

[論文]

在外投票について

飯 島 滋 明

名古屋学院大学経済学部

要 旨

2021年6月2日、参議院憲法審査会に参考人として出席した私は「在外投票」について、「投票環境の向上」という視点から検討すべき事柄が検討されていません。このような問題点を放置したままで、公選法並びに7項目の憲法改正手続法を成立させることは適切ではありません」と指摘した。総務省などの資料をみても、外国にいる日本人は2%程度しか投票していない。外国にいる日本人の投票率がこれほど低い主な原因は、制度上及び事実上、投票が極めて困難なためである。外国にいる日本人が投票できる環境が整えられない状況で衆議院選挙や参議院選挙が繰り返される事態は「国民主権」(憲法前文, 1条)から正当化できない。さらには現状で憲法改正国民投票がされれば、改憲手続法附則4条、「国民主権」(憲法前文, 1条)からも正当化できない事態になりかねない。

キーワード：改憲手続法（憲法改正手続法）、在外投票、約2%、投票環境の向上方策等に関する研究会

On overseas vote system in Japan

Shigeaki IJIMA

Faculty of Economics
Nagoya Gakuin University

1 本論文の問題の提示

「公選法並び7項目の目的は「投票環境の向上」とのことですが、「繰延投票の告示期間の短縮」や「期日前投票の弾力的運用」はかえって投票環境を悪化させる可能性があります。「洋上投票」や「不在者投票」に関しては、最高裁判所の判例に照らしても憲法違反の状態が放置されたままの可能性があり、こうした状態を放置したままでの憲法改正国民投票は憲法違反となる可能性があります。「在外投票」や「共通投票所」に関しても、「投票環境の向上」という視点から検討すべき事柄が検討されていません。このような問題点を放置したまま、公選法並び7項目の憲法改正統法を成立させることは適切ではありません。十分な議論を尽くし、法的な対応をすべきと考えます」。

2021年6月2日、私は参議院憲法審査会に参考人として出席したが、その際に参議院に提出した文書の一部を抜粋したものが上記文章である。2016年に公職選挙法が改正されたが、それにあわせて改憲手続法¹⁾も2021年6月に改正された。この改正、いわゆる「公選法並び7項目」の改正については「投票環境の向上」という名目で法改正が行われた。

確かに改正改憲手続法により、投票環境が向上した点も皆無とまでは言えない。一方、公選法並び7項目を導入する改正改憲手続法が制定されたことで、かえって投票環境が悪化する可能性が生じるものもある。「繰延投票の告示期間の短縮」や「期日前投票の弾力的運用」は国会でも議論になったように「投票環境の悪化」につながりかねない。また、改憲手続法の改正に際しては、もっとしっかりした検討と審議を重ねた上で法改正をすべき項目もあった。本稿の論題となっている「在外投票制度」に関しては、公職選挙法に倣って「出国時申請制度」を憲法改正国民投票の際にも認める法改正がなされた。確かに若干ではあるが、憲法改正国民投票に際して利便性が向上することも期待できなくもない。ただ、後述するように、2016年の改正公職選挙法以降に行われた国政選挙の結果を見れば、実際に効果があったかも疑わしい。何より根本的な問題解決には全くなっていない。外国にいる日本人は衆議院選挙や参議院選挙でも約2%程度しか投票していない、あるいは投票できていないが、その原因は時代遅れの投票制度により、制度上及び事実上、投票が困難におかれていることにある。今後、公職選挙法や改憲手続法では海外での日本人の投票が制度上及び事実上、可能になる制度設定がなされない限り、「国民主権」からは正当化できない選挙や憲法改正国民投票となりかねない。本論文では「在外投票制度」の問題点、そして国会審議の問題点と課題を指摘する。

1) 本法でいう「改憲手続法」、メディアなどでは「国民投票法」と言われる。憲法改正に際しては国民投票がなされること（憲法96条）、この法律の大部分が憲法改正国民投票に関する規定となっているために「国民投票法」と言われる。しかし、法律の正式名称は「日本国憲法の改正手続に関する法律」であり、「国民投票」の表記はない。しかも2007年には憲法改正手続を整備するために合わせて国会法なども改正されている。2021年5月に参議院憲法審査会事務局が作成した「参考資料」でも「憲法改正手続法」とされている（1頁）。

そこで本稿でも、とりわけ2006年以降にこの問題に関心を持って議論を重ねてきた法律家たちが呼称してきた「改憲手続法」と本法を呼ぶ。

2 2021年10月31日衆議院総選挙と「在外投票」に関する批判と問題点

「10月31日の衆議院選挙。海外在住の有権者にも投票権がある。

だが今回は解散から投票日まで17日と異例の短さだ。海外在中有権者からは「とても間に合わない」「選挙権を不当に奪われている」という不満の声が上がっている²⁾。

「解散が任期満了直前までもつれ込み、解散から投開票日までが戦後最短となった衆院選で、海外在住の有権者から在外投票制度の限界を訴える声が上がっている。在外投票は郵便のほか、大使館などでの在外公館で行えるが、新型コロナウイルスの影響で制度のさまざまな問題が顕在化。投票できない人や多額の費用がかかった人もおり、時代とマッチしない制度が主権者の権利行使を阻む事態となっている」³⁾。

