

公職選挙法における供託金制度の合憲性について

縣 幸 雄

序

公職選挙法九二条は、町村の議会の議員を除いて、立候補の届出または推薦の届出をしようとする者は、候補者一人につき法定の金額またはこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならないと規定する。そして、九三条は、候補者が選挙の結果、一定の得票数を得られなかった場合および候補者たることを辞退した場合には、供託物は没収され、国会議員の選挙にあっては、国庫に帰属し、地方公共団体の選挙にあっては当該地方公共団体に帰属するとしている。また、九四条では、参議院比例代表選出議員の選挙においても、一定の得票率を得なかった名簿届出政党は、供託物が没収され国庫に帰属するとしている。

そして、選挙公営に関係するものであるが、一四一条五項では、衆議院議員および参議院（選挙区選出）議員の選挙においては所定の自動車利用を無料で利用できるものとするも、供託物が没収された候補者にはこの規定は適用しないとす。また、一四三条一四号によると、衆議院議員および参議院（選挙区選出）議員の選挙においては所定のポスターを無料で作成できるものとするも、供託物が没収された候補者にはこの規定は適用しないとす。この二つの規定は、供託金制度の強化である。

この制度の制定の起源は、選挙公営に関連する制度の上記の例を除いて、大正一四年の普通選挙制の確立に始まる。普通選挙制が施行されるまでは、選挙権について納税要件の規定があったため、選挙人、被選挙人の数が少なく、選挙人は被選挙資格のある者の中から任意の者を選んで投票するシステムであった。普通選挙制の施行により選挙人および被選挙資格者の数が増加し、従来の方法での選挙の施行の運営がはなはだしく困難となることが予想し、立候補制が採用されるにいたった。そして、立候補者に対する供託金没収の制度は、当時のイギリスにならい、真に当選を争う気のない候補者、たとえば選挙の妨害をなそうとする者、単なる好奇心で立候補する者、売名を目的とする候補者など、つまり泡沫候補者を排除する趣旨で設けられたとされている。以後、この制度は、現在にいたるまで、数々の改正がなされるも前記のような形態をもって継続している。

現憲法の規定する選挙制度の本質に照らした場合、このような供託金制度は憲法に整合しその存立が選挙制度の適切な運営に必要不可欠なものと評価しうるものであるのか。裁判例においては、供託金制度の違憲性を正面から争った事件はないが、学説においては批判的な見解が有力である。その論拠は、憲法上の被選挙権の性質から供託金制度はなじまないとすることにある。次のごとくである。

被選挙権の法的性質は何か。被選挙権の意義につき、この語を選挙

により議員その他の公職に就く資格を有するものとの意味で使用した場合には、権利能力の意味であると解するのが通説である。これを、立候補する権利としての意味で使用した場合には、人権であると解されている⁽¹⁾。このことに関連して、国民の選挙権については憲法一五条等に規定されているが、被選挙権ないし立候補の自由が国民の権利であるか否か、権利と解した場合にどこにその根拠を求めるかにつき、憲法は特別に明記していないが、近時、被選挙権が人権である以上は憲法上保障された選挙に關係する人権がそのまま適用できるのだ、との見解が有力となっている。

判例においては、当初は選挙権、被選挙権の停止の違憲性が争われた事件で、立候補する自由は人権ではない、との立場を採用していたように思われる。すなわち「選挙に關与せしめることが不適当とみとめられるものは、しばらく被選挙権・選挙権の行使から遠ざけて選挙の公正を確保すると共に、本人の反省を促すことは相当であるからこれを以て不当に国民の参政権を奪うものというべきではない」(最大判昭三〇・二・二九刑集九卷二号二一七頁)とし、その補足意見で、憲法四四条本文で両議院の議員の身分およびその選挙人の資格は法律で定める、と規定しているから、憲法上、法律は選挙権・被選挙権並びにその欠格条件等につき、憲法一四一条一項、一五三条三項、四四条但書の制限に反しない限り、時宜に依じて自由かつ合理的に定めることができるものであるとする。そして「選挙権については、国民主権につながる重大な基本権であるといえようが、被選挙権は、権利ではなく、権利能力であり、国民全体の奉仕者である公務員となりうべき資格である」としていた。しかし、その後、この判例は変更されている。立候補の自由をめぐって違憲性が争われた事件で、立候補の自由とは「選挙権の自由な行使と表裏の關係にあり、自由かつ公平な選挙を維持する上で極めて重要である。このような見地からいえば、憲法一五一条一項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接に規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本権

の一つと解すべきである」(最大判昭四三・一一・四刑集二二卷一三三号一四二五頁)とした。これによると、立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏一体の關係にあるので、それを憲法一五一条一項の保障する権利の一つと解すべきものとし、権利説を採用するにいたっている⁽²⁾。

供託金制度につき、従来の権利能力説の立場にたてば、被選挙権は個人の政治的意思の発言する人権としての意味を有するものでないものであるから、供託金制度が必然的に導き出されるべきものではないとしても、立候補を困難ならしめる当該措置に合理性があるならば違憲とはならないであろう。つまり、憲法四四条に被選挙権の財産または収入による差別を禁止する規定があるとしても、泡沫候補を排除することに合理的理由があるとすることにより、合理的区別として立法裁量の枠内で処理されるべきことであろう。しかし、判例でも明示するように立候補の自由は権利であるとする。この権利説にたった場合、有力な学説によれば、被選挙権を規制する立法の合憲性の審査基準は、厳格審査基準によらなければならないということになる。立憲主義の目的は個人の尊厳を確立することであり、この目的実現の手段として民主制実現の過程への障害となるものを厳格に排斥しなければ、所期の目的の実現は不能であるからである。

この見解においては、供託金制度の目的とする泡沫候補の出現の防止は、その規制目的において合理性がないとする。たとえば、次のごとくである。

杉原泰雄論文によれば、「供託金制度を正当化する理由として、通常は、ほうまつ候補と売名候補の排除ということがあげられる。だが、普通選挙制度に被選挙権の平等という原則からすれば、排除に値するほうまつ候補という言葉の存在自体が不自然であり、その排除が高額の供託金を正当化する合理性をもっているとは思われない。また、売名候補の排除も、右の原則からすれば、高額な供託金によって行うべきではなく、投票行動を含めた有権者の批判行動によって行うのが筋

であろう。国民主権は、売名のための立候補がマイナスにしか働かない国民の英知をたて前としている。供託金によっては金持ちの売名候補を排除することができないという問題もある⁽³⁾とし、当該制度は明確に違憲な立法であるとする。

