

直接請求制度の運用上の課題に関する研究会（第3回）議事概要

開催日時：令和4年1月20日（木）15：00～17：00

開催場所：WEB会議

出席者：只野座長、荒見構成員、板垣構成員、小島構成員、谷口構成員

オブザーバー：都道府県選挙管理委員会連合会、全国市区選挙管理委員会連合会、指定都市選挙管理委員会連合会

事務局：吉川自治行政局長、阿部大臣官房審議官、三橋行政課長、宮崎参事官、中西理事官、平山課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換】

（不正な署名収集の防止について）【署名簿のあり方について】

- 誰が署名を収集したかを明確にすることは必要であり、署名収集者の特定が不正な署名収集に対して一定の抑止力にはなるのではないか。実務的には、現行でも受任者ごとに署名簿を作成してもらうことにしている選挙管理委員会が多い。特に、請求代表者が複数人いる場合、誰が署名を収集したか判別できない場合があるため、請求代表者のうち誰が署名を収集したのかを明確にすることで不正への一定の抑止力になるとともに、責任の明確化にも資すると考える。制度を適正に執行するという前提の中で、既にこのようなやり方を踏襲してきた選挙管理委員会も多くあるため、それを周知することは良いことだと思う。
- 故意による不正を防ぐことは難しく、できる限り抑止するための次善の策として、署名収集者を特定する手段を講ずることにより誰が収集したのかを明確化するというやり方は良いと考える。
具体的な方法としては、規則改正により署名簿の様式に署名収集者の氏名を記載する欄を追加する方法と署名収集者ごとに署名簿を分冊させる方法を併用することが適切ではないか。

（不正な署名収集の防止について）【制度理解について】

- 地方自治法上の直接請求の署名は特殊な制度のため、署名者の制度理解が不十分であることや、制度を知らずに規制に反してしまうことがどうしても起こり得てしまう。そのため、署名収集の留意点等を記載した資料を総務省において作成・公表し、情報を提供することには賛成である。ただ、ホームページや通知で周知する方法だけでなく、動画やアニメーションも活用するような方法が分かりやすく望ましいのではないか。

また、代筆の場合は既に罰則の適用がある旨が署名簿の様式に記載されており、同様に、署名の偽造に関する罰則の適用について署名簿の様式に明記する方法は、不正な署名収集の防止に有効ではないか。その場合、署名収集の留意点等を記載した資料を総務省において作成・公表する方法と併用する形が良いのではないか。

- 署名収集の留意点等を記載した資料を総務省において作成・公表する方法について、単に総務省のホームページに掲載しているだけでは、一般の方々には理解が難しく周知が行き届かない場合もあるのではないか。例えば、実際に署名収集が行われる場合に参照できるよう、案内にQRコードを付けたり、ホームページのリンクを貼る等の工夫が必要である。

また、制度周知の方法として、署名収集の留意点等を記載した資料を総務省において作成・公表する方法と署名簿の様式に署名の偽造に関する罰則の適用がある旨を明記する方法は併用したほうが良い。署名簿の様式に偽造に関する罰則の適用がある旨が記載されていれば、制度をよく知らないまま偽造に巻き込まれそうになってしまう場面で、署名簿を見たときに犯罪であると理解でき、そこで思いとどまることができるため、不正を防止することにも繋がると思う。

- 請求代表者や受任者、署名を行う有権者が直接請求を理解して、署名収集や署名をするかどうかの判断を適切に行う必要があるが、その理解が不十分であることが一因となって、今回の愛知県知事解職請求で起きたようなことが起こってしまうのではないか。実際に直接請求が起きたときに、どのように請求代表者や受任者、有権者に制度上の規制を周知するかということが大きな課題であると思うので、その点の議論も必要だと考える。

また、直接請求をする前に請求代表者となろうとする方が事前に選挙管理委員会に相談に来た際に、選挙管理委員会から制度の説明を行っているが、受任者が相当な数となるケースも存在することから、請求代表者から受任者にどう説明するか、受任者に制度上の規制をどのように周知していくかといった点が重要ではないか。文献においても、受任者の制度理解の程度が、無効署名数の多寡に影響している可能性が指摘されている。

