

投票環境の向上方策等に関する研究会報告（要旨）

平成28年9月

国政選挙・地方選挙を通じて投票率が低下傾向にあるなか、有権者が投票しやすい環境を一層整備し、投票率の向上を図っていくことは、引き続き重要な課題。

投票環境における制約から有権者に有効な投票機会を提供できていない側面があるのであれば、少なくともそのような制約については、現在の技術的・制度的環境も踏まえ、できるだけ解消、改善し、有権者一人一人に着目した更なる投票機会の創出や利便性の向上に努めていくべきである。

本研究会では、平成26年度より、以上のような点を踏まえ、投票環境の向上のため実効ある方策を検討し、平成27年3月に中間報告を公表した。

その項目のうち、「共通投票所制度の創設」、「期日前投票の投票時間の弾力化」、「選挙人名簿の登録制度の見直し」等については、公職選挙法令の改正が行われ、この夏の参議院議員選挙より適用することとされている。

平成27年度は、平成26年度の検討項目に係る議論を深掘りし、また、新たな項目について、現状を踏まえた方策の検討を行った。

1. 検討項目

- (1) 在外選挙人名簿登録の利便性向上
- (2) 選挙人名簿の閲覧制度
- (3) ICTを活用した将来の投票環境向上の可能性

2. 個別項目についての考え方

(1) 在外選挙人名簿登録の利便性向上

(ア) 現状と課題

- 在外選挙人名簿に登録されるには、申請者が原則在外公館に出向いて申請を行うことが必要である。また、被登録資格として国外でも3箇月居住要件があり、被登録資格を確認するための本籍地照会も改めて行われる等により、申請から実際に在外投票できるようになるまでに一定の時間を要する。

- 在外選挙人名簿に登録された者が国内へ帰国した際、転入届を提出すると、名簿に国内の市町村に新たに住民票が作成された旨の表示がされ、短期間の滞在で再出国しても、再出国する場所によって最終住所地市町村が変わることから「表示の消除」を行うことはせず、転入届提出後4箇月の経過により在外選挙人名簿の登録が抹消され、再度の登録申請が必要となる。
- 在外公館より遠隔地に住む者は申請への負担が重く、在留邦人から登録手続きの簡素化を求める意見は多い。また、突然の衆議院解散の場合等、選挙期日が近づいてから登録申請を行っても、投票には間に合わない。

(イ) 検討

- 本研究会の本旨が投票環境の向上であることから、検討にあたっては、本人による登録申請等の在外選挙人名簿の登録手続きの基本的な仕組みの考え方は維持することを前提とし、その枠内で手続きを簡便にし、在外選挙人の利便性向上を図っていく。
- この観点から、最終住所の所在する市町村の選挙人名簿に登録されている者が国外に転出するため在外選挙人名簿の登録申請を行う場合は、投票する選挙区の変更はなく、被登録資格の再度の確認は不要であり、転出届提出の際に市町村の窓口で本人確認が可能である。また、これらの者は、帰国すれば現行でも国内の選挙人名簿に基づき転出後4箇月間は投票できる。このことから、これらの者については、転出届と同時に市町村の窓口で在外選挙人名簿の登録申請を可能とし、国外に住所を有することが確認できれば、速やかに在外選挙人名簿に登録を移行させることが、申請の負担を軽減できるとともに、選挙人の投票機会の確保に資する。
- 名簿登録地の市町村に帰国し、4箇月以内にそこから他の市町村に一度も住所を移すことなく再出国した在外選挙人名簿登録者については、最終住所地市町村が変わることはないことから、「表示の消除」を行うことで、再度の登録申請を不要とすることが、選挙人の利便性向上に資する。

(2) 選挙人名簿の閲覧制度

(ア) 現状と課題

- 選挙人名簿の抄本の閲覧制度は、選挙人名簿を常時選挙人の目に触れさせておくことにより、選挙人名簿の正確性を確保しようという趣旨で設けられている制度である。
- 平成18年の公職選挙法改正により、閲覧できる場合を①名簿登録の有無の確認のため、②政治活動のため、③政治又は選挙に関する調査研究のために明確化・限定するとともに、不正な閲覧等に対する制裁措置の新設等、個人情報保護に配慮した規定の整備が行われた。

- しかし、政治活動目的での閲覧については、氏名・住所を教えた覚えのない候補者等から葉書等が送られてくること等について、選挙人から個人情報の管理に対する不安の声が選管に多く寄せられているとの指摘があった。

また、調査研究目的での閲覧については、事後検証の仕組みがないことや無料で閲覧できることから、異なる目的が疑われるような閲覧が行われる可能性があるとの指摘があった。

