

【書評】

John C. Fortier
Absentee and Early Voting: Trends, Promises, and Perils
 Washington D.C.: The AEI Press, 2006

木村昌孝

「米国は、投票革命の最中にあり、選挙日以外における投票が着実に増加しつつある。」という文章で始まる本書は、米国の不在者投票及び期日前投票に関する初の本格的な研究書である。その考察範囲は、全米50州のあらゆる投票方法を網羅しており、その議論は、様々なデータを利用した実証研究に基づいている。2006年出版であるが、その主張は、益々重要性を増している。

1980年以前の米国において20人に1人が不在者投票を行っていたのに対し、現在では、4人に1人が選挙日における投票所での投票以外の投票方法を利用している。そして、その投票方法の種類は増大し、状況は州によって大きく異なっている。このような劇的な変化は、深遠なインプリケーションを持っており、様々な疑問が湧いてくる。投票率は、上昇するのか。投票は、より便利になるのか。選挙人は、新しい投票方法を好むのか。不在者投票の増加は、不正を増加させ投票の秘密を侵害するのか。政党や支持団体等の第三者は、不在者投票を依頼したり票を集めたりすることに係るべきか。不在者投票と期日前投票は、選挙という共同体の行事に対する市民感覚を失わせないだろうか。選挙人は、重要な選挙運動情報を受け取る前に投票するのであるか。本書は、これらの疑問を念頭に、現状がどうなっており、どのようにそうなったのか、そして、投票方法の大きな変化が何を意味し、これからどうすべきかを検討する。

本書の構成は、以下のとおりである。

序論

第1章 不在者投票と期日前投票の歴史

第2章 不在者投票と期日前投票の現状及び
従来と今後の傾向第3章 不在者投票と期日前投票：投票率と
投票者の利便性第4章 不在者投票と期日前投票の落とし穴
結論と提言

序論では、まず本書のテーマと目的が説明され、解明すべき様々な疑問が提示されている。続いて、全体の議論の流れが各章の概要紹介を通して明らかにされる。

第1章では、米国の不在者投票と期日前投票の歴史が簡潔にまとめられている。不在者投票は、地理的に移動する人々が増大し、彼らが選挙権を行使できるようにする必要から発展した。その始まりは、南北戦争で戦う兵士のために導入されたことに遡る。民間人の不在者投票は、20世紀初頭になって導入され、直ちに殆どの州に広まった。当時は、投票の秘密の保障を中心とした選挙改革が普及した時代と重なり、不在者投票においても、投票の秘密の確保や不正防止に様々な工夫がなされた。初期における方法のひとつに、同じ州の他の投票所で投票させるものがあった。郵便投票の導入に当たっては、選挙人が

公証人の前で投票用紙に記入し、記入済み投票用紙は密封され、公証人が他人による記入も強制もなかったことを証明する方法がとられた。不在者投票の対象者は、兵士、鉄道労働者、仕事上の出張者、病人、老人等、徐々に拡大されていったが、選挙日に投票所で投票できない正当な理由を持つ者に限定されていた。

第二次世界大戦を契機に、海外に駐留する軍人のために在外不在者投票制度（日本でいう在外選挙）が導入され、1955年には、軍人の配偶者及び家族にも投票資格が与えられた。その後、軍関係者以外も在外不在者投票の対象に加えられ、1975年には、米国での住所保有如何に拘らず国外有権者に不在者投票が認められ、実質的に全ての在外米国市民が選挙権を認められるに至っている。

国内に目を転じると、不在者投票を拡大する動きが1960年代と1970年代初期に始まり、現在まで継続している。特筆すべきは、1978年にカリフォルニア州が無弁解不在者投票（不在者投票する理由を求めない）制度を導入し、2004年までに26の州がそれに倣ったことである。それらの州では、誰でも不在者投票が出来るようになっている。また、多くの州で公証人の利用が廃止され、1991年時点で公証人による証明を要求するのは、8州のみとなった。

