



RIETI Discussion Paper Series 22-J-040

新型コロナ禍における日本の選挙ガバナンス： 全国市区町村選挙管理委員会事務局調査の結果から

河村 和徳
東北大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

新型コロナ禍における日本の選挙ガバナンス：
全国市区町村選挙管理委員会事務局調査の結果から*

河村 和徳（東北大学）

要 旨

日本では、新型コロナウイルスが感染拡大しても公職者の選挙を延期しない判断がなされている。ただし、選挙過程は、構造的に「3密（密閉、密集、密接）」が生じやすい。そのため、選挙実施にあたり、ほとんどの選挙管理委員会が感染防止対策を実施し、それによって投票が困難になる有権者への投票権保障にその多くが取り組んだとされる。本稿は、市区町村選挙管理委員会事務局に対して実施された郵送調査を利用し、新型コロナ禍での日本の選挙ガバナンスの実態を検討したものである。調査データは、次のような現状を示している。たとえば、2020 年 1 月以降のコロナ対策としては、投票所のレイアウトの見直しを行った選管が 88%にも上り、投票日当日の混雑回避の観点から期日前投票を利用するよう呼びかけた選管は 79%もあった。また投票箱を積んだ期日前投票車を巡回させたり、投票所への移動支援を実施したりなど、自主的な投票環境向上策を採った選管が複数あることも確認された。コロナ感染患者のために創設された特例郵便等投票の利用については、13%の選管が「利用申請があり有効な投票があった」と回答した。非接触型の投票環境が求められたこともあり、選管職員の多くがデジタル技術を活用した投票権保障に賛成であることも明らかになった。ただし、その一方で、機器などのトラブルに懸念をもつ職員は少なくないことも示された。

キーワード：選挙ガバナンス、投票権、代替不在者投票、新型コロナ禍

JEL classification: D72, P48

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「先端技術と民主主義：技術の進展と人間社会の共生を目指して」の成果の一部である。本稿の分析に当たっては、「選挙管理実態調査」（2021 年衆議院総選挙）を利用した。

1. 新型コロナ禍と選挙ガバナンス

新型コロナウイルス（COVID-19）による世界的なパンデミックは、多くの選挙民主主義国に大きな試練をもたらした。選挙民主主義は、選挙という手続きを通じて平和裏に政権交代することを基本としている。しかしながら、大規模自然災害やパンデミックが発生は、その基本を揺るがすことになる。なぜなら、それらによって多数の投票弱者が発生し、有権者の確定や選挙管理要員の確保に困難が生じるからである（e.g. 河村 2013; 河村・湯浅・高 2013）。また、彼らの投票権保障に係る特例措置は選挙の公正に対する疑問を引き起こす場合もある。そして、2020 年のアメリカ大統領選挙のように¹、それを巡る政治的な対立が惹起される可能性もある。

大規模自然災害やパンデミックを契機に、選挙のあり方を巡る政治的な対立として挙げられる 1 つの事例が、選挙の延期を巡る対立である。たとえば、パンデミック下では、その対応から与党の支持率が低くなる場合がしばしば起こる。支持率の低い与党は、できる限り選挙を先延ばししたいと考え、新型コロナ禍を理由に選挙延期を画策するかもしれない。与党が選挙環境をより有利にしようとする行動があれば、当然、野党が反発する。その結果、選挙実施時期を巡る政治的対立が先鋭化することになる。

また、外出しづらい環境の発生に配慮して選挙管理機関（electoral management bodies, EMB）が郵便投票の要件緩和を打ち出すことによって、政治的対立が生ずる場合も考えられる。郵便投票の要件が緩和されれば、投票所に足を運ぶことが困難な貧困層の投票参加コストが低下するため、貧困層を支持母体にする政党が有利になる。そのため、富裕層を支持母体にする政党は、「選挙の公正を害する」と反発し、政治的対立に発展するのである。

Downs（1957）による選挙における空間理論（spatial theory of voting）は、有権者の政治的争点に対する意見分布は、政党システムを決定する要因になっており、「新しい有権者を選挙に参入させたり、有権者の要件を厳しくしたりすると選挙競争環境が大きく変化する」と指摘する。大規模自然災害やパンデミックが元で生ずる政治的対立は、災害等の影響で「投票参加できる有権者の分布が変化し、結果として平時と異なる選挙結果が予想される」から生じるのであり、選挙における空間理論と整合的である。

ただ、日本ではそのような政治対立が生じているようには見えない。新型コロナウイルスが感染拡大しても、選挙は「不要不急の外出ではない」と、一貫して「選挙は延期しない」という方針が貫かれてきたし、それを巡るはっきりとした政治的対立はうかがえない。阪神・淡路大震災や東日本大震災の際、被災地の地方選挙は特例法の制定によって延期された

¹ なお、選挙を行う権威主義国家の中には、新型コロナ禍を野党攻撃の機会として利用するところもあったと言われる。感染拡大防止を理由に選挙期日の延期をはかるだけでなく、投票率が低くなるよう外出制限を厳しくしたり、野党や政権に批判的なメディアの活動を制限したりするなど、選挙の公正・公平を歪める機会に利用した国もあったことが報告されている（e.g. Youngs and Panchulidze 2020）。

(e.g. 河村・湯浅・高 2013)。その際には選挙の延期期間をどの程度にするか議論があったと言われるが、新型コロナ禍では選挙延期の措置は採られておらず、選挙実施に関する深刻な政治的対立は 2022 年 11 月時点まで生じていない。

もちろん、新型コロナ禍における選挙環境は、新型コロナウイルスの感染拡大防止の実施など、明らかに平時のそれとは異なっている。この環境は、選挙管理を含めた選挙ガバナンスのあり方や制度を考える良い機会であったと思われる。なぜなら、平時と異なる選挙環境下で選挙は、平時ではなかなか気づけない論点を発見することができるからである。また選挙管理の運営に係る課題の認識や、選挙における事業継続計画 (business continuity plan, BCP) の再確認といった点でも好機と言える。それだけではない。時代にそぐわなかったがなかなか改革できなかった制度的課題に着手できる機会にもなる。

実際、東日本大震災で好例がある。選挙公報の WEB 掲載である。未曾有の大震災の影響で、岩手・宮城・福島は被災 3 県では数多くの自治体外避難者が発生した。彼らの多く、とりわけ県外避難者は、地方選挙の情報を入手することが困難な投票弱者となった。そのため、当時の片山善博総務大臣は、投票権保障の観点からそれまでの法解釈を変更し、選挙公報を自治体のサイトに掲載することは問題ないとした (河村・湯浅・高 2013)。そうした被災者の投票権保障として出発した選挙公報の WEB 掲載は、ハッキングなどの懸念がないことが明らかになったことなどから被災地限定の措置が解除され、全国展開することになった。そして、選挙公報の WEB 掲載は結果的にインターネット選挙運動解禁の呼び水となったのであった。

2017 年衆議院総選挙の投開票日、大型台風が日本列島を縦断したが、これも運用を見直す好機となった。各地で、台風の影響下で離島から危険を承知で投票箱を運ぶべきか、議論となったからである。こうした事態を受け、分割開票区を設置しやすくするよう公職選挙法施行令が改正された²。これも自然災害を機に従来の選挙管理のあり方が見直された事例である。

なお、新型コロナ禍でも既に制度的見直しが行われている。新型コロナウイルス感染症患者の投票権を保障するために設けられた特例郵便等投票制度がそれに該当する。

ところで、繰り返しとなるが、大規模自然災害やパンデミックは選挙ガバナンスを見直すよい機会である。ただ、日本ではそうした危機下における選挙ガバナンス研究の蓄積は乏しく、そうした事象³を議論・分析した学術研究は皆無に等しい。表 1-1 は、この 15 年間に発

² 「公職選挙法施行令の一部を改正する政令等の施行について (通知) (総行選 第 19 号 令和元年 5 月 31 日)」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000750267.pdf

³ 選挙によって少数の代表者を選出し、代表者が有権者の代理人として統治行為を行うのが選挙民主主義の基本である。選挙民主主義諸国は、選挙という擬制を通じ選ばれた政治家に対して正統性を与えているため、選挙が適切に機能していなければ、選ばれた政治家の正統性は失われる。そのため、選挙を有効に機能させる上で、①有権者に十分な政策選択肢を提示できる包摂性、②政策直結投票、③効果的な集計、が機能していることが求められる。選挙ガバナンスは「これら

生した自然災害と選挙管理を結びつけた文献のリストであるが、多くは都道府県選挙管理委員会連合会の機関誌である『月刊選挙』に情報共有のために掲載された実践報告である。

表 1-1 2005 年以降に発生した自然災害と選挙管理を結びつけた文献のリスト

事柄	文献
2005年衆議院総選挙での台風14号が選挙管理の影響	田代（2008）、加藤（2008）
2007年参議院議員通常選挙で中越沖地震の影響	加藤（2008）、品田（2008）
2010年おいらせ町長選挙に対するチリ津波地震の影響	川村（2010）
東日本大震災後の被災地選挙管理委員会の選挙管理の実態	川崎市選挙管理委員会（2011, 2012a, 2012b）；河村・湯浅・高（2013）
市区町村選管の危機管理マニュアルの策定状況	河村（2018）
令和元年の豪雨災害が東日本大震災被災自治体の県議選にもたらした影響	河村・伊藤（2020a, 2020b, 2020c）
新型コロナ禍で実施された静岡4区補選での感染防止対策	静岡市清水区選挙管理委員会（2020）

