

公職選挙法の改正について

——選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正を中心に——

湯浅 壘道

目次

- 一 はじめに
- 二 改正に至る経緯
- 三 改正の内容
 - 三・一 現行法における規定
 - 三・二 改正内容の検討
 - 三・三 閲覧関係者の整理
- 四 選挙人名簿閲覧条例・要綱等、情報公開条例等との関係
- 五 おわりに
- 一 はじめに

小泉内閣の最後の国会となった第一六四国会(一)において、公職選挙法の一部を改正する法律(二)が成立した。

今回の公職選挙法改正は、在外選挙制度の改正、選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正、参議院選挙区議員定数は正、特定国外派遣組織に属する選挙人の海外不在者投票制度の創設、南極観測隊員のファクシミリ投票の導入を骨子とする。

在外選挙制度の改正は、平成一七年九月の在外邦人選挙権制限違憲訴訟上告審判決(三)をうけたもので、従来の在外選挙制度は衆議院および参議院の比例代表選挙が対象となっていたが、改正法では選挙区選挙も在外選挙の対象に加えられることになった。また、現行法では三ヶ月の住所要件を満たした後に在学選挙人名簿への登録申請を行うが、改正法により在留届の提出時に在外選挙人名簿への登録申請を行うことができるようになった。参議院選挙区定数の是正は、議員定数不均衡の是正のため、栃木県および群馬県の議員

定数を各二名削減し、千葉県および東京都の議員定数を各二名増やすことになったものである。これによって栃木県および群馬県の議員数はそれぞれ二名（旧・四名）となり、千葉県は六名（旧・四名）、東京都は一〇名（旧・八名）となった。新しい議員定数は改正法の公布日（平成一八年六月七日）以後公示される通常選挙、再選挙、補欠選挙に適用される。

特定国外派遣組織に属する選挙人の海外不在者投票制度の創設は、海外に派遣される自衛隊、国際緊急援助隊等の「特定国外派遣組織」に属する選挙人が国外において不在者投票を行うことを可能とするもので^(四)、すべての選挙が対象となる。

南極観測隊員のフアクシミリ投票は洋上投票と同様の制度で、南極観測隊員および観測船の乗組員等が、指定の投票用紙に投票の記載を行い、市町村の選挙管理委員会委員長にフアクシミリを用いて送信することにより投票することが可能となるものである。対象となる選挙は、衆議院議員の総選挙または参議院議員の通常選挙に限られる。

これらの改正内容についての検討は別の機会に譲り、本稿では、選挙人名簿謄本の閲覧制度の改正に係る部分に対して考察を加えてみることにしたい。

二 改正に至る経緯

平成一七年四月に個人情報保護に関する法律が全面的に施行されて以来、国民の個人情報に対する意識が高まり、行政機関等が保有する個人情報の取り扱いについても、保護の必要性が強く認識されるようになった。

特に問題とされたのは、これまで原則として公開されてきた住民基本台帳に記載されている個人情報の保護である。

昭和四十二年に住民基本台帳制度が発足して以来、住民基本台帳は住所を公証する唯一の公簿として、原則的に公開とされてきた^(五)。しかし、住民の個人情報の保護、国民の個人情報に対する意識の変化、閲覧手続を利用した個人情報の大量取得により悪用される危険性などを理由として、原則公開に対する批判が高まり、本人以外による閲覧の制限を図ることになった。

平成一七年四月に設置された総務省の「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」の検討をへて、平成一八年三月七日に住民基本台帳法の一部を改正する法律案が国会に提出され、参議院で四月二八日に可決、衆議院で六月九日に可決され、六月一五日に公布された^(六)。

住民基本台帳法の改正により、原則として何人も住民基本台帳の閲覧を請求できるという現行の閲覧制度の原則は廃止され、本人以外が閲覧できる場合を限定することになった。すなわち、原則公開から原則非公開となったわけである。

本人以外が閲覧を請求できる場合としては、国又は地方公共団体の機関が法令の定める事務の遂行のために閲覧する場合か、統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究のうち公益性が高いと認められるもの、または公共的団体（例Ⅱ社会福祉協議会等）が行う

地域住民の福祉の向上に寄与する活動のうち公益性が高いと認められるもので、閲覧することが必要である旨の申出があり、かつ市町村長が当該の申出を相当と認める場合に限られることになった。

また、これまでは自治体によって異なっていた閲覧手続も整備されることになり、①閲覧の利用目的、管理の方法、調査研究の成果の取扱い等の明示、閲覧した事項を取り扱う者の範囲の明確化、②目的外利用および第三者提供の禁止、③不正閲覧等に対する報告徴収、勧告、命令、④閲覧した者の氏名、利用目的の概要等の公表等が定められた。

このような事情を背景として、選挙人名簿の閲覧についても制限を加える方向で検討が進められた。

公職選挙法第二十条は選挙人名簿に「選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等」を記載することを定め（実際にはこの他に性別が記載されることが多い）、選挙人名簿は公職選挙法の規定に基づき縦覧および閲覧に供することになっている。これまでも選挙人名簿の閲覧について、各地の自治体が独自に個人情報保護の見地から条例等によって制限する例があったが、前述の「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」は、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書」^(七)において、選挙人名簿の閲覧手続自体は廃止しないものの、閲覧に一定の制限を設けることが適当であるという結論を出すに至った^(八)。

これをうけて、平成一八年三月七日に衆議院小選挙区選出議員及び参議院選挙区選出議員の選挙を在外選挙の対象とする改正内容と共に選挙人名簿の閲覧に制限を加える改正内容が、内閣提出法案として国会に提出された。提出の理由は、「衆議院小選挙区選出議員及び参議院選挙区選出議員の選挙を在外選挙の対象とするとともに、個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するため、選挙人名簿の抄本の閲覧制度を見直す必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」とされている。

審議の結果、改正法案は衆議院で平成一八年四月二五日に可決、参議院で六月七日に可決され、六月一四日に公布されるに至った。

三 改正の内容

三・一 現行法における規定

選挙人名簿とは、ある選挙区に属する選挙人であることを公に証明するための公簿である^(九)。

わが国では、選挙人を確定するため戸籍や住民基本台帳とは別に名簿を調製する選挙人名簿制度を採用しており、選挙人名簿は、一貫して名簿調製機関が職権によって有権者を調査・確認・登録・公示する職権調製主義により調製されてきた。また、戦後に成立した公職選挙法^(一〇)では選挙人名簿に基本選挙人名簿と補充選挙人名簿が併用されることになり、前者は定時調製主義、後者は随時調製主義により調製されることになったが、定時主

義と随時主義の併用は世界的にみても独特のもので補充選挙人名簿制度には運用上の問題が多かったため(二)、昭和四十一年の公職選挙法改正(三)により補充選挙人名簿は廃止され、一度調製した名簿を修正しつつ永久に使う永久名簿主義(据え置き主義)の原則が採用された(二三)。

選挙人名簿を有権者等がみる制度について、現行法では縦覧および閲覧の二種類の手続を定めている。

縦覧については、公職選挙法第二十三条に定めがある。

公職選挙法第二十三条

市町村の選挙管理委員会は、前条第一項の規定による登録については登録月の三日から七日までの間(同項ただし書に規定する場合には、政令で定める期間)、同条第二項の規定による登録については当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会(衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙については、中央選挙管理会)が定める期間、市役所、町村役場又は当該市町村の選挙管理委員会が指定した場所において、同条の規定により選挙人名簿に登録した者の氏名、住所及び生年月日を記載した書面を縦覧に供さなければならない。

縦覧の対象となるのは、要するに新規に選挙人名簿に登録すべき者の氏名及び住所である。すなわち、「選挙人名簿に登録すべき者として決定した者の氏名及び住所を記載した書面」であって、すでに調製された選挙人名簿それ自体(またはその写し)ではない。

閲覧については、公職選挙法第二十九条二項に規定がある。

公職選挙法第二十九条二項

市町村の選挙管理委員会は、選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日後五日に当たる日までの間を除き、選挙人名簿の抄本(第十九条第三項の規定により磁気ディスクをもつて選挙人名簿を調製している市町村の選挙管理委員会にあつては、当該選挙人名簿に登録されている全部若しくは一部の事項又は当該事項を記載した書類)を閲覧に供し、その他適当な便宜を供与しなければならない。