また、青柳幸一論文においては、アメリカ合衆国の州において見られる立候補者に供託金 (filing fee) を課す制度を紹介し、それとの関連で日本の供託金制度の違憲性につき言及する。連邦最高裁判例によると、立候補の権利を制約する供託金制度の合憲性を審査する基準は、厳格審査のテストでも合理的基礎のテストでもなく、合理的基礎のテストよりも厳格なテストを採用する。そして「連邦最高裁は、候補者名簿の規制が『州の正当な目的乃至利益』であることを認めつつも、供託金制度という手段がその目的達成にとって『合理的に必要な』関連性を有していない、と判断している。それゆえ、供託金制度よりも『より制限的でない他の選り手手段 (less restrictive alternative)』が与えられていない場合には、供託金制度は修正一四条に違反する」と判示するも、注意すべきはアメリカでは供託金制度一般を違憲としないということであるとする。そして学説も、一般に、立候補の権利を「基本的権利」と捉えていないとする。この点につき、青柳幸一論文では「筆者は、この点でアメリカの通説・判例と見解を異にする。……客観的な憲法上の原則および選挙権者と被選挙権者の主観的権利という二つの側面を併せもつ選挙原則からして、立候補の権利は単なる『資格』ではなく、憲法上保障された基本的権利である、と考える。したがって、私見によれば、立候補の権利と平等原則をめぐらる問題には、原則として『厳格な審査』のテストが適用されることになる」とし、そしてその論拠およびその帰結するところとして「日本国憲法においては、選挙権・被選挙権と普通・平等選挙原則をめぐらる問題に関しては、アメリカ憲法以上に『厳格な審査』のテストが帰結されると考える。なぜなら、日本国憲法は、一般平等原則（一四条一項）のほかに普通選挙原則（一五三条三項）および平等選挙

原則（四四条）を規定しているからである。つまり、一般平等原則の適用例である普通・平等選挙原則においては、相対的平等ではなく絶対的平等が要請されるからである。したがって、日本国憲法四四条が明文で挙げている『人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入』に関しては『厳格な審査』のテストが適用されることになる⁽⁴⁾」として、供託金制度は違憲であるとする。

これに対して、被選挙権が権利であるとしても、選挙権の理論をそのままに適用すべき完全に同質なものではないとの立場はありうる。つまり、立候補の自由には選挙権とはおのずから異なる内在的制約がありうるのだ、ということである⁽⁵⁾。権利説に批判的な立場で論考を行う奥平康弘論文では「権利一元論を純化した形でとらえれば、いまみたように額のいかんを問わず供託義務を課すこと自体違憲だということになる。これに反し、たんに現行法が要求する供託金額の額が多すぎるから違憲だという主張もありうるだろう。しかし、このばあいの理論根拠および判定基準いかんの問題は、権利一元論の論理的展開だけでは説明がつかないかもしれない」とし、そして「供託金の前納制度は規制目的（ほうまつ候補・売名候補の排除・公営選挙の運営など）と関連するかぎりでは許容されるだろう。けれども、この目的から、どの程度の金額のものならば許容されるかを、一義的に判定する基準を司法が見出しうるかどうかの問題である。結局、政治（立法）裁量をもとめる余地が大きいことになるかもしれない」とし、憲法の自己統治のシステムの組み方には、政治決定による選択が入り込む余地があるのだ、とする⁽⁶⁾。

私見によれば、後者の見解のように選挙権の制約の合憲性の基準と立候補の自由の制約の合憲性の基準とはその制約の原理は同一ではなく、前者は厳格審査基準、後者は厳格な合理性の基準が採用されるべき領域であると解した場合、現行の制度は厳格な合理性の基準によるテストをパスできるのか、という問題の判断はいまだ示されされていないものと考ええる。一般に、供託金制度の目的は、二つあるとされ

る。第一の目的は、選挙は公営であり公金を使用するものである以上それは適正に使用されるべきであるから、「依託金を没収するぞ」との威嚇をかけることによって当選の可能性のない泡沫候補を排除するのだ、ということにあり、第二の目的は、選挙は自己統治に関するものである以上それには余分な情報の混入は単に混乱をもたらすだけであつて無用のことであり、「依託金を没収するぞ」との威嚇をかけることによって売名候補を排除する施策として設置されたのだ、ということにあるとされている。これらの根拠は、それなりに合理的な理由があるとしても、現行の供託金制度を合憲とするには、論拠不十分であるろう。つまり、当該立法の目的は公金の適正な支出・選挙の円滑な遂行の確保にありこの意味では十分に合理性がある故に正当であるが、当該目的を実現する手段として一定の率の得票率を得なかつた候補者に対して一律に前納させた高額な供託金を没収という方法を採用するものであるが、これが当該目的実現の方法として合理的であり相当であるとするには疑問があると思われる。

第一の目的に対応する手段につき、公金支出を理由に泡沫候補を排除しようとすることは新人候補者の議会へのアクセスを制約することになり、それはかえって国民の選択の幅を狭めることになり、結果として自己統治の原則へのマイナスの機能を果たしているのではないのかという疑問があり、第二の目的に対応する手段についても、供託金没収をおそれぬ売名候補者もあり、またそのような候補者については国民みずからが選択を行わなければよいのであつて国家が法規をもつて国民の選択を手助けすると姿勢を示すということはバタナリズムの過剰ではないのか、という疑問が生ずる。これらのことからして、従来の根拠により正当化される現行の供託金制度は、非合理的な内容を含む方法において制度化されているものであるから、目的において正当であつても、手段が相当ではなく違憲の部分があるといえよう。本稿は、供託金制度は基本的には合憲のものと考える。それは、特定の条件をみたしている場合である。順次、供託金制度の変化をたど

りながら、それについて論考して行きたい。

二 旧 制 度

制度ははじめに規定されたものの内容を前提として発展するものであり、この制度が存続する限りにおいて、はじめに規定されたものの内容は、政治の基本原則が大きく変わつてもなかなか変化しにくいのが一般的原則である。供託金制度に關してもその例外ではなく、明治憲法より現憲法にかわつても、制度の本質を変えることなく継承していく。

明治憲法下の衆議院議員選挙法の規定する供託金制度の本質は何であつたのか。それは、審議の過程をみるに、特に統治権を総攬する天皇の下に立法権を協賛する帝國議會の役割より導き出されたものであつたとはいえない。供託金制度そのものは、君主制・民主制という制度の区別に内在するものではなく、普通選挙制の円滑な運営のために必要な措置なのだ、という立法者意思のもとに制定されたように思われる。大正一四年衆議院議員選挙法の規定する供託金制度の次のごとくである。これについては、政府原案どおりに可決されている。

六八条 議員候補者ノ届出又ハ推薦届ヲ為サムトスル者ハ議員候補者一人ニ付二千円又ハ之ニ相当スル額面ノ国債証書ヲ供託スルコトヲ要ス

議員候補ノ得票数其ノ選挙区内ノ議員ノ定数ヲ以テ有効投票ノ総数ヲ除シテ得タル数ノ十分ノ一ニ達セサルトキハ前項ノ供託物ハ政府ニ帰属ス

議員候補者選挙前日十日以内ニ議員候補者タルコトヲ辞シタルトキハ前項ノ規定ヲ準用ス但シ被選挙権ヲ有セサルニ至リタル為議員候補者タルコトヲ辞シタルトキハ此ノ限リニ在ラス

