

地方自治体による投票区・投票所再編の論理と手法

——先進事例の比較を通して——

桑 原 英 明

- 一、問題の所在
- 二、分析手法と議論の進め方
- 三、投票区・投票所の配置に関する法制度
- 四、先進事例の紹介
- 五、事例研究の比較
- 六、考察と今後の課題

一、問題の所在

近年、国および地方自治体は投票環境の整備に積極的に取組んでいる。もちろん、この背景には、国政・地方選挙における長期的な投票率の低下があることは疑いがない。このため総務省は、二〇一四年度に投票環境向上の方策等に関する研究会を設置して検討を行い、二〇一八年度に報告書をまとめている。ここでは「今回は、ICTの活用などにより、投票しにくい選挙人の投票環境向上、選挙人等の負担軽減や管理執行の合理化をいか

に図ることができるか、検討を行った。選挙の公正確保は前提であるものの、情報通信技術の進展を踏まえ、これらの技術を投票事務に活用していくことは、投票環境の向上に資するものである（総務省二〇一八、二六頁）とし、具体的な提言を行っている。この報告書の提言等を受けて国は、公職選挙法（以下、断りの無い限り「法」と略す）及び同法施行令の一部改正を⁽¹⁾実行している。

同時に少子・高齢化等の急速な進展により、本格的な人口減少社会の到来を迎え、選挙での投票区・投票所の見直し⁽²⁾が地方自治体にとって大きな課題となりつつある。人口減少社会・行政縮小の時代に入り、投票環境の向上や積極的投票権の保障を図りながら、地方自治体は、いかなる論理と手法のもとで投票所を再編・統廃合するのかという課題である。

一般論としては、投票区・投票所の再編は、とりわけ統廃合される有権者の投票環境を損ねるため、を進めるのは容易ではないと推察される。投票の利便性が低下する有権者にとっては、不便な状況が強いられるため、これらの削減に反対行動をとる可能性が高いからである。また、地元の投票所が統廃合される公選者、とりわけ地方議員にとっても決して無関心であるはずがない。とりわけ議員自身が地盤とする地区の投票所が削減されることに、簡単には同意できないからである。さらに、日本の選挙管理は行政委員会制度を採用しているが、首長優位の仕組みである。このため選挙管理員会事務局は、投票区・投票所の再編にあたっては、選挙管理委員会委員の了解を得ることはもとより、首長と議会の同意も不可欠となる。言うまでもなく、選挙管理機関は周到な準備の上で進めることを余儀なくされる。

確かに投票区・投票所の見直しは、ともすれば行政実務による技術的な課題と理解されがちである。しかし、上述した理由からこれらの再編は、民主主義の根幹である選挙を執行する仕組みの変更であるがゆえに、政治学や行政学の重要な研究上の意義をもつと考える。

対して、投票所の再編・統廃合に関する政治学・行政学の領域における業績はほとんど見かけない。それでも、僅かに茨木・河村（二〇一六）と光延（二〇二二）の研究を挙げることができる。前者は、「なぜ自治体は投票所を減らすのか？」という根本的なりサーチ・クエスチョンを投げかける。その上で彼らは、投票所削減の一般的な要因を五つ挙げ、その内のひとつの要因である「財政環境の悪化」について、都道府県ごとのデータにより計量分析を試みる。結果的に仮説を検証することはできなかったとするが、厳しい財政状況に置かれており、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あることを導き出している。また、後者は、島根県内の市町村を事例として取り上げることにより、投票所の見直しと期日前投票所等の設置をセットで提示した浜田市の事例が先例となつて政策実現に至つたことを明らかにしている。

これら二つの先行研究により、投票所の再編・統合について多くのことが明らかにされた反面、課題も明らかになる。前者については、投票所削減を説明する五つの要因のうちのひとつの要因について、一部仮説が検証されたにとどまる。また、データの制約もあり都道府県単位の分析であることや、条件付きで相関関係があることを示したにとどまる。他方で、後者については、島根県内の市町村における投票所削減の実態は明らかとなつたが、他府県の自治体について、同様の傾向を認めることができるのか否かは必ずしも明確ではない。

そこで本稿では、こうした問題意識のもと、地方自治体における投票区・投票所見直しの論理と手法について、自治体のホームページ上で公表されている行政資料に基づく事例研究により、さらに接近する。以下では、まず分析手法と議論の進め方を簡潔に説明し、次に投票区・投票所の設置に関する法制度の概略を紹介する。さらに、その後事例研究による投票所見直しの要因等について比較検討を行う。最後に考察と今後の課題について述べる。

二、分析手法と議論の進め方

まず、第三節では投票区・投票所の配置に関する制度の概略を示す。公職選挙法制は巷間、解釈の余地の少ないきわめて厳格な法令から構成されていると言われる。しかしながら、投票区・投票所の設置については、基本的に市町村の権限に委ねられていることを説明する。ただし、これを制約する制度上の要因があることもについても触れる。

次に第四節では、二〇一七年度以降に投票区・投票所の再編を進める自治体について、その背景(要因)、基準や再編結果(案)等をホームページ上で公開している団体を探査する。この方法は、先進事例を網羅的に抽出するには難しいかも知れない。他方で先述したように、投票所の見直しは当該団体にとって重要な選挙政策の変更である。このため法の定めに従い、投票区の変更を選挙管理委員会が単に告示するだけでは済まないと考えられる。多くの場合には行政内部や議会向けだけでなく、統廃合の直接的な影響を受ける住民向けに、何らかの説明資料を作成していると考えられる。そして多くの場合、重要な政策であるがゆえに、投票区・投票所の再編は、例えばパブリックコメントの対象となり、このため、資料がホームページ上でも公開されている可能性が高いと考えられるからである。その上で、これら行政資料の記述から、投票所再編の背景(要因)・再編の目的(方向性)・再編の基準・再編結果(案)・代替措置・期待される効果等の六項目に従って、該当する事項を引用・要約する。

さらに第五節では、これら事例研究の結果を比較することにより、各項目について共通する要素はあるのか、あるいは独自の要素があるのかなどについて比較検討を行う。とりわけ法令の改正による期日前投票所の創設とその弾力化や共通投票所の創設といった制度的要因が、投票区・投票所を再編する大きな要因となっていることを示す。最後に第六節では、それまでの事例の分析を踏まえて考察と今後の課題について述べる。

