地の取締関係機関とも意見交換を行った。

昭和26年7月10日に開催された参議院の特別委員会において、委員より、岡山、福岡、大分及び高松の四市において公聴会に臨んだ結果の報告がされ、学生生徒の選挙運動は禁止されるべきであるという意見、学生生徒の選挙運動は適当に制限されるべきものであるが、罰則は設ける必要はないという意見、学生生徒を罰するような法律を作っても、實際上罰しきれぬものではないという意見、学生生徒を選挙運動に使用したり、学生生徒が選挙運動を行うことは許されるべきという意見、未成年者の選挙運動は制限すべきであるという意見などが報告された。

また、別の委員より、長野、石川、愛知及び三重の四県において公聴会に臨んだ結果の報告がされ、未成年者の選挙運動については中学生と小学生のみを規制対象とすればよいとの意見や選挙権年齢よりも若い者は選挙運動ないし選挙の労務者として使用してはならないという規定のみでよい、連呼行為を禁止するならばそのような規定はなくてもよいなど、様々な意見があった旨が報告された。(乙27)

- (イ) 昭和27年7月14日に開催された参議院地方行政委員会においては、衆議院において可決された公選法改正案が審議され、サ(ウ)の衆議院の特別委員会の委員長は、上記公選法改正案について、「選挙権の行使ができない人は選挙運動は禁止をした方がよろしいのではないか」という意見が出ましたが、」「単純な労務に従事する者は未成年者でも差し支えない、こういう趣旨で改正をしたのであります」と述べ、委員からの未成年者が選挙運動をやってどういう弊害がこれまで起こったと考えているか、なぜこの禁止規定を入れたかという質問に対し、上記衆議院の特別委員会の委員長は、未成年者に選挙権が与えられて

いないことから、未成年者は「選挙に対する考え方が未熟であるという見地を現行法がとっておることだけははっきりできると思います。」

「選挙権を行使することさえもあぶないというのに、選挙運動をさせるのは却って同じような心配が出てくるのではないか」などと述べた。

また、同地方行政委員会において、衆議院法制局参事は、自身が地方を視察した際に同行した際の知見や他の視察結果の方向に徴すると、未成年者の選挙運動が従前の地方選挙等において相当弊害が現れたという意見が出ており、連呼行為等とも関連し、人海戦術とも裏腹の問題となるため、規定した方がよいとして上記の禁止規定ができた旨答弁した。(甲11、乙23)

ス 昭和27年改正公選法の成立に近接した昭和27年7月から同年8月発行の書籍においては、以下の指摘がなされている。

(ア) 全国選挙管理委員会・都道府県選挙管理委員会連合会編の『選挙』

第5巻第7号においては改正公選法に対する論評として、「いたいけな子供をなんぼ親の為だからといって、演壇に立たせたり、自動車に乗せたりして、低頭哀願させるようなことはご法度になつた。」「か弱い児童の虐待になつては、児童福祉法の問題からいつても、禁止はどうせんだろう。だが、18、19にもなつた息子を使いえないとは、却て、飛んだ、物要りだね。これでは、大いに親父のためにぶつんだと張り切っている息子は悲観するぞ。息子の仲間の某大学の弁論部の面々も有力なアルバイト口が閉ざされたので、がっかりすることだらうな。」と述べられている。(乙42)

また、同第5巻6号に掲載された新聞社の論説委員の論考においては、「選挙権のない青、少年を選挙運動に使用することはおかしいことであつて、たとえ連呼行為のような単純なものでも禁止するのが当然である。」との指摘がされている(乙43の1)

(イ) 衆議院法制局監修・衆議院法制局参事（第1部長）解説の『立候補から当選まで』においては、「年齢満20年未満の者は、未成年者として政治的判断も未熟であり、選挙権もないのだから、選挙運動を禁止されるのはやむを得まい。」と指摘されている（乙29）。

(ウ) 衆議院法制局及び法務省刑事局において昭和27年改正の立案審議に携わった担当者の共著により発行された『最新改正公職選挙法解説』においては、本件各禁止規定について、「昭和26年4月施行された地方選挙において、その選挙運動、特に連呼行為等に未成年者が使用された事例が少なく、甚しいのは、小学校児童までも使用した事例があつたため、特に加えられた規定である。」とされ、本件使用禁止規定の制定趣旨は理由があるとしつつ、「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、（中略）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、少年法の問題より考えれば、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。」と指摘されている。（甲14、20）

