

## [研究ノート]

# 自治体選挙管理機関とその執行活動に関する一考察

## —投票立会人制度とその運用に焦点を当てて—

桑原英明

### 1、日本における選挙管理研究

従来、政治学あるいは行政学の領域で、日本の選挙管理に関する研究は、戦後の一時期を除くと<sup>i</sup>限られていた（山内1990、山内1991、山内1997、桑原2010）が、近年精力的かつ体系的な研究の蓄積が進んでいる（大西編2013、大西編2017、大西編2018、日本政治学会編2018）。あわせて、その多くの研究は、選挙管理機関を従属変数として、「その組織編成や制度的な位置づけの多様性に対してどのような要因が影響を及ぼしているか」を、実証研究により次々と明らかにしている。なかでも、品田（2013、2018）の選挙管理委員会の委員の構成とその類型化に関する研究や、曾我（2018）の選挙管理委員会事務局の在り方を規定する要因とその効果に関する研究は、日本における選挙管理研究のひとつの到達点を示している。

その一方で、選挙管理機関の多様性が、その執行活動に対してどのような違いをもたらしているかについては、必ずしも十分に研究がなされていない（岡本2018 p40）状況にあるとされる。このため、選挙管理機関の多様性と、その執行活動との関係性に焦点を当てた研究は、今後の大きな研究課題のひとつとみることができる（葉山2003、梶田2014、深谷2016、岡本2018）。なかでも葉山の論考は、早い段階で選挙管理機関と有権者との関係性に着目した数少ない研究といえる<sup>ii</sup>し、こうした観点を踏まえて、梶田は「選挙を民主主義との関係の中で捉えるならば、民主主義の主体は有権者であり、有権者が選挙管理へとアプローチを行うという視点が不足している」<sup>iii</sup>と指摘するとともに、投票立会人制度が選挙管理機関において、いかに運用されているのかを、名古屋市近郊の2市を対象として事例研究を試みている。

そこで、本稿では、まず、自治体の選挙行政あるいは選挙管理の含意を振り返り、あわせて投票立会人制度の概要について説明する。その上で、これまで選挙管理行政における投票立会

人制度が、どの様に論じられてきたのかを、法学、政治学・行政学の先行研究に依拠しながら辿ることとする。その後、投票立会人制度が、いかにして運用されているのかを、先述した2市に対するヒアリング調査による事例研究を通して、そこで明らかにされた知見を紹介する。そして最後に、マクロの視点から投票立会人制度の現状を概観した後に、そこまでの議論から読み取れることと若干の政策提言を行い小括としてまとめることにしたい。

## 2、自治体選挙行政あるいは選挙管理の含意

山内（1997 pp.238-253）は、選挙行政の実際を、有権者を対象として展開されるものと立候補者を対象として展開されるものとに大別した上で、前者は、さらに①選挙権に関するもの、②選挙啓発に関するもの、③投票に関するものなどに3区分し、後者については、①被選挙権の年齢を何歳とするのか、②どの程度まで選挙公営を行うか、③供託金の額をどのくらいとするかという3つの主要な論点を提示し、各項目について多角的に論じている。

他方で、大西（2013 pp.15-19、及び2018 pp.3-4）は、国際的な選挙管理制度改善のための民間組織であるACEの類型化にもとづいて、日本の選挙管理委員会に相当する選挙管理機関について、選挙管理の5つの核心的な機能を、①選挙人資格認定、②立候補受付、③投票行為指揮、④開票、⑤票の集計、としつつ、国によっては、次の機能をもつと補足している。つまり、選挙人登録、選挙運動資金の管理・監督、メディア監視、選挙関連争訟の解決などである。また、日本では、この他に「あらゆる機会を通じて選挙人の政治意識の向上のための努力を行うこと（常時啓発）と選挙に際して、選挙の方法、選挙違反その他選挙に関し必要と認める事項を選挙人に周知させること（臨時啓発）も選挙管理機関の重要な職務として」含めている。その上で、民主主義社会における選挙の公平性、公正性を担保することの重要性を指摘し、これを主権者である有権者と、代理人である政治家との視点から、その意義について論じている。また、彼らは「選挙ガバナンス」という選挙管理を包括する概念から選挙管理機関を捉えることを提唱している。

さらに、選挙管理にたずさわる基礎的自治体の実務家（川崎市選挙管理実務研究会1993）の解説書からは、「選挙管理委員会の組織と運営の実務」、「選挙管理執行の実務」、「明るい選挙推進運動の実務」の3区分を見ることができる。選挙管理委員会の事務局に所属する実務家としては当然ことではあるが、「選挙管理委員会の組織と運営の実務」にかなりのページ数が割かれている。また、「選挙管理執行の実務」については、「告示前の事務」と「告示後の事務」とに区分した上で、それぞれの段階における事務内容を、その順序に従って詳細かつ精緻に解説

している。また、啓発活動については、明るい選挙推進運動という現実の運動形態に即して、その実際を記している。

山内が捉える選挙行政は、選挙権年齢の引き下げといった事項に関する行政学的な検討、公職選挙法（以後、公選法と略する）の改正案の作成、あるいはこれまでの政治学における戸別訪問の是非や選挙公営などに関する研究動向などを踏まえた上で、選挙管理機関の執行活動のみならず政治が担当する領域との相克をも含めて考察の対象としている点で特徴的といえる。

また、大西の定義する選挙管理は、これを担当する選挙管理機関が果たすべき核心的な機能として5つの機能に集約しているが、加えて、日本の選挙管理機関が執行機関として行う常時及び臨時の啓発活動も重要な職務と捉えることにより、その実態を把握することが可能となっている。また、選挙ガバナンスという選挙管理を包摂する概念化により、選挙管理機関の国際比較を可能としている。ここから、日本の選挙管理機関は、形式的には独立モデルに含まれるが、実質的には政府モデルに近い形態であることを指摘し、国際比較の観点からは、決して先進的な制度ではないことを明らかにしている。

