

補充立候補制度等のあり方に関する研究会
報告書

平成19年10月

補充立候補制度等のあり方に関する研究会

はじめに

第1章 補充立候補制度等のあり方について

1 現行制度と課題

- (1) 補充立候補制度 p. 1
- (2) 期日前投票・不在者投票 p. 2
- (3) 問題点と課題 p. 2

2 補充立候補制度のあり方についての検討

- (1) 基本的考え方 p. 3
- (2) 一般の補充立候補の届出期間の延長について p. 4
- (3) 一般の補充立候補の届出期間経過後における対応について
 - ① 選挙期日の延長による補充立候補機会の確保について p. 5
 - ② 選挙期日を延長せずに選挙結果により事後的に対応する方策について
..... p. 7

3 候補者が死亡した場合の期日前投票・不在者投票の取り扱いについての検討 p. 10

第2章 地方公共団体の長の選挙において法定得票数を得た候補者がなかった場合の対応について

1 現行制度と課題

- (1) 法定得票数を得た候補者がなかった場合の再選挙 p. 13
- (2) 決選投票制度の経緯 p. 14
- (3) 問題点と課題 p. 14

2 検討

- (1) 法定得票率の引下げについて p. 15
- (2) 決選投票制度について
 - ① 再選挙制度と決選投票制度の比較 p. 15
 - ② 導入する場合の制度案について p. 16
- (3) 今後の課題 p. 18

おわりに

補充立候補制度等のあり方に関する研究会委員

氏名	所属等
(座長) <small>かばしまいくお</small> 蒲島郁夫	東京大学法学部・大学院法学政治学研究科教授
(座長代理) <small>ただのまさひと</small> 只野雅人	一橋大学大学院法学研究科教授
<small>たにぐちまさき</small> 谷口将紀	東京大学法学部・大学院法学政治学研究科准教授
<small>おおたけくにみ</small> 大竹邦実	全国市議会議長会事務総長
<small>よね ひろよし</small> 米 博義	東京都選挙管理委員会事務局選挙課長
<small>こじまはやと</small> 小島勇人	川崎市選挙管理委員会事務局次長
<small>たまおきかずお</small> 玉置一夫	船橋市選挙管理委員会事務局長

(敬称略)

はじめに

平成19年の統一地方選挙においては、4月22日執行の長崎市長選挙において、現職の候補者が選挙運動期間中に銃撃され、死亡するという事件が発生した。

この長崎市長選挙については、現行の補充立候補制度により補充立候補の届出がなされ、当初告示された選挙期日に選挙が執行されたところであったが、今般の長崎市長選挙の事案をめぐっては、

- ・ 候補者の死亡が選挙の期日前4日であったため、補充立候補の届出期間経過前(選挙の期日前3日まで)に補充立候補をすることができたが、仮に、候補者の死亡が選挙期日の前日や前々日であったときは、補充立候補が認められないといった状況が生じうること
- ・ 死亡した候補者の氏名を記載した期日前投票が大量に無効になったこと

など、各方面から様々な指摘がなされた。

現行の補充立候補制度については、昭和25年の公職選挙法制定以来、市長選挙についてはその期限が「選挙の期日前3日まで」とされており、今日まで基本的枠組みは変更されていないが、この間、有権者が候補者の政見等を知り得る手段としてテレビをはじめ様々なメディアが発達する等、社会環境も大きく変化してきた。

本研究会では、こうした背景も踏まえ、現行の補充立候補制度等の課題を整理し、選挙管理の実務も踏まえつつ、そのあり方について検討した。

また、平成19年の統一地方選挙では、同じく4月22日執行の宮城県加美町長選挙において、いずれの候補者も法定得票数(有効投票の総数の1/4以上)を得られなかったため、再選挙が行われることとなった。

地方公共団体の長の選挙において、法定得票数以上の得票者がなく当選人が定められなかった場合における再度の投票のあり方については、かつては決選投票制度が採用されていた経緯もあり、現行制度のような再選挙ではなく、決選投票制度を導入してはどうかといった指摘もあったことから、本研究会では、あわせてそのあり方についても検討した。

本報告書は、6回にわたる研究会における議論をとりまとめたものである。

第1章 補充立候補制度等のあり方について

1 現行制度と課題

(1) 補充立候補制度

① 一般の補充立候補

現行の補充立候補制度においては、候補者がその選挙における定数(衆議院小選挙区選出議員、長の選挙の場合は1)を超えている場合において、当該候補者が死亡等したとき(死亡し又は候補者たることを辞したものとみなされたとき(注))は、

- ・ 町村の選挙以外の選挙においては、選挙の期日前3日まで
- ・ 町村の選挙においては、選挙の期日前2日までの間に補充立候補を行うことができる。

② 選挙期日の延期に伴う補充立候補

地方公共団体の長の選挙においては、候補者が補充立候補の届出期間の最終日現在に2人以上ある場合において、その選挙の期日の前日までに、当該候補者が死亡等したため候補者が1人となったときは、既に告示されている選挙の期日後5日に当たる日に選挙期日を延期し、延期された選挙の期日前3日まで補充立候補を行うことができる。