(エ) 衆議院法制局の担当者が執筆した『改正選挙運動必携 衆議院議員選挙篇』においては、本件各禁止規定について、「未成年者については、本人の自発的な選挙運動よりも、これを使用して選挙運動をする者の側に問題があり、この点に対する制限により実効をあげたいという趣旨である。」と述べられている。また、「未成年者の処罰については、

少年をかような行政犯で処罰することを避けるという刑事法の原則を破るとともに家庭裁判所の保護処分に親しまないという批判があり、又少年法（20条）との関係から罰金刑では処罰できない点からも、適用につき困難が予想される」と指摘されている。（甲23）。

5 (ウ) 全国選挙管理委員会の事務局長らが執筆した『改正公職選挙法詳解』においては、本件禁止規定及びその違反を理由とする本件罰則規定について、「他の法令にも例を見ないものであって、少年法第20条及び第54条の規定の趣旨に照して些か疑義なきを得ないのである」と指摘されている。（甲25）

10 セ 本件各規定は、以下の改正を経て現行規定に至っている。

本件各禁止規定は、選挙権年齢が満18歳以上となったことに伴い現行の内容に改正された（平成27年法律第43号）。

15 本件罰則規定は、罰金額の多額が10万円、30万円へ順次引き上げられた（昭和50年法律第63号、平成6年法律第2号）。本件公民権停止規定は、制定当初公選法252条1項にまとめて規定されていたものが、公選法252条1項及び2項に分けられた（昭和37年法律第112号）。その後、本件各制裁規定は、拘禁刑の創設に伴う改正（令和4年法律第68号）を経て、現行規定に至っている。

20 ソ なお、選挙運動については、平成25年法律第10号による改正公選法によりインターネット等を利用する方法による選挙運動が解禁された（公選法142条の3等、乙34の1）。

(2) 本件各規定制定後の議論状況等

25 ア 昭和27年改正公選法施行後の衆議院議員総選挙（同年10月1日執行）においては、未成年者の選挙運動に関する違反については、全国で62件・72人が検挙されている（乙30）。

昭和27年11月11日に開催された参議院地方行政委員会において、

参考人である警視総監より、「今度の選挙で特に著しい傾向としましては、未成年者を利用いたしまして、文書図画を戸別に、又は通行人に頒布された事例がございます。これは少年の選挙運動に対する罰則適用について相当注意を要する点があると思うのであります。」と説明されている（乙31）。

イ 昭和34年8月頃に、公選法改正に関して自治庁選挙局へ寄せられた意見には、「未成年者の選挙運動禁止違反に対する処罰規定は苛酷に過ぎるので検討すること」というものがあつた（甲16）。

ウ 昭和36年2月24日に開催された衆議院地方行政委員会において、本件使用禁止規定が置かれている理由について、政府委員より、理由は色々あると思うが、少年問題という観点からみると子供を政治の渦巻の中に巻き込むべきではないという考えによるものと思われると答弁し、また、質問をした委員は、当該答弁を受け、選挙権を有さないものを政治の紛争に巻き込んではいけないという親心から出たものと思われるとの指摘をした（乙32）。

エ 昭和42年2月に発行された、自治省選挙課長及び同管理課長の共著である「（改訂新版）公職選挙法逐条解説」においては、「第1項の規定（本件禁止規定）は、心身未成熟な未成年者を保護するために設けられたものであろうが、その違反に対する…処罰規定は、他の法令にも例をみないものである。少年法…においては、未成年者を対象として罰金刑を課すことはできないのみならず、未成年者を刑事処分に付すことは少年法の問題より考えれば例外的な措置であるし、また、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もあるから、処罰規定を置くことはいささか疑問であるといえよう…。」との記載がされている。（甲26）

オ 大阪高等裁判所は、平成4年6月26日、京都府府議会議員候補者の後

援会事務局に所属していた被告人が、未成年者2名を選挙運動に使用し、その報酬として金銭を供与して本件使用禁止規定に違反したとされる事案の刑事事件の控訴審において、被告人を罰金5万円に処する等の判決の宣告をしたところ、その中で、本件禁止規定について「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(公選法)137条の2第1項の合理性には疑問が残るといわなければならないが…」との説示をした(高等裁判所刑事判例集45巻2号43頁)。

カ 平成21年11月18日に開催された衆議院外務委員会において、委員より、本件禁止規定が置かれている理由について質問がなされ、総務大臣政務官は、未成年者については選挙権がなく、そのような者が選挙活動に携わるのはいかなるものかということで、立法政策上禁止されているとの答弁を行った(乙33)。

