

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

三宅孝之

はじめに

1 イギリスの犯罪者と選挙権

- (1) 選挙権剥奪の歴史的経緯
- (2) ヨーロッパ人権裁判所判決
- (3) ハースト判決前後のヨーロッパ人権裁判所判決
- (4) ハースト判決後のイギリス政府・議会の対応動向
- (5) イギリス政府の立法草案
- (6) 両院合同特別委員会の法案
- (7) 立法提案後のイギリス政府によるヨーロッパ裁判所等への対応
- (8) 選挙権拡大の立法化の停滞状況
- (9) 選挙権剥奪および（再）賦与の目的、正当化根拠

2 わが国の受刑者と選挙権

- (1) 近時の判例
- (2) 新判例の論理構成

おわりに：今後の方向

はじめに

今日、受刑者、未決拘禁者、被勾留者を含む刑事手続に付され身柄を拘束され、またその身柄拘束から一時的に解かれた広義の被拘禁者（prisoners）は、選挙権、被選挙権などの公民権はどのように扱われるべきなのか。とりわけ、受刑者の選挙権につき、焦点をあてて、この問題につき、近時のイギリスの受刑者の選挙権剥奪に対するヨーロッパ人権裁判所判決（2010年ハー

スト判決)⁽¹⁾および同判決後のイギリス国内での対応は、わが国にあっては国際的な人権基準の1つの重要な参考事例となると思われる。翻って、わが国の受刑者の選挙権をめぐる問題を見ると、2013年9月27日、大阪高等裁判所判決において、注目される受刑者の選挙（投票）権制限を違憲とする初の司法判断が示された⁽²⁾。

このような国際的、国内的動向のなかで、本稿は、これらをフォローしながら、主として受刑者の選挙権につき、刑事法分野の視座から、若干の示唆を行なおうとするものである。

ところで、選挙権につき概念的な整理をしておく、選挙権は、合理的な間隔を置いて自由な選挙によって存立する民主主義国家に不可欠な選挙の権利⁽³⁾の資格の存否問題と選挙権の行使に至る前提の選挙人登録・投票実施機会・方法（場所）の問題等に区分できよう。前者は国民からすれば、選挙を通じて国家および代表をコントロールする問題であり、国家からすれば権利の賦与問題である。後者は具体的な投票に至る行動の保障、実施の手續、仕方の問題でもある。一般的に選挙権の資格が与えられ保障されていたとしても、具体的に選挙人登録をしなければ、投票（行動）が行えない場合や投票機会が保障されていなければ投票を行うことができず、実質的な選挙権の保障は実現しない場合がある⁽⁴⁾。被拘禁者の選挙権は、選挙権資格の剥奪なのか、選挙権資格はあるが刑事施設収容による停止、事実上の権利行使の不能なのかについては留意しておくことが必要であろう。

(1) John Hirst v. United Kingdom (No 2), European Court of Human Right (EurCourtHR), Strasbourg, Judgment of 6 October 2005 (Grand Chamber), Application no.74025/01, Human Rights Law Journal, Vol.30, No.1-12, 2009-2010, at 204. Hereafter cited as 'Hirst case #2'. なお、本稿中の公民権、参政権、選挙権（ないしは投票する権利）・被選挙権に関して、また被拘禁者、未決拘禁者、受刑者、（刑務所からの）一時釈放者に関しては、広義から狭義へ概念が相異していることを意識し、かつ原文を踏まえた訳語として随時使い、場合によっては重複（丸括弧書き）して用いている。

- (2) 「受刑者の投票制限違憲 大阪高裁」山陰中央新報、2013年9月28日、第1面。
- (3) 国際人権規約B（市民的・政治的権利）規約25条「選挙および、公務への参与」。 Cf. Jonahan Fisher QC, Written evidence (VEP 0010) House of Lords and House Of Commons(hereafter HL \$ HC), Joint Committee on the Draft Voting Eligibility (Prisoners) Bill (hereafter JC), Oral and Written Evidence, Session 2013-2014, 2013 SOL, pp.682.at 179 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-voting-eligibility-prisoners-bill/> もつとも、フィッシャーは自由選挙の保障問題と選挙方法・選挙資格とを区分し前者は人権とするが、後者は人権ではないとする。
- (4) スコットランド地方では、選挙人名簿登録を公務所（Electoral Registration Office）に届け出る制度であるが、選挙権行使の前提となる。受刑者は同公務所へのアクセスをすることができず、禁止されていることが、選挙権の剥奪の効果をもつ。第2ハースト事件判決後の2010年11月23日、この選挙人登録の2受刑者（Robert Green and M.T.）への禁止は、ヨーロッパ人権裁判所が第一議定書3条違反とした。ECHR press notice 23 November 2010., Isobel White, Prisoners' Voting Rights-in Brief, House of Commons Library, Standard Note: SN/PC/06480, 13 April 2013, at 5. 登録拒否の上訴は、登録上訴裁判所（Registration Appeal Court）に対して行う。Isobel White, Prisoners' Voting Rights, House of Commons Library, Standard Note: SN/C/01764, 15 Jan. 2014, at 17. 国際人権B規約においては、選挙権と選挙権を行使する機会とを区分して記している。国際人権B規約25条「すべての市民は、第2条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。b 普通かつ平等の選挙権に基づき・・・」

1 イギリスの犯罪者と選挙権

イギリス政府がハースト裁判においてヨーロッパ（欧州）人権裁判所（European Court of Human Rights : ECHR）に提示した被拘禁者（受刑者）の選挙権賦与、投票可否に関する各国の現況調査は、18か国が制限なく認めるものであり、13か国が全被拘禁者の投票禁止で投票ができず、また2か国が被拘禁者の選挙権が一定制限されうる状況にあるとするものであった⁽⁵⁾。このように、各国の受刑者の選挙権は数値から見れば、その賦与（回

復)に向けた移行期、過渡期にあるとすることができよう。

ところで、受刑者の選挙権問題は、その前提として普通選挙、自由選挙が確立することを前提にしている。そこで、まずは国民の参政権(選挙権、非選挙権)獲得による普通選挙と受刑者の選挙権問題の歴史をイギリスについて概観しておこう。

(1) 選挙権剥奪の歴史的経緯

中世には、重罪または反逆罪により有罪判決を言い渡された者は私権剥奪者(attainder)とされ市民的権利の喪失、いわゆる「市民的死(civic death)」⁽⁶⁾を蒙った。当時の刑罰は19世紀の刑法改正に至るまで、重罪の場合には死刑となっており、市民的死は実態に合致するものではあった。彼らの財産の移動を禁止し、財産は没収物として国家に帰属した⁽⁷⁾。

イギリスにおける選挙権の剥奪の歴史は、1870年資格剥奪法に遡る。それは市民的死の考えと結びついていた。1870年法は、犯罪者に対して彼らの市民的権利を否定するものであり、反逆罪、重罪で有罪となった者および12月以上の拘禁刑期を言い渡された者は国会または地方議会の選挙での投票権(=選挙権)を剥奪する現状にある。

イギリスにおける市民の選挙権剥奪の歴史は20世紀を境として転換をするが、1832年の人民代表法(Representation of the People Act 1832)⁽⁸⁾の制定以来、選挙権自体は男性の財産所有者に限定され制限選挙となっており、財産所有者の対象範囲は、1832年および1867年の改正法(Reform Acts of 1832 and 1867)によって拡大したものの、基本的に財産所有者に限定することには変化がなかった。選挙権は財産所有と連動したものであった。1870年までこのため、重罪者(felon)は有罪判決により財産が剥奪され、これが市民的死として知られるものであった。

もっとも、大半の重罪犯罪による有罪者は財産を所有しておらず、選挙権の前提となる財産資格がないことから自動的に選挙権はなく、また重罪者の無辜の貧困な家族も同様に選挙権を有しなかった。1870年の失権法(Forfeiture Act、剥奪法)は有罪判決による実質的な選挙権剥奪の事態を

除去しようとするものであった。しかし、議会内での妥協により、同立法は財産剥奪による選挙権資格および市民的地位の保持の喪失を廃止するものではなかった。同失権法は有罪判決が齎す事態の除去を企図した措置ではあったが、財産登記所（holding office）から無資格者を提出させたり、選挙権剥奪をさせる措置ではなかった⁽⁹⁾。

1918年人民代表法（Representation of the People Act 1918）成立までは、財産を基準にした選挙資格であったし、また女性では限定的にしか選挙権を有しなかった（注7参照）。1928年人民代表（平等選挙権）法（Representation of the People(Equal Franchise) Act 1928）によって、男女に一律平等選挙権が付与されるに至った。

いずれにせよ、重大犯罪での有罪者は選挙権を始め法的障害が存在した。このように、民主主義原理は一人一票・平等価値であるが、選挙権が普遍的権利として考えられてはいなくて、財産、ジェンダー（社会的性差）、道徳的価値によって付与されるものと考えられた時期があったが、前記1870年失権法の通過成立以来、受刑者は重罪犯を除き収容期間中「市民的死」に服するとは考えられなくなった。つまり、拘禁刑（imprisonment）は受刑者の自由の剥奪を主要に含みうるとされたが、拘禁刑に拘わらず、一切の市民的権利が彼らから明示的にせよ黙示的にせよ剥奪されるものではなくなった。受刑者から明白に剥奪される権利は選挙権であった⁽¹⁰⁾。

1949年から1969年の間、スコットランドのほぼ全受刑者を含むイギリスの受刑者は、郵便投票によって投票することができたとされる。このことから、マレーが指摘するように、イギリスの法律制度において受刑者の選挙権は積年、禁止されていたとすることはできない⁽¹¹⁾。

全受刑者の選挙権剥奪は、1969年人民代表法（Representation of the People Act）の4条によって有罪となった被拘禁人（受刑者を含む）への包括的立法による禁止の導入によるものであった⁽¹²⁾。現行の選挙権剥奪の根拠法は、この1969年法を改正した1983年人民代表法（Representation of the People Act）によっている。すなわち、

「刑の執行により刑事施設拘禁の期間中にある有罪判決（受刑）者は・・・いかなる国または地方の議会選挙にあっても、投票する法的資格を有しない」（同法3条1項）。

被拘禁人の投票の禁止につき再考があったのは、2000年の人民代表法の施行による。同法は、1983年法を修正し、勾留・拘禁中（On remand 未決を含む）の被拘禁人に投票を認めるものであった。さきの1969年法は、公式には有罪判決を受けた受刑者に投票禁止を限定したはずであるが、前述の下院議長選挙法協議会勧告に沿って、居住地の指定に関する行政上の制限から実務上、受刑者のみならず身柄拘束がされている勾留および未決拘禁中の被拘禁者の投票を禁止していたのである⁽¹³⁾。この法改正は、法規定と実務の運用とで齟齬が生じて投票禁止範囲を拡張していた事態を、本来の法規定の趣旨に沿って、受刑者の投票禁止、すなわち勾留・未決拘禁中の被拘禁人に選挙権、投票を認めたのである。

これは、言い換えれば、同法施行の2000年以降、選挙権の剥奪は受刑者に随伴するものであり、拘禁刑を科される受刑者は、選挙権を含む一定の付加的な権利剥奪が許容されるとする伝統的な政府の政策を本質的には変更するものではなく再確認するものであったともいえる⁽¹⁴⁾。

ここには、2つの問題がある。第1は、被拘禁者は本来的に、有罪確定者ではない者であることから、無罪推定原則の適用を受けるものであり、選挙権を制限、剥奪することの実務根拠自体に疑問のあるものであった点の問題である。第2に、拘禁刑受刑者の場合、選挙権剥奪は何をもって正当化されるのかの点での問題である。

この後者の受刑者の選挙権を剥奪する正当化根拠は、①拘禁刑のもつ重大性から、これに同時的に伴うのが市民的権利剥の1つである選挙権剥奪を付加しようとする事、②科刑に伴い選挙権剥奪という付加的性格の権利剥奪をすることにつき提示されている理由でもある。では、どのような理論的根拠等が示されて来たのであろうか。これについては、ヨーロッパ人権裁判所に係属したハースト事件の判決を見た後に述べる。

