

選挙事務に係る不適正処理に関する検証  
及び再発防止策について（答申）

平成 31 年(2019 年) 2 月 3 日

甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会

# 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会

委員長 小島 勇 人

総務省主権者教育アドバイザー

一般社団法人選挙制度実務研究会代表理事

委員長職務代理者 山本 久子

草津法律事務所弁護士

甲賀市コンプライアンス審査会副委員長

委員 漣 藤 寿

元滋賀県職員、元長浜市職員

一般社団法人日本経営協会（NOMA）関西本部

委員 岩瀬 満

甲賀市コンプライアンス審査会委員長

委員 森地 清志

平成29年度甲賀市区長連合会会長

# 目 次

- 1 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会の設置と基本的な考え方
  - (1) 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会の設置
  - (2) 基本的な考え方
  
- 2 不適正処理の概要
  - (1) 事前準備
  - (2) 投票事務の状況
  - (3) 送致された投票箱及び未使用の投票用紙の管理等
  - (4) 開票作業開始後の投票箱の運搬作業
  - (5) 不適切集計に至る経緯
  - (6) 処分行為に至る経緯
  - (7) 発覚に至る経緯
  
- 3 不適正処理の要因と再発防止策
  - (1) 職員の意識について（心理的要因）
  - (2) 選挙における体制について（環境的要因）
  - (3) 開票所で扱う書類や用具について（物理的要因）
  - (4) 不測の事態に対する備えについて（リスク要因）
  
- 4 その他の検討課題
  
- 5 結びに

## 1 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会の設置と基本的な考え方

### (1) 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会の設置

平成29年10月22日に第48回衆議院議員総選挙及び第24回最高裁判所裁判官国民審査並びに甲賀市議会議員一般選挙（以下「本件選挙」という。）が同日執行され、それらの選挙等のうち衆議院小選挙区選出議員選挙の甲賀市開票区の投票の効力決定過程において、未使用の投票用紙を不適正に使用して不適切に集計していたこと、また、開票事務の終了後に発見した未集計の投票用紙を、後日、処分していたことが判明した。本件は、公職選挙法に抵触するおそれがあるだけでなく、民意をないがしろにする民主主義の根幹に関わるものであり、有権者の信頼を大きく失墜させる行為である。

本件の選挙管理執行の信頼確保に与える影響の重大性を認識し、二度とこのような事案を起こさないよう、市の内部委員ではなく外部の有識者で構成する第三者の委員会により、客観的な観点から本件の検証と再発防止策の検討を行い、もって選挙事務の適正化を図るため、甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会が設置されることとなった。

### (2) 基本的な考え方

選挙権は、民主主義国家において、国民、県民、市民の代表を選ぶための最も尊重されるべき権利であり、選挙事務を遂行するにあたっては、このことを十分に意識する必要がある。

本件は、開票事務に携わる選挙管理委員会事務局の幹部職員が、投票者数と開票数とに生じた齟齬を、未使用の投票用紙を不適正に使用して不適切に集計し、これを隠蔽するため、開票事務の終了後に発見された未集計の投票用紙を処分したものである。このことは、公職選挙法上の投票増減罪として処罰されるおそれがあるだけでなく、市行政、ひいては選挙制度への信頼を大きく揺るがす事案である。直接に関与した職員の責任は当然として、その背景にある組織として、選挙事務への意識がどのように働いていたのか、技術的な問題や手法ではなく、「白票も民意である。」という理解はあったのかどうか、投票者数と開票数とが合わないという不測の事態によりその理解が亡失し、「この場を乗り越えなければならない。」という場当たりの意識に支配されてしまったのではないかといった点について追究する必要がある。

このことから、組織として不測の事態に対処するための指揮命令系統がどうなっていたのか、法令を遵守した適正な開票事務の執行のために何が足りていなかったのか一つひとつ検討を重ね、多角的に要因を検証し考察することで、それらから不適正処理

の再発防止のための提言を見出し、甲賀市の選挙事務の適正化を図ることとする。

## 2 不適正処理の概要

本件選挙における不適正処理については、甲賀市及び甲賀市選挙管理委員会が、3人の弁護士にその調査を委託し、その結果が「報告書」として提出された。「報告書」に基づき当再発防止委員会が認定した本件の概要は次のとおりである。

