禁固以上の受刑者の選挙権制限が合憲とされた事例

【文 献 種 別】 判決／東京地方裁判所
【裁判年月日】 令和 5 年 7 月 20 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ウ）第 369 号
【事　件　名】 受刑者選挙権確認等請求事件
【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下
【参 照 法 令】 憲法 15 条 1 項・同条 3 項・43 条 1 項・44 条ただし書・79 条 2 項・同条 3 項、公職選挙法 11 条 1 項 2 号、最高裁判所裁判官国民審査法 4 条
【掲　載　誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25595549

大阪教育大学特任講師 **棟形康平**

事実の概要

公職選挙法 11 条 1 項は、選挙権及び被選挙権を有しない者を列挙し、2 号で「禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者」を挙げている（以下「本件規定」という。）。また、最高裁判所裁判官国民審査法 4 条では、「衆議院議員の選挙権を有する者は、審査権を有する。」旨規定する。

原告は、令和元年 9 月に詐欺罪により懲役 7 年の実刑判決を受けた者であり、刑の執行中に実施された衆議院議員総選挙と最高裁判所裁判官の国民審査（令和 3 年 10 月 31 日実施）、また参議院議員通常選挙（令和 4 年 7 月 10 日実施）でそれぞれ、投票することができなかった。そこで、公職選挙法 11 条 1 項 2 号が禁固以上の受刑者に選挙権を認めていないことが、国民の選挙権等を保障した憲法の諸規定に違反し無効であるとして、次回の衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官の国民審査並びに参議院議員通常選挙で投票できる地位にあることの確認と予備的に次回投票させないことが違法であることの確認、さらに立法不作為による国家賠償を請求する訴訟を提起した。

判決の要旨

予備的請求は却下、その他の請求は棄却。

1　選挙権制限の憲法適合性

(1)　判断枠組み

判断枠組みについては、以下のように、立法目的が合理的であり、その目的を達成するための手段が必要かつ合理的なものか否かというものが用いられた。すなわち、憲法前文・1 条・43 条 1 項・15 条 1 項の諸規定から、「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いるものと解するのが相当である」。「他方で、選挙は、両議院を構成する国会議員という国家機関を選定する公務に集団的に参加する行為であることからすれば、選挙権には、選挙人団の一員として公の職務を執行するという側面もあるものということができる」。

そうすると、憲法 44 条が「国会議員の選挙人の資格を法律の定めに委ねているのは、このような公務の執行者としての選挙人の資格を国会が立法によって自ら定めるべきものとする趣旨でもあると解される」。そして、「国会には、憲法 15 条 3 項及び 44 条ただし書等の憲法の諸規定に反しない限りにおいて、選挙人の資格に係る立法に関して一定の合理的な裁量が与えられているものと解するのが相当であ」り、「選挙権には選挙人団の一員として公の職務を執行するという側面もあり、……公務を的確に遂行し得ないと考えられる者は選挙人団に含まれないようにすることが望ましいともいえる」。「選挙人の資格を定める立法の憲法適合性については、以上の観点を踏まえた上で、立法目的が合理的であり、立法の内容が当該目的を達成するための手段として必要かつ合理的

なものであるか否かによって判断すべきである」。

原告は、在外邦人選挙権訴訟（最大判平 17・9・14 民集 59 巻 7 号 2087 頁。以下「平成 17 年最判」という。）の射程が本件にも及ぶ旨主張するが、「平成 17 年最判は、いわゆる在外国民が、選挙人の資格を有するにもかかわらず、日本国内に住所を有していないために国政選挙における投票をすることができないこと（選挙権の行使の制限）についての憲法適合性が問題となった事案であるのに対し、本件は、選挙人の資格を定める立法の憲法適合性が問題とされている事案であるから、両者は前提となる事実関係や事案の性質が異なる」。