この規定により、閲覧の場合は選挙人名簿に登録されている者全員が対象となる。ただし、公職選挙法施行令一五条は、法二十三条の規定により縦覧を行うときは、「あわせてその書面の写しを公衆の見やすい場所において選挙人に閲覧させるように努めなければならない」としており、縦覧手続に供した書面の写しも閲覧に供されることになっている。したがって、縦覧と閲覧との間には、実質的に大きな違いはない。

このような現行法の規定では、次のような問題点があったとされる。

まず、閲覧を誰に対して行うことができるのか、どのような場合に行うことができるのかについて、法令上は明確な規定が存在しなかったことである。先にみたように、二十九条二項には誰に選挙人名簿を閲覧に供するののかについての規定がなく、市町村の選挙管理

委員会においては、選挙人が自己又は特定の選挙人の登録の有無を確認するために閲覧する場合、候補者・政党・政治団体が選挙運動や政治活動を行うために閲覧する場合、報道機関や学術研究機関などが世論調査や学術調査を行うために閲覧する場合などについて、各選挙管理委員会の独自の判断で閲覧をみとめてきた。

また、「その他適当な便宜を供与しなければならぬ」という文言の解釈についても市町村間で差があり、具体的には選挙人名簿抄本のコピーを認めるかどうかについて、市町村によって対応が分かれていた。

閲覧者が持参した複写機でコピーさせるかどうかについて対応に差があり、読み取りまたは筆写による閲覧のみを認める市町村がある一方で、約四分の一の市町村では閲覧者が自分で複写機を持ち込んだ場合に複写を認めていた。このため、複写機によるコピーを認めることが営利目的の大量閲覧、選挙人名簿の個人情報流出につながるなどの批判を受けた。このため、便宜供与規定の見直しが検討されることになった。

三・二 改正内容の検討

今回の選挙人名簿抄本の閲覧制度の改正においては、①選挙人名簿を閲覧させる場合の限定および明確化、②住民基本台帳の閲覧手続に準じた閲覧手続の明確化、③不正な手段による閲覧や目的外利用禁止に対する違反等に対する制裁措置の新設、④便宜供与規定の削除が骨子となっている。

以下、改正法の条文に則して、改正法の内容について検討してみることとする。

●第二八条の二

市町村の選挙管理委員会は、選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日後五日に当たる日までの間を除き、次の表の上欄に掲げる活動を行うために、同表の中欄に掲げる者から、選挙人名簿の抄本を閲覧することが必要である旨の申出があつた場合には、その活動に必要な限度において、それぞれ同表の下欄に掲げる者に選挙人名簿の抄本を閲覧させなければならない。

<p>特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認</p>	<p>選挙人</p>	<p>選挙人名簿の抄本の閲覧の申し出をした選挙人</p>
<p>政治活動（選挙運動を含む。）</p>	<p>公職の候補者となろうとする者（選挙人名簿の抄本の閲覧の申し出をし公職にある者を含む。以下この条において「公職の候補者等」という。）</p>	<p>選挙人名簿の抄本の閲覧の申し出をした公職の候補者又は当該公職の候補者等が指定する者</p>
	<p>政党その他の政治団体</p>	<p>選挙人名簿の抄本の閲覧の申し出をした政党その他の政治団体の役員又は政党その他の政治団体の構成員で、当該政党その他の政治団体が指定する者</p>

改正法では、第二十八条の二として、登録の確認及び政治活動を目的とした選挙人名簿の抄本の閲覧に関する規定が新設された。

現行法では、第二十三条の規定により選挙人名簿は原則として閲覧に供するものとしているが、改正法では第二十三条の規定を削除し、代わって本項の規定を置くことになった。本項は、選挙人名簿を閲覧させる目的、閲覧を請求できる者および閲覧させる者を限定的に列挙することによって、選挙人名簿を閲覧させる場合の限定および明確化を図るもので、現行法二十九条二項の「原則閲覧（原則公開）」主義から「原則非公開」主義への転換をめざした規定であるといえる。

選挙人名簿閲覧の目的は、特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認または政治活動（選挙運動を含む。）のいずれかに限定される。

特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認を目的として閲覧を申し出ることができるのは選挙人に限られ、閲覧を行うことができるのも申し出た本人となる。代理人による閲覧は認められないと思われるが、視覚障害者等の通常の視覚をもって名簿を閲覧することが困難な選挙人が閲覧を申し出た際の対応が問題となろう。

ここでいう「選挙人」が、当該の選挙人名簿に登録された選挙人に限られることになるかどうかについては、検討の余地がある。

まず、当該の市町村以外の選挙人名簿に登録されている選挙人が閲覧の申し出を行うことができるか、換言すればA市の選挙人名簿の閲覧をB市やC町の選挙人が申し出ることができるかという問題がある。これについては、本条の規定だけで判断することは困難であ

る。

次に、A市の住民であつて本来選挙人たるべきであるが、何らかの事情で選挙人名簿から脱漏しているために選挙人名簿に登録されていない者は、選挙人として選挙人名簿の閲覧を申し出ることができるかという問題がある。

「選挙人名簿の効力は被登録者が選挙人たることの確認力または公証力であ」(二四七)、公職選挙法第四十二条が「選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されていない者は、投票をすることができない」と定めていることから、選挙人とは選挙で投票する資格を有する者のうち選挙人名簿に実際に登録されている者をさすともできる。このように考えると、選挙人たる資格を有する者であっても選挙人名簿に登録されていない者は選挙人とはいえないから、閲覧の申出を行うことはできないことになる。

しかし、投票の資格を有する者が選挙人名簿に登録されているかどうかは、選挙人名簿を閲覧して確認してみなければ判然としない。自分が選挙人名簿に登録されているかどうかは、選挙人名簿を閲覧してみなければわからないのである。選挙人名簿閲覧制度の大きな目的は、選挙人たる資格を有する者が脱漏なく選挙人名簿に登録されているかどうかを確認することにあるので、選挙人たる資格を有するにもかかわらず何らかの事由による脱漏によつて選挙人名簿に登録されていない者は選挙人とはいえないから選挙人名簿の閲覧を許さないというのは、本末転倒であり、選挙人名簿閲覧制度の目的を甚だしく没却するものである。

したがつて、ここでいう「選挙人」とは、「当該市町村において選挙人名簿に登録される資格を有する者」(公職選挙法第二十二条)と解するべきであろう。

なお、ここでいう「特定の者」は選挙人本人だけではなく他人も含むと解されるが、改正法が選挙人名簿の閲覧の対象を「特定の者」に限定したことについては、疑問も存するところである。

選挙制度の設計にあつては、有権者の投票を公正に選挙の結果に反映する制度を確立することが要請される。有権者が単に形式的に平等に一票を投じることだけが憲法上保障されているわけではなく、選挙の結果に平等に影響を及ぼすこと(選挙結果に対する影響力が平等であること)も憲法上の要請の中に含まれる、というのが今日ほぼ確立した考え方であるから、選挙の結果に対する影響力が平等でない制度は、憲法に違反する。選挙区間人口の不均衡による一票の重みの不平等が甚だしい場合に違憲とされるのは、このような考えに立つものである。

したがつて、有権者が選挙権を行使する際、選挙結果に対する影響力が平等であることが要請され、特定の有権者の選挙結果に与える影響力が重くなったり、逆に選挙結果に与える影響力が軽くされたり(希釈されたり)しないようにしなければならぬ。選挙制度および関連する諸制度の設計にあつては、有権者の選挙結果に与える影響力が希釈されないように務めなければならないことになる。

不正票(本来は投票する資格がない有権者Aの票)が選挙結果に混入し、開票過程において候補者または政党への票として算入されてしまった場合は、正当な有権者Bの票の選挙結果に与える影響力は希釈されてしまう。そのようなAの不正票が存在していなければ、正当な有権者であるBの票は、選挙の結果に対してより大きな影響力を与えることができ