出典：筆者作成

2020 年以降の新型コロナ禍は世界的規模のパンデミックである。新型コロナ禍での選挙ガバナンスは、比較選挙研究の観点から重要な研究課題と言えるが、日本ではそもそも蓄積がない。将来の他国との比較研究を視野に、日本における新型コロナ禍での選挙ガバナンス・選挙管理の実態把握が必要である。

本稿は、上記の問題意識に基づき、日本の市区町村選挙管理委員会（以下、選管）の事務局に対して実施した郵送調査を元に、日本における新型コロナ禍における選挙ガバナンス・選挙管理の実態を示すことを目的する⁴。

を満たすように選挙環境を整備し運営する営み（大西 2017）」であり、選挙ガバナンスには、選挙管理だけではなく、選挙に係るルール之作成や適用、選挙後の改革などを包含したものが選挙ガバナンスである（Mozaffar & Schedler 2002; Norris 2014）。

選挙ガバナンス研究は 2000 年アメリカ大統領選挙を契機に、世界規模で研究が進められてきたが、日本ではそれほど進んでこなかった（大西 2017, 2018）。選挙管理そのものに研究者が関心を持たなかったことが最たる要因であると言えるが、日本では職権主義によって選挙人名簿が作成されるため、「有権者をどう規定し、投票弱者をどう救済するか」という海外でしばしば政治争点化する問題が意識されてこなかった（河村 2021）。選挙が定着しているが故に選挙管理はルーティンとして認識され、研究対象として注目されにくかったと考えられる。

⁴ なお、新型コロナ禍が日本の各種選挙の結果に対してどのような影響を与えたのか、これについては、たとえば森脇（2022）や岡田（2022）などが検討を試みている。

2. 本稿の焦点と用いるデータ

2.1 日本の選挙管理体制の特徴

新型コロナ禍における日本の選挙ガバナンス・選挙管理の実態について考察する前に、日本の選挙管理体制の特徴について記述しておきたい。

日本では、地方に置かれる選管は独立行政委員会という立場を採ってはいるものの、政治の影響を完全に排除した組織構造とはなっていない。これは日本の選挙管理体制の特徴の1つと言える。たとえば、選管事務局の職員は当該自治体の職員の出向によって賄われており、政治的意向が人事を通じて入り込む余地がある。また選管の運営予算も、自治体の意向を強く受ける構造になっている。そのため、日本の選挙管理体制は、政府から独立した機関が実施する「独立モデル」とは言えないが、選挙管理行政を政府が掌握する「政府モデル」とも言い難く、「混合モデル」に位置付けられる（大西 2018）。

中央地方関係の観点から見た場合、次の点が指摘できる。日本では、公職選挙法をはじめとする選挙法令が全国の選挙管理のあり方を規定しており、また国政選挙の選挙事務は法定受託事務として地方自治体が担う仕組みとなっている。この点から、日本の選挙管理体制は中央集権的とみなすことができる。しかしながら、日本には各地方選管を統括する中央選管が存在しない。総務省選挙部はしばしば中央選管に擬されるが、各地方選管を完全に統制することはできない⁵。また国政選挙は法定受託事務であり、有権者名簿（日本では選挙人名簿）は地方選管によって分散的に管理される体制となっている。

以上から、選挙事務に対し、「それぞれの選管が自らの資源などと相談しながら独自の作法の下で選挙事務を行っているのが日本の選挙管理」と言える（大西 2018; 河村 2021）。言い換えれば、日本の選挙ガバナンス体制は、法令的には中央集権的ではあるが、運営は逸脱しない範囲で分権的になされているとなる⁶。

2.2 本稿の焦点

各地方選管が行っている選挙業務が一見同じように見えて実は微妙に異なっている、という実態に即せば、新型コロナ禍という非常時に対する向き合い方も選管ごとに異なる可能性が高い。そこで本稿では、

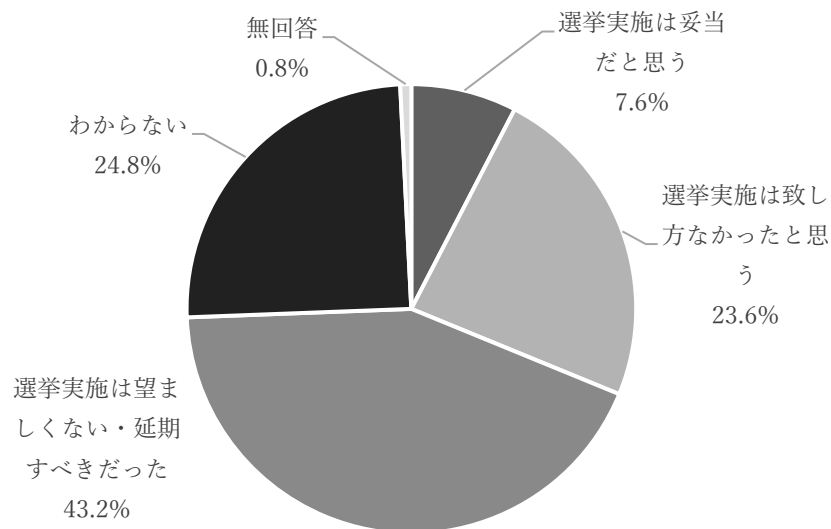
⁵ 近年は総務省の意向とは異なる判断を地方選管が採る事例も目立つようになっている。総務省が望まないのにもかかわらず、投票日当日の投票所の閉鎖時間を繰り上げる選管事務局が多いのはその象徴である（大西 2018）。

⁶ 大規模自然災害によって選管管理のマンパワーが大きく損なわれた場合、全国から被災自治体の選管に全国から支援に赴くことができるが、応援職員は被災自治体の作法に対応する必要がある（川崎市選挙管理委員会事務局 2011, 2012a, 2012b）。

(1)「選挙は不要不急の外出ではない」という中で、どのような感染防止対策が採られたか、

(2) 悪化する投票環境の中で、国、選管はどのような投票権保障を実施したのか、

の2点に焦点を当て、選管事務局に対する郵送調査の結果から確認する。



出典：河村（2021）

図 2-1 新型コロナ禍での選挙実施に対する有権者の評価（2020 年 6 月時点）

日本では、選挙は不要不急の外出ではなくとも、投票所に足を運ぶ選挙人の中に不安があったことは事実である（図 2-1）。言い換えれば、彼らの不安を減ずるための策を講ずることが選管には求められた。本稿では、(1) の視点から、様々な選択肢がある中で、数多く採られた感染防止策は何であったのか、確認する。

また、新型コロナウイルスの感染拡大は、感染症患者や濃厚接触者といった投票所に足を運ぶことが困難な選挙人を生み出した。更に、新型コロナウイルスの感染拡大は高齢者の中に、「投票参加すると感染するのではないか」といった不安を醸成したとも思われる。新型コロナの感染確認がなされた 2020 年 4 月実施の衆議院静岡 4 区補選などでは、不安を感じる中山間地の高齢者のために、バスに投票箱を載せ期日前投票所を巡回する移動期日前投票所を準備した選管もあった（静岡市清水区選挙管理委員会 2020）。本稿では、(2) の視点から、新型コロナウイルス感染拡大に伴い創設された投票権保障策である特例郵便等投票の状況を明らかにし、任意に実施できる交通弱者に対する投票権保障策の実施状況を確認

認する。

表 2-1 ICT 活用に対する選管事務局職員の態度

	賛成	どちらかといえ ば賛成	どちらかといえ ば反対	反対	合計
インターネット投票の導入	21.7%	32.8%	27.8%	17.7%	100.0%
電子投票の普及	24.9%	38.3%	21.2%	15.6%	100.0%
インターネット選挙運動の条件緩和	17.1%	44.5%	27.9%	10.5%	100.0%
電子メール利用の選挙運動の許可	12.9%	28.3%	31.9%	26.9%	100.0%
有権者登録における申請主義の採用	3.5%	5.7%	25.3%	65.6%	100.0%
マイナンバーによる本人確認	11.9%	20.4%	28.9%	38.8%	100.0%
本人確認の厳格化	8.4%	39.0%	42.6%	10.0%	100.0%
共通投票所の普及	11.7%	34.6%	29.9%	23.7%	100.0%

出典：河村（2021）

ところで、新型コロナウイルスの感染防止策で最も有効と考えられるのは、リモート・インターネット投票に代表される非接触型の選挙環境づくりである。2022 年現在、電子投票を実施している自治体は 1 つもないが、河村（2021）が報告しているように、選管事務局職員は電子投票・インターネット投票を忌避している訳ではない（表 2-1）。河村が示したデータは、新型コロナウイルス感染拡大前のものであり、新型コロナ禍に入ってテレワークやオンライン授業が普及したことを考えると、改めて確認する必要がある。そこで本稿では、

（3）新型コロナ禍を経験し、選管事務局職員は情報通信技術（information communication technology, ICT）を利用する方向への制度改革について、どう考えているか、

この点についても調査データに基づいて指摘することにする。

2.3 本稿で用いるデータ

本稿で用いるデータは、経済産業研究所研究プロジェクト「先端技術と民主主義：技術の進展と人間社会の共生を目指して（プロジェクトリーダー：尾野嘉邦（早稲田大学政治経済学術院教授・経済産業研究所ファカルティフェロー））の一環で実施した郵送調査「選挙管

理実態調査（2021 年衆議院総選挙）（以下、RIETI 選管調査、という）」である。RIETI 選管調査は、2022 年 3 月に調査票⁷を各市区町村選管（行政区選管は除く）に郵送し、回収を 5 月に締め切る形で行われた。調査対象は、政令市の区選管を除く、全ての市区町村選管事務局 1,741 である。回収率は 75.5%であり、市区・町・村別回収率は、市区が 82.6%、町が 70.8%、村が 62.8%である⁸。

