

直接請求制度の運用上の課題に関する研究会（第4回）議事概要

開催日時：令和4年2月24日（木）14：00～16：00

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】

（総則）

- 報告書の冒頭に、理念的な内容で構わないので、国が単に今回生じたような不正を防止するよう規制を強化すればいいというのではなく、地域で請求代表者や受任者だけでなく、一般の署名をする人も含めて全員が自覚を持って、自分たちでしっかり制度を理解した上で、意思を表明することが求められているというような内容を入れても良いのではないかと考える。やはり、直接請求制度は、住民自治のため、関係する住民全員がきちんと行為の意味を考えて、理解した上で行うということが重要ではないか。

（不正な署名収集の防止）【制度理解の促進】

- 特に請求代表者や署名収集受任者が制度をしっかり理解することが重要だと思う。報告書案には、適正な署名収集を行うための資料を作成し、広報を行っていくというような対策案が書かれており、非常に素晴らしいことだと思う。ただ、そのような情報を請求代表者が制度を理解したかどうか、請求代表者から署名収集受任者や署名者に周知されたかどうか、までは分からない。例えば、請求代表者証明書の申請等の段階で資料を渡す際に、チェックリストのようなもので、一定の制度理解をしたということの確認をする作業があれば、少なくとも請求代表者については制度を理解したという確認が取れると思う。
- 実務的な話をすれば、まず請求代表者となろうとする方が来庁し、直接請求をこれから

やりたいんだという申し出があったときに、直接請求の手の流れや成立要件、してはいけない行為等も含めて選挙管理委員会から説明をする。その段階で説明をしておかなければ、制度の理解がないまま手続だけ進んでしまうこともあり得るので、出発点のところは重要であるとする。複数回打合せを行うため、チェックボックス形式で請求代表者の理解を確認するということは有益だと思いが、請求代表者が理解したと言っている場合にも理解できていないこともあり得るので、選挙管理委員会からの説明を積み重ねていくことが必要である。

また、署名収集受任者の理解が非常に重要であるため、請求代表者から署名収集受任者へどのように伝達し、署名収集受任者が手続を理解したのかという確認も必要になってくる。何千人もの受任者がいる場合、署名収集が受任者に丸投げになってしまっている場合もあり、そのような際にどのように制度の理解を徹底していくかが重要である。

- 選挙管理委員会から指南になるようなことはやりにくいということで、総務省で適正な署名収集を行うための留意点等を記載した資料等を準備する対応案としているが、具体的に準備する資料の中身は色々と工夫の余地があると思う。

- 選挙の場合、主権者教育等で選挙の重要性や関心を持つための様々な啓発を行っている。しかし、直接請求については、恐らく社会科の科目等では習っていると思うが、間接民主制を補完するという重要な制度であるにもかかわらず、あまり周知がされていない現状がある。

また、以前のヒアリングにおいて、選挙管理委員会から指南になる行為はできるだけしないという話もあったが、制度の周知・徹底をしていくことは必要であり、指南になるという言葉で置き換えて制度の説明をしないことについては反対である。直接請求が開始されてから制度を周知するのではなく、日常から何らかの形で周知しておく方が必要だと思うので、総務省が資料を作成して広報するという意味は非常に大きい。また、その資料を学校の主権者教育等で選挙と同じように活用し、応用していくということも考えられる。

(不正な署名収集の防止)【署名簿の調査】

- 署名の確認は昔ながらのやり方で人海戦術で現在も行っているところが多い一方、選挙管理委員会へのヒアリングにおいて、OCRを使用して署名の審査を行っているという事例もあった。他にも、手書きの署名と併用してデジタル技術を活用した署名の提出ということも考えられる中、デジタル技術を活用して選挙管理委員会の負担を軽減していくことなども今後の検討課題ということで報告書でも言及してはどうか。
- 報告書として今後残すものであれば、研究会で議論された未来に向けた話も入ってく

るといいと思う。何十万筆という署名を選挙人名簿と突き合わせるのにどちらも紙で行うことは限界がある。選挙人名簿はエクセル等のデータであるので、例えば、横浜市選挙管理委員会は、提出された署名も OCR を活用して電子化を行い、ソートをかけて住所や氏名等を確認していくという作業をしていたという話であった。電子化することによって、縦覧の際に、自分の署名を確認したいといった場合にも、該当部分のみを見せることができる。また、住民への対応や、後で不正が判明したときに確認する作業においても電子化はメリットがあるのではないか。そういった点で、選挙管理委員会による署名の確認作業において、デジタル技術を活用していくことはあり得ると考える。ただ、横浜市の話では結構な金額が必要になったということだったので、どこの選挙管理委員会でもできるのか懸念は残る。報告書の最後に、既に活用している団体もあるが、電子化についての検討も議論がされるべき、又は、普及されるべきというようなことを書いてもよいと思う。

- 基本的に選挙人名簿は期日前投票等に対応するために電子化している団体がほとんどだと思うので、署名者が選挙人名簿に登録されているかどうかの突合を電子化していくことは有用なことだと思う。署名簿自体が紙という前提はあるが、選挙においても在外選挙人の電子投票等についても検討されているため、直接請求においてもデジタル技術を活用した議論というものはあり得ると感じる。

