

直接請求制度の運用に関する提案書

令和 3 年 5 月

愛知県選挙管理委員会

地方自治制度は、有権者が知事や市町村長、議会の議員を選挙で選び、選挙で選ばれた人が政治を行うという間接民主制が原則となっています。

一方で、地方自治が機能しない事態に備え、間接民主制を補完する制度として、有権者が直接権利を行使し、住民の意思を直接行政に反映させる直接請求制度が設けられているところです。

この直接請求制度が適正に運用されないとするならば、制度そのものの信頼性が疑われるだけでなく、民主主義の根幹を揺るがすことにつながりかねないものであります。

昨年、愛知県では、知事の解職を求める直接請求が行われました。署名収集期間終了後、署名簿は、一部の市町を除く選挙管理委員会に提出されましたが、県全体で法定署名数には達しませんでした。

ところが、署名簿が提出された後において、自身が書いた覚えのない署名があったとの情報が寄せられたほか、不正な署名が多数存在するとして、署名簿の慎重な取扱いを要望する旨の文書が、いくつかの市区町村選挙管理委員会に対して提出されました。

愛知県選挙管理委員会では、こうした状況に鑑み、現状を把握するため、署名簿の内容調査を実施しました。

調査結果につきましては、調査総数 435,334 筆のうち、有効と認められない署名が 362,187 筆で、その割合は、83.20 パーセントでした。

また、有効と認められない署名 362,187 筆のうち、同一人により書かれた

と疑われる署名が約 90 パーセント、選挙人名簿に登録されていない者の署名が約 48 パーセント、選挙人名簿に登録されていない受任者により収集された署名が約 24 パーセントでした。

こうした調査結果や署名簿の現物確認の結果を踏まえ、愛知県選挙管理委員会としては、本人以外の者によって大量の署名が偽造された疑いがあり、これは、民主主義の根幹を揺るがすことにつながりかねず、看過できないものであると判断し、愛知県警察本部に対して告発状を提出したところです。

また、今回の事態を非常に重く受け止め、今後、直接請求制度が適切に運用されるよう、調査の内容を踏まえた検討を進めてきたところであり、この度、制度の課題等を踏まえ、直接請求制度が適切に運用されるための提案を取りまとめました。

なお、署名収集は、各種選挙における投票と異なり、第三者の立会いは不要であることから、これまでも厳格な制度の運用が求められていたところですが、今回の提案によって直接請求の手続がさらに厳格になってしまふことで、制度を利用する住民を萎縮させることは本意ではありません。

あくまでも、より適切に制度が運用されるための検討の材料としていただければ幸いです。

令和 3 年 5 月

愛知県選挙管理委員会

委員長 加藤 茂

今回の愛知県知事解職請求の経緯

2020年 6月2日	政治団体「お辞め下さい大村秀章愛知県知事愛知100万人リコールの会」設立
7月31日	愛知県知事解職請求代表者証明書交付申請（37名）
8月25日	愛知県知事解職請求代表者証明書交付、告示
10月25日	署名収集期間終了（64市区町村）
11月4日	署名簿仮提出（64市区町村）
11月25日	署名収集期間終了（知立市）…署名簿提出なし
12月8日	署名収集期間終了（豊山町）…署名簿提出なし
12月15日	署名収集期間終了（稲沢市）…署名簿提出なし
12月18日	署名収集期間終了（豊橋市）…署名簿提出なし
12月19日	署名収集期間終了（岡崎市）…署名簿提出なし
12月21日	署名簿の調査開始
2021年	
1月29日	64市区町村選管からの調査結果受領（本日までに）
2月1日	愛知県選管による調査結果の公表
2月15日	愛知県選管による告発状の提出（愛知県警察本部あて）

調査結果の概要

- 1 調査実施団体：署名簿が提出された全64市区町村
- 2 調査署名数：435,334筆
うち有効と認められない署名：362,187筆（全体の83.2パーセント）
- 3 有効と認められない署名（362,187筆）の内容
 - ① 同一人により書かれたと疑われる署名 ⇒ 約90パーセント
（一人が複数の署名を書いたと疑われるもの）
 - ② 選挙人名簿に登録されていない者の署名 ⇒ 約48パーセント
 - ③ 選挙人名簿に登録されていない受任者により収集された署名
⇒ 約24パーセント