### (1) 事前準備

4選挙等を同日選挙として執行するのは、平成16年10月1日に水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町の5町が合併して甲賀市になって以降、初めてのことであった。しかし、甲賀市発足以降も選挙の執行にあたる職員は増やされることなく、本件選挙の執行にあたって事前準備にあたる職員は複数いたが、大半の業務や責任が選挙管理委員会事務局書記を兼務している総務課の職員4人に集中している中で、選挙事務が行われていた。

近年は、開票所として、甲南情報交流センター忍の里プララ(以下「プララ」という。)を利用していましたが、4選挙等の同日執行の開票事務を行うには狭いことから、同日選挙になることが決まるとすぐに、これらの選挙等にかかる開票を適切に行える適当な箇所を探した。しかし、他に適当な箇所がなく、結局、従来使用していたプララを利用することになった。

### (2) 投票事務の状況

本件選挙の投開票日は、大型の台風21号の影響で、甲賀市にも大雨(土砂災害、浸水害)・洪水・暴風警報等が発令されていた。

かかる台風の接近が数日前から予想されており、期日前投票最終日は、各期日前投票所が混雑し、市議会議員選挙の投票と衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官国民審査の投票をする間にも、数十分待たされて、途中で投票せずに帰ってしまう選挙人もいた。

### (3) 送致された投票箱及び未使用の投票用紙の管理等

投票箱は、市議会議員選挙で100箱、衆議院議員小選挙区選挙で100箱、衆議院議員比例代表選挙で100箱、最高裁判所裁判官国民審査で100箱の合計400箱あり、開票所とされたプララのホール内に保管スペースを確保することができなかつたため、開票作業開始前の保管については、ホール外の通路や楽屋を利用し、市議会議

員選挙の投票箱はホール外の右側の通路に、衆議院小選挙区選挙の投票箱はホール外の左側の通路に、衆議院比例代表選挙と最高裁判所裁判官国民審査の投票箱はホール外の左側にある楽屋2・3の3か所に分散することとしたが、いずれの保管場所も十分な広さは確保できていなかった。当初、投票箱の管理を行う主任は1人の予定であったが、当日になり、3か所それぞれに1人ずつ主任を置くよう変更された。

各投票所から開票所へは全ての投票箱が送致され、開票開始の宣言直前には各保管場所全てに並べられたことが確認されている。

投票所で未使用とされた封筒に入れた投票用紙は、開票所に送致された時点で残数確認をして封筒に戻し、封緘等はせずに、文書保存箱に入れていた。なお、その文書保存箱は、開票作業中は、庶務係の後ろ辺りの床に置かれていた。

#### (4) 開票作業開始後の投票箱の運搬作業

開票開始の宣言と同時に、開票係と他の係でその時点で業務のない事務従事者らが、投票箱を1箱ずつ持って指定された開票台のところに行き、開票台の上で投票箱の蓋を開けて中の票を台の上にすべて出し、蓋を開けた状態で、壁沿いに並んでいる複数の開票立会人に中が空であることの確認を得ながら、衆議院議員小選挙区、比例代表の各選挙及び最高裁判所裁判官国民審査の投票箱を運び入れたのと同じ出入口から出て、レッスン室に開函済の投票箱を運び込む手順となっていた。

開函済の投票箱は、レッスン室の奥の隅からつめて、積み重ねて置いていっていたが、投票箱の大きさがまちまちである上、外した蓋を縦に差し込んだ状態の箱が多いため、整然と並べることはできず、山積み状態となっていた。

なお後述のとおり、翌朝に、投票用紙が入ったままの衆議院議員小選挙区の投票箱が1箱、レッスン室で見つかっているが、もし開票所のプララのホール内に搬入していれば、票が入ったままになっていることを開票立会人が気付かないことは考えにくいことから、衆議院議員小選挙区の投票箱の保管場所となっていた通路からレッスン室へ、直接運びこまれた可能性が高いと推測される。

#### (5) 不適切集計に至る経緯

ア 開票作業中、小選挙区の投票者数と開票数が数百票合わないことに気付いた総括指揮事務副主任は、各係のところの確認に回る等するとともに、いずれかの段階で、総括指揮事務主任に対し、票が足りない旨を報告している。これに対して、総括指揮事務主任は、不足している票を探すよう総括指揮事務副主任に指示した。

総括指揮事務副主任は、未開函の投票箱がないか探すよう2人（誰であったのか

は特定できなかつた。)に指示し、最終的に7人程度がレッスン室での探索作業にあたっている。しかし、探索を始めてからしばらく経ったところで、誰かから、探索を終えて良い旨言われ、皆、問題は解消されたと思い、探索をやめている。探索をやめるにあたり、誰から、どのような言葉をかけられたかは、皆の記憶が曖昧で、明らかとなっていない。

