

投票環境向上の取り組み

東北大学大学院情報科学研究科准教授 河村 和徳

1 はじめに

国民の意思を政治に反映させる選挙は、民主主義体制を支える重要な制度の1つである。しかしながら、日本の選挙の投票率は、他の先進民主主義諸国同様、長期低落傾向にある。日本では1990年代以降、投票率の長期低落傾向に抗するため、表1のように投票環境を改善する制度改正（表中、下線を引いた項目）を積極的に進めてきた（大西2018）。

(1) 投票参加の規定要因

投票参加に関する学説によれば、有権者の投票参加を規定する要因は大きく3つある。

第一は、選挙の競争環境である。たとえば、現職政党相乗り候補対共産党新人の一騎打ちの選挙は低投票率になる傾向にあるが、それは選挙結果が予想しやすく、「私1人ぐらい投票に行かなくてもよい」と思う者が数多く出るためである。

第二は、投票参加コストである。自宅から投票所までの距離が遠い有権者ほど投票所に足を運ばないだろう。車社会の地方では、投票所の駐車スペースが狭い投票所ほど投票率は下がりやすい。投票日当日の天気が雨や雪であれば、晴れた日より投票率は低くなる。

第三の要因は、投票義務感などの有権者の選挙に対する思いである。2019年11月の香港区議会選挙では、投票率が前回よりも24ポイント増の71.2%になった。「選挙に行かなくてはいけない」という思いは、投票率を押し上げる^{*1}。

「選挙環境」「投票参加コスト」「選挙に対する思い」のうち、選管が積極的に関われるのは、後ろ

の2つである。選管には、有権者の投票コストを減らすため投票環境を見直し、選挙啓発や主権者

表1 1990年代以降の主な選挙制度の改正

選挙と投開票日	改正内容
第41回衆議院議員総選挙 1996年10月20日	小選挙区比例代表並立制が導入される
第18回参議院議員通常選挙 1998年7月12日	<u>投票時間、不在者投票時間が延長される</u> <u>不在者投票事由が緩和される</u>
第42回衆議院議員総選挙 2000年6月25日	<u>比例代表に在外選挙が導入される</u> <u>洋上投票が導入される</u>
第19回参議院議員通常選挙 2001年7月29日	参議院の比例代表名簿が非拘束名簿方式になる
第43回衆議院議員総選挙 2003年11月9日	マニフェストの頒布が解禁される
第20回参議院議員通常選挙 2004年7月11日	<u>期日前投票制度が導入される</u> <u>郵便投票制度が拡充される</u>
第21回参議院議員通常選挙 2007年7月29日	<u>在外選挙で選挙区選挙が可能になる</u> <u>南極投票等が導入される</u>
仙台市議会議員選挙など 2011年8月28日	<u>選挙公報のWEB掲載解禁される</u>
第23回参議院議員通常選挙 2013年7月21日	<u>成年被後見人選挙権が回復される</u> <u>インターネット選挙運動が解禁される</u>
第24回参議院議員通常選挙 2016年7月11日	<u>選挙権年齢が18歳に引き下げられる</u> <u>合区選挙区が制度化される</u> <u>共通投票所投票制度が導入される</u> <u>期日前投票における弾力運用が可能になる</u> <u>移動支援経費の加算規定が新設される</u>
第48回衆議院総選挙 2017年10月22日	<u>洋上投票の対象者が拡大される</u>

出典：河村（2018a）



河村 和徳（かわむら かずのり）

東北大学大学院情報科学研究科准教授。

慶應義塾大学法学部卒業、同大学大学院法学研究科博士課程を単位取得退学。慶應義塾大学法学部専任講師（有期）、金沢大学法学部助教授を経て、2007年から現職。

仙台市選挙事務不適正処理再発防止委員会委員長、総務省投票環境の向上方策等に関する研究会委員等を歴任。日本政治、とりわけ地方選挙を中心に研究を行っている。

主な著作としては、『被災地から考える日本の選挙』（共編著、東北大学出版会、2013年）、『東日本大震災と地方自治』（ぎょうせい、2014年）、『被災地選挙の諸相 現職落選ドミノの衝撃から2016年参議院選挙まで』（共著、河北新報出版センター、2017年）など。