(3) 原告ら

ア 原告(平成 生まれ)は、令和5年4月の統一地方選挙に際し、特定の候補者を応援したいと考えたが、当時未成年者であったために選挙運動を断念した(甲7)。

また、原告は、代理人弁護士を通じて、令和6年10月23日、選挙管理委員会委員長、選挙管理委員会委員長及び総務省自治行政局長に対し、同原告が同月27日に施行される衆議院議員総選挙に立候補した特定の候補の当選を目的とする選挙運動を行う意向を有しているとした上で、①本件各禁止規定及び本件罰則規定に基づき選挙運動を禁止される法的義務は存在しないと考えていること、②上記各規定の合憲性についての見解及び原告が選挙運動を行う権利義務の存否について回答を求めること等を記載した通知書を送付した(甲2～4)。

これに対し、選挙管理委員会事務局は、①本件各禁止規定及び本件罰則規定の合憲性は裁判所において判断されること、②原告は、満

18歳未満であるため、本件禁止規定により選挙運動を行うことができないことを回答した（甲5の1）。また、選挙管理委員会委員長は、

①同委員会は現行法の規定の合憲性について判断する立場にはないこと、

②本件禁止規定を指摘した上で、「未成年者の選挙運動の可否」については立法の問題と考えていることを回答した（甲6）。

イ 原告竹島（平成19年5月生まれ）は、本件訴訟提起時は満17歳の未成年者であり、本件口頭弁論終結までに成年者となった者である。原告竹島は、令和6年に行われた選挙の際、自身のブログで特定の候補者を応援する内容の投稿をしたいと考えたものの、当時未成年者であったため、投稿を断念した（甲1）。

ウ 原告宮田（平成18年生まれ）は、本件訴訟提起時は成年者であるが、未成年者であった令和5年に施行された統一地方選挙の際、未成年者であることを理由に、選挙についてSNSに投稿すること等を止められ、同じく未成年者であった令和6年に行われた東京都知事選挙の際も、特定の候補者に対して手伝いを申し出たが、未成年者であることを理由に断られた（甲8）。

エ 原告角谷（平成18年生まれ）は、本件訴訟提起時は成年者であるが、未成年者であった令和4年7月に施行された参議院議員通常選挙の際、所属団体の活動の一環として、立候補者に対して、特定の政策に係る質問状を届けたいと考えていたところ、未成年者は選挙運動をしてはならないという規定に違反する可能性があるとの指摘を受けて、質問状を届ける役割を辞退することになった（甲9）。

3 争点2（本件禁止規定の憲法適合性及び同規定の違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性について）

(1) 本件禁止規定の憲法適合性

ア 本件禁止規定による制約内容

5
10
国民は、憲法上、表現の自由（憲法21条1項）としての政治活動の自由を保障されている（最高裁平成22年（あ）762号同24年12月7日第二小法廷判決・刑集66巻12号1337頁）。また、選挙運動とは、特定の選挙の施行が予測され、あるいは確定的となった場合、特定の人がその選挙に立候補することが確定しているときはもとより、その立候補が予測されるときにおいても、その選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得若くは得しめる目的をもって、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘若しくは誘導その他諸般の行為をなすことをいうものと解される
ところ（最高裁昭和38年（あ）984号同38年10月22日第三小法廷決定・刑集17巻9号1755頁）、このような行為も政治活動の一環といえるから、表現の自由として憲法上保障されるというべきである。

15
他方で、憲法上、成年者による普通選挙が保障され（憲法15条3項）、未成年者には選挙権が付与されていない。もともと、未成年者も表現の自由（憲法21条）の享有主体であるところ、未成年者に選挙権が付与されていないことの一事をもって、当然に未成年者が政治活動の自由やその一環である選挙運動の自由の享有主体になり得ないと解する根拠は見いだし
20
25
難いから、未成年者の選挙運動を禁止する本件禁止規定は、未成年者の表現の自由を制約するものであるといえる。

イ 本件禁止規定の憲法適合性の判断枠組み

20
25
(7) 表現の自由は精神的自由の一環であるところ、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付ける重要な権利であることに鑑みると、本件禁止規定による未成年者の選挙運動の禁止は、国民としての政治活動の自由に対する必要やむを得ない限度にその範囲が画されるべきものである（前記最高裁平成24年12月7日判決参照）。

つまり、本件禁止規定の憲法適合性は、選挙運動に対する規制とし

て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（最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法院判決・民集37巻5号793頁、上記平成24年12月7日最高裁判決）。

- (イ) この点、被告は、国会には選挙制度の仕組みを決定する広範な裁量が存在することを前提に、より緩やかな審査基準（最高裁昭和55年（あ）第874号同56年6月15日第二小法院判決・刑集35巻4号205頁）によって憲法適合性を審査するのが相当であると主張する。