「コロナ禍で浮き彫りにされた在外投票が抱える多くの問題点解消に向け、在外邦人からはネット投票の導入を求める声が強くなってきている。竹永〔浩之〕共同代表〔海外有権者ネットワーク共同代表〕は「事情が大きく異なる各国の郵便事情に負うのではなく、世界中に普及するネットで解決するしかない」と強調。在外選挙制度の不備も指摘した今回の海外からの声は、ツイッターでかなり広がったとして「日本国内の人々も、在外邦人の投票実情を知り、問題点を共有しているのではないかと。ネット投票が不可欠との理解が進んでもらいたい」と期待を寄せる」〔 〕は飯島補足⁴⁾。

以上は2021年10月31日に行われた、衆議院選挙での在外投票に関する批判である。コロナ感染拡大は日本の政治の本質だけでなく、在外選挙の問題点も再び顕在化させた。その結果、外国にいる日本人からは上記のような批判と要望が出ている。在外選挙の実態をさらに紹介する。

外国で投票するためには、日本で住んでいた自治体の選挙管理委員会の「在外選挙人名簿」に登録されることが前提となる。出国時に役所に転居届を出すと同時に申請すればよいが、申請していない場合、出国後の在外公館で申請することになる。自治体と郵送を繰り返すため、「在外投票人名簿への登録」と「在外選挙人証」の交付には2～3か月かかる⁵⁾。「つまり実質的には、投票できるのは公示前に名簿に登録されている人だけ」⁶⁾となる。

2) 「投票間に合わない」「早くネット投票を」衆院選の在外投票、在外邦人ら不満の声」The Asahi Shinbun GLOBE + 2021年10月29日付。

3) 「1票に2万6000円 …在外投票、ローマから怒りと情熱をこめて」『毎日新聞』2021年10月28日付（電子版）

4) 小西一禎「日本政府は海外居住者に冷たすぎる…コロナ禍で浮き彫り「在外投票」のあまりに多い問題点」
<https://news.yahoo.co.jp/articles/3585d48c225751c5086ba5ab4b73932a0b23be44>

5) たとえば在イタリア日本国大使館HP参照。

6) 「投票間に合わない」「早くネット投票を」衆院選の在外投票、在外邦人ら不満の声」The Asahi Shinbun GLOBE + 2021年10月29日付。

そして「在外投票制度」には、①「在外公館投票」、②「郵便等投票」、③日本に帰国しての投票、いわゆる「帰国投票」という3つの制度がある。③は費用と時間がかかることはさほど説明を要しないだろう。そこで①と②について紹介する。

まず①の「在外公館での投票」。

2021年衆議院選挙ではコロナ感染拡大や治安悪化などの理由により、ラオス、フィジー、サモア、アフガニスタン、シリアなど15カ国での在外公館投票は見送られた。たとえばラオスでは新型コロナの影響で日本への航空機の定期便がとまり、かつ臨時便の航行も設定できないために大使館での在外投票を見送った。ラオスなどの15の国では「在外公館投票」はできなかった。

なお、在外公館投票ができたとしても問題がないわけではない。投票できる期間が極めて短いという問題、さらに在外公館が遠くて時間と費用がかかるという問題がある。

「投票期間が短い」のは、世界各地から送られた投票用紙はいったん外務省に集められ、そこから投票日の2021年10月31日までに各地の選挙管理委員会に送る必要があるためである⁷⁾。たとえばスペインの在外公館投票は2日、イタリアのローマの日本大使館での公館投票は10月20日から24日までの期間しかなかった。

次に時間と費用がかかるという問題。たとえばスイス在住の男性は大使館のあるベルンまで高速鉄道で1時間以上かけて投票に出向いた際、日本円にして往復5000円以上かかったという。飛行機の国内線を使い、泊りがけで在外公館まで投票に行く人もいる⁸⁾。イタリア中部の都市ペルージャからローマに投票のために移動・宿泊した田上明日香さんは往復の移動と宿泊に26000円かかった⁹⁾。

次に②について。

ラオスに限らず、新型コロナウイルス感染の影響もあり、政府は「郵便投票」を呼びかけた。しかし「郵便投票」にも問題がある。まず、手続が簡単ではない。その手続は以下ようになる。

- ・有権者として登録する市町村選挙管理委員会に「投票用紙請求書」等を国際郵便で送る。

↓

- ・市町村選挙管理委員会が投票用紙を返送する。

↓

- ・公示日の翌日以降に候補者名を記載し、市町村の選挙管理委員会に郵送する。

以上のように、郵送を3回経なければならない関係で手続も簡潔ではなく、時間もかかる。2021年の衆議院選挙ではコロナ感染で国際郵便に遅れも生じているため、2021年10月31日までに届くか

7) 「「投票間に合わない」「早くネット投票を」衆院選の在外投票、在外邦人ら不満の声」The Asahi Shinbun GLOBE + 2021年10月29日付。

8) 小西一禎「日本政府は海外居住者に冷たすぎる…コロナ禍で浮き彫り「在外投票」のあまりに多い問題点」
<https://news.yahoo.co.jp/aritcles/3585d48c225751c5086ba5ab4b73932a0b23be44>

