

受刑者の選挙権に関する意見書

2020年（令和2年）3月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

受刑者の選挙権を制限している公職選挙法11条1項2号及び3号は、成年者による普通選挙を定めた憲法15条1項及び同条3項並びに市民的及び政治的権利に関する国際規約25条に反しており、受刑者の選挙権を不当に侵害するものである。

よって、当連合会は、国に対し、速やかに公職選挙法11条1項の「選挙権」の欠格者から同項2号及び3号の者を除く法改正を行うよう求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

公職選挙法11条1項は、「禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者」¹（2号）及び「禁錮以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者（刑の執行猶予中の者を除く。）」（3号）について「選挙権及び被選挙権を有しない」と規定して国政選挙権・地方選挙権を制限しているが、以下で述べるとおり、このような制限は受刑者の選挙権を不当に侵害するものである。

なお、本意見書は、一般犯罪により実刑に処せられ刑務所に収容されている受刑者から、受刑者に選挙権が認められていないことに関する人権救済申立てがなされたことを端緒として調査・研究を開始したものであることから、受刑者の被選挙権や、公職選挙法11条1項4号及び5号に係る罪を犯した受刑中の者の選挙権についてまで検討の対象とするものではない。したがって、本意見書は、①公職にある間に犯した刑法197条から197条の4までの罪、②公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律1条の罪、③法律で定めるところにより行われる選挙、投票及び国民審査に関する犯罪のいずれかによる受刑中の者についてまで欠格者から除外することを提言するものではない。

2 選挙権の保障

¹ 実刑判決を受けた者（仮釈放中の者を含む。）

(1) 憲法による保障

① 国政選挙権について

憲法は、その前文及び1条において、主権が国民に存することを宣言し、国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動すると定めている。また、43条1項において、国会の両議院は全国民を代表する選挙された議員でこれを組織すると定め、国民主権・議会制民主主義を採用することを明らかにしている。

そして、憲法は、15条1項において、国民に対し、主権者として、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保障し、同条3項において、公務員の選挙について、成年者による普通選挙を保障している。さらに、44条ただし書において、両議院の議員及びその選挙人の資格については、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない旨を定めている。

これらの規定からすれば、憲法は、国民主権の原理に基づき、憲法15条1項及び3項により、国民に対してその固有の権利として、両議院の議員の選挙に投票することで国の政治に参加する権利を保障しており、その趣旨を確たるものとするため、憲法44条ただし書により国民に対して投票をする機会を平等に保障しているものと解される。

② 地方選挙権について

憲法は、92条において、地方自治が「地方自治の本旨」に基づいて行われることを宣言しているところ、この「地方自治の本旨」には、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという住民自治が含まれる。また、憲法は、93条2項において、地方公共団体の長、議会の議員を住民が直接選挙することを定めている。

以上からすれば、憲法は、地方自治の本旨に基づき、憲法15条1項及び3項により、国民に対してその固有の権利として、地方公共団体の長及び議会の議員の選挙に投票することで地方公共団体の政治に参加する権利を保障していると解される。

(2) 市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）による選挙権の保障

自由権規約25条は、すべての市民がいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加する

ことを行う権利及び機会を有する旨を規定する。

また、自由権規約10条1項は、自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して取り扱われると規定し、同条3項は、行刑の制度が被拘禁者の矯正及び社会復帰を基本的な目的とする処遇を含むと規定している。

自由権規約25条にいう「すべての市民」とは、当該政治社会の構成員たるすべての個人を指すものであり、同条は、各締約国が、その政治社会の構成員たるすべての個人にいかなる差別もなく、かつ不合理な制限なしに参政権を保障すべきことを定めたものである²。

また、自由権規約10条1項が定めるとおり、自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して取り扱われるべきであるから、その権利の制限は最小限であるべきである。

さらに、同規約10条3項が定めるとおり、受刑者処遇制度の目的は矯正と社会復帰にあるとするならば、刑の執行に直接的に必要な要素（例えば移動の自由が典型）は除いて、受刑者を市民社会から隔絶された環境に置くことは極力例外的でなければならない。