教育などを行って中長期的に投票率が上がるよう努力することが求められる。

（2）投票弱者への配慮

「国民は、『一人一票の同一価値の原則の下（平等選挙）、納税額等の制限を設けずに選挙権を行使でき（普通選挙）、投票に際しては自らが望む候補者・政党に自由に投票でき（自由選挙）、その投票先を他者に知られることがない（秘密選挙）』。これが民主主義国における選挙の基本原則である」（Weill 2017）。

平等選挙の原則に従えば、有権者一人一人の投票価値は同じでなければならない。しかし、有権者が置かれている投票環境はそれぞれ異なる。自宅から指定された投票所までの距離は異なるし、投票日当日に投票に行ける者もいれば、行けない者もいる。障がいを持つ者は、持たない有権者よりも投票参加のコストはどうしても高くなる。

これまで、民主主義国家は、事前投票制度や郵便投票制度など、投票弱者の投票権を保障する制度を整備してきた。また、投票所のバリアフリー化や投票所までの移動支援など、運用レベルでの投票権保障にも取り組んできた。総務省投票環境の向上方策等に関する研究会の報告書にある、

「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」（総務省投票環境の向上方策等に関する研究会 2016）。

という記述は、投票弱者に対し積極的に投票権を保障する意義を述べたものと言える。

投票弱者に対する投票環境の向上方策を考える際、真っ先に思いつくのが、①投票参加のコストが下がるような投票環境を整備することである。しかしながら、投票環境の向上方策はそればかりではない。②投票参加に寄与する有用な選挙情報に有権者がアクセスしやすくすることや、③多くの有権者が選挙に参加できるよう有権者登録を容易にすることも重要である。加えて、④主権者教育も、投票義務感を涵養する土台となる点で投票環境の向上方策に連なると考えられる。

以下、①から④に関する論点について述べることにしよう。

2 投票参加コストに係る論点

（1）交通弱者への配慮

高齢社会の到来により、高齢の有権者の投票参加が大きな課題となっている。投票率の高さは、高齢の有権者が支えていることは明らかであり、彼らの投票環境を整備することは、過疎高齢化が著しい地域のみならず、全国的な課題と言える。

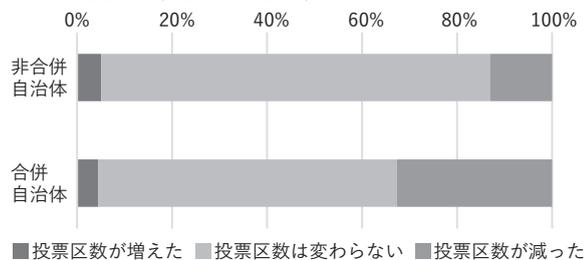
ところで、高齢者を含む交通弱者に対する投票支援策の取り組みは、経費の加算が法律に明記された2016年参院選以前から、幾つかの自治体において先進的に試みられてきた。それらの取り組みは表2の形でまとめることができる。表中①の郵便投票は、利用できる者が制度的に限られており、選管が運用レベルで対応できる余地はほとんどない。交通弱者に対する投票支援策として選管が積極的に関わられるのは、②から④の策である。

表2 交通弱者に対する投票支援策の分類

		投票当日投票所投票主義の視点	
		事前投票	投票当日投票所投票
投票者と投票箱の関係性の視点	投票者と投票箱の距離はそのまま	①郵便投票 (実施の裁量なし)	③指定された投票所までの移動支援 (共通投票所含む)
	投票者が投票箱に近づく	②期日前投票所までの移動支援	
	投票箱が投票者に近づく	④移動期日前投票所(車)の実施	

出典：河村(2018a)

図1 合併自治体と投票所増減(過去5年間)との関係(2017年時点)



出典：河村(2018a)

総務省の資料によると、2016年の参院選において表中②ないし③に該当する移動支援策を実施した自治体は215、その利用者は4,182人であった。また『投票環境向上に向けた取組事例集(総務省2017)』には、青森県田子町などの具体的事例が示されている。

