

衆憲資第96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（細田博之君外7名提出、第196回国会衆法第42号）に関する参考資料

平成30年6月

衆議院憲法審査会事務局



# 目 次

<b>序 提出に至る経緯及び本改正案の概要</b> .....	1
1 憲法改正国民投票法に係る投票環境向上の必要性.....	1
2 本改正案の概要.....	2
(参考1) 投票環境の向上に関する政府の検討と公職選挙法改正.....	6
(参考2) 平成28年の公職選挙法改正の審議経過.....	8
<b>I 投票人名簿等の縦覧制度の廃止と閲覧制度の創設</b> .....	9
1 現行制度.....	9
(1) 縦覧制度・閲覧制度とは.....	9
(2) 憲法改正国民投票法上の投票人名簿確認手段.....	10
2 公職選挙法における縦覧制度・閲覧制度の変遷.....	11
(1) 閲覧制度の創設(平成18年).....	11
(2) 縦覧制度の廃止による閲覧制度への一本化(平成28年).....	11
3 平成28年公職選挙法改正時の議論.....	12
4 本改正案における改正の概要.....	13
(1) 改正の概要.....	13
(2) 憲法改正国民投票法における留意点.....	15
<b>II 在外投票人名簿への登録についての規定の整備</b> .....	16
1 現行制度.....	16
2 公職選挙法における在外選挙人名簿への登録の移転の制度創設の背景.....	17
(1) 公職選挙法の在外選挙人名簿の登録制度.....	17
(2) 研究会で示された方向性と法改正.....	18
3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題.....	20
4 本改正案における改正の概要.....	21
<b>III 共通投票所制度の創設</b> .....	23
1 現行制度.....	23
2 公職選挙法における共通投票所制度の創設の背景.....	23
3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題.....	24
(1) 公職選挙法改正時の議論.....	24
(2) 施行後の状況に見る課題.....	25
4 本改正案における改正の概要.....	26
<b>IV 期日前投票事由の追加・期日前投票所の投票時間の弾力的な設定</b> .....	28
1 現行制度.....	28

(1) 期日前投票事由 .....	28
(2) 期日前投票所の投票時間.....	28
2 公職選挙法における期日前投票事由の追加・期日前投票所の投票時間の弾力的な設定 .....	29
(1) 期日前投票事由の追加 .....	29
(2) 期日前投票所の投票時間の弾力的な設定.....	30
3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題 .....	33
(1) 期日前投票事由の追加 .....	33
(2) 期日前投票所の投票時間の弾力的な設定.....	33
4 本改正案における改正の概要.....	34
<b>V 洋上投票の対象の拡大</b> .....	38
1 現行制度 .....	38
2 公職選挙法における洋上投票の対象の拡大の背景 .....	39
(1) 便宜置籍船等の船員に対象を拡大する改正.....	39
(2) 実習生に対象を拡大する改正.....	41
3 公職選挙法改正時の議論と課題.....	41
(1) 投票の公正の確保について.....	41
(2) 洋上投票の手続の煩雑さについて.....	42
(3) インターネット投票の導入について.....	43
4 本改正案における改正の概要.....	44
<b>VI 繰延投票の期日の告示の期限の見直し</b> .....	45
1 現行制度 .....	45
2 公職選挙法における繰延投票の期日の告示の期限の見直しの背景.....	45
3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題 .....	47
4 本改正案における改正の概要.....	47
<b>VII 投票所に入ることができる子供の範囲の拡大</b> .....	48
1 現行制度 .....	48
2 公職選挙法における投票所に入ることができる子供の範囲の拡大の背景.....	48
3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題 .....	49
(1) 公職選挙法改正時の議論.....	49
(2) 施行後の状況に見る課題.....	50
4 本改正案における改正の概要.....	50
(参考) 若年層の投票率について.....	51
<b>【補論1】 郵便等投票の対象者の拡大</b> .....	54
1 現行制度 .....	54
(1) 現行制度における郵便等投票の対象者の範囲.....	54

(2) 郵便等投票以外の投票方法.....	55
2 公職選挙法における郵便等投票の対象者拡大の背景.....	55
(1) 公職選挙法における問題状況.....	55
(2) 郵便等投票の対象者拡大の課題.....	58
<b>【補論2】 憲法改正国民投票法に関するその他の課題.....</b>	<b>64</b>
1 公務員等の地位利用の規制等の在り方.....	66
(1) 法制定時の議論.....	66
(2) 平成26年法改正時の結論.....	67
2 スポットCMの規制の在り方.....	69
(1) 法制定時の議論.....	69
(2) 結論.....	69
(3) 国会における議論.....	69
(参考) 英国の国民投票における運動規制について.....	75
3 最低投票率の導入.....	78
(1) 法制定時の議論.....	78
(2) 結論.....	78
(3) 国会における議論.....	78



## 序 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投票環境向上の必要性

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。）は、平成 19 年に成立し、平成 26 年にいわゆる「3 つの宿題」について、憲法改正国民投票の投票権年齢や、国民投票運動などに関する改正が行われた<sup>1</sup>。

その後、憲法改正国民投票法と同じく「投票」の手続を定める公職選挙法については、平成 28 年に投票環境の向上に関する改正が数次にわたって行われてきた一方で、憲法改正国民投票法については、同様の法改正が行われてこなかった。この理由は、次頁において述べる。

#### 【平成 28 年の公職選挙法改正の概要】

公職選挙法改正	改正の概要（憲法改正国民投票法改正にも関連するもの）
国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 24 号）	① 共通投票所制度を創設すること。 ② 期日前投票所の投票時間の弾力的な設定を可能とすること。 ③ 投票所に入ることができる子供の範囲を拡大すること。
公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 25 号） （議員立法）	洋上投票の対象について、便宜置籍船等の船員への拡大
公職選挙法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 93 号） （議員立法）	洋上投票の対象について、実習を行うため航海する学生・生徒への拡大
公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 94 号）	① 選挙人名簿等の縦覧制度を廃止し、個人情報保護の観点から閲覧制度に一本化すること。 ② 期日前投票事由の追加 ③ 繰延投票の期日の告示の期限の見直し ④ 在外選挙人名簿の登録制度について、国外転出時に在外選挙人名簿への登録の移転の申請（出国時申請）ができるようにすること。

<sup>1</sup> いわゆる「3 つの宿題」に関する法整備を行った「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（平成 26 年法律第 75 号）」については、衆憲資第 89 号を参照。

憲法改正国民投票法について、平成 28 年の一連の公職選挙法と同様の改正が行われなかった理由としては、4 回の公職選挙法改正のうち、2 回が閣法、2 回が議員立法であった（前頁参照）が、

- ① 国民投票と選挙の性質の相違から制度上異なる部分<sup>2</sup>があり、公職選挙法に付随して改正するという整理は想定されておらず、
- ② 憲法改正国民投票法は、憲法審査会の所管に属する事項（そもそも付託委員会が異なること）であり、
- ③ 憲法改正国民投票法については議員立法でまとめて改正を行うことが想定されていたことが挙げられる。

「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」（以下「本改正案」という。）は、以上のような投票環境の向上に関する公職選挙法改正を踏まえ、憲法改正国民投票法についても必要な改正を行うものである。

## 2 本改正案の概要

本改正案は、前頁に記載の平成 28 年に行われた公職選挙法改正と、言わば「横並び」の改正をするものである。

本改正案の基本的な位置付けと改正項目は次頁のようになっており、その要綱は 4、5 頁に掲載のとおりである。

---

<sup>2</sup> 例えば、選挙人名簿が「永久名簿制」（いったん登録されると、抹消されない限り永久に有効）であるのに対し、投票人名簿は、憲法改正国民投票が行われるたびに作成されるといった違いがある。

# 憲法改正国民投票法改正案（投票環境向上のための累次の公選法改正並びのもの）

## 基本的な位置付け

- ・ 平成 28 年に数度にわたる公職選挙法の改正により、投票環境向上のための法整備（下記①～⑦）がなされている（各党とも、その内容にはほぼ全会一致で賛成している。）。これに伴い、憲法改正国民投票法についても、既に公職選挙法でとられている投票環境向上方策と同様の規定の整備を行うもの。
- ・ 上記の公選法改正のうち 2 回が閣法であったが、国民投票法については、①国民投票と選挙の性質の相違から制度上異なる部分（例：選挙の永久名簿制に対して、投票人名簿はアドホック）があり、公職選挙法に付随して改正するという整理は想定されておらず、②憲法審査会の所管に属する事項（そもそも付託委員会が異なること）であり、また、③議員立法としてまとめて改正を行うことが想定されていたため、改正対象とされなかったもの。

## 【内容】



- ① 投票人名簿等の縦覧制度の廃止及び  
閲覧制度の創設



- ⑤ 洋上投票の対象の拡大



- ② 「在外選挙人名簿」への登録の移転の制度（出  
国時申請）の創設に伴う国民投票の「在外投  
票人名簿」への登録についての規定の整備



- ⑥ 繰延投票の期日の告示の期限の見直し



- ③ 共通投票所制度の創設



- ⑦ 投票所に入ることができる子供の範囲  
の拡大



- ④ 期日前投票事由の追加・期日前投票所  
の投票時間の弾力的な設定

## 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 要綱

### 一 投票環境向上のための公職選挙法改正並びの改正

#### 1 投票人名簿等の縦覧制度の廃止及び閲覧制度の創設

(第 29 条の 2、第 29 条の 3 等関係)

投票人名簿及び在外投票人名簿の内容確認手段について、個人情報保護の観点から、従来の縦覧制度を廃止し、次のように閲覧できる場合を明確化、限定するなどした新たな閲覧制度を創設すること。

- ・ 投票人名簿の抄本等の閲覧をできる事由を法律上明記すること。
- ・ 閲覧を拒むに足りる相当な理由があると認められるときは、閲覧を拒むことができるものとする。
- ・ 不正閲覧対策に関する措置(罰則や過料を含む。)を法律上規定すること。

#### 2 「在外選挙人名簿」への登録の移転の制度(出国時申請)の創設に伴う国民投票の「在外投票人名簿」への登録についての規定の整備

(第 35 条関係)

出国時に市町村の窓口で在外選挙人名簿への登録を申請できる制度(出国時申請)が新たに創設されたが、これを利用して、国民投票の投票日の 50 日前の登録基準日直前に出国した場合に、国民投票の在外投票人名簿に反映されない場合があり得ることから、この「谷間」を埋めるための法整備を行うこと。

#### 3 共通投票所制度の創設

(第 52 条の 2 関係)

投票の当日、市町村内のいずれの投票区に属する投票人も投票することができる共通投票所を設けることができる制度を創設すること。

#### 4 期日前投票関係

##### ① 期日前投票事由の追加

(第 60 条第 1 項関係)

期日前投票事由に「天災又は悪天候により投票所に到達することが困難であること」を追加すること。

##### ② 期日前投票所の投票時間の弾力的な設定

(第 60 条第 6 項関係)

開始時刻(8:30)の 2 時間以内の繰上げ及び終了時刻(20:00)の 2 時間以内の繰下げを可能とすること。

#### 5 洋上投票の対象の拡大

(第 61 条第 7 項関係)

外洋を航行中の船員について、ファクシミリ装置を用いて投票することができるようにする洋上投票制度について、①便宜置籍船等の船員及び②

実習を行うため航海する学生・生徒も対象とすること。

**6 繰延投票の期日の告示の期限の見直し** (第71条第1項関係)

天災等で投票を行うことができないとき又は更に投票を行う必要があるときに行う繰延投票の期日の告示について、少なくとも5日前に行うこととされていたものを少なくとも2日前までに行えば足りることとする。

**7 投票所に入ることができる子供の範囲の拡大** (第72条第2項関係)

投票所に入ることができる子供の範囲を、「幼児」から「児童、生徒その他の18歳未満の者」に拡大すること。

**二 施行期日等**

**1 施行期日** (附則第1条関係)

この法律は、公布の日から起算して3月を経過した日から施行すること。

**2 適用区分** (附則第2条関係)

改正後の規定は、この法律の施行の日以後に登録基準日がある国民投票について適用し、この法律の施行の日前に登録基準日がある国民投票については、なお従前の例によること。

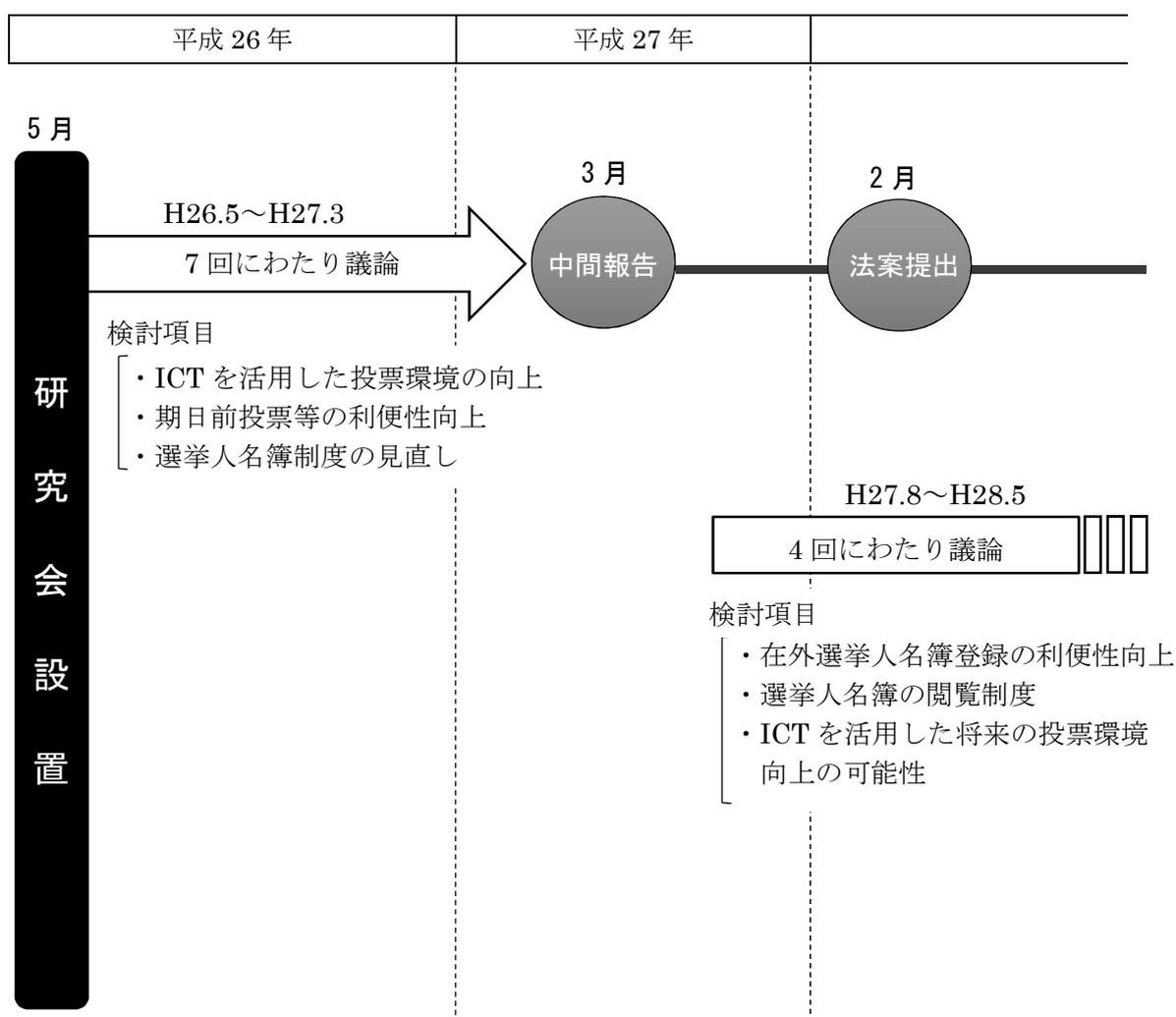
**3 その他**

その他所要の規定を整備すること。

## (参考 1) 投票環境の向上に関する政府の検討と公職選挙法改正

国政選挙・地方選挙を通じて投票率が低下傾向にあるなか、有権者が投票しやすい環境を一層整備し、投票率の向上を図っていくことは、重要な課題であり、投票環境における制約から有権者に有効な投票機会を提供できていない側面があるのであれば、少なくともそのような制約についてはできるだけ解消、改善し、有権者一人一人に着目した更なる投票機会の創出や利便性の向上に努めていくべきである<sup>3</sup>。

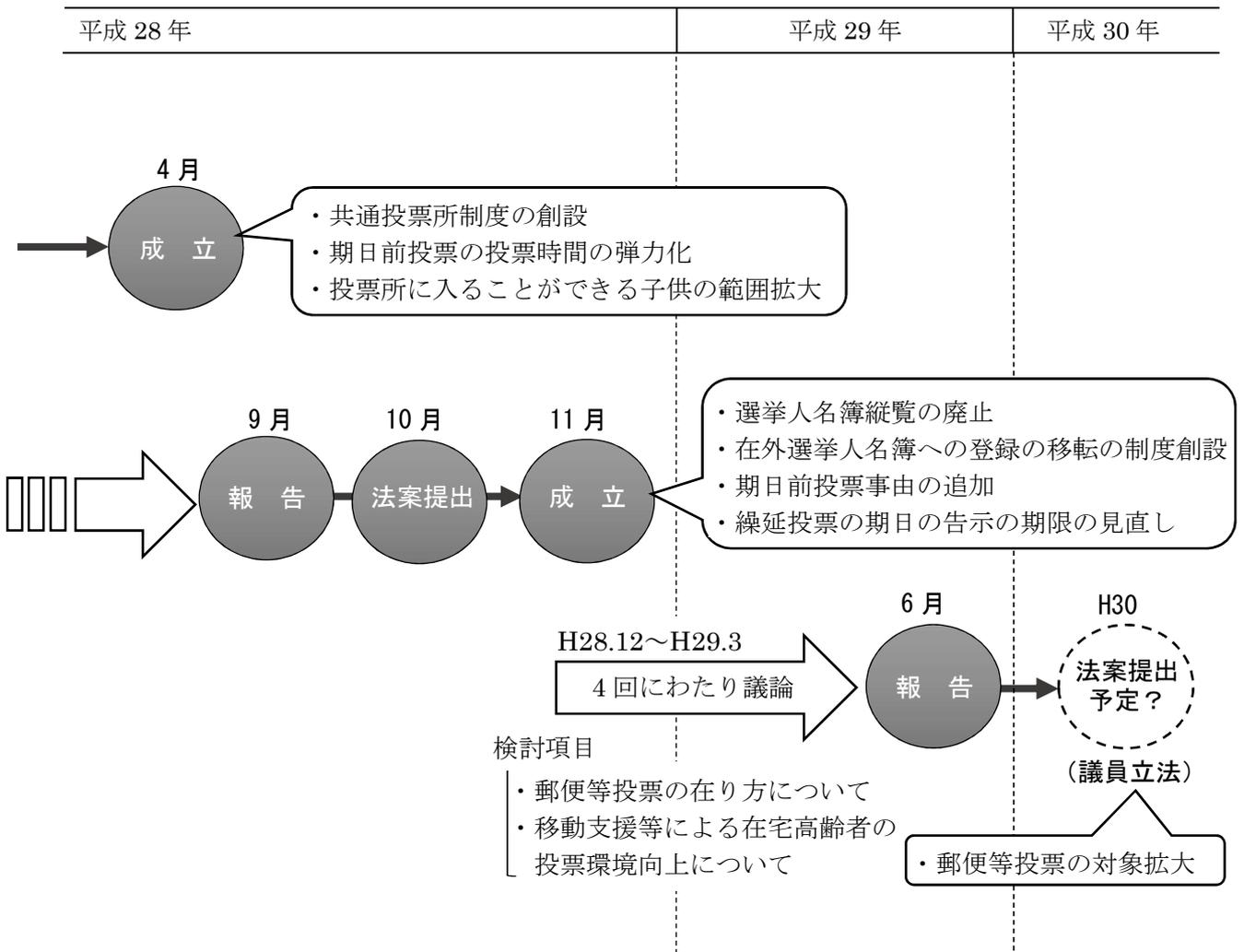
このような基本的な考え方の下、総務省では、平成 26 年 5 月から「投票環境の向上方策等に関する研究会」を開催し、選挙の公正を確保しつつ、有権者が投票しやすい環境を整備するための具体的方策等について、研究・検討を進めてきている。ここでの検討事項が、累次の公職選挙法改正につながっている。



<sup>3</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」(2016 年) 1 頁参照

※「2 本改正案の概要」の要綱の一の5（洋上投票の対象の拡大）については、下記とは別に、平成28年に議員立法による公職選挙法改正がなされたことを受けたものである（次頁参照）。

※平成29年6月に報告書をまとめた後も、研究会における議論は続いており、「投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上」「選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化」のテーマのもと、インターネット投票などについて議論がされている。