※①から③までの内容に重複して該当する署名もある。
- 4 法定署名数：867,133人（2020年12月11日告示）

1 委任届制度の再導入

受任者を選挙管理委員会に届け出る「委任届」の制度の再導入を検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 請求代表者は、選挙権を有する者、つまり、選挙人名簿に登録されている者に委任し、その者が属する市区町村の選挙人名簿に登録されている者に対して署名を収集させることができる。
- 各受任者が選挙人名簿に登録されているかどうかの確認は、署名簿が選挙管理委員会に提出され、署名の審査に入った段階で初めて行われることとなっている。
- 今回、愛知県選挙管理委員会が実施した調査において、選挙人名簿に登録されていない受任者により収集された署名が、有効と認められない署名のうち約 24 パーセントを占めていた。
- こうしたことが実際に起きてしまった原因の一つとして、請求代表者が委任を行うに当たり、委任を受ける者が選挙人名簿に登録されているかどうかを確認できないことが挙げられる。
- 過去においては、請求代表者が委任をした際に、受任者の住所、氏名、生年月日、委任年月日を選挙管理委員会に届け出る「委任届」の制度があったが、当該制度は、請求代表者の事務負担軽減の観点から、平成 25 年 3 月に廃止されている。

【提案の説明】

- 委任届の制度を改めて導入してはどうか。
- その上で、委任届の提出を受けた市区町村選挙管理委員会は、直ちに受任者の選挙人名簿登録の有無を確認し、受任者が選挙人名簿に登録されていないことが明らかになったときは、署名収集期間中であっても請求代表者にその旨を通知する制度とする。
- なお、委任届の制度を改めて導入することとなっても、請求代表者のように受任者の住所や氏名の公開（告示等）が必要とは考えないが、選挙管理委員会に氏名等が届けられることによって、誤った運用がなされないための一定の抑止力が期待できるものとする。

【参考資料】愛知県選挙管理委員会による調査結果抜粋

署名簿の調査を行った署名数	435, 334 筆
うち有効と認められなかった署名の割合	約 83% (362, 187 筆)
有効と認められなかった署名のうち、選挙人名簿に登録されていない受任者により収集された署名の割合	約 24%

＜地方自治法施行令（抜粋）＞

第92条 略

2 条例制定又は改廃請求代表者は、選挙権を有する者に委任して、その者の属する市町村の選挙権を有する者について、前項の規定により署名をし、印を押すことを求めることができる。この場合においては、委任を受けた者は、条例制定若しくは改廃請求書又はその写し及び条例制定若しくは改廃請求代表者証明書又はその写し並びに署名をし、印を押すことを求めるための条例制定又は改廃請求代表者の委任状を付した条例制定又は改廃請求者署名簿を用いなければならない。

3以下 略

平成25年政令第28号による改正前の地方自治法施行令第92条第3項

条例制定又は改廃請求代表者は、前項の規定により署名し印をおすことを求めるための委任をしたときは、直ちに受任者の氏名及び委任の年月日を文書をもつて当該地方公共団体の長【注：解職請求の場合は選挙管理委員会】及び受任者の属する市町村の選挙管理委員会に届け出なければならない。

2 署名収集者の署名の義務付け

署名簿に、署名収集者の氏名を自署することの義務付けを検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 今回、愛知県選挙管理委員会が実施した調査において、同一人により書かれたと疑われる署名が、有効と認められない署名のうち約90パーセントを占めていた。
- さらに、本人の承知していないところで委任状が作成され、受任者となっていた事例もあった。
- こうしたことが実際に起きてしまった原因の一つとして、現行制度では、各署名簿に書かれた署名が、誰によって収集されたかを書面上で確認する手段がないことが挙げられる。
- 今回の直接請求は、37名の請求代表者により署名収集が行われたが、どの署名をどの請求代表者が収集したのかを署名簿上で確認することはできない。
- また、委任状が付された署名簿については、当該委任状に書かれた者が受任者として署名収集が行われたと推定されるものの、受任者が集めたものであることを署名簿上で確認することはできない。
- したがって、請求代表者でも受任者でもない第三者が、当該署名簿を用いて収集している可能性も否定できないところである。

