

大規模災害に備えるために公職選挙法の改正を求める意見書

2017年（平成29年）12月22日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、被災者の選挙権を保障するために、以下のような公職選挙法の改正を速やかに行い、現行の選挙制度を、大規模災害が発生した場合であっても選挙を実施できる制度に改めるべきである。

- 1 平時における備えとして、全国の選挙管理委員会に対し、選挙人名簿のバックアップを取ることを法的に義務付けること。
- 2 大規模災害が発生した場合に実施できる選挙制度として、指定港における船員の不在者投票類似の制度（避難者が避難先の市町村の選挙管理委員会に出向いて投票を行うことができる制度）を創設するとともに、郵便投票制度の要件を緩和すること。
- 3 大規模災害が発生した場合に選挙自体を延期できる制度を創設すること。

第2 意見の理由

1 大規模災害発生時における従前の対応

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災において、被災地である兵庫県内一部の自治体の選挙期日を延期させるため、阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律が制定された。

2011年3月に発生した東日本大震災において、被災地である岩手県、宮城県、福島県及び茨城県内の自治体の選挙期日を延期させるため、東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律が制定された。

両特例法はいずれも、一定期間内に予定されている任期満了による選挙の期日を延期するとともに、延期した選挙期日まで地方自治体の議員ないし首長の任期を延長するものである。阪神・淡路大震災においては1995年5月31日までの任期満了を対象に、東日本大震災においては2011年6月10日までの任期満了を対象に、それぞれの臨時の措置が採られた。しかし、いまだ恒久的な法改正による対策は採られていない。

2 従前の対応における問題点と選挙制度改正の必要性

(1) 上記 1 の措置は、いずれも公職選挙法所定の選挙期日（以下「投票日」という。）と地方自治法所定の任期について特例を定め、その双方を延期する内容となっており、当時の対応としては適切であったとしても、延期による弊害や解決できない課題を無視することはできない。

すなわち選挙を延期した場合、延期された後の仕切り直しの選挙の実施に伴う被災地の負担という弊害が生じる。例えば、東日本大震災の被災地の選挙管理委員会（以下「選管」という。）は、選挙の延期により新たに選挙人名簿の調製作業に追われたところ、震災により多くの避難者や住民移動が生じたため、この作業は円滑に進まなかった。投票日当日も、避難者を選挙区内の投票所に誘導するため、投票所の周知や送迎バスの確保などの負担が生じた。この教訓は、選挙を仕切り直すことにより新たな負担が生じることや、投票場所や投票方法についても対策が必要であることを示している。

(2) さらに、死亡による欠員という延期では解決できない課題がある。例えば、東日本大震災の被災地である岩手県上閉伊郡大槌町では、不幸にも震災で町長が亡くなられ、選挙の延期により約半年間町長不在のまま町政が運営された。当時の対応としてはやむを得なかつたとしても、国民主権の観点から望ましくない事態であった。この教訓は選挙の延期や任期の延長では解決できない問題があることや、速やかに選挙を実施しなければ解決できない課題があることを示している。

(3) 憲法は、前文及び 1 条において、主権が国民に存することを宣言し、15 条 1 項において、公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利であると定めて、国民に対し、主権者として、両議院の議員の選挙において投票することによって国の政治に参加することができる権利を保障している。地方自治についても、93 条 2 項において、住民が直接これを選挙するものと規定している。

このように選挙権は極めて重要な権利であるところ、その行使を制限することは原則として許されず、制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならないと解されている（最判平成 17 年 9 月 14 日同旨（在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件））。

(4) 大規模災害が発生したときであっても、選挙権が極めて重要な権利であることに変わりはない。災害によりその権利行使が平時より不便になったり、行使時期が多少延期されるのはやむを得ないとても、過去の教訓を踏まえ選挙制度を改正し、被災者に生じる不利益の程度を、できるだけ小さくするよう選挙制度の改善に努めることが必要である。

