

平成 30 年(2018 年)5 月 23 日

甲賀市選挙管理委員会

委員長 松 山 仁 様

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

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（中間報告）

平成 29 年 10 月 22 日執行の第 48 回衆議院議員総選挙小選挙区（以下「本件選挙」という。）における甲賀市開票所での不適正処理に関して、対象事件の検証を行うとともに再発防止策の検討を行いました（参考資料 1）。

来たる 6 月 24 日執行予定の滋賀県知事選挙（以下「次回選挙」という。）に向けた取り組みを中心として、次のとおり中間報告として提言します。

## 1 諮問内容

本件選挙の開票事務で発生した不適正処理に係る検証及び再発防止策について  
（参考資料 2）

## 2 本件選挙で発生した不適正処理に係る検証

### （1）開票事務従事者について

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、制度として選挙管理委員会だけで行うものではなく、市役所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、事務を頼まれた立場である。」という意識があった。「選挙事務は、市の職員た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伺える。

また、マニュアルに明記されていない事項などでは、選挙事務の経験が長い職員の

判断に頼っていた部分があった。

腕章や服装について、開票事務従事者はそれを明らかにする腕章を着用していたが、投票箱を送致するために開票会場に来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、外形的に開票事務従事者等であり、開票会場に入場が認められる者であるかどうか不明確であった。

## (2) 開票事務の従事体制について

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、そ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。特に、本件選挙は、衆議院議員総選挙と市議会議員一般選挙の同日選挙となったことで、選挙ごとの事務が輻輳することにより、一部の職員に事務処理の負担が偏った。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、負担を増す要因となっていた。

事務を遂行するに当たって、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いない。各係の責任者が自ら実作業に当たったことにより、係全体を見るに至らなかった。

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、不足分の票を探すようなように指示が出たのか、「投票用紙をもう探さなくてもよい。」という指示があったのか、あったとすればどのタイミングであったのか、どのような命令系統であったのかが不明確である。

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。

## (3) 開票事務に係る不測の事態への対応について

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の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いない。

投票所での投票者数と未使用の投票用紙の数とが合わない場合や、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。こうした問題が発生したときに、どの責任者に当該情報を集約し、どのように周知するのも定まっていなかった。また、市民としての平均的

な感覚をもって、どのような確認を行うべきかという判断を行い、開票管理者や実務を総括する職員に対し進言できる職員がいなかったし、それを受け入れる風土も感じられない。

#### (4) 投開票当日における風水害への対応について

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、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。今回のようなケースの場合に、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今回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。

#### (5) 開票会場について

市議会議員一般選挙と衆議院議員総選挙とが同日執行となることが決定した時点で、事務局職員は、従来使用していた開票会場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、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開票会場を選択した。4つの選挙で合わせて400の投票箱を置くスペースを確保したものの、送致された投票箱をこれまでと異なった場所である廊下や楽屋に置いたことで、全体が見通せない、従事職員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、対応策が十分でなく、万全ではなかった。

#### (6) 投開票事務マニュアルについて

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、誰が行う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明記されていない。また、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。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。

高松市ではミス発生事例集を作成し、職員に配付し、ミスが発生する場合について、確認をされているが、甲賀市ではこうした対策がなく、特に投票所で余った未使用の投票用紙をどのように管理していくかが明確にされていなかった。

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、衆議院議員総選挙の投票をする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、こうしたケースを想定し、その対応についての記載がなかった。

#### (7) 投票箱の管理について

本件選挙の開票事務での重要な問題点は、投票箱の1つが不明となり開函できていなか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被台の上に置くのかが定まっていなかったこと、誰がどの投票箱の担当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ったが、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。

#### (8) 投票区数が多いことについて

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、投票箱の数が同規模の市と比べ、非常に多く統廃合の必要性を認識していた。このことが、投票箱の管理や開票所のキャパシティの問題に大きく影響した。

### 3 再発防止策として早急に改善を図るべき事項

#### (1) 開票事務従事者

- ① 開票所全体の運営状況を把握し、不測の事態に対応するため、部長級職員及び選挙管理委員会書記を配備する。また、各係の責任者は、係事務の統括に徹し、実作業は係員が行うこととする。