そうであるとすれば、受刑者にも選挙権の行使を認めることが必要であり、受刑者の選挙権行使に対する不合理な制限は許されないこととなる³。

(3) 以上のように、選挙権は、普通選挙を定めた憲法15条1項及び同条3項並びに自由権規約25条により保障されている。

3 公職選挙法11条1項2号等の合憲性の検討

(1) 選挙権制限についての合憲性判定基準及び受刑者の選挙権の制限根拠について判断した判例等

① 最高裁判所平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁（以下「平成17年大法廷判決」という。）

本事件は、1996年（平成8年）10月20日に施行された衆議院議員の総選挙当時、公職選挙法（平成10年法律第47号による改正前のもの）が在外国民の国政選挙における投票を全く認めていなかったことが、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書に反するとして争われた事案である。

最高裁は、まず選挙権について、「国民の代表者である議員を選挙によっ

² 北村泰三「選挙権はく奪違法確認訴訟に関する意見書－受刑者の選挙権のはく奪は自由権規約25条に違反する旨の意見」中央ロー・ジャーナル第9巻第2号86頁

³ 北村泰三・前掲論文85頁

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。」とした上で、「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ものと解するのが相当である。」として、その重要性を述べている。

そして、「憲法の以上の趣旨にかんがみれば、自ら選挙の公正を害する行為をした者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言ふべきである。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。」として選挙権を制限する法律の憲法適合性については、厳格な審査基準を採用することを明らかにした⁴。

- ② 大阪高等裁判所平成25年9月27日判決・判例時報2234号29頁
本事件は、元受刑者であった控訴人が、公職選挙法11条1項2号が憲法に違反していることの確認、原告が次回の衆議院議員の総選挙において選挙権を有していることの確認及び選挙権を否定された精神的苦痛に対する国家賠償を求めた事案である。

本判決は、平成17年大法廷判決を引用しながら、選挙権制限について「自ら選挙の公正を害する行為をした者、すなわち、選挙違反の罪を犯した者に限って一定の範囲で選挙権の制限を認めるほかは①選挙権それ自体を制限する場合及び②選挙権の行使を制限する場合の双方について、いずれも『やむを得ない事由』の存在を要求する」とした。

⁴ 本判例は、在外国民の選挙権行使を制限する公職選挙法は違憲であると判断し、在外国民である上告人らが、次回の衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙及び参議院議員の通常選挙における選挙区選出議員の選挙において、在外選挙人名簿に登録されていることに基づいて投票をすることができる地位にあることを確認するとともに、上告人らの国家賠償請求を認めた。

その上で、国側の「受刑者は著しく遵法精神に欠け、公正な選挙権の行使を期待できない」、「受刑者を拘禁する必要性及びその性質に照らし選挙権の制限はやむを得ない」、「情報取得の困難性」との主張について、いずれもやむを得ない事由があるとはいえないとし、公職選挙法は憲法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ものといわざるを得ないと判断した⁵。

③ 東京高等裁判所平成25年12月9日判決（平成25年（行ケ）第82号事件）

本事件は、受刑者でない者が、2013年（平成25年）7月21日に行われた参議院議員通常選挙の比例代表選出議員の選挙について、投票記載台に誤った候補者名が掲示されていたことのほか、公職選挙法11条1項2号等が受刑者の選挙権を制限していることが憲法に違反することなどを理由に無効であると主張して争われた事案である。

本判決は、この点について「憲法上、選挙権を含む選挙に関する事項の決定は、原則として立法府である国会の裁量的権限に委ねられている。」とし、公職選挙法11条1項2号及び3号の規定について、「犯罪行為を犯し、裁判所において有罪とされ禁錮以上の刑を科せられた者については、選挙権及び被選挙権を与えることが適当でないとして、いわば制裁の一つとして、欠格事由を定めたものであり、一応の合理的理由がある。」ので、同規定は国会の裁量の範囲を逸脱し、裁量権を濫用するものでもないので、憲法15条1項及び3項、43条1項、44条ただし書に違反しないとした。

なお、本判決は上告されたが、上告審（最高裁第二小法廷平成26年7月9日決定・集民第247号39頁）は、「選挙無効訴訟において選挙人らが他者の選挙権の制限に係る当該規定の違憲を主張してこれを争うことは法律上予定されていない。」として、受刑者の選挙権の制限が違憲か否かについて判断しなかった。

