

被災地における選挙管理 (Local Election Management in the Disaster-Affected Regions)

東北大学大学院情報科学研究科

河村 和徳

kwmr3@sp.is.tohoku.ac.jp

1. 延期された地方選挙

2011年3月11日に発生した東日本大震災及び福島原発の事故によって、被災地の2011年統一地方選挙は選挙延期特例法によって延期された¹。統一地方選挙の延期は阪神大震災時にもあったが、今回は、①被災地が広範で津波を受けた自治体の被害が甚大であること、②震災・津波で多くの被災者が発生し、また福島原発事故などの影響によって避難者が各地に分散したため、有権者の確定が容易ではないこと、③多くの人が罹災し選挙をする雰囲気醸成しづらい、といった課題が山積した中で期日延期であった。事実、東北沿岸部に残した東日本大震災の爪痕はきわめて大きく、震災直後は選挙実施のめどがたたない自治体は少なくなかった。そのため、2011年4月に行われるはずであった地方選挙のうち、仙台市議会議員選挙は同年8月28日執行となり、岩手県知事選挙・同議会議員選挙は同年9月11日執行、宮城県議会議員選挙は同年11月13日執行、そして福島県議会議員選挙は11月20日執行となった。

今回の被災地で実施された選挙では、現行の法制度を前提としながら普段と異なる運用が積極的に行われた。こうした経験は、日本の選挙管理を考える上で貴重な機会であったと言えるだろうし、選挙管理の場に情報技術を積極的に導入する可能性を考える上でも貴重な機会であったと思われる。

2. 被災地の選挙管理でみられた幾つもの取り組み

通常、公営選挙を行う国では、資格のある有権者を正確に把握し、公正かつ効率的な選挙環境の下、如何に正確な開票を行えるかが、重要となる。そして、定められたルールの下で「いかに逸脱しないで選挙管理を行うか」が大事になる。ただ、前述のように、東日本大震災の被災地は普段通りの選挙管理を許す状況ではなかった。三陸沿岸では、津波被害によって自治体のマンパワーが失われていたし、福島では、福島原発の事故によって多くの自治体外避難者が発生し、彼らの選挙権を保障するために普段以上のマンパワーを必要とした。多くの自治体からの応援を受けて、はじめて選挙管理が可能になり、そうした中で、様々な試みがなされたのである。

2.1. 普段とは異なる有権者の確定

有権者の登録業務は選挙制度の根幹の1つである。日本では、基本的に、有権者名簿である「選挙人名簿」を職権でつくっている。「職権主義」は、投票希望者と選挙管理者の双

¹ ただし、被災地において全く選挙管理が行われなかったわけではない。被災地支援の公務員やボランティアに対する不在者投票の事務は行われている。

方のコストを抑制する効果をもたらす。有権者の確定が自動的なので、選挙管理者は有権者の投票資格を個別に判断する必要がなく、登録業務にかかるコストを抑えることができる。住民の方にも、登録のために役所に出向く必要がないというメリットがある。

ただし、自動的に有権者が確定される制度は、戸籍や住民登録といった住民の名簿が完備されていることを前提とするが、東日本大震災の影響で東北沿岸部は、その前提が崩れてしまっていた。そのため、沿岸部の自治体の多くは、郵送等、多大な情報収集コストをかけて選挙人名簿を作成した。実質的な「選挙人名簿登録」が行われたであった。

2.2. 選挙情報の提供場面における試み

有権者が投票先を決めるにあたり、重要な判断材料となるのが候補者情報をはじめとする政治情報である。しかしながら、被災地の有権者の多くは、「候補者情報が手に入らない」「候補者の主張がわからない」という不満の声をあげていた。とりわけ、見なし仮設住宅に入居している者に、その声は強かった。