三、投票区・投票所の配置に関する法制度

選挙において、選挙期日（投票日）に有権者が投票する場所が投票所であり、その投票所で投票できる区域が投票区である。そこで、法は、投票区および投票所について、次のように定めている。

（投票区）

第十七条 投票区は、市町村の区域による。

- 2 市町村の選挙管理委員会は、必要があると認めるときは、市町村の区域を分けて数投票区を設けることができる。
- 3 前項の規定により、投票区を設けたときは、市町村の選挙管理委員会は、直ちに告示しなければならない。

（投票所）

第三十九条 投票所は、市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所に設ける。

以上のように、投票区の設定および投票所の指定は、市町村の選挙管理委員会の権限で行うことができる。ただし、投票区の増設については、「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律第十九条による基準（昭和二十五年五月一七日全選事務局長通知）」として、投票区を増設する場合には総務大臣の定める基準に従わなければならないとしている。その上で、次のような選挙部長通知（自治省及び総務省）が存在する。

自治省選挙部長通知（昭和四四年五月一五日自治管第四五号）

平成二八年四月二八日付総務省自治行政局選挙部長通知も同様

ア 遠距離地区（投票所から選挙人の住む住所までの道程が3km以上ある地区）を含む投票区にあつては、当該投票区の分割、再編成等の措置により遠距離地区の解消に努めること。

イ 過大投票区（一投票区の選挙人の数がおおむね三、〇〇〇人を超えるもの）にあつては、おおむね三、〇〇〇人を限

度として投票区の分割を行い投票区の規模の適正化を図ること。

ウ その他前二項に該当しないものであっても、例えば投票所から選挙人の住所までの道程が2km以上であって、かつ一投票区の選挙人の数が二、〇〇〇人を超える投票区等については、再検討を行い投票区の増設に努めること。

(以下略)

次節の事例研究でも言及するが、上記の選挙部長通知(自治省および総務省)を勘案して、多くの自治体が多様な投票所の再編案を策定している。ただし、後述するように、その具体的な再編案を見ると、この間の投票環境の変化や法改正などを踏まえて、自治体固有の要因を相当程度加味していることがわかる。

他方で、投票所を設置する自治体にとっては、例えば各選挙について投票区ごとにポスター掲示場を設置しなければならぬが、法施行令第百十一条により基準が定められている。このため投票所の再編に合わせてポスター掲示場の見直しも不可欠となる。他にも期日前投票所の設置、共通投票所の設置や投票所の管理・運営については、法令等の規定に則ることが不可欠であり、これらを含めて法令等の多くの縛りがある。このため投票所の再編それ自体は、各自治体の権限内のことではあるが、諸事項に対処するため国の動向を見極めながら自治体として慎重な判断と法令等の適切な解釈と運用が不可欠である。さらに、政策実現のためには関係者の説得と合意を要することは言うまでもない。

四、先進事例の紹介

先述した方法により以下の八団体を抽出した。以下では、これら自治体について投票所再編の背景(要因)・再編の目的(方向性)・再編の基準・再編結果(案)⁵⁾・補完措置・期待される効果等について順に記述する。

(一) 愛知県豊川市

投票所再編の背景(要因)

豊川市は、一八歳に選挙権が引き下げられたものの、各種選挙での投票率が低下する傾向にあった。また法令の改正により共通投票所制度の創設や期日前投票所の開閉時間の弾力化などが行われたこともあり、期日前投票所の増設とセットで投票所の見直しを行うこととなった。これにより投票環境の整備と投票率の向上を図ることをめざすとしている。

再編の目的(方向性)

投票環境の平準化及び投票事務を適正に管理執行するためとしている。

再編の基準

国の基準も勘案した上で、以下の具体的な基準を定めている。

(ア) 国政選挙及び地方選挙を問わず、投票の秘密の確保に注意し、他人の投票を見ることが又は投票用紙を交換すること等の不正手段を防ぐことのできる程度の設備を確保するため、投票所の面積は、原則として90㎡以上とします。基準とする面積の根拠は、豊川市役所における期日前投票所の面積90㎡とします。

(イ) 投票区内の最長距離が一キロメートル未満で有権者が二、〇〇〇人未満の投票区について見直しの対象とします。

(ウ) 一投票区の有権者は、六、〇〇〇人を上限とします。

基準(ア)については、法施行令三十二条「投票所において選挙人が投票の記載をする場所について、他人がその選挙人の投票の記載を見ることが又は投票用紙の交換その他の不正の手段が用いられることがないようにする

ために、相当の設備をしなければならぬ。」と規定されていることから、これらの条件を満たしている豊川市役所の期日前投票所を標準にしている。また、基準(イ)については、先述した国の基準では過大投票区の分割についての条件であるが、現実には投票区を統廃合することが課題となっているため、国の基準を参考にして統廃合の基準としたものと考えられる。基準(ウ)については、他の事例での考え方を準用すると、豊川市における最近の各種選挙での投票日の投票率及び期日前投票での投票率を参考にして、国の基準に沿いながら上限を定めたものと推察できる。

再編の結果(案)

これにより投票所は五九箇所から四五箇所へ減少する。 $45 \div 59 \times 100 \approx 76.3\%$ で、削減率は約二四%減となる。なお、投票所の再編により新たに遠距離地区等なる四投票区については、移動支援等を導入する選挙からの新投票区の適用としている⁽⁶⁾。

代替措置

市役所に設置する従来からの期日前投票所に加えて、新たに四つの中学校区に期日前投票所を設置する。市役所に設置された期日前投票所は、これまで通り期日前投票期間の全日に、午前八時三〇分から午後八時までの設置とし、新たに設置する四地区については地区の生涯学習センター等の公共施設を期日前投票所とし、設置期間は選挙期日前三日間とし、閉閉時間は午前九時から午後八時までとしている。

また、見直し対象となる地区の有権者の中には投票所までの距離が遠くなる場合があり、各投票区の有権者も増加することから有権者への周知を充分に図ることとされている。

期待される効果等

投票環境の向上、投票管理者及び投票立会人の減少による経費削減、ポスター掲示場の減少による経費削減の三点が挙げられている。

(二) 群馬県大泉町

投票所再編の背景(要因)

