令和６年（行ツ）第１９３号、同年（行ヒ）第２３０号

受刑者選挙権確認等請求事件

個　別　意　見　要　旨

〔今崎、岡村、渡辺、堺、平木、中村裁判官の共同補足意見〕

１　選挙権等は我が国の統治機構の形成等に直接参画する行為に係る権利であり、どのような範囲の者にその資格を与えるかは、社会又は共同体自身が決めるべきものということができ、国民主権原理を採用する我が国においては、主権者である国民の意識や観念に根差した検討が求められる（なお、ここでいう「国民の意識や観念」は、特定の時点における具体的な有権者の多数意見それ自体を指すものではない。）。民主的共同体においては、共同体を維持運営していくための規律（ルール）は構成員の意思決定によって定められるのであり、これを遵守しなかった構成員について、共同体における意思形成過程への参画に制限を加えることも、その自律的権能に含まれる。受刑者であることに着目して選挙権を制限すること自体は国際的に広く行われていることに照らしても、実刑受刑者であることに着目して選挙権等を制限することが、憲法上許されないものと考えることはできない。

２　この問題についての国民各層における議論は十分でなく、実刑受刑者に対して選挙権等を制限するか否かや制限するとしてその範囲や方法等をどうするかは、一次的には国会において検討されるべき事柄である。実刑受刑者には、罪の種類や内容、刑の種類や刑期及び処遇の状況といった点で多様な者が含まれることにも照らせば、裁判所が自ら違憲部分を特定することは困難であって、本件規定の一部を取り上げて違憲部分があるとの判決をすることはできない。このような状況の下、本件規定に合憲部分があるにもかかわらず、一部の者との関係で違憲部分があるとしてその全部を違憲無効（法令全部違憲）とすることは、効果において過剰であり、違憲審査権の行使として適切妥当ではない。

３　実刑受刑者に対する選挙権等の制限については、その有無、範囲及び方法等

において様々な選択肢があり得るところであり、国民各層における議論を踏まえて、国会において適切にその範囲を画定することを期待する。

〔林裁判官の補足意見〕

1　国政選挙の選挙権は、我が国の統治機構等に直接参画する行為に係る権利であって、これを行使する資格をどのように定めるかは、当該社会又は共同体の構成員であり主権者である国民の意識、観念と密接に関わるものであることや、本件規定は、自ら刑罰法令に違反し裁判手続を通じて我が国の社会から物理的に隔離された刑事施設内で処遇されるべき旨の判断がされた者は、その受刑期間中当該社会における意思形成の過程に関わるべきではないという考え方を基礎としているが、その考え方は、大多数の国民によって違和感なく受け入れられてきたこと等は多数意見が述べるとおりであり、これが本件規定の合憲性を基礎付けていると考えられる。

2　しかし、２００５年１０月の欧州人権裁判所大法廷判決に代表されるように、各国の憲法裁判所等において受刑者の一律の選挙権の制限を憲法違反とする判断がされるようになってきており、受刑者の選挙権を犯罪の種類(「罪」)や刑期の長短(「罰」)などを問わずに、一律に選挙権を制限することは、いわば過剰な規制であって許容されないという考え方が広がってきている。我が国においても、受刑者の選挙権制限の立法目的の当否、その目的に応じた制限の在り方を根本的に見直すべき時期となっているというべきである。

3　選挙権の在り方は、上記のとおり、主権者である国民の意識、観念に密接に関わり、それを基礎とした検討がされるべき問題である。選挙権の一律の制限に代えてどのような類型の受刑者について制限の対象とすることが立法目的に適合しているのか、むしろ、選挙権の制限を一切とりやめるべきであるのかなどについて、国民的な検討と議論がされその結果に基づき決定されるべきである。そうした検討や議論が一切行われずに、受刑者に対する一律の選挙権の制限が漫然と維持され続けるのであれば、本件規定は過剰な規制として憲法に違反するものとして評価せざ

るを得ない事態となる可能性が高いと考えられる。本件規定の見直しに向けた国民的な検討・議論が早急に開始されることが必要であり、本件判決の趣旨を踏まえた本格的な検討・議論がされることを願ってやまない。