そのため、被災地の選管職員では、有権者の情報提供に力を入れた。積極的に試みられたのが、郵送等を使った紙媒体による情報提供であった。たとえば、釜石市では、選挙に関する情報を、全戸配布及び県外へ郵送している「復興釜石新聞」に載せて周知したという。また、ホームページ上で情報発信を試みたところもあった。総務省の方向転換を受け、仙台市などでは選挙公報をホームページ上に掲載したところもあった。仮設住宅のインターネット環境が十分でなかったりしたこともあり、その効果は限定的と思われるが、こうしたインターネットを利用する試みは、これまでの地方選挙では見られない風景であった。

2.3. 投票環境の改善の試み

今回の被災地の選挙では、震災による津波で仮設住宅に避難した有権者の中には、「目の前に投票所があるのに、投票ができない」という状況が発生した者がいた。目の前の投票所で投票できないのは、有権者が投票できる投票区と住民票が異なるためであった。避難生活を余儀なくされた被災者の中に、自宅に戻れることを信じ住民票を移さなかった者がいたことも、その原因である。

避難生活を強いられている中、住民票を移さない有権者が投票権を行使するには、①自らの力で投票所に出向く、②期日前投票を活用する、③不在者投票を活用する、のどれかを選択する必要がある。①の選択肢は、交通不便な仮設住宅で避難生活を送る高齢者にとって選択しづらいものであり、被災地で積極的に用いられたのは、②を促す環境づくりであった。目の前の投票所で投票できない有権者や投票所が不便な位置にある有権者であっても、日常の買い物などで町中に出てくる場合を利用して投票してもらおうとしたのである。中には、仮設住宅等を巡回する移動期日前投票所を設置したり、期日前投票所を複数設置したりする自治体もあった。

2.4. 県外開票の実施

全域が原発事故の影響で警戒区域であり、また役場機能を埼玉県加須市に移していた福島県双葉町が、開票作業を埼玉県で実施することを結果、2011年11月20日投開票の福島県議選において全国初となる県外開票が行われることになった。

基本的に県外開票は、県内での開票に比べリスクが高い。たとえば、時間通りに開票所に投票箱が届くか、というリスクをあげることができる。輸送中に事故があったり、大渋滞に巻き込まれたりすると、選挙事務に大きな支障が出る。投票箱到着の大幅な遅延は、開票所で待機する職員の人件費にも大きく影響する。今回の双葉町の事例では、福島一埼玉間 200 キロ無事に輸送することができたが、福島と埼玉の双方に開票所を設置し、後に集計結果を照らし合わせた方が、ベターのように思われる。

2.5. 試みの組み合わせ

被災地の選挙では普段見られないような取り組みが様々見られた。ただし、上記のような取り組みを全ての被災市町村が行ったわけではない。被災の状況や人口規模、選挙の実施時期、有権者へ公報を配布する手段の有無などが考慮され、自治体の置かれた環境に即した対応が採られたのであった。

3. 被災地の選挙実施を可能にした仕組みと情報技術活用の可能性

3.1. 被災地の選挙実施を可能にした仕組み

わが国の選挙管理は公営選挙であり、その仕組みは他の事務同様、集権融合型の仕組みを採用している。公職選挙法に基づき、総務省選挙部が選挙管理全体を統括し、市区町村選挙管理委員会が実際の実務を担当するという関係が成り立っている。ただし、被災地の被害が甚大で人の手当を必要としていることから、総務省は東京都、政令指定都市選挙管理委員会連合会などと共に、4月の統一地方選挙終了後から被災地対策に着手する一方(川崎市選挙管理委員会事務局, 2011)、2011年8月11日には全国の選挙管理委員会に向け、

- ①有権者の居所把握、
- ②選挙情報・投票方法等の周知と対応、
- ③候補者情報の提供、

を柱とする指示を送ったのであった(総行管 207-2 号)。避難者の有無に関わらず、総務省がこうした指示を出すことができるのは、まさに集権融合型の中央地方関係であることの証左である。

