

地方公共団体の選挙管理委員会から提起されている 直接請求の運用上の課題について

1. 署名収集の手続について

署名収集の手続について①

① 署名簿の作製

- 署名簿には、請求書（写し可）、請求代表者証明書（写し可）、署名収集委任状（原本）を綴り込まなければならない。（令92条①・②）（下図1参照）
- 署名簿、請求代表者証明書、署名収集委任状の様式は、施行規則の定めによる。（下図2～4参照）
- 署名簿の分冊は可（分冊した各署名簿にも、上記書類等を添付しなければならない。）
※ただし、1通の署名簿を分割して署名を求めることはできない。（行政実例 昭23.6.23 五大市選管宛）
- 都道府県に関する請求は市町村ごと、指定都市に関する請求は区（又は総合区）ごとに作製しなければならない。（令93条）
- 法令の定める所定の手続によらない署名簿を用いて署名を求めた者に対しては、罰則の適用あり。（法74条の4⑥）

図1 署名簿図

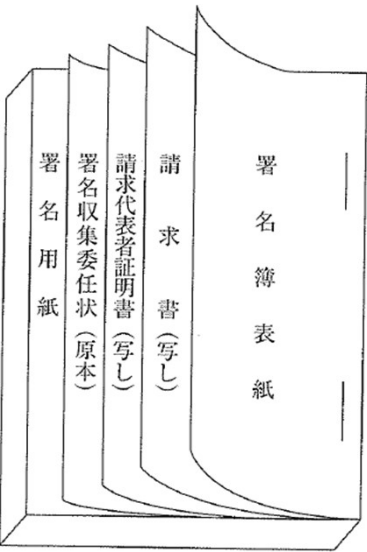


図2 署名簿様式

有効番号	署名	住所	生年	氏名	備考
番号	年月日	月日	月日	氏名	

備考

一 本署名簿を二冊以上作成したときは、各署名簿に通する一連番号を付さなければならない。

二 条例制定（改廃）請求書（写）及び条例制定（改廃）請求代表者証明書（写）又は条例制定（改廃）請求署名収集委任状は、これを表紙の次につづり込むものとする。

三 地方自治法施行令第九十五条の三の規定による附記は、当該署名簿が二冊以上あるときは、地方自治法施行令第九十五条の四の規定による記載は、一連番号の最後の署名簿の末尾にこれをしなければならない。

都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求署名簿様式（第九条関係）（表紙）

令和何年何月何日

都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求署名簿（第何号）

代筆した場合は、地方自治法第七十四条第八項及び第九項に該当する場合のみ代筆を行うことができます。当該規定に違反した場合は、同法第七十四条の四の第一項から第四項までの規定により罰金又は五十万円以下の罰金に処せられます。

代筆者の住所 代筆者の生年月日 代筆者の氏名

図3 請求代表者証明書様式

都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求代表者証明書様式（第九九条関係）

請求代表者証明書

住所 氏名 生年月日 性別

（住所）（氏）（生年月日）（性別）

（氏名）（生年月日）（性別）

右の者は都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求代表者であることを証明する。

令和何年何月何日

（都（何道府県）知事）（何郡（市）町（村）長）

備考

本証明書又はその写は都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求署名簿（第何号）につづり込むものとする。

図4 署名収集委任状様式

都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求署名簿様式（第九九条関係）

請求署名収集委任状

住所 氏名 生年月日 性別

（住所）（氏）（生年月日）（性別）

（氏名）（生年月日）（性別）

右の者に対し、都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求署名簿に都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）の請求のための署名を求めることを委任する。

令和何年何月何日

都（何道府県）（何郡（市）町（村））条例制定（改廃）請求代表者

住所 氏名 生年月日 性別

（住所）（氏）（生年月日）（性別）

（氏名）（生年月日）（性別）

備考

一 請求代表者が二人以上あるときは、そのうち一人以上の住所、氏名、生年月日及び性別を記載すること。

二 氏名は自署（盲人が公職選挙法施行令別表第一に定める点字で自己の氏名を記載することを含む。）すること。

署名収集の手続について②

② 署名の収集

○署名の収集権者

- ・署名簿への署名の収集は、請求代表者又は請求代表者から委任を受けた者（署名収集受任者）により行われなければならない、第三者による署名の収集は認められないと解されている。（令92条①・②参照）