##### 〔提言〕

本件選挙では、統括指揮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。また、各係の責任者も実作業に当たっていた。

次回選挙では、総括指揮に当たる従事者を専任とすると同時に、法令遵守を監督する係として選挙管理委員会の書記以外の者を配置することで、開票所全体の運営状況を把握し、不測の事態に備える体制とすること。また、各係の人員については、責任者を除く人数で実作業がこなせるように計画すること。

- ② 選挙管理委員会書記及びスタッフについては、服装・表示を区別することにより係の所在及び作業状況を明確にする。各係の責任者には、それを明示する腕章等を着用させ、係員への適切な指示を行う。

〔提言〕

本件選挙では、従事者は白色の腕章を着用していた。開票事務テキストには係別の従事者一覧があったものの、誰が台風等災害対応に当たるのか明確でない等の問題があった。また、出席状況の把握についても、出席簿に記入するのみであった。

次回選挙では、ベスト等の色により係を明確にするとともに、責任者であることも明示すること。また、係の責任者が係員の出席状況を把握するよう改めること。なお、防災業務に当たる職員と選挙事務に当たる職員とを分けること。

- ③ これまで開票事務の経験がある職員を本部職員として従事させるとともに、開票事務従事者の事前説明会への出席を、対象職員全員に徹底する。併せて、各係の責任者は、担当係毎に作業内容の確認を係員全員で行う。

〔提言〕

本件選挙では、前々日の金曜日16時から事務主任者が開票会場に参集し、リハーサルを行ったが、業務の都合上、欠席する者がいた。また、投票事務と兼務している従事者は参集時刻が異なることもあり、事務主任者からの説明も十分でなかった。

次回選挙では、開票事務従事者全員の出席を前提としたリハーサルを行うなど、選挙事務が本務であること及び事務内容の確認について周知徹底を図ること。また、特別の事情がない限り、開票事務と投票事務との兼務を止め、当日係ごとのミーティングが可能な体制を構築すること。

## （２）進行管理

- ① 開票所内には、職員に対する今後の関連業務改善の研修用等としてビデオカメラを設置し、撮影する。

〔提言〕

本件選挙では、開票状況の経過等を知るための記録がなかった。

次回選挙では、一連の開票作業について、事務の流れが確認できるよう、2～4箇所において、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する。選挙後、反省事項等を従事者から求め、事務改善のための研修会を開催すること。

- ② 投票数と開票数とに齟齬が生じた場合は、随時、開票管理者及び開票立会人等に状況等を速やかに報告し、開票管理者に必要な指示を仰ぐものとする。

〔提言〕

本件選挙では、投票数と開票数とに齟齬が生じた際の対応マニュアルがなかった。

次回選挙では、こうした場合のマニュアルを整備し、齟齬が生じた場合には、事務局長から速やかに開票管理者及び開票立会人等に報告する体制を構築し、開票管理者に必要な指示を仰ぐこと。その他、疑義が生じる案件についても同様に対応すること。

③ 開票状況について、適時アナウンス等により、場内に周知する。

〔提言〕

本件選挙では、投票者数と開票数とに齟齬が生じた際、対応まで長時間を要し、事務が進まない状況にあった。

次回選挙では、疑義や不測の事態が生じ、業務が長時間中断する場合は、開票作業の状況について、総括指揮が会場内に適宜アナウンス等を行い、参観人、報道関係者を含め、情報の共有を図ること。

(3) 執行管理

① 当該選挙の規模に応じた開票所の選定を行う。

〔提言〕

本件選挙では、所定の室内に投票箱が置ききれず、廊下にも置いていたことが投票箱の忘失の要因となり、未開函の投票箱が発生する一因となった。

次回選挙は、単独執行のため票が1票であり、投票箱も100箱であるため、従来より使用し、従事する職員についても一定経験があることやオンラインの環境が整っていることなどから、甲南情報交流センターを開票所に選定することが適当と考えられる。ただし、会場内における投票箱の保管場所や残余の白票の管理場所など、本件選挙で明らかになった課題を解決するため、レイアウト等の見直しは必須とする。また、2以上の選挙の同時執行に対応できる施設の選定を行うこと。

