

選挙の電子化と情報システム

Digitization of Election Process and Information System

本田正美[†]

Masami Honda[†]

[†] 東京大学大学院 学際情報学府 博士課程

[†] Doctoral Course, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

要旨

2000年のIT戦略本部設置以来、日本では電子政府が推進されてきた。電子政府政策には、行政の電子化だけではなく、政治の電子化も含まれるが、日本では、電子投票が少数の地方選挙で実施されただけで、それ以外の点での政治の電子化は進んでいない。また、2010年の参議院議員選挙に際しては、選挙活動におけるITの利用の解禁が議論されたものの、日本の政治における選挙全体の電子化については議論されていない。そこで、本研究では、情報システムの構築という観点から、日本の選挙における電子化について検討する。

1. はじめに

日本では、2000年にIT戦略本部が内閣府に設置され、ここが中心となって、電子政府政策が進められてきた。電子政府政策と言う場合、そこには、行政の電子化だけではなく、政治の電子化も含まれる(Homburg 2008)。しかし、日本の電子政府政策を見ると、行政における電子化が取り組みの中心となっており、政治の電子化は、少数の地方選挙で電子投票が導入されたに留まっている(岩崎 2009)。

政治とは何を指すのかという点については、政治学史上、多様な研究が蓄積されてきたため、政治の電子化を議論する場合、どこまでを議論の対象とするのかを規定する必要があるが、本研究では、政治の中でも、とりわけ選挙の過程に注目する。選挙の過程においては、日本でも一部実現に至っている投票の電子化は、いわば、過程の最終段階の電子化であると言える。そこで、本研究では、選挙の最終段階に至る前の段階、つまりは、立候補の手続から選挙活動に至るまでの段階に着目する。この両段階の電子化を情報システムの構築の観点から分析することで、選挙の電子化を実現するための課題を検討することが本研究の目的である。

2. 選挙過程の現状

2.1. 立候補手続

選挙は、告示日に、主に候補者になろうとする者が立候補手続を行うことによって始まる。日本で実施される選挙については、それぞれの種別で手続は若干の相違はあるが、候補者になろうとする者が必要書類を提出するという点は共通している。そこで、ここでは、本田(2010)によって行われた衆議院議員選挙立候補手続の電子化に関する分析を参考にしながら、立候補手続の現状について確認する。

立候補に際して、法律に基づいて提出を求められるのは、主に六つの書類である。この六つの書類とは、(1)候補者届出書、(2)候補者となることができない者でない旨の宣誓書、(3)団体所属に関する文書、(4)団体所属証明書、(5)供託証明書、(6)候補者本人の戸籍の謄本又は抄本である。このうち、団体所属に関する文書と団体所属証明書は無所属の候補であれば不必要である。それぞれの書類の詳細については、本田(2010)に譲るが、それぞれの書類の内容の中心を成すのは候補者自身に関する情報であり、候補者が何者であり、どの政党等に所属しているのか、そして、その者が供託を適正に行っているのかを示すことを目的としている。

以上の書類による手続の他に、立候補時ではないものの、選挙時には、選挙事務所の届出、選挙運動用自動車に関する届出、選挙運動用通常葉書、選挙運動用ビラ、選挙運動用ポスター、経歴放送、演説会、選挙公報などに関して手続を行う必要がある。

2.2. 選挙運動

立候補手続を終えた者は、選挙期間中、選挙運動を展開する。この選挙運動については公職選挙法などで各種の制限が課されている。

そもそも、選挙運動は、主に三つの活動から成るものと考えられる。第一は、街頭などでの演説である。これには、街宣車を利用した宣伝も含まれる。第二は、文書等の配布である。これには、公的な支援の下に行われる選挙公報や街頭の掲示板への選挙ポスターの掲示も含まれる。そして、第三に、電話等を介した個別の呼び掛けである。これらの他に、各候補者の工夫によって各種の活動が展開されている可能性はあるが、その活動内容を要約すれば、以上の三点の何れかに分類されるだろう。

以上のうち、ICT の活用が議論されているのが、第二の文書等の配布である。現行法制上は、選挙期間中に認められたもの以外の文書等の配布が禁止されており、この文書等に Web サイトも含まれているため、選挙期間中に Web サイトを更新出来ないという事態が生じているのである。

この他、公式の活動ではないが、候補者は、各種マスコミから経歴等を記す身上書や政策に関するアンケートなどの調査票、あるいは、様々な団体等からも特定のテーマに関するアンケートの提出が求められることもある。これらの依頼は、多数に上り、候補者及び関係者には負荷になるものである。

2.3. 投開票

選挙は、投開票によって、勝敗が決められる。現行制度上は、選挙の公示日又は告示日の翌日から選挙期日の前日までの期間に、事前の投票を行うことも出来るが、大多数の有権者は選挙期日に投票を行う。そして、当日あるいは翌日に開票が行われ、当選者が決定される。