イ その後、総括指揮事務主任及び総括指揮事務副主任は、全体の票を確認するため、もう一度最初から開票作業をやり直す時間があるか協議した。

両名は、県選挙管理委員会や報道機関からのプレッシャーを強く感じており、早く開票を終わらせなければならない、小選挙区の作業で止まっているはその後に控えている比例代表及び国民審査の開票作業を含め、開票作業全体に支障をきたしてしまうという思いがあった。また、開票事務従事者らが既に疲れ切っており、開票作業終了後の台風への対応もある中で、今からもう一度やり直すことはできない、やり直しをしていたら朝までかかってしまう、既に小選挙区の当確が出ており、数百票で結果が変わることにもならない、未使用の投票用紙を県に返す必要もない、探しても見つからないのであれば、未使用の投票用紙を使う以外に手立てがない等の思いがあった。

そこで、総括指揮事務主任が、総括指揮事務副主任に対し、未使用の投票用紙を使って処理するよう指示を出したものと推測される。そして、当初は未使用の投票用紙を使うことはできない旨述べていた総括指揮事務副主任も最終的には、これに異議を唱えることなく、未使用の投票用紙を無効票の白票として加えた。

加えた票数を覚えている者はいないが、翌日に第77投票区(神山区)の投票箱(以下「本件投票箱」という。)から未集計票が出てきており、同投票区の投票者数が400であることから、加えた票数は、約400票と推測される。

## (6) 処分行為に至る経緯

本件選挙の投開票日の翌日、朝からレッスン室で投票箱を撤収するため折りたたんでいた職員が、中に投票用紙が入ったままの本件投票箱を見つけた。本件投票箱は、蓋を取り外して折りたためるタイプのもので、蓋についていた鍵は外されていたが、蓋は閉まった状態で置かれていた。

本件投票箱を見つけた職員はすぐに一緒に作業していた上司に報告し、報告を受けた上司は、プララのホール内で片付けをしていた国民審査分類係事務主任に報告して本件投票箱を引渡し、同主任は、本件投票箱の中に入っていた未集計の投票用紙を文書保存箱に移した。その後、同主任は、その文書保存箱を、部下である第2庶務係事

務副主任に渡した。

第2庶務係事務副主任は、文書保存箱に入っていた未集計票を封筒に移して、本庁舎に持ち帰り、上司である第2庶務係事務主任に報告し、封筒ごと引き渡した。

第2庶務係事務主任が、上司である総括指揮事務副主任に報告し、その後、総括指揮事務主任、総括指揮事務副主任及び第2庶務係事務主任の3人で別室に行き、未集計票の扱いについて協議した。総括指揮事務主任は、総括指揮事務副主任及び第2庶務係事務主任に対し、当該票を処分するよう指示し、台風対応等に戻るため退室した。最終的に、第2庶務係事務主任が自宅で処分することとなったが、同主任は、必要になるかもしれない等の思いがあり、すぐには処分せずに自宅で保管していた。しかし、2か月以上経っても本件選挙について何も問題を指摘されることがなかったため、平成29年12月29日頃、自宅で焼却処分するに至った。

#### (7) 発覚に至る経緯

本件投票箱が発見されたことを知っていた職員らは、大きな問題なので記者発表のタイミングや段取りがあるだろうし、幹部職員に任せるしかないと考えていた。また、総括指揮事務副主任から、黙っておくように言われていた者もいた。

しかし、記者発表等はなされないままであった。

そうした中、市長への通報により、本件選挙にかかる不適切集計及び処分行為が発覚し、平成30年2月3日、選挙管理委員会委員長が当該事実を確認した。



### 3 不適正処理の要因と再発防止策

本件選挙において不適正処理が発生した要因及びその再発防止策は、次の各項目のとおりである。

#### (1) 職員の意識について（心理的要因）

##### ア 職員のコンプライアンス意識について

###### 【要因】

投票者数と開票数とに齟齬が生じた際に、辻褄を合わせるため、未使用の投票用紙を使用し、開票数を不適正に増減させるという行為は、公職選挙法で規定する投票増減罪にあたり、許されない行為であるというコンプライアンス意識が、その場を乗り切らなければならないという重圧に支配された結果、欠如することとなったと考えられる。

また、不測の事態が生じた際に、どのような手段をとるべきかという判断やその判断によってとった行動が社会に与える影響を推し量り、対応や相談ができる環境や風土が組織として欠如していた。こうしたことから、投票者数と開票数とに齟齬が生じるという事態で、誤った判断をしてしまったのではないかと考えられる。