【提案の説明】

- 署名を実際に収集した者（請求代表者又は受任者。複数により収集されている場合は1人以上）に対し、氏名を自書することを義務付けてはどうか。
- 氏名の自書は、署名簿（表紙等）に直接書き込む方法や、宣誓書といった様式を別に定め、あらかじめ署名簿に綴じ込む方法などが考えられる。
- この署名自体を第三者に書かれる可能性は否定できないものの、誤った運用がなされないための一定の抑止力は期待できるものとする。

【参考資料】愛知県選挙管理委員会による調査結果抜粋

署名簿の調査を行った署名数	435,334 筆
うち有効と認められなかった署名の割合	約 83% (362,187 筆)
有効と認められなかった署名のうち、同一人により書かれたと疑われる署名の割合	約 90%

3 署名簿の調査権限の付与

仮提出された署名簿について、選挙管理委員会の判断により、内容を調査することができる制度の導入を検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 今回の直接請求では、選挙の執行などにより署名収集が一時中断された市町を除く市区町村において署名簿が仮提出された後、署名簿に関する自己情報開示請求を行った県民から、自身が書いた覚えのない署名があったとの情報が寄せられたほか、請求代表者の一部からは不正な署名が多数存在するとして、署名簿の慎重な取扱いを要望する旨の文書が、いくつかの選挙管理委員会に対して提出されたところである。
- 愛知県選挙管理委員会では、こうした状況に鑑み、県全体の署名収集期間が終了した後、県内の市町村選挙管理委員会に対し、署名簿の内容調査を依頼した。
- 現行の直接請求制度において、仮提出された署名簿の内容を調査することができる旨の明文の規定はないが、地方自治法第 245 条の 4 第 1 項の規定を根拠として調査の依頼を行ったところである。

【提案の説明】

- 各市区町村に仮提出された署名が法定署名数に達していない場合であっても、著しい不正が疑われる事情がある場合など、選挙管理委員会が必要であると判断した場合は、署名簿の返付を保留し、署名の全部又は一部を調査することができるなどの仕組みを明文化してはどうか。
- ただし、この調査は、あくまでも選挙管理委員会が必要であると判断した場合にのみ行うものであり、調査を行うことを義務付けることを想定したものではない。

【参考資料】

＜地方自治法（抜粋）＞

第 245 条の 4 各大臣（内閣府設置法第 4 条第 3 項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第 5 条第 1 項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第 14 章において同じ。）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2 以下 略

<地方自治法施行令（抜粋）>

第93条の2 都道府県又は指定都市に関する請求につき当該請求に係る区域の一部について第92条第3項ただし書の規定の適用がある場合には、条例制定又は改廃請求代表者は、条例制定又は改廃請求者署名簿が作製される区域ごとに同項の規定を適用したとしたならば当該区域における同項に規定する期間が満了することとなる日の翌日から10日を経過する日までに、当該区域に係る条例制定又は改廃請求者署名簿を市町村の選挙管理委員会に仮提出しなければならない。ただし、当該仮提出をすべき期間内に次条第1項の規定による提出をするときは、この限りでない。

2 略

4 請求代表者に係る総代制度の導入

総代を互選することができるようにする制度の導入を検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 請求代表者が複数いる場合において、請求代表者証明書交付申請書の提出や署名簿の提出など、請求代表者の全ての行為は、合同行為であることから、請求代表者全員の総意によりそれぞれ行われる必要がある。
- 今回の直接請求では、活動の途中で請求代表者が2つのグループに分裂したことにより、請求代表者全員の総意を得られなくなったことから、その後の各種の手續に混乱を生じ、県や市区町村の選挙管理委員会が対応に苦慮する場面が多くあった。

