

## 不在者投票指定病院における外部立会人制度の現状と課題

伊東めぐみ\* 鈴木規久\*\*

### Current Status and Problem of External Witness System in Hospitals Designated for Absentee Voting

Megumi Ito, Norihisa Suzuki

平成25年（2013年）、公職選挙法の一部改正により、成年被後見人の選挙権の回復がなされ、成年被後見人も選挙権・被選挙権を有することとなった。また、指定病院等における不在者投票事務について、選挙の公正な実施確保を目的として外部立会人の設置が努力義務化された。本改正から9年を経た現在、外部立会人制度はどのような状況にあるのか、大阪府下の不在者投票指定病院に焦点を絞り、実務的な外部立会人制度利用に向けた取り組み状況を調査した。不在者投票の実施自体はほとんどの指定病院で行われていたが、2021年の衆院選および2022年の参院選で外部立会人制度を利用した指定病院は0件であった。しかし、外部立会人制度の利用を代替し得る「市区町村選管職員等の派遣による確認」によって実施している数を含めると、外部立会人制度の利用率は全国平均とほぼ同等であることがわかった。ただし、全国平均自体が高い利用率とはいえず、利用や浸透が停滞している状況が示されていた。また、実態調査の回答からは、「病院」という特殊な環境下で不在者投票を実施している状況を理解し、指定病院のニーズに合わせた対応を模索し提案していくことの重要性が示唆されていた。

**Key words:** 不在者投票 外部立会人制度 公職選挙法 不在者投票指定病院

#### 1. はじめに

選挙権の保障と選挙の公正な実施確保を目的として、平成25年（2013年）に公職選挙法の一部改正（以下「本改正」と略）が行われた。本改正の法律要綱<sup>1)</sup>を以下に示す。

1. 成年被後見人に係る選挙権及び被選挙権の欠格条項の削除  
成年被後見人は選挙権及び被選挙権を有しないものとする規定を削除すること。（公職選挙法第11条）
2. 代理投票における補助者の要件の適正化等及び不在者投票における公正確保の努力義務（公職選挙法第49条）

#### 1) 本改正に至るまでの公職選挙法の変遷

##### A. 昭和25年の制定時から平成25年地裁判決以

\* 四條畷学園短期大学 ライフデザイン総合学科  
\*\* 自由民主党 大阪府支部連合会

#### 前の状況

禁治産者制度は、心神喪失の常況にある者への行為能力を制限する制度として明治29年に公布された。

公職選挙法の前身となる衆議院議員選挙法は昭和25年に制定されたが、その制定時から禁治産者には選挙権及び被選挙権が認められていなかった。

その理由として「自分の財産を管理するだけの能力すら無い者であるから、況や国家の公事に參與せしむるには適當ではない」<sup>2)</sup>とし、その流れを受けて憲法学の有力学説でも禁治産制度の下で「まず禁治産者の欠格については、意思決定能力の欠如という理由から問題なく正当化される」と説かれていた。

禁治産者制度が現在の日本国憲法下においては差別的であることや様々な問題や批判が出てきたことから、民法改正により禁治産制度から成年後見制度に引き継がれた平成11年の国会での審議に

において、成年被後見人に認定された際選挙権が失われることについて、当時の自治省は「禁治産者は心神喪失の状況にある者であることから、選挙権及び被選挙権を有しないとされているところがございます。今回の民法改正案では、禁治産者が成年被後見人と変わりますが、その対象者は一致するものであり、選挙時に個別に意思能力を審査することも困難でありますことから、従来の禁治産者と同様、成年被後見人について選挙権及び被選挙権を有しないこととしている」<sup>3)</sup>として、成年後見人制度下においても成年被後見人に選挙権が認められることはなかった。

