

公職選挙法第6条2項と開票事務改革

— 小諸市における長野県知事選挙、小諸市議会選挙の取り組みから —

林 紀 行

1 はじめに

1. 翌日開票の問題

公職選挙法は、「日本国憲法に則り、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期することを目的」として、1950年4月15日に制定された選挙の基本的ルールを定めた法律である。公職選挙法は、社会情勢の変化にあわせて行われた選挙制度改革などによって、70回近く改正されてきた。たとえば、投票率の向上を目的とした投票時間の延長や期日前投票の導入、IT技術を活用した電子投票制度の導入などがその例にあたる。

こうした選挙制度に関する研究には多くの蓄積がある。ところが、開票事務に限ると、自動計数機導入や国政選挙での即日開票を焦点とした研究はみられるが、開票事務の手法をテーマとした先行研究はほとんどなされてこなかった⁽¹⁾。

近年、開票事務が話題になった例といえば、2006年3月26日に行われた横浜市長選挙、市会議員補欠選挙で翌日開票が行われたことがあげられる。横浜市選挙管理委員会事務局によれば、2002年の市長選挙と市会議員補欠選挙にかかった経費から試算したところ、翌日開票すれば約3,200万円の経費削減になることが分かった。そこで、2006年1月10日に横浜市選挙管理委員会は翌日開票することを決定した。

この方針については、松沢成文神奈川県知事や竹中平蔵総務大臣(当時)などから異論が出た。それに対して、横浜市がヨコハマeアンケートメンバー813人を対象にアンケートを行ったところ、「経費が節減できるため、翌日開票がよい」とする意見が301人となった。そして、投票日の翌日の3月27日に開票は行なわれた⁽²⁾。

公職選挙法第65条では、「開票は、すべての投票箱の送致を受けた日又はその翌日に行う」と規定している。したがって、地方選挙に限れば、即日開票にするのか、それとも翌日開票にするのかは、地方自治体の判断に委ねられており、横浜市が行った翌日開票は公職選挙法に抵触するものではない。また、他の地方自治体をみても、選挙によって、即日開票にしたり、翌日開票に

するなど、在り方は様々であった。また、国政選挙についてみると、1992年7月26日に行われた第16回参議院議員選挙からすべての市区町村で即日開票となっている。このことが影響して、地方選挙での翌日開票は少なくなるが、広島市および東京都の一部の特別区ではいまだに翌日開票が行われている⁽³⁾。

2. 公職選挙法からみた翌日開票の位置づけ

公職選挙法第65条は翌日開票を認めているものの、第6条2項では、「中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない」と規定している。選挙結果をすみやかに有権者に知らせる義務規定を置いているのである。この規定と翌日開票について定めた第65条の関係をどのようにとらえるべきかは難しい問題ではあるが、開票に関する一般的な原則を定めている第6条2項の趣旨を基本として第65条の意味を検討する必要がある。

翌日開票にすると、休日勤務や深夜勤務に対する手当がなくなるので、確かに人件費などのコストを削減できる。また、深夜まで開票に従事し、月曜日の朝から通常の業務を遂行することは職員に対して大きい負担となる。そういったことへの配慮から翌日開票が行われているが、開票にかかる時間そのものを短縮しようという発想はこれまでほとんどなかった。開票時間がさほどかからないことを前提にした上で、即日開票と翌日開票のどちらを選択するのかという問題提起はほとんどなされてこなかったのである。

そもそも選挙は時間とコストがかかる仕組みである。選挙は国民や住民の意思を国政や地方の政治に反映するという民主主義の根幹に関わるものである以上、開票事務のあり方を考える際には、迅速性だけではなく、有権者の選択を投票に正確に反映することや1票を公平に扱うという視点も当然必要である。横浜市の事例は、単に翌日開票の是非の問題を提起しているのではなく、公職選挙法第6条2項の意義、そして選挙全体にかかわる重要な問題を提起していると考えべきである。

2 東京都府中市における開票事務改革

1. 多摩市長選挙における開票事務

選挙の開票といえば、深夜までかかってようやく結果が判明するというイメージを多くの人はもつであろう。公職選挙法第6条2項では、開票事務に迅速性を求めているにもかかわらず、正確にするのであれば遅くまでかかることは仕方のないこととしてとらえ、この規定は努力目標程度にしか考えられてこなかった。

そのような中、2006年4月18日の産経新聞多摩版に『「コンマ1秒の節約」実る』という記事が掲載された。これは、4月16日に行われた多摩市長選挙で、票の分類、疑問票の処理、効率的な人員配置などの工夫によって、職員240人が約5万票を46分で開票したことを紹介した記事で

ある。多摩市の開票手法は、独自に工夫したところもあるが、その多くは隣接する府中市の手法を取り入れたものであることが紹介されていた⁽⁴⁾。

2. 府中市における開票事務改革の手法

府中市は1992年1月26日に行われた市長選挙において、439人の職員が約6万1千票を33分で開票した⁽⁵⁾。また、2004年2月1日に行われた市長選挙では、35分で開票を終了している⁽⁶⁾。開票にかかる時間は、選挙の種類、投票者数、立候補者数、それに従事する職員数によって左右される。そういった点を考慮しても、他の地方自治体と比較すれば、府中市では短時間で開票が行われている。

府中市の迅速な開票事務には特別な方法があるわけではない。40年以上もの時間をかけてその手法を構築し、それを積み重ねてきたのである。その取り組みを始める契機となったのが、弁護士である鹿島恒雄氏が選挙管理委員会委員長に就任したことであった⁽⁷⁾。

鹿島委員長は、「行政も工夫すれば効率化できる」ことを念頭に置き、開票事務のスピード化を40年以上も考えてきた。歴代の選挙管理委員会事務局長は、在任中に必ず新しいアイデアを出すことが求められてきた。そうした努力の積み重ねがあって、府中市の開票事務には迅速性という伝統が根付いている。その手法はいくつかの要素が組み合わされているが、以下、その概略をみていきたい⁽⁸⁾。

