

公職選挙法の改正について

大阪府総務部市町村課選挙グループ 桑原 真一郎

はじめに

先の第164回通常国会において、公職選挙法の一部を改正する法律（平成18年法律第62号及び平成18年法律第52号）が成立し、法律第62号が平成18年6月14日、法律第52号が平成18年6月7日にそれぞれ公布されたところである。

公職選挙法が制定されてから既に50年以上経過しているが、その間、社会環境の変化に応じ、多くの改正がなされてきた。以下、今回の法律改正のアウトラインについて記載する。

法律第62号は在外選挙制度に関する改正であり、従来まで衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙に限って実施されていた在外選挙を、それぞれの選挙区選挙においても対象とすることとされた。これに併せて、在外公館で行う投票方法の規定及び在外選挙人名簿への登録申請の規定等の改正がなされた。

また、選挙人名簿抄本の閲覧制度に関する部分も改正され、抄本の閲覧を認める場合を法律上明確化するとともに、閲覧手続等の整備、偽りその他不正の手段による閲覧や目的外利用の禁止に対する制裁措置が新設された。

法律第52号は、参議院議員選挙区選出議員の各選挙区の定数に関する改正であり、いわゆる「一票の格差」を是正するために、栃木、群馬両選挙区の定数を現行の4名から2名に減らし、東京、千葉に、両選挙区の定数をそれぞれ2名ずつ増やし、東京選挙区10名、千葉選挙区6名とすることとされた。この結果、5倍を超えていた格差は4.84倍に縮まり、来年の参議院議員通常選挙から新しい定数で実施されることとなった。

本稿においては、それぞれの法律改正がなされた背景に触れるとともに、改正内容について解説を述べていくこととする。

在外選挙制度の改正（法律第62号）について

（1）在外選挙制度の創設

我が国においては、国政選挙の選挙権は成年に達したすべての日本国民に保障されているところであるが、海外で生活している国民は国内に住所を有していないことから、選挙人名簿に登録されず、結果、投票を行うことができなかった。在外選挙制度は、これら海外で生活している国民に選挙権行使の機会を保障し、国政に参加する道を拓くために平成10年に創設されたところである。しかしながら、公職選挙法の本則においては全ての国政選挙を対象として規定されていたものの、附則において、当分の間は暫定措置として国政選挙の比例代表選挙に限るとされていた。

この対象選挙の取扱いについては、当時の国会審議においても再三取り上げられ、このように限定することが憲法上許容されるのかどうか、暫定措置とする合理的理由があるかどうかの議論があったが、

- ① 在外公館投票や在外選挙人名簿の申請手続等について、在外公館が選挙事務を行う必要がある、その事務処理体制を一定期間見極める必要がある。
- ② 候補者の個人名を記載する選挙区選挙においては、投票にあたり、候補者の氏名、政見、所属政党等が周知されている必要があるが、これらの情報を短期間に海外の有権者に周知するこ

とは困難な状況にある。
ことを理由に、まず比例代表選挙に限って実施されることとなった。

(なお、地方公共団体の議員及び長の選挙については、一定の住所要件を具備することが選挙権行使の条件となっているため、在外選挙制度は適用されない。)

(2) 改正のきっかけ

平成17年9月14日の最高裁判所大法廷において、「選挙権の行使を制限するには、やむを得ないと認められる事由がなければならないが、衆議院小選挙区選出議員の選挙及び参議院選挙区選出議員の選挙について在外国民に投票をすることを認めないことについて、やむを得ない事由があるということではできず、公職選挙法附則8項の規定のうち、在外選挙制度の対象となる選挙を当分の間両議院の比例代表選出議員の選挙に限定する部分は、遅くとも本判決言い渡し後に初めて行われる衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の時点においては、憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書に違反するものといわざるを得ない」とする主旨の判決がなされた。

制度創設当初において、比例代表選挙に限って実施するとした理由としては、上記(1)①、②のとおりであるが、本判決内において、

- ①については平成10年に制度が創設されすでに何回も国政選挙が行われてきていること。
- ②については参議院議員通常選挙の比例代表選挙において、名簿登載者の氏名を自書する非拘束式名簿が導入され、既に平成13年、16年にこの制度に基づく選挙権行使がなされていること。また、通信手段が地球規模で発達している現在においては候補者個人の政見等が適正に伝達することが著しく困難な状況とは言えなくなった。という指摘がなされ、遅くとも本判決言い渡し後に初めて行われる衆議院議員総選挙又は参議院議員通常選挙の時点では、両選挙区選挙で海外に居住する日本国民に投票を認めないことにやむを得ない事由があると言うことはできないと結論づけられた。