平成23年2月、成年後見人が付与されることにより選挙権がはく奪されることに対する違憲性を問う訴訟が初めて提訴された。

この訴訟を契機に、以前の見解を改め、成年被後見人が選挙権を持たないことが違憲であるとする憲法学者が出てきた<sup>4)</sup>。

#### B.H25.03.14選挙権確認請求事件\_東京地裁判決以降の動き

平成25年3月に成年被後見人の選挙権確認請求の地裁判決が出され、成年被後見人が選挙権を有していることが確認された<sup>5)</sup>。

被告である国側は「自己の意思に基づき国会議員等の公務員として相応しいと考える者を選定するための判断能力を欠いている者であっても、選挙権を有する場合には、同伴者と共に投票所に行くなどして投票を行うことができるが、上記の判断能力を欠いていることから、白票を投じたり、候補者名以外の氏名を記載するなどの無効な投票を行うことがあり得るだけでなく、自己の意思に基づかない不適正な投票が行われるおそれがある」と主張した。

しかし判決では

- ・成年後見制度は、財産管理及び身上監護に関する制度であり、後見開始の審判においては、選挙権の行使に関する能力の有無を審査することを予定しておらず、また財産管理能力と選挙権行使のための能力とは質的に全く異なるもの。
- ・成年被後見人に選挙権を与えないという以外の方法によって不正行為を排除しがたいことが立証されていない。
- ・公職選挙法において、選挙権を行使するに足る能力をかけている者から選挙権をはく奪し

ておらず、現状選挙権を行使するにたる能力を欠く者に対して、一般的に選挙権が与えられており、不適正な投票が行われることも想定しうるが、そのような不適正な投票が相当に高い頻度で行われ、それによって国政選挙の結果に影響を生じさせかねないなど、選挙の公正が害されると認められるものではない。

等とし、国側の主張を退けた。

この判決には1980年代から2000年代にイギリスやフランス、カナダなど欧米の諸外国が精神疾患を理由とした選挙権の欠格要件を見直したことも影響を受けたと思われる。

本判決を受けて、衆参両院では公職選挙法改正の与野党議員による議員立法を提出、平成25年5月31日に可決・成立、同年6月30日から施行された。

その審議の中で、成年被後見人は判断能力が精神上の障害により不十分であることにつけこみ、施設側が入所者に投票先を指示するなど投票干渉などの不正投票の事例があることから、市町村の選管が選定した外部立会人の設置を努力義務とした。

また外部立会人の努力義務については、

- ・不在者投票所として指定されている病院や施設が全国に二万カ所近くあるため外部の第三者の立ち会いを一律に義務化するだけの人的体制等が整っていないこと
- ・第三者の立ち合いの義務化により、これに違反があった場合には選挙無効の原因にもなりかねない

ことを理由とした。

#### 2) 本研究の目的

外部立会人設置を努力義務とした公職選挙法の改正から8年経った衆院選において、外部立会人の利用が進んでいないことがマスコミ報道で指摘されている<sup>6)</sup>。

それとは別に不在者投票偽造等の不正投票や不在者投票施設での用紙交付ミスなどの報道もあり、どちらのケースでも「外部立会人を活用出来なかった」旨が指摘されている。

本研究では、本改正の目的である選挙の公正な実施確保の観点から、大阪府が指定する不在者投票施設のうち、病院として指定された不在者投票施設に焦点を絞り、実務的な外部立会人制度利用に向けた取り組み状況を調査し把握することに

よって、外部立会人制度の利活用促進について考察することを目的とする。

## 2. 方法

大阪府下の不在者投票指定病院・老人保健施設（以下指定病院）における、外部立会人制度の取り組み状況を把握することを目的に、「選挙時における指定病院での不在者投票にかかる外部立会人の取り組み状況の実態調査」を実施した。

### 1) 調査対象

大阪府選挙管理委員会に登録されている全ての指定病院（694件）を対象に実施。有効回答総数106件（回答率15.3%）。

### 2) 調査時期

2022年7月15日～2022年8月12日

### 3) 調査方法

本研究の背景、目的、回答方法、プライバシーポリシーについて記載した「研究へのご協力をお願い」を郵送し、URLもしくはQRコードでアンケートフォームへアクセスするWEB調査により実施した。