(1) 投票用紙計数機とユポ用紙の導入

1967年4月に行われた市議会議員選挙で、市営平和島競艇場の「紙幣計数機」を改良した「投票用紙計数機」を導入し、スピードアップを図った。これにより大幅な時間短縮が可能となり、以後行われた市長選挙の開票は、他の市町村に先駆けて即日開票となった。また、計数機のもつ効果を高めるために、1987年4月に行われた市議会議員選挙から、投票箱に投入したと同時に開きながら落ちていく特殊な紙質の投票用紙（ユポ用紙）を導入した⁽⁹⁾。この用紙を導入したことにより、開票作業にかかる時間の削減につながった。

(2) 適切な人員配置

1991年4月に行われた市議会議員選挙から大分類係を廃止し、開票と同時に候補者別に分類し、点検、計算を行う方式に改善した。開票・分類時には他の係も割り当てられた担当の枠をこえて協力体制を組む。こうしたスタイルの開票作業には、全体をコントロールする司令塔が不可欠である。府中市では、選挙管理委員会の任務を経験した職員を主任にしている。主任は手が空いている職員がいらないよう無駄な作業に目を配り、会場全体の票や人の流れをコントロールしていく。

また、2000年2月1日に行われた市長選挙から、学生アルバイトを採用している。学生アルバイトには、事前に3回の説明会を開催し、事務執行の手順やルールを徹底している。こうした学生アルバイトの時給は1,500円で、市役所の職員に従事させるよりも人件費の削減につながる。また、職員と比較すると、学生は票の仕分けなどの作業が早く、短時間で細別作業を終えるという利点もある。

(3) 会場レイアウトの作成と作業台のかさ上げ

会場となる開票所のレイアウトは、作業の流れを考えた導線を考慮し、建築課の職員が作成している。また、2000年1月の市長選挙から、作業台の高さを従来より10 cmかさ上げした。府中市では、いすに座らずに立って作業をしているので、長時間の作業は腰に負担がかかっていた。前屈みの姿勢をなくし、腰への負担を軽減するためにかさ上げをしたが、腰痛解消だけでなく、視覚の点での効果もあり、作業能率のアップにもつながった。

(4) 立会人との信頼関係の構築

多くの自治体では、疑問票の処理に時間をかけているが、府中市では、疑問票を発生させない仕組みと発生した場合でもそれを早く処理する仕組みを設けている。疑問票は、「効力審査係」と「効力判定係」に分け、分類の段階から効力審査係に回し、事前に作成した判定基準にしたがって審査を行う。それでも判定できない票は、選挙管理委員会委員長が判定を行う。また、東京都のマニュアルに沿って、担当者と係単位で事前にも打ち合わせを行う。

このようにして、迅速性と正確性、公平性を両立させる仕組みを構築し、立会人の開票作業に対する信頼を得ている。また、立会人は、開票場内を自由に巡回でき、行われている開票作業がいかにか正確かを自分で確かめることができる。

3 長野県知事選挙における小諸市の取り組み

1. 取り組みの経緯

2006年6月2日に小諸市で行われた研修会で、芹澤勤小諸市長および職員は、府中市が市長選挙の開票事務を33分で終了した話を北川正恭早稲田大学大学院教授より聞いた。研修会終了後、芹澤市長は2006年8月に行われる長野県知事選挙で取り組むよう選挙管理委員会へ指示を出した⁽¹⁰⁾。

選挙管理委員会の職員は、開票事務の短縮は必要だと以前から考えていたが、どうしたらいいのかが分からず、府中市を視察することから始めた。そして、7月13日に総務課長、財政課長および選挙管理委員会事務局長が府中市に行き、選挙管理委員会職員にヒアリングを行った。その結果、小諸市と府中市の取り組みには大きな差があり、「頭を白紙に戻してゼロから考えなければならぬ」ことが分かった。

視察をふまえ、選挙管理委員会の職員は、芹澤市長と明確な目標を設定することにした。そして、検討の結果、2002年9月1日に行われた前回の知事選挙では71分かかっていたこと、今回行われる知事選挙では、長野県選挙管理委員会から21時45分に第一速報をするように指示があったことから、「長野県内19市の中で一番にする。県選挙管理委員会に第一速報を入れる21時45分までに終了する」という目標を立て、取り組むこととなった⁽¹¹⁾。

2. 小諸市の開票事務改革手法1

芹澤市長が「45分以内で終了する」という具体的目標を立てた。しかし、これまでの手法を踏襲し、部分的な改善策を施すだけでは、この目標を達成することはできない。そこで、45分という目標を達成するために、今までのスタイルを一新する手法をいくつか取り入れることにした⁽¹²⁾。それは、大きく分けると次の点に集約できる⁽¹³⁾。

(1) 会場レイアウトの改善

開票作業は、①票の細別、②第一内容点検、③第二内容点検、④第一枚数計算、⑤第二枚数計算、⑥開票立会人、⑦開票管理者（集計）の順に進められる。今回、開票会場となる小諸市民会館ホールは客席が固定式で作業できるスペースが限られているので、作業スペースを適切に配置し、無駄なスペースを排除する必要があった。

これまで、どのようにしたら開票作業がスムーズに進むかということはほとんど考えてこなかった（図1参照）。そこで、事務に従事する職員の導線や職員の配置を念頭に置いてレイアウトを検討した（図2参照）⁽¹⁴⁾。レイアウトを効率的なものに変更したところ、作業従事者数は前回の150人から118人に減少した。これは、作業人員を減らすことによって経費を削減しようとしたからではなく、レイアウトにあわせて適切な人員配置を検討した結果であった。

また、これまでの1人1担当ではなくチームに編成し、それぞれに開票事務のベテランをリーダーとしておいた。このリーダーが全体の流れをみながら適切な場所に人員を配置させ、何もしていない職員を発生させずに、一人が複数の事務を連携して処理することを可能にした。