これに対して、実務家の手になる解説書は、歴史的な経緯とともに制度化された選挙管理委員会の活動の実態を概括的に区分したものであるが、それ故、その区分は実務者にとってはとても分かりやすいといえる。他方で、選挙管理を理論的に捉えるには包括的すぎることは否めない。

筆者には、選挙行政や選挙管理の含意を理論的に語るだけの知見を、現段階では持ち合わせていないが、以後、日本の選挙管理機関という用語は、主として基礎的自治体（市区町村）の執行機関としての選挙管理委員会とその事務局を念頭においている。ただし、広義には、総務省自治行政局選挙部（中央選挙管理会を含む）および広域自治体（都道府県）の選挙管理委員会とその事務局を包含する言葉であるとしておきたい。また、選挙管理という用語は、大西が集約した核心的な5つの機能に加えて、日本の選挙管理の特徴でもある啓発活動を含む選挙管理機関の活動を指すものとする。

### 3、日本の選挙管理における投票立会人制度

#### (1) 投票立会人とは何か

投票立会人は、公選法第38条および同第48条の2の5項等に規定されており、投票事務の執行に立ち会い、公正に行われるよう監視し、具体的には、投票手続きの立ち会いや投票箱の送致・立ち会いなどの職務を行う。その人数は、2人以上5人以下（期日前投票立会人は2人）と

なっている。なお、その選出にあたっては、各選挙の選挙権をもつ有権者から選挙管理機関によって選出されることとなっている（期日前投票の場合も、選挙区の有権者から選出）<sup>iv</sup>。加えて、その選任にあたっては、総務省（平成8年9月30日通知）は、以下のように指導している。「選挙人が、選挙を身近なものと感じ、明るい雰囲気できれいに投票できるようにするため、投票立会人の選任にあたっては従来の慣例に固執することなく、進んで女性層、青年層からも適宜選任するよう努め、また、投票所の設備についても創意工夫を凝らすなど、きめ細かい配慮を加えること」としている。このように、選挙管理事務の多くを、選挙管理機関の専任あるいは兼任の行政職員が担っているのに対して、投票立会人は、その選挙区の選挙権をもつ有権者から**公益者の代表として選出**されることが大きな特徴といえる。

そこで以下では、少し長くなるが、投票立会人が執行する事務の概要を具体的に理解するために、実務書（選挙管理研究会2017 pp.24-26）から、投票立会人の執務内容を紹介することにした。

「投票立会人は、投票が行われる際に、投票事務に参加するとともに、投票事務の執行が公正に行われるよう立ち会うことがその役目（筆者が下線を付した）である。その担任する事務の主なものは次のとおりである（詳細は後述）。

1 投票手続きの全般について立ち会うこと（法三八）

- (1) 投票所の開閉に立ち会うこと。
- (2) 最初の選挙人が投票する前に投票所内にいる選挙人の前で投票箱を開き、投票箱に何も入っていないことの確認に立ち会うこと。
- (3) 選挙人の選挙人名簿（抄本）との対照に立ち会うこと。
- (4) 選挙人に対する投票用紙交付に立ち会うこと。
- (5) 不在者投票の投函に立ち会うこと（指定関係投票区の場合を除く。）。
- (6) 投票箱の閉鎖に立ち会うこと。
- (7) その他投票手続きの全般について立ち会うこと。

2 意見を述べること（法四八二、五〇二・五、令四一・三、六三二・二）

- (1) 次の場合に意見を述べること。なお、投票管理者は、投票立会人の意見は聞くが、それに拘束されることなく自らの判断によって決定することができる。投票立会人は、この投票管理者の決定について次の(2)の異議があるときは、意見を述べることができる。
  - ア 投票を拒否することについて意見を求められたとき。
  - イ 代理投票を拒否することについて意見を求められたとき。

- ウ 代理投票補助者の選任についての意見を求められたとき。
  - エ 不在者投票を受理するかどうかについての意見を求められたとき（指定関係投票区の場合を除く。）。
  - オ 受理の決定を受けた不在者投票の代理投票の仮投票があるときに拒否するかどうかについて意見を求められたとき（指定関係投票区の場合を除く。）。
- (2) 次の場合に意見を述べること（(1)以外の場合でも次の異議があるときは意見を述べることができる。）。
- ア 選挙人が投票を拒否されたこと又は拒否されないことについて異議があるとき。
  - イ 選挙人が代理投票を認められたことについて異議があるとき。
- 3 投票所閉鎖時刻に選任されている投票立会人は、投票録に必ず署名（自署）すること。なお、投票所閉鎖時刻前に交代した投票立会人は、引継書を作成すること（法五四）。
- 4 投票箱等の送致にあたる投票立会人は、投票箱の鍵（一の鍵の封筒）を保管し、投票管理者とともに投票箱等を開票管理者のもとに送致すること。この場合、開票所に直行すること（法五五）。」

以上のように、投票立会人の役割が公選法並びに公選法施行令（上記の解説書では法あるいは令と略されている）などを根拠として詳細に定められていることがわかる。また、その上で、同書は投票立会人の心構えを以下のように記している。「投票立会人は、投票管理者のもとにおいて、投票事務の公平を確保するために公益代表として投票事務全般（立会時間を含めて選任された場合は、その立会時間中に行われる事務全般）に立ち会う重要な職責を有するものである。」このように、投票立会人は、当該選挙区の**有権者より選任された公益代表として**（ゴチック表記は筆者）、公正な投票が行われるように投票事務の全般を監視し、投票管理者に助言を与え、場合によっては異議を申し立てる重要な役割を担っていることがわかる。まさに、第三者の立場から選挙管理機関による執行活動を監視し、議会制民主主義の根幹である公正な選挙管理事務を遂行するために欠くことのできない存在といっても過言ではない。

## （2）投票立会人制度に関する先行研究

それでは、これまで投票立会人制度に関して、先行研究は、何をどの様に論じてきたのであろうか。憲法学・行政法学の領域において、少なからず研究業績を見ることができる。たとえば、主なものを挙げると「権限のない者によって選任せられた投票立会人の立会いと投票管理者の黙認等」<sup>v</sup>に関するもの（増田1956）、「投票立会人の代理投票補助と選挙の効力等」<sup>vi</sup>に関するもの（林田1958、萩原1966a）、あるいは「投票所における選挙人名簿対照係席が投票立会