※署名収集受任者

「選挙権を有する者」でなければならない、署名収集ができる範囲は、その者の属する市町村（指定都市に関する直接請求の場合は区（又は総合区））に限られる。（令92条②、98条の3②）

○署名の収集方法

- ・戸別訪問、街頭いずれの方法も可

※ただし、郵便、回覧の方法はいずれも不可（行政実例 昭26.9.10 地自行発第269号 東京都選挙管理委員会事務局長宛、昭28.8.25自丙選発第168号 福岡選管宛）

（署名収集は、請求代表者又は署名収集受任者が署名権者に対して直接行うものであるため。）

- ・署名権者に対し、暴行を加えたり、偽計詐術等不正の方法をもって署名の自由を妨害するなどの悪質な自由妨害行為、署名の偽造・増減等の行為については、罰則の適用あり。（法74条の4①、②）

○署名の収集期間（令92条③）

- ・請求代表者証明書交付の告示があった日から、
都道府県、指定都市：2か月以内
指定都市以外の市町村：1か月以内

※ただし、区域内で選挙が行われる場合、一定期間、署名収集はできない。（法74条⑦）

※収集期間外に署名収集した場合、当該署名は無効、罰則の適用あり。（法74条の4⑥）

署名収集の手続について③

③ 署名簿の提出

- ・署名収集期間満了日の翌日から、都道府県・指定都市に関する請求は10日以内、指定都市以外の市町村に関する請求は5日以内に、市町村の選挙管理委員会に署名簿を提出しなければならない。
(令94条①)

※収集した署名数が法定署名数に達しなかった場合、署名簿の提出義務を負うものではない。
なお、法定署名数に達した場合も同様（行政実例 昭27.6.12全選発電文回答 明石市選管宛）

・仮提出（令93条の2①）

都道府県・指定都市に関する請求の場合、その区域の一部において選挙が行われた場合には、当該区域のみ、署名収集期間が延長され、他の区域では先に署名収集期間が終了する。
→署名収集期間が満了した区域に係る署名簿は、満了日の翌日から10日を経過する日までの間に市町村（又は区若しくは総合区）の選挙管理委員会に仮提出しなければならない。

※仮提出中の署名簿は、全体の署名数が法定数に達すれば、いつでも正規の提出に切替可能、
正規の提出をする旨申出をすれば、署名簿の提出があったものとみなされる。（令93条の2②）

・署名簿の返付

- 提出された署名簿中の署名総数が法定署名数に達しない場合、選挙管理委員会による署名の審査は行われず、署名簿は返付される。（行政実例 昭24.8.10全選発第381号 茨城県選挙管理委員長宛）
- 仮提出された署名簿についても、提出の申出がない場合、又は提出の申出はされたが法定署名数に達しない場合、選挙管理委員会による署名の審査は行われず、返付される。

※法定署名数に達している場合については、審査・縦覧等の後に返付される。（法74条の2⑥）

署名に関する地方自治法上の罰則について①

- 地方自治法上、①署名に関する自由妨害罪、②署名の偽造・増減に関する罪、関係書類の抑留・毀壊・奪取に関する罪、③代筆署名偽造罪、④氏名代筆署名欄偽造罪、⑤公務員等の地位利用による署名運動罪、⑥違法な署名収集に関する罪の罰則が設けられている。