### 4) 調査項目の概要

下記の項目について、2・3は選択肢より回答を選択、4・5・7は選択肢より回答を選択および自由記述、6・8は自由記述の方法で回答を求めた。

1. フェイスシート（施設名・所属部署・回答者名）
2. 2021年10月の衆院選や2022年7月の参院選の不在者投票を実施の有無
3. 市町村選管が選定した立会人（外部立会人制度）利用の有無
4. 外部立会人選任から経費請求の手続きについて改善すべき点の有無、改善すべき内容について
5. 外部立会人を利用してよかったと思う点
6. 外部立会人の普及促進に向けての意見
7. 外部立会人を利用しなかった理由
8. その他、外部立会人の利用についての意見

上記の調査を実施後、追跡調査として政令指定

都市である大阪市、堺市の各選挙管理委員会に外部立会人制度の利用について電話による聞き取り調査を実施した。

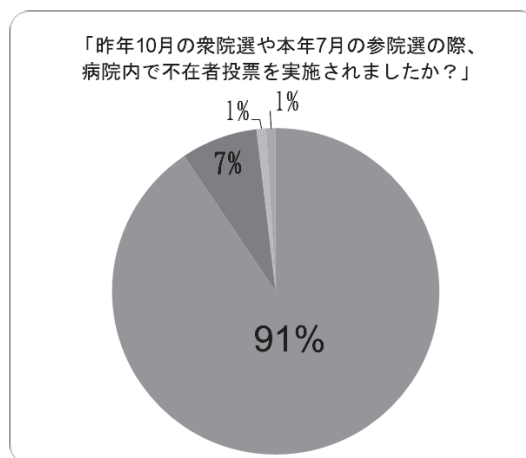
## 3. 結果

「選挙時における指定病院での不在者投票にかかる外部立会人の取り組み状況の実態調査」の結果

### 1) 不在者投票実施の有無と外部立会人制度の利用

有効回答総数106件のうち、「2021年の衆院選および2022年の参院選の両方で不在者投票を行った」と回答した指定病院が96件、「2021年の衆院選のみ実施した」、「2022年の参院選のみ実施した」と回答した施設を合わせると、総数で105件であり、有効回答総数106件から1件を除いたすべての施設において、不在者投票を実施していた。

外部立会人制度の利用については、「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」という回答1件のみであった（図表1）。



回答内容	件数
昨年の衆院選および本年の参院選の両方で不在者投票を行った	96
本年7月の参院選で不在者投票を行った	8
昨年10月の衆院選で不在者投票を行った	1
いずれの選挙でも不在者投票を行わなかった	1

（図表1）

2) 外部立会人選任から経費請求の手続きについて改善すべき点、外部立会人を利用してよかったと思う点

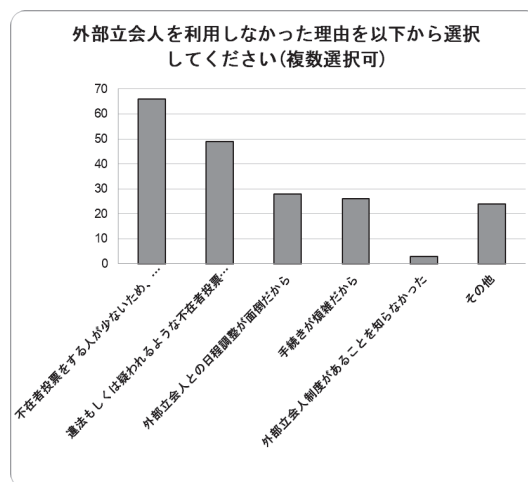
前問で、「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」と回答した1件の指定病院から回答があり、「外部立会人選任から経費請求の手続きについて改善すべき点」については「ない」と回答、「外部立会人を利用してよかったと思う点」については、「公明正大に不在者投票が行われたと証明できる」を選択していた。