###### 【再発防止策】

市職員の全てに対して、公職選挙法を含めたコンプライアンスに関する研修会を定期的に複数回実施することで、職員のコンプライアンス意識の醸成を継続的に努められたい。特に、地方公務員法に「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては全力を挙げてこれに専念しなければならない。」「職員は、その職務を遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」「職員は、その職の信用を傷つけ、又は職員の職全体の不名誉となるような行為をしてはならない。」と定められていることについて、いかなるときにも地方公務員として自覚を持つよう意識改革を図るとともに、法令遵守の徹底を図る必要がある。特に、上司は職務上の命令を行う際に、組織を守ろうとする意識が高まるような場面でも、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務していることを自覚するようにしなければならない。また部下が違法な命令であればそれに従わず、違法であることを進言できる風土を実現する必要がある。

また、事務従事者が事務の執行において誤った判断を行うことがないように、指揮にあたる者を専任として、その場に応じた明確な指示を行うとともに、法令遵守を監督する担当者として選挙管理委員会の書記以外の者を配置し、開票所全体の状況を把

握し、不測の事態に備える体制を構築されたい。

## イ 事務従事者の意識について

### 【要因】

選挙の管理執行事務は、地方自治法上、国及び県の選挙については当該地方公共団体の処理すべき法定受託事務とされている。また、市の選挙については自治事務とされている。このことから、選挙事務は選挙管理委員会だけで行うものではなく、市として職員全体で行うものである。しかし、本件選挙に従事した職員について、「選挙事務は選挙管理委員会が行うもので、私たちは事務を頼まれた立場である。」という意識があり、「選挙事務は、市の職員である自らの本務である。」という意識が十分備わっていなかったことがうかがえる。

### 【再発防止策】

平成30年6月24日執行の滋賀県知事選挙（以下「前回選挙」という。）では、ほとんどの職員が「選挙事務は自らの本務である。」という意識を持っていたことが職員アンケートからうかがえる。しかし、各職員が責任を持って事務を遂行していたとしても、「頼まれた事務をやっている。」という感覚はぬぐいきれないという意見もあった。また、どこまで選挙事務に携わることが本務であると考えているのか自信がないという意見もあった。

今後は、従事者が選挙管理委員会の指示で動くだけでなく、自らの業務に責任を持ち、職員全員がチームであるという感覚が醸成されるように、また、投開票事務従事者の事前説明会や前日の開票リハーサルについて、従事する職員が参加しやすい環境を整えるよう努められたい。そのためには、開票などの担当係ごとに実務に関する勉強会を行い、作業内容の確認を係全員で行うなど、担当業務への研鑽を通じ、自信をもって事務に携わることができるよう努められたい。

また、今後も開票事務の検証を継続的に行い、甲賀市における選挙事務に対する職員の意識及び実務を継承していくことが重要である。特に、幹部職員は、選挙事務に対してどういう意識を持っていたのか、また、実務的なスキルをどのように持っていたのかを反省されたい。数年後には、再発防止策の策定に直接関わった職員が異動するなどし、本件の重要性が忘れ去られてしまうということが懸念される。幹部職員は、本件の発覚により、意識改革の必要性について認識したと思うが、本件を風化させることのないよう努められたい。

## (2) 選挙における体制について（環境的要因）

### ア 事務従事者の負担について

#### 【要因】

本件選挙の開票事務従事者を対象にしたアンケートの結果を見ると、開票事務に係る人員は、概ね足りていたのではないかという回答が多かったが、開票の準備段階では、他の業務を兼務しながらの準備となっており、このことを踏まえると果たして人員に不足がなかったかどうかは疑問である。とりわけ、衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官国民審査と市議会議員一般選挙の同日選挙となったことで、選挙ごとの事務が<sup>ふくそう</sup>輻輳することとなったが、特段、職員が増員されることなく、一部の職員に業務や責任等の負担が偏った。また、投票事務従事者と開票事務従事者を兼務している職員も多く、負担が増す要因となっていた。

#### 【再発防止策】

開票事務を遂行するにあたって、留意すべき点を理解している選挙管理委員会事務局書記を経験した職員を、本部職員として従事させるとともに、特別の事情がない限り、開票事務と投票事務とを兼務させることのないように改める。これにより、本部職員及び従事者の負担を減らすことで、ミスが発生するリスクを軽減するとともに、当日係ごとの事務内容や留意点を確認するミーティングが可能となる。