(2) ヨーロッパ人権裁判所判決

(i) ハースト事件：イギリス国内

ハースト（John Hirst）にかかる事件は、2段階に分けて見るができる。第1は、イギリス国内でのハーストラ4名の国内での訴訟である。そして、第2段階は、ヨーロッパ人権裁判所への提訴（＝申立て）である。

最初の国内関係ではハースト自身についてみると、彼は1950年生まれの男性であるが、1980年2月11日、殺人（謀殺）罪で訴追されたが、医学的証拠（鑑定）の提出があり、重度人格障害（gross personality disorder）での減弱責任（diminished responsibility）による有罪の抗弁が認められ、故殺罪に減軽され裁量釈放のある終身刑が言い渡された（殺人法Homicide Act,1957,s.2）。同精神障害は道徳性に欠陥あり（amoral）とするものであった⁽¹⁵⁾。

量刑（罪刑均衡）は、犯行に対する応報的・抑止的面からは一般に1994年6月25日で仮釈放となる事案であったが、仮釈放委員会（Parole Board）は、ハーストの公衆への深刻な危害のリスクがなお現在しているとしたことから、危険性リスクを考慮し、拘禁収容の継続となった。そこで、ハーストは、1983年人民代表法3条による国会および地方の選挙での投票禁止（剥奪）につき、1998年人権法（Human Rights Act 1998）4条に基づき高等法院（High Court）に同3条の規定がヨーロッパ人権条約と両立せず違反するとの宣言（declaration）を求め提訴した⁽¹⁶⁾。

同提訴は、2001年3月21、22日、高等法院合議部（Division Court）において、他の受刑者2人（ピアソンPearsonとフェール・マルチニッツFeal-Martinez）の提訴の司法審査と併せて審理された。同年4月4日、後述するが、同高等法院（Kennedy（Lord Justice）ケネディ裁判長）は、同3条が長い歴史の上に成立し、内務大臣が審理中に示した事由から現行規定を政策的に維持するとしたことを踏まえ、犯行と被告人の性格・前歴からの加重的事情から当該期間、選挙権を剥奪する拘禁刑が認められるとした。選挙権を特権であるとしたことに特徴がある。すなわち、

「強力な拘禁を超え刑罰に別の要素が存在する。社会からの排除は、社会の特権を剥奪すること、とりわけ自己の代表者を選ぶ権利（選挙権）を剥奪することを意味する」と⁽¹⁷⁾（後、再掲）。

こうして、ハーストらの提訴は却下され、また上訴（同年5月2日）等も棄却された（同5月15日、6月18日）。その後、ハーストは、2004年5月に仮釈放された（許可状による釈放）⁽¹⁸⁾。

(ii) ハースト事件の国内救済の却下—イギリス政府、裁判所の論理

前後するが、ここでハースト事件における控訴審判決の論理にふれておく。後にみる、受刑者の選挙権制限・剥奪論の正当化論と一部重複するが、事件の進行の時系列の関係で触れる。

高等法院は、通常2～3名の裁判官で構成されるが、その合議法廷でのハースト事件判決について見ておこう。前述のように、2001年4月4日、ハースト（等）事件判決において、ケネディ裁判官（長）は、1983年人民代表法3条の立法の背景には長い歴史があるとし、現行の受刑者の選挙権剥奪政策を維持した内務大臣（Secretary of State）の説明理由を引用した。すなわち、

「犯行自体によるか、または犯罪者の性格および拘禁刑を要請する過去の犯罪歴を含む何らかの加重的な事情の認められる犯行の実行によって、かかる被拘禁人は国が当該期間、統治支配される方法により発言をする権利を剥奪している。強力な拘禁を超えた、刑罰に一つ以上の別の要素が存在する。社会からの排除は、社会の特権を剥奪すること、とりわけ自己の代表者を選ぶ権利（選挙権）を剥奪することを意味する。」⁽¹⁹⁾

ヨーロッパでは、全面禁止国がイギリスを含む8か国、選挙権剥奪なしの国が20か国、一層限定した選挙権制限国が8か国であることを示したうえで、ケネディ裁判官の示した結論は要旨、つぎのとおりである。

“第一議定書の3条は、普通選挙権（universal franchise）に関してである。内務大臣が述べたので、議会は拘禁期間中、有罪判決を受けた非拘禁人（受刑者）は国の支配の及ぶ方法で発言権を剥奪されると“の見

解をとった。合議法廷は、かかる受刑者は選挙する「道義上の権能、権限」を喪失すると述べた。ヨーロッパ裁判所も要請することは、包含された条約上の選挙権を制限するためには、用いられる手段は比例性をもたなくてはならないとすることにある。しかも、当裁判所は立法府に委ねることは適切なことであると思われるとしたことが重要な点なのである。広い範囲に対して作用する法（たとえば、量刑後の減輕裁量のある終身刑受刑者および1983年精神保健法上の何らかの規定で拘禁されている者への法的効果）について批判があるのはよく理解できることである。

（内務大臣側の国弁護人）が提出したように、民主主義の社会には物事への接近方法（アプローチ）には広い範囲があり、イギリスは範囲域の中間に当てはまる。・・・同範囲における位置は純粹に司法側の（決定する）事項ではなく、議会側の事項である。そのことは、量刑後の裁量のある終身刑受刑者の「厳しい難事案」に当てはまる。彼らが皆有罪判決を受け、そして例えば仮に議会が全終身刑受刑者は終身選挙権を喪失するとするならば、彼らの地位の明白な変則的事態は消失することにはなろう。1983年（人民代表）法3条1項が（第一議定書の）3条の挑戦に遭遇することができると思えば、その時には（同議定書）14条による提訴では全くなくなり、同10条そのものによるもの（提訴）となる。”⁽²⁰⁾

(iii) ヨーロッパ人権裁判所

<裁判経緯> 2001年6月5日、ハースト（John Hirst イギリス国民）は、英国によるヨーロッパ人権条約（European Convention on Human Rights）34条違反等を理由とする提訴（第74025/01号）をストラズブルにあるヨーロッパ人権裁判所に対し行った。提訴人には法律扶助による弁護人（E. Abrahamsonアブラムハンソン氏）が、一方イギリス政府には外務省からの代理人2人（当初 J. Grainerグレイナー氏、後にE. Willmottウイルモット女史）が付いた。提訴人は、拘禁中の有罪受刑者として選挙権の全面禁止（剥奪）を受けたが、これは第一議定書3条違反と条約10条および14条

違反であるとして、その禁止措置の差止めを求めて提訴したものである。

提訴は、同裁判所第4部に付託され、6名の裁判官で構成される第4部小法廷（Chamber）は、2003年6月8日部分的に提訴を許容する宣言を行なった。

2003年12月16日、ストラスブールの人権ビルで公開審理があり、2004年3月30日小法廷判決は、全員一致で、第一議定書3条違反があったこと、また条約10条および14条に関しては独立した争点が生じていないとしたうえで、違反の認定は、提訴人により立証された非金銭的損害賠償を十分に構成するものであると判示した。

ヨーロッパ人権裁判所が判決でふれたヨーロッパ人権条約の第一議定書（Protocol No 1）3条は、「自由選挙に対する権利」の見出しで「締約国は、立法機関の選出にあたって、人民の意見の自由な表明を確保する条件のもとで、合理的な間隔をおき、秘密投票による自由選挙を実施することを約束する」とするものであった。

2004年6月23日、イギリス政府は、（条約43条による）大法廷への事案回付を求めた。

2004年11月10日、大法廷審理団（パネル）⁽²¹⁾は、同回付を許容する決定をした。

2005年4月27日、公開での審理（規則59条3項）が人権ビルで行われた。

<ヨーロッパ人権裁判所判決> 2005年10月6日 ハースト事件（Hirst case）

ヨーロッパ人権裁判所判決：ヨーロッパ人権条約第一議定書3条違反がある。全受刑者への包括的投票禁止については、1983年人民代表法3条を根拠にするが選挙権の一般的で、自動的で、無差別の制限は理解の許容範囲外にあることから同議定書3条に違反するとした⁽²²⁾。

（3）ハースト判決前後のヨーロッパ人権裁判所判決

<結論提示時期の延期猶予> ハースト判決後、イギリスの受刑者3000名余の怒涛のような提訴が包括的な選挙権剥奪に関してヨーロッパ閣僚委員

会・人権裁判所に対して申立て、提訴が行われている。これに対し、閣僚委員会は、ハースト判決へのイギリス議会の立法対応を待って、提訴事件への対応を行なうという留保を目下行っており、その対応のデッドラインを延期するなどしており、2013-2014年会期での議会、その後のイギリス政府の答申・結果待ち状況にある。

(i) ハースト判決へのインパクト：カナダ・ソープ事件判決

イギリスのハースト判決において引用され影響をもった判決は、カナダ最高裁判所のソープ事件判決である。1992年、カナダ最高裁判所は、全員一致で全受刑者の投票禁止を規定した法律を無効とした（第一ソープ判決 *Sauvé v. Canada (no.1)*）。これによって、新たに2年以上刑により服役中の受刑者に限定して選挙権を剥奪するとの修正法が採用され、連邦上訴裁判所（Federal Court of Appeal）は改正規定を是認した。しかし、2002年10月31日の最高裁判所は、第二ソープ判決（*Sauvé v. Canada (no.2)*）において、5対4の表決で、1985年カナダ選挙法（Canada Elections Act 1985）51条は、2年以上の刑で矯正施設に収容の者に選挙権を否定しているが、同規定はカナダ権利自由憲章（Canadian Charter of Rights and Freedom）の1条および3条に違反し違憲であるとした。多数意見は「選挙権は民主主義および法の支配にとって根本的なものであり、軽々に破棄され得ない」⁽²³⁾とした。

(ii) ハースト判決後の包括的選挙権禁止：グリーンズ事件判決

グリーンズ（Robert Greens）およびMT（匿名）両名は、2008年ヨーロッパ人権裁判所に提訴したが（以下、「グリーンズ事件」）、その時点では国立ピーターヘッド刑事施設（HM Prison Peterhead）において実刑で服役中であった。両受刑者は、投票人（有権者）として登録を求めたが、彼らの（投票人）申請は選挙登録事務官（Electoral Registration Officer）によって拒否された。このため両名は、国内およびヨーロッパ議会の選挙のための選挙人登録へ両名の登録を拒否したことは第一議定書3条の違反であるとしてヨーロッパ人権裁判所に提訴した。同裁判所は、2010年11月23日、両名の提訴を認め、3条違反があったと結論づけた⁽²⁴⁾。

このグリーンズ事件において、フランスのストラスブルール所在のヨーロッパ人権裁判所は、条約と投票禁止が両立しないとの宣言をすることによって、まさに提訴履行との法的な形式を与えたことを明らかにし、またイギリスが法改正を検討する過程にあるとすればその間、損害賠償を許可するものではない。同人権裁判所は、約2500件の申立てが猶予状態にあることを確認した。同人権裁判所は、同様の提訴を取り上げている、グリーンズ事件に先行して受理された提訴に損害賠償を認容するとか審理を行うものではないとし、また条約順守が達成されれば、これら前掲事件に裁判所は新しい道を歩むことになろうと述べた。しかしながら、同人権裁判所は、仮にイギリス議会がハースト判決を履行するために法律改正をしなければ、これら約2500件の提訴は改めて審理することができる旨を示して注意喚起した⁽²⁵⁾。