ここで、被告が、国会が広範な裁量を有することについての論拠とする最高裁平成11年（行ツ）第35号同年11月10日大法院判決・民集53巻8号1704頁が、国会議員の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とや、国会が新たな選挙制度の仕組みを採用した場合に、その具体的な定めが、国会議員が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に国会の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、初めて憲法に違反することになるものと解すべきである旨を判示することは確かである。

しかし、上記最高裁平成11年11月10日判決は、公選法の衆議院議員選挙の仕組みに関する規定が憲法に違反し無効であり、これに依拠してされた衆議院議員総選挙のうち特定の小選挙区の選挙も無効であると主張して提起された選挙無効訴訟に関するものであり、特定の個人の表現の自由の制約が問題とされた事案に関するものではない。

しかも、同判決において憲法適合性が問題とされた公選法の規定のうち選挙運動に関する部分についていえば、衆議院小選挙区選出議員の選挙において、一定の要件を満たした政党等を候補者届出政党と定め、この候補者届出政党に選挙運動を認めるというものであるため、候補者届出政党に所属する候補者とこれに所属しない候補者との間に、選挙運動の上で実質的な差異を生ずることが問題とされたものであり、候補者届出政党に属しない候補者の選挙運動そのものを制限するものではない。したがって、最高裁平成11年11月10日の上記判示は、本件禁止規定のように、特定の個人による表現の自由の行使を禁止する規定についての立法府の裁量の広狭を検討したものとは解されないし、現に同判決は、公選法の特定の規定が憲法21条1項に適合するか否かについて何ら判断を示していない（なお、同判決は、公選法が衆議院議員選挙につき採用している小選挙区制の憲法適合性についても判断を示しているが、これについても、特定の個人の精神的自由の制約が問題となっているものではないと解される。）。

また、被告が審査基準として参照すべきとする上記最高裁昭和56年6月15日判決は、戸別訪問を禁止する公選法138条1項の規定が憲法21条に違反するか否かが問題とされた事案であり、特定の態様の選挙運動を規制するにとどまるものである。これに対し、本件禁止規定は、未成年者という一定の属性の者の選挙運動の全てを例外なく禁止するものであり、表現の自由に対する制約の程度は格段に強度であるから、上記最高裁昭和56年6月15日判決と同様の審査基準によることは相当でないというべきである。よって、この点に関する被告の主張は採用することができない。

ウ 上記判断枠組みに基づく検討

(ア) まず、本件禁止規定の目的について検討するに、未成年者の選挙運

動への関与に関する昭和27年の公選法一部改正以前においても、昭和22年の衆議院議員選挙法及び参議院議員選挙法の改正により、未成年の学校の児童等に対する特殊の関係のある地位を利用した選挙運動を禁止する規定が設けられた際には、未成年者を選挙運動に利用することを防止することで選挙の公正を図る必要があるとの指摘がされ（認定事実(1)オ(ア)）、国会における審議の過程では、未成年者を選挙運動に利用することについて、機会均等の原則を破るなどとして否定的な見解が表明され、政府委員から国民学校（現在の小学校に相当）の生徒を利用して父兄の投票に影響を及ぼすことの弊害が特に大きいとの趣旨の答弁がされている（認定事実(1)オ(イ)）。昭和27年の公選法一部改正法案の国会審議の過程においても、未成年者の選挙運動への動員は、金権、連呼行為や人海戦術と結びついて問題視されていたことからすると（認定事実(1)ケ、サ(ア)及びシ(イ)）、本件禁止規定は、未成年者の選挙運動を禁止することにより選挙の公正を確保することを立法目的とするものと認められる。

また、明治22年の衆議院議員選挙法の制定の当初から、「社会問題」、「教育問題」、「思想問題」として、未成年者及び学生生徒等が選挙運動に従事することへの懸念が示され（認定事実(1)イ）、低年齢の学童を動員することについての否定的な見方、年齢が高くなるほど害が少ないとの考えも示されていた（認定事実(1)ウ、オ(ア)、(イ)）。公選法制定に際しての昭和25年2月11日の参議院の特別委員会では、教育者の選挙運動の制限の立法の精神は未成年者を選挙運動から保護する点にあるなどとの指摘がされている（認定事実(1)ク(イ)）。そして、本件各規定が新設された昭和27年の公選法一部改正法案の審議の過程についてみても、昭和26年5月23日の衆議院の特別委員会において、「主として子供や選挙権のない少年を街頭に立たせるというよ

