

言渡	令和3年5月13日
交付	令和3年5月13日
裁判所書記官	

令和3年（行ツ）第61号

判 決

札幌市中央区北3条西6丁目

上 告 人	北 海 道 選 挙 管 理 委 員 会
同代表者委員長	石 塚 正 寛
同訴訟代理人弁護士	藤 田 美 津 夫
同 指 定 代 理 人	宮 腰 知 章
	西 本 研 一
	岡 部 一 宏
	中 村 昇
	中 澤 潤

北海道砂川市西3条北1丁目1番15号

同 補 助 参 加 人	高 田 浩 子
同訴訟代理人弁護士	佐 藤 博 文
	大 賀 浩 一
	神 保 大 地

北海道砂川市東1条南13丁目1番10号

被 上 告 人 武 田 真

上記当事者間の札幌高等裁判所令和2年（行ケ）第2号当選無効請求事件について、同裁判所が令和2年12月17日に言い渡した判決に対し、上告補助参加人から上告があった。よって、当裁判所は、次のとおり判決する。

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

- 1 上告補助参加代理人佐藤博文，同大賀浩一，同神保大地の上告理由のうち憲

法15条1項違反をいう部分について

地方公共団体の議会の議員の被選挙権を有する日本国民を引き続き3か月以上市町村の区域内に住所を有する者としている公職選挙法10条1項5号、9条2項の規定が、憲法15条1項に違反するものではないことは、最高裁昭和35年（オ）第579号同年12月14日大法廷判決・民集14巻14号3037頁，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，最高裁平成30年（行ツ）第153号同年12月19日大法廷判決・民集72巻6号1240頁の趣旨に徴して明らかである。論旨は採用することができない。

2 その余の上告理由について

論旨は違憲及び理由の不備をいうが、その実質は事実誤認又は単なる法令違反を主張するものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	池	上	政	幸
裁判官	小	池		裕
裁判官	木	澤	克	之
裁判官	山	口		厚
裁判官	深	山	卓	也

令和3年（行ツ）第61号

令和2年（行サ）第8号行政上告提起事件

上告人 北海道選挙管理委員会

被上告人 武田真

上告人補助参加人 高田浩子

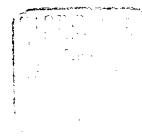
上 告 理 由 書

2021（令和3）年2月16日

最高裁判所 御中

上告人補助参加人訴訟代理人

弁護士 佐藤博文



弁護士 大賀浩一



弁護士 神保大地



上告人補助参加人は、上告人が主張する上告理由（理由不備）を援用するほか、下記のとおり、上告の理由を述べる。

第1 公職選挙法の「三箇月住所要件」は、憲法上の権利である立候補の自由ないし立候補の利益を不当に侵害するものであり違憲無効であること

1 はじめに

上告人補助参加人に対し、市議会議員の被選挙権の要件として、「選挙権を有する」ことを求め（公選法10条1項5号）、結果として「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という住所要件を課していること（公選法9条2項）は、上告人補助参加人の立候補の自由ないし立候補の利益（憲法15条1項）を不当に侵害するものであり違憲である。以下、理由を述べる。

2 立候補の自由ないし立候補の利益が憲法上の権利であること

そもそも憲法15条1項は、選挙権が基本的人権の1つであることを明らかにしている。

選挙（公務員の選定）は、本来自由かつ公正に行われるべきものであり、これは民主主義の基盤をなす選挙制度の目的を達成するための基本的要請である。もし選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば、ひいては選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとなる。

かかる意味において、立候補の自由ないし利益は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持する上で極めて重要であるから、これも憲法15条1項が保障する重要な基本的人権の1つと解される（最大判昭和43年12月4日刑集第22巻13号1425頁）。

とりわけ地方議会議員の場合、憲法92条において地方自治が「住民自治

」を含む地方自治の本旨に基づいて行われることを宣言し、93条2項において地方公共団体の長とともに議会の議員も住民が直接選挙することを定めていることに鑑みても、地方議会議員選挙への立候補の自由ないし利益は、地方自治の本旨に照らしても重要な権利ないし利益として十全に保障されるべきものである。