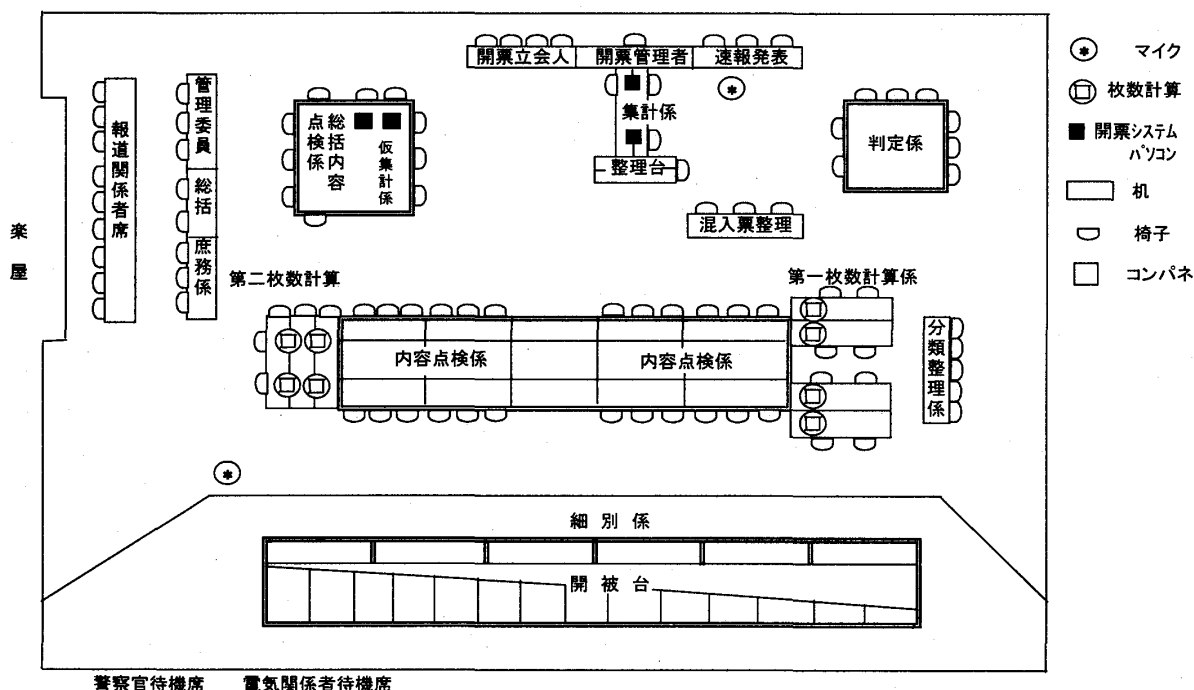


図1 2002年長野県知事選挙開票レイアウト

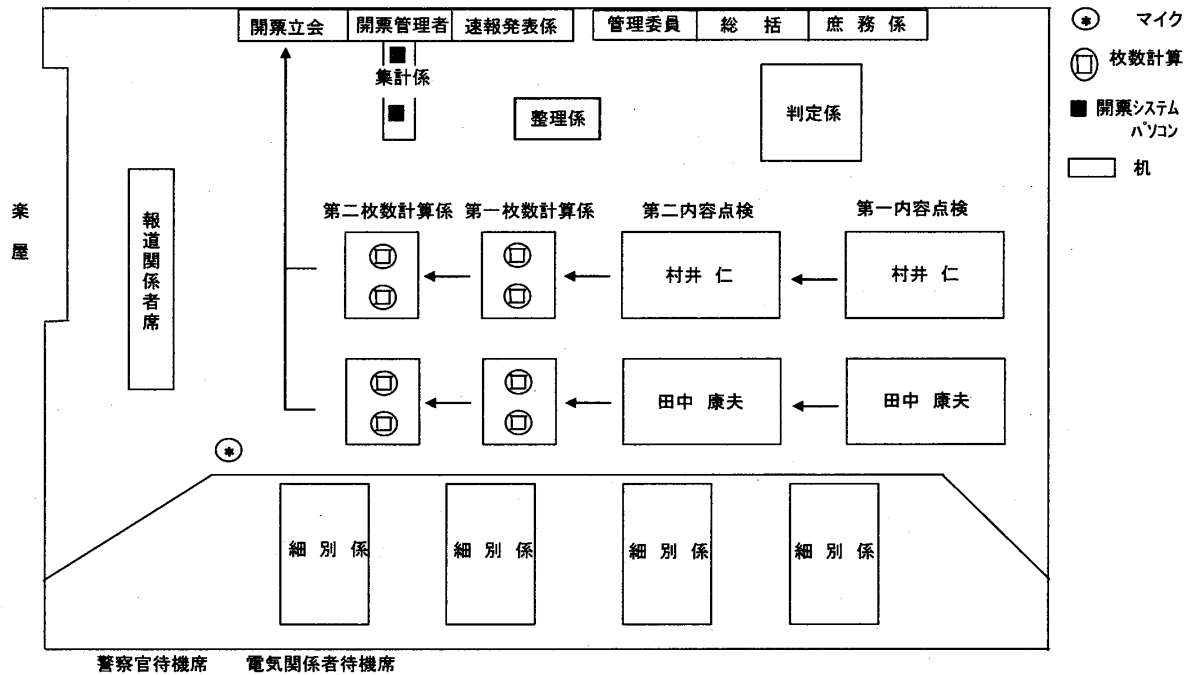


図2 2006年長野県知事選挙開票レイアウト

(2) 作業スペースの改善

前回までは、開票の第一段階である細別作業は、2.7m×9.0mの四角形の作業台のまわりを約40人の職員が取り囲んで行った(図1参照)。そのため、職員間の距離が狭いなど、スペースに余裕がなく、非効率的であった。そこで、同じスペースに作業台を4ブロック設置することによって約70人の職員で細別の作業をできるように改善した(図2参照)。さらに、これまで机の上で分けていた票を各候補者の氏名を記した色付き分類トレイで振り分けを行った。トレイ1個につき2名を配置し、この2名が各候補に分ける作業を専門に行い、残りの者が票を天地表裏に分けた。候補者別に票が分類されたら点検台に回され、内容点検が行われるが、このトレイを使用することにより混入票整理係に回される票が激減した。

また、いすに座って作業をするスタイルを変更した。1人1担当であれば座って自分が担当する仕事だけをこなせばよいが、流れ作業で複数の任務をこなすためには、座っていると効率が悪くなる。そこで、立ち作業に改善したが、腰に負担がかからないように、作業台を従来よりも10cmかさ上げした。また、点検作業を行う台はさらに15cmかさ上げした。かさ上げするために、その高さにあった作業台を新たに購入するのではなく、スタイロフォームという1個3,000円程度の断熱材を88枚購入し、既存の作業台の上に敷いて高さを調節した。