なお、記号式投票を採用する地方公共団体の選挙については、補充立候補に特例が定められている。すなわち、投票用紙作成の必要上から、自書式投票を採用する場合よりも補充立候補の届出期間を短くし、長の選挙の場合は常に選挙期日を延期することとされている。

(注) 「候補者たることを辞したものとみなされたとき」

公職選挙法上、立候補届出後に公務員(公職の候補者たることができない者)となった場合は、公職の候補者たることを辞したものとみなされる。

(2) 期日前投票・不在者投票

期日前投票・不在者投票は、有権者の投票の機会を確保するため、選挙の当日に投票することが困難であると見込まれる有権者について、選挙期日(投票日)に投票所において投票する原則の例外として、選挙の期日前にあらかじめ投票を行うことができることとするものである。

期日前投票は、期日前投票の時点において選挙権の有無を確認し、期日前投票所において、選挙期日と同じ方法(選挙人が投票用紙に投票の記載をし、投票用紙を直接投票箱に投函する方法)で行われる。

不在者投票は、選挙人名簿に登録されている市町村以外の市町村又は指定病院等において、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で行われる。不在者投票については、選挙期日に受理・不受理の決定が行われる。

なお、投票は、各選挙につき、1人1票に限られており、現行法上は、同一の選挙において投票のやり直しを行うことは認められていない。したがって、期日前投票・不在者投票が行われた後に、候補者の死亡等の事由により候補者が変動したとしても、現行法上は、投票をやり直すことはできない。

(3) 問題点と課題

- ・ 現行制度において、候補者の死亡が補充立候補の届出期間経過後であったときは、補充立候補が認められないといった状況が生じるが、このような事態は、選挙の実質的競争性が著しく損なわれることとなり、問題があるのではないか。
- ・ 現行制度において、選挙期日が延期される場合には、当初の選挙の期日後5日に当たる日に延期されるため、延期後の選挙期日が平日になってしまうことについて、問題があるのではないか。
- ・ 現行制度において、選挙期間中に候補者が死亡した場合、それまでに当該死亡した候補者に対してなされた期日前投票・不在者投票をやり直すことはできず、それらの投票は無効になってしまうことについて、問題があるのではないか。

2 補充立候補制度のあり方についての検討

(1) 基本的考え方

選挙期間中に候補者が死亡等したときは、通常の立候補ができない段階において候補者が欠けることになるため、選挙の実質的な競争性に疑義が生じるおそれがある。

実質的な競争性を欠いたまま選挙が行われる場合には、有権者の意思が実質的にみて必ずしも適切に選挙結果に反映されないおそれが生じる。

現行制度は、選挙期間中に候補者が死亡等したときに、選挙そのものをやり直すこととはせず、補充立候補を認めることにより、選挙の同一性を維持したまま、選挙の競争性を回復し、選挙を行うこととしている。

この点、制度論としては、選挙期間中に候補者が死亡等したときには、直ちに当該選挙を中止し、選挙そのものをやり直す(再選挙とする)ことも考えられるが、

- ・ 当選人が決まらない不安定な状態を早期に解消するため、できるだけ当初予定された選挙期日に選挙を行うことが適当であると考えられること
 - ・ 選挙のやり直しに伴う有権者、候補者、選挙管理執行機関の負担が大きいことから、補充立候補で対応できる場合には、再選挙にする必要はないと考えられること
 - ・ 選挙期間中にいかなる候補者が死亡等したときにも選挙をやり直すこととした場合には、死亡等した候補者によっては、選挙がやり直しになることについて、有権者をはじめ各方面から強い違和感が示されると考えられること
- 等から、適当ではないと考えられる。

したがって、選挙の競争性を回復し、有権者が当選人としてふさわしい者を選挙することができるようにするためには、補充立候補の機会が可能な限り確保されることが適当であると考えられる。

よって、本研究会においては、現行の補充立候補制度の改善策として、

- ・ 一般の補充立候補の届出期間の延長
 - ・ 選挙期日の延期による補充立候補機会の確保
- について検討した。

併せて、選挙期日の延期による補充立候補機会の確保については、選挙期日の延期に伴う有権者、候補者、選挙管理執行機関の負担が大きいのではないかとの問題意識から、

- ・ 選挙期日を延期せずに選挙結果により事後的に対応する方策についても検討した。

(2) 一般の補充立候補の届出期間の延長について

現行制度における一般の補充立候補の届出期間の定めは、補充立候補の期間をできるだけ確保しようとする趣旨と補充立候補者が加わった上での選挙運動の期間をできるだけ確保しようとする要請の双方の見地から定められているものである。一般の補充立候補の届出期間は、公職選挙法制定時(昭和25年)には、全ての選挙について「選挙の期日前3日まで」と定められていたものであり、昭和31年に町村の選挙について「選挙の期日前2日まで」に改正された経緯はあるものの、基本的な枠組みには変更を加えられることなく今日に至っている。

