

須磨区における選挙公報の未配布に係る監査報告書（概要）

神戸市長より、地方自治法第199条第6項の規定により、令和3年12月20日付で要求のあった「須磨区選挙公報の未配布に係る監査」の結果の概要は以下のとおりである。

組織名について、神戸市選挙管理委員会は「市委員会」、区選挙管理委員会は「区委員会」、須磨区選挙管理委員会は「須磨区委員会」、神戸市選挙管理委員会事務局は「市事務局」、区選挙管理委員会事務局は「区事務局」、須磨区選挙管理委員会事務局は「須磨区事務局」とする。

選挙名について、兵庫県知事選挙は「知事選」、神戸市長選挙は「市長選」、衆議院議員総選挙及び最高裁判所裁判官国民審査は「衆院選等」、参議院議員通常選挙は「参院選」とする。

1 当該事故に関する主な事実認定

(1) 選挙公報の配布方法の変遷（報告書 P. 7）

ア 平成29年10月市長選及び衆院選等

自治会1/3、婦人会1/3、シルバー人材センター1/3（同選挙以前もこの体制）

台風等の天候不良と不十分な履行確認により、シルバー人材センターが担当する地域で、約610世帯の選挙公報未配布が発生した。これを受け、須磨区委員会は、次の選挙から区内全域を事業者1者により配布する方針を決定したが、下記イ及びウの選挙では、実施可能な事業者はいなかった。

イ 平成31年4月市会・県会議員選挙

事業者（B社）1/2、タウンメール1/4、職員1/4

ウ 令和元年7月参院選

事業者（B社）9割、タウンメール1割

エ 令和3年7月知事選並びに令和3年10月市長選及び衆院選等（B社・C社・D社は見積り合せを辞退）

事業者（ジャパンレントオール(株)（以下「A社」という。））区内全域

事務負担の軽減のため、令和3年7月知事選より区内全域を1者により配布することとした。

(2) 選挙公報の配布日程（報告書 P. 10）

<知事選>

令和3年7月1日 告示（令和3年7月18日執行）

7月5日 選挙公報がA社に到着

7月8、9、12日 3日間で配布

<市長選及び衆院選等>

市長選 令和3年10月17日 告示（令和3年10月31日執行）

10月18日 市長選挙公報がA社に到着

衆院選等 令和3年10月19日 公示（令和3年10月31日執行）

10月20日 衆議院小選挙区選挙公報がA社に到着

10月24日 衆議院比例代表選挙公報、最高裁判所裁判官国民審査公報（丁合い済み）がA社に到着

10月25日～28日 市長選及び衆院選等の選挙公報を4日間で配布

(3) 事故発覚の経緯（主な内容）（報告書 P. 11）

- ア 市長選及び衆院選等の選挙期間中、選挙公報未配布の区民からの連絡が10月28日から21件あったため、須磨区事務局は、その都度個別に再配布をA社の窓口である責任者Eへ指示していた。選挙終了後も連絡が4件あったことから調査を進めていた。
- イ 責任者Eからの報告において、報告地図の漏れが多いなど十分な説明がなかった。そのため、11月2日、9日、12日、13日、14日、19日、22日と再々にわたり報告を求めた。
- 後日判明したが、これまでの不十分な説明自体、責任者Eによる虚偽報告であった。
- ウ 11月24日、A社より、①多数の選挙公報がA社内に残置されていること、②須磨区事務局に対し、責任者Eが虚偽の説明をしていたことについて報告を受けた。また、同じくA社に業務委託していた7月18日執行の知事選においても、約10,000部がA社内に残置され（報告を受けた時点では廃棄済み）、須磨区事務局に対し虚偽報告していたことが判明した。併せて、同日付で一旦顛末書の提出があった。
- エ 11月25日、須磨区事務局がA社内にて残部数を確認したところ、区内の世帯数の約1/4となる約19,000世帯が未配布であったと判断した。
- オ 12月24日付で改めて委託契約約款第24条に基づき、事故報告書（報告書別紙2、3）の提出があった。