(2)　立法目的・手段の合理性

「選挙権は、……議会制民主主義の根幹を成すものであり、その自由な行使の結果として構成される立法府は、法秩序を形成し、維持するために重要な役割を果たすものであるといえるところ、自ら法秩序を著しく害した者が法秩序の形成及び維持に関与するのは背理ということもでき、ひいては、そのように構成された立法府の正統性に疑義が生ずる可能性もあるから、適格な選挙人団を構成するという観点からは、このような者が選挙人団に含まれないようにすることが望ましいとする判断にも相応の理由があるものというべきである」。「そして、受刑者は、重大な犯罪を行ったり、繰り返し犯罪を行ったりしたことによって実刑判決を受けた者であるから、自ら法秩序を著しく害した者であるといわざるを得」ず、「本件規定は、受刑者が自ら法秩序を著しく害した者であることに鑑み、適格な選挙人団を構成するという観点からその選挙権を制限し、選挙が選挙人の自由に表明する意思によって公明かつ適正に行われることを確保するという趣旨で定められたものと解するのが相当であ」り、その立法目的は合理的であるといえる。

「また、禁錮以上の刑は、受刑者を社会から隔離すること自体を刑罰の内容として含むものであるから、刑の執行を受けている間、受刑者の社会参加が一定程度制限されることは当然に予定されているものであり、……適格な選挙人団を構成するという観点からは、自ら法秩序を著しく害した者である受刑者については選挙人団に含まれないようにすることが望ましいという判断にも合理性があるから、本件規定が受刑者の選挙権を制限することは、その立法目的を達成するために必要な手段であるということができる」。

また、受刑者に選挙権を認めても選挙の公正は害されないという原告の主張に答える箇所で、平成 17 年最判の判示部分との関連で次のように述べる。「平成 17 年最判にいう『自ら選挙の公正を害する行為をした者』として典型的に想定される公選法 11 条 1 項 4 号又は 5 号に掲げる者の選挙権が制限されるのも、いわゆる選挙犯罪を行って直接的に選挙の公正を害する行為をしたこれらの者を再び選挙に関与させるのが不適当であるためだけではなく、これらの者が自ら法秩序を著しく害する行為をしたことに鑑み、適格な選挙人団を構成するという観点からこのような者が選挙人団に含まれないようにすることにもその趣旨があるものと解され」、受刑者は、自ら法秩序を著しく害した者であるという意味では公選法 11 条 1 項 4 号や 5 号で掲げる者と共通するため、平成 17 年最判にいう「自ら選挙の公正を害する行為をした者等」に含まれる。

以上から、本件規定は憲法 15 条 1 項・3 項、43 条 1 項、44 条ただし書に違反しない。

2　国民審査権制限の憲法適合性

(1)　判断枠組み

最高裁判所裁判官の国民審査権についても選挙権と同様の判断枠組みが用いられるとされた。すなわち、「国民審査権は、国民が最高裁判所裁判官の任命に関する審査をする権利であり、司法権に対する民主的コントロールを及ぼすことを目的とするものであるから、選挙権と同様の性格及び役割を有する権利であるということができる」ため、「国民審査に参加する者の資格を定める立法の憲法適合性については、選挙人の資格を定める立法の憲法適合性と同様の基準によって判断すべきである」。

(2)　立法目的・手段の合理性

「受刑者が自ら法秩序を著しく害した者であることに鑑み、適格な国民審査の参加者の集団を構成するという観点からその国民審査権を制限し、国民審査が参加者の自由な意思によって公明かつ適正に行われることを確保するという趣旨で定められたものと解するのが相当であり、その立法目的は合理的であるというべきであるし、本件規定による受刑者の国民審査権の制限は、これを全体としてみれば、その立法目的を達成する手段とし