なお、年度代わりに調査を実施すると回収率が低くなるのが一般的である。なぜなら、人事異動に伴い調査の引き継ぎが行われなかったり、新たに着任した者が事務に不案内のため回答を拒否したりする状況が発生しやすいためである。しかしながら、表 2-2 をみる限り、RIETI 選管調査の回収率は、過去の選管事務局を対象とした学術調査と比較して遜色ないものと言える⁹。

表 2-2 近年行われた選挙管理委員会事務局を対象とした学術調査

実施年	対象	回収率	研究プロジェクト	関連文献
2013	全国市区町村選挙管理委員会事務局（行政区選管を含む）	79.3%	科研費・基盤研究A「選挙ガバナンスの比較研究（課題番号 23243022）」	大西（2018）
2017	全国市区町村選挙管理委員会事務局（行政区選管を含む）	80.0%	科研費・基盤研究A「積極的投票権保障の展開と効果に関する研究（課題番号 15H01931）」	河村（2018, 2021）
2018	全国市区選挙管理委員会事務局（行政区選管を含まない）	97.7%	電気通信普及財団研究助成「自治体セキュリティ環境はインターネット投票のハードルとなっているのか？—共通投票所導入から紐解く選挙管理におけるICT活用の課題」	河村（2021）
2019	全国市区町村（選管以外の部局を含む）	48.7%	セコム科学技術振興財団助成「民主制下における情報公開・オープンデータ化と情報セキュリティとの交錯に関する研究」	木村（2021）

出典：筆者作成

⁷ 調査票は郵送で発送したものの、回答を電子メールで行った選管事務局もある。

⁸ 職員が複数の分野を兼ねる傾向は町村の方が顕著であるため、市区に比べて町村の回収率が低くなる傾向があることはわかっている。RIETI 選管調査も同様の傾向にあると言える。

⁹ なお、市区の回収率が高く、町村が相対的に低くなるのは、選挙管理に割けるマンパワーに違いがあるからである。筆者のヒアリングの限りでは、町村の選管事務局では職員が兼担をしているのが一般的で、他の業務との兼ね合いから回答が難しいと判断される場合があるという。

3. 市区町村選管が実施した新型コロナ感染拡大防止策

それでは、以下、RIETI 選管調査の結果について見ていくことにする。本節では、市区町村選管が採用した新型コロナウイルス感染拡大防止策について述べる。次節では、新型コロナ禍において行われた投票弱者に対する投票権保障策を検討し、次々節では選挙管理における ICT 活用に対する選管事務局職員の意識について考察する。

3.1 選挙管理事務従事者の増員

日本の選挙管理は、マンパワー重視型である（河村 2013）。そのため、選挙の遂行には投票開票事務などの従事者の確保が必要となる。東日本大震災直後に被災 3 県で地方選挙が実施できたのは、全国の自治体から投票開票事務従事者の派遣を受けたからであった（川崎市選挙管理委員会事務局 2011, 2012a, 2012b; 河村・湯浅・高 2013）。言い換えれば、従事者確保ができなければ日本では選挙を実施できない、ということになる。

日本では、選挙は不要不急のものではないという立場で実施されたが、選挙管理の負担として考えれば、平時の選挙実務に新型コロナウイルスの感染拡大防止策が追加されて選挙が実施されたということになる。このことは、選挙管理委員会事務局に平時よりも負担をかけると同義である。こうした事情を踏まえると、選管事務局の中にはコロナ禍の選挙に対応すべく人員増をはかったところもあると予想することは容易である。

それでは、どの程度の選管事務局が人員を増やしたのであろうか。表 3-1 はその結果を表示したものである。この表は、選管事務局職員として選挙事務のみを行う常勤職員を増員した選管が全体の 5.0%、選挙事務を兼任・兼任する職員を増やしたところが 13.8%あったことを示している。また、常勤職員を増やし兼任・兼任職員も増やしたところは全体の 2.4%、どちらも採らなかった選管は 83.7%であることが確認できる。

表 3-1 選管事務局の人員増を図った選管

	市区	町	村	全体
選挙事務のみを行う常勤職員を増やした	5.2%	4.8%	5.3%	5.0%
選挙事務を兼任・兼任する職員を増やした	13.6%	13.5%	16.7%	13.8%

出典：筆者作成

表 3-2 新型コロナウイルスの感染防止策の実施状況

項目	市区	町	村	全体
選管の意思決定				
選管委員長による専決処分を実施した	2.7%	0.6%	0.9%	1.7%
啓発の自粛				
選挙時の臨時啓発を自粛した	77.0%	33.9%	10.4%	54.0%
主権者教育を中止・自粛した	37.6%	12.4%	2.6%	24.4%
期日前投票に係る対応				
期日前投票所のレイアウトを見直した	89.4%	88.4%	83.5%	88.5%
当日投票所混雑回避の観点から期日前投票の利用を呼びかけた	87.5%	72.8%	54.8%	78.8%
期日前投票所 1 カ所あたりの職員数を増やした	46.3%	31.9%	13.9%	37.7%
不在者投票や郵便投票の利用者に、投票用紙等の請求を早めるよう呼びかけた	33.5%	32.5%	31.3%	32.9%
期日前投票所の開設期間や開設時間を延長した	7.9%	2.1%	0.0%	4.9%
期日前投票所をコロナ感染者の宿泊療養施設に設置した	1.0%	0.0%	0.9%	0.6%
投票日当日投票に係る対応				
投票日当日投票所のレイアウトを見直した	87.9%	87.6%	90.4%	88.0%
コロナ感染者が出た場合を想定して投票所運営マニュアルを改定した	49.1%	30.1%	29.6%	39.8%
ほとんどの投票所の入口に、体温測定機器を設置した	12.5%	35.8%	64.3%	26.4%
保健所との連絡・協力体制を新たに構築した	26.5%	24.5%	21.7%	25.3%
マニュアルとは別に、新型コロナ対応の Q&A 集を作成した	30.9%	12.2%	12.2%	21.8%
投票所の混雑がわかる情報を発信した	29.3%	10.3%	5.3%	19.5%
投票立会人や投票事務従事者の交代間隔を見直した	4.6%	2.5%	2.6%	3.6%
感染者が出た場合を想定して代替投票施設を準備した	2.5%	2.1%	6.1%	2.7%
開票所の運営に係る対応				
開票所のレイアウトを変更した	51.3%	50.6%	48.2%	50.7%
開票従事者を減らした	47.7%	32.0%	19.1%	38.9%
参観者の入場制限を行った	20.0%	28.1%	30.4%	24.2%
報道関係者の入場制限を行った	9.1%	14.3%	15.7%	11.7%
2019 年参院選時よりも広い開票所に変更した	9.5%	9.9%	11.3%	9.8%

出典：筆者作成

常勤職が多い市区選管は、村レベルに比べて選挙管理に専従する職員が相対的に多いことは知られている。それは過去の先行研究などからも明らかである（大西 2018）。大規模自然災害後など平時と異なる環境下で選挙が実施される場合、より多くの人員が必要となるのが経験的にわかっていることを考えると（e.g. 河村 2013; 河村・湯浅・高 2013）、市区選管はコロナ禍に対して専従職員を増やし、町村選管は兼担・兼任を増やす可能性が高いと予想される。

実際のところ、どうであったのだろうか。回答結果の表 3-1 を見る限り、市区・町・村の間で違いはほぼなく、全体的に人員を増やさなかったようである。この結果から、多くの選管が「感染拡大防止のために選挙管理に従事する者を増やす」という選択肢を採るのではなく、「職員の仕事量を増やす」ことを選択していたことを導き出すことができる¹⁰。

3.2 新型コロナウイルスの感染防止策の実施状況

ここからは、各選管が行った感染防止策の状況を確認する。

なお、郵送調査では、投開票所での検温や手指消毒など、ほとんどの選管が行っていると一般的に考えられるものは質問から排除されており、実施が分かれそうなものが調査項目となっている点を予め述べておく¹¹。

3.2.1 選管委員長による専決

各選管は選管委員長に対し一部の事項に対し専決処分できる権限を与えている。専決処分は、4名の選挙管理委員が集合できない非常時に対応するために準備されていると言える。

新型コロナ禍では「三密」回避を理由に数多くの会議が自粛され、また代替としてオンラインによる会議を実施した事例が少なくなかった。選管でも同様と思われ、地方議会同様、「密」回避を理由に委員会を開催しなかったところもあったと思われる。筆者の聞く範囲で、委員会を開かずに委員長による専決を行ったところもあった。

選管委員長による専決を行った選管はどの程度あったのか、調査結果を確認することにしたい。市区町村選管の感染防止策の集計結果をまとめた表 3-2 をみると、委員長が専決

¹⁰ 選挙の実務は自治体職員で全て賄われている訳ではない。指定病院等の不在者投票では病院等の職員や看護師が選挙事務を担っている。また、有権者の中には投票立会人・開票立会人として選挙管理事務に参加する者もいる。

なお、新型コロナウイルスの感染拡大は、医療機関に大きな負荷をかけた。その結果、指定病院等の不在者投票施設の中には「実施が困難」と選管に訴えたところもあったという（5.5%の選管で「あった」と回答）。また、コロナ禍を理由に投票立会人・開票立会人の辞退者が出たところが12.2%もあり、多くの選管が投票立会人の確保に苦労したという。

