

衆憲資第89号

日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（船田元君外7名提出、第186回国会衆法第14号）に関する参考資料

平成26年4月

衆議院憲法審査会事務局

目 次

I 提出に至る経緯及び本改正案の概要	1
1 憲法改正国民投票法に係る検討課題（いわゆる「3つの宿題」）について	1
2 本改正案の提出に到る経緯	2
3 本改正案の概要	2
II 選挙権年齢等の18歳への引下げ関係	5
1 憲法改正国民投票の投票権年齢に関する検討条項について	5
（1）検討条項の内容	5
（2）憲法改正国民投票法附則3条についての制定時における議論の変遷	8
（3）投票権年齢に関する検討条項に関する政府の検討状況	9
2 本改正案における対応	13
（1）国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等の削除及び検討条項の再規定	13
（2）経過措置	14
III 公務員の政治的行為に係る法整備関係	15
1 公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について	15
（1）検討条項の内容	15
（2）国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論（法案・修正案の推移）	18
2 本改正案における対応	20
（1）純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項	20
（2）特定公務員の国民投票運動の禁止	21
IV 国民投票の対象拡大についての検討関係	23
1 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項	23
（1）検討条項の内容	23
（2）憲法改正問題についての国民投票制度に関する議論（法案・修正案の推移）	26
2 本改正案における対応	29
[資料編]	詳細は31頁の資料編目次を参照

I 提出に至る経緯及び本改正案の概要

1 憲法改正国民投票法に係る検討課題（いわゆる「3つの宿題」）について

日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号）（以下「憲法改正国民投票法」という。）の附則には、検討すべき課題として、

- ① 選挙権年齢等の18歳への引下げに関する法制上の措置（附則3条）
- ② 公務員の政治的行為の制限に関する検討（附則11条）
- ③ 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討（附則12条）

という3つの項目（いわゆる「3つの宿題」）が規定されている。なお、①と②の検討項目には、条文上「この法律が施行されるまでの間に」〔注：施行日は、平成22年5月18日〕と、期限が明記されているが、③の検討項目には検討の期限は付されていない。

【参照条文】

○ 日本国憲法の改正手続に関する法律〔平成19年法律第51号〕

附則

（法制上の措置）

第3条 国は、この法律が施行されるまでの間に〔注：施行日は、平成22年5月18日〕、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治29年法律第89号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

2 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第3条、第22条第1項、第35条及び第36条第1項の規定の適用については、これらの規定中「満18年以上」とあるのは、「満20年以上」とする。

（公務員の政治的行為の制限に関する検討）

第11条 国は、この法律が施行されるまでの間に〔注：施行日は、平成22年5月18日〕、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和22年法律第120号）、地方公務員法（昭和25年法律第261号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

第12条 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

2 本改正案の提出に到る経緯

「3つの宿題」については、平成23年10月の憲法審査会始動以降、審査会において自由討議¹が行われてきた。平成25年5月には、日本維新の会から「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案」（馬場伸幸君外3名提出、第183回国会衆法第14号）²が衆議院に提出された。その後各党でも「3つの宿題」について検討が行われていたが、最終的には、本年4月に自由民主党、民主党、日本維新の会、公明党、みんなの党、結いの党、生活の党の7党共同提案で本改正案が提出されるに至った。

3 本改正案の概要

日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案 概要

1 選挙権年齢等の18歳への引下げ関係

(1) 国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等の削除及び検討条項の再規定

- ① 既に期限が徒過している憲法改正国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等（制定法附則3条）を削除する。
- ② 選挙権年齢等の引下げ（公職選挙法、民法等の改正）については、改めて、「改正法施行後速やかに、投票権年齢と選挙権年齢の均衡等を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

(2) 経過措置

改正法施行後4年を経過するまでの間、憲法改正国民投票の投票権年齢は、「20歳以上」とする。

2 公務員の政治的行為に係る法整備関係

(1) 純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項

¹ 平成24年2月23日、同年3月22日及び平成25年6月6日には、選挙権年齢等の18歳への引下げについて、平成24年3月15日及び平成25年6月6日には、公務員の政治的行為の制限について、平成24年4月5日及び平成25年6月13日には、憲法改正問題についての国民投票制度について自由討議が行われた。

² 当該法律案は、平成26年4月10日の憲法審査会でその撤回が許可された。

- ① 公務員が行う国民投票運動については、賛成・反対の投票等の勧誘行為及び憲法改正に関する意見表明としてされるものに限り、行うことができる。ただし、当該勧誘行為が公務員に係る他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。
- ② 組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方については、「改正法施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

(2) 特定公務員の国民投票運動の禁止

裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官は、在職中、国民投票運動をすることができないものとする。

その違反に対し、罰則（6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金）を設ける。

3 国民投票の対象拡大についての検討関係

○ 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項の再規定

憲法改正問題についての国民投票制度については、改めて、「その意義及び必要性について、更に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」旨の検討条項を改正法附則に設ける。

4 施行期日等

- (1) この法律は、公布の日から施行する。
- (2) その他所要の規定の整理を行う。

[参考] 8 党間における合意事項

本改正案の提出に当たり、提出会派である自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び生活の党に新党改革を加えた 8 党の間で、以下のような確認がされた（以下、8 党合意という）。

平成 26 年 4 月 3 日

確 認 書

自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党及び新党改革は、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案に関し、下記の項目について合意に至ったことを確認する。

記

- 1 選挙権年齢については、改正法施行後 2 年以内に 18 歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとする。
また、改正法施行後 4 年を待たずに選挙権年齢が 18 歳に引き下げられた場合には、これと同時に、憲法改正国民投票の投票権年齢についても 18 歳に引き下げる措置を講ずることとする。
- 2 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定の違反に対し罰則を設けることの是非については、今後の検討課題とする。
- 3 地方公務員の政治的行為について国家公務員と同様の規制とすることについては、各党の担当部局に引き継ぐこととする。
- 4 改正法施行に当たり、国民投票運動を行う公務員に萎縮的效果を与えることとならないよう、政府に対して、配慮を行うことを求める。
- 5 一般的国民投票制度の在り方については、衆参の憲法審査会の場において定期的に議論されることとなるよう、それぞれの幹事会等において協議・決定する。

以 上

Ⅱ 選挙権年齢等の 18 歳への引下げ関係

1 憲法改正国民投票の投票権年齢に関する検討条項について

(1) 検討条項の内容

憲法改正国民投票法では、憲法改正国民投票の投票権年齢について、以下のように規定されている。

(投票権)

第 3 条 日本国民で年齢満 18 年以上の者は、国民投票の投票権を有する。

(法制上の措置)

附則第 3 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治 29 年法律第 89 号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

2 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第 3 条、第 22 条第 1 項、第 35 条及び第 36 条第 1 項の規定の適用については、これらの規定中「満 18 年以上」とあるのは、「満 20 年以上」とする。

(憲法改正国民投票の投票権年齢)

憲法改正国民投票の投票権年齢については、多くの国民、特に、これから将来の日本を背負って立つ若い人々に参加をしてもらいたいという考え³や、諸外国の事例等を参考にすると 18 歳が世界標準であること⁴等から、本則第 3 条で 18 歳とされた。

(附則第 3 条第 1 項の趣旨)

ただ、現在の選挙権年齢及び民法の成年年齢はいずれも 20 歳であるため、これらと投票権年齢との間には差異が生ずる。

この点、現行法の提出者は、投票権年齢、選挙権年齢及び民法の成年年齢を

³ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 4 号（平成 19 年 4 月 19 日）30 頁（船田元議員）

⁴ 前掲注 3 参照

18歳に合わせていくことが必要との考えを示していた⁵。

投票権年齢と選挙権年齢を合わせるべき理由として、現行法の提出者は、同じ参政権であるこれらの権利の年齢を同一にすることが国民の理解を得られること⁶、諸外国でも選挙権年齢と国民投票の投票権の年齢が同一である例がほとんどであること⁷を挙げた。

また、民法の成年年齢とも合わせるべき理由として、現行法の提出者は、選挙権年齢が戦後間もない頃 25歳から 20歳に引き下げられた際に、民法上の判断能力と参政権の行使に当たっての判断能力は同一であるべきことが前提とされていたこと⁸、諸外国では成年年齢に合わせて 18歳以上の国民に投票権を与える例が多いこと⁹を指摘した。

ところで、選挙権年齢や民法の成年年齢を引き下げることは、我が国の他の法制度、社会的制度への影響が大きいとの指摘もある¹⁰。年齢要件を定めている法律は公職選挙法及び民法のみならず他にも存在しており、現行法の提出者は、これらの年齢要件について、憲法改正国民投票法が施行されるまでの3年間で、それぞれの法律の趣旨に立ち返って一つ一つ精査し、18歳に下げるべきもの、現状のまま 20歳とするもの、それ以外の年齢とするものに仕分けをしていくとしていた¹¹。

こうしたことから、附則第3条第1項に、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、公職選挙法、民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする規定が置かれた。

（附則第3条第2項の趣旨）

附則第3条第1項の法制上の措置について、現行法の提出者は、憲法改正国民投票法が施行されるまでの3年間に義務として法整備を行うとしていた¹²。ただ、必要な法律の改正がなされても、周知期間、準備期間¹³を入れると施行まで

⁵ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第3号（平成19年4月18日）35頁（葉梨康弘議員）

⁶ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第5号（平成19年4月12日）12頁（保岡興治議員）

⁷ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第4号（平成19年4月19日）24頁（船田元議員）

⁸ 前掲注6参照

⁹ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第4号（その1）（平成19年3月29日）2頁（保岡興治議員）

¹⁰ 前掲注9参照

¹¹ 前掲注7参照

¹² 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第10号（平成19年5月9日）9頁（葉梨康弘議員）

¹³ 第166回国会参議院会議録第17号（平成19年4月16日）7頁（保岡興治議員）

に時間がかかることも想定され¹⁴、この間に憲法改正国民投票法が施行された場合には、選挙権年齢と投票権年齢が一致しない事態が生じて混乱を招くことが予想された¹⁵。

こうしたことから、附則第3条第1項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間は、投票権年齢を20歳とする経過規定が置かれた。

(法制上の措置の期限)

附則第3条第1項の法制上の措置については、同項で「この法律が施行されるまでの間に」と定められており〔注：施行日は、平成22年5月18日〕、法律上期限が付されているものである。現在〔注：平成26年4月〕は、その期限を徒過している状況である。

¹⁴ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第2号（平成19年4月17日）4頁（葉梨康弘議員）

¹⁵ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第5号（平成19年4月12日）3頁（船田元議員）

(2) 憲法改正国民投票法附則 3 条についての制定時における議論の変遷

自民・公明党

法制上の措置規定なし

他の法制における年齢規定の整理に関する閣法（内閣）による措置の担保については、内閣というよりは政府と一体の与党として責任を持つべく、ご趣旨に添うような知恵を出していきたい。（保岡興治君(自民)・H18.11.30・衆憲法特委）

民主党

速やかに措置を講じる

他の法制における年齢規定の整理については、議員立法というよりは閣法（内閣）においてきちんと措置される担保をとっていただきたい。（枝野幸男君(民主)・H18.11.30・衆憲法特委）

法律施行までに措置を講じる

- ・3年間という一律の期間において立法府としてできるのは法律の制定、改正までであり、その施行や適用がいつからとなるかは、公選法又は民法、少年法その他の個別の関連法令ごとにそれぞれ必要な周知期間や経過期間が必要であり、一律に3年以内に施行するということは適当ではない。（船田元君(自民)・H18.12.7・衆憲法特委）
- ・施行の日までに、18歳選挙権が実現するよう、公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとした。（船田元君(自民)・H18.12.14・衆憲法特委）

- ・例えば、この法律の施行後の1年後に法改正ができて、そこから経過措置が3年ぐらい必要な法律もあるかもしれないので、法律の組み立て方としては、船田議員のような考え方には一理ある。（枝野幸男君・18.12.7・衆憲法特委）
- ・与党の修正提案が、施行の日までに成人年齢を18歳に引き下げることが明記するということであれば、当初の民主党案より法整備の担保が明確になることから、民主党としてもそのような修正を行いたい。（枝野幸男君(民主)・H18.12.14・衆憲法特委）

経過措置あり

この法律が施行されるまでの間に、満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、公職選挙法、民法等について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとし、この法制上の措置が講ぜられて、満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができるまでの間、投票権年齢を満20年以上とする旨の規定を附則に置くこととした。（保岡興治君(自民)・H19.3.29・衆憲法特委）

経過措置なし

- ・諸外国では、成人年齢に合わせて18歳以上の国民に投票権を与える例が非常に多いことから、投票権者の年齢を18歳以上とすることとし、附則において、この法律が施行されるまでの間に公職選挙法、民法等の関連法令について検討を加え必要な法制上の措置を講ずるとの規定を置くこととした。（園田康博君(民主)・H19.4.12・衆憲法特委）
- ・与党案とは異なり、3年後の施行時における18歳投票権を明確に担保するものである。（千葉景子君(民主)・H19.5.9・参憲法特委）

(3) 投票権年齢に関する検討条項に関する政府の検討状況

① 年齢条項の見直しに関する検討委員会

憲法改正国民投票法附則第3条の規定を踏まえ、関係省庁の密接な連携の下に法令上の年齢条項について総合的な検討を進めるため、内閣に「年齢条項の見直しに関する検討委員会」が置かれている（平成19年5月14日 内閣総理大臣決裁）。

委員会は、内閣官房副長官（事務）を委員長とし、各府省の事務次官等を構成員とする。委員会にはさらに幹事会が置かれ、内閣官房副長官補、内閣官房内閣総務官、各省の大臣官房長等がその構成員となっている。

【参考】

○年齢条項の見直しに関する検討委員会の設置について（平成19年5月14日（月）午後 官房長官発表）

本日、憲法改正国民投票法案が可決、成立し、憲法改正の国民投票の投票権が18歳以上とされることとなりました。これを受けて、政府としても法律の中で20歳以上などの規定がある関係する法律に関して、法改正の必要性などについて総合的に検討を行なうため、内閣に、的場内閣官房副長官を委員長とし、各府省の事務次官等を構成とする「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を設置することといたしました。詳細は、内閣総務官室、または内閣官房副長官補室にお問い合わせ下さい。

年齢条項の見直しに関する検討委員会は、平成19年5月17日に第1回が開催された。その後、第2回（平成19年11月1日）、第3回（平成21年2月12日）、第4回（平成22年4月20日）、第5回（平成24年2月24日）、第6回（平成25年6月5日）が開催されている。

なお、現在（平成26年4月1日時点）の各府省別検討対象法令数は、法律212本、政令37本、府省令99本となっている¹⁶。

また、年齢条項の見直しに関する政府における検討状況については、以下のような質問主意書に対する答弁書がある。

○参議院議員藤末健三君提出日本国憲法の改正手続に関する法律に関する質問に対する答弁書（平成21年4月10日）

（年齢条項の見直しに関する検討状況についての質問に対して）法附則第三条第一項の規定を踏まえ、法令上の年齢条項について総合的な検討を進めるため、内閣官房

¹⁶ 年齢条項に関する法令の検討状況については、後掲資料4（44頁）参照

副長官を委員長とし、各府省の事務次官等を構成員とする「年齢条項の見直しに関する検討委員会」（以下「委員会」という。）を内閣に設置し、平成十九年十一月に開催した委員会において、各府省は対象となる所管法令に関し必要な法制上の措置について検討を進めること、関係府省間で十分な連携を図ること等について確認し、さらに、本年二月に開催した委員会において、各府省は法の施行に向けて検討を進めることを改めて確認したところであり、これらを踏まえ、現在各府省において検討を進めているところである。

② 法制審議会

民法の成年年齢の引下げに関しては、平成 20 年 2 月に法務大臣から法制審議会に対して諮問がなされ、平成 21 年 10 月に同審議会は、「民法の成年年齢の引下げについての意見」をとりまとめ、法務大臣に答申した。この答申では、民法の定める成年年齢について、以下のように述べている。

○民法の成年年齢の引下げについての意見（平成 21 年 10 月）（抜粋）

民法が定める成年年齢を 18 歳に引き下げるのが適当である。

ただし、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である。

民法の定める成年年齢を 18 歳に引き下げる法整備を行う具体的時期については、関係施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえた、国会の判断に委ねるのが相当である。