このため、包括的選挙権禁止が保持されるならば、同人権裁判所は損害賠償命令を発する見込みがあるとした。同裁判所には当時2500～3000件の残務事件が係属していた。このなかに、ファース（Firth）他2353人対イギリス（連合王国）高等法院（UK App）（Nos.47784/09 2013）に関する2013年3月26日の続く提訴もあったが、同人権裁判所は、これらに対する審理は2013年9月末までヨーロッパ人権裁判所によって、延期されるとした。しかし、提訴人の損害についての実質的なコストの見積評価が行われている。このように、最後の総選挙等で選挙権を剥奪された受刑者数は明らかに3000名を優に超えており、さらに提訴が増えれば、その判決結果は実質的に膨大な損害賠償額になると予想される。加えて、ストラスブルールの同人権裁判所は、さらに財政的制裁をその際には齎らし得るイギリス政府を相手にした権利侵害の訴訟をも起こし得ることになろう。このことは、国内で受刑者の選挙権に関し議会内で議論はされるが、その積極的な立法的な解決はまだされるに至っていないため、同時に議会主権に優越する憲法上の争点だけでなく、条約上の加盟当事者国にイギリスがとどまり続けるべきか否かにまで関係した問題も生じさせて来ている。イギリスが目下、ヨーロッパ人権条約上の加盟一当事者である限りは、敗訴の際にはイギリス政府は損害賠償による財政上

の制裁を背負い込むことになる。しかし、より重要性をもつ条約不履行は、なかでもイギリス政府が他国を人権濫用があると批判するときには、逆にイギリス自体の正当性を掘り崩してしまうことにもなる⁽²⁶⁾。

(iii) オーストリア・フロドル事件判決

提訴人フロドルは、1993年、オーストリア謀殺罪で有罪、終身刑の言渡しで1年を超える拘禁刑に服役していることにより、選挙権剥奪は第一議定書3条による申立人の権利の違反を構成するとして提訴した。ヨーロッパ人権裁判所は2010年10月4日同条項違反があったとする判決を出した（Frodl v Austria(1993 2010/10)）。

(iv) イタリア・スコッポラ事件判決

提訴人スコッポラ（Franco Scoppola）は2002年、巡回裁判所（Assize Court）において、謀殺罪、謀殺未遂罪、自分の家族構成員の虐待および火器の無許可保持により終身刑判決。イタリア法によれば、彼の終身刑は公的事務所（の出入）からの選挙権の永久剥奪に当たる終身禁止を含むものであった、提訴人による禁止に対する上訴は却下されたがスコッポラはそれに続き、終身刑の結果として課された公事務所への（出入）禁止は永久的な選挙権の剥奪に相当したとして提訴した。ヨーロッパ人権裁判所は、2011年1月第一議定書3条の違反があったとした（Scoppola v Italy (No3)(2002 2011)）。

(4) ハースト判決後のイギリス政府・議会の対応動向

2005年10月6日、ヨーロッパ人権裁判所はハースト事件（Hirst Case）判決で、イギリス政府が全ての実刑執行中の受刑者に一律禁止していることは、ヨーロッパ人権条約第一議定書（Protocol No 1）第3条に違反するとした⁽²⁷⁾。

イギリスにおいて刑執行中の受刑者は選挙（投票）権を有しないが、未決拘禁中の者は2000年人民代表法の規定により選挙（投票）権を有している。

<2010年12月20日> 同日、イギリス政府は4年未満の拘禁刑の被拘禁人（受刑者）は、量刑裁判官が不適切との判断をしない限り、イギリス国会議員選挙およびヨーロッパ議会議員選挙への選挙権が賦与される立法化の見

通しを公表した。イギリス政府は声明として立法化を促進することを明らかにしたのである。すなわち、4年未満の拘禁刑判決を言い渡された犯罪者には、①英国議会、および②ヨーロッパ議会の選挙権を、宣告裁判官がこのことを適切でないと思料しない限り、認める立法化を進める意向である。2011年2月10日、**下院**で与野党平議員席の討論がもたれた。すなわち、現在の禁止を継続する動議は、234対22に分かれ支持された。

<2011年3月1日> さらに、政府は、この争点に関する最新判断である、前述のグリーンズ事件の判決につき、ヨーロッパ人権裁判所の大法廷に照会をした。1983年人民代表法3条は、「有罪判決を言い渡された者は、自己の刑執行により刑事施設に拘禁（抑留）されている期間（または、でなければ拘禁されるのに、違法にも拘禁されない期間）、いかなる議会または地方政府の選挙においても、投票する法律上の資格がないものとする」と規定する。

2011年3月1日、イギリス政府は、最新判断であるグリーンズ事件判決につき、最新のヨーロッパ人権裁判所の本争点に関する判断をヨーロッパ人権裁判所の大法廷に付託し、聴聞の照会をした。このことは、同人権裁判所の決定に対して、同選挙（投票）権の包括的禁止を棚上げしたまま、新たな立法を採択するまでに6か月の時間的猶予を結果的に齎すものであった。2011年4月11日、政府の不服申立聴聞の要求は却下され、人権裁判所は立法上の諸提案を行なうべき最終の猶予期間を6か月とした。

<2011年9月6日> イギリス政府は大法廷にイタリアの第3スコッポラ事件（Scoppola Italy (No 3)）（グリーンズ事件と同様の事件）判決の判決事由を考慮に入れるため、受刑者の選挙権の法改正の最終日の延期を求めていることを声明として出した。同人権裁判所は、スコッポラ判決日から6か月の立法期限の延長をイギリス政府に認めた。第3スコッポラ事件に関する大法廷の判決は、2012年5月22日に公表された。

人権裁判所は、第2ハースト事件における判断、すなわち刑執行中の受刑者一律の、一般的かつ自動的な参政権喪失は、第一議定書3条に違反してい

るが、条約加盟構成国は受刑者の投票の禁止を規制する方法に関しては広い裁量をもつべきとするものであった。

<2012年11月22日> **大法官**（Lord Chancellor. Rt Hon Chris Grayling 議員）は両院の合同特別委員会による事前立法精査（pre-legislative scrutiny）のための法草案を公表した。同委員会によって、3つの選択肢が考察対象として列挙されている。すなわち、第1案：4年未満の刑（判決）を執行中の受刑者に選挙（投票）権を与えるもの、第2案：6月未満の刑を執行中の受刑者に与えるもの、第3案：現行の受刑者の選挙権の禁止を堅持するものを公表した。

<2013年4月16日他> **下院**において、また2013年5月14日**上院**において、（受刑者）投票資格草案に関する両院の合同特別委員会としての設置、上下院議員各6名を指名・配置する動議が可決された。保守党の下院議員ギブ（Nick Gibb）を委員長とする同合同委員会の設置目的は、2013年10月31日までに（のちに同年12月18日に延期）、（受刑者）投票資格草案を検討し、両院に報告をすることにあつた。公開されたりポート（報告文書、Report）⁽²⁸⁾には口頭証言と書面証拠⁽²⁹⁾が付されている。

(5) イギリス政府の立法草案

今日のイギリスにおいて、総選挙の投票権の有資格者は、選挙登録がされ、かつ5項目の除斥事由がないことが必要である。除斥事由の第1は18歳未満の若年者、第2は（アイルランド共和国および英連邦《コモンウェルス》諸国市民から離脱した）外国籍の者、第3は上院議員、第4に有罪判決受刑者、第5に選挙活動違反で過去に5年内の有罪判決を受けた者である⁽³⁰⁾。その他、刑事手続との関係でも選挙権が剥奪されない者は、未決拘禁者、刑の宣告前にある勾留中の被告人、法定侮辱・金銭罰（罰金等）不納による被拘留者などである⁽³¹⁾。

イギリス政府は、ヨーロッパ人権条約の加盟国として、人権裁判所判決を履行する国際法上の義務を負っている。第2次ハースト判決によって、政府は議会への立法提案作業を推進することとなった。そこで、政府は異なる3

つの選択肢の法草案（以下、法案）を公表し、議会の両院合同特別委員会で精査検討を求めるところとなった。

<3 選択肢の法案>

(i) 第1法案 4年以上の拘禁刑受刑者の選挙権禁止

この選択肢は、終身刑を含む、刑期4年以上の拘禁刑受刑者は選挙権の行使が禁止されるが、同禁止対象者を現行の全受刑者から大幅に緩和しようとするものである⁽³²⁾。この禁止事由となる原判決は国外判決によるものでもよい⁽³³⁾。したがって、この対象受刑者には、法廷侮辱（秩序維持違反）・罰金不完納により刑事施設収容となったものは除外される⁽³⁴⁾。また、同刑期は、一罪によるものだけでなく、併合罪の結果であってもよい⁽³⁵⁾。

これによって選挙登録でき、また投票できる選挙の対象区域（選挙区）は、受刑者の旧住所であり、同所がなければ地域的關係性のあった区域であり、刑事施設所在の選挙区域ではない⁽³⁶⁾。投票方法は、郵便投票か代理人による投票である。

(ii) 第2法案 6月を超える全拘禁刑受刑者の選挙権禁止

第1法案との違いは、禁止対象の刑期範囲が広い点にのみある。なお、第1および第2法案は公衆保護による不定期刑（Indeterminate Sentence for Public Protection）の受刑者は投票禁止に該当するとする。刑の上限（長期）に連動させた投票禁止による⁽³⁷⁾。

(iii) 第3法案 全受刑者の選挙権禁止

この第3法案は、全拘禁刑受刑者の投票一律禁止であるが、拘禁刑（Custodial sentence）に限定しており、一部未決を含め、罰金未完納者、法廷侮辱・親族内犯罪者など、刑事施設に収容された者の除外は他法案と同じであるが、刑事施設からの一時釈放者の投票資格の剥奪維持に改正がある⁽³⁸⁾。

新法の適用については段階的拡大が謳われ、地域的にはイングランド・ウェールズから施行し、選挙の種類ではイギリス議会、ヨーロッパ議会、スコットランド・ウェールズ・北アイルランド各議会、さらにはイギリス地方

政府の選挙権への拡大がイギリス議会に留保される⁽³⁹⁾。

全受刑者の選挙権禁止は、ヨーロッパ人権裁判所判決の効力否定に近いものであり、これは、今回の人権裁判所判決への拘束に見られるEU（ヨーロッパ連合）加盟国の国際法上の義務に対し、イギリスという国家主権の制限に対する批判、反対と連動するものであり、ひいてはヨーロッパ人権条約からの離脱という近時のEU加盟国内の政治的な争点と軌を一にするものといえる。いずれの法案も、施行日につき、明示はされていない⁽⁴⁰⁾。この間のイギリス政府とヨーロッパ人権条約に基づく閣僚委員会および人権裁判所との関係は、条約および条約上の国際機関（人権裁判所）判決の拘束性とイギリス国内法・法改正の義務の問題を提起するものでもあり、主権問題とのからみでイギリスの法改正に紆余曲折がありうることを指摘しておきたい⁽⁴¹⁾（本稿「おわりに」参照）。

（6）両院合同特別委員会の法案

上下両院の合同特別委員会（以下、両院合同委員会）は、イギリス国内における被拘禁者（受刑者を含む）選挙権をめぐる歴史、選挙権剥奪の根拠の当否、ヨーロッパ人権条約、同裁判所、比例性等について検討したうえで、結論と立法提案による勧告を提示している。両院合同委員会は、審議・検討後に、政府が立法上の効果を齎すように、2014～2015年の議会会期には、以下の結論の法案を提出するように勧告している。勧告は、つぎの3点に集約される。

- ①12月以下の全受刑者はイギリス国会、地方、ヨーロッパ議会の全選挙において、選挙（投票）資格が賦与されるべきこと。
- ②これら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。確認される前住居がない場合、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あたえられるべきこと⁽⁴²⁾。

(7) 立法提案後のイギリス政府によるヨーロッパ裁判所等への対応

(i) 2010年12月20日 イギリス政府声明：4年未満の拘禁刑判決を言い渡された犯罪者には、①イギリス議会、および②ヨーロッパ議会の選挙権を、宣告裁判官がこのことを適切でないと思料しない限り、認める立法化を進める意向である。2011年2月10日、下院で与野党平議員席の討論がもたれた。すなわち現在の禁止を継続する動議は、234対22に分かれ、可決された。