3) 外部立会人の普及促進に向けての意見

前問で、「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」と回答した1件の指定病院から回答があり、「多くの病院が利用しているかと思う。外部立会人選定も書類に日時を書いておけばそのタイミングで来てもらえるので全く問題はない。」と記述されていた。

4) 外部立会人を利用しなかった理由

「不在者投票をする人が少ないため、外部立会人を利用する必要性を感じない」が最も多く選択されており、以下は「違法もしくは疑われるような不在者投票を行わないから」、「外部立会人との日程調整が面倒だから」、「手続きが煩雑だから」の順で選択されていた。また、「その他」を選択している指定病院の具体的な理由としては、コロナ渦における感染予防の観点から利用を見合わせたという回答が最も多く、それ以外では「院内事務員で賄えるため」「院内で対応できたから」など、外部立会人の必要性を感じていないという理由や、「業務を引き継いだが、説明会が開催されないため対応が難しい」「選挙管理委員が立会った」など、外部立会人制度の理解が進んでいないことを示唆する記述が認められた（図表2・3）。



不在者投票をする人が少ないため、外部立会人を利用する必要性を感じない	66
違法もしくは疑われるような不在者投票を行わないから	49
外部立会人との日程調整が面倒だから	28
手続きが煩雑だから	26
外部立会人制度があることを知らなかった	3
その他	24

(図表2)

外部立会人を利用しなかった理由を以下から選択してください(その他)	
カテゴリ	コメント
コロナ感染防止(11件)	コロナで立ち入りを制限している
	高齢者の方が多く入院されており、新型コロナウイルス感染症予防のため、外部の方をあまり入れたくない為
	コロナウイルス感染防止のため
	コロナ禍で外部の訪問に躊躇するため
	院内感染対策により外部の立ち入りを制限しているため
	コロナ感染の問題がある。
	コロナの感染拡大予防の為、施設への立ち入りを制限していることもあるため、今回は利用しなかった。
	コロナ禍であり、内部で行う事が望ましいため
	ベッドサイドでの投票者が多く、外部立会人が複数の病棟を回る事が感染上のリスクとなることから。
	感染対策上
その他(13件)	新型コロナウイルス感染対策のため
	不在者投票の中身を知るためにも出来る限り自分たちで行いたいから
	面倒だからではなく、他の予定との兼ね合いやらで日・時間の調整が毎回大変で、変更も起こりうるため
	お金、つまり、立会人に支払う経費がかかる
	必要性がなかった
	院内で対応できたから。
	院内事務員で賄えるため
	外部立会人を迎え、日程調整ができるほど人員に全く余裕がない。
	実施はしたが、両日とも投票者がいなかった
	職員で対応可能だったため。
	選挙管理委員が立ち会った為
	前回衆院選から業務を引き継いだ為、説明会が開催されないため、申し送りされた内容以上の対応が難しい。
	投票人数が少ないうえに投票時間はリハビリ前でバラバラ 時間をもてあます
必要性を感じなかった為	

(図表3)

### 5) その他、外部立会人の利用についての意見

さまざまな視点から幅広く意見が寄せられた。特に、コロナ禍における感染予防と不在者投票実施の両立という観点からみた外部立会人制度の利用についての意見や、短期の投票期間に患者ごとに違う不規則な入退院日程の中で実施することの負担感、不在者投票や外部立会人の説明が不十分で理解が難しい等の意見が複数挙げられていた(図表4)。