③ 憲法審査会における総務省・法務省の答弁内容の概略

(i) 選挙権年齢引下げと成年年齢引下げとの関係

	総務省答弁概要	法務省答弁概要
主張	両者は一致させるべきと考える。 両者はできる限り同時に引き下げることが望ましい。	理論的に両者が一致する必要はない。 選挙権年齢の引下げを先行させることも有力な選択肢である。
主な理由	民法上の成年年齢は、社会経済において、自己のために私法上の行為をなすのに十分な判断力を持っているかという視点で定められている一方、選挙権年齢は、政治に参加して選挙権を行使するのにふさわしい判断力を持っているかということで判断がされるが、 <u>両者についてこれを異ならせる理由はない。</u>	両者の立法趣旨を考えると、民法の成年年齢は、何歳から一人で契約ができることにするのか、あるいは親権による保護を受けないことにするのか、ということから定められているのに対し、公職選挙法の選挙権年齢は、いつから国政への参加、選挙権の行使を認めるかということであり、 <u>その立法趣旨が異なっている。</u> <u>公職選挙法の選挙権年齢の引き下げを先行させることによって、民法の成年年齢の引き下げに向けた国民の意識を醸成した上で、国民の理解が得られた後に民法の成年年齢を引き下げることが、一つの有力な選択肢である。</u>
補足的な理由	【選挙権年齢と成年年齢にずれが生じた場合の問題(*)】 社会的、経済的に自立し得る主体と認められない者である民法上の未成年者に対し、成年者に保障された政治への参加資格である選挙権を認めることとなり、社会的な常識に照らして適当ではない。 【過去に選挙権年齢が引き下げられた際の考え方】 沿革については、昭和20年に選挙権年齢が25歳から20歳に引き下げられたときの堀切国務大臣の答弁では、満20年に達した青年は、民法上の行為能力を十分に持っているのみならず、国政参与の能力と責任観念においても欠くところがないという説明がされている。 この答弁は憲法改正国民投票法制定時の国会審議においても引用されている。	【憲法15条との関係】 憲法15条の成年を民法上の成年と解するのか、それとも公法上の成年と解するのか、いずれの立場に立っても、憲法は成年者に対する選挙権を保障しているだけであり、それ未満の者に選挙権を与えることは禁止していない。 したがって、民法の成年年齢よりも低く選挙権年齢を定めることは可能である。 憲法15条3項…公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。
諸外国の状況	【諸外国の状況の全般的認識】 ・諸外国においても、成年年齢に合わせて、18歳以上の国民に投票権、選挙権を与える例が多い。 【選挙権年齢と成年年齢が一致している例】 ・我が国以外のG8の各国の選挙権年齢と成年年齢については、基本的には18歳で一致していると考えている。 ・アメリカは選挙権年齢は18歳だが、成人年齢は各州によって異なっている。成人年齢を選挙権年齢と同じ18歳としているところが50州中46州であり、大部分の州は一致している。 ・OECDの加盟国34カ国を見ても、そのうち31カ国で原則として選挙権年齢と民法上の成年年齢は一致している。 ・諸外国においては、連邦国家、そのほか一部の国家を除くと、大部分の国で選挙権年齢と成人年齢は一致していると考えている。	【諸外国の状況の全般的認識】 ・諸外国においても、必ずしも選挙権年齢と成人年齢が一致しているわけではない。 ・選挙権年齢を先行して引き下げた上で成年年齢を引き下げている国もある。 【選挙権年齢と成年年齢が一致していない例】 (選挙権年齢<成年年齢) ・アメリカ、カナダは、選挙権年齢は18歳だが、成人年齢は州によって異なっており、19歳、21歳としている州もある。 ・ブラジルは、選挙権年齢は16歳だが、成人年齢は18歳としている。 ・その他、例えばアルジェリア、アルゼンチン、インドネシア、エジプト、タイ、南アフリカの国々 【選挙権年齢の引き下げを先行させた例】 選挙権年齢の引き下げを成人年齢の引き下げよりも先行して実施している国がある。 ・ドイツでは現在、選挙権年齢と成人年齢はともに18歳になっているが、選挙権年齢を18歳に引き下げた4年後に成人年齢を引き下げている。 ・韓国、ニュージーランドでは、選挙権年齢引下げより、成年年齢の引き下げの方が後行している。
法制審議会最終報告の評価	平成21年の法制審の部会の最終報告書においても、 ・民法の成年年齢を選挙権と一致させることについて、より責任を持った選挙権の行使を期待することができること、 ・社会的、経済的にフルメンバーシップを取得する年齢は一致している方が、法制度としてシンプルであり、また、若年者に、社会的、経済的に大人となることの意味を理解してもらいやすいこと、 ・大多数の国において民法上の成年年齢と選挙権年齢を一致させていること 等の理由により、 <u>特段の弊害がない限り、選挙権年齢と民法の成年年齢は一致していることが望ましいという結論に達したものと承知している。</u>	・法制審議会の成年年齢部会の議論も、理論的には選挙権年齢と成年年齢が一致する必要はないが、 <u>現在、両者が一致しているので、これは将来的には一致するのが相当だという結論を出しているが、成年年齢の引き下げについては、消費者被害の拡大等の問題があるため、選挙権年齢が引き下げられるのであれば、そうした問題を解決した上で成年年齢の引き下げを行うのが相当である、</u> という結論に至っており、 <u>法制審の議論も、そういった段階的な引き下げというものを示しているのではないかと解釈している。</u>

(*) なお、総務省は、選挙権年齢と少年法の適用対象年齢にずれが生じた場合については、原則として刑事責任を問われず保護処分とされる少年法上の少年に対し選挙権を認めることは適当ではない(具体的には、選挙運動が認められることとなる18、19歳の者が犯罪を犯しても刑事罰が科されないこととなる場合の選挙運動等に与える影響をどう評価すべきかといった課題が懸念される)と述べている。

(ii) 投票権年齢引下げと選挙権年齢・成年年齢引下げとの関係

	総務省答弁概要	法務省答弁概要
主張	投票権年齢と選挙権年齢等は一致していることが望ましいが、必ずしも一致する必要はない。	投票権年齢と成年年齢とは理論上一致する必要はない。ただ、成年年齢も将来的には一致させることが望ましい。
主な理由	<p>【投票権年齢と選挙権年齢の考え方の相違】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・選挙は、憲法 15 条 3 項で成年者に保障された選挙権を行使して、公職に就く者を選ぶのに対し、憲法改正国民投票は、国家の根幹をなす憲法改正に対する国民主権の行使に関わるもので、できるだけ多くの国民が国民投票に参加することが望ましいとの観点から投票権が認められている。 ・具体的には、選挙権者と投票権者の範囲、運動の規制、罰則などに多くの相違点がある。 <p>⇒したがって、投票権年齢と選挙権年齢等は一致することが必要であるとは考えるが、投票権年齢と選挙権年齢等とは性格が異なり、投票権年齢のみにずれが生じたとしても実務上・法律上の課題は生じないので、必ずしも投票権年齢が他の年齢条項と一致する必要はない。</p>	<p>【投票権年齢と成年年齢の考え方の相違】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・投票権年齢は、政治参加の手段を与える年齢を何歳以上とすべきかという観点から定められているのに対し、民法の成年年齢は、親の同意なく一人で契約をすることができる年齢を何歳とすべきか、親権に服する年齢を何歳までとすべきかという観点から定められており、投票権年齢や選挙権年齢とは立法趣旨が異なる。 <p>⇒したがって、民法の成年年齢と投票権年齢とは理論上一致する必要がなく、民法の成年年齢を現行法のとおり 20 歳以上そのまましつつ、投票権年齢を 18 歳以上とすることに問題はない。</p> <p>ただ、選挙権年齢も 18 歳に引き下げる方向性が示されており、加えて、若年者の大人としての自覚を高めることにもつながる等の積極的な意義があることから、将来的には民法の成年年齢も 18 歳に引き下げることが望ましい。</p>

(出典) 平成 24 年 2 月 23 日 (第 180 回国会) 及び平成 25 年 6 月 6 日 (第 183 回国会) 衆議院憲法審査会議録並びに平成 24 年 2 月 29 日 (第 180 回国会) 参議院憲法審査会会議録より作成

2 本改正案における対応

概要（抜粋）

1 選挙権年齢等の18歳への引下げ関係

(1) 国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等の削除及び検討条項の再規定

- ① 既に期限が徒過している憲法改正国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等（制定法附則3条）を削除する。
- ② 選挙権年齢等の引下げ（公職選挙法、民法等の改正）については、改めて、「改正法施行後速やかに、投票権年齢と選挙権年齢の均衡等を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

(2) 経過措置

改正法施行後4年を経過するまでの間、憲法改正国民投票の投票権年齢は、「20歳以上」とする。

(1) 国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等の削除及び検討条項の再規定

憲法改正国民投票の投票権年齢に関しては、前述のとおり、制定法附則3条に、現行法施行（平成22年5月18日）までの間に選挙権年齢等の18歳引下げに係る法制上の措置を講ずること、また、法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間は、投票権年齢を20歳とする旨の経過措置が定められていた。

この期限を徒過してなお、選挙権年齢等の引下げに係る法制上の措置が講じられていないことについて、現行法の提出者からは、以下のような見解が述べられている。

H24. 2. 15・参・憲法審査会 5頁 船田元参考人

…現在は、この三年間の準備期間が経過しているにもかかわらず、十八歳選挙権実現のための公選法改正等の整備法が成立していませんから、この附則第三条第二項に定める前項の法制上の措置が講じられという条件自体が達成されておられません。そのため、本条項は字義どおり適用できないという不完全な状況に残念ながら置かれております。このようなことは当時全く考えていなかったこととございました。その意味では、広い意味での立法の不作為があって、それで国民投票法が不安定な状態になっていると申し上げるしかないなというふうに思っております。

こうした状況を踏まえ、本改正案においては、期限を徒過した当該経過措置規定（制定法附則 3 条）を削除することとしている。

その上で、改めて、改正法施行後速やかに、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、国民投票の投票権を有する者の年齢と選挙権を有する者の年齢との均衡等を勘案し、公職選挙法、民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる旨の検討条項を、改正法附則に設けることとしている（改正法附則第 3 項）。

（２）経過措置

本改正案においては、改正法施行後 4 年を経過するまでの間、憲法改正国民投票の投票権年齢は 20 歳以上とする経過措置を設けている（改正法附則第 2 項）。

制定法附則 3 条 2 項では、「法制上の措置が講ぜられ、年齢 18 年以上 20 年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間」、投票権年齢は 20 歳以上とすることを定めていた。これに対し、本改正案では、投票権年齢を選挙権年齢等の引下げに係る法制上の措置とは切り離して、改正法施行後 4 年をもって、自動的に、憲法改正国民投票の投票権年齢は 18 歳に引き下げられることとしている。

【参考】

なお、8 党合意においては、以下のような確認がされている。

確認書（平成 26 年 4 月 3 日）（抜粋）

- 1 選挙権年齢については、改正法施行後 2 年以内に 18 歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとする。

また、改正法施行後 4 年を待たずに選挙権年齢が 18 歳に引き下げられた場合には、これと同時に、憲法改正国民投票の投票権年齢についても 18 歳に引き下げる措置を講ずることとする。

Ⅲ 公務員の政治的行為に係る法整備関係

1 公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について

(1) 検討条項の内容

憲法改正国民投票法は、附則 11 条において、次のように規定している。

附則

(公務員の政治的行為の制限に関する検討)

第 11 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

(附則第 11 条の趣旨)

憲法改正国民投票に際しては、公務員であっても、国民としての資格で賛否の勧誘、意見の表明を行うことは広く認められるべきであるとの考えを現行法の提出者は示している¹⁷。現行法上、国家公務員法等において、公務員の政治的行為の制限の規定が設けられているが、憲法改正国民投票においては、特定の政治的目的を持たない通常の賛否の勧誘運動については、自由とするべきであるとしている¹⁸。

しかし、憲法改正国民投票において公務員の政治的行為の制限の規定を適用しないこととすると、国民投票運動¹⁹に関して、あるいは国民投票運動に付随して、特定の候補者等を支持するような政治的な行為が併せて行われるおそれがあるという問題も指摘されている²⁰。

そこで、公務員といえども自由とすべき部分と、公務員の政治的中立の観点から規制する部分とを切り分ける²¹ため、附則に国家公務員法等についての検討

¹⁷ 前掲注 13 参照。なお、憲法改正国民投票においても、①投票事務関係者等による国民投票運動及び②公務員等が地位を利用して行う国民投票運動は、禁止されている（憲法改正国民投票法第 101 条～第 103 条）。

¹⁸ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 1）（平成 19 年 4 月 25 日）6 頁（船田元議員）

¹⁹ 「国民投票運動」とは、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」をいう（憲法改正国民投票法 101 条 1 項）。

²⁰ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 7 号（平成 19 年 4 月 26 日）5 頁（船田元議員）

²¹ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号（平成 19 年 4 月 17 日）7 頁（葉梨康弘議員）

条項が置かれた。

（法制上の措置の期限）

附則第 11 条の法制上の措置については、同項で「この法律が施行されるまでの間に」と定められており〔注：施行日は、平成 22 年 5 月 18 日〕、法律上期限が付されているものである。現在〔注：平成 26 年 4 月〕は、その期限を徒過している状況である。

【参考：国民投票運動と公務員の政治的行為の制限²²について】

公務員による国民投票運動が政治的行為として制限されるか否かについては、以下のとおり、国家公務員と地方公務員で差が生ずると指摘されている²³。

- ・ 国家公務員法 102 条 1 項は人事院規則で定める政治的行為を禁止しており、禁止される行為は人事院規則 14-7 で限定列举されている。署名運動等を伴わない単なる賛否の勧誘運動に限定して考えた場合、これは限定列举された行為に直接該当しないため、国家公務員によるこのような国民投票運動は禁止されないこととされる。
- ・ 地方公務員法は「公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること」を禁止される政治的行為として挙げており（36 条 2 項 1 号）、ここで言う「公の…投票」に憲法改正国民投票も入ると解釈される。そうなると、署名運動等を伴わない単なる賛否の勧誘運動にすぎない国民投票運動についても、禁止される政治的行為に当たることとなる。

【参照条文】

<p>○ 国家公務員法 （政治的行為の制限）</p> <p>第 102 条 職員は、<u>政党又は政治的目的のために</u>、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、<u>人事院規則で定める政治的行為</u>をしてはならない。</p> <p>第 110 条 次の各号のいずれかに該当する者は、<u>三年以下の懲役又は百万円以下の罰金</u>に処する。</p> <p>十九 第二条第一項に規定する政治的行為の制限に違反した者</p> <p>○ 人事院規則 14-7 政治的行為 （政治的行為の定義）</p> <p>6 法第二条第一項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。</p>

²² 公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要については、後掲資料 5（46 頁）を参照。

²³ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）（平成 19 年 3 月 29 日）4 頁（船田元議員）

八 政治的目的をもつて、第五項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。

○ 地方公務員法
(政治的行為の制限)

第 36 条

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。(略)

一 公の選挙又は投票において投票するように、又はしないように勧誘運動をすること。

[イメージ図]

【凡例】 — : 規定なし
○ : 自由
△ : 禁止 (違反すると懲戒処分)
× : 禁止 (違反すると刑罰)

	【現行法】		【全面的な適用除外】		【附則 11 条による検討の方向性】	
	国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法	国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法	国家公務員法 ・人事院規則	地方公務員法
意見表明	○	○	○	○	○	○
公の投票における勧誘運動	—	△	○	○	○	○
政治的目的をもった署名運動の企画	×	△	○	○	×?	△?
政治的目的をもった庁舎等への掲示	×	△	○	○	×?	△?