大泉町では、二二投票区のうち一八投票区で地域公民館を投票所としているが、これら施設の多くはバリアフリー化が遅れており駐車場も手狭で、建物の耐震性に課題があり、必ずしも投票所としての投票環境を備えていない。有権者の少ない投票区では投票立会人の確保が困難となっており、事務執行上も効率的な管理に支障をきたしている。また、他団体と比べて一投票区当たりの面積が小さく、選挙の執行に多くの経費がかかっている。さらに、選挙人の投票環境については、一九九八年の参院選から投票時間が二時間延長され、二〇〇四年参院選から期日前投票制度が開始された(管理執行上の負担が増えることになったと推測する)。加えて、二〇一六年の参院選から期日前投票所の開閉時間の弾力的な運用や共通投票所が設置できるようになった。

再編の目的(方向性)

「選挙の効率的な管理執行と執行経費の適正化」を図るとしているが、あわせて「選挙を公平かつ適正に執行するとともに期日前投票の弾力的運用や共通投票所の設置、移動支援の方法を検討するなど有権者の利便性、投票環境の低下を招かないように配慮する必要がある」としている。

再編の基準

国が示した基準を念頭に置いているもの大泉町における選挙の実態を踏まえて投票所再編の具体的な基準を以下のように示している。

- 現在の投票区増設基準は、期日前投票制度の創設以前からのものであり、期日前投票が開始された平成一六年の参議院議員通常選挙から平成二九年の大泉町議会議員選挙までの当日有権者に占める期日前投票者の割合が一五・二%であることや投票者に占める期日前投票者の割合が二五・五%であること、投票管理システムの導入など投票事務の効率化が図られていることを考慮する必要がある。

- このようなことから、選挙の効率的な管理執行と執行経費の適正化を図るため、新たな投票区の増設の基準を概ね四、五〇〇人として投票区を見直して行きたい。

- 一投票区の基準四、五〇〇人の根拠

選挙の当日、投票所で投票する有権者数をおおむね三、〇〇〇人と考え一投票区の基準を四、五〇〇人とした。

【投票率を九〇%で算出】

有権者数四、五〇〇人×投票率九〇%×当日投票所で投票する有権者の率七四・五%

≡ 当日投票所で投票する有権者数三、〇一七人

再編結果(案)

これにより投票所は、二一箇所から七箇所となる。⁽⁷⁾ $7 \div 21 \times 100 \equiv 33.3\%$ で、削減率は約六六%である。

三分の一の縮減となり大幅な再編と見ることができる。また、投票所は役場庁舎、町立図書館、児童館及び小学校として投票所としての施設(バリアフリー、駐車場、空調など)が整っており、有権者にとって利便性の高い施設としている。

代替措置

七つの新投票区投票所のすべてに共通投票所を併設するとしている。ただし、そのためにはセキュリティの高いネットワークを構築するとする。さらに、投票区の見直しにより投票所への距離が遠くなり、投票所への移動が負担になる選挙人への対応として投票所への移動支援を行うとしている。

期待される効果等

投票区の見直しにより執行経費（衆議院議員総選挙時）は、概算で二九〇万円程度の減額となる。ただし、この概算には、共通投票所設置のための投票システム関連費用と投票所間ネットワーク構築のための工事費用は除外されている。

(三) 岐阜県郡上市

投票所再編の背景（要因）

行政資料によると、①期日前投票の改善、②ポスター掲示板数の見直し、③投票区及び投票所の見直し検討を掲げて、①と②については既に見直しを行ったとする。しかし、③については手つかずのままであり、以下の具体的な事項を挙げて投票区・投票所の見直しが必要との判断に至ったとする。

投票区については、平成一六年三月の合併時に調整していないため、旧町村間のバランスが不均衡であり、また、合併から一三年が経過する中、行政改革による市職員の削減により、投票所への人員配置に支障を来している状況です。このことから、投票区の見直しを行わざるを得ない状況に至っているといえます。加えて、昨今の期日前投票制度の導入に伴う有権者の投票行動の変化などから、投票区（一部、投票所）の見直しを行うことが必要と判断しました。

このように平成の合併時に手つかずのままであった①旧町村間の投票区・投票所の不均衡が継続（投票管理者、投票立会人の選任も困難）され、行政改革により市職員数が削減されたために、②投票所への人員配置が容易ではなく（消防と病院を除くほぼすべての職員が選挙事務に従事するため、選挙日に大規模自然災害などの有事が発生した場合、危機管理体制の確保が困難）、他方で③期日前投票所の導入にともなう法改正により行われたことが、投票区・投票所再編の背景となつていことがわかる。

再編の目的（方向性）

投票区ごとの有権者数、投票所までの距離の不均衡の是正、行政改革による職員削減のなか、削減された職員による適正な選挙の執行、選挙に要する経費の節減の三点が挙げられている。

再編の基準

資料では特段、国の基準を明示しているわけではないが、これを念頭におき、市の実情を踏まえて基準（方針）を示していると考えられる。具体的には以下の通りである。

- 有権者の住居（投票区内における大半の住居）から投票所までの距離は、概ね3kmとします。
- 有権者数が極めて少ない投票区は、原則統合し、地理的な条件を考慮する場合を除き、標準的な投票区の有権者数は一千人～三千人程度となるよう一投票区の有権者数を平準化することを基本的な考え方とします。ただし、廃止しようとする投票区が山間地等で道路事情が悪い場合等は、臨時期日前投票所（期日前投票期間中に数時間、臨時的に設ける期日前投票所）の設置を検討します。
- 投票区の見直しに合わせて、老朽化・狭小施設や駐車場が狭い、バリアフリー化がなされていないなど投票に不便が

あり、近隣に代わる施設がある場合は、投票所を変更します。

再編結果（案）

これにより投票所は、八〇箇所から三六箇所となる。 $36 \div 80 \times 100 = 45\%$ で、削減率は五五%である。二分の一強の縮減となり大幅な再編と見ることができるとしている。適用は、二〇一九年四月執行予定の岐阜県議会議員選挙からとしている。⁽⁸⁾

