

# 不正な署名収集の防止について

---

# 1. 署名簿のあり方について

署名簿上で署名収集者を特定できるようにすることが、不正な署名収集の防止に繋がるのではないかという提案等もあるが、それについてどう考えるか。

## 研究会・ヒアリングで出た主な意見

- 不正に対してのハードルが上がり、請求代表者、署名収集受任者以外の者による署名収集の防止に一定の効果があるのではないか。
- 署名簿上で署名収集者を特定できたとしても、署名の偽造防止への効果に疑問がある。
- 法令改正を伴う制度の見直しではなく、運用により対応することが可能ではないか。
  - ・ 請求代表者、署名収集受任者ごとに署名簿を作製
  - ・ 請求代表者が複数いる場合、請求代表者が直接収集した署名簿の表紙に、収集した請求代表者の氏名を記載
- 署名収集者の特定の方策を採るべきであるならば、法令改正により制度として明確に規定するべきではないか。

## 考えられる論点

### 論点1 署名収集者の特定が、不正な署名収集の防止に資するか。

- ・ 不正を行った者を特定しやすくなり、捜査の端緒になるほか、不正な署名収集に一定の抑止力があるものと考えられるか。
- ・ 請求代表者又は署名収集受任者が自ら署名収集を行わなければならないことを明確化できるのではないか。

### 論点2 様式等の制度変更が必要と考えるか。

- ・ 署名収集者の特定が不正な署名収集の防止に資する場合、署名収集者の特定の方法として、署名収集者ごとに署名簿を作製、署名簿の様式に署名収集者の氏名を記載する欄を設けるなど、どのような方法が適切か。
- ・ 一部の選挙管理委員会による運用（署名収集者ごとに署名簿を作製させ、署名収集者を特定させる運用）が現行制度下でも可能である旨を周知し、全国の選挙管理委員会での運用状況を検証した上で、制度化の必要性を検討すべきか。

# 2. 請求代表者・署名収集受任者・署名者の制度理解について

署名収集受任者や署名者が署名収集に係る法令上の規制を十分に理解していないことが、不正・無効な署名収集が起きる要因の一つとして考えられるという意見等もあるが、それについてどう考えるか。

## 研究会・ヒアリングで出た主な意見

- 不正・無効な署名収集は、法令上の規制に意図的に違反したようなものではなく、署名収集受任者が制度を理解せずに署名収集したり、住民が一般の署名運動と区別せずに署名しているなど、署名収集受任者や署名者が署名収集に係る法令上の規制を十分に理解していないことに起因する態様のものが多い。
- 署名の収集はあくまで請求代表者の責任によって行われるべき政治的な性格を持った活動であるため、選挙管理委員会という立場上、署名収集活動の指南になるようなことを説明することには消極的である。

## 考えられる論点

**論点** 請求代表者、署名収集受任者、署名者の制度理解の補完についてどう考えるか。

- ・ 総務省において、直接請求に係る署名収集手続の留意点等を記載した署名収集に係る資料を作成・公表することはどうか。
- ・ 署名者側での不正を抑止するために、法令で定められた署名簿の様式に「署名の偽造を行った場合、地方自治法第74条の4第2項の規定により、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せられます。」など、偽造に関する罰則の適用がある旨を明記するのはどうか。

※ 代筆の場合には、法令で定められた署名簿の様式に罰則に関する記載あり。(以下の様式参照)

有効無効		番号		署名		住所		生年		氏名		備考	
年月日	番号	年月日	住所	月日	氏名	住所	代筆者の住所	生年	代筆者の生年	氏名	代筆者の氏名		

令和何年何月何日  
都(何道府県)(何郡(市)町(村))条例制定(改廃)請求者署名簿様式(第九条関係)  
(表紙)

代筆をした場合(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には、同法第七十四条の四の第二項から第四項までの規定により、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せられます。)

備考  
一 本署名簿を二冊以上作成したときは、各署名簿に通ず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ぬ。

### 3. 選挙管理委員会における署名確認について

選挙管理委員会に提出等（提出又は仮提出）がされたが、審査の対象とならない署名簿（提出された署名簿中の署名総数が法定署名数に達していない署名簿、仮提出されたが本提出に至らなかった署名簿）について、選挙管理委員会の調査権限を地方自治法上明確に規定することが必要ではないかという提案等もあるが、それについてどう考えるか。

#### 研究会・ヒアリングで出た主な意見

- 審査の対象とならない署名簿の調査が選挙管理委員会においてできるか不明確なため、制度の分かりやすさという点で調査権限を規定することが必要ではないか。
- 地方自治法第245条の4は都道府県の場合の一般的な関与の規定であり、市町村の選挙管理委員会の調査については、必ずしも法的な根拠が明らかでないのではないか。
- 選挙管理委員会が、審査対象とならない署名簿についてまで、捜査機関とは別に独自に調査しなければならない必要性が不明瞭である。
- 手元にある署名簿の確認や任意での関係者への聞取り、大量の不正署名が判明した場合の告発等は、新たな法律上の規定がなくても、選挙管理委員会の役割や事務としてできるため、調査権限の規定は必要ない。
- 調査権限の規定が設けられると、選挙管理委員会がケースごとに該当性を判断しなくなることや、外部から全てのケースについて調査を要求されて対応に苦慮する事案が生じる懸念がある。