たはずだからである。したがって、本来投票資格のないAが投票した場合、それは正当に投票資格のあるBの選挙結果に与える影響力を希釈しているものであり、有権者の選挙結果に与える影響力が希釈されないようにするには、不正票（本来、投票する資格がない有権者の票）を排除することが必要とされる。「普通選挙の原則を実効的に確保し、選挙権の行使までを保障するという問題次元で議論」^(一五) するという観点からは、不正票が選挙結果への影響力を希釈することを防ぐ制度の設計が求められることになる。

ゆえに、投票する資格がない者を選挙人名簿に登録させないようにすることは、自己の投ずる票が選挙の結果に与える影響力を違法に希釈する不正票が発生することを防ぎ、自己の選挙権が侵害されることを防止するという意義も有するのである。

このように考えると、選挙人名簿縦覧・閲覧手続は、単に名簿調製機関が職権を行使して名簿を調製する際に脱漏、誤載等の違法行為を行っていないか監視し、正当な資格があるのに選挙人名簿に登録されていない場合には正を求めするために重要であるのみならず、違法に登録した者により自己の投票の選挙結果に与える影響力が希釈され、もって選挙権が侵害されることを防ぐという契機も含まれると解すべきなのではあるまいか。

ところが、改正法により閲覧の対象が「特定の者」と定められた結果、閲覧の対象者をあらかじめ特定化しなければならなかった。そうすると、投票資格のない者が不正に登録していないかどうかを確認するには、あらかじめ自己の選挙区内において投票資格がない者を特定しておく、その者の情報の閲覧を請求して、その者が選挙人名簿に登録されていないかどうか確認しなければならなくなる。つまり、選挙人名簿を閲覧し、その過程において正当に投票する資格があるのか疑わしい者を発見するということは不可能になってしまっているのであって、有権者が選挙人名簿閲覧制度を利用して不正登録者を発見することは事実上不可能になったといえる。この点は、今回の改正法の問題として認識する必要がある^(一六)。

また、選挙人本人が高齢であって閲覧の申し出のために所定の場所に来所することが困難である場合等に、代理による閲覧の申し出および閲覧を認めることができるかどうかについても、検討が必要である。

選挙運動を含めた政治活動を目的とする場合には、閲覧を請求できるのは、公職の候補者となる者（すでに公職にある者を含む）と、政党その他の政治団体となる。

「政治活動」の範囲については、法の規定においては明確に定められていない。政治活動と選挙運動とは区別され、政治活動は「政党その他の政治団体がその政策の普及宣伝、党勢拡張、政治啓発等を行うことであって、特定の候補者の当選を得ることを直接の目的とする行為ではない」^(一七)とされているが、実際には公職選挙法施行令、同施行規則において政治活動の範囲や定義についての明確な定めはない。

公職の候補者等は、本人のほかに、あらかじめ指定した者にも閲覧させることができる。指定の方法については後述する。

政党その他の政治団体の場合は、政党その他の政治団体の役員または構成員で、あらかじめ当該政党その他の政治団体が指定する者に閲覧の請求を行わせることになる。指定

の方法については後述する。

ここで問題となるのは、「政治団体」の範囲である。

政治活動は表現の自由の一態様であって極力その自由を保障しなければならず、個人情報保護法（個人情報情報の保護に関する法律）（^二）第五〇条五項が政治団体を個人情報取扱事業者に課せられる義務規定の適用除外としていることは政治団体の政治活動の自由を尊重したものと考えられるが、他方で、政治団体に関する明確な規定を欠くために、民間業者等が政治団体と称して閲覧を申し出てくることも考えられる。政治団体を名乗れば誰でも選挙人名簿を閲覧することができるようになってしまうと、選挙人名簿の閲覧制限を図る改正の趣旨に反することになるので、問題となりうるところである。

この点については、政治資金規正法第三条の政治団体の定義（^二）も参酌しつつ、市町村の選挙管理委員会において適切な対応が求められることになる。

●第二八条の二第二項

2 前項の申出は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。ただし、総務省令で定める場合には、第四号イに定める事項については、この限りでない。

一 選挙人名簿の抄本の閲覧の申出をする者（以下この条から第二八条の四までにおいて「申出者」という。）の氏名及び住所（申出者が政党その他の政治団体である場合にあつては、その名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）

二 選挙人名簿の抄本の閲覧により知り得た事項（以下この条から第二八条の四までにおいて「閲覧事項」という。）の利用の目的

三 選挙人名簿の抄本を閲覧する者（以下この条から第二八条の四までにおいて「閲覧者」という。）の氏名及び住所

四 次に掲げる場合に依り、それぞれ次に定める事項

イ 申出者が選挙人又は公職の候補者等である場合 閲覧事項の管理の方法
ロ 申出者が政党その他の政治団体である場合 閲覧事項の管理の方法及び当該政党その他の政治団体の役員又は構成員のうち、閲覧事項を取り扱う者の範囲

五 前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項

第二項は、閲覧を申し出る者に対して、閲覧者の氏名および住所、閲覧により知り得た事項の利用目的を届け出ることを求めるものである。

現行法第二九条二項は、これらの事項を届け出ることを要求しておらず、一部の市町村が条例や要綱等において独自に閲覧申請書等の提出を求めている状況になっているが、今後は公職選挙法施行令の定めるところにより、閲覧者の氏名および住所、閲覧により知り得た事項の利用目的の届出が求められることになる。

なお、総務省令で定める場合には、申出者が選挙人又は公職の候補者等である場合の閲覧事項の管理の方法についての届出は不要とされている。本稿執筆時点で改正法に則した施行令の改正が行われていないため、どのような場合に届出が不要となるのかは明らかでないが、同様の規定をもつ住民基本台帳法第十一条第二項及び第十二条第二項に係り、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令^{三〇}が次のように改正されていることが参考になると思われる。

【請求事由等を明らかにすることを要しない場合】

第三条

第十一条第二項 及び法第十二条第三項 に規定する総務省令で定める場合は、次に掲げる場合（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成十三年法律第三十一号）第一条第二項に規定する被害者のうち更なる暴力によりその生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものに係る請求である場合等市町村長が法第十条第三項 又は法第十二条第五項 の規定に基づき請求を拒むかどうか判断するたに特に必要があると認める場合を除く。）とする。

- 一 住民票に記載されている者（法第六条第三項 の規定により磁気ディスクをもつて調製する住民票にあつては、記録されている者）又はその者と同一の世帯に属する者が第一条各号又は前条各号に掲げる事項を明らかにして請求する場合
- 二 国又は地方公共団体の職員がその職名、職務上の請求である旨及び第一条各号又は前条各号に掲げる事項を明らかにして請求する場合
- 三 弁護士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、社会保険労務士、弁理士、海事代理士又は行政書士がその資格、職務上の請求である旨及び第一条各号又は前条各号に掲げる事項を明らかにして請求する場合
- 四 市町村長（特別区及び地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項 の指定都市にあつては、区長）が相当と認める場合

また、本条二項は選挙人名簿の閲覧の申し出を行う際に「選挙人名簿の抄本の閲覧により知り得た事項の利用の目的」を明らかにすることを求めているが、市町村の選挙管理委員会は利用目的だけで真に政治活動であるかどうかの判断を行っているのか、利用目的から真の政治活動ではないと判断して閲覧を拒否することができるのか、実務上の取扱における課題となる。

後述する三項が「閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがあること、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがあることその他同項の申出に係る閲覧を拒むに足りる相当な理由があると認めるとき」に、市町村選挙管理委員会が閲覧を拒否することができる旨を明確に定めていることから、市町村選挙管理委員会は利用目的について実質的にその妥当性を判断することが可能であると解されるので、政治活動であるかどうかについての判断も行いうると思われる。

●第二十八条の二第三項

3 第一項の規定にかかわらず、市町村の選挙管理委員会は、閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがあること、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがあることその他同項の申出に係る閲覧を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該申出に係る閲覧を拒むことができる。

本項は、市町村選挙管理委員会が閲覧を申し出た者の利用目的や閲覧した事項の管理の方法について実質的に判断し、利用目的が適当でない場合、目的外利用や第三者提供が行われる蓋然性が高い場合等に、閲覧を拒否できることを定めるものである。