## (参考2) 平成28年の公職選挙法改正の審議経過

		国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律	公職選挙法の一部を改正する法律	公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律	公職選挙法の一部を改正する法律	
国会回次	第190回国会(平成28年常会)		第192回国会(平成28年臨時会)			
議案種類・番号	閣法第30号		衆法第24号	閣法第7号	衆法第3号	
対応する改正項目	Ⅲ 共通投票所 Ⅳ 期日前投票 (投票時間弾力化) Ⅶ 子供の入場		V 洋上投票 (便宜置籍船等)	I 縦覧の廃止 Ⅱ 在外名簿 Ⅳ 期日前投票 (事由の追加) Ⅵ 繰延投票	V 洋上投票 (実習生)	
法案提出	2/12		3/30 (委員会提出 法律案)	10/7	11/15 (委員会提出 法律案)	
衆議院	委員会	趣旨説明		3/18		10/26
		質疑		3/23		11/15
		採決				
	本会議		3/24	3/31	11/17	11/17
参議院	委員会	趣旨説明	4/1	4/1	11/18	11/18
		質疑			11/25	11/25
		採決				
	本会議		4/6	4/6	11/28	11/28
公布	4/11(平成28年法律第24号)		4/13(平成28年法律第25号)	12/2(平成28年法律第94号)	12/2(平成28年法律第93号)	

※月日はいずれも平成28年。表中の「委員会」は、衆議院は「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」、参議院は「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」。

# I 投票人名簿等の縦覧制度の廃止と閲覧制度の創設

## 1 現行制度

### (1) 縦覧制度・閲覧制度とは

憲法改正国民投票法において投票権を有する者や、公職選挙法において選挙権を有する者が、実際に投票をするためには、投票人名簿や選挙人名簿に登録されていなければならない。そして、その名簿の記載内容の正確性を確保するためには、名簿を投票人・選挙人の目に触れさせる仕組みが必要である。このような仕組みとして、憲法改正国民投票法では「縦覧」のみがあり、公職選挙法では「閲覧」と平成28年改正までは「縦覧」があった。

まず、制度の歴史が長い公職選挙法の「縦覧」と「閲覧」とを対比すると、次のようになる。

【選挙人名簿の縦覧制度と閲覧制度の概要<sup>4)</sup>】

	縦覧制度(平成28年改正前)	閲覧制度
制度趣旨	登録に誤りがないか、広く有権者一般に選挙人名簿を公開し、審判を受ける	選挙人名簿を常時選挙人の目に触れさせておくことにより、記載内容の正確性を確保する
期間	登録日からの一定期間のみ	常時(選挙が行われる際の一定期間を除く)
閲覧事由と主体	規定なし(公開)	①選挙人名簿への登録の有無の確認のため(主体は選挙人) ②選挙運動を含む政治活動のため(主体は公職の候補者等と政党その他の政治団体) ③政治、選挙に関する調査研究のため(主体の制限なし)
閲覧事項	対象者(新たに名簿に登録された者)全てについて閲覧可能	新たに名簿に登録された者に限らず、名簿全体を対象とするが、上記閲覧事由①～③を行うために「必要な限度において」閲覧可能
閲覧拒否ができる場合	規定なし	閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある場合、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがある場合など、閲覧を拒むに足りる相当な理由がある場合
不正閲覧への制裁規定	規定なし	偽りその他不正の手段により選挙人名簿の抄本の閲覧をした者及び目的外利用をした者に対し、30万円以下の過料を科す、など

<sup>4)</sup> 安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法(上)』(ぎょうせい、2009年)189-191、218-246頁、「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」(2016年)4-5、17-18頁、「第10回投票環境の向上方策等に関する研究会資料」(平成27年12月11日)をもとに作成。

## (2) 憲法改正国民投票法上の投票人名簿確認手段

現行の憲法改正国民投票法では、投票人名簿の確認手段として縦覧制度のみ設けられており、市町村の選挙管理委員会は、投票人名簿を調製したときは、縦覧用書面を縦覧に供しなければならない。具体的には、「中央選挙管理会が定める期間、市役所、町村役場又は当該市町村の選挙管理委員会が指定した場所において、…投票人名簿に登録した者の氏名、住所及び生年月日を記載した書面を縦覧に供さなければならない」とされている（第24条第1項）。また、在外投票人名簿についても同様に、「在外投票人名簿に登録した者の氏名、経由領事官（…）の名称、最終住所及び生年月日（…）を記載した書面を縦覧に供さなければならない」とされている（第38条第1項）<sup>5</sup>。

### (縦覧)

**第24条** 市町村の選挙管理委員会は、投票人名簿を調製したときは、中央選挙管理会が定める期間、市役所、町村役場又は当該市町村の選挙管理委員会が指定した場所において、前条の規定により投票人名簿に登録した者の氏名、住所及び生年月日を記載した書面を縦覧に供さなければならない。

2 市町村の選挙管理委員会は、縦覧開始の日前3日までに縦覧の場所を告示しなければならない。

### (在外投票人名簿に係る縦覧)

**第38条** 市町村の選挙管理委員会は、在外投票人名簿を調製したときは、中央選挙管理会が定める期間、市役所、町村役場又は当該市町村の選挙管理委員会が指定した場所において、前条第1項の規定により在外投票人名簿に登録した者の氏名、経由領事官（…）の名称、最終住所及び生年月日（…）を記載した書面を縦覧に供さなければならない。

2 市町村の選挙管理委員会は、縦覧開始の日前3日までに縦覧の場所を告示しなければならない。

<sup>5</sup> 在外投票人名簿の縦覧制度はあくまで国内において縦覧に供する制度である。この在外投票人名簿の縦覧制度の補完措置として、国外において在外投票人証交付記録簿を閲覧に供する制度がある（友井泰範「日本国憲法の改正手続に関する法律施行令について」時の法令1878号（2011年）23頁）。

すなわち、申請に基づいて在外投票人名簿に登録された者に交付される在外投票人証に関し、領事官は、当該領事官を経由して在外投票人証を交付された者について、在外投票人名簿登録市町村名、氏名、生年月日等を記載した在外投票人証交付記録簿を備える（日本国憲法の改正手続に関する法律施行令第31条第1項）。そして、この記録簿は、特定の者の在外投票人名簿への登録の有無を確認するため、投票人から閲覧の申出のあった場合に、その確認に必要な限度において閲覧に供される（同条第2項）。

投票人名簿は、憲法改正国民投票が行われるたびに作成されるものであり、憲法改正の発議がされていない現在、投票人名簿が作成され、縦覧用書面が縦覧に供されたことはない。もっとも、投票人名簿が作成される場合には、現行制度の下では、縦覧の期間内に申立をすることで、氏名、住所、生年月日といった個人情報に記載された縦覧用書面を、誰でも見ることができる。

## 2 公職選挙法における縦覧制度・閲覧制度の変遷

### (1) 閲覧制度の創設（平成 18 年）

憲法改正国民投票法の原案が立案され、国会に提出された平成 18 年当時、公職選挙法が改正され、選挙人名簿の内容確認手段として、現行の閲覧制度（1（1）参照）が創設された（平成 18 年法律第 62 号）。

閲覧制度の創設以前から、選挙人名簿の抄本を閲覧することは可能であったが、要件や手続が不明確であるという問題が指摘されていた。平成 18 年の公職選挙法改正は、これらを明確にし、また、個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するためのものであった<sup>6</sup>。

他方、閲覧制度を導入する公職選挙法の改正作業と憲法改正国民投票法案の立案作業が同時並行的になされていたため、閲覧制度は憲法改正国民投票法には導入されなかった。

### (2) 縦覧制度の廃止による閲覧制度への一本化（平成 28 年）

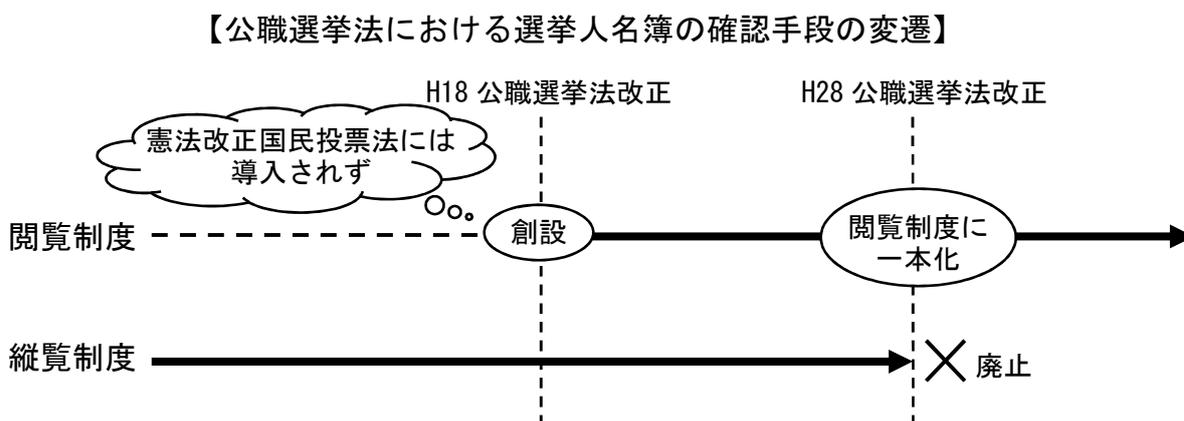
平成 18 年の閲覧制度創設以降、公職選挙法上、縦覧制度と閲覧制度が併存していたが、縦覧の件数が極めて少ないことや個人情報保護の要請が高まっていることなどを踏まえ、縦覧制度を廃止することを含む「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」が、平成 28 年 10 月 7 日、第 192 回国会（平成 28 年の臨時会）に提出された。同法案は、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で同年 11 月 15 日に、衆議院本会議で同月 17 日に、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で同月 25

---

<sup>6</sup> 選挙人名簿抄本は、平成 18 年の公職選挙法改正以前においても、改正前の公職選挙法第 29 条第 2 項（「市町村の選挙管理委員会は、選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日後 5 日に当たる日までの間を除き、選挙人名簿の抄本…を閲覧に供し、その他適当な便宜を供与しなければならない」、いわゆる便宜供与規定）に基づき閲覧に供されていたが、①法令上、閲覧させる場合が不明確であること、②閲覧に関する手続規定がないこと、③偽り等による不正閲覧に対する制裁措置がないこと、④便宜供与規定に基づいて選挙人名簿抄本のコピーを認めている市町村の選挙管理委員会もあること、といった問題が指摘されていた。（安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法（上）』（ぎょうせい、2009 年）222-223 頁）

なお、平成 18 年の公職選挙法改正によって、便宜供与規定は削除された。

日に、参議院本会議で同月 28 日にそれぞれ可決され、成立し（平成 28 年法律第 94 号）、平成 29 年 6 月 1 日に施行された。その結果、選挙人名簿の内容確認手段は、個人情報保護に配慮した規定が整備されている閲覧制度に一本化されることになった。



### 3 平成 28 年公職選挙法改正時の議論

閲覧制度の運用において、DV 及びストーカー被害者に係る閲覧への対応などについて議論があった。加害者から被害者の選挙人名簿の抄本の閲覧の申出がなされた場合には、「閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある（公職選挙法第 28 条の 2 第 3 項参照）」として、閲覧を拒否することとなる旨が答弁されている。

第 192 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 11 月 15 日

○原田憲治総務副大臣 …選挙人名簿の抄本の閲覧については、平成 18 年の法改正により、閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがあると認めるときは、市町村の選挙管理委員会は、申し出に係る閲覧を拒むことができることとされております。

例えば、DV 及びストーカー被害者については、加害者から被害者の選挙人名簿の抄本の閲覧の申し出がなされた場合には、閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある申し出として、閲覧を拒否することとなっております。その他の第三者からの申し出において特段の申し出がない場合には、被害者を除く申し出があるとみなし、被害者に係る記載のある部分以外の部分に限って閲覧に供することとして差し支えないことなどの留意事項を通知しておるところでございます。…

また、縦覧制度と閲覧制度ではその趣旨が異なることから、選挙人名簿の内容

確認手段を閲覧制度に一本化するに当たっては、縦覧制度の趣旨を損なうことにならないかが議論された。この点、縦覧により確認できる情報は、閲覧が認められる目的の一つである「特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認（公職選挙法第 28 条の 2 第 1 項）」により代替でき、縦覧制度の廃止により支障が生じるということはない旨答弁されている。

第 192 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 11 月 15 日

○大泉淳一総務省自治行政局選挙部長 縦覧制度につきましては、先ほどもちょっと申し上げましたけれども、昭和 44 年の法改正前には、縦覧を経た後に登録するというごさいましたけれども、現在は登録後に縦覧するというごさいましたので、縦覧と閲覧の性格は区別がつきにくくなっているという現状にごさいます。

そういう中で、選挙人名簿の閲覧の対象につきましては、縦覧の対象となっていた選挙人名簿への新規登録者を含む有権者全体でごさいます。したがって、現在縦覧により確認のできている情報につきましては、閲覧が認められる目的の一つである、特定の者が選挙人名簿に登録された者であるかどうかの確認ということによりまして代替できますので、引き続き閲覧を行うことができるということでごさいます。

また、縦覧期間に付随して認められておりました選挙人名簿の登録に関する異議の申し出でごさいます。これにつきましても、閲覧をもとに引き続き行うことができるように配慮しております。

したがって、今回の縦覧制度の廃止により支障が生じるということはないと考えております。

## 4 本改正案における改正の概要

### (1) 改正の概要

現行の憲法改正国民投票法では、投票人名簿の内容確認手段として、縦覧制度のみ設けられている。したがって、憲法改正国民投票法を改正して、公職選挙法と「横並び」のようにするには、平成 28 年の公職選挙法改正と同様に縦覧制度を廃止するとともに、平成 18 年の公職選挙法改正のように閲覧制度を創設する必要がある。

本改正案においては、投票人名簿の内容確認手段について、個人情報保護の観点から、従来の縦覧制度を廃止し、以下のように閲覧できる場合を明確化、限定した新たな閲覧制度を創設することとしている。

- ・ 投票人名簿の抄本の閲覧をできる事由を法律上明記すること。なお、公職

選挙法とは異なり、投票人名簿の閲覧事由は投票人名簿への登録の有無の確認のために限られている（政治活動目的、調査研究目的の閲覧は不可）。

- ・ 閲覧を拒むに足りる相当な理由があると認められるときは、閲覧を拒むことができるものとする。
- ・ 不正閲覧対策に関する措置（罰則や過料を含む。）を法律上規定すること。  
（※在外投票人名簿についても同様の法整備を行っている。）

【公職選挙法と憲法改正国民投票法の閲覧制度の対比表】（※下線は公職選挙法と異なるもの）

	公職選挙法の閲覧制度	憲法改正国民投票法の閲覧制度
期間	常時（選挙が行われる際の一定期間を除く <sup>7</sup> ）	<u>中央選挙管理会が定める期間<sup>8</sup></u>
閲覧事由と主体	①選挙人名簿への登録の有無の確認のため（主体は選挙人） ②選挙運動を含む政治活動のため（主体は公職の候補者、政党その他の政治団体） ③政治、選挙に関する調査研究のため（主体の制限なし）	投票人名簿への登録の有無の確認のため（主体は投票人） <u>（政治活動目的、調査研究目的の閲覧は不可）</u>
閲覧事項	閲覧事由となっている活動を行うために「必要な限度において」閲覧可能	投票人名簿への登録の有無の確認に「必要な限度において」閲覧可能
閲覧拒否ができる場合	閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある場合、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがある場合など、閲覧を拒むに足りる相当な理由がある場合	閲覧事項を不当な目的に利用されるおそれがある場合、閲覧事項を適切に管理することができないおそれがある場合など、閲覧を拒むに足りる相当な理由がある場合
不正閲覧への制裁規定	偽りその他不正の手段により選挙人名簿の抄本の閲覧をした者及び目的外利用をした者に対し、30万円以下の過料を科す、など	偽りその他不正の手段により投票人名簿の抄本の閲覧をした者及び目的外利用をした者に対し、30万円以下の過料を科す、など

<sup>7</sup> ただし、縦覧制度の廃止を含む平成 28 年の公職選挙法改正によって、選挙が行われる際の一定期間であっても、選挙人名簿への登録の有無を確認するための閲覧（表中の閲覧事由①）については、異議の申出を行うことができる期間（公職選挙法第 24 条第 1 項）に限り可能となった（同法第 28 条の 2 第 1 項）。

従前において縦覧が可能であった期間について選挙人名簿の抄本の閲覧を行うことができない日が生じると、選挙人名簿の記載内容を確認する期間が短くなり、異議申出の機会を阻害するおそれがあるためである。（土屋直毅「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律について（一）」選挙時報 66 巻 4 号（2017 年）14 頁参照。）

<sup>8</sup> 選挙人名簿は常時閲覧できる（選挙が行われる際の一定期間を除く）のに対し、投票人名簿は選挙人名簿と異なり、憲法改正国民投票のたびに調製されるので、常時閲覧できるわけではない。

## (2) 憲法改正国民投票法における留意点

公職選挙法では、禁錮以上の刑に処せられ刑事施設に収容されている者は選挙権を有しない一方、憲法改正国民投票法ではこのような者も投票権を持つ<sup>9</sup>。改正後の閲覧制度においては、被収容者が投票人名簿に記載された住所によって収容中である旨が明らかになってしまうとの指摘もあり得るため、投票人名簿の閲覧に係る被収容者のプライバシー保護についての対応が必要である。

---

<sup>9</sup> 公職選挙法第 11 条第 1 項第 2 号・第 9 条及び憲法改正国民投票法第 3 条参照。このように両法律で選挙権者と投票権者の範囲が異なる理由として、憲法改正国民投票法制定時の議論では、憲法改正国民投票は国政選挙以上に幅広い国民の参加が望まれること、憲法改正国民投票は頻繁に、また定期的に行われるものではないことなどが挙げられている（第 165 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 3 号(平成 18 年 10 月 26 日) 5 頁、加藤勝信議員の答弁参照）。

## Ⅱ 在外投票人名簿への登録についての規定の整備

### 1 現行制度

国外に住所を有する投票人が憲法改正国民投票において投票するためには、在外投票等の制度を利用することができ、次の3通りの投票方法がある（第62条）。

- (1) 在外公館に出向いて投票する方法
- (2) 自宅など、現在する場所において郵便等により投票する方法
- (3) 一時帰国して①投票所における投票当日の投票、②期日前投票、③不在者投票により投票する方法

このような在外投票等の制度を利用する前提として、その者の国内における最終住所地の市町村の在外投票人名簿に登録されていなければならない。

在外投票人名簿に登録されるための資格は、次の2通りがある。①まず、登録基準日（投票期日の50日前）に、最終住所地の市町村の在外選挙人名簿に登録されている者は、在外投票人名簿にも登録される（第35条第1号）。②また、原則として国民投票の期日の告示があった日から登録基準日までの間<sup>10</sup>に、領事官を経て最終住所地の市町村に申請することにより、在外投票人名簿に登録される（第35条第2号、第36条第1項・第2項）。

#### （在外投票人名簿の被登録資格）

**第35条** 在外投票人名簿の登録は、国民投票の期日現在で年齢満18年以上の日本国民で、次のいずれかに該当するものについて行う。

- 一 登録基準日において当該市町村の在外選挙人名簿（…）に登録されている者（登録基準日においていずれかの市町村の住民基本台帳に記録されている者を除く。）
- 二 次条第1項の規定により在外投票人名簿の登録の申請をした者（当該申請に基づき在外投票人名簿の登録を行おうとする日においていずれかの市町村の投票人名簿に登録されている者を除く。）

#### （在外投票人名簿の登録の申請）

**第36条** 国民投票の期日現在で年齢満18年以上の日本国民で、国外に住所

<sup>10</sup> 例外として、登録基準日10日前から登録基準日当日までの間に出国した場合は、申請期間について登録基準日1週間後まで猶予がある（第36条第2項）。