日本では、一部の地方自治体の選挙において電子投票が実施されているが、大半の選挙においては、投票用紙に有権者が候補者の氏名等を記述する方式の投票が実施されている。選挙が実施される地域の選挙管理委員会は、選挙人名簿に基づいて、有権者となる者に投票所への入場整理券を発行して配達する。これを受けた者は、選挙期日に、そこに記載される最寄りの投票所に足を運び、投票を行う。なお、本人確認は、この入場整理券に記載される投票区番号と名簿番号を用いて行われる。

2.4. 収支報告

選挙結果が確定した後、立候補した者は全員、選挙に要した費用に関して選挙運動費用収支報告書を選挙管理委員会に提出することが求められている。これは、選挙期間中に候補者が支出出来る金額に上限が定められているからである。そして、この提出をもって、候補者にとって実質的に選挙は幕を閉じ、当選した者は、手続きを経た後、議員として(あるいは、首長として)活動することになる。

3. 選挙の電子化と情報システム

3.1. 立候補手続の電子化

2.1.でも指摘したように、立候補手続きは基本的に紙ベースで行われている。選挙管理委員会が用意した書類に必要事項を記載して提出することで、手続きが完了するのである。そこで記載が求められる情報は候補者に関する情報が大半であり、何度も同じ事項の記載が求められる。届け出に必要とされる書類は立候補予定者に対して実施される事前説明会において配布され、候補者は必要を事項を記載して、事前に選挙管理委員会のチェックを受けるという段取りを経ることが実務上は予定されている。必要事項の記載が整えられた書類は封筒に入れられ封をされ、立候補受け付け時には、それを提出するだけで良いのだ。

上述のように、候補者を特定する情報を事前に必要書類の記載し、それを選挙管理委員会は事前にチェックするという処理を行っているのであれば、この手続きに関して電子化し、さらには、公的個人認証を活用することによって、Web ベースで手続きを完了させることを可能にするということも想定され得ると考えられる。候補者は、選挙期間前に選挙管理委員会は準備した立候補手続き用 Web サイトにア

クセスし、そこで事前に必要事項を登録出来るようにすれば良いのだ。この電子化の際には、候補者の特定に関しては、公的個人認証を活用するなどの工夫を行えば、これまでの手続きのように、各書類に一つ一つ候補者の氏名等を記入する必要がなくなる。各種必要事項を登録した後に、候補者が全ての登録情報に関して相違ないことを宣言し、公的個人認証を用いるなどして最終登録を行えば良いのだ。

3.2. 選挙運動の電子化

2.2.で指摘したように、選挙活動には各種の制限が課されている。しかし、従来から、選挙期間中のICTの活用に関する制限を緩和すべきであるという主張がなされてきた。例えば、総務省の「IT時代の選挙運動に関する研究会」は、2002年の段階で、選挙期間中のICT利用を解禁する報告書を提出していた。その後、具体的に選挙期間中のICT利用の解禁は実現しなかった。そして、2010年の参議院議員選挙の前に、民主党が「インターネットを利用した選挙運動の解禁検討チーム」を設置し、選挙期間中のICT利用の解禁を方針として決定した。そして、与野党間でも、制限付きながらICT利用の解禁合意が得られたが、公職選挙法などの改正には至らなかった。よって、選挙活動におけるICTの利用について、文書図画の頒布の観点では進捗は見られない。

3.1で指摘したように、立候補手続きにおける電子化を行えば、候補者に関するデータは選挙管理委員会のサーバ等に登録される。そうであるならば、少なくとも候補者の経歴等に関しては、選挙管理委員会が選挙特設ページを開設するなどして情報発信が可能である。候補者自身による選挙期間中のWebサイトの更新等は公職選挙法上、禁止されていることになっているが、選挙管理委員会の活動については、公職選挙法は特に細かい制限は設けていない。そうであるならば、候補者自身の経歴、選挙公報のデータなどは、立候補受け付け後、順次、選挙管理委員会のWebサイト上に公開するという事も考え得る。公職選挙法は、公平な選挙を実現するために各種の制限を設けているのであるから、少なくとも各候補者に関する情報提供については、最低限、選挙管理委員会が責任を持つ必要があると考えられる。

3.3. 投開票の電子化

本稿冒頭でも指摘したように、日本では、少数の地方選挙において電子投票が実際に行われている。これは、地方選挙に限定して、電子投票が法律によって認められたことによる。なお、湯浅(2008)に整理されているように、世界的に見れば、電子投票は各地で実現している。

電子投票とは、究極的には、インターネット経由で、いずれの場所からでもPC等を介して投票可能な仕組みを指すが、日本の場合は、投票所における投票が電子化されているに留まっている(岩崎2009)。日本の現行の電子投票では、有権者は、従来のように投票用紙に候補者の名前を書くことなく、投票所に設置された機器を操作することで投票を完結させることが出来る。そして、機器に蓄積された投票データ、あるいは、機器からオンラインで繋がれたデータベースに蓄積された投票データを集計することで、開票が行われる。投開票を電子化すれば、投開票の作業がより簡便になるものと考えられる。