<b>その他、外部立会人の利用についてご意見がありましたらご記入ください。</b>
コロナ禍でもありますし、出来るだけ院内への立入はご遠慮願いたい。また、外部立会人制度を行うなら、利用するしないではなく、すべての施設において利用しないと公平性が保てないのではないのでしょうか。
そもそも施設、病院内で行う不在者投票には反対。アメリカで問題になった郵便投票と同じ。人員の少ない施設に負担になる。ご自身にて介助者、家族を何とか使って投票所へ行くべき。
外部立会人の選任の基準が不明、また、責任かどうか不明
患者さんの入退院の頻度が多く、投票日の日程を絞りきれないのが現状であるので外部立会人の利用は難しいです。
期間が短期、不規則な上、不在者投票に関する知識がある施設にとってはあまり意味、意義が見いだせない制度。税金の有効利用の観点からも、この調査を機会として廃止に向けて行動をお願いします。
厳正な不在者投票を実践出来ていると判断している。また、感染予防対策で家族様に面会を制限している中で仮に陰性及び接種証明の有無に関わらず部外者を入館させたくない、出来ない
使わなくても実施できるし、使わなくてもよいとする見解を選管より確認しているので、外部立会人の必要がない。
施設での不在者投票は、介助や投票に至るまでにあらゆる支援・援助が必要で大変です
事前の不在者投票の説明会では外部立会人の説明はなく、選挙管理委員の立ち合いは求められたので、不在者投票日を事前連絡し、選挙管理委員が立ち合いをされています。
新型コロナウイルス感染症が流行している現状においては、感染防止の観点から、外部立会人を選定するより、院内の職員で対応をした方が感染リスクの軽減につながると考えます。
当院においては、不在者投票を行う人数は多くなく（基本外出自由のため）、比較的短時間で実施が可能であり、その短時間のために手続きや日程調整を行うことが手間と感ずる。
特になし
不在者投票や外部立会人に関する相談をすると、聞く先によって回答が異なるため、非常に困る。移動困難者のベッドサイドでの投票に施設管理者の立ち合いが必要等、慢性期病院では適正な実施が非常に困難な条件があるが、外部立会人が入ることで実施がさらに困難になるのではないかと不安がある。コロナ禍で感染抑制のため家族すら面会がままならない中で、外部立会人が患者のそばで立ち会うことに強い違和感を感じる。
無料であれば利用するかもしれないが、現状は有料のため病院にとってメリットがない。

(図表4)

6) 追跡調査として実施した政令指定都市である大阪市、堺市の各選挙管理委員会への電話による聞き取り調査

大阪市の選挙管理委員会に、外部立会人を利用した指定病院数を確認したところ、0件との回答であった。そこで、実態調査で外部立会人を利用したという回答が1件あった大阪市北区の選挙管理委員会に確認したところ、「外部立会人の利用を希望する指定病院が1件あったが、選挙管理委員が巡回する際に長時間滞在する形を選択されたため、外部立会人制度の利用には当たらないとして、利用施設数は0件と報告した」との回答であった。堺市の選挙管理委員会にも外部立会人の利用について確認したが0件との回答であり、これによって、大阪府内694施設中298件で4割以上を占める政令指定都市内において外部立会人の利用が0件であったことが確認された。

4. 考察

1) 不在者投票実施の有無と外部立会人制度の利用

有効回答総数106件のうち、9割以上にあたる96件が「2021年の衆院選および2022年の参院選の両方で不在者投票を行った」と回答しており、このことから、指定病院における不在者投票はほとんどの指定病院で実施されていると考えられる。しかし、その中で「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」と回答している施設はわずか1件のみであった。また、この1件についても、追跡調査として行った大阪市選挙管理委員会への聞き取り調査で、最終的には外部立会人制度の利用ではない形で実施されたと回答があり、このことから、実質外部立会人制度の利用は0件という結論に至ると考えられた。

この外部立会人制度の利用が極端に少ない状況を探るため、過去の選挙における資料として「令

和元年7月参议院議員通常選挙 結果調」<sup>7)</sup>を確認した。それによると、大阪府の「令和元年参议院議員選挙における指定病院数」は678件であり、その内「外部立会人制度を利用した指定病院数」は8件であった。そして、特徴的であったのが、「外部立会人を採用せず市区町村選管職員等の派遣による確認を行った指定病院等の数」が142件あり、他の都道府県に比べて極端に多い数字であった点である。