テレビ等のメディアやインターネットを始めとする情報伝達手段は、その後著しい発達を遂げており、現在では、補充立候補の有無や補充立候補者の政見等を有権者が知り得るために最低限必要な周知期間は、有権者からみても、候補者からみても、現行制度の基本的枠組みが作られた昭和20年代に比べて短くてよいと考えられる。

ただ、一般の補充立候補の届出期間を選挙期日の前日まで延長してしまうと、補充立候補者の選挙運動期間をほとんど確保できず、現在におけるメディアの発達等を考慮したとしても、有権者に対する補充立候補者の政見等の周知に問題を生じると考えられる。また、選挙管理の実務の観点からも、

- ・ 選挙期日の前日は通常土曜日であり、候補者が立候補に必要な書類(供託証明書、戸籍謄抄本)を準備する際に支障を生じるおそれがあること
- ・ 開票の時点で必要な候補者の資格照会の回答が間に合わないおそれがあること

等から、選挙期日の前日まで一般の補充立候補ができるようにすることは適当ではないと考えられる。

したがって、一般の補充立候補の届出期間を、現行の「選挙の期日前3日まで」から「選挙の期日前2日まで」に延長する(町村の選挙においては現行のままとする)ことが適当であると考えられる。

なお、一般の補充立候補の届出期間については、地方公共団体の長の選挙とその他の選挙を区別する理由はないことから、地方公共団体の長の選挙以外の選挙においても、補充立候補の届出期間を、現行の「選挙の期日前3日まで」から「選挙の期日前2日まで」に延長する(町村の選挙においては現行のままとす

る)ことが適当であると考えられる。

また、衆議院比例代表選挙及び参議院比例代表選挙における名簿登載者の補充の届出については、名簿登載者の1/4が欠けた場合に大幅な変更が加えられるものであり、比例代表選挙の選挙区(参議院比例代表選挙においては選挙の行われる区域)が広いことにもかんがみ、選挙期日の直前まで補充の届出を認めることは適当ではないと考えられる。しかしながら、メディアの発達等により、名簿登載者の補充の届出に係る周知に最低限必要な期間が従前に比べて短くてよいと考えられる点については、候補者の補充立候補と同様であるから、届出期間を相当程度延長することが適当であると考えられる。(現行：選挙の期日前10日まで)

(3) 一般の補充立候補の届出期間経過後における対応について

一般の補充立候補の届出期間経過前に候補者が死亡等したときは、補充立候補により選挙の競争性を回復した上で選挙を行うことができるが、一般の補充立候補の届出期間経過後に候補者が死亡等したときにおける対応については、これとは別に検討する必要がある。

本研究会においては、選挙期日の延期による補充立候補機会の確保と、選挙期日を延期せずに選挙結果により事後的に対応する方策について、それぞれ検討した。

① 選挙期日の延期による補充立候補機会の確保について

現行制度においては、一般の補充立候補の届出期間が経過し、そのままでは補充立候補ができなくなった段階で候補者が死亡等したときは、地方公共団体の長の選挙において、選挙期日の前日までに候補者が1人となったときに限り、選挙期日が延期され、更に補充立候補ができることとされている。

これは、地方公共団体の長という独任制の執行機関の選出方法としては、無投票当選という事態は極力避けるべきであるという考え方によるものであるが、候補者が1人とならない場合であっても、選挙の競争性に疑義が生じているおそれがあり、そのまま選挙を行えば、有権者の意思が実質的にみて必ずしも適切に選挙結果に反映されないおそれが生じる。

したがって、統轄代表権を有する独任制の執行機関という長の位置付けにかんがみ、地方公共団体の長の選挙においては、候補者の死亡等の時期にかかわらず、選挙期間を通じて、補充立候補を経て選挙の競争性を回復する機

会が原則として確保されることが適当であると考えられる。すなわち、現行制度の選挙期日の延期事由を拡大し、候補者が1人とならない場合であっても選挙期日を延期することによって、新たに補充立候補のための期間を確保する必要があると考えられる。

この点については、一般の補充立候補の届出期間経過後に候補者が死亡等した場合に、すべて選挙期日が延期されることとなれば、選挙期日の延期に伴う有権者、候補者、選挙管理執行機関の負担が大きいことから、死亡等した候補者によっては、有権者をはじめ各方面から強い違和感が示されるおそれがあるとの意見も強かった。そうした観点から、例えば政党公認候補者が死亡等した場合に限って選挙期日を延期するなど、選挙期日の延期を限定する案についても検討したが、候補者を平等に取り扱う原則からみて疑義があることから、適当ではないと考えられたところである。

この場合、現行の一般の補充立候補制度のように、候補者の死亡等の事由発生の期限と補充立候補の届出の期限が同じであると、一般の補充立候補の届出期間の経過直前に候補者が死亡等したときには、事実上、補充立候補ができないおそれがある。地方公共団体の長の選挙において、候補者の死亡等の時期にかかわらず、原則として補充立候補ができるようにするためには、選挙期日の延期事由の拡大に併せて、一般の補充立候補の届出期間の経過直前に候補者が死亡等した場合においても、補充立候補の機会が実質的に確保できるよう措置することが適当であると考えられる。