¹¹ 調査項目の設定にあたり、一般社団法人選挙制度実務研究会（2020）を参考とした。

を行った選管はごく少数だったことを確認することができる。ここから日本では、新型コロナ禍であっても委員長が専決を利用することに抑制的であったと言える。

3.2.2 選挙啓発や主権者教育の自粛

選挙期間中における選挙啓発は、投票率向上の観点から選管事務局の重要な業務と言える。選挙啓発としてよく行われているものは、明るい選挙推進協会など¹²と連携して実施する街頭での投票参加の呼びかけやチラシ配りである。また啓発ポスターの掲示や選挙CMを流す選管事務局もある。

2016年参議院議員通常選挙から選挙権年齢が18歳に引き下げられ、それにあわせて若者などに対する主権者教育が推進されるようになった。選管も主権者教育の一翼を担う存在として位置付けられており、高校への出前講座や模擬投票を実施するなど、主権者教育を積極的に実施しているところも少なくない。選管の中には、主権者教育として選挙管理インターンシップを実施し、組織的に大学生が参加するような取り組みを行っているところもある（e.g. 後藤・河村 2017）。

投票参加を促すチラシ配り等の選挙啓発や、体育館に生徒を集めて実施する模擬投票は、集合して実施すること（言い換えれば、密になること）を前提としたプログラムである。しかしながら、新型コロナ禍においては、密を回避することが求められた。そのため、多くの選管が主権者教育の実施をためらい、また学生・生徒を管理する大学や高校からそれらを実施しないよう要請を受けたと考えられる。

表3-2を見ると、興味深い点が浮かび上がる。人口が集中している市区では77.0%が選挙の臨時啓発を自粛したと答えており、同じく市区では37.6%が主権者教育を中止・自粛したことがわかる。しかしながら、人口が少ない町村の選管では啓発の自粛や主権者中止・自粛したところが少ないことが見てとれる。日本では、不特定多数が接触する確率が高い市区の選管は啓発事業や主権者教育事業に慎重な対応を採ったが、密な空間が相対的に生じにくい町村では平時と変わらない形で選挙啓発・主権者教育が行われたと言えるだろう¹³。

3.2.3 投票環境におけるコロナ対策

続いて、投票環境におけるコロナ対策について確認する¹⁴。

¹² 総務省ホームページ「明るい選挙の推進」

https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo09.html（2022年10月5日閲覧）

¹³ ただし、専従職員が多い市区選管の方が、相対的に町村選管よりも積極的に選挙啓発・主権者教育を行える点は割り引いて解釈する必要がある。

¹⁴ 「投票所入り口に消毒液を置く」「記入台の除菌を行う」といった基本的な感染対策はほぼ全ての選管が実施していると思われるため、RIETI選管調査では項目に加えていない。

表 3-2 は、新型コロナウイルスの感染拡大は、「密」を回避するという観点から、これまでの投票所のレイアウトを見直すきっかけとなったことを如実に示している。期日前投票所のレイアウトを見直した選管は全国で 88.5%、当日投票所のレイアウトを見直した選管は 88.0%にも上ったことを表は示している。

また、投票日の当日投票所の混雑回避の視点から市区選管の 87.5%が期日前投票を利用するよう呼びかけたと回答している。そして、それにあわせるかたちで、市区の 46.3%の選管で期日前投票所の人員を増やしたと答えている。

更に、新型コロナ禍の選挙において、全国の選管のうち、約 3 割の選管が不在者投票や郵便投票¹⁵の申請を早めるよう呼びかけを行ったことも注目に値する。

ところで、表 3-2 をよく見ると、一定の傾向が見てとれる。それは、投票環境に係る回答傾向は、概ね、「市区町村で差がない」もしくは「市区は実施する傾向にあるが町村はそれほど実施しない」のいずれかという点である¹⁶。

なお、「期日前投票所をコロナ患者の宿泊療養施設に設置した」「当日投票において感染者が発生したことを想定して代替投票施設を準備した」という項目に対し、実施したと回答する選管事務局はほとんどなかった。韓国ではコロナ感染者や隔離対象者のために特別な投票場所を用意するなど、選管が投票環境をよりよくするために積極的に手を入れたが（高 2022）、日本ではそうした積極性は乏しかったと言えるだろう。

3.2.4 開票作業時におけるコロナ対策

日本では開票作業は基本的に手作業であり、非常に「密」ななかで実施されている。写真 3-1 は、新型コロナウイルスの感染拡大が始まる前（2019 年参議院議員通常選挙仙台市青葉区の開票所）の開票所風景である。開票従事者間の距離が非常に近いことが見てとれる。表 3-2 によれば、投票所同様、回答した選管事務局の多くが開票所のレイアウトを変

¹⁵ 新型コロナ禍は郵便事情の悪化という事態を招き、それは選挙管理にも大きな影を落とした。たとえば、新型コロナウイルスに郵便局職員等が感染することによって、郵便の遅配が発生したりした。郵便事情が悪化したことに伴う不利益を最も被ったのが、在外選挙人である（河村 2021）。新型コロナ禍に伴う世界的パンデミックによって国際航空便が大量に欠航した結果、国際郵便は平時よりも多くの時間がかかるようになったためである。報道は、在外選挙の申請が間に合わないと在外選挙の利用を断念する者も生じたことを伝えている。たとえば、「21 年衆院選：前回衆院選 郵送在外投票、1 割「棄権」 コロナ影響、期日に届かず」『毎日新聞』2022 年 7 月 5 日、を参照。

¹⁶ もちろん、町村の方が相対的に多く採用している項目もない訳ではない。たとえば、投票所の全てに体温測定器を設置したと答えた村は 64.3%で、町の 35.8%、市区の 12.5%を大きく引き離している。おそらく村の投票所の数は数えるほどしかなく、体温測定器を準備することが容易だったことが背景にあると思われる。

更したと答えている。それまでのレイアウトでは密になりすぎていることを意識し、見直しを図ったため、と思われる。



出典：筆者撮影（2019年7月21日）

写真 3-1 2019 年参議院議員通常選挙における仙台市青葉区の開票所の風景

開票事務従事者の多くは、当該自治体の職員である。開票作業を通じてクラスターが発生すると、投票日以降の当該自治体の行政に支障が生ずることになる。感染リスクを下げ、通常業務に支障がでないようにするための方策の1つとして、開票作業の人員を減らすことを選択する選管もあったと考えられる。表を見ると、市区選管の約半数が開票従事者を減らすという選択肢を採ったことが確認できる¹⁷。

開票所の密を回避する上でより効果的な方法は、より広い会場に開票所を変更することである。開票事務従事者の数を維持しながら、従事者間の距離を広げることができるからである。しかしながら、回答を見ると、より広い会場を開票所にしたところは、概ね1割強に留まっている。平時から使用している施設が当該自治体で最も広い施設であり、「変更先しなかった」のではなく「できなかった」のかもしれない。

開票作業は、選挙の公正確保のため、公開されている場合が多い。しかしながら、参観者が多くなればなるほど、感染リスクを高まることになる。そのため、新型コロナ禍では感染リスクを減らす観点から、公開を制限するインセンティブが選管に生じる。参観の制限は「開かれた選挙」という観点からみれば望ましいとは言えないが、表3-2は、致し方ないという判断の下、公開を制限する判断をした選管があったことを示している。

¹⁷ 筆者が幾つかの選管事務局職員に対して実施したアリングでは、開票従事者を減らしたため、それまでよりも開票時間が長くなったという。

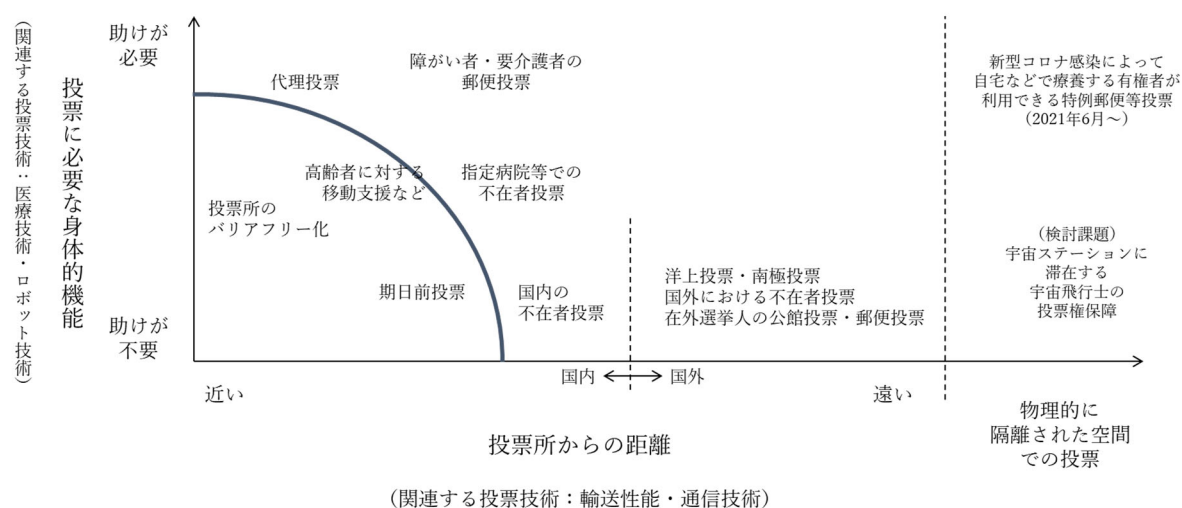
4. 新型コロナ禍における投票権保障的取り組み

4.1 代替不在者投票の利用

投票日当日投票所投票主義は、投票日に指定された投票所において投票することを基本とする考え方である。しかしながら、産業革命以降、人々の移動が活発になり投票日当日に投票できない選挙人は増加した。それに従い、選挙民主主義諸国は投票日当日に投票できない者が投票できる制度を構築してきた。それが代替不在者投票制度である（Saltman 2006）。