平成25年(2013年)の公職選挙法の一部改正における、「指定病院等における外部立会人の努力義務」は、基本的には指定病院における投票の際に外部の第三者を立ち合わせるということであるが、「その他の方法」として、「市区町村選管職員等の派遣による確認」という方法で、本改正に沿った不在者投票を行う場合があり、「令和元年7月参议院議員通常選挙 結果調」<sup>7)</sup>でその実施数を確認すると、都道府県ごとに明らかな差がみられ、前述のように大阪府はその数が多いことが示されていた。

「外部立会人制度を利用した指定病院数」が多い都道府県は、降順に鹿児島県125件(229件)、長野県67件(194件)、福岡県54件(503件)であり(( )は指定病院総数)、これらの県の「外部立会人を採用せず市区町村選管職員等の派遣による確認を行った指定病院等の数」は鹿児島県13件、長野県15件、福岡県9件であった。この結果から、外部立会人制度の利用が多い都道府県は市区町村職員等の派遣による確認を行った数が比較的少ないことが示されていた。その理由については、都道府県ごとに選挙管理委員会の人員や運営方法が異なるため、市区町村職員等の派遣による確認を実施する規模や頻度、そして外部立会人制度の推進や周知において差異が生じることが結果の差に繋がっているのではないかと考える。

このことから、大阪府は不在者投票の公正な実施確保の方法について、「市区町村選管職員等の派遣による確認」を主としているため、その利用数が142件と多く、それに比して外部立会人制度の利用数は8件に留まっていたと考えられる。

大阪府の外部立会人制度利用の普及について、本研究による実態調査で「外部立会人制度を利用した」と回答した指定病院が、結果的に「市区町村選管職員等の派遣による確認」の方法で実施していたことや、本調査の自由記述に「選挙管理委

員会の職員が確認に来た」という回答があったことから、ある一定数の指定病院がこの方法で投票を実施していると考えられるが、数字としての確認ができていないことから、「令和元年7月参议院議員通常選挙 結果調」からの考察を行った。指定病院数678件に対して、「外部立会人制度を利用した指定病院数」8件、「外部立会人を採用せず市区町村選管職員等の派遣による確認を行った指定病院等の数」142件で、合計150件であり、利用率は約22%であった。利用率が一番高い都道府県は鹿児島県で、約60%であり、全国平均は約21%であった。大阪府の外部立会人制度の普及については、全国平均並みという結果であったが、本改正から既に6年を経ている時点の調査結果であるという点からみると、全国平均自体が低い数字であり、制度普及の停滞を表しているといえることができると考えた。

## 2) 外部立会人選任から経費請求の手続きについて改善すべき点、外部立会人を利用してよかったと思う点

「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」と回答した指定病院1件の回答のみであるが、よかった点について「公明正大に不在者投票が行われたと証明できる」が選択されており、外部へ向けて公正な実施の確保を可視化できるという外部立会人制度の利点を見出す回答であると考えられる。

## 3) 外部立会人の普及促進に向けての意見

「2021年衆院選および2022年参院選の両方で外部立会人を利用した」と回答した指定病院1件の回答のみであるが、「多くの病院が利用しているかと思う。外部立会人選定も書類に日時を書いておけばそのタイミングで来てもらえるので全く問題はない。」という記述があり、おそらく「市区町村選管職員等の派遣による確認」のことを指していると思われるが、指定病院の要請に柔軟な形で対応し、それによって不在者投票の公正な実施を確保していることが窺える。

## 4) 外部立会人を利用しなかった理由

「不在者投票をする人が少ないため、外部立会人を利用する必要性を感じない」が最も多く選択されている点から、外部立会人制度の意義である

「不在者投票の公正な実施の確保」についての周知が十分とはいえないと考えられる。「違法もしくは疑われるような不在者投票を行わないから」も選択されていたが、公正な投票の確保を外部へ向けて証明する方法が外部立会人制度であるということを理解してもらえるように推進していくことが必要であると考えます。また、日程調整や手続きについての煩雑さや理解の難しさも挙げられており、これらの意見は自由記述にもみられた。今後更に外部立会人制度の説明や理解を促していくことが必要であると考えます。