(不正な署名収集の防止について)【選挙管理委員会における署名確認について】

- 法定署名数には達しないが、一種の政治的パフォーマンスとしてネガティブキャンペーンを目的として直接請求の署名収集が行われる場合があるが、このような事案への対

応策は難しい。今回の愛知県知事解職請求の事案もそのような要素があるのではないか。

選挙管理委員会の調査権限を規定することで、例えば、首長や議員のリコールの場合に、政治的に対立した状況があれば、署名活動に反対の立場から結果に疑問があるため、選挙管理委員会に調査をして欲しいという要請に繋がる可能性もある。現行でも仮提出された場合、法定署名数に達しない署名簿についても調査が可能となっているが、現場でどのような状況であれば調査をするのかという判断をすることに難しさがあるのではないか。法定署名数に達していなくても調査の必要がある場合に、全ての署名を調査するのではなく、署名収集者側が萎縮しないようランダムサンプリングのように少数の署名を調査するような運用を今後検討していくことも考えられるのではないか。

- 愛知県選挙管理委員会からの提案は、法定署名数に達していない署名についても選挙管理委員会の調査ができるということをより明確にしてほしいというものであったが、現行法においても選挙管理委員会には調査をする権限が認められているということを総務省において通知しているので、改めてその規定を置く必要はないと考える。

なお、署名等を確認することは、選挙管理委員会の職務の性質上当然に成し得るため、法的なハードルとなり得るプライバシーとの関係は最初からクリアされていると考えられる。

- 選挙管理委員会の調査権限の規定を設けた場合、選挙管理委員会の責務が生じ、外部的な圧力が強まる可能性がある。規定を設けるとすれば必ず調査をするか、もしくは簡便な調査による対応などについて、一律に位置づけるしかないと考える。しかし、現時点で簡便な手法の効果については不明瞭であり、調査権限を一律に規定することは難しいと考える。

一方で、令和3年5月31日付けの通知は、選挙管理委員会に調査する権限はあるということを周知しているに止まるため、不正が疑われる事例があった際にどのような調査をすることができるのか、例えば誰にどの程度の調査ができるのか、都道府県は市町村に調べてもらうことができるのかといったことをもう少し具体的に通知等に記載することはできないか。

- 選挙管理委員会として本来は調査を行う必要がないものに対して、目的等を整理せずに、地方自治法に調査に関する規定を置くことには違和感がある。調査の目的は何か、犯罪性や不正が疑われるということであれば、捜査機関との棲み分けができるのかという点について考えていく必要がある。また、何かを決定するために調査を行うことはあり得るが、何を決定するための調査なのかという側面も考えていく必要がある。

さらに、選挙管理委員会が、署名の効力を決定する際に必要があれば、審査の中で関係人の出頭証言を求めることができ、事実認定をする場面も当然ある。ただ、法定署名数に

明らかに達していないなど、審査しなくてもよい署名簿をどう取り扱うかについて、現場の選挙管理委員会としては非常に悩ましい部分がある。行政実例においても、法定署名数に届いてない署名簿についてはそのまま返付し、法定署名数に形式的に達していれば実質的な審査に入るとされており、全国の多くの選挙管理委員会はそのように運用がされている。

- 愛知県知事の解職請求では法定署名数に達しておらず、審査する必要がない署名簿であったことから、そのような署名簿について調査しなかったとしても法的には問題なく、仮に他の選挙管理委員会において同様の事案が起きたとしても、受け取らずに調査をしないということでも問題はないのではないか。恐らく制度が想定していなかった対応をされたということだと考えるが、具体的に何か損害や被害が生じたわけでもない中で、積極的に法律化する必要はないのではないか。
- 選挙管理委員会の役割は何かということが重要だと感じる。特に収集過程に関与することになれば、署名をする方への萎縮効果も懸念されることである。