市町村の選挙管理委員会は、不自然な大量閲覧の申し出が行われた場合、営利に利用することが疑われる場合には、本項の規定に基づき閲覧の申し出を拒むべきである。

●第二十八条の二第四項（第一二項）

4 公職の候補者等である申出者は、第二項第二号に掲げる利用の目的（以下この条から第二十八条の四までにおいて「利用目的」という。）を達成するために当該申出者及び閲覧者以外の者（当該申出者に使用される者に限る。）に閲覧事項を取り扱わせることが必要な場合には、第一項の申出をする際に、その旨並びに閲覧事項を取り扱う者として当該申出者が指定する者の氏名及び住所をその市町村の選挙管理委員会に申し出ることができる。

5 前項の規定による申出を受けた市町村の選挙管理委員会は、当該申出に相当な理由があると認めるときは、その申出を承認するものとする。この場合において、当該承認を受けた申出者は、当該申出者が指定した者（当該承認を受けた者に限る。第十二項及び第二十八条の四において「候補者閲覧事項取扱者」という。）にその閲覧事項を取り扱わせることができる。

6 政党その他の政治団体である申出者は、閲覧者及び第二項第四号に規定する範囲に属する者のうち当該申出者が指定するもの（第十二項及び第二十八条の四において「政治団体閲覧事項取扱者」という。）以外の者にその閲覧事項を取り扱わせてはならない。

7 政党その他の政治団体である申出者は、利用目的を達成するために当該申出者以外の法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この条から第二十八条の四までにおいて同じ。）に閲覧事項を取り扱わせることが必要な場合には、第一項の申出をする際に、当該法人についての次に掲げる事項を明らかにして、その旨をその市町村の選挙管理委員会に申し出ることができる。

- 一 法人の名称、代表者又は管理人の氏名及び主たる事務所の所在地
- 二 法人に閲覧事項を取り扱わせる事由
- 三 法人の役員又は構成員のうち、閲覧事項を取り扱う者の範囲
- 四 法人の閲覧事項の管理の方法

五 前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項

8 前項の規定による申出を受けた市町村の選挙管理委員会は、当該申出に相当な理由があると認めるときは、その申出を承認するものとする。この場合において、当該承認を受けた申出者は、第六項の規定にかかわらず、当該承認に係る法人（第十項から第十二項まで及び第二十八条の四において「承認法人」という。）にその閲覧事項を取り扱わせることができる。

9 前項の規定による承認を受けた政党その他の政治団体に対する第一項の規定の適用については、同項の表の下欄中「構成員」とあるのは、「構成員（第十項に規定する承認法人閲覧事項取扱者を含む。）」とする。

10 承認法人は、第七項第三号に掲げる範囲に属する者のうち当該承認法人が指定するもの（次項及び第二十八条の四において「承認法人閲覧事項取扱者」という。）以外の者にその閲覧事項を取り扱わせてはならない。

11 承認法人は、承認法人閲覧事項取扱者による閲覧事項の漏えいの防止その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

12 申出者は、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者又は承認法人による閲覧事項の漏えいの防止その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

四項から二項までの規定は、選挙人以外の者に閲覧をさせる場合についての手続を定め、閲覧によって得られた事項を取り扱うことができる者を明確化したものである。

一項の規定により、公職の候補者等および政党その他の政治団体は、指定した者に選挙人名簿の閲覧を行わせることができる。一般の選挙人（公職の候補者等ではない者）は、本人以外の者に閲覧させたり、閲覧した事項を取り扱わせたりすることはできない。

また、閲覧によって得られた事項について、公職の候補者等および政党その他の政治団体の関係者であれば誰でも取り扱うことができることにすると、閲覧者を限定した意味がなくなってしまうので、取り扱うことができる者も限定することになった。

① 閲覧申出者が公職の候補者等である場合

閲覧申出者が公職の候補者等である場合には、閲覧によって得られた事項を取り扱うことができる者は、閲覧の申出者及び閲覧者（申出者が指定した者）以外の者で、申出者に使用される者に限られる（四項）。申出者および閲覧者以外の者に閲覧によって得られた事項を取り扱わせるときは、閲覧の申し出をしたときにその旨を申し出なければならない。また、閲覧事項を取り扱う者として当該申出者が指定する者の氏名及び住所も申し出なければならない。

市町村の選挙管理委員会は、申出に相当な理由があると認めるときは、その申出を承認する。承認が得られないときは、申出者は指定した者に閲覧事項を取り扱わせることができず、承認が得られた場合には、指定した者に閲覧事項を取り扱わせることができるが、この者を「候補者閲覧事項取扱者」という。

② 閲覧申し出者が政党その他の政治団体である場合

閲覧の申出者が政党その他の政治団体である場合には、政党その他の政治団体は、当該政党その他の政治団体の役員又は構成員のうち、閲覧の申出を行ったときに指定する者

以外に、閲覧によって得られた事項を取り扱わせることができない。すなわち、政党その他の政治団体の関係者であれば誰でも閲覧によって得られた事項を取り扱うことができるというわけではなく、あらかじめ閲覧の申し出を行ったときに指定した者に限定されることになる。指定された者を、「政治団体閲覧事項取扱者」という。

また、閲覧の申出者が政党その他の政治団体である場合には、当該申出者以外の法人（法人でない団体で、代表者又は管理人の定めのあるものを含む）にも閲覧事項を取り扱わせることができる。本規定は、実務上、別法人となっている後援会、政治資金団体、資金管理団体等に閲覧によって得られた事項を取り扱わせる場合や、データ管理業務を民間企業に委託する場合などを想定したものと思われる。

政党その他の政治団体が申出者以外の法人に閲覧事項を取り扱わせる場合は、閲覧の申し出をする際に、七項一号から五号に定める事項を明らかにして申出者以外の法人に閲覧事項を取り扱わせる旨を市町村選挙管理委員会に申し出なければならぬ。申出を受けた市町村の選挙管理委員会は、当該の申出に相当な理由があると認めるときは、その申出を承認する。承認が得られた法人を、「承認法人」という。承認法人において閲覧事項を取り扱う者は、「承認法人閲覧事項取扱者」という（九項）。

承認法人は、承認法人閲覧事項取扱者以外の者に、閲覧によって得られた事項を取り扱わせてはならない（十項）。また、承認法人閲覧事項取扱者による閲覧事項の漏えいの防止その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない（十一項）。

公職の候補者等および政党その他の政治団体は、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者または承認法人による閲覧事項の漏洩の防止を図る義務を負う（十二項）。また、その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない（十二項）。

●第二十八条の三

市町村の選挙管理委員会は、前条第一項に定めるもののほか、統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究で公益性が高いと認められるものうち政治又は選挙に関するものを実施するために選挙人名簿の抄本を閲覧することが必要である旨の申出があつた場合には、同項に規定する期間を除き、次の各号に掲げる場合に依り、当該各号に定める者に、当該調査研究を実施するために必要な限度において、選挙人名簿の抄本を閲覧させなければならない。

- 一 申出者が国又は地方公共団体（以下この条及び次条において「国等」という。）の機関である場合 選挙人名簿の抄本の閲覧の申出をした国等の機関の職員で、当該国等の機関が指定するもの
- 二 申出者が法人である場合 選挙人名簿の抄本の閲覧の申出をした法人の役員又は構成員（他の法人と共同して申出をする場合にあっては、当該他の法人の役員又は構成員を含む。）で、当該法人が指定するもの
- 三 申出者が個人である場合 選挙人名簿の抄本の閲覧の申出をした個人又はその指定する者