3 「三箇月住所要件」の違憲審査は厳格になされるべきであること

- (1) 公職選挙法10条1項5号、9条2項は、市町村議会議員選挙の被選挙権の要件として、「選挙権を有すること」を求め、結果として「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を要する者」という住所要件（以下、これを「三箇月住所要件」という。）を定めている。

そこで、かかる「三箇月住所要件」の憲法適合性、すなわち、この要件が立候補の自由ないし利益を不当に制約するものではないかが問題となる。

前項で述べた憲法の趣旨に鑑みれば、市町村議会議員選挙への立候補の自由ないし利益を制限するためには、そのような制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならない。そして、そのような制限をすることなしには、選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使、ひいては選挙の目的を遂げ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、かかる「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立候補の自由ないし利益を制限することは、憲法15条1項に違反すると解されるべきである。

すなわち、公職選挙法に定める「三箇月住所要件」の憲法適合性は、そのような要件を定めることに「やむを得ない事由」が認められるかどうかという、厳格な審査基準が採用されるべきである。

最大判平成17年9月14日（民集第59巻7号2087頁）は、国政選挙における在外国民の選挙権に対する制限の憲法審査基準につき、同旨の判

断を示している。

(2) これに対し、東京高判令和元年12月19日（L L I / D B判例秘書搭載。

資料1）は、東京特別区の区議会議員に関し、住所要件の違憲審査基準は「（選挙権の住所要件と）同様に、地方公共団体議決機関である議会の議員についても、一定期間の当該区域への居住という地方公共団体との緊密な関係を重視して住所要件を設け、被選挙権の範囲を定めることも合理性を有するものであるというべきである。」と、特段の理由を示さずして合理性の基準を採用した上で、第1審原告に生じた区議会議員になることへの制約は国会の裁量権の限界を超えるものとはいえないとして、「三箇月住所要件」を定める公選法の規定は憲法第15条1項に違反するものとはいえない、と結論づけた。

しかしながら、東京高裁判決がかように国会の広い立法裁量を前提として合理性の基準を採用したのは、平成17年大法廷判決が指摘する選挙権、そしてこれと表裏一体の関係にある立候補の自由ないし利益の重要性を看過するものであり、容認できない。

4 「三箇月住所要件」には、やむを得ない事由があるとはいえないこと

(1) 公職選挙法に「三箇月住所要件」が設けられた理由は、「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をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えられたからであろう」が、「この住所期間は、従前のように二年あるいは一年という比較的長期間であればともかく、今日のように三箇月ということになると、実質的意味は少なくなり、現実的には選挙人名簿登録のための住所要件たる三箇月という期間と一致させて取り扱いを便ならしめたものと見るべきであろう」とされており（逐条解説公職選挙法（上）75～76頁。資料2。下線は上告人代理人ら）、かかる理由は前記の令和元年東京高裁判

決の理由中にも引用されている。

要するに、公職選挙法における「三箇月住所要件」は、その地域の住民に選挙権を行使させるに際しての、行政実務上の現実的かつ技術的な要請に基づくものに過ぎないのであって、被選挙権にまでかかる要請が当てはまるとは、到底想定できないのである。

実際にも、住民の選挙権行使について、本件のように「三箇月住所要件」を実質的に満たしているか否が問題になった裁判例は見当たらない。

(2) また、公職選挙法では、市町村議会議員の被選挙権には「三箇月住所要件」を定めておきながら、同じく市町村の首長の被選挙権にはかような要件を定めていない。

同じ市町村の首長と議員に、かかる「三箇月住所要件」の有無という差異を設けた理由は、一般に、市町村の首長は、執行機関の長として行政を執行する人材を広く社会から登用する必要があるのに対し、市町村議会の議員は、地域の代表としてその地域の問題を汲み上げ、対処することが求められている、と説明されており、前記の令和元年東京高裁判決も、理由中においてかかる両者の差異に触れている。

しかしながら、近時は市町村議会の議員も、特定の政党政派に属し、その政策を掲げて立候補し当選する者、いわば地域代表ではなく政策型候補として当選を果たす者も少なくないのであって、そのような人材を広く社会から登用する必要性は、首長も議員も変わらないはずである。