また、選挙期日の0:00から投票が開始される7:00までに候補者が死亡等したときは、投票が選挙期日当日に中止になることに伴い、有権者、選挙管理執行機関の混乱が予想されるため、選挙の管理執行面で極力支障が生じないよう措置を講じる必要があると考えられる。

具体的には、地方公共団体の長の選挙においては、

- ・ 選挙の期日前3日までに候補者が死亡等したときは、選挙期日前2日まで補充立候補をすることができることとする
- ・ 選挙の期日前3日後に候補者が死亡等したときは、選挙期日を延期し、延期された選挙の期日前2日まで補充立候補をすることができることとする
- ・ 選挙期日当日に選挙期日が延期されることになった場合については、選挙の管理執行面で極力支障が生じないよう、同日の期日前投票は行わないこととする等の特例を設けること

が適当であると考えられる。

次に、選挙期日を延期する日数については、選挙期日は通常日曜日に設定

されるため、現行制度のように5日後に延期することとすると、延期後の選挙期日が平日(金曜日)となってしまう、有権者の選挙権の行使が事実上困難となるおそれがあることから、選挙期日を延期する日を、現行の「期日後5日に当たる日」から「期日後7日に当たる日」に変更することが適当であると考えられる。

このようにした場合、町村の選挙期間が5日間とされていることとのバランスや当初から立候補していた候補者の負担の点で問題もあるが、一般の補充立候補の届出期間経過後に候補者が死亡等するという極めて限定的な場合において、選挙運動期間が延長されることに伴う候補者の負担と、一般に日曜日の方が選挙権を容易に行使できるという有権者のメリットを比較考量すれば、やむを得ないものと考えられる。

なお、上記のような選挙期日の延期による補充立候補機会の確保については、選挙期日の延期に伴う有権者、候補者、選挙管理執行機関の負担が大きいため、地方公共団体の長の選挙以外の選挙に導入することについては、更に慎重に検討することが必要であると考えられる。

② 選挙期日を延期せずに選挙結果により事後的に対応する方策について

選挙期日の延期による補充立候補機会の確保については、前述のとおり、選挙期日の延期に伴う有権者、候補者、選挙管理執行機関の負担が大きく、死亡等した候補者によっては、有権者をはじめ各方面から強い違和感が示されるおそれがあると考えられることから、選挙期日の延期に代わる方策を採ることができないか検討した。

(ア) 選挙期間中に候補者が死亡等したときは、無効投票率が一定率以上であることを再選挙事由とする案

この案は、選挙期間中に候補者が死亡等したときは、死亡等した候補者の氏名を記載した投票は無効投票となることに着目し、選挙を行った結果、無効投票率が一定率以上である場合には、有権者の意思が当該選挙を無効とすべきことを表明したものとして、選挙をやり直すこととするものである。

この案においては、補充立候補の機会が確保されないまま選挙が行われたとしても、有権者が当該選挙には問題があり選挙をやり直すべきであると判断する場合には、無効投票を投じることにより、選挙をやり直す途を開くことができる。

- しかしながら、現行の選挙制度との整合性の観点からは、
- ・ 無効投票を有意なものとして取り扱うことは、公職に就く者を選ぶ選挙制度のあり方として妥当ではないと考えられること
 - ・ 意識的に無効投票を投じることにより再選挙を選択することを認めることは、立候補している者の中から公職に就く者を選ぶという立候補制度を前提とした現行の選挙制度の否定につながるおそれがあること
 - ・ 無効投票には多種多様なものが含まれており、無効投票の全てに有権者の特定の意思が表明されていると考えることには無理があること
- 等の問題があると考えられる。

また、選挙期間中に候補者が死亡等したときに限り、一定の無効投票率を再選挙事由とすることは、合理性に乏しいと考えられる。制度論としては、候補者が死亡等したときに限らず、常に再選挙事由として一定の無効投票率を勘案することとする案も考えられるが、これは選挙の成立を一般的に阻止する手段を有権者に認めることになり、適切ではないと考えられる。

(イ) 一般の補充立候補の届出期間経過後、候補者が死亡等したときは、法定得票数を加重し、投票総数(有効投票+無効投票)の一定割合の得票を当選人たる要件とする案

この案は、(ア)と同様の観点から、補充立候補ができなくなった段階で候補者が死亡等したときは、法定得票数の算定基礎に無効投票を含めることによって、当選人たる要件である法定得票数を加重し、有権者には無効投票を投じることにより再選挙を選択することを認めるものである。

無効投票を法定得票数の算定基礎に含める場合には、当選するために必要な法定得票数がその分増加することになり、最多得票者が加重された法定得票数を獲得できなかった場合には、公職選挙法第109条第1号の「当選人がないとき」に該当するものとして、再選挙が行われることになる。