2 前項の申出は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにして

しなければならない。

- 一 申出者の氏名及び住所（申出者が国等の機関である場合にあつてはその名称、申出者が法人である場合にあつてはその名称、代表者又は管理人の氏名及び主たる事務所の所在地）
- 二 利用目的
- 三 閲覧者の氏名及び住所（申出者が国等の機関である場合にあつては、その職名及び氏名）
- 四 閲覧事項を利用して実施する調査研究の成果の取扱い
- 五 次に掲げる場合に応じ、それぞれ次に定める事項
 - イ 申出者が法人である場合 閲覧事項の管理の方法及び当該法人の役職員又は構成員のうち、閲覧事項を取り扱う者の範囲
 - ロ 申出者が個人である場合 閲覧事項の管理の方法
- 六 前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項
- 3 第一項の規定にかかわらず、市町村の選挙管理委員会は、閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがあること、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがあることその他同項の申出に係る閲覧を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該申出に係る閲覧を拒むことができる。
- 4 法人である申出者は、閲覧者及び第二項第五号イに規定する範囲に属する者のうち当該申出者が指定するもの（第七項及び次条において「法人閲覧事項取扱者」という。）以外の者にその閲覧事項を取り扱わせてはならない。
- 5 個人である申出者は、利用目的を達成するために当該申出者及び閲覧者以外の者に閲覧事項を取り扱わせることが必要な場合には、第一項の申出をする際に、その旨並びに閲覧事項を取り扱う者として当該申出者が指定する者の氏名及び住所をその市町村の選挙管理委員会に申し出ることができる。
- 6 前項の規定による申出を受けた市町村の選挙管理委員会は、当該申出に相当な理由があると認めるときは、その申出を承認するものとする。この場合において、当該承認を受けた申出者は、当該申出者が指定した者（当該承認を受けた者に限る。次項及び次条において「個人閲覧事項取扱者」という。）にその閲覧事項を取り扱わせることができる。
- 7 申出者（国等の機関である申出者を除く。）は、閲覧者、法人閲覧事項取扱者又は個人閲覧事項取扱者による閲覧事項の漏えいの防止その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

二十八条の三は、政治又は選挙に関する調査研究を目的とした選挙人名簿の抄本の閲覧についての規定である。

「統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究で公益性が高いと認められるものうち政治又は選挙に関するものを実施するために選挙人名簿の抄本を閲覧することが必要である」ものについては、要件が課されているものの、「当該調査研究を実施するために必要な限度において、選挙人名簿の抄本を閲覧させなければならない」（一項）ことになった。

有権者は自らの信念、信条、利益等だけにより投票を行っているわけではなく、世論の動向等を勘案しながら自らの投票方向を決定し投票を行っていることは、アナウンズメント効果論、「沈黙の螺旋」論等の政治学・社会心理学の先行研究(三)が明らかにしているところであるから、統計調査、世論調査、政治意識調査等によって世論が統計的に正確に把握され、有権者が世論の動向についての認識を共有することの意義は、きわめて大きいといえる。このことから、この規定が置かれたことは適切であると考えられる。

閲覧事項を取り扱うことのできる者の範囲は、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人閲覧事項取扱者の規定とほぼ同様である。

閲覧申出者が法人である場合には、閲覧者及び当該法人の役職員または構成員のうち申出者が指定する者以外の者にその閲覧事項を取り扱わせてはならない。閲覧申出者が指定し、市町村選挙管理委員会が承認した者を「法人閲覧事項取扱者」という。

閲覧申出者が個人である場合には、申出者が指定する者以外の者にその閲覧事項を取り扱わせてはならない。閲覧申出者が指定し、市町村選挙管理委員会が承認した者を「個人閲覧事項取扱者」という。

なお、本条の規定に関して、市町村の運用によっては若干の問題が生じる可能性がある。政治又は選挙に関する調査研究を目的とした選挙人名簿の抄本の閲覧の場合、閲覧事項の取扱者について、承認法人制度はもうけられていない。したがって、閲覧によって得られた事項を別の法人に取り扱わせることはできない。このため、閲覧申出者が法人である場合には、閲覧によって得られた事項を取り扱うことができる者の範囲は、その役職員・構成員に限定される。

しかし、一般に世論調査を実施するには短期間に広範囲で多数の調査要員(調査相手の抽出、調査)を配置する必要があるため、現実的には調査会社に委託したりアルバイトを雇用したりする必要がある。法人の役職員・構成員だけで調査を行うのは困難である。したがって、選挙人名簿閲覧によって得られた事項について、調査員や抽出員については役員・構成員とみなす取り扱いが望まれる。

ただし、調査を実施する法人が、調査会社に業務を委託して実施する場合には、一条一項において選挙人名簿の抄本の閲覧の申出をする法人の役職員又は構成員の中に「他の法人と共同して申出をする場合にあつては、当該他の法人の役職員又は構成員を含」めることを可能としているので、調査を実施する法人と調査会社との共同の申出をするという方法をとることも可能であろう。

なお、選挙人名簿から得られた事項のうち、個人情報に係わるものについては、個人情報保護法が適用されることになる。また、申出者が国等の機関である場合には、閲覧事項の漏洩の防止、その他の閲覧事項の適切な管理のために必要な措置の義務(七項)の適用除外とされているが、これは行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の規定に従って適切に管理すべきであるという趣旨であろう。

また本条は、閲覧の申出者が国等の機関である場合に閲覧によって得られた事項の取扱を誰に行わせることができるのかについての規定を欠いている。これについて、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の規定による取扱で足りるとい趣旨とも考えられるが、社会保険庁において多数の職員が年金加入者の個人情報業務外の目的で閲覧

していたことが発覚し、社会問題となったことにかんがみると、何らかの規定が必要なのではないかとも思われる。

●第二十八条の四

申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者又は個人閲覧事項取扱者は、本人の事前の同意を得ないで、当該閲覧事項を利用目的以外の目的のために利用し、又は当該閲覧事項に係る申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者及び個人閲覧事項取扱者以外の者に提供してはならない。

本項は、選挙人名簿の閲覧によって得られた事項の目的外利用および第三者提供を原則として禁止するもので、いわゆるオプト・イン型の規制を行うものである(三三)。事前に本人の同意を得た場合には、目的外利用または第三者提供も可能となる。

ここでいう「提供」とは、閲覧によって得られた内容を第三者が情報として利用可能な状態に置くことと理解するべきであり(三三)、第三者に閲覧させるだけであつても「提供」に含まれると解される。

●第二十八条の四第二項～第四項

2 市町村の選挙管理委員会は、閲覧者若しくは申出者が偽りその他不正の手段により第二十八条の二第一項(同条第九項において読み替えて適用される場合を含む。第四項、第七項及び第八項において同じ。)若しくは前条第一項の規定による選挙人名簿の抄本の閲覧をし、若しくはさせた場合又は申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者若しくは個人閲覧事項取扱者が前項の規定に違反した場合において、個人の権利利益を保護するため必要があると認めるときは、当該閲覧事項に係る申出者、当該閲覧をし、若しくはさせた者又は当該違反行為をした者に対し、当該閲覧事項が利用目的以外の目的で利用され、又は当該閲覧事項に係る申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者及び個人閲覧事項取扱者以外の者に提供されないようにするための措置を講ずることができる。

3 市町村の選挙管理委員会は、前項の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に係る措置を講じなかつた場合において、個人の権利利益が不当に侵害されるおそれがあると認めるときは、その者に対し、その勧告に係る措置を講ずることを命ずることができる。

4 市町村の選挙管理委員会は、前二項の規定にかかわらず、閲覧者若しくは申出者が偽りその他不正の手段により第二十八条の二第一項若しくは前条第一項の規定による選挙人名簿の抄本の閲覧をし、若しくはさせた場合又は申出者、閲覧者、

候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者若しくは個人閲覧事項取扱者が第一項の規定に違反した場合において、個人の権利利益が不当に侵害されることを防止するため特に措置を講ずる必要があると認めるときは、当該閲覧事項に係る申出者、当該閲覧をし、若しくはさせた者又は当該違反行為をした者に対し、当該閲覧事項が利用目的以外の目的で利用され、又は当該閲覧事項に係る申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者及び個人閲覧事項取扱者以外の者に提供されないようにするための措置を講ずることを命ずることができる。

第二十八条の四第二項から四項までの規定は、選挙人名簿の抄本の閲覧に係る勧告及び命令等を定めるものである。

市町村の選挙管理委員会は、閲覧の申出者、閲覧をしもしくはさせた者、または違反行為をした者に対し、次のいずれかの場合に、閲覧によって得られた事項の目的外利用または第三者提供等（漏洩を含む）が起きないようにするための「措置を講ずることを勧告」することができる（二項）。

・ 閲覧者若しくは申出者が、偽りその他不正の手段により選挙人名簿の抄本の閲覧をした場合またはさせた場合。

・ 申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者もしくは個人閲覧事項取扱者が、第二十八条一項の規定（事前の同意のない目的外利用または第三者提供等の禁止）に違反した場合。