④ 広島地方裁判所平成28年7月20日判決・判例時報2329号68頁（以下「広島地裁判決」という。）

本件は、受刑者が次回の衆議院議員及び参議院議員の総選挙において投票することができる地位にあることの確認を求めるとともに、2014年（平成26年）12月14日に実施された衆議院選挙において選挙権の行

⁵ 本判決は、上記のように判示しつつも、受刑者の選挙権制限規定の立法行為及び廃止立法の不作为は国家賠償法上の違法とすることはできないとして、結論としては、原告の国家賠償請求を棄却した原審の結論が維持された。

使を否定され、精神的苦痛を受けたとして、国家賠償を求めた事案である。

本判決は、合憲性判定基準について、憲法44条本文が「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。」として、明文で選挙人の資格を法律の定め委ねていることからすれば、「選挙人の資格の制限である欠格条項を定める立法の憲法適合性については、当該立法府の判断が合理的裁量の範囲内にあるか否か、具体的には、立法目的が合理的であり、その立法内容が目的達成の手段として必要かつ合理的なものであるか否かという基準によって判断すべきと解するのが相当である。」と述べている。

そして、平成17年大法廷判決の「やむを得ない事由」の存在がなければならぬとする判断基準は、選挙人の資格について争いが無い者の選挙権の行使が問題となる場合の基準であって、選挙人の資格の制限（欠格条項）を定める立法の憲法適合性には当てはまらないとする。この点は、②の原審である大阪地方裁判所平成25年2月6日判決・判例時報2234号35頁（以下「大阪地裁判決」という。）も同様の考え方を示している。

その上で、公職選挙法11条1項2号について、「受刑者が、重大な犯罪を犯し、一般社会とは厳に隔離されるべき者として拘禁されていることに着目して、そのような者に対する制裁として選挙人の資格を停止することとし、そのことが選挙が公明かつ適正に行われることに資する」とした趣旨と解される」ので、一定の正当性、合理性が認められるとし、公職選挙法11条1項2号は憲法に違反するものとはいえないと判断している。

⑤ 広島高等裁判所平成29年12月20日判決（平成28年（行コ）第24号事件）

④の控訴審である本判決は、投票することができる地位にあることの確認を請求する訴えについては、控訴人は、1審判決後に刑の執行を終えて出所しており、被控訴人（国）も控訴人が次回の国政選挙において投票をすることができる地位にあることを争っていないから、確認の利益がなくなっており、同訴えは却下すべきであるとし、国家賠償請求については、選挙権は、個人の主観的権利という性格を持つと同時に、国家機関としての選挙人団の一員としての公権力の行使及び国家意思の形成に参画する公務としての性格を併せ持つものと解され、憲法44条本文が明文で選挙人の資格を法律の定め委ねていることからすれば、憲法は、法律が公務に携わることへの適格性（公務適格性）に係る合理的な理由に基づき選挙人の資格の制限（欠格事項）を定めることを許容しているとして、その請求

を棄却した⁶。

(2) 以上の判例等を踏まえた合憲性判定基準の検討

- ① 第2の2(1)①「国政選挙権について」で述べたとおり、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、国民に対して投票をする機会を平等に保障しているものと考えられる。同様に、地方自治の場面についても、第2の2(1)②「地方選挙権について」で述べたように、地方自治体の長及び議会の議員の選挙に投票することは憲法15条1項及び3項によって保障されており、国政の場面と同様な基準で検討される必要がある。

また、選挙権は、国民主権・議会制民主主義、地方自治の本旨のもと、国民の意見を国政及び地方自治に反映させる貴重な機会である点で重要な権利であり、それは受刑者にとっても変わらない。また、有期刑の受刑者はもちろん、無期刑の受刑者や死刑確定者であっても、仮釈放、恩赦、刑事再審手続等により社会に復帰する可能性があるのであるから、その社会の在り方について政治的に関与する機会を与えるべきである。また、受刑者には、自らの刑事施設における待遇の改善等を求める意見を国政に反映させられる機会が与えられることが必要である。さらに、刑事施設は権利制限が行われる場であるところ、自ら政治に参加していることをもって、その権利制限の正当性が担保されることにもなる。したがって、受刑者にとって選挙権の行使は重要な意味を持つ。

そうだとすれば、受刑者に対する選挙権の制限を規定する公職選挙法11条1項2号等の合憲性は、平成17年大法廷判決が述べたとおり、「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」が存在しているのか否かという観点から検討されなければならない。