表中④に該当する投票支援策を試みている選挙もある。投票が不便な地域を選管職員が機材を携えて巡回し、時間限定の期日前投票所を設置する取り組み(巡回型移動期日前投票所の設置)を試みたところもある。鳥根県浜田市はワンボックスカーを期日前投票所にする「移動期日前投票車」を2016年参院選で導入しており、バスを活用した愛知県豊田市の事例もある*2。

交通弱者に対する投票支援策の取り組みは、合併自治体と非合併自治体で若干の差があることが、2017年全国市区町村選管事務局調査からわかっている(河村2018a)。支所の見直しや公共施設の統廃合などに伴い*3投票区の再編を行っている合併自治体は多い(図1)。過疎・高齢化に伴う投票支援策という側面だけではなく、投票区再編に伴う

投票権保障という側面もある。

ところで、交通弱者に対する投票支援策をしなければならない自治体の多くは、中山間地など過疎・高齢化が著しい自治体である。これらの自治体で、巡回型移動期日前投票所を行い、かつ投票所までの移動支援を実施することはマンパワー的に難しい。仮にどちらを選ぶとするならば、筆者は巡回型移動期日前投票所を選択する方がよいと考える。予算通りに行え、かつ一定の利用者が見込めるからである。

(2) 期日前投票所の設置

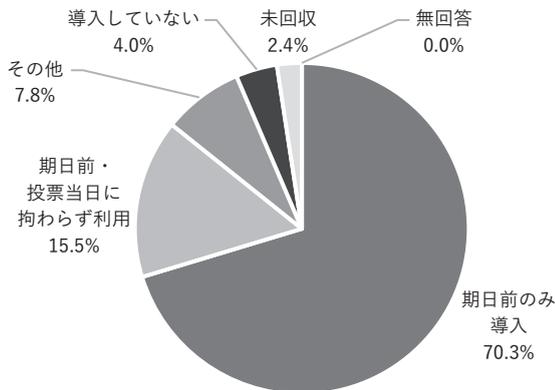
期日前投票制度が定着し、投票日前に投票を済ます有権者は増える傾向にある。交通弱者に対する投票支援策同様、合併自治体は相対的に期日前投票所の設置箇所を増やす傾向にある。投票区を大々的に統合する代償として、期日前投票所を新たに設置するのである。

一般的に、交通の便が良い投票所の投票率は高くなる傾向にあるが、期日前投票所の場合、それに加え、投票ブースが設置できる一定の広さが確保できるという条件がつく。また、複数の期日前投票所を設置する場合、二重投票を回避するため、投票記録を同期できる環境も必須となる。図2は、市区における選挙人名簿のオンライン対照システムの導入状況を図示したものであるが、市区レベルではそれを導入した自治体が多いことがわかる(河村・品田・湯浅2018)*4。

なお、投票記録の同期を有線回線で行うには、設置に係るイニシャルコスト及び維持に係るランニングコストが必要となる。これらのコストを抑えたいのであれば、無線回線を活用すべきである。とくに、民間施設に期日前投票所を設けるにあたっては、回線敷設工事の費用が少なく済む無線回線を活用すべきである*5。しかしながら、図3を見る限り、選挙管理に無線接続を利用している市区選管は極めて少数である。セキュリティポリシーなどが無線回線の活用を阻んでいるようである。

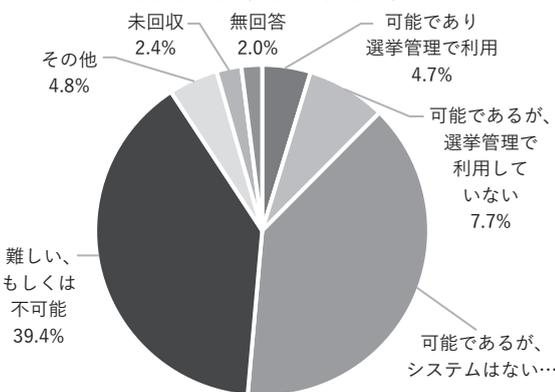
ところで、期日前投票所の設置を考えるにあたっては、有権者の生活動線を意識することも必要である。たとえばA市に通勤通学するベッドタウンB町の有権者は、おそらくB町役場に期日前