さらに、勧告を受けた者が正当な理由がないのに勧告に係る措置を講じない場合には、勧告の係わる措置を講ずることを命令することができる（三項）。

四項は、二項および三項の規定による勧告・命令にかかわらず、「個人の権利利益が不当に侵害されることを防止するために特に措置を講ずる必要があると認めるとき」に、市町村の選挙管理委員会が閲覧の申出者、閲覧者または閲覧をさせた者、違反行為者に対して、「当該閲覧事項が利用目的以外の目的で利用され、又は当該閲覧事項に係る申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者及び個人閲覧事項取扱者以外の者に提供されないようにするための措置」を命じることができると定めている。

五項の規定は、前項に定める「勧告」および勧告に係る措置の「命令」だけでは個人の権利利益の侵害を防ぐには不十分であると考えられる場合に、市町村選挙管理委員会は、目的外利用または第三者提供が行われないようにするための「措置を講ずることを命ずる」ことができる旨を定めたものである。

これらの規定の関係について検討してみると、閲覧によって得られた事項の目的外利用、閲覧または取扱を認められている者以外による取扱などがあつた場合、通常は市町村の選挙管理委員会はまず二項に基づき勧告を行い、勧告に従わない場合には三項に基づく命令を行う。いっぽう、閲覧によって得られた事項の外部漏洩や、ネットワーク上への流出等の緊急性が高い場合のように「特に措置を講ずる必要があると認めるとき」については、

勧告、勧告に係る措置の命令という手続を踏まずに、いきなり命令を行うことができることになる。

ただし、市町村選挙管理委員会が命ずることができるのは「当該閲覧事項に係る申出者、当該閲覧をし、若しくはさせた者又は当該違反行為をした者」に対してであるので、たとえば閲覧によって得られた事項が流出し、第三者の手に渡ったような事例において、第三者を「当該違反行為をした者」とみなし、当該の第三者にも命令を行うことができるのかどうかは議論の余地がある。

たとえば、申出者、閲覧者、候補者閲覧事項取扱者、政治団体閲覧事項取扱者、承認法人、承認法人閲覧事項取扱者、法人閲覧事項取扱者もしくは個人閲覧事項取扱者から閲覧によって得られた事項を名簿業者Aが購入し、Aはダイレクトメール発送用情報などと称してBに販売したという場合、市町村選挙管理委員会はBに対して当該事項の利用停止、選挙管理委員会への返還等を命令することができるであろうか。このような命令を行うことはできないと解すると、「個人の権利利益が不当に侵害されることを防止するために特に措置を講じる」といっても、その手段はかなり限定されることになる。

●第二十九条の四第五項、第六項

5 市町村の選挙管理委員会は、第二十八条の二からこの条までの規定の施行に必要な限度において、申出者に対し、必要な報告をさせることができる。

6 前各項の規定は、申出者が国等の機関である場合には、適用しない。

第五項は、選挙人名簿閲覧に関して、市町村選挙管理委員会が閲覧の申出者に対して必要な報告をさせることができる旨を定めたものである。

閲覧によって得られた事項の漏洩、流出等が発生した場合には、申出者に対して当該の漏洩、流出等の発生の際に係る報告を行わせることなどが考えられる。

●第二十九条の四第七項

7 市町村の選挙管理委員会は、その定めるところにより、毎年少なくとも一回、第二十八条の二第一項及び前条第一項の申出に係る選挙人名簿の抄本の閲覧（総務省令で定めるものを除く。）の状況について、申出者の氏名（申出者が国等の機関である場合にあつてはその名称、申出者が法人である場合にあつてはその名称及び代表者又は管理人の氏名）及び利用目的の概要その他総務省令で定める事項を公表するものとする。

本項は、選挙人名簿の閲覧者について、閲覧の申出をした者等について少なくとも毎年一回公表することを定めたものである。

ただし、本規定はいつてみれば「誰が閲覧したか」の公表を定めるものであって、「誰が誰の情報を閲覧したか」の公表を義務づけたわけではないので、選挙人が自分を特定して選挙人名簿を閲覧した者は誰であるかについての開示を市町村選挙管理委員会に求

めた場合（具体的には、情報公開条例の規定により閲覧請求書等の開示を求めることが考えられよう）、市町村選挙管理委員会がこれに応じるべきであるかどうかは、本項の規定だけでは判断としない。この点については後述したい。

●第二十九条の四第八項

8 市町村の選挙管理委員会は、第二十八条の二第一項又は前条第一項の規定により閲覧させる場合を除いては、選挙人名簿の抄本を閲覧させてはならない。

本項は、選挙人名簿の閲覧について、原則公開から原則非公開とすることを明示したものである。

個人情報保護の観点からは、このような原則の転換は好ましいものと評価されようが、選挙権の保障の観点からは問題がないわけではなく、特に選挙人名簿を閲覧する場合に閲覧対象者を特定しなければならなくなったことの問題点は、すでに指摘したとおりである。

●第二百三十六條の二

第二百三十六條の二 第二十八条の四第三項（第三十条の十二において準用する場合を含む。）又は第二十八条の四第四項（第三十条の十二において準用する場合を含む。）の規定による命令に違反した者（法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。次項において同じ。）にあつては、その役員又は構成員として当該違反行為をした者）は、六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

2 第二十八条の四第五項（第三十条の十二において準用する場合を含む。）の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者（法人にあつては、その役員又は構成員として当該違反行為をした者）は、三十万円以下の罰金に処する。

本条は、第二十八条の四第三項または第四項の規定に基づく市町村選挙管理委員会の命令に違反した者、第五項の規定に基づく報告を提出しないか、虚偽の報告をした者に対する罰則を定めたものである。

改正前の公職選挙法は閲覧に関する手続を明記した規定を欠いていたため、閲覧手続が市町村の選挙管理委員会の定める条例・規程類に委ねられることになった結果、不正の手段による閲覧や流出等に対する制裁が実質的に機能しなかった。その原因の一つに、市町村の条例・規程に閲覧事項の適正使用等についての規定があつたとしても、規定に違反した場合については閲覧によって得られた資料類の返還を命じることができる旨を定める程度で、罰則規定を欠いていたことがある。

このため、不正手段による閲覧や目的外利用等に対しては、法の規定による制裁措置をもうけることが必要であるとされたものである。

三・三 閲覧関係者の整理

閲覧の目的	閲覧を申し出ることができる者	閲覧することができる者	閲覧によって得られた事項を取り扱うことができる者
特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認	・選挙人	・閲覧の申し出をした選挙人本人	・(閲覧者)
政治活動(選挙運動を含む)	・公職の候補者等(公職の候補者となろうとする者または公職にある者)	・(公職の候補者等) ・公職の候補者等が指定した者	・(閲覧者) ・候補者閲覧事項取扱者
	・政党その他の政治団体	・当該政治団体の役員または構成員で、当該政治団体が指定した者	・(閲覧者) ・政治団体閲覧事項取扱者 ・承認法人閲覧事項取扱者
調査研究で公益性が高いと認められるものうち政治又は選挙に関するものの実施	・国又は地方公共団体の機関	・国等の機関の職員で、当該機関が指定した者	※明文規定なし
	・法人	・法人の役員または構成員(他の法人と共同して申出をする場合、他の法人の役員又は構成員を含む)で、当該法人が指定する者	・(閲覧者) ・法人閲覧事項取扱者
	・個人	・(申出をした個人) ・申出をした個人が指定する者	・(閲覧者) ・個人閲覧事項取扱者

今回の改正によって、選挙人名簿の閲覧に関係することができるようになった者を整理すると、次の表のようになる。

四 選挙人名簿閲覧条例・要綱等、情報公開条例等との関係

前述した通り、「その他適当な便宜を供与しなければならない。」という現行法第二十九條二項は、市町村が選挙人名簿の閲覧者に対してコピーを許す根拠となっていたとされ、

批判の対象となった。

たとえば宇賀克也教授は、「公職選挙法の選挙人名簿抄本にかかる便宜供与規定を根拠にして、全体の約四分の一の市町村選挙管理委員会において、選挙人名簿抄本のコピーまで認めている。個人情報保護の観点からは、かかるコピーまで認めることは望ましくないので、同法の便宜供与規定は削除すべきであろう」(二四)とする。