この制度確立につき、衆議院で若槻首相は次のようにその政府原案

の趣旨を説明している。「本当ニ当選ノ目的ヲ持タズシテ、漫然ト立候補聲明ヲ為シテ、当選ヲ万一ニ僥倖セントスルヨウナ者ガアツタリ、又ハ他人ノ当選ヲ妨害セントスル等ノ目的ヲ以テ、選挙ヲ利用スルヨウナ者ガアリマスコトハ、近時往々選挙界ニ見ル所ノ弊害デアリマスガ故ニ、新ニ議員候補者ニ届出制度ヲ設ケテ、専ラ此弊ヲ矯正セントスルコトニ致シマシタ（拍手起ル）又議員候補者ガ届出ヲ為シマスト同時ニ、二千元又ハ之ニ相当スル額面ノ国債証書ヲ供託セシメマシテ其供託物ハ当該議員候補者ノ得票数ガ其選挙区内ノ議員ノ定数ヲ以テ有効投票ノ総数ヲ除シマシテ得タル数ノ十分ノ一ニ達セストキニハ、之ヲ政府ノ所得ニ帰シテシマフコトニ致シマシタ、又当該議員候補者ガ、選挙期日前十日以後ニ於テ立候補ヲ辞シマシタトキモ、亦其供託物ハ之ヲ政府ノ所得ニ帰スルト云フコトニ致シマシタ、是モ亦立候補ヲシテ最モ慎重ナラシメ、所謂泡沫候補ノ輩出ヲ防止セントスルノ趣旨ニ外ナラスノデアリマス」⁽⁸⁾としてゐる。これによると、確たる当選の自信をもたず漫然と立候補して運よく当選すればよいとする僥倖を狙う者や、他の候補者への妨害のためにいやがらせで立候補する者を排除するために、供託金制度を設置するとしてゐる。

この政府原案について、議場で代表質問で、供託金制度の存在そのものを疑問にする立場から、次のような質問が出てゐる。「他ノ質問者ノ中ニ未タ御議論ガナイヨウデアリマスガ、苟モ候補者タラントスル者ハ、先ズ二千元ノ保証金ヲ提供スルト云フ条文ガアルガ、是ハ果シテ普通選挙ノ趣旨ト合致スルヤ否ヤト云フコトヲ質問ヲ致スノデアリマス、私ハ此一般ノ選挙民ガ候補者ヲ選定スル上ニ於テ、二千元ノ資産家デナケレバ候補者タラシムルコトガ出来ナイト云フヤウナ規定ハ、一面ニ即チ普通選挙デアリナガラ、制限選挙デアルト云フコトヲ玆ニ証明シテ居ルモノデアルト云フコトヲ断言シテ憚ラヌノデアリマス、然ラバ何ガ故ニスル——之ハ思フニ泡沫候補者ヲ防ク、即チ候補者側ノ見地カラ生レ来タツタモノデナク、国民側ノ見地カラ生レ来タツタモノデナイト思フ、斯ノ如キ条文ハ候補ヲ見テ生レタモノ

デアるか、国民即チ普通選挙ト云フ根底ノ思想ヨリ生レ来タツタモノデアるかト云フコトヲ御伺シタイ」⁽⁹⁾とする。この質問の趣旨は、二千元という金額を供託させるのは、普通選挙といひながら、被選挙権に関しては制限選挙制と変わらないのではないのか、また泡沫候補を防ぐということは競争者を減らすという意味で候補者の側の利益になるものであつても、国民の側にとってはそれは何の利益があるのか、というものである。この供託金制度の批判の論理は、現在にも通ずるものである。

これに対する若槻首相の答弁は、次の如くであつた。「二千元ノ保証金ヲ供託セシムル、是ハ一種ノ制限デアル、普通選挙ノ趣思ニ適ハスノデハナイノカト云フ御質問、是ハ前ニモ申上ゲマシタ通り、所謂泡沫候補者ヲ抑制シテ、選挙ノ公平ヲ保タウト云フ趣意ニ出テ居ルノデアリマシテ、決シテ普通選挙ノ精神ニ反スルモノデハアリマセヌ、御承知ノ通り英國ニ於テモ普通選挙デアリマスガ、矢張保証金ノ制度ガアリマス、是ハ決シテ普通選挙ノ制度ト両立シナイモノデハナイノデアリマス」⁽¹⁰⁾としてゐる。この答弁は、普通選挙制を実施しているイギリスでも行つてゐるものであり、供託金制度は普通選挙制とは矛盾しないのだ、としてゐる。

次に、この衆議院議員選挙法の一部改正案につき、議場で修正動議が出され、それをうけて衆議院の委員会が修正案が審議されたが、その際に供託金の金額の多寡について論議されてゐる。つまり、次のような質問が、政府委員に対してなされてゐる。「六九条デス、本案ニ付テ、候補者ノ届出ノ制度ヲ採リ、無競争ノ制度ヲ認メタル以上ハ、或ハ泡沫候補者トカ、妨害候補者トカ云フノ防グ為ニ、保証金ヲ取ルコト尤デアアル、併シ此保証金ガ安イトカ高イトカ云フ議論モアル、且普通選挙ノ精神ニ反スルト云フ議論モアル、政府ハ如何ナル標準ヲ以テ二千元ヲ適当ナリト致シタノデアリマスカ、其標準ヲ承リタイ」⁽¹¹⁾との質問である。この質問の趣旨は、何を基準として二千元と定めたのか、ということである。

これにつき、政府委員は次のように答えている。「此標準へ、申サバ結局程度問題デアリマシテ、人ニ依ッテハ千円トイウ人ガアル、三千円トイウ人モアリマス、又御承知ノ通り立法例ヲ見マスレバ、英吉利デハ百五十磅ニナッテ居ル、各般ノ事情ヲ綜合シテ考ヘマシテ、此二千円ト云フ程度ノ供託金ヲ決メテ置クナラバ、之ニ依ッテ著シク立候補ノ自由ヲ妨害スル程度ニモ達シナイデアロウ、随テ広ク申サバ普通選挙トイウコトガ多少徹底スル上ニ於テモ、障害ニナル程度ノモノデハナイ、一ト云ヒ二ト云ヒ三ト云フノハ数字デアリマスガ、各般ノコトカラ考ヘテ、二千円ガ適當デアルト云フコトニ決定致シタノデアリマス⁽¹²⁾」としている。この答弁の趣旨は、基本的には当該金額を最も合理的とする判断基準を明示することは困難であるとしても、供託金制度の目的に則して、取敢えず泡沫候補者、妨害候補者等の真摯を欠く者の立候補の意思を思い留まらせる金額としては二千円程度が相当であろうと判断し原案を作成した、ということである。