更に、オレゴン州は、1980年代にそれまで限定的に利用されていた郵便投票を全ての選挙人に適用し始め、1998年には、全ての選挙を郵便投票で行うことを決定した。全ての選挙人は、不在者がどうにかに拘わりなく、投票所に行くことなく郵便で投票用紙を受け取り、記入済み投票用紙を返送するか投票箱（必ずしも投票所ではなく、したがって投票所は必要なくなった）に投ずる。（評者注：

2011年現在、ワシントン州も、1つの郡を除く州内全域で郵便投票を採用するに至っている。）その他、永続的不在者投票資格が、完全郵便投票制度採用前のオレゴン州、1990年代初頭にワシントン州、そして2002年にカリフォルニア州で採用され、そこでは選挙毎に不在者投票を申請する必要がなくなっている。期日前投票については、地方自治体の役所における選挙日前の不在者投票という方法で長い間ある程度認めてきたが、1990年代に入り、多くの州が本格的に実施するようになった。

第2章は、不在者投票と期日前投票の現状と変化を2004年選挙のデータを中心に分析する。実際の投票事例には、期日前投票に該当するのか不在者投票に該当するのか分類が困難なものがあり、州又は地方政府によっても分類方法に相違があるが、本書では、期日前投票を「選挙日前における投票所での投票」、不在者投票を「投票所に備わっている投票の秘密の保障のない投票」とする技術的定義を採用する。この技術的定義は、投票の秘密の保障や不正防止を含め本書が答えようとする様々な疑問を検討するうえで重要である。

データによると、2004年選挙で約123百万票が投ぜられ、その14.5%が不在者投票、7.5%が期日前投票であった。また、各州は、4つのカテゴリーに分類される。第一カテゴリーには、24の州とワシントンDCが含まれ、不在者投票と期日前投票の両者とも少なく、両者の合計が投票総数の15%以下である。第二カテゴリーは、不在者投票15%以上と期日前投票5%以下の11州である。ここには、オレゴン州、ワシントン州、カリフォルニア州が含まれ、この3州で全米の不在者投票総数の40%以上を占める。第三カテゴリーは、期日前投票15%以上と不在者投票5%以下で5つの州が含まれる。大規模な期日前投

票は比較的最近の現象であるが、その中でもテキサス州とテネシー州では、投票総数の5割に近づいている。また、これら5州は、不在者投票には理由を要求する一方、無弁解で期日前投票を認め、全米の期日前投票総数の65.6%を占めている。第四カテゴリーは、不在者投票と期日前投票のそれぞれが投票総数の5%以上で、両者の合計が15%以上と定義される。ここには、10の州が含まれ、ネバダ州とニューメキシコ州では、合計が50%を超えている。

不在者投票は、第二次世界大戦から1970年代まで投票総数の4%から5%で安定していた。その増大は、1978年の無弁解不在者投票制度導入を契機に1980年代のカリフォルニア州から始まり、1990年代にはオレゴン州とワシントン州を初めとするいくつかの州で著しい増加が生じ、現在では投票総数の15%に近づいている。期日前投票の方は、1980年代末にテキサス州で導入され1990年代にいくつかの州で本格的に実施されて以来、不在者投票を超えるペースで急増している。選挙日前における投票の増加傾向には、止まる兆候が見られない。

選挙人が選挙日前に投票する場合、どの程度前なのであろうか。2004年選挙では、投票総数のうち、12.7%が選挙日の1日前から1週間前の間に、6.6%が1週間前から2週間前の間に、そして3.1%が2週間以上前に投票しており、全てにおいて2000年選挙より増加している。更に、1週間前以内における投票が最も多いにせよ、2000年と2004年を比べると、2週間以上前の相対的割合が増加している。制度的には、期日前投票の場合、2週間から2週間半前から投票を認める州が多いが、ジョージア州の1週間前からニューメキシコ州の40日前まで様々である。不在者投票の場合も、2週間前には投票を認める州が最

も多い。また、在外不在者投票では全ての州が45日前に、オレゴン州の郵便投票では6週間前に投票用紙を選挙人に郵送する。かなり早期に投票する機会は増大し続けているが、選挙人が実際どれだけ早く投票するかは様々な要因があり、投票早期化の傾向が継続するかは予測困難である。