- ② 選挙権が公務としての性格を持つことを根拠に制限を認める考えについて

上記広島高裁判決は、選挙権が公務としての性格を併せ持つものと解され、憲法44条本文が明文で選挙人の資格を法律の定め委ねていることからすれば、憲法は、法律が公務に携わることへの適格性に係る合

⁶ 上告審である最高裁判所平成31年2月26日決定は、「本件の上告理由は、違憲をいうが、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る」として上告を棄却している。

理的な理由に基づき選挙人の資格の制限を定めることを許容しているとした。国も、公職選挙法の上記制限の立法目的について、「一般社会とは厳に隔離されるべき存在である受刑者に公務としての性格を有する選挙権の行使を認めることは適当でないことから、このような者の選挙権を制限して選挙が公明かつ適正に行われることを確保しようとする」ことにあると説明している（当連合会の照会に対する総務省自治行政局選挙部管理課長の回答）。

この点、選挙権の性質・法的性格について、選挙人としての地位に基づいて公務員の選挙に関与する「公務」と見るか、国政への参加を国民に保障する「権利」と見るかについて争いがあるところ、多数説は、両者を併せ持つと解している（二元説）。

しかし、二元説においても、「選挙権は、人権の一つとされるに至った参政権の行使という意味において権利であることは疑いないが、公務員という国家の機関を選定する権利であり、純粋な個人権とは違った側面を持っているので、そこに公務としての性格が付加されていると解するのが妥当である」（芦部信喜「憲法」271頁）とされ、権利であることに中心が置かれ、公務は付加的なものとして扱われているにすぎない。

そもそも、憲法は、15条3項において、「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。」としており、選挙権は、公職選挙法ではなく憲法により既に具体化された権利であることは明らかである。

確かに、選挙区や投票の方法等の選挙に関する事項については、どのような選挙区・投票の方法を設定するかについては技術的な事項も含まれていることから、ある程度立法裁量が問題となる余地はあるが、選挙人の資格を定めるに当たって技術的な事項を考慮する必要はない。そして、憲法は、未成年であること以外の選挙権の制限を予定していない。

以上のことから、選挙権に公務の側面があるとしても、公務を理由に権利性が後退することは背理であり、選挙人の資格について仮に立法裁量があるとしても、その範囲は極めて狭いと言うべきである。

- ③ 選挙人の資格制限と選挙権の行使を区別し、両者を別の基準で判断すべきとの考えについて

上記広島地裁判決及び上記大阪地裁判決は、公職選挙法11条1項2号が受刑者の選挙権を制限している事案には、平成17年大法廷判決の事案とは異なり、厳格な基準は当てはまらず、合理性の基準で足りると

している。これらの判決は、平成17年大法廷判決がいう「やむを得ない事由」は、選挙人の「資格」について争いが無い者の選挙権の「行使」が問題となる場合に要求されるものであって、選挙人の「資格」の制限（欠格条項）を定める立法の憲法適合性を判断する場面では当てはまらないとする考えである。

しかし、これらの判決が採用している論理は、上述した選挙権の重要性を看過するものであり、当連合会はこれに与することはできない。なぜなら、資格を誰に付与するかという場面における合憲性判定基準として合理性の基準を採用するとした場合、選挙権を有する者の選挙権「行使」の場面における論点を、選挙権を有する者の「資格」の場面における論点に広げる（すり替える）ことによって、容易に選挙権の制限を許してしまうことになるからである。これは、選挙権の重要性から厳格な合憲性判定基準を採用すべきとした平成17年大法廷判決の趣旨を潜脱するものである⁷。

この点、成年被後見人について選挙権を有しないと定めた公職選挙法11条1項1号の規定の合憲性が争われた東京地方裁判所平成25年3月14日判決・判例時報2178号3頁⁸は、平成17年大法廷判決は、国民の「選挙権」又は「その行使」のいずれについても、制限をすることは原則として許されず、「選挙権」の制限、「その行使」の制限のいずれについても、その制限に「やむを得ない」と認められる事由がなければならぬとしていると判示して、広島地裁判決や大阪地裁判決の考え方を否定している。