(3) 疑問票対応マニュアルの改善

多くの地方自治体の開票事務で時間がかかる要因として、疑問票の処理がある。小諸市では、候補者名と少しでも違えば、疑問票に分類してきたので、多くの疑問票が発生していた。さらに、疑問票は、通常とは異なる導線処理されるため、作業の工程が混乱する原因にもなるし、立会人の確認にも多くの時間を要する。そこで、投票用紙に書かれると予測される候補者名の案をつ

くり、あらかじめ有効となる場合と無効となる場合を明確に分け、それをマニュアル化し、職員に周知徹底した（表1参照）⁽¹⁵⁾。

表1 長野県知事選挙における投票効力判定

投票例	効力の決定	理由
候補者が特定できる記載（ひらがな・カタカナ含）		
田 中	有 効	候補者と特定できる
村 井	有 効	候補者と特定できる
康 夫	有 効	候補者と特定できる
仁	有 効	候補者と特定できる
候補者の氏名と関係ある文字が記載		
田中 仁	無 効	二人の候補者記載
村井 康夫	無 効	二人の候補者記載
中田 やすお	有 効	選挙人の勘違い
井村 じん	有 効	選挙人の勘違い
中田	無 効	候補者が特定できない
井村	無 効	候補者が特定できない
氏又は名 1字のみ記載		
田	有 効	候補者と特定できる
村	有 効	候補者と特定できる
やす（康）	有 効	候補者と特定できる
仁（じん）	有 効	候補者と特定できる
夫	無 効	候補者を特定できない
氏名の一部が脱落している		
田中 康	有 効	候補者と特定できる
田 康夫	有 効	候補者と特定できる
むら じん	有 効	候補者と特定できる
敬称・俗称が記載		
様・さん・先生・兄・氏	有 効	敬称として認められている
やっしー	有 効	県選管の判断有り
前知事	無 効	候補者を特定できない
元国会議員	無 効	候補者の誰か特定できない
〇〇ばかやろう	無 効	氏名のほか他事記載
防災大臣	無 効	単に雑事を記載
脱ダム知事	無 効	単に雑事を記載
欄外に記載		
裏・逆さま等	有 効	投票の効力に影響ない

(4) 正確性を確保するための改善

開票作業はいくら速くても、正確でなければ意味はない。そこで、正確性を確保するために、点検と枚数計算を各2回行うシステムとした。また、時間短縮を同時に図るためには、立会人がスムーズに確認作業を行う環境を整備しなければならない。そこで、立会人に事前説明会を行い、従来とは違うスタイルで開票作業を行う意義、その手法を説明した。

これまでは「お客さん」的存在であった立会人を開票作業に参加するアクターの1人として位置づけたのである。従来、立会人は集計された票が届くまで座ってみているだけであったが、会場内を自由に歩き、開票事務を自分で確認できる体制をとった。これにより、立会人も新しい開票作業の手法を理解し、開票事務全体に対する信頼感が高まった。

(5) 職員で目標を共有するための改善

開票事務をスムーズに行うためには、従事する職員で目標を共有しておかなければならない。また、これまでとは違うスタイルの開票作業を取り入れるため、職員にその手法を周知徹底しておく必要がある。そこで、開票作業を行う職員全員が参加できるよう4回に分けて事前研修会を開催した。研修会では、担当する作業を終えたら、次の作業の補助にまわること、そのためのチーム編成をつくったこと、会場レイアウトを一新したこと、疑問票を減らすために判定項目を暗記することなどが説明された。また、芹澤市長はすべての研修会に参加し、改善に取り組む意義を職員に伝えた。

8月4日にはシミュレーションを2回行った。開票作業のシミュレーションを行うことは、小諸市では初めてであった。第1回目となるシミュレーションを行った結果、いくつかの改善点が見つかったので、その点を修正して、2回目のシミュレーションを行った。芹澤市長は、このシミュレーションにもすべて参加し、職員の先頭に立って改革に取り組む姿勢を示した。

3. 開票結果

開票は8月6日に行われ、34分で終了した。前回の知事選挙と比較すれば、候補者数が4人から2人になり、投票者数も若干減ったので、開票にかかる時間が短くなる要素はあったが、開票作業の従事者を32人減らしたことからすれば、一定の成果があったとみることができよう。次に、前回の結果と比較しながら、この結果を詳細にみていきたい（表2参照）。

前回の選挙から開票に要した時間は27分短縮され、公選法第6条2項が求めているように、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせることができた。また、主権者である住民に対して結果を早く知らせることができただけでなく経費の削減にも繋がった。開票にかかった経費は前回と比較して、532,000円削減された。また、作業効率がどの程度向上したのかをみるために、1人が1分あたりに捌いた票数を計算した。その結果、前回の選挙では2.24枚/分だったものが、今回は5.32枚/分となっており、作業効率が約238%向上していることが分かった。

もちろん、こうした可視的な効果以外のものもある。まず第一に、職員は早く帰宅できたので、翌日に疲労を残して支障をきたすということが少なくなった。次に、この取り組みが地元のケー

ブルテレビや新聞で取り上げられ、それを見た市民から市役所に「市役所もやればできる」という励ましの言葉がいくつか寄せられた。こうした言葉をかけた市民は市役所に対する信頼が少なからず増大し、それを聞いた職員にも自身が芽生え、良循環を生み出した。

表2 2002年・2006年長野県知事選挙開票事務の比較

	2002年知事選挙	2006年知事選挙
候補者数	4人	2人
投票者数	23,861人	21,346人
投票率	67.6%	60.3%
従事者数	150人	118人
所要時間	71分	34分
終了目標時刻	なし	45分以内
1人が1分間に処理する枚数(注)	2.24枚/分	5.32枚/分
経費	1,251,400円	719,400円