以上が、制度確立につき論議されていた内容である。普通選挙確立につき、他の問題、たとえば、選挙権を有する者の範囲、選挙区の問題、選挙運動の規制の問題、連座制の問題等については白熱した論争が展開され、原案が修正もされているが、供託金制度については政府原案どおりに、上記のように一通りの質問がなされただけで、特に論議を深めることもなく可決成立している。このことを、どのように評価すればよいのか。現職の議員達によって作成する法律であるが故に、党利党略により、新人候補者のアクセスを困難とする施策に反対する理由はないという側面があったことは否定しがたい。当時の事情について素描した資料として、犬養毅首相が記録した普通選挙法案通過の内情（犬養木堂伝中巻による）を記せば、「当時、城北隠士の名に以て、編者の机上に左の一文を投じた者があった」として「政府案といふものだって決して完全なものではなかった。もともと与党三派で作り上げた普選案であるそこには当然党利党派の利害が加味せられ

て居る。多数の国民が、之に満足するか否かは最初から疑問であった。それが枢密院で修正せられ、更に貴族院で修正されたのだ。どうにかかうにか生れ出る事が出たが、出来上ったものは『へ』の字なり、曲りなりであるのは已むを得ないではないか。絶対多数の与党三派を控へながら、意気地がなさ過ぎると言へば夫れ迄だが、正直に言へば内閣の統率者に統率力が足らず、三派の提携に弛みがあり、おまけに議員は口先きで傲語して居るが、腹の底では、解散は桑原々々を唱へている実情だ。私に貴族院と通謀して、怪しからん運動をして居た手合いさいあったのだ。貴族院に足もとを見られるのは当然ぢやないか。三百万の有権者が一躍して一千何百万に激増したのだ。これに先を之を完全なものに叩き直す責任は国民全体に在る。それ迄の運びを現内閣がつけたのである。内情をさらけ出せば随分ひどいことが多い出来上ったからとて手柄話はせんことだ。三派協調の力がこれ丈の仕事をしたのだと言つて置いた方がよからう⁽¹³⁾」としている。以上は政争を目のあたりに見る立場にあった者の記述であるが、この評価は普通選挙制確立の経緯をあまりにもシニカルに見すぎているとの批判もありうる。しかしこのような政治的に複雑な各派の思惑の中で生れてきたのが普通選挙制度であったことも事実であつたろう。

それだけに、各派の利益が対立し政争の具となることがなかった供託金制度については、新人にとって議会へのアクセスを困難ならしめる立候補の自由との関係がさして問題となることなく、制定されたことも事実であろう。ここでは、本稿は、この経緯だけを指摘すればよい。

以後、大正一五年には府県制の改正により都道府県議会議員の選挙にも供託金制度が採用され、立候補に際して二〇〇円を供託すべきものとしている。

三 現憲法の審議

現憲法は昭和二十一年一月三日に公布され、昭和二十二年五月三日に施行された⁽¹⁴⁾。被選挙権の自由を制限する供託金の合憲性について問題となる条項としては、一五一条一項三項（公務員の選定罷免権・普通選挙）・四四一条（議員および選挙人の資格）・四七一条（選挙に関する事項の法定）・九三一条（地方公共団体の議会・長・議員等の直接選挙）が直接に関係するものであるし、また一三一条（幸福追求権）・二二一条一項（表現の自由）についても関係する。

これら条規の制定過程の審議において、どのような論議を憲法制定立案者達はなしたものであろうか。立法者意思は、次代の憲法解釈を拘束しない。しかし、供託金制度の制度の存在を必要として憲法を制定したものであるならば、憲法はその制定時においてはそれを合憲なものとして認めていたのだ、ということになる。審議過程で供託金の問題について言及されていたのは、四七一条（原案四三一条）と九三一条（原案八九一条）についての箇所であったが、供託金制度は違憲ではないのか、との疑問はだれも述べていなかった。問題とされたのは、この憲法の下で立候補の合理化をはかる手立てとして如何なる方法があるのか、ということについてであった。

これにつき、四七一条の審議において、立候補制限の強化の必要を主張する議員の質問に対して、選挙 公営には立候補制度の合理化が必要不可欠であって、供託金制度は立候補者の制限・適切な立候補者をうる方法としては十全なものといえないが現行の制度に代る他の良法がない、との見解を関係大臣である内務大臣が述べており、この意見陳述は了承されている⁽¹⁵⁾。また、九三一条の審議においても、地方自治制度での立候補の制限について衆議院議員選挙において従前より行っている供託金制度以外に今のところ名案はない、との見解を関係大臣である内務大臣が述べており、この意見陳述も了承されている⁽¹⁶⁾。

このように、憲法制定の審議過程においては、供託金制度は立候補の自由という人権を制限するものであり違憲であるとする見解なり、あるいは自己統治の原則に対する重大な制約であるが故に当該制度の設置につき厳格にその制度の合理性が問われるべきであるとの見解は、意識的には示されてはいなかった。この意味で、明治憲法下で確立した供託金制度は、法理論的に現憲法の下でも整合するものとして認められた制度を克服しようとする意思はなかった。

憲法施行前に、その準備として憲法の規定する制度に係る法律が改正され、あるいは制定される。昭和二十二年三月衆議院議員選挙法が改正され供託金は五千元となり、昭和二十二年二月参議院議員選挙法が制定され供託金は五千元とされた。また、昭和二十二年四月地方自治法が制定され供託金は知事が五千元、都道府県議員が二千元、市長が三千元、市議会議員が一千円と定められた（地方自治法制定前の昭和二十一年九月一〇日に暫定的措置として府県制・市制および都制が改正され、ここでは知事が二千元、市長が千円と定められた）。

四 公職選挙法と供託金制度

供託金制度の目的はなにであるのか。それは二つある。これは明治憲法の下で意識されたものであり、現在までそのままに継承されているものであるが、一つには選挙は公営であり公金を使用する以上それは適正に使用されるべきであるから泡沫候補は排除することが必要であり（大正一四年法により供託金制度を確立したと同時に選挙公営を行い無料郵便・学校その他の公営物の使用の二点を認めた）、一つには売名のための立候補を制限することにより選挙の適正かつ円滑な運営をはかるうとするものである。

公職選挙法は、昭和二十五年五月に施行されるが、それ以前に選挙の公営化の制度強化とそれに対する候補者に代金の一部を負担させる公営分担金の制度が施行された。

1 公営分担金制度の設置と廃止

これは議員立法によるものであるが、昭和二十二年三月、選挙運動の文書図画等の特例に関する法律を制定している。この法律の目的は、次のようなものであった。

一条 この法律は現下の用紙其の他の資材の不足等極めて窮迫した経済事情の下に行われる選挙を、最も適正かつ公平たらしめることを目的として、昭和二十二年中に施行される衆議院議員、参議院議員、地方議会の議員及び地方公共団体の長の選挙において、選挙運動のために使用する文書図画等の頒布又は掲示について、これを適用する。