【提案の説明】

- 請求代表者が総代を互選できる制度及び請求代表者が総代を互選しない場合において、選挙管理委員会が総代を指定することができる制度を導入してはどうか。

【参考資料】

<行政不服審査法（抜粋）>

- 第 11 条 多数人が共同して審査請求をしようとするときは、**3 人を超えない総代を互選することができる。**
- 2 共同審査請求人が総代を互選しない場合において、**必要があると認めるときは、第 9 条第 1 項の規定により指名された者(以下「審理員」という。)**は、**総代の互選を命ずることができる。**
- 3 **総代は、各自、他の共同審査請求人のために、審査請求の取下げを除き、当該審査請求に関する一切の行為をすることができる。**
- 4 総代が選任されたときは、共同審査請求人は、総代を通じてのみ、前項の行為をすることができる。
- 5 共同審査請求人に対する行政庁の通知その他の行為は、2 人以上の総代が選任されている場合においても、**1 人の総代に対してすれば足りる。**
- 6 共同審査請求人は、必要があると認める場合には、総代を解任することができる。

5 署名簿の取扱責任者の指定

請求代表者のうち、署名簿の提出及び返付の窓口となる責任者を指定することができる制度の導入を検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 今回の直接請求では、37名の請求代表者によって署名収集活動が行われたが、署名簿の仮提出後に請求代表者が2つのグループに分裂したことにより、請求代表者全員の総意が必要である各種手続を行うことができず、実質的に活動が終了したところである。
- 現行の直接請求制度においては、仮提出された署名簿が本提出に至らなかった場合に、当該署名簿を請求代表者に返付する旨の法令上の規定はない。
- しかしながら、提出された署名簿を、各市区町村の選挙管理委員会において保管すべき積極的な理由はないことから、特段の事情がない限り、当該署名簿は請求代表者に返付すべきものとするが、請求代表者全員の総意が得られない場合において、各市区町村選挙管理委員会は誰に対して署名簿を返付すべきかなど、今後の対応に苦慮することが想定される。

【提案の説明】

- 請求代表者が、署名簿の提出及び返付の窓口となる責任者を指定することができる制度及び請求代表者が責任者を指定しない場合において、選挙管理委員会が責任者を指定することができる制度を導入してはどうか。
- さらに、請求代表者が署名簿の返付を受けない場合は、各市区町村選挙管理委員会において一定期間保管後に廃棄処分する制度をあわせて導入してはどうか。

【参考資料】

<行政不服審査法（抜粋）>

- 第11条 多数人が共同して審査請求をしようとするときは、3人を超えない総代を互選することができる。
- 2 共同審査請求人が総代を互選しない場合において、必要があると認めるときは、第9条第1項の規定により指名された者(以下「審理員」という。)は、総代の互選を命ずることができる。
- 3 総代は、各自、他の共同審査請求人のために、審査請求の取下げを除き、当該審査請求に関する一切の行為をすることができる。
- 4 総代が選任されたときは、共同審査請求人は、総代を通じてのみ、前項の行為をすることができる。
- 5 共同審査請求人に対する行政庁の通知その他の行為は、2人以上の総代が選任されている場合においても、1人の総代に対してすれば足りる。
- 6 共同審査請求人は、必要があると認める場合には、総代を解任することができる。

6 署名権者等の早期確定

署名収集開始時などの一定の時点で、署名できる者及び法定署名数を確定させる制度の導入を検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 現行制度において、各署名者が選挙人名簿に登録されているかどうかの確認に用いる選挙人名簿は、審査の完了の日現在における選挙人名簿である。これは、本請求時の選挙人の実態と可能な限り合致させようという趣旨によるものである。
- 今回、署名収集期間中やその前後の期間に他市町村から転入してきた者や他市町村へ転出した者、また、18歳を迎える者などから、自身が書いた署名は有効になるのか、あるいは、いつ書けば有効になるのかといった問い合わせを多く受けたところであるが、署名の審査を行う時点が確定しない限り、明確な回答ができない状況であった。
- 同様の理由により、法定署名数についても、大きな変動はないものの、数値が確定しない状況であった。
- 制度の透明性を確保する意味合いにおいても、署名できる者及び法定署名数については、一定の時点で確定すべきと考える。