公務員の政治的中立性の観点からは、この部分まで自由にして大丈夫か？

国民投票運動自由の観点からは、この部分は自由にすべき

このような区分けについて3年間で結論を出す

(2) 国民投票運動と公務員の政治的行為の制限に関する議論（法案・修正案の推移）

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（以下「衆議院憲法調査特別委員会」という。）では、国民投票運動に係る規制一般については、おおむね、必要最小限にとどめることを原則とすべきである、公職選挙法の規制をそのまま規定すべきではないといった意見が述べられた。

国民投票運動に係る公務員の政治的行為の制限については、平成 18 年 5 月に衆議院に提出された憲法改正手続に関する自民党・公明党案及び民主党案において、国会での議論の中で、次のように推移してきた。

法案・修正案の推移

自民党・公明党	民主党
法律案 ²⁴ (H18. 5. 26)	法律案 ²⁵ (H18. 5. 26)
規定なし [両案同一内容] →国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用	
修正要綱 (H18. 12. 14)	修正要綱 (H18. 12. 14)
国家公務員法等の政治的行為の制限規定を全面適用除外 [両案同一内容] 【全面適用除外】	
併合修正案 (H19. 3. 27)	修正案 (H19. 4. 10) 参議院に提出した対案 ²⁶ (H19. 5. 8)
本法施行までに、憲法改正に関する賛否の勧誘その他の意見表明が制限されることとならないよう、国家公務員法等について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる。 【検討条項（「切り分け論」）】 →成立	国家公務員法等の政治的行為の制限規定を全面適用除外 【全面適用除外】 →不成立

²⁴ 日本国憲法の改正手続に関する法律案（保岡興治君外 5 名提出、第 164 回国会衆法第 30 号）

²⁵ 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（枝野幸男君外 3 名提出、第 164 回国会衆法第 31 号）

²⁶ 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（小川敏夫君外 4 名提出、第 166 回国会参法第 5 号）

平成 18 年 5 月に提出された自民党・公明党原案及び民主党原案は、公務員の政治的行為の制限に関する規定を置かず、国民投票運動についても国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用することとしていた。

これに対しては、国民投票運動は主権者国民として重要な権利であり、公務員であっても原則自由であるべきであることや、現行の国家公務員法と地方公務員法とでは政治的行為の制限の範囲が異なっており、ばらつきをなくすことが必要であるといったことから、同年 12 月には自民党・公明党及び民主党からそれぞれ、国民投票法運動には国家公務員法等の政治的行為の制限規定を適用しないものとする規定（いわゆる「適用除外規定」）を置くとの修正発言がなされた。その後、平成 19 年 4 月の民主党修正案及び同年 5 月に民主党が参議院に提出した対案には、そのような規定が置かれた。

しかし、すべての国民投票運動について国家公務員法等の規定を適用除外とすることに関しては、公務員の政治的中立性を確保しうるのかといった懸念が示され、平成 19 年 3 月の自民党・公明党の併合修正案には、政治的行為のうち、公務員といえども自由にすべき行為と、公務員の政治的中立の観点から規制すべき行為とを切り分ける観点から、附則に検討条項（附則 11 条）が置かれ、同年 5 月、法律として成立した。

2 本改正案における対応

概要（抜粋）

2 公務員の政治的行為に係る法整備関係

(1) 純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項

- ① 公務員が行う国民投票運動については、賛成・反対の投票等の勧誘行為及び憲法改正に関する意見表明としてされるものに限り、行うことができる。ただし、当該勧誘行為が公務員に係る他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。
- ② 組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方については、「改正法施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

(2) 特定公務員の国民投票運動の禁止

裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官は、在職中、国民投票運動をすることができないものとする。

その違反に対し、罰則（6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金）を設ける。

(1) 純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項

- ① 本改正案においては、公務員は、公務員の政治的行為等を禁止する他の法令の規定²⁷にかかわらず、国会が憲法改正を発議した日から国民投票の期日までの間、国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないように勧誘する行為）及び憲法改正に関する意見の表明をすることができることとしている。ただし、公務員の政治的行為等を禁止する他の法令の規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでないこととしている。
- ② 本改正案の附則においては、国は、この法律の施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、国民投票運動に関し、組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公

²⁷ 公務員の政治的行為の規制の態様については、後掲 51、52 頁を参照。

務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる旨の検討条項が定められている。

(2) 特定公務員の国民投票運動の禁止

現行法は、在職中、国民投票運動が禁止される特定公務員の範囲を中央選挙管理会の職員等²⁸に限定している。本改正案においては、これに加え、裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官について、在職中の国民投票運動を禁止し（改正後の102条）²⁹、その違反に対しては、罰則（6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金）を設けることとしている。

なお、公職選挙法136条で在職中の選挙運動が禁止されている会計検査院の検査官、収税官吏及び徴税の吏員については、本改正案における特定公務員の範囲には含まれていない。

【参考】国民投票運動が禁止される特定公務員の範囲の比較

	現行法 (101条・102条)	本改正案 (101条・102条)	(参考) 公職選挙法 ³⁰ (136条)
中央選管職員等	×	×	×
裁判官、検察官、 警察官、公安委員会 委員	○	×	×
会計検査官、収税官 吏及び徴税の吏員	○	○	×

※ ○は国民投票運動が可能であること、×は国民投票運動が禁止されることを意味する。

²⁸ 中央選挙管理会の委員、中央選挙管理会の庶務に従事する総務省の職員、選挙管理委員会の委員及び職員、国民投票広報協議会事務局の職員が在職中国民投票運動を禁止される特定公務員として規定されている（現行法102条）。

²⁹ 憲法改正国民投票法制定時における当初の自公案では、特定公務員の範囲について同様の規定を置いていたが、併合修正案で削除された。制定当時の提出者の答弁については、[資料1](#)（37頁）参照。

³⁰ 公職選挙法136条では、選挙事務に関係ある職員及び主として一般選挙人に対して権力的関係にある公務員（中央選管の委員及びその庶務に従事する総務省の職員、選管の委員・職員、裁判官、検察官、会計検査官、公安委員会の委員、警察官、収税官吏及び徴税の吏員）について、その在職中は、選挙の種類を問わず、また、職務の区域と関係なく、一切の選挙運動を禁止している。（安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法(下)』（ぎょうせい、2009年）1001頁。）

[参考]

なお、8党合意においては、以下のような確認がされている。

確認書（平成26年4月3日）（抜粋）

- 2 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定³¹の違反に対し罰則を設けることの是非については、今後の検討課題とする。
- 3 地方公務員の政治的行為について国家公務員と同様の規制とする³²ことについては、各党の担当部局に引き継ぐこととする。
- 4 改正法施行に当たり、国民投票運動を行う公務員に萎縮的効果を与えることとならないよう、政府に対して、配慮を行うことを求める。

³¹ 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動は現行法においても禁止されているが（103条）、罰則はない。憲法改正国民投票法制定時における当初の自公案では、この違反に対し罰則規定を設けていたが、併合修正案では罰則規定は削除された。これに関する制定当時の提出者の答弁については、38頁を参照。

³² なお、日本維新の会は、地方公務員の政治的行為について国家公務員と同様の規制とする内容の法案を衆議院に提出している（「地方公務員の政治的中立性の確保のための地方公務員法等の一部を改正する法律案」第185回国会衆法第20号）。

IV 国民投票の対象拡大についての検討関係

1 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項

(1) 検討条項の内容

憲法改正国民投票法 1 条は、同法に手続を定める国民投票の対象を憲法改正に限定しているが、附則 12 条に次のような検討条項を規定している。

(趣旨)

第 1 条 この法律は、日本国憲法第 96 条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）について、国民の承認に係る投票（以下「国民投票」という。）に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議に係る手続の整備を行うものとする。

(憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討)

附則第 12 条 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

(一般的国民投票制度について)

平成 18 年 5 月に衆議院に提出された自民党・公明党案³³は、憲法改正国民投票のみを対象としていた。一方、同日衆議院に提出された民主党案³⁴は、国政における重要な問題に係る案件についての諮問的国民投票も含めることとしていた。このため、憲法改正国民投票法の審議の過程では、いわゆる一般的国民投票制度の導入の是非についても議論が行われた。

一般的国民投票制度について、自民党・公明党案の提出者は、以下の点を指摘している。

- ・ 現行憲法は国会を国の唯一の立法機関であると規定し、基本的に議会制民主主義を採用しており、これらを補完するものとしての直接民主主義の制度は、わずかに最高裁判所裁判官の国民審査（憲法 79 条 2 項）、地方自治特別法（憲法 95 条）、憲法改正国民投票（憲法 96 条）の場合に限定されている³⁵。

³³ 前掲注 24 参照

³⁴ 前掲注 25 参照

³⁵ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）（平成 19 年 3 月 29 日）3 頁（保岡興治議員）

- ・ 一般的国民投票制度は、その効果が諮問的なものであるとしても事実上の拘束力があり得ることは否定できず、憲法の定める議会制民主主義の根幹にかかわる重大な問題である³⁶。
- ・ 国民投票が必要的な要件とされその結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、任意で諮問的な効果が想定される一般的な国民投票とでは、その本質を全く異にする³⁷。

以上のような考え方から、最終的に、憲法改正国民投票法は、憲法改正国民投票のみを対象とすることとされた。

（憲法問題についての予備的国民投票制度）

もともと、自民党・公明党案の提出者は、憲法改正については憲法 96 条が議会制民主主義の例外として国民投票を要する旨を定めていることから、一般的国民投票制度といっても、個別の憲法問題に限定し、あらかじめ国民に憲法改正の要否・内容の方向性について問う諮問的・予備的国民投票制度については、この憲法 96 条の周辺に位置するものと考えられるとしている³⁸。そこで、このような諮問的・予備的国民投票制度の是非について検討されるべき旨の規定が附則に置かれた³⁹。

（附則 12 条による検討の期限）

附則 12 条による検討は、「この規定の施行 [注：公布日である平成 19 年 5 月 18 日] 後速やかに」と定められているのみであり、期限が付されていないものである。

この点、憲法改正国民投票法に定められている他の 2 つの検討条項（前記Ⅱ・Ⅲ参照）には、「この法律が施行される [注：施行日は、平成 22 年 5 月 18 日] までの間に」と定められており、附則 12 条による検討は、これらとは異なるものである。

³⁶ 前掲注 35 参照

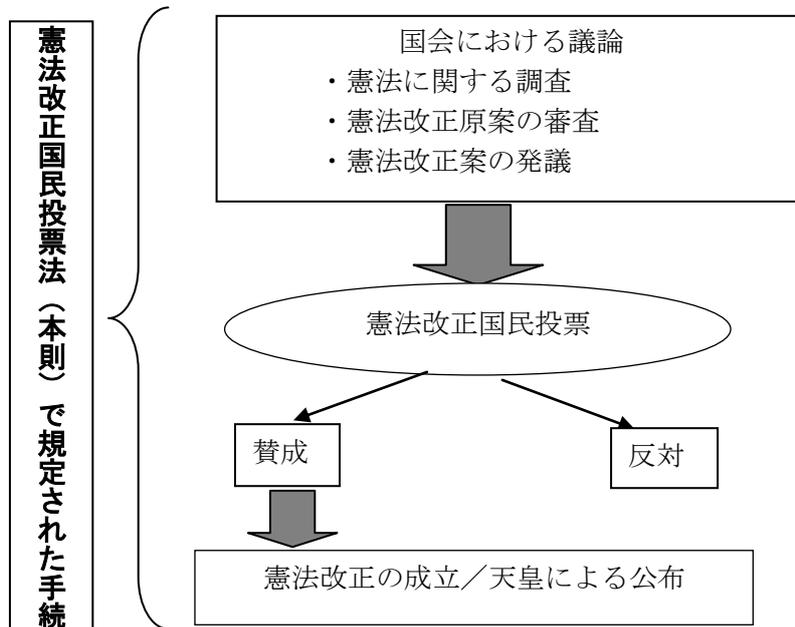
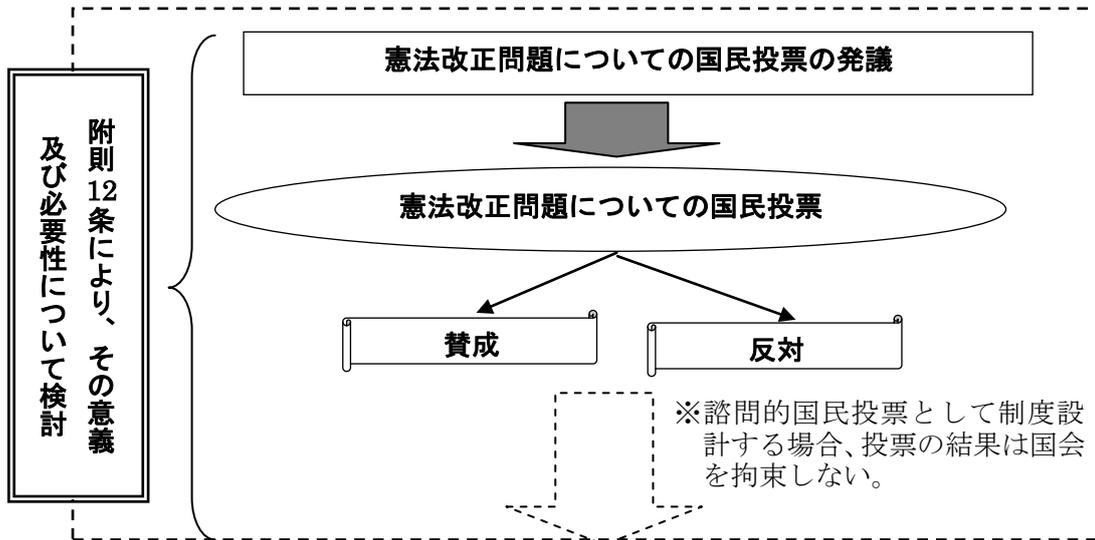
³⁷ 前掲注 35 参照

³⁸ 第 166 回国会参議院会議録第 17 号（平成 19 年 4 月 16 日）3 頁（赤松正雄議員）、第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）（平成 19 年 3 月 29 日）3 頁（保岡興治議員）

³⁹ 前掲注 38 参照

[イメージ図]

憲法改正手続における「憲法改正問題についての国民投票」の位置付け



(2) 憲法改正問題についての国民投票制度に関する議論（法案・修正案の推移）

国民投票の対象、いわゆる一般的国民投票制度を導入すべきかという点については、平成 18 年 5 月に衆議院に提出された憲法改正手続に関する自民党・公明党案及び民主党案において、国会での議論の中で、次のように推移してきた。

法案・修正案の推移（国民投票の対象について）

自民党・公明党	民主党
法律案 ⁴⁰ （H18. 5. 26）	法律案 ⁴¹ （H18. 5. 26）
憲法改正に限定	国政重要問題（一般的国民投票）も含める。
修正要綱（H18. 12. 14）	修正要綱（H18. 12. 14）
憲法改正問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について検討	次の 3 案を提示 A 案：国政重要問題の対象を何らかの方法で限定 B 案：憲法改正問題に限定 C 案：具体的制度設計を憲法審査会で検討
併合修正案（H19. 3. 27）	修正案（H19. 4. 10） 参議院に提出した対案 ⁴² （H19. 5. 8）
同上（附則 12 条） → 成立	国政重要問題のうち「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を対象とする。 上記「別の法律」は、本法施行までに整備。 → 不成立

⁴⁰ 前掲注 24 参照

⁴¹ 前掲注 25 参照

⁴² 前掲注 26 参照

民主党案では、国政における重要な問題に係る案件⁴³についての国民投票を設けることとしていた（同法律案1条）。

その趣旨として、衆議院本会議での趣旨説明では、立憲主義にかかわる問題について、国会がみずからの意思に基づき、諮問的に国民の意思を問い⁴⁴、その主権者の意思を十分に考慮しながら権限行使することは、何ら憲法に反するものではなく、むしろその趣旨にかなうと説明されている⁴⁵。

ただ、民主党側からは当初より、国民投票に付すべき案件を限定することについて柔軟な考え方が示されていた⁴⁶。また、衆議院憲法調査特別委員会での議論においては、自民党・公明党側から、一般的国民投票制度といっても、憲法問題に限った諮問的・予備的国民投票制度については、検討に値する旨の発言⁴⁷が見られた。

そのような経過から、平成18年12月には、自民党・公明党案及び民主党案の双方から、法案の修正要綱が示された。その後、平成19年3月、自民党・公明党から、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項（附則12条）を設ける修正案が提出され、また、同年4月、民主党から、国民投票に付すべき案件について修正を加えた修正案が提出された。最終的には、自民党・公明党提出の修正案が、法律として成立した。

なお、憲法改正国民投票法附則12条と、民主党修正案では、検討を加えられた国民投票の範囲が異なっている。

○ 日本国憲法の改正手続に関する法律（抄）

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

附則第12条 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

憲法改正国民投票法附則12条による検討範囲は、以下の2つとされている。

- ① 憲法改正を要する問題（最終的には憲法改正国民投票の対象となるような

⁴³ 「国政における重要な問題に係る案件」として国民投票に付すことが想定される案件としては、民主党案の提出者は、例えば、皇室典範のように憲法問題に準ずる事項、自衛隊のイラク派遣のように国家全体の運命に関する重要事項、安楽死など、その他の国家の重要政策問題であると述べている。第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）11頁（鈴木克昌議員）。