選挙の都度、開票事務の実態については検証を行い、開票事務マニュアルを継続的に見直すとともに、事務手続きが法的に支障がないか等を含め、県選挙管理委員会の技術的助言を得ながら、整備を図ることが必要である。なお、開票事務においては、特に夏場の熱中症の予防等季節に応じた、事務執行の環境整備についても検討されたい。

また、選挙期間中に一部の職員に責任や事務が偏らないよう他の自治体の事例を研究し、開票の準備等を専門的に行うワーキングチームをつくるなど組織的に事務を執行されたい。そのためには、最初（起案）から最後（施行）まで主体的に責任を持って取り組むことの出来るよう仕事の割振りを行うとともに、連日深夜にわたって事務や準備を行うことがないよう、選挙期間前から十分余裕をもって準備作業を行うよう努められたい。

### イ 事務従事者の指揮命令系統について

#### 【要因】

本件選挙の開票事務を遂行するにあたって、全体的指揮、個別担当事務の指揮をとるべき責任ある立場の職員をどう明確にしていたかが見えてこない。また、開票事務についてのシミュレーションが十分でなく、例えば、開票係では当日に投票箱を受領

するための主任を増員するといった場当たりの対応が見られたことや、各係の責任者が自ら実作業にあたっていたことにより、係全体を監督するまでに至らなかった。とりわけ、本件選挙では、投票者数よりも開票数が大幅に少ないことが判明した時点で、どのように報告し、不足分の票を探すためにどのように指示が出たのか、どのような指揮命令系統であったのかが不明確であった。

#### 【再発防止策】

前回選挙の職員アンケートでは、総括指揮や事務主任の指示により、効率よく事務を遂行でき、指揮命令系統が明瞭であったとの意見が多かった。今後の選挙においても、開票事務従事者全員が現在の進捗状況を理解できるように、都度、場内アナウンスを行うとともに、問題が生じた際も関係する事務従事者だけで判断するのではなく、開票管理者や開票立会人に報告して判断を仰ぎ、その判断についても開票所内に周知する開かれた開票事務に努められたい。

また、開票事務の各係の事務主任は係の事務の総括に徹し、実作業は係員が行う事が出来るような計画とするとともに、複数選挙を同日執行する場合、同時並行で事務を行うこととなるため、相応の人員が必要であり、併せて事務の効率化も必要となる。前日までに現物を用いて十分なシミュレーションを行うとともに、開票所全体を見渡し、事務の進捗状況を把握し、必要に応じて指示を出す立場の従事者のほか、選挙区、比例代表などそれぞれの選挙の開票事務を総括する従事者を定めることも有効である。各選挙の総括指揮にあたる職員については、そのスキルに偏りが生じると、進捗状況や数字の把握において混乱が生じるため、人材の育成に努められたい。

### ウ 事務従事者の表示について

#### 【要因】

本件選挙において、開票事務従事者は従事者であることを明らかにするため、白色の腕章を着用していたが、投票箱を送致するために開票所に入る職員や開票立会人などはそうしたものを着用しておらず、外形的に開票所に入場が認められる者であるかどうか不明確であり、チェックもなかった。

#### 【再発防止策】

前回選挙では、従事者であることを明確にするために開票事務従事者は係ごとに色分けしたベストを着用し、事務主任や機器保守業者は腕章を着用した。また、投票所から投票箱等を送致する者は名札を着用しており、どのような立場の者であるのかが明確となった。服装や表示等を区別することにより係の所在や作業状況についても明確となった。引き続き、各係の従事者ごとの服装や表示により従事状況を把握できる体制

をとられたい。

また、開票所は、投票箱の開錠を行う前に扉を閉鎖するとともに、出入口には担当者  
を配備し、事務従事者であることをしっかりと確認することで、事務従事者以外の  
出入りが行われないように管理できる体制をとるとともに、開票所内においても、開  
票事務従事者全員で、部外者の立ち入りがいないかを常に確認するよう徹底されたい。

## エ 投開票事務マニュアル上の開票事務の説明について

### 【要因】

本件選挙では、関係図書を参考に、開票事務マニュアルを作成し、当該事務にあた  
っていたが、そもそも開票録の記載例がないなど、事務経験がない職員に配慮できて  
いない部分があった。マニュアルには記載はあるが、実際にはそのとおりにできなか  
った部分とマニュアルを直さなければならない部分が整理できていないことがみられ  
た。他市の様々な事例を研究し、複数の人間がチェックをすることで、問題点などに  
気づくことができるが、人員体制が十分でなく、こうした準備も不十分であった。