このため、補充立候補の機会が確保されないまま選挙が行われたとしても、有権者が当該選挙には問題があり選挙をやり直すべきであると判断する場合には、無効投票を投じることにより、選挙をやり直す途を開くことができる。

しかしながら、現行の選挙制度との整合性の観点からは、無効投票を有意に取り扱う点で(ア)と同様の問題があると考えられる。

また、一般の補充立候補の届出期間経過後に候補者が死亡等したときに限り法定得票数を加重することは、選挙期間中における当選人を決定する要件の重大な変更であるから、合理性に乏しいと考えられる。

(ウ) 一般の補充立候補の届出期間経過後、候補者が死亡等したときは、当該死亡等した候補者に対する投票も有効投票として取り扱う案

この案は、補充立候補ができなくなった段階で候補者リストを確定し、それ以後に候補者が死亡等しても、候補者が死亡等の事由によって欠ける前の候補者リストによって選挙を行い、有権者には当該死亡等した候補者に投票することにより再選挙を選択することを認めるものである。

死亡等した候補者に対する投票を有効として取り扱うことにより、

- ・ 当該死亡等した候補者が当選した場合には、公職選挙法第109条第2号の「当選人が死亡者であるとき」等に該当するものとして、
- ・ 当該死亡等した候補者が一定の得票をしたため、最多得票者が法定得票数を獲得できなかった場合には、公職選挙法第109条第1号の「当選人がないとき」に該当するものとして、

再選挙が行われることになる。

このため、補充立候補の機会が確保されないまま選挙が行われたとしても、有権者が当該選挙には問題があり選挙をやり直すべきであると判断した場合には、死亡等した候補者に投票することにより、選挙をやり直す途を開くことができる。

しかしながら、現行の選挙制度との整合性の観点からは、

- ・ 公職に就くことができない者への投票を有効投票として取り扱うことは、公職に就くべき者を選ぶ選挙制度のあり方として妥当ではないと考えられること
- ・ 死亡等した候補者に対して投票することにより再選挙を選択することを認めることは、選挙期日において候補者である者の中から公職に就く者を選ぶという立候補制度を前提とした現行の選挙制度の否定につながるおそれがあること

等の問題があると考えられる。

また、候補者の死亡等の時期が一般の補充立候補の届出期間の経過前であるか経過後であるかによって、当該死亡等した候補者に対する投票の有効・無効の取扱いが逆転することについては、有権者からみてもわかりにくく、合理性に乏しいと考えられる。

(ア)から(ウ)の検討案のベースにある考え方は、いずれも、候補者の死亡等がなかったとすれば選挙結果が異なっていたと考えられる場合には、当該選挙結果をそのまま維持することは適当ではなく、選挙をやり直すこととすべきで

あるという考えによるものである。

そのように考えれば、(ア)から(ウ)の検討案の中では、死亡等した候補者に対する投票を正面から有効投票として取り扱う(ウ)の検討案が最もわかりやすい。

しかしながら、(ウ)の考え方を更に突き詰めれば、選挙期間中に死亡等した候補者に対する投票は、候補者の死亡等の時期にかかわらず、すべて有効投票として取り扱うこととすべきではないかと考えられ、これは、立候補した者の中から公職に就く者を選ぶという現行の選挙制度とは基本的に相容れず、死亡等した者を選ぶこともできるという全く異質な考え方を現行の選挙制度に持ち込むことになり、選挙制度全体に及ぼす影響も大きいと考えられる。

特に、本研究会に検討が要請されている補充立候補制度との関連でも、選挙期間中に死亡等した候補者に対する投票を有効投票として取り扱う考え方は、候補者が死亡等したときは原則として補充立候補を認めることにより選挙の競争性を回復して選挙を行うこととしている補充立候補制度の考え方とは、基本的に相容れないものである。

この考え方をとる場合には、補充立候補制度は廃止することとなるが、補充立候補で対応できる場合においてもそれをせず、わざわざ公職に就くことができない死亡等した者を選択することを認める制度設計は、適当ではないと考えられる。

これらの検討案については、現行の選挙制度の基本的な考え方と整合的ではないことから、本研究会に検討が要請されている補充立候補制度のあり方としては採用が難しく、選挙制度全体のあり方を新たにデザインする機会における検討課題であると考えられる。

3 候補者が死亡した場合の期日前投票・不在者投票の取扱いについての検討

選挙期間中に候補者が死亡したときに、それまでに当該死亡した候補者に対してなされた期日前投票・不在者投票をやり直すためには、

- ・ 期日前投票は、期日前投票の時点で選挙権の有無を確認し、有権者が投票用紙を直接投票箱に投函する制度であるから、既に投票された期日前投票の中から、投票をやり直したい有権者の投票だけを区分して取り出すことはできないこと
- ・ 期日前投票、不在者投票ともに、当該死亡した候補者に対してなされた投票だけをやり直す場合には、投票の秘密を犯すおそれがあること
- ・ 前の投票を維持したまま投票のやり直しができるようにすることは、投票価値の平等について定めた一人一票の原則に反すること