また、「その他」を選択している指定病院の具体的な理由として、2020年より現在に至る新型コロナウイルス感染症の蔓延により、感染を防ぐための方策を講じながら不在者投票を実施していくことを余儀なくされており、その観点から鑑みた外部立会人制度の利用についての様々な意見が寄せられていた。

病院という、感染について特に厳重な予防策を講じる必要がある施設において、外部立会人制度の利用は外部者を立ち入らせるリスクが生じるため、コロナ禍以前では外部立会人の利用、もしくは市区町村選管職員等の派遣による確認のいずれかを採用して実施していた指定病院でも、2021年の衆院選および2022年の参院選では、外部立会人の利用は控えたという指定病院の意見が多くみられた。平成元年の参議院議員選挙では8件確認されていた外部立会人の利用が、本研究の実態調査では0件であったことも、コロナ禍における致し方ない現状の結果と考えられる。

#### 5) その他、外部立会人の利用についての意見

幅広く意見が寄せられており、これまでの質問で回答されている内容も含まれていたが、この項目のみに複数寄せられていた回答としては、「説明が聞く先によって違っている」、「説明会が開催されないため対応が難しい」など、不在者投票や外部立会人についての説明や対応が不十分であるという意見や、「外部立会人の説明はなく、選挙管理委員が立ち合いをされた」「有料のため病院にとってメリットがない」など、外部立会人制度についての認識に齟齬があることを示唆している意見があった。これらの意見から、外部立会人制度についての説明に不十分な部分があり、説明を受ける機会の設定を要望する声に応じて説明する場面を

設けるなど、さらに理解の浸透を促す機会が必要であると考えた。

#### 5. まとめ

平成25年（2013年）の本改正から9年を経た現在、選挙の公正な実施確保の目的を担っている外部立会人制度の利用や制度の浸透について、状況を把握し考察を行った。

まず、大阪府下の指定病院に向けて実施した実態調査の結果からわかったことは、不在者投票の実施自体はほとんどの指定病院で行われていたが、外部立会人制度の利用は進んでおらず、2021年の衆院選および2022年の参院選で外部立会人制度を利用した指定病院は0件であった。しかし、本研究を進める過程で、外部立会人制度の利用に代替し得る「市区町村選管職員等の派遣による確認」という方法が存在することがわかり、過去の調査結果である「令和元年7月参議院議員通常選挙 結果調」<sup>7)</sup>によって、大阪府はこの方法によって不在者投票を実施している指定病院が他の都道府県に比べて多く、その数を含めて考えた場合、外部立会人制度の利用率は全国平均とほぼ同等であることがわかった。

外部立会人制度の努力義務については、下記に定められている。

公職選挙法 第49条第10項<sup>8)</sup>

（不在者投票）

不在者投票管理者は、市町村の選挙管理委員会が選定した者を投票に立ち会わせることその他の方法により、不在者投票の公正な実施の確保に努めなければならない。

この「その他の方法」として、「市区町村選管職員等の派遣による確認」があり、大阪府はこの方法を推進する方向にあると考えられる。他にも、この方法を推し進めているとみられる都道府県もあり、どちらの方法を主としているかは都道府県により差がみられる。

この2つの方法を合わせたうえで外部立会人の利用率について考えた場合、先に示した令和元年の調査<sup>7)</sup>による全国平均利用率は21%である。大阪府は22%であり、平均には達しているが、平均自体が高い利用率とはいえ、利用や浸透が停滞している状況が続いていることが示されていた。



しかし、不在者投票を実施している指定病院側の意見について、本研究の実態調査からみると、自由記述による回答に、外部立会人制度についての理解が不十分であり、詳しい説明を求める内容の記述や、誤った認識を持っていると考えられる回答の記述が複数見受けられた。