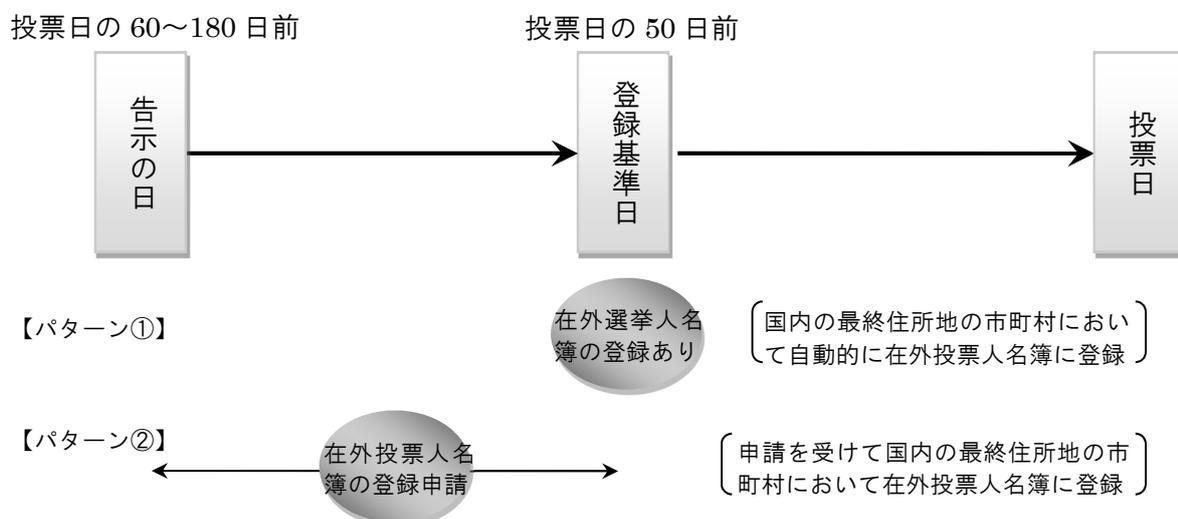
を有する者（在外選挙人名簿に登録されている者を除く。）は、政令で定めるところにより、文書で、最終住所の所在地の市町村の選挙管理委員会（…）に在外投票人名簿の登録の申請をすることができる。

2 前項の規定による申請は、政令で定めるところにより、第2条第3項又は第135条第5項の規定により中央選挙管理会が国民投票の期日を告示した日から登録基準日（登録基準日前10日に当たる日から登録基準日までの間に国内の市町村から国外へ転出（…）をした者にあつては、登録基準日後7日に当たる日）までの間に、前項の規定による申請書を、在外投票人名簿の登録の申請に関し当該申請をする者の住所を管轄する領事官（…）に提出し、当該領事官を経由してしなければならない。

3・4 （略）

このように、在外投票人名簿の登録制度は、在外選挙人名簿の登録制度を基本として構築されているが、在外選挙人名簿制度については、**2（1）**において述べるように、海外在留邦人のごく一部でしか登録が行われていないことが指摘されている。

### 【現行法に基づく在外投票人名簿への登録のイメージ】



## 2 公職選挙法における在外選挙人名簿への登録の移転の制度創設の背景

### （1）公職選挙法の在外選挙人名簿の登録制度

公職選挙法上、国内の選挙人の選挙人名簿への登録は、住民基本台帳の記録に基づいて選挙人の申請によることなく行われるのに対し、国外の選挙人の在外選挙人名簿への登録は、申請に基づいて行われる仕組みである（公職選挙法第

21条、第30条の5、第30条の6参照)。そして、一度在外選挙人名簿に登録されれば、その在外選挙人名簿に基づき、国政選挙において投票をすることができる(同法第49条の2)。

平成28年改正前の公職選挙法では、在外選挙人名簿に登録されるには、選挙の公正を重視するという観点から、本人確認のため、原則本人が在外公館に出向いて登録申請を行うことが必要であった。また、国外で領事官の管轄区域において3カ月間の居住要件が求められていた。

このような手続と要件の下、在外選挙人名簿の登録の状況は、「登録者は10～12万人、推定登録率は10%弱で頭打ちとなっており、投票率についても、20%前後で推移している」という状態であった<sup>11</sup>。平成28年参議院議員通常選挙においては、105,529人が在外選挙人名簿に登録をしたが、これは18歳以上の海外在留邦人の約10%にとどまっている。さらに、このうち実際に投票をした者は、23,000人強であった。

【平成28年参議院議員通常選挙における登録者数・投票者数と割合<sup>12</sup>】

		人数	割合
在外選挙人名簿 登録者数		105,529人	18歳以上の海外在留 邦人の約10%
投票者数	選挙区選挙	23,378人	登録者のうち約20%強
	比例代表選挙	23,613人	

このような改正前の制度に対して、「在外公館より遠隔地に住む者は在外選挙人名簿の登録申請への負担が重く、また、在留邦人から登録手続きの簡素化を求める意見は多い」と認識されていた<sup>13</sup>。

## (2) 研究会で示された方向性と法改正

そこで、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会の報告では「転出届と同時に当該市町村の窓口で在外選挙人名簿の登録申請を行うことを可能とし、国外に住所を有することが確認できれば、速やかに当該市町村の在外選挙人名簿に登録を移行させること」が提案された。これにより「本人による登録申請の仕組みを維持しつつ、申請のための負担を軽減することができる」とともに、

<sup>11</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」(2016年)3頁

<sup>12</sup> 第192回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第3号(平成28年11月15日)3-4頁、大泉淳一総務省自治行政局選挙部長の答弁及び「在外選挙の実施状況等」(投票環境の向上方策等に関する研究会(第2回)(平成30年1月23日)資料5(次頁参照))をもとに作成。

<sup>13</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」(2016年)3頁

○投票環境の向上方策等に関する研究会（第2回）（平成30年1月23日）

資料5 9頁を転載

**在外選挙の実施状況等**

		選挙当日 有権者数 (人)	投票者数 (人)	投票方法			投票率(%)
				公館投票	郵便投票	国内における 投票	
29衆 29.10.22	選挙区	100,090	21,180	調査中			21.16
	比例代表	100,090	21,485				21.47
28参 28.7.10	選挙区	105,194	23,378	20,576	919	1,883	22.22
	比例代表	105,194	23,613	20,800	928	1,885	22.45
26衆 26.12.14	選挙区	104,320	19,267	17,901	516	850	18.47
	比例代表	104,320	19,690	18,316	524	850	18.87
25参 25.7.21	選挙区	112,850	25,471	22,439	1,233	1,799	22.57
	比例代表	112,850	25,939	22,865	1,274	1,800	22.99
24衆 24.12.16	選挙区	105,836	21,168	19,359	814	995	20.00
	比例代表	105,836	21,596	19,773	828	995	20.41
22参 22.7.11	選挙区	113,230	26,891	23,137	1,702	2,052	23.75
	比例代表	113,230	27,640	23,786	1,801	2,053	24.41
21衆 21.8.30	選挙区	107,919	28,206	23,162	2,599	2,445	26.14
	比例代表	107,919	28,894	23,731	2,716	2,447	26.77

(注) 選挙当日有権者数とは、在外選挙人名簿に登録されている者のうち、選挙当日に選挙権を有する者等である。

※ 外務省の海外在留邦人数調査統計(平成28年10月1日現在)によれば、海外在留邦人数は約134万人であり、そのうち18歳以上は、約107万人である。

※ 在外選挙制度は、平成18年の公職選挙法の一部改正により比例代表選挙に加え、(小)選挙区選挙も対象となったところ。

(参考)海外在留邦人数※

	海外在留邦人数
H28.10.1現在	1,338,477
H27.10.1現在	1,317,078
H26.10.1現在	1,290,175
H25.10.1現在	1,258,263
H24.10.1現在	1,249,577
H23.10.1現在	1,182,557
H22.10.1現在	1,143,357
H21.10.1現在	1,131,807
H20.10.1現在	1,116,993

(参考)在外選挙人名簿登録者数

	在外選挙人名簿登録者数
H29.9.1現在	100,506
H28.9.2現在	104,630
H27.9.2現在	102,924
H26.9.2現在	106,121
H25.9.2現在	112,390
H24.9.2現在	105,511
H23.9.2現在	108,269
H22.9.2現在	112,391
H21.9.2現在	107,994
H20.9.2現在	104,025

※【出典】海外在留邦人数調査統計(平成29年版(平成28年10月1日現在)外務省領事局政策課)

選挙人の投票機会の確保に資することができる」とされた<sup>14</sup>。

在外選挙人名簿登録の利便性を向上させるため、第 192 回国会（平成 28 年の臨時会）に次のような内容を含む「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」が提出された。

- ・ 最終住所地の市町村の選挙人名簿に登録されている者が、当該市町村から直接国外に転出する場合には、国外転出時に、当該市町村の選挙管理委員会に対して登録の移転の申請（出国時申請）を行うことができるようにすること。
  - ・ 当該選挙管理委員会は、申請者が国外に住所を定めたことを外務省を通じて確認した上で、在外選挙人名簿への登録の移転を行うこと。
- (※) 「在外選挙人名簿への登録の移転」…選挙人名簿から抹消すると同時に在外選挙人名簿の登録を行うこと

この法案は、同年 11 月に成立した（平成 28 年法律第 94 号）（審議経過の詳細は序（参考 2）及び I 2（2）参照）。在外選挙人名簿への登録の移転制度に関する改正は、平成 30 年 6 月 1 日に施行された。

### 3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題

平成 28 年の公職選挙法改正により創設された出国時申請制度を利用することによって選挙人にとって利便性が向上する点として、①登録申請のため在外公館に出向く必要がなくなること、②国外における 3 カ月間の居住要件が不要になることが挙げられる。

新制度の課題として、国外に住所を移す者の中には、出国前には国外における住所が不確定である者や、出国前に予定していた場所と異なる場所に居住する者への対応について議論がされた。この点、完全に住所が定まっていない者からも申請を受け付け、住所が確定した時点で外務省で確認した住所により登録の移転を行うことができる旨が答弁されている。

改正後の公職選挙法において、外務大臣が最終住所地の市町村の選挙管理委員会に対して住所に関する意見を述べることとなっているが、改正法を受けて公職選挙法施行令では、この意見を述べる際に、「他の法令の規定による住所に関する届出その他の方法により知った〔申請者の〕住所に関する事実に基づき」意見を述べる旨の規定が設けられた（公職選挙法施行令第 23 条の 5 の 2）。

---

<sup>14</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告」（2016 年）3 頁

第 192 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 11 月 15 日

○大泉淳一総務省自治行政局選挙部長 …国外に住所を移す方の中には、出国前には国外における住所が不確定である方や、出国前に予定していた場所と異なる場所に居住する方もいると想定されます。

基本的には、このような完全に住所が定まっていな方につきましても申請としては受け付ける予定でございます、そのような方について、住所が確定した時点において、外務省で確認した住所により登録の移転を行うことができるようにするという予定でございます。

具体的な詳細につきましては、変更届を徴するのか、あるいは選挙管理委員会の方で補完という形でとるのかというような、いろいろな細かい点もございますので、選挙人の利便性の観点も含めまして、外務省と相談し、協議の上、政省令においてきっちり決めていきたいと考えております。

#### 4 本改正案における改正の概要

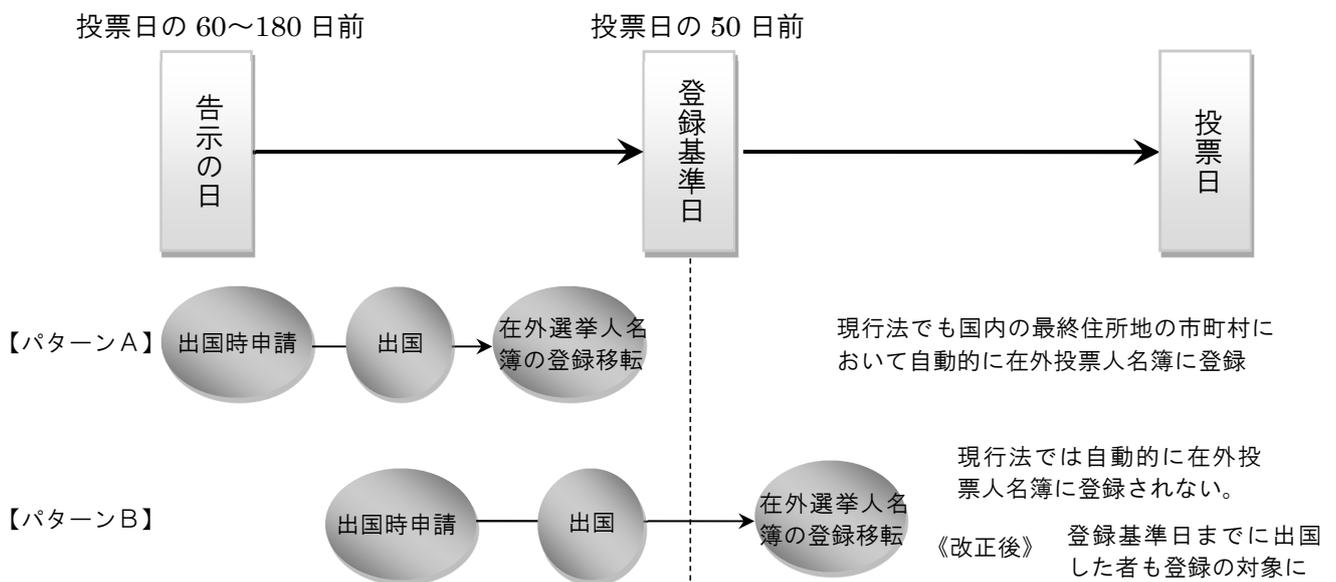
公職選挙法の改正により、出国時申請制度によって在外選挙人名簿への登録の移転がされれば、この在外選挙人名簿への登録を基礎として現行法に基づいて在外投票人名簿への登録も行われることとなる。したがって、公職選挙法の改正によって、憲法改正国民投票法を改正せずとも、在外投票人名簿への登録の間口は広がることとなる（次頁のパターン A）。

他方で、登録基準日の直前から登録基準日当日にかけて在外選挙人名簿の出国時申請を行って出国した者は、登録基準日時点で在外選挙人名簿への登録の移転の手續が間に合わないことから、現行法のままでは、（後日在外選挙人名簿には登録されるとしても）在外投票人名簿に登録されることはない（次頁のパターン B）。このような場合には、国内の投票人名簿にも登録されないの、国外に住所を移した直後に改めて在外投票人名簿の登録の申請をしない限り（1の注 10 及び 17 頁のイメージ図のパターン②参照）、憲法改正国民投票に参加する機会を失うこととなる。

本改正案は、このような制度の「谷間」を埋め、登録基準日までに出国したパターン B の者の負担を軽減するため、登録基準日までの間に在外選挙人名簿への登録の移転の申請をして出国をした者で、その後<sup>15</sup>在外選挙人名簿への登録の移転が行われた者については、在外投票人名簿の登録をすることとしている。

<sup>15</sup> 在外投票人名簿の登録基準日の翌日（投票期日の 49 日前）から登録に関する異議の申出期間（投票期日の 15 日前が想定されるか）が始まる前日までの間に、在外選挙人名簿への登録の移転がされた者が、在外投票人名簿に登録される資格を有することとなる（新第 35 条第 3 号）。

【改正後の出国時申請と在外選挙人名簿・在外投票人名簿との関係のイメージ】



### Ⅲ 共通投票所制度の創設

#### 1 現行制度

現行法上、投票人は、「国民投票の当日、自ら投票所に行き、投票をしなければならない」のが原則であり（第 55 条第 1 項、投票日当日投票所投票主義）、投票所は、「市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所」に設けることとなっている（第 50 条）。そして、投票所は、一つの投票区（原則は市町村の区域であるが、同様の制度をとる公職選挙法の場合、実際には数投票区を設ける市町村が多い。公職選挙法第 17 条参照）につき、一つ設けられる。

このような投票日当日投票所投票主義に対する例外として、①期日前投票（第 60 条）、②不在者投票（第 61 条）、③在外投票等（第 62 条）などの制度が認められている。これにより、日本国内の投票権者の場合、投票期日の 14 日前から投票日の前日までは期日前投票や不在者投票による投票が可能である一方、投票日当日は、原則どおり、あらかじめ指定された投票所において投票をしなければならない。

#### （投票所）

**第 50 条** 投票所は、市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所に設ける。

#### （投票所における投票）

**第 55 条** 投票人は、国民投票の当日、自ら投票所に行き、投票をしなければならない。

2 （略）

#### 2 公職選挙法における共通投票所制度の創設の背景

平成 28 年改正前の公職選挙法も、現行の憲法改正国民投票法と同様の仕組みとなっており、選挙当日は指定された投票所で投票を行わなければならなかった。このような仕組みに対しては、「他の投票区の投票所が近くにあっても遠方にある自らの投票区の投票所に行かざるを得ないなどの点で利便性が悪い」などの指摘がされてきた<sup>16</sup>。

そこで、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会の中間報告では「利便性の高い場所に投票所を増設し、自己の属する投票区の投票所のほか、当該増設

<sup>16</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015 年）6 頁

投票所でも投票できるという形態」をまず実現すべき、とされた<sup>17</sup>。

これを受けて平成 28 年 2 月 12 日、第 190 回国会（平成 28 年の常会）に共通投票所制度の創設を内容に含む「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出された（閣法）。同法案は、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会で同年 3 月 23 日に、衆議院本会議で同月 24 日に、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で 4 月 1 日に、参議院本会議で同月 6 日にそれぞれ可決され、成立した（平成 28 年法律第 24 号）。これにより、市町村の選挙管理委員会は、選挙人の投票の便宜のため必要があると認める場合には、投票所のほか、その指定した場所に、当該市町村の区域内のいずれの投票区に属する選挙人も投票をすることができる共通投票所を設けることができることとなった（27 頁参照）。共通投票所制度の創設に関する改正は、平成 28 年参議院議員通常選挙を控えた同年 6 月 19 日に施行された。

### 3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題

#### （1）公職選挙法改正時の議論

共通投票所の設置に当たっては、共通投票所と別の投票所とで二重投票を防止するためのオンラインシステムを構築する必要があることから、地方公共団体における負担やシステムに障害が発生した場合の対応策などが議論された。この点、改正前の制度においても、期日前投票所を複数設置する場合には二重投票を防ぐ仕組みが同様に必要であることから、そのノウハウを活用するなどして適切な対応が必要になる旨が答弁されている。

第 190 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 3 月 23 日

○大泉淳一総務省自治行政局選挙部長 共通投票所の設置に当たりましては、市町村選管において二重投票の防止を講じることが法律案にも規定されておりました。ネットワークやシステムの障害が生じた場合の対応策についてもあらかじめ検討しておく必要があると考えております。

その具体例で、対応策としてでございますが、例えば、共通投票所での投票者がそんなに多くないというような場合でしたら、投票所入場券の本人確認を徹底しまして、持参しなかった有権者等については、電話やファクスなどの機器を利用することにより、既に投票したかどうかという確認をするというような方策も考えられると思います。

<sup>17</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015 年）7 頁

一方で、投票者が多くて二重投票防止の措置がどうしても講じられないような事態に陥ってしまった場合には、市町村選管の判断によりまして、共通投票所の閉鎖時刻を繰り上げたり、投票区での投票所での投票に誘導したりすることもやむを得ない事情もあると想定はされます。

トラブルが起きないように準備すること、システムをきちっと点検することなども重要でありますけれども、これまでも期日前投票所を複数設置していた場合においては二重投票防止の措置を講じているところでありまして、これまでそのようなトラブルがあったところでは、そのノウハウも活用して、市町村選管において適切な対応をしていただきたいと思いますと考えております。

総務省といたしましても、オンラインによる名簿対照を行う場合について、電気通信回線のセキュリティー確保などを内容とする技術的基準を定めようと考えております。その基準の中で、ネットワーク等の障害が生じた場合の対応策につきましても、あらかじめ定めておくよう求めてまいりたいと考えております。

## (2) 施行後の状況に見る課題

平成28年参議院議員通常選挙において共通投票所を設置したのは北海道函館市、青森県平川市、長野県高森町、熊本県南阿蘇村の4市町村であり、利用者数は函館市が1,048人、平川市が1,705人、高森町が387人、南阿蘇村が103人で、合計3,243人であった<sup>18</sup>。

函館市、平川市、高森町の各事例は、ショッピングセンターに共通投票所を設置したものである。なお、いずれの共通投票所も、投票日前日までは期日前投票所を設置していた<sup>19</sup>。

南阿蘇村の事例は、熊本地震による土砂災害などの危険がある投票所を集約して共通投票所を設置することで、投票の安全の確保を図りつつ、避難している有権者が村内のいずれの共通投票所でも投票できるようにしたものである<sup>20</sup>。

共通投票所の設置が4団体にとどまった理由としては、準備期間の短さと費用負担が挙げられている。なお、平成28年参議院議員通常選挙に当たり、共通投票所の設置、運営に当たって問題が生じたとの報告はない、とされている。

### 第192回国会 衆議院総務委員会 平成28年11月1日

○高市早苗総務大臣 …共通投票所でございますけれども、これが今回4団体の設置にとどまった理由につきましては、これまでもこの総務委員会でお話をしてまいりました。やはり二重投票を防止する観点から、投票済み情報を共有するため

<sup>18</sup> 「共通投票所、地方で活気 投票率向上のカギに」日本経済新聞電子版（平成28年7月17日）

<sup>19</sup> 総務省「投票環境向上に向けた取組事例集」（2017年）3-23頁参照。

<sup>20</sup> 第192回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号（平成28年11月25日）5頁、原田憲治総務副大臣の答弁参照。