3 平時から大規模災害に備えるための制度の必要性

- (1) 大規模災害の発生により、選挙の実施自体が困難になる以下の要因を踏まえ、平時からの対策が必要である。大規模災害が発生した場合、自治体の庁舎が被災し、選挙人名簿が滅失等するおそれがある。仮に滅失等した場合、選挙の実施が困難となる。そこで、同時に被災する可能性の低い遠隔の自治体や選管等と連携して、あらかじめ選挙人名簿のバックアップを取ることを法的に義務付けるべきである。
- (2) また、大規模災害においては、居住していた自治体を離れる多くの避難者が発生することが見込まれる。そのため、被災者の避難先の所在場所を把握することが重要となるが、これには相当の困難が伴う。東日本大震災の際には、かなりの時間を要して自治体が被災者台帳から一人一人を探り当てたが、原発避難者が広域にわたったことから、全国避難者情報システムを構築して所在場所の把握に努めた。この教訓を踏まえ、避難所又は避難先で被災者が元の住所を入力することによって被災者の所在地を把握できる仕組みを構築するなど、国や各自治体は、選挙人名簿に関する法改正と併せて、平時から大規模災害発生に備えた態勢を整備すべきである。

4 大規模災害が発生した場合に対応するための制度の創設

現在の制度では災害発生時であっても、投票日には、投票所を確保するとともに、投票管理者及び従事者や投票立会人を一定数確保する必要がある。また、投票所への移動手段の確保も必要不可欠である。その他にも、選挙のために必要な投票箱や投票用紙等の運搬、投票後の開票作業等、様々な作業が必要となる。大規模災害が発生した場合、これら一連の対応の多くが困難となる可能性がある。

そこで、被災者の避難の範囲が広域に及び、通常の投票方法では被災者の投票を確保することが難しいような大規模災害においては、被災地の選管の判断によって、被災者が避難先から投票できるようにする制度を設けるとともに、大規模災害発生により選挙の実施が困難とみられるときは、選挙自体を延期する制度を創設すべきである。

(1) 大規模災害が発生した場合でも実施できる選挙制度等の創設

大規模災害が発生した場合でも、その影響を最小限にとどめ実施できる選挙制度としては、以下のようないわゆるが考えられる。

ア 指定港における船員の不在者投票類似の制度の創設

- ① 現在、船員は指定港の選管に直接出向いて、投票用紙の交付を受けて不在者投票を行うことが可能となっている。この投票用紙には選挙名はあらかじめ記載されておらず、当該選管において選挙名を記載した上で、当該船員の住所地の選管に郵送する。
- ② 上記①の制度と類似の制度を大規模災害発生時には、被災者を対象として、全国全ての選管で実施できることとするべきである。したがって、船員の場合と異なり、一部の選管ではなく全国全ての選管に、あらかじめ「大規模災害時の被災者用の不在者投票用紙」を備えて置くことが必要となるが、広範囲とはいえ用紙の備え置き自体は難しいことではない。被災者は、避難先の最寄りの選管で、すなわち最も遠い場合でも、最寄りの市町村役場に足を運べば投票できるようになる。
- ③ なお、先に述べたように選挙権は極めて重要な権利であるところ、住民票所在地を離れている国民の選挙権を実質的に保障するという面では、被災者の選挙権の問題と学生の選挙権の問題は類似している。18歳選挙権の導入に伴い、大きな問題となっている学生の選挙権の問題、すなわち住民票所在地を離れている学生の投票場所の問題も早急に解決すべきである。具体的には、住民票所在地で投票できることを法律上明記するとともに、学生についても上記②の制度に準じた制度を構築することにより、選挙権行使を可能とするよう、新たな立法措置を講じるべきである。

イ 郵便投票制度の要件緩和

- ① 現在、一部の身体障害者や要介護者、あるいは在外投票制度で認められている郵便発送により投票する制度（以下「郵便投票」という。）を拡充し、大規模災害発生時においては、被災者を対象に追加する。これによって、被災者が投票所に足を運ばなくても投票できるようになる。

現在、歩行困難、外出困難の障害者、要介護5の要介護者は、郵便投票が可能となっている。対象者は、2004年3月及び2010年4月と順次拡充されており、2017年6月には、要介護3と4の人にも対象を拡大すべきだとする総務省の有識者研究会の報告書が公表されているところであり、これを更に被災者に拡充するものである。

大規模災害発生時には、都道府県の選管（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選管）が指定した選挙区では当該選挙区における全選挙人が郵便投票を利用できるものとし、役所や避難所等で、郵便投票に必要な書類等の交付を、本人確認の上受けられるものとする。

投票用紙については、指定港と同じく選挙名があらかじめ記載されていないものを平時から備えておき、選管において選挙名を記載した上で交付するものとする。

② なお、大規模災害発生後の選挙においては、大規模避難所に投票所が設置される可能性があるところ、これに郵便投票制度の要件緩和を合わせることにより、小規模避難所や親戚宅等に避難している避難者も、郵便投票に必要な書類等の交付を事前に受けることで、避難先から郵便を投函する方法で投票することができることとなる。