これらの結果を鑑みた今後の取り組みとしては、外部立会人制度の利用に向けて更なる丁寧な内容説明と理解を求める姿勢が必要であると考えられる。また、取り組みを進めていく中で特に重要なことは、「病院」という特殊な環境下で不在者投票を実施している状況への理解であると考えられる。病院は患者の診療を行う場所であり、不在者投票における選挙人は患者である。そのため、実態調査の自由記述で見受けられた、リハビリなど治療の合間を見ながら投票時間を設定する必要があったり、急な変更が始終発生する入退院の日程を考慮しながら投票日時を調整しなければならない。

このような状況に十分配慮し、指定病院のニーズに合わせた対応を模索していく姿勢で取り組みを行っていくことを前提としたうえで、丁寧な内容説明により理解を求めていくことの積み重ねが重要であり、そのことが不在者投票の公正な実施に向けた外部立会人制度の利用率向上に繋がると考える。

最後に、この研究の限界と今後の課題についていくつか述べたい。

本研究では、外部立会人の利用者であり、申し込む側である施設側の意見の聴取を実態調査として実施したが、その後の追跡調査により、外部立会人制度を代替する方法として、「市区町村選管職員等の派遣による確認」があることがわかった。しかし、本調査前にこの方法について把握できていなかったため、実態調査に盛り込むことができなかった。また、「令和元年7月参議院議員通常選挙結果調」<sup>7)</sup>で、大阪府における「市区町村選管職員等の派遣による確認」の数が他の都道府県に比べ極端に多い数字となっていることについて、その理由を大阪府及び市町村選挙管理委員会に向けたアンケートを実施して明らかにすべきであったと考える。アンケートの実施により、外部立会人の利用率向上の阻害要因が行政側にもあるということがわかれば、そのことにより利用率向上に向けた考察がさらに深まることと思われる。

また、過去の新聞記事で、病院は「急患の受け

入れなどを考えると投票時間の自由度が欲しい」と述べているのに対して、老人ホームは「介護業務が忙しくて面倒」としており、理由に相違があると考えたことから、本研究では病院での導入率向上に向けた考察に絞ったが、施設数としては大阪府では指定病院が694件、指定老人ホームが1093件であり、指定老人ホームが病院を上回る。今後は、施設数として病院を上回る老人ホームへの調査を行い、病院とは違う側面から外部立会人制度の利活用促進についての考察を深めていきたい。

## 謝辞

本研究の調査実施にあたりご協力いただいた皆様、調査にご参加いただいた病院関係者の皆様、突然の電話にもかかわらず、聞き取り調査に快くご対応いただきました大阪府、堺市、大阪市、大阪市北区の選挙管理委員会の皆様に感謝申し上げます。また、都道府県選挙管理委員会連合会様には、本研究のために貴重な資料をご提供いただきました。ここに記して謝意を表します。

## 引用文献

- 1) 総務省：成年被後見人の方々の選挙権について 2.法律（要綱）。《[https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/touhyou/seinen/](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/seinen/)》2022.10.20.
- 2) 美濃部達吉：選挙法大意，三省堂書店，p38，1914。《<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/948968>》.
- 3) 第146回国会参議院法務委員会：会議録第4号，p30。《<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/114615206X00419991118>》.
- 4) 戸波江二：「成年被後見人の選挙権制限の違憲性」，早稲田法學，88（4），pp1-29，2013.09.30.
- 5) 平成23年（行ウ）第63号 選挙権確認請求事件判決文。《[https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/641/083641\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/641/083641_hanrei.pdf)》.
- 6) 読売新聞：「衆院選 外部立会人 利用進まず 病院、福祉施設 不在者投票の監視 敬遠」，2021.10.28，東京夕刊.
- 7) 総務省自治行政局選挙部：令和元年7月参議院議員通常選挙結果調，総務省，pp220-223.
- 8) 総務省：所管法令一覧 公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）《[https://www.soumu.go.jp/menu\\_hourei/senkyo.html](https://www.soumu.go.jp/menu_hourei/senkyo.html)》.

－11月18日受稿、11月21日受理－