第七十四条の四 条例の制定又は改廃の請求者の署名に関し、次の各号に掲げる行為をした者は、四年以下の懲役若しくは禁錮又は百万円以下の罰金に処する。

- 一 署名権者又は署名運動者に対し、暴行若しくは威力を加え、又はこれをかどわかししたとき。
 - 二 交通若しくは集会の便を妨げ、又は演説を妨害し、その他偽計詐術等不正の方法をもつて署名の自由を妨害したとき。
 - 三 署名権者若しくは署名運動者又はその関係のある社寺、学校、会社、組合、市町村等に対する用水、小作、債権、寄附その他特殊の利害関係を利用して署名権者又は署名運動者を威迫したとき。
- ② 条例の制定若しくは改廃の請求者の署名を偽造し若しくはその数を増減した者又は署名簿その他の条例の制定若しくは改廃の請求に必要な関係書類を抑留、毀壊若しくは奪取した者は、三年以下の懲役若しくは禁錮又は五十万円以下の罰金に処する。
- ③ 条例の制定又は改廃の請求者の署名に関し、選挙権を有する者の委任を受けずに又は選挙権を有する者が心身の故障その他の事由により請求者の署名簿に署名することができないときでないのに、氏名代筆者として請求者の氏名を請求者の署名簿に記載した者は、三年以下の懲役若しくは禁錮又は五十万円以下の罰金に処する。
- ④ 選挙権を有する者が心身の故障その他の事由により条例の制定又は改廃の請求者の署名簿に署名することができない場合において、当該選挙権を有する者の委任を受けて請求者の氏名を請求者の署名簿に記載した者が、当該署名簿に氏名代筆者としての署名をせず又は虚偽の署名をしたときは、三年以下の懲役若しくは禁錮又は五十万円以下の罰金に処する。
- ⑤ 条例の制定又は改廃の請求者の署名に関し、次に掲げる者が、その地位を利用して署名運動をしたときは、二年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金に処する。
- 一 国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第四項に規定する行政執行法人をいう。）若しくは特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。）の役員若しくは職員
 - 二 沖縄振興開発金融公庫の役員又は職員
- ⑥ 条例の制定又は改廃の請求に関し、政令で定める請求書及び請求代表者証明書を付していない署名簿、政令で定める署名を求めるための請求代表者の委任状を付していない署名簿その他法令の定める所定の手続によらない署名簿を用いて署名を求めた者又は政令で定める署名を求めることができる期間外の時期に署名を求めた者は、十万円以下の罰金に処する。

署名に関する地方自治法上の罰則について②

○ 署名に関する罰則は「地方自治法の一部を改正する法律」（昭和二十五年法律第百四十三号）により導入された。

（ただし、前頁③・④は平成六年法律第四十八号、⑤は平成二十三年法律第三十五号による地方自治法改正により追加）

昭和二十五年改正の背景

「現行の直接請求の手続はその実際の運用に当たって種々問題を惹起した。すなわち、先ず第一には、直接請求の署名手続が殆んど住民の良識と自制に待つこととせられたため、あまりにも簡素であつて、不正乃至は違法手段の伴い勝ちであることである。特に、地方自治法施行後一年を経過した昭和二十三年五月以降は、1ヶ年の制限期間が経過するや否や、各地において矢継早にリコール運動が展開せられたが、住民の賛否投票の結果、過半数の賛成を得て一応リコールは成立しているような場合においても、それらの大半のものは、引き続き訴訟事件として各級の裁判所において争われる状況であり、その理由とするところは、何れも署名が不正の手段によって求められたとか、或いは自署でないものが多数あつて法定署名数を欺くものであるとするのである。」

（地方自治第三十号 「解説 地方自治法の一部改正について」 長野士郎 から抜粋）

直接請求の署名に関して暴力若しくは不正の方法を用いたり、又は特殊の利害関係を利用して、署名及び署名運動の自由を妨害した者、並びに署名の偽造増減等の悪質行為をした者に対して、必要な罰則を設けて、これらの悪質行為の根絶を期することとした。

（地方制度資料第六部 政府提案理由説明より一部加工）

罰則の概要

現在直接請求の署名について行われていると考えられる行為のうち**最も悪質な行為のみを対象として処罰することとした。**

（地方制度資料第六部 国務大臣答弁資料より一部加工）

「直接請求の署名の収集に関しても、その自由公正な運営を期待するためには、選挙における自由妨害に対する罰則、暴力行使に対する罰及び詐欺投票に対する罰と同様の規定が必要であることは、実際の署名収集の現状がこれを物語っているのである。これらの場合には、選挙運動及び投票と署名運動及び署名とは、全く類似の関係に立つものであるから犯罪の構成要件も同様に規定せられた。