このような経緯から、同条は全文削除され、一項に関する部分のみ改正法第二十八条の二の規定が新設された。

これによって、選挙人名簿の閲覧について、原則公開から原則非公開へと大きく転換することになったのは、前述したとおりである。

ただし、このようにコピーを認める市町村の多くは、政党又は立候補予定者が選挙運動の資料として利用するときに限って、閲覧者が持参した複写機で複写することを認めていた。たしかに、複写機によるコピーを認めることにより、筆写する場合よりも短時間・低コストで大量の選挙人データの持ち帰りが可能になるのは事実であるが、相応の費用を投じれば大量の筆写アルバイトを動員する等の手段によって筆写で大量閲覧を行うことは不可能ではないので、コピーを認めることの問題点は、政党又は立候補予定者が選挙運動の資料として利用することを目的として複写したにもかかわらず、その後第三者提供・目的外利用を行った(このような行為を規制していたとしても実効性がなかった)点にあるといえる。

しかし、改正法においては便宜供与規定を削除したものの、コピーの禁止を明文で定めただけではない。このため、コピーを許可する規定を置いている市町村の条例や要綱との関係が問題となる。

改正法が施行された後には、このような規定は違法と解される可能性がある。この点については、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会における審議の際、笹木竜三議員の質問に対して久保信保・総務省自治行政局選挙部長が政府参考人として次のように答弁している点が参考となろう(二五)。

今回の改正におきまして、大量の有権者情報を容易に入手できるコピー、これは不当な目的による選挙人名簿抄本の閲覧あるいは流通等を高めるおそれがあるといった、私ども内部につくりました検討会での御議論もいただきまして、閲覧の中にはコピーというのは定義上、言葉の意味の中に入っていない。便宜供与しなければいけないという規定で、今現在、コピーを四分の一ぐらいの市町村が今なお認めているという状況でございますから、先ほど言いましたような目的で、コピーを認める根拠になっているこの便宜供与規定、これをこのたびの改正案では削除をするということにいたしております。

そして、削除した趣旨、それは、ただいま申し上げましたような趣旨でございますので、コピーを禁止するといった明文の規定は設けておりませんけれども、仮に市町村の選挙管理委員会が独自の判断で選挙人名簿をコピーするといったことをいたしたときには、私どもといたしましては、違法の可能性が強いと考えております。

このため、当該の規定を置いている市町村は条例や要綱を改正し、コピーを許容する規定を削除する必要が生じる可能性がある。ただし、便宜供与規定を削除したからといって、便宜供与を禁ずる明文の規定はなく、便宜供与規定の削除によってただちにコピーを許容することの違法を導くことができるのかどうかは疑問である。

また、市町村の選挙管理委員会は、一般に各市町村の情報公開条例において実施機関として位置づけられているから、各市町村の住民等が条例の規定に基づいて実施機関である選挙管理委員会が作成または取得する行政文書の公開を請求することは可能であり、選挙人名簿についても、選挙管理委員会が作成した行政文書として、情報公開条例の規定によって開示請求が行われる可能性がある。この場合に、今回の公職選挙法改正による閲覧制限との関係は、どのように理解すべきであろうか。

一般に、各市町村の情報公開条例は、行政文書の中に個人に係る記録が記録されている場合には不開示とすることを定めている。選挙人名簿に記載されている情報は、氏名、住所などまさに個人を特定化することが可能となる情報であるから、情報公開条例の規定によって選挙人名簿の開示請求が行われた場合には、不開示とすることが適当であると思われる。

なおこの点に関しては、久保選挙部長は次のように答弁している(二六)。

このたびの改正で、先ほど申し上げましたように、立法趣旨として、明文の規定で禁止という規定は置いておりませんが、全体としての改正趣旨からいまして、コピーを認める、認めるという言い方はちよつとあれですけども、コピーをするということはなくなる、そういうことを目指した改正でございまして、引き続きコピーをする市町村選管があれば、私どもとしては、それは違法の可能性が強い、こう考えているということでございます。

そこで、仮に、情報公開条例に基づいてそういうことをやるのかという話になってまいりますけれども、国の情報公開法は、個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものは不開示、こういう不開示情報だというふうに情報公開法第五条の第一号は規定をいたしております。恐らく、各市町村におきましても情報公開条例を設けておるところがほとんどになってきておると思いますけれども、情報公開法と同じような規定を設けていると思います。

そうなりますと、選挙人名簿に載っておる情報というのは、まさに特定の個人を識別する情報になってまいりますので、恐らく、やはり情報公開条例に基づいても開示できないということになるんじゃないかと思えます。

ただし、個人情報保護条例に基づいて選挙人本人が選挙人名簿の自己に係る記録の開示を請求した場合には、開示を拒む理由はないと思われる。有権者は、強制的に選挙人名簿に個人情報記録されるわけであるから、個人情報のコントロールの観点(三七)から、当該の開示請求には応じるべきであろう。

また、選挙人Aが自分自身に係る選挙人名簿の事項を閲覧した選挙人Bについての情報の開示を請求するというような事例においても、同様に開示を認めるべきであると思われる。というのは、このような開示によって閲覧した個人Bが特定されることになるが、法二十九条の四第七項の規定によって閲覧の申出をした者の氏名は公表されるのであるから、閲覧者Bの氏名等の個人情報情報を不開示とする利益はないからである。BがAという選挙人を特定して閲覧を行ったことという事実を、Bの個人情報として保護しなければならぬのであろうか。そもそも、住民基本台帳法、公職選挙法の改正によって閲覧の制限が実施されるようになった理由の一つには、自分の知らない間に自分の個人情報は何者かに利用されているという事態に対する国民の意識の高まりがあったのであるから、自分の個人情報情報を閲覧したのは誰かを明らかにすることが、個人情報の保護の観点からは望ましいといえる。「選挙人Aの名簿を閲覧したのは誰か」は、Aからの開示請求があった場合には、明らかにするべきであろう。

なお市町村の情報公開条例、個人情報保護条例の中には親族に個人情報の開示を認めている例があり、この場合の取り扱いも問題となる。選挙権は、その法的性質に関する議論はしばらく措くとしても、諸権利の中でもきわめて選挙人本人の一身に専属する個人的性質の強いものであり、たとえ親族といえでも代理として行使することは許されていない。このことから、選挙人名簿に係る事項は、親族からの開示請求であっても不開示とすべきであると考えられる。

五 おわりに

今回の改正法の内容については、閲覧によって得られた事項をさらに別の法人に取り扱わせる「承認法人」制度が政党その他の政治団体が政治活動を目的として閲覧を行う場合だけに適用され、国または地方公共団体が調査研究のために閲覧を行って得られた項目を取り扱わせる者に関する規定を欠くなど、改正の趣旨に若干の疑問が残る箇所がある。

本稿執筆時点では改正法は施行されておらず、本稿の内容については改正法の公布時点のものであるが、今回の公職選挙法改正は、選挙人名簿の「原則公開」から「原則非公開」へとという大きな転換を内容とするものである。したがって、今後閲覧制度をめぐって実務上さまざまな問題点が発生することが予想される。

そのような問題に対処する際には、単に個人情報の保護という観点のみからの検討を行うべきではない。前述の通り選挙人名簿閲覧制度の目的の一つに違法・不正な投票が行われて自己の選挙権が結果的に侵害される危険性を排除するという点があるので、選挙権侵害を防止するという利益と個人情報の保護という利益とを比較衡量しながら検討を進めて行くべきである。選挙権は国民主権の原理を具体化し民主主義を実現する上で重要な役割を果たすものであって、選挙権が結果的に侵害される恐れを排除するという利益は軽視するべきではない。個人情報保護法に対する誤解等から、不適切な個人情報保護措置がとられる事例が随所で見られるようになってきているが、今回の公職選挙法改正で大きく変更が加えられることになった選挙人名簿閲覧制度についても、適切な運用が求められていることを強調して、擱筆することにした。