⁴⁴ 平成18年5月に提出された民主党の法律案では、133条で、「国政問題国民投票の結果は、国及びその機関を拘束しないものとする。」と規定していた。

⁴⁵ 第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）6～7頁（枝野幸男議員）

⁴⁶ 第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）11頁（鈴木克昌議員）

⁴⁷ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第8号（平成18年12月7日）15頁（保岡興治議員）

事項について予備的に民意の動向を探ろうとする場合)

② 憲法改正の対象となり得る問題

附則 12 条の見出しが「憲法改正問題についての国民投票制度の検討」となっており、直接の検討対象が憲法改正関連事項に限定されているのが特徴となっている。

○ 日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案（民主党修正案 H19. 4. 10）

（趣旨）

第 1 条 この法律は、日本国憲法第 96 条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）についての国民の承認に係る投票（以下「憲法改正国民投票」という。）に関する手続及び国政における重要な問題のうち憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題に係る案件（以下「国政問題に係る案件」という。）についての国民の賛否の投票（以下「国政問題国民投票」という。）に関し定めるとともに、あわせて憲法改正の発議及び国政問題に係る案件の発議に係る手続の整備を行うものとする。

附則第 4 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、国政問題国民投票に関し、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

一方、平成 19 年 4 月に民主党が提出した修正案では、国政における重要な問題のうち、

- ① 憲法改正の対象となり得る問題
- ② 統治機構に関する問題
- ③ 生命倫理に関する問題

の 3 つを例示として掲げた上で、その詳細は、国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定めることとしていた。

また、民主党が提出した修正案では、附則 4 条で、「この法律が施行されるまでの間に」検討を加え必要な法制上の措置を講ずることが定められており、検討について期限を設けている点も、成立した憲法改正国民投票法と異なっていた。

2 本改正案における対応

概要（抜粋）

3 国民投票の対象拡大についての検討関係

- 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項の再規定
憲法改正問題についての国民投票制度については、改めて、「その意義及び必要性について、更に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」旨の検討条項を改正法附則に設ける。

本改正案においては、現行法附則 12 条を削除した上で、改めて、「国は、この法律の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から更に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」旨の検討条項を改正法附則に設けることとしている。

現行法附則では「その意義及び必要性の有無について…検討を加え」ることとされていたが、改正附則では「その意義及び必要性について…更に検討を加え」と文言を改めている。

[参考]

なお、8 党合意においては、以下のような確認がされている。

確認書（平成 26 年 4 月 3 日）（抜粋）

- 5 一般的国民投票制度の在り方については、衆参の憲法審査会の場において定期的に議論されることとなるよう、それぞれの幹事会等において協議・決定する。

[資料編]

目 次

資料1	制定時における法案提出者の主な答弁（抜粋）	32
1	憲法改正国民投票の投票権年齢に関する検討条項について	32
2	公務員の政治的行為に係る法整備関係	35
(1)	公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について	35
(2)	特定公務員の国民投票運動の禁止について	37
(3)	公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定の違反に対する罰則について	38
3	憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項	39
資料2	世界各国・地域の選挙権年齢及び成人年齢	41
資料3	国民投票法制定時の審議経過及び年齢条項見直しに関する国会・政府の動き	42
資料4	年齢条項に関する法令の検討状況	44
資料5	公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要	46
1	一般職国家公務員の政治的行為の制限	46
2	特別職国家公務員の政治的行為の制限	47
3	一般職地方公務員の政治的行為の制限	47
4	特別職地方公務員の政治的行為の制限	50
資料6	参照条文等（一般職公務員の政治的行為の規制について）	53
1	一般職国家公務員の政治的行為の規制について	53
(1)	国家公務員法	53
(2)	人事院規則 14-7（政治的行為）	53
(3)	人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四―七（政治的行為）の運用方針について」	55
2	一般職地方公務員の政治的行為の規制について	60
(1)	地方公務員法	60
(2)	地方公務員法第 36 条の運用について	61

制定時における法案提出者の主な答弁（抜粋）

1 憲法改正国民投票の投票権年齢に関する検討条項について⁴⁸

【法整備の対象範囲】

①H19. 3. 29・衆・憲法特委 9 頁・船田元君

先ほども平岡委員にお答えしたところでございますが、また、今、大口委員おっしゃるように、**公選法、民法、これは二十の年齢に非常に密接に関連をした法令であります。この国民投票法案が十八にする大前提として、少なくともこの二つは改正をしなければいけないと思っております。**ただ、改正をして公布をいたします、それから施行するまでの間、いわゆる準備期間なり周知期間というのがあるわけですが、それはそれぞれ法令の種類、内容によっていろいろ変わり得るわけでありまして、したがって、私どもは、その二つの法律についても、あるいはそれ以外の法律についても、改正をまず三年以内にきちんと行う、必要なものはきちんと行う、しかし、その施行については三年から後になっても一定期間は許されてしかるべきであろうと。改正は少なくとも必要なものは全部やる、こういう考え方でございます。ただ、どの法律を改正すべきかどうかということについては、今明確に申し上げるわけにはいきません、これからのまさに検討課題であるということでございます。ただ、この二つの法律を含めて改正をした上で、さらに関連する法律の改正をある程度必要なものは行いまして、そして、附則の第三条に国民投票法のいわゆるストッパーがついておりますので、これを削除するかしないかということは、そのときに改めて判断をする、こういうことになろうかと思っております。**ただ、私、個人的に考えておりますのは、この三年間の間にできれば少なくとも公選法につきましてもは施行されることが望ましい、**このように考えております。なお、仮に三年という期限ぎりぎりに法改正がなされたとしても、その数カ月後には施行適用されるものだ、このように承知をしております。

②H19. 4. 12・衆・憲法特委 11 頁・船田元君

我々は、十八歳以上というのが世界標準である、そしてできるだけ速やかに、……**関連する公選法の規定も、あるいは民法に至るまで、あるいは年齢要件をもとにしておりましてその他の幾つかの法律案について精査をし、そして改正が必要なものの必要でないものを仕分けしながら対応していく必要があると思っております。…関連法令の中でも公選法の投票年齢二十歳というものを十八にするということは、投票という同様の行為を規定しているわけでございますので、少なくともこの二つの年齢がそろっているということは極めて合理的である**し、また、間違いを起こさない状況につながらると思っております。そこで、私どもとしては本法施行までの三年間に公選法を初めとする関連法令を整備するということを書かせていただきましたが、もちろんそれは、与党としても義務を負う、これは国にやらせる義務を負うという意味でございますが、そういうことであります。しかしながら、やはり世の中には一〇〇%絶対ということはございません。したがって、万々が一、関連法令の整備が済まない状況で三年を超えることが仮にあった場合に、国民投票法案が十八で公選法がなお二十のままということであると、これは今申し上げたような、十八歳と二十歳との間でのそごが一定期間生じる。こういうことでございますので、我々責任ある立場としては、万々が一のことも考えて、そうでないようにするというのが立法者としての責任である、このように私は考えております。

③H19. 4. 17・参・憲法特委 13 頁・船田元君

年齢要件が法の目的によってあるいは趣旨によって非常にばらばらであると、こういうことは指摘をされると思います。ただ、私どもとしては、この国民投票の年齢とそれから公職選挙法に規定した選挙権年齢、それとやはり密接に関連をしている民法、少なくともこの公選法と民法につきましてもやはり国に対してこの三年間という経過期間のうちにこ

⁴⁸ 出典：衆憲資第 73 号ポイント iii-vi 頁

れしっかり議論をし、そして国会でもしっかりと議論をした上でこの改正という措置をとっていただきたい、こういう、まあ義務ではありませんけれども、非常に強いお願いをしていると、こういう法律の体系になっております。そのほかはどうかと、こういうことでございますが、この際ということで、できるだけ、年齢要件が決まっている、そういう法律を洗いざらい見直して統一をしてやればこれは一番いいとは思っているんですけども、やはり今申し上げたように、法律の趣旨、あるいは改正をしても公布から施行までの期間がみんな、いわゆる周知期間というものもみんな違います。そういったことも考えますと、やはり一律にやるというのはなかなか技術的に難しいことかな、こう考えております。関連する法令が、この国民投票年齢十八にするということによってなれば一番いいこととございますが、それは今後の検討課題ということとございます。**少なくとも、この公選法とあるいは民法というものは、そこはやはりきちんと変えた方がいいのではないかと、さらに、強いて言えば公選法の規定を変えるということが最低限の条件になるだろうと、こういうことでございます。**

【国民投票の投票権年齢・選挙権年齢・成人年齢の関係】

H19. 4. 12・衆・憲法特委 12 頁・保岡興治君

現行の公選法の二十歳の投票年齢というのは、戦後間もないころ二十五歳から二十歳に引き下げられて以来、二十歳が投票年齢になっているわけです、選挙権の。そのときの立法の趣旨を見ると、民法の成人年齢が二十歳であることを前提に、それに合わせる。要するに、民法上の判断能力と参政権の判断能力とは一であるべきだという前提で、そういう提案理由の中に書かれて引き下げられている経緯があるので、我々としては、成人年齢に合わせて選挙年齢。選挙年齢と国民投票年齢は同じ参政権だから、やはりこれを合わせる事が国民に理解がしっかりと受けとめられる。しかも、我々としては、何もこれをおくらせるつもりはありませんので。我々としては、平たくいえば高校を卒業したら一人前、民法で一人で契約できる、それから少年法での扱いについてもしっかりと検討してみる。そういった意味で、高校までに国家とか憲法とか民主教育とか、あるいは社会規範とか、いろいろなことについて徹底してこの際、青少年の日本の教育を根幹からみんな考えていこう、こういう積極的な意味を考えて、単に民主党に無原則に妥協したのではなくて、我々自身そういう積極的な位置づけをして、この十八歳投票年齢について定めた経緯があります。そういうことなどを理解していただければ、民主党と物の考え方はほぼ変わりないところに達している。したがって、法律のあり方についても、規定の仕方にもいろいろ技術的な問題が残されているのみと我々は考えています。

【経過規定の趣旨】

H19. 5. 9・参・憲法特委 9 頁・葉梨康弘君

(国民投票時に投票権者が十八歳以上になっていない場合どうするかとの問いに対して) あれば附則で定めさせていただいております、関係法令が施行になる前、これが二十歳という形で読み替えるということになっております。ただ、最前からずっとこの委員会でも答弁させていただいておりますとおり、この三年間の間で確実に義務として法制の整備はしていくということとございます。……これも、例えば公選法がこの三年の間に整備されたとしたら、その施行期日が半年後になります。あるいは、民法ですとあるいは施行期日というのが先になるかも分かりません。いろいろなことを整備しなければなりませんから。**ですから、法の整備は三年間に行うんですけども、それから例えば施行までに二年ぐらい掛かるというような状態も想定されるわけでございます。そのときには、やはり成人年齢と合わせた形での投票権年齢というのを設定したいということで、私どもはその間は二十歳という形で経過規定を置かさせていただいているというわけでございます。**

(参考)

【附則3条の考え方と期限を徒過した現状に対する認識】

H24.2.15・参・憲法審査会5頁 船田元参考人

ここで御注意いただきたいのは、十八歳選挙権が実現することといったように、少なくともここで明示されている十八歳選挙権の実現は、この法律を制定した国会によって既に意思決定がされた事項であるということです。したがって、この検討事項によって検討に委ねられているのは、一つは、公選法などの年齢引下げが少年法や未成年者喫煙・飲酒防止法などその他の法令のどこまで及ぶべきかということ、二つ目には、公選法などを含めて年齢を引き下げるべきとされた法律について、その改正法施行のための準備期間や環境整備はどの程度必要なのかといった事項でありまして、これが自公案、民主党案、双方の提出者の共通理解となりました。

しかし、この時点で、立法者が引下げの意思を明確にしていた法令の範囲については、実は提出者相互の間で微妙な食い違いもあったやに記憶をしております。

一般的には、法律名が例示として挙がっている公選法と民法、そしてこれに当然随伴する法律と理解されておりますが、しかし、法文においては十八歳選挙権が実現すること等となるようとして、具体的には十八歳選挙権についてだけその方向性を示しておりまして、国民投票の投票権と同じレベルの参政権に関するものだけと理解することも可能だと思えます。このいずれかにつきましては私どもはそのときそのときの国会が判定するものと考えており、その条件が成就したときにこの附則第三条の言わばストッパーを改正、削除するということを想定をしたわけでございます。

なお、これらの関係法律の整備法は、附則第三条第一項の規定によって三年間の準備期間の間に成立させなければならないものとされておりますが、法整備が三年以内に行われた場合でも、その施行までには更に一定の周知期間あるいは準備期間を要することが予想されておりましたので、附則第三条第二項におきまして、前項の法制上の措置が講ぜられた後、それらの改正法律が施行されるまでの間は経過的に憲法改正国民投票も二十歳投票権で実施する旨の規定が設けられたところであります。これが経過規定でございます。

現在は、この三年間の準備期間が経過しているにもかかわらず、十八歳選挙権実現のための公選法改正等の整備法が成立していませんから、この附則第三条第二項に定める前項の法制上の措置が講じられという条件自体が達成されておりません。そのため、本条項は字義どおり適用できないという不完全な状況に残念ながら置かれております。このようなことは当時全く考えていなかったこととございました。その意味では、広い意味での立法の不作为があつて、それで国民投票法が不安定な状態になっていると申し上げるしかないなというふうに思っております。

2 公務員の政治的行為に係る法整備関係

(1) 公務員の政治的行為の制限に関する検討条項について⁴⁹

【検討規定の基本的趣旨】

H19. 4. 25・参・憲法特委 6 頁・船田元君

附則の第十一条でございますけれども、これは、公務員の政治的行為の制限規定について、これからこの法律が通った後、国家公務員法、地方公務員法あるいはその他の法令において政治的行為の制限が掛かっている部分について、**公務員であってもやはり特定の政治的目的を持たない通常の賛否の勧誘運動については、これは自由にするべきであると、**こういう考え方がありまして、**ただ、これを実現させるために一体どういうふうはこの公務員法関係を整理すればいいのか、切り分けたいのかということについては、これは短時日にこれを規定することはなかなか難しいということでありましたので、これは検討課題として附則に書かせていただいた**ということでございます。

しかしその趣旨は、今、大久保委員おっしゃるように、できるだけ国民投票運動においては自由度を増すべきであると、こういう方向に向けての検討であるということでありまして、おっしゃるとおりでございます。

【全面適用除外とはしなかった趣旨】

H19. 4. 26・参・憲法特委 5 頁・船田元君

それから、三番目の違いである公務員の政治的行為の制限適用除外、これもこれまでもこの委員会におきまして大変議論があったところでございます。私どもは、国家公務員法と地方公務員法の中において、いわゆる勧誘行為というものが国家公務員法では制限なし、それから地方公務員法では制限がある、こういうアンバランスが生じておりました。違いが生じてしまいます。ですから、それをなくそうということでいろいろ考えてきたわけですが、私どもも一時期、十二月十四日時点では一度考えたことなんでありますが、**この国家公務員法、地方公務員法の政治的行為の制限規定の全面適用除外、国民投票においては全面適用除外ということを一考するに至りました。**

しかしながら、これをやってしまうと、この国民投票運動に関して、あるいは国民投票運動に付随して、この政治的な特定の候補者や特定の政党や特定の団体を支持するような政治的な行為を併せて行う、そういう問題があるかもしれない。そういうことについての歯止めが全くなくなってしまおうというのはいかがなものだろうかということで、私どもはまた考えをいったん元に戻すという、そういう状況になってしまったわけでありまして。

しかしながら、やはり特定の団体や候補者を支持しないような、いわゆる純粋な国民投票運動については少なくとも意見表明や勧誘ということについてはこれは自由であるべきだと、こう考えておりますので、その附則におきまして、国家公務員法等におけるその切り分けを丁寧にやっというということで、これも三年間の間に経過措置としてやっという、こうしたわけですが、民主党さんがおっしゃるように全面適用除外ということを、これをすぐやっという、今申し上げたようなグレーゾーンの部分の規制といいますか、公務員法に照らしての問題点が生じるおそれがあると、こう私どもは考えましたので、これはなかなか全面適用除外というのは今現時点では難しいのではないかと、しかし、何とかそういう方向に向かってうまく切り分けをしたい、こう考えております。

【国民投票運動と国家公務員、地方公務員の政治的行為の制限の適用関係】

H19. 3. 29・衆・憲法特委 4 頁・船田元君

(今回提出された修正案における公務員の政治活動の制限規定と公務員の国民投票運動の関係がどのように整理されたのかとの問いに対して)