代替不在者投票制度は、投票方法によって大きく2つに分類できる。1つが「期日前投票（early voting）」である。これは投票日の前に投票をする仕組みと言える。もう1つが「郵便投票（mail voting）」である。投票用紙を郵送することで投票する仕組みであり、近年の電子メール投票やオンライン投票は郵便投票のカテゴリーに分類できる。

代替不在者投票は、投票弱者の投票権保障のために整備されてきた側面もある（e.g. 河村 2021）。たとえば、日本では指定病院等での不在者投票は病院に入院している患者のために準備されている制度である（図 4-1）。日本では、重度の障がいを持つ者や要介護5の者は郵便投票が利用できる。また在外選挙人も郵便投票を利用できる。遠方の在外公館まで出向くことが容易でないことが考慮され制度化されているからである。



出典：河村（2021）

図 4-1 日本における代替不在者投票制度

新型コロナウイルスの感染拡大は、新たな投票弱者を生み出した。新型コロナウイルス感染症患者という投票弱者である。彼らは感染防止の観点から外出が自粛されており、（期日前を含め）投票所で投票することが困難であった¹⁸。彼らに対する投票権保障策として用意されたのが特例郵便等投票であった。

前出のように新型コロナ禍では、郵便事情が平時に比べ悪化している。そのため、郵便を利用した代替不在者投票（日本では、不在者投票や郵便投票、在外投票など）に関する選管事務局への問い合わせが増えることは十分予想される。それでは、こうした代替不在者投票についての問い合わせは平時よりも多かったのであろうか。表 4-1 は、「2019 年参議院通常選挙の時に比べ多かったと感じたか」を聞いた質問において「多かった」と答えた者の比率を表示したものである。不在者投票や郵便投票・代理投票の問い合わせが多く感じたと答えた選管事務局が 3 割近くあることが、ここから確認できる。

表 4-1 代替不在者投票の問い合わせ状況

	市区	町	村	全体
不在者投票の問い合わせ	29.0%	14.9%	7.8%	21.5%
在外投票の問い合わせ	7.6%	1.3%	0.9%	4.5%
郵便投票・代理投票の問い合わせ	28.0%	11.3%	3.5%	19.1%

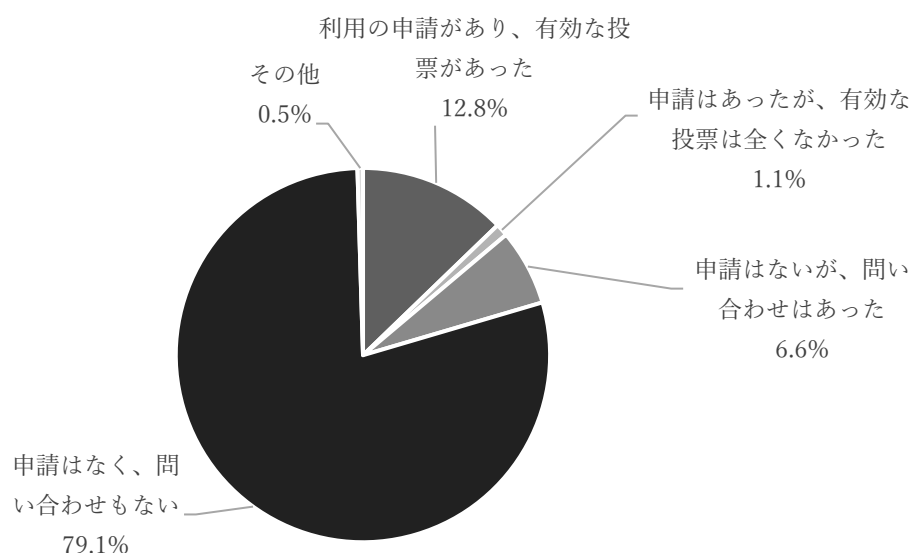
出典：筆者作成

ただ、新型コロナウイルス感染症患者が利用できる特例郵便等投票の利用は低調であり、選挙期間が短い地方選挙では利用は極めて少ない¹⁹。RIETI 選管調査でも、利用の申請があ

¹⁸ 2022 年 9 月、新型コロナウイルス感染症患者の療養期間中の外出自粛の見直しが行われ、無症状などの場合には、自主的な感染予防行動を徹底することを前提に、必要最小限の外出は差し支えないこととなった。その結果、無症状の感染者は、投票所における投票ができるようになった。投票は「必要最小限の外出」に該当するためである。ただし、総務省及び厚生労働省は選管への技術的助言の中で、感染防止の観点から特例郵便等投票を利用することが望ましいとしている。総務省自治行政局選挙部長・厚生労働省健康局長「With コロナの新たな段階への移行に向けた全数届出の見直し及び新型コロナウイルス感染症の患者に対する療養期間等の見直しに伴う発生届の対象外である特定患者等の特例郵便等投票等について（通知）」令和 4 年 9 月 22 日。

¹⁹ 総務省ホームページ「地方公共団体の議会の議員又は長の選挙における特例郵便等投票に係る実績（令和 4 年 2 月 13 日まで）」https://www.soumu.go.jp/main_content/000785106.pdf（2022 年 10 月 5 日閲覧）

り、有効な投票があったと答えた選管は 12.8%に過ぎず、一方、申請も問い合わせもないところは 79.1%であった。



出典：筆者作成

図 4-2 特例郵便等投票の実施状況

特例郵便等投票には、幾つかの課題があることが既に分かっている。たとえば、利用の申込用紙を選管に提出するにあたり、オンライン申請は利用できないのが、その 1 つである。理由は外出自粛要請の証明を添付する必要があるためであり、既にマイナポータルを利用して不在者投票のオンライン申請を認めている自治体であっても利用できない。また利用申し込みの申請書類は感染防止のためファスナー付きケースに入れる必要があり、手間がかかる。そもそも外出自粛が要請されているため、投函は誰かに頼まなければならない、申請書類は投票日 4 日前の午後 5 時までに必着となっている。そのため、投票日の 2、3 日前に陽性反応を示した者は、投票することが事実上不可能となる²⁰。

また日本では、郵便投票が不正の横行を理由に一度廃止され、利用できる者を極めて制限することで復活させたという経緯がある（河村 2021）。そうした歴史的経緯もあり、日本の選挙行政は、投票弱者の投票権保障よりも選挙の公正さの確保を重視する傾向にある。特例郵便等投票が使いづらい制度になっているのは、選挙人の利便性よりも選挙の公正を重視する日本の選挙ガバナンスに対する考え方が影響していることは間違いない。

²⁰ 関連して、「参院選 コロナ療養者 郵便投票低調 感染対策 手続き煩雑」『読売新聞』2022 年 7 月 2 日なども参照。

4.2 高齢者を中心とした交通弱者に対する投票権保障

新型コロナウイルス感染症は、高齢者や基礎疾患を持つ者は重症化しやすいと言われていた。そのため、選挙は不要不急の外出には当たらないとしても、高齢者が平時のときのように入票所に足を運ばないのではないかと、という懸念が選挙事務局の中にはあったように思う²¹。とりわけ、それはワクチン開発が見通せなかった 2020 年上半期に強かったと思われる。2020 年 4 月に衆議院静岡 4 区の補欠選挙を担った静岡市清水区選挙管理委員会は、バス等によって巡回する移動期日前投票所を新設するなどして「選挙人への投票機会の拡大と分散化」を試みている（静岡市清水区選挙管理委員会 2020）。

4.2.1 巡回型期日前投票所や移動支援の実施状況

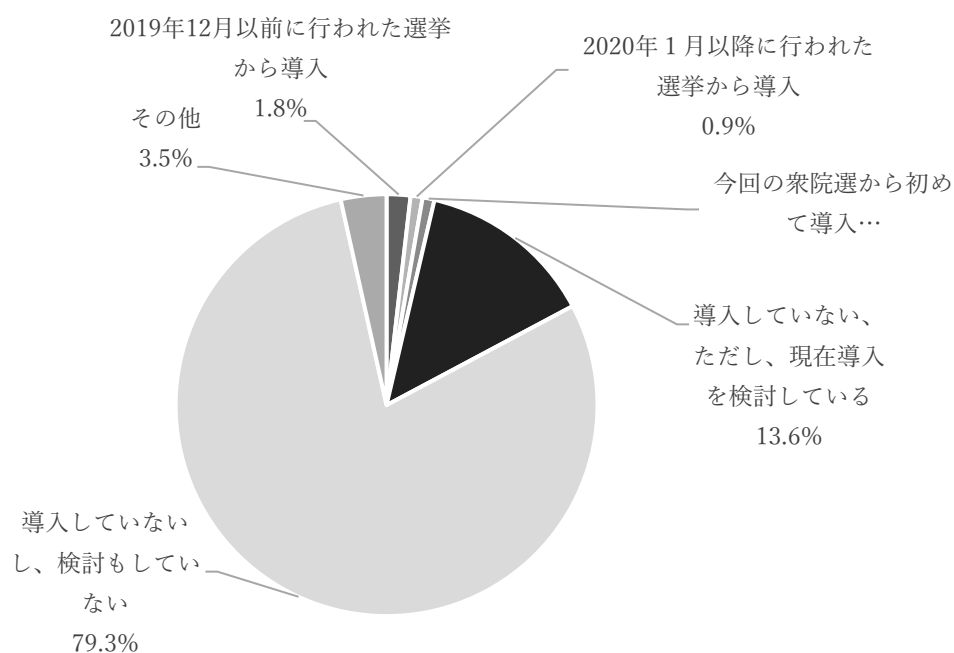
近年、過疎化による地域交通の廃止、免許証返納の奨励などで「足」がない高齢者が増えている。そうした中、選挙の中には、いわゆる「足」を持たない選挙人のため、投票箱を積んだ期日前投票車を自治体内で巡回させたり、投票を希望する者を投票所に送迎する移動支援を行ったりするところも現れている。言い換えれば、前者は「投票箱が選挙人に近づく投票権保障策」と言え、後者は「選挙人が投票箱に近づく投票権保障策」である（河村 2021）。そして、それらの取り組みも日本の選挙の多様性を示している。