うなことをやめたい」などとして未成年者を選挙運動に利用することに対する否定的な見解が述べられ（認定事実(1)サ(ア)）、同年10月8日に衆議院の特別委員会で提示された改正案要綱の原案においても未成年者の選挙運動の禁止及び未成年者を使用した選挙運動の禁止が盛り込まれ（認定事実(1)サ(イ)）、昭和27年6月4日の衆議院の特別委員会で提示された改正案要綱においては、当初は未成年者の選挙運動の禁止については盛り込まれていなかったものの、同日の審議の結果、要綱に未成年者の選挙運動の禁止を明記することとされ、公選法一部改正法の案文にも本件各規定が盛り込まれることとなった（認定事実(1)サ(ウ)）。同法案の参議院の審議の過程においても、未成年者に選挙権を与えられていないのは未成年者の考え方が未熟であるという見地をとっており、選挙権を行使することさえも危ないというのに選挙運動をさせることは同じような心配が出てくるのではないかとの指摘がされている（認定事実(1)シ(イ)）。

上記に述べた、未成年者の選挙運動への関与に関する昭和27年以前の選挙関係法令の国会審議の経過や、本件各規定が新設された昭和27年の公選法一部改正法案の審議経過は、採用されなかった案等も含めて一連の議論とみることができ、これらの経過に照らせば、本件禁止規定は、選挙の公正の確保とともに、選挙運動に参加することにより生ずるとされる弊害から未成年者を保護することをも目的とするものであると認められる。

この点、原告らは、本件禁止規定の目的は不明確であり、本件禁止規定は「使用者に対する取締りの実効性を確保する」という「警察の取締りの便宜のため」という目的で設けることが決まったものであるなどと主張し、その根拠として衆議院の特別委員会委員長の「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」との発言（認定事実(1)サ(ウ))を挙げる。しかしながら、未成年者の選挙運動を禁止すべきという考え方は、原告らの指摘する衆議院の特別委員会委員長の発言がされた以前に、衆議院の小委員会で議論され、その結果作成された公選法改正案要綱の原案においても示されていたものであり（認定事実(1)サ(イ)、(ウ))、その後の法案の検討過程で取締りの実効性・便宜についても言及がされたというにとどまるから、上記の目的そのものを否定する理由とはならない。本件禁止規定の目的の理解に当たっては、当該規定の立案当時の国会審議における直接的な議事の文言のみを根拠とすることは相当といえず、関連する規定を含め、選挙運動の規制と緩和との間で変遷した経緯や背景をも踏まえる必要があるというべきである。そして、問題視された具体的な事象については論者による差異や時代による変遷があったとしても、本件禁止規定の目的として上記の2点は通底するものといえる。

以上により、本件禁止規定は選挙の公正の確保及び未成年者保護を目的として設けられた規定であると認められる。

- (イ) 次に、本件禁止規定の目的のうち、選挙の公正の確保について、そのような観点から本件禁止規定が必要とされる程度を検討する。被告は、本件禁止規定の制定の過程においては、連呼行為や人海戦術に未成年者が動員されたことを問題として指摘した上で、未成年者による選挙運動は、選挙の公正（選挙運動の機会の均等）に対する著しい弊害となっていたと主張する。

しかしながら、被告が指摘するように、連呼行為や人海戦術が選挙の公正を害するものであるとしても、そのような弊害が生ずるのは未成年者が参加する場合に限られないのであるから、連呼行為又は人海戦術そのものを規制すべき筋合のものであるといえる。

また、昭和27年の公選法一部改正法案の審議の過程において問題となっていたのは上記の連呼行為や人海戦術といった態様の選挙運動を未成年者が行ったことであって（認定事実(1)サ及びシ）、そのような一定の態様を除いて、未成年者が行う選挙運動による弊害の内容について質問がされた際も具体的な答弁はされておらず（認定事実(1)シ(イ)）、未成年者が選挙運動に参加すること自体により選挙の公正の確保にいかなる弊害が生ずるのかについては、具体的な検討がされたとはいえ難い。

しかも、公選法は、既に連呼行為に制限を加えており（140条の2）、これに加えて、連呼行為による弊害を防止するために特に未成年者の選挙運動を一律に禁止しなければならない理由は判然としない。人海戦術についても、その意味内容が明確でないことを措くとしても、公選法は、選挙運動の期間制限（129条1項）、戸別訪問や署名運動の禁止（138条、138条の2）、自動車等の使用等の制限（141条以下）、文書図画の頒布等の制限（142条以下）、個人演説会等の制限（161条以下）、街頭演説の制限等（164条の5以下）など選挙運動について詳細な規制を設けており、このような規制に加え、更に人海戦術による弊害を防止するためであるとして、未成年者の選挙運動を一律に禁止しなければならない理由は判然としない。そうすると、選挙の公正の確保という目的に照らして未成年者の選挙運動の規制が必要となる程度は高いとはいえない。