(ii) 2011年3月1日 前述のとおり、政府は、この争点に関する最新判断であるグリーンズ事件判決の扱いに関して、ヨーロッパ人権裁判所の大法廷に照会をした。

(8) 選挙権拡大の立法化の停滞状況

2000年人民代表法 (Representation of the People Act 2000) によって未決勾留中の被拘禁者は選挙権を得た。依然として実刑 (拘禁刑) を執行中の受刑者には選挙権がない。ハースト判決後、今日なおイギリス政府は受刑者の選挙権に関する立法化をおこなっていない。この間、受刑者の選挙権に変化なく、2009年6月には、ヨーロッパ議会投票、2010年5月の総選挙、2011年5月のスコットランド議会、ウエールズ議会、北アイルランド議会選挙となり、1015人の受刑者および刑余者が投票機会を奪われたことにつき提訴したが、ヨーロッパ人権裁判所は、2015年2月20日、イギリス政府に対する提訴受刑者の損害賠償請求を却下している⁽⁴³⁾。これは、ヨーロッパ人権裁判所が、イギリス政府の受刑者選挙権に関する対応、法改正の進展が一段落するまで、受刑者の個別提訴、申立てに応じないことを明らかにするものであった。

(9) 選挙権剥奪および(再)賦与の目的、正当化根拠

これまでのイギリス国内およびヨーロッパ人権裁判所判決から把握される選挙権剥奪および選挙権(再)賦与の目的、正当化根拠について、整理しておこう。

(i) 選挙権剥奪の目的理論的(正当化)根拠(㉗～㉜)

選挙権の制限・剥奪を正当化する考え(以下では「制限剥奪論」)は、①

抽象度の高い内容を根拠にするものと、②具体的、実務的な事由を根拠にするものに分けることができる。

①イギリス政府がヨーロッパ人権裁判所に提出した補充的主張によれば、選挙権剥奪を含む公民権の剥奪は、⑦「市民的責任の高揚および法の支配（Rule of Law）の尊重」をさせるのに資するとする、漠とした前提をもとにした処罰に基づくとするものであった⁽⁴⁴⁾。

ヨーロッパ人権裁判所におけるハースト判決に多大な影響を与えたのは、カナダの最高裁判所判決におけるソーヴ事件判決（少数意見）であった（Sauvé v the Attorney General of Canada (No.2)）。この中で、選挙権剥奪の目的、正当化根拠には、今日的な当否は別として、つぎのことが挙げられている。

- ④「（選挙権剥奪）措置の諸目的は、差し迫った実質的なものであり、理性的な、かつ理にかなった社会ないし政治哲学を基に築かれている」
- ⑦「重大な犯罪を社会的に拒否することは、社会契約および法の支配を保護し、個人と共同体間の結びつきの重要性を強固にする道徳上の一線（ライン）の反映であった。『市民的責任の推進』は抽象的であったり、象徴的であるかもしれないが、象徴的とか抽象的な諸目的は諸目的自体を調和させ妥当なものになしうるものであろうし、また象徴的であることをもって簡単に低く見られるべきではない」⁽⁴⁵⁾。

さらに、ヨーロッパ人権裁判所は、判決文のなかで、投票を人権（基本的権利）とし、特定の者に賦与される特権ではないとし、このことを確認しているが、イギリスにおいては1983年法を支える考えに、④選挙権特権論の主張のあることが指摘されている。社会契約を維持するために法的目標が設定され、この契約から除外される者（受刑者）が出てくること、つまりは社会構成員のもつ選挙権が剥奪されるとするものである。

「（ヨーロッパ人権）裁判所は、有罪認定後の拘禁刑は自由権を超えた権利の剥奪であるとする考え、また、とりわけ投票は特権ではあっても権利ではないとする主張は、（いずれも）却下するものであるが、（選挙

権剥奪を規定した1983年人民代表法による)第3条は(イギリス)政府によって確認された諸目的を達成するものとして理解されうる」⁽⁴⁶⁾。

「ヨーロッパ人権裁判所は「『社会契約』を保護するという『象徴的』目的は原理上『適法的目標 (legitimate aim)』を構成するものになるであろうことは許容した」⁽⁴⁷⁾。

これらの歴史的に形成された選挙権制限剥奪論について、イーストンは、それを踏まえたうえで次のような批判をしている。すなわち、何が受刑者の選挙権を否定する歴史的・哲学的正当化(事由)であったかを問い、選挙権否定が、④適切な付加刑としてであったこと、受刑者は社会契約を破棄したので選挙権を享受するに値しないと選挙権剥奪は⑤「市民的責任」を鼓舞するものであるとしたこと、⑥投票箱の純潔性を保護するものであるとしたことなどに拠るとする⁽⁴⁸⁾。

そのうえで、イーストンは、自由の剥奪で処罰は足りている。社会契約の違反に対するものが刑罰である、かつこれで足りる。基本的人権は普遍的なものであり、あらゆる人に彼らの道徳的地位(moral status)や功罪(desert)を考慮することなく適用される。選挙権剥奪で「市民的責任」が助長されると論ずることは、受刑者は民主的手続(過程プロセス)から排除されているので困難である。第二階級の市民として扱われ、犯罪者と遵法の多数者間のギャップ(格差)が強化されるので、難しい。適切な手続が実施されれば受刑者を(選挙人に)含めることは選挙制度(手続プロセス)の一体性を掘り崩すものではないとする⁽⁴⁹⁾。

その他、重要な選挙権制限剥奪論の根拠は、⑦比例性原理(均衡テスト principle or test of proportionality)である。この比例性の原理とは、民主主義社会で国民の目は、勅選弁護士フォークス(Lord Faulks QC)が述べたように、処罰の合理性と比例性にあり、適法目的を追求することにあることから、刑罰による侵害の程度は、保護利益の重大性および追求される適法的目的の重要性を考慮することにある⁽⁵⁰⁾。この適法的目的とは、「市民的責任の高揚・法の(支配の)尊重のみならず犯罪者の処罰」⁽⁵¹⁾をする目的で

ある。法の尊重は法遵守であり、抑止（Deterrence）ないし一般予防・特別予防ということもできよう。つまり、処罰は法益侵害結果のみならず、犯罪者および国民に法遵守の考えを共有させることであり、法益侵害（結果）に比べ、不確定な観念的要素が含まれるといえよう。この要素にこそ、選挙権の制限、剥奪が入るといえる。この要素を除外するのか、それとも限りなく合理的な把握をするために維持するのかが問われる。

いずれにせよ、処罰は、刑と併せて、選挙権資格剥奪という付加刑を含みうるものであり、刑の重さが実刑となる重大性のある程度の犯罪者には、選挙権剥奪が付加され、これらは法益保護と適法目的とに比例する範囲内にあるとすること、に比例性原理は帰結できる。

イギリス国内法は、これまで受刑者に、刑と併せて刑罰の付加刑的な選挙権（資格）剥奪、すなわち刑執行中の一律選挙権剥奪を許容してきた。しかし、今日、包括的な一律の「受刑者の選挙権剥奪は、抑止とか公共の保護およびリスク管理（マネージメント）にせよ、応報主義とか功利主義を根拠にして弁護することは難しい」⁽⁵²⁾段階に至っているのである。

②具体的、実務的な理由からする選挙権制限剥奪論は、2点の選挙権賦与への疑問から指摘されている。

第1点は、選挙権を受刑者に賦与することは、刑事施設制度または選挙（管理）委員会に深刻な行政上のインパクトをもつのではないかとするものである（㊦行政衝撃論）。これにつき、イーストンは、受刑者の選挙権行使が行政上の混乱を生じさせることはないとし、その根拠として未決拘禁者の選挙権行使、郵便投票方式採用の現状を指摘している⁽⁵³⁾。

次節で見るように、わが国の最高裁判決、高裁判決が示すのと同様に、在外日本人の選挙権行使、不在者投票類似の投票方式の採用等によって、今日、選挙権の行使方法とその所管の選挙管理行政に改善、実施が見られていることで、実務的問題は基本的に解決したとみてよい。

その他の受刑者の選挙権制限剥奪の正当化論に、㊧多数の世論、国民の剥奪賛成状況を根拠にするものがある。これらの選挙権制限剥奪論は、政治

的見解やポピュリスト的見解といわれるものである。イーストンが指摘するように、世論は、受刑者に対しては一切の公民権、選挙権の賦与を禁止することを支持するであろうが、しかし選挙権は基本的人権であることからすると、これを剥奪、制限することは、民主主義社会の基礎をなす構成員の（基本的）権利を侵害するものであり、この世論に迎合することはポピュリズムと言わねばならず、斥けられるべきものである⁽⁵⁴⁾。このポピュリズムの見解は、全受刑者から選挙権剥奪の現行の禁止を堅持しようとするものであり、政府の第3の選択肢Cを意味している。

第2点の具体的、実務的な理由からする選挙権制限剥奪論は、特定地域の刑事施設に収容された受刑者に投票を認めることが、㊥特定の選挙区に深刻な衝撃を与えることになるのではないかとの疑問であり、また、そのことを示唆する証拠は何かあるかとの問いである。

このことの疑問は、受刑者の選挙権の行使の選挙区は、原則元住居地選挙区とし、不在者・郵便投票方式によって解決可能であり、またイギリスにおいてワイト島での僅差の投票結果のもったインパクトと経験は、受刑者には刑事施設の所在地を用いた（選挙人）登録を受刑者に認めないことで、基本的問題が解決できる⁽⁵⁵⁾。

(ii) 選挙権（再）賦与の目的、理論的（正当化）根拠（㊦～㊧）

選挙権を受刑者に認める見解は、①そもそも選挙権剥奪に正当性がなく、むしろ選挙権は受刑者を含む国民（人民）に固有の権利とするもの、②選挙権剥奪の歴史を転換し再賦与される権利とするものに大別できる。それらの理由づけとしては、つぎの諸説がある。

㊦選挙権の制限剥奪は民主主義に背反する歴史的遺物

イギリスの受刑者の投票禁止は、民主主義において何人も重きをなすとする原理の根底を掘り崩すものである。投票禁止は、公共安全を守るものではなく、また効果的な犯罪抑止として作用するものでもなかった過去からの正当性のない遺物である、とするものである⁽⁵⁶⁾。

㊧選挙権の制限剥奪の哲学的根拠への疑問

選挙権の剥奪は、応報という唯一の刑罰目的に合致するが、受刑者の相当比率の選挙剥奪が疑わしい哲学的な根拠にしか基づいていないし、犯罪と刑罰の明確な合致、比例は欠けているとする⁽⁵⁷⁾。

㊦選挙制限権剥奪は下品な社会的排除

選挙権（参政権）剥奪は品位を下げる刑罰で、犯罪者の社会的排除である⁽⁵⁸⁾。同剥奪は、受刑者を社会的市民でも人間でもないと、さらにダメージ（衝撃）を生じさせる。受刑者は、刑務所に収容され時間を費やすとしても、なお人格をもった者であり続けることを確認することは重要である。受刑者の価値を失わせ、受刑者は価値のないものとする社会的見方を強制する「市民の死」の考えは、現代の刑事施設制度と全く共同歩調の取れない埒外にあるものである。同剥奪が、主要な刑罰原理である抑止効果、公共保護、受刑者の社会復帰を進めるという証拠もないとする⁽⁵⁹⁾。

㊧選挙権制限剥奪の諸目的の虚構性

選挙権剥奪の目的は、市民的責任（civic responsibility）を高揚させ、法の支配の尊重のため、社会と個人の結びつきである社会契約を守ることにあるとするが、これはフィクション（虚構）であるとするものであるとする⁽⁶⁰⁾。

ヨーロッパ人権裁判所における第二ハースト判決、その根拠としたカナダのソープ判決の趣旨を確認しておく必要がある。その判決の主旨は、ビーハンが指摘するように、市民的責任の高揚および法の支配の尊重という曖昧で象徴的な目的によって受刑者の選挙権を剥奪する（イギリスおよびカナダ（政府））の議論を斥け、また一定類型の犯罪者が選挙権を彼らに否定することによる付加刑（処罰）を受けるべきとするケースの許容拒否をしたものであった。人権裁判所は、受刑者の選挙権の否定が、受刑者に民主主義の価値および社会的責任を教育する重要な手段を失わせるものであるとしてきたのであるとする⁽⁶¹⁾。