本判決が下されたことにより、在外選挙制度を改正する必要が生じたものである。

(3) 改正の内容

本判決を受けて、今回の法律改正では、附則の8項を削除し選挙区選挙も対象にするとともに、在外公館における投票期間の制限等や在外選挙人名簿への登録申請について若干の修正を行っている。

①在外公館での投票

在外公館での投票については、公館から投票を国内の各市区町村選挙管理委員会へ投票用紙を送致するための日数を確保するために、投票ができる期間の制限規定が設けられている。

これまでは比例代表選挙に限って実施されていたため、投票ができる期間は公示日の翌日から原則、選挙期日の5日前までとされていた。しかし今回の改正により、在外公館での投票が選挙区選挙の投票と比例代表の投票の2票になることから、これを勘案して原則6日前までと一日短縮された。(具体的な投票期間については、あらかじめ総務大臣が外務大臣と協議して、在外公館ごとに指定する。)

また、選挙区選挙においては、補欠選挙、再選挙が生じる可能性があるが、これらの選挙については有権者が限定されることから、投票期間及び在外投票を実施する在外公館を法であらかじめ指定する旨の規定整備を行っている。

②在外選挙人名簿への登録申請

在外選挙人名簿の登録については、従来、海外に居住してから3ヶ月の住所要件を満たした後に領事館を通じて、国内の市区町村選挙管理委員会に申請することになっていたが、今回の改正により在留届を提出する時に併せて在外選挙人名簿の登録申請を行うことが可能となった。(受理された登録申請書は、領事館職員等が3ヶ月の住所要件を満たしたと確認した後に、国内の市区町村選挙管理委員会に送付することとなる。) よって、海外居住者が何度も領事館等へ赴く手間が省略されることになった。

なお、施行期日については①については、公布

後1年以内において政令で定める日、②については平成19年1月1日となっている。

選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正 (法律第62号) について

(1) 選挙人名簿

選挙人名簿は市区町村の選挙管理委員会が調製主体となり、住民基本台帳の記録に基づいて職権により登録する公簿である。一度有効に登録されると、永久に効力を有し、死亡、国籍の喪失、他市町村への住所移転等のため抹消される場合を除き、登録の効力は失われない。

記載事項については、選挙人の氏名、住所、性別、生年月日等であり、調製様式はカード式、帳票式、磁気ディスクのいずれでもよいとされている。

選挙人名簿を調製する目的は、投票できる者の範囲を確定することにある。すなわち、選挙の当日に、投票しようとする者が、本当に投票することができる選挙人であるかどうかをいちいち審査することは事実上不可能なことから、予め選挙権の有無を調査して有権者を登録しておくことにより、円滑な投票を確保しようとするものである。また、この選挙人名簿を活用することによって二重投票の防止を図ることも可能となる。

したがって、選挙人名簿は正確であることが求められ、そのための措置として、選挙人名簿の抄本の閲覧及び便宜供与の規定が設けられている。すなわち、市区町村の選挙管理委員会は、選挙事務が多く煩雑な選挙期日の公示・告示の日から選挙期日後5日までの間を除いて、その抄本を常時閲覧に供するとともに、選挙人名簿を正確ならしめるという趣旨に反しない限り、特に選挙人の動機を問わず、適当な便宜を供与しなければならないとされていた。

一方、住民基本台帳に関しても閲覧制度が設けられており、市区町村の住民課等では氏名、住所、性別、生年月日の4情報に限り、不当な目的によることが明らかな場合等には市区町村が閲覧を拒否できる規定はあるものの、原則的に閲覧に供していた。

しかしながら、実際、閲覧制度を悪用した事件等

が発生するなど、両法律に基づく閲覧制度のままでは、もはや個人情報に適正に管理されているとはいえない状況となってきた。

次項では、両制度見直しのきっかけとなった事件やその改正に至るまでの経過について触れることとする。

(2) 選挙人名簿抄本等の閲覧制度見直しに至る背景等について

選挙人名簿抄本の閲覧制度及び住民基本台帳の閲覧制度の見直しについては、ここ最近急速に問題となった訳ではなく、過去から問題視され、検討されてきた。

○昭和61年6月（選挙人名簿抄本コピーの大量流出事件）

昭和61年6月に、選挙人名簿抄本がコピーされ広告代理店等の業者に大量に出回る事件が、大阪府内の18市を含む全国規模で発生し、当時大きく報道された。

○昭和61年9月（選挙人名簿の閲覧に関する事務処理標準要綱の作成）

選挙人名簿抄本コピーの大量流出事件を契機として、大阪府選挙管理委員会は、大阪府都市選挙管理委員会連合会及び町村選挙管理委員会と協議を重ね、法令改正等による根本的解決までの間の措置として、「選挙人名簿の閲覧に関する事務処理標準要綱（昭和61年9月27日大選管第341号）」を作成し、府内各市区町村選挙管理委員会へ通知した。

