選挙行政に関する一考察
-選挙管理委員会事務局へのインタビュー調査から-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2021-05-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井田, 正道 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/21783

選挙行政に関する一考察

── 選挙管理委員会事務局へのインタビュー調査から ──

井　田　正　道

《論文要旨》

本稿は選挙管理委員会事務局に対するインタビュー調査の報告である。選挙研究には集計データやローデータの分析による実証的研究が盛んな分野であり，日本においてもとりわけ 1980 年代に日本選挙学会が設立されて以来，数多の研究成果が蓄積されてきた。しかしながら，選挙研究は有権者の政治意識や投票行動の分析で事足りるものではない。

現実の選挙に関しては，1990 年代以降はしばしば投票率の低下が指摘されるようになり，問題視されるようになる。むろん，低投票率が生じた要因は多様であり，社会構造の変化，政治意識の変化，選挙制度の変化などが挙げられる。それら以外に選挙行政も投票率を左右する要因として欠かすことができない。

また，公正な選挙を実施するうえでも，選挙行政の在り方の重要性は言うまでもない。筆者は長年にわたって JICA（独立行政法人　国際協力機構）の民主化支援プログラムの研修講師を務めており，アジア・アフリカ諸国の政府関係者に対して日本の政治制度や選挙制度などに関するレクチャーを行ってきた。選挙制度をテーマとした講義を行って実感したのは，日本における選挙管理および選挙管理委員会に対する受講者の関心の高さである。この体験は，筆者に公正な民主選挙を執行するうえで選挙管理の在り方が極めて重要な位置を占めていることを再認識させた。

本稿においてインタビュー調査を報告することにより，選挙管理の実態についての行政サイドからの情報を提供することにしたい。内容としては，合理的選択理論と選挙行政，投票率，投票所，期日前投票制度などを取り上げる。

キーワード：選挙，選挙行政，選挙管理，合理的選択理論，政治参加

はじめに

いうまでもなく，選挙は議会制デモクラシーの根幹をなす制度であり，一般有権者が参加の機会を保障される重要な政治イベントである。しかしながら近年の日本では「選挙離れ社会」が指摘されるようになり，低投票率がしばしば問題視されている。過去を振り返ると4半世紀前の1995年7月に実施された第17回参議院議員通常選挙において投票率が44.52%と参議院議員通常選挙史上初めて5割を切り，低投票率が看過できない問題として捉えられるようになった。その後，1997年には投票率を上昇させるべく，公職選挙法を改正して投票時間の延長や不在者投票要件の緩和が行われた。さらに2003年には期日前投票制度も導入され，2016年には共通投票所の設置も認められた。1990年代後半からのこれらの改革は，「より投票しやすい環境」を整備する方向の改革であった。特に期日前投票制度の導入は，投票率上昇を帰結したか否かはともかくとして，同制度の利用者は増加傾向を示し，投票日投票者比率の低下をもたらしている。また，投票日当日の投票所の減少や，投票終了時間の「早じまい」自治体の増加などもみられ，自治体によって対応が異なる点も少なくない（東京新聞 2019年4月5日，日本経済新聞 2019年7月12日）。

2016年に筆者が指導する大学院生に修士論文のテーマを模索していたところ，期日前投票制度がテーマとして浮上し，「選挙管理委員会の職員にインタビュー調査をしてはどうか」というアドバイスを行った（北林 2019）。もとより筆者は選挙や投票行動に関する個票データや集計データの計量分析を行ってきたが，選挙研究というものは量的調査や集計データの計量分析で事足りるものではなく，質的調査の必要性も感じていた。

また，筆者は長年にわたってJICA（独立行政法人　国際協力機構）の民

主化支援プログラムの研修講師を務めており，アジア・アフリカ諸国の政府関係者に対して日本の政治制度や選挙制度などに関するレクチャーを行ってきた。選挙制度をテーマとした講義を行って繰り返し実感させられたのは，日本における選挙管理および選挙管理委員会に対する研修員の関心の高さである。これらの体験により，筆者は公正な民主選挙を執行するうえで選挙管理の在り方が極めて重要な位置を占めていることを再認識させられた。

このようなことから選挙管理委員会へのインタビュー調査を企画することになり，茨城県水戸市役所職員で選挙管理委員会事務局に勤務する前任校の教え子に依頼し，2016 年 10 月に水戸市および茨城県の選挙管理委員会事務局におけるインタビュー調査を実施する機会を得た。もとよりインタビュー調査は社会調査のなかの質的調査のひとつであるが，量的調査に比べて優れた面がある。その利点として，「被調査者の体験を研究者が理解することによって，その行為や事象の真相にアプローチすることが原理的に容易」であり，「単純化された画一的な質問に依拠しないため，問題の総合的・多次元的な把握が可能となる」などの点を挙げることができる（盛山・近藤・岩永 1992, 31）。例えば，期日前投票制度の効果について選管事務局に調査票調査を行ったとしても，「効果がなかった」とは回答しづらいのではないか，ということも想定されるが，インタビュー法ではいわば本音の部分も把握されやすいのではないだろうか。

投票率や投票参加は様々な要因によって決定される。規定要因としては，選挙制度，選挙行政，有権者意識などがある。意識調査による分析や合理的選択理論などは基本的には有権者サイドに立った分析であり理論と言えるが，そこに制度要因や行政要因も絡んでくる。合理的選択理論で投票参加に対する規定因として有権者の投票コストが挙げられており，投票コストには制度要因や行政要因が深く関連する。1995 年の「44.5％ショック」後の公職選挙法改正や選挙行政には有権者の投票コスト削減による投票率上昇を目的とし