のオンラインシステムを原則として全ての投票所間で結ぶ必要があつて、さきの参院選ではその検討に要する期間が短期間だったことと、多額の費用負担が見込まれるといった理由が考えられます。

それで、投票所というのは、公共施設や体育館など災害時の避難所に指定されている施設を活用する団体が多いので、こうした施設へのオンラインシステムの整備については、選挙事務のためのみならず、災害対応なども含めて、市町村全体の ICT 活用の中において効果的に進めるという考え方もあるかと思っております。

これまでの私の答弁では、これまで共通投票所の設置に向けた取り組みについての経費の財政措置の周知ということでお話を申し上げてまいりました。それでも限定的なものでございましたので、やはりこれから災害時の避難所になり得るという視点も見ながら、市町村全体の ICT 活用の中で投票所における環境整備も進められる、こういった視点で応援を考えていきたいと思っております。

第 193 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 29 年 4 月 12 日

○富樫博之総務大臣政務官 …先般の参議院選で共通投票所を設置したのは 4 団体であります。

また、問題は生じなかったのかというようなお話もありました。共通投票所の設置、運営に当たっては、問題が生じたとの報告は聞いておりません。

なお、共通投票所の設置は有権者の投票機会の確保につながるものであり、総務省としては、今後も、個別の団体からの相談にきめ細かく応じ、しっかりと支援してまいりたいと考えております。

平成 29 年衆議院議員総選挙においては、平成 28 年参議院議員通常選挙において共通投票所を設置した 4 市町村のうち熊本県南阿蘇村は設置せず、岩手県一関市が新たに設置した。4 市町での共通投票所の利用者は計 4,736 人で、当日投票者に占める割合は 3.56%であった（次頁参照）。

#### 4 本改正案における改正の概要

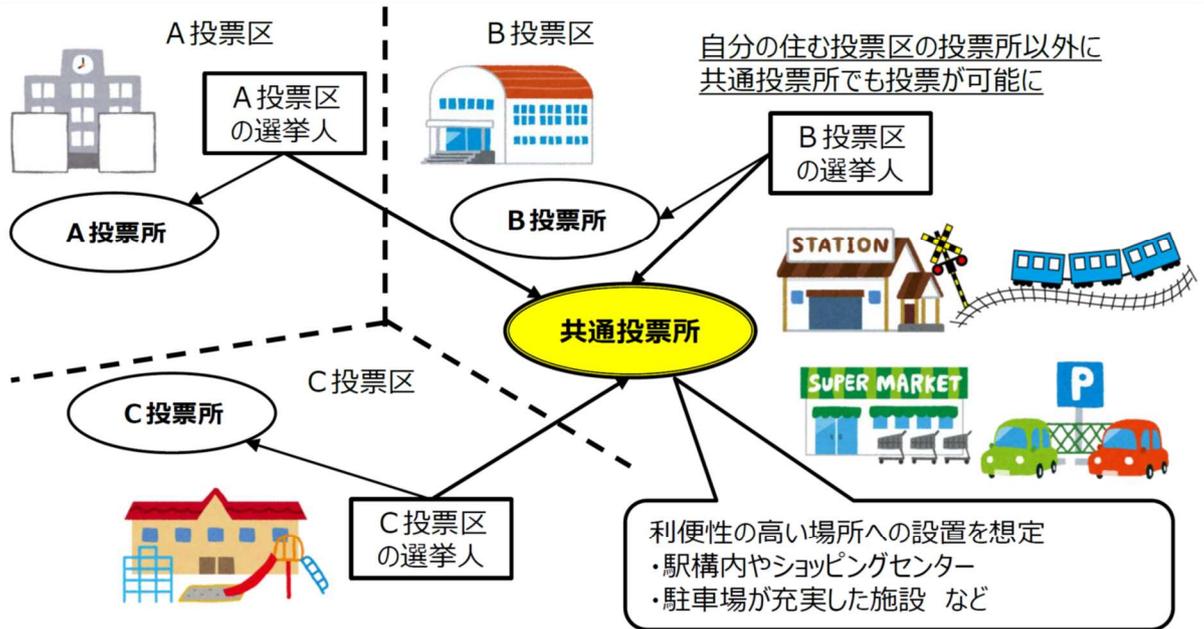
本改正案は、公職選挙法改正と同様に、投票の当日、市町村内のいずれの投票区に属する投票人も投票することができる共通投票所を設けることができる制度を創設するものである。基本的に公職選挙法と同じ文言で改正が行われており、文言が異なるのは、公職選挙法と憲法改正国民投票法との間で用いる用語の差異などによる立法技術的な違いのみである。

## 共通投票所制度について

（公職選挙法第41条の2関係）

### 【趣旨】

選挙の当日、投票区ごとに設けられる既存の投票所とは別に、市町村の区域内のいずれの投票区に属する選挙人も投票できる投票所（共通投票所）を設置することができることとし、市町村選管の判断により、有権者にとって利便性の高い場所に共通投票所を設置できるようにする。



※共通投票所での投票時間

朝5時から夜8時までの間で、市町村選管が任意に決定

### 【二重投票を防止するための措置】

複数の投票所で投票が可能となるため、二重投票を防止するための措置が必要



投票所や共通投票所と本庁舎の間で投票済情報を相互に共有

セキュリティーの高いネットワークを構築 など

平成29年執行衆議院議員総選挙における共通投票所の投票者数

市町村名	選挙当日有権者数	投票者数	うち選挙期日当日の投票者数	うち共通投票所投票者数	当日の投票者数に占める共通投票所の投票者数の割合	共通投票所に使用した施設
北海道 函館市	229,609	133,402	85,512	1,023	1.20	商業施設2箇所
青森県 平川市	27,313	15,683	9,821	1,561	15.89	商業施設1箇所
岩手県一関市	102,445	60,361	34,328	1,723	5.02	商業施設2箇所
長野県 高森町	10,680	7,143	3,521	429	12.18	商業施設2箇所
合計	370,047	216,589	133,182	4,736	3.56	

## IV 期日前投票事由の追加・期日前投票所の投票時間の弾力的な設定

### 1 現行制度

#### (1) 期日前投票事由

現行法上、投票人は、「国民投票の当日、自ら投票所に行き、投票をしなければならぬ」のが原則であり（第 55 条第 1 項）、投票所は、「市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所に設ける」こととなっている（第 50 条）（23 頁参照）。

一方で、「国民投票の当日に次に掲げる事由〔下記の 5 事由〕のいずれかに該当すると見込まれる投票人の投票については、第 55 条第 1 項の規定にかかわらず、国民投票の期日前 14 日に当たる日から国民投票の期日の前日までの間、期日前投票所において、行わせることができる」（第 60 条第 1 項）と規定されており、法律に定める一定の事由に該当する場合、期日前投票を認めている。

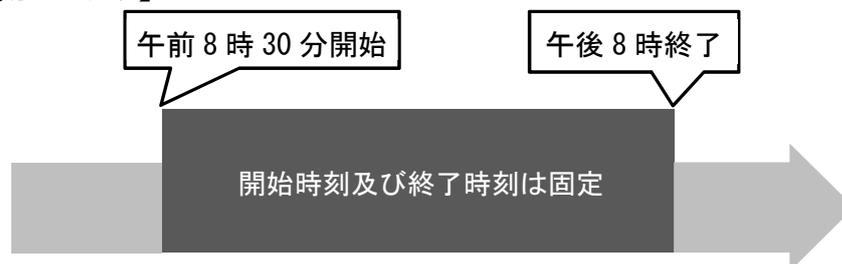
#### 期日前投票が認められる事由（第 60 条第 1 項各号）

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>一 職務若しくは業務又は総務省令で定める用務に従事すること。</li><li>二 用務（前号の総務省令で定めるものを除く。）又は事故のためその属する投票区の区域外に旅行又は滞在をすること。</li><li>三 疾病、負傷、妊娠、老衰若しくは身体の障害のため若しくは産褥にあるため歩行が困難であること又は刑事施設、労役場、監置場、少年院、少年鑑別所若しくは婦人補導院に収容されていること。</li><li>四 交通至難の島その他の地で総務省令で定める地域に居住していること又は当該地域に滞在をすること。</li><li>五 その属する投票区のある市町村の区域外の住所に居住していること。</li></ul> |
|--|

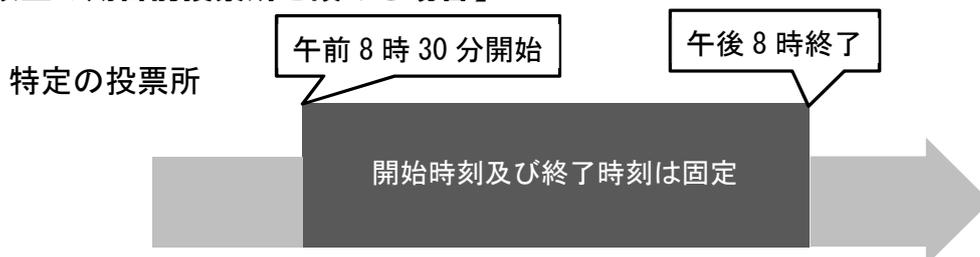
#### (2) 期日前投票所の投票時間

期日前投票所は、現行法上、原則として午前 8 時 30 分に開き、午後 8 時に閉じることとなっている（第 60 条第 3 項において準用する第 51 条第 1 項本文）。ただし、市町村の選挙管理委員会は、2 以上の期日前投票所を設ける場合には、1 つの期日前投票所を除き、期日前投票所を開く時刻を繰り下げ、又は期日前投票所の閉じる時刻を繰り上げることができる（第 60 条第 3 項において準用する第 51 条第 1 項ただし書）。

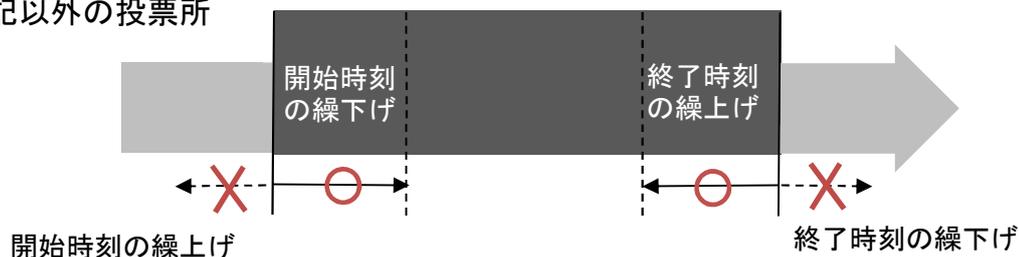
### 【期日前投票所が1のみ】



### 【2以上の期日前投票所を設ける場合】



### 上記以外の投票所



## 2 公職選挙法における期日前投票事由の追加・期日前投票所の投票時間の弾力的な設定

### (1) 期日前投票事由の追加

平成 28 年改正前の公職選挙法も、現行の憲法改正国民投票法と同様の仕組みとなっており、期日前投票は上記 1 (1) と同じ 5 事由に限定されていた。

総務省において投票環境の向上について検討される中で、第 192 回国会（平成 28 年の臨時会）に期日前投票事由の追加を含む「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」（閣法）が提出された。同法案では、公職選挙法第 48 条の 2 第 1 項の期日前投票が可能となる事由に「天災又は悪天候により投票所に到達することが困難であること」を追加することとされた。同法案は、同年 11 月に成立した（平成 28 年法律第 94 号）（審議

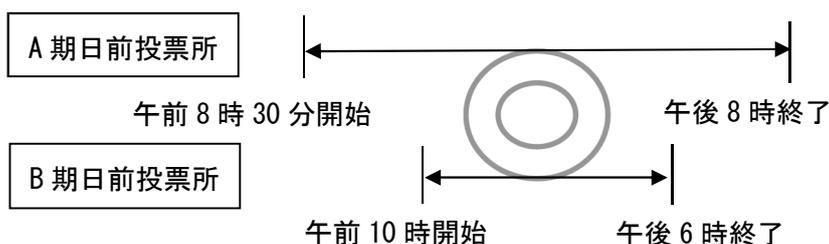
経過の詳細は**序（参考 2）**及び**I 2（2）**参照）。この改正は、平成 29 年 6 月 1 日より施行された。

## （2）期日前投票所の投票時間の弾力的な設定

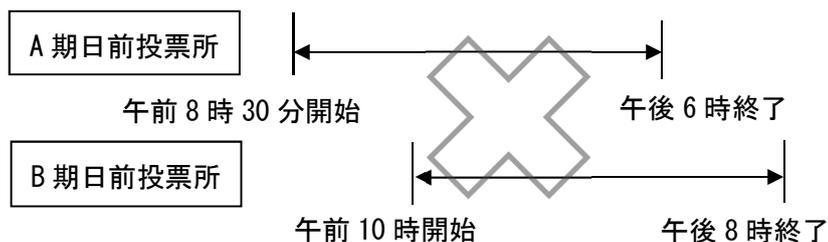
平成 28 年改正前の公職選挙法における期日前投票所の投票時間も、現行の憲法改正国民投票法と同様の仕組みとなっていた。すなわち、各市町村において期日前投票所の数が 1 である場合、投票開始時刻は午前 8 時 30 分、投票終了時刻は午後 8 時で固定されていた。また、期日前投票所が 2 以上である場合であっても、必ず 1 つの期日前投票所は原則どおり、午前 8 時 30 分に開き、午後 8 時に閉じなければならない、これ以外の期日前投票所であっても、投票開始時刻の繰上げや投票終了時刻の繰下げは認められていなかった。

### 【複数の期日前投票所を設ける場合に認められる例と認められない例（改正前）】

#### ○ 認められる例



#### × 認められない例



この点について、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会の中間報告では、「期日前投票の可能性を広げる観点から、その投票時間を弾力的に設定できれば、朝早めに出勤する通勤者や夜少し帰りが遅くなる通勤者等が期日前投票を行えるようになったり、また、SC〔ショッピングセンター〕の閉店時刻等に合わせて期日前投票所の終了時刻を設定できるなどのメリットを享受できることになる」としており、開始時刻の繰上げ、又は終了時刻の繰下

げは、「そのニーズのある地域では、投票機会を新たに創出するものであり有効な方策であると考えられる」とされた<sup>21</sup>。

また、期日前投票所を2以上設けている場合、「午前8時30分から午後8時までの間、少なくともいずれか1つの期日前投票所を開いておくこととして有権者の投票機会を確保するということを前提に、例えば、夜間の利用が少ない本庁等にある期日前投票所の投票時間は午前8時30分から午後6時まで、夜間の利用が見込める商業施設等にある期日前投票所の投票時間は午前10時から午後8時までという形で、地域の実情に即してメリハリのある効果的な時間設定を行える余地を認めてもよいのではないかと考えられる」とされた<sup>22</sup>。

こうした検討を経て第190回国会（平成28年の常会）に期日前投票所の投票時間の弾力的な設定を含む「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案」（閣法）が提出され、同年4月に成立し（平成28年法律第24号）<sup>23</sup>（審議経過の詳細は**序（参考2）**及び**Ⅲ2**参照）、平成28年参議院議員通常選挙を控えた同年6月19日に施行された。これにより、期日前投票所の開閉時間の弾力化の観点から、市町村の選挙管理委員会は、次頁のような開閉時間の設定が可能となった。

#### 【公職選挙法改正の趣旨】

- 各期日前投票所の立地や利用状況等を踏まえ、地域を通じて最適な投票時間を柔軟に定められるようにする。
- 例えば、駅やショッピングセンター等に設置された期日前投票所において、通勤・通学者やショッピングセンターの利用客等がより投票しやすくなるよう、通勤・通学の時間帯やショッピングセンターの開館時間等を踏まえて、柔軟な時間設定を可能にする。
- 特定の1か所の期日前投票所については必ず8:30から20:00まで開いていなければならないとする改正前の制度はいささか硬直的であるので、このような時間規制を柔軟化し、例えば、日中の利用者が多い期日前投票所は日中の時間帯を中心に、夜間の利用者が見込める期日前投票所は夜間にかけての時間帯を中心に時間設定するなど、各期日前投票所の状況に応じた時間設定を可能にする。<sup>24</sup>

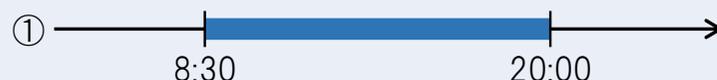
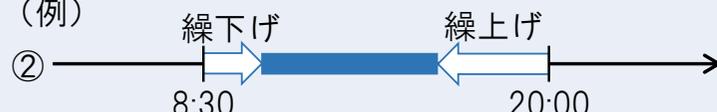
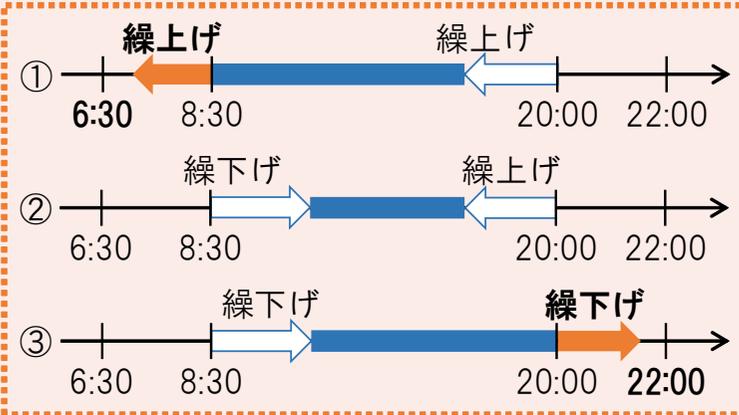
<sup>21</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015年）10頁

<sup>22</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015年）10頁

<sup>23</sup> 平成28年3月23日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において修正され、期日前投票所の投票時間に関する検討条項等が追加された。

<sup>24</sup> 佐々木克之「公職選挙法の一部改正（有権者の投票環境の向上）について」選挙時報 65巻5号（2016年）5-6、16-18頁参照

# 期日前投票の投票時間の弾力的な設定について

	改正前	改正後
一つの期日前投票所を設ける場合	<p>8：30から20：00まで固定</p> 	<p>開始時刻(8：30)と終了時刻(20：00)をそれぞれ最大2時間延長できる</p> 
二つ以上の期日前投票所を設ける場合	<p>特定の1か所の期日前投票所については、8：30から20：00まで固定</p> <p>① </p> <p>その上で、他の期日前投票所については、開始時刻(8：30)と終了時刻(20:00)を短縮できる</p> <p>(例)</p> <p>② </p> <p>③ </p>	<p>8：30から20：00までの間、少なくともいずれか一つの期日前投票所が開いてさえいれば、開始時刻(8：30)と終了時刻(20:00)を短縮したり、それぞれ最大2時間延長したりできる</p> <p>(例)</p>  <p>①～③を全体として見ると…</p> 

### 3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題

#### (1) 期日前投票事由の追加

平成 30 年 4 月 4 日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、野田聖子総務大臣が、平成 29 年 10 月 22 日に執行された第 48 回衆議院議員総選挙の結果の概要説明において、「期日前投票事由に悪天候による場合を新たに追加したこともあり、平成 15 年の期日前投票制度の創設以降、〔期日前投票者数が〕過去最高」となった旨の報告を行った。

第 196 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 30 年 4 月 4 日

○野田聖子総務大臣 この機会に、第 48 回衆議院議員総選挙及び第 24 回最高裁判所裁判官国民審査の結果の概要について御報告申し上げます。

平成 29 年 10 月 22 日に執行されました第 48 回衆議院議員総選挙は、同年 9 月 28 日に衆議院が解散されたことによるものです。…

今回の総選挙の投票日前後は、台風の接近や秋雨前線の影響により、全国的に悪天候となりました。

期日前投票者数は約 2,140 万人で、期日前投票事由に悪天候による場合を新たに追加したこともあり、平成 15 年の期日前投票制度の創設以降、過去最高となりました。…

#### (2) 期日前投票所の投票時間の弾力的な設定

公職選挙法改正案が「開始時刻の 2 時間以内の繰上げ」や「終了時刻の 2 時間以内の繰下げ」を認める点について、例えば朝 6 時など、より早い時間から投票を可能にするべきではないかといった指摘がされた。また、期日前投票に対して有権者からどのような要望があったのか、について議論が行われた。

これらに対し、通勤通学者が増える時間帯が朝 7 時台であるという通勤通学者の利便性と、市町村選挙管理委員会や立会人の負担の両方を考慮して、改正案の内容が決まった旨答弁されている。その後、衆議院での修正により、「期日前投票所の開閉時間について、「期日前投票所を開く時刻の繰上げその他の必要な措置」を講ずべき旨の検討条項が追加されている（前掲注 23 参照）。

第 190 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 3 月 23 日

○落合貴之委員 …今回提出した閣法では、期日前投票所を開く時間を 2 時間以内早めることができるようになる、そして終了時間も 2 時間以内で遅くすることが可能になるということです。

…これは、2 時間以内前倒しすることができるということです、何時からではなくて、自分たちで決めていいですよという規定をしているわけですから、2 時間ではなくてもう少し早く始めてもいい、そういうふうに規定することはしないのでしょうか。

