

名古屋市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、議会解散請求の署名審査費用に係る名古屋市職員措置請求書（別添のとおり。以下「請求書」という。）が提出された。

第 1 措置請求の概要

1 請求人

森 三久

2 請求書の提出日

平成 22 年 11 月 4 日

3 請求の要旨

(1) 名古屋市議会解散請求者署名簿の審査期間延長の違憲・違法性

名古屋市選挙管理委員会委員長伊藤年一（以下「委員長」という。）及び名古屋市長河村たかし（以下「市長」という。）は、名古屋市政の政局に影響を与えることを知りながら、名古屋市議会解散請求者署名簿の審査において、地方自治法（以下「自治法」という。）第 76 条第 4 項の規定で準用する自治法第 74 条の 2 乃至自治法第 74 条の 4 の規定に違反し、成規の手続きによる署名を無効とすることを意図し、また審査に当然必要な準備を事前に十分せず、法定の期間（20 日間、以下「審査期間」という。）を長期間（20 日プラス 1 ヶ月間）に延長している。

また、主権者である名古屋市民の参政権及び意思表示を侵害する行為を、日本国憲法（以下「憲法」という。）前文及び第 15 条の規定に違反して行っている。

(2) 違法・不当な財務会計上の行為

この違憲・違法な審査期間の延長に要する約 3 千万円の市税（予算）がムダに使われようとしている。

(3) 求める措置

この審査期間の延長に要する予算の執行を即時に停止する措置及び既に執行したこの予算額に相当する金額の損害金を委員長及び（予算執行者又は予算執行委任者としての）市長が名古屋市（以下「本市」という。）へ支払う措置を請求する。

第 2 監査委員の除斥

三輪芳裕監査委員及び加藤一登監査委員は、自治法第 199 条の 2 の規定に基づ

き、除斥となった。

第3 請求の要件審査

本件は、自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第4 監査の実施

1 請求人の陳述

平成 22 年 11 月 17 日に、自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人から請求の要旨を補足するために陳述を聴取した。

陳述において請求人が補足した事項は概ね次のとおりである。

- (1) 委員長が、審査期間を延長して調査を実施したこと及びその調査方法は、憲法の前文（主権在民）、第 15 条（公務員罷免権）、第 21 条（言論や表現の自由）の規定に抵触し、自治法第 13 条（議会解散請求権）の行使を妨害するものである。公務員である委員長は、憲法第 99 条（憲法の尊重・擁護の義務）の規定にも違反している。
- (2) 調査票の回答の有無、また調査票による回答内容によって、署名の有効・無効を決める目的で「署名者に調査票を郵送したこと」及び「審査基準を恣意的に変更すること」は、自治法第 74 条の 4 第 1 項第 1 号及び第 2 号（署名の自由の妨害）に該当する。

2 監査の対象事項

本件監査請求においては、審査期間の延長に要する費用約 3 千万円が違法・不当な公金の支出であるかを監査対象とし、審査期間を延長したことに違法性があるか、審査期間を延長して実施した調査内容に違法性又は不当性があるかについて監査することとした。

なお、請求人は、名古屋市選挙管理委員会（以下「本市選挙管理委員会」という。）が本件名古屋市議会解散請求者署名簿の審査基準（以下「審査基準」という。）を恣意的に変更しているとの主張をもって自治法に違反すると補足して説明しているが、審査基準の変更の有無は、本件監査請求の対象となる財務会計行為である審査期間の延長に要する費用の支出額に影響しないと解し、監査項目から除外した。

また、請求人は、本件監査請求において、違法・不当な行為の行為者として委

員長を挙げている。本件署名簿を審査する権限を持つのは委員長が代表する本市選挙管理委員会ではなく区選挙管理委員会であるが（自治法第76条第4項で準用する自治法第74条の2第1項、地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第100条で準用する施行令第98条の3第1項）、本市選挙管理委員会は、施行令第174条の48第1項の規定により区選挙管理委員会を指揮監督することとされていることから、本件監査請求においては、本市選挙管理委員会及び区選挙管理委員会の行為について監査をすることとした。