9) 『毎日新聞』2021年10月29日付夕刊

在外投票について

どうかも確かではない。「在サンパウロ日本国総領事館」のHPに記載されているように、「日本とブラジルの間の国際郵便（航空便）が停止している間は、「郵便等投票」はできませんので、ご留意下さい」という状況も生じた。さらに在ニューヨーク総領事館は9月上旬、郵便投票を呼び掛けるメールを送信した。同様のメールは世界各地の在外公館から発信された。ところが郵便・宅配事情は先進国と途上国で異なるうえ、コロナ感染で先進国でも郵便が遅れる事態が生じている。そこで「投票用紙」が届かない事態が生じている。投票用紙が届かないため、急きょ在外公館投票に変更しようとしても、投票できない事態が生じている。というのも、投票用紙請求時に一緒に「在外選挙人証」も送るが、在外公館で投票する際にも「在外選挙人証」がないと投票できないからである。

3 在外選挙の状況

次に、最近の衆議院・参議院の在外選挙の状況を紹介する。

下記の表が最近の在外投票の状況である。2021年5月に参議院憲法審査会事務局が作成した資料51頁をもとに飯島が作成した。「区分」の「比」は「比例代表」、「選」は「選挙区」、「小」は「小選挙区」である。

院	日時	区分	選挙当日有権者数	在留邦人数	登録率	在外公館投票者数	郵便等投票者数	国内投票者数	投票者数合計	選挙当日有権者の投票率
参	2013年 7月21日	比	112,850	1,25,8263	8.97%	22,865	1,274	1,800	25,939	22.99%
		選	112,850	1,25,8263	8.97%	22,493	1,233	1,799	25,471	22.57%
衆	12月14日 2014年	比	104,320	1,290,175	8.09%	18,316	524	850	19,690	18.87%
		小	104,364	1,290,175	8.09%	17,901	516	860	19,267	18.46%
参	2016年 7月10日	比	105,193	1,338,477	7.86%	20,813	930	1,886	23,629	22.46%
		選	105,193	1,338,477	7.86%	20,575	920	1,884	23,379	22.22%
衆	2017年 10月22日	比	100,090	1,351,970	7.4%	19,719	574	1,211	21,504	21.48%
		小	100,090	1,351,970	7.4%	19,403	578	1,217	21,198	21.18%
参	2019年 7月21日	比	100,621	1,410,356	7.13%	19,027	627	1,537	21,191	21.06%
		選	100,621	1,410,356	7.13%	18,831	616	1,535	20,982	20.85%

以上の表からは、2016年の公職選挙法の改正、具体的には「出国時申請制度」を導入しても、「在外選挙人名簿」の登録率が上がったわけではない。むしろ下がっている。資料の51頁での投票率は登録者数を分母にし、分子を登録者数にしているので、おおよそ20%となっている。これだけ見ると「20%」の投票があると思われるかもしれない。しかしこれは「在外選挙人名簿」に登録されている日本人の数を基準にした数字である。「在外有権者は推定で100万人を超える」とされ¹⁰⁾、実際には選挙権があるのに外国にいる関係で「在外投票人名簿」に登録されているのは10%程度にすぎない。

10) 『毎日新聞』2021年10月29日付夕刊、『産経新聞』2021年11月3日付〔電子版〕等。後述のように、2016年11月25日参議院倫選特での大泉淳一氏の答弁では「約105万人」とされている。

そこで実際には、外国にいる日本人の約2%程度しか投票していない、あるいは事実上できない状況にあることになる。本稿は2021年11月5日に脱稿したため、2021年10月31日の衆議院選挙については十分な情報を入手できていないが、「総務省の発表では、在外投票の投票者数は比例代表選挙が19,531人、小選挙区選挙が19,383人でした。また、10月31日の在外選挙人名簿の登録者数は96,664人で、投票率は20.21%（比例代表選挙）及び20.05%（小選挙区選挙）となっています」¹¹⁾とのことである。この数字を前提とすれば、やはり投票環境が向上した事実は認められない。「投票環境の向上」という名目で2016年の公選法改正で「出国時申請制度」が創設されたが、実際には「出国時申請制度」が投票率向上には効果を上げていない実態が明らかとなる。

4 「投票環境の向上方策等に関する研究会」の提言

総務省は2017年に「投票環境の向上方策等に関する研究会」を創設した。「投票環境の向上方策等に関する研究会」は数回にわたる検討を重ね、2018年8月に「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」を発表した（以下、「報告書」という）。「報告書」でも「在学公館投票においては、在外公館から名簿登録地選管への投票用紙の送致に時間を要し、在外公館投票の期間が国内の投票に比べて短くなっているほか、遠方に居住する者には在外公館へ赴くのが難しいとの指摘がある。また、郵便等投票では名簿登録地選管との間の郵送に時間を要する可能性があることや、投票用紙等の請求及び投票の送付に係る費用負担についても指摘がある」（7頁）と、その問題点が指摘されている。その上で、「報告書」では以下の課題が挙げられている（7～8頁）

- ・投票所以外での投票を認める場合の本人確認の確実な実施や投票の秘密が確保される環境の担保
- ・オンラインシステムのセキュリティ対策
- ・オンラインシステムがダウンした場合やデータ改ざんへの対応方策
- ・事後的な投票内容の検証への対応