○森屋宏総務大臣政務官 …早朝の投票につきましては、平成 26 年衆議院議員総選挙におきまして、駅やショッピングセンターなど有権者の利便性の高い場所に期日前投票所を設置いたしておりました市町村に対しまして意向を尋ねましたところ、開始前の準備も必要であることなどから午前 7 時半以降の開始で検討しているとの回答が多くございました。

また、通勤通学者がふえ始める時間帯は午前 7 時台でありますことから、市町村選管や立会人の負担及び多くの通勤通学者の利便性の双方を考慮いたしまして、2 時間以内の繰り上げを可能としたものでございます。…

第 190 回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会 平成 28 年 4 月 1 日

○足立信也委員 …今まで期日前投票についてどのような要望が多かったのでしょうか、有権者の方から、それをちょっとお聞きしたいと思います。

○大泉淳一総務省自治行政局選挙部長 期日前投票の時間ということで、市町村選管からの要望ということでお答えさせていただきます。

…平成 26 年衆議院議員の総選挙において、駅やショッピングセンターなど既に有権者の利便性の高い場所に期日前投票所を設置している市町村に対しまして意向を尋ねたところでございます。

その結果、早朝の投票につきましては、開始前の準備も必要であるということなどから午前 7 時半以降の開始ということで検討をしている回答でございました。ただ、通勤通学者が増え始める時間帯が朝の 7 時台であることなどから、市町村選管の負担なども考慮した上でも 2 時間以内の繰り上げを提案しているものでございます。

一方、夜間の投票につきましては、期日前投票所を設置しているショッピングセンターなどの開設されている開館時間などの関係から、午後 10 時までの開設を検討しているという団体もございました。これに対応できるように、終了時間につきまして、閉鎖時間につきましても 2 時間の延長を今回の法案で提案しているところでございます。

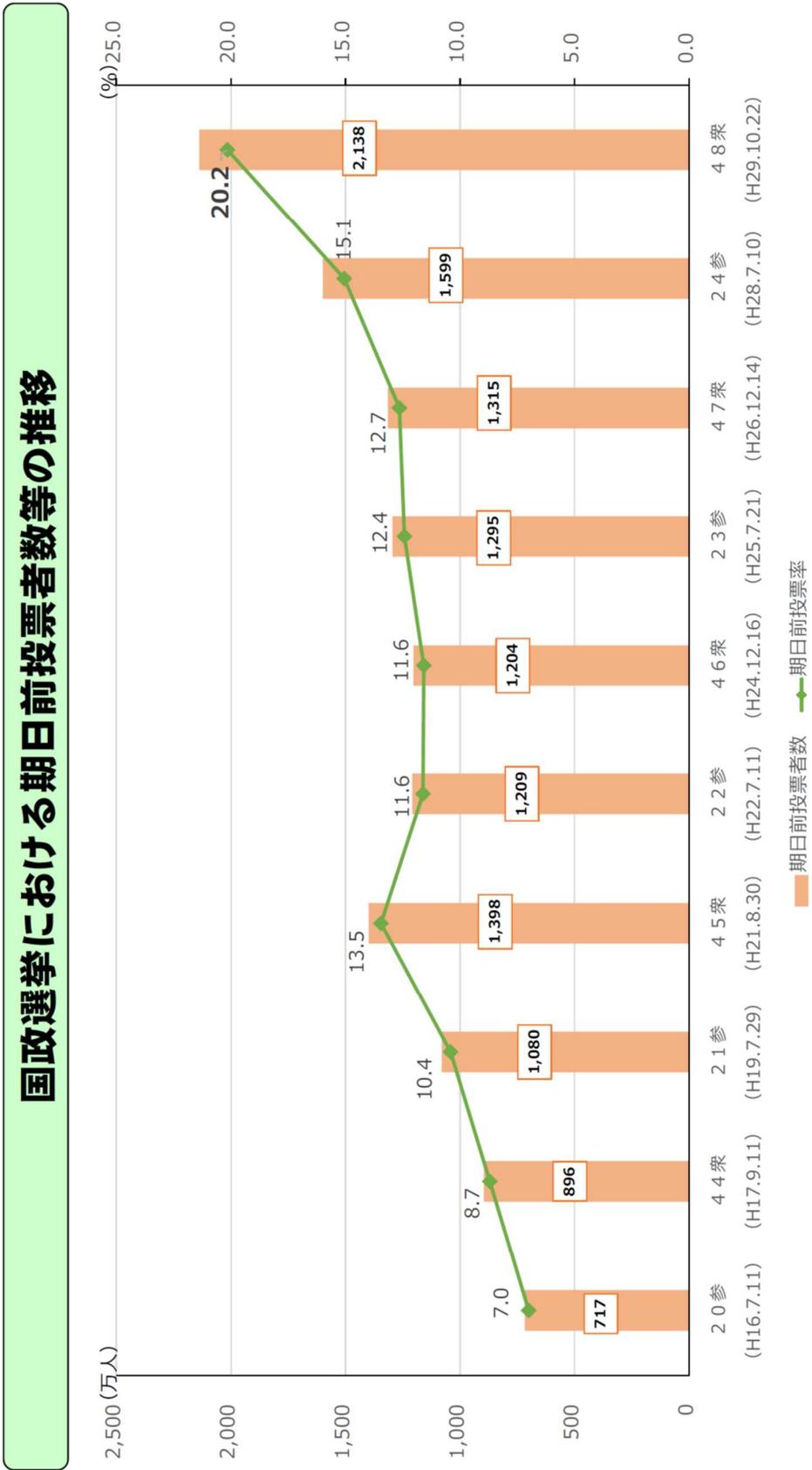
#### 4 本改正案における改正の概要

本改正案は、公職選挙法改正と同様に、①期日前投票事由に「天災又は悪天候により投票所に到達することが困難であること」を追加するとともに、②期日前投票所の投票時間の弾力的な設定を可能とするもの（具体的には、開始時刻（午

前 8 時 30 分) の 2 時間以内の繰上げ及び終了時刻 (午後 8 時) の 2 時間以内の繰下げを可能とする等) である。

基本的に公職選挙法と同じ文言で改正が行われており、文言が異なるのは、公職選挙法と憲法改正国民投票法との間で用いる用語の差異などによる立法技術的な違いのみである。

○投票環境の向上方策等に関する研究会（第1回）（平成29年12月26日）  
 参考資料 4頁を転載



○投票環境の向上方策等に関する研究会（第1回）（平成29年12月26日）

参考資料 5頁を転載

## 期日前投票者数等の推移

	期日前 投票所数	選挙当日 有権者数(人)		投票者数 (全体)(人)		投票率 (%)		投票者数に 占める割合		期日前投票者数 (人)		期日前 投票率(%)		(参考) 当日投票所数
		A	B	B/A	C/B	C	C/A							
20参 (H16.7.11)	4,486	102,507,526	57,990,757	56.57	12.4	7,171,390	7.0	53,290						
44衆 (H17.9.11)	4,451	102,985,213	69,526,624	67.51	12.9	8,962,911	8.7	53,021						
21参 (H19.7.29)	4,519	103,710,035	60,813,926	58.64	17.8	10,798,737	10.4	51,742						
45衆 (H21.8.30)	4,572	103,949,441	72,019,655	69.28	19.4	13,984,085	13.5	50,978						
22参 (H22.7.11)	4,642	104,029,135	60,255,670	57.92	20.1	12,085,636	11.6	50,311						
46衆 (H24.12.16)	4,755	103,959,866	61,669,475	59.32	19.5	12,038,237	11.6	49,213						
23参 (H25.7.21)	4,801	104,152,590	54,798,883	52.61	23.6	12,949,173	12.4	48,777						
47衆 (H26.12.14)	4,861	103,962,784	54,743,087	52.66	24.0	13,152,985	12.7	48,617						
24参 (H28.7.10)	5,308	106,202,873	58,094,005	54.70	27.5	15,987,581	15.1	47,902						
48衆 (H29.10.22)	5,346	106,091,229	56,952,674	53.68	37.5	21,379,982	20.2	47,741						

※いずれも衆・小選挙区、参・選挙区の数値

## V 洋上投票の対象の拡大

### 1 現行制度

投票期日当日に航海中で投票所に行くことができない船員は、船舶の規模などに応じて、一般の不在者投票のほか、船舶内における不在者投票や、寄港地における不在者投票が可能である。このような不在者投票制度の利用が困難な外洋を航海中の船員は、不在者投票制度の一環として、船舶上でファクシミリ装置を用いて送信する方法により、投票を行うことができる（第 61 条第 7 項）。

#### (不在者投票)

第 61 条 (略)

2～6 (略)

7 投票人で船舶安全法（昭和 8 年法律第 11 号）にいう遠洋区域を航行区域とする船舶その他これに準ずるものとして総務省令で定める船舶に乗って本邦以外の区域を航海する船員（船員法（昭和 22 年法律第 100 号）第 1 条に規定する船員をいう。）であるもののうち国民投票の当日前条第 1 項第 1 号に掲げる事由に該当すると見込まれるものの投票については、同項及び第 1 項の規定によるほか、政令で定めるところにより、第 53 条第 1 項ただし書、第 55 条、第 56 条、第 57 条第 1 項、第 59 条及び第 63 条の規定にかかわらず、不在者投票管理者の管理する場所において、総務省令で定める投票送信用紙に投票の記載をし、これを総務省令で指定する市町村の選挙管理委員会の委員長にファクシミリ装置を用いて送信する方法により、行わせることができる。

8・9 (略)

洋上投票制度は、投票の秘密保持など選挙の公正を確保するため、厳格な手続の下で実施されている。例えば、投票送信用紙は投票記載部分とその他必要事項を記載する部分とが区分され、投票者の側では、FAX 送信後に投票記載部分を専用の封筒に入れて封をして不在者投票管理者に提出し、FAX を受信する指定市町村<sup>25</sup>の選挙管理委員会の側では、投票記載部分が覆われて外から見えないように受信できる FAX を設置することとなっている。

そして、洋上投票を行うことができる船員は、一定の指定船舶に乗っている船員に限られており、便宜置籍船<sup>26</sup>のような外国籍船舶に乗っている船員は行うこ

<sup>25</sup> 第 61 条第 7 項の「総務省令で指定する市町村」のことであり、公職選挙法・憲法改正国民投票法いずれも、公職選挙法施行規則別表第 3 に定める 54 市区町村が該当する。

<sup>26</sup> 外航船舶運航事業を営む日本の事業者が使用する外国籍の船舶（総務省広報資料「洋上投票制度が変わりました」1 頁）

とができない。

また、洋上投票は、不在者投票管理者である船長（日本国憲法の改正手続に関する法律施行令（以下「施行令」という。）第 69 条第 6 項）が管理する場所において行うものとされるが、船長が外国人である場合には、不在者投票管理者となることができない（同条第 8 項）<sup>27</sup>。さらに、不在者投票管理者は、国民投票の投票権を有する者を立ち合わせなければならないこととなっている（憲法改正国民投票法第 61 条第 9 項、施行令第 82 条第 10 項において準用する第 70 条第 3 項）ため、洋上投票を行うためには、投票者本人のほかに、不在者投票管理者及び立会人となる 2 人以上の日本国民である船員が乗っている必要がある。

また、実習を行うため航海する学生・生徒は、投票権を有していても、船員に該当しないため<sup>28</sup>、洋上投票を行うことはできない。

## 2 公職選挙法における洋上投票の対象の拡大の背景

### （1）便宜置籍船等の船員に対象を拡大する改正

平成 28 年改正前の公職選挙法も、現行の憲法改正国民投票法と同様の仕組みとなっていたところ、便宜置籍船に乗っている場合や日本国籍を有する船員が 2 人以下の場合に洋上投票を行うことができないことにつき、投票権の平等という観点を踏まえて環境整備の取組を進めるべきとの指摘がなされており<sup>29</sup>、第 189 回国会（平成 27 年の常会）においては、民主党・無所属クラブより、これらの場合に洋上投票の対象を拡大する内容を含む法律案が提出された<sup>30</sup>。

第 190 回国会（平成 28 年の常会）においては、平成 28 年 3 月 30 日、洋上投票の対象を便宜置籍船に乗っている場合や日本国籍を有する船員が 2 人以下の場合に拡大する内容を含む「公職選挙法の一部を改正する法律案」が、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会提出法律案として提出され<sup>31</sup>、同月 31 日に衆議院本会議で可決、同年 4 月 1 日に参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で可決、同月 6 日に参議院本会議で可決され、成立し（平成 28 年法律第 25 号）、平成 29 年 4 月 10 日より施行された。

<sup>27</sup> この場合は、船員法第 20 条の規定によって船長の職務を行うべき者が不在者投票管理者となることとなっている（施行令第 69 条第 9 項）。

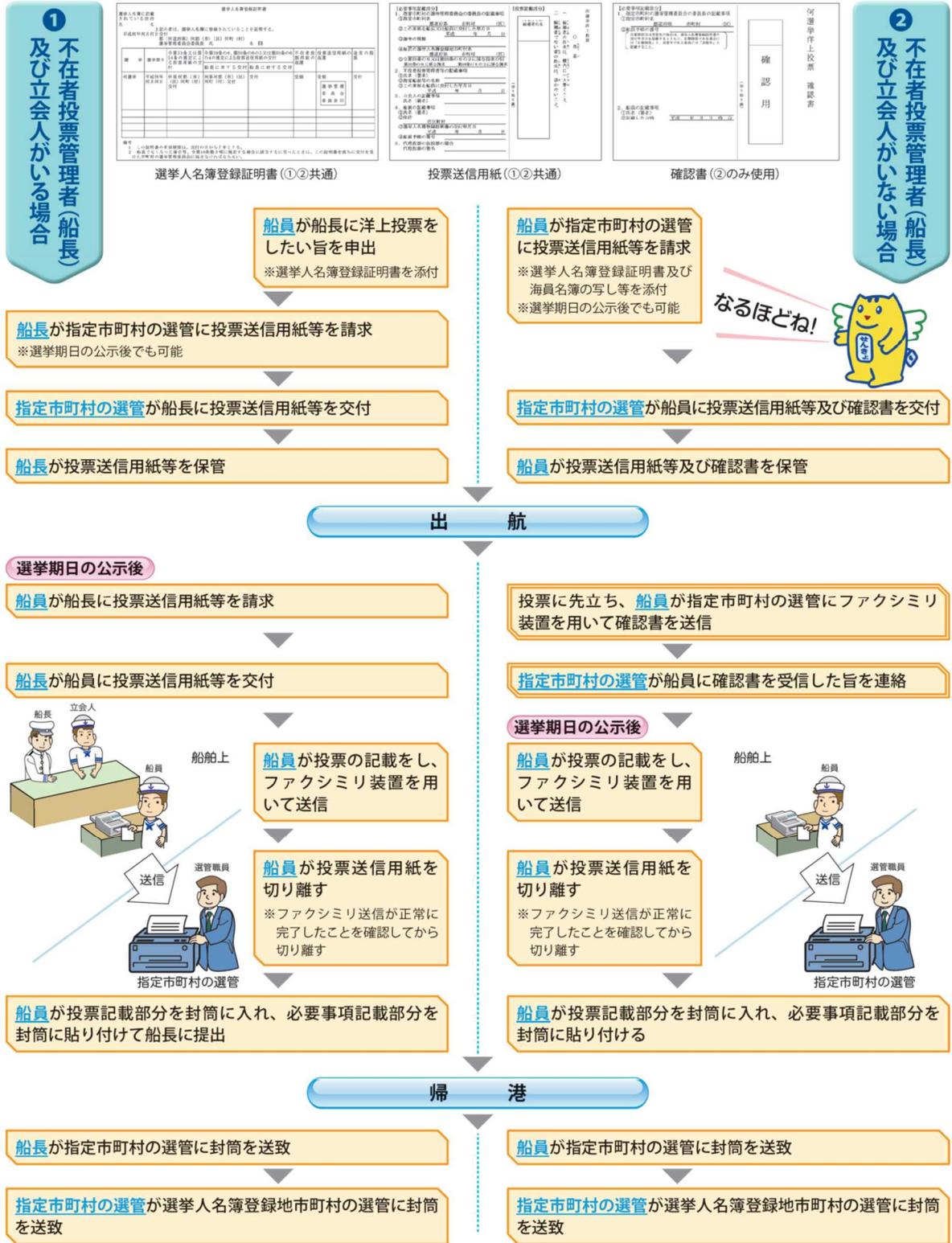
<sup>28</sup> 船員法第 1 条で、「船員」とは、「日本船舶又は日本船舶以外の国土交通省令で定める船舶に乗り組む船長及び海員並びに予備船員」であり、海洋実習生は含まれない。

<sup>29</sup> 第 189 回国会衆議院国土交通委員会議録第 15 号（平成 27 年 6 月 12 日）5-6 頁、中川康洋委員発言。

<sup>30</sup> 「公職選挙法及び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」（黒岩宇洋君外 3 名提出、第 189 回国会衆法第 41 号）は、平成 27 年 9 月 16 日に提出された。

<sup>31</sup> 平成 28 年 3 月 30 日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において「公職選挙法の一部を改正する法律案」提出に先立ち、「公職選挙法及び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」（黒岩宇洋君外 3 名提出、第 189 回国会衆法第 41 号）は撤回された。

# 洋上投票のの流れ



## (2) 実習生を対象を拡大する改正

平成 28 年 7 月 10 日に行われた第 24 回参議院議員通常選挙は、選挙権が 18 歳以上に引き下げられた後、初めて行われた国政選挙であった。これに先立つ同年 6 月に、水産高校の実習生が洋上投票の対象に含まれず、投票ができないことが報道<sup>32</sup>されるなど、問題が顕在化した<sup>33</sup>。

このような状況を踏まえ、実習を行うため航海する学生、生徒その他の者であって船員手帳に準ずる文書の交付を受けているもの<sup>34</sup>について、船員と同様に、洋上投票の対象とすることを内容とする「公職選挙法の一部を改正する法律案」が、第 192 回国会（平成 28 年の臨時会）、平成 28 年 11 月 15 日、衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会提出法律案として提出され、同月 17 日に衆議院本会議で可決、同月 25 日に参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会で可決、同月 28 日に参議院本会議で可決され、成立し（平成 28 年法律第 93 号）、平成 29 年 4 月 10 日に施行された。

## 3 公職選挙法改正時の議論と課題

### (1) 投票の公正の確保について

便宜置籍船等の船員に対象を拡大する改正に当たっては、秘密投票や一人一票主義といった選挙制度の原則を踏まえて、二重投票の防止を初めとした投票の公正の確保について議論がなされた。

第 190 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 3 月 30 日  
○逢坂誠二委員（動議提出者） …今回の制度の拡充によりましては、まず、投票の公正性や投票の秘密、これが十分に確保されるといった観点から適切に対処する必要があると認識をしております。その上で、今回の法案によって投票の拡充がなされた場合には、現行の施行令、これをベースにして新たな政令が定められるという

<sup>32</sup> 「参院選：洋上の漁業実習生、投票できず『船員に該当しない』」毎日新聞（平成 28 年 6 月 19 日）等

<sup>33</sup> 平成 28 年 6 月 16 日の文部科学省の調べによると、第 24 回参議院議員通常選挙において、遠洋航海中のために投票できなかった水産高校の生徒は、計 7 校の計 82 名であったとされる（第 192 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第 3 号（平成 28 年 11 月 15 日）14 頁、岩屋毅議員答弁）。

<sup>34</sup> 例えば、水産高校の生徒、商船高等専門学校（商船大）の生徒、商船大学の学生、水産大学の学生、独立行政法人海技教育機構の実習生、同機構が運営する海上技術学校、海上技術短期大学校及び海技大学校の生徒や学生、公益財団法人日本船員雇用促進センターが実施する外航基幹職員養成事業により同センターに登録されている訓練生が想定されている（第 192 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第 3 号（平成 28 年 11 月 15 日）14 頁、佐藤茂樹議員答弁）。

ふうに認識をしております。その際は、二重投票の防止を初めとした投票の公正の確保という観点を特に重視する必要があるのではないかと考えております。

また、改正案におきましては、洋上投票というのは24時間いつでもできるというものではなくて、政令で定める時間内に行うこととしておりまして、選挙管理委員会が適正な投票の確認をしやすくするように対処したい、そのように考えております。…

公職選挙法改正法の成立（平成28年法律第93号）を受けて、平成29年4月7日に、公職選挙法施行令及び公職選挙法施行規則が改正され、所要の規定の整備がなされた。特に、出航前の段階で日本人船員の数が2人以下であることが見込まれる場合の主な手続について、政省令で以下のとおり定められている（40頁の右側の手続の流れが、概ねこれに対応している）。