市町村議会議員の選挙権を有する住民が、当該市町村に引き続き三箇月以上定住している者に投票するか、それとも、定住の有無にかかわらず特定の政策を提示する者に投票するかは、まさにその市町村の住民に委ねられるべきであり、そう解釈することこそが、冒頭に述べたとおり、憲法15条1項の選挙権を十全に保障し、かつ、憲法92条、93条2項の趣旨にもかなうものがある。

しかも、市町村議会の議員の担い手は、特に人口過疎地において極めて限られているのが現状であり、大きな社会問題になっていることは公知の事実である。住民の生活範囲が広域化、流動化している下では、当該市町村との地縁関係や公益的利害関係を広く認めることが現実に合致しているのであって、その意味においても、市町村議会議員の被選挙権を制限する「三箇月要件」は狭きに失するものというほかない。

(3) なお、都道府県議会議員の選挙権及び被選挙権にも、同様の「三箇月住所要件」が定められているが、平成28年12月には注目すべき法改正がなされている。

すなわち、同一都道府県内で転居した者も「引き続き三箇月以上」住所を要するものであるといえるため、公職選挙法9条4項及び6項に例外として示されていたが、さらに移転先の市町村から同一都道府県内の他の市町村に住所を移した場合には、その適用はないものと解釈されていた。このため、「住所の移転は市町村を単位として1回に限られ、2回以上移転した場合」には、都道府県議会議員の選挙権及び被選挙権は認められなかった。

その理由としては、①住所を転々とすることは一般的ではないこと、②何回までの移転なら認められるのかが明確に決められないこと、③選挙権の有無の認定が技術的に困難であること、の3点が挙げられていた（「改正公職選挙法の手引 平成29年版」国政情報センター・22頁）。

しかしながら、平成26年5月に総務省内に設置された「投票環境の向上方策等に関する研究会」における議論の中で、これら3点とも克服された結果、公職選挙法9条3項が設けられ、同一都道府県内に住所を有し続けている者については、住所移転の回数によって区別せず、市町村を単位として2回以上住所を移した場合にも、選挙権及び被選挙権を認めることとされたのである。

これは、都道府県議会議員の選挙権及び被選挙権に関する法改正ではある

が、次項で述べるとおり住所の「単一説」をとるものとすれば、現代のような多様な生活形態の存在とその変化によって、むしろ頻繁な転居を余儀なくされるとも言えるのであって、こうした現実への対応が、市町村議会議員の被選挙権にも求められているのである。

- (4) 以上述べたとおり、市町村議会議員の被選挙権に係る「三箇月要件」には、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、ひいては選挙の目的を遂げ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「やむを得ない事由」があるとは到底認められない。

したがって、公選法の「三箇月住所要件」は、憲法上の権利である市町村議会議員選挙の立候補の自由ないし利益を不当に制約するものとして、違憲無効とされるべきである。

第2 原判決には、「三箇月住所要件」の具備に関する判断において、憲法解釈の誤りがあること

- 1 「三箇月住所要件」の解釈適用において合憲限定解釈が採られるべきであること

- (1) よしんば仮に、市町村議会議員の被選挙権に係る「三箇月住所要件」そのものが違憲無効とまではいえないとしても、かかる要件が憲法上保障される立候補の自由ないし利益を制約するものであることは疑いのないことである。

そこで、立候補の自由ないし利益を最大限に保障することが憲法上の要請であることを踏まえれば、公職選挙法に定める「三箇月住所要件」の解釈においては、形式的・機械的なあてはめをするのみで被選挙権の有無を判断することは許されないのであって、かかる「三箇月住所要件」の意味内容を限定解釈して違憲となる可能性を排除することによって、法令の効力を救済するという、合憲限定解釈がとられるべきである。