た面が多く認められる。

それゆえ，投票参加研究においては選挙行政の観点も欠かすことができない。選挙は，基本的には公職選挙法に則って実施されるものの，選挙の具体的実施に際しては自治体による裁量権も小さくなく，選挙行政を理解するには自治体の選挙管理委員会からの情報も必要不可欠である。例えば，投票所の数については法的規定は存在せず，自治体の判断に委ねられており，それが有権者の投票コストに直結する。

筆者も選挙を研究分野のひとつとしていることから，同調査で質問したい事項が少なからずあり，インタビュアーに加わった。このインタビュー調査の内容は当該大学院生の研究テーマである期日前投票制度のみならず，多岐にわたった。

政治学において，選挙過程という用語は，政党や候補者，利益団体，有権者の投票意思決定過程など政治過程論の一部分として理解されていることが多い。例えば楠は選挙過程研究について，「候補者，支持者，有権者や政党などの選挙時における動態を検討すること，すなわち選挙そのものの実態を解明すること」と述べている（楠 1999, 32）。しかしながら，広い意味での選挙過程を理解するうえでは，選挙法の理解および選挙行政をもその範囲に入ってくる。近年では選挙ガバナンス研究というネーミングで選挙行政に関する研究も見られるようになり，選挙制度研究の研究はバリエーションが少し拡大していることも指摘できる（大西 2018）。

このインタビュー調査からも現場の視点からの情報が多く得られており，あえて論点を整理して公表することにした。なお，紙幅の都合上，本稿では投票率，投票所，当日有権者・選挙人名簿，期日前投票，を取り上げる。なお，起こしたインタビュー内容については口語調で活字化すると理解が難しい箇所も散見されたため，意味が変化しない範囲で修正を加えていることをあらかじめお断りしておきたい。

1. ライカー・オードシュック・モデルと選挙行政

シカゴ学派のメリアムらが棄権の問題に切り込んだように，民主社会にとって，一般有権者の政治的無関心や棄権は，看過できない研究課題である（Merriam and Gosnell 1924）。投票参加に関する研究は，その後の計量政治学による経験的蓄積のみならず，数理政治学からもモデル化が試みられてきた。合理的選択論は，人が自分にとって効用が最大となると信じる選択をする，という前提に立った理論であり，有権者の投票参加についてもモデル化されている。ここではライカーとオードシュックのモデルと選挙行政との関係を論じておきたい（Riker and Ordeshook 1968）。

ライカーとオードシュックのモデルは以下の式で表される。

$$R = PB - C + D$$

B は便益の差である。便益とは，自分の損得に関わることである。地元利益，職業利益につながると考える候補者に票を投じるのは，その候補者が当選すれば 自分の利益になる。自分の考えに近い候補者に当選してもらいたいという気持ちも同様である。対立候補者が当選すると，損失になると考える。これがモデルでいう便益の差（B）である。P は，自分の投票が選挙結果に影響を与える確率（主観的），C は投票コストである。そして D は市民の義務感や投票することから得られる満足感などが含まれる。R は投票したことによる有権者の利得であり，$R > 0$ であれば投票に行き，$R \leqq 0$ ならば棄権する，と考える。

選挙制度改革や選挙行政により投票率を上昇させるためには，有権者の投票コスト（C）を減少させることがもっとも容易であり，かつ即効性が期待できる。B は政党や候補者の政策スタンスによるところが大きく，時々の政

治状況に左右される。Pは選挙情勢や有権者数によるところが大きくなる。Dはいわゆる主権者教育などで醸成することになるが，時間がかかる。また，投票を義務ではなく権利として位置づけている国家では，学校教育で投票を義務として教えることは困難である。そこで有権者の投票コストを削減させることが最も即効性が期待できる制度改革ということになる。そこで投票コストについて考えてみたい。

1995年の参院選で投票率が44.52％と5割を大きく割り，公選法改正の必要性が広く認識された。その後，不在者投票の要件の緩和，投票時間の延長が行われたほか，2003年には期日前投票制度が導入され，2016年には共通投票所の設置が認められた。そのほか，ネット選挙の解禁もネット社会における有権者の投票コスト削減の効果を狙った改革といえる。

他方で，この4半世紀において，投票率低下要因となる可能性の高い選挙制度改革も存在した。2000年から在外邦人の国政選挙での選挙権を認め，2016年からは選挙権年齢が18歳に引き下げられた。しかし現実には在外邦人は投票コストが非常に大きい。投票所が設置さえている在外公館の近隣に居住する者はごく一部であり，投票を行ううえで移動コストが高い有権者が多い。また郵便投票を行うケースでも日本で最後に属した自治体に投票用紙を申請しなければならず，費用負担も発生する。

18歳選挙権に関しては導入直後の2016年参院選では，初物効果もあって10代の投票率が際立って低いという結果ではなかったものの，全体の投票率を下回った。そして，3年後の2019年参院選では10代の投票率は全体の投票率を大きく下回っている。これらの選挙権拡大は全体への投票率への影響力は微小ではあるものの，投票率を下げる要因となった。

また，有権者数は増加する一方で，議員定数は削減される傾向がある。これらにより，いわゆる「一票の価値」は全体として低下する傾向にあり，P（自分の投票が選挙結果に影響を与える主観的確率）の低下につながりやす

い。加えて，投票日当日において午後8時より前に投票所を閉める早じまい投票所の増加や，投票日当日の投票所数の減少は投票コストの上昇をもたらす変化といえる。

このようにライカー・オードシュック・モデルからすると，この4半世紀には，投票コストを削減させる制度改革が行われた一方で，選挙権拡大や議員定数削減，とりわけ地方議員の大幅な議員数削減などは，投票率を下げる方向に作用する制度改革であったといえる。