(4) A社からの未配布の事実と要因に関する報告内容（報告書 P. 11）

- ア そもそもA社の配布エリア分け等の配布計画や事前準備に不備があった。
- イ 各班の車内に積む前ではなく、車内から各種選挙公報を持ち出す際に、丁合いをしながら配布した。
- ウ 全日程・全班とも、積み込み時の部数確認、配布終了時の残部数確認を怠った。
- エ 責任者Eの担当エリアの大部分は未配布のまま終えていた。
- オ 行程の全日において、当日配布予定枚数に達していない旨を各リーダーから聞いていたにもかかわらず、責任者Eの判断により時間等を延長して配布する事をせず、作業を取りやめた。責任者Eから「終了したことにする」との説明を各リーダーに行った。
- カ 配布計画の書類（地図）から漏れていた地区があった（計1,746世帯）。
- キ 当初行う予定であった事前研修も実施していなかった。
- ク 市長選及び衆院選等の選挙公報残部数が約19,000部あるにもかかわらず、須磨区事務局に対して、3,500部と報告をした。
- ケ A社の他の社員も残部数があることを認識し、その都度責任者Eに確認していたが、「配布完了後の予備」だという責任者Eの説明と、知事選でも約10,000部の残部数があったことから、懸念を抱かなかった。
- コ 当該業務にあたっては、すべての運用・執行管理を責任者E任せにしたA社の業務受託体制に問題があった。

2 市長からの監査要求事項に対する監査結果〔主な問題点と監査意見（要旨）〕

【報告書 P. 12】市長選及び衆院選等における区内世帯の約1/4にあたる約19,000世帯に選挙公報が未配布という事案は、公職選挙法第170条第1項及び神戸市選挙公報発行条例第5条に違反している。

（監査意見）須磨区委員会及び事務局、並びに市委員会及び事務局における選挙の事務執行体制に問題があるとともに、選挙公報の重要性に対する認識が希薄で危機管理意識が不足していたことによるものである。選挙公報配布に関する事務処理については極めて不適正であると言わざるを得ない。

監査要求書 (1) 委託に関する事項 ① 事業者選定手続き及び契約額の適否

ア【報告書P. 13】須磨区事務局は「一義的な仕様書の作成は困難である」という理由で随意契約による委託契約とした。

(監査意見) 短期間で遺漏なく配布する必要があるからこそ、詳細な仕様書が必要である。仕様書で業務内容を詳細に明記したうえで、入札による請負契約にするべきである。

イ【報告書P. 14】知事選時の4者による見積り合せにおいて、須磨区内世帯の9割を配布した実績のあるB社が「須磨区全域での配布は困難である」との理由で辞退した。他の2者も辞退したため、残りはA社のみになった。その際、配布実績のない1者による配布に危機感を持たず、漫然と意欲のみを過信してA社と契約し、市長選及び衆院選等においてもA社と契約をした。

(監査意見) B社が辞退した際、区内を分割すれば配布が可能であるか確認するべきであった。また、その段階で危機感を持ち、再度事業者選定の審議を行い、見積り事業者を増やす、または変更するべきであった。

ウ【報告書P. 14】事務負担を軽減するため、区内全域での配布を事業者1者に絞り委託した。

(監査意見) 1者が配布を独占することにより、①1者の負担が大きくなるため相応の組織体制と厳正な履行確認が必要になること、②事故時の対応が困難になること、③競争原理が働かず委託料が高騰することなどのリスクを十分に検討するべきであった。仮に1者に絞るのであれば、リスク回避に細心の注意をはらい、詳細な配布計画の提出を求め、十分な聞き取りを行うべきであった。

エ【報告書P. 15】仕様書は、確実な履行を促し、その内容を確認できるものではなかった。

(検証) 日々の配布状況を報告する様式の定めはなく、また、町丁ごとの配布実績の報告、配布済みの世帯にチェックを入れた住宅地図の提出、研修の実施及びその内容の報告、並びに日々の公報の在庫部数の報告などを求める内容になっていなかった。

(監査意見: 報告書P. 16) 仕様書の前提となる選挙公報配布マニュアルを須磨区事務局自らが作成するべきであるが、これを作成していない。そのマニュアルに基づき仕様書を作成するべきであり、その内容は全世帯配布を完遂するために仕様書記載内容のすべての項目について報告を求め、確認・把握できるものでなければならない。以上のプロセスが欠落していたため、虚偽報告を許容する結果となった。

オ【報告書P. 16】ポスティングの経験があり既に人員を確保しているB社と違い、A社は新規開拓事業者であり、人員の確保から始めることが予想されたことから、A社との契約額はB社と比べ2倍程度になるが、須磨区事務局は下見積りの時点で妥当と判断した。

(監査意見) 他区や他都市での事業者配布単価(報告書別紙5)と比較すると、配布世帯数や地形、配布エリアの面積などの条件により、配布員の動員数や配布拠点の箇所数が異なるとともに、事業者のノウハウや経験値が異なるため、単価に大きなバラつきがある。このことから単純な比較はできないため、A社との契約額は明らかに高額で不適正であるとまでは言い難いが、A社からは口頭で単価を聞き取っただけであり、上記の単価比較や履行の難易度の検討がなされておらず、契約額の妥当性の判断には問題がある。