今御指摘の国家公務員あるいは地方公務員の政治的行為の制限の規定でございますが、

⁴⁹ 出典：衆憲資第 74 号ポイント vi-viii 頁

現状では、国家公務員は、人事院規則によりまして、選挙、国民審査の投票、地方公共団体の議会の解散または公務員の解職の投票において投票するようにまたはしないように勧誘運動をすること、こういったものを限定列挙した上でこれを禁止し、刑事罰でもって対処するということであります。

しかし、その国家公務員の中で、いわゆる署名運動、示威運動や政党機関紙の配布などと異なりまして、**政治的目的を持たない賛否の勧誘運動について限定して見た場合には、このような運動は列挙された行為には直接該当しないために国家公務員によるこのような運動は禁止されない、このようにみなされます。**

一方、**地方公務員の場合には、地方公務員法三十六条において、公の選挙または投票において投票をするようにまたはしないように勧誘運動をすることを禁止される政治的行為として挙げております。ここで言う公の投票というのは、本来、住民投票などを想定したものですけれども、しかし、たまたま国民投票も入るといふふうに解釈をされてしまいます。**そうなる、署名運動などを伴わない単なる賛否の勧誘運動についても、同法において禁止される政治的行為に当たってしまう。もちろん、懲戒処分の対象となるわけですが、このように同じ行為を国家公務員がやる場合と地方公務員がやる場合で差ができてしまう、ずれが生じてしまう、こういうことになります。

そこで、私どもは、このばらつきを是正するには、政治的行為の制限規定をこの国民投票運動に限っては適用除外とすべきではないか、このような考えを一時我々としては考えた次第でございます。しかしながら、すべて適用除外といたしますと、先ほど申し上げましたようなビラの配布であるとか機関紙であるとか、あるいはその他のさまざまな政治活動ということについて自由になってしまう。果たしてこれでいいのだろうか。やはり公務員は公務員としての職務の公正さということを考えて場合には、一定の制限も必要である、また自由度も必要であるということで、そこを丁寧に仕分けしていこう、こういうふうな考えに至ったわけでございます。

ただ、具体的に何が自由であるか、何が制限される行為であるかということについてはなお検討が必要であるということで、現段階におきましてはこの適用除外というのは採用しないことといたしました。少なくとも普通常識的に考えられる賛否の勧誘あるいは意思の表現、表示、こういったことについて制限されないように国家公務員法、地方公務員法を改正していこう、見直していこう、そのための検討をこれからやっていきたいと思います。このことを附則に入れて、この三年間の間に鋭意検討するべきではないか、このように整理をした次第でございます。

(参考)

【法整備における立案形式及びその所管】

H24. 2. 15・参・憲法審査会 5 頁・船田元参考人

二つ目は、附則第十一条の公務員の政治的行為の制限に係る法整備であります。(中略) 現行の国家公務員法や地方公務員法、裁判所法その他の一般職、特別職の様々な公務員に関する法令の規定では、その政治的行為の制限に関する規定が幅広く設けられ、それぞれの法律によってややばらつきはありますけれども、例えば自分の意見表明はいいけれども他人への投票の勧誘などはできないこととされています。しかし、そのような公務員制度の土台ともいえるべき憲法論議の場面においては、公務員といえども一人の国民であり、地位利用を伴うようなものは別として、純粋な他人への賛否の勧誘行為などまでは許してもいいのじゃないかというのがこの附則第十一条の規定でございます。すなわち、国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘を含め、その他の意見の表明が制限されることとならないようというのはその意味でございます。

この条項による法整備は、あくまで憲法改正国民投票に限定したものでありますので、法的には憲法改正国民投票法の一部改正法という形で立案されることが念頭に置かれています。その意味では、さきの十八歳選挙権実現のための法整備と異なり、この改正法案の立案、審査はこの憲法審査会の所管事項となるものと解されているところです。

(2) 特定公務員の国民投票運動の禁止について

【当初の自公案の考え方】

H18.11.2・衆・憲法特委 11 頁・赤松正雄君

今、大口委員御指摘の、中央選挙管理会の委員等はいいけれども、それ以外、裁判官以下については禁止の対象に入れるべきではないんじゃないのか、あるいはまた、会計検査官や収税官吏等は外しているけれども中には怖い人もいるという話でございましたけれども、まず基本的には、ほかの一般国民ではおよそなし得ないというか、大きな影響をもたらす存在としての裁判官、検察官、公安委員会の委員、警察官、こういう位置づけをしているということだと考えております。

会計検査官や収税官吏、徴税吏員というのは、国のありようというものを決める今回の国民投票法といった場合、直接の関係性が弱い。それに対して裁判官とか検察官等につきましては、先ほど挙げられた分については、より国の基本的なありようというものに関して影響力の強い存在、こういうことから挙げているわけでございまして、投票が公正に行われるための必要最小限の規制としての国民投票運動を禁止する、こういうことの位置づけをしたわけでございます。

【最終的に成立した併合修正案の考え方】

H18.12.14・衆・憲法特委 14 頁・船田元君

国民投票運動の禁止される特定公務員の種類でございすけれども、……これまで私どもは、選管の職員等に加えまして、裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官の皆様については、これを国民投票運動禁止ということでございましたけれども、やはり 国民運動が萎縮することを避ける意味でも、あるいは、そういう特定公務員の方々も、意見を表明する権利と投票運動とが非常にあいまいである、区別がつきにくいということも考えまして、裁判官、検察官、公安委員会の委員並びに警察官の部分を削除することといたしました。

H19.3.29・衆・憲法特委 2 頁・保岡興治君

第四に、国民投票運動が禁止される特定公務員の範囲については、選管職員等に限ることとしております。

これは、本委員会での議論を通じて、憲法改正国民投票における意見表明は、主権者国民が直接に国政に対して発言できる重要かつ貴重な機会であり、それは裁判官や検察官等の職種についている者でも同じように保障されるべきであると考えたからであります。

(3) 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定の違反に対する罰則について

H19. 3. 29・衆・憲法特委 2 頁・保岡興治君（修正案提案理由説明）

第五に、**公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の制限については、地位利用の範囲を明確にした上で存置することとしております。その上で、これに違反した場合にも罰則を設けないこととしております。**

H19. 3. 29・衆・憲法特委 9 頁・船田元君

地位利用につきまして、私どもも、**原案において罰則つきということ考えておりました。しかしながら、この委員会のこれまでのさまざまな議論を通じて、そこまでというのは、国民の権利であります国民投票運動をできる限り自由に闊達に行うという趣旨から、それはやはり少し行き過ぎだろうというふうに考えが至ることとなりました。**そこで、今御指摘のように二つ修正をさせていただきました。一つは、対象となる行為が明確になりますように地位利用の概念を明確にする。すなわち、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力または便益を利用すること、こういうふう限定をいたしました。この内容につきましては、公職選挙法における地位利用とその意味内容は同じでございますけれども、修正案におきましては、その地位利用の意味内容をさらに具体化したもの、このようにお考えいただきたいと思っております。なお、この**罰則がないかわりと言ってはなんですが、罰則はございませんけれども、しかしながら、やはり公務員の場合には、特に悪質な行為ということになった場合には、信用失墜行為等の公務員法制上の懲戒処分、これは行政処分でございますが、そういうものによる制裁は当然あり得るというふうに思っております。**

H19. 4. 16・参・本会議 3 頁・赤松正雄君

公務員等、教育者の国民投票運動の在り方についてのお尋ねがございました。

公務員につきましても、国民の国民投票運動は原則として自由に行われるべきものであります。ただ、他方で、公務員等につきましては、全体の奉仕者として、その身分に応じ、国民投票運動の公正を図るため最小限の規制を設ける必要もあります。

このような観点から、まず公務員等及び教育者に対して、地位利用の意味を、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用することと明確にした上で、これを禁止しております。

この禁止に違反した場合にも罰則は設けないこととしております。これは、国民の国民投票運動への**萎縮効果をでき得る限り排するため**であります。悪質な行為については、信用失墜行為等の公務員法制上の懲戒処分により適切に対処されるところと考えております。

3 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項⁵⁰

H19.3.29・衆・憲法特委 3 頁・保岡興治君

【憲法改正国民投票のみを対象とした理由】

一昨年及び昨年の海外派遣による調査あるいは文献調査によりますと、諸外国においては、それぞれの国の特性に応じてではございますが、一般的国民投票制度というものを法体系の中に組み入れている例も少なくないのでございます。しかし、現行憲法は国会を国の唯一の立法機関であると規定して、基本的に議会制民主主義を採用しており、これらを補完するものとしての直接民主主義の制度は、わずかに最高裁判所の裁判官の国民審査、地方自治特別法における住民投票、そして憲法改正国民投票の場合に限定されています。

一般的国民投票制度は、民主党御提案のようにその効果が諮問的なものであるとしても、事実上の拘束力があり得ることは否定できない。この憲法の定める議会制民主主義の根幹にかかわる重大な問題でありまして、むしろ憲法改正事項そのものではないかとの懸念も払拭できないものでございます。また、そもそも国民投票が必要的な要件とされておって、かつ、その結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、任意で諮問的な効果が想定される一般的な国民投票とでは、その本質を全く異にするものであることなどにもかんがみますと、今回は憲法改正国民投票法制に限定して制度設計するのが適当であると考えております。

【憲法問題についての予備的国民投票制度の検討を附則で規定した理由】

もっとも、一般的国民投票制度といっても、その対象を広く国政上の重要問題一般とするのではなくて、個別の憲法問題に限定した諮問的、予備的国民投票制度については、議会制民主主義の例外として国民投票を要する旨を定めている憲法九十六条に関連するものとして、比喩的に言えば、憲法九十六条の周辺に位置するものと言うこともできます。ただ、発議の形式や議決要件など、その具体的な制度設計についてはまだまだ議論が必要で、今直ちに本法律案に明記する段階に達しておらないので、慎重な検討が必要ではないかと思います。

そこで、このような憲法改正問題についての国民投票制度の是非について、本法によって創設される憲法審査会において今後検討すべき重要事項の一つとして附則に明記する修正をしたところでございます。

なお、この論点については、昨年十二月十四日に、民主党提出者から、対象に一定の限定を加える案、憲法改正に係る予備的国民投票に限定する案、このような限定的な国民投票法案について、憲法審査会の所管とすることを前提に、その是非や具体的制度設計についての検討条項を附則に明記する案を党内で議論し、結論を得たい旨の御発言がございました。今回の与党修正案は、民主党が検討している、今最後に申し上げた案の一つを採用したものでございます。

(参考)

【附則 12 条と民主党修正案との違い、附則 12 条による検討の所管】

H24.2.15 参・憲法審査会 5 頁・船田元参考人

最後の三つ目の宿題は、このような締切りがない検討事項でございます。すなわち、附則第十二条に規定されている憲法改正以外の国民投票制度の導入の検討であります。(中略)

これは、民主党案では憲法改正以外の一般的な国民投票の導入を最後まで主張されておられたことに配慮したものでありますが、その検討の範囲については少々異なっております。

すなわち、民主党の最終修正案では、当初案のように国政上の重要な問題一般を対象とするのではなくて、国政における重要な問題のうち、一つ、憲法改正の対象となり得る問

⁵⁰ 出典：衆憲資第 75 号ポイントvii-ix 頁

題。ここには、例えば女性天皇問題などは、法律的には皇室典範の改正でも済むんですが、憲法問題ともなり得るものである、こういったものが例示として挙げられます。②として、統治機構に関する問題。これは、国会議員からの発議が必ずしも機能しない可能性があることを想定されたものと推察されます。一院制にするのかしないのかということもこういったところに入ってくると思います。三つ目には、生命倫理に関するような政党政治を超えた国会議員、国民の倫理観、死生観などに関する問題などを例示として掲げた上で、その詳細は国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定めるとされておりました。これが民主党の案でありました。

これに対して、成立した法律の附則第十二条の検討範囲は、一つ、憲法改正を要する問題。つまり、最終的には憲法改正国民投票の対象となるような事項について予備的に民意の動向を探ろうとする場合、これが一つです。そして二つ目には、憲法改正の対象となり得る問題とされております。その見出しが、憲法改正問題についての国民投票制度の検討として、直接の検討対象を憲法改正関連事項に限定しているというのがこの最終の特徴でございます。

いずれにいたしましても、この国民投票の対象範囲の検討は憲法審査会の所管事項と解されています。妥当と判断された場合には、国民投票を改正する形で新たな国民投票の対象が追加されることになると思われます。

(参考)

【民主党修正案の考え方について】

H19. 4. 12・衆・憲法特委 7 頁・枝野幸男君

この条文の読み方といたしましては、「その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」ですので、例示列举でございます、意味があるのは、「国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」というのが法的意味を持つ文言であって、それ以外は例示列举であります。したがって、それぞれについて検討した結果、それぞれ例示したものの中に国民投票の対象とするにふさわしい問題がないというケースもあり得るといふ例示列举であるということをごまかす御認識ください。

その上で、当然のことながら、憲法改正を要する問題等については、多分ふさわしい問題が含まれるだろうと思えますし、少なくとも現時点での我々の議論としては、例えば統治機構に関する問題としては、もし将来、皇位継承順位について変更するような必要性が国民の多数の意見になった場合において、これは、日本はたまたま皇室典範が法律形式になっていますが、多くの君主制の国では皇位継承順位、王位継承順位というのは実は憲法典の事項であります。これを憲法改正を要する事項と読んで読めないことはないかもしれませんが、統治機構に関する問題に含まれるだろうな。もしこれが将来こういうことであるとすれば、たまたま憲法典にないだけであるんだから、実質的意味の憲法なんだから、これはやはり憲法に準じて国民投票をした方がいいんじゃないか。それから、全国民統合の象徴であるということを考えると、みんなで決めたということでない、どういう決め方をするにしても将来の統合力が弱くなるおそれがあるというふうに考えますので、そこでまず皇位継承順位について一つあります。

それから、生命倫理に関する件ということで申し上げましたのは、先ほど言った臓器移植法の前提となる脳死の問題というのは、これは政党、党派の違いとかいう問題とはちょっと違った問題意識とかの中で脳死を人の死と考えるかどうかということが出てくる問題だと思えますので、この手の問題というのはやはり国民投票に付して、それに基づいて、では臓器移植はどうやって進めたらいいのかということを検討するというのは、せんないことですが、こういう制度があればそれができたのになと思っております、今後もこの手のものはそういったことの対象になり得るといふふうに考えております。

「その他の」の中にどういうものが入るのかというのは、まさにそれを三年間議論しましょうよと。皆さんからも御意見を、お互いに議論しながらそこで決めていけばいいということだと思えます。

世界各国・地域の選挙権年齢及び成人年齢

- ・ 選挙権年齢については二院制の国は下院の選挙権年齢が、成人年齢については私法上の成人年齢がそれぞれ記載されている。
- ・ 「―」はデータが不明又は規定がないことを示している。
- ・ 国名に「*」を付した国は直接選挙を採用していない国である（ただし、議席の一部でも直接選挙を採用している場合は「*」を付していない）。「*」が付された国の選挙権年齢には、間接選挙の選挙人団の就任可能年齢を記載している。