ウ その他の選挙対応態勢の整備

大規模災害が発生した場合に選挙を実施できるようにするために必要な法改正については上記のとおりであるが、被災地においては投票所入場券による本人確認や選挙公報の難しさなど、通常の選挙にはない問題が存在する。このような問題に対しては、法改正と併せて以下のような対応を行うことにより、公正な選挙を実施することが可能と考えられる。

① 投票所入場券の扱いについて

選挙権の行使に不可欠ではないものの、多くの国民は事前に郵送される投票所入場券を持参して投票している。投票所入場券の発送直前に大規模災害が発生し、多くの住民が避難した場合、投票所入場券の郵送が困難となる。

しかし、そもそも入場券は、法律上投票に必須ではない。現在、投票所入場券を持参せずに投票に来た選挙人に対しては、各選管がそれぞれに本人確認を行って投票を認めている上に、本人確認ができないときであっても、法は本人である旨を宣言させて投票することを認めており（公選法第50条1項），実務上も本人確認を誤らせることによる不正はほとんど発生していない。

他方で、多くの国民が、投票所入場券が手元にないために投票できないと誤解するおそれがあるので、大規模災害の発生の際には、投票所入場券がなくても投票が可能なことを被災者に周知して投票を促すことが必要である。

② 選挙ポスターの掲示や選挙公報の配布に代わる選挙公報について

選挙権が適正に行使されるためには、選挙人が候補者の政策等を把握できる状態にする必要がある。大規模災害が発生した場合、ポスターを掲示する掲示板自体が設置できなくなったり、既に設置した掲示板が滅失等してしまうおそれがある。また、選挙公報を配布する直前に大規模

災害が発生した場合、この配布が困難となる。

そこで、大規模災害が発生した場合には、新たに一定の選挙活動を可能とすることで従前の活動を代替するという対策が考えられる。具体的には、被災地を含む選挙区の候補者は、選挙公報及び候補者情報を新聞や総務省ホームページに掲載したり、避難所でも配布するなどの方法により、避難者がどこに避難しても自分の選挙区の候補者の情報に触れることができるようになることが重要である。なお、ホームページに掲載する方法は、東日本大震災後の選挙や在外選挙制度において既に採用されている。

(2) 大規模災害発生後、選挙自体を延期する制度の創設

被災者が、避難先から投票できる選挙制度をあらかじめ備えたとしても、災害の規模や発生時期や被災状況によっては、一定期間、選挙を延期せざるを得ない事態が生じることは避けられない。

現在は、政治的中立性が確保され公正な選挙を行う組織である都道府県の選管（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選管）が、投票日を一定期間繰り延べる繰延投票制度のみが用意されているが、新たに、選挙自体を延期する制度を創設すべきである。具体的には、「大規模災害の発生により、選挙の実施を延期する必要があるときは、都道府県の選管（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選管）は、新たな選挙期日を定めなければならない。」旨の規定を新たに設け、選挙の公示、立候補の届出、選挙運動期間等を改めて定め選挙自体をやり直す制度を創設すべきである。なお、東日本大震災時の特例によって延期された延期後の選挙を実施する際、被災地の選管において、新たな選挙人名簿の調製の必要が生じ、これに相当の時間と作業を要した教訓を踏まえ、選挙を延期した場合においても災害発生直前の住所地に基づく当初の選挙人名簿により選挙できる方法を検討すべきである。

その上で、その判断の客觀性を出来る限り担保するため、判断基準としてのガイドラインを作成しておくことが望ましい。具体的にはガイドラインに、①人の手配（選挙管理事務の執行）、②場所の手配（投票所の確保、投票所への交通の確保等）、③機材の手配（投票箱等の確保）などの基準を盛り込むことが考えられる。また、選管のB C P（事業継続計画）の作成を推進するとともに、平時から選管同士の連携強化等を図ることで、大規模災害時に、都道府県を超えて円滑かつ的確に連携できるように備えるべきである。

5 大規模災害に備え早急な法改正が必要

我が国は災害大国であり、南海トラフ地震や首都直下地震など、大規模災害の発生が相当程度の確率で見込まれている。災害はいつ発生するか分からぬ一方で、毎年相当数の選挙が実施されている。

大規模災害に備えるため、阪神・淡路大震災及び東日本大震災等の教訓を踏まえ、公職選挙法の改正を速やかに行い、大規模災害が発生した場合であっても、選挙を実施できる選挙制度に改めるべきである。

以上