人席から見透すことができない投票所で行われた選挙の効力」<sup>vii</sup>に関するもの（高橋1959、田口1960、自治省選挙局1961、萩原1966b）、「投票立会人に候補者の縁故者及び選挙運動員を選任して行った選挙の効力」<sup>viii</sup>に関するもの（自治省選挙局1961）さらには、「不在者投票管理者の立会人兼務と選挙の違法・無効」<sup>ix</sup>に関するもの（野中1983）、「不在者投票立会人につき選挙管理の違法を認めた事例」<sup>x</sup>に関するもの（野中1991）などがある。

これらは投票立会人の選任や兼務の可否などについて提起された訴訟についての法学からの研究であり、その選挙管理機関による選挙管理の違法性／適法性という側面からの判例研究であることがわかる。また、ここに挙げた多くの判例研究が、主として1950年代後半から60年代半ばまでに集中していることから、戦後の各種選挙法ないしは公選法の成立後の選挙管理に係る「制度の形成期」において生じた法的課題に対処するべく、これらの判例研究の蓄積が成されたとみることができる。ただし、不在者投票に関する不正投票行為を扱った最後の2つの判例研究は比較的最近の事例であることは注意を要する。

同時に、これらの憲法学・行政法学による判例研究から、政治学・行政学的に読み取れることも少なくないと思われる。つまり、投票立会人制度は、選挙区（かつては投票区）の有権者のなかから選任されるとはいえるものの、これまで選挙管理の事務のなかでは極めて限られた形式的な事務であったと見受けられる。しかしながら、たとえば不在者投票の投票立会人が違法な投票行為に加担した事例は、明らかな選挙不正の証拠とみることができる。また、選挙管理機関が、投票立会人に候補者の縁故者や選挙運動員を選任することなどは、それが直ちに違法ではないとしても、選挙管理機関による投票立会人の選任の妥当性が疑われる行為ともいえる。つまり、こうした事例は、これまでも巷間マスメディア等でも多々指摘されてきた<sup>xi</sup>ことではあるが、投票事務執行の公正性や公平性に疑義をもたれかねない。場合によっては、選挙管理機関による投票立会人の「政治的任用」の疑いのある事例として捉えることも可能といえよう。このため、選挙管理機関が、投票立会人制度をいかに運用するかは、選挙結果の公正性や公平性にも直結し、ひいては代議制民主主義の根幹にもつながる課題を提起することは疑いのないところと言えよう。

これに対して、実務家向けの選挙管理に関する解説書は多数に上るものの、政治学・行政学の領域において、これまで（とりわけ戦後において）投票立会人制度はほとんど取り上げられてこなかったように見受けられる。その中でも数少ない議論は、内田満（2006 pp.71-72）による以下の指摘である。「有権者は、投票立会人や開票立会人として、選挙の管理に参加します。現行の公職選挙法は、各投票所に二人以上五人以下の投票立会人を、各開票区ごとに一〇人以下の開票立会人をおくと定めていますが、これらの立会人はいずれも、投票や開票が公正に行われるように監視役をつとめることを任務としています」という選挙過程における有権者の果

たす役割を明らかにしている。さらに、選挙運動への参加や明るい選挙運動による選挙監視を説くとともに、有権者が選挙管理事務に投票立会人や開票立会人として参加・監視することの意義を強調する。つまり、投票立会人制度や開票立会人制度は、選挙の民主的な運営に関する重要な制度であると同時に、とりわけ投票立会人制度は、広く有権者が選挙管理に関わることができる数少ない機会のひとつである<sup>xii</sup>。日本の選挙管理は、選挙管理委員会とその事務局を中心とする行政機関としての選挙管理機関によって大半が担われている。有権者の投票立会人制度への関与は、選挙運動への参加や明るい選挙運動による選挙監視と並んで、有権者が積極的に選挙過程に参画する絶好の機会であり、実践的な市民教育の場でもあるとの指摘を読み取ることができよう<sup>xiii</sup>。

## 4、投票立会人制度に関する事例研究

### （1）投票立会人の選任に関する事例研究

ここでは、投票立会人制度に関する数少ない事例研究を紹介する<sup>xiv</sup>。梶田（2014 pp.23-26）は、2013年の参議院議員選挙に際して、愛知県の瀬戸市と尾張旭市において、それぞれの選挙管理委員会事務局の職員より聴き取り調査を行い。その結果を、以下の様にまとめている。瀬戸市の事例では、「(投票立会人の) 選任方法としては、これまで過去に依頼してきた有権者に対して依頼を行う方法と町内会・自治会を通じて依頼する方法の二つが確認できた。これらの方法で選任を行っている理由については、投票所を訪れた投票者の本人確認が行いやすいためであることが分かった。投票立会人の人数については、男性が56名、女性が22名の合計78名であり、男性の比率が高いことが確認された。党員の有無についても確認したところ、3名の立会人が政党に属している者であった。年齢に関しては、正確なデータが得られなかったが、高齢者が比較的多くなっているとのことであった。高齢者の方が若者よりも地区ごとの事情を知っている場合が多く、それゆえどうしても高齢者に偏りがちになるとのことである。若者へのアプローチは特にとっておらず、投票立会人の依頼を行う中で、頼めれば頼むという立場をとっている」とのことであった。

もう一つの事例である尾張旭市については、「(投票立会人の) 選任方法として確認できたものは、過去に依頼してきた方に直接依頼する方法と事前登録制による公募をもとに依頼を行うという方法の2つである。その理由について、前者については、瀬戸市と同様に、投票所に訪れた投票者の本人確認が行いやすいためであるということが分かった。後者については、選挙啓発のためであり、本来の投票事務の公正な執行という役割の上に尾張旭市が独自に役割を付