代替措置

見直しにより大半の集落が、新投票所まで遠距離（新投票所からの距離が三kmを超える場合を目安）となる一三投票区については、期日前投票期間中に二〜三時間程度の臨時期日前投票所を開設するとしている。

期待される効果等

見直しにより、①投票区の有権者数の格差（最大、最小）は、七三・八倍から一六・五倍へと大幅に不均衡が緩和される。また、②選挙に要する費用も、投票管理者、投票立会人、従事職員人件費、消耗品費などを含め標準的投票所で、一三八千円程度見込まれるため、全体で一三八千円×四四箇所＝六、〇七二千円の削減としている。さらに、③直近の県知事選挙で、投票に従事する職員は三二九名であったものの、見直し後は一九一名となり、一三八名の削減が見込まれるとして、この結果、④新投票所に職員を増員することが可能となり、選挙の適正執行に寄与するとしている。

(四) 山口県萩市

投票所再編の背景 (要因)

資料には、以下のような再編に至る背景を記載している。

萩市の投票区については、平成の合併後も旧市町村における選挙の管理執行体制を引き継ぎ、選挙を実施してきたため、投票所の規模や配置のバランスが取れていない状況です。令和元年二月二日の定時登録日現在における投票区ごとの選挙人名簿登録者数は、投票区によってかなりのひらきがあり、登録者数の多い投票区では三、八三八人、少ない投票区では二七人となっています。また、選挙を行うために必要な人員についても、高齢化の影響により、地域によっては長時間にわたって、投票事務や投票を監視する投票立会人の選任が容易でなく、併せて、定員適正化計画に基づく市職員数の減少の中で、選挙事務従事者の確保も難しくなっている状況です。さらに、投票施設によっては、バリアフリーの対応や駐車場の確保などの環境整備が十分ではないため、必ずしも、有権者にとって、投票しやすい環境とはいえないところもあります。一方、期日前投票制度の導入や普及により、投票者の半数近くの方が期日前投票所を利用されるなど、投票環境の変化も進んでいます。

平成の合併後も、旧市町村の選挙の管理執行体制を引き継いできたため、投票区ごとの不均衡が是正されず、また、投票区によっては投票立会人の確保が難しく、また職員数の減少により選挙事務に従事する職員の充当も容易ではない状況が続いている。さらに投票施設の環境整備が十分ではなく、一方で、期日前投票の導入と普及により投票環境の変化が進んでいるとしている。

再編の目的 (方向性)

次の二点を挙げている。①投票しやすい環境を整えること、②一層の経費削減に努めながら、市全体における

投票区の設置基準を定め、公平公正な選挙事務を執行すること。

再編の基準

資料では、特に国の基準を示していないが、これを踏まえ萩市の実情を加味して基準を作成したと推測できる。具体的には以下の通りである。

- ① 有権者数が一、〇〇〇人以下の投票区は、旧小学校の通学区域及び総合事務所及び支所出張所区域を基準として統合します。
- ② 投票区は、行政区単位の集まりとします。
- ③ 一投票所で適正に投票受付事務が執行できる有権者数の規模を二、〇〇〇人程度とします。なお、二系統による受付スペースを有する投票所については二、〇〇〇人を超える場合であっても、投票所の分割を行いません。

再編結果（案）

投票所は五七箇所から三一箇所へと再編される。 $31 \div 57 \times 100 \parallel 54 \cdot 4\%$ と、約四五%の削減率となる。また、これにより投票人が一〇〇人未満の投票区が九から〇となる。なお、執行は、二〇二〇年四月以降の選挙からとしている。⁽⁹⁾

代替措置

統合される投票区に、集会所等を活用して短時間投票を行う巡回式期日前投票所または移動期日前投票所を設置し、現在の投票所より遠地となる地区には、実情により移動期日前投票所を設置する。また、高齢者や体の不自由な者に対しては、現在の投票所より遠地となる投票区については、何らかの移動手段の確保を講ずることと

し、投票所はバリアフリー化され、駐車スペースのある市有施設を優先的に充てるとしている。

期待される効果等

期待される効果については特段の記載はないが、その他の事項として投票率の低下と投票所の利便性を損なわないように、上述の代替処置を講じることや、事前の住民への周知の徹底に努めるとしている。

(五) 愛知県設楽町

投票所再編の背景（要因）

行政資料では、以下のような記述となっている。

投票区については、旧町村間のバランスが不均衡であるとともに、合併から一五年が経過する中、行政改革による町職員の削減により、投票所への人員配置に支障を来しています。このことから、投票区の見直しを行わざるを得ない状況に至っています。加えて、昨今の期日前投票制度の導入に伴う有権者の投票行動の変化、投票所の設備の向上、立会人のなり手不足などから、投票区の見直しを行うことが必要と判断しました。

平成の合併以前の旧町村の投票区が見直されずにそのままとなっており、その後の職員数の削減により投票所への人員配置に支障を来していること、期日前投票の導入により有権者の投票行動に変化が見られること、投票設備の向上や投票立会人のなり手不足などが背景（要因）となっていることがわかる。

再編の目的（方向性）

次の四点を目的として、投票区、投票所を見直すこととしている。①投票区ごとの有権者数、不均衡の是正、

- ② 投票環境、災害対応との両立など、投票施設を取り巻く問題の改善、
- ③ 投票立会人、開票立会人等の負担軽減、
- ④ 行政改革の一環として職員削減が進められており、少ない職員数で適正に選挙が執行できる体制である。

再編の基準

再編にあたっては、以下の基準を設けている。

見直しにあたっては、現状においても投票所までに相当の距離がある有権者がいることから、単に投票所間が近接する投票区を見直すだけでなく、全地域にわたって見直しを行います。

● 有権者の住居（投票区内における大半の住居）から投票所までの距離は、概ね3kmとし、小学校区単位の見直しを行います。

● 有権者がきわめて少ない投票区は、原則統合し、地理的な条件を考慮する場合を除き、標準的な投票区の有権者数は七〇〇人〜一、五〇〇人となるよう一投票区の有権者数を平準化することを基本的な考え方とします。

● ただし、廃止しようとする投票区が山間地等で道路事情が悪い場合等は、臨時期日前投票所（期日前投票期間中に数時間、臨時的に設ける期日前投票所）を設置します。

● 投票区の見直しに合わせて、老朽化・狭小施設や駐車場が狭い、バリアフリー化がなされていない、トイレがないなど投票に不便があり、代替の施設がある場合は投票所を変更します。