国名	選挙権	成人年齢	国名	選挙権	成人年齢	国名	選挙権	成人年齢
アイスランド	18	18	* サウジアラビア	—	18	バプア・ニューギニア	18	18
アイルランド	18	18	サモア	21	21	パラオ	18	18
アゼルバイジャン	18	18	サントメ・プリンシペ	18	18	パラグアイ	18	20
アフガニスタン	18	18	ザンビア	18	21	バルバドス	18	18
アメリカ合衆国	18	(※1) 18,19,21	サンマリノ	18	18	パレスチナ	18	18
* アラブ首長国連邦	25	21	シエラレオネ	18	21	ハンガリー	18	18
アルジェリア	18	19	ジブチ	18	18	バングラデシュ	18	18
アルゼンチン	16	18	ジャマイカ	18	18	東ティモール	17	21
アルバニア	18	18	シリア	18	18	ブータン	18	女16 男18
アルメニア	18	18	シンガポール	21	21	フィジー諸島	18	18
アンゴラ	18	18	ジンバブエ	18	18	フィリピン	18	18
アンティグア・バーブーダ	18	18	スーダン	18	18	フィンランド	18	18
アンドラ	18	18	スイス	18	18	ブラジル	16	18
イエメン	18	18	スウェーデン	18	18	フランス	18	18
イギリス	18	(※2) 16,18	スペイン	18	18	ブルガリア	18	18
イスラエル	18	18	スリナム	18	21	ブルキナファソ	18	21
イタリア	18	18	スリランカ	18	18	ブルネイ	—	18
イラク	18	18	スロバキア	18	18	ブルンジ	18	21
イラン	18	18	スロベニア	18	18	ベトナム	18	18
インド	18	18	スワジランド	18	21	ベナン	18	21
インドネシア	17	21	セーシェル	18	18	ベネズエラ	18	18
ウガンダ	18	18	赤道ギニア	—	18	ベラルーシ	18	18
ウクライナ	18	18	セネガル	18	18	ベリーズ	18	18
ウズベキスタン	18	18	セルビア	18	18	ベルー	18	18
ウルグアイ	18	18	セントクリストファー・ネイビス	18	18	ベルギー	18	18
エクアドル	16	18	セントビンセント・グレナディーン	18	18	ボヘラント	18	18
エジプト	—	21	セントルシア	18	18	ボスニア・ヘルツェゴビナ	18	18
エストニア	18	18	* ソマリア	—	—	ボツワナ	18	21
エチオピア	18	18	ソロモン諸島	18	21	ボリビア	18	18
エリトリア	18	18	タイ	18	20	ボルトガル	18	18
エルサルバドル	18	18	大韓民国	19	19	香港	18	18
オーストラリア	18	18	台湾	20	20	ホンジュラス	18	18
オーストリア	16	18	タジキスタン	18	18	マーシャル諸島	18	18
オマーン	21	18	タンザニア	18	18	マケドニア	18	18
オランダ	18	18	チェコ	18	18	マダガスカル	18	21
ガーナ	18	21	チャド	18	18	マラウイ	18	16
カーボヴェルデ	18	18	中央アフリカ	—	18	マリ	18	18
ガイアナ	18	18	* 中華人民共和国	18	18	マルタ	18	18
カザフスタン	18	18	チュニジア	18	20	マレーシア	21	18
* カタール	—	18	朝鮮民主主義人民共和国	17	17	ミクロネシア	18	18
カナダ	18	(※3) 18,19	チリ	18	18	ミャンマー	18	18
ガボン	18	21	ツバル	18	18	南アフリカ	18	21
カメルーン	20	21	デンマーク	18	18	南スーダン	18	—
ガンビア	18	—	トーゴ	18	18	メキシコ	18	18
カンボジア	18	18	ドイツ	18	18	モーリシャス	18	18
ギニア	18	21	ドミニカ	18	18	モーリタニア	18	18
ギニアビサウ	18	18	ドミニカ共和国	18	18	モザンビーク	18	21
キプロス	18	18	トリニダード・トバゴ	18	18	モナコ	18	21
キューバ	16	18	トルクメニスタン	18	18	モルディブ	18	18
ギリシャ	18	18	トルコ	18	18	モルドバ	18	18
キリバス	18	—	トンガ	21	18	モロッコ	18	20
キルギス共和国	18	18	ナイジェリア	18	21	モンゴル	18	18
グアテマラ	18	18	ナウル	20	18	モンテネグロ	18	—
クウェート	21	21	ナミビア	18	21	ヨルダン	18	18
クック諸島	18	—	ニカラグア	16	21	ラオス	18	18
グルジア	18	18	ニジェール	18	21	ラトビア	18	18
グレナダ	18	21	日本	20	20	リトアニア	18	18
クロアチア	18	18	ニュージーランド	18	20	リビア	18	18
ケニア	18	18	ネパール	18	16	リヒテンシュタイン	18	18
コートジボワール	21	21	ノルウェー	18	18	リベリア	18	18
コスタリカ	18	18	バーレーン	20	21	ルーマニア	18	18
コソボ	18	18	ハイチ	18	18	ルクセンブルク	18	18
コモロ	18	18	パキスタン	18	18	ルワンダ	18	21
コロンビア	18	18	パナマ	18	18	レソト	18	21
コンゴ共和国	18	—	バヌアツ	18	18	レバノン	21	18
コンゴ民主共和国	18	18	バハマ	18	18	ロシア	18	18

※1 18歳が45州、19歳が2州、21歳が3州。 ※2 スコットランドでは16歳、他は18歳。 ※3 18歳が6州、19歳が4州及び3準州。

調査対象国(地域を含む。)数..... 198			
選挙権年齢のデータがある国・地域	191	成人年齢のデータがある国・地域	191
選挙権が18歳(16歳・17歳も含む。)から認められる国・地域	176	成人年齢が18歳(16歳・17歳も含む。)の国・地域	147

(出典) 選挙権年齢: 国立国会図書館調査及び立法考査局「選挙権年齢を巡る議論及び諸外国の選挙権年齢」『国政の論点』平成26年2月7日
 成人年齢: 法務省法制審議会民法成年年齢部会第13回会議配布資料27(平成20年8月5日現在、ただし国により調査年が異なる)等を基に作成。

国民投票法制定時の審議経過及び年齢条項の見直しに関する国会・政府の動き

年 月 日	国会の動き	政府の動き
平成 17 年 9 月 22 日	衆議院憲法調査特別委員会を設置し、調査開始	
平成 18 年 5 月 26 日	自民・公明案、民主党案を提出	
12 月 14 日	上記の両案について各修正要綱案を発表	
平成 19 年 1 月 25 日	参議院憲法調査特別委員会を設置	
3 月 27 日	自民・公明党が併合修正案を提出	
4 月 10 日	民主党が修正案を提出	
12 日	自民・公明党の併合修正案可決。翌 13 日本会議で可決し参議院へ送付	
16 日	参議院本会議で趣旨説明。翌 17 日委員会審議入り	
5 月 11 日	参議院憲法調査特別委員会で附帯決議を付して可決	
14 日	参議院本会議で可決し、憲法改正国民投票法成立	内閣に「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を設置することを決定。 →内閣官房副長官を委員長とし、各府省庁の次官級で構成
17 日		第 1 回「年齢条項の見直しに関する検討委員会」 →関連法令の年齢条項の見直しを確認
18 日	法律公布（平成 19 年法律第 51 号）	
8 月 7 日	衆参憲法審査会の設置	
11 月 1 日		第 2 回「年齢条項の見直しに関する検討委員会」 →①法律 191 本（政省令を含めると 308 本）が検討の対象になること、②平成 21 年後半から平成 22 年初めまでに関連法案を提出することを確認
平成 20 年 2 月 13 日		法務大臣が成年年齢の引下げについて法制審議会に諮問。
7 月		「民法の成年年齢に関する世論調査」公表
平成 21 年 2 月 12 日		第 3 回「年齢条項の見直しに関する検討委員会」
6 月 11 日	衆議院本会議において衆議院憲法審査会規程を議決	
10 月 28 日		法制審議会が「民法の成年年齢の引下げについての意見」を法務大臣に答申
平成 22 年 4 月 20 日		第 4 回「年齢条項の見直しに関する検討委員会」 →法律 196 本（政省令を含めると 318 本）が検討の対象になることを確認
5 月 18 日	憲法改正国民投票法の施行	

平成 23 年 5 月 18 日	参議院本会議において、参議院憲法審査会規程を議決	
10 月 20 日	衆参両院の本会議において、憲法審査会委員を選任	
平成 24 年 2 月 23 日	衆議院憲法審査会 ・日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件（選挙権年齢・成年年齢の 18 歳への引下げに係る政府の検討状況について）について、政府当局から説明を聴取した後、自由討議（政府当局に対する質疑を含む。）を行った。	
2 月 24 日		第 5 回年齢条項の見直しに関する検討委員会 →現段階での関係法令（法律 204 本（政省令を含めると 338 本））と検討状況が報告され、今後の進め方について確認。
2 月 29 日	参議院憲法審査会 ・選挙権年齢等を定める法令の規定について、政府参考人から説明を聴取した後、政府参考人に対して質疑を行った。	
3 月 22 日	衆議院憲法審査会 ・日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件（選挙権年齢・成年年齢の 18 歳への引下げに係る課題（教育問題等））について、政府当局から説明を聴取した後、自由討議（政府当局に対する質疑を含む。）を行った。	
平成 25 年 6 月 5 日		第 6 回年齢条項の見直しに関する検討委員会 →公職選挙法、民法及び少年法における年齢引下げについての社会的影響を踏まえ、国民意識の醸成等の環境整備を一層進める必要があるとの認識で一致し、今後も引き続き年齢条項の見直しに向けた取組を進めるとの方針をあらためて確認。
6 月 6 日	衆議院憲法審査会 ・日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件（日本国憲法の改正手続に関する法律における「3つの宿題」）について、政府当局から説明を聴取した後、自由討議（政府当局に対する質疑を含む。）を行った。	

年齢条項に関する法令の検討状況

各府省庁等別検討対象法令数(平成26年4月1日現在)

府 省 名	法律	政令	府省令	合計
内閣官房	0	0	0	0
内閣府本府	8	0	0	8
復興庁	0	0	0	0
総務省	18	6	3	27
法務省	39	3	6	48
外務省	1	0	1	2
財務省	14	4	6	24
文部科学省	12	4	4	20
厚生労働省	39	12	26	77
農林水産省	6	2	1	9
経済産業省	14	2	8	24
国土交通省	31	0	24	55
環境省	10	1	5	16
防衛省	0	1	0	1
宮内庁	1	0	0	1
公正取引委員会	1	0	0	1
警察庁	12	1	11	24
金融庁	5	0	2	7
消費者庁	0	1	1	2
公害等調整委員会	1	0	1	2
会計検査院	0	0	0	0
人事院	0	0	0	0
合計	212	37	99	348

※ 今後検討の過程で増減が生じる場合もありうる。

各府省庁別対象法令検討状況(平成26年4月1日現在)

府省名	法律			政令			府省令		
	A (うち要 改正)	B B1 B2	C	A (うち要 改正)	B B1 B2	C	A (うち要 改正)	B B1 B2	C
内閣府本府	8 (0)	0 0	0	0	0 0	0	0	0 0	0
総務省	17 (2)	1 0	0	6 (2)	0 0	0	3 (0)	0 0	0
法務省	30 (2)	9 0	0	3 (0)	0 0	0	5 (0)	1 0	0
外務省	1 (1)	0 0	0	0 (0)	0 0	0	1 (1)	0 0	0
財務省	14 (0)	0 0	0	4 (0)	0 0	0	6 (0)	0 0	0
文部科学省	11 (0)	0 1	0	4 (0)	0 0	0	3 (0)	0 1	0
厚生労働省	39 (2)	0 0	0	12 (2)	0 0	0	26 (2)	0 0	0
農林水産省	6 (2)	0 0	0	2 (1)	0 0	0	1 (0)	0 0	0
経済産業省	14 (0)	0 0	0	2 (0)	0 0	0	8 (2)	0 0	0
国土交通省	31 (2)	0 0	0	0	0 0	0	24 (2)	0 0	0
環境省	10 (0)	0 0	0	1 (0)	0 0	0	5 (0)	0 0	0
防衛省	0	0 0	0	1 (0)	0 0	0	0	0 0	0
宮内庁	1 (1)	0 0	0	0	0 0	0	0	0 0	0
公正取引委員会	1 (0)	0 0	0	0	0 0	0	0	0 0	0
警察庁	12 (0)	0 0	0	1 (0)	0 0	0	11 (0)	0 0	0
金融庁	5 (0)	0 0	0	0	0 0	0	2 (0)	0 0	0
消費者庁	0 (0)	0 0	0	1 (0)	0 0	0	1 (0)	0 0	0
公害等調整委員会	1 (0)	0 0	0	0	0 0	0	1 (0)	0 0	0
合計	201 (12)	10 1	0	37 (5)	0 0	0	97 (7)	1 1	0

A：法制上の措置の要否、改正方針（公職選挙法の定める選挙権年齢又は民法の定める成年年齢が引き下げられるのであれば、同様に引き下げるなど）が確定したもの

B：現在、法制上の措置について検討中であるもの（法令中の一部の条文がAであるものを含む。）

B1：公職選挙法、民法、少年法及び同法に関連する法令

B2：B1以外で個別の理由により検討中である法令

C：現在、まだ具体的に検討している状況にはないもの（法令中の一部の条文がA又はBであるものを含む。）

※ 今後検討の過程で増減が生じる場合もありうる。

(出典) 内閣官房資料

公務員の政治的行為の制限に関する制度の概要⁵¹

1 一般職国家公務員の政治的行為の制限

国家公務員法第 102 条は、政党または政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、もしくは受領すること（1 項）、公選による候補者になること（2 項）、政党その他の政治的団体の役員・顧問となること（3 項）を、禁止される政治的行為として列挙するほか、「選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない」ことを定めている（1 項）。この規定に基づいて定められた人事院規則 14-7 は、「政治的目的」（5 項 1 号～8 号）をもって、「政治的行為」（6 項 1 号～17 号）を行うことを禁止し、禁止違反に対しては、懲戒処分による制裁だけでなく、刑罰による制裁（同法 110 条 1 項 19 号）⁵²まで規定している⁵³。

【人事院規則 14-7 の構造】

政治的目的 (人事院規則 14-7 第 5 項)
一 公職の選挙における特定の候補者の支持・反対
二 最高裁裁判官の国民審査における特定の裁判官の支持・反対
三 特定の政党その他の政治的団体への支持・反対
四 特定の内閣の支持・反対
五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策の主張・反対
六 国の機関等で決定した政策の実施の妨害
七 条例の制定改廃又は事務監査請求の署名を成立・成立阻止
八 地方議会の解散・公務員の解職の請求に関する署名を成立・成立阻止、これらの請求に基づく解散・解職に賛成・反対



政治的行為 (人事院規則 14-7 第 6 項)
一 公私の影響力の利用
二 寄附金等の利益の提供・不提供等
三 寄附金・会費等の受領等
四 寄附金・会費等の国家公務員への支払い
五 政党その他の政治的団体の結成の企画等、役員への就任等
六 特定の政党その他の政治的団体への入党勧誘運動等
七 政党機関紙等の発行・配布等
八 選挙、最高裁裁判官の国民審査、地方議会解散・公務員の解職の請求に関する投票の勧誘運動
九 署名運動の企画・指導等
十 示威運動の企画・組織等
十一 集会等で又は拡声器等を利用しての意見の発表
十二 国の庁舎・施設等への文書の掲示等
十三 文書・図画等の掲示・配布・朗読等
十四 演劇の演出・主宰等
十五 旗、腕章等の製作・配布
十六 勤務時間中の旗・腕章等の着用・表示
十七 前各号の脱法行為

※

※ なお、人事院規則 14-7 第 6 項第 5 号、第 6 号及び第 7 号の行為（上記※印）は、それらの行為自体が政治的目的を有するものであることから、人事院規則 14-7 第 5 項の政治的目的とかかわりなくその行為自体が禁止される⁵⁴。

⁵¹ 衆憲資 74 号 22-29 頁をもとに、一部加筆・修正して作成。

⁵² 国家公務員法第 110 条により、第 102 条 1 項の規定（政治的行為の制限）に違反する者は、3 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処すると定められている。

⁵³ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法 I（第 5 版）』（有斐閣、2012 年）237、238 頁（中村睦男執筆）

⁵⁴ 鹿兒島重治・森園幸男・北村勇編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988 年）856 頁（鈴木伸一執筆部分）

2 特別職国家公務員の政治的行為の制限

国家公務員法が適用されない特別職の国家公務員に対しては、裁判所法、自衛隊法等の個別の法律において、政治的行為の制限が別に定められているものもある（pp.51-52 を参照）。なお、特別職国家公務員については、罰則を規定していない立法例が多い。

[特別職国家公務員に対する政治的行為の制限の規定例]

<p>○ 裁判所法〔裁判官〕 （政治運動等の禁止）</p> <p>第 52 条 裁判官は、在任中、左の行為をすることができない。</p> <p>一 国会若しくは地方公共団体の議会の議員となり、又は積極的に政治運動をすること。 （以下略）</p>
<p>○ 自衛隊法〔自衛隊員〕 （政治的行為の制限）</p> <p>第 61 条 隊員は、政党又は政令で定める政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法をもつてするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除くほか、政令で定める政治的行為をしてはならない。</p> <p>2 隊員は、公選による公職の候補者となることができない。</p> <p>3 隊員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。</p>

3 一般職地方公務員の政治的行為の制限

地方公務員法第 36 条は、政党その他の政治的団体の役員就任や入党勧誘運動（1 項）等に加え、「特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的」あるいは「公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的」をもって、「政治的行為」（2 項 1 号～5 号）を行うことを禁止している。