与したものであるという。投票立会人の人数については、期日前投票については、男性9名、女性55名の合計64名であり、選挙当日については、男性28名、女性60名であったという。党員の有無については、聞き取りができなかったが、年齢に関しては40代前後の者が最も多くなっている」とのことであった。

ここで紹介した事例研究は、愛知県内の名古屋市近郊の2つの自治体を扱った事例のみであり、かつ聞き取り調査で得られたデータにも不明の点が多い。ただし、尾張旭市の事例から分かることは、投票立会人の選任にあたっては、既存の手段に加えて事前登録による公募制を採用することにより、投票者の本人確認などの公正な選挙事務の執行とともに、有権者（とりわけ若者や女性と考えられる）の投票への関心を高める臨時啓発をも目的としていることを読み取ることができる。

## （2）事例研究から推察されること

以上、極めて限られた事例研究ではあるものの、一定の知見を認めることができる。そこで、ここから推察されることを以下で簡単にまとめておきたい。愛知県名古屋市の近郊に位置する衛星都市である瀬戸市と尾張旭市という比較的近接した自治体においても、投票立会人制度の運用においてかなりの多様性が認められるということである。第一は、選挙管理機関による選任方法の違いである。従来の投票立会人の経験者から当該選挙の投票立会人を選任している点では共通していたが、加えて瀬戸市では町内会・自治会といった地縁組織からの推薦を主としているのに対し、尾張旭市では事前登録による公募制により投票立会人を選任していることが特徴的であった<sup>xv</sup>。第二に、尾張旭市で投票立会人を事前登録の公募制により選任する理由は、選挙の確実な執行のためとともに、むしろ選挙啓発（臨時啓発）という有権者の選挙への関心を喚起することを目的としている点が特徴的といえる。第三に、こうした選任方法の相違からか、瀬戸市では投票立会人が比較的高齢者に偏っているのに対して、尾張旭市では40代前後が最も多くなっているということである。さらに、選挙管理機関が、従来の経験者を投票立会人として選任するのは、新たな投票立会人の選任にともなうリスクやコストがかかることもあろうが、投票区の有権者の本人確認が容易であるという選挙管理事務の執行上の利点を挙げていることも特徴的である。なお、ここで推察した各事項は、現時点ではあくまでも仮説にすぎない。今後、より多くの事例研究や全国的なアンケート調査等による実証研究を行うことにより、これら仮説を検証することが不可欠と考えている<sup>xvi</sup>。

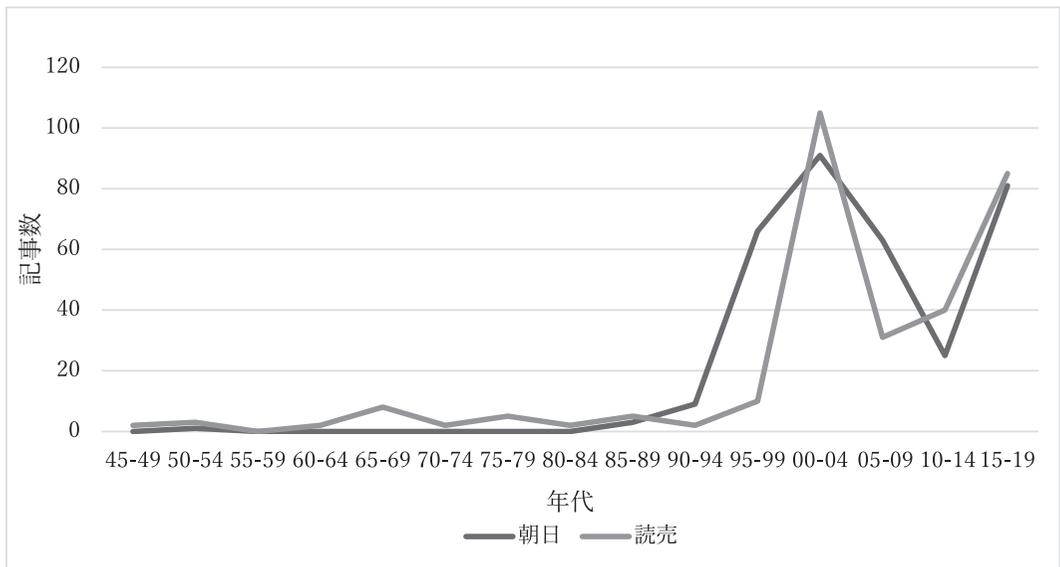
## 5、投票立会人制度のマクロ分析

### （1）投票立会人を含む記事数の推移

それでは、まず投票立会人という言葉が、社会からどの程度の関心を集めているのかを、朝日新聞と読売新聞の両紙における時系列の記事数の推移から見ることにしよう。（図表1）は、縦軸には投票立会人というキーワードを含む両紙の記事数、横軸には1945年から2019年まで5年ごとの時系列を示している。ここから分かることは、読売新聞では戦後直後からほぼ継続的に5年ごとに計5前後の記事数はあるものの、1990年代前半まで、投票立会人という言葉は、両紙ともほとんど取り上げられていないことである。これに対して、1990年代後半以降になると、期間中に国政選挙や統一地方選挙と重なっているか否かで若干の変動は見られるものの、投票立会人を含む新聞記事数が、両紙ともに全体的な傾向として大きく増加していることがわかる。

つまり、時系列による記事数の分析から、戦後直後から長い間、投票立会人はマスメディアの報道では、大きな関心を向けられて来なかった。しかしながら、1990年代後半以降、投票立会人という言葉が、とりわけ選挙のキャンペーン期間中に新聞記事に取り上げられる機会が多くなっている。このことから、近年、投票立会人制度が比較的社会の関心を呼んでいるということが言えそうである。

（図表1）投票立会人を含む記事数（朝日・読売）の推移



同時に、これらの新聞記事の内容を概観すると、投票立会人にかかる選挙ミスや選挙不正を取り上げた記事も散見されるが、90年代後半以降になると、選挙での若者の投票率の低下を危惧し、このため若者の選挙への関心を高める啓発手段のひとつとして、新成人を投票立会人に選任することを取り上げる記事などが目立つようになる。また、先述したように、自治省（現在は、総務省）も、投票立会人を、これまでの前例にとらわれることなく人選するべきことを行政指導として自治体に通知している時期（平成8・1996年）とも重なることから、投票立会人制度が社会の関心を集めるようになった背景には、国が果たした役割も少なからずあったと推察できる。