- ・ 投票送信用紙等の交付の請求の際に、船長等が作成する海員名簿の写し等により、日本人船員の数が2人以下であることを確認。

（公職選挙法施行令第59条の6の3第2項及び公職選挙法施行規則第10条の6第4項）

- ・ 投票に先立ち、投票を行う船員と指定市町村の選挙管理委員会との間において通信状況の確認（確認書のFAX送信及びその受信の確認）を実施。

（公職選挙法施行令第59条の6の3第6項及び公職選挙法施行規則第10条の7の2）

- ・ 投票は、指定市町村の選挙管理委員会の委員長が船員の投票の便宜及び投票の公正な実施の確保を考慮して定める時間帯に実施。

（公職選挙法施行令第142条第3項）

## （2）洋上投票の手続の煩雑さについて

航海に出発する前に国内で申出の手続を行う必要があることなど、洋上投票の手続の煩雑さを指摘する議論がなされ、必要な手続は選挙の公示前から行えることなど、制度の周知啓発に努めたい旨の答弁がされた。

第192回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会 平成28年11月25日

○牧山ひろえ委員 …ただ、洋上投票は、幾つかの改正で多少使い勝手が良くなったとはいえ、まだまだ手続も煩雑で使いにくい制度だと思います。

例えば、洋上投票をするには事前に国内で申請する必要がある、投票用紙を受け取ってから航海に出るという必要性がございます。乗組員にも事前に選挙人名簿登録証明書を取得していただかなくては投票ができないという仕組みになっています。ですので、任期満了の日が決まっている参議院選挙はともかく、衆議院選挙、解散に伴う選挙において、衆院選が決まった時点で既に出航している場

合はどうなるのかなと思っちゃうんですけど、このときの手続は不可能なんですね。

この課題に対する当局の問題意識と対応方針を是非お聞かせいただければと思います。

○原田憲治総務副大臣 洋上投票を行うための条件というのは、今委員お示しのとおりでございます。

衆議院議員の総選挙につきましては、御指摘のとおり、解散の制度が存在し、いつ執行されるか分からないことから、本邦以外の区域を航海しようとする船員は時期を問わず洋上投票の申出ができるものでございまして、事前に総選挙の日程が分からない場合でも手続は可能とされております。

総務省といたしましては、洋上投票の対象者が洋上投票制度を有効に活用していただけるよう、今後とも制度の周知啓発に努めてまいりたいと思います。

### (3) インターネット投票の導入について

特に洋上投票については、インターネット投票の導入を検討すべきという議論がなされ、インターネット投票の課題としては、①本人確認、②自由意思により投票できる環境の確保、③投票の秘密の保護、④事後的な検証の信頼性などがありつつも、検討がされている旨答弁されている。

第 192 回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会 平成 28 年 11 月 25 日

○牧山ひろえ委員 …インターネット投票の導入によって、海外や洋上はもちろん、投票環境に関わる課題のほとんどが画期的に解決に向かうということになると思うんです。全面的に導入しようと思うのでハードルが高くなると思うんですけど、むしろ、特に投票環境に課題が多い在外投票ですとか洋上投票においてインターネット投票を試験的にまず先行導入するという手もあるのではないかなと思うんですが。

もちろん、成り済まし投票ですとか本人の意思によらない投票の防止、投票の秘密の保持あるいは投票情報のセキュリティー保持などたくさん課題はあるかと思うんですけれども、ICT 技術はここ 10 年で飛躍的に向上していることは明らかです。例えば、スマートフォンですとかタブレット端末から、高い安全性が求められるネットバンキングですとかカード決済が当たり前になってきています。巨額なお金がネット上を動くという、そういった本当にセキュリティーが求められていることがどんどん広がっております。

インターネット投票の導入に向けた具体的な検討を行う時期に来ているのではないかなと思うんですけれども、それについて総務省の御見解をいただければと思います。

○高市早苗総務大臣 現在、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会において、選挙事務における ICT の活用については議論が行われました。

インターネット投票については、若者も含めた選挙人の方々の利便性の向上につながるという御意見がございました。一方、インターネット投票の課題として挙げられたことですが、投票が選挙人本人によるものかをどのように確認するのか、第三者の立会いがない中で自由意思によって投票できる環境をいかに確保するのか、投票内容が外部からのぞかれることにより投票の秘密が守られなかったり変更を加えられたりする危険がないのか、投票情報の記録が電子情報しかない中で事後的な検証の信頼性をいかに確保するかなどが挙げられました。今後はマイナンバーカードの活用などによって解決できる点もあるように感じてはいるんですが、現状では今申し上げたような課題もありますことから、本人確認の適切な実施ということを前提として、現行の投票制度では制約が大きいと考えられる在外投票や洋上投票などから段階的に導入することも検討すべきという御意見もございました。

このような研究会での御議論を踏まえまして、課題の解決に向けた技術面及び制度面での環境整備の状況を見極めました上で、国民的なコンセンサスも得ながら検討されるべきものだと考えております。

#### 4 本改正案における改正の概要

本改正案は、公職選挙法改正と同様に、外洋を航行中の船員について、ファクシミリ装置を用いて投票することができるようにする洋上投票制度について、①便宜置籍船の船員・日本国籍を有する船員が 2 人以下の船舶の船員及び②実習を行うため航海する学生・生徒も対象とするものである。基本的に公職選挙法と同じ文言で改正が行われており、文言が異なるのは立法技術的な違いのみである。

## VI 繰延投票の期日の告示の期限の見直し

### 1 現行制度

天災その他避けることのできない事故により、投票期日の当日に①投票を行うことができない場合や、②一たん投票所を開設して投票の手続きを開始したものの、それまでの投票が意味をなさなくなり更に投票を行う必要がある場合には、更に期日を定めて投票を行うこととなっている。公職選挙法も同様の仕組みがあり、同法の用語上、①の場合を「繰延投票」といい、②の場合を「再投票」というが、ここでは①②をあわせて「繰延投票」と呼ぶ。

憲法改正国民投票法においては、繰延投票を行う場合には、その少なくとも5日前に告示しなければならないこととなっており（第71条第1項）、この期間は、投票所の告示を少なくとも5日前に行わなければならないのと同じである（第52条第1項）。

#### （繰延投票）

**第71条** 天災その他避けることのできない事故により投票を行うことができないとき又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。ただし、その期日は、都道府県の選挙管理委員会において、少なくとも5日前に告示しなければならない。

2 （略）

なお、在外投票については、繰延投票の制度は設けられておらず、在外投票を所定の期間内に行わせることができないときは、更に投票を行わせることはしないものとしている（第146条）。

### 2 公職選挙法における繰延投票の期日の告示の期限の見直しの背景

平成28年改正前の公職選挙法も、現行の憲法改正国民投票法と同様に、繰延投票を行う場合には、5日前までに告示しなければならなかった。

第192回国会（平成28年の臨時会）に繰延投票の期日の告示の期限の見直しを内容に含む「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」が提出され（閣法）、同年11月に成立した（平成28年法律第94号）（審議経過の詳細は序（参考2）及びI2（2）参照）。これにより、繰延投票の期日の告示について、少なくとも5日前に行うこととされていたのが、少なくとも2日前までに行えば足りることとなり、この改正は、平成29年6月1日に施行された。

# 繰延投票の期日の告示の期限の見直しについて



## 【改正の概要】

天災等で投票を行うことができないとき又は更に投票を行う必要があるときに行う繰延投票の期日の告示について、少なくとも**5日**前に行うこととされていたものを少なくとも**2日**前までに行えば足りることとする。

## 【公職選挙法改正の趣旨】

- 繰延投票や再投票を選管の判断において行う場合には、**投票日を繰り延べることを選挙人に周知し投票の機会を保障するために一定の期間が必要であるとも考えられるが、早期に選挙の結果を確定させるという要請に鑑みると、投票日の直後に投票を行うことが可能である場合には、速やかに投票を行うことが適当である場合もある。**例えば、たまたま投票日当日の日曜日のみが悪天候等により投票不能であることが前日の土曜日に確実となった場合でも、従前は最短でも次の木曜日にしか繰り延べることができなかったところ、改正により最短で投票日翌日の月曜日に繰り延べることが可能となる。
- 従前の5日間の期間は公職選挙法制定当時から規定されていたものであり、**昭和25年制定当時と現在の通信等の状況（インターネット、防災無線、携帯電話、ケーブルテレビなど）に鑑みても、繰延投票の期日の告示後の期間を当時と同程度確保する必要性は低い。**

土屋直毅「公職選挙法及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律について（一）」  
選挙時報 66巻4号（平成29年）18頁参照

### 3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題

平成 28 年の公職選挙法改正時には、国会審議において本改正項目について特段の議論は見られなかった。なお、平成 29 年衆議院議員総選挙においては、投票期日の 10 月 22 日に台風の上陸が予想され、三重県などで繰延投票が検討されたようであるが<sup>35</sup>、実際には繰延投票は実施されなかった。

### 4 本改正案における改正の概要

本改正案は、公職選挙法改正と同様に、天災等で投票を行うことができないとき又は更に投票を行う必要があるときに行う繰延投票の期日の告示について、少なくとも 5 日前に行うこととされていたものを少なくとも 2 日前までに行えば足りることとするものである。基本的に公職選挙法と同じ文言で改正が行われており、文言が異なるのは立法技術的な違いのみである。

---

<sup>35</sup> 「台風接近でどうなる衆院選 投票所、多くは避難所 三重県選管『日程変更も視野』」  
伊勢新聞電子版（平成 29 年 10 月 18 日）

## Ⅶ 投票所に入ることができる子供の範囲の拡大

### 1 現行制度

現行法では、投票所に入出入りし得る者については、原則として、①投票人、②投票所の事務に従事する者、③投票所を監視する職権を有する者又は④警察官に限られている。この例外として、投票人の同伴する幼児その他の投票人とともに投票所に入ることについてやむを得ない事情がある者として投票管理者が認めたものについては、投票所に入ることができることとしている（第72条）。

#### （投票所に入出入りし得る者）

**第72条** 投票人、投票所の事務に従事する者、投票所を監視する職権を有する者又は当該警察官でなければ、投票所に入ることができない。ただし、投票人の同伴する幼児その他の投票人とともに投票所に入ることについてやむを得ない事情がある者として投票管理者が認めたものについては、この限りでない。

### 2 公職選挙法における投票所に入ることができる子供の範囲の拡大の背景

平成28年改正前の公職選挙法も、現行の憲法改正国民投票法と同様の仕組みとなっていた<sup>36</sup>。このような仕組みに対しては、「各選挙を通じて若年層の投票率が低く、また、選挙権年齢の18歳以上への引下げに向けた検討が進められる中で、投票所における子どもの同伴についてどう考えるか」などの指摘がされてきた<sup>37</sup>。

この点について、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会の中間報告

<sup>36</sup> 平成28年改正前の公職選挙法第58条は、現行の憲法改正国民投票法第72条と同様の規定であった。なお、平成28年改正前の公職選挙法第58条ただし書は、平成9年の法改正により設けられたものであり、平成9年改正前は、同条の本文に相当する規定のみがあった。平成9年改正の際には、

(イ) 第58条の本文は、第三者が投票所に入出入りすることにより選挙人の投票に心理的な圧迫が加えられることがないように、投票の秘密や投票所の秩序の保持という観点から設けられていたものであること

(ロ) 同条にただし書を追加する改正は、選挙人の同伴する幼児などの投票所への出入りが認められることを明確化するためのものであること

が説明されている（第141回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第5号（平成9年12月11日）6頁、牧之内隆久自治省行政局選挙部長答弁）。

また、公職選挙法において、「やむを得ない事情がある者」として想定されていたのは、例示されている選挙人の同伴する幼児のほか、体の不自由な選挙人を常時介護している者などであるとされる（同選挙部長答弁）。

<sup>37</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015年）15頁

では、「積極的に現実の投票というものを子どもに見せることができれば、将来の有権者への有効な啓発になる、また、投票所に行った（行く）ということを経験や家庭で子どもが話題にすることで、親の投票を促す効果も期待できるなどの肯定的な意見があった一方で、現在の法制は、放置できない幼児等の同伴を認めるものであり、大きな子ども（中高生等）を同伴すると、投票用紙の交付等の際、現場が混乱するのではないかと、また、現在でも一部の親が子どもに投票を記載させようとする事例もあるので注意が必要であるなど管理執行上の支障を懸念する意見もあった」とされている<sup>38</sup>。

これを受けて第 190 回国会（平成 28 年の常会）に投票所に入ることができる子供の範囲の拡大を含む「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出され（閣法）、同年 4 月に成立した（平成 28 年法律第 24 号）（審議経過の詳細は序（参考 2）及びⅢ 2 参照）。これにより、選挙人の同伴する幼児、児童、生徒その他の年齢満 18 年未満の子供は、投票所の秩序が保持されることを前提として、投票所に入ることができることとなった。また、選挙人を介護する者が、選挙人とともに投票所に入ることについてやむを得ない事情がある者として、投票所に入ることができることも明文化された。投票所に入ることができる子供の範囲の拡大に関する改正は、平成 28 年参議院議員通常選挙を控えた同年 6 月 19 日に施行された<sup>39</sup>。

### 3 公職選挙法改正時の議論と施行後の状況に見る課題

#### （1）公職選挙法改正時の議論

公職選挙法改正時において、投票所に入ることができる子供の範囲の拡大に関する議論としては、①従前はやむを得ない事情がある場合に例外的に子供の同伴を認めていた規定について、投票所の秩序が保持されることを前提に、同伴する子供が投票所に入場できることを明確にした趣旨や、②投票所に入場できる子供の定義を変更した趣旨に関するものがあつた。

---

<sup>38</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 中間報告」（2015 年）15 頁

<sup>39</sup> 平成 28 年改正後の公職選挙法第 58 条は、①選挙人の同伴する子供（幼児、児童、生徒その他の年齢満 18 年未満の者）は、投票所に入ることができることとともに、投票管理者が、選挙人の同伴する子供が投票所に入ることにより生ずる混雑、けん騒その他これらに類する状況から、投票所の秩序を保持することができなくなるおそれがあると認め、その旨を選挙人に告知したときは、この限りでないこととしている（同条第 2 項）。また、②選挙人を介護する者その他の選挙人とともに投票所に入ることについてやむを得ない事情がある者として投票管理者が認めた者についても、投票所に入ることができることとしている（同条第 3 項）。

第 190 回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 28 年 3 月 23 日

○大泉淳一総務省自治行政局選挙部長 選挙権年齢の 18 歳以上への引き下げが実現しまして、また、各選挙を通じて若年層の投票率が低くなっているという状況がございます。これらに関しまして、将来を担う子供たちが早い段階から、社会の一員として、主権者としての自覚を持ってもらうことが重要という考えから、その一環としまして、選挙人である親が子供を投票所に連れていくことについては、現実には投票している姿を子供に見せることができ、将来の有権者への有効な啓発にもつながるものと考えられるところでございます。

このような議論が選挙権年齢の引き下げに係る審議等で出されていたとも承知しております。

これらを踏まえまして、投票所の秩序が保持されることを前提にはございますが、選挙人の同伴する子供が投票所に入場できることを明確に規定することとしております。

また、子供の定義につきましてですけれども、これは、選挙権を有する前の 18 歳未満の者が選挙人とともに投票を行う投票所に入場できるということを明確にするために、18 歳未満ということの子供の定義をしているところでございます。

## (2) 施行後の状況に見る課題

改正後の公職選挙法が適用された平成 28 年参議院議員通常選挙について行われた投票所に入場した子供の状況に関する抽出調査では、範囲を拡大した小学生以上の子供が投票所に入場した子供の 3 分の 1 を占め、投票所に入場した子供の数は約 1.5 倍になったと考えられる、と報告されている<sup>40</sup>。

若年層の有権者の投票率が投票者全体の投票率と比較して低いことは総務省の後掲調査（52、53 頁参照）によっても明らかにされているが、総務省の主権者教育の推進に関する有識者会議のとりまとめでは、「平成 28 年の公選法改正により拡大された投票所への子供の入場について、親子一緒に投票所に行くことは将来の投票参加に効果的であり、ほかでは得られない貴重な学習の機会となることから、家族揃っての投票を働きかけていくことも有効な取組といえよう」とされている<sup>41</sup>。

## 4 本改正案における改正の概要

本改正案は、公職選挙法改正と同様に、投票所に入ることができる子供の範囲

<sup>40</sup> 平成 28 年 7 月 15 日の高市早苗総務大臣の閣議後記者会見（総務省ホームページ（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/01koho01\\_02000506.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000506.html)））参照。

<sup>41</sup> 「主権者教育の推進に関する有識者会議 とりまとめ」（2017 年）11 頁

を、「幼児」から「児童、生徒その他の18歳未満の者」に拡大するものである。基本的に公職選挙法と同じ文言で改正が行われており、文言が異なるのは、公職選挙法と憲法改正国民投票法との間で用いる用語の差異などによる立法技術的な違いのみである。

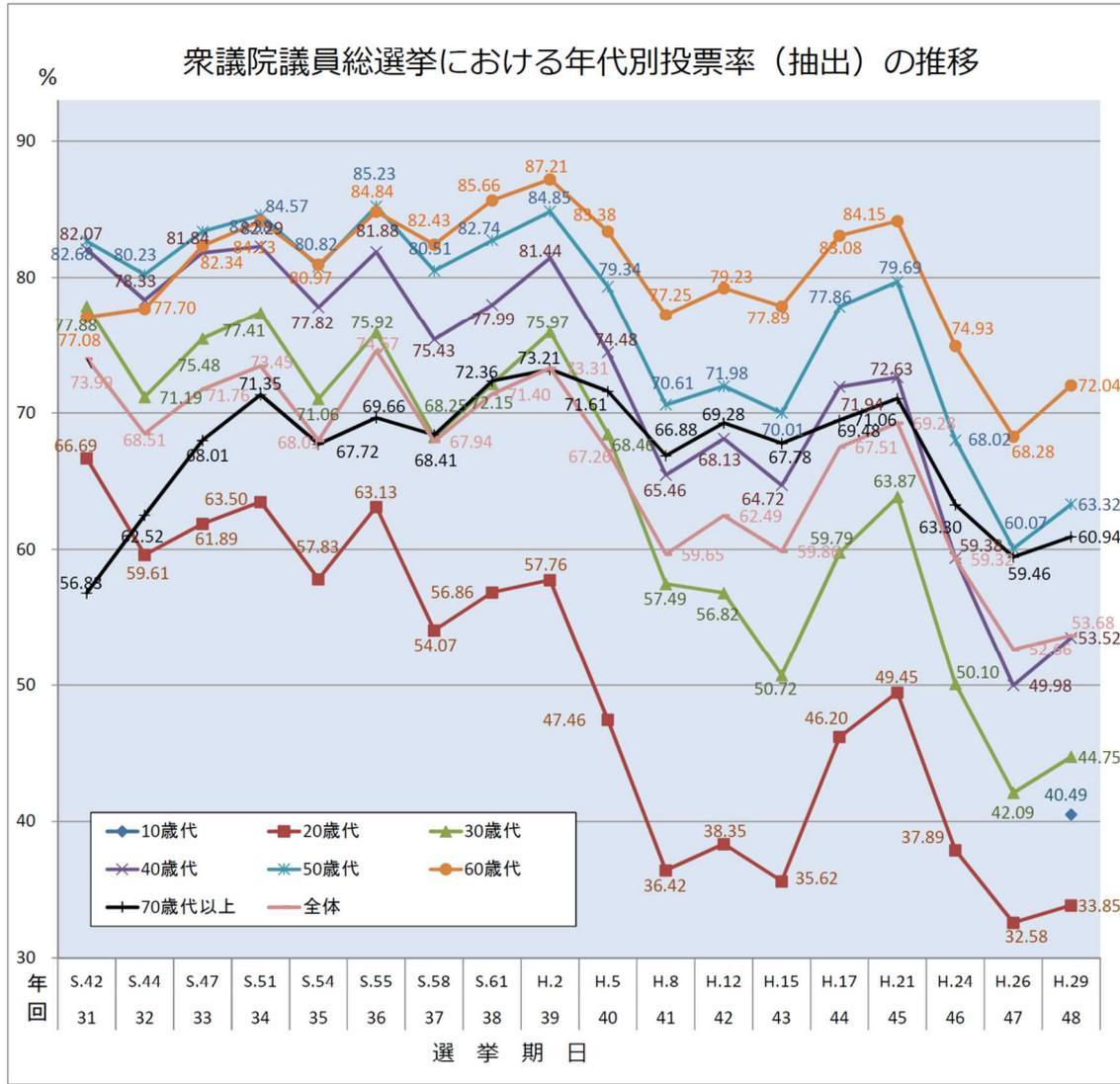
### **(参考) 若年層の投票率について**

若年層の投票率に関し、総務省の調査（53頁参照）によれば、公職選挙法改正法施行後の平成28年参議院議員通常選挙において、10歳代の投票率は46.78%、20歳代は35.60%と、全体の投票率（54.70%）と比べて低い投票率であった。また、平成29年衆議院議員総選挙においては、同じく総務省の調査（52頁参照）によれば、10歳代の投票率は40.49%、20歳代は33.85%と、全体の投票率（53.68%）と比べてやはり低い投票率であった。