以上のように、明示していないが国の基準を念頭に置きながら、投票所間の有権者数の不均衡を是正し、あわせて廃止となる投票区については代替措置を講ずることを明記している。その上で、投票区の見直しに合わせて、投票環境の向上のために投票施設の見直しも行うとしている。

再編結果(案)

二三投票区から四投票区へと再編される。 $4 \div 23 \times 100 \approx 17.4\%$ となり、削減率は八二%強と大幅な再編となる。なお、新投票区の適用は、二〇二一年一〇月執行の町長選挙からの実施として⁽¹⁰⁾いる。

代替措置

期日前投票所は既に本庁及び津具総合支所に設置されていたが、新たな再編により大半の集落が新投票所まで 3km 以上となる六地区については、期日前投票期間に二〜三時間程度の「臨時期日前投票所」を開設することとした。また過少規模で廃止される四地区については、事前の申請に基づいて、それぞれ公用車一台、役場職員二名を配置して、自宅から該当投票所まで移送することとした。

期待される効果等

これにより、投票区ごとの有権者数の不均衡が九五倍から二倍となる。また、ポスター掲示場も八五箇所減の三四箇所となる。また、二〇一九年の参院選を例とすると、選挙当日投票所に従事する職員数は四五人削減の三人となり、投票立会人も四六人から八人まで三八人の減となるとしている。

(六) 福井県坂井市

投票所再編の背景(要因)

行政資料では、以下のように記されている。

平成一八年三月に坂井市が誕生してから、間もなく16年目に入ろうとしています。合併時に三三か所あった投票区は、

前回の見直し（平成二十二年三月答申、平成二十二年七月執行の参議院議員通常選挙から実施）で二八か所に再編されてから、すでに一〇年以上が経過しています。（中略）

坂井市においても、期日前投票制度が定着してきており、投票総数に対する割合は、平成二十一年の衆議院議員総選挙の一八・〇％に比べ、令和元年の参議院議員通常選挙では、三〇・八％と大きく伸びています。こうした中で、投票区ごとの有権者数や面積等には、いまだ大きな差があり、前回見直し時の積み残しの課題も含めて検討する時期となりました。

坂井市も平成の合併により投票区が大幅に増加し、前回の見直しで一定数は削減となったものの課題は継続していた。この間に、国による法改正があり期日前投票所設置の弾力化が行われたこともあり、投票所間の面積や有権者数の不均衡を是正している。

再編の目的（方向性）

投票区・投票所再編の目的としては、①投票区間の較差を是正するとともに、②効率的な投票所運営、③選挙執行経費の適正化、④投票環境の向上を図るため、の四点を挙げている。その上で、具体的な課題としては、期日前投票への従事する職員の増員、行政改革による職員数の減少のなかでの投票従事者確保の難しさ、長時間にわたる投票事務などから投票管理者や投票立会人の選任の困難さが指摘されている。

再編の基準

坂井市の実情や先進事例を参考して、以下のような基準を示している。

①投票区は、小学校の学校区・通学区を基本とする

- ② 投票区は、自治会（町内・区）単位の集まりとする
 - ③ 一投票区あたりの有権者数は七、〇〇〇人未満とする
 - ④ 有権者の住居から投票所となる施設までの距離（半径）については、おおむね五 km 以内とする
 - ⑤ 投票区は、有権者の利便性や投票所の立地などを考慮しながら適宜見直しする
- ※なお、見直しによって変更となる投票区のうち、小学校区とコミセン区域等にずれがある自治会等については、地区の一体性と有権者の利便性のバランスに配慮しつつ調整することとします。

特に国の基準を明記していないが、先進事例を参考にしていることから、これを念頭におきつつ市の実情を踏まえて作成したと推測できる。具体的には、③の一投票区当たりの有権者数については、坂井市における各種選挙での投票率及び期日前投票者数の実績を加味した基準と考えられる。また、④の基準については、家用車の普及や公共交通の整備状況を反映して設定したものと思われる。

再編結果（案）

二八投票区から二〇投票区への再編で、 $20 \div 28 \times 100 \parallel 71.4\%$ と、三〇％弱の削減率となる。また、適用は二〇二一年一〇月までに執行される衆議院議員総選挙からとしている。⁽¹¹⁾

代替措置

本庁と三支所に設置している従来からの期日前投票所に加えて、投票所となる施設までの距離（半径）が三 km 以上となる三地区については、「臨時期日前投票所」を設けることとしている。ただし、臨時期日前投票所を設置した結果、利用者数が少なく、投票効果が薄いと市選管が判断する場合は、以降の選挙において設置しないとす

ている。

期待される効果等

ポスター掲示場が二二一箇所から一六七箇所に、また二〇一九年の参院選と比較すると従事者数が三一六名から二四四名に減少すると想定している。また、公共交通機関の駅に期日前投票所を設置するなど課題とする事項について、さらに検討を進めるとしている。

(七) 滋賀県長浜市⁽¹²⁾

投票所再編の背景（要因）

投票所、投票行動、意識の三点に分けて長浜市の現状と課題を浮き彫りにしている。まず、第一に、平成の合併以前の旧市町の投票区・投票所をそのまま引き継いでいて、一投票所あたりの有権者数が最小三一人から最大三、五四八人と二・四倍の格差がある。当日投票所の約四分の三は自治会館等民間施設を借用しているため駐車場の確保やバリアフリー対応の課題があり、オンライン環境が整備されていないため個人情報の保護の課題がある。第二に、全国な傾向として投票率の低下が指摘されているが長浜市でも同様である。二〇一九年執行の参院選では、期日前投票率一九・一%、投票者全体に占める割合は三七・六%と全国平均の三三・〇%と比べても高い割合（特に駐車場に縛りのない本庁舎とイオン長浜店での期日前投票者が六一・一%）であることから期日前投票が浸透しているとしている。さらに、第三点では、市民へのアンケート調査をもとに、駐車場が整備されバリアフリー化などの物理的な投票環境の良さが高く評価されていること。投票率が低い理由としては、政治への無関心や政治的有効性の低さが占める割合が高いものの、他方で「時間や場所など、投票するのに制約が多い」と