しかし、この問題は、これにとどまるものではない。以下で指摘するように、投票立会人制度の根幹にかかわる課題、とりわけ全国的に投票所の削減という事態が生じており、その一つの要因として投票立会人のなり手不足があると考えられるからである<sup>xvii</sup>。

## （2）投票立会人の減少傾向

投票立会人制度の現状を、マクロデータの変遷から捉える。（図表2）は、最近の衆議院議員総選挙における全国の投票立会人の総数の推移を示したものである。全国的に見て、一貫して減少傾向が続いており、その傾向に歯止めがかかっていない。投票立会人の高齢化が進んでおり、そのなり手がなかなか見つからないと指摘されているが、そのことが、この減少傾向に影響を与えていると考えられる。トイレや食事などのやむを得ない時間を除くと、投票所の開所前から閉鎖後まで半日以上もの長時間にわたり、投票所内の決められた席に座り続けるのは、現在では投票立会人の交代制も認められてはいるものの、相当の覚悟がなければ勤まらないことには変わりはない。先述の（梶田2014）による事例研究や（大西2018 p.249）の調査からも分かるように、投票立会人に選任されるのは既存の地域団体である自治会・町内会などからの推薦や投票立会人を勤めた経験者に大きく依存していることも、このことと深く関与していると考えられる。実際、総務省（令和元年5月15日通知）は、投票所の投票管理者とともに投票立会人についても、それまでは当該投票区の有権者から選任するとしていたことを、公職選挙法を改正して当該選挙区の有権者から選任できるように拡大したことから、そのことがうかがわれる。

（図表2）最近の衆議院議員総選挙における投票立会人の総数

衆議院議員総選挙（回）	43(H15)	44(H17)	45(H21)	46(H24)	47(H26)	48(H29)
投票立会人数（人）	136530	132810	128073	120867	118722	117077

次の（図表3）は、最近の衆議院議員総選挙における全国の投票所の総数の推移を示したものである。投票立会人と同様に、投票所についても全国的に見て、緩やかに減少していることがわかる。図表には示していないが、戦後の衆議院議員総選挙における投票所の設置数は、第24回総選挙の40675か所以降、一貫して増加し続け、第42回総選挙の53434か所をピークとして、これ以降、減少傾向に歯止めがかかっていない。この大きな理由は、ひとつはとりわけ郡部や離島における人口減少による投票所ごとの有権者数の不均衡を是正するために、その統廃合が行われたことと、そして、もうひとつの大きな理由は、投票立会人の高齢化が進み、後継者のなり手不足から、常設あるいは移動式の期日前投票所を設置<sup>xviii</sup>するなどの代替措置を取りながら、公選法の規定を遵守するためにやむを得ず投票所の数を減らしたことなどがその理由と考えられる<sup>xix</sup>。こうした統廃合による投票所の減少は、有権者の投票する権利を少なからず制限することにもつながるし、とりわけ徒歩圏内では投票に行けないほど遠距離に投票所を設置せざるを得ない場合には、有権者の理解と投票所の統廃合にともなう代替措置が不可欠であるとしても、高齢者や交通弱者等にとっては、極めて大きな課題といって差し支えない<sup>xx</sup>。

（図表3）最近の衆議院議員総選挙における投票所の総数

衆議院議員総選挙（回）	43(H15)	44(H17)	45(H21)	46(H24)	47(H26)	48(H29)
投票所数（か所）	53386	53021	50978	49213	48617	47741

さらに、上記の2つの数値から1投票所あたりの投票立会人の数を計算し、この推移を見ると（図表4）、第48回総選挙では少し持ち直しているものの、全国的に見て1投票所あたりの投票立会人の数も減少傾向にあることが分かる。投票立会人の法が定める人数の要件は、1投票所あたり2名以上5名以下となっているが、この平均値が3.0を下回っているということは、少なくとも投票所で法が定める最小限である2名の投票立会人により投票事務の監視が行われていることが見て取れる。

投票立会人が欠けたとき、選挙管理機関は、その選挙区の選挙人名簿のなかから本人の承諾を得て、新たに投票立会人を選任することとなっているが、もし2名の投票立会人で投票所の投票事務を運営しており、そのうちの一人が急病で欠け、投票所内の補助員などで補充が間に合わなくなった場合には、選挙人はその間、投票権を行使できないことになる。投票立会人が法定数に満たない場合に、投票管理者が選挙人の投票を認めた場合には、その投票自体が無効となる可能性もある。このため、選挙事務を執行する選挙管理機関は、とりわけ郡部や離島・中山間地域での投票所の設置・運営にあつては、薄氷を踏む思いで、業務に従事していることは想像に難くない。

投票立会人を選挙区（先述のように令和元年6月からは公選法の改正により投票区ではなく選挙区から投票立会人を選任できることとなった）に在住する自治体職員から選任するという苦肉の策もあるが、これは逆に、自治体職員の負担を増すことにつながる。確かに、選挙事務は選挙管理委員会および事務局職員のみの仕事ではなく、自治体職員全体の仕事であるということ否定するわけではないが、選挙のたびに駆り出される他部署の職員が増えることは否めない。さらに重要なことは、投票立会人制度の本来の趣旨から考えると、一般の有権者が投票執行事務に関わることでできる唯一といってよい方法である投票立会人を、自治体職員に委ねることは、団体自治とともに住民自治を本旨とする地方自治、ひいては民主主義の根幹にも関わることはないか。

**(図表4) 最近の衆議院議員総選挙における1投票所あたりの投票立会人数**

衆議院議員総選挙（回）	43(H15)	44(H17)	45(H21)	46(H24)	47(H26)	48(H29)
立会人／投票所（人）	2.56	2.50	2.51	2.46	2.44	2.45