て必要かつ合理的なものであるというべきである」。

以上から、本件規定は憲法 79 条 2 項・3 項に違反しない。

判例の解説

一　本判決の位置づけ

本判決は、禁固以上の受刑者の選挙権を制限する公選法 11 条 1 項 2 号の憲法適合性について判断したものである。同種の事案はこれまでにもいくつかの訴訟で争われてきたが、唯一の違憲判決である平成 25 年の大阪高裁判決（大阪高判平 25・9・27 判時 2234 号 29 頁。以下「平成 25 年大阪高判」という。）を除いて、本件規定の違憲性を認めるものはなく、それに対して学説の多くは厳しい批判を加えてきた[1)]。

本判決もまた、こうした一連の訴訟と同様に本件規定を合憲と判断するものであるが、その判示にはこれまでの合憲判決にはみられなかった論理が含まれている。それは、本件規定の趣旨を従来の合憲判決とは別様に捉えるものであり、この点で本判決は受刑者の選挙権制限をめぐる一連の訴訟においても重要な位置づけが与えられるように思われる[2)]。以下では、本判決がとった論理構成をみていくことにしたい。

二　在外邦人選挙権訴訟との関係

本判決による本件規定の趣旨理解をみるまえに、まず、本判決がとった審査基準について確認しておく。よく知られるように、本件規定についての唯一の違憲判決である平成 25 年大阪高判では、外国に居住する日本国民の選挙権が行使できないことの憲法適合性が争われた平成 17 年最判で示された極めて厳しい審査基準を及ぼし、違憲判断が導かれた。すなわち、平成 17 年最判では、「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いうべきである。そして、そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不能ないし著しく困難であると認められる場合でない限り、上記のやむを得ない事由があるとはいえ」ないと述べられており、選挙権または選挙権行使の制限については（選挙権が制度を前提とする権利であるにもかかわらず）極めて厳格な審査が要求されると学説上一般に考えられている。平成 25 年大阪高判は、この基準の下で、受刑者の選挙権を一律に制限することにやむを得ない事由があるとはいえないとして違憲判断をしたのであった。

平成 17 年最判の厳格な審査基準が当該事案に及ぶか否かは受刑者の選挙権訴訟において一つのポイントとなる[3)]。ところが、これまでの一連の合憲判決においては、事案の相違を理由として平成 17 年最判の審査基準を及ぼさないという判断がされてきた。すなわち、平成 17 年最判は選挙人の資格自体は有するが行使できない者についての事案（選挙権行使の制限事案）であるのに対して、本判決など受刑者の選挙権制限の事案は選挙人の資格自体の制限事案（選挙権の制限事案）であるという違いである。本判決を含む一連の合憲判決では、（若干のニュアンスの違いはありつつも[4)]）こうした事案の相違を理由として平成 17 年最判の基準を用いず、立法の目的・手段が合理的なものか否かという基準で判断する。

この点、平成 17 年最判の判示部分を素直に読めば、「国民の選挙権又はその行使を制限するためには」と述べられているのであり、その趣旨は選挙権行使の制限とともに、選挙人資格の制限にも及ぶと解するのが自然な読み方のように思われる。この点は学説からもすでに多くの批判を受けており、同様の批判が本判決にもあてはまるであろう[5)]。もっとも、平成 17 年最判の趣旨が及んだとしても受刑者の選挙権制限は許容されるというのが本判決の立場であるように思われる。次にこの点について確認する。

三　選挙権制限の正当化理由

先にみた平成 17 年最判の判示部分では、その前段部分で「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」という留保を付しており、「自ら選挙の公正を害する行為をした者等」には、厳格な基準とは別の枠組みが用いられると考えられる。そのため、多くの学説では、受刑者が「自ら選挙の公正を害する行為をした者等」の「等」に含まれる

か否かが検討され、その拡大解釈が批判されてきたのであった[6]。

この点、本判決では、「受刑者は……『自ら選挙の公正を害する行為をした者等』に含まれる」と明確に述べたうえで[7]、従来の合憲判決ではみられなかった理由づけを述べる。すなわち、「自ら選挙の公正を害する行為をした者」として典型的に想定されるのは、選挙犯罪を行った者（参照、公選法 11 条 1 項 4 号・5 号）であるが、こうした者の選挙権制限が正当化される理由を「自ら選挙の公正を害する行為」との類似性が認められるということのみに求めるのでなく、「これらの者が自ら法秩序を著しく害する行為をしたこと」にも求める。