上記課題を基本としたうえで、「報告書」ではさらに以下のように検討が加えられている（10～12頁）。

課題項目	対応の考え方及び対応方策
1. 本人確認の確実な実施	マイナンバーカードの海外利用を前提に公的個人認証サービスにより確認。
2. 在外投票人名簿との照合	在外選挙人名簿サブシステムに、個別の市町村ごとにインターネット投票を行う選挙人を登録し、各市町村は、自団体分のみにアクセス可能とする。

11) 外務省HP「第49回衆議院議員総選挙における在外投票（速報：投票者数）から。

在外投票について

<p>3. 投票の秘密の確保</p> <p>①投票データの暗号化等</p> <p>②選挙人と投票データの事後的なマッチングの防止</p>	<p>①投票データを暗号化して投票（送信）。投票データの復号に当たっては、本人情報を切り離したうえで行う。</p> <p>②選挙人の電子署名を付与した投票データは、検証（本人確認）後に電子署名を削除し、選挙人情報とは切り離して保存することにより、事後的なマッチングを防止。</p>
<p>4. システムダウン対策</p> <p>①システムの安定稼働</p> <p>②システムへの不正アクセス等の対策</p> <p>③一斉アクセスに係る負担への対策</p>	<p>①各サーバに対するサイバー攻撃や自然災害等によるシステムの故障・ダウン等に備え、サーバの二重化・バックアップの対策を検討。</p> <p>②不正アクセス、DDos攻撃（※）等の対策として、ファイアウォールや侵入検知・防止システム（IDS/IPS）の構築、プロバイダ側で提供している、DDos対策サービスの利用等を適切に判断。 ※大量のデータの送信により、過大な負担を与えているシステムを停止させる攻撃</p> <p>③在外選挙人が一斉にアクセスした場合の負担にも耐え得るサーバ容量の確保や、負担分散など輻輳（通信の許容量を超える状態）を回避する技術的な仕組みを整備。</p>
<p>5. データ改ざん等への対応 （システムの信頼性確保）</p>	<p>不正な書き換え等がないなどのデータの正確性の確保及びシステムの安定稼働のため、アクセスコントロール、サーバの二重化・バックアップ、フィッシング対策などの技術的対策を講じる。</p> <p>また、事後的検証が可能で、システムが正常に動作することを保証する一助として各種監査証跡（ログ）や証拠書類を保存するなどの仕組みを整備。</p>
<p>6. 事後的な投票内容の検証手段 （開票結果の正当性）</p>	<p>争訟対応ならびに事後検証に備え、システム全般の信頼性を担保するための各種監査証跡（ログ）や証拠書類を保存。</p>
<p>7. セキュリティ対策</p> <p>①通信回線に対するセキュリティ確保</p> <p>②個人端末に対するセキュリティ確保</p> <p>③テスト・実証実験の整備</p> <p>④投票システムと開票システムの関係</p>	<p>①投票データの暗号化に加え、経路の暗号化（通信の暗号化）などの技術的対策を講じる。</p> <p>②個人端末については、選挙人の自己責任を原則とするが、セキュリティ対策のアップデート等に関する啓発、システムの正常な動作が一般的に確保される端末・OS等についての公表・周知、ヘルプデスクの設置などの対策を講じる。</p> <p>③システム開発後の運用開始前ならびに実運用開始後においても、様々なケースに備えた十分なテスト・実証を行う環境を整備し、検証を行う。</p> <p>④投票システムと開票・集計システムはデータ抽出・移送によるリスクを生まず、かつ、概念としては分かれたものとし、開票管理者が開票立会人の立合いの下で開票作業を開始することに相当する手順を経てから開票・集計に係る処理を行う。</p>
<p>8. その他の想定されるリスク</p> <p>①諸外国におけるインターネット接続規制</p> <p>③内部統制</p>	<p>①国によりインターネット環境が異なる中、サイトブロックなどの緊急時対策として、在外公館において投票ができる環境整備などを図る。</p> <p>②選挙事務従事者等の内部関係者の不適切な行為による不正やミス未然に防止するための対策（アクセス権管理、二要素認証、監視、二重チェック、透明性の高いフロー）、迅速に検知する仕組み、罰則規定等、技術・運用・制度の観点から対策を講じる。</p>

<p>9. その他の対応</p> <p>①視聴覚障害者向けの音声による対応 (音声読み上げシステム等)</p> <p>②投票画面の表示方法 (候補者情報の一覧性確保)</p>	<p>①バリアフリーを考慮し、誰もが容易に認識し自分で投票できるよう、候補者表示の音声読み上げ対応などアクセシビリティ向上のための技術的対策を講じる。</p> <p>②候補者間の有利・不利が出ないように対策を講じる。</p>
---	--

上記の検討結果を踏まえ、「報告書」では「リスク・課題に対応する在外選挙インターネット投票システム」について以下のように記述されている。

「在外選挙インターネット投票システムの各段階において対応すべき課題項目と対応の考え方、対応方策について、網羅的な検証がなされ、いずれも一定の対応が可能とされた」(12頁)。

「(イ) のワーキンググループにおける検討は、技術的・専門的な観点から網羅的になされたものであり、本研究会としては(イ) ②で挙げた要件を満たすことにより、在外選挙インターネット投票の実現に向けた技術・運用面の大きな課題、ハードルはクリアできるものとする」(12頁)。