㊨選挙権は基本的人権であり、特権ではない。比例性での合理的制限可。

選挙権は主要な国際人権規約（条約Convention）に正式に記述された最高の基本権の1つである。例として市民的政治的権利に関する国際人権（B）

規約25条、国連人権宣言21条、人権に関するヨーロッパ条約への第一議定書。選挙権は、政府に影響力を与え、またその他の重要な権利を守るために、個人に民主主義のプロセスに参加することを認め、かつ、権利を与えている。これは、選挙権の喪失が、現代民主主義社会にあっては市民的・社会的死の決定的な象徴であり、特定の集団を排除することを正当化することは難しいとする見解である⁽⁶²⁾。

ここで、留意しておくべきことは、ムーレーの指摘するように、ヨーロッパ人権裁判所は選挙権という基本的人権が全く制限されないとする見解を採っておらず、選挙権は基本的人権であるとしても、絶対的な権利 (absolute right) であるとするものではなく、ヨーロッパ人権裁判所は比例性が争点となり、比例性をもった、何がしかの受刑者の選挙権 (資格能力 ability) を制限するのであれば正当性があることを認めている。つまり、そのような比例性のある立法上の制限を合理的に実証すれば許容されるとするものである⁽⁶³⁾。

㊦全受刑者の一律の (= 包括的) 選挙権剥奪は科刑上不適切。比例的制限可。

(一律) 選挙権制限剥奪論への批判は、3つの見解に分かれる。

第1の見解は、いくつかの先行国に見られるように、選挙権は基本的人権であり、およそ制限、剥奪しえないとするものである (制限剥奪禁止論、本稿、注(5)参照)。第2の見解は、選挙犯罪および他罪による一定の刑期以上の受刑者は選挙権を制限剥奪されうるとするものである (特定犯罪刑期受刑者禁止論)。第3の見解は、選挙犯罪 (等) の受刑者に限定して選挙権制限剥奪を認めるものである (選挙犯罪受刑者禁止論)。

エア (AIRE) センターは、第2の見解に立つ (選挙犯罪および4年刑期以上の受刑者の選挙権制限剥奪)⁽⁶⁴⁾。

これに対し、イーストンは、以下の第3の見解を採る。すなわち、受刑者の投票資格剥奪は、受刑者が民主主義のプロセス、例えば、郵便投票詐欺とか公務所での不正行為といった選挙犯罪をなしたのではない限り、刑罰の一

部を構成すべきものではない。ここでは、刑罰は、(選挙) 犯罪に結びついており、一時的禁止という合理的な事由をもちうることになる。ストラスブール裁判所は、このことを、別事案 (MDU v Italy App.No.58400/00(23 January 2003)) において一時的禁止の合法的な事由として許容してきている。しかし、そうではなく、実刑 (prison sentence) として付加的処罰を正当化するのは難しい。参政権剥奪は、犯罪類型とか犯罪の重大性に何ら関係をもちえない。同剥奪は、比例性を欠いており、また犯罪者を市民的死の状態に帰せしめる品位を下げる刑罰と見られる。同剥奪は、選挙の時期に懸っていることから恣意的な刑罰でもある。同剥奪は、犯罪者なり一般公衆を犯罪から抑止することも見込めそうにない。同剥奪は、受刑者の社会復帰に貢献しそうにない。反対に、受刑者に投票を認めることは、受刑者に彼らの市民的義務を熟考することを助長し、また再犯を減少させ、彼らの地域共同体(社会)において利害関係(stake)をもつという感覚を強化することで、積極的な意義を究極的にもつことになる。合衆国におけるユーゲンおよびマンツァ(Uggen,Manza)による調査では、投票者と非投票者のその後の逮捕、拘禁(隔離)、自己申告犯罪行動の(各)比率の相違が明らかになった。同剥奪は、公衆の保護にとっても必ずしも必要ではない。刑期を考慮せずに受刑者に投票権を賦与することで公衆へのリスクは全くない、とする⁽⁶⁵⁾。

(5) 投票可能な18か国は、アルバニア、アゼルバイジャン、クロアチア、チェコ、デンマーク、フィンランド、旧ユーゴ・マケドニア、ドイツ、アイスランド、リトアニア、モルドバ、モンテネグロ、オランダ、ポルトガル、スロバニア、スウェーデン、スイス、ウクライナ。投票禁止13か国は、アルメニア、ベルギー、ブルガリア、キプロス、エストニア、グルジア、ハンガリー、アイルランド、ロシア、セルビア、スロバキア、トルコ、イギリス。制限付投票が可能な12か国は、オーストリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、フランス、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルグ、マルタ、ノルウェー、ポーランド、ルーマニア、スペイン。オーストリアは、1年を超え、故意犯罪による刑の受刑者は選挙権剥奪。ボスニア・ヘルツェゴビナは国際法の重大侵犯から国際的裁判所での指示で投票制限。フランスは裁判所が選挙権を認める場合に賦

与。ギリシャは、終身刑、10年を超える刑の受刑者は選挙権剥奪し、1～10年の受刑者には受刑者の行為が道徳的邪悪さを示すものであれば1～5年の間、剥奪。イタリアは5年以上の刑期の重大犯罪者および破産者は裁判官が必要的に、軽罪では裁量で剥奪。ルクセンブルグは量刑裁判所が刑の一部として公民権を剥奪しない限り選挙権はある。マルタは、重罪犯は有罪者選挙権剥奪。ノルウェーは、反逆罪および国家保安事件に例外的に限定し、選挙権は裁判所がごく例外的に選挙権剥奪。ポーランドは、犯罪が非常に深刻で非難性が高い場合で3年以上の刑の受刑者は選挙権剥奪。スペインはごくまれに量刑裁判官が明確に選挙権剥奪しない限り選挙権はある。Hirst case #2,*supra* note 1, at 207 and notes 3-12.なお、ギリシャは、より一般的に政治的権利剥奪の一部として、有罪判決を受けた受刑者の一定類型の者の選挙権の喪失がある。すなわち、終身刑受刑者は選挙権を永久に喪失する。Isobel White, Prisoners' Voting Rights, House of Commons Library, Standard Note:SN/C/01764,15 Jan.2014,Appendix:Prisoners' voting rights in Council of Europe countries, at 51.その他の調査によれば、世界の受刑者の選挙権に関連する現状統計として、刑事施設改革信託(PRT)は、以下の刑事施設統計を示している。刑事施設収容者数8万4231人中、選挙権を剥奪された者が大多数で7万344人(選挙権所有者1万3887人、16.5%)とし(2009年12月18日時点)、ヨーロッパ連合加盟国(EU)の40%が選挙権を与え剥奪を全くしておらず、フランスおよびドイツでは裁判所が併科として選挙権剥奪の量刑裁量があるとする。全受刑者の自動的参政(選挙)権剥奪国は、アルメニア、ブルガリア、エストニア、ハンガリー、ルーマニアの少数とする。Prison Reform Trust (PRT), Barred from Voting: The Right to Voter for Sentenced Prisoners, Feb. 2010,p.1.選挙権剥奪が受刑者中の黒人系国民(11%)に人口比(2%)以上に作用していることを明らかにしている。投票禁止の選挙権剥奪は、社会的排除および「市民的死」観念を永続させるものであり、むしろ社会的排除が犯罪の主要因で、少なくとも刑期中、受刑者は社会に対しては死者であると発信することによって社会排除を促進しているとする。*Ibid.*,5.

(6) 市民的死(エドワード3世統治期にこう呼ばれた)。Hirst v UK (No.2) Judgement of Europe Court of Human Rights Application No 74025/01(6 October 2005),para.22,at 206.

(7) House of Lords and House of Commons(hereafter HL \$ HC),Joint Committee on the Draft Voting Eligibility (Prisoners)Bill (hereafter JC),Report, Session2013-2014,2013 SO, p.7. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/draft-voting-eligibility-prisoners-bill/>

(8) 1832年人民代表法による選挙権拡大は、州選挙区では新しく(年価値10ポ

ンド以上の) 贖土地所有者、(60年期間以上の、また年価値50ポンド以上で20年期間以上の) 定期不動産権者、(年50ポンド以上の地代支払いの) 不動産賃貸人に対して行われた。都市選挙区では、(年価値10ポンド以上の) 家屋・建物を所有・賃貸などを行っている者に選挙権が拡大した。(括弧)内が拡大範囲。(21歳以上で選挙区6月以上居住の) 男子の普通選挙権は1918年法(後述)によって選挙権をもった。その際、女性はこの有権者の妻で30歳以上の年齢で、年価値5ポンド以上の住居に住む者に限定して選挙権が与えられた。女性の普通選挙権は1928年人民代表(平等選挙権)法によって実現した。小栗実「選挙制度」戒能道厚編・現代イギリス法事典(新世社、2003年)152頁。

(9) しかし、総選挙における企業主および大卒者には特別投票(additional vote)が1948年までであった。HL \$ HC- JC, *supra* note 7, Report, at 8.

(10) Colin Murray, Written evidence (VEP 0031) .in: HL \$ HC-JC, *Id.*, Oral and Written Evidence,2013,at 523.。

(11) *Ibid.* イングランド、ウェールズ、北アイルランドの1年未満の受刑者、またスコットランドの大半の受刑者は郵便投票が可能であった。

(12) HL \$ HC-JC, *supra* note 7,Report,para.20,at 9.この改正は下院議長下の選挙法協議会(Speaker's Conference on Electoral Law)の勧告に沿ったものであった。

(13) *Id.*, para.23,at 10. したがって2000年(人民代表)法は1983年同法7A条として、「被拘禁地の住民として」選挙登録できるとの追記改正し選挙権をもつとする解釈の根拠規定となった(5条)。なお、精神病院に移送された受刑者の参政権はないことも規定された(2条、1983年法3A条)。

(14) *Id.*, para.24, at 10.

(15) *Hirst v UK (No.2)* ,*supra* note 6,para.12, at 205.ハースト事件判決等を含むヨーロッパ人権裁判所判決につき、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300・301号(2006年)182頁以下。なお、裁量的な終身刑(discretionary life sentence)は、必要な終身刑と対をなすものであり、後者は謀殺罪での有罪で言い渡されるものである。この場合を含め、終身刑は、終身「拘禁」刑を意味せず、裁判所の決定する最短の特定期間(タリフと呼ばれる罪刑均衡の量定)、刑事施設での収容が義務付けられ、その後、仮釈放委員会(Parole Board)の審査により仮釈放となりうる。ハーストのような刑の減輕事例では、被告人が重大犯罪で危険性ありと判断された場合に、裁量的な終身刑となる。Sentencing Council for England and Wales, Life Sentences,2015,at 1.[http:// www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/life-sentences](http://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/life-sentences).

(16) *Id.*,paras.13-14,at 205.