〔石兼裁判官の補足意見〕

1　我が国においては、実刑受刑者を、その受刑期間中、社会における意思形成の過程に参画させるべきではないとの国民の意識・観念（共同体意思）が存在し、立法府における議論もほとんどない中で本件規定を直ちに違憲ということができないことは、多数意見の述べるとおりである。一方で、実刑受刑者の多様な属性にかかわらず一律に選挙権及び審査権を制限する現行法制について、何らかの見直しが求められる状況になりつつあることも否定できない。

2　海外を見ても、我が国同様の民主国家において受刑者の選挙権を何らかの形で認める法制度が採用されてきている。また、受刑者の選挙権を一律に制限することが適当でないとの司法判断が欧州人権裁判所や豪州、韓国等で行われているほか、我が国が締結国である市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）により設立されている自由権規約委員会は、１９９６年７月に採択した同規約２５条に関する一般的意見において、「犯罪を犯したことが投票権の停止の根拠である場合には、停止の期間は犯罪と刑期に比例したものでなくてはならない」としている。民主国家である我が国が、民主主義の維持発展を模索する諸外国の動向や、自らが締結国である自由権規約をめぐる国際社会の動向に無関心であってよいはずはなく、我が国の対応は、民主主義の維持発展という文脈における主要国の貴重な先例としての意義を有するとともに、自由権規約の締結国として条約の解釈、履行における一つの国家実行としての意味合いがあることにも留意しなくてはならない。

3　選挙権及び審査権の制限の在り方についての検討・決定を行う場としては全国民を代表する議員によって構成される立法府が適していることはいうまでもない。また、多種多様な行為を対象としている刑罰法規との関連で制限の在り方を決

めるに当たっては、刑罰法規の全体像を俯瞰した上での対応が必要となり、個別の司法判断の集積による対応が必ずしも適切ではない点にも留意する必要がある。

以上から、現行法制の見直しについて、立法府における議論、検討が行われることを期待する。

〔尾島裁判官の意見〕

1　私は、この事件で裁判所がすべきことは、本件規定が全体として、憲法に違反するかしないかの判断であると考える。そして、私は、本件規定は全体として合憲であると考えるが、その理由は多数意見と異なるところもある。

2　裁判所が、ある法令の規定につき憲法適合性の審査をする場合、法令の文言上又は意味上の一部違憲を判断できる場合にはそれを行うという手法が、最高裁大法廷平成１４年９月１１日判決・民集５６巻７号１４３９頁（郵便法違憲判決）以降、使われるようになっている。しかし、本件規定が対象とする実刑受刑者の中には実に多様な者が含まれており、その一部を特定して区分して当該部分についてのみ憲法適合性の審査をすることは不可能と思われ、本件においては、本件規定が全体として合憲か違憲かを判断するよりほかない。

3　その上で、本件規定の憲法適合性について検討すると、本件規定が対象とする実刑受刑者は、自ら違法、有責な犯罪行為に及び、その重大性に鑑みて執行猶予を付されることなく刑事施設で処遇されるべき旨の判断がされた以上、法律や条例を制定し、国政や地方政治の進路を決める者を自ら選ぶという民主主義における意思決定の形成過程に参画し、及び最終審である最高裁判所の裁判官の解職に関わる権利を一時的に停止される制裁を受けることもやむを得ないといえる。受刑者は、職業選択の自由、人身の自由や居住、移転の自由、宗教上の行為の自由といった憲法上の権利利益について制限を受けることを甘受しなければならないことがあり、選挙権等の制限も、これらと同様に考えられる。このように、選挙権制限の根拠は、刑罰に加えて更に一時的に加えられる制裁と説明するのが適切である。

4　国会は、立法に当たり、本件規定をそのまま維持することを含め、実刑受刑者の中のどこに特定、区別の線引きをするかを決めることができ、全ての実刑受刑者について選挙権を剥奪しないという選択をする裁量権も有している。三浦裁判官らの共同意見も誠に傾聴に値すると考えるが、上記３のとおりであり、現時点では、そこまで行くことについて躊躇せざるを得ない。