このように、「投票環境の向上方策等に関する研究会」ではインターネット投票に関して検討が加えられ、技術面からはクリアできるとされた。

5 十分な議論と対策をしない国会

在外投票に関して、2016年11月25日参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会(倫選特)での国会審議を紹介する。

○牧山ひろえ議員「〔前略〕在外選挙の投票方法としましては、在外公館投票、郵便等による投票、それから日本国内における投票、いわゆる帰国投票、この3種類が存在します。現在、在外投票の9割が在外公館においてなされているというのが現状です。在外邦人が世界中に幅広く分散しているのに対し、在外公館の数は当然限られています。ちなみに、直近の第24回参議院選挙における在外公館の投票実施公館数などは、全世界で見ますと222公館でした。海外有権者ネットワークの有識者の方々に教えていただいたんですけど、日本の約1.1倍の面積がありますカリフォルニア、このカリフォルニア州に投票所は何と2か所しかないということが分かりました。北海道と九州にしか投票所がないというようなものだと思うんですけど、かなり熱意のある方がいたとしても、そんな遠いところまでなかなか行けないと思うんですね。ですので、在外投票率の向上を図るためには、まずは投票所開設数を増やすことが有効ではないかと思っておりますけれども、この考えに対して政府のお考えをお聞きしたいと思います(後略)」。

在外投票について

何回かのやり取りののちに

○牧山ひろえ議員（民主党）「〔前略〕改善が進んでいるとはいえ、海外ですとか洋上における選挙については様々な課題が多いことは今までの質疑で明らかにしてきたとおりです。有権者の投票権が在外においてはこのような実態にあるということをしかりと踏まえて、もっと在外にある有権者の利便性を高めることができないものかなと思うんですが、具体的には、投票環境の向上にICTを活用することについて、いわゆるインターネット投票を導入することが考えられます。インターネット投票の導入によって、海外や洋上はもちろん、投票環境に関わる課題のほとんどが画期的に解決に向かうということになると思うんです。全面的に導入しようと思うのでハードルが高くなると思うんですけど、むしろ、特に投票環境に課題が多い在外投票ですとか洋上投票においてインターネット投票を試験的にまず先行導入するという手もあるんじゃないかと思うんですが。もちろん、成り済まし投票ですとか本人の意思によらない投票の防止、投票の秘密の保持あるいは投票情報のセキュリティー保持などたくさん課題はあるかと思うんですけども、ICT技術はここ十年で飛躍的に向上していることは明らかです。例えば、スマートフォンですとかタブレット端末から、高い安全性が求められるネットバンキングですとかカード決済が当たり前になってきています。巨額なお金がネット上を動くという、そういった本当にセキュリティーが求められていることがどんどん広がっております。インターネット投票の導入に向けた具体的な検討を行う時期に来ているのではないかと思うんですけども、それについて総務省の御見解をいただければと思います」。

○高市早苗国務大臣「現在、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会において、選挙事務におけるICTの活用については議論が行われました。インターネット投票については、若者も含めた選挙人の方々の利便性の向上につながるという御意見がございました。一方、インターネット投票の課題として挙げられたことですが、投票が選挙人本人によるものかをどのように確認するのか、第三者の立会いがない中で自由意思によって投票できる環境をいかに確保するのか、投票内容が外部からのぞかれることにより投票の秘密が守られなかったり変更を加えられたりする危険がないのか、投票情報の記録が電子情報しかない中で事後的な検証の信頼性をいかに確保するかなどが挙げられました。今後はマイナンバーカードの活用などによって解決できる点もあるように感じてはいるんですが、現状では今申し上げたような課題もありますことから、本人確認の適切な実施ということを前提として、現行の投票制度では制約が大きいと考えられる在外投票や洋上投票などから段階的に導入することも検討すべきという御意見もございました。このような研究会での御議論を踏まえまして、課題の解決に向けた技術面及び制度面での環境整備の状況を見極めました上で、国民的なコンセンサスも得ながら検討されるべきものだと考えております」。

〔中略〕

○西山実仁議員（公明党）「先ほど牧山委員からも御質問ありました，ICTを活用いたしました将来の投票環境向上の可能性についてお聞きをしたいと思います。私も，やはりこのICTを活用した投票環境の向上については段階的に進めていく，効果が見えやすい分野とか，あるいは影響が限定されている分野から段階的な検討を行っていくのも一つの方策ではないかというふうに思っております。具体的には，遠隔地における投票が前提である洋上投票でありますとかあるいは在外公館投票でありますとか，こうしたことの導入を検討していったらどうかというふうにも思っているわけでございます〔後略〕」。

○原田憲治副大臣「投票の権利は民主主義の最も基礎的な部分でございます。投票の機会を広く確保することと同時に，選挙の公正を確保することが重要でございます。

〔中略〕

委員御指摘のとおり，選挙の公正を確保することを前提として，制度的な整備を図るとともに，地域がそれぞれの実情に合った創意工夫を凝らした取組を推進できるよう，他団体の取組の横展開を図るなど，総務省としても引き続き投票機会の確保に向けた取組をしっかりと推進してまいりたいと思います」。