○平成16年7月（住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令及び戸籍の附票の写しの交付に関する省令の一部改正）

ドメスティック・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者の保護をするために支援の必要性があると認められる場合に、加害者からの閲覧や住民票の交付等の請求については、原則として、

不当な目的になることが明らかであるとして、法に基づきこれを拒むこととした。

○平成17年3月（住民基本台帳閲覧制度を悪用した強制わいせつ事件）

名古屋市で住民基本台帳を閲覧し家族構成や低年齢の少女がいる自宅を割り出し、留守番中の少女を襲う事件が発生した。

○平成17年3月（選挙人名簿の抄本の閲覧に関する留意事項の通知）

名古屋市での事件の後、平成17年3月25日付けで総務省自治行政局選挙部選挙課長から留意事項が通知された。

その内容としては、ドメスティック・バイオレンスの加害者から支援対象者が記載されている選挙人名簿の抄本の閲覧の申立てがなされた場合には、不当な目的による閲覧とみなして閲覧を拒否することや、市区町村の選挙管理委員会はその判断により、支援対象者に係る記載のある部分以外の部分に限って閲覧に供することとして差し支えないとしたことである。

○平成17年4月（個人情報の保護に関する法律の全面施行）

高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報データベース等を事業の用に供している「個人情報取扱事業者」は個人情報の適正な取得等の義務が課せられる等とした、個人情報の保護に関する法律が全面施行された。

この法律により、「個人情報取扱事業者」には個人情報の適正な取得等の義務が課せられ、偽りその他不正の手段により選挙人名簿抄本を閲覧して個人情報を取得した場合には、同法第17条違反となり、命令や罰則の対象とされることになった。

平成17年3月25日付け総行選第7号で総務省自治行政局選挙部選挙課長から留意事項が通知され、市区町村選挙管理委員会は選挙人名簿抄本の閲覧に関しては、申し立てた者の氏名及び住所、その

目的を記載させる「申立書」を作成し、運転免許証等の申立て者の氏名及び住所について官公署の発行する証明書の提示を求める措置をとる等の厳格な取扱いをすることが適当とされた。

○平成17年5月（住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会の開催）

平成17年3月に名古屋市で起こった住民基本台帳閲覧制度を悪用した強制わいせつ事件を受け、総務省において、住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度及び住民基本台帳に基づいて調製される選挙人名簿の抄本の閲覧制度のあり方等について検討する「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」が設置された。

以上のように、今回の改正に至るまで、住民基本台帳による閲覧制度と選挙人名簿の閲覧制度の見直しについて併せて議論されてきたところである。

選挙人名簿抄本の閲覧制度の問題点としては、法律に具体的な取扱い等が明確に規定されていなかったこと及び偽りその他不正の手段による閲覧に対する制裁措置がないといったことが挙げられる。

加えて、西日本を中心に全国約4分の1の自治体がこれまで公職選挙法上の「便宜供与」規定を根拠に選挙人名簿抄本のコピーを認めている実態があり、このような問題点等についても、住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会において議論されてきた。

以上の問題点を改善するために今回の改正に至ったのである。

（3）選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正の内容

①閲覧させる場合の明確化

- ・選挙人が本人又は特定の選挙人の登録の有無を確認するために閲覧する場合
- ・候補者、政党、政治団体が選挙運動や政治活動を行うために閲覧する場合
- ・統計調査、世論調査、学術調査などの調査研究で公益性が高いと認められるものが政治・選挙に関する調査を行うために閲覧する場合

の3つに限定して、法令上明記した。

②閲覧の手続等の整備

閲覧に関する事務処理の基本的な手続及び措置・勧告等の規定を、住民基本台帳の閲覧に準じた形で法令上整備した。

具体的には閲覧事項の利用目的、管理の方法等の明示、閲覧事項を取り扱える者の範囲の明確化、目的外利用・第三者提供の禁止、誓約書等の提出、不正閲覧等に対する報告徴収、勧告、命令、閲覧申出者の氏名、利用目的の概要等の公表等に関する規定を設けたものである。

