

在外選挙制度と選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正

～ 公職選挙法改正案 ～

総務委員会調査室 せんずい 泉水 たけひろ 健宏

1. はじめに

衆議院小選挙区選出議員及び参議院選挙区選出議員選挙を新たに在外投票の対象とするとともに、選挙人名簿抄本の閲覧制度の見直しを行う公職選挙法の一部を改正する法律案（閣法第60号）が、本年3月7日、国会に提出された。ここでは、改正案の概要について触れることとする。

2. 在外選挙制度の改正

(1) 現行制度の概要

在外選挙制度は、在外邦人に国政選挙への参加の途を開くため、平成10年の公選法改正により創設され、平成15年に投票機会の拡大を図るための改正が行われた。現行制度の概要は次のとおりである。

対象選挙 衆議院議員の選挙及び参議院議員の選挙（附則第8項において、当分の間、比例代表選挙に限るとされている。）

対象者 在外投票を行うためには、在外選挙人名簿の登録申請を行い、登録を受けることが必要。被登録資格者は、年齢満20年以上の日本国民で、引き続き3か月以上その者の住所を管轄する領事官の管轄区域内に住所を有する者

投票方法 国外における投票方法は、在外公館投票と郵便投票の選択。一時帰国した場合は、国内の投票方法（選挙当日の投票、期日前投票、不在者投票）を利用して、投票を行うことが可能

(2) 現行制度の課題

現行制度に関しては、次の課題への対応が求められている。

ア 最高裁判決への対応

現行公職選挙法では、前述のとおり、在外邦人の選挙権行使の対象選挙を衆参比例代表選挙に限定することとしているが、この点に関し、最高裁判所は、昨年9月14日、違憲判決を行っており、遅くとも本判決後初めて行われる衆参選挙から、選挙区選挙についても在外選挙制度の対象とする必要性が生じている。

イ より参加しやすい制度に向けた取組

在外選挙人名簿登録者は増加傾向にあるが、平成17年で約8万人であり、在外邦人の推定有権者数約72万人の1割強に留まっている。また、登録者のうち実際に投票した率（在外選挙の投票率）についても、平成16年参議院通常選挙、平成17年衆議院総選挙ともに、約26%であり、国内の投票率がそれぞれ約57%、約68%となっているのに比べ、相当低くなっている。このように、登録者が少ない上、投票率も低位になっている理由としては、在外投票制度の諸手続が、煩雑な上、時間が掛かることが挙げ

られており、在外邦人がより参加しやすい制度に向けた取組が求められている。

(3) 改正の概要

今回の改正案は、上記の課題に対応するものであり、主な内容は次のとおりである。

ア 対象選挙の拡大

昨年9月の最高裁判決を踏まえ、在外選挙制度の対象選挙を拡大し、新たに衆参の選挙区選挙を加えることとしている。これにより、在外選挙人は、国政選挙に関し、国内の選挙人と同一の選挙権を行使できることになる。

ところで、政府は、在外選挙制度の対象選挙から選挙区選挙を除外してきた理由として、候補者個人に関する情報を在外邦人に適正に伝達するのが困難であることを挙げてきたが、今回、選挙区選挙を対象を加える上で、この課題への対応が求められている。この点に関し、政府は在外公館に候補者名及び所属政党の一覧を備え付けるとともに、インターネットを活用し、総務省のホームページから各都道府県選管のホームページにリンクを張り、都道府県選管のホームページに候補者名及び所属政党の一覧を掲載することとしている。なお、選挙公報のホームページ掲載については、候補者の原稿をそのまま掲載している選挙公報は版が大きく、サーバーダウンの懸念があり、一方、縮小すると見えにくくなる問題点があり、行わないこととした。また、在外公館への選挙公報の備付けも事実上困難としている。

このように、政府が提供を予定しているのは、候補者名、所属政党といった投票する際の最低限の情報であり、在外選挙人は、候補者の公約、政党のマニフェスト等の情報を自ら入手していかなければならないが、そのためにインターネットは有用であると考えられる。なお、インターネットによる選挙運動は現在解禁されておらず、政党・候補者のホームページ等は選挙運動期間中は更新が禁じられている。インターネットによる選挙運動を可能とする見直しが、現在与野党で活発化しているが、在外邦人の候補者情報入手の観点からも議論を進める必要があるものと思われる。

イ 在外公館投票の投票期間の繰上げ

在外公館での投票期間は、現行では、原則公示日翌日から投票日の5日前までであるが、今回、1日繰り上げて原則6日前までとしている。この点に関し政府は、在外公館投票の投票期間は、投票の送致に日数を要する等特別の事情があると認められる場合には繰り上げることができ、原則どおり行っている公館は全体の5%程度に過ぎないこと、また、選挙区選挙では、在外投票分の送致が遅れることが、投票結果に、より大きな影響を及ぼし選挙無効の原因ともなりかねないことから、1日繰り上げたとしている。

ウ 在外選挙人名簿の登録申請の簡素化

前述のように、在外選挙人名簿への登録資格を得るためには、3か月以上の居住要件を満たさなければならない。そこで現行制度においては、海外移住時に在外公館に在留届を提出し、3か月経過後、再度在外公館で、在外選挙人名簿の登録申請を行わなければならない。このように、申請者は、2度在外公館に出向く必要があり、手続の簡素化を求める意見が出されていた。