監査要求書 (1) 委託に関する事項 ② 仕様書に基づく配布計画の確認方法の適否

ア【報告書P. 18】須磨区事務局は、A社に対して詳細な配布計画の作成を求めず、簡易な配布計画（報告書別紙6、7）を容認した。その結果、配布員が現地で丁合い作業をしながら配布することを見過ごし、作業効率が低下した。

（監査意見：報告書P. 19）配布計画について、A社の十分に対応する旨の意思を確認したことのみにより、全世帯への配布が可能であり妥当であると判断している。ただし、その配布計画書には、選挙公報の搬入日、配布日時（何月何日 何時から何時まで）が記載されているのみである。配布体制、人員確保、地域別人員配置計画、スケジュール管理、配布員からの報告体制、責任体制、教育計画等を記載した配布計画の作成を求め、十分な聞き取りを行うべきであった。重要な職務を怠っていたと言わざるを得ない。

（監査意見：報告書P. 16）自ら作成すべき配布マニュアルが存在しないことに何ら疑問を持たず、仕様書の内容が不十分であるとの認識がなかったため、A社の簡易な配布計画で問題がないと考えたと推認できる。

イ【報告書P. 17】仕様書に基づく緊急連絡先等も含めた実施体制の報告はなく、責任者Eを窓口で電話等で連絡及び確認を行うのみであった。また、委託契約書に基づく業務責任者の通知については口頭確認のみで、書面での提出はされていない。配布体制についても、1日当たりの作業員数、及び知事選時と同じ体制で実施することを口頭確認するのみで、書面での提出はされていない。

（監査意見：報告書P. 18）いずれも書面に基づき確認するべきであった。また、書面での提出を求める通知や届出が提出されておらず、手続きとして問題がある。

監査要求書 (1) 委託に関する事項 ③ 配布業務の履行中及び完了時の報告方法及び内容の適否

ア【報告書P. 19】責任者Eからは、おおよその配布地域と配布割合について電話による報告があったが、須磨区事務局はその記録を残していない。

（監査意見：報告書P. 20）仕様書には、必ず住宅地図を用い地図上の各戸に配布済みのチェックをしながら配布を行うことと記載している。A社がこの対応をしているか確認するとともに、チェック後の住宅地図に基づき町丁別の配布部数の報告を受け、町丁別世帯数と突合するしくみにしていれば、虚偽の報告を防げたのではないかと推察される。

イ【報告書P. 20】A社は仕様書に定める在庫確認等を行っておらず、在庫確認が可能となるよう配布部数の正確な報告を配布員に求めるなど、適切な指導が行われていなかった。

（監査意見）日々の残部数をA社が確認し、須磨区事務局は数値と併せて倉庫内の写真をデータにより報告を求めるとともに、自ら現地で在庫確認をすることが必要であった。

監査要求書 (2) 行政内部の事務執行に関する事項 ① 各事務局内における、上司への報告等、情報共有の方法及び内容の適否

【報告書P. 22】須磨区事務局では、選挙期間中、未配布があり再配布をしている事実については区長まで口頭による報告により共有されていたが、個別の未配布に関する情報については、書面又は口頭により課長までの間での共有にとどまっていた。【報告書P. 21】また、選挙公報未配布に関する須磨区事務局から市事務局への連絡体制はなかった。

（監査意見：報告書P. 23）未配布の情報があった場合は、重大な事態につながる恐れがあるとの危機管理意識を強く持つべきである。参与をトップとした組織内において、並びに市事務局に対して個別に書

面又はデータにより報告するとともに対応を検討し、連絡をした区民の周辺での配布状況を須磨区事務局が自ら調査をする対応へとつなげていくべきであった。これらの一連の動きについては、内部統制体制が十分に整備されていれば対応が可能である。

また、現在の総務部長を事務局長、区長を参与としている区の選挙事務体制は、責任体制が曖昧であり不適切である。区長が事務局長となり、トップマネジメントで統制する体制に改めるべきである。

監査要求書 (2) 行政内部の事務執行に関する事項 ② 複数件の未配布の連絡を受けた際の対応 (調査の未実施等) の適否

ア【報告書P. 21】須磨区事務局は、区民から選挙公報未配布の連絡があれば、その都度、A社に配布の指示をするとともに、同じ地域の区民から複数の連絡があった場合は、面的に再配布することを指示していたが、いずれも再配布に関する履行確認を行っていなかった。また、過去の国政選挙等においても、同程度の件数の未配布の連絡があったことにより、危機意識は芽生えず、選挙期間中は個別対応にとどまっていた。