〔中略〕

○井上哲士議員（日本共産党）「〔前略〕先ほどの数字にもありましたように，名簿に登録しても投票に結び付いていないという現状の問題もあるわけですね。この要因をどのようにお考えでしょうか」。

○大泉淳一政府参考人（総務省自治行政局選挙部長）「在外投票の投票率の問題でございます。これにつきましては，やはり投票所までの距離や交通手段，あるいは郵便投票ですと郵便の状況等が国内とは異なりますので，一概にこれが原因だというコメントをすることは難しいのでございますが，平成25年に外務省が実施したアンケートによりますれば，在外投票者のうち約3割の人が手続が面倒であるというふうな御回答をいただいているところでございます。投票に伴う有権者の負担についての声があるということは承知しております。以上です」。

在外投票率の低さ，不便さ等は本論文2でも実態を紹介したが，そうした問題点は2016年段階でも国会で認識されている。しかしその後，在外投票の根本的な検討を踏まえた上での対策がとられたわけではなかった。2016年の公選法改正で「出国時申請制度」が創設された。しかし，それでも対象となるのは「1年間で8万人程度」である¹²⁾。ここ数年間，外国にいる日本人の有権者はおおよそ

12) 2016年11月25日参議院倫選特での大泉淳一氏の答弁。

「出国時申請の対象となる国外転出者数の見込みにつきましては，ちょっと仮定を用いて計算しなければいけないので正確に計算することは困難でございますが，在留届の提出者数に在留邦人総数に占める18歳以上の

100万人、在外選挙人名簿に登録されている有権者がおおよそ10万人程度とすれば、8万人の増加では極めて不十分である。国会で十分な議論がなされずに公職選挙法改正などの対策がとられない結果、2021年10月31日の衆議院選挙でも投票できない人が生じたり、投票に際して極めて困難な状況と負担を課された人も少なくなかった。

在外投票に関する最高裁判所の違憲判決（最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁）、最高裁判所裁判官の国民審査に関する東京地裁判決（令和元年5月28日判例時報2420号35頁）や東京高裁判決（令和2年6月25日）も、「通信手段」の向上に言及している。「投票環境の向上方策等に関する研究会」が報告書で指摘しているように、現行の「在外公館投票」「郵便等投票」「帰国投票」だけでなく、インターネット投票の問題や是非も国会で十分な審議をすべきである。しかし国会ではこうした議論が十分になされたわけではなかった。

6 改正改憲手続法（2021年）と在外投票について

「在外投票人名簿の登録率は減少しています。参議院憲法審査会が2021年5月に作成した参考資料51頁によれば、2007年の参議院選挙の際の在外選挙人名簿への登録率は9.54％に対して、2019年7月の参議院選挙の際の登録率は7.13％です。登録率が低いうえ、投票率も概ね約20％台となっています。結果として、外国にいる日本人の約2％程度しか在外投票をしていないこととなります。こうした現実を踏まえれば、在外投票人名簿への登録率が減少している原因は何か、投票率が低い原因などを解明した上で、投票環境を向上させるために法改正が必要だと思われれます。こうした検討をせずに単に「公職選挙法」に合わせただけでは「投票環境の向上」とは言えません。実際、在外投票は手間が面倒です。憲法改正手続法51条1項では「投票所は、午前7時に開き、午後8時に閉じる」とされていますが、在外投票所の投票時間はHPなどでは9時30分から17時までなど、投票環境は決して良くありません。憲法改正国民投票の際にはできる限り多くの国民が投票できる環境を整えることが「国民主権」から要請される以上、「出国時申請制度」といった改正だけで済ますのでは不十分です」。

以上は6月2日に参議院憲法審査会に参考人として私が出席するに際して参議院に提出した文書から抜粋したものである。参議院でも私は発言したが、通常の選挙であれば、たとえば衆議院選挙はどんなに長くても4年に1回、参議院選挙も3年に1回は選挙がある。もちろん国の対応が不十分なこ

人数の割合を乗じることによって推計いたしますと、平成27年度における在留届新規提出件数は103274件でございます。これに、在留邦人全体約132万人に占める18歳以上の者約105万人の割合、これは80％でございますが、これを乗じますと、一年間で8万人程度になるのではないかと考えられます。ただ、この数字は、在留届が件数ごとにとっておりますので人数と一致するものではないということ、あるいは最終住所地の市町村の選挙人名簿に登録されていない場合、あるいは在留届が未提出の場合、あるいは何回も在留届を出すというように、転居しているような方もいらっしゃると思いますので、こういうことも考えますと、幅を持って捉えていただきたいという数字でございます」。

とで衆議院選挙や参議院選挙で投票できない事態が生じれば「国民主権」からは正当化できず、在外邦人投票制事件で最高裁判所が憲法違反と判示したように、最高裁判所からも「憲法違反」と判断される事態も生じかねない。