【地方公務員法第 36 条第 2 項の構造】

<p>政治的目的 （地方公務員法第 36 条第 2 項）</p> <p>一 特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関の支持・反対</p> <p>二 公の選挙又は投票において特定の人又は事件の支持・反対</p>	+	<p>政治的行為 （地方公務員法第 36 条第 2 項）</p> <p>一 公の選挙・投票での投票勧誘運動</p> <p>二 署名運動の積極的関与</p> <p>三 寄附金等の募集の関与</p> <p>四 文書・図画の庁舎への掲示等</p> <p>五 条例で定める政治的行為</p>
---	---	--

一般職の地方公務員の場合は、国家公務員の場合よりも禁止される行為の範囲が狭く、また程度も弱く、しかも地方公務員法自体に「政治的目的」が定められ、その目的をもって行われる「政治的行為」も主要なものは地方公務員法で定められているほか、「条例で定める」こととなっており（地方公務員法 36 条）、また、違反者に対する刑事制裁の規定はなく、懲戒処分による制裁のみが可能である⁵⁵。

このような差異については、猿払事件上告審判決（最大判昭和 49 年 11 月 6 日刑集 28 卷 9 号 393 頁）においては、「ひとしく公務員であつても、国家公務員の場合は、

⁵⁵ 前掲注 53、238 頁

地方公務員の場合と異なり、その政治的行為の禁止に対する違反が行政の中立的運営に及ぼす弊害に逕庭があることからして、罰則を存置することの必要性が、国民の代表機関である国会により、わが国の現実の社会的基盤に照らして、承認されてきたものとみることができる」とされている⁵⁶。また、「改正国家公務員法、とりわけ、前年〔編注：地方公務員法が制定された昭和 25 年の前年である昭和 24 年〕に施行された人事院規則 14-7 に対する強い批判と、地方自治の本旨からいって地方公務員については法律で画一的に詳細な規制を定めるべきではなく地方公共団体の自主性を尊重すべきであるとの主張」もあって、国家公務員法の制限に比べれば、制限を緩和したものとなったという説明もある⁵⁷。また、両法律の制定過程に着目した説明⁵⁸もある。

⁵⁶ 判決のこの部分については、調査官解説において「国公法の罰則を廃止しなかったという事実があるばかりでなく、地公法の罰則の審理の際に再考する機会があったのにこれを存置してきた事実のあることは、この罰則を生きたものと見るべき重要な事情というほかはないであろう。」と説明されている（『最高裁判所判例解説 刑事篇 昭和四十九年度』227 頁（香城敏磨執筆））。これに対して、「国家公務員の政治的行為の制限の法形式・内容について、また、刑事罰について、これらを是とする「立法事実」は存在しない。…『解説』がいう国公法を「再考する際」には、むしろ、国公法の制限と刑事罰則に対する厳しい批判と違憲論が噴出したのである。」との批判もある（大久保史郎「公務員の政治的行為の制限の制定過程」『名古屋大学法経論集 213 号』（2006 年）33、34 頁）。

⁵⁷ 青木宗也・室井力編『基本法コンメンタール 新版地方公務員法』（日本評論社、2000 年）161 頁（大久保史郎執筆）

⁵⁸ 岡部史郎『公務員制度の研究』（有信堂、1955 年）274 頁は、「地方公務員法は、占領末期という時期的関係もあり、かつ、司令部の指導・干渉も、国家公務員法における程、厳格且つ徹底したものがなかつたので、若干わが国情に即した規定を盛り込むことができたこと。その結果、両法間に、次のような主要な相違点が生じた。」と述べ、相違点のひとつとして政治的行為の制限を挙げている。

鹿兒島重治他編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988 年）1128 頁も、国家公務員法と地方公務員法の刑罰の差が生じている要因として、沿革的な事情を挙げている。「昭和 22 年の制定時においては、本法も刑罰として、「1 年以下の懲役又は 5 千円以下の罰金」のみを定め、犯罪類型もわずか 4 であったが、その後、マッカーサー書簡、政令第 201 号を経て、昭和 23 年の改正において、服務規律の強化とともに、罰則についても見直しがなされ、「3 年以下の懲役又は 10 万円以下の罰金」を加えるなど、その内容をきびしくするとともに、その範囲も大幅に拡大したものである。これは、第二次大戦直後の混乱がつづく中、公務員制度の民主化をさらに強力に推進する必要があるとして、GHQ の指導の下に、本法の実施を刑罰によって強力に担保しようとしたためである。その意味で本法の罰則は、予防的効果を強く意識したものといえよう。他方、地方公務員法が制定された昭和 25 年は、占領時代の後期、平和条約発効の 2 年前であって、社会の混乱もかなり落ち着いており、国家公務員法の実施状況も参考にしながら、必要最少限の刑罰を規定することとされたものと考えられる。」

【国家公務員法・人事院規則と地方公務員法における政治的行為の比較（概略）】

	国家公務員法・人事院規則	地方公務員法
公私の影響力の利用	人規 14-7⑥一	—
利益の提供・不提供等	人規 14-7⑥二	地公 36③(*1)
寄付金等の受領等	国公 102①、人規 14-7⑥三	地公 36②三
寄付金・会費等の国家公務員への支払い	人規 14-7⑥四	—
政党その他の政治的団体の結成の企画等	人規 14-7⑥五	地公 36①
政党その他の政治的団体の役員への就任等	国公 102③、人規 14-7⑥五	
特定の政党その他の政治的団体への入党勧誘運動等	人規 14-7⑥六	
政党機関紙等の発行・配布等	人規 14-7⑥七	—
投票の勧誘運動(*2)	人規 14-7⑥八	地公 36②一
署名運動の企画・指導等	人規 14-7⑥九	地公 36②二
示威運動の企画・組織等	人規 14-7⑥十	—
集会等で又は拡声器等を利用しての意見の発表	人規 14-7⑥十一	—
庁舎・施設等への文書の掲示等	人規 14-7⑥十二	地公 36②四
文書・図画等の掲示・配布・朗読等	人規 14-7⑥十三	—
演劇の演出・主宰等	人規 14-7⑥十四	—
旗、腕章等の製作・配布	人規 14-7⑥十五	—
勤務時間中の旗・腕章等の着用・表示	人規 14-7⑥十六	—
前各号の脱法行為	人規 14-7⑥十七	—
条例で定める行為	—	地公 36②五

※ 上記の規定の詳細は、資料 6 pp.53-61 参照。

※ 太字は、国家公務員法・人事院規則及び地方公務員法の両方に規定があるものを指す。

*1 政治的行為に係る利益の授受等を禁止する地方公務員法 36 条 3 項は、主体が「何人も」とされており、地方公務員に限定されない。なお、同項は、地方公務員に対する政治的行為の要求、教唆等も禁止している。

*2 投票の勧誘運動については、人事院規則 14-7 第 6 項第 8 号では「選挙、…国民審査の投票又は…解散もしくは解職の投票」とされており、一方、地方公務員法では「公の選挙又は投票」となっている。この点から生ずる国家公務員法と地方公務員法の不均衡については、p.16 を参照。

地方公務員法 36 条 2 項 5 号は、「前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為」という規定を置いており⁵⁹、これに基づき、条例により、地方公務員法 36 条 2 項に掲げられていない政治的行為について規定している例もある。

○ 福岡市職員の政治的行為の制限に関する条例

(政治的行為の制限)

第 4 条 職員は、前条に規定する政治的目的をもつて次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること
- (2) 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること
- (3) 多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること
- (4) 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的意見を述べること
- (5) 政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる旗、腕章、記章、えり章、服飾その他これに類するものを製作し又は配布すること

2 この条例のいかなる規定も、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。

なお、地方公務員であっても、公立学校の教育公務員については、その政治的行為の制限は、教育公務員特例法 18 条 1 項により、国家公務員の例によることとされている。(ただし、罰則はない。(同法 18 条 2 項参照))

○ 教育公務員特例法

(公立学校の教育公務員の政治的行為の制限)

第 18 条 公立学校の教育公務員の政治的行為の制限については、当分の間、地方公務員法第三十六条の規定にかかわらず、国家公務員の例による。

2 前項の規定は、政治的行為の制限に違反した者の処罰につき国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 110 条第 1 項の例による趣旨を含むものと解してはならない。

4 特別職地方公務員の政治的行為の制限

地方公務員法が適用されない特別職の地方公務員に対しては、地方独立行政法人法など個別の法律において、政治的行為の制限が別に定められているものもある（国家公務員の例も含め、pp.51-52 を参照）。

⁵⁹ 第 5 号については、「地方公務員法第三十六条の運用について」（通知昭 26・3・19 地自乙発第 95 号）三(二)ホは、「本号に規定する条例を制定するについては、本条第五項の趣旨を充分考慮の上、慎重を期する必要があること。なお、本号に規定する条例は「政治的行為」に関するものであつて、この条例により新に「目的」を定めることはできないものであることに注意すること。」としている。

なお、地方公共団体によって異なる政治的行為の制限をなしうることを認めることについては、「わが国のように同一性の強い国情の下では、欠格条項、失職事由、政治的行為の制限などの身分取扱いの基本的事項について異なる取扱いをすることは適さない」との指摘もある（橋本勇『逐条地方公務員法（第二次改訂版）』（学陽書房、2011 年）668 頁）。

(参考) 公務員の政治的行為の規制の態様のまとめ

規制の態様 (※1)	適用される公務員
<p>人事院規則等で定める政治的行為を禁止 【罰則あり】</p>	<p>一般職国家公務員 (国家公務員法 102①、③) (人事官) (国家公務員法 6②) (※2) 裁判所職員 (裁判所職員臨時措置法) 自衛隊員 (自衛隊法 61①、③)</p>
<p>同上 【罰則なし】</p>	<p>国会職員 (国会職員法 20 の 2①、③) 電波監理審議会委員 (電波法 99 の 4) 教育公務員及びこれに準ずる者 (教育公務員特例法 18①、30)</p>
<p>地方公務員法で定める政治的行為を禁止 【罰則なし】</p>	<p>一般職地方公務員 (地方公務員法 36) 人事委員会・公平委員会委員 (地方公務員法 9 の 2⑫) 地方公営企業管理者 (地方公営企業法 7 の 2⑪)</p>
<p>積極的政治運動 (積極的政治活動) を禁止 【罰則なし】</p>	<p>公正取引委員会委員長・委員・政令で定める公正取引委員会の職員 (※3) (私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 37 一) 裁判官 (裁判所法 52 一) 国地方係争処理委員会委員・自治紛争処理委員 (地方自治法 250 の 9⑭、251⑮) 会計検査院情報公開・個人情報保護審査会委員 (会計検査院法 19 の 3⑨) 再就職等監視委員会委員長・委員 (国家公務員法 106 の 12②) 公認会計士・監査審査会会長・委員 (公認会計士法 37 の 6②) 中央労働委員会公益委員 (労働組合法 19 の 6①一、19 の 6②) 社会保険審査会委員長・委員 (社会保険審査官及び社会保険審査会法 29 一) 国家公安委員会・都道府県公安委員会・方面公安委員会委員 (警察法 10③、42③、46②) 原子力委員会・原子力規制委員会委員長・委員 (原子力委員会設置法 11①一、②、原子力規制委員会設置法 11②) 労働保険審査会委員 (労働保険審査官及び労働保険審査会法 35①一、35②) 教育委員会委員 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律 11⑤) 土地鑑定委員会委員 (地価公示法 18②) 都道府県公害審査会・都道府県連合公害審査会委員・あつせん委員・調停委員・仲裁委員 (公害紛争処理法 17②、23、28④、31④、39④) 公害等調整委員会委員長・委員 (公害等調整委員会設置法 11②) 公害健康被害補償不服審査会委員 (公害健康被害の補償等に関する法律 123 ②) 運輸安全委員会委員長・委員 (運輸安全委員会設置法 12②) 電気通信紛争処理委員会委員 (電気通信事業法 150②) 日本銀行役員 (参与を除く) (日本銀行法 26①二) 証券取引等監視委員会委員長・委員 (金融庁設置法 16②) 総合科学技術会議議員 (内閣府設置法 33②) 運輸審議会委員 (国土交通省設置法 21②) 特定独立行政法人役員 (独立行政法人通則法 54④) 国家公務員倫理審査会会長・委員 (国家公務員倫理法 18②) 食品安全委員会委員 (食品安全基本法 32②) 情報公開・個人情報保護審査会委員 (情報公開・個人情報保護審査会設置法 4⑨) 特定地方独立行政法人役員 (地方独立行政法人法 50②) 捕虜資格認定等審査会委員 (武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律 105) 公益認定等委員会委員 (公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律 39②) 中央更生保護審査会委員長・委員 (更生保護法 8②) 特定個人情報保護委員会委員長・委員 (行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律 47①)</p>
<p>政治活動を慎む</p>	<p>国会図書館館長 (国立国会図書館法 4②)</p>

- ※1 この他に公職への就任・立候補、政治的団体役員への就任等が制限される場合がある。
- ※2 国家公務員法 6 条 2 項は、「第三章第七節〔編注：服務〕の規定は、人事官にこれを準用する。」と規定している。政治的行為の制限の規定（102 条）は、第 3 章第 7 節に含まれている。人事官について、一般職の職員の服務に関する規定を準用した場合、同時に罰則についても準用されるかどうか問題となる。これについては、「実体規定と罰則規定が一体となって職員の服務に関する規定を準用するからには、罰則に関する規定もあわせて準用すべきであると理解する」⁶⁰との見解もある。一方で、「一般職の職員が第 3 章第 7 節の規定に違反した場合には、刑事罰則の対象になることがあるが（109 条・110 条）、人事官については明示の規定がないので刑事罰則の規定の準用はないものと考えられる」⁶¹とする見解もある。
- ※3 現在、この政令は制定されていない。

⁶⁰ 前掲注 54、134 頁（尾西雅博執筆部分）

⁶¹ 園部逸夫監修、栗田久喜・柳克樹編『「注解法律学全集 5 国家公務員法・地方公務員法」』（青林書院、1997 年）48 頁（藤原恒夫執筆部分）

参照条文等（一般職公務員の政治的行為の規制について）

1 一般職国家公務員の政治的行為の規制について

（1）国家公務員法

（政治的行為の制限）

第 102 条 職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。

- ② 職員は、公選による公職の候補者となることができない。
- ③ 職員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。

第 110 条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

十九 第百二条第一項に規定する政治的行為の制限に違反した者

（2）人事院規則 14-7（政治的行為）

（適用の範囲）

- 1 法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定は、臨時的任用として勤務する者、条件付任用期間の者、休暇、休職又は停職中の者及びその他理由のいかんを問わず一時的に勤務しない者をも含むすべての一般職に属する職員に適用する。ただし、顧問、参与、委員その他人事院の指定するこれらと同様な諮問的な非常勤の職員（法第八十一条の五第一項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。）が他の法令に規定する禁止又は制限に触れることなしにする行為には適用しない。
- 2 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、すべて、職員が、公然又は内密に、職員以外の者と共同して行う場合においても、禁止又は制限される。
- 3 法又は規則によつて職員が自ら行うことを禁止又は制限される政治的行為は、すべて、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人、使用人その他の者を通じて間接に行う場合においても、禁止又は制限される。
- 4 法又は規則によつて禁止又は制限される職員の政治的行為は、第六項第十六号に定めるものを除いては、職員が勤務時間外において行う場合においても、適用される。

（政治的目的の定義）

- 5 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもつてなされる行為であっても、第六項に定める政治的行為に含まれない限り、法第百二条第一項の規定に違反するものではない。
 - 一 規則一四一五に定める公選による公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。
 - 二 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。
 - 三 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。
 - 四 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。
 - 五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。
 - 六 国の機関又は公の機関において決定した政策（法令、規則又は条例に包含されたものを含む。）の実施を妨害すること。
 - 七 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。
 - 八 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若しくは解職に賛成し若しくは反対すること。

(政治的行為の定義)