選挙行政は，主としてC（投票のコスト）に関係している。これは投票所の設置や広報の在り方が絡んでくる。行政サイドはD（市民の投票義務感）に対しても影響を及ぼしうるものの，Dに関しては，広く政治的社会化過程全般が関わっており，その担い手は教育機関，教育行政，家庭，メディア，など多様な担い手が存在する。そのなかで選挙管理委員会が果たす役割はごく一部分にとどまる。

2. 水戸市調査

調査実施日：2016年10月17日

場　　所：水戸市選挙管理委員会事務局（水戸市役所内原庁舎内）

インタビュー対象：水戸市選挙管理委員会事務局長I氏

インタビュアー：明治大学政治経済学部教授　井田正道，明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻博士前期課程　北林哲

インタビュー方式：非構造化インタビュー

なお，インタビュアーは2名であるが，ここではいずれの質問もQと表わす。

2-1　投票率について

1920年代にシカゴ学派のメリアムとゴスネルが棄権に関する実証的研究を行ったように（Merriam and Gosnell 1924），議会制デモクラシーにおいて，有権者の棄権は政治学上も重要な問題である。国家によっては強制投票制（Compulsory Voting System）を採用している国もあるが，日本において投票参加はあくまで国民の権利として位置づけられている。しかしそのなかで行政がいかなる役割を果たすべきかについては様々な見方が存在する。

特に日本のように選挙運動期間が法的に定められる国家においては，選挙実施を広く周知させることが行政サイドに期待されているものの，もとより高投票率が有利な候補者や政党が存在する一方で低投票率の方が有利な候補者や政党も存在する。政党や候補者陣営の選挙キャンペーン自体が投票動員の機能を有していることから，行政が有権者に投票を促すことは，結果的に高投票率が有利な候補者や政党に加担することになる。しかしながら，日本においては政治的中立性が求められる行政機関の役割として，投票率を上昇させることが広く期待されているように見える。したがって，選挙時には行政サイドから投票を促すさまざまな取り組みが行われている。

Q　自治体などでも投票率とか期日前投票率みたいなものの数値目標ですかね，そういうのは掲げているんでしょうか。

A　マスコミからも非常によく聞かれる質問なんですが，どのマスコミに対しても数値目標とかを答えたことはないです。そこは察してくださいと言うことで。

まあその目標を立ててもいいんでしょうけど，その根拠をいろいろ出したときに聞かれると思うんですが，その根拠を説明するのが非常に厳しい。なので「前回よりは上げたい」というような回答をすしま

す。前の選挙が 50%だったときにも 60%とか 70%と言いたいところなんですが，根拠は何だと，70%で止めた理由は何だと言われたときに答えようがなくて，「前回よりは頑張ります，啓発をがんばります」とかいう返事にとどめちゃっています。

Q　言いづらいですよね。前回よりはといって前回が 45%でそれよりちょっと上でも満足なのかとか，80%だといっても，できもしない目標立てるなって言われちゃいますしね。どうなんでしょう，ちょっと小声になられたところに真意があると思うんですけども，やはり行政機関としてはですね，そうは言ってもこのぐらいまでは持っていきたいなと，そのためには広報なり何なりどうしたほうがいいかなっていうのはどうしても意識としては入ってくると思うんですよ。

A　ありますね。しっかりと入ってます。

Q　入ってますし，あんまりどんどん下がって行くと選管何やってんだと言われかねないですよね。ですからそのあたり一応の目安というのはあるんでしょうね。選挙によって全然違いますから投票率は。

A　そうですね。例えば県知事選というのが茨城の場合は低調気味で 30%を確保するのが難しいんですけど，やっぱり自分の心の中ではせめて半分，50%には乗せたいという風なことを考えながら啓発活動をやってるんですけど，実際出る数字はそれよりもかなり低い 30%にやっと乗っかるぐらいの，前回そうだったんで，やはりその，今言われたような，できもしない目標を掲げざるを得なくなっているというのが現状で，今は県知事の話でしたけど国政の投票率なんてすごい下がり方なんで，10 ポイント以上下がるとか，それはちょっと予期してなかったことなんですよね。なので自分たちの目標設定もすごくしづらくなってて，自分が最初に国政選挙を経験したのが平成 21 年の 8 月 30 日，政権交代があったときが最初でしたけども，非常に盛り

上がって問い合わせもたくさんあって，啓発活動をする時間がないぐらい問い合わせがいっぱいだったんですけどその後からぱったり止まって。

Q　平成21年のときは知事選もありましたからね（筆者注；2009年8月30日は衆議院議員総選挙と茨城県知事選挙との同時選挙であった）。ダブル選挙だったんで衆院選では政権交代選挙ということもあり熱かったですよね。ただその後はガクっと熱が冷めていくようなそんな感じですね。

A　熱が冷めても通常は数パーセント，数ポイントの下落だと思うんですよね。でも一気に10ポイントほど下がって行ったというのがあまりにもショックで，ここまで下げられてしまうと啓発そのものが一体何なのかなというふうに思う部分も正直ありますね。今までと同じやり方の啓発，刊行物出すとかポスター作るとかそういったものが果たして有効なのかなという風に思い始めているような現状ですね。

投票率は高ければ高いほど良いとは一概には言えないが，少なくとも日本の場合，行政サイドからすると投票率は高いほど良いということなろう。したがって，行政側は選挙前に様々な手段を使って有権者に投票参加を促している。