以上のマクロのデータから分かることは、投票立会人制度は、戦後長きにわたり、それほど社会の関心を集めてこなかった。しかしながら近年、若者の投票率の低下や投票立会人のなり手不足などを反映して、比較的社会的関心を集めつつあると見ることができる。他方で投票立会人の全国的な減少傾向は、十分な数の投票立会人をいかにして確保するかという課題とともに、投票立会人のなり手不足をひとつの大きな要因<sup>xxi</sup>として投票所の大幅な再編・統廃合（減少）を引き起こしていることが推測される。

## 6、小括

以上のように、本稿では主として、日本の選挙管理行政の執行活動の多様性を、とりわけ投票立会人制度に焦点を当てて、その検討を進めてきた。ここから得られた知見は以下の通りである。第1に、日本の選挙管理における投票立会人制度に関する政治学・行政学からの研究業績は、管見の限りながら、内田満の指摘と梶田の事例研究を除くと、ほとんど見受けられないように思われる。選挙管理機関による投票事務を第三者として監視し、有権者が唯一といってよいほど投票事務に参画できる投票立会人制度の意義は、決して小さくないと考える。

第2に、投票立会人はどのようにして選任されているのかについて、極めて限られた事例研究ではあるが、「従来＋自治会・町内会推薦型」、および「従来＋事前登録制による公募型」の

2つの類型を認めることができた<sup>xxii</sup>。名古屋市近郊の比較的近接した自治体においても、このように大きな相違が認められるということは、全国的には、さらに多様な類型が存在していることを示唆している。とりわけ後者の類型は、投票立会人の本来的な業務に加えて、選挙での臨時啓発という側面があることを指摘した。

第3に、全国的な投票所減少の原因は、有権者数の減少、高齢化の進展、自治体の財政難などの要因が挙げられるが、これに加えて投票立会人のなり手不足が、ひとつの大きな要因として考えられることである。とりわけ農山村や郡部・離島地域では、こうした傾向に歯止めがかからないことは容易に推察できる。このため、今後、こうした自治体では大幅な投票所の再編統合が進むことが予測される。これにともなって、選挙権の公平な行使を保障する技術的かつ行政的な支援策の検討が、さらに不可欠となろう。選挙管理機関は、移動式期日前投票所・共通投票所の設置推進など様々な工夫を凝らすことにより、効率的で効果的な投票所設置と投票立会人配置を本格的に検討するべき時期といえる。

第4に、選挙管理機関の啓発活動ないしは主権者教育の一環として、若年・青年層を主要なターゲットとして、地域社会の中で投票立会人を継続して育成する選挙管理の仕組み構築することも喫緊の課題として指摘することができる。

確かに投票立会人は、選挙管理のなかでは限られた役割しか果たしていないかも知れない。しかしながら、投票立会人制度は、選挙のプロではない多くの国民が、主権者として、唯一とって良いほど選挙管理に参加できる仕組みである。また、この制度には国民が選挙管理機関を監視するという意義があることも今一度、再考すべきと考える。今後、投票立会人制度についての実証研究を積み重ねることで、その果たすべき役割と意義をさらに明らかにして行きたい。

本稿は、2019年度日本行政学会分科会C「選挙—制度と運用をめぐる諸問題」での報告「自治体選挙管理機関とその執行活動に関する一考察—投票立会人制度とその運用に焦点を当てて—」の内容をもとに新たに加筆・修正したものである。

[注]

- <sup>i</sup> たとえば、降矢（1969：50-51）は、占領期の選挙管理委員会の委員の選任において内務省が行政指導を行ったことを指摘しているし、林田（1959：344-346）は、戦後の再改革のなかで自治庁主導の選挙管理へと移行したことを指摘している。
- <sup>ii</sup> アメリカの選挙啓発と比較しつつ、「成熟した民主主義」の日本で行われている現行の啓発活動は行き過ぎであるとの見解を示す一方で、選挙管理機関は、むしろ有権者の投票機会の拡充に重きをおくべ

きことを指摘している。

- iii 梶田（2014：21-22）は、選挙管理の過程における有権者の関与と監視の重要性を指摘している。
- iv 総務省（令和元年5月15日通知）により、同年6月から改正公職選挙法が施行され、従来の投票区の選挙権を有する者の中から改められ、「市町村の選挙管理委員会は、投票管理者及び投票立会人を、選挙権を有する者の中から選任するものとされたこと。（改正公選法第37条第2項及び第6項並びに第38条第1項及び第2項関係）」。
- v 「権限のない者によって選任せられた投票立会人の立会いにおいて、投票管理者が異議を述べなかったからといって、右の投票立会人が投票立会人としての資格を具有するに至るものと解することはできない」とした判例。
- vi 「投票立会人が代理投票を補助し立会人が法定数を欠いても、一般の投票立会人として監視に差支えを生じなかった場合は選挙を無効とすべきではない」とした判例。
- vii 「投票所における選挙人名簿対照係席が投票立会人から見透せないときは、公職選挙施行令第三十五条第一項の趣旨に反するものであるが、選挙人名簿対照係が行った選挙人確定手続きの上には何等違法の点がない場合は、右投票所で行われた選挙を無効とすべきではない」とした判例。
- viii 「法には、投票立会人に候補者の親戚、縁故関係者及び選挙運動員を選任してはならない旨の規定は存在しないのであって、そのことだけをもってしては、選挙の公正を著しく害するものとはいえない」とした判例。
- ix 「村長選挙の不在者投票において、投票管理者が投票立会人を兼ねるという違法があり、この選挙を無効とした」判例。
- x 「不在者投票の立会人が、立会いをしつつ併せて不在者投票事務の補助執行に従事していたため、立会人の監視機関としての役割を十分に果たすことができない状態にあったときは、その間になされた不在者投票は、公職選挙法四九条一項、同法施行令五六条一項、二項の規定に違反した違法というべきもの」とした判例。
- xi たとえば、「投票立会人選任に疑問」とする読者からの投稿（『読売新聞』1979年4月12日朝刊4頁）、「赤い顔投票立会人 富山選管真っ青」（『読売新聞』1983年12月21日、夕刊15頁）、「投票用紙配布ミスで再投票／長崎・小値賀町の斑鳥」（『読売新聞』1987年4月27日、東京夕刊二面）、「屋久島町長選は無効 鹿児島選管が裁決」（『読売新聞』2001年12月7日、西部夕刊、社会面）、「大岡村長投票所で立会人が投票呼びかけ？ 村選管が交代させる＝長野」（『読売新聞』、東京朝刊）、「泊村村長選 立会人不在で24人不在者投票＝北海道」（『読売新聞』2008年4月17日、東京朝刊）、「投票棄権者の名前漏らす 四万十町議選 立会人が議員に」（『読売新聞』2011年3月14日、朝刊17頁〔高知〕）」など投票立会人の不祥事や違法性が疑われる行為が記事として取り上げられている。
- xii 開票立会人も投票立会人と同様に有権者のなかから選任されることになっているが、公職選挙法62条