- DV及びストーカー行為等の被害者に係る選挙人名簿の抄本の閲覧については、加害者から被害者に係る閲覧の申出は拒否すること、その他の第三者からの申出には厳格な本人確認や閲覧目的の審査を行うこととし、また、特段の申出がない場合は被害者に係る記載を除いて閲覧に供して差し支えないとする通知を総務省より累次にわたり発出しており、この通知に基づく対応が行われている。
- 近年、DV及びストーカー行為の認知件数が増加を続けていることを背景に、選挙人名簿の抄本の閲覧制度についても更なる厳格な制度運用が求める声が強くなっている。また、個人情報保護の意識の更なる高まりを踏まえた対応も検討する必要があると考えられる。

(イ) 検討

- DV及びストーカー行為等の被害者に係る選挙人名簿の抄本については、閲覧の申出がいずれの者からなされた場合にも、被害者に係る個人情報の閲覧を求めること自体が不当な目的が疑われることから、原則として閲覧させないこととする方向で考えるべきではないか。
- 政治活動目的の閲覧については、個人情報の管理に対する不安の声があるとの指摘がある中、その実態を踏まえながら、個人情報保護と閲覧の必要性との比較衡量をしつつ、更に検討を深めていくことが適当。
- 調査研究目的の閲覧については、成果物の提出などによる事後報告を行うよう閲覧者に努めさせる等、目的に沿った閲覧であることを担保する方策について更に検討することが適当。
- 政治活動目的の閲覧等に比べ、閲覧の本来の制度趣旨である選挙人名簿の正確性確保に資する名簿登録の確認のための閲覧は非常に少ないという閲覧の実情を踏まえると、選挙人名簿の閲覧制度そのもののあり方についても、更に検討する必要があるのではないか。

(3) ICTを活用した将来の投票環境向上の可能性

(ア) 現状と課題

- 現行制度下においては、投票当日投票所投票主義を原則として、

有権者は投票所に出向き、選挙人名簿の対照により本人確認を受け、投票用紙により一票を投じ、投票所等から開票所まで投票用紙の形で送致し、開票所において開票作業を行っている。

- こうした投票用紙の存在を前提とした投開票手続きの例外として、ファクシミリ装置を用いて投票の送信を行う洋上投票や南極投票のほか、地方選挙で導入が可能とされた電磁的記録式投票がある。
- この点に関し、平成14年の「電子機器利用による選挙システム研究会報告書」においては、現行の電磁的記録式投票の次の段階として、「指定された投票所以外の投票所においても投票できる段階」、「投票所での投票を義務づけず、個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票する段階」があるものとされている。
この第1段階である電磁的記録式投票を現在実施しているのは2団体のみであり、また、投票情報の開票所への送致は電磁的記録媒体の送致に限定されている。
- 一方、インターネット等のオンラインシステムを投開票手続きに活用することについては、本人確認の確実な実施、インターネット回線等のセキュリティ確保、システムダウンやデータの改ざんへの対応策、投票の秘密の確実な担保、事後的な投票内容の検証への対応などの課題がある。また、これらの課題への対応が着実になされるとともに、国民の理解を得ながら進めることも重要である。

(イ) 当面の方向性

- ICT技術の進展を受け、社会の様々な場面でICTが活用され、また、少子高齢化など我が国が抱える課題の解決にもICTの利活用が検討されている中、投開票手続きについても、ICTを活用し、有権者の利便性の向上を検討することは重要である。
- 一方、先に述べたとおりインターネット等のオンラインシステムを投開票手続きに活用することには対応すべき課題があることから、効果が見えやすい分野及び影響が限定される分野から段階的に検討を行い、投票の利便性向上を有権者に実感してもらえようにすることも一つの方策として考えられるのではないかと。
- 例えば、本人確認については、マイナンバーカードによる本人確認や公的個人認証などマイナンバー制度を活用することが有効と考えられる。また、マイナンバーカードによる選挙人名簿対照は、投票済み情報を共有する仕組みを併せて構築すれば、期日前投票所や共通投票所等における二重投票の防止にも有効である。
- また、本人確認の適切な実施を前提として、在外公館投票や洋上投票などからの段階的導入を検討してはどうかといった意見があった。このことにより、投票用紙の送付等に要する日数が不要となり、有権者の利便性は向上する。
- 併せて、法改正が前提となるが、マイナンバー制度による情報連携により、船員による洋上投票等の不在者投票の手續に必要となる

行政機関が発行する各種証明書の添付省略等にも活用できるのではないか。

(ウ) 将来の可能性

- ネットワーク・セキュリティなどに関する I C T が今後も進展していくであろうことを踏まえれば、将来的には、先に述べたオンラインシステムの投開票手続きへの活用の課題をより解決しやすくなることも期待できる。
- I C T の進展が実現した将来においては、投票情報のオンラインシステムによる送信を可能とする範囲を拡大し、有権者にとってより利便性の高い場所において投票することを可能とできるのではないか。また、I C T を活用して障害者が投票しやすい投票方法を研究開発することも、投票機会の確保につながるものである。