近代選挙の大原則の一つである普通選挙の原則のもとでは、国民一人一人に形式的かつ画一的に選挙権を保障することに意味がある。そうであるとすれば、事案ごとに異なる判断枠組みを用いることは、選挙権付与の形式性・画一性の原則から乖離するものであり相当ではない。

④ 国会の広い立法裁量を認める見解について

上記東京高裁判決は、国会の広い立法裁量を認めた上で合理性の基準を採用しているが、これは平成17年大法廷判決が指摘する選挙権の重要性を看過するものであり、容認できるものではない。

⁷ 新井誠「禁固刑以上の受刑者の選挙権制限—裁判所による判決の動向とその検討—」日本選挙学会年報 選挙研究第34巻1号91～92頁

⁸ 同判決は、公職選挙法11条1項1号のうち、成年被後見人は選挙権を有しないと定めた部分は、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書に違反し無効であるとした。同判決を受けて、2013年5月、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が成立、公布された。（2013年6月30日施行）

⑤ 以上から、公職選挙法11条1項2号等の合憲性判断に当たっても平成17年大法廷判決の判断枠組みが用いられるべきである。

(3) 「制限をすることがやむを得ないと認められる事由」の存否に関する検討

① 受刑者に対する制裁を受刑者の選挙権を制限する根拠とすることについて

受刑者の選挙権を制限する根拠として、受刑者に対する制裁であるとの考えがある。

しかしながら、受刑者であっても、基本的人権は保障されなければならない⁹。自由刑とは、受刑者の身体を拘束し、その移動の自由を奪うことを目的とする刑罰であるから、自由刑の宣告を受けた受刑者については、刑の執行に必要な範囲で移動の自由等の権利が制限されるにすぎず、国家がそれを超えて受刑者に国民として保障される基本的人権を剥奪することは許されるものではない。

したがって、受刑者に対する制裁であるからという理由のみで「やむを得ないと認められる事由」が存在するとは言えない。

② 受刑者の遵法精神が欠けており、公正な選挙権の行使を期待できないことを受刑者の選挙権を制限する根拠とすることについて

受刑の理由となった犯罪の多くは選挙権の行使とは無関係なものであることなどからすると、受刑者であることをもって、当然に公正な選挙権の行使を期待できないとは認められない。また、受刑者に選挙権の行使を認めることによって、直ちに選挙の公明や適正が害されるとも認め難い。

したがって、受刑者の遵法精神が欠けており、公正な選挙権の行使を期待することができないという点を根拠とすることは、選挙権を制限する「やむを得ないと認められる事由」が存在するとは言えない。

③ 刑事施設に収容されていることに伴う事務的支障を受刑者の選挙権を制限する根拠とすることについて¹⁰

未決収容者には公職選挙法11条1項の適用がなく、刑事施設に収容されている者も選挙権を行使することが可能である。すなわち、現在も

⁹ 浦部法徳「憲法学教室第3版」80頁（日本評論社，2016年）は、「不可侵の人権を保障した日本国憲法のもとで、在監者について特別の人権制限が認められ得るのは、憲法自身が在監関係の存在を認めており（18条，31条），その目的を達成するためには，一定の特別な人権制限が必要とされるからである。そうであれば，在監者の人権に対する制限は，この目的を達成するための必要最小限度のものにとどまるべきであって，それを超えた包括的な支配権限が権力主体に認められるという筋合いのものではない」としている。

¹⁰ 大阪高裁判決・判例時報2234号33頁での国の指摘

未決収容者には、収容されている施設における不在者投票が認められている（公職選挙法48条の2、49条、公職選挙法施行令50条、55条4項3号）。また、後述のとおり憲法改正の国民投票についても受刑者に投票権が認められている。

このとおり、現に刑事施設に収容されている者についても選挙権の行使が可能な場合が存在していることからすると、事務的支障を根拠として受刑者の選挙権を制限することは許されず、選挙権を制限する「やむを得ないと認められる事由」に当たると言うことはできない。

④ 刑事施設に収容されていることに伴う情報取得の困難性を受刑者の選挙権を制限する根拠とすることについて

普通選挙においては、国民が形式的に等しく、かつ、例外なく意思表示をできることに意味が見出されるのであり、投票者の適性を問題にしてはならない。そうだとすると、その有している情報の多寡によって選挙権の有無を決することはこれと抵触する。