② 投・開票事務マニュアルとともに、新たにトラブル事例とその対応マニュアルを整備する。

〔提言〕

投票数と開票数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すること。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も想定の上、既存のマニュアルの見直しを行うこと。

- ③ 各投票所から返送された残余の白紙の投票用紙は、責任者を定め、残数を確認した後封印し、選挙終了時まで開票管理者等の監視できる場所に置く。

〔提言〕

本件選挙での不適正処理の背景には、白票の管理、保管体制に問題があったことは明らかである。このことから、投票所から返送された残余の白票については、定められた責任者により、枚数を確認した後に箱に格納の上、封印し、開票の終了時まで開票管理者及び開票立会人の監視下に置き管理するなど、その管理体制を徹底すること。

- ④ 投票箱は、全て開票所内に搬入し、全ての投票所から投票箱が揃っていることを確認後、所定の開票台の上で開ける。空箱は確認を受けた後、個数チェックのうえ開票所内で保管する。確定を打つ前に、再度、各投票箱が空であること及び個数の確認を受ける。

〔提言〕

それぞれの投票箱ごとに担当者を定め、責任を持って数の確認、鍵の解錠、開票台への配置、開票台への票の取り出しの一連の作業を受け持つようにすること。また、全ての投票箱に投票用紙が残っていないかを確認する係を設けるなどし、複数の目で確認を行い、空箱についても開票終了時まで開票所内で管理すること。

- ⑤ 開票所は、開票開始時刻と同時に閉鎖するとともに、出入口には担当者を配備した上で、厳重に出入のチェックを行う。

〔提言〕

開票所出入口に担当者を配備し、開票開始時刻に開票所を閉鎖することで、その後に入出りを行う者について、事務従事者であることを腕章その他を含め、しっかりと確認し、事務従事者以外の出入りをさせない体制をとること。なお、事務従事者以外の出入りを承認する際は、総括指揮にその旨報告し、協議の上、判断を仰ぐこと。

(4) その他

- ① 投票終了時刻の繰り上げ、開票開始時刻繰り下げ等、送致された投票箱や投票録等の点検を確実に行える時間を確保のための検討を行う。

〔提言〕

本件選挙では、台風の影響を受けたこと、投票所から送致する投票箱が4箱と多かったことから、開票開始までの点検に余裕がなかった。

開票開始時刻を繰り下げるとは、開票結果を確定させる時刻を遅らせるリスクが

あるが、投票状況の十分な点検を行うことで、開票結果に投票時のミスが入るのを防ぐことができる。このことから、次回選挙では、前回の滋賀県知事選挙時より開票開始時刻を15分程度繰り下げるなど、開票開始前の事前のチェック時間を十分に確保すること。ただし、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研究すること。

- ② 次回選挙に向けた取り組みとして、滋賀県選挙管理委員会の技術的助言を得ながら、開票事務の内容等について再点検を行い、整備を図る。

〔提言〕

本件選挙では、関係図書を参考に、開票事務テキストを担当者が作成し、事務に当たっていた。次回選挙では、開票事務テキストを見直すとともに、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、点検し、整備を図る。

## 参考資料 1

### 甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会要綱

#### (設置)

第1条 平成29年10月22日に執行された第48回衆議院議員総選挙小選挙区における甲賀市開票所での不適正処理に関し、公正中立かつ客観的な観点から、対象事件の検証と再発防止策の取りまとめを行い、もって選挙事務の適正化を図るため、甲賀市選挙管理委員会（以下「選挙管理委員会」という。）に、甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会（以下「再発防止委員会」という。）を置く。

#### (所掌事務)

第2条 再発防止委員会は、選挙管理委員会の諮問に応じ、再発防止及び選挙事務の適正化に係る提言を行う。

#### (組織)

第3条 再発防止委員会は5人以内で組織する。

2 委員は、公正中立かつ客観的に前条に掲げる事項を行うことができる学識経験等を有する者のうちから、選挙管理委員会が委嘱する。

#### (委員長)

第4条 再発防止委員会に委員長を置き、委員の互選により定める。

2 委員長は、委員会を総理し、再発防止委員会を代表する。

3 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、委員長があらかじめ指名する委員がその職務を代理する。