#### 考えられる論点

- ・ 署名簿について審査し、その署名の有効無効を証明するのが選挙管理委員会の事務であるところ、提出等されたものの審査の対象とならない署名簿について、調査権限を有する意義は何か。
- ・ 地方自治法の罰則が適用されることが想定されるような不正に関する調査であれば、選挙管理委員会ではなく、捜査機関が行うべきものではないか。不正の疑いがあり、告発すべきか判断するために選挙管理委員会の手元にある署名簿を確認することが必要となる場合は、法律に規定がなくとも、確認が可能ではないか。
- ・ 選挙管理委員会が審査対象とならない署名簿を調査する目的は、罰則の適用の目的を除くとすると、何か。
- ・ 捜査機関による捜査との区別・棲み分けはできるのか。
- ・ 具体的にどのような場合に調査ができると規定するか。「選挙管理委員会が特に必要と認める場合」といった抽象的な要件の設定では、選挙管理委員会が判断に窮する一方、調査できる場合の要件の設定等が困難ではないか。
- ・ 具体的な調査方法について、どこまでの調査を選挙管理委員会に認めるのか。それはなぜか。
- ・ 規定を設けた場合、選挙管理委員会の責務が生じ、調査権限の行使・不行使に対して外部的な圧力が強まる可能性をどう考えるか。請求代表者の手元にある署名簿まで選挙管理委員会が調査することに繋がらないか。
- ・ 選挙管理委員会として、例えば、制度の運用改善等に繋げるためなどの目的で調査する必要がある場合には、行政調査として、保有する署名簿の内容を調査することは妨げられないのではないか。行政調査としての調査では不十分と考える場合、それはなぜか。
- ・ 他法令においても、所掌事務の処理の過程で提出され保有する文書について、本来の処理の過程とは別途、一般的に制度の運用改善等につなげるためなどの目的で調査権限を定める規定は、見当たらないのではないか。（他方で、提出書面に偽造等の疑いがある場合には当該書面の還付を留保できる旨の規定例がある（不動産登記規則38条3項等）。）

### 3. 選挙管理委員会における署名確認について

#### 現行制度

○選挙管理委員会に提出（又は仮提出）された署名簿について

① 提出された署名簿中の署名総数が法定署名数に達している等形式的な要件を満たす場合

・ 選挙管理委員会は、個々の署名の有効・無効について審査する。

※審査の中で、選挙管理委員会は、関係人の出頭及び証言による調査も可能（法74条の3③）

② 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

・ 署名簿が提出されたとしても、提出された署名簿中の署名総数が形式的に法定署名数を下回る場合、選挙管理委員会による署名の審査は行われず、請求代表者に返付されることとなる。（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）

③ 署名簿が仮提出されたが、本提出まで至らなかった場合

・ 都道府県又は指定都市に関する請求の場合、署名簿が市町村又は区の選挙管理委員会に仮提出される場合がある（令93条の2）が、その後、本提出の申出がなければ、仮提出された署名簿について選挙管理委員会による署名の審査は行われず、請求代表者に返付されることとなる。

⇒ 上記②提出された署名簿中の署名総数が法定署名数に達していない署名簿や、③仮提出されたが本提出に至らなかった署名簿については、選挙管理委員会による審査の対象となっておらず、選挙管理委員会が調査できるのか分かりにくいため、上記②及び③の場合に選挙管理委員会が署名簿を調査することができる旨の規定が必要ではないかという意見がある。

※ なお、上記①署名の審査がされる署名簿や、選挙管理委員会に提出も仮提出もされていない署名簿（請求代表者の手元にある署名簿）について、選挙管理委員会が調査できる規定が必要であるという意見はない。

### 3. 選挙管理委員会における署名確認について

#### 現行制度

- 普通地方公共団体の執行機関は、法令等に基づく当該地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負っている。（法138条の2）
- 選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理するものとされている。（法186条）
  - ・ 「これに関係のある事務」とは、選挙又は当選の訴訟に関する事務、直接請求に関する事務、大都市地域特別区設置法による特別区の設置についての選挙人の投票、最高裁判所裁判官の国民審査に関する事務等を含む。（逐条地方自治法第9次改訂版（松本英昭著））
- 総務大臣通知（令3.5.31 総行行第186号）

「地方自治法施行令第93条の2に基づき仮提出された条例の制定又は改廃等の請求者の署名簿について、特に必要があると認められる場合に、各地方公共団体の権限の範囲内で、その内容を調査することは妨げられないこと。」

#### 行政調査について

- 行政調査（行政機関が行政目的で行う調査）
  - 相手方の協力を得て行われる行政調査は、法律の根拠は必要とされていない。
  - 行政調査に関する明文の規定がない場合であっても、行政機関は、個別具体の事案を処理するために必要な調査を行う義務がある。（行政法概説Ⅰ 行政法総論【第7版】（宇賀克也著））
  - 行政機関がある決定をする場合には、なんらかの情報が必要であり、その情報はまたなんらかの方法により収集されなければならない。つまり、調査が必要である。理由のない行政決定がないのと同様に、調査の先行しない行政決定はない、といってよい。法律による行政の原理を実現するため、行政庁には調査義務がある。…行政調査に際して相手方の抵抗を排して実力の行使をするには法律の根拠が必要になることはいうまでもない。また、調査の妨害を罰則により防止しようというときにも法律の根拠が必要である。これに対し、相手方の任意の協力を待ってなされる行政調査に関しては、具体の法律の根拠は、侵害留保理論によっても、権力留保理論によっても、必要でない、ということになる。（行政法Ⅰ【第六版】行政法総論（塩野宏著））