等から、それまでに行われた期日前投票・不在者投票をすべて一旦なかったこととして、再度やり直すこととせざるを得ない。

また、死亡した候補者によって、期日前投票・不在者投票をやり直すか否かの取扱いを変えることは、候補者を平等に取り扱うことができないことになるため、どのような候補者が死亡した場合においても差異を設けることなく、一律にやり直すこととなる。

しかしながら、選挙期間中に候補者が死亡した場合に、それまでに行われた期日前投票・不在者投票をすべて一律にやり直すこととすれば、死亡した候補者に投票し、やり直したいと考える有権者の意思に沿うことにはなるが、逆に、それ以外の候補者に投票し、そのままよいと考える有権者の意思には反することになる。

死亡した候補者によっては、相当多数の有権者の意思に反することになる場合も想定されるところであり、投票のやり直しは必ずしも有権者の意思に沿うとはいえないと考えられる。特に、そのままよいと考える有権者にとっては、何らの帰責事由なく、投票行為そのものをなかったことにされてしまうことから、期日前投票・不在者投票をやり直すためにそれまでの投票をすべて一律になかったことにしてしまうことは、適当ではないと考えられる。

また、期日前投票・不在者投票は、選挙期日に投票することが困難であると見込まれる有権者が行っているものであるから、選挙期日に一定程度近接した段階で候補者が死亡し、それまでに行われた期日前投票・不在者投票をやり直すこととする場合には、有権者が実際にやり直しを行うことができる機会を確保するために、選挙期日を延期してやり直しのための期間をつくることが不可欠であると考えられる。

そのためには、現行の選挙期日の延期事由を大幅に拡充し、候補者が死亡したときには選挙期日を延期する制度としなければならないが、選挙期日の延期に伴う有権者、候補者、選挙の管理執行機関の負担が大きいこと等を踏まえれば、期日前投票・不在者投票をやり直すために選挙期日を延期することは、適当ではないと考えられる。

期日前投票・不在者投票を一律にやり直すことについては、選挙管理の実務の観点からも、

- ・ 選挙期間中に候補者が死亡した場合に、選挙期日に向けた準備を通常どおり行いつつ、補充立候補の受付等と並行して、期日前投票・不在者投票のやり直しに伴う事務を処理することは相当な負担となること

- ・ 有権者に対する期日前投票・不在者投票のやり直しの周知には限界があり、せつかく投票した有権者の投票の機会を事実上奪ってしまうおそれがあること
 - ・ 投票のやり直しに伴って投票用紙が足りなくなる場合には、選挙の執行に支障を来すおそれがあること
- 等の問題点があると考えられる。

したがって、選挙期間中に候補者が死亡したときに、期日前投票・不在者投票をやり直すことについては、極めて困難であると考えられる。

もとより、候補者が死亡等した場合には直ちに選挙を中止して、すべて再選挙とすれば、これに伴って、期日前投票・不在者投票をやり直すこともできるが、前述のとおり、再選挙は、有権者、候補者、選挙管理執行機関に対して選挙期日の延期以上に大きな負担となること等から、採用は困難であると考えられる。

なお、選挙に際して投票参加の呼びかけ等を行うにあたっては、期日前投票・不在者投票が、選挙期日に投票できない有権者の投票の機会を確保するために、例外的に選挙期日前に投票を行うことができる制度であるという法の趣旨を踏まえ、周知に努める必要があると考えられる。

第2章 地方公共団体の長の選挙において法定得票数を得た候補者がなかった場合の対応について

1 現行制度と課題

(1) 法定得票数を得た候補者がなかった場合の再選挙

① 法定得票数

現行制度は、当選人の決定にあたって「有効投票の最多数を得た者をもって当選人とする」として、当選人たる要件を比較多数得票主義によっているが、当選人たるためには、その消極要件として、法律に定める一定数(いわゆる法定得票数)以上の得票があることが必要である。

地方公共団体の長の選挙においては、法定得票数である有効投票の総数の1/4以上の得票を得た候補者がいない場合は、当選人を定めることができない。

法定得票数(公職選挙法第95条第1項)は、以下のとおりである。

- ・ 衆議院(小選挙区選出)議員の選挙
有効投票の総数の1/6以上の得票
- ・ 参議院(選挙区選出)議員の選挙
(有効投票の総数÷当該選挙区内の議員の定数)の1/6以上の得票
- ・ 地方公共団体の議会の議員の選挙
(有効投票の総数÷当該選挙区内の議員の定数(選挙区がないときは、議員の定数))の1/4以上の得票
- ・ 地方公共団体の長の選挙
有効投票の総数の1/4以上の得票

② 再選挙

現行制度では、地方公共団体の長の選挙において、当選人を定めることができない場合には、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会は、争訟係属等期間経過後50日以内に、再選挙を行わなければならない。

地方公共団体の長の選挙において、法定得票数を得た候補者がなく、当選人を定めることができなかったことによる再選挙が行われた事例として総務省において把握しているのは、地方公共団体の長の選挙における決選投