図2 市区における選挙人名簿のオンライン対照システムの導入状況（2018年時点）



出典：河村・品田・湯浅（2018）

図3 市区における無線接続を利用した情報システムの構築状況（2018年時点）



出典：河村・品田・湯浅（2018）

投票所を設置しても、生活動線とは逆向きなので、期日前投票のために役場に行く者は多くないと思われる。彼らの投票環境を向上させるならば、B町選管はA市選管に協力を仰ぎ、A市のターミナル駅に隣接する公共施設に期日前投票所（自治体外期日前投票所）を設置すべきである。

効率性も大事であるが、常識に囚われず、利用者の立場を意識した期日前投票所の設置を考える必要がある。

（3）投票区再編と投票所設置施設の見直し

近年の投票参加の傾向を見ると、政治に熱心な者ほど、「投票先が既に決まっている」ため期日前投票を選択する傾向にある。

ただ、そのような者が増えれば増えるほど、投票日当日の投票所の利用者は減ることになる。合併自治体ほど投票所を減らす傾向にあることは既に述べた通りだが、非合併自治体の中にも、当日投票所を利用する有権者の減少と投票立会人のな

り手確保の難しさから投票区の再編を志向するところがある。

投票区を再編するにあたっては、それまでの常識を疑ってかかるべきである。とりわけ、公立小中学校の体育館を投票所にするのは、再考の余地がある。

公立小中学校の体育館は、急な解散でも投票所として場所を確保しやすいという利点がある。また公立小中学校は、有権者が精神的に足を運びやすいという利点もある。しかしながら、多くの公立小中学校の体育館は冷暖房機能が充分とは言えない。また、投票記録を同期するためのオンライン回線が整備されていない施設も多い。冷暖房完備で、オンライン回線に接続できる施設（たとえば、公立こども園など）があるようなら、投票所をそちらに変更するといった思い切った決断も必要と思われる。

加えて、公立小中学校の体育館は、災害時に緊急避難所・避難場所に指定されている場合が多い。2019年の令和元年東日本台風の直撃を受けた中で実施された宮城県議会選挙や福島県議会選挙などでは、「公立小中学校の体育館を投票所にも使うし、避難所にも使うから同じ職員を責任者にすれば効率的であろう」という発想が裏目に出、被災地選管は苦勞したという（河村・伊藤 2020）。投票所の責任者が避難所設営の責任者を兼ねないような申し合わせを作成しておいたり、危機管理マニュアルを策定したりする必要があることを、選管事務局は意識しておく必要がある。

なお、投票区の再編と投票所設置施設を見直す際には、投票所のバリアフリー状況についても意識する必要がある。自治体財政の縛りもあり、全投票所のバリアフリー化は容易ではないが、期日前投票所をバリアフリー施設にして、そちらでの投票を呼びかけるといった取り組みをするなどし、より多くの高齢者・障がい者が投票できる環境を整えるべきである。

3 選挙情報アクセスに係る論点

選挙において有権者は、候補者の主張などを吟味し投票先を選ぶと考えられている。選挙の際に発行される選挙公報は、公営選挙の下で有権者の

投票を促す手段として位置付けることができる。それは、東日本大震災を契機に選挙公報のホームページ掲載が解禁された事例から明らかである(河村・湯浅・高 2013)。

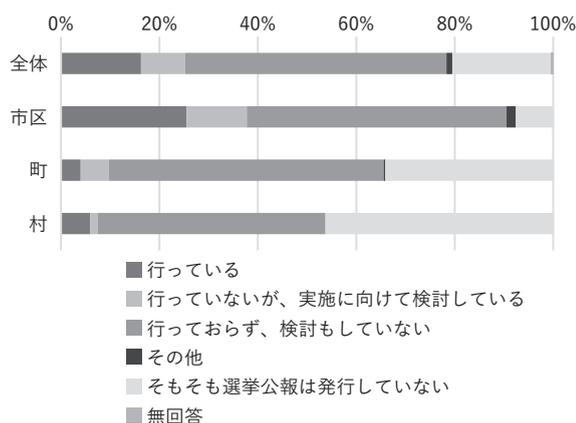
ただ、選挙公報をホームページに掲載していない町村は多い。そもそも選挙公報を発行していないところも少なくない。「近所づきあいが濃い小さな町村では、選挙公報は不要」と考えることは理解できる。ただ、家族内での政治的対話が減り、小さな集落でも住民間の価値観が広がりつつあることを考えると、中長期的にはそうした理由は通用しなくなってくると思われる。