一条 この法律は、現下の経済事情に鑑み、選挙の公営を強化し、選挙を最も公平かつ適正に行い、以て選挙の腐敗を防止することを目的とし、衆議院選挙に、これを適用する。

二七条 議員候補者の届出又は届出をしようとする者は、選挙の公営に要する経費の分担として、議員候補者一人につき、二万円又はこれに相当する額の国債証書を、あらかじめ国庫に納付しなければならない。

前項の規定により国庫に納付した物は、議員候補者が選挙の期日までに死亡し、又は当該候補者たることを辞したときその他いかなる場合においても、これを返還しないものとする。

以下 略

この法律は選挙用の葉書や新聞広告等につき無料とするものでもあったが、その主たる狙いは法律の目的に規定するように選挙運動の形式的な公平を期すことであった。つまりその選挙用のビラの配布の量とポスター等の掲示の方法等を徹底的な管理をし、候補者各人の選挙運動に資金力の差を無としようとするものであった。戦後の経済的逼迫のなかで選挙運動の費用を有する者と有さない者との間の格差があれば、選挙の公正は実現できない。そこで、選挙運動の力の形式的な平等を強制することにより、結果として実質的な平等を実現できると想定したことに、この法律の特色があった。選挙運動でのアピール度に差があるのもその候補者の実力であり、この差を否定することは悪平等である。この法律が施行された時期には、現憲法は施行されていないが、四七条の立法裁量の限界を越えて違憲であったといえよう。

これは、戦後の極端に物資の不足した特殊な時代背景の下に制定されたものであり、昭和二十二年一月に効力を失う時限法であった。

選挙の公営を強く意識して、昭和二十三年七月、選挙運動等の臨時特例に関する法律が制定された。この法律は、従来なかった公営に要する経費の分担を規定している。

この法律により国庫の負担とされたものは、立合演説会の開催の経費・個人演説会の告知および施設利用の経費・放送に要する経費・新聞広告に要する経費・郵便葉書および無封書状の経費・交通機関の利用に要する経費であった。公営分担金制度は、衆議院選挙の場合のみに適用されるものであるが、これらの公営とされるものへの負担金となるものであった。

この分担金制度を、既に施行されている憲法原理より導き出されるものと解されるものであるのか。憲法四七条によると選挙制度は法律事項と規定されているが立法裁量の幅は狭く、分担金制度を合憲とすることは無理であると解される。立法裁量を制約するものとして、民主権の原理・一四条一項・一五条・二一条・四四条がある。その四四条は被選挙人の資格の財産または収入による差別を禁止しているが、供託金制度は、“ひやかし”や“気まぐれ”による候補者を排除するという目的において正当性があるとしても、分担金制度は正当性があるとはいえない。単に、選挙は公営であり金がかかるからその一部を負担せよ、という財政上の目的によるものであるからである。したがって、分担金を負担しえない者は、立候補しえず財産による差

別であり違憲であったともいえる。

以後、昭和二五年四月、公職選挙法を制定している。この法律においては、公営分担金制度の拡張を行っている。つまり、法九四条において衆議院議員については従来どおり二万円、新たに参議院議員・知事について二万円の分担金を必要としている。

その後、昭和二七年八月、公職選挙法の一部を改正する法律を制定し、この九四条を削除している。この制度を廃止した理由は、戦後の国家財政の壊滅的困窮の状態が改善され、選挙を公営で行うことは国および地方公共団体の事務であり、その費用と責任において行われるべきものとの考え方より廃止されるにいたった。

2 供託金制度の継続

現憲法の下で公職選挙を統一的に規律した法が、昭和二五年四月に制定された公職選挙法である。この法律の内容は、すでに衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法、地方自治法に制定されているものを整理統一したものである。ここにおいて、供託金制度に関し、何らかの現憲法に則した修正がはかられたかという点、それは無であったといえる。つまり、戦前の帝国憲法の下で正当化され論理をもって、そのまま継承されて行ったと考えられる。したがって、ここでは、その後の供託金制度の金額の増加と適用範囲の拡大の軌跡を記述すればよいと思われる。

①昭和二五年法

昭和二五年四月の公職選挙法において、金額の増加と適用範囲の拡大がはかられる。その九二条では、供託金の額を次のように規定する。

衆議院議員の選挙	三万円
参議院選挙の選挙	三万円

都道府県の議会の議員の選挙	一万円
都道府県の知事の選挙	三万円
市の議会の議員の選挙	五千元
市長の選挙	一万五千元
都道府県の教育委員会の委員の選挙	一万円
市の教育委員会の婦委の選挙	五千元

次に没収点として九三条は、次のように規定する。

衆議院議員の選挙 当該選挙区内の議員の定数をもって有効票の総数を除して得た数の五分の一
参議院選挙（全国選出）の選挙 通常選挙における議員の定数をもって有効投票の総数を除して得た数の一〇の一
参議院選挙（地方選出）の選挙 通常選挙における当該選挙区内の議員の定数をもって有効投票の総数を除して得た数の八分の一
都道府県の議会の議員の選挙 当該選挙区内の議員の定数（選挙区がないときは議員の定数）をもって有効投票の総数を除して得た数の一〇分の一
都道府県知事および市長の選挙 有効投票の総数の一〇の一
都道府県知事および市の教育委員会の委員の選挙 定例選挙における委員の定数をもって有効投票の総数を除して得た数の一〇分の一

このような制度の統一的確立は、立候補の自由を制約し違憲とする立場からすれば、論外のこととなるが、“ひやかし”や“売名”による立候補を制約する目的に正当性があり、目的達成の手段として供託金制度を設置することが合理的と解する立場からすれば、立候補の自由の内在的制約として許容されることになる。

町村の長および議員・町村の教育委員会の委員の選挙には供託金制度を適用せず除外されているが、これは、選挙の規模が小さいということからする除外であり、立法裁量の範囲内の問題と解される。

②昭和二十七年法

昭和二十七年七月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、供託金の値上げを行い、九二条で、次のように規定する。

衆議院議員の選挙	一〇万円
参議院議員の選挙	一〇万円
都道府県の議会の議員の選挙	二万円
都道府県の知事の選挙	一〇万円
市の議会の議員の選挙	一万円
市長の選挙	二万円
都道府県の教育委員会の委員の選挙	四万円
市の教育委員会の委員の選挙	一万円

このように、金額を上げているが、没収点については変更はない。この値上げは、立法裁量の範囲内の問題と解される。

③昭和三十一年法

昭和三十一年三月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、参議院（全国選出）議員の選挙の供託金を二〇万円とし、参議院（地方選出）の議員の選挙の供託金は従来どおりに一〇万円とすると規定する。ここにおいて、参議院（全国選出）議員の選挙の供託金の値上げを規定しているが、これは立法裁量の範囲内と解される。その理由は、衆議院議員の選挙の場合に比して、不当に高額ではないからである。