不在者投票と期日前投票の長所として最もよく主張されるのは、投票率の改善と選挙人にとっての利便性である。第3章は、この主張をデータによって検証する。前者について結論を述べれば、地方選挙やイニシヤチブのような非常に投票率の低い選挙では投票率に改善が見られるが、大統領選挙や激戦区のように注目される選挙での効果は、あったとしても小さい。以前から投票しない者には効果がなく、たまにしか投票しない者に投票させるのがせいぜいであることを多くの調査が示している。すなわち、常に投票する者は、どのような障害があっても投票するが、投票しない者は、いくら簡単になっても投票しないということである。その他、政党による選挙人への働きかけが不在者投票の増加に影響する。利便性については、いくつかの世論調査が引用され、期日前投票も不在者投票も人々に好まれていること、投票しない者が投票しない理由として投票の不便さに関する事項(忙しい等)を挙げる場合も少なくなかったことが示されている。但し、2004年選挙は2000年選挙と比べ選挙日前の投票が大きく増加したのにも拘らず、投票しない理由として忙しいと答えた者の割合は同じであった。選挙日前における投票の効果は、投票率の改善には小さいが、選挙人に選択肢を与え、多忙な中での投票を容易にすることであると言える。

第4章では、不在者投票と期日前投票の欠点に注意が向けられる。不在者投票の問題

は、投票の秘密を確保し他人の干渉を排除する環境が保障されないため、不正と強制が行われる危険性である。(評者注：米国の不在者投票では、投票用紙の送付および記入済み投票用紙の返送に郵便の利用が通常である。公共施設に投票箱が設置される場合もある。在外不在者投票では、小規模なインターネット投票が実験されたことがあり、一部の州がファックスでの投票も認めている。) また、政党等の第三者の関与にも問題が指摘されている。例えば、票を確保するため、選挙人に代わって不在者投票用紙の申請を行うことがあるが、投票用紙の選挙人への送達を選挙広告や選挙運動に合わせるため、申請書提出のタイミングを操作すること等である。更に、記入済み投票用紙が選挙管理機関に届けられる過程で第三者の関与が可能であり、不正が起り得る。

投票所で投票する期日前投票には上記のような問題は少ないが、不在者投票と同様、投票を唯一の選挙日以外に行うことは、人々が集って重要な決定を行う「市民の日」としての選挙日を失う問題がある。これは、国にとっての心理的価値の喪失のみでなく、長い投票期間を設定することにより人々が投票する誘因を弱め、選挙人の動員を困難にする。さらに、候補者や政党から重要な選挙情報を受け取る前の投票が増大する。

最後に著者は、上述した現状と問題を踏まえ、改善のための提言を行う。その要点は、第一に、選挙日における投票所での投票をより利用しやすくすることである。その手段には、通常の勤務時間の前後に投票できるよう投票時間を少なくとも午前6時から午後9時までに延長する、小さな投票区毎の投票所を交通の便が良い場所の大きな投票所に置き換え、そのどこでも投票できるようにする(コンピュータ化した全州の選挙人のデータベ-

ス作成が前提となる) ことが含まれる。第二に、投票所における短く集中した期日前投票期間を設定し、理由を要求することなく期日前投票を認める。第三に、不在者投票には理由を求め、公証制度の利用を考慮する。その他、投票過程における第三者の関与の制限、本人確認方法の改善、及び選挙人への情報提供等の提案、そして4つのカテゴリー毎にきめの細かい改善策が議論される。