選挙公報の発行を投票環境の向上方策という観点で見ると、改善の余地があることに気づく。紙幅の都合もあるので1つ採りあげるとすれば、視覚障がい者に対する対応である。

現在、ホームページにアップロードされる選挙公報ファイルにはテキストデータが埋め込まれていない。視覚障がい者の立場に立てば、テキストデータが埋め込まれている選挙公報ファイルの方が望ましい。そのテキストデータを点字プリンターで印刷したり、音声ソフトで読み上げたりすれば、選挙公報の内容をすぐ理解できるからである。

国政選挙では、選挙公報の内容を音声や点字で情報適用する「選挙のお知らせ版」が障がい者団体等の協力の下でつくられている。地方選挙のレベルでも、彼らに対する配慮を意識する必要があるし、市区選管の中で選挙公報の内容を音声化する取り組みが広がりつつある(図4)。投票環境向

図4 市区町村における選挙公報の内容を音声化する取り組みの実施状況(2019年時点)



出典：河村・伊藤(2020)

上の観点から、こうした取り組みを今後広げていくべきであろう*6。

4 有権者登録に係る論点

有権者登録に関し、申請主義を採用している国では、「登録に時間と手間がかかればかかるほど登録する者は減り、投票期間が短くなればなるほど、棄権が増える」と言われている。そのため、そうした国では、「投票環境向上のために有権者登録を容易にしよう」という運動が発生しやすい。しかし、日本の選挙人名簿は、職権主義に基づき住民基本台帳より調製されるため、そうした運動は基本的に起こらない。

ただ、日本でも、不在者投票や郵便投票、在外選挙といった代替不在者投票制度を利用する者は、その旨を申請しなければならない。投票権保障の観点に立てば、選管には、有権者が代替不在者投票の申請を行いやすくする環境づくりに努める必要がある。

2018年からスタートした在外選挙人名簿の出国時申請は、有権者登録に関する投票環境の向上方策の1つと位置付けることができる。また不在者投票の投票用紙等をオンラインで請求できる取り組みも、これに該当すると言える。

もし、有権者の全てが、電子申請を可能とする公的個人認証が可能なスマートIDカード(日本では、マイナンバーカード)を全国民が持てば、代替不在者投票時の有権者登録にかかる時間的コストは軽減される。エストニアにおいてインターネット投票が可能なのは、スマートIDカードが国民に普及しているためである。実は情報通信技術を用いて有権者登録を容易にする取り組みの延長線上に、インターネット投票は位置付けられるのである。

5 主権者教育の課題

選挙権年齢の引き下げ後に行われた選挙結果から、実家から通勤・通学している者の方が下宿している者よりも選挙で投票所に足を運ぶ傾向にあることがデータの的に明らかとなった(河村 2018b)。投票所に足を運んだ18歳、19歳の多くは、おそらく親から「選挙に行きなさい」などと働きかけら

れて、しぶしぶ行ったのかも知れない。

投票所に行き始めた若者をどう習慣化させるのか。単発で物事を考えるのではなく、より中長期的な視点に立った若者への啓発を考える必要がある。児童・生徒に対する主権者教育は、投票義務感を涵養する土台となるため、とくに意識する必要がある。

現在、日本各地の選管が実施している主権者教育は、模擬投票など投票者サイドにやや偏りがちである。それはそれで間違いではないが、選挙は、投票する人だけで成り立っている訳ではない。立候補する人もいれば、管理する人や選挙情報を伝える人もいる。それぞれの立場を知る機会を提供する必要があると思われる。