なお、署名収集に関する特殊の事情に対処するために、請求書及び代表者証明書を附していない署名簿、署名を求めるための請求代表者の委任状を附していない署名簿その他法令の定める成規の手続によらない署名簿を用いて署名を求めた者に対しては、一万円以下の罰金に処することとせられた。」

（地方自治第三十号 「解説 地方自治法の一部改正について」 長野士郎 から抜粋）6

署名収集の手續に係る運用上の課題に関して考えられる論点について

○ 不正な署名収集の発生要因についてどう考えるか。

- ・ 署名簿のあり方
- ・ 選挙管理委員会における署名確認
- ・ 請求代表者等の制度の理解

○ 不正な署名収集の防止策についてどう考えるか。

2. 署名簿の縦覧について

署名簿の縦覧について

○署名簿の縦覧

- ・市町村の選挙管理委員会は、署名簿の署名の審査・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。（法74条の2②）
※縦覧の期間・場所に関してはあらかじめ告示・公表して周知される。（法74条の2③）

・縦覧の趣旨

「署名簿の署名の効力決定の正確を期するため、関係人にその効力決定の過誤の有無を検討させ、修正の申立てを行わせる趣旨」（逐条地方自治法第9次改訂版（松本英昭著））

※署名簿の署名に関し異議があるときは、関係人は、縦覧期間内に当該市町村の選挙管理委員会にこれを申し出ることができる。（法74条の2④）

・縦覧に供される範囲

署名簿全体（請求代表者証明書、署名収集委任状を含む。）

→署名者の氏名、住所、生年月日、請求代表者・署名収集受任者の氏名、住所、生年月日、性別の情報が含まれている。

・「関係人」の範囲

縦覧（第2項の「関係人」）：選挙人名簿に記載されている者全部

（行政事例 昭和26.9.10地自行発第268号 鳥取県総務部長宛）

（第2項の関係人とは署名簿の署名の効力の決定に関して直接利害関係に立つものといえるが、直接利害関係に立つかどうかは縦覧の結果明らかになるのであるから、第2項の関係人をこのように狭く解して取り扱うことは実際問題としても不可能であり、「第4項の関係人たり得る者」すなわち、選挙人名簿に記載されている者全部を指すとして取り扱うこととなったものと考えべき。（逐条地方自治法第9次改訂版（松本英昭著））

異議の申出（第4項の「関係人」）：署名の効力に関して直接利害関係を有する者

（署名者、自己の名を偽筆された者、請求代表者、署名収集受任者、被解職請求者等）

署名簿の縦覧に係る運用上の課題に関して考えられる論点について

- 現行制度において、署名者の氏名、住所、生年月日、請求代表者・署名収集受任者の氏名、住所、生年月日、性別の情報は、署名簿の縦覧ができる「関係人」の解釈上、選挙人名簿に記載されている選挙権を有する者であれば、誰でも縦覧できるものとされていることについてどう考えるか。
- 署名簿の縦覧に関して、個人情報保護の観点からの見直しの必要性についてどう考えるか。
- 上記見直しが必要だとした場合、どのような方策が考えられるか。

住民基本台帳の閲覧制度の改正について

（住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成十八年法律第七十四号）による住民基本台帳法の改正）

【改正前】

住民基本台帳の一部の写し（氏名、住所、性別及び生年月日を記載）について、不当な目的等による場合を除き、何人でも閲覧を請求できるという閲覧制度

【改正の概要】

（１）閲覧することができる場合を限定

- ①国又は地方公共団体の機関が法令の定める事務の遂行のために閲覧する場合
- ②個人又は法人が次に掲げる活動を行うために閲覧することが必要である旨の申出があり、かつ、市町村長が当該申出を相当と認める場合
 - ・統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究のうち公益性が高いと認められるもの
 - ・公共的団体が行う地域住民の福祉の向上に寄与する活動のうち公益性が高いと認められるもの 等