1項において、開票立会人の選任については、公選の候補者あるいは比例代表の場合は政党による推薦によることを、選挙管理委員会による選任とともに認めていることから、多くの場合は、候補者や政党の推薦により開票立会人が選任されていると推察できる。

- xiii 「立会人に“若いトリオ” 浄化選挙にひと役 板橋 新成人の娘さんから（『読売新聞』1967年1月22日、朝刊14頁）」として、明るい選挙推進委員を長年務めてきた父親から投票立会人に推薦された若者の記事や、「七月の参院選管理に万全を 自治省通達」として若年層の選挙への監視を高めるために投票立会人に青年層を起用することなどを求める記事を見ることができる。その後は、若者を投票立会人に起用した選挙管理機関の事例が引き続き掲載されるようになり、近年では、18歳への選挙権年齢の引き下げにともない、若者や大学生を対象として、投票立会人に事前登録による公募制を活用するなど選挙管理機関による積極的な取り組みが記事としても取り上げられている。
- xiv 梶田浩司氏が中京大学大学院経済学研究科総合政策学専攻に2014年3月に提出した修士論文からの引用であるが、他に事例を分析した先行研究が無いため参照することにした。
- xv さらに、第3の類型としては、従来から選任している人に加えて地元の明るい選挙推進協会やその委員からの推薦により投票立会人を選任している選挙管理機関も存在することが推測される。
- xvi 大西（2018）所収の資料2「全国市区町村選挙管理委員会・事務局調査」コードブックの249頁において、全国の選挙管理機関において投票立会人がどのように選任されているのかについて、市区町村ごとの単純集計表が掲載されている。これによると、回答のあった全国1521団体中、「地元の町内会に人選を任せている」が526団体（34.6%）、「地元の民生委員・自治会長・明推協委員等に人選を任せている」が、最も多く536団体（35.2%）、「公募している」が92団体（6.0%）、「その他」が360団体（23.7%）、「NA」が7団体（0.5%）となっている。投票立会人に関するはじめての全国調査で、その実態を明らかにする貴重な情報を提供している。なお、この全国調査全体については、大西・河村・品田他により『選挙時報』63巻10号（2014年10月）以降、64巻3号を除く、64巻8号（2015年8月）まで継続的に報告が行われている。
- xvii 先行研究において、投票所削減の要因を分析した研究は少ないが、（茨木・河村2016）を挙げることができる。彼らは、投票所削減の一般的な要因として、①財政環境の悪化、②人口（有権者数）の減少、③市町村合併、④モータリゼーションの進展、⑤期日前投票制度の5つの要因を挙げ、さらに財政環境の悪化と投票所の削減との間に相関関係があるかを分析した。結果は、厳しい財政状況におかれ、かつ投票率の高い自治体（都道府県）では、投票所の削減との間に相関関係が認められている。
- xviii （松林2017）は、暫定的であるとしながらも期日前投票所の設置により、投票率が向上したことを明らかにしている。ただし、期日前投票所での投票については、投票意思の既に固まっている有権者にとっては有益な仕組みといえるが、そうでない有権者にとっては、投票日の当日に投票しやすい投票環境を整備することが不可欠といえる。

- <sup>xix</sup> たとえば、「大崎の投票所102⇒70程度 有権者数差大きく（『読売新聞』2016年1月13日、朝刊32頁 [宮城]）」「当日投票所減少続く 九州・山口・沖縄 人口減で事務効率化 高齢者らの権利保護が課題（『読売新聞』2017年10月12日、朝刊36頁）」、「七尾の投票所35か所に削減（『読売新聞』2019年1月8日、朝刊27頁 [石川]）」、「知事・県議選の投票所減（『読売新聞』2019年3月2日、朝刊27頁 [島根]）」などの記事が掲載されており、いずれも有権者数の減少と投票立会人の確保の難しさなどが大きな要因であるとしている。なお、これにともなって、鹿児島県曾於市では日時を定めて期日前投票所の旧投票所を巡回する移動式の投票所を導入している。また、石川県七尾市では、投票所が削減された地域では、投票所までの移動支援バスを運行することなど、投票所の削減にともなう代替策がとられたことを記事の中で取り上げている。
- <sup>xx</sup> 投票所を減らすということは、一般的に考えると有権者（とりわけ高齢者など自家用車での移動手段を持たない交通弱者）の投票する機会を減らすことは疑いが無い。しかし、他方で、上の脚註の事例のように、期日前投票における移動式の投票所の設置など、その補完措置を取ることで、なり手不足の投票立会人の確保や開票作業の迅速化などに寄与する一面があることも確かといえる。光延（2021）は、島根県の中山間地域における投票所の削減について分析を加え、その対応策として浜田市で導入した移動期日前投票所が全国のモデルとなったことを指摘している。
- <sup>xxi</sup> もちろん、その背景には全国的な人口減少と高齢化の進展があり、加えて自治体の財政難や職員の負担の増加がこれに拍車をかけているといえる。愛知県の東三河地方の北部、奥三河に位置する設楽町は、人口5千人弱の自治体であるが、2021年10月17日に実施された町長選挙・町議会議員補欠選挙において、投票区を大幅に統廃合し4つに再編した。このため常設の期日前投票所を2カ所に設け、新たに移動式期日前投票所の設置、事前に予約した有権者については町役場の職員が公用車等で自宅と投票所との間の送迎を行うなどの対応を取っている。こうした対応を取るあたっては、事前に行政区への説明、住民説明会やパブリックコメント制度を適用するなど3年に及ぶ周到な準備が成されている。（設楽町HP：<https://www.town.shitara.lg.jp/sp/index.cfm/14,11609,50,200.html>、2021年12月3日参照）
- <sup>xxii</sup> 先述した様に、可能性としては、第3の類型として「従来+明推協（明るい選挙推進協会）推薦型」が存在すると推察できる。