他方で、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律72条1項¹¹は、刑事施設の長に対して、被収容者に時事の報道に接する機会を付与するように努める義務を課している。これは、受刑者が社会の様々な分野における時事（出来事）を知ることは、円滑な社会復帰に資するところも大きく、受刑者が自費で購入する新聞紙などの閲覧を保障するほか、国庫の負担においても社会の状況を知る機会を与えることが適当であるという趣旨である¹²。

そうだとすれば、被収容者の情報取得の困難性を改善していくことが国の責務であれこそすれ、それを理由として選挙権を制限することは許されるものではない。したがって、選挙権を制限する「やむを得ないと認められる事由」に当たると言うことはできない。

⑤ 国民投票権との均衡

日本国憲法の改正手続に関する法律においては、受刑者の国民投票権は制限されていない。

この点、国民投票権は、制度化された制憲権に基づく権利と観念され憲法96条1項で保障されるものであり、選挙権は憲法15条1項及び3項で保障されるものである。両者はいずれも民主主義的決定に委ねる

¹¹ 刑事施設の長は、被収容者に対し、日刊新聞紙の備付け、報道番組の放送その他の方法により、できる限り、主要な時事の報道に接する機会を与えるよう努めなければならない。

¹² 桑山峻・慶應大学法律学研究53号37頁

ことを旨とする政治参加のための参政権的制度であることに変わりはない。

また、「憲法改正の国民投票に関する法律」が2007年(平成19年)に制定された際に満18歳以上を投票権者としたものの、附則において満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、国民投票の投票権者を満20年以上とするとしていた。これは、国会もこの両者の参政権的性質を同一視していたからにほかならない。

このように、受刑者にも国民投票権が認められているところ、国民投票権も選挙権もいずれも参政権として憲法上認められた権利であり、これらを区別する合理的理由はないことからすれば、受刑者の選挙権を制限することに「やむを得ないと認められる事由」が存在していると言うことはできない。

- (4) 以上検討したように、受刑者に対し、選挙権を制限することに「やむを得ないと認められる事由」は存在せず、受刑者に対し、選挙権を制限すべきではない¹³。

4 公職選挙法11条1項2号等に関する学説の状況

選挙権の法的性格について、以前は、公務の側面を強調し、公職選挙法11条1項2号等の規定を合憲とする学説も存在していた¹⁴。

しかし、近時は、近代選挙の大原則である普通・平等・自由・秘密・直接選挙の原則から検討し、同号等の違憲性を指摘する見解や、選挙権の重要性から厳格な合憲性判定基準を用い、同号等の違憲性を指摘する見解が増えている¹⁵。

5 諸外国の状況

(1) 立法措置が取られている国

少なくともスウェーデン、オランダ、スイス、デンマークなどの22か国において、拘置中の受刑者にも普通選挙の原則が全面的に及んでいる¹⁶。

¹³ 新井誠「(意見書)禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権を制限する公職選挙法11条1項2号の合憲性—広島地裁平成28年7月20日判決をふまえて—」広島法科大学院論集第14号94頁(2018年)

¹⁴ 芦部信喜「憲法」271頁(岩波書店、第7版)

¹⁵ 辻村みよ子「憲法」337頁(日本評論社、第6版)、倉田玲「公職選挙法第11条第1項第2号の憲法適合性の欠如」立命館法学2013年6号188頁、長尾英彦「選挙権の制限」中京法学49巻1・2号80頁。なお、辻村みよ子「憲法」316頁(日本評論社、第6版)は、「受刑者の欠格の理由を純粹に『刑の執行中であることによる物理的制約』と解する場合には、在監者の投票の実施が技術的にまったく不可能でない限り、受刑者の主権者としての権利の保障の観点から再検討の余地がある。」としている。

また、当連合会は、本意見書の発出に当たり、広島大学大学院法務研究科教授である新井誠氏から、公職選挙法11条1項2号が憲法15条等に違反するとの意見書を得た。

¹⁶ 倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学2005年2・3号189頁

(2) 判決等

ヨーロッパ人権裁判所¹⁷やカナダ最高裁判所¹⁸、南アフリカ憲法裁判所¹⁹などにおいて、選挙権は民主主義の根底を形成する重要な原則であることから受刑者に対し一律に選挙権を奪っている法律がヨーロッパ人権条約第1議定書3条に違反する、若しくは違憲であるとの判決がなされている。