(監査意見) 須磨区事務局として、選挙公報配布の重要性の認識に基づき事故を抑止する意識が不足していたことから、従来の選挙における未配布の件数と同程度であることを理由に、連絡をした区民の周辺での配布状況を須磨区事務局が自ら調査しなかった。危機管理体制が無かったに等しい。このような組織風土が虚偽報告を許容し、これを見抜けなかったことにつながったと推認できる。

イ【報告書P. 21】市事務局においては、区民から市事務局に未配布の連絡があった際、再配布をするよう須磨区事務局へ指示していたケース、及び区民から須磨区事務局に再度連絡するよう求めていたケースに対応が分かれていた。

(監査意見) 市事務局はすべて自らの責任で連絡内容を確認し、その内容を須磨区事務局に伝え、再配布するよう指示するべきであった。区民に対して須磨区事務局に再度電話をするよう依頼することには問題がある。

ウ【報告書P. 24】市事務局は、未配布に関する市民からの問い合わせがあった場合の助言を各区事務局に対して行うとともに、過去の選挙公報未配布の事故を踏まえたマニュアルの改善を行い再発防止に努めているとの認識であるが、いずれも不足していたため、再度、事故が起こった。

(監査意見) 平成29年市長選及び衆院選等における未配布の事故に続き、知事選並びに市長選及び衆院選等においても選挙公報の未配布という事故が起こった。内部統制が機能していたとは言い難い。

市事務局から区事務局に対し、選挙期間中の選挙公報配布に関する履行状況報告を求める等、市事務局においても区事務局における履行状況を把握するとともに、問題があり必要がある場合は実効性のある指導を行うべきである。


これらの対応は、市事務局が区事務局を統括して市全体の内部統制体制と位置付け、その中に各区長が区事務局の内部統制体制を個々に構築し、市全体として一体的に運用する中で行うべきである。

その他 (選挙執行体制)

【報告書P. 12】須磨区事務局では、平成29年10月の市長選及び衆院選等まで、まちづくり課広報担当が選挙公報配布事務を一部担っていたが、事業者による配布に切り替え、地域団体との調整が不要になったことにより、選挙公報配布事務を含む選挙事務全般の事務を調査 (選挙) 担当に集約した。【報告書P. 5】神戸市区選挙管理委員会規程では、選挙公報の配布に関する事務は、まちづくり課広報担当が行うこととなっている。

(監査意見：報告書P.12) 須磨区事務局における選挙事務の執行体制に問題がある。

※ 以上のことから、須磨区委員会及び須磨区事務局、並びに市委員会及び市事務局において、報告書に記載はないが以下のような根本的な問題点、及び職員意識における現象が背景にあり、その状況に関係する全ての職員が自覚して改善することができなかったことから、今年度の知事選並びに市長選及び衆院選等において選挙公報の未配布という事故が起こったと考えられる。

	須磨区委員会及び事務局	市委員会及び事務局
根本的な 問題点	選挙公報の重要性に対する認識が希薄 危機管理意識が不足	
	区幹部のガバナンスの欠如	地方自治法施行令第 174 条の 47 に基づく市委員会の区委員会に 対する指揮監督体制の整備不足
職員意識に おける現象	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙直前は多忙で人員体制が厳しいがやむを得ないという諦めの被害者意識 ・多忙なため事務を簡素化したいという気持ちが強く、公平公正に選挙を執行するという重要な目標を見失った <div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> ・選挙公報の配布を 1 者に限定する際の危機管理意識の不足 ・実績のある B 社が見積り合せを辞退した際、危機感を持たず漫然と A 社の意欲を過信 ・契約手続きに関する知識の不足 ・仕様書の前提となる選挙公報配布マニュアルが存在しないことに疑問を持たない意識感覚 ・簡易な配布計画を容認し、詳細な配布計画を求める必要性の認識が欠如 ・契約から履行までの間、一貫して A 社及び責任者 E を指導・監督（仕様書の内容、及び選挙公報配布の履行を確認）する意識が希薄 ・選挙公報が未配布との連絡があっても危機管理意識が芽生えない心理状況 	<ul style="list-style-type: none"> ・「各区事務局へ選挙公報の未配布事案に対する助言を行っている」「過去のアクシデントに基づき再発防止策を講じている」との過信 ・区民から選挙公報が未配布との連絡があっても、区民に対して須磨区へ電話を掛け直すよう依頼する意識