図 4-3 は、バス等による巡回型期日前投票所の導入状況を図示したものである。検討すらしていないところが約 8 割と圧倒的に多いが、島根県浜田市が始めた試み（岩田 2016）から少しずつではあるが取り組む選挙が増える傾向にあると言える。ただし、河村（2021）に記載されている過去のデータと比較すると、新型コロナ禍だから顕著に増えたようには見えない。

関連して、巡回型期日前投票所を導入している選挙がどこを巡回先としているか、その質問の回答結果を表示したものが、表 4-2 である（多重回答）。巡回型の期日前投票所を設置している 68.8%が廃止されたかつての投票所を巡回先と答えており、これは河村（2021）が述べる、巡回型期日前投票所の二面性（「高齢者を中心とする交通弱者対策」という側面と「投票所減少に伴う代替措置」という側面）を補強する結果となっている。また、高等学校や大学・短大といった教育施設が巡回先となっている自治体が若干ある。これは、期日前投票所となるバス等が教育施設に赴くことで投票が促される可能性があり、また投票が行われる風景を未成年に可視化することで「主権者意識を高めることができる」という効果を狙ったものと考えられる²²。

²¹ 介護施設の中には、入居者が外出でウイルスを持ち帰ることを怖れて外出させない措置を行い、入居者の投票権を侵害した事例もあったという。たとえば、「介護施設入居者、コロナで住民投票できず 外出制限、小規模は「不在者」も難しく」『毎日新聞』2020 年 10 月 28 日。

²² バス等による巡回型期日前投票は交通弱者の高齢者を念頭に置いたものではあるが、若者も



出典：筆者作成

図 4-3 バス等による巡回型期日前投票所の導入状況

表 4-2 バス等による巡回型期日前投票所の巡回先（多重回答）

巡回先	回答結果
廃止されたかつての投票所	68.8%
高等学校	10.4%
大学・短大	6.3%
大規模商業施設	4.2%
自治体の支所・出張所	2.1%
病院・診療所	2.1%
スポーツ施設	2.1%
旧市町村の役場・支所・出張所	0.0%
その他	33.3%

出典：筆者作成

意識した取り組みとなっていると言える。関連して、「バス活用「移動投票所」 豊田市選管 来年知事選で3大学へ＝愛知」『読売新聞』2018年12月1日、を参照。

移動支援の実施状況を表にしたものが、表 4-3 である。こちらにも実施自治体は多いとは言えないが、実施しているところは存在することがうかがえる。利用する実数が相対的に少ない村では公用車による送迎を中心に行っており、タクシー事業者が確保できる市区ではタクシーを使った移動支援を行うところが相対的に多いことが確認できる。またごく一部に投票所への乗り合い来場を奨励する選管も存在している。

表 4-3 移動支援の実施状況

	市区	町	村	全体
公用車による送迎	4.7%	9.0%	10.5%	7.0%
タクシーによる送迎	9.1%	4.8%	2.7%	6.8%
コミュニティバスの運賃支給等	5.5%	6.7%	0.9%	5.6%
乗り合い来場の奨励	0.9%	2.1%	0.9%	1.4%

出典：筆者作成

選管の財源とマンパワーには限界がある。そのため、「投票箱が選挙人に近づく方策」と「投票箱に選挙人が近づく方策」の双方を行うことは容易ではない。「あれも、これも」ではなく、「あれか、これか」になるのが基本である。仮に一方しか実施できないのであるならば、どちらが選択されるのか。

基本的には、選管が自らの自治体の特性を考えて判断すべきである。しかしながら、バス等による巡回型期日前投票所を実施する方が、投票所への移動支援を行うよりも行政組織として行いやすいことは間違いない。なぜなら、投票所絵の移動支援は需要が予測しづらいという難点があるからである。また、移動支援を予約した有権者が直前になってキャンセルをしたり、キャンセルの通知を連絡しなかったりという「ノー・ショウ」リスクも存在し、筆者がヒアリングした四国地方の選管では実際にそれを経験したという。更に、選挙人が投票のための移動支援を、目的外使用する可能性もある。期日前投票所が大型ショッピングセンターに設置されているような場合、「ショッピングセンターの買い物のために移動支援を利用しついでに投票することは構わない」という誤った認識を選挙人に植え付ける可能性がある点も留意する必要があるだろう。

4.2.2 なぜ巡回型期日前投票所や移動支援を実施しないのか

既に指摘したように、巡回型期日前投票所や移動支援を導入・実施しているところは少数であり、多数の自治体はこれらの取り組みを行ってはいないのが実態である。なぜ、これら

の投票支援策を行っていないのであろう。

理由としては様々なものが考えられる。投票区の範囲が狭いなどの地理的理由で実施していないところもあれば、財源やマンパワーが十分ではないために実施できないでいるところもあるだろう。もちろん、それらの取り組みが選管内で話題になったことがないというところもあると考えられる。表 4-4 は、それらの投票支援策を実施していない選管に対し実施しない理由を多重回答で答えてもらった結果である。理由として最も多かったのは、「自治体が狭い」「投票区が狭いのでそれらをする必要がない」という選択肢である。2 番目に多かった選択肢は、「人的余裕がなく、リソースを投票支援策に割けない」であった。また、利用できる交通機関が存在することを理由に挙げたところも 26.3%あった。

この回答で筆者が注目するのは、26.4%が「公平性に疑問がある」と回答している点である。総務省投票環境の向上方策等に関する研究会（2014 年 5 月～2018 年 8 月）は、投票環境向上に対し、次の理念を掲げている。

投票環境における制約から有権者に有効な投票機会を提供できていない側面があるのであれば、少なくともそのような制約についてはできるだけ解消、改善し、有権者一人一人に着目した更なる投票機会の創出や利便性の向上に努めていくべきである。

－総務省投票環境の向上方策等に関する研究会報告書（2015）

巡回型期日前投票所の創設や移動支援の実施は、総務省の研究会が掲げる理念に沿ったものと認識できる。ただ、表 4-4 は、選管事務局の中に、そうした投票弱者に対する支援策は公平ではないのではないかと疑問を感じているところがあることを示している。総務省の研究会の立場は形式的な平等ではなく、投票したくてもできない有権者をフォローする実質的な投票権保障を求めている。日本の選管は、一見、同質的に見えるが投票権保障の部分で若干の差違があり、この差違が投票支援策の違いとなって現れていると言えるだろう。

関連して、投票弱者に対する支援策を積極的に行う選管が少ないのは、「それらを行うと業務量が増える」「ミスが増えたりするために行いたくない」という職員内の感情も影響していると思われる。投票支援策に対する選管事務局内の雰囲気についての回答結果をまとめた表 4-5 を見ると、「業務量が増えるのであまりしたくはない」というという問いに最も多かったのは、どちらかといえば「その通り」が多いという選択肢であった（わからない・なんともいえない、を除く）

選挙管理のミスが増える原因となるという問いに対する回答は割れる傾向にあるが、一定以上の選管が、投票支援策は選挙ミスの原因になる可能性が高いと認識していることが表からうかがえるのである。

表 4-4 巡回型期日前投票所や移動支援を実施しない理由（多重回答）

項目	回答
投票所までの距離が短い・自治体 面積が狭い	46.1%
実施する人的余裕がない	41.1%
公平性に疑問がある	26.4%
利用できる交通機関がある	26.3%
実施にかかる費用が高い	21.8%
利用者の予想が容易ではない	21.7%
首長や地方議員、選挙管理委員に 理解してもらうことがたいへん	4.0%
そもそも話題になったことがない	13.1%
その他	6.4%
該当するものはない	0.8%

出典：筆者作成

表 4-5 投票支援策に対する選管事務局内での雰囲気

項目	市区	町	村	全体
業務量が増えるのであまりしたくない				
「その通り」が多い	9.9%	5.7%	10.6%	8.3%
どちらかといえば「その通り」が多い	34.6%	30.7%	18.6%	31.6%
どちらかといえば「その通り」は少ない	12.0%	10.5%	15.9%	11.8%
「その通り」は少ない	10.8%	17.4%	15.9%	13.9%
わからない・なんともいえない	32.7%	35.6%	38.9%	34.4%
選挙管理のミスが増える原因となる				
「その通り」が多い	8.7%	5.8%	8.9%	7.5%
どちらかといえば「その通り」が多い	25.3%	24.8%	19.6%	24.6%
どちらかといえば「その通り」は少ない	11.2%	10.2%	17.0%	11.3%
「その通り」は少ない	19.9%	22.3%	16.1%	20.5%
わからない・なんともいえない	34.8%	37.0%	38.4%	36.0%