なお、被告は、未成年者には選挙権が与えられておらず、その意思を選挙に反映することが認められていないとも主張するが、少なくとも公選法は、選挙権の有無のみを基準に選挙運動を禁止しているものではなく（公選法137条の3等参照）、選挙権を持たない者が選挙運動を行うことを、選挙権を持たないことのみを理由に一律には禁止し

ていないから、選挙権を与えられていないこと自体をもって、未成年者の選挙運動を一律に禁止する根拠とはし難い。

- (ウ) また、上記の本件禁止規定の目的のうち、未成年者保護の点について検討する。この点、被告は、未成年者による選挙運動について、選挙権がなく、判断能力が十分でないとみなされている未成年者が不当な選挙運動に巻き込まれることは、主として教育的見地に照らし相当ではないことや、選挙運動により学業への支障を生ずる旨を主張している。

しかしながら、未成年者が不当な選挙運動に巻き込まれることは防止すべきといえるものの、そのためには、不当と評価される態様の選挙運動やそのような選挙運動への動員を規制すべきであり、これを理由に未成年者の選挙運動一般を規制する必要性は高いとはいえない。

また、学業への支障をいう点については、選挙権年齢を満20歳から満18歳に引き下げる旨の公選法改正の前後を通じて、有権者の中には学生が一定数含まれていることからすると、学生が選挙運動を行うことは公選法上想定されているといえる上、高等学校等においていわゆる主権者教育が広く行われていること（甲44、弁論の全趣旨）からも明らかなように、選挙運動そのものは社会的非難を受ける活動とはいえず、また、活動に参加する者自身の心身の健康を害するものともいえないのであり、それは未成年者であっても同様であるといえる。

したがって、未成年者が自らの関心や価値判断に基づき、教育課程外の活動としてスポーツや音楽活動等に取り組むこと自体を法令で禁止する実質的根拠がないのと同様に、未成年者が自らの関心や価値判断に基づいて選挙運動に参加すること自体を法令で禁止する実質的根拠は見いだし難いから、この点でも規制の必要性は高いとはいえない。

そうすると、未成年者保護という観点からも、未成年者が選挙運動

に参加すること自体を規制する必要があるとはいえない。

(エ) その一方で、本件禁止規定は、表現の自由という精神的自由に対する直接の制約であり、それ自体が重大な制約というべきである上に、上記アで述べたとおり、本件禁止規定により未成年者は一切の選挙運動を禁止されるのであり、未成年者が選挙権を持たないことや、その規制が成年に達するまでの限定された期間内にとどまること、選挙運動を除いた政治活動は禁止されないことを考慮しても、その制約の程度は大きいものといえる。

これに対し、上記(イ)及び(リ)で述べたとおり、本件禁止規定の目的に照らして未成年者の選挙運動の規制が必要となる程度は高いとはいえず、選挙の公正の確保や未成年者の保護という立法の目的は本件禁止規定によらずとも、本件使用禁止規定、教育者の地位を利用した選挙運動の禁止（公選法137条）及び連呼行為の禁止（公選法140条の2）等に準じた、弊害に対応する個別的な規定を設けることにより達成することができるというべきである。

よって、本件禁止規定を選挙運動に対する規制として必要かつ合理的なものとして是認することはできない。

(オ) 以上により、本件禁止規定は憲法21条1項に違反するものである。

(2) 本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性

ア 本件禁止規定は違憲であるから、その違反を理由とする本件各制裁規定も、当然に憲法21条1項に違反するものである。

イ 加えて、上記(1)ウ(イ)で述べたとおり、選挙運動そのものは社会的非難を受けるべき行為ではない上、未成年者の保護を目的とする本件禁止規定の実効性を担保するために、保護の対象とすべき未成年者を本件各制裁規定により処罰することは、およそ合理性を欠くものというほかはない。

他方、被告は、本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定は、選

挙の公正を確保することを目的としており、未成年者の保護を目的とするものではないとも主張するが、禁止規範への違反を理由とする制裁規定により保護される法益に当該禁止規範により保護される法益が含まれないという主張は、それ自体が直ちには採用し難い不合理なものといわざるを得ない。