3 市長からの監査要求書における再発防止のために必要な措置の検討（報告書 P. 25～）

(1) 選挙公報の配布

ア 地域による配布を基本とし、配布が困難な地域については事業者が配布すること（区民と地域に対して、この度の事態の重要性と重大性、及び再発防止策を真摯に説明し、信頼関係の再構築に努めるとともに、地域の意向を丁寧に確認し、負荷がかかると判断する場合は合意の上で事業者任せにすべきである。）

イ 事業者の選定と履行までの協議

(ア) リスクマネジメントの観点から複数の事業者を組み合わせる体制をつくること（特に他の自治体と競合する国政選挙においては抜本的な対策が必要である。）

(イ) 予算の観点のみから郵送・タウンメール（配達地域指定郵便物）・タウンプラス（郵便局が行うポスティング）を排除すべきではないこと（市民の選挙権と被選挙権を保障するため、必要な予算を確保すべきである。）

(ウ) 配布実績がない事業者を育成する環境を整え、配布実績がある事業者と競争・協働させるとともに、配布の精度を向上させるため、事業者との間で綿密な協議などを行うこと（市事務局は、各区における上記の取組状況について報告を受け、その内容について検証を行い、不十分な点について速やかに改善するよう指導をするべきである。）

ウ 区事務局が自らの責任で配布の履行確認を行うこと（全世帯に配布された蓋然性が高いと認識できるレベル（カバー率）を目指し、町丁別に無作為抽出した世帯に対して調査するとともに、その内容を仕様書に明記し、虚偽報告できないしくみをつくるべきである。）

(2) その他

ア 市及び区委員会が一体となった内部統制体制を構築し運用すること（現在の部長を事務局長とする規程を改め、区長によるトップマネジメントを行うことを含む。）

イ 選挙前の一定期間、選挙事務に従事する人員体制を強化すること（選挙事務を整理し、区内部での応援体制を確立する。そのうえで不足する職員について、各局に応援を求めること。）

ウ 全ての市職員の選挙事務に対する意識改革に取り組むこと（人事異動や選挙応援のためにも必要である。）

エ 再発防止策の実行計画を立て、検証し、実行していくこと（須磨区委員会及び須磨区事務局、並びに市委員会及び市事務局は、再発防止策を実践するべく、いつまでに何を行うという明確かつ具体的なスケジューリングによる再発防止策の実行計画を作り、共同でその進行状況をチェックしていくことが必要である。）

オ 公職選挙法第 170 条（選挙公報の配布）をデジタル化に対応するよう改正することを国へ要望すること

4 総括意見（まとめ：報告書P.30）

今回の事故に至るまで、須磨区事務局は、令和3年7月の知事選において事務負担を軽減するために、リスクを顧みずに選挙公報を配布する事業者を1者に絞る判断をした。また、事業者決定後、協議や確認などによる指導・監督を十分に行わなかった。これらの根底には、選挙直前の人員体制が厳しいという被害者意識があり、やむを得ないという諦めとともに、事務を簡素化したいという気持ちがあったと思われる。

以上の過程において、選挙権・被選挙権を保障する選挙公報を全世帯に配布するという重要な目標を見失い、慎重な検討や準備、事業者との徹底した協議や確認が不可欠であるという、使命感や思考、行動を軽視してしまったのではないか。

須磨区事務局は全世帯配布を何としてもやり遂げるために、区内部での応援体制を確立するとともに、市事務局と連携し、人員体制の強化や公報配布に係る予算の確保に徹底して取り組むべきであった。

この一連の問題は、選挙に従事した職員個人の責任ではない。須磨区事務局の組織としてのガバナンスが欠如していたこと、並びに地方自治法施行令第174条の47第1項の規定による市委員会から各区への指揮監督が十分でなかったことに起因したものと考えられる。

再発防止における重要なポイントは、リスクマネジメントの体制を整備し構築することである。各種選挙の執行にあたっては、選挙に従事する職員に対して何を改善すべきか認識させ、そのためにいつまでに何をすべきかを明確にすることが重要である。このようなロードマップを作成するとともに、公平公正な選挙を執行するための個々の目標と併せて「見える化」して職員に浸透させるなど、創意工夫を行うべきである。

今回の事故の検証と再発防止策の検討を、市及び須磨区事務局だけで終わらせてはいけない。各区においても、選挙の度に忙殺されている最前線の職員の状況をしっかりと監督し、問題を解決するため毅然として対策を講じるとともに、目標を大きく掲げて多忙時にも見失わないようマネジメントをしていく組織風土へと変えていかなければならない。そのためには、各区を含めた全市の選挙管理委員会における内部統制体制の構築が急務である。