### 【再発防止策】

前回選挙での事務従事者アンケートや反省会を通じて、事務上の課題や分かりにく  
かった点を把握し、次回選挙までにその解決策を検討し、事務マニュアルに反映さ  
せ、また、課題解決の端緒となるよう、適宜、先進自治体等の事例を学ぶなどし、不  
適正処理やミスが発生する余地がないのかという観点から点検を行い、継続的に見直  
しを行われたい。

## オ 事務を検証するためのデータについて

### 【要因】

本件選挙では、開票状況の経過や実態を知るための記録がなかった。また、以前の選  
挙でもメモや写真が残っている程度であり、事務の実態を検証するための詳細なデー  
タが残っていない。

### 【再発防止策】

前回選挙では、一連の開票作業について、事務の流れが確認できるよう、複数箇所に  
ビデオカメラを設置し、撮影することにより動画として記録し、選挙後、反省事項等  
に従事者から求め、事務改善のための研修会が開催された。今後も事務研修が行えるよう  
動画等の十分な資料の作成と保存及びその適正な管理を継続されたい。

### (3) 開票所で扱う書類や用具について（物理的要因）

#### ア 白票の管理について

##### 【要因】

本件選挙では、投票所で未使用とされた投票用紙や選挙管理委員会が予備的に保管していた投票用紙を、開票所においてどのように管理するかが明確にされていなかった。こうした未使用の投票用紙は、文書保存箱に収納され、開票所内の一角に集められていたが、これを管理する者がおらず、開票所の従事者が未使用の投票用紙を持ち出せる状態であり、管理が不十分であった。

##### 【再発防止策】

前回選挙では、各投票所から送致された未使用の投票用紙について、枚数を確認した後に開票管理者が封印し、選挙終了時まで開票管理者及び開票立会人の監視できる場所で保管したこと、また、こうした未使用の投票用紙を管理するための係を設けたことで、厳正な管理が図れた。ただし、係の従事者が事務的に確認するだけでなく、開票管理者が中を確認した後に封印するよう改められたい。

#### イ 投票箱の管理について

##### 【要因】

本件選挙の開票事務での重要な問題点は、開函できていなかった投票箱があったということである。この問題の原因として、どの投票箱をどの開票台の上に置くのかが定まっていなかったこと、誰がどの投票箱を担当するのかということが不明確であったこと、また、投票箱を受領した時点、開錠した時点、空になった時点の段階ごとに全ての投票箱を複数の目でチェックする必要があるが、そのチェック体制が確立されていなかったことが挙げられる。また、開票台に投票用紙を取り出した後に、投票箱が空であることを確認する係はあるが、どの係員が担当するのかということや全ての投票箱が空になったかを確認する係については事務マニュアルに明記されていなかったことも原因の一つとして挙げられる。

また、投票者数を確定する段階での投票者数の把握ミスが、開票事務の段階で投票者数と開票数との齟齬として表れることがある。このようなミスを防ぐためには、節目節目で複数の目で確認するということが一番大きなポイントになるが、事務マニュアルからは、こうした部分が見えてこない。

##### 【再発防止策】

前回選挙では、投票箱は、全て開票所内に搬入し、定められた担当者が所定の開票台

の上で開披した。また、専ら投票箱の確認を行う係を設け、全ての投票箱に投票用紙が残っていないか複数の目で確認を行い、開函後の投票箱についても開票終了時まで開票所内で管理された。さらに、確定前に、再度、各投票箱が空であること及び個数に変動がないか確認が行われた。

このように、投票箱を全て開函したことを確認することは非常に重要であり、引き続き、複数の目での確認を励行するとともに、開票が確定する前にも投票箱が空のままであるか再度確認することについても継続して実施する必要がある。

加えて、従事者個人が故意に投票用紙を隠蔽するなどの違反行為が起らないよう、防犯的な視点からもチェック体制について検討されたい。

## ウ 機器の管理について

### 【要因】

本件選挙では、審査係の机上の計数機で未使用の投票用紙を不適切に集計していた。計数機は、本来は審査を終えた票を数えるため、計算係に置かれているものであるが、計算係で使用している計数機に不具合があった場合に備え、庶務係の近くに置かれ、誰でも持ち出せる状態であり、管理が不十分であった。