#### [参考・引用文献]

- 茨木暉・河村和徳（2016）「なぜ自治体は投票所を減らすのか？－投票所統廃合に関する計量分析－」『横浜市立大学論叢社会科学系列』Vol.1・2
- 内田満（2006）『政治学入門』東信堂
- 大西裕編（2013）『選挙管理の政治学－日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』有斐閣

- 大西裕編著（2017）『選挙ガバナンスの実態 世界編－その多様性と「民主主義の質」への影響』ミネルヴァ書房
- 大西裕編著（2018）『選挙ガバナンスの実態 日本編－「公平・公正」を目指す制度運用とその課題』ミネルヴァ書房
- 岡本哲和（2018）「選挙管理機関による情報発信行動とその規程要因－選挙公報のネット掲載を中心として」日本政治学会編（2018）〈年報政治学2018-II〉『選挙ガバナンスと民主主義』木鐸社
- 梶田浩司（2014）『地方選挙管理の多様性に関する一考察－瀬戸市と尾張旭市の事例をもとに－』中京大学大学院経済学研究科総合政策学専攻（修士論文）
- 桑原英明（2010）「自治体選挙管理行政の一考察－選挙管理委員会制度を中心として－」『総合政策論叢（中京大学）』第1号
- 品田裕（2013）「日本の選挙管理委員会について」大西裕編（2013）『選挙管理の政治学－日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』
- 品田裕（2018）「選挙管理委員会とは誰か－選挙管理委員のなり手と委員会の型－」大西裕編著（2018）『選挙ガバナンスの実態 日本編－「公平・公正」を目指す制度運用とその課題』
- 曾我謙悟（2018）「選挙管理委員会事務局の能力・専門性・自立性－選管アンケート調査に見るその実態－」大西裕編著（2018）『選挙ガバナンスの実態 日本編－「公平・公正」を目指す制度運用とその課題』
- 高橋亜細亜（1959）「投票立会人席から見透すことができない状況のもとに行われた名簿対照行為と選挙の効力」『選挙時報』8巻8号
- 田口精一（1960）「選挙人名簿対照係席および投票立会人席の配置に関する投票所施設の不備と選挙の効力（判例研究）」『法学研究』33巻10号
- 徳井則夫（1961）「投票管理者又は投票立会人が代理投票補助者となったこと等に関する違法と選挙の効力等について（判例研究）」『選挙時報』10巻1号
- 萩原博司（1966a）「投票立会人が代理投票をすることの可否」『選挙』19巻1号
- 萩原博司（1966b）「選挙人名簿対照係席が投票立会人席から見透すことができない場合の選挙の効力」『選挙』19巻3号
- 林田智博（1958）「投票立会人の代理投票補助と選挙の効力等」『民商法雑誌』37巻5号
- 林田和博（1959）「行政委員会論－選挙管理委員会の諸問題－」『法政研究』25巻2・3・4号
- 葉山明（2003）「啓発活動とは何か－日本の選挙における選挙管理委員会の活動についての考察－」『国際関係研究』日本大学国際関係学部国際関係研究所 23巻4号
- 深谷健（2016）「執行機関における多様な組織実態の検討：選挙管理委員会の執行活動とその効果の分析に向けて」『武蔵野大学政治経済研究所年報』13号
- 降矢敬義（1969）「都市における選挙管理委員会制度」『都市問題』60巻9号

- 増田幸次郎（1956）「権限のないものによって選任せられた投票立会人の立会いと投票管理者の黙認等」  
『民商法雑誌』32巻3号
- 松林哲也（2017）「期日前投票制度と投票率」『選挙研究』Vol.33（2）
- 光延忠彦（2021）「中山間地域における投票所の削減とその対応策」『島根県立大学・島根県立短期大学部  
教職センター年報』Vol.2
- 野中俊彦（1983）「不在者投票管理者の立会人兼任と選挙の違法・無効」『法学教室』34号（野中俊彦『選  
挙法の研究』2001、信山社に所収）
- 野中俊彦（1991）「不在者投票立会人につき選挙管理の違法を認めた事例」『民商法雑誌』103巻6号（野  
中俊彦『選挙法の研究』2001、信山社に所収）
- 山内和夫（1990）「選挙管理委員会事務局の組織形態－都市の行政委員会等に関する実態調査からの報告」  
『東海大学政治経済学部紀要』22号
- 山内和夫（1991）「市選挙管理委員会事務局の兼務体制－都市の行政委員会等に関する実態調査からの報告」  
『行動科学研究』第36号
- 山内和夫（1997）「選挙行政の理論」白鳥令編『選挙と投票行動の理論』東海大学出版会
- 川崎市選挙管理実務研究会編（1993）「第1編＊選挙管理委員会」自治大学校地方行政研究会監修『選挙  
管理委員会・監査事務局』ぎょうせい
- 自治省選挙局編（1961）『選挙関係判例体系 昭和33・34年』第一法規
- 選挙管理研究会編（2004）『平成16年版 選挙管理事務テキスト』第一法規
- 選挙管理研究会編（2017）『地方選挙のための投・開票事務ノート』地方財務協会
- 日本政治学会編（2018）〈年報政治学2018-II〉『選挙ガバナンスと民主主義』木鐸社