3 監査対象局

選挙管理委員会事務局及び総務局を監査対象局とし、事情聴取及び関係書類の調査を行った。

(1) 本件に対する選挙管理委員会事務局の説明は、次のとおりである。

ア 本件議会解散請求の経過

(ア) 平成22年8月17日に、解散請求をしようとする者（以下「請求代表者」という。）が、本市選挙管理委員会に対して名古屋市議会解散請求代表者証明書の交付申請を行った（施行令第100条で準用する施行令第91条第1項）。

(イ) 上記(ア)の交付申請を受けて、本市選挙管理委員会が、請求代表者の属する区選挙管理委員会に対して、請求代表者の選挙人名簿登録の有無を確認した（施行令第100条で準用する施行令第91条第2項）。

(ウ) 平成22年8月27日に、本市選挙管理委員会が、請求代表者に対して名古屋市議会解散請求代表者証明書を交付し、同日、その旨を告示した（施行令第100条で準用する施行令第91条第2項）。

(エ) 上記(ウ)の告示があった日から平成22年9月27日までの1ヶ月間、請求代表者及び請求代表者から署名収集の委任を受けた者（以下「受任者」という。）が、署名を収集した（施行令第100条で準用する施行令第92条第4項）。なお、解散請求の署名収集を行うことができるのは、請求代表者及び受任者に限られる（施行令第100条で準用する施行令第92条第1項及び第2項）。

(オ) 上記(エ)の収集期間中に、本市選挙管理委員会が、違法と思われる署名の収集を行っているとの市民からの情報提供が多数あったことを受けて、平成22年8月31日に、委員長が、市内の有権者に対して制度の周知を図るため、法の定めに基づかない署名は無効となる旨の談話を発表した。その談話の中で、請求代表者等に適法な署名収集を呼びかけた。

(カ) 署名収集期間満了後の平成22年10月4日に、請求代表者が、各区選挙管

理委員会に対して収集した署名簿を提出し、署名簿に署名し印を押した者が選挙人名簿に登録されている者であることの証明を求めた（自治法第 76 条第 4 項で準用する自治法第 74 条の 2 第 1 項、施行令第 100 条で準用する施行令第 94 条第 1 項）。なお、各区選挙管理委員会が最終的に受理した署名簿の簿冊数及び署名数の合計は、65,190 冊、465,602 筆であった。

- (キ) 同じく平成 22 年 10 月 4 日に、本市選挙管理委員会が、各区選挙管理委員会に対して署名簿の審査基準を明確にしたものを示し、この基準を参考にした適正な審査の実施を求める通知をした。同日、委員長が、市内の有権者に対してその旨を伝える談話を発表した。
- (ク) 各区選挙管理委員会は、審査期間が満了する平成 22 年 10 月 24 日までに審査を終了すべく必要な体制を整えたうえで、平成 22 年 10 月 5 日に審査を開始した（自治法第 76 条第 4 項で準用する自治法第 74 条の 2 第 1 項）。
- (ケ) 平成 22 年 10 月 19 日に、本市選挙管理委員会が、提出された署名簿に疑義のあるものが含まれており、当該署名簿に記載された署名について全数調査を実施する必要があると判断した。
- (コ) 平成 22 年 10 月 21 日に、本市選挙管理委員会及び各区選挙管理委員会、市・区委員長・書記長会議において、審査期間を 1 ヶ月延長し、署名者本人に対して調査を行う方針を確認した。
- (カ) 各区選挙管理委員会が、審査期間を延長して調査を実施した結果、調査票郵送 99,873 件に対して 77,080 件（77.2%）の返送があった。調査票を送付した署名のうち、回答により無効と判断された署名は、26,557 件（26.6%）であった。
- (キ) 平成 22 年 11 月 24 日に、各区選挙管理委員会が、署名の効力を決定し、翌 11 月 25 日から署名簿を縦覧に供した（自治法第 76 条第 4 項で準用する自治法第 74 条の 2 第 1 項及び第 2 項）。