さらに憲法改正国民投票はいつ発議されるかは国会の判断による。一度発議されればその後、ずっと憲法改正発議がされないかもしれない。主権者として憲法改正の是非について意志表明をする機会は選挙と比べて格段に少ない可能性も高い。そうであれば、憲法改正発議に際しては投票ができない国民が生じないよう、真摯な検討と十分な投票制度が構築されなければならない。外国にいる日本人が2%程度しか投票できないような状況で憲法改正国民投票がなされたら、衆議院・参議院選挙以上に「国民主権」からは問題が生じる。改憲手続法では公職選挙法以上に、外国にいる日本人が十分に投票できる環境整備が求められる。2021年4月15日衆議院憲法審査会では、自民党、公明党、日本維新の会の政治家たちは「本審査会における議論も、ここ2回の質疑で多くの与野党議員から指摘されているように、すでに尽くされている」（自民党新藤義孝議員）、「この7項目案については、早急な成立をお願いしたい」（公明党北側一雄議員）、「実質討議も計8時間余り、ご指摘のとおり、審議はもう十分に尽くされている」（日本維新の会馬場伸幸議員）などと発言していた。しかし今まで紹介したように、「在外投票」一つとっても議論は極めて不十分であり、その結果、在外投票に関しても適切な制度構築がほとんどなされていない。2021年の衆議院憲法審査会では立憲民主党から修正案が出され、それが成立した。修正案附則4条では「検討事項」として「投票環境の整備」が挙げられている。「附則4条」の修正案提出者の奥野総一郎議員は2021年5月26日の参議院憲法審査会で以下のように発言している。

「附則の意味でありますけれども、憲法96条においては、憲法改正は国会の提案に対して国民投票による国民の承認を得なければならないと規定していますが、その趣旨は、まさに憲法の言うところの国民主権原理に基づいて、主権者たる国民の意思による改正案の承認を求めたものであります。そして、その手続としての国民投票法において投票環境が整備され、公平及び公正な投票が確保されるということは、まさに明確な国民の意思を表明するという、しなければならないという憲法上の要請だというふうに我々は理解しているところでございます。そして、現行の国民投票法については、我々は公平及び公正が確保されるという憲法上の要請が満たせなくなってきているんじゃないかというふうに判断をしています。したがって、この附則の検討を踏まえ、法制上の措置その他の措置が講じられるまでの間は、発議をし国民投票を実施することは発議者としての私としては許されないというふうに理解しているところであります」。

附則4条についてはその法的効力を否定する見解が国会にも存在する。しかし、附則4条は「修正法案」として国会に提出されて採決された以上、「法律」の一部をなす。そこで附則4条も当然、法的効力をもつ。2021年11月2日、日本維新の会松井一郎代表は来年夏までに憲法改正原案をまとめ、参議院選挙と同時に国民投票を実施すべきとの考えを示した。参議院選挙と同時に憲法改正国民投票

を実施することにも問題があるが¹³⁾、附則4条の法改正等の対応をせずに憲法改正国民投票がなされれば、改憲手続法附則4条違反にもなる。

7 おわりに

(1) 「在外投票」と公職選挙法に関して

「今回の憲法改正手続法案には、今まで述べたような問題があります。衆議院憲法審査会でも参考人を呼べば、私が発言したような問題点を指摘したと思われます。ところが衆議院憲法審査会は参考人も召致しなかったことにも現れているように、審議が不十分でした。私が今まで指摘した問題はほとんど議論されていません。「数の政治」に対する「理の政治」を実現し、「良識の府」としての参議院の威信にかけて、衆議院の轍を踏まず、十分な審議を尽く、必要な法的対応がなされることを望みます。今、参議院の先生方は衆議院の不十分な審議に基づく法案に困惑されていると思いますが、先生方が十分な審議をせずに法律を成立させれば、今度は代わって先生方が主権者である国民を困惑させたり、投票できない状況を放置した側に回るようになります。そのようなことがないように、「良識の府」としての役割を果たし、「真の国民主権の実践」となる法制度の構築に向けた、真摯な審議と対応をお願いしたいと思います」。

以上は2021年6月2日に参議院憲法審査会に参考人として私が出席する際に参議院に提出した文書の一部を抜粋したものである。

今まで紹介したように、在外選挙人名簿への登録率は外国にいる日本人の10%程度でしかない。その上、投票率も20%程度である。つまり外国にいる日本人は約2%程度しか投票していない。その原因は在外公館投票や郵便等投票等での投票の煩雑さ、困難さにある。インターネット投票について、本稿「4 「投票環境の向上方策等に関する研究会」の提言」で紹介したように、「投票環境の向上方策等に関する研究会」が報告書を出したが、それを踏まえての検討と議論が国会ではほとんどなされていない。「放置状態」と言っても決して言い過ぎではない。たとえばこの研究会の「報告書」「1. 本人確認の確実な実施」の課題で、「マイナンバーカードの海外利用を前提に公的個人認証サービスにより確認。」の箇所は「マイナンバーカード以外の証明書」、たとえば運転免許証なども可能に

13) 2021年5月26日の参議院憲法審査会での船田元衆議院議員の発言を参照。

「国民投票法制定当時、平成19年でしたが、私もその一人として参画をさせていただきました。そのときの考え方としては、原則として、国民投票と国政選挙を同時に行うということは余り好ましいことではない、むしろ想定していないと申し上げた方がよかったと思います。言うまでもなく、これは衆参各院の3分の2以上の多数、すなわち主要政党が一致して国民に憲法改正の賛否を問う国民投票、そして一方は、政権の奪還を目指し、あるいは政権を維持する、こういうことで政権を争う国政選挙、性格が全く違っておりますので、この二つを同時に行うということになりますと、運動する側もあるいは国民の側も混乱をするおそれがあるということで、両者を別個に行うことが適当である、これは私の私見でございます」。