※本稿は、財団法人電気通信普及財団平成一七年度研究調査助成を受けた研究の一部である。

(一) 平成一七年一月二〇日招集、平成一八年六月一六日閉会。本国会で成立した法律の概観については、ジュリスト一三二八号(二〇〇六年)の特集「第一六四回国会主要成立法律」所収各論文を参照。

(二) 平成一八年六月一四日法律第六二号。

(三) 最大判平一七・九・一四、民集五九巻七号二〇八七頁、裁判所時報一三九六号一頁、判例時報一九〇八号三六頁、判例タイムズ一一九一号一四三頁。

(四) 「特定国外派遣組織」に属し、選挙の当日に国外に滞在する選挙人は、国外にある不在者投票管理者の管理する投票を記載する場所において、投票用紙に投票の記載をし、これを封筒に入れて不在者投票管理者に提出する方法により投票を行うことが可能となる。ここでいう特定国外派遣組織とは、「法律の規定に基づき国外に派遣される組織」で、かつ当該組織の長が当該組織の運営について管理又は調整を行うための法令に基づく権限を有すること」および「当該組織が国外の特定の施設又は区域に滞在していること」で政令で定めるものをいう。具体的には、「まず一番目は、PKO協力法に基づき派遣されております自衛隊、選挙監視要員に係る組織、また文民警察要員に係る組織、こういうものが一つでございます。二番目の大きな組織としては、テロ特措法に基づき派遣されている自衛隊でございます。三番目が、現在イラク特措法に基づいて派遣されている自衛隊でございます。四番目に、今ジャワ中部地震でも出ておりますけれども、国際緊急援助隊法に基づき派遣される救助チーム、医療チーム、専門家チーム、そして自衛隊、こういうグループが四つ目でございます。五つ目が、防衛庁設置法に基づいて国外訓練のために派遣される自衛隊、こういう組織を現状では想定しております。」と説明されている。平一八・六一六、第一六四国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会、佐藤茂議員発言。

(五) その後、個人情報保護の観点から、昭和六〇年及び平成一一年の改正により、閲覧の対象を氏名、住所、性別及び生年月日からなる台帳の一部の写しに限定するとともに、不当な目的によることが明らかなき又は不当な目的に使用されるおそれがある場合等には、閲覧の請求を拒否できるとするよう改められている(住民基本台帳法第十一条第三項)。

(六) 平成一八年法律第七四号。

(七) 「住民基本台帳の閲覧制度等のあるり方に関する検討会報告書」(二〇〇五年)。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051020_4_1.pdf

(八) 社会経済情勢の変化や個人情報保護に対する意識の高まりなどを背景として、住民基本台帳の閲覧の見直しを求める意見が寄せられているとして、総務省は平成一七年四月に「住民基本台帳の閲覧制度等のあるり方に関する検討会」の設置を決定した。検討会は、検討の結果を平成一七年一〇月に「住民基本台帳の閲覧制度等のあるり方に関する検討会報

「報告書」として公開している。報告書は、住民基本台帳の閲覧制度の問題点として、「現行の閲覧制度は、広く何人でも閲覧を請求できる」ととされているため、閲覧の対象が氏名、生年月日、性別、住所の四情報に制限され、不当な目的又はそのおそれがある場合等には請求を拒否できるととされているとしても、その審査基準等が不明確なこともあり市町村の審査がまちまちとなっていること、ダイレクトメールなどの営業活動のために大量に閲覧され広く利用されていること、制度を悪用したと考えられる事件が発生している」ことを挙げた。また選挙人名簿の抄本の閲覧手続について、ダイレクトメールを送付するための氏名・住所の収集といった営利目的での閲覧は認めていないものの、具体的な事務処理については市町村の選挙管理委員会に委ねられており、市町村の選挙管理委員会などから「選挙人名簿は住民基本台帳に基づいて調製されること、法令上閲覧を拒否できないといった規定がないこと、登録の有無の確認といった選挙人名簿の正確性の確保に結果的につながっている閲覧はあまりないことなどから、選挙人名簿抄本の閲覧は住民基本台帳の一部の写しの閲覧で代替可能であり、選挙人名簿抄本の閲覧制度について、廃止も含めた見直しを行うべきとの意見もあり」、検討会において実施したヒアリングにおいては、「本人が登録の有無を確認する場合を除いて、原則として閲覧制度を廃止すべきとの意見があった」とした。しかし、選挙人名簿は住民基本台帳と連動しているものの、「選挙人名簿の登録・抹消については、住民基本台帳とは別の制度として市町村の選挙管理委員会が当該市町村の区域内に住所を有するか否かを判断する仕組みとなっており、住民基本台帳の一部の写しを閲覧することができれば選挙人名簿抄本の閲覧はしなくてもよいことにはならない」という点、「選挙人名簿への登録の有無は選挙権の行使と密接に関連するものであり、本人が自己又は特定の者について登録の有無を確認する手段は選挙の公正な執行のために必要不可欠である」という点から、報告書においては選挙人名簿の閲覧について、一定の手続の見直しを図りつつも、廃止することはせず、「今後とも閲覧制度を存続する必要があると考える」とした。

(九) そもそも選挙人名簿制度はフランスにおいて発達した制度であるとされる。選挙人名簿制度の発展の歴史については、森口繁治『選挙制度論』（日本評論社、一九三一年）二三一頁以下を参照。

(一〇) 公職選挙法の成立過程について、さしあたり 正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会、一九八六年）二六九頁以下参照。

(一一) 二井関成『選挙制度の沿革』（ぎょうせい、一九七八年）三五八頁以下。

(一二) 昭和四一年法律第七七号。

(一三) 戦後の選挙人名簿調製方式の変遷については、拙著『電子化社会の政治と制度』（オブアワーズ、二〇〇六年）一四七頁以下参照。

(一四) 林田和博『選挙法』（有斐閣、一九五六年）九五頁。

(一五) 樋口陽一「参政権」山内・阿部・江橋・中村・浦部・樋口編『現代憲法講座 下』（日本評論社、一九八五年）二八四頁。

(一六) 選挙人名簿の閲覧制限の問題点については、拙稿「選挙人名簿の縦覧・閲覧手続における個人情報保護をめぐって」九州国際大学法学論集二二巻二・三号（二〇〇六年）八三頁以下、「選挙人名簿の閲覧制限の問題点」情報ネットワーク・ローレビュー』第五

卷(二〇〇六年)一二二頁以下も参照。

(二七) 林田、前注十四、一六八頁。

(二八) 平成十五年五月三十日法律第五十七号。

(二九) 政治資金規正法第三条は、政治団体の定義について、次のように定めている。

この法律において「政治団体」とは、次に掲げる団体をいう。

一 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体

二 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体

三 前二号に掲げるもののほか、次に掲げる活動をその、主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体

イ 政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対すること。

ロ 特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対すること。

(二〇) 最終改正：平成一六年五月三十一日総務省令第八九号。

(二一) メディアによる世論の報道が有権者に与える影響については、さしあたり池田謙一『コミュニケーション』（東京大学出版会、二〇〇〇年）、竹下俊郎『メディアの議題設定機能』（学文社、一九九八年）を参照。沈黙の螺旋については、ノエル・ノイマン、

池田謙一・安野智子訳『沈黙の螺旋理論』（ブレーン出版、一九九七年）参照。

(二二) オプト・イン方式は、一般にヨーロッパ諸国において個人情報保護の手段として多用される手段である。岡村久道・新保史生『電子ネットワークと個人情報保護』（経済産業調査会、二〇〇二年）四七五頁以下を参照。個人情報保護法においても、個人データの第三者提供についてはオプト・インの原則を採用している（第二十三条第一項）。

(二三) 岡村久道『個人情報保護法』（商事法務、二〇〇四年）二二四頁。

(二四) 宇賀克也「選挙人名簿抄本の閲覧」法学教室三〇三号（二〇〇五年）一頁。

(二五) 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会の会議録第百六十四回第三号（平成一八年四月二十一日）。

(二六) 前注二十六。

(二七) 夏井高人教授は、「情報を強制的に取得すること」に対するコントロールを行うことに、情報社会における手続的正義の意義があると指摘する。夏井高人「手続的正義——情報社会における社会構造の変化と正義の維持——」『法とコンピュータ』二三号（二〇〇五年）四九頁。