### 【再発防止策】

予備の機器については、庶務係の管理できる場所に置き、持ち出す際には、何のためにどこで使用するのかを庶務係の事務主任に報告するなど、本来と違う目的で使用できないよう努められたい。また、発汗等により投票用紙が濡れることで、機器の故障の原因となることがあるため、従事者にタオルを携帯させるなど、細やかな対策を行うよう検討されたい。

## エ 開票所の規模について

### 【要因】

市議会議員一般選挙と衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官国民審査とが同日執行となることが決定した時点で、選挙管理委員会事務局は、従来使用していた開票所では狭いと認識しており、甲賀市勤労青少年ホーム多目的ホールへの変更を検討したものの、開票速報のためのオンライン体制がとれないこと、従来の施設はこれまでも使用しており、慣れた施設であることなどから、狭いと認識しつつも従来の施設を開票所として選択した。4種類の選挙合わせて400の投票箱を置くスペースを確保したものの、これまでにない数量の投票箱があったため、送致された投票箱をこれまでと異なった場所である通路や楽屋に置いたことが、未開函の投票箱が発生する一因となった。全

体が見通せない、従事者の動線が複雑となるなどの問題があったにもかかわらず、その対応策が十分でなく、適正な開票を行うための準備が万全ではなかった。

#### 【再発防止策】

前回選挙は、単独執行のため票が1票であり、開披する投票箱が100箱であったため、オンラインの環境が整っており、従事する職員も一定の経験がある従来のプララを開票所に選定された。投票箱が100箱であっても、その保管には広いスペースが必要であり、レイアウトの見直しを行ったものの、プララの広さでは限界まで使用している状況であった。

複数票の選挙では、開披しなければならない投票箱が300箱や400箱となることもあり、投票箱の送致の際に相当な混乱が予測されるうえ、選挙ごとの投票箱の種類をどのように仕分けし見分けるのかという検討も必要となる。開票台も選挙ごとに分ける必要があり、当然広い会場が必要となる。平時に同日執行する選挙の種類や規模に応じた開票所の選定を行い、規模の大きい選挙に備える必要がある。なお、選定にあたっては、開票作業を行う空間の広さを第一とし、駐車場の規模、進入路の安全性、各投票所からの距離、施設の安全性、避難場所の指定の有無、空調設備やLAN設備の有無といった事項を総合的に考慮し、選定されたい。

### (4) 不測の事態に対する備えについて（リスク要因）

#### ア 開票事務等に係る不測の事態への対応策について

##### 【要因】

投票所から報告のあった投票者数と未使用の投票用紙の数とを勘案しても、投票用紙の交付枚数と合わない場合や、開票事務で投票者数と開票数とに齟齬が発生する場合は、どのようなケースが考えられるかということのシミュレーションができておらず、どのようにチェックしていくのかというルール化もできていなかった。

また、期日前投票においては、市議会議員一般選挙の投票を終えた後、衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官国民審査の投票を行うまでの間に順番を待つための行列ができたが、期日前投票における投票についての事務マニュアルには、こうしたケースの想定やその対応についての記載がなく、現場での対応に終始任されることとなっていた。

##### 【再発防止策】

前回選挙では、投票者数と開票数とに齟齬が生じるケースの検証と対策、万一齟齬が生じた際の対応マニュアルを作成した。また、不測の事態として台風等の襲来による防災対応が必要となるケースを想定し、マニュアルの見直しが行われた。「何が危

機なのか。」ということを知ることが非常に重要であり、「どのようなところでミスが発生しているのか。」「何がミスなのか。」ということをも具体的に理解することも重要である。引き続き、全国の事例を研究し、継続的にマニュアルを整備し職員へ徹底するとともに、国や県の研修へ積極的に参加し、研鑽に努められたい。

また、前回選挙では、開票開始時刻を繰り下げ、投票状況について十分に点検を行ったことで、投票作業におけるミスが開票作業に影響することを防ぐことができ、結果として、開票結果を確定させる時刻も大きく遅れることはなかった。今後も引き続き、開票開始前の事前のチェック時間を確保するよう努められたい。また、複数の選挙を同時に執行する場合を想定し、円滑な点検方法についても検討されたい。

## イ 投開票当日における風水害等への対応方法について

### 【要因】

本件選挙の開票当日は、台風の襲来による緊急避難情報が発表されたことにより、台風への対応との関係で、とりわけ開票事務従事者が自ら遂行すべき開票事務に対する意識が散漫となり、適切な判断による対応ができなかったのではないかと推察される。