- (17) *Id.*,para.16, at 205.
- (18) *Id.*, paras.17-20.at 205.
- (19) (20) *Id.*,paras.15-16, at 205.
- (21) 大法院審理団の構成は条約27条2・3項および裁判所規則24条により決定される。
- (22) John Hirst v. United Kingdom (No 2), European Court of Human Right (EurCourtHR), Strasbourg, Judgment of 6 October 2005 (Grand Chamber),Application no.74025/01,Human Rights Law Journal, Vol.30,No1-12,at 204. Hereafter cited as 'Hirst case #2'.
- (23) Hirst v UK (No.2) , Judgment of Europe Court of Human Rights Application No74025/01(6 October 2005) paras.35-36,at 207-208. 倉田玲、前掲論文、注15、182、193頁。
- (24) Isobel White, *supra* note 4,the former, Standard Note: SN/PC/06480,13 April .2013at 4-5. Greens and MT v UK App.Nos 6004/108 and 60054/08(November 2010)(スコットランド)。2011年2月22日、グリーンズは、受刑者が2011年5月5日に実施のスコットランド、ウエールズ、北アイルランド選挙およびイングランド地方選挙で投票できるように迅速に法改正を行うことをイギリス政府に求めて、ヨーロッパ人権裁判所大法院へ事件の付託を申し立てた。これへの政府の対応は後述する、2011年3月1日の政府の議会答弁で明らかにされた。Isobel White, *supra* note 4, the later, Standard Note: SN/C/01764, 15 Jan.2014,at 37.
- (25) ECHR press note 23 November 2010.
- (26) Dr Susan Easton, Written evidence (VEP 0001)Oral and Written Evidence, at 153.
- (27) ヨーロッパ人権裁判所の所見は、House of Commons, Library Standard Notes SN/IA/5936参照。
- (28) HL \$ HC- JC, *supra* note 7, Report, pp.84.
- (29) *Ibid.*, Oral and Written Evidence,pp.682.
- (30) HL \$ HC, JC, Report, *supra* note 7,para.159,at 45.他の地方選挙、分離独立への選挙、ヨーロッパ議会選挙は選挙資格が相異している。
- (31) *Ibid.*,para.152,at 45.ただし、刑事施設への収容により、原住所で選挙人登録ができていない場合には、選挙資格がない。
- (32) Ministry of Justice, Voting Eligibility (Prisoners)Draft Bill, Cm 8499, November 2012,pp.34,par.30,at 3.
- (33) *Ibid.*,para.31,at 6.
- (34) *Id.*

- (35) *Ibid.*,para.32,at 6.
- (36) *Ibid.*,para.33 ,at 7.
- (37) *Ibid.*,para.34, at 7.
- (38) *Ibid.*,para.39,at 7., Ministry of Justice, Voting Eligibility (Prisoners) Draft Bill, Cm 8499, Nov. 2012,Explanatory Notes,para.35, at 25. 第3法案は、一時釈放者以外は、現状の受刑者の選挙権剥をほぼ堅持する提案は、下院が2011年にヨーロッパ人権裁判所判決の受入れ拒否と選挙投票禁止を圧倒的多数で可決したことを反映している。Owen Bowcott, "Prisoners must be given right to vote, European court rules", The Guardian,22 May 2012 (電子版)。イタリアのスカポーラ事件判決（2012年5月22日）後へのイギリス（政府、議会）の反応は、ストラスブールの同人権裁判所によって、に選挙権制限対象の罪質の規定方法に「加盟各国の広汎な裁量あり」とするイギリス政府の主張が認められたにもかかわらずの消極的「改正」が支配的であったことを示している。本稿、注72参照。
- (39) The former, *Ibid.*,para.42,at 8.
- (40) イギリスがヨーロッパ共同体に残留するか離脱するかの問題が、ユーロ通貨への統合問題にとどまらず、主権国家とEU関係の在り方にも懸っており、これらとイギリス国民の人権と人権裁判所判決の効力にも影響している。
- (41) パンサンバイ・ルール（法則）が歴史的に形成され効力をもっており、連合王国の憲法（＝立憲）的な制度上の慣例であり、大抵の国際条約は批准21日前には議会に係属されていなければならないことを命じるものである。2010年憲法改正・統治法の第2章は、2010年11月11日、施行令により施行された。同法第2章は、条約批准を扱っており、効果的にパンサンバイ・ルールを効果的に置換するために、立法編成をすることで議会による条約批准を行っている。パンサンバイ（Mr Arthur Ponsonby）は第1次ラムゼイ・マクドナルド内閣の外務大臣であった。1924年4月1日、（トルコ平和条約法案の議会第2読会中、パンサンバイ外務大臣により、両院の机上に各条約が21日間置かれた後に、同条約の審議が可能となったことに由来する、21日以前の議会提出のルール。ポールドウィン政府の時期、同ルールは撤回されたが、1929年復権・回復し、その後の政府により遵守されるにつれ次第に実務上確固たるものになった。条約の批准権は国王の専権事項（Royal Prerogative）の一つとして行政政府によって享有されている。なお、ヨーロッパ人権条約は、国内法の一部をなさないので、イギリス国内の裁判所は、両者が矛盾する場合には、国内法を優先させるとする、条約の間接適用説の考えにある。R. v. Secretary of State for the Home Department, Ex p. Brind [1991] 1 A.C.696 at 747H.,Dr Bharat Malkani, Human rights Treaties in the English Legal System,[2001] Public Law

554.

- (42) HL \$ HC, JC, Report, *supra* note 7, para.239,at 62-63,Conclusions and recommendations rec.25, at 67.
- (43) Carmen Fishwick, UK prisoners banned from voting: ‘Can you put a value on the loss of the right?’, The Gurdian,12 February 2015 (電子版) .
- (44) HL \$ HC, JC, Report, *supra* note 7,para.147,at 42. 同旨、Hirst v UK (No.2), *supra* note 6,para.74,at 212 r. 政府は選挙権剥奪が付加刑 (additional punishment) を科すことにあるとする。 *Id.*
- (45) Hirst v UK (No.2) , *supra* note 6,para.37,at 208 l(=left).
- (46) *Ibid.*, para 75,at 212r.,para.59,at 211 l.
- (47) *Ibid.*, para 75,at 212r.,para.59,at 211 left. HL \$ HC, JC, Report, *supra* note 7,para.147,at 42.
- (48) Dr Susan Easton, Written evidence (VEP 0001),in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7,Oral and Written Evidence, at 151-152.
- (49) *Ibid.*,152.
- (50) HL \$ HC, JC, Report, *supra* note 7,paras.198-199,at 42.
- (51) Susan Easton, PRISONERS’ RIGHTS: Principles and Practice, 2011 Routledge,p.223.
- (52) *Ibid.*,223.
- (53) Dr Susan Easton, Written evidence (VEP 0001),in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7, Oral and Written Evidence, at 154. 「未決拘禁者 (remand prisoner) に対しては、その場所での(投票する) 現行手続があるが、与えられる選挙の頻度からは煩わしい責任 (申出 burden) は生じない。用いられる現行手続は、刑事施設業務命令において4650人の被拘禁者の選挙権が出されている。・・・(省略) 選挙 (管理) 委員会は、2009年に初期の諮問文書 (Consulting Paper) において、諸提案につき検討し、提案の手続は運用可能であること、また選挙手続の清廉さが保持されること、に満足させられた。私は、統制のレベルを増やすためには郵便投票を勧めるものである。全ての関係者に手続は明確であることが必要。郵便投票は、今日より厳しく管理されており、もし正しくモニターされていれば、詐欺 (投票) の危険は減じられるものと認められる。郵便投票は管理が比較的容易であり、未決勾留の被拘禁人につき現場ですでに確立した制度である。」 *Ibid.*
- (54) 「最悪の望ましくない選択肢。第一議定書3条に適合しないか、ハーストに関する人権裁判所の判決 (決定) を充足しないであろうし、法的見地からして弁護するのは困難である。賛成する議論は、世論は改正に最も敵対的であり、民主主義の脈絡内では世論が大切とする、政治的・ポピュリスティックな議論であ

る。ハースト第二判決（2005年10月）が示したことは、世論は考慮すべき一要素であるが、基本権（Fundamental rights）が侵害されるときには優越する要素とすべきではないこと、を明確にしたのである。」*Ibid.*,151.

(55) *Ibid.*,at 154- 155. 「（選挙権を行使する）関係地方の表明をすることによって刑務所の外で通常の住居地を活用するならば、ブロック投票（block voting 代議員に代表する人数分の投票数値を与えること）の危険は全くないし、受刑者の投票のもつ衝撃は英国中では拡散するであろう。受刑者の参政権賦与は投票箱の純粹性（purity of the ballot box）を掘り崩すのではないかということへの関心が挙げられる。恐れは、受刑者は概して地域社会よりも自己の利益を代弁する候補者を選ぶかもしれないということだが、このことは、受刑者が通常（普通）であれば居住することになる元来の地域社会（community of origin）において投票を認めるという、イギリスで提案のモデルでは争点にはならなかった。刑事施設の所在地を用い（選挙人）登録を受刑者に認めるのは、望ましくない。例としては、小選挙区内に、現在、相対的に大規模の受刑者数があり、かつ候補者間の票がごく僅差（narrow margin）である場所の、ワイト島（Isle of Wight）が良く引き合いに出される。（仮に）受刑者が地域コネクション（利権繋がり）のある地域社会に（選挙人）登録をする場合には、釈放の際に居住地になりうるので、受刑者の代表となるべき者につき受刑者の意見を表明することは道理にかなう。」*Id.* しかし、一定期間収容の受刑者に刑事施設所在地での選挙人登録を認めないことには長期的には疑問となろう。受刑者の現「居住地」である刑事施設を事実上の生活拠点と位置づけ、有権者として地方自治体、国政、ヨーロッパ議会等に対する投票行動によって発言・発信することは、主権者の一員として何ら問題はないと考えられるからである。有権者間に恣意的な区別を持ち込むべきではない。要は、刑執行中の刑事施設の生活実態、期間を有権者登録居住地と擬制可能かにある。

(56) Prison Reform Trust (PRT) and UNLOCK(National Association of Reformed Offenders),Barred From Voting: The Right to vote for sentenced prisoners February 2010,at 1.www.prisonreform trust.org.uk., www.unlock.org.uk.

(57) HL \$ HC- JC, *supra* note 7, Report, para. 140, at 40.

(58) *Ibid.*, para.142, at 40.

(59) *Ibid.*, para. 143, at 41.Dr Susan Easton, *supra* note 48, at152.

(60) *Ibid.*, the former,para.148,at 42.

(61) Dr Cormac Behan, Written evidence (VEP 0028),in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7,Oral and Written Evidence,77., *Sauvé v. Canada* (No.2), 2002.

(62) Dr Susan Easton, *supra* note 19, at152. * 国際人権B規約25条「すべての市

民は、第2条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。 b 普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的な選挙において、投票し及び選挙されること」。

(63) Colin Murray :Written evidence (VEP 0031) , in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7, Oral and Written Evidence, at 526.

(64) Aire Centre, Written evidence (VER 0042) , in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7, Oral and Written Evidence, at 12.

(65) Dr Susan Easton, *supra* note 53, at 152-153

2 わが国の受刑者と選挙権

(1) 近時の判例

2013年2月6日、公職選挙法が受刑者に選挙権を認めていないことは憲法違反に当たるとして、違憲訴訟と慰謝料100万円を求めていた訴訟の判決があり、大阪地方裁判所は違憲確認請求を却下するとともに、原告の次回衆議院議員総選挙での選挙権確認、国家賠償法による損害賠償請求を棄却した。事案はつぎのとおりである。

〔事実〕 元受刑者（I。 稲垣浩 現68歳）は、釜ヶ崎地域合同労働組合委員長であったが、2008年6月、大阪府警西成署で暴行を受けたとする男性の相談を受け、これに対する抗議、街頭宣伝活動を行っている際に、自車を市道に止めていたとして道路交通法および大阪府条例違反容疑で逮捕され、懲役2月となるも未決勾留算入で刑期満了となった。

しかし、Iは過去の前歴事件で執行猶予中であつた。同事件とは、2007年にIは大阪市職員が野宿者のテントを撤去させないようにするため、ビデオ監視をしたことで、傷害罪の共謀共同正犯によって懲役6月（うち未決算入100日）および威力業務妨害罪により懲役1年（うち未決算入120日）となるも執行猶予とされていた。Iは、このため、執行猶予が取り消され、懲役2月の実刑判決となった。

Iの滋賀刑務所における服役期間は2010年3月から11月25日までであり、

仮釈放後2011年1月に刑の満了となったものの、その間の2010年7月に実施された参議院議員選挙では選挙権がなく投票できなかった。未決勾留者には選挙権を認めながら、また選挙違反での有罪でもないことから、前掲の訴訟に至ったものである。弁護士は、世界思潮として受刑者の選挙権を一律、包括的に禁止、否定する法規定を違法、無効とする流れがあり、受刑者への一律選挙権制限はわが国が批准している国連の市民的および政治的権利に関する国際人権B（自由権）規約25条に違反するとしていた。⁽⁶⁶⁾

〔判決〕 地裁判決は、選挙権につき欠格条項を定め制限することは合理的な理由に基づいており、憲法上も許されるとして、公職選挙法11条1項2号の欠格条項は国のこの裁量範囲にあり、自由権規約25条も合理的理由のある選挙権の制限までを禁止するものとは解されず同規約にも違反しないとした。⁽⁶⁷⁾