- (2) 具体的に言えば、この「住所」すなわち生活の本拠（民法22条）について、

1か所に限定されるべき（単一説）か複数か所に認められるべき（複数説）かは見解の対立があるところ、判例は「選挙権の要件としての住所は、その人の生活にもつとも関係の深い一般的生活、全生活の中心をもつてその者の住所と解すべく、私生活面の住所、事業活動面の住所、政治活動面の住所等を分離して判断すべきものではない」（最判昭和35年3月22日民集第14巻4号551頁）として単一説を採っている。

単一説の最大の理由は、選挙権における二重投票の防止であり、これに言及する判例（最判昭和23年12月18日民集第2巻14号472頁）もあるが、今日においては、二重投票の防止は住民基本台帳ネットワークシステム構築をはじめとする技術革新によって容易に防止することができるから、憲法上の権利である選挙権及び被選挙権を制限する根拠としては乏しいものと言わざるを得ない。

実際のところ、前述のとおり、都道府県議会議員の被選挙権につき、同一都道府県内での住所移転を1回に限定するものと解釈されていたところ、住民基本台帳ネットワークシステムの構築により技術的困難さが克服されたこと等を理由として、平成28年12月の公職選挙法改正により9条3項が設けられ、同一都道府県内で2回以上住所を移した場合にも、選挙権及び被選挙権を認めることとされたのである。

(3) そもそも現代社会では、昭和の時代と比べても人・物・情報の移動が自由かつ迅速になっており、衣食住に関する価値観や生活スタイル、家族観も変化しているから、「住所」のあり方も多様なものが考えられる。例えば、仕事や家庭の事情により家族が一緒に転居できず、離れ離れに生活しなければならない場合もある。その場合、家族の誰かが単身赴任しながら他の家族のもとへ頻繁に行き来し、複数個所で生活することを余儀なくされることもしばしば見られるところである。

こうした場合、単一説に依って「三箇月住所要件」を形式的、機械的に適

用すれば、そういう者には生活の本拠が認められないとして、憲法上保障されるべき選挙権や被選挙権が行使できないという不当な権利侵害が発生してしまう。

したがって、「三箇月住所要件」の具備についての判断においては、単一説に依って形式的、機械的に適用すべきではなく、複数の住居を行き来しているような場合でも、生活の本拠がどこにあるかの検討において、本人や家族のおかれた事情を総合的に考慮することによって柔軟に解釈することにより、できるだけ選挙権や被選挙権を保障する、という台憲限定解釈の手法が採られるべきである。

(4) 下級審裁判例においても、実質的にこのような手法を採るものがみられる。

たとえば、名古屋高金沢支判平成27年12月21日（高等裁判所判例集：文献番号25541930。資料3）は、本件と同様、当選人が「三箇月住所要件」を具備していなかったため被選挙権を欠いているかどうか争点となった事案につき、水道光熱費については生活スタイルや生活環境、節約意識等によって相当に金額が異なる上、冬期間における水道光熱費の多くを占める暖房費は気温等に大きく左右されること、冷蔵庫がなくとも生活が可能であること、ガス機器や浴槽、洗濯機あるいは駐車場がなくとも近隣で代替できる手段があったこと等々、当選人の生活スタイルや家庭環境に着目し、ライフラインの利用状況等特定の指標のみを重視することなく、当選人のおかれた事情を総合的に考慮した結果、生活の本拠が元の住所地にあったとはいえないとした上で、生活の本拠を1か所に限定しないまま、当選人が「三箇月住所要件」を具備しているものと判示した。

また、名古屋高金沢判平成28年3月23日（高等裁判所判例集：文献番号25542715。資料4）も、これと同様の事案につき、当選人は独身者であり自炊では簡単なものしか作らず外食が多かったから冷蔵庫が絶対に必要であるとはいえず、新聞を購読していなかったり郵便物が極めて少な

ったり、あるいは地元の金融機関で預貯金口座を開設していなかったりしたことも、それによって生活には支障がないから、これらの事情によって生活の本拠が現住所地にあったとの認定には影響しない、と判示した。

これらの裁判例は、実質的には複数説を採るものという指摘も見られるが、むしろ、前述した立候補の自由ないし利益の憲法上の権利ないし利益としての重要性に鑑みて「三箇月住所要件」の解釈適用において合憲限定解釈を採ったものと解される。