こうした将来における投票機会の拡大の延長線上にはいわゆる「インターネット投票」の技術的可能性も見えてくる。

その上で、I C T が進展し、技術的には投票の公正さを確保できるようになったとしても、国民の代表者を選ぶ選挙については、その手続きや結果について国民の信頼を得る必要があることから、インターネット投票の導入には国民の理解を得ながら検討を行う必要がある。

3. 今後の投票環境の向上に向けて

今後の社会情勢の変化や I C T の進展等を踏まえ、引き続き、投票環境における制約をできるだけ解消、改善するための実効ある方策を検討していくことは重要である。

とりわけ、様々な要因により、投票所に行きにくくなったり、投票しづらくなったりする高齢者の投票機会をいかに確保するかは、重要な課題である。

この点に関し、投票所の設置時間や場所等を高齢者が投票しやすいように柔軟に対応できる期日前投票を活用するなど、地域における創意工夫を行うことで投票機会の確保を図ることは可能であるが、投票所に行けない者のために、郵便等投票の対象者を拡大するなど、制度的な前提を整備するための検討も今後は進めていく必要がある。

選挙の公正を確保することを前提として、地域における投票機会の確保に向けた創意工夫と、制度的な前提の整備が相まって行われることで、更なる投票環境の向上が図られていくものと考えられる。

《参考》平成26年度における検討項目

(平成27年3月、中間報告として考え方及び方向性を取りまとめ)

【1】ICTを活用した投票環境の向上

- (1) 他市町村不在者投票の投票用紙等のオンライン請求
- (2) 都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの改善
- (3) 投票所における選挙人名簿対照のオンライン化
→公職選挙法施行令の改正により実現※
- (4) 選挙当日における投票区外投票
→公職選挙法の改正により「共通投票所制度」が創設※

【2】期日前投票等の利便性向上

- (5) 期日前投票の環境改善
→公職選挙法の改正により「期日前投票の投票時間の弾力化」が実現※
- (6) 最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間等の見直し

【3】選挙人名簿制度の見直し

- (7) 選挙人名簿の内容確認手段の閲覧への一本化
- (8) 選挙人名簿の登録制度の見直し
→公職選挙法の改正により「被登録資格を有する者が登録日直前に転出した場合の旧住所地における登録」が実現※

※公職選挙法及び公職選挙法施行令の改正は、選挙権年齢の18歳以上への引下げに係る改正公職選挙法の施行の日(平成28年6月19日)より施行

個別項目についての考え方

(1) 他市町村不在者投票の投票用紙等のオンライン請求

(ア) 現状と課題

- 不在者投票は、選挙期日前に、仕事や旅行等で滞在中の市町村(他市町村)や病院、老人ホーム等において投票を行うもの。
- その投票用紙等の請求を郵便等によって行う場合、請求文書の作成や当該文書の選挙管理委員会への到達にどうしても一定の時間がかかるが、請求の時点によっては、投票用紙を取り寄せて投票を記載したとしても、当該投票の送付・到着が投開票日に間に合わないという事態も想定される。

(イ) 検討

- 郵便等によって投票用紙等を請求する部分(手続)をオンライン化することができれば、時間短縮のメリットを享受することができ、従来は、手間と時間がかかるとしてそもそも不在者投票を行わ

なかった有権者等について、有効な投票機会を確保できる可能性があることから、その実現に向けて更に検討を進めることが適当。

(2) 都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの改善

(ア) 現状と課題

- 他市町村へ転出した者は、転出先において3ヶ月以上住所を有するまで、都道府県の選挙の選挙権を有しないが、例外として、都道府県の選挙の選挙権を有する者が、引き続き同一都道府県の区域内の他市町村に住所を移した場合は、当該都道府県の選挙の選挙権を失わないこととされている。
- ただし、この例外の対象は住所の移転が市町村を単位として1回である場合に限られる。

(イ) 検討

- 住基ネットの活用状況等を踏まえ、有権者それぞれの住所移転の状況が異なる現状に対応するため、市町村を単位として2回以上住所を移した場合にも、都道府県の選挙の選挙権を失わないこととすることが適当。

(3) 投票所における選挙人名簿対照のオンライン化

(ア) 現状と課題

- 選挙人名簿の対照については安全かつ確実に行う必要があるため、投票所にある紙の名簿等と対照することとされ、オンラインによる名簿対照はできない。
- 一方、期日前投票の実務においては、二重投票を防止するため、有権者の投票済み情報を各期日前投票所間で共有することについて、補助的にオンラインによって行われている。

(イ) 検討

- 投票所における受付事務の円滑化・効率化に資するものであり、また、期日前投票における投票済み情報の共有が、これまで重大なトラブルもなく行われていることから、各団体が、セキュリティの確保等の措置を適切に講じた上で、名簿対照のオンライン化を行えるようにすることが適当。