する意見が一二%を占めるなど投票環境を課題とする意見も少なくないとしている。

再編の目的（方向性）

有権者が投票しやすい投票日当日の投票環境を整備し、投票率の向上を図る、としている。

再編の基準

国の基準を踏まえながらも、長浜市の実情を加味した以下の基準を示している。

当日投票所は、国における投票所設置基準（距離3km、有権者数三、〇〇〇人）を基に選定するものとなりますが、有権者数は、投票管理システムでの期日前投票受付実績を踏まえ、五、〇〇〇人を基準とします。本市においては、この距離基準に小学校区がほぼ合致することから、小学校区に一つ投票所を設置することを基本とし、地理的条件や生活環境、人口分布を踏まえて、（以下、省略）

再編結果（案）

投票所は一・二・三箇所から三・六箇所となり、 $36 \div 123 \times 100 \approx 29.3$ と、実に七〇%強の大幅な削減率となる。イオン長浜店にも共通投票所が設けられるので、合計では三七箇所となる。二〇二二年二月に執行予定の長浜市長選挙から実施するとしている。⁽¹³⁾

代替措置

当日投票所三・六箇所＋イオン長浜店＝三・七箇所を共通投票所とする。共通投票所の導入には全投票所をオンラインでつなぐ必要があることから、オンライン環境が整っているまちづくりセンターや小学校などの公共施設に

当日投票所を設置する。

また、当日投票所までの距離が3km以上ある自治会へは、投票日当日にバス・タクシーを配車し送迎を行うとともに、3km以内であっても、投票所まで行く手段を持たない有権者については、事前の申し出により、投票当日にタクシーによる送迎を行うとしている。

期待される効果等

以下の四点を期待される効果として挙げている。

◎ 共通投票所制度の導入により、投票日当日も期日前投票と同様に、通勤途中や仕事帰り、買い物やお出かけ途中等、立ち寄りやすい投票所で投票できるようになり、利便性が高くなります。

◎ 公共施設・商業施設を共通投票所とすることで、投票場所がわかりやすくなり、駐車場の確保やバリアフリーへの対応が図れ、「密」にならない投票スペースが確保できます。

◎ 投票管理システムの導入により、投票者のプライバシーが確保でき、受付がスムーズになります。

◎ 高齢者やしょうがい者等における交通環境や施設環境についての不安が解消できます。

共通投票所のメリットを挙げるとともに個人情報保護や高齢者やしょうがい者など交通弱者に対する配慮を期待される効果として挙げている点は注目される。

(八) 香川県さぬき市

投票所再編の背景(要因)

行政資料では、以下の理由を挙げている。

平成一四年四月の市政施行以来、さぬき市の住民基本台帳人口は当初の五六、七六三人から一万人近く減少しています。この間、市の庁舎や学校施設、子育て支援施設等の見直しや統合が進められ、職員数も人口に比例するように減少してきました。

このような中、さぬき市の投票区については、これまで、投票所となる施設の新設や廃止等により必要に応じて変更してきた経緯はあるものの、おおむね合併前の旧町で定めていた投票区をそのまま引き継いできており、投票区の数を大きく変更することはありませんでした。そのため、投票区の設置状況や投票所までの距離などについて、地域（旧町）間の差が現在まで解消されていないほか、人口減少等の影響による投票区ごとの有権者数の差が広がってきています。

一方、平成一五年に創設された期日前投票制度は、有権者にますます浸透し、全国的にその利用が大きく伸びています。さぬき市においてもこの傾向は同様であり、今後も投票者数に占める期日前投票の利用者の割合は、大きくなっていくものと予想されます。

このように、①合併前の旧町の投票区・投票所をおおむね引き継いでいるため投票区・投票所間の不均衡がそのままであること、②人口減少等により投票区ごとの有権者数の格差が広がっていること、③国の法改正により期日前投票所の弾力化が行われたことの三点により今回の見直しとなったことがわかる。

再編の目的（方向性）

さぬき市の状況に対応した投票環境の実現としている。

再編の基準

国の基準を勘案し、さぬき市の実情を踏まえて以下のような七つの基準を示している。

- ① 投票区は、さぬき市連合自治会の各支会（旧小学校区一六支会）を基本とする。
- ② 投票区は、行政区単位の集まりとする。
- ③ 一投票区当たりの有権者数は、一、〇〇〇人から三、〇〇〇人台を基本とする。
- ④ 現在の投票区については分割せず、地勢及び投票所施設の利便性等を考慮し、隣接する投票区と統合する。
- ⑤ 投票所施設は、施設の規模、バリアフリー対応や冷暖房設備の有無、駐車スペースの確保等を考慮し、認知度が高く、設備等が整った公共施設を基本とする。
- ⑥ 投票所への交通手段の確保その他有権者の投票の機会を広く確保するために必要な措置を講ずる。
- ⑦ その他有権者の利便性や投票所の立地等を考慮しながら調整を図る。

再編結果（案）

投票区数を三四から二三に再編するとし、 $23 \div 34 \times 100 = 67.6\%$ と、三二・四％の削減率となっている。
二〇二二年四月執行予定のさぬき市長選挙からの実施予定としている。⁽¹⁴⁾

代替措置

移動支援及び臨時期日前投票所の設置の二点を挙げている。前者は、投票所が変更となった区域のうち、自宅からの距離が遠く（旧投票所と新投票所が二・五km以上離れることとなった区域の有権者）なり、投票に行くための移動手段を持たない有権者を対象としている。旧投票所から新投票所まで、当日（午前・午後）二回程度、事前予約制でタクシীর借上げまたは公用車による送迎を行うとしている。また、後者については、現在常設の期日前投票所が設置されていない三地区について、日数を限定し開閉時間を限定（平日の一日、午前八時三〇分から午後五時）した上で実施するとしている。あわせて増設後の施行状況等を勘案して設置日数及び開閉時間を見直す