2009年の衆院選における茨城県の投票率は69.28％であったのに対して，2012年衆院選の投票率は59.32％，2014年衆院選は52.66％へと低下傾向を示した（茨城県選挙管理員会①）。また県知事選については2005年（平成17年）と2009年（平成21年）の茨城県知事選は衆議院議員総選挙との同日選挙となり，県全体の投票率は2005年に64.73％，2009年に67.97％であった。それに対して，2013年知事選の投票率は31.74％へと半減以下に急落した（茨城県選挙管理員会②）。

Q　以前，長野県のある村長さんと議論したときに，「投票率の数字なんかこだわる必要なんかない」と言われたことがあります。そこで「では投票率が 10%になってもいいんですか」と尋ねたら「それはそれでいいんだ」と。「10%になったって残りの人間は白紙委任しているだけだから投票した 10%が決めればいい」，そんなに数字にこだわることはないと，「どうもあんたら学者はやたら数字にこだわる傾向があるけどそれはよくないよ」とたしなめられました。自治体の議員さんなどからそういった声を聞いたことはありますか。

A　それは本音の部分だと思うんで。それは絶対口に出しては言わないですよ。やっぱり選挙管理委員会どういう啓発をやったんだということの問い詰めの方が多いです。こんなことやってますあんなことやってますと言っても実質投票率は下がってるんで，地方選挙も国政選挙も下がってるんで，やっぱりその変えなくちゃだめだと聞きますけど，本音は，特に現職議員は，投票率が上がった場合に浮動票が入ってきますから上がって欲しくないかなというのが，人情としてあるかもしれないですね。

このように，選管として投票率は高いことが望ましいものの，水戸市選管の場合，メディアに対して数値目標を答えたことはないという。ただ，投票率が下がると，選管の責任を問う声が大きくなっている。

茨城県は低投票率県の状態が続いている。参議院議員通常選挙の 47 都道府県中の順位は，2004 年選挙においては最下位であった。2007 年には青森県が最下位となったことから茨城県は 46 位となり，2010 年には 40 位，2013 年と 2016 年はともに 41 位となった（表 1 参照）。茨城県は人口約 300 万人を擁するが，地形的に縦横に長く，特に全県一区となる参院選や知事選

では選挙運動を全県に行きわたらせることが困難なほか，県南地域に居住する住民のなかには仕事や学業で東京に通勤・通学をする“茨城都民”も多く，これも低投票率の要因のひとつと考えられる。ちなみに“○○都民”の多い，埼玉県や千葉県のランクも低い。

参院選茨城選挙区は2人区であり，55年体制期に行われた選挙の多くで自民党と社会党の指定席であった。いわば無風区であったということも低投票率の一因として考えられる。しかしながら，1995年参院選では自民，社会に加えて新進党も候補者を擁立し，社会党候補と新進党候補とのあいだで激しい2位争いが生じて激戦が展開された（井田 1995）。それにもかかわらず投票率は全国の44.52％を大きく下回る36.94％にとどまった（茨城県③）。

表1　参院選選挙区選挙都道府県別投票率順位：2004～2016年

県名	2004年	2007年	2010年	2013年	2016年
北海道	14	15	13	15	15
青森	41	47	42	47	27
岩手	5	9	19	6	9
宮城	40	42	46	33	33
秋田	2	2	4	8	4
山形	13	4	8	2	2
福島	17	18	14	13	12
茨城	**47**	**46**	**40**	**41**	**41**
栃木	46	36	35	40	38
群馬	23.5	45	25	30	42
埼玉	44	39	38	31	36
千葉	45	43	41	45	35
東京	31	33	24	18	11
神奈川	38	40	39	14	25

新潟	6	7	16	9	5
富山	27	6	5	36	24
石川	29	13	20	11	14
福井	16	10	3	17	18
山梨	12	8	7	7	7
長野	15	5	6	5	1
岐阜	20	20	21	22	10
静岡	25	31	32	32	23
愛知	37	28	31	25	26
三重	9	23	17	4	6
滋賀	23.5	24.5	18	23	17
京都	35.5	38	44	29	39
大阪	43	41	36	24	34
兵庫	33	37	43	21	30
奈良	26	21	23	10	13
和歌山	22	26	22	12	28
鳥取	4	3	2	3	20
島根	1	1	1	1	3
岡山	21	27	33	46	40
広島	42	34	45	37	45
山口	8	16	11.5	35	31
徳島	35.5	30	28	44	46
香川	32	29	29	28	43
愛媛	30	17	30	42	19
高知	28	32	26	38	47
福岡	34	44	37	43	32
佐賀	11	14	9	26	16
長崎	18	19	15	16	21

熊本	19	11	11.5	27	37
大分	3	12	10	20	8
宮崎	10	35	34	39	44
鹿児島	7	22	27	34	22
沖縄	39	24.5	47	19	29

（注）　Microsoft Excel 2013 の RANK. AVG 関数を使用。

2-2　当日有権者数・選挙人名簿について

Q　当日有権者数というのは新聞に掲載されていますが，当日有権者数というのはいつの時点なのか。やはり投票日ですか。

A　そうですね。

Q　（報道では）投票日の翌日にでてくるんですけども，投票日の有権者数って当日分かるものですか。死亡とかそういうのが入ってくると。転出者とかまだ入るわけですからね。