(縦覧制度の見直しについて)【全体】

- 地方自治法第74条の2第2項では署名簿を関係人の縦覧に供さなければならないと規定されているが、署名簿に記載された全ての氏名、住所、生年月日を縦覧に供さなければならないとは規定されていない。選挙管理委員会において署名者と選挙人名簿を突合する過程で、住所や生年月日まで含めて確認をしているが、住民が縦覧する際には、住所や生年月日を隠して氏名だけを確認するという運用でも構わないのではないか。ただ、署名簿全体を縦覧したいという申出があった際には法令に規定がなければ拒否できないので、拒否するためには法改正が必要ではないか。次善の策として資料2の1ページにおける具体的な対応方法の1.の運用を通知等で始めた上で、今後、全国の選挙管理委員会の現場の実態が明らかになった場合は、法改正も念頭に議論をしていく必要があると感じる。
- 縦覧させなければならない情報の範囲が現行のままでいいのかということを考えることが重要ではないか。縦覧では、その署名を本人が書いたものであるかどうかを確認することであり、氏名・住所・生年月日の全部を示さなければ、それが分からないのかというところは問い直したほうが良いと感じる。例えば住所であれば、町や区画まで、生年月日についても生まれ年を含むと特定性が高まるため月日までということが考えられるのではないか。
- 現行法における対応策として、手順を踏んで縦覧させる方法には賛成である。しかし、縦覧制度の根源部分を整理した上で、縦覧に必要となる情報は何かを検討することが、今

後の議論のポイントになると考える。関係人に署名の効力決定の過誤の有無を検討させるということについて、例えば署名収集者側の請求代表者や受任者の方たちが自分たちの収集した署名簿の有効無効を確認するということや、署名をした方が自分の名前が書かれているかどうかを確認することは理解ができる。しかし、それ以外の人が署名簿を確認する目的としては、自分で署名をしていないが、勝手に書かれていないかどうかという確認になるものと思われるところ、その場合に署名簿全体を縦覧する必要があるのか疑問を感じる。どこまでの範囲が保護すべき重要な個人情報であるのかということや個人情報保護の有識者にも意見聴取をして、直接請求制度の制度趣旨あるいは今日の社会的な個人情報の意識とを照らし合わせながら判断する必要がある。

前回のヒアリングでは、縦覧制度があることを知らずに署名をした署名者から、自分の署名をした部分だけ削ってもらえないかといった相談があったと聞いた。この事例のように、多くの一般の方は縦覧制度を知らないと思うので、制度を理解した上で署名を促すという働きかけも必要である。

また、先の議論になると思うが、提出された署名簿を一度、デジタル化した上で、一般の方々に関しては自分の署名部分のみなど、署名簿の一部だけ確認をするということが可能になれば、縦覧において、大勢の個人情報を見せる必要はなくなるかもしれない。

- 縦覧により、請求代表者は署名簿全体にどの程度無効な署名があるのか、受任者は自分が収集した署名が有効なのか、署名者は自分が署名したものが有効なのか確認したいのではないかと。縦覧は選挙管理委員会が署名の有効無効を審査した後に行うものであり、その有効無効を確認することが縦覧のポイントになると考える。そのため、有効無効という部分と氏名の部分が確認できれば、縦覧の目的は達せられるのではないかと。

(縦覧制度の見直しについて)【DV等支援対象者】

- 縦覧は署名の効力を確定させるための重要な法律行為であるが、個人情報保護の観点から、氏名を公にされること自体が問題となるDV等支援対象者が署名をした場合の制度の見直しについては考えていく必要がある。

署名簿の一部を隠したことによって縦覧としての効果がなくなり、違法な縦覧として署名の効力全体が確定できないということはあってはいけないことだと思うが、どこまで個人情報保護とのバランスをとることができるのかを検討していく必要があるのではないかと。

- DV等支援対象者については氏名も含めて公にしないほうが良いのではないかと。仮に見せる場合、自分の居所を分かって欲しくない人は直接請求のような民主主義の仕組みに参加できないことになり、色々な権利を制約することに繋がるため、柔軟に考えたほうが良いと考える。ただ、住民基本台帳制度においてもDV等支援対象者の情報を誤って見せ