イ 署名簿の審査期間の延長を判断した経緯

(ア) 本件署名簿の形式

請求代表者が署名を収集する場合は、表紙の次に解散請求書又はその写及び請求代表者証明書又はその写を付した署名簿により行う必要がある（施行令第 100 条で準用する施行令第 92 条第 1 項）。

また、受任者が署名を収集する場合は、表紙の次に解散請求書又はその写及び請求代表者証明書又はその写並びに委任状（原本）を付した署名簿によ

り行う必要がある（施行令第 100 条で準用する施行令第 92 条第 2 項）。

なお、請求代表者が収集する場合の署名簿（図 1）及び受任者が収集する場合の署名簿（図 2）のいずれについても、地方自治法施行規則第 11 条第 1 項及び第 9 条第 1 項に定める様式により作製する必要がある。

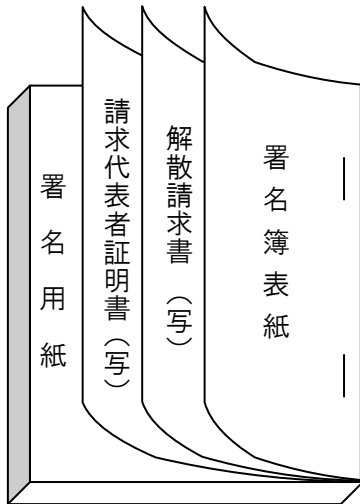


図 1: 請求代表者の形式

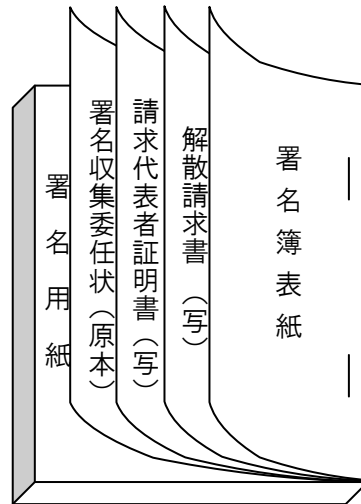


図 2: 受任者の形式

本件においては、請求代表者は、署名簿の形式として、1 枚の A3 判用紙の片面を 署名簿表紙、 解散請求書又はその写、 請求代表者証明書又はその写、 委任状（原本）とし、もう一方の片面を署名用紙とする形式（図 3）により作成した。署名簿の形式について、本市選挙管理委員会は、後に署名収集の事務局員となった者から事前に相談を受け、この形式であることのみをもって無効とすることはできないと判断し、その旨を説明した。