もっとも、18歳・19歳の投票率は、20歳代の投票率よりも高かったこと<sup>42</sup>から、主権者教育の取組が一定程度成果を挙げているということができ、この公職選挙法改正が今後の取組を後押しし、投票率の改善に資することが期待される。

---

<sup>42</sup> 「主権者教育の推進に関する有識者会議 とりまとめ」（2017年）4頁では、平成28年参議院議員通常選挙において、18歳のうち高校3年生相当の投票率は、一部地方公共団体の調査によれば、60%台から80%台と、地域により差はあるものの、総じて18歳全体の投票率はもとより、全体の投票率よりも高い結果となったことが指摘されている。



(%)

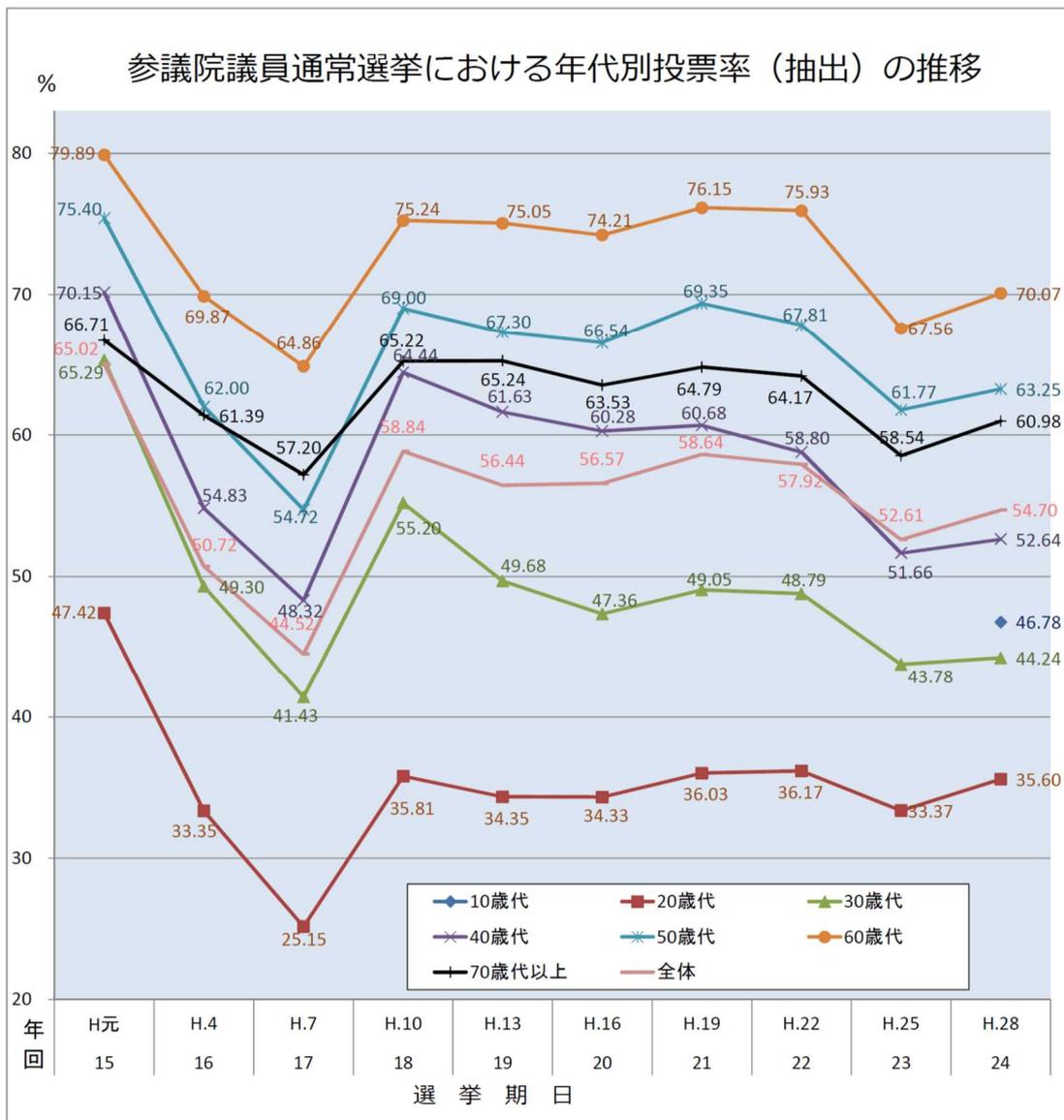
年	S.42	S.44	S.47	S.51	S.54	S.55	S.58	S.61	H.2	H.5	H.8	H.12	H.15	H.17	H.21	H.24	H.26	H.29
回	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
10歳代	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	40.49
20歳代	66.69	59.61	61.89	63.50	57.83	63.13	54.07	56.86	57.76	47.46	36.42	38.35	35.62	46.20	49.45	37.89	32.58	33.85
30歳代	77.88	71.19	75.48	77.41	71.06	75.92	68.25	72.15	75.97	68.46	57.49	56.82	50.72	59.79	63.87	50.10	42.09	44.75
40歳代	82.07	78.33	81.84	82.29	77.82	81.88	75.43	77.99	81.44	74.48	65.46	68.13	64.72	71.94	72.63	59.38	49.98	53.52
50歳代	82.68	80.23	83.38	84.57	80.82	85.23	80.51	82.74	84.85	79.34	70.61	71.98	70.01	77.86	79.69	68.02	60.07	63.32
60歳代	77.08	77.70	82.34	84.13	80.97	84.84	82.43	85.66	87.21	83.38	77.25	79.23	77.89	83.08	84.15	74.93	68.28	72.04
70歳代以上	56.83	62.52	68.01	71.35	67.72	69.66	68.41	72.36	73.21	71.61	66.88	69.28	67.78	69.48	71.06	63.30	59.46	60.94
全体	73.99	68.51	71.76	73.45	68.01	74.57	67.94	71.40	73.31	67.26	59.65	62.49	59.86	67.51	69.28	59.32	52.66	53.68

※① この表のうち、年代別の投票率は、全国の投票区から、回ごとに144～188投票区を抽出し調査したものです。

※② 第31回の60歳代の投票率は60歳～70歳の値に、70歳代以上の投票率は71歳以上の値となっています。

※③ 10歳代の投票率は、全数調査による数値です。

【出典】 総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/))



(%)

年	H元	H.4	H.7	H.10	H.13	H.16	H.19	H.22	H.25	H.28
回	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
10歳代										46.78
20歳代	47.42	33.35	25.15	35.81	34.35	34.33	36.03	36.17	33.37	35.60
30歳代	65.29	49.30	41.43	55.20	49.68	47.36	49.05	48.79	43.78	44.24
40歳代	70.15	54.83	48.32	64.44	61.63	60.28	60.68	58.80	51.66	52.64
50歳代	75.40	62.00	54.72	69.00	67.30	66.54	69.35	67.81	61.77	63.25
60歳代	79.89	69.87	64.86	75.24	75.05	74.21	76.15	75.93	67.56	70.07
70歳代以上	66.71	61.39	57.20	65.22	65.24	63.53	64.79	64.17	58.54	60.98
全体	65.02	50.72	44.52	58.84	56.44	56.57	58.64	57.92	52.61	54.70

※① この表のうち、年代別の投票率は、全国の投票区から、回ごとに142～188投票区を抽出し調査したものです。

※② 10歳代の投票率は、全数調査による数値です。

【出典】 総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/))

## 【補論 1】 郵便等投票の対象者の拡大

本改正案は、既に行われた投票環境の向上に関する公職選挙法の一連の改正と「横並び」の改正として、前述 I～VIIの改正を行うものである。他方、現在、公職選挙法においては、「郵便等による不在者投票制度」について、投票環境の向上方策等に関する研究会での検討（7頁参照）を経て、法案の提出が検討されている旨が報じられており<sup>43</sup>、本改正案には盛り込まれていない項目ではあるが、現行制度及び公職選挙法における改正の動きについて概説する。

### 1 現行制度

#### （1）現行制度における郵便等投票の対象者の範囲

投票は投票日に投票所において行うことが原則であるが、身体障害や健康状態を理由に実際には投票所に行くことができない者がいる。「郵便等による不在者投票（いわゆる「郵便等投票」）」の制度は、身体に重度の障害がある投票人に、その現在する場所において投票の記載をし、これを郵便等により送付する方法により投票を行うことを認めるものである。

郵便等による不在者投票をすることができる者は、次のいずれかに当たる者で、具体的な範囲は政令で定められている。下記③の要介護者の場合、施行令第73条第3号で、要介護5の者に限定されている。

- ① 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第4条に規定する身体障害者
- ② 戦傷病者特別援護法（昭和38年法律第168号）第2条第1項に規定する戦傷病者
- ③ 介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する要介護者

#### （不在者投票）

##### 第61条 （略）

- 2 投票人で身体に重度の障害があるもの（身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第4条に規定する身体障害者、戦傷病者特別援護法（昭和38年法律第168号）第2条第1項に規定する戦傷病者又は介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する要介護者であるもので、政令で定めるものをいう。）の投票については、前条第1項及び前項の規定によるほか、政令で定めるところにより、第53条第1項ただし書、第55条、

<sup>43</sup> 「国民投票法改正案了承 自公、月内国会提出目指す」読売新聞（平成30年5月19日）、「国民投票法改正案を了承 自公 郵便投票対象拡大も」産経新聞（平成30年5月19日）

第 56 条第 1 項、第 57 条第 1 項、第 59 条及び第 63 条の規定にかかわらず、その現在する場所において投票用紙に投票の記載をし、これを郵便又は民間事業者による信書の送達に関する法律（平成 14 年法律第 99 号）第 2 条第 6 項に規定する一般信書便事業者、同条第 9 項に規定する特定信書便事業者若しくは同法第 3 条第 4 号に規定する外国信書便事業者による同法第 2 条第 2 項に規定する信書便（以下「郵便等」という。）により送付する方法により行わせることができる。

3～9 （略）

（参考）

○日本国憲法の改正手続に関する法律施行令（平成 22 年政令第 135 号）

（身体障害者、戦傷病者又は要介護者であるもので政令で定めるもの）

第 73 条 法第 61 条第 2 項に規定する政令で定めるものは、次に掲げる者とする。

一・二 （略）

三 介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）第 7 条第 3 項に規定する要介護者については、同法第 12 条第 3 項の被保険者証に要介護状態区分が要介護 5 である者として記載されている者

## （２）郵便等投票以外の投票方法

現行法上、上記（１）に当たらない者（例えば、要介護 4 以下の者）については、郵便等投票により投票を行うことはできず、このような者のうち一定規模以上の病院、老人ホーム等に入院・入所している者については、その施設内で不在者投票ができる（いわゆる「指定病院等における不在者投票」。第 61 条第 1 項、施行令第 64 条、第 67 条、第 72 条等参照。）。

他方で、例えば、要介護 4 で在宅で介護を受けている者は、投票所に行って投票する必要がある、その居所で投票を行うことができる仕組みはない。

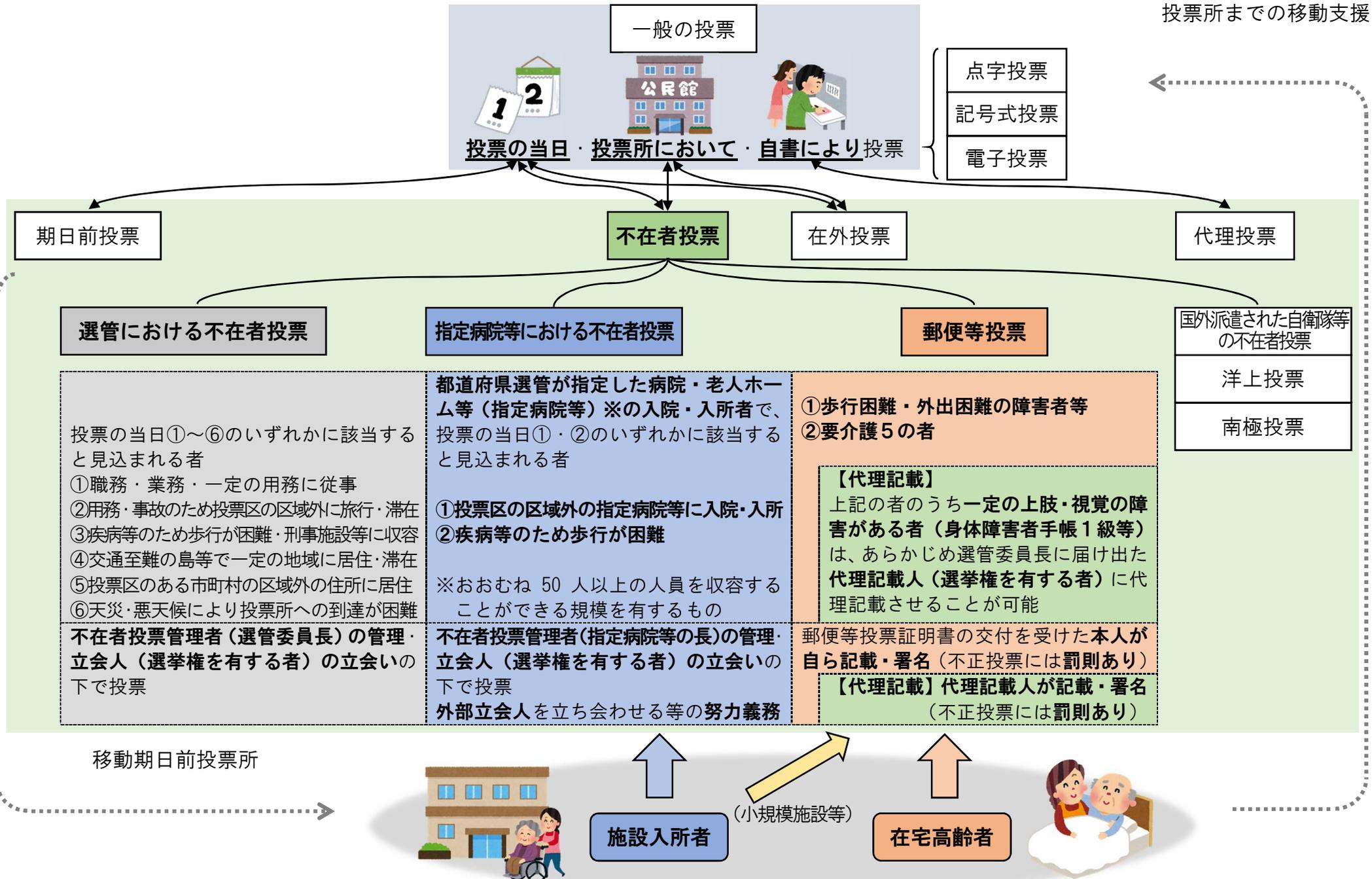
## 2 公職選挙法における郵便等投票の対象者拡大の背景

### （１）公職選挙法における問題状況

公職選挙法においても、憲法改正国民投票法と同じ郵便等投票の制度があり、その対象者の範囲について両法律は同じである。また、一定の病院、老人ホーム等に入院・入所している者が指定病院等における不在者投票を利用できる点も同じである。公職選挙法における制度のイメージは、次頁のようになる。

# 不在者投票制度について（投票制度全体における位置付け）

投票所までの移動支援



公職選挙法の郵便等投票の対象者の範囲の拡大については、平成 28 年の公職選挙法改正の審議に際しても、当時の高市早苗総務大臣から強い意欲が示されていた。

第 192 回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会 平成 28 年 11 月 25 日

○高市早苗総務大臣 …平成 15 年に議員立法により、投票所まで行くことができない者と判断される実態にある介護保険の要介護 5 の者を対象に加える等の改正がなされ、現在に至っています。

ただ、私はこれでは不十分だと考えていますので、これから少し対象を広げられないかという検討をさせていただいているところです。

〔質問を挟んで〕

…プライベートなことで申し訳ありませんが、私の母が要介護 5 だったのが、医師の治療などにもより要介護 3 になったんですね。そうしますともう、それでも歩行は、とてもじゃないですが階段を下ったり上ったり坂道を歩いたりということはできません。つえをついたり家の中で車椅子を利用したりです。その母がとても投票に行きたがったんです。自分は行きたいと言うんだけど、外に出て、また無理して行かれて大けがでもされてまた入院されると、しょっちゅう入退院繰り返していますので、私がとても付けないということで、一時母に断念をさせようと思いましたら、投票率を上げるのが総務大臣の仕事だろうと大変叱られまして、結局、車で投票所までは知り合いに連れていってもらったんですが、投票所の中は一人で歩かなきゃならず、最終的にはけがをして、膝から血を流して帰ってきて、言わぬこっちゃないというような経験を自分でもしました。

そうしますと、高齢社会が進んでいく中で同じような思いをされている、特に在宅介護で、立会人がいて不在者投票ができるという形じゃない、在宅で介護を受けていらっしゃるんではないかと想像できましたので、少し、公正性を保ちながらこの緩和をする方法について検討するように〔総務省自治行政局選挙〕部長にも要請をしたところでございますので、今後この検討を進めてまいります。

また、選挙実務に携わる選挙管理委員会からも、「現在対象外となっている要介護者でも投票所に行くことが現実的には困難な者も多く、対象が狭いのではないか、対象者を拡大してほしいといった要望もある」とされていた<sup>44</sup>。そして、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会においても「在宅高齢者で歩行が困難なため投票の意思が明確にあっても投票所に行くことが困難な者は現に

<sup>44</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告(高齢者の投票環境の向上について)」(2017 年) 3 頁

相当数いる」という認識がされていた<sup>45</sup>。

## (2) 郵便等投票の対象者拡大の課題<sup>46</sup>

(1) のような状況を踏まえ、総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会の報告では「『寝たきり』等に該当する者が相当の割合に及び、現実には投票所まで行くことが困難な者が多数に及ぶと考えられること、選挙人から見ても実務担当者から見ても分かりやすい制度とするべきことから、要介護度のみによって対象者の範囲を定め、要介護 3 全体について郵便等投票の対象となる一つの範囲として捉えることが適切」とされた。

もともと、郵便等投票は、投票管理者や投票立会人がいない中で投票を行うものであるため、制度の拡大に伴って公正性に疑念が生じないように、制度の信頼性を確保する必要がある。かつて昭和 26 年の統一地方選挙で制度の不正が横行して、一度は制度が廃止された経緯もある(60 頁の資料「2. 経緯」参照)。郵便等投票における現行の公正確保策としては、投票への干渉や秘密の侵害に対し罰則が科されること<sup>47</sup>をはじめ、次のような点が挙げられる。

### 郵便等投票における現行の公正確保策

- |  |
|--|
| <p>① 投票に先立って、郵便等投票をすることができる選挙人であることを証明する「郵便等投票証明書」の交付を、選挙人名簿登録地の市区町村の選挙管理委員会に申請する必要があること(60 頁の資料「3. 手続」参照)。</p> <p>② 投票の際には、投票用紙と投票用封筒を請求する必要があり、この投票用紙と投票用封筒は、選挙管理委員会から「同居の親族」等第三者に交付せず、郵便等によって確実に本人の勢力圏内に送付すること。</p> <p>③ 自書主義をとるとともに、郵便等投票証明書の請求、投票用紙等の請求及び投票の記載の各段階で署名を求め、第三者による不正投票を防止すること。</p> <p>④ 投票行為に対する干渉又は秘密の侵害について罰則が適用されること。</p> <p style="text-align: right;">等</p> |
|--|

以上に加えて、さらに立会人に立ち会わせることや、郵便等に誓約書を同封させることも検討されたが、その実現可能性や効果に鑑みて、公正確保策は運用改善によることとされた。

こうした議論を踏まえて、郵便等投票の対象者の範囲の拡大を内容とする法

<sup>45</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告(高齢者の投票環境の向上について)」(2017 年) 5 頁

<sup>46</sup> 「投票環境の向上方策等に関する研究会 報告(高齢者の投票環境の向上について)」(2017 年) 5-7 頁をもとに作成。

<sup>47</sup> 投票干渉罪を犯した者は 1 年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金(公職選挙法第 228 条第 1 項)に、詐偽投票罪を犯した者は 2 年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金(公職選挙法第 237 条第 2 項)に、それぞれ処せられる。

案の提出が検討されている旨が報じられている（前掲注 43 参照）。

なお、郵便等投票の対象者のうち、一定の上肢・視覚の障害があるものは、自書による投票ではなく、厳格な手続の下<sup>48</sup>、あらかじめ届け出た者が代理して記載した上で投票することが可能である（公職選挙法第 49 条第 3 項）。郵便等投票の対象者の範囲が拡大することとなれば、新たに郵便等投票の対象者となる者についても同様に、一定の上肢・視覚の障害に関する要件を満たす者は、代理記載制度を利用できるようになると考えられる。