すべきなど、「報告書」にはまだ検討すべき課題があると私も考えている。しかし、国会では「報告書」が出されたにもかかわらず、こうした事項について十分な検討と議論をしていない。国会議員が在外投票に関して真摯な議論と適切な法改正をしなかった結果、2021年10月31日の衆議院選挙でも投票できない日本人、あるいは投票するために物理的、経済的、心理的負担を強いられた日本人が再び少なからず存在した。外国にいる日本人が2%程度しか投票できない状況を改善することは「国民主権」からの当然の要請である。政府や国会議員は外国にいる日本人が投票しやすい環境を整える職務がある。外国にいる日本人が投票できない、あるいは極めて困難な状況に置かれていることに関しては外国にいる日本人の不満も高まっている。とりわけ2021年10月31日に衆議院選挙は、コロナ感染のために移動や郵送が普段以上に困難な状況にあったこと、さらには告示から投票までに12日間と極めて短かったため、外国にいる日本人の不満はさらに高まった。そこで「総務大臣！在外ネット投票の早期先行導入を求めます！」とのネット上の署名活動も始まった。在外投票についてはツイッターに以下の書き込みもあった（2021年11月2日付）。

「投票率が55%しかなかったと批判的する人が多いが、メディアには残り45%の何%の人が制度的な制約で投票を断念したのかを調べてほしい。閉鎖時刻を繰り上げた投票所にしろ、海外の厳しすぎる在外選挙方法にしろ、投票意思があったのに出来なかった人をいかに制度の内側に包摂できるのか検討してほしい」。

在外投票に関する事件で最高裁判所は「国会は、平等、自由、定時のいずれの側面においても、国民の選挙権を剥奪し制限する裁量をほとんど有していない。国民の選挙権の剥奪又は制限は、国権の最高機関性のもとより、国会及び国会議員の存在自体の正当性の根拠を失わしめるのである。国民主権は、我が国憲法の基本理念であり、我が国が代表民主主義体制の国であることを忘れてはならない」と判示した。外国にいる日本人が投票できる環境を整備することは憲法の「国民主権」の要請である。「在外投票」に関して、国会や政府は公職選挙法改正やインターネット投票を検討・促進する法制度の整備などの対応が必要である。政府や国会は、外国にいる日本人が2%程度しか投票していない（できていない）状況への対策を真摯にたてるべきである。外国にいる日本人の投票環境を悪化させる要因としては、投票所の時間の短縮が挙げられるが、インターネット投票が実現されれば、こうした問題も解決されよう。インターネット投票では不正が行われる旨の批判もあるが、これは別にインターネット投票だけではなく、通常の投票でも不正は行われる。また、選挙全てではなく、たとえば「在外投票」や「洋上投票」、「不在者投票」に限定した上で、インターネットでの投票を認めるという方法も検討されても良いかもしれない。

選挙の公正・公平の原則、そして「秘密投票」（憲法15条4項）などの原則の厳守は当然の前提としても、その原則を厳格に遵守した上での「投票環境の向上」にむけての積極的な議論と制度構築は「国民主権」の実質化からも必須である。

在外投票についてはインターネットだけではなく、洋上投票で認められているFAXによる投票なども検討に値しよう。いまの在外投票制度は極めて時代遅れである。『産経新聞』2021年11月3日付

〔電子版〕が指摘するように、「グローバル化が進む中、海外の有権者にも投票機会を確保するための改革は必須だ」。

(2) 「在外投票」と改憲手続法に関して

さらに憲法改正国民投票は衆議院選挙や参議院選挙以上に十分な国会審議と法改正・法整備が必要である。2021年10月31日の衆議院選挙でも「なぜこんなにもアナログな制度なのか」、「そもそも大使館が記入済み投票用紙を日本に届けるという仕組みがナンセンスだ」¹⁴⁾と外国にいる日本人は批判しているが、同じ批判は改憲手続法にも当てはまる。改憲手続法に関してはCM規制、インターネット規制、外国資本規制などへの対策は「公正」「公平」を確保することからも必須の検討・対策事項であるが、「在外投票制度」にも極めて問題が多いことが2021年10月31日の衆議院選挙でも再び再確認された。改憲手続法も同様の仕組みを採用している以上、同様の問題が生じる可能性が高い。改憲手続法附則4条の要請に従い、「在外投票制度」もやはり十分な検討を経た上で、国民が適切に投票できる環境を整えることが必要である。それは「国民主権」（憲法前文、1条）の要請でもある。

謝辞

本号は水田健一先生の退職記念号となります。水田先生にはさまざまなご指導を賜り、大変お世話になりました。水田先生が退職される年にも、前教務主任として教務主任の私の運営などを見守って頂き、時に有益なご指摘などを頂きました。今回、この原稿で「在外投票」を選んだのは、イギリスに留学されていた水田先生を思い起こしたためです。水田先生にはこの場にてお礼を申し上げます。そして水田先生の今後のご多幸とご健康を心から祈念しています。

14) 『毎日新聞』2021年10月29日付〔夕刊〕。