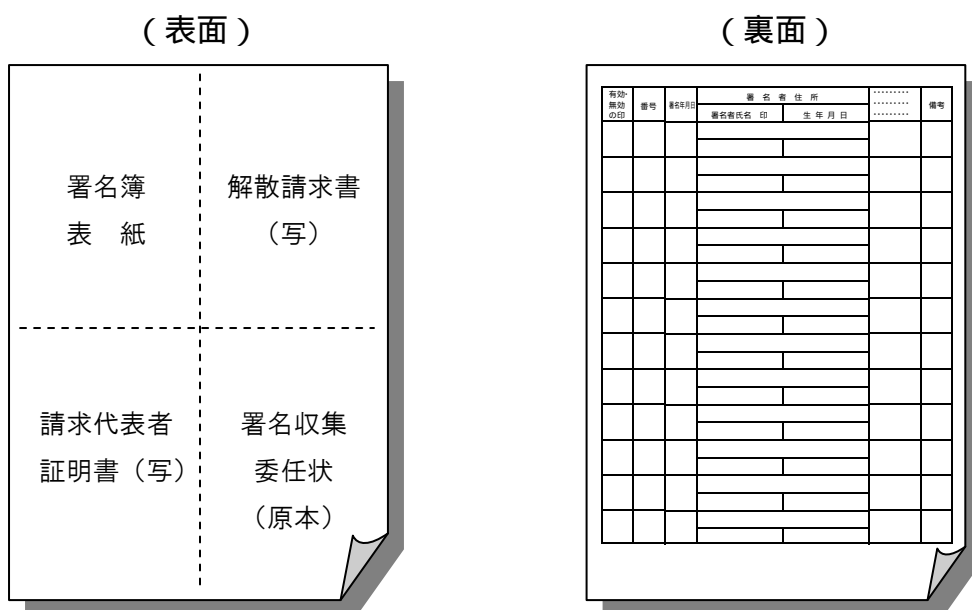


図 3: 本件請求代表者が使用した形式

(イ) 委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿

請求代表者及び受任者がいずれも図3の形式の署名簿を使用したため、各区選挙管理委員会へ提出されたすべての署名簿にはあらかじめ委任状の様式(図3の)が印刷されているが、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がある署名簿と、受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿が混在していた。

署名簿の審査を行う過程において、各区選挙管理委員会に提出された署名簿65,190冊、署名数465,602筆のうち、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿は、推計で全体の約32%にあたる約2万冊、当該署名簿に記載された署名数は全体の約25%にあたる約11万4千筆であることが本市選挙管理委員会の集計により判明した。

(ウ) 署名簿に対する疑義

上記(イ)において判明した署名簿については、形式的にはすべて請求代表者が収集したものと判断されるものの、請求代表者は10人であることから、署名収集期間である1ヶ月間で、推計で1人あたり約2千冊、約1万1千4百筆を収集したこととなり、一般常識として現実的に可能かという疑義が生じた。また、署名収集期間中においては、請求代表者又は受任者以外の者が署名を求めている事例や、受任者が収集する場合でも委任状に住所、氏名を記載せずに署名を求めている事例などの不適切な署名収集の情報が市民から約100件寄せられていることから、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿の中に、請求代表者が収集したものではない署名簿が混在している可能性もあり、これらを法に定める手続きにより収集された署名簿として有効とすべきかどうか、疑義が生じた。

(I) 審査期間の延長の判断

以上のことから、各区選挙管理委員会には公正かつ中立に署名審査を行う責務があり、こうした状況を看過して形式審査にとどめることは、十分な審査を行ったとは言えないものであるため、本市選挙管理委員会は、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿に記載された署名について、全数調査を実施する必要があると判断した。また、対象となる署名簿に記載された署名数が約11万4千筆と非常に多数であるため、1ヶ月の期間が必要であると判断し、市・区委員長・書記長会議において、審査期間を1ヶ月間延長し、署名者本人に対して調査を行う方針を確認した。

ウ 審査期間を延長して実施した調査の方法

委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿に記載された署名約11万4千筆について、全数調査を実施することとした。

該当する署名者に調査票を送付し、返送された回答の内容により署名の有効・無効を判断することとなった。

送付する調査票は、自身で署名したかどうか、どのように署名を求められたか、誰から署名を求められたか、との質問に対して、それぞれあらかじめ示されている選択肢の中から該当する項目を選んで回答するものであった。

対象となる署名数が非常に多数であるため、1ヶ月の期間をかけて調査を実施することとなった。

エ 署名簿の審査期間の延長に要する経費の支出

当初の予算にはない経費の支出であるため、選挙管理委員会事務局が、選挙管理委員会の予算を所管する総務局へ、署名簿の審査期間の延長に要する経費の明細書を提出し、予算措置を要求した。

認められた予算 30,069 千円のうち、11,761 千円を配当替えして各区役所で執行（自治法第 180 条の 3 及び各区選挙管理委員会規程により書記長等に充てられた各区総務課長等が市長の補助職員として執行）し、残りの 18,308 千円を選挙管理委員会事務局で執行（自治法第 180 条の 2 及び副市長以下代決規程第 14 条により選挙管理委員会事務局長が市長の補助執行として執行）することとなった。