としている。

期待される効果等

以下のように、具体的な効果として五点を挙げている。

- ・ 一票区当たりの平均選挙人名簿登録者数が一、一九九人から一、七七二人、また、名簿登録者数が一、〇〇〇人未満の投票区が二〇投票区から六投票区となり、各投票区における有権者数について一定の均衡化が図られます。
- ・ バリアフリー未対応の投票所が一か所から三か所に、冷暖房設備未設置の投票所数が五か所から一か所となり、投票しやすい環境へつな갑니다。
- ・ 投票管理者及び投票立会人が三三人程度、事務従事者が三六人程度減少する見込みです。公職選挙法改正による新制度（交替制）の導入も検討しながら、投票立会人等の確保困難の解消に努めます。
- ・ 投票立会人等の減少による人件費の削減やポスター掲示場の減少による委託経費の削減等に伴い、選挙執行経費の縮減が見込まれます。
- ・ 全ての投票所が、ある程度の広さを有する施設になります。複数の選挙が同時執行される場合や新型コロナウイルス感染症対策等を想定し、広い空間の確保に努めます。

五、事例研究の比較

(1) 投票所再編の背景（要因）

再編の背景（要因）は、八団体のすべてが、二〇〇五年の期日前投票制度の導入と二〇一六年以降の期日前投票所制度の弾力化、共通投票所の創設のすべてあるいはいずれかを挙げていることが特徴的である。制度の改正

が投票所の再編という重要な選挙政策の変更をもたらす要因となっている。自治体による投票所再編は、積極的投票権保障にとつては、後ろ向きともとられ兼ねない対応であるが、これら制度の創設や弾力化よつて、双方の均衡が図られたといえる。

その他の要因としては、市町村合併後も旧来の投票所を引き継いでいたため（六団体）、人口減などにより投票所間の不均衡がさらに拡大し、他方で行政改革による職員数減少のため投票所への職員配置が大きな負担となっている。人口減少等による投票所の有権者数の減少により、特に小規模投票所では投票管理人や投票立会人の確保が難しく、この間の積極的投票権保障に関する制度改正（当日投票所の開閉時間の延長、期日前投票所の創設）が、これに拍車をかけている。また、旧来の投票所を使用していたため、投票環境の向上に必要な広さの確保、バリアフリー化、駐車場の確保や耐震性の確保、ネットワークの整備などが追い付いていないことも大きい。いくつもの要因が累積的に重なるなかで、期日前投票制度の創設と弾力化、および共通投票所の創設という制度改正が、新政策導入の重要な要因となったことがわかる。

（2）再編の目的（方向性）

再編の目的（方向性）に「投票環境」や「投票しやすい環境」などという文言が明示されている自治体は七団体であるが、残る一団体に ついても「投票区」との有権者数、投票所までの距離の不均衡の是正」という表現で内容的に投票環境に言及していることから、すべての団体に おいて投票環境の向上を目的として いると見ることが できる。あわせて、行政管理の観点からも、選挙の効率的な執行や選挙の公平な執行という選挙管理行政の基本的な目的を挙げていることも共通している。

(3) 再編の基準

いずれの団体についても、国の基準を念頭におき、自治体の実情を加味して作成していると推測できる。その上で各自治体の各種選挙での投票率や期日前投票による投票者の動向を踏まえて、一投票区の有権者数の上限を定めている。さらに、個別の要因（小学校区や行政区を単位として投票区とするなど）を加味しながら、あわせて国の基準が投票区の増設基準であることから、独自に基準（投票区が距離的に近接している場合や投票区の有権者が一定数以下の場合など）を示すことにより投票区再編の目安とするなど、各自治体が細心の注意を払いながら具体的な基準を示していることがわかる。

(4) 再編結果（案）

再編結果（案）は、削減率二〇%以上四〇%未満が三団体、四〇%以上六〇%未満が二団体、六〇%以上が三団体となっている。多くの自治体で、投票区・投票所を抜本的な見直しを行ったことがわかる。

(5) 代替措置

代替措置については自治体間で対応が大きく二つに分かれている。ひとつは、各種（新規の常設型、臨時型、巡回型）の期日前投票所を設置するグループ（六団体）と、再編したすべての投票所を共通投票所とするグループ（二団体）である。期日前投票所の設置は人員の配置が可能であれば比較的設置が容易であるのに対して、共通投票所の設置は投票所間のネットワークの構築など新たな課題への対応を不可欠とするためと考えられる。

また、現行の基本原則である投票当日投票所投票主義からすると統廃合したすべての投票所を共通投票所とする方が望ましいといえる。他方で、期日前投票所は、不在者投票制度の一部を改めて投票当日投票所で投票でき

ない有権者を対象として制度化した仕組みであるので、現行制度の下では例外的な対応であるという見方も可能である。自治体としてどちらを主として対応するのか悩ましい課題と考える。

(6) 期待される効果等

いずれの自治体でも投票環境の平準化や管理執行の効率化と適正化が図られるため、その結果として執行経費の節約や職員配置の削減、ポスター掲示場の削減等を挙げる自治体(六団体)が多い。対して、なかには共通投票所を利用するメリット等(一団体)、投票所の面積が広くなることにより新型コロナウイルス対策ともなること等(一団体)を挙げている自治体もみられる。

六、考察と今後の課題

以下では、本稿の趣旨に沿って投票区・投票所の再編に至る背景(要因)と代替措置の二項目に絞って考察を進める。第一に、再編の要因については、期日前投票所の設置・運用の弾力化と共通投票所の創設という制度的要因が大ききことは先述した。また、財政状況の悪化を要因として挙げている自治体は、執行経費の節減とした一団体が、これに該当するとしても、大方の団体は、直接的な要因としていない。投票所の再編という、表面的には投票環境の向上に逆行する政策対応は、有権者の投票権の保障とも相まって、前面に出し難いことあるのかも知れない。他方で、期待される効果として多くの団体が具体的な事項を挙げて執行経費の削減につながると指摘するのは対照的といえる。さらに、これら自治体が共通して行政的要因(投票区の平準化、職員負担の効率化、投票管理人・投票立会人の確保の難しさ、投票施設の整備状況など)を挙げている。環境要因(有権者数の減少、モータ

リゼーション)、制度的要因(期日前投票所と共通投票所)、政治的要因(市町村合併など)とともに、再編に至る新たな要因として、これら行政的要因を投票区・投票所再編の分析に組込むことを提案したい。