また学校の教師や選管職員による主権者教育は、公務員の政治的中立が足かせとなる場合が多い。事実、知識の教授が中心の、当たり障りのないものになりがちである。しかし、選挙は、異なる意見を持つ有権者が主張をぶつけ合う場であり、自分たちの代表を選ぶ場である。社会には多様な意見があることを理解し、社会にある様々な意見に耳を傾け、総合的に判断できる力を養うことも主権者教育である。ディベートの実施など、政治的中立に囚われない主権者教育も増やしていく必要があるだろう。

筆者個人としては、主権者教育の担い手は発達段階を意識して、取り組むべきだと思う。それがないと、中学生時代の主権者教育で模擬投票を経験した高校生に再度模擬投票を行い、彼らを幻滅させるといった状況が生まれることになる。筆者としては、中学生に対しては、投票所見学や社会的課題の探索、選挙のトレビアにふれるに重きを置き、高校生には模擬投票やディベートなど、体験することに重きを置いた取り組みをすべきでないかと思う。そして、大学生には選管インターンシップやメディアでの取材体験など、選挙と関わる場を提供したらよい（後藤・河村 2017）。

近年、選挙にふれるゲームの開発も試みられている（木村 2017）。楽しみながら選挙政治の仕組みを学ぶことができるゲームもまた、主権者教育のための重要なツールと言えるだろう。

*1『朝日新聞』2019年11月25日。

*2『中日新聞』2019年1月30日。

*3 投票区の設置基準を揃えた結果、投票区が減ったという側面もある。

*4 投票記録の同期を電話で行う選択肢もなくはないが、電話でのやりとりは不効率であり、また個人情報漏洩の観点からも望ましいとは言えない。

*5 2018年12月14日、総務省選挙部管理課は地域情報政策室と連名の事務連絡で、選挙人名簿対照オンラインシステムを利用するにあたって無線専用回線を活用するよう助言している。

*6 中長期的には、選挙公報のテキストデータ提出を義務付ける改正を行うべきである。

【参考文献】

- 後藤心平・河村和徳（2017）「東北大学全学教育基礎ゼミにおける選挙管理インターンシップ実践報告」『月刊選挙』2017年4月号、1-7頁。
- 河村和徳（2018a）「投票環境改善策としての移動支援—選挙管理委員会に対する調査結果から」『年報政治学2018-II 選挙ガバナンスと民主主義』15-39頁。
- 河村和徳（2018b）「18歳選挙権と地方議員選挙—選挙権年齢引下げで見えてきたもの」『季刊 自治体法務研究』第53号、27-32頁。
- 河村和徳・伊藤裕顕（2020）「被災地選挙の諸相59 豪雨災害と被災地の選挙管理（2）」『月刊選挙』2020年2月号、29-35頁。
- 河村和徳・品田裕・湯浅壘道（2018）「自治体セキュリティ環境はインターネット投票のハードルとなっているのか？—共通投票所導入から紐解く選挙管理におけるICT活用の課題」電気通信普及財団研究調査助成報告書第33号。
- 河村和徳・湯浅壘道・高選圭〔編著〕（2013）『被災地から考える日本の選挙—情報技術活用の可能性を中心に』東北大学出版会。
- 木村高宏（2017）「エンタテインメントとしての「選挙」と主権者教育—高校生制作のカードゲーム「センカツ」」『月刊選挙』2017年7月号、12-17頁。
- 大西裕〔編著〕（2018）『選挙ガバナンスの実態 日本編—「公正・公平」を目指す制度運用とその課題』ミネルヴァ書房。
- 総務省（2017）『投票環境向上に向けた取組事例集』。
- 総務省投票環境の向上方策等に関する研究会（2016）『投票環境の向上方策等に関する研究会中間報告』。
- Weill, Rivka（2017）“Election Integrity: The Constitutionality of Transitioning to Electronic Voting in Comparative Terms,” in *Digital Democracy in a Globalized World*. Corien Prins, Colette Cuijpers, Peter L. Lindseth, and Mônica Rosina (eds.) Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 142-159.