(2) 本件に対する総務局の説明は、次のとおりである。

ア 署名簿の審査期間の延長に要する経費の予算措置

選挙管理委員会事務局からの予算措置の要求を受けて、予算規則及び関係規程の定めに従い、予備費の充当及び歳出予算の流用による必要な予算措置を行った。

4 監査委員が認定した事実

(1) 自治法の規定

自治法第 76 条第 1 項では、選挙権を有する者の総数が 40 万を超える場合にあっては、その超える数に 6 分の 1 を乗じて得た数と 40 万に 3 分の 1 を乗じて得た数とを合算して得た数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選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。」と規定して、住民が市議会の解散を請求する権利を認めている。

請求代表者が署名簿を選挙管理委員会に提出して証明を求めた場合においては、自治法第 76 条第 4 項で準用する自治法第 74 条の 2 第 1 項で、「当該市町村の選挙管理委員会は、その日から二十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。」と規定して、署名の審査を行う期間を 20 日以内としている。

また、自治法第 76 条第 4 項で準用する自治法第 74 条の 3 第 1 項では、署名が無効となる場合について、「一 法令の定める成規の手続によらない署名 二 何人であるかを確認し難い署名」と規定している。

(2) 本市選挙管理委員会が疑義をもった署名簿

各区選挙管理委員会に提出された署名簿65,190冊、署名数465,602筆のうち、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿は全体の約32%にあたる20,768冊、当該署名簿に記載された署名数は全体の約25%にあたる114,805筆であった。

(3) 不適切な署名収集にかかる市民からの情報提供

本市選挙管理委員会から提出された市民からの情報提供にかかる資料（記録簿、ファクシミリ、電子メールなど）により、本市選挙管理委員会には、以下のような不適切な署名収集の情報が市民から多数寄せられていることが認められた。

ア 請求代表者又は受任者以外の者が署名を求めている

イ 受任者が収集する場合であっても、委任状に受任者の氏名及び住所が記載されていない署名簿で署名を求めている

ウ 回覧により署名を求めている

エ 郵便受けに署名簿を入れ、署名を求めている

オ マンションの掲示板に署名簿を掲示し、署名を求めている

カ 店舗に署名簿を据え置き、署名を求めている

キ 受任者が居住区以外の区民の署名を求めている

ク 受任者になる申出をしていないにもかかわらず、署名簿等が送付されてきた

ケ 受任者でないにもかかわらず、署名を集めるよう求められた

コ 家族の分の署名を書くように求めている など

(4) 本市選挙管理委員会における議論

本市選挙管理委員会から提出された会議録及び選挙管理委員会事務局への事情聴取から、審査期間の延長を決定するうえで、各委員の間で事務局を交え、議論を重ねていたことが確認された。

(5) 審査期間を延長して実施した調査の内容

本市選挙管理委員会から提出された、審査期間を延長して実施した調査に使用した調査票によると、調査の内容は、自身で署名したかどうか、どのように署名を求められたか、誰から署名を求められたか、との質問に対して、それぞれあらかじめ示されている選択肢の中から該当する項目を選んで回答するものであった。

5 監査委員の判断

(1) 直接請求制度の趣旨

そもそも本件の市議会の解散請求のような直接請求権は、住民自治の原理に

基づいて地方公共団体に属する住民が発動する基本的権利であるが、もともと地方公共団体の議会の議員及び長は住民自らが選挙したものである以上、選挙の結果に基づく地方自治行政の運営の良否は、結局住民自身の責に帰せられるべきものといえる。この点から、直接請求権の行使は無条件に許されるべきではないとして、一定の制限が設けられているものであり、その仕組みはそれらの趣旨を反映したものとなっている。

直接請求権は、個々の住民の単独の権利ではなく、住民多数の意思の合致する請求によってはじめて成立するものであり、そのため、署名を収集する住民には、署名簿により、住民の連署を求め、その収集にあたっては署名者の意思が同一であることを担保するために請求代表者の氏名の記載、押印、請求の要旨を記載した請求書の添付が必要などといった一定の制約が課されている。