過去の震災に比べ、今回の震災の大きな特徴は、被災地が広範囲であり、かつ多くの被災者が罹災し、被災自治体のマンパワーが大きく失われていたという点である。日本の選挙管理はどちらかといえばマンパワー依存型であり、情報技術を積極的に活用して選挙管理の効率化を積極的にはかろうという機運に乏しいが現状である。

ところで、日本の選挙管理は、国が法令解釈権を留保し制度改正の仕組みを一括して取り扱う仕組みとなっている。この仕組みは、「実務レベルで感じている制度的弊害を吸い上げて改正することを困難にする(ある選挙管理委員会職員の指摘)」という負の側面を持つ。片山善博総務大臣(当時)の判断で選挙公報の選挙期間中のホームページ掲載が可能となった事例は、集権融合型の仕組みでは、時の大臣や政治家次第で左右される可能性が大きいことを示している。

3.2. 情報技術を活用することはできないか

現在の選挙管理を前提とするのであれば、「マンパワーに依存した選挙行政を行いつら

ったのだから、被災地への応援職員の派遣は当然」と考えることは、普通である。しかし、1980年代以降、全国の自治体は行財政改革の一環として職員採用を抑えてきた。そうした現状を踏まえれば、「マンパワーが足りないから人を補う」という選択肢は限界がある。

その解決策の1つとして考えるべきなのが情報技術の活用である。筆者がヒアリングした被災地の選管職員の何人かは、「高度情報社会に突入しているのだから、情報技術を活用するという選択肢もあったのではないか」と述べている。

選挙における情報技術の活用例としてすぐに思い浮かぶのが電子投票である。今回の震災において多くの被災者が投票で難儀した事実を考慮すれば、「全国どこにいても投票できる」電信投票の仕組みを検討することが有意義である²。すなわち、「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（第3段階）」の電子投票の検討である³。第3段階の電子投票はすでにエストニアで実施されており（湯浅, 2009）、技術的に不可能という訳ではない。

電子投票以外にも、情報技術を活用した選挙管理は可能である。たとえば、「選挙人名簿の検索の高速化」と「本人認証の迅速化」に情報技術を活用できる余地がある。投票所に訪れた者が、選挙人名簿に記載されている本人であることを迅速に確認することで、期日前投票などで待ち時間を減らすことができる。もちろん、二重投票の回避を考えると、

①投票所が自治体の回線と接続されており、

②有権者データベース（DB）が構築されている、

ことが前提となる⁴。

こうした選挙情報システムが仮に被災地にあれば、少なくとも「目の前の投票所で投票できない」という状況の発生は抑えられたであろう。また、長期の避難を余儀なくされている福島原発周辺の住民が選挙に参加する環境を整える点でもメリットがある。

住基ネットすら十分に生かし切れず、マイナンバーの議論もやっと緒に就いたばかりの我が国では、情報技術を選挙の現場でより活用することは容易ではない。しかし、震災を機に被災地目線で考えると、情報技術活用の突破口は見えてくるように思う。

参考文献

- 川崎市選挙管理委員会事務局. 2011. 「陸前高田市選挙管理委員会と二人三脚でなし遂げた選挙執行の記録（1）」『選挙』第64巻12号、3-16頁。
- 河村和徳・金銀姫. 2011. 「日本における在外選挙制度が抱える課題と韓国の制度設計への提言」『九州国際大学法学論集』第17巻第3号、175-191頁。
- 湯浅壘道. 2009. 「エストニアの電子投票」『九州国際大学社会文化研究所紀要』第65号、39-71頁。

² 「これまでの施設が津波で使えなくなった」といった課題にも対処できる。

³ 実現すれば、震災後の被災地の選挙だけではなく、在外選挙でも活用することができる（河村・金, 2010）。

⁴ こうしたシステムも先例が既にあり、韓国の試みが参考になる。韓国では、住所地の投票所以外に全国どこからでも投票ができるよう、有権者名簿DBシステムを構築し、本人確認システムとしての指紋生体認識システムと電子署名システムを構築している。