③制裁措置の新設

偽りその他不正の手段による閲覧や目的外利用の禁止に対する違反等について制裁措置等が新設された。

また、これらの改正に併せて、選挙人名簿抄本のコピーを認める根拠規定となっていた便宜供与の規定が削除され、選挙人名簿抄本のコピーについては、各市区町村の情報公開条例に基づいてその是非を判断することとされた。

なお、施行期日については公布後6月以内において政令で定める日となっている。

参議院議員通常選挙の選挙区定数の改正（法律第52号）について

（1）改正のきっかけ

有権者の投じる票の持つ影響力の違いである、いわゆる「一票の格差」問題については、長らく、議論されてきたところであるが、我が国の選挙区を区分して行う選挙方式では、都道府県などの境界、地理的条件による境界を無視することはできず、一票の格差が完全に無くなることはありえない。このため、合理的な範囲を超えて必要以上の格差がある場合について問題となる。

平成16年1月14日の最高裁判所大法廷における、いわゆる定数訴訟において、平成13年の第19回参議院議員通常選挙の選挙区選挙の議員定数配分規程は「憲法第14条第1項に違反していたものということができる」とする主旨の判決がなされたものの、6

名の裁判官から「最大格差が1対5.06にまで達していたのだから憲法に違反することは明らか」という反対意見が出されていた。また合憲とした9名の裁判官のうち4名からも「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に合った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなされるべき余地は、十分に存在するものといわなければならない」との補足意見が示されたところである。

この判決を受けて、各党代表を構成メンバーとする「参議院改革協議会専門委員会」が設けられ、選挙区及び定数の見直しについて議論されてきた。

（2）改正の内容

改正案については、自民党及び民主党の両党から提出されていたが、結局、栃木、群馬両選挙区の定数を4名から2名に減らし、東京、千葉両選挙区の定数を2名ずつ増やすという自民党の改正案が採用された。この改正により5倍を超えていた一票の格差が4.84倍に縮まることとなった。

なお、本法律は公布の日から施行され、施行の日以後その期日を公示される参議院議員通常選挙並びに再選挙及び補欠選挙について適用し、本法律施行の日までにその期日を公示された選挙については、なお従前の例によるものとされた。

（3）残された課題

各選挙区への定数配分のあり方を考える場合、投票価値の平等の確保という観点のみに立って議論するとすれば、例えば、参議院議員の総定数を大幅に変更する、あるいは、選挙区選挙の区域を都道府県の区域よりも広域の区域にするなどが考えられるが、これらは、いずれも参議院が担うべき機能につながる問題であり、一律に投票価値の平等の確保のみに立って論じられる問題ではない。

参議院にいかなる役割や機能を期待するか、これに対応して参議院議員の選出基盤をいかに構想するかは、我が国の統治機構の根幹に関わる問題であって、結論を得るのには相当の時間を要するであろう。

おわりに

冒頭にも述べたとおり、選挙制度については、社会環境、政治情勢の変化に伴い過去に幾度となく改正がなされてきた。

なお、先に述べた内容以外に、インターネットによる選挙運動の導入も検討されている。

選挙運動のために使用する文書図画の頒布及び掲示については、公職選挙法に定められたもの以外は一切使用できないとされているが、インターネットをはじめとする通信技術の進歩と普及が急速に進むにつれ、利便性やコスト面等から、これを選挙運動手段として認めるための法改正をすべきとの意見が出ている。

このインターネットによる選挙運動の解禁をめぐる問題については、昨年の衆議院議員総選挙の際にも、ホームページを選挙運動に活用できないのは時代遅れであるとの声が非常に高まっていた。

しかしながら、インターネットに対する認識は一樣ではなく、誹謗中傷・ホームページの改ざん・なりすましなどの問題も払拭されないことから、今のところ法改正までには至っていない。

一方で、在外選挙制度が選挙区選挙にも導入されたことにより、衆議院議員総選挙においては1,000人を上回る小選挙区の候補者情報をどのようにして迅速に在外邦人に伝えるのかといった問題がある。在外邦人が候補者情報を得るための手段は限られており、その一つの方策として、インターネットを用いた選挙運動の必要性が今後高まることも考えられる。

我々選挙事務に携わる者としては、法律の適切な解釈運用、制度の熟知はもとより、素早く変化する社会環境に的確に対応しながら、選挙の適正な管理執行に努めていきたい。