4 争点3（本件使用禁止規定の憲法適合性について）

(1) 本件使用禁止規定による制約内容及びその憲法適合性の判断枠組み

本件使用禁止規定は未成年者を使用して選挙運動をすることを禁止するものであり、未成年者は本件使用禁止規定により規制を受ける者ではない。もっとも、本件使用禁止規定により、候補者等が主体となって行う選挙運動に未成年者が参加することが事実上困難になることは否定し難く、表現の自由の一環として保障される選挙運動に、間接的にはあるにせよ、影響を及ぼし得るということができる。

よって、本件使用禁止規定の憲法適合性についても、上記3(1)イで述べた判断枠組みに従って検討する。

(2) 上記判断枠組みに基づく検討

本件使用禁止規定の目的は、本件禁止規定と同様に選挙の公正の確保と未成年者の保護にあると解され、それ自体は正当といえることができる。ところ、未成年者が、親権者等の当該未成年者の意思決定に影響力を有する立場の者により、その意に沿わない選挙運動に従事させられる蓋然性があることは明らかであり、現に、自身の政治的意見に基づいて自発的に参加したとは考え難い低年齢者が、選挙運動に動員された事例が指摘されている（認定事実(1)カ）。したがって、未成年者を保護する観点から、教育者に係る公選法137条の規定による規制に加え、未成年者を選挙運動に使用することを一律に禁止する必要性は高いといえる。

他方、前記(1)で述べたとおり、本件使用禁止規定により制約される自由

は、表現の自由の一環として保障される選挙運動の自由ではあるものの、本件使用禁止規定は、未成年者を使用しようとする第三者を規制するものであるから、本件使用禁止規定により未成年者が他人に使用されて選挙運動を行うことができないとしても、それは未成年者の使用を禁ずることで事実上生ずる反射的な効果にすぎない。未成年者は、他者に使用される者という特定の立場ないし態様での選挙運動への参加を妨げられるにすぎず、自ら選挙運動を行うことや、使用関係を伴わずに他者とともに行うことは、本件使用禁止規定によって禁止されるものではない。なお、平成25年の公選法改正によりインターネット等を利用する方法による選挙運動が解禁されていることも考慮すれば（前提事実(1)ソ）、ウェブサイトやSNSでの投稿等、未成年者が自発的に情報を発信して選挙運動を行う手段は存在するといえる。そうすると、本件使用禁止規定は、直接未成年者の選挙運動一切を禁止する本件禁止規定とは異なり、未成年者の政治活動の自由に対する制約の程度は低い。

これらの事情を総合すると、自らの政治的意見に基づき、他者が主体となって行う選挙運動に参加することを望む未成年者が、本件使用禁止規定を理由に当該他者から参加を断られるなどという事態が生じるとしても、未成年者保護という目的に照らして、未成年者を使用して行う選挙運動を一律に禁止することは必要かつ合理的なものとして是認され、上記の目的を達成するために必要やむを得ない制約であるといえる。

(3) 以上により、本件使用禁止規定は憲法21条1項に反するものではない。

なお、付言するに、本件使用禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性も問題となり得るが、本件各使用禁止規定を実効あらしめるためには、本件使用禁止規定に対する制裁を設けることは必要かつ合理的なものといえることができることや、本件使用禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定が、事前運動の禁止（公選法129条）や教育者の地位利用の選挙

運動の禁止（公選法 137 条）等の他の違反に対する制裁と比較しても均衡を欠くとはいえないことを勘案すれば、本件使用禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定が憲法 21 条 1 項又は 31 条に違反するとはいえない。

5 争点 4（本件国賠請求の成否について）

(1) 国家賠償法 1 条 1 項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる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して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するものであるところ、国会議員の立法行為又は立法不作為が同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。そして、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って、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国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法の評価を受けるものではない。

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などには、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、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ものというべきである（最高裁平成 13 年（行ツ）82 号、第 83 号、同年（行ヒ）第 76 号、第 77 号同 17 年 9 月 14 日最高裁判所大法廷判決・民集 59 卷 7 号 2087 頁）。

(2) 違法性

ア 本件使用禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定が憲法 21

5 条1項及び31条に違反しないことは既に説示したとおりであり、したがって、その立法行為又はこれらの規定を廃止しないという立法不作為が国家賠償法上違法の評価を受ける余地はない。したがって、以下、本件禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定に係る立法行為やこれらを廃止しなかったことの国家賠償法上の違法性について検討する。

イ 本件禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定の憲法適合性に係る上記3(1)ウ及び同(2)で述べた事情は、本件禁止規定及び同規定違反を理由とする本件各制裁規定の制定当時から変わるものではない。