これまでは、「自ら選挙の公正を害する行為をした者」は選挙にあたってのルール違反を犯したからこそ、その選挙権を制限することが可能であるとの理解がされてきたように思われるが（だからこそ、「等」との類推で挙げるには文理上の困難を伴う、選挙犯罪でもない受刑者の選挙権を一律制限可とすることが批判される）、本判決は、「自ら選挙の公正を害する行為をした者」が「自ら法秩序を著しく害する行為をした者」でもあるとの理解から、「自ら法秩序を著しく害する行為をした者」である受刑者の選挙権が制限されることを正当化するのである。この論理は、受刑者を「等」との類似で捉える方途ではなく、「自ら選挙の公正を害する行為をした者」という例示部分そのものに受刑者への選挙権制限を正当化する論理が内在しているという方途を採ったものといえ、このことを明示的に述べているところに本判決最大の特徴があるといえる。

平成 17 年最判のいう「自ら選挙の公正を害する行為をした者」を別枠で捉えるという論理の中に、「自ら法秩序を著しく害する行為をした」ことをも理由として選挙権が制限されるとの論理を読み取ることにはやや飛躍があるようにも思われるが、本判決では、この論理によって受刑者の選挙権制限を正当化する。この点、これまでの合憲判決で述べられることがあった、刑罰の性質から選挙権制限は制裁としてやむを得ないことや適正な選挙権を行使するための前提となる情報取得が困難であることといった、学説でも批判されてきた理由づけをいっさい取っていないこともまた本判決の特徴である[8]。裁判例の中で様々な正当化が試みられてきた、そしてそれに対して学説上多くの批判が加えられてきた本件規定の合憲性について、本判決はこれまでとは異なる理屈による正当化を試みた。これは従来の裁判例で取られてきたいくつかの理屈が受刑者の選挙権制限の正当化のために用いるのにはもはや適しないということをも意味するであろうか。本判決を受けて原告は控訴しており、控訴審でどのような判断がなされるのか注目される。

●――注

1）新井誠「禁錮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」選挙研究 34 巻 1 号（2018 年）81～93 頁、稲葉実香「公職選挙法の欠格条項の憲法適合性」憲法研究 11 号（2022 年）119～132 頁、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 352 号（2014 年）182～218 頁など。また、こうした立場とは別の見解を示すものとして、山崎友也「在外邦人選挙権訴訟再考――その意義と射程」論ジュリ 29 号（2019 年）14～20 頁。ちなみに、平成 25 年大阪高判の事案では原告・控訴人は上告しなかったため控訴審限りで確定している。そして、これまでに本件規定の憲法適合性について最高裁で判断されたことはない。

2）また、併せて最高裁判所裁判官の国民審査権についても主張され、それについても正面から憲法適合性が判断されたことも注目されるが、紙幅の都合もあり本評釈ではこの論点について扱わない。

3）宍戸常寿＝曽我部真裕編『判例プラクティス憲法〔第 3 版〕』（信山社、2022 年）380 頁［曽我部真裕］。

4）新井誠「参政権保障の諸制度と司法権――判例分析を通じて見出される裁判所への期待」判時 2479 号（2021 年）55 頁。

5）参照、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」広島ロー14 号（2018 年）78 頁以下。

6）「等」の解釈について、毛利透「選挙権制約の合憲性審査と立法行為の国家賠償法上の違法性判断」論ジュリ 1 号（2012 年）81 頁以下など参照。

7）合憲判決の一つである広島地判平 28・7・20 判時 2329 号 68 頁などは、そもそも「等」の解釈との関連を明確には述べていない。参照、新井・前掲注 5）83 頁。

8）これまでの合憲判決における正当化事由の検討につき、稲葉・前掲注 1）128～131 頁。