（２）閲覧手続等の整備

（３）偽りその他不正の手段による閲覧や目的外利用の禁止に対する違反等に対する制裁措置の強化

【施行期日】 平成１８年１１月１日

選挙人名簿の縦覧廃止・閲覧への一本化について

（公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律（平成二十八年法律第九十四号）による公職選挙法の改正）

【改正前】

選挙人名簿の内容の確認に当たっては、以下の２つの手続が存在

- （１）縦覧：選挙人名簿への登録を行った場合に、新たに登録された者の氏名、住所及び生年月を記載した書面を有権者一般の縦覧に供する。
- （２）閲覧：以下の活動に必要な限度において、選挙人名簿の抄本（氏名、住所、性別及び生年月日等を記載）の閲覧が認められる。ただし、市町村の選挙管理委員会は、閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある場合等に閲覧を拒否できる。
 - ①特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認
 - ②政治活動・選挙運動
 - ③調査研究で公益性が高いと認められるもののうち政治・選挙に関するもの

【改正の概要】

縦覧については、その件数が極めて少ないことや、閲覧制度によっても選挙人名簿の内容の確認が可能であること、国民からの個人情報保護の要請が高まっていることなどを踏まえ、縦覧制度を廃止し、選挙人名簿の内容を確認する手段を、閲覧に一本化する。

【施行期日】 平成２９年１月１日

目的

- DV等（※1）の加害者が、住民票の写し等の交付等（※2）を不当に利用して、被害者の住所を探索することを防止し、被害者の保護を図る。

※1 DV等…ドメスティック・バイオレンス（DV）、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為

※2 住民票の写し等の交付等…住民基本台帳の一部の写しの閲覧、住民票の写し等の交付、戸籍の附票の写しの交付

DV等支援措置の概要

- DV等の被害者が市町村長にDV等支援措置を申し出て、当該市町村長が支援の必要性があると認めた場合、加害者からの住民票の写し等の交付等（※2）の請求が制限される。
- * 住民基本台帳法（第11条の2、第12条、第12条の3、第12条の4、第15条の4、第20条、第21条の3）での措置
請求が不当な目的によることが明らかな場合や相当と認めることができない場合には、閲覧させない、交付しない。
- * 住民基本台帳の一部の写しの閲覧並びに住民票の写し等及び除票の写し等の交付に関する省令（第4条第2項、第13条2項）、戸籍の附票の写し又は戸籍の附票の除票の写しの交付に関する省令（第1条第2項、第10条）での措置
DV等被害者本人又はDV等被害者と同一世帯の者による住民票の写し等の交付等の請求の場合にも、請求事由を明らかにさせる（通常の場合は明らかにさせる必要はない）。
- * 住民基本台帳事務処理要領での措置
住民票の写し等の交付等（※2）の制限について具体的な支援措置を規定。
- ①支援措置を受けることができる対象者
 - ・支援措置の申出者及び申出者と同一の住所の者
 - ②支援措置の内容
 - ・加害者からの請求 → 不当な目的があるものとして、閲覧させない、交付しない。
 - ・支援対象者本人からの請求 → 住民票の写し等の交付のみによる対応とし、加害者の支援対象者本人へのなりすましを防止するため、代理人又は郵送による請求を認めない。
 - ・その他の第三者からの申出 → 厳格な本人確認、利用目的の厳格な審査を行う。

提案事項の概要

① 委任届の再導入

- ✓ 請求代表者が署名収集受任者を選挙管理委員会に届け出る「委任届」の再導入を検討されたい。

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。

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。

④ 請求代表者に係る総代制度の導入

- ✓ 請求代表者が複数いる場合において、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。

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。

⑥ 署名権者等の早期確定

- ✓ 署名収集開始時など一定の時点で、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。

⑦ 縦覧制度のあり方

- ✓ 個人情報保護の観点から、署名簿の縦覧制度のあり方について検討されたい。