(注) 1人が1分間に処理する枚数＝投票者数÷開票従事者数÷所用時間

4 小諸市議会議員選挙における小諸市の取り組み

1. 手動分類機の活用

2006年8月の長野県知事選挙に続き、翌年の1月に行われた市議会議員選挙でも、小諸市は開票事務改革に取り組むこととなった。ただし、20名以上も立候補する市議会議員選挙に候補者が2名であった知事選挙の手法をそのまま使うというわけにはいかない。特に、開票作業の第一段階にある細別作業に別の仕組みが必要となる。

そこで、2006年12月15日に、芹澤市長と小諸市職員2名が府中市選挙管理委員会でヒアリング調査を行った。その目的は、自動読み取り機と府中市が採用している手動による分類の手法を比較するためであった。ヒアリングの中で、府中市選挙管理委員会職員より、府中市では自動読み取り機を採用していないこと、20数名の候補者であれば手動でも可能なことなどの説明を受け、芹澤市長は自動読み取り機を使用せずに、府中市が使っていた分類機(分類トレー)を採用することを決めた。

2. 小諸市の開票事務改革手法2

(1) 開票作業の流れと職員の配置

2006年8月に行われた長野県知事選挙と同様に、従来の会場レイアウトを変更した。開票作業は、①細別、②内容点検、③第一枚数計算、④第二枚数計算、⑤集計の順に進められるが、細別作業は広いスペースで行う必要があったため、会場を小諸市民会館ホールから小諸市総合体育館

に変更した。そして、事務に従事する職員の導線や職員の配置を念頭に置いてレイアウトを検討し（図3参照）⁽¹⁶⁾、以下のように職員を配置した⁽¹⁷⁾。

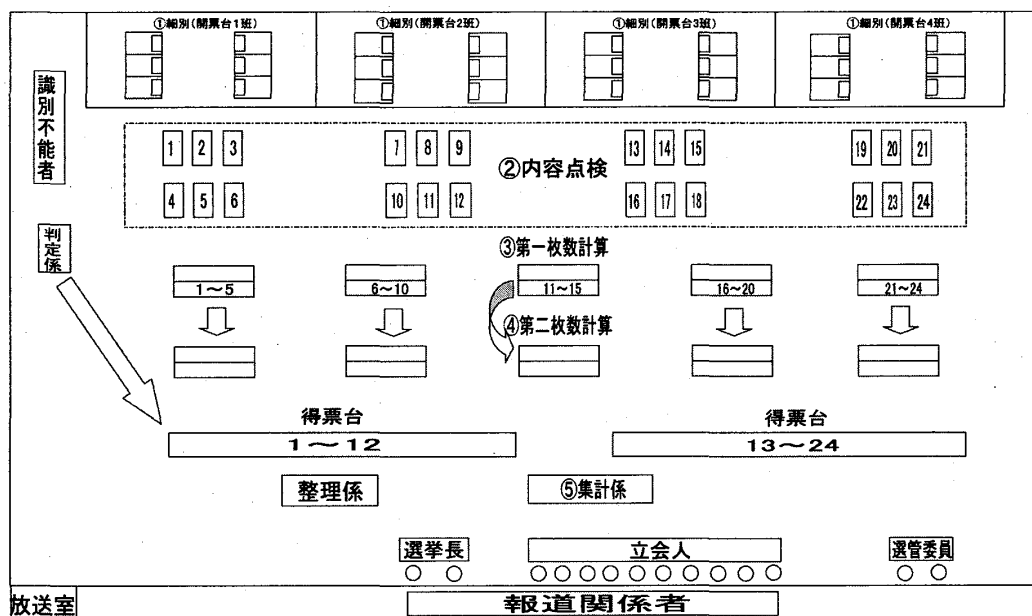


図3 2007年小諸市議会議員選挙開票レイアウト

- ①② 細別及び内容点検係（70名）：1分類器につき2名を配置し、全体で24分類機を使用する。この2名は候補者ごとに票を分ける作業を行う。作業台の向かい側にいる者は、分類作業をしやすいようにするため、票を天地表裏に分け、ケースに入れる。候補者毎に分類した票を回収係16名が各候補者の机（24の内容点検台）に集める。回収に使う籠は、イチゴバックで中仕切りをし、票が崩れないようにする。内容点検では、混入票がないかを点検し、約100枚でクリップ止めをし、有効投票決定票を付ける。
- ③ 第1枚数計算係（8名）：クリップで止め、有効投票決定票する。効力決定票の付いた票を100枚束にし、輪ゴムで止め、第2枚数計算係へ回付する。この作業は、氏名確認のため2名1組で行う（枚数計算の作業が始まるまでは、細別係で票の天地表裏合わせを行う。また、細別係が点検台に来るまでは内容点検を行う）。
- ④ 第2枚数計算係（8名）：第1枚数計算係から回付された票が100枚になっているかを確認する。100枚束を3束輪ゴムで止め、300枚の束とし効力判定票を付け、開票管理者、立会人へ回付する。氏名確認のため2名1組で行う（枚数計算の作業が始まるまでは投票箱の回収を手伝う。また、細別係で天地表裏を分類する）。
- ⑤ 集計係（3名）：開票録を作成する（枚数計算終了まで、投票箱の回収を手伝う）⁽¹⁸⁾。

(2) 作業スペースの改善

今回の一番のポイントは、細別作業をいかに早く行うかということにある。2006年8月に行われた長野県知事選挙では、候補者が2人だったため、比較的簡単に分類できたが、市議会議員選

挙には24人が立候補していたため、細分作業を行うには、新しい手法が必要であった。そこで、府中市の利用している分類機を採用した。

分類機は、60cm×40cmの厚紙に候補者数と同じ数のプラスチックケースを24個貼り付け、その一つひとつに候補者名を書いたシールを貼り付ける（図4参照）。細別の作業は分類器1個につき2名で行うが、分類をしやすいように、姓が「あ行」ではじまる候補者のシールは青、「か行」は赤、「さ行」は黄などとし、視覚で分類できる形をとった。また、厚紙の空いたスペースにイチゴバックを置き、そこに白票を入れられるようにした。

これまで会場として使用してきた市民会館では、2.7m×9.0mの四角形の作業台を置き、40名程で細分作業を行ってきた。今回行われる市議選では分類機を導入することもあり、開票会場を総合体育館に移し、1.8m×4.5mの作業台を8ブロック設置し、70名ほどが入れるスペースを確保した。この作業台には卓球台を使ったが、スタイロフォームを使って高さを16cmアップさせた。また、内容点検の作業は、細分作業に比べて前屈みになり、腰に負担がかかるので、これを改善するために20cmアップとした。