6 受刑者が選挙権を行使する場合の選挙区について

受刑者に選挙権を認めるとして、その選挙区はどこにすべきであろうか。

未決収容者の場合には、自己又は不在者投票管理者である刑事施設の長を通して自己が登録されている選挙人名簿の属する市町村の選挙管理委員会の委員長に対し投票用紙等の交付を請求し不在者投票を行うことができるとされているが（公職選挙法施行令50条1項、4項）、未決収容者と比べて長期間の収容が予定されている受刑者について同じ扱いとするべきかどうかについては検討を要する。

この点に関して、イギリス上下両院の合同特別委員会の立法提案（勧告）では、①選挙権が賦与されるべき受刑者は同人が刑の宣告を受ける以前に登録されていた選挙区において選挙人登録がなされるべきこと、②確認される前住居がない場合には、地方関係当局が宣言する方法で（選挙人）登録ができるようにすべきこと、③受刑者は釈放予定日6か月前に、釈放（帰住地）となる選挙区における投票登録がされる資格が与えられるべきことなどに言及している²⁰。

我が国においても、上記立法提案を参考に、受刑者にとって民主制の過程への関与という観点から最もふさわしい選挙区がどこなのかを検討していく必

¹⁷ 第2次ハースト連合王国事件（Hirst v. the United Kingdom [No.2] , no.74025/01, Judgment of 30 March 2004.

[2004] ECHR121）は、英国において刑務所に収容中の受刑者が1983国民代表法（Representation of the People Act 1983）3条に基づき選挙権が剥奪されたことに対して、ヨーロッパ人権条約第1議定書3条違反を主張した事件である。ヨーロッパ人権裁判所小法廷及び同大法廷は、第1議定書3条に違反すると判示した。

¹⁸ ソーヴ対カナダ（司法長官）事件（Sauve v. Canada[Attorney General]1993 2 S.C.R. 438）において、1993年、カナダ選挙法51条e号に置かれていた「矯正施設に拘束されている全ての者」の選挙権を剥奪する規定が違憲とされた。また、ソーヴ対カナダ（選挙管理責任者）事件（Sauve v. Canada[Chief Electoral Officer]2002 3 S.C.R. 519）において、2002年、刑期2年以上の者の選挙権を剥奪する規定が違憲とされた。（倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学2005年2・3号193頁）

¹⁹ オーガスト対選挙委員会事件（August v. Electoral Commission, CCT 8/99;1999[3]S.A.1[CC]）において、刑事施設に収容されている者についても投票させなければならないと判断し、内務大臣対全国犯罪防止・犯罪者更生協会事件（August v. Electoral Commission, CCT 8/99;1999[3]S.A.1[CC]）において、日本でいう未決拘留者や労役場留置されている者に限定して投票ができるような法改正が行われたが、これも違憲とされた。（倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学2005年2・3号198頁）

²⁰ 三宅孝之「イギリスにおける受刑者の選挙権：ヨーロッパ人権裁判所判決と改正法案」島根法学58巻4号83頁

要がある²¹⁾、²²⁾、²³⁾。

7 結論

以上の検討から明らかなおり、公職選挙法11条1項2号等には、受刑者の選挙権を制限することに「やむを得ないと認められる事由」は存在せず、同法は、成年者による普通選挙を定めた憲法15条1項及び同条3項並びに自由権規約25条に違反する。

よって、速やかに公職選挙法11条1項の「選挙権」の欠格者から同項2号及び3号の者を除く法改正を行うべきである。

²¹⁾ 受刑者のように欠格事由ある場合、選挙人名簿から抹消されるのではなく、公職選挙法11条1項に該当する旨が選挙人名簿に表示される。

²²⁾ 最高裁昭和29年10月20日判決民集8巻10号1907号は、寄宿先の学生の選挙区が争われた事案で「住所とは各人の生活の本拠を指す」としたが、受刑者にとって刑務所を生活の本拠とっていいか検討をする必要がある。

²³⁾ 在外選挙の場合、在外選挙人名簿に登録することで選挙権が行使できるが、登録申請先となる市区町村選管は、1994年4月1日以降に出国した者については、日本における最終住所地、それ以外は本籍地となる。