〔三浦、安浪、宮川、高須、沖野、阿多裁判官の共同意見〕

1　私たちは、多数意見の結論には賛同するが、多数意見とは異なり、本件規定は、全ての実刑受刑者に対し、犯罪の種類・内容など個別の事情を一切問わず、一律に選挙権および審査権を制限するものであり、違憲無効であると考える。

2(1)　多数意見が述べる「国民の意識や観念」について実証的な裏付けはなく、そのような不確かな「国民の意識や観念」をもって、憲法上の重要な権利である選挙権及び審査権を一律に制限する根拠とすることは許されないと考える。最近の刑事政策の動向や、実刑受刑者にも憲法改正に係る国民投票権を認める憲法改正国民投票法の制定といった事情に照らせば、「国民の意識や観念」を多数意見のように捉えることには疑問があるというべきである。

(2)　また、多数意見も説示するとおり、国際的動向をみると、特に１９９０年代以降、受刑者に対して一律に選挙権を制限するのではなく、罪や刑の内容に応じた制限とすべきである旨の各国の憲法裁判所等や欧州人権裁判所の判決及び自由権規約委員会の意見が示されているのであって、我が国のような制限は、主要国においてはほぼ見られなくなっている。このような諸外国の状況及び国際的動向から読み取るべきは、受刑者であることに着目した選挙権制限の普遍性ではなく、一律に受刑者の選挙権を制限することの問題性というべきである。

(3)　このほか、本件規定の憲法適合性の根拠については、刑罰法令に違反したことに対する制裁と捉える立場や、公正な選挙の運営を確保するために必要であるとする立場も主張されているが、いずれも一律に選挙権及び審査権を制限することに

ついて「やむを得ないと認められる事由」に当たるとは解し難い。

3　以上によれば、本件規定は、憲法上の重要な権利である選挙権及び審査権を「やむを得ないと認められる事由」なく制限するものとして、憲法１５条１項、３項、４３条１項、４４条ただし書、７９条２項、３項に違反し無効である。

〔三浦裁判官の追加意見（宮川裁判官同調）〕

1　国民の選挙権は、憲法が主権者たる国民に対し固有の権利として平等に保障するものであり、国民主権に基づく民主的統治の正統性の根拠である。その歴史的発展や理念に照らし、憲法が保障する普通選挙は、年齢以外に選挙人の資格の制限を具体的に想定するものとは解されない。平成１７年大法廷判決が示したように、選挙権及びその行使の制限は原則として許されず、選挙の公正又はそれと同様に重要かつ具体的な公共の利益との関係で、やむを得ないと認められる事由がなければならないものであって、国会の裁量に委ねられるべき性質のものではない。

2　多数意見は、本件規定による選挙権制限について「やむを得ないと認められる事由」の有無を判断するに当たっては、「国民の意識や観念」に根差した検討が必要となる旨を述べる。しかし、このような考え方は、適切な事実の認定と評価の在り方が問題となるだけではなく、社会の多数を構成する者に偏った論理であり、一部の者の権利保障をおろそかにしかねない。多数意見は、実刑受刑者の選挙権を制限する規律が維持され続けてきたといった歴史的経緯も指摘するが、憲法上の権利を制限する規律を支える具体的な事実の基礎を欠いたまま、法律により当該規律が継続してきたことを理由として、その規律が憲法上正当化されるというのは背理である。本件規定に関し、国会や社会においてあまり議論がされていないことは、一部の者の権利の問題が長い間かえりみられずに放置されてきたという点で、司法による救済のため十分な審査を要請する事情でもある。多数意見が、本件規定について見直しが求められる状況になりつつあるとした上で、これが「直ちに」憲法に違反するということはできないとしたのは、国会の裁量を前提としたものと解される