(4) 選挙当日における投票区外投票

(ア) 現状と課題

- 投票所は各投票区ごとに設けられるが、有権者の行くべき投票所は、自己の属する投票区の投票所とされており、二重投票防止等の面からも、それ以外の投票所では投票できない。
- 商業施設等に期日前投票所を設置することで成果を上げている例もあり、選挙当日においても、既存の投票区にとらわれず、いず

れの投票区の投票所でも投票できるようにしたり、利便性の高い場所に柔軟に投票所を増設できるようにしたりすることができないか検討する必要がある。

(イ) 検討

- 有権者によって行きやすい投票所は異なるという認識のもと、商業施設等にある利便性の高い投票所も含め、できる限り効果的に投票所を配置した上で、個々の有権者が、投票所までの距離や駐車場の状況等を勘案し、最も利便性が高いと考える投票所を自ら選択できることとするのが、有権者一人一人の投票環境の向上につながる。
- 投票区外投票については、個々の有権者の投票環境を実質的に向上させる可能性があるものとして、更に検討を進めることが適当。

(5) 期日前投票の環境改善

(ア) 現状と課題

- 期日前投票については、不在者投票と比べて投票手続が簡素であることに加え、投票所設置の場所や期間、時間帯の設定について自由度が高いこともあり、平成15年の制度創設以降、その投票率は順調に伸びてきている。
- 投票環境の向上を図る有効な選択肢として、柔軟性や機動性のある期日前投票を更に効果的に活用することが求められている。

(イ) 検討

① 商業施設等への期日前投票所の設置

- 期日前投票所を多くの人が往来する駅構内や商業施設等に設置したり、中山間地等において一時的な投票場所を地区ごとに設置するなどにより効果を上げている例が見られるが、これらは、域内の有権者の動向に着目して投票所の効果的な配置を行うものであり、選挙の公正確保に十分留意しつつ、取組を更に広げていく必要がある。

② 期日前投票の投票時間の弾力的設定

- 地域を通じて最適な投票時間を定められるよう、各期日前投票所の立地や利用状況等を踏まえ、それぞれの投票時間を弾力的に設定できるようにすることが適当。
- 現行の開始時刻（午前8時30分）の繰上げや終了時刻（午後8時）の繰下げに加え、午前8時30分から午後8時までの間、少なくともいずれか1つの期日前投票所を開いておくことを前提に、各期日前投票所の弾力的な時間設定を可能とすることが適当。

(6) 最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間等の見直し

(ア) 現状と課題

- 衆議院総選挙の期日前11日から8日までの間は、衆議院総選挙の期日前投票が行えるにもかかわらず、国民審査の期日前投票を行

うことができない。

(イ) 検討

- 有権者の利便性向上に資するよう、国民審査の期日前投票の開始日を、衆議院総選挙の期日前投票の開始日と同様に、衆議院総選挙の公示日の翌日とすることが適当。

(7) 選挙人名簿の内容確認手段の閲覧への一本化

(ア) 現状と課題

- 市町村の選挙管理委員会は、選挙人名簿の登録を行った場合、新規登録者の氏名等を記載した書面を、一定期間縦覧に供するものとされているが、実際に縦覧が行われた件数は極めて少ない状況である。

(イ) 検討

- 縦覧の件数が極めて少ない現状や、国民の個人情報保護に関する要請の高まりなどを踏まえ、選挙人名簿の内容の確認手続を、個人情報保護に配慮した規定の整備がなされている選挙人名簿の抄本の閲覧に一本化することが適当。

(8) 選挙人名簿の登録制度の見直し

(ア) 現状と課題

- 選挙人名簿の登録（毎年3月、6月、9月、12月に行う定時登録及び選挙の際に行う選挙時登録）は、市町村の区域内に住所を有する年齢満20年以上の日本国民で、住民票が作成された日から引き続き3ヶ月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者について行うものとされている。
- 上記の被登録資格を満たした者が次の登録前に他市町村へ転出した場合や、19歳から20歳になる直前に他市町村へ転出した場合は、転出先で被登録資格を満たし、名簿に登録されるまで、国政選挙等の投票を行うことができない。

(イ) 検討

- 有権者一人一人に着目し、なるべく多くの有権者をもれなく登録するという観点から、被登録資格を満たした者が次の登録前に他市町村に転出した場合や、3ヶ月以上住所を有する19歳の者が20歳になる直前に他市町村へ転出した場合は、その旨を表示して登録することが適当。
- その他、選挙期間中に行う定時登録の年齢要件について選挙期日を基準日とすること、定時登録の登録基準日と登録日を同日とすること、定時登録の登録日が休日に当たる場合には、登録日を翌開庁日に繰り延べることを可能とすること、が適当。