また、昭和三十一年六月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、都道府県の教育委員会の委員の選挙、市の教育委員会の委員の選挙について、供託金制度を廃止している。教育委員の公選制を廃止したことに伴う措置である。

④昭和三十七年法

昭和三十七年五月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、九二条は供託金の値上げと適用範囲の拡大を行っている。

衆議院議員の選挙	一五万円
参議院議員（全国区）の選挙	三〇万円
参議院議員（地方区）の選挙	一五万円
都道府県の議会の議員の選挙	三万円
都道府県知事の選挙	一五万円
政令指定都市の議会の議員の選挙	二万五千元
政令指定都市の長の選挙	一〇万円
政令指定都市以外の市の議会の議員の選挙	一万五千元
政令指定都市以外の市の長の選挙	四万円
町村長の選挙	二万円

この改正において、従来と異なる点は、第一に全体に供託金の値上げを行ったこと、第二に都道府県・政令指定都市・市と自治体にラングづけを行い議会の議員の選挙と長の選挙の供託金に格差を設けたこと、第三に新たに町村長の選挙にも供託金制度を設けたことであった。なお、没収点については改正はなく、したがって、新たに設置された町村長の選挙についても有効投票の総数の一〇分の一ということである。

これら改正は、自治体の規模に応じた制度の改定であり、また町村長の選挙を対象としたことも、制度そのものを違憲とする立場をとらなければ立法裁量の問題と解しうる。

⑤昭和四十四年法

昭和四十四年五月、職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、九二条は供託金の値上げを行っている。

衆議院議員の選挙 三〇万円

参議院議員(全国区)の選挙 六〇万円

参議院議員(地方区)の選挙 三〇万円

都道府県の議会の議員の選挙 六万円

都道府県知事の選挙 三〇万円

政令指定都市の議会の議員の選挙 五万円

政令指定都市の長の選挙 二〇万円

政令指定都市以外の市の議会の議員の選挙 三万円

政令指定都市以外の市の長の選挙 八万円

町村長の選挙 四万円

このように、二倍に金額を上げているが、没収点については変更はない。この値上げも、立法裁量の範囲内の問題と解される。

⑥昭和五〇年法

昭和五〇年法七月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、九二条は供託金の値上げを行っている。

衆議院議員の選挙 一〇〇万円

参議院議員(全国区)の選挙 二〇〇万円

参議院議員(地方区)の選挙 一〇〇万円

都道府県の議会の議員の選挙 二〇万円

都道府県知事の選挙 一〇〇万円

政令指定都市の議会の議員の選挙 一五万円

政令指定都市の長の選挙 六〇万円

政令指定都市以外の市の議会の議員の選挙 一〇万円

政令指定都市以外の市の長の選挙 二五万円

町村長の選挙 一二万円

このように、三倍に金額を上げているが、没収点については変更はない。この値上げも、その値上げの当否の判断基準がなく、金銭価値との比較においてその値上げが不合理とはいえないがために、立法裁量の範囲内の問題と解される。

⑦昭和五七年法

昭和五七年法八月、公職選挙法は、一部改正される。ここにおいて、参議院議員(全国区)は廃止され、拘束名簿式比例代表制が設置され、また九二条は供託金の値上げを行っている。

衆議院議員の選挙 二〇〇万円

参議院議員(選挙区)の選挙 二〇〇万円

都道府県の議会の議員の選挙 四〇万円

都道府県知事の選挙 二〇〇万円

政令指定都市の議会の議員の選挙 三〇万円

政令指定都市の長の選挙 一二〇万円

政令指定都市以外の市の議会の議員の選挙 二〇万円

政令指定都市以外の市の長の選挙 五〇万円

町村長の選挙 二四万円

比例代表選挙については、政党その他の政治団体は、四〇〇万円に当該名簿の名簿搭載者の数を乗じた金額を供託するものとする。つまり、一〇人名簿に登録すれば四〇〇〇万円ということになるということである。

この五七年の改正は、供託金の金額を二倍に引き上げたものであり、これに加えて比例代表制選挙を新設し、八六条の二の一項三号により、新規立候補する場合には一〇人以上の候補者を名簿に記載することとした。没収点については変更はない。新設の比例代表制につい

ては、九四条一項により、選挙において当該名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数が、届出のときにおける名簿搭載者の数に達しないときは、供託金のうち四〇〇万円に名簿搭載者の数から当選人の数を減じて得た数を乗じて得た金額に相当する額の供託金を国庫に帰属せしめるとする。たとえば、一〇名の名簿のうち一名も当選しなければ、供託金四〇〇万円金額没収することである。

以後、改正されることなく、現在（平成五年）にいたっている。

五 合憲性の判断基準

立候補の自由は、判例においても人権とされている⁽¹⁸⁾。所定の得票率を得ないと没収するとする供託金制度は、この立候補の自由を侵害することにならないのか。つまり、供託金を用意できなかった者・その没収を理由に立候補を断念する者がいた場合、この制度はそれらの者の人権を侵害したことになるのか、ということである。この問題につき、序の箇所ですでに記載したところであるが権利説の立場にたてば、供託金制度は明確に違憲となるものといえよう。すなわち、立候補の自由は、精神的自由権に関する権利であり、また民主制の維持にとって不可欠な要素であるが故に、その制約については厳格審査基準によるべきである。これに則して審査すれば、当該立候補は自己実現の場として表現行為の一つとして主張されるものであるから、それを事前に制約し妨害する行為を正当化する原理は「明白かつ現在の危険の理論」しかなく、この理論は立候補の自由を制約する原理となり得るものではない。また、憲法は、一般平等原則（一四条一項）の他に、普通選挙原則（一五三条三項）および平等選挙原則（四四条）を規定していることからしても、選挙に関係する事項については絶対的平等が要請されると解するから、財産を理由に立候補を萎縮せしめることは平等原則の上からも問題があるといえる。

次に、これも序の箇所ですら若干触れたことであるが、立候補の自由は

選挙権の自由とは異なる内在的制約があり、より強度な制約をうけることを否定できないとする見解がある。これによると、選挙公営との関係で供託金制度は「ひやかし」とか「いやがらせ」による立候補者の乱立の防止を目的として設置された制度であるから、合理的なものとして許容されるべきものとする。この場合の規制は、「ひやかし」とか「いやがらせ」による立候補の防止にあるから、当該目的に則した金額と没収点であることが必要であり、真摯な政治にアクセスする挑戦者の意思を萎縮せしめる程度のものであるならば、それは裁量権の範囲を逸脱し違憲ということになる。ただ、この場合において、その妥当とすべき金額と没収点を特定することは不可能であり立法裁量に委ねられることになる。したがって、不合理と判断されないものであれば、当該金額と没収点の設定の仕方は合憲ということになる。