第二の代替措置については、期日前投票所重視と共通投票所重視の二グループに分かれることをすでに指摘した。投票当日投票所投票主義の原則からすると、期日前投票所の弾力的な運用は補完的な措置である。このため今後は、共通投票所への集約を念頭においた投票区ごとの公共施設やネットワークの整備・充実を図ることが、国と自治体の大きな課題となる。他方で、期日前投票制度が定着しつつあるという見方に立つならば、投票制度の根本原則を見直すことが不可欠となる。いずれにしても社会経済の変化に対して、投票制度をいかに再設計するかが問われているといえよう。

最後に今後の課題について述べる。本稿は八つの事例研究にとどまる。そのため、これら事例の比較と考察で述べた知見は依然として仮説のままである。今後の課題としたい。

〔引用・参考文献〕

・論文等

- 茨木瞬・河村和徳(二〇一六)「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.67 No. 1・2
- 大西裕編著(二〇一八)『選挙ガバナンスの実態 日本編』ミネルヴァ書房、二〇一八年三月三〇日
- 河村和徳(二〇一八)「投票環境改善策としての移動支援—選挙管理委員会に対する調査結果から」『日本政治学会編『年報政治学二〇一八—II 選挙ガバナンスと民主主義』木鐸社、二〇一八年十二月二五日
- 桑原英明(二〇二二)「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」『総合政策論叢』第一三巻
- 光延忠彦(二〇二二)「中山間地域における投票所削減とその対応策」『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

・行政資料

- 大泉町選挙管理委員会（二〇一八）『投票区見直し（案）資料【パブリックコメント用】』平成三〇年四月 <https://www.town.oizumi.gunma.jp/s006/gyosei/030/010/040/CONT0000000000005437.pdf> 二〇二二年八月二九日確認
- 郡上市選挙管理委員会（二〇一八）『郡上市選挙執行体制の見直し方針（素案）パブリックコメント版』平成三〇年七月 https://www.city.gujo.gifu.jp/admin/docs/11_gujo_voting_place_re_plan_base.pdf 二〇二二年八月二九日確認
- 坂井市選挙管理委員会（二〇二一）『投票区等の見直し』令和三年三月 https://www.city.fukui-sakai.jp/somu/shisei/senkyo/tohyo/documents/r3-3sakaicity_tohyokuminaosi.pdf 二〇二二年八月二九日確認
- さぬき市選挙管理委員会（二〇二一）『投票区の見直しについて』令和四年一月 <https://www.city.sanukikagawa.jp/wp-content/uploads/2022/03/pollngplace02.pdf> 二〇二二年八月二九日確認
- 設楽町選挙管理委員会（二〇二一）『パブリックコメント資料 設楽町選挙投票区・投票所見直し（案）』令和三年一月 <https://www.town.shitarai.g.jp/uploaded/attachment/2095.pdf> 二〇二二年八月二九日確認
- 投票環境の向上方策等に関する研究会（二〇一八）『投票環境の向上方策等に関する研究会報告』総務省自治行政局選挙部管理課 https://www.soumu.go.jp/main_content/000568570.pdf 二〇二二年八月二九日確認
- 豊川市選挙管理委員会（二〇一七）『期日前投票所の増設及び投票区・投票所の見直しについて』平成二九年二月 <https://www.city.toyokawa.g.jp/shisei/senkyo/kanriinkai/tohyouku-minaoshi.files/tohyouku-minaosi.29-12.pdf> 二〇二二年八月二九日確認
- 長浜市（二〇二一）『投票環境向上に係る取組みについて～投票日当日の利便性向上へ～』 <https://www.city.nagamaj.g.jp/cmsfiles/contents/0000009/9743/koujyoutorikumi.pdf> 二〇二二年八月二九日確認

- (1) 法の一部改正（平成二八年六月一日施行）で、共通投票所の創設、期日前投票所の投票時間の弾力的設定、投票所に入ることができる子供の範囲を拡大した。また、法の一部改正（令和元年六月一日）で、天災等の場合における安全・迅速な開票に向けた規定の整備、投票管理者及び投票立会人の選任要件の緩和、選挙公報の記載文の電子データによる選出を行った。
- (2) 桑原（二〇二二、五〇―五三頁）で、このことを指摘した。
- (3) 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期日前投票制度の五つを挙げている。
- (4) 総務省研究会の報告書を受けて法の一部改正が行われ、共通投票所が創設され期日前投票所の弾力化が図られて以降の事例を対象とした。
- (5) 再編結果（案）としているのは、他項目も同じであるが、公表された行政資料の記述に基づくためである。そうだとすると、選挙管理委員会の合意を得て首長と議会への説明を終えた資料であるから最終決定との齟齬は少ないと考える。
- (6) 実際の適用は、愛知県選挙管理委員会事務局作成の資料によると、第二五回参院選（四七箇所）、第四九回衆院選（四七箇所）、第二六回参院選（四四箇所）である。先の行政資料では四五箇所に再編とあるが、現時点では四四箇所である。
- (7) 二〇一九年三月一日に七投票区に再編され、いずれも共通投票所となっている（大泉町ホームページ、二〇二二年八月三十一日確認）。
- (8) 二〇一八年二月一日に三六投票所となることが告示された（郡上市ホームページ、二〇二二年八月三十一日確認）。
- (9) 二〇二〇年四月一日に三一投票所となることが告示された（萩市ホームページ、二〇二二年八月三十一日確認）。
- (10) 二〇二一年一〇月一七日実施の設楽町長選挙・町議会議員補欠選挙から四投票所の適用となった（設楽町ホームページ、二〇二二年八月三十一日確認）。
- (11) 二〇二二年五月一九日に二〇投票所となることが告示された（坂井市ホームページ、二〇二二年八月三十一日確認）。

- 認。
- (12) 長浜市の行政資料には刊行年度が記載されていないため本文の内容から推測して(二〇二一?)と標記した。
- (13) 二〇二二年二月二十七日執行の長浜市長選挙から三六投票所(イオン長浜店を加えると三七)の適用となった(長浜市ホームページより、二〇二二年八月三十一日確認)。
- (14) 実際には二〇二二年七月一〇日実施の第二六回参院選から二三投票所の適用となった(さぬき市ホームページより、二〇二二年八月三十一日確認)。