票制度が廃止された昭和27年以来4件であり、そのうち再々選挙となった事例はない(議員の選挙については1件)。

また、現行制度においては、再選挙は、先の選挙とは全く別個の新しい選挙を執行するという考え方をとっており、新規の立候補に何らの制限はない。

(2) 決選投票制度の経緯

地方公共団体の長の選挙における決選投票制度は、我が国においても昭和21年に導入されたが、昭和27年に法定得票数を有効投票の総数の3/8以上から1/4以上へ引き下げるとともに、併せて廃止された。

その際の廃止の理由としては、

- ・ ほとんどの決選投票の場合、第1回投票の最多得票者が決選投票でも最多得票しており、実益に乏しいこと
- ・ しかも決選投票とはいえ選挙をする以上は多大の経費を必要とすることから、制度的に無駄であるとされたことが挙げられていたところである。

昭和27年廃止前の決選投票制度の概要については、資料⑰を参照されたい。

(3) 問題点と課題

- ・ 現行制度においては、地方公共団体の長の選挙において、最多得票者が法定得票数である有効投票の総数の1/4以上の得票を得られない場合には、再選挙が繰り返され、長期にわたって地方公共団体の長が不在になる状況が生じることについて、問題があるのではないか。
- ・ 現行の再選挙において、当初の選挙に立候補していなかった者が再選挙に立候補できることについてどう考えるか。

2 検討

本研究会においては、地方公共団体の長の選挙において再選挙が繰り返され、長の不在期間が長期にわたらないようにするためには、再選挙になる可能性を極小化するため法定得票数を引き下げること、2回目の選挙で必ず当選人が定まるよう決選投票を導入することが考えられることから、これらの方策について検討

した。

(1) 法定得票数の引下げについて

これまでに法定得票数を得た候補者がないことにより再選挙となった事例においても、最多得票者が有効投票の総数の1/6以上を獲得できなかった例はないことから、有効投票の総数の1/4以上とされている地方公共団体の長の選挙における法定得票数を、有効投票の総数の1/6以上に引き下げることとすれば、1回目の選挙で当選人が決まらない事例が発生する可能性は極めて低くなると考えられる。

地方公共団体の長の不在を避ける観点から、地方公共団体の長の選挙における法定得票数を、現行の有効投票の総数の1/4以上から有効投票の総数の1/6以上に引き下げる案についても検討したが、

- ・ 法定得票数の趣旨は、極端に少ない得票の候補者を当選人と定めることは選挙人の代表たるにふさわしくないこと等を考慮したためであると考えられること
- ・ 最近の地方公共団体の長の選挙における投票率の状況を踏まえれば、統轄代表権を有する独任制の執行機関である地方公共団体の長が、これまでよりも少ない絶対得票数で選出され得ることは適当ではないと考えられること

から、再選挙や再々選挙を避けることを目的として法定得票数を引き下げることが、適当ではないと考えられる。

(2) 決選投票制度について

① 再選挙制度と決選投票制度の比較

現行の再選挙制度においては、新たな立候補が制限されていないため、更に多くの候補者が乱立し、再選挙によっても当選人を定めることができない場合があり得ることから、当選人の決定までにかかなりの長期間を要するケースが発生する可能性を否定できない。

これに対し、決選投票制度においては、決選投票における候補者を本来の選挙の上位得票者に限定して行われることになるため、必ず2回目の決選投票で当選人を定めることができ、選挙管理の実務面でも高い予測可能性が担保されるといえるというメリットがある。

一方で、決選投票制度については、

- ・ 決選投票制度がなければ、地方公共団体の長が決められないようなケース

は極めてまれであると考えられること

- ・ 現行の再選挙制度には、1回目の選挙の結果を踏まえて、候補者の集約や新たな候補者の擁立など候補者サイドの調整が行われ、また有権者にとっても選挙結果を冷静に見つめ直す機会が与えられるというメリットがあると考えられること
 - ・ 最初の選挙において法定得票数を得た候補者がなかったということは、いわばいずれの候補者も有権者から当選人にふさわしいとは認められなかったということであるから、改めて広く人材を求める機会を排除すべきではないと考えられること
- 等の意見があった。

② 導入する場合の制度案について

仮に地方公共団体の長の選挙に決選投票制度を導入する場合には、どのような制度案が考えられるかについて検討した。

(ア) 1回目の選挙における法定得票数を有効投票の総数の1/2以上に引き上げ、1回目の選挙で有効投票の最多数を得た候補者2人を候補者とする案

決選投票制度は、一般的には、当選人は絶対多数の支持に基づかなければならないという考え方に基づく制度であることから、決選投票制度を導入する場合には、地方公共団体の長の選挙における法定得票数を、現行の有効投票の総数の1/4以上から1/2以上に引き上げた上で導入することが本来の制度理念にかなうと考えられる。