相川 久男 (青)	畦地 稔 (青)	池田 勝衛 (青)			柏木 博美 (緑)	神津 澄夫 (緑)	後藤 邦夫 (緑)
	塩川 重治 (赤)	清水 清利 (赤)	清水 孝雄 (赤)		小林 重太郎 (緑)	小林 より子 (緑)	小山 達 (緑)
高橋 信男 (黄)	高橋 要三 (黄)	武田 良男 (黄)	田中 寿光 (黄)	土屋 幸雄 (黄)			中村 嘉男 (白)
	長谷川 政昭 (黒)	林 稔 (黒)	別府 福雄 (黒)		町田 照美 (白)	柳沢 乃ぶ子 (白)	山浦 武喜 (白)

図4 分類機における候補者の配置

(3) 疑問票処理マニュアルの改善

開票事務に時間がかかる要因として、疑問票の処理がある。長野県知事選挙では、詳細な分類表を作成したので、大幅に疑問票が減った。それと同じく、事前にありうるであろう疑問票を予測し、それをマニュアル化し、職員に周知徹底した（表3参照）⁽¹⁹⁾。

表3 小諸市議会議員選挙における有効投票例

候補者名	有 効 投 票 例							
相 原 久 男	相原	相	原	相原 久	相原 男	あいはら	あいは	あい
	久男	久		相 久男	原 久男	ひさお	ひさ	
疇 地 稔	疇地	疇	地	疇 稔	地 稔	あぜち	あぜ	
池 田 勝 衛	池田	池		池田 勝	池田 衛	いけだ	いけ	
	勝衛	勝	衛	池 勝衛	田 勝衛	かつえ	かつ	
柏 木 博 美	柏木	柏	木	柏木 博	柏木 美	かしわぎ	かしわ	かし
	博美	博		柏 博美	木 博美	ひろみ	ひろ	
神 津 澄 夫	神津	神	津	神津 澄	神津 夫	こうづ (ず)		
	澄夫	澄		神 澄夫	津 澄夫	すみお	すみ	
後 藤 邦 夫	後藤	後	藤	後藤 邦	後藤 夫	ごとう	ごと	
	邦夫	邦		後 邦夫	藤 邦夫	くにお	くに	
小 林 重太郎	重太郎	重	太	小 重太郎	林 重太郎	じゅうたろう	じゅうたろ	じゅうた
	太郎	郎		小林 重太	小林 太郎	小林 重		じゅう
				小林 太	小林 郎	しげたろう	しげたろ	しげた
小 林 より子	より子			小 より子	林 より子	よりこ	より	
小 山 達	小山			小 達	山 達	こやま	こや	
	達					とおる	とお	
塩 川 重 治	塩川	塩	川	塩川 重	塩川 治	しおかわ	しおか	しお
	重治		治	塩 重治	川 重治	しげはる	しげは	
清 水 清 利	清利		利	清水 清	清水 利	きよとし	きよと	きよ
				清 清利	水 清利			
清水 こうせい				清水こうせ	清水こう	こうせい	こうせ	
								孝雄
高 橋 信 男	信男	信		高橋 信	高橋 男	のぶお		
				高 信男	橋 信男			
高 橋 要 三	要三	要	三	高橋 要	高橋 三	ようぞう	ようぞ	よう
				高 要三	橋 要三			
武 田 良 男	武田			武田 良	武田 男	たけだ		
	良男	良		武 良男	田 良男			
田 中 寿 光	田中			田中 寿	田中 光	たなか	たな	
	寿光	寿	光	田 寿光	中 寿光	としみつ	としみ	とし
土 屋 幸 夫	土屋	土	屋	土屋 幸	土屋 夫	つちや	つち	
	幸夫	幸		土 幸夫	屋 幸夫	ゆきお	ゆき	
中 村 嘉 男	中村		村	中村 嘉	中村 男	なかむら	なかむ	
	嘉男	嘉		中 嘉男	村 嘉男			
長谷川 正 昭	長谷川	長	谷	長谷川 正	長谷川 昭	はせがわ	はせが	はせ
	正昭	正	昭	長谷 正昭	谷川 正昭	まさあき	まさあ	まさ
				長 正昭	谷 正昭	川 正昭		
林 稔	林					はやし	はや	
別 府 福 雄	別府	別	府	別府 福	別府 雄	べつぷ	べつ	正之丞
	福雄	福	雄	別 福雄	府 福雄	ふくお	ふく	正英
町 田 照 美	町田	町		町田 照	町田 美	まちだ	まち	
	照美	照		町 照美	田 照美	てるみ	てる	
柳 沢 乃ぶ子	柳沢	柳	沢	柳沢 乃	柳沢 乃ぶ	やなぎさわ	やなぎさ	やなぎ
	乃ぶ子	乃	乃ぶ	柳 乃ぶ子	沢 乃ぶ子	のぶこ (子)		やな
山 浦 武 喜	山浦		浦	山浦 武	山浦 喜	やまうら	やまう	
	武喜		喜	山 武喜	浦 武喜	たけよし	たけよ	

(4) 正確性を確保するための改善

これまでの開票事務でも、時間を要する問題は、疑問票の処理であった。そこで、2006年11月に行われた福島県知事選挙における相馬市の取り組みを参考にし、弁護士を判定作業に携わらせた。

(5) 職員で目標を共有するための改善

今回の開票作業には、これまでに使用していなかった分類機を導入した。開票事務をスムーズに行うためには、従事する職員で目標を共有しておかなければならない。そこで、前日の午後から総合体育館でシミュレーションを行った。このシミュレーションは、強制ではなかったが、市長、助役、総務、財務、企画課長など多くの幹部職員とともに若い職員もほぼ全員が参加した。また、分類機は、市民会館ロビーに置き、いつでも職員が練習できるようにした。