出典：筆者作成

5. 新型コロナ禍と選管事務局職員の ICT 活用に対する意識

ここまでの議論を振り返ると、日本では新型コロナ禍であっても、平時とそれと大きく変わらない形で選挙が執行されてきたように見える。

しかしながら、民間企業がテレワークを活用し、教育機関がオンライン授業に切り替えたように、新型コロナ禍は ICT を活用し非接触環境を創り出すことが有意義であることを我々に強く認識させたことは間違いない。選挙事務を担当する選管事務局職員も新型コロナ禍を通じて ICT を選挙に活用する意義を見いだしているのではないだろうか。

そこで、本節では、河村（2021）を参考に、選管事務局職員が ICT の活用に対してどのような態度を採っているのか、確認することとする。

5.1 ICT 活用への期待と不安

ところで、前出の表 4-5 は、総務省の研究会は投票権保障を重視する姿勢を採っているが、実際の選挙事務にあたる選管職員としては「仕事を増やさないでほしい」と思っており、両者の間に乖離があることを示している。ただ、両者の乖離を解消する方法がない訳ではない。その 1 つの手法が ICT の活用である。

2021 年 9 月、デジタル庁が発足した。デジタル庁の発足が選挙管理のデジタル化にどれだけ寄与するか想像がつかない。しかしながら、少なくとも選挙の現場ではデジタル化の推進が進むと期待されている。表 5-1 をみればわかるように、デジタル庁の発足が選挙における DX につながると回答している者が、市区では 72.5%、町では 70.1%、町村では 57.5%にも上る（つながると思うと、どちらかといえばつながると思うの合計）。

表 5-1 デジタル庁発足が選挙における DX につながるか

	市区	町	村	全体
つながると思う	12.2%	8.7%	8.8%	10.5%
どちらかといえばつながると思う	60.3%	61.4%	48.7%	59.7%
どちらかといえばつながると思わない	13.6%	19.1%	22.1%	16.6%
つながらないと思う	10.1%	8.3%	16.8%	10.0%
その他	3.8%	2.5%	3.5%	3.3%

出典：筆者作成

ただ、デジタル化推進の起爆剤としてデジタル庁の発足を見ている選管事務局職員であ

っても、電子投票の復活には乗り越えなければならないハードルが高いと思っている者は少なくない。日本において電子投票が広がりやを欠く理由を聞いたところ（表 5-2）、機器のトラブルに対する懸念があると答える者が 8 割にも上り、セキュリティに対する不安と合わせて「技術的な信頼」を取り戻せていないことが電子投票復活の道を妨げている大きな要因のようである。

表 5-2 日本において電子投票が広がりを欠く理由（多重回答）

項目	回答
機器などのトラブルに対する懸念がある	80.0%
セキュリティ面で不安がある	69.8%
コストがかかる	60.5%
利用者の誤操作への対応に懸念がある	41.3%
投票データの喪失に懸念がある	34.0%
地方選挙しか利用できない	33.9%
利便性が感じられない	5.3%
その他	3.8%

出典：筆者作成

表 5-3 選挙における ICT 活用に対する選管事務局職員の態度

項目	賛成	どちらかと いえば賛成	どちらかと いえば反対	反対	なんとも いえない
障がい者・要介護者が利用する郵便投票をインターネット投票に置き換える	17.2%	36.5%	11.3%	5.9%	29.0%
FAX 投票（洋上投票・南極投票）をインターネット投票に置き換える	24.1%	36.8%	4.5%	2.6%	31.9%
在外選挙人の郵便投票をインターネット投票に置き換える	30.5%	42.2%	4.2%	2.8%	20.4%
視覚障がい者に対し電子投票端末を用いた音声投票を積極的に進める	15.5%	40.0%	7.5%	2.2%	34.7%
代理投票の代筆をロボットに行わせる	8.5%	19.3%	18.9%	10.8%	42.5%
不在者投票・郵便投票等の申請をワンスオンリー化する	15.5%	28.7%	13.3%	12.4%	30.1%

出典：筆者作成

河村（2021）でも指摘されているように、選管事務局職員の多数派は選挙管理に ICT を活用することを忌避していない。選挙管理における ICT 活用は選挙事務の効率化につながるからである。今回実施した調査結果でも、現行の郵便や FAX を利用した投票方式をインターネット方式に置き換えることに過半数が賛意を示しており（表 5-3）、河村（2021）の結果と整合的な結果が得られている。

表 5-1 から 5-3 から導き出せることは、選管事務局職員は選挙における ICT の活用は吝かではないことが導き出される。ただし、データで示すように、電子投票など ICT を活用した取り組みを「技術的な信頼が得られていない中で実施したくない」という思いも存在する。すなわち、ICT を活用することは望んでいるが、「選挙にミスはなくては当然（小島 2014）」のため、ICT 活用を躊躇する姿がここにある。

なお、ここで注意しなければならないのは、「技術的に信頼できない」ことが「技術水準が低いので信頼できない」ということではない点である。それは現行制度で、洋上投票や南極投票で FAX による投票方式が採用されていることから指摘することができる。セキュアとは言い難いファックスを利用しながらオンライン投票を導入しない日本の現状は、世界的に奇異に映る。しかしながら、日本（の選管事務局）では、「ファックスのセキュアレベルは低いが使い慣れたものであるので信頼できる」という思考回路が働いている。かつ、電子投票システムは過去にトラブルを起こしているため（e.g. 河村 2021）、そのトラウマが ICT 活用を妨げる方向に作用していると考えられるのである。

5.2 ICT 活用がしづらい日本の選挙ガバナンス環境

表 5-1 から表 5-3 の結果から、「ICT を活用することに理解を示すものの、自分が「ファーストペンギン」としてその呪縛を解く作業には携わりたくないという思いが、選管事務局職員にはある」という解釈を導き出すことができる。その点で、つくば市のスーパーシティ特区におけるインターネット投票の実証実験²³は大いに注目される。スーパーシティ特区の挑戦が成功裏に終われば、インターネット投票など ICT 化を促す起爆剤になりうる。ただ、筆者はつくば市のスーパーシティでの実証実験が成功裏に終わったとしても、全国的にそれを実装していくことは容易ではないと考える。なぜなら、「混合モデルの選挙管理体制」「中央集権・融合的な中央地方関係」そして「地方主体の個人情報管理体制」が足かせになることが間違いないからである。

繰り返しとなるが、日本の選挙管理体制は混合モデルである。政府から形式的に独立しているながらも、日本の選管事務局は地方自治体の執行部（首長部局）からの出向者によって賄われ、選挙管理行政の予算も執行部に依存している。そのため、自治体の執行部が ICT 活用

²³ つくば市ホームページ「スーパーシティ」

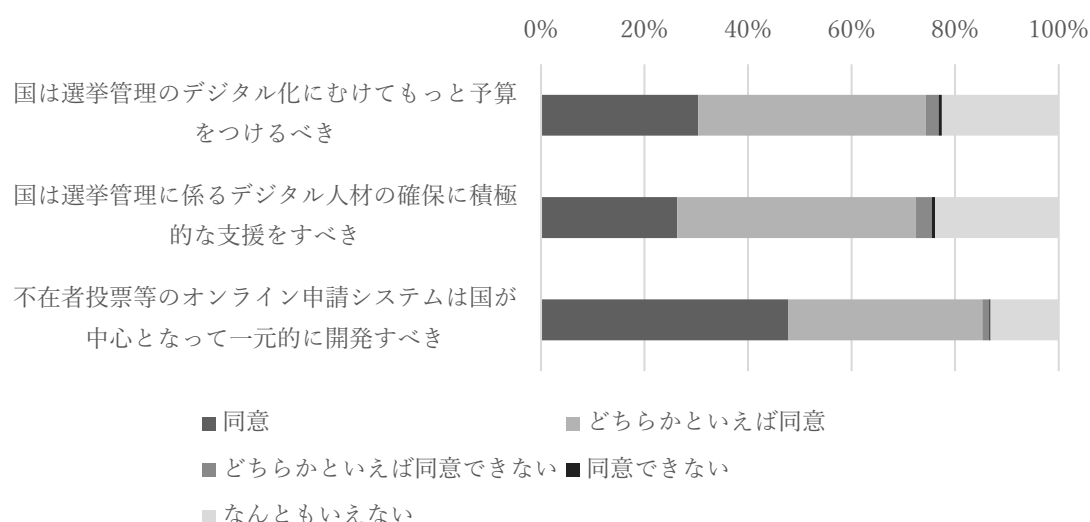
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/shisei/torikumi/1013732.html>（2022 年 11 月 12 日閲覧）

に協力的でないと、選管は ICT 導入のための予算と人員を確保することができない²⁴。

また、日本の多くの地方自治体は国にその財源を依存している。そのため、自主財源を多く持つ自治体は ICT への投資は積極的に行えるが、自主財源に乏しい自治体は毎年行われるわけではない選挙行政に対する投資をしたがらない傾向にある。図 5-1 からわかるように、デジタル庁に多くの選管事務局職員が期待を寄せるのは、デジタル庁が創設されたことによって、選挙事務の ICT 化を促す予算がつくことを期待しているためであろう。

日本は地方自治体が個人情報分散管理する仕組みを採っている。そのため、不在者投票のオンライン申請システムを各自治体が準備しなければならず、オンライン申請ができる自治体もあれば、できない自治体もあるという状況が生じている。個人情報を国が一元管理していれば、こうした状態は起こりえない。