本書の内容は、以上のとおりであるが、その最大の意義は、二つの点に求めることが出来る。一つは、不在者投票と期日前投票について、歴史的起源に遡ってその展開を跡付けると同時に、集計方法が不統一な膨大なデータを様々な工夫により利用し、各州の特徴にまで立ち入った詳細な全体像を描いたことである。もう一つは、選挙人にとっての選挙権行使および利便性と不正を初めとする様々な欠点という2つの対立する側面を明確にし、バランスの取れた提言を行ったことである。物足りない点を強いて挙げれば、著者も断っているように、不在者投票と期日前投票が選挙の管理運営にもたらす効果については、本書の考察の範囲外になっていることである。例えば、複数の投票方法を同時に運営することが選挙行政官にとって又は金銭的にどの程度大きな負担となるのかという点はほとんど議論されていないが、資源が有限である以上、様々な改革案にもコスト面を考慮に入れる必要がある。

本書の議論は、また日本の不在者投票と期日前投票を考える上でも大きな参考となる。平成21年の衆議院議員選挙で選挙日以外における投票が投票総数の20%に達し、その9割以上が期日前投票である。平成9年に不在者投票事由が緩和され、平成15年に選挙人が所属地(選挙人登録されている市町村)で投票する場合を、不在者投票から切り離し、新た

に期日前投票として手続きを簡素化した（期日前投票所にて通常の投票所と同様の投票を行う）ことが増加に貢献していると考えられる。また、平成10年には在外不在者投票（在外選挙）制度が導入され、平成12年の衆議院議員選挙から実施されている。

わが国の場合、選挙日における投票所での投票が原則であり、不在者投票と期日前投票は、無弁解では認めず、正当な理由が求められる。また、不在者投票において、投票用紙は、選挙人が所属地の選挙管理委員長に対し事由を申し立てて宣誓書を提出し請求することにより入手し、所在地（実際に投票する市町村）の選挙管理委員長の管理する投票記載場所で記入し、内封筒と外封筒に入れて提出し、所属地の選挙管理委員長に送付されることになっている（本書の技術的定義にしたがえば、この場合は期日前投票に分類される）。入院している病人、船員、重度身体障害者等、投票記載場所に行けない者のみが、例外的に他の方法（指定病院投票、洋上投票、郵便等投票等）で投票することが出来る。在外不在者投票（在外選挙）には、在外公館投票、郵便等投票、及び帰国時に行う国内投票の3つの投票方法があるが、投票所ないし投票記載場所以外で投票が行われる（したがって本書の技術的定義で不在者投票と分類される）のは、選挙人が自宅その他候補者名ないし政党名を書き入れた記入済み投票用紙を市町村の選挙管理委員会に直接送付する郵便等投票のみである。

現在の日本の制度に関する限り、本書が憂慮している不正や強制の問題は、在外不在者投票の郵便等投票と若干の例外を除き、新たに生じる余地は少ない。問題が存在するとしても、投票日における投票所での投票と同程度であろう。他方、選挙人にとっての利便性に関しては、改善の余地があるかもしれな

い。ひとつの改善方法は、投票所ないし投票記載場所での投票に限り無弁解で認めることである。もっとも、所属地で投票する期日前投票において、選挙人は、正当な事由を申し立てて宣誓書を提出するが、期日前投票所に準備された（又は事前郵送された入場整理券の裏面にある）様式に書き込むのみで、事由の真偽を確認されることなしに投票を認められているようであり、事実上の無弁解で運用されていると言えなくもない。また、不在者投票においても、所在地のみで全ての手続きを完了し無弁解で投票を認める方策を検討すべきであろう。そのためには、選挙人登録の全国的データベースと本人確認システムを構築する必要がある。

期日前投票の期間については、選挙日の公示または告示（少なくとも衆議院選挙の場合12日前、参議院議員選挙の場合17日前）の翌日から選挙日の前日までとなっており、米国の多くの州とあまり変わらない。長い投票期間は、選挙人にとって便利になるとはいえ、米国の経験からは必ずしも投票率を改善するとは限らないことが明らかになっている。選挙人の選挙に対する関心を拡散するため長期的には投票率を下げる効果を持つという仮説を立てることさえ可能であり、この点は、日本における実証的研究の対象となり得る。また、選挙運動情報が十分に行き渡らない早期に投票期間を設定する問題も熟考する必要があるだろう。

（きむら・まさたか 本学部教授
kmr@mx.ibaraki.ac.jp）