- 6 法第百二条第一項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。
 - 一 政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること。
 - 二 政治的目的のために寄附金その他の利益を提供し又は提供せずその他政治的目的をもつなんらかの行為をなし又はなさないことに対する代償又は報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益を得若しくは得ようと企て又は得させようとする事あるいは不利益を与え、与えようと企て又は与えようとおびやかすこと。
 - 三 政治的目的をもって、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもってするを問わずこれらの行為に関与すること。
 - 四 政治的目的をもって、前号に定める金品を国家公務員に与え又は支払うこと。
 - 五 政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体の役員、政治的顧問その他これらと同様な役割をもつ構成員となること。
 - 六 特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないように勧誘運動をすること。
 - 七 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。
 - 八 政治的目的をもって、第五項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。
 - 九 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。
 - 十 政治的目的をもって、多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること。
 - 十一 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的目的を有する意見を述べる事。
 - 十二 政治的目的を有する文書又は図画を国又は特定独立行政法人の庁舎（特定独立行政法人にあつては、事務所。以下同じ。）、施設等に掲示し又は掲示させその他政治的目的のために国又は特定独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し又は利用させる事。
 - 十三 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し又は編集すること。
 - 十四 政治的目的を有する演劇を演出し若しくは主宰し又はこれらの行為を援助すること。
 - 十五 政治的目的をもって、政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる旗、腕章、記章、えり章、服飾その他これらに類するものを製作し又は配布すること。
 - 十六 政治的目的をもって、勤務時間中において、前号に掲げるものを着用し又は表示すること。
 - 十七 なんらの名義又は形式をもってするを問わず、前各号の禁止又は制限を免れる行為をすること。
- 7 この規則のいかなる規定も、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。
- 8 各省各庁の長及び特定独立行政法人の長は、法又は規則に定める政治的行為の禁止又は制限に違反する行為又は事実があつたことを知つたときは、直ちに人事院に通知するとともに、違反行為の防止又は矯正のために適切な措置をとらなければならない。

(3) 人事院事務総長通牒（通知）「人事院規則一四一七（政治的行為）の運用方針について」

一 この規則制定の法的根拠

この規則は、国会が適法な手続によって制定した国家公務員法第 102 条の委任によって制定されたものである。

二 この規則の目的

国の行政は、法規の下において民主的且つ能率的に、運営されることが要請される。従って、その運営にたずさわる一般職に属する国家公務員は、国民全体の奉仕者として政治的に中立な立場を維持することが必要であるとともに、それらの職員の地位は、たとえば、政府が更迭するごとに、職員の異動が行われたりすることがないように政治勢力の影響又は干渉から保護されて、政治の動向のいかにかわらず常に安定したものでなければならない。又、この規則による政治的行為の禁止又は制限は、同時に他の職員の側からするこれに対応する政治的行為をも合せて禁止することによって職員がこれらの政治的行為の禁止に違反しないようにすることが容易に達せられるようなものでなければならない。この規則は、このような考慮に基き、右の要請に応ずる目的をもって制定されたものである。従って、この規則が学問の自由及び思想の自由を尊重するように解釈され運用されなければならないことは当然である。

三 規則の適用範囲

- (1) 第 1 項は、法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定が、特にこの規則で適用を除外している者を除き、一般職に属するすべての職員に適用されるものであることを明らかにしている。
- (2) この規則において、「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」とは、法第 102 条、第一次改正法律附則第 2 条、規則 14-5 及びこの規則中に含まれる禁止又は制限に関する規定をいう。
- (3) 「法及び規則中政治的行為の禁止又は制限に関する規定」は、顧問、参与及び委員で諮問的な非常勤の職員（法第 81 条の 5 第 1 項に規定する短時間勤務の官職を占める職員を除く。（3）において同じ。）の他の法令に違反しない行為には適用されない。又、顧問、参与及び委員以外の者であっても、これらと同様な諮問的な非常勤の職員で、人事院が特に指定する者の同様な行為にも適用されない。但し、人事院はいまだこの指定を行っていないから、現在のところでは諮問的な非常勤の職員で顧問、参与又は委員の名称を有しない職員にはすべて適用されるが、この指定は、近い将来において行われる見込である。なお、委員の名称を有するものであっても、国家行政組織法第 3 条に規定する委員会の委員は、ここにいう委員には含まれない。本項但書に該当する職員は、他の法令で禁止されていない限り、この規則に規定する政治的行為を行ったり規則 14-5 に定める公選による公職の候補者となったり、公選による公職を併せ占めたり、政党の役員等になることを禁止されない。すなわち、この規則は、これらの職長の職務と責任の特殊性に基き、国家公務員法附則第 13 条の規定に従い、職員の政治的行為の制限に関する特例を定めたものである。
- (4) 第 2 項は、職員が単独で又は他の職員と共同して行う場合だけでなく、職長以外の者と共同して行う場合でも禁止又は制限されることを明らかにしたものである。この場合、「共同して行う」とは、職員が共同意思を単独で又は他人とともに実行に移すことをいう。
- (5) 第 3 項は、職員が自ら選んだ又は自己の管理に属する代理人等を通じて間接に行う場合でも、その行為を行わせた職員に適用されることを明らかにしたものである。自ら選んだ又は自己の管理に属する者が職員であるか否かは問わない。「自ら選んだ」とは、明示であると黙示であるとを問わず自らの選任行為があったと認定されることをもって足り、「自己の管理に属する」とは、監督等の原因により通常本人の意思に基いて行為をなすべき地位にある者

をいう。たとえば部下、雇人等のような者である。「その他の者」とは、自ら選んだ又は自己の管理に属する者で代理人又は使用人以外の者をいう。「通じて間接に行う」とは、自己の意思を他人によって実行に移すことをいう。

- (6) 職員は、職員たる身分又は地位を有する限り、勤務時間外においても、政治的行為を行うことを禁止又は制限される。但し、政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる腕章、記章、えり章、服飾等を勤務時間外に単に着用することは禁止されない。
- (7) なお、この規則は、職員が本来の職務を遂行するため当然行うべき行為を禁止又は制限するものではない。

四 政治的行為

職員が行うことを禁止又は制限される政治的行為に関し、この規則では政治的目的と政治的行為を区別して定義し、政治的目的をもってなされる行為であっても、この規則にいう政治的行為に含まれない限り、国家公務員法第 102 条第 1 項の規定に違反するものではないとしている。

(1) 政治的目的

規則第 5 項は、法及び規則中における政治的目的の定義を行い、これを明らかにしたものである。

- (一) 第 1 号関係 本号中「規則 14-5 に定める公選による公職の選挙」とは、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の長、地方公共団体の議会の議員、教育委員会の委員、都道府県農地委員会及び市町村農地委員会の委員の選挙をいう。「特定」とは、候補者の氏名が明示されている場合のみならず、客観的に判断してその対象が確定し得る場合をも含む。「候補者」とは、法令の規定に基く正式の立候補届出又は推薦届出により、候補者としての地位を有するに至った者をいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の候補者が投票若しくは当選を得又は得ないように影響を与えることをいう。又、候補者としての地位を有するに至らない者を支持し又はこれに反対することは本号に含まれない。選挙に関する法令に従って候補者の推薦届出をすること自体は本号に該当しない。
- (二) 第 2 号関係 本号に「国民審査」とは、日本国憲法第 79 条の規定に基き、最高裁判所裁判官国民審査法（昭和 22 年法律第 136 号）に定める最高裁判所裁判官の任命に関する国民審査をいう。なお、本号中における「特定」及び「支持し又はこれに反対する」の意味については、前号に準じて解釈されるべきである。
- (三) 第 3 号関係 本号中における「特定」の意味については、第 1 号に準じて解釈されるべきである。「政党」とは、政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを本来の目的とする団体をいい、「その他の政治的団体」とは、政党以外の団体で政治上の主義若しくは施策を支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し若しくはこれに反対する目的を有するものをいう。「支持し又はこれに反対する」とは、特定の政党その他の政治的団体につき、それらの団体の勢力を維持拡大するように若しくは維持拡大しないように、又はそれらの団体の有する綱領、主張、主義若しくは施策を実現するように若しくは実現しないように又はそれらの団体に属する者が公職に就任し若しくは就任しないように影響を与えることをいう。
- (四) 第 4 号関係 本号中「特定の内閣を支持し又はこれに反対する」とは、特定の内閣が存続するように若しくは存続しないように又は成立するように若しくは成立しないように影響を与えることをいう。なお、特定の内閣の首班若しくは閣員全員を支持し又はこれに反対する場合も本号に含まれるものと解する。
- (五) 第 5 号関係 本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を

主張し、若しくはこれらに反対する場合又は各政党のよって立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合あるいは特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対するような場合の如きも、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り、本号には該当しない。

- (六) 第 6 号関係 本号中「国の機関又は公の機関において決定した政策」とは、国会、内閣、内閣の統轄の下における行政機関、地方公共団体等政策の決定について公の権限を有する機関が正式に決定した政策をいう。「実施を妨害する」とは、その手段方法のいかんを問わず、有形無形の威力をもって組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げることをいう。従って、単に当該政策を批判することは、これに該当しない。
- (七) 第 7 号関係 本号中「署名を成立させ」とは、地方自治法第 74 条及び第 75 条に定める数に達する選挙権者の連署を得ることをいう。
- (八) 第 8 号関係 本号中「地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散の請求」とは、地方自治法第 76 条に定める地方公共団体の議会の解散の請求をいい、「法律に基く公務員の解職の請求」とは、地方自治法第 80 条、第 81 条若しくは第 86 条又は教育委員会法（昭和 23 年法律第 170 号）第 29 条若しくは農地調整法（昭和 13 年法律第 67 号）第 15 条の 10 等に定める公務員の解職又は改選の請求をいう。「署名を成立させ」とは、地方自治法第 76 条、第 80 条、第 81 条若しくは第 86 条又は教育委員会法第 29 条若しくは農地調整法第 15 条の 10 等に定める数に達する選挙権者の連署又は同意の署名を得ることをいう。「賛成若しくは反対する」とは、本号の請求に基く解散又は解職の投票において、賛成投票を得若しくは得ないように又は反対投票を得若しくは得ないように影響を与えることをいう。

(2) 政治的行為

第 6 項は、法第 102 条第 1 項の規定により禁止又は制限される政治的行為を定めたものである。

- (一) 第 1 号関係 本号は、職員が、国家公務員としての地位においてであると、私人としての地位においてであるとを問わず、政治的目的のために自己の影響力を利用する行為を政治的行為としてこれを禁止する趣旨である。「公の影響力」とは、職員の官職に基く影響力を、「私の影響力」とは、私的団体中の地位、親族関係、債権関係等に基く影響力をいう。たとえば、上官が部下に対し、選挙に際して投票を勧誘し、あるいは職員組合の幹部が組合員に対し入党を勧誘するためにその地位を利用するような行為は違反となる。
- (二) 第 2 号関係 「その他の利益」とは、金銭、物品のみでなく権利の授与、貸与等有形、無形の利益をいう。
- (三) 第 3 号関係 本号は、法第 102 条第 1 項前段の規定と同趣旨の規定であって、「関与」とは、援助、勧誘、仲介、あっ旋等をいう。たとえば、課員が課内の党員の党費をとりまとめることは違反となる。
- (四) 第 4 号関係 「国家公務員」には、特別職に属する国家公務員をも含み、地方公務員その他国家公務員以外の者に金品を「与え又は支払う」行為は、本号の規定に該当しない。
- (五) 第 5 号関係 本号に掲げる行為は、それ自体で政治的目的をもつ行為とされ、他に別な政治的目的をもってすることを要件としない。「企画し」とは、発起人となり、綱領規約等を立案し、又は結成準備会を招集すること等を、「参与し」とは、綱領規約の起草を助け又は準備委員となる等企画者を補佐して推進的役割をすることを、「これらの行為を援助する」とは、企画し参与することにつき、自ら直接に行うと、間接に行うとを問わず、労力、財産、物品等を提供し又は宣伝、広告、仲介、あっ旋等を行うことをいう。又、「政治的顧問」とは、その団体の幹部と同程度の地位にあつて、その団体の政策の決定に参与する者をいい、単なる技術的顧問は含まない。「これらと同様な役割をもつ構成員」とは、名称のいかんを問わず、役員又は政治的顧問と同等の影響力又は支配力を有する構成員をいう。なお、本号は、その団体の本部の場合のみならず地域的支部及びそれに準ずる組織体の場合にも適用される。単

- に、これらの団体の構成員となり、又は役員、政治的顧問若しくはこれらと同様な役割をもつ構成員以外の地位を占めることは差し支えない。
- (六) 第 6 号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。「勧誘運動をすること」とは、組織的、計画的又は継続的に勧誘することをいい、たとえば党員倍加運動のような行為はその例である。従って、たまたま友人間で入党について話し合うようなことは該当しない。
- (七) 第 7 号関係 本号の行為も当然政治的目的をもつ行為とされる。自己の購読した機関紙の一部をたまたま友人に交付するような行為及び単なる投稿等は、本号に該当しない。
- (八) 第 8 号関係 「勧誘運動」とは、第 6 号にいう「勧誘運動」に準じて解釈されるべきである。従って、選挙に際したたまたま街頭であった友人に投票を依頼するような行為は該当しない。
- (九) 第 9 号関係 「運動」及び「企画し」とは、それぞれ第 6 号の「運動」及び第 5 号の「企画し」に準ずる。又、「主宰」とは、実施につき自らの責任において総括的な役割を演ずることを、「指導し」とは、樹立された計画に基き実施を具体的に指導することを、「その他これに積極的に参与すること」とは、企画、主宰、指導の外、署名運動を企画、主宰又は指導する者を助け又はその支持を受けて署名運動において推進的役割を演ずることをいう。なお、単に署名を行う行為は、本号の規定に該当しない。
- (十) 第 10 号関係 「示威運動」とは、多衆の威力を示すため、公衆の目につき得る道路、広場等を行進すること等をいう。単に「示威運動」に参加することは本号に該当しない。
- (十一) 第 11 号関係 「集会」とは、屋内、屋外を問わず一定の目的のための多数人の集合を、「多数の人に接し得る場所」とは、公会堂、公園、街路等をいい、現に多数人の参集していることを要しないが、参集し得る状態にあることを要する。「拡声器、ラジオその他の手段を利用し」とは、多数人に音声を伝達することのできる手段を用いることをいい、多数の人に接し得る場所におけると否とを問わない。又「公に」とは、「不特定多数の者に」の意味である。従って、組合員だけの非公開の会合の場合等は、本号に該当しない。
- (十二) 第 12 号関係 「文書又は図画」には、新聞、図書、書簡、壁新聞、パンフレット、リーフレット、ビラ、チラシ、プラカード、ポスター、絵画、グラフ、写真、映画の外、黒板に文字又は図形を白墨で記載したもの等も含まれる。「国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務所。以下同じ。）、施設等」とは、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社が使用し又は管理する建造物及びその付属物をいい、固定設備であることを要しない。「掲示させ」又は「利用させ」る行為には、他の者が掲示し又は利用することを、国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人又は日本郵政公社にあっては、事務所）、施設、資材又は資金管理の責任を有する者が許容する行為も含まれる。なお、本号後段の行為には、政治的目的のためにすることが必要であるが、前段の行為にはこれを必要とせず、行為の目的物たる文書又は図画が政治的目的を有するものであることをもって足りる。
- (十三) 第 13 号関係 「形象」とは、彫刻、塑像、模型、人形、面等をいう。職員が政治的目的をもつ文書、図画等を著作し又は編集した場合、それがこれらの「もの」を「発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させる」ために行ったものでない限り、本号にいう政治的行為には含まれない。なお、本号の行為は、行為者の政治的目的のためにする意思の有無を問わず、行為の目的物が、政治的目的を有するものであれば足りる。
- (十四) 第 14 号関係 「演出」には、俳優として出演することは含まれない。「これらの行為を援助する」とは、演劇の脚本を提供し、その演劇の上演のために資金を与え又は募り、無償又は不当に安い対価で資材、設備、労働力、技術等を提供し、又はこれらをつぎ、積極的に宣伝を行うこと等を含む。

(十五) 第 15 号関係 「その他これらに類するもの」には、まん幕、のぼり、はち巻」たすき、ちょうちん等が含まれる。

(十六) 第 17 号関係 本号は、この規則の脱法行為を禁止するものである。

五 違法性を阻却する場合

第 7 項は、形式的には、この規則の違反に該当する行為であっても、職員が正当な職務を遂行するために当然行う行為である場合には、この規則違反の制裁を受けないことを明らかにしたものである。たとえば、労働情勢の調査の職務を有する職員が、各種の政党機関紙を関係職員に配布又は回覧に供する行為等は、この規則の禁止又は制限するところではない。又、この規則は、憲法第 23 条に規定する学問の自由を拘束するような趣旨に解釈されてはならないことも当然である。

2 一般職地方公務員の政治的行為の規制について

(1) 地方公務員法

(政治的行為の制限)

第36条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。

二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。

四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。）、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

五 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

3 何人も前二項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

4 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。

5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

(2) 地方公務員法第 36 条の運用について

(昭和 26 年 3 月 19 日 地自乙発第 95 号) (略)

(出典：人事法制研究会編『人事小六法』(平成 25 年版) (学陽書房) pp. 1513-1517)