原告Iは、即日控訴し、2013年9月大阪高等裁判所はIの賠償は認めなかったものの、「単に受刑者というだけで、著しく順法精神に欠け、公正な選挙権の行使が期待できないとは言えず、公職選挙法が受刑者の選挙権を一律に制限しているのは、選挙権を保障した憲法に反する」との判断を示した。控訴人（一審原告I）の請求に関しては被告国側が勝訴したこととなり、控訴人は上告しなかったため判決は確定した（10月4日）。⁽⁶⁸⁾

（2）新判例の論理構成

わが国における受刑者の選挙権剥奪に関しては、憲法上の規程と公職選挙法上の規程との対応関係で論じられる。

大阪地裁判決は、禁錮以上の受刑者について、選挙権の行使に関し、合理性があれば禁止できるとし、その事由として、①法秩序に対する違反の程度が著しいこと、②社会参加である選挙権の行使のための情報摂取が困難であることの2事由を挙げていた。

これに対し、大阪高裁は、憲法は国民代表の議員を選挙により選定することが国民主権の原理に基づく国民の権利⁽⁶⁹⁾であり、国民に対して投票する機会を平等に保障しているものと解するとの前提に立つ。その上で、選挙権

制限を2大別し認める。第1の選挙権制限は、選挙自体の公正さを害する行為（事由）に、そして第2の選挙権制限が非選挙外の事由に起因するものである。

このように、高裁判決は、選挙犯罪に示される選挙自体の公正さを害する行為をした者等の選挙権について一定制限する場合のあることを肯定したうえで、他の第2の場合を①国民の選挙権自体または②その選挙権の行使の制限とに2区分したうえで、それらの「制限をやむを得ないと認められる事由がなければならない」とする。そして、やむを得ない事由とは、選挙権または同行使を制限することなしには「選挙の公正さの確保および選挙権の行使」が「事実上不能ない著しく困難」な場合とする。選挙権の行使を制限するには、このやむを得ない事由が認められなければならないとする（なお、この高裁判断である選挙権制限の論理は、最高裁が示した選挙自体の公正阻害とその他被選挙外事由の場合分けを踏襲し、さらに後者のやむを得ない事由について選挙権自体と選挙権の行使の制限の2区分に沿ったものである（在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件、最大判平17・9・14、民集59巻7号2087頁））。

そのうえで、判決は、選挙権制限をやむを得ないとする事由の存否を検討する。

第1に、「受刑者であること」自体をもって「直ちにその者が著しく遵法精神に欠け、公正な選挙権の行使を期待することができない」事由があるとすることはできないとする。

第2に、「受刑者を拘禁する必要性およびその性質」から、選挙権制限はやむを得ないかについて、㊦刑事施設収容中に伴う事務的支障、㊧受刑者の存在自体による選挙権制限事由、㊨情報収集の困難性、に3区分して検討し、公職選挙法11条1項2号が受刑者の選挙権の一律に制限していることに、これら3区分に照らして、やむを得ない事由があるとはいえないとする⁽⁷⁰⁾。ただ、同公選法条項号（昭和25年）の立法行為、その廃止立法不作為による国家賠償法上の違法性については、通説・多数説（昭和39年当時、

そして平成22年の選挙時でも）は受刑者の選挙権制限、すなわち選挙権の欠格事由とすることは「合理性があり憲法上の平等原則には違反しない」としており、立法当時、同法が明白に選挙権の侵害をし違憲と認めることはできないと、立法当時の「限界性」を暗示している⁽⁷¹⁾。

(66) 佐藤万作子「世界の流れに逆行する地裁判決—受刑者に選挙権認めず」、週刊金曜日、2013年2月15日号。

(67) 大阪地裁民事2部判決 2013年2月6日LEX/DB 25500234。山崎友也「受刑者の選挙権行使」法学教室、判例セレクト2013、9頁。

(68) 大阪高裁判決 2013年9月27日LEX/DB 25501750。山陰中央新報、2013年9月28日。倉田玲「禁錮以上の受刑者の選挙権剥奪が違憲とされた事例」新・判例解説Watch憲法No.77（TKCローライブラリー）1頁。稲葉美香「受刑者に対する選挙権制限の合憲性」ジュリスト1466号（2014年）30頁。確認請求については、刑期満了しており控訴人に欠格条項（選挙権の制限、禁止）の適用がなく、公職選挙法の違憲確認をすること、および次回総選挙は投票可能な地位にあることの双方を求めることは不適法として却下し、原判決は結論において相当とし控訴棄却している。

(69) これが「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」として、根拠として憲法前文、1条、15条1、3項を示す。高判、前掲注68、5頁。

(70) ㊦の事務的支障については、①2007年の日本国憲法の改正手続に関する法律は、憲法改正の国民投票につき18歳以上の受刑者を含む日本国民に投票権を認め、受刑者であることが欠格事由になっておらず、同国民投票時に収容中の刑事施設での投票による投票権行使を認めていること、②公選法48条の2第1項3号他は未決収容中の者等（選挙当日に刑事施設、労役場、留置場、少年院、婦人補導院にいる投票人）への同施設での期日前投票用の投票用紙、投票封筒の交付の請求方法等（公職選挙法施行令49条1項、50条）を具体的に定めていることから、不在者投票と同様の方法で選挙権行使が可能であることから、選挙権行使上、未決等収容者と既決受刑者間に技術的問題について有意差はないとする。㊦の受刑者の存在自体による選挙権制限事由について検討し、施設収容は応報としての自由剥奪の面（趣旨）と矯正処遇による改善更生による再犯防止（目的）の両面から見て、「実刑に処せられたということにより、一律に公民権をも剥奪されなければならないとする合理的根拠はなく、平成17年

最判が選挙権制限の例外を選挙犯罪の場合に限定した趣旨に照らしても、受刑者であることそれ自体により選挙権を制限することは許されない」とする。㊦の情報取得の困難性については、i) 刑事施設法(69条自弁書籍閲覧、72条1項日刊新聞紙備え付、主要時事報道への機会賦与)が受刑者に選挙に関する情報を与えるようにしており、選挙権行使に必要な情報収集が一般的に制限されているということとはできないこと、ii) 通信手段発達により在外国民に選挙権の行使を認めており(平成17年最判)、受刑者への選挙公報配布は在外国民に対する場合と比較し容易であり、受刑者が外部情報の取得に一定制約を受けていることを選挙権制限の根拠とすることはできないこと、iii) 仮釈放中の受刑者は情報取得につき一般国民と同様の立場(=社会内)にあるから一律に受刑者の選挙権制限は少なくとも仮釈放者には前提を欠くこと等から、その情報取得の困難性の前提、根拠を欠くとする。同、6～8頁。

(71) 同9頁。

おわりに：今後の方向

(1) 受刑者の選挙権に関して賦与か剥奪かは、ヨーロッパ人権条約加盟国において区々であった。剥奪国であったイギリスは、ヨーロッパ人権裁判所の一連の判決のなかで⁽⁷²⁾、人権条約関係第一議定書3条違反として、全受刑者への選挙権の包括的剥奪、1年以上終身といった広範囲な拘禁刑期の受刑者への選挙権剥奪が挙げられる。加盟国が主権国家として、例えばイギリス議会上下合同委員会が第1選択肢として挙げた4年以上の刑期の受刑者に対する選挙権剥奪提案は、条件付選挙権剥奪国家に属し止まることを意味する。しかし、2013年6月試算で4年未満の受刑者への選挙資格賦与は約2万4000人(全受刑者6万5963人中の36%)に及ぶものと推計されている⁽⁷³⁾。

これまで、イギリスは選挙権について選挙(人)登録申請方式をとることから、この公務所への申請が認められない選挙権無資格ないし剥奪者、すなわち選挙人登録除外者としての一定の人々があり、その一つが有罪判決の受刑者であった⁽⁷⁴⁾。

ここで、留意しておくべきことは、今日でもイギリスにおいて、選挙権資

格は、未決拘禁者（有罪評決・判決前の全刑事被告人）、法廷秩序違反による被拘置者および罰金の不完納による被留置者にあるという点である⁽⁷⁵⁾。

ヨーロッパにおける受刑者に対する選挙権資格、逆に言い換えれば選挙権剥奪は何を根拠にして賦与・剥奪しているのかの正当化根拠を整理し、その問題点を検討しておくことが必要であろう。

(2) 受刑者の選挙権に関し、A全面選挙権賦与論に対して、B選挙権制限剥奪論に大別できる。

前者Aの全面選挙権賦与論は、すでに除外者のない選挙制度として現実に立法化がある諸国もあった。また受刑者の選挙権肯定論の見解も、ヨーロッパ人権裁判所判例等および（制限剥奪論批判の）学説として展開されてきていることも見てきた。もはや、この大きな受刑者への全面選挙権賦与または回復論は、各国の事情はあるにせよ、現実的な立法化へと進むことは時間の問題である。私は、この歴史的な受刑者の選挙権拡大の流れは、普通選挙への歴史的な流れと符合するものと考えている。むしろ、問題は、受刑者の選挙権拡大への制度整備など、全面実施に至る行程をどのように考え、提示できるかの実施に伴う技術方法問題に移行しているといえよう。

後者Bの選挙権制限剥奪論はバリエーションが考えられる。

選挙権を剥奪、制限する場合には、罪種・刑の軽重および有罪犯罪者の被拘禁者の各類型によって対象者を区分する組み合わせが考えられる。その際には、無罪の推定を受けている未決拘禁者群はこれらから除外される（その他、わが国特有の「死刑執行」のための拘禁者がいる）。

罪種では選挙犯罪等⁽⁷⁶⁾と非選挙犯罪等との区分、非拘禁の有罪者・被拘禁の受刑者の刑期の程度を考慮ことが考えられる。いずれも限定された選挙犯罪および非選挙犯罪すなわち一般犯罪に関連する2事由によって選挙権制限剥奪をする枠組みが把握されよう。

この組み合わせから、6類型でⅠ群とⅡ群の組み合わせが考えられる。

I ①選挙犯罪等での全有罪者の選挙権剥奪 日本

②選挙犯罪等での全有罪受刑者の選挙権剥奪

- II③非選挙犯罪での被拘禁の全受刑者の選挙権剥奪 イギリス、日本
- ④非選挙犯罪での被拘禁の一定刑期以上の全受刑者の選挙権剥奪
- ⑤非選挙犯罪での非拘禁の全有罪者の選挙権剥奪
- ⑥非選挙犯罪での非拘禁の一定の有罪者（仮釈放者を含む）以外の者の選挙権剥奪

わが国の有罪者および受刑者等の選挙権に関する現状は、公職選挙法に明示され、11条において選挙権を有しない禁錮以上の刑の執行（および可能性のある仮釈放）中の者等、また252条において選挙犯罪による処刑者に対する選挙権の停止に関し規定を置き、一定受刑者の選挙権を剥奪している⁽⁷⁷⁾。最新判例が踏まえるように、選挙犯罪による選挙権制限剥奪以外に、「選挙権または同行使を制限すること」を相当とする実質的な重大な事由、すなわち「選挙の公正さの確保および選挙権の行使」が「事実上出来ないし著しく困難」となることから、やむを得ない制限事由がなければならない」とするものであった（前章）。もっとも、特別法である選挙犯罪か、または一般刑事犯罪での有罪およびその罪質（一定の刑の重さ）から、選挙権の制限剥奪を行うことの法的性格をどのように位置づけるかは、わが国でも歴史的推移があった。現状の科刑に加えて、別途選挙資格を剥奪することを資格制限と呼称したりしている⁽⁷⁸⁾。

世論は、応報的感情が強い風潮のなかでは、受刑者に対しては一切の公民権、選挙権の賦与を禁止することを支持するかもしれない。しかし選挙権は基本的人権であることからすると、これを剥奪、制限することは、民主主義社会の基礎をなす構成員の権利を侵害するものであり、この世論に迎合することはポピュリズムと言わねばならず、斥けられるべきものである（本稿、注54参照）。