(縦覧制度における個人情報への配慮)【全体】

- 「署名簿の一部を縦覧に供さないことは法律上許されない」という記載は、具体的にどういうことを説明しているのかが、この表現では正確に伝わりにくいように思う。氏名、住所、生年月日、有効無効の四つの要素を全部隠すことが許されないということなのか、一部だけを隠すことが許されないということなのか、もう少し具体的に趣旨を説明したほうが良い。
- むすびの「署名簿の縦覧制度の見直しを中心に、講ずべき対応を検討してきた」という表現について、この研究会で縦覧制度の見直しは提言しておらず、段階的に情報を出していくといった縦覧のやり方や方法を方向性として示したので、「縦覧制度」というよりは「縦覧の方法の見直しを中心に」といった表現のほうが良いのではないかと。
また、「縦覧のあり方など更に中長期的な検討が必要」という表現については、「縦覧」のあり方ではなく、「縦覧制度」という表現にして、中長期的にはいろんな論点を考えていかなければならないということだと思う。

(縦覧制度における個人情報への配慮)【DV等支援対象者】

- DV等支援対象者の情報の取扱いについて、DV等支援対象者だけでなく、縦覧制度全体の立て付けの見直しを議論する必要があるのですぐに動けないのかもしれないが、「以下

の項目に関する検討が引き続き必要であると考えられる」という表現だと、これから検証して様子を見るというようなニュアンスになっていると感じる。少なくとも、このDV等支援対象者に関しては、権利が事実上制限されており、早急に検討していかなければならない課題だと考えるため、もう少し対処が必要というニュアンスを出したほうが良いのではないか。

- DV等支援対象者が縦覧に供されることを恐れて直接請求の署名ができないことは、事実上参政権を制限しているとして、参政権に関わる話になるのではないかと。DV等支援対象者については、報告書にもう少し強く書いたほうが良いと考える。
- DV等支援対象者については、場合によっては生命身体の危険に及ぶ可能性もあり、大きな課題であると思う。
- 前回まで議論した中で、DV等支援対象者を手当するためには法改正が必要だろうということだった。また、例外的なものを規定するのか等法改正の内容にも色々あり、そもそも縦覧制度の意義に関わる話なので、縦覧制度をどうするかという大きな話として議論する必要があるということもあった。DV等支援対象者の情報について手当の必要性があるということはその通りだと思うが、ただ研究会として具体的な法改正まで含めた結論を出すということは、現段階では難しいと感じている。
研究会の合意としても、DV等支援対象者の情報の取扱いについて検討が必要という方向性ははっきり打ち出していくということで調整をできればと思う。

(その他について)【委任届の再導入】

- 請求代表者の責任において署名収集受任者の資格を確認するという方向性だと思うが、その際に選挙人名簿の閲覧の活用して請求代表者が署名収集受任者全員の資格の確認をするということになれば、かなりの負担になる。閲覧制度を活用するにしても、署名収集受任者が数万人になったときに実際どうするのが問題となる。
- 直接請求制度は昭和22年の地方自治法が施行された時から規定されているが、当時はまだ昭和の合併の前で、だいたい町村の規模は5000~6000人ぐらいであって、今より規模が小さい町村で活用されるということを前提にしていたと思う。人口要件の改正もあったが、名古屋市や横浜市のような人口規模が大きい都市でこの直接請求制度を行えば、なかなか馴染まない部分も色々あると考える。そのため、デジタル技術の活用といったことはこういうところにもかかってくるのではないかとと思う。

(その他について)【署名権者等の早期確定】

- 署名権者等の早期確定については、早期確定すべきという意見や、現行を変える必要はないという意見もあったが、報告書案では、「現行の解釈を変更すべきとする理由として必ずしも十分とはいえない」という表現になっている。しかし、自治体によってはおそらくそれを踏まえたうえでの課題提起をしており、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ことがあり得、選挙管理委員会が問合せに対応することが難しいことや、現場で署名収集を行っている方々にも説明がしにくいことも十分に考えられる。報告書の記載ぶりは状況を注視するといったほうが良いのではないか。

- 昭和32年の行政実例については、市町村合併等が行われれば、有権者の数はそれまでの2倍にも3倍にもなることがあるというような珍しいケースを想定して、署名権者を早期に確定すべきではないという考え方に立っているが、現在は大きく人口が変動するということがよく発生するのか分からない。全体の方向性としては問題はないが、もう少し前向きに記載しても良いのではないか。

(署名簿の目的外利用)

- 個人情報保護の観点でいえば、例えば署名収集をした請求代表者が自ら持っている署名簿を他に流用することがないとはいえないので、目的外では利用できないという前提で署名を集めてもらう必要がある。政治活動の自由が保障されているとしても、政治活動の名のもとに目的外に利用しても良いのかという疑問は残る。一般的にも、4情報を何らかの理由で収集する際には、目的外に利用しない旨の記載があることが通常なので、直接請求で署名を集めるときも、そのようなアナウンスは必要だと思う。始めから目的外利用をする前提で、直接請求の署名収集をすることもないとは限らないので、署名簿の管理ということは請求代表者の責務として明確にしておかなければならないと考える。実際に選挙管理委員会からも署名簿をコピーして、他で利用される可能性もあるという懸念の声もあり、そのような点を抑止するために、報告書の中で今後の検討課題として指摘しておいたほうが良いのではないか。