新型コロナ禍で非接触型の選挙管理体制の構築の重要性は多くの国民に共有された、と筆者は考える。しかしながら、国や自治体執行部の協力が無い限り、選管事務局の思いだけでは ICT 活用は難しいと筆者は考える。



出典：筆者作成

図 5-1 選挙管理のデジタル化に対する選管事務局職員の意見

²⁴ 2000 年代初頭、幾つかの自治体が電子投票を導入できたのは、それに執行部（とりわけ首長）が協力的だったからである。また当時、電子投票は最先端の投票方式であったので、その導入は首長の業績としてアピールできるものであった。しかし、現在では電子投票は世界的に用いられており、それを利用することの目新しさが無い。このあたりも執行部の協力を難しくしていると考えられる。

6. 本稿の含意

本稿では、全国市区町村を対象とした郵送調査である RIETI 選管調査の結果を元に、新型コロナウイルス禍における日本の選挙管理の状況を確認した。これまでの内容をまとめると、次のようになるであろう。

各選管は選挙実施にあたり、新型コロナウイルスの感染拡大防止の観点から様々な感染防止策を行ったが、どの防止策を採用するかについては濃淡があった。投票所や開票所のレイアウトの見直しなど、かなり多くの選管が行ったものもあれば、感染者が出たことを想定した代替施設の準備のように実施したところが少数に留まったものもあった。また、感染拡大防止の観点から、主権者教育や選挙啓発は自粛する傾向にあったことも確認された。

投票権保障策についてであるが、不在者投票や郵便投票などの代替不在者投票に対する住民からの問い合わせは、コロナ前に比べ、増えたと回答したところが2割ほどあった。新型コロナウイルス感染症患者のために創設された特例郵便等投票については、その利用者は少なく、問い合わせをした者の票を投じなかった者がいたことも確認された。交通弱者に対する投票支援策は、実施する自治体を確認された。バスなどを思量して巡回型の期日前投票所を設ける選管があったが、巡回先はかつての投票所が多かった。巡回型の期日前投票所には、投票したいのに事実上投票が難しい選挙人のための投票権保障という側面と投票所を減らしたことにに対する補償する措置の二面性がある。投票所へ選挙人を送迎する移動支援を行っている自治体もあり、市区ではタクシーを、町村では公用車を利用する傾向があることが確認できた。

日本では投開票の入口で消毒液を配置するなどの感染予防措置は行うものの、新型コロナウイルス禍であっても特別大きな対応がなされた訳ではなく、「見た目には」平時とそれほど変わらない選挙管理が展開された、これが調査の結果から導き出される日本の新型コロナウイルス禍における選挙管理の風景である。ただ、本稿の結果は、選挙管理に従事する職員を積極的に増員するのではなく、選管職員の事務量を増やすことで新型コロナウイルス禍の選挙に対処したことを示している。選管事務局職員の負担は平時のそれよりも大きかったことは指摘しておかなければならない。

新型コロナウイルス禍は、非接触型の選挙環境の重要性を考えるよい機会であったことは間違いない。しかし、日本の現行制度と本稿の結果を総合的に考えると、よい機会であったとしても、すぐに選挙管理のデジタル化が進むことは容易ではないように見える。選挙管理事務局職員は選挙管理における ICT 活用は否定していないものの、技術的な信頼が得られていないなどの不安を有していることが改めて明らかになった。更に、財源等を外部に依存し、個人情報等を地方管理する現行制度では、執行部や国の多大なる協力がないと進められないという選挙ガバナンス環境に選管は置かれており、選管（事務局）主導のデジタル化

は困難のように見える。言い換えれば、選挙管理のデジタル化を進めるには、国を中心とした政治決断が必要と言わざるをえない。

本稿は、新型コロナ禍における選挙管理の実態を主眼に置いて議論を行った。ただ、本稿の議論は、日本の選挙ガバナンスのあり方に対しても一石を投じるものであると言えるだろう。

【謝辞】

本稿は、(独)経済産業研究所におけるプロジェクト「先端技術と民主主義：技術の進展と人間社会の共生を目指して」の成果の一部である。

参考文献

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers. (アンソニー・ダウنز [吉田精司 (監訳)] . 1980. 『民主主義の経済理論』成文堂。)
- 高選圭. 2022. 「2022 年韓国大統領選挙とコロナ感染者・隔離対象者の選挙参加に係る課題」『月刊選挙』2022 年 5 月号、3-10 頁。
- 後藤心平・河村和徳. 2017. 「東北大学全学教育基礎ゼミにおける選挙管理インターンシップ実践報告」『月刊選挙』2017 年 4 月号、1-7 頁。
- 一般社団法人選挙制度実務研究会. 2020. 『コロナ禍における選挙管理執行の実務』国政情報センター。
- 岩田比呂継. 2016. 「移動期日前投票所(車)の導入について一山間地域における投票機会の確保及び交通弱者対策」『自治体法務研究』No.47, 47-53 頁。
- 加藤友教. 2008. 「選挙期間中に大型台風に見舞われた第 44 回衆議院議員総選挙と第 21 回参議院議員通常選挙の管理・執行(2・完)」『月刊選挙』2008 年 8 月号、11-16 頁。
- 河村和徳. 2013. 「東日本大震災被災地の選挙管理におけるマンパワー不足」『選挙研究』第 29 巻 1 号、43-56 頁。
- 河村和徳. 2021. 『電子投票と日本の選挙ガバナンス—デジタル社会の投票権保障』慶應義塾大学出版会。
- 河村和徳・伊藤裕顕. 2020. 「被災地選挙の諸相 58 豪雨災害と被災地の選挙管理(1)」『月刊選挙』2020 年 1 月号、21-27 頁。
- 河村和徳・伊藤裕顕. 2020. 「被災地選挙の諸相 59 豪雨災害と被災地の選挙管理(2)」『月刊選挙』2020 年 2 月号、29-35 頁。
- 河村和徳・伊藤裕顕. 2020. 「被災地選挙の諸相 63 豪雨災害と被災地の選挙管理(3) 福島県民意識調査 2020 から振り返る」『月刊選挙』2020 年 6 月号、20-26 頁。
- 河村和徳・湯浅壘道・高選圭 [編著]. 2013. 『被災地から考える日本の選挙—情報技術活用の

- 可能性を中心に』東北大学出版会。
- 川村尚俊. 2010. 「再投票となった青森県おいらせ町長選挙－投票日前日にチリ大地震発生、
大津波警報発表で3投票所閉鎖」『月刊選挙』2010年5月号、14-21頁。
- 川崎市選挙管理委員会事務局. 2011. 「陸前高田市選挙管理委員会と二人三脚でなし遂げた
選挙執行の記録（1）」『月刊選挙』2011年12月号、3-16頁。
- 川崎市選挙管理委員会事務局. 2012a. 「陸前高田市選挙管理委員会と二人三脚でなし遂げた
選挙執行の記録（2）」『月刊選挙』2012年1月号、30-39頁。
- 川崎市選挙管理委員会事務局. 2012b. 「陸前高田市選挙管理委員会と二人三脚でなし遂げた
選挙執行の記録（3）」『月刊選挙』2012年2月号、40-47頁。
- 木村泰知〔編著〕. 2022. 「自治体DX推進とオープンデータの活用」日本経済評論社。
- 小池隆. 2008. 「中越沖地震と第21回参議院議員通常選挙の管理・執行(1)」『月刊選挙』2008
年4月号、11-19頁。
- 小島勇人〔監修〕. 2014. 『選挙管理事務におけるミス発生事例集』国政情報センター。
- 森脇俊雅. 2022. 「コロナ禍における選挙と投票行動について：地方首長選挙データからの
分析」『法と政治』第73巻第2号、249－277頁。
- Mozaffar, Shaheen, and Andreas Schedler. 2002. “The Comparative Study of Electoral Governance-
Introduction,” *International Political Science Review*, 23(1): 5-27.2
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matter*. New York: Cambridge University Press.
- 岡田陽介. 2022. 「COVID-19と投票参加－緊急事態宣言は投票率を引き下げたのか？」『拓
殖大学政治行政研究』第13号、27－42頁。
- 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－「公正・公平」を目指す制度運用
とその課題』ミネルヴァ書房。
- Saltman, Roy G. 2006. *The History and Politics of Voting Technology: In Quest of Integrity and Public
Confidence*. New York: Palgrave Macmillan.
- 品田眞弘. 2008. 「中越沖地震と第21回参議院議員通常選挙の管理・執行（2・完）」『月刊
選挙』2008年5月号、18-25頁。
- 静岡市清水区選挙管理委員会. 2020. 「衆議院小選挙区選出議員補欠選挙（静岡県第4区）の
執行におけるコロナウイルス感染防止策対策への取り組みについて」『月刊選挙』2020
年8月号、16-23頁。
- 総務省投票環境の向上方策等に関する研究会. 2015. 「投票環境の向上方策等に関する研究
会中間報告」 http://www.soumu.go.jp/main_content/000350075.pdf（2018年4月17日
閲覧）。
- 田代紳一. 2008. 「選挙期間中に大型台風に見舞われた第44回衆議院議員総選挙と第21回
参議院議員通常選挙の管理・執行(1)」『月刊選挙』2008年7月号、29-37頁。

Youngs, Richard, and Elene Panchulidze. 2020. *Global Democracy & COVID-19: Upgrading International Support*. International Democracy and Electoral Assistance.
<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democracy-covid-19-upgrading-international-support> (2022 年 7 月 25 日訪問)