そこで今回、在留届の提出と同時に登録申請ができるようにし、在外公館において、当該申請者の3か月間居住を確認した上で、登録手続に入ることとした。これにより、

登録申請の増加が期待されている。なお、3か月居住の確認方法として、政府は往復はがき、電話等で行うこととしている。

しかし、在外選挙人名簿登録に関しては、申請してから手続が完了し、投票の際に必要な在外選挙人証が交付されるまで時間が掛かるため、早くから準備しないと選挙に参加できないことになりかねないという問題点が指摘されている。また、投票方法の1つである郵便投票についても、公示前の早い時期に投票用紙を請求し、かつ、選挙運動期間中の早い時期に投票用紙を送付しなければ、日本国内の投票日までに到着せず、投票が無効になりかねないことが問題となっている。在外邦人がより参加しやすい制度に向け、今回の改正事項と併せ、一層の手続の簡素化も議論になると思われる。

3. 選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正

(1) 現行制度の概要

選挙人名簿登録制度は、選挙を公正かつ能率的に執行するため、選挙資格を公証する選挙人名簿を作成し、選挙人名簿への登録を選挙権行使の要件とするものである。

選挙人名簿は、住民基本台帳に基づき市町村の選挙管理委員会により調製され、選挙人名簿への登録は、当該市町村の区域に住所を有する年齢満20年以上の日本国民で、引き続き3か月以上住民基本台帳に登録されている者について行うこととされている。また、選挙人名簿には、選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等の記載をすることとされている。選挙人名簿は選挙人資格を公証するものであるから、正確性が求められ、その確保のため、選挙人名簿抄本の閲覧制度（公職選挙法第29条）が設けられている。

(2) 現行制度の課題

選挙人名簿抄本の閲覧制度は法律で運用基準が定められておらず、市町村の要綱等に委ねられており、その対応が不統一になっている。実際の法の運用状況をみると、選挙人名簿の正確性を確保するための閲覧は余り行われず、選挙運動のための閲覧、世論調査等のための閲覧など本来の目的と直接には結びつかない閲覧が幅広く行われており、これらの閲覧の中には営利目的等とまぎわらしいものも多いとの指摘もなされている。さらに、公職選挙法第29条は、市町村選管に選挙人名簿抄本を閲覧に供するとともに、その他適当な便宜を供与しなければならないとしており、これに基づき、全国の4分の1程度の市町村選管で選挙人名簿抄本のコピーが行われる根拠になっている。

これらの点に関しては、個人情報保護の観点から検討の余地があるとの指摘もなされている。総務省は、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する研究会」を設置し、その中で、住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度と併せて、選挙人名簿抄本の閲覧制度の見直しも検討され、昨年10月に報告書がまとめられた。

(3) 改正の概要

今回の改正案は、上記報告書を踏まえ、現行閲覧制度の課題に対応しようとするものであり、主な内容は次のとおりである。

ア 閲覧させる場合の明確化・限定

本改正案では、閲覧を認める場合を法律で次の3つの場合限定としている。

(a) 選挙人名簿の登録の有無を確認するために閲覧する場合

(b) 公職の候補者等、政党その他の政治団体が、政治活動（選挙運動を含む。）を行うために閲覧する場合

(c) 統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究で公益性が高いと認められるもののうち政治・選挙に関するものを実施するために閲覧する場合

この点についてはこれまでも議論が行われてきたところであり、(b)、(c)は本来の目的による閲覧でなく、認めるべきでないとの意見、選挙人名簿は住民基本台帳から調製され正確性が確保されており、これまでも正確性確保のための閲覧は少なかったのであるから、閲覧制度自体を廃止してはどうかとの意見もある。

これらの意見に対し、政府は、選挙人名簿は住民基本台帳とは別の制度として市町村選管が調製するものであり、選挙の公正な執行の観点から登録の有無を確認する手段は必要であり、閲覧制度は存続する必要があるとしている。また、(b)、(c)の閲覧については、これまでの市町村要綱等による運用状況等を踏まえたものであること、公職選挙法は民主政治の健全な発達を期することを目的としており（第1条）当該目的に資するものであること、また、間接的に選挙人名簿の正確性確保に資する面があること等を理由に認めることとしたとしている。

イ 不正な目的の閲覧に対する対応

閲覧が認められる場合を限定しても、不正の手段による閲覧・目的外利用等が行われれば意味がなくなってしまう。しかし、現行法では閲覧に関する手続規定、不正な閲覧に対する制裁措置が設けられておらず、市町村選管の要綱等に委ねられてきた。そこで、今回、閲覧に関する基本的な手続規定、不正の手段による閲覧等に対する制裁措置を住民基本台帳の閲覧に準じて整備することとしている。

また、閲覧手続の整備としては、(a)閲覧事項の利用目的、管理の方法等の明示、(b)閲覧事項を取り扱える者の範囲の明確化、(c)目的外利用・第三者提供の禁止、(d)不正閲覧等に対する報告聴取、勧告、命令、(e)閲覧申出者の氏名、利用目的の概要等の公表等を行うこととしている。さらに、不正の手段による閲覧・目的外利用に対する制裁措置として過料、刑罰規定を新設することとしている。

ウ 便宜供与規定の削除

前述のように、公職選挙法第29条の便宜供与規定により、4分の1程度の市町村選管で選挙人名簿抄本のコピーが行われているという実態があるが、コピーの提供は選挙人名簿抄本をそのまま渡すのと同義であり、個人情報保護の観点から問題があるとの認識から、今回便宜供与規定を削除することとしている。なお、本改正案は便宜供与規定の削除であり、コピーの禁止そのものを明文で規定するものではないことから、今後もコピーの提供が行われる余地があるかどうか議論の対象となると考えられる。この点に関し、政府は、コピーの根拠規定が公選法上から削除されているので、基本的にはコピーはできないとの立場であるが、現実これまで選挙運動、政治活動にコピーの提供がなされてきたことを踏まえると、個人情報の保護との関連でこの点をどう整理していくか問題が残っている。