3. 開票結果

開票会場となった総合体育館には、長野県選挙管理委員会職員や県内の市町村の選挙管理委員会職員、マスメディア関係者などが視察に来た。そして、開票時間は61分となった⁽²⁰⁾。前回と比較すれば、候補者数も投票者数も若干減っているので、短くなる要素はあったが、従事者を25人減らした上で、開票時間が半減したことから見れば、成果があったとみることができよう。

前回の結果と比較しながら、この結果を詳細に見ていきたい(表4参照)。従事者1人あたりの作業効率をみると、前回選挙では1.31枚/分だったものが今回は3.30枚/分となっており、作業効率が約252%向上した。2006年の知事選挙と比較すれば、1分あたりに処理する枚数は減っているものの、作業効率から見ればアップしている。また、小諸市が参考にした府中市では、2003年4月の市議会議員選挙では、候補者34人、投票者数84,591人のところを92分で作業を終了している。

開票時間の短縮という面から見れば、前回選挙に比べて時間は半減し、開票の効率も上がったので、その点は高く評価できる。ただし、問題も残った。枚数計算までの作業は45分ほどで終了していたが、そこから確定票を出すまでに16分の時間を要した。その要因は、立会人が自分のところにまわってきた票とその上に付いている効力決定表が異なっているのを見つけたため、その後念入りにチェックするようになったからであった。これは、単純なミスから生じた帰結でもあるが、立会人へ回す際にもう一度チェックを入れるなどして、正確性を高める必要があった。

表 4 2003 年・2007 年小諸市議会議員選挙開票事務の比較

	2003 年市議選	2007 年市議選
候補者数	28 人	24 人
投票者数	25,310 人	24,164 人
投票率	71.4%	68.0%
開票従事者数	145 人	120 人
所要時間	133 分	61 分
終了目標時刻	なし	60 分以内
職員 1 人が 1 分間に処理する枚数 (注)	1.31 枚/分	3.30 枚/分
経費	円	円

(注) 1 人が 1 分間に処理する枚数 = 投票者数 ÷ 開票従事者数 ÷ 所用時間

5 おわりに ～ 前例踏襲型開票事務から目標達成型開票事務へ

1. 開票事務に必要な要素

開票事務改革は、選挙という民主主義の根幹に関わる重要なものである。それゆえ、正確性および公平性を確保しなければならないのは当然のことである。それと同時に、公職選挙法第 6 条 2 項にあるように、「選挙結果をすみやかに選挙人に知らせる」ことも重要である。小諸市の事例から分かるように、正確性、公平性、迅速性は対立する要素ではなく、同時に高めることができる要素である。

開票事務改革によって、開票にかかる時間が削減され、経費の節減につながる。ただし、その効果はそれだけにとどまるものではない。改革を進めることにより、開票事務が前例踏襲型から目標達成型に進化していく。その過程で、計画 — 実行 — 検証という行政のマネジメントサイクルそのものが機能するのである。さらに、鹿島府中市選挙管理委員長も指摘するように、開票事務の成功が他の分野に及ぼす影響を見逃すわけにはいかないだろう。小諸市では、この取り組みを通常の業務にも活用しようとする動きがすでにでてきている。

以上、小諸市の開票事務について見てきたが、開票事務を公平、正確かつ迅速に処理するための重要な要素は、(1) 明確な目標設定、(2) 首長のリーダーシップ、(3) マネジメントツールの活用である。

(1) 明確な目標設定

小諸市で成功した最大の要因は、明確な目標を設定したことである。2006 年 8 月の長野県知事選挙では、「45 分以内」、2007 年 1 月の小諸市議会議員選挙では、「60 分以内」という目標を立てた。これにより、前回の選挙と比較し、何をすべきかが明らかになり、全員で目標を共有することにつながった。この手法は、数値目標、期限、財源、工程表を明示した選挙公約であるマニフェ

ストの考え方と同じである。

行政に対する批判として、前例主義、事実前提というものがある。「失敗しないように前と同じく」という発想から改革は生まれない。選挙の開票事務では、正確性や公平性が重視され、迅速性はそれに対立するものとして扱われ、早くなくても失敗しなければよいと考えられてきた。府中市や小諸市の事例を見ても分かるように、開票事務改革は、迅速性だけを求めているわけではない。開票事務は、正確、公平であるのは当然のこととして、そこから迅速性を求め、正確性、公平性をさらに確保しようとするのである。

(2) 首長のリーダーシップ

明確な目標設定をしたとしても、それを組織で共有できなければ、改革は生まれない。開票事務というと、「選挙管理委員会の仕事」と思われがちである。確かに、選挙管理委員会は独立委員会なので、首長がその活動にむやみに口出しすることは慎まなければならないが、地方自治法第147条が、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」と定めているように、首長には自治体を統轄する権限が与えられている。選挙に関する事務は普通地方公共団体の事務の一つであり、首長は委員会および選挙事務に必要な予算を調整する権限を持つ以上、選挙開票事務は、「統轄」の対象としてみるべきであり、首長は積極的な役割を果たさなければならない。

2007年1月に実施された小諸市議会議員選挙では、前年の12月に芹澤市長が府中市に視察に行き、そこで開票作業の方針が決定され、改革がスタートした。また、投票日前に行ったシミュレーションにも率先して参加し、開票事務改革の意義を直接訴えた。こうしたトップの姿をみて、職員も目標を共有するようになったが、芹澤市長の次の言葉がこの改革の意義を的確に表現している。

「市のなかで職員が共同で一つの事務に従事する機会は実はそうありません。選挙事務は、数少ない機会と言っていいかと思います。そんな共同作業を、職員同士がお互い工夫して、結果をだすということが、市役所全体のチームワークにつながり、市役所の風土を変えるよい機会となると思います」⁽²¹⁾。

(3) マネジメントツールの活用

目標を立て、首長がリーダーシップを発揮し、その目標を全員で共有しても、その目標を達成するための具体的な方法がなければ実現できない。そこで、必要になるのが目標を達成するためのマネジメントツールである。

府中市や小諸市の事例でみてきたように、開票事務を迅速化するためには、いくつかの手法を組み合わせる必要がある。これをすれば絶対に早くなるという特効薬はなく、地方自治体ごとの事情や選挙の状況を考慮し、どのマネジメントツールを組み合わせれば成果が上がるのかを考えなければならない。小諸市の場合では、府中市をベンチマーキングし、会場レイアウト、作業台、分類機、シミュレーションの活用、疑問票判定マニュアル、立会人への事前説明など、複数の改