また、前記4(1)のとおり、法令の定める成規の手続きによらない署名及び何人であるかを確認しがたい署名は無効とされていることから、署名の効力の証明を求められる選挙管理委員会には、署名簿に記載された署名が、選挙人名簿に登録された者であることの確認のみならず、その署名が法令の定める成規の手続きによる署名であるか否かの判断までもが求められているのである。

(2) 審査期間の延長が違法であるかどうか

本件で監査の対象事項となっている審査期間については、前記4(1)のとおり、自治法により20日以内と規定されているが、行政事例(昭和27年11月18日行政事例)によると、その規定は、いわゆる訓示的効力を有するにとどまり、その期間を経過しても当該署名簿の効力に影響を及ぼすものではないと解されている。

また、本件議会解散請求に関して提出された、仮の義務付け申立て事件に対し、名古屋地方裁判所(以下「名古屋地裁」という。)においては、「この20日の期間は、当該署名活動が行われた地方公共団体の規模や必要とされる署名数の多寡を問わず一律に決められている上、上記のとおり、選挙管理委員会は、署名が法令の定める成規の手続きによるものか否かについて実質的な判断義務を負い、そのために必要な調査をすることができる」と解されることに照らせば、上記20日の審査期間は、延長することができない期間と理解するのは相当でなく、その期間を定めた規定は、訓示規定と解するのが相当である。」と判示されている(平成22年11月19日名古屋地裁決定)。

さらに、同決定では、本件特有の理由として、署名収集期間中、本市選挙管理委員会に寄せられた数々の不適切な署名収集の情報や、委任状に受任者の住所及び氏名の記載がない署名簿の数が合計約2万冊、当該署名簿に記載された署名数が合計約11万筆あったことから、請求代表者1人当たり約2千冊、約1万1千4百筆の署名を集めることが可能か、などと本市選挙管理委員会が疑問を抱いたことを取り上げ、それらが、その署名の効力を判断するために、更なる審査が必要であるとして本市選挙管理委員会が審査期間を延長したことの合

理的な理由となると述べている。

監査委員は本件監査において、本市選挙管理委員会から提出された関係書類及び本市選挙管理委員会の会議録、選挙管理委員会事務局への事情聴取、区選挙管理委員会への実地調査により、署名収集期間中に本市選挙管理委員会に寄せられた不適切な署名収集の情報、期間延長に至るまでの本市選挙管理委員会における議論の経緯、実際に提出された署名簿の一部を確認したが、上記の署名収集方法に疑義を抱いたという本市選挙管理委員会の主張が恣意的に作られたものや特に誇張されたものとは認められず、それらが審査期間延長に関する合理的な理由となると認めた上記名古屋地裁の判断に照らしても、本件審査期間の延長が法令に違反するものとは認められない。

(3) 調査内容が違法又は不当であるかどうか

調査票の質問内容は前記4(5)のとおりであるが、その調査の趣旨が、上記(2)のとおり署名収集活動により提出された署名簿に記載された署名の有効性についての審査であることを考慮すると、疑義のある署名者すべてに調査票を送付したことや、その調査票の内容が署名の自書の有無や署名したときの状況を選択枝の中から尋ねるものであることなど、いずれも客観的な事実を聞くための行為に過ぎず、請求人が主張するように、必ずしも成規の手続きによる署名を無効とすることを意図した調査とは認められない。

また、同様の理由で、請求人の当該調査が憲法の主権在民、公務員罷免権及び言論や表現の自由の規定に抵触し、自治法上の議会解散請求権の行使を妨害するという主張は認められない。

なお、その調査票の返送割合が、審査期間最終日(11月24日)現在で77.2%と比較的高率であったことから、相当数の当該署名者の意思確認の機会となったことが認められ、また、返送された調査票の中で署名を自書しなかったと回答された調査票が922件あったことなどから、本市選挙管理委員会が行った調査も、結果として、一定の意味があったと認められる。