が、これが国会の相当な裁量に事実上委ねられるとすれば、裁判所として、その制限について「やむを得ないと認められる事由」があるということはできない。

3　選挙権に関する歴史的発展は、人類の多年の努力により、種々の制限や差別を撤廃し、今日の平等化を実現してきた。実刑受刑者の選挙権の制限は今なお残る重要な問題であるが、多数意見はその解決を更に遠のかせるものである。

〔高須裁判官の追加意見〕

1　三浦裁判官らの共同意見のとおり、受刑者について一律に選挙権等を制限している本件規定は憲法に違反する。

その上で、私は、全ての受刑者に対して選挙権等を保障しなければ憲法に違反するとも考えていない。議会制民主主義そのものを破壊しかねない罪である内乱・外患罪の受刑者や、選挙期間中に特定の候補者を当選させるために他の候補者を誹謗中傷して名誉毀損の罪で収容されている受刑者は公務遂行の適格性を欠くと考えられるし、無差別殺人の実行犯など一定の重罪を犯して収容されている者についても、付加刑に類するものとして、公務執行の機会を奪うことが許されると考える。

2　そうすると、国会は、本件規定を単に全部削除すれば足りるのではなく、選挙権等の制限を課すことが適当な受刑者の範囲及びその制限方法について検討する職責を負うというべきである。また、地方議会や首長の選挙（地方選挙）にも公職選挙法が適用される結果、当審が本件規定を直ちに違憲無効と判断した場合には、新たな法改正が実現するまでの間になされる地方選挙に多大の混乱と支障が生じることが危惧される。本件規定を全部違憲と判断した結果、合憲的な制限部分までもが無効化されてしまう弊害は、国会の自律的な立法権の行使によって是正されるのであり、裁判所が違憲立法審査権を行使するに当たっては、その違憲の効果の発動を一定期間猶予し（始期付違憲判決）、国会の自律的な活動期間を確保することが必要である。これは地方選挙における上記混乱を回避するためにも有益である。

3　違憲の効果が発動する具体的な始期を定めるに当たっては、一定の選挙によ

って選挙された議員によって組織されている期間（立法期）に着目するのが妥当であり、憲法が二院制を採用していることも踏まえれば、衆議院のみならず参議院においても選挙が実施され、両院共に議員構成に変更が生じる時点をもって、違憲判決の効果の始期とするのが妥当である。したがって、本件では、本判決後の衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙の実施日のいずれか遅い日に、本件規定に関する違憲判決の効果が発生し、本件規定は無効となると考える。

〔阿多裁判官の追加意見〕

1　本件訴訟の１審判決では、選挙権（選挙人の資格）と選挙権の行使を区別した上で、選挙権（選挙人の資格）については平成１７年大法廷判決の「やむを得ないと認められる事由」の有無という判断枠組みを採用せず、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ものとしている。しかし、資格の制限は行使の制限よりもより厳格な基準が適用されるはずであって、平成１７年大法廷判決も「国民の選挙権又はその行使を制限する」場面のいずれについてもやむを得ないと認められる事由を要求しているのであり、１審判決の判断枠組みを採ることはできない。

2　多数意見は、国民審査の審査権についても公務としての性格を有するとしているが、従来、そのような議論は見られなかったものであり、これは慎重に検討すべきものである。また、この点を措くとしても、選挙権の行使が公務への参加という側面を有することが何故に一律に実刑受刑者による選挙権の行使を制限することに結び付くのかについて、多数意見が十分に説明しているとは思われない。

3　多数意見が「国民の意識や観念」を理由に選挙権等を制限することには疑問があること等は三浦裁判官らとの共同意見に述べるとおりである。多数意見について指摘すべきは、大多数の国民によって支持されてきたとされる「当該社会における意思形成の過程に関わるべきではない」と考える背景や具体的理由・中身が、必ずしも明らかにされていないという点である。

4　私は、選挙又は国民審査の公正確保のため実刑受刑者の選挙権及び審査権に対する制限が憲法上およそ許されないものではないと考えるが、上述のとおり、実刑受刑者について選挙権及び審査権を一律に制限することが憲法上許されるだけの事由があるとは考えられないのであり、本件規定は過剰な制限であって違憲であると考える。

以　上