平成四年に行われた参議院選挙の拘束名簿式比例代表制選挙で、自治省に届出書類を受け取りにきた政党・団体は、七〇を上まわったとされるが、選挙に実際に出てきたのは三八の政党・団体であった。このことは、供託金が高額である故に、立候補を萎縮せしめる効果を不当に供託金制度が果たしたか否か、または「ひやかし」とか「いやがらせ」による立候補の防止したものであったのか否か、判断不能である。しかし、ブレーキとしての機能を供託金制度が果たしたということはいえよう。

1 供託金の値上げの合憲性

供託金制度そのものを違憲とする見解からすれば、論外のこととなるものであるが、供託金制度を立法裁量と解する立場からすれば、次のことは考察の対象としなければならない。

供託金はその没収点において改定されることはないとしても、昭和二五年に金額が定められて以来、昭和二七年、昭和三十一年、昭和三七年、昭和四四年、昭和五〇年、昭和五七年と値上げを行っている。公

職選挙法の改正はより頻発に行っているが、現憲法施行以来、供託金の値上げは五回である。この事実をどのように評価すべきものであるのか。この評価の基準となるものは、没収点の引上げがあったか否か、値上げがいかなる程度であったのか、ということであろう。没収点の引上げ、および大幅な値上げを行っているものであるならば、それは制度設立の時よりも立候補の自由を制限したものと解されることになる。このようなことが許容されるには、立法事実の審査がなされるべきであり、その合理性が厳格に審査されなければならない。これにつき、没収点の引き上げは行なっていないが、値上げは行なっている。

この値上げの合意性を審査するにつき、選挙公営との関係の評価の射程に入れることが必要である。現行の制度につき、国政選挙に関して記述すれば、衆議院議員選挙および参議院選挙区選出議員選挙に関しては、一四一条五項による選挙運動用自動車の使用・一四二条三項による通常葉書の交付および選挙運動用の二種類以内のビラの作成・一四三条一四項による選挙運動用のポスターの作成・一四四条の二の二項によるポスター掲示場の設置・一四九条による新聞広告・一四九条一項による新聞広告・一五〇条一項による政見放送・一五一条一項二項による経歴放送・一六一条一項による個人演説会の公営施設使用・一六四条の二による個人演説会用ポスターの作成・一六九条一項による選挙公報の発行・一七五条による投票記載所の氏名等の掲示・一七六条による特殊乗車券等の無料交付である。これらの中で、選挙運動用の車の使用、ビラの作成、選挙運動用のポスターの作成、個人演説会用ポスターの作成については、供託金が没収されない限りにおいて、公営で行われるものとしている。したがって、いわゆる泡沫候補といわれるような候補者は、この類のものを行わない者が多い。

また、参議院の比例代表選出議員については、新聞広告・政見放送・選挙公報の発行・投票記載所の氏名らの掲示についてのみ公営で行うものとしている。

このように立候補した者に対して、多くの便宜をはかっているが、公職選挙法が始めて施行された時と比較して、どのようなものであったのか。昭和二五年法においては、選挙に経費がかかるとして公営分担金を徴するという特殊な状況下にあったため、比較の対象とはなりがたい。したがって、公営分担金制度を廃止した昭和二七年法が問題となるべきであるが、昭和二五年法において既に確立されている。

これによると、国政選挙について記せば、一四一条による選挙運動用の自動車の使用・一四二条による選挙用の葉書・一四三条によるポスターの作成・一四九条による新聞広告・一五〇条による政見放送・一五一条による経歴放送・一六一条の個人演説会の公営施設使用・一六七条の選挙公報の発行・一七三条の投票記載所の氏名等の掲示・一七六条の特殊乗車券の交付を現行法と同様に規定しているが、これらのうち公営とされるものは、選挙用の葉書・新聞広告・政見放送・経歴放送・個人演説会の公営施設使用・選挙公報の発行・投票記載所の氏名等の掲示・特殊乗車券の交付である。したがって、この期においては、ビラの作成・選挙運動用ポスターの作成・個人演説会告知用ポスターの作成・ポスター掲示場の設置は公営とはされていなかった。その後、順次、選挙公営の拡張がはかられ、現行の制度にいたっている。

この選挙公営の拡張は、没収点の引上げを行うものではなかったが、供託金の額は改定ごとにほぼ倍増するという形で増額されてきた。この増額を正当化する根拠を憲法理論から導き出すことができるのか。物価の上昇に見合う金額の値上げであるならば、その値上げ正当化されるものであろう。この類の値上げは、より強度の立候補の自由を制約する目的をもって制定されたものではないからである。次に、公営選挙の拡張に伴う値上げであるならば公費の一部負担の意味が含まれると解されるから、これは既に廃止された公営分担金の復活に等しい。したがって、違憲といえる要素があると解される。

このいずれであるかを、実証的に判断することは困難である。憲法

四七条によると選挙方法に関する事項は立法事項とされているが、これは自由裁量を認めたものではなく、国会の立法行為は一条・一条一項・一条一項・二一条一項・四四条により規律され、これらの条規の規定する価値を実現するための立法裁量であると解される。したがって、選挙制度につき、それをより制約的にすることについては必要不可欠なものでなければ許容されるものではなく、この理由なくして制約的な規制を行う立法裁量を認めたものではないと解される。この視点での供託金制度の合憲性の判断基準の設定は可能であろう。この基準によれば、制度確立の時より、供託金の値上げが結果として立候補の萎縮的效果をもたらしているものであるならば、それだけで違憲と解することができるのではないのか。この立場で供託金制度の推移をみた場合、立候補の乱立により選挙の運営に多大な支障をきたした様な事実は公職選挙法施行以後に存在しない。したがって、立候補の自由を制約的に行う合理的理由はなく、憲法解釈上許容される供託金の値上げは、物価の上昇に見合う額に限定されるということになる。公職選挙法施行時と現在の物価の比較は、何をもってその基準とするのかという問題がある。この基準は比較する財貨を何にするかにより、異なる結論を導きだすものであるが、国政選挙に着目した場合、衆議院議員選挙・参議院議員選挙区選挙では国民の平均年収の半額に近く、比例代表制選挙においては、平均年収の七倍近い金額を用意しなければならない。この金額はそれが没収される危険があるとするとすれば、一般人をして容易に立候補を試みることができるといふ額でないかと推測しても誤りはないであろう。この意味で、現行の国政選挙において規定する金額は政治にアクセスする真摯な挑戦者の意思を萎縮せしめるに足る金額であり、現行法による供託金の値上げは裁量権を逸脱して違憲の疑いがあるということになる。つまり、不当に高すぎるのだ、ということである。

2 アクセス権としての立候補

それでは、現行制度を改正して金額を下げれば合憲となるものであると解すべきものであるのか。金額の決定は立法裁量の問題であるから法解釈からはその合憲性の具体的な判断基準を示すことは困難であり、これについては結局は著しく不合理でなければ合憲とするという合理性の基準しか示すことができない。