第5 監査の結果

結 論

以上述べたとおり、請求人の主張には理由がなく、措置する必要は認められない。

なお、本件のように、議会解散を求め36万人を超える有効署名を要件とする直接請求がなされたのは、本市においては無論のこと、政令指定都市全体でも初めてのことであり、このため市民やマスメディアの関心もひととき高く、連日報道されるような希少な事例となったものである。

このように全国的に見ても大変珍しい事例であり、これだけ大量の署名が短期間で集まるかどうか、その動向を注視していたところであるが、実際に集まった署名数の多さを見て、改めて市民の関心が高いことを認識した。

ところで、直接請求制度は、間接民主主義の弱点を補強し、住民自治の徹底を図るため、住民の基本的権利として自治法制定当初から認められているものである。一方、長の解職請求や本件のような議会の解散請求の場合は、そもそも住民の直接選挙により一旦選任された者を解職しようとするものでもあり、濫用等を防止するため様々な要件を定め一定の制限を課している。

本制度を手続きの面からみると、自治法制定以来 60 年以上を経過した今日までほとんど改正されておらず、わずかに平成 14 年の改正において、有権者数が 40 万人を超える地方公共団体における、必要署名数の緩和規定が設けられたものの、制度の基本的な部分の見直しがされないままとなっているのが現状である。そのため本市のような人口 200 万人規模の都市の場合も、5 万人の都市も手続き的にはほとんど変わらず、大都市において本件のような直接請求を行おうとした場合、かなりハードルが高いものとなるなど大都市の実態とは乖離した制度となっている。また、法令上、事務処理等についても明確に定められていない部分があるため、古い通達等に頼る他ないような実情であり、本件のような事例をほとんど想定していないのではないかと思われる。

こうした状況のなか、1 ヶ月という短期間で大量の署名を収集しなければならなかった市民側においても、またこれを審査する選挙管理委員会側においても、様々な場面で当惑や苦勞があったであろうことは容易に推察できる。

本件審査にあたっては、これら制度の趣旨や実態等も踏まえ、公正・中立の立場で監査を行ったものであるが、前述したように、現行の直接請求制度自体が、大都市における住民意思を反映させにくいものとなっており、問題が多いと言わざるを得ない。

国において、見直しの検討が進められているとの情報もあるが、今回の事例を貴重な教訓として、住民の意思がより一層行政運営に生かされるよう、新たな制度構築に向け、関係者が努力されることを、強く望むものである。

(別添)

名古屋市職員措置請求書

名古屋市選挙管理委員会委員長伊藤年一及び名古屋市長河村たかしに関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

名古屋市選挙管理委員会委員長伊藤年一及び(予算執行者又は予算執行委任者としての)名古屋市長河村たかしは、名古屋市政の政局に影響を与える事を知りながら、名古屋市議会解散請求者署名簿の審査において、地方自治法第76条第4項の規定で準用する同法第74条の2乃至同法第74条の4の規定に違反し、成規の手続きによる署名を無効とすることを意図し、また審査に当然必要な準備を事前に十分せず法定の期間(20日間)を長期間(20日プラス1ヶ月間)に延長し、主権者である名古屋市民の参政権及び意思表明を侵害する行為を、日本国憲法前文及び第15条の規定に違反して行っている。

この違憲・違法な審査に要する約3千万円の市税(予算)がムダに使われようとしている。したがって、この審査の予算の執行を即時に停止する措置および既に執行したこの審査の予算額に相当する金額の損害金を名古屋市選挙管理委員会委員長伊藤年一及び(予算執行者又は予算執行委任者としての)名古屋市長河村たかしが名古屋市へ支払う措置を請求します。

2 請求者

氏名 森 三久

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実関係証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成22年11月4日

名古屋市監査委員様

(添付書類)

事実関係証明書

平成22年11月4日付の名古屋市職員措置要求書の請求要旨の補足と説明

(注) 請求人の住所及び職業並びに添付書類については省略した。