てしまうケースもあり、仮に閲覧制度に変更する場合はそのようなトラブルが起きないか心配がある。

最初からDV等支援対象者の署名を除くことが可能であれば、事前に除いたほうが良いが、DV等支援対象者のみ特別な取扱いとする理由は難しく、DV等支援対象者の関係で特別な取扱いをしている他の制度の例も参考にすべきである。

また、縦覧において、署名による有効無効確定につながる情報が一番重要だということであれば、逆にDV等支援対象者の署名は隠して、住所と生年月日という情報だけを縦覧に供することで、少なくとも当事者と運動に関わった人は特定できる可能性が高まり、そのような情報の出し方の工夫をすれば運用で対応できる余地もあるのではないか。

○ 閲覧制度のような規定を設ければ不当な目的で閲覧しようとする者を拒むことができるが、現行制度のような縦覧の場合は拒んで良いのかという問題になる。他方で、DV等支援対象者に限って例外規定を設けることを検討するとしても、対象がそこだけで良いのか、また、なぜそこだけに限るのかといった問題も出てくる。

○ 現行法では署名簿全体を見たいと言われた場合は拒めないということになれば、DV等支援対象者は事実上、署名ができなくなってしまう。そのため、抜本的には、公職選挙法のように閲覧制度に変えて、不当な目的を持っている人に対しては閲覧を拒むことができるという法改正をするしかないのではないか。その際に、不当な目的の例示として、DV等支援対象者に関する情報を閲覧することが含まれると解釈することが良いのではないか。

地方公共団体の情報公開請求では、業務に支障をきたすような開示請求に対して、請求者の権利濫用を理由に開示請求を拒むことができるという運用を行っており、明文規定がなくとも拒むことができるということは、判例学説でも有力になっている。ただ、関係人に見せることが縦覧ということ踏まえると、同様の対応を取ることは難しく、不当な目的を理由に拒むには閲覧制度を採用する必要があるのではないか。

○ 選挙人名簿の閲覧は、選挙管理委員会で選挙人名簿の登録の議決をし、登録の法的効果が発生させた上で、閲覧をして異議申出をさせるという仕組みであり、仮に署名簿の閲覧制度に変更する場合、選挙人名簿と同様に、閲覧前の選挙管理委員会の決定にある程度法的効果を持たせる必要があるのではないか。

DV等支援対象者関係で最も重要なことはその方の安全確保である。直接請求は民主主義の発露であり、最初から権利を制約するような対応はできないことから、どのように制度設計をするのかは非常に難しく、今後議論の余地がある。選挙管理委員会の実際の運用やDV等支援対象者等からの不安の声があったのか等の意見もしっかりと聞いた上で進めていくべきである。

- 今の対応策では、完全にDV等支援対象者の方を守ることはできないかもしれないという事は重い問題である。そのため、DV等支援対象者に関する情報を制限することについては、法改正も含めて検討することに賛同する。

また、DV等支援対象者以外にも、様々な事情で氏名を隠したいという方がいる場合に、権利を行使する機会が制限されてしまう可能性があるため、将来的には、閲覧制度への切り替え等の議論が必要ではないか。

(その他について)

- 委任届は事務の負担等の観点から一度廃止された経緯もあるため、再導入するのは時期尚早ではないか。
- 何万人もの委任届が提出された場合に全てを整理することは選挙管理委員会にとってもかなりの負担になる。ただ、受任者が選挙人名簿に登録されていない場合は、その受任者が収集した署名簿は無効になり、民意が結果的には反映されないということになるため、請求代表者側で事前に受任者が選挙人名簿に登録されているかをどのように確認させるのかという点は課題になる。
- 総代制度の導入については、愛知県知事の解職請求においては、請求代表者間で意見の相違があり、選挙管理委員会でどのように対応すべきか判断が難しい状況であったというものであり、本研究会の報告書において、そのような状況になった際の対応方法等を周知することはできないか。
- 署名権者の確定時期については、収集期間の終期が選挙による中断期間によって延びるなど、審査終了時点が署名収集段階でわかりにくいところが問題となり、該当事例は少ないと言えるものの、関係者の負担軽減のためにもある程度類似事例が出てきた際には、署名権者の確定時期についても対応をすることを検討したほうが良いと考える。