### 【再発防止策】

選挙管理委員会事務局は、事前に風水害、地震、火事などの災害の種別やその程度、発生時期別に対応方法をあらかじめ確認しておくことが求められるため、総括指揮にあたる従事者が中心となり、事前に現地で避難経路や誘導方法を確認されたい。特に、投票や開票の途中に大規模な災害が起こった場合、選挙管理委員会は、事務局長が委員長等と協議の上、市民の安全を第一に事務を継続するかどうかについて、関係機関との連絡調整を含め、指示を行うこととされたい。

## ウ 投開票当日における風水害等への対応人員について

### 【要因】

本件選挙では、開票事務従事者と防災関係の職務を担当する職員をどのように選定するのかといった基準が不明確で、担当人員の入れ替わりによる混乱があった。また、選挙事務の執行と防災業務が重なる本件選挙のようなケースでは、最少人員ですべき職務遂行のシミュレーションが求められるが、その対応がなされていなかった。

また、台風の襲来で発生した風水害により、その対応のため開票事務従事者に変更があったが、従事者の交代について、係の責任者に十分伝達できていなかった。

本件選挙では、総括指揮5人のうち、2人が台風対応で欠けたほか、2人が他の係を

兼務していた。開票事務マニュアルには係別の従事者一覧について記載されていたものの、台風等災害対応にあたる職員が誰であるのか明確でない等の問題があった。また、出席状況の把握方法について、従事者が記入する出席簿に頼っており、管理が不十分であった。

#### 【再発防止策】

前回選挙では、防災業務にあたる職員と選挙事務にあたる職員とを分けたため、防災業務にあたる職員は選挙事務に従事しなかった。複数選挙の場合、投票、開票ともにより多くの事務従事者が必要となるため、災害のあるなしにかかわらずあらかじめ防災業務が発生した場合の体制を明確にし、各従事者に災害に対する心構えをさせたうえで、最低限の人数でも投開票事務が進行できるように計画する必要がある。

また、前回選挙では、出席状況を係の事務主任が確認し、総括指揮に報告するよう改めたことで、確実に出席状況を把握でき、管理も容易であった。災害時も、同様の手法を用いることで、係の従事者の出席状況を管理することが有効である。

## 4 その他の検討課題

甲賀市では、合併当時の投票区をほぼそのまま引き継ぎ、投票所を95箇所、期日前投票所を5箇所設けており、有権者数が同規模の市と比べ、投票箱の数が非常に多いと認識している。

本件選挙では、4選挙等が同日選挙として執行されたため、投票箱の数が400箱と非常に多くなってしまった事が、開票事務において重大なミスが生じた原因の一つとも考えられ、選挙事務の効率化・合理化と有権者の投票環境の向上を念頭に、投票区の編成も検討課題の一つであると考えられる。

## 5 結びに

選挙事務は、特定の時期に大量の事務を遂行する必要があり、職員が一丸となって取り組まなければ執行できない。市民は、「市役所及び選挙管理委員会は、必ず適正な執行管理を行うものである。」と確信しており、選挙事務にあたる従事者は、このことをしっかり認識しつつ、求められている役割を果たす必要がある。そのためにも、継続した研修の実施により、法令遵守の意識付けを徹底するとともに、市役所職員全員が選挙事務を遂行するための一つのチームとしての意識を持った組織づくりを、継続的に行うことが不可欠である。

チーム意識が低い組織では、相談や報告がしづらい環境となり、一部の担当職員が選挙事務にかかる大きな責任を担うこととなる。その結果、一部の職員だけに大きなプレ

ッシャーがかかり、心理的な孤立が生まれる。「ミスは絶対に許されない。」という意識は、不測の事態が発生した場合、「ミスを報告できない。」という意識につながり、組織を防衛するための手段を求めることにつながりかねない。こうした状況が続けば、同じような不適正処理が発生する可能性は高まる。

今後については、不適正処理は絶対に許さないという正義感を全職員が持つことはもちろんのこと、ミスの発生は避けられないことを前提として、ミスが発生した場合にこそ全職員が法令を遵守することを改めて自覚しなければならない。

あわせて、甲賀市の職員一人ひとりが、「指示を受けた作業を行えばよい。」という考え方ではなく、「選挙事務は自らの仕事である。」と考え、その趣旨を理解し、お互いに協力し、意見を出し合える組織環境を醸成することが重要である。ミスをミスとして報告し、組織としてどのように対応していくのかを検討でき、そして、その原因を追究し、再発させない対策を取れる風土を実現されることを強く望むものである。