(5) なお、近年は「憲法適合的解釈」という考え方、すなわち、法令の規定には違憲的適用部分が含まれていない（したがって違憲の瑕疵は存しない）が、当該規定には憲法上の要請を考慮した解釈の余地が開かれており、当該解釈によって、憲法上の要請を考慮しない通常の解釈とは異なる適用ないし帰結が導かれる、という考え方が有力となりつつある。

いわゆる堀越事件における最判平成24年12月7日（刑集第66巻12号1337頁）の調査官解説においても、同判決は国家公務員に対して禁止される政治的行為を「公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが、観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるもの」を指すとして限定解釈したのは、この憲法適合的解釈に当たっているとしている（最判解刑事篇平成24年度516頁）。

むろん、かかる解釈は、合憲限定解釈との違いが明らかでなく、これが多用されるようになれば、本来なら憲法判断が示されるべき場合にもこれが回避されてしまい、ひいては違憲立法審査権の適正な行使を通じて憲法秩序を形成するという営みが停滞してしまう、という指摘もなされているが、本件のような個別事件における妥当な解決という観点からは有用なものである（曾我部真裕「憲法判断の方法」法学教室479号72頁）。

上記の2つの高裁判決も、かかる解釈とは親和的であるといえる。

2 原判決における憲法解釈の誤り

- (1) これに対し原判決は、当選人の砂川市内の住所地における電気、水道、ガス、灯油の使用量が極めて少なく、深川市内の前住所地の方がいずれも多いとか、砂川市内の住所地には洗濯機や冷蔵庫といった家電製品を備え置かなかつたが深川市内の前住所地にはあるとか、四女の区域外通学申請書は当選人が深川市内に生活の本拠をおく意思の現れだとか、あるいは郵便局への転居届は深川市内の前住所への転居時には出したが砂川市内の住所地への再度の転居時には出さなかつたこと等を列挙するだけで、砂川市内の住所地が生活の本拠であったとは認められないと結論づけてしまった。

原判決においては、原審に先立つ砂川市選管や北海道選管における審理の重点であった、当選人の砂川市内におけるライフラインの使用量が僅少であることの「特段の事情」はほとんど考慮されていない。のみならず、当選人が砂川市選管による事情聴取において述べた、元夫からのDVや四女との別居等の諸事情は、「反対尋問を経ていない被告補助参加人の供述に基づく」という理由で排斥してしまった。

原判決が抱える数々の問題点については、上告受理申立理由書において述べるが、最大の問題は、原判決が、立候補の自由ないし利益が憲法上の権利であり最大限に保障されるべきである、ということを中心に考慮しないまま、形式的、機械的な「三箇月住所要件」の解釈、適用に終始したことである。

かかる原判決には憲法15条1項の解釈適用において誤りがあること明白であるから、原判決は取り消した上、原審に差し戻して審理を尽くさせるべきである。

- (2) なお、原審においては、被告北海道選管も、被告補助参加人たる当選人も、既に述べたような立候補の自由ないし利益とその審査基準に関する主張をしなかつた。

しかしながら、これは、砂川市選管が、立候補の自由を最大限に保障しよ

うという観点に立ち、「三箇月住所要件」の具備に関する審査においては、原判決に見られるような形式的、機械的なライフライン使用量の対比等に終始することなく、当選人の砂川市内の住所地におけるライフラインの使用量が僅少であり冷蔵庫、洗濯機等の家電製品も備えていなかったこと等の「特段の事情」を十分に検討した上で、当選人の生活の本拠が砂川市内の住所地にあったものと認め、北海道選管もかかる判断を支持して、被上告人からの審査の申立てを棄却したからにはほかならない。

本件は、高等裁判所が第1審となる事件ではあるが、かかる経緯から、原審において憲法上の権利が争点にならなかつたに過ぎないのであり、終審たる最高裁判所においては、憲法判断を回避し、合憲限定解釈や憲法適合的解釈をすることもなく、安易に上告を棄却することのないよう強く求めるものである。

以 上

これは正本である。

令和3年5月13日

最高裁判所第一小法廷

裁判所書記官 船山佳宏