A　わかりますよ。実質住民票の移動に基づいて有権者数を書くとするんですけど，実際役所が例えば動いているのが水戸市ですと金曜の午後5時まで受け付けているということなんで，金曜の夜にそれまで，選挙時登録からこの間に死亡をした人，転出して4カ月が経過した人というのが把握ができるので，これを引くんですよね。選挙時登録が前にあって告示日（公示日）の1日前でここでいったん発表します，それでこの数が当日の有権者数になるのではなくて，この決めた日から毎日死亡者がいますし，毎日転出して4カ月経過する人もいますので，毎日減っていって，最後金曜日の5時，窓口が閉まるまでに出た数字を減をするんですね。それをすると自動的に当日の有権者っていうのが出ますんで，まあ事務処理的には土曜日中にはもう出しちゃって，それで日曜日に当日というような形で，土曜日には移動はないだ

ろうというかたちですね。

Q　逆に転入して3カ月，これはもう最初の段階で入ってるわけですね？

A　選挙時登録の3か月前の転入届なんでそこでもう決まってます。

Q　それと，出て4カ月と入って3カ月だと両方かぶる人がいそうなんですけどそれは…。

A　そうですね，例えばウチから東京の○○区にでていったという人には，○○区と水戸市でやり取りをするんですよね，情報の。それでこちらから例えば足立区に出ていったっていう人は，足立区で3カ月たって登録があれば，足立区でも登録済みという情報を足立区からいただいて，それがくるとうちは抹消するんですよね。逆に「間に合いませんでした」という風な連絡が足立区からあれば，うちはとりあえず4ヶ月間は保存・保管して，抹消はしないというふうなやり取りをして2重登録にならないように工夫してます。それは市町村間全てやり取りしているという形ですね。

Q　それと，公民権停止状態になっている人，例えば禁固刑以上の刑に服している人とか選挙違反であるとか，そのような場合もそこで選挙人名簿から抹消はせずに残してあるわけですよね。その場合，どのように表示しているのですか。

A　表示者という言い方をしています。永久選挙人名簿というぐらいなので18歳から死ぬまで日本国民でいる限り名簿には登載します。ただし犯罪等で禁固刑以上となった場合には公民権停止となりますので，それは名簿から抹消するのではなく，具体的にいえばその人に線を引いて，法律で言えば公職選挙法の11条該当ということで表示をしておくということで「表示者」という言い方をしております。同じく先ほど出た転出して4カ月という方も「○○市へ何月何日転出」という風な書き方をしますのでそれも含めて「表示者」という言い方をして

いますね。

永久選挙人名簿とは，選挙人名簿にいったん登録されると，所定の手続きによって登録が抹消されない限り，その登録は永久に有効であることを指す（公選法19条）。なお，アメリカでは有権者資格の要件を満たす本人が有権者登録をしなければ選挙権を保有できないシステムであり，この制度を日本では有権者登録制と表記されることがある（例えば久保ほか 2017, 53）。しかしながら，日本の制度においても選挙人名簿の作成において有権者登録の手続きを経ており，同手続きは有権者本人ではなく，行政サイドが行っている。日本における有権者登録制度は，自動登録制（automatic registration system）に分類される。それに対して，アメリカのように有権者自らが登録を行うシステムは自発的登録制（voluntary registration system）に分類される。日本国内では住民基本台帳制度が完備されているがゆえ，選挙人名簿への登録は行政機関が行う職権主義が採用されている。比較政治学のテキストでは，投票率を高める要因として自動登録制が挙げられており，すなわち自発的登録制は投票率を下げる要因とされている（Hague and Harrop 2010, 196）。

他方，国外では在外邦人の所在を正確に把握することが困難なこともあって，在外選挙人名簿に登載されるには有権者資格の要件を満たす本人が登録の申請をしなければならない。これを申請主義という（国政情報センター 2008, 34）。在外邦人有権者の投票参加率が極端に低い要因のひとつにこの申請主義の存在がある。

2-3　期日前投票について

Q　期日前の投票者割合は同一レベルの選挙でみると増えてますけど，これは期日前の投票所が増えたことによって増えたのか，それ以前の

ものなのか，どうなんでしょうか。

A　私はまず制度の浸透というのが第一かなというふうに考えているところです。昔の期日前投票の手法，不在者投票と言ってた頃というのは，理由を細かく当職員にきかれたり，後は手続きも投票箱にダイレクトに入れる手法じゃなくて封筒に書かせてたというのがあるので，非常に来てた方が少なかった。それをある程度やり方を変えていきまして，宣誓書というのを書かなきゃいけないというのはひと手間かかるのですが，それを除けば（投票日）当日の投票と変わらないやり方になりました。そこが一番かなと。まず第一は制度の浸透，簡素化といったところかなとみています。

Q　かつての不在者投票よりもだいぶ簡単になっているということですね。

A　そうですね。わたしはそれが一番ではないかと思ってます。

Q　かつての場合はそういう風に名前を書かせるというのは，（投票日）当日にその人の本来投票すべき投票所に持っていって開封して入れるんですよね。

A　はい。署名付きですね，外封筒に自分の名前書いて入れてたんですよね。

Q　ですよね。だけどそのまえに朝７時時点までに死亡届けが出ている場合はその人の票というのは死者の票になりますから，当日生存していないわけですから抜くっていう話を聞いたんですけど，現在も不在者投票は同じようにやっているんですか。

A　はい。

Q　でも期日前の場合は抜けないですよね。もう確定してますから。そしたらその場合は仮にお亡くなりになっても票としては生きると，そういうことですね。

A　はい。ですから死亡すると有権者数は1減らさなくちゃいけないんですけども，その人の場合は逆に1足さなきゃいけないんですよね。その人は亡くなってますけれども投票済みなので，その投票が生きますので，有権者数はマイナス1じゃなくてそのままにしなくちゃいけない。