#### (会議)

第5条 再発防止委員会の会議は、委員長が招集し、委員長は会議の議長となる。

2 再発防止委員会の会議は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。

3 再発防止委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

4 再発防止委員会の会議は、公開する。ただし、再発防止委員会が必要と認めるときは、公開しないことができる。

#### (庶務)

第6条 再発防止委員会の庶務は、選挙管理委員会事務局において行う。

(委任)

第7条 この要綱の施行に関し必要な事項は、選挙管理委員会が定める。

附 則

(施行期日)

1 この要綱は、平成30年3月6日から施行する。

(招集の特例)

2 この要綱による最初の再発防止委員会の会議は、第5条第1項の規定にかかわらず、選挙管理委員会が招集する。

○第3条関係委員構成

1. 学識経験者
2. コンプライアンス関連
3. 弁護士
4. 市民代表
5. 選挙事務経験者

○委員会開催スケジュール

|     |       |                                       |
|-----|-------|---------------------------------------|
| 第1回 | 3月22日 | 選挙管理委員会からの諮問、<br>協議（対象事件の検証と再発防止策の検討） |
| 第2回 | 4月16日 | 協議（対象事件の検証と再発防止策の検討）                  |
| 第3回 | 5月11日 | 中間報告書とりまとめ                            |
|     | 6月24日 | 滋賀県知事選挙                               |
| 第4回 | 8月上旬  | 協議（知事選挙事務の検証）                         |
| 第5回 | 9月下旬  | 協議（選挙体制の再構築に向けて等）                     |
| 第6回 | 11月下旬 | 報告書とりまとめ                              |

○甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会委員名簿

|          | 学識経験等      | 氏 名               | 所属等                                     |
|----------|------------|-------------------|-----------------------------------------|
| 委員長      | 選挙事務経験者    | こじま はやと<br>小島 勇人  | 総務省主権者教育アドバイザー<br>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 | 弁護士        | やまもと ひさこ<br>山本 久子 | 甲賀市コンプライアンス審査会副委員長<br>草津法律事務所           |
| 委員       | 学識経験者      | さざなみ とうじゅ<br>漣 藤寿 | 元滋賀県職員、元長浜市職員<br>一般社団法人日本経営協会（NOMA）関西本部 |
| 委員       | コンプライアンス関係 | いわせ みつる<br>岩瀬 満   | 甲賀市コンプライアンス審査会委員長                       |
| 委員       | 市民代表       | もりち きよし<br>森地 清志  | 平成29年度甲賀市区長連合会会長                        |

（敬称略）

○甲賀市選挙管理委員会委員名簿

| 職 名      | 氏 名                | 任 期                        |
|----------|--------------------|----------------------------|
| 委員長      | まつやま ひとし<br>松山 仁   | 平成24年12月1日～<br>平成32年11月30日 |
| 委員長職務代理者 | ひらお てるこ<br>平尾 照子   | 平成24年12月1日～<br>平成32年11月30日 |
| 委員       | すぎもと きくお<br>杉本 喜久雄 | 平成24年12月1日～<br>平成32年11月30日 |
| 委員       | やまかわ まさよ<br>山川 雅代  | 平成28年12月1日～<br>平成32年11月30日 |

甲 選 管 第 243 号  
平成 30 年 (2018 年) 3 月 22 日

甲賀市選挙事務不適正処理再発防止委員会委員長 様

甲賀市選挙管理委員会  
委員長 松 山 仁

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 (諮問)

このことについて、次のとおり諮問する。

1 諮問事項

第 48 回衆議院議員総選挙小選挙区の開票事務で発生した不適正処理に係る検証及び再発防止策について

2 理由

平成 29 年 10 月 22 日投開票の衆議院議員総選挙において、小選挙区の開票を行う際、同数となるべき投票数と開票数に差があったことから、本市選挙管理委員会の職員が、この差を白紙投票と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集計されていない投票用紙を処分していたことが、本年 2 月 1 日に判明した。

このことから、当該選挙で発生した不適正処理に係る検証を行い、再発防止策を検討し、もって本市における選挙事務の適正化を図るため、諮問するものである。

以上