善ツールをとりいれ、目標を達成した。

2. 民主主義を向上させるための開票事務改革

選挙の開票は時間がかかるという意識が多くの人にある。また、開票事務改革の必要性の話を選挙管理委員会の職員にすると、「うちはやっています」という返答が返ってくることも多い。こうした意識を変えることは困難であるが、この意識を変えない限り、成果は生まれない。

公職選挙法の改正により投票時間が 20 時まで延長され、開票事務の迅速性はますます必要になった。また、2007 年 7 月には、参議院議員選挙が控えている。2000 年に公職選挙法が改正され、比例区の投票方式が非拘束名簿式となった。これにより、比例区での投票は、政党名と候補者名が入り交じり、その細分作業だけでかなりの時間を要する。開票事務の迅速化に早くから取り組んできた府中市でも 24 時前まで作業は続くが、投票日の翌日の午前 6 時の時点でさえ、開票が終わっていない地方自治体もある⁽²²⁾。参議院議員選挙の開票の時間短縮は難しい課題であるが、そういったときこそ、府中市や小諸市の取り組みを参考にし、目標達成型開票事務を導入するよい契機となるはずである。

-
- (1) 開票時間の短縮に関する研究には、次のようなものがある。長友平「開票事務の迅速化について」『選挙時報』23(11) (全国市区選挙管理委員会連合会、1974 年 11 月)、松本嘉夫「開票事務の迅速化をめざして―「随時点検方式」を採用して」『選挙時報』43(2) (全国市区選挙管理委員会連合会、1994 年 2 月)。
 - (2) 横浜市市民局広報相談部広聴相談「ヨコハマ e アンケート『選挙に関するアンケート』集計結果」(<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/kouchou/press/kouchou060202.html>) (2007 年 1 月 28 日取得)。
 - (3) 2007 年 4 月に行われる統一地方選挙において、東京 23 区では、江東、大田、杉並、江戸川は区長選と区議選を、品川、中野、荒川は区議選を翌日開票にすることを決定している。
 - (4) 多摩市選挙管理委員会には、2006 年 4 月 28 日にヒアリング調査を行った。
 - (5) 府中市選挙管理委員会『府中市選挙管理委員会 視察研修資料』(2006 年 1 月)、12 頁。また、府中市選挙管理委員会には、2006 年 4 月 28 日にヒアリング調査を行った。
 - (6) 府中市選挙管理委員会『府中市選挙管理委員会 視察研修資料 (平成 18 年 1 月現在)』、12 頁。
 - (7) 鹿島恒雄委員長には、2007 年 1 月 20 日に府中市選挙管理委員会にてヒアリング調査を行った。
 - (8) 府中市選挙管理委員会『府中市選挙管理委員会 視察研修資料 (平成 18 年 1 月現在)』、8～19 頁。

(9) 同上、18頁。

(10) 芹澤勤「マニフェストが日本を変える “コンマ1秒の節約” 選挙開票作業の時間短縮で“日本一に挑戦”」『経済界』2006年11月14日号（経済界、2006年11月）、49頁。

(11) 同書、49頁。

(12) 小諸市選挙管理委員会「開票事務要領」。

(13) 小諸市選挙管理委員会「開票事務要領」。

(14) 小諸市選挙管理委員会「開票会場配置図」。

(15) 小諸市選挙管理委員会「長野県知事選挙における投票効力判定」。

(16) 小諸市選挙管理委員会「開票会場配置図」。

(17) 小諸市選挙管理委員会「市議会議員選挙開票マニュアル」。

(18) この他には、以下の係を配置した。

混入票整理係（7名）：混入票が出たら正しい候補者の机に回付する。細別作業で出た識別不能票、白票の取りまとめを行い、識別不能票は判定係に回付する。混入票は籠に入れ、白票は分類器にイチゴパックを貼り、同時に分類を行う。（混入整理の作業が始まるまでは、投票箱の回収を手伝う。また、細別係で分類された投票用紙を各候補者の机に運ぶ）。

判定係（4名）：細別係・混入票整理係から回送された票を、有効票一覧により判定する。必要に応じ開票管理者、立会人に決定してもらう。また、書記長は、選挙長、立会人と共に開票会場内の各係の業務を案内し、再度の点検をしている状況を納得してもらう。

速報発表係（2名）：投票速報・開票速報を場内放送するとともにマスコミに関する対応をする。

整理係（1名）：投票箱の回収を手伝う。また、場内全体の流れを把握し、統括に報告する。確定票が集まったら点検済箱に票を入れ、立会人・選挙長の封印をもらう。

車両係（5名）：投票所から開票所への引継がスムーズに運ぶよう、場内の交通整理を行う。

その他開票係（10名）：投票箱の回収を手伝う。また、場内全体の流れを把握し統括に報告する。終了した開被台に投票用紙紙が残っていないか点検する。細別・点検・混入票・判定等全体事務を把握しすべての事務の手伝いをする。問題が発生したら統括に報告する。

(19) 小諸市選挙管理委員会「長野県知事選挙における投票効力判定」。

(20) 小諸市選挙管理委員会「平成19年小諸市議会議員一般選挙開票結果」。

（http://www.city.komoro.nagano.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020000&WIT_oid=icityv2::Contents::2864（2007年1月30日取得））。

(21) 芹澤勤「小諸なる芹澤勤」（<http://blog.goo.ne.jp/serizawa-komoro/d/20070124>）（2007年1月30日取得）。

(22) 公職選挙法第263条では、「衆議院議員又は参議院議員の選挙に関する次に掲げる費用は、国庫の負担とする」と規定されている。『次に掲げる事項』に開票事務も含まれており、国の法定受託事務となっている。したがって、開票を実際に行う市町村が開票時間を短縮しても、国にとっての財政的メリットはあるが、次回以降の開票事務では、予算が削減されるので、地方自治体にはあまりメリットがないとする意見もある。

（付記）小諸市では、2007年4月8日に行われた、長野県議会議員選挙で、29分で開票を終了した。