期日前投票は選挙権の有無が期日前投票を行う日に認定され。仮に投票した後，投票日までに死亡しても有効な投票として扱われる制度である。そのため，期日前投票で投票を済ませた後，投票日までに死去した有権者を「当日有権者数」に算入しなければならない。したがって，当日有権者数には投票日当日にはすでに死亡した人であっても期日前投票で投票済みの人も算入されている一方で不在者投票をした後に死亡した人は除外されている。

3. 茨城県調査

調査実施日：2016年10月17日
場　　所：茨城県選挙管理委員会事務局（茨城県庁内）
インタビュー対象：茨城県選挙管理委員会事務局選挙係長　A氏
茨城県選挙管理委員会書記長補佐　Y氏
インタビュアー：明治大学政治経済学部教授　井田正道，明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻博士前期課程　北林哲
インタビュー方式：非構造化インタビュー

茨城県選挙管理委員会から2名（A氏，Y氏）に加え水戸市選挙管理員会から1名（水戸市選挙管理委員会事務局長I氏）が参加したので，A氏による発言をA1，Y氏による回答をA2，I氏による発言をMと表記する。

3-1　投票所

Q　まず投票所の数についてうかがいたいのですが，最近投票日当日の投票所の数というのは全国的にみて減ってますが，県内はどんな状態ですか。

A 1　減ってます。数十単位で減ってます。

A 2　たぶん合併がらみなのかな。

A 1　そうです。もともと4つも5つもあった市町村が平成の大合併で合併しまして，やっぱりその合併した市町村っていうのは市町村会にある投票所というのがですね，バランスが悪くて，意外と近いというような不均衡が生じていたのを市町村側の方で是正する動きがここ数年集中してることなのかなと思いますね。3つある市町村が1つの市町村になったとしても，ある市町村が投票所に行く頻度が人口これぐらいでっておいてたのに，1つにバーっといくのはバランスが悪いからどっちに合わせるかっていう議論で少ない方に合わせるっていう風になった市町村もありますし，それでもしょうがないっていう判断なのでしょうね，コミュニティバスとか出して。

Q　投票所の人口割りなり地域の面積なりもあるんでしょうけど，そういうものは完全に市町村の専権事項ですよね。

A 1　そうです。

Q　そうすると，そこでもしどこどこの市町村が極端に投票所を減らして投票率が下がったとしますと，その場合は県の方としては何か意見するということはあるんですか。

A 1　国政選挙についていえば，基本的に国が一貫して投票所は増設してくださいっていうスタンスなんですね，投票機会の確保ということで。県も同じです，国政選挙にあたっては投票の機会の確保という観

点から投票所はできれば増やしてほしいと，っていうスタンスではあるんですが，そこまでですね。あとは市町村の判断になります。今回の参院選でも昔の合併がらみでガクンと減ったところもあったのですが減ったからといって元に戻せという強い指導まではなかなか難しいところです。

茨城県の現在の市町村数は1990年代の初頭に比べてほぼ半減している。「平成の大合併」に際して，茨城県は「合併先進県」の位置にあった。活発に行われた市町村合併が投票所数減少につながった。

国，県，市町村のうち，投票所に関しては市町村が最終的な決定権を握っており，県の指導の限界がある。

Q　そういった当日の投票所の減少というのを補完する意味で，例えば過疎地域とかそういうところでは巡回バスみたいなのを使って，最近高齢化が進んでいる地域も多いですのでそのなかで運転できない人へのそういったサービスを時々報道等で目にするんですけど，県ではどうなのでしょうか。

A 1　移動支援は本当に限られていて，（市町村が）47あるんですけど2つの市町村だけやってますね。

A 2　もともと高萩市でやっていて…。

A 1　そうですね。高萩は山間部の限界集落みたいな投票所を，効率が悪いので減らしちゃって，最寄りの投票所まで市のバスを出して連れてくるっていう，巡回というよりもバスで連れてくるという感じですかね。

Q　連れてくるというのは，あらかじめ周知させないといけませんよね。例えば朝9時にどこどこ行きますからそこで乗ってくださいと。

Ａ１　確か 2, 3 便出してたと思うんですけど。

Ｑ　ずっと回ってピックアップして投票所行かせて帰る。

Ａ１　そうです。一桁二桁の世界ですから，最初バス手配しようと思ったら「申し訳ない十分だ」と言われたくらいですから，そういうところもあるんですよ，あんまり人がいないと。というのが茨城と福島の境の方というか県北のほうですね。それでもう 1 か所が県南の方で美浦村という日本中央競馬会の大きな施設があったりするんですけど，まあ農村部なんですけど，そこは期日前投票所までの足の確保ということで当日ではないんですけど，村なんで役場が 1 か所しかなくて，期日前投票所の，そこで村のエリアの車持ってない人たちなど足がない人たちの利便性という観点で今年（2016 年）の参院選から村のバスを走らせて 4 ルートを設けて 1 日何本かというかたちでということですね。

Ｑ　それはじゃあ期日前投票所の期間…。

Ａ１　日曜の 1 回だけですね。後半の日曜日ですね，一応投票日 1 週間前の。

Ｍ　ルートが決まっているバスですか。

Ａ１　そうです。時刻表まで作って。ただご利用は 10 人ちょっとしかいなかったですね。

Ｑ　ではこの前の参院選というのはそういう意味で移動支援というのをはじめてやったという感じですか。

Ａ１　そうです。国の方の移動支援について今回の参院選からお金の面でも国の方で負担しますよっていう動きがあったので…。

Ａ２　美浦（みほ）は初めてですけど高萩は以前からあった。

Ａ１　そうですね。明確に国の方で選挙の積算に入れますというのが今年からあったので…。

M　それに乗っかったのが美浦ですね。

Q　比較的茨城は平野部が多いですから，他の県ですと農村部なんかはかなり中山間地域ですからそういところになると坂があるので自転車も結構厳しいというのがありますからね。まあ茨城は地理的な条件が影響しているということですかね。