10 その一方で、本件禁止規定については、昭和27年の公選法一部改正法案が具体的に検討される以前から、国会における審議等の場で未成年者を選挙運動に利用することの弊害が繰り返し指摘されていたことに加え(認定事実(1)ウ、オ、カ)、昭和27年の公選法一部改正法案の国会審議に当たり、全国選挙管理委員会及び関係取締当局から参考意見を聴取するとともに、委員を全国各地に派遣して地方選挙管理委員会や地方議会、現地の取締関係機関とも意見交換を行うなどの多方面にわたる調査が尽くされており、かつ、その過程では、地方の選挙関係者の大多数から、本件各禁止規定と同旨の規定を設けるべきであるとする意見が表明されたことが認められる(認定事実(1)サ(7)、(4))。

20 確かに、本件禁止規定及び本件各制裁規定は、未成年者を動員した選挙運動による弊害に対し、未成年者自身の主体的な運動を一律に禁止し、しかもその違反に対して刑罰を科すことで対応するもので、選挙運動の規制の変遷の中でも特異なものといえる。そして、こうした規定が導入された要因としては、未成年者が人権の享有主体であること、未成年者の選挙運動を禁止する本件禁止規定が未成年者の表現の自由を制約するものであることが明確に意識されていなかったことを指摘することができる。しかしながら、未成年者の権利に対する意識の向上やそれを前提とする憲法学説

25

の進展が見られるようになったのは、平成元年に国際連合で採択され、平成6年に日本が批准した児童の権利に関する条約に代表されるように、相当程度の期間が経過してからのことである（甲30）。

こうした制定当時の諸般の事情を勘案すると、本件禁止規定の制定時点で、その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であったとまでは断じ難い。

また、本件禁止規定の制定後、本件禁止規定の適否について国会で具体的な検討がされたといった事情は見当たらない上に、本件以前に、本件禁止規定の憲法適合性が直接の争点とされ、その点について明示的に判断がされた判例ないし裁判例も見当たらず、それゆえ本件禁止規定の適否を国会で検討すべき契機があったといえないこと（なお、認定事実(2)オの平成4年大阪高裁判決は、本件使用禁止規定違反により起訴された事案に関するものである。）を総合すると、原告らが選挙運動に参加することを検討し、これを断念した令和4年から令和6年までの時点において、未成年者の表現の自由を確保するため、本件禁止規定を廃止する措置を講ずることが必要不可欠である旨が立法府にとって明白であったとまではいい難い。

ウ さらに、本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定について検討するに、未成年者保護を目的とする本件禁止規定の実効性を担保するために、保護の対象である未成年者に制裁を課すことの合理性は認め難いことは確かであり、また、昭和27年の公選法一部改正法案の審議過程において、少年法との整合性の観点から、本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定が「多少は理論的に変ではあるけれども」と指摘されており（前提事実(1)サ(ウ)）、未成年者保護の見地から本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定を設けることの不合理性が意識されていたとみることもできる。

しかし、3(1)ウで述べたとおり、本件禁止規定の立法目的には選挙の

公正を確保することもあったと認められるところ、既に述べたとおり、未成年者の選挙運動を禁止することにより選挙の公正がどのように確保されるかは判然としないものの、選挙の公正を確保するという立法目的そのものは正当なものと評価し得る。また、昭和27年当時、未成年者が選挙運動に利用されることの弊害が繰り返し指摘されていた。このような点を考慮して本件禁止規定により未成年者の選挙運動を禁止することとした以上は、選挙の公正の確保の観点から定められた本件禁止規定の実効性を確保するために本件各制裁規定を設けることが、未成年者に憲法上保障されている表現の自由を違法に侵害するものであることが明白であったとまでは断じ難い。

また、イで述べたのと同様の理由で、原告らが選挙運動に参加することを検討し、これを断念した令和4年から令和6年までの時点において、未成年者の表現の自由を確保するため、本件禁止規定の違反を理由とする本件各制裁規定を廃止する措置を講ずることが必要不可欠である旨が立法府にとって明白であったとまではいい難い。

- (3) 以上によれば、本件禁止規定及びその違反を理由とする本件各制裁規定に係る国会議員の立法行為又はこれを廃止しなかった立法不作为が、原告らとの関係において、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法であると評価することはできないというべきである。

6 結論

以上によれば、本件訴えのうち、原告[]の各確認の訴えに係る部分はいずれも不適法であるから却下することとし、その余は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

裁判長裁判官

衣斐瑞穂

衣 斐 瑞 穂

裁判官

中村英晴

中 村 英 晴

裁判官

落合沙紀

落 合 沙 紀

これは正本である。

令和 8 年 9 月 25 日

東京地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 横田 忠彦