【提案の説明】

- 署名できる者（地方自治法第74条第1項に規定する「選挙権を有する者」）について、請求代表者証明書を交付した時点、つまり署名収集開始時に選挙人名簿に登録されている者であることを要件とするなど、一定の時点で確定させる制度を導入してはどうか。
- ただし、署名審査時まで死亡した者に係る署名については、実地調査や証人尋問等が行えないことに鑑み、無効として取り扱うものとする。
- 法定署名数についても、署名できる者を確定した時点の数とする。

【参考資料】

<地方自治法（抜粋）>

第74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下この編において「選挙権を有する者」という。）は、政令で定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

2～4 略

5 第1項の選挙権を有する者とは、公職選挙法（昭和25年法律第100号）第22条第1項又は第3項の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者とし、その総数の50分の1の数は、当該普通地方公共団体の選挙管理委員

会において、その登録が行われた日後直ちに告示しなければならない。

6以下 略

<地方自治法施行令（抜粋）>

第92条 条例制定又は改廃請求代表者は、条例制定又は改廃請求者署名簿に条例制定若しくは改廃請求書又はその写し及び条例制定若しくは改廃請求代表者証明書又はその写しを付して、地方自治法第74条第1項に規定する選挙権を有する者（以下この編において「選挙権を有する者」という。）に対し、署名（盲人が公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）別表第1に定める点字で自己の氏名を記載することを含む。以下この節において同じ。）をし、印を押すことを求めなければならない。

2 条例制定又は改廃請求代表者は、選挙権を有する者に委任して、その者の属する市町村の選挙権を有する者について、前項の規定により署名をし、印を押すことを求めることができる。この場合においては、委任を受けた者は、条例制定若しくは改廃請求書又はその写し及び条例制定若しくは改廃請求代表者証明書又はその写し並びに署名をし、印を押すことを求めるための条例制定又は改廃請求代表者の委任状を付した条例制定又は改廃請求者署名簿を用いなければならない。

3以下 略

<昭和27年12月17日行政実例>

問 第74条の2第1項において「署名し印をおした者が選挙人名簿に記載（現行法では登録）された者」というのは、次のいずれをとるべきか。

- 1 署名をした時に名簿に記載されている
- 2 審査をする時に名簿に記載されている
- 3 全署名の効力決定の日に記載されている

答 2お見込のとおり。

7 縦覧制度のあり方

個人情報保護の観点から、縦覧制度のあり方について検討されたい。

【提案の背景・課題】

- 縦覧は、署名審査の終了後、署名簿の効力決定の正確を期するため、関係人（選挙人名簿に記載されている者）をしてその効力決定の過誤の有無を検討させ、修正の申立を行わせる趣旨で行われる。
- 縦覧については、地方自治法第74条の2第2項において、7日間、選挙管理委員会が指定した場所において関係人の縦覧に供さなければならない旨規定されているが、具体的な方法等は、法令に明記されていない。
- 署名簿の縦覧は、関係人が属する市区町村のものに限られるものの、個人情報（氏名、住所、生年月日）を誰でも見ることができることについて、個人情報が漏洩するおそれがあり、非常に心配であるといった意見が、愛知県選挙管理委員会にも多く寄せられたところである。
- しかしながら、一方で、誰でも見ることができる制度とすることで、不正な署名収集が行われることに対する一定の抑止力が期待できると言える。

【提案の説明】

- 縦覧については、原則として氏名のみを見せることとし、縦覧者本人又はその家族の署名について全体を確認したい旨の申出があったときは、本人確認の上、それ以外の部分（住所、生年月日等）についても見せる運用としてはどうか。

【参考資料】

<地方自治法（抜粋）>

- 第74条の2 条例の制定又は改廃の請求者の代表者は、条例の制定又は改廃の請求者の署名簿を市町村の選挙管理委員会に提出してこれに署名し印をおした者が選挙人名簿に登録された者であることの証明を求めなければならない。この場合においては、当該市町村の選挙管理委員会は、その日から20日以内に審査を行い、署名の効力を決定し、その旨を証明しなければならない。
- 2 市町村の選挙管理委員会は、前項の規定による署名簿の署名の証明が終了したときは、その日から7日間、その指定した場所において署名簿を関係人の縦覧に供さなければならない。
- 3以下 略