A 1　と思いますね。

3-2　期日前投票

Q　期日前投票のことなんですけど，不在者投票の延長として引きずっているから宣誓書っていうものをかたちとして残しているんですけど，将来的に投票の利便性をさらに上げるために宣誓書まで廃止してしまうみたいな流れってあるんでしょうか。さらなる利便性向上のために。

A 1　たぶん本筋，考え方を変えない限り利便性の向上にならないんじゃないかなと思います。利便性の向上という観点で（宣誓書を）をなくすという話にはなっていかないのかなと思いますね。当日投票の原則を生かしてる限り。

Q　当日投票原則を変えて複数日投票制みたいな形っていうのは…。

A 1　そうなれば，何日か前でも当日の投票と同じだってことであれば宣誓というそもそもの行為がいらなくなりますから。

A 2　選挙公報をいつまでに配らなければいけないとかいろんなところに影響してくるのでまだちょっと国のほうがどう考えるかっていう話になってはしまうんですけど，ただ市町村とかの現場からは宣誓書がどうしても現場でのトラブル原因になってるのであれを簡素化してきれっていう要望が現場から出ているという事実はあると思います。

A 1　事由のどれに○をしたらいいかわからないっていう人もいますからね。

Ａ２　あとどれにも該当しないとどうすればいいんだ，みたいな話にもなることがありますね。

Ｑ「その他」っていう選択肢あるんですよね。

Ａ１　あるんですけどなぜか○をつけてくれない。水戸市さんはないですか。こっちにやっぱりくるんですかね。

Ｍ　いややっぱりありますね。「宣誓書」っていう文言についてですね。こういったことをクレームとして出してくるんですよね。有権者とすると。書くのはしょうがないにしても「宣誓」ってなんだっていう。交付申請書とかそういういい方であればなじみがあるんでしょうけど宣誓書っていうのはふつう書かないですもんね。こういうところからクレームがありますよね。重いんですよね，言葉が。「このことが，真実であること…」ってすごい文言が書いてあるんですよ。

Ｑ　証人喚問を受けるみたいな。

Ｍ　そうなんですよ。そこまでのことかなぁっていう部分がありますよね。そういう問い合わせはたくさんもらいますね。

（注）　令和元年参院選の際に有権者世帯に送付された宣誓書兼請求書では，「私は，令和元年７月21日執行の参議院議員選挙の当日，下記の事由に該当する見込みです。このことが，真実であることを誓い，投票用紙を請求します。」と記載されている。

Ｑ　なるほど。事由というのは統一されてるんですか。事由の区分というのは。

Ｍ　統一されてます，法律で。

Ａ２　公選法48条の２にあるんです，事由について。

Ｍ　1〜5までですね。でもうちは便宜上入場券の裏にあるのは３までしか入れないです。

Q　これをいくつにするかは市町村の…。

M　これは準じてなんで利便性でいいだろうと。4が離島で5がその他の市町村の居住なんでこれを持ってくる人はそれはないだろうと，その分こっちの枠を広げてとやっちゃいましたね。正式には1から5までの理由が設定されてるんですけど…。

Q　設定されてるけども市町村の裁量で3つにしてもいいし…

M　様式的にはやっちゃいましたね

A 2　まあ該当がない部分を落としてるっていうことですね。

M　そういうことです。入場券の裏にあるやつは。だからこれ（入場券）をもってこない普通の宣誓書は1〜5まであります。

Q　不在者投票には1〜5までちゃんと入っているということですね。

M　入ってます。

A 2　期日前はその場で書いてもらうやつにはあるんですよ。でも，入場券の裏につけてあらかじめ書いて持ってこれるやつには持ってくる人が限定されているから3号事由までしかないだろうと。

期日前投票をする際には宣誓書の記入について，選挙現場を預かる市側と県側との温度差を感じる一幕であった。確かに投票当日主義を採用する限り，宣誓書は必要であるとの認識は妥当と考えられるが，実際に現場ではトラブルの原因となっているようだ。有権者として当然の権利の行使であるにもかからず，「宣誓書を書けとは何事だ」と気分を害するケースが後を絶たないそうである。

実際には，「期日前投票もできます」という広報も行い，また主権者教育の観点から文部科学省は大学での期日前投票所の設置を挙げている。文部科学省による「主権者教育の推進に関する検討チーム　中間まとめ　概要」において，「新たに選挙権を有することになる学生・生徒に対する取組」のな

かに，「大学・専修学校等における期日前投票所の設置」が含まれている（文部科学省）。このようなこともあって，行政が期日前投票を促進していると認識している有権者も多いと考えられる。また，地方議員などからの聞き取りから，選挙運動の際には支持者などに期日前投票を積極的に促しているという実態も耳にする。

公職選挙法では期日前および不在者投票ができる事由を①職務や業務に従事していること（冠婚葬祭などを含む），②なんらかの用務などで，投票区の区域外に旅行したり滞在すること。③疾病，負傷，老衰，身体障害，出産などにより歩行が困難であること，または刑事施設や少年院などに収容されていること，④交通の便が悪い地域に居住または滞在すること，⑤名簿登録地の市町村の区域外の住所に住んでいること，に限るとしている（公職選挙法 48 の 2, 49）。例えば令和元年 7 月の参院選における東京都荒川区の投票所整理券の裏面の宣誓書兼請求書の請求自由は，「ア　仕事等・学業，イ　レジャー・用事等，ウ　病気・出産　エ　荒川区外の住所移転　オ　天災・悪天候等」と記載されていた。