3.4. 収支報告の電子化

選挙運動費用収支報告書については、作成支援のためのソフトが総務省から提供されている。ただし、このソフトは、マクロを利用したエクセルファイルであり、これを利用して作成した報告書を印刷して提出することが求められているにすぎない。

対して、選挙とは直接関係はないが、政治資金規正法関係届出に関しては、電子申請システムが既に稼働している。政治活動を行う者は、政治団体を設立し、この団体を主体として各種の政治活動を展開するのだが、この団体に関する届出の一部が電子化されている。そして、このシステムは公的個人認証を活用して、申請者の身元確認を行い、不正な申請を防いでいる。

3.5. 情報システムの観点からの検討

本章では、上述のとおり、選挙過程を形成する立候補手続、選挙運動、投開票、収支報告の各段階に

ついて、電子化という観点から、その現状を確認した。ここでは最後に、一連の段階について、それを下支えする情報システムの構築という観点から検討を加える。この検討を通じて、選挙過程全体の電子化における課題を抽出したい。

まず、情報システムを考える上では、どのような情報が流通するのかについて整理しておく必要がある。一連の選挙過程で重要になるのが、候補者本人に関係する情報である。立候補時には、誰が立候補するのか特定するために各種書類の提出が求められている。選挙運動でも、誰が立候補し、どんな主張をしているのかを伝えるために文書図画が頒布されるのである。投開票では、どの候補者に投票を行うのか、そして、どの候補者に対して投票が行われたのか。この二点が重要となる。これらを要約すると、選挙においては、候補者本人を巡る情報の遣り取りが情報流通の根幹を成しているともまとめることが出来る。そこで、選挙を情報システムの観点から見ると、候補者本人に関する情報を登録し、その登録情報を流通させることがシステムの果たす役割の中心となることが分かる。立候補の際に、選挙管理委員会に届け出された候補者に関する情報を元に、投票に関わる事務作業が行われ、例えば投票所に張り出される候補者一覧が作成される。

また、現行制度上は、選挙運動時には、文書図画の頒布は候補者本人が主体となって、法律の範囲内で行われることになっているが、それらの活動については、例えば選挙ポスターの作成や選挙はがきの送付については、公費による助成が行われている。選挙公報についても、公的な負担のもとで印刷や配布が行われている。これらを勘案すると、立候補時に宣伝内容等の届け出を電子的に受け付けて、その内容について、公的負担のもとで選挙期間中の文書図画の頒布も行うことが可能だろう。

選挙運動と関連して、選挙後には収支報告書の提出が求められる。この収支報告書の概要は、後に官報で公開される。候補者から提出された紙ベースの収支報告書を選挙管理委員会の担当者が打ち直して官報に掲載させるのであれば、政治資金規正法関係届出のように電子申請システムを導入し、提出の段階で、電子的なデータの提出を認めるのが最適であると考えられる。また、収支報告書には、選挙運動のうち公費負担がなされる活動に関する収支も記載する必要があり、この点については、立候補時の手続などと連動させて、候補者自身が改めて報告書に記載せずとも、選挙管理委員会に収支を報告出来る仕組みを予め準備することも可能だろう。

以上の一連の過程について、一括に登録や処理が可能となる選挙過程支援システムを構築し、選挙過程全般の電子化が求められていると考えられる。

4. まとめ

本研究では、選挙過程を立候補手続、選挙運動、投開票、収支報告の四つの段階に分けて、それぞれについて電子化のあり方について検討した。さらに、一連の段階を支える情報システムの構築という観点からの検討も加えた。これらの作業を通じて、必ずしも進んでいるとは言えない政治の電子化について、その一部について現状と課題を整理することが出来たと考えられる。

しかし、冒頭でも確認したように、政治には多様な側面があり、本研究で取り上げた選挙だけが政治を代表するわけではない。よって、選挙以外に政治を形成する営為、例えば、議会での議員の活動、あるいは、政治家の日常の政治活動などについても、電子化の観点から検討を加える必要がある。このような検討を行うことが、本研究に残された課題である。

参考文献

- [1] Homburg, Vincent, *Understanding E-Government, Information Systems in Public Administration*, Routledge, 2008
- [2] 岩崎正洋, e デモクラシーと電子投票, 日本経済評論社, 2009
- [3] 本田正美, “衆議院議員選挙立候補手続の電子化”, 社会・経済システム学会第29回大会予稿集 2010, pp.19-22.
- [4] 湯浅塾道, “各国の電子投票制度”, 九州国際大学法学論集, 2008, 14 卷 3 号, pp.21-89