また、比例性の原理から量刑上、刑との選挙権制限の併科ないし資格制限としてにせよ、認めうるかについてはなお議論の余地があり、選挙権剥奪の一律の包括的制限剥奪は疑問である⁽⁷⁹⁾。また、長期刑、無期刑（終身刑）、そして特殊わが国の死刑（執行前は未決拘禁者の地位）⁽⁸⁰⁾の受刑者に限定

して選挙権の制限剥奪を行うことに、客観性のある明確な合理的な根拠、規準を見出すことはできないであろう。また長期受刑者にこそ拘禁刑執行による抑止効果以上に、改善、社会復帰のための「社会化」が必要であり、これに資するのが選挙権であるといつてよい⁽⁸¹⁾。

最終的に、受刑者の選挙権回復すなわち選挙権再賦与は、やがて資格制限のあり方、被選挙権を含めた公民権回復問題ともリンクするが、当面、選挙権の段階的回復をヨーロッパ人権裁判所の判例水準にまで罪種（選挙犯罪および重罪等）を限定するなど、過渡期の立法が考えられてよい。立法は前進のための妥協であり、さらに法改正が行われればよい。

(3) わが国は国際人権B規約に関する加盟国個人の申立てに関する第一議定書を批准していない⁽⁸²⁾。このことから、イギリスのようなヨーロッパ人権裁判所による判決、閣僚委員会による勧告の事態や国連人権委員会など国際諸機関からの拘束力ある日本国民に対する決定、決議を、日本政府は受ける事態は発生しない（勧告は度々ある）。この国際的な受刑者の選挙権に関し今や人権後進国、鎖国状態ともいえる状況からわが国も脱し、立法、とりわけ行政・特別法における資格制限の削除・緩和に向けた法改正によって、受刑者の人権、法的地位が飛躍的に改善される人権先進国、国際化へと進む時が早く到来することが待たれている⁽⁸³⁾。

(4) イギリスにあっては、ヨーロッパ人権裁判所が第二ハースト判決において受刑者の包括的（一律）選挙禁止（選挙権剥奪）を示した後に実施された2010年5月総選挙にあたって、受刑者554名につき代理人ハンバー（Sean Humber）は選挙の申立てをしたが受け入れず、また損害賠償の救済のないままにある⁽⁸⁴⁾。その後、今日に至るまで、受刑者の選挙権（回復）を求める訴訟上の提訴はあるものの、選挙権に関する新立法は成立していない。受刑者の選挙権問題をめぐる現状は、この2015年5月の総選挙前に、キャメロン（D. Cameron）保守・自由連立政権⁽⁸⁵⁾が同選挙権の剥奪変更の立法化に向けたアクションを採る計画はない。それ以上に、保守党は、来る総選挙で勝利すれば、自国へのストラスブールのヨーロッパ人権裁判所判決を「単

なる助言」として扱うとともに、同裁判所がこのアプローチに賛同しなければ、ヨーロッパ人権条約から撤退するとの威圧的な警告までを行っている状況にある⁽⁸⁶⁾。

(72) イギリスにおける受刑者の選挙権剥奪問題のその後の議論に影響を与えた、ヨーロッパ人権裁判所係属の他加盟国事件判決は、さきのイタリア、オーストリアの受刑者の選挙権剥奪に関するものである。イタリアのスコッポラ事件では、終身刑（のち30年に減刑）受刑者の選挙権の自動的で無差別禁止につき第一議定書3条違反があったとした（2010年10月4日）。後に、同人権裁大法廷（Grand Chamber）は2012年、同受刑者に関する選挙（参政）権剥奪自体は同3条違反ではないとした（2012年5月22日）。オーストリアのフロドル事件では1年以上の拘禁刑による選挙権剥奪につき、ヨーロッパ人権裁判所は同3条違反があると判決した（2010年10月4日）。Scoppola v Italy (No 3), ECHR press release, 22 May 2012. Frodl v Austria. Isobel White, *supra* note 4, the latter, at 9-10., <http://www.echr.coe.int/ECHR/hudoc..>, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_vote_ENG.pdf.

(73) HL \$ HC- JC, *supra* note 7, Report, paras.159-161, at 45. イタリアの3年以上の選挙権剥奪ケースではヨーロッパ人権裁判所大法廷判決での「高い評価域内（margin of appreciation）」にあるとされた。Archbishops' Council, Church of England – Written evidence (VEP 0018), in: HL \$ HC- JC, Oral and Written Evidence, at 70.

(74) 選挙人登録除外者には、18歳未満の者、（アイルランド共和国およびイギリス連邦国家の市民でイギリス国内居住者を除く）外国籍、上院（貴族院 House of Lords）議員、受刑者、違法な選挙活動（＝選挙犯罪）により過去5年以内に有罪判決を受けた者が入る。選挙資格には地方選挙、統一体の分権に関する選挙、ヨーロッパ議会選挙の各種選挙で相違がある。このうち上院議員は下院総選挙にのみ選挙資格がない。また受刑者のうちオランダ国籍の一受刑者はイギリスのダウンビュー刑事施設（HMP Downview）で自国の選挙権行使ができた。*Ibid.*, the former, at 45.

(75) *Ibid.*, para.162, at 45.

(76) ここで選挙犯罪「等」としたことの意味は、選挙犯罪に限定せず、密接関連性または選挙代表・民主主義制度への程度差はあれ犯罪行為を含めたことによる。選挙犯罪を固有の選挙犯罪というならば、「等」は選挙制度破壊の国家法益の犯罪であり、結果的に狭義の非選挙犯罪の一部を取り込むことになる。

具体的には、選挙詐欺、議会歳費の不正使用、政治集会における暴行、公務の汚職、民主主義制度の放擲目的でのテロリズム。The Aire Centre – Written evidence(VEP 0042), in: HL \$ HC – JC), Oral and Written Evidence,2013,at 12.

(77) 公職選挙法上の選挙権・被選挙権の制限

第11条（選挙権及び被選挙権を有しない者）

次に掲げる者は、選挙権及び被選挙権を有しない。

- 一 削除
- 二 禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者
- 三 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。）
- 四 公職にある間に犯した刑法第一九七条から百九十七条の四までの罪又は公職にある者の、公職斡旋利得処罰法の第一条の罪により刑に処せられ、その執行を終わり若しくはその執行の免除を受けた者でその執行を終わり若しくは死の執行の免除を受けた日から五年を経過しない者又はその刑の執行猶予中の者
- 五 法律で定める・・・選挙、投票及び国民審査に関する犯罪により禁錮以上の刑に処せられその刑の執行猶予の者

第252条（選挙犯罪による処刑者に対する選挙権及び被選挙権の停止）

この章に掲げる罪（第二百三十六条の二・・・第二百五十三条の罪を除く。）を犯し罰金の刑に処せられた者は、その裁判が確定した日から五年間（刑の執行猶予に言渡しを受けた者については、その裁判が確定した日から刑の執行を受けることがなくなるまでの間）、この法律に規定する選挙権及び被選挙権を有しない。

- 2 この章に掲げる罪（第二百五十三条の罪を除く。）を犯し禁錮以上の刑に処せられた者は、その裁判が確定した日から刑の執行を終わるまでの間若しくは刑の時効による場合を除くほか刑の執行の免除を受けるまでの間及びその後五年間又はその裁判が確定した日から刑の執行を受けることがなくなるまでの間、この法律に規定する選挙権及び被選挙権を有しない。

221条～223条の再犯は10年。

(78) 森本益之「資格制限と復権」森本・上田・瀬川・三宅・刑事政策講義（3版）（有斐閣、2003年）111～114頁参照。資格制限は、犯罪者の社会生活上の地位や権利を剥奪ないし制限することをいい、資格制限は沿革的には名誉刑の一形態とされる。刑罰に付随する制裁措置として制度化された。旧刑法では、資格制限は附加刑とされていたが、現行刑法の制定で、（公職選挙法など）特別法上の制裁措置に変更された。資格制限は制限される客体で区分（①名誉喪失・

市民的名誉権（公民権、私法上の諸権利）、②公職喪失・公務員の身分剥奪、③職業禁止・職業への従事禁止）。この資格制限は、復権によって資格回復となる。復権は「資格制限の永続は、犯罪者の人権と社会復帰の両面から好ましいことではない」ことで、一律の資格回復「刑の消滅」（34条の2）つまり「前科抹消」は犯罪前歴者が罰金以上の刑に処せられることなく（善行条件）、一定期間経過（期間要件）で行われる。法律上の復権として、禁錮以上の刑の場合刑の執行終了後10年、罰金刑以下の刑の場合同5年、さらに刑の免除の言渡しの場合即座に、復権が認められる。選挙権は、市区町村役場への犯罪人名簿登録によって制限される（同頁）。なお、前科に伴う法律上の効果としては、刑法上の効果と他の法令上のいわゆる資格制限等の効果があり、一定の罪によって刑に処せられた者について、一定期間欠格事由としたり資格や権利を剥奪するもの（公職選挙法252条による選挙権及び被選挙権の停止等）があるとするものがある。前田・松本・池田他編「第34条の2 刑の消滅」条解刑法〔第3版〕（弘文堂、2013年）75~76頁。

(79) 拙稿「自由刑と量刑」前野・齊藤・浅田・前田編著・量刑法の総合的検討（松岡正章先生古稀祝賀）（成文堂、2005年）97頁。責任主義の刑の量定基準責任と予防において、量刑は責任を限度とし特別予防との二元的構成を基本とし、一般予防の考慮が責任を超えるべきでない方向を説いた。

(80) 「刑事収容施設及び被収容者の処遇に関する法律」は、死刑施行前の死刑確定者につき「未決拘禁者としての地位を有する死刑確定者」としての処遇を規定する。

(81) 長期刑および終身刑の刑罰目的につき改善および社会復帰を説くものに、ICPR（人権政治的権利に関する国際会議1966）。2003年のヨーロッパ閣僚委員会（Council of Europe Committee of Ministers）は勧告で、受刑者の個別化、ノーマライゼーション（社会化）、責任を挙げる。Aire Centre, Written evidence (VER 0042), in: HL \$ HC, JC, *supra* note 7, Oral and Written Evidence, at 7.

(82) 国連第21回総会決議2200 [XXI] 採択1966年12月16日、発効1976年3月23日、日本未批准。国際人権条約の選択議定書未批准問題につき、江島晶子「日本における国際人権条約の影響－自由権規約選択議定書未批准の意味－」明治大学短期大学紀要61号（1997年）77頁以下、未批准により個人通報制度の方途をもたない日本（政府）の問題点と人権状況の惨状と補完代替的な民間組織の動きは89頁以下。日本は国際人権条約に対しては報告書の審査・報告にとどまっている。江島晶子「国際人権条約の実効性を確保する国内法上の手段」住吉良人編・現代国際社会と人権の諸相（宮崎繁樹先生古稀祝賀）（成文堂。1996年）29頁。

- (83) 同旨、江島晶子「国際人権保障における個人の申立制度の憲法上・国際法上の意義 ヨーロッパ人権条約とイギリスの関係より」法律時報68巻4号（1996年）83、87頁。「（日本）国内裁判所が国際人権条約の適用に非常に消極的であると同時に、自由権規約第一選択議定書が未批准であるために個人が国際機関に申し立てる制度が存在しない」、「日本においても国際人権保障が国内機関（特に裁判所）に実効的な影響力を及ぼし、より実質的發展を行うためには個人の申立制度は重要である」。
- (84) Owen Bowcott, UK prisoners banned from voting not entitled to compensation, *The Gurdian*, 10 February 2015 (電子版).
- (85) この連立政権の成立につき、河島太郎「【イギリス】保守・自民連立政権合意」外国の立法、2010年7/8月（電子版）。
- (86) Carmen Fishwick, UK prisoners banned from voting: 'Can you put a value on the loss of this right?' ,*The Gurdian*, 12 February 2015 (電子版). イギリスの大法官・法務大臣（兼職）の近時の国内外判決への対応りポート（議会提出）につき、Ministry of Justice, Responding to human rights judgments : Report the Joint Committee on Human Rights on the Government response to human rights judgment 2013-14, Cm 8962, Dec. 2014, pp.55.