ちなみに総務省は選挙人に対するメリットとして，「選挙期日前の投票であっても，選挙期日における投票と同じく，投票用紙を直接投票箱に入れることができ，投票用紙を内封筒及び外封筒に入れ，外封筒に署名するという手続が不要となるので，投票がしやすくなります。」と記載されており，選挙事務執行に対するメリットとして「不在者投票の受理不受理の決定，外封筒及び内封筒の開封などの事務作業がなくなることから，事務負担が大幅に軽減されます。」と記載されている（総務省）。つまり，投票者には投票コストの削減，行政側には事務コストの削減，がメリットとして挙げられている。

おわりに

本稿では，水戸市選挙管理委員会および茨城県選挙管理委員会の事務局で実施したインタビュー調査の一部を報告し，コメントを加えた。1995年参院選の44.5%ショック以降，何回にわたり選挙制度は変わり，投票時間の延長，不在者投票要件の緩和，期日前投票制度の導入，共通投票所の導入，など有権者がより投票しやすい環境づくりのための改革が行われてきた。これらの改革は合理的選択理論に従えば，有権者の投票コスト削減を狙った改革であった。しかしながら，これらの改革が意図したような投票率上昇効果は明確に確認することができず，むしろ昨今では「一党多弱」という政治状況もあって「選挙離れ社会」が広く指摘されるようになっている。

また，期日前投票制度を利用する有権者は増大傾向を示している。候補者陣営による選挙キャンペーンでも期日前投票を推奨しており，また投票日当日の投票所数が減少傾向にあることから投票投票日当日投票所投票主義は形骸化しつつあるともいえる。総務省が発表している年齢階層別投票率に関しては，前期高齢者に該当する65歳から74歳の年齢層が最も高く，後期高齢者になると低下しはじめる。選挙行政の観点からすると，投票率が低い若年層に対する主権者教育とともに長寿化のなかで増大しつつある後期高齢者層に対する対策も重要性が増している。

ここでは水戸市や茨城県におけるインタビュー調査結果を取り上げたが，筆者はその後，単独で千葉県成田市の選挙管理委員会事務局に対してインタビュー調査を実施した（2017年3月3日，成田市役所内の選挙管理委員会事務局において実施）。成田市でのインタビュー調査では，期日前投票の投票率との関係や共通投票所設置による投票率への影響などに関して，水戸市や茨城県でのインタビュー調査において得られた回答と軌を一にしていた。

それは選挙制度改革による期日前投票制度の導入や共通投票所の設置は，結果として投票率の上昇に寄与したという確信を持てないという点であった。

くしくも 2020 年における新型コロナウィルスの感染拡大という事態は，選挙過程そのものに対してネガティブな影響を与える潜在力を有している。「密」を避けるという新たな行動規範が選挙キャンペーンのスタイルの変化をもたらすほか，投票投票日当日投票所投票主義をますます空洞化に向かわせる潜在力を有しており，さらに「選挙離れ社会」を一層進行させる恐れもある。むろん，時代や状況の変化に選挙制度や選挙行政は対応してゆかねばならず，政策立案，政策執行の役割を担う行政サイドの役割は大きいといえよう。

文　献

井田正道（1995）「44.5%の民意」『茨城新聞』1995 年 7 月 25 日.

北林哲（2019）「選挙制度改革と選挙行政に関する一研究 ── 期日前投票制度の実施と効果について ──」2018 年度明治大学大学院修士論文.

楠精一郎（1999）「日本政治史における選挙研究」『選挙研究』第 14 号.

久保文明・砂田一郎・松岡泰・森脇俊雅（2017）『アメリカ政治　第 3 版』有斐閣.

茨城県①　「戦後の衆院選の投票率」https://www.pref.ibaraki.jp/somu/shichoson/senkyo/senkan/shikumi/shikumi-8.html（2020 年 5 月 20 日最終閲覧）.

茨城県②　「これまでの知事選の投票率」https://www.pref.ibaraki.jp/somu/shichoson/senkyo/senkan/shikumi/shikumi-6.html（2020 年 5 月 20 日最終閲覧）.

茨城県③　「これまでの参院選の投票率」https://www.pref.ibaraki.jp/somu/shichoson/senkyo/senkan/shikumi/shikumi-10.html（2020 年 5 月 20 日最終閲覧）.

大西裕（編）（2018）『選挙ガバナンスの実態　日本編』ミネルヴァ書房.

国政情報センター（2008）『選管事務の教科書』国政情報センター.

総務省
http:// www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/kijitsumae/kijitsumae01.html（2020 年 11 月 19 日最終閲覧）.

東京新聞　2019 年 4 月 5 日「〈統一選〉群馬投票所 85%『早じまい』 関東で突出

『事務負担を考慮』」.
日本経済新聞　2019 年 7 月 12 日「参院選　投票所 858 か所減，終了時刻の前倒し 3 割に」.
盛山和夫・近藤博之・岩永雅也（1992）『社会調査法』放送大学教育振興会.
文部科学省「主権者教育の推進に関する検討チーム　中間まとめ　概要」 http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2016/04/13/1369159_01.pdf（2020 年 11 月 19 日最終閲覧）.
Hague, R. and M.Harrop (2010) *Comparative Government and Politics 8th edition,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Merriam, C. and H. Gosnell (1924) *Nonvoting,* Chicago: University of Chicago Press.
Riker, W. and P. Ordeshook (1968) "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review,* Vol. 62, No. 1: pp. 25–42.