しかしながら、地方公共団体の長の選挙において、法定得票数を有効投票の総数の1/2以上とした場合、1回目の選挙で当選人を定めることができず、決選投票になる事例が頻発することとなると考えられるため、比較多数の得票を得た候補者を当選人としてきた我が国の選挙風土にはなじみにくいと考えられる。

(イ) 1回目の選挙における法定得票数は現行どおり有効投票の総数の1/4以上としたまま、1回目の投票で有効投票の最多数を得た候補者2人を候補者とする案

(ウ) 1回目の選挙における法定得票数は現行どおり有効投票の総数の1/4以上としたまま、1回目の投票で有効投票の最多数を得た候補者4人を候補者とする案

前述のとおり、決選投票制度は、一般的には、当選人は絶対多数の支持に基づかなければならないという考え方に基づく制度であるが、昭和27年に廃止された決選投票制度においても法定得票数は有効投票の総数の3/8以上とされていたところであり、決選投票を導入する場合には必ず法定得票数を有効投票の総数の1/2以上にしなければならないということはないと考えられる。

このような考え方に立てば、決選投票制度を単に2回目の投票で必ず当選人を定めるための制度であると位置付け、法定得票数を現行どおり有効投票の総数の1/4としたままで決選投票制度を導入することも、現実的な制度設計の一つと考えられる。

法定得票数を有効投票の総数の1/4以上としたままで決選投票制度を導入する場合には、1回目の選挙で当選人を定めることができない可能性をこれまでどおり低く維持したまま、2回目の投票を行わなければならなくなったとしても、2回目の決選投票で必ず当選人を定めることができることになる。

この場合、必ずしも候補者を1回目の選挙における最多得票者2人に限定する必要はなく、必ず当選人を定めることができる上限の人数である最多得票者4人を決選投票の候補者とするのが適当であると考えられる。

また、昭和27年に廃止された決選投票制度においては、本来の選挙から2週間後に決選投票が行われる制度設計になっていたが、現在において決選投票制度を導入する場合には、投票用紙の調製や投票所入場券の発送、ポスター掲示場の準備などの選挙の執行準備に当時よりも時間を要する状況になっているため、都道府県知事選挙を想定すれば、本来の選挙と決選投票との間は、少なくとも4週間程度空けなければならないと見込まれる。

なお、現行の再選挙制度では、最初の選挙に対して争訟が提起されたときは、再選挙を行うことができず、当該訴訟の終結を待つて再選挙を行うこととなるため、長の不在期間が長期化するおそれがある。決選投票制度を導入する場合には、昭和27年に廃止された決選投票制度と同様、本来の選挙に対する争訟の提起に影響を受けることなく、決選投票を行うことができることとすることが適当であると考えられる。

(3) 今後の課題

決選投票制度については、地方公共団体の長の不在期間が長期化するおそれを払拭するためには、決選投票制度を導入することが有力な方法であると考えられ、その場合には、現行の比較多数得票主義との関係も踏まえ、法定得票数は現行どおり有効投票の総数の1/4以上としたまま、最初の選挙で有効投票の最多数を得た候補者4人を候補者として決選投票を行う制度とすることが適当であると考えられる。

一方で、決選投票制度がなければ、地方公共団体の長が決められないようなケースは極めてまれであると考えられることや、改めて広く人材を求める機会を排除すべきではないという意見等もあり、決選投票の導入については、当事者である地方自治関係者や有権者等の意向を踏まえながら、現行の再選挙制度と比較した決選投票のメリット・デメリットを勘案しつつ、引き続き検討される必要があると考えられる。

なお、現行の再選挙制度を維持する場合においても、地方公共団体の長の不在が長期にわたらないようにするため、最初の選挙に対して争訟が提起されたときにおいても再選挙を行うことができるようにすることが考えられるところであり、そのような制度設計について併せて検討されるべきであると考えられる。

おわりに

以上、本研究会は、総務大臣からの要請に基づき、補充立候補制度等のあり方及び地方公共団体の長の選挙において法定得票数を得た候補者がなかった場合の対応について検討した。

このうち、特に補充立候補制度等のあり方については、極めて有力と一般に目されていた現職の候補者が選挙期間中に銃撃され、死亡するという衝撃的な事件に端を発して検討が要請されることになったところである。こうした経緯もあり、本研究会においては、当該事件に対して有権者をはじめ各方面からなされた様々な指摘を踏まえて検討したところであるが、併せて、現行の選挙制度の基本的な考え方との整合性や、候補者によっては有権者の反応も異なったものになり得るといった観点にも留意しつつ、調査研究を進めたところである。

選挙期間中における候補者の死亡等や、地方公共団体の長の選挙において法定得票数を得た候補者がいないため当選人を定めることができないケースは、過去の実績に照らしても、そう頻繁に起こるものではない。しかしながら、現行制度には、このような事態が生じた場合において、有権者の意思を適切に反映するという観点から課題があることも否めないと考えられる。

こうした課題はできるだけ速やかに解決されるべきものであると考えられるところであり、本報告書が、制度改正に向けた一助となれば幸いである。