そこで、本稿は別の視角より判断の基準を示すべきものと考え。民主主義は自己統治の原則に則し、多様な選択肢の中から政策のコンセンサスが得られていくのが基本原理である。この意味では、人権としての立候補の自由の保障は、民主政治の維持にとっても不可欠なものである。百鶏争鳴は鳥合の衆の結論をもたらすものではなく取捨選択され最大公約数をもたらす途なのだ、ということである。それでは、自己統治の原則は、供託金制度の廃止を要請するものであるのか。現在、国政選挙を実施するにつき、たとえば、比例代表制選挙により確認団体の地位を得て所定の選挙活動をした場合、それにかかる経費は一億円であるという。また、国政選挙に関しては、衆議院総選挙・参議院選挙区選挙に関しても、一候補者につき多くの公費がかかるものである。これらは、すべて税金により賄われている。

このことを考慮に入らずして、憲法解釈上の供託金の可否を考查することができるとはであろうか。立候補の自由は、その権利行使につき、国費の適正な支出という利益を排斥して解するのは不当と考えられる。現在、国政選挙は、日常においては活用できないマス・メディアを利用する、いわば憲法解釈上否認されているアクセス権の行使の場となっているのも事実である。納税者の利益からすれば、この巨額の費用がかかる選挙広報・政見放送・経歴放送等を無料で利用する機会の保障の中に、あえていえば「ひやかし」「いやがらせ」また「選挙マニア」の跋扈する場の保障を含まないと解することは、国費の適正な支出という利益より導き出される帰結であると考えられる。これらを排斥する判断基準について、なにをもって「ひやかし」「いやが

らせ”また”選挙マニア”とするかは、各候補者の主張の内容からは判定不能である。これは、憲法の採用する思想における価値相対主義の立場から否定されるべき手法である。だが、当該候補行為は、国費の乱費の防止の趣旨から制約されるのが相当とされる場合があることも事実である。供託金制度そのものは合理性がある。問題は、金額の高さが、立候補の自由を制約するに足るハードルの高さを作ったということである。これを越えられないということは、個人の懐にとつて耐え難い負担となる額だからである。この懐の痛さを緩和しつつ”ひやかし”、”いやがらせ”、”選挙マニア”を排斥することは二律背反であるが、公金の適正な支出の見地から調整しなければならない課題であろう。供託金の高さが真摯な政治家へのアクセスの妨害とならないものは何か。それは、現行法の規定する選挙運動と政治活動の区別を緩和して行くことにあると考える。選挙運動とは特定の選挙につき特定の候補者の当選を目的として投票を得るために必要かつ有利な行為をいい、これは選挙運動期間中にしか行えない。立候補準備行為として、政党の公認を求める行為、候補者選考会、立候補の瀬踏行為、供託金を供託する行為は期間前に行える。この供託金を広く募集を求める行為を、現行法では支持者のグループ内で行われていたものを、街頭に出て訴えることが出来るように拡大する途を認めることによって真摯な候補者の政治家へのアクセスを実現するものであると考えられる。このようにすれば、供託金の高さが障害とならないであろう。この措置は、上記の運動を行えなかった者の人権としての立候補の自由を侵害したことになるのかという問題があるが、違憲とはならないと解される。当該候補者の立候補の自由は保障されており、選挙の結果、支持をえて所定の得票率を取得すれば供託金は返還されるものであるから、平等の原則に反しない。

この制度は、現行の公職選挙法の規定する供託金制度を適用している選挙のすべてに適用すべきものと考ええる。これらのことを実現するならば、序に記した目的において正当であっても手段において不合理

な内容を含む方法において制度化されている故に違憲性の疑いがあるとした現行制度の問題点の是正ができ、供託金制度の合憲性を維持できるものと考ええる。

- 1 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂共著 注釈日本国憲法上巻 三四二頁〜三四三頁。その憲法上の根拠として、一三条の幸福追求権に求める見解(佐藤幸治著憲法〔新版〕四一五頁)もあるが、選挙権と被選挙権を一体としてとらえ一五一条一項に根拠を求めるのが通説である。
- 2 佐藤幸治・平松毅 「重要判例紹介」法学セミナー総合特集シリーズ2「現代議会政治」二七三頁。
- 3 杉原泰雄著 八〇年代憲法政治への序章(上) 一九五頁〜一九六頁。
- 4 青柳幸一 「選挙における供託金制度の違憲性」横浜経営研究四巻二号 六八頁〜七一頁。その他、供託金制度の違憲性を指摘するものには、とりあえず、辻村みよ子「権利としての選挙権」一八頁、吉田善明「選挙制度の改革」法学教室(二期)四号 二二七頁、伊藤良弘「参政権」杉原泰雄編講座・憲法学の基礎第二巻八八頁〜八九頁。
- 5 たとえば、伊藤正己著 憲法〔新版〕一一二頁。
- 6 奥平康弘 「参政権論―最近の学説の動向」ジュリスト総合特集「選挙」一一頁〜一二頁。
- 7 網中政機論文「合衆国連邦選挙法―特に挑戦者に修正第一条の表現の自由及び修正一四条の等しいアクセスを確保し得るか」矢野勝久教授還暦記念論集「現代における法と政治」二二七頁において、選挙の公営化を正当化するアメリカ憲法の法理は、金銭の多寡による不公平を排除するために設定されたものであると紹介する。それによると、選挙の公営化を否定した場合、第一に私的寄付によって支えられる制度は富裕者の特別利益グループの政治機構への不釣り合いな潜在的影響力の強化をもたらす、第二にすべての国民は政治過程への等しいアクセスの機会を有するにも拘らず費用の膨大化により公職追求をなし得ない者を生じせしめ、第三にこれは新人の挑戦を不可能とならしめる。したがって、表現の自由の見地からも、平等原則の確保の意味からも、選挙の公営化は憲法上の要請であるとする。
- 8 帝国議会衆議院議事速記録一七巻 三七七頁。
- 9 前掲書一七巻 三七六頁。
- 10 前掲書一七巻 三七六頁〜三七七頁。

- 11 帝国議会衆議院委員会議録四四卷 二四頁。
- 12 前掲書四四卷 二五頁。
- 13 日本国政事典八 一一〇頁～一一一頁。
- 14 憲法施行に先立ち、府県制・都制・市制が改正され、供託金は知事に関し
ては二〇〇〇円、市長に関しては一〇〇〇円と定められた。
- 15 清水 伸 逐条日本国憲法審議録三卷 二七六頁。
- 16 清水 伸 前掲書三卷 七二〇頁。
- 17 城戸元亮 「公職選挙法における供託手続」選挙二二卷二号 三五頁。
- 18 註2に記載したように人権とするが、供託金の合憲性が争われた事件はな
い。
- 19 朝日新聞 一九九二年（平成四年）七月四日号。