---

<sup>48</sup> 代理記載制度の公正確保策として、郵便等投票のために必要な手続のほか、①代理記載を行うことができる者であることの証明手続と②代理記載人となるべき者の届出の手続が求められる（公職選挙法施行令第 59 条の 3 の 2、第 59 条の 3 の 3）。また、代理記載人が選挙人の指示する候補者名を記載しなかった等の場合には、2 年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金に処せられる（公職選挙法第 237 条の 2 第 2 項、第 3 項）。

# 郵便等投票の現状

## 1. 郵便等投票について

- 身体に重度の障害がある選挙人(歩行困難、外出困難の障害者等、要介護5の者)は、郵便により投票することが可能
- 選挙人は郵便等投票証明書を予め受けておく必要がある

○対象者数  
 ・障害者等  
 約165万人(H28.3末)  
 ※統計処理上、対象者と完全には一致しない  
 ・要介護5の者  
 約60万人(H29.4末)

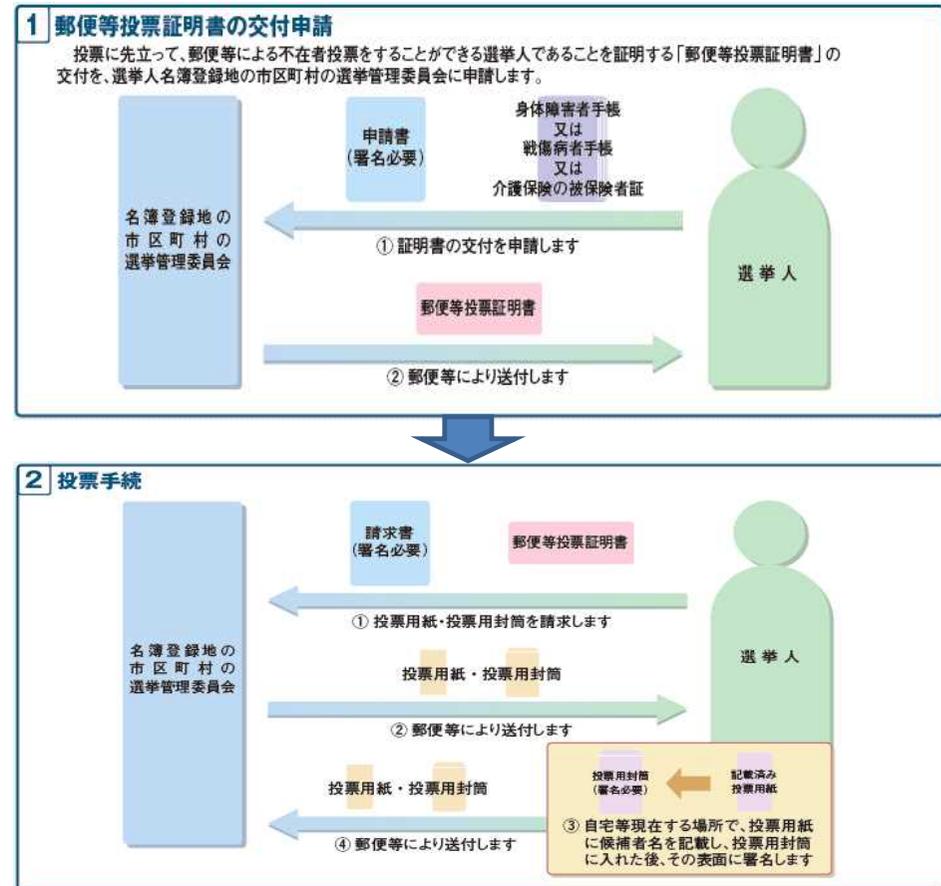
## 2. 経緯

- 郵便等による不在者投票は、疾病等のため歩行が著しく困難な者の投票機会を確保するために設けられていたが、昭和26年統一地方選挙において不正が横行したこともあり、翌27年に全廃。
- 事実上選挙権の行使が困難となった在宅重度身体障害者等を中心に復活を望む声が高まり、昭和49年に身体障害者手帳における一定以上の重度障害者(※)等に限定して再創設された。

[ (※) 両下肢、体幹、移動機能の障害 障害程度等級 1級～2級  
 内臓機能の障害 障害程度等級 1級～3級 など ]

- さらに、介護保険導入後、平成15年に、与野党協議により、投票所まで行くことができない者と判断される実態にある要介護5の者を対象に加える等の改正がなされ、現在に至っている。

## 3. 手続



## 投票環境の向上方策等に関する研究会報告のポイント

在宅介護を受ける選挙人等の投票機会の確保のため、郵便等投票の対象範囲を要介護3まで拡充すべきこと等を提言

### 1. 郵便等投票の在り方

#### (1) 郵便等投票の対象者について

- 投票の意思があっても、歩行が困難で投票所に行けない在宅高齢者にとって投票しやすい環境を整備することは重要。
- 要介護者の状況を踏まえると、寝たきりや寝たきりに近い者が相当の割合に及ぶ要介護4及び要介護3の方を郵便等投票の対象とすることが適切。

▶ 要介護者の寝たきりの状況（「障害高齢者の日常生活自立度」による。（H27年度））

・ 「寝たきり」及び寝たきりに近い「準寝たきり」に該当する者 要介護5：約99%、要介護4：約96%、要介護3：約80%

▶ 要介護認定者数 要介護5：約60万人、要介護4：約77万人、要介護3：約84万人（平成29年4月）

#### (2) 公正確保の取組等

- 郵便等投票の対象者が拡大しても公正性を担保し、選挙に対する国民の信頼を引き続き確保していくことが必要。
- 罰則を含めた郵便等投票の制度について、高齢者本人やその家族、ケアマネジャー等にも周知し、適正な利用を徹底すべき。多くの方々が正確に制度を理解することは不正防止にもつながるとの意見。

### 2. 移動支援等による在宅高齢者の投票環境向上

投票所までの移動支援の実施や移動・巡回型の期日前投票所の設置等の取組について、先進的な事例の紹介などにより横展開を図り、更なる普及を進めるべき。

## 〈参考〉

### 寝たきり度と要介護度の関係

		要介護度					
		要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	
障害高齢者の日常生活自立度 (寝たきり度)	自立・生活自立	26.2%	9.2%	2.6%	0.3%	0.1%	
	準寝たきり	A1	34.0%	29.0%	17.2%	4.0%	1.0%
		A2	34.1%	41.6%	30.9%	8.9%	2.1%
	寝たきり	B1	5.4%	16.7%	23.0%	9.8%	2.0%
		B2	0.3%	3.3%	24.6%	57.7%	37.6%
		C1	0.0%	0.1%	1.4%	8.1%	10.3%
		C2	0.0%	0.0%	0.3%	11.1%	47.0%
	B1～C2計		5.7%	20.2%	49.3%	86.7%	96.9%
	A2～C2計		39.8%	61.8%	80.2%	95.6%	99.0%
	計		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

- 要介護5の約97%、要介護4の約87%、要介護3の約半数が「寝たきり」と評価。
- 「準寝たきり」のうち「寝たきり」に近い者も含めると、要介護5の約99%、要介護4の約96%、要介護3の約80%が該当。

〔参考〕

準寝たきり	ランクA	屋内での生活は概ね自立しているが、介助なしには外出しない 1. 介助により外出し、日中はほとんどベッドから離れて生活する 2. 外出の頻度が少なく、日中も寝たり起きたりの生活をしている
寝たきり	ランクB	屋内での生活は何らかの介助を要し、日中もベッド上での生活が主体であるが、座位を保つ 1. 車いすに移乗し、食事、排泄はベッドから離れて行う 2. 介助により車いすに移乗する
	ランクC	1. 日中ベッド上で過ごし、排泄、食事、着替において介助を要する 1. 自力で寝返りをうつ 2. 自力では寝返りもうてない

### 郵便等投票の対象となる障害の程度等を有する者

(単位:人)

身体障害者(18歳以上)	1,648,475
戦傷病者(心臓、じん臓等の障害は第4項症を含む)	219
要介護者(要介護5)	601,086
計	2,249,780
[参考]要介護者(要介護4)	768,322
[参考]要介護者(要介護3)	835,556
[参考]要介護者(要介護2)	1,105,911
[参考]要介護者(要介護1)	1,263,488

※「平成27年度 福祉行政報告例」及び「介護保険事業状況報告(暫定)平成29年4月分」参照。  
※身体障害者と戦傷病者については、統計処理上、対象者と完全には一致しない

### 郵便等投票による投票実績

(単位:人)

	平成24年衆	平成25年参	平成26年衆	平成28年参 ※速報値
比例代表	26,745	26,991	23,054	23,747
選挙区	26,531	26,910	22,907	23,817

### 郵便等投票証明書の交付状況

(単位:件)

平成24年衆	平成25年参	平成26年衆	平成28年参 ※速報値
38,965	40,008	33,980	33,735

## 郵便等投票制度対比表

		郵便等投票（現行制度）	郵便等投票（新制度案）
対象者	要件該当者 （人数※ <sup>1</sup> ）	歩行困難・外出困難の障害者等 （約 164.8 万人） 要介護 5 の者（約 60.1 万人）	歩行困難・外出困難の障害者等 （約 164.8 万人） 要介護 5 の者（約 60.1 万人） 要介護 4 の者（約 76.8 万人） 要介護 3 の者（約 83.5 万人）
	証明書 交付状況※ <sup>2</sup>	約 3. 1 万件 （うち 要介護 5 の者 約 0.3 万人）	—
	投票実績※ <sup>2</sup>	約 2. 2 万人 （うち 要介護 5 の者 約 0.2 万人）	—
公正確保策	手続	証明書の 交付等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 郵便等投票証明書の交付申請（必要書類） <ul style="list-style-type: none"> <li>i 申請書（選挙人本人が署名）</li> <li>ii 身体障害者手帳/戦傷病者手帳/介護保険の被保険者証</li> </ul> </li> <li>・ 郵便等投票証明書を<b>選挙人本人に送付</b></li> </ul>
		投票用紙 等の請求	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 投票用紙・投票用封筒の請求（必要書類） <ul style="list-style-type: none"> <li>i 請求書（選挙人本人が署名）</li> <li>ii <b>郵便等投票証明書</b></li> </ul> </li> <li>・ 投票用紙・投票用封筒を<b>選挙人本人に送付</b></li> </ul>
	投票	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自宅等現在する場所で、投票用紙に候補者名を自ら記載</li> <li>・ 投票用封筒に封入（二重化）</li> <li>・ 投票用封筒の表面に<b>選挙人本人が署名</b></li> <li>・ 郵便等により送付</li> </ul>	
	立会い	—	
	罰則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>投票干渉罪</b>（1 年以下の禁錮、30 万円以下の罰金）</li> <li>・ <b>詐偽投票罪</b>（2 年以下の禁錮、30 万円以下の罰金）</li> </ul>	
	※ 右の罪を犯し、刑に処せられた者は、一定期間、選挙権及び被選挙権を停止される。		

※<sup>1</sup> 「平成 27 年度 福祉行政報告例」及び「介護保険事業状況報告（暫定）平成 29 年 4 月分」参照

※<sup>2</sup> 平成 29 年衆議院議員総選挙の実績（速報値）

## 【補論 2】 憲法改正国民投票法に関するその他の課題

本改正案は、憲法改正国民投票における投票環境の向上を図るものであり、憲法改正国民投票の一連の手続の中では右記のように位置付けることができる。他方、憲法改正国民投票法には、投票環境の向上に関する課題のほか、国民投票運動<sup>49</sup>などをめぐる「古く新しい課題」として、次のような事項が議論されてきた。

論点 1 公務員等の地位利用の規制等の在り方

論点 2 スポットCMの規制の在り方

論点 3 最低投票率の導入

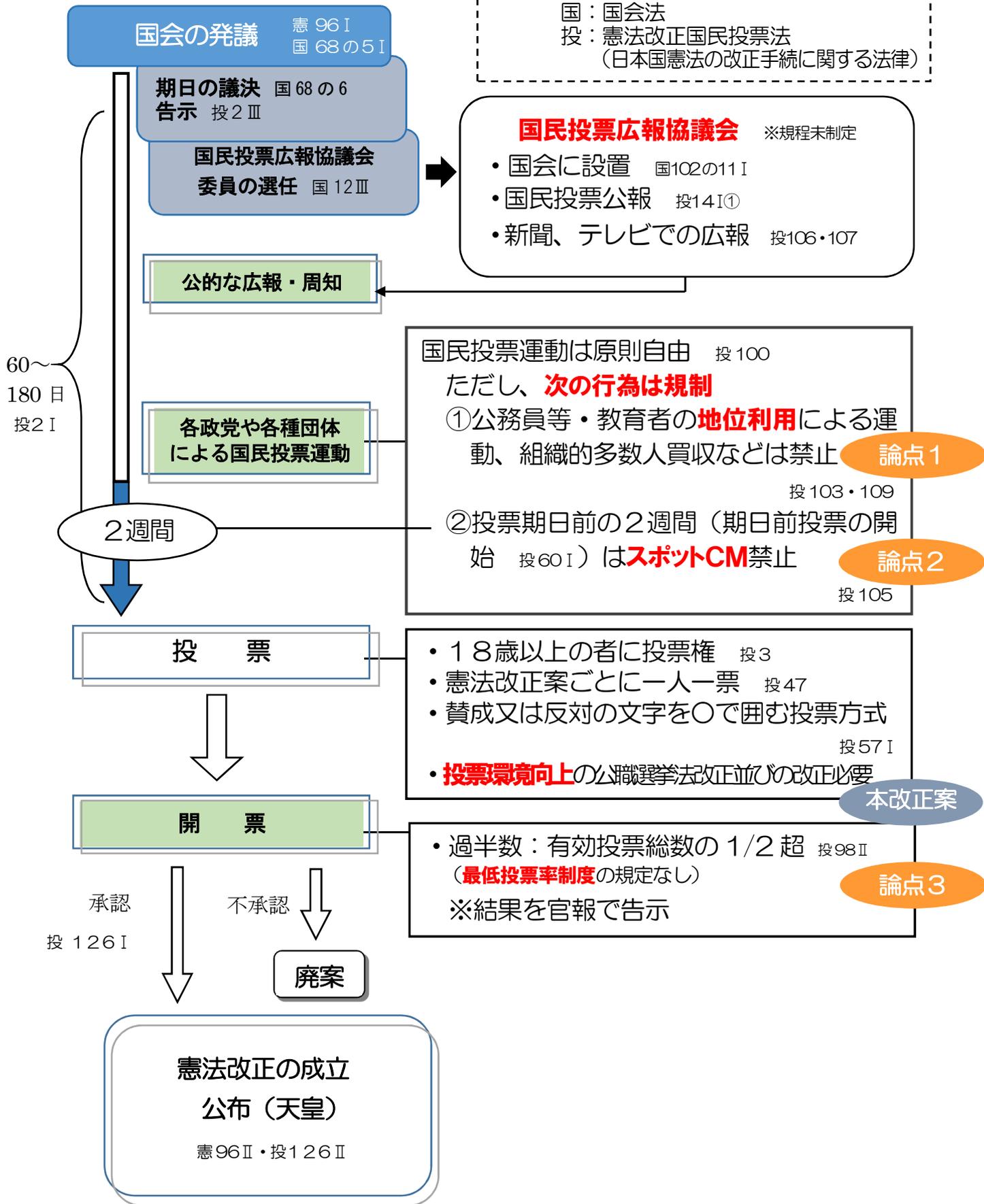
これらの論点 1～3 について、それぞれ、法制定時の議論と、現在に至るまでに得られている結論とを概説した上で、当時の国会における主要な議論などを紹介する。

また、論点 2 に関連して、最近では、2016 年に英国で実施された EU 残留・離脱を問う国民投票における運動規制について議論されることがあり、論点 2 の次に、英国の国民投票における運動規制の概要を掲載する。

<sup>49</sup> 「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第 100 条の 2）。

# 憲法改正国民投票の流れ

凡例 憲：日本国憲法  
 国：国会法  
 投：憲法改正国民投票法  
 （日本国憲法の改正手続に関する法律）



# 1 公務員等の地位利用の規制等の在り方

## (1) 法制定時の議論

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提出者は示している<sup>50</sup>。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、自由とするべきとの立法者意思が述べられた<sup>51</sup>。

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た<sup>52</sup>。

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<sup>53</sup>ため、附則に国家公務員法等についての検討条項が置かれた（いわゆる「3つの宿題」の一つ）。

### 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。  
**【※制定時の規定で、平成26年改正により削除された。】**

なお、公務員等<sup>54</sup>・教育者の国民投票運動の中でも「地位利用による国民投票運動」については、その禁止規定を設けつつも、公職選挙法(人を選ぶ選挙)と異なり、その限界が曖昧であることにも鑑み、罰則導入が見送られた。

<sup>50</sup> 第166回国会参議院会議録第17号(平成19年4月16日)7頁、保岡興治議員の答弁参照。

<sup>51</sup> 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、船田元議員の答弁参照。

<sup>52</sup> 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、船田元議員の答弁参照。

<sup>53</sup> 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、葉梨康弘議員の答弁参照。

<sup>54</sup> 地位利用による国民投票運動が禁じられる「公務員等」には、国家公務員、地方公務員

## (2) 平成 26 年法改正時の結論

「3つの宿題」のうち公務員の国民投票運動については、平成 26 年改正において次のような結論が出された。すなわち、①国民投票運動と公務員法制による「公務員の政治的行為の制限」との関係については、現行の公務員法制を前提としつつ、「公務員が行う純粋な賛否の勧誘・意見の表明」については、これを行うことができることとした（憲法改正国民投票法第 100 条の 2）。

### (公務員の政治的行為の制限に関する特例)

**第 100 条の 2** 公務員（…）は、公務員の政治的目的をもって行われる政治的行為又は積極的な政治運動若しくは政治活動その他の行為（以下この条において単に「政治的行為」という。）を禁止する他の法令の規定（以下この条において「政治的行為禁止規定」という。）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勧誘する行為をいう。以下同じ。）及び憲法改正に関する意見の表明をすることができる。ただし、政治的行為禁止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。

→ これに対しては、組織的な勧誘運動等への規制の在り方については、なお検討すべきとして、次のような検討条項が設けられた。

### 附 則 〔改正附則（平成 26 年法律第 75 号）〕

4 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ものとする。

のほか、行政執行法人・特定地方独立行政法人の役員・職員、沖縄振興開発金融公庫の役員・職員が含まれる（憲法改正国民投票法第 103 条第 1 項）。

前述の論点のほか、②公務員等・教育者による地位利用について、平成 26 年改正においても罰則は導入せず、今後の検討課題とすることをはじめ、衆議院憲法審査会での附帯決議において、公務員の国民投票運動に関し次のような事項が決議されている<sup>55</sup>。

**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対する附帯決議（抄）**

平成 26 年 5 月 8 日  
衆議院憲法審査会

**四 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こと。**

**五 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ものとする。**

**六 政府は、この法律の施行に当たり、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、配慮を行うこと。**

<sup>55</sup> なお、参議院憲法審査会の附帯決議（平成 26 年 6 月 11 日）では、衆議院での 3 項目と同内容のものに加え、下記の 3 項目についても決議されている。

（イ）政府は、公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制について、表現の自由、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を不当に侵害することとならないよう、ガイドラインを作成する等、禁止される行為と許容される行為を明確化するための必要な措置を講ずること。

（ロ）本法律の附則第 4 項に定める組織により行われる勧誘運動等の公務員による企画等に対する規制の在り方について検討を行う際には、その規制の必要性及び合理性等について十全な検討を行うこと。

（ハ）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、適宜検証を行うこと。

## 2 スポットCMの規制の在り方

### (1) 法制定時の議論

テレビ等でのスポットCMについては、自公原案<sup>56</sup>・民主原案<sup>57</sup>（いずれも平成18年5月26日提出）ともに、有料広告の扇情的な影響力については基本的に言論の自由市場で淘汰すべきとの考えの下、諸外国の例（フランス：20日間、スペイン：5日間、スイス：全面禁止）なども参考に、禁止期間を投票日前1週間としていた（(3) ①～③参照）。

しかし、共産党、社民党などから、資金力の多寡が投票結果に与える影響を指摘する意見が出され（(3) ④参照）、放送業界自身からは自主規制が望ましいという意見があったこと（(3) ⑤参照）も踏まえつつ、禁止期間については2週間に修正することについて自公・民主の間でほぼまとまりかけていた（併合修正案）。なお、「2週間」という期間については、期日前投票の期間と一致させることで法案全体の整合性が図られている（以上、(3) ⑥～⑧参照）。

ただし、最終的に、自公・民主の間での修正が決裂し、民主党から提出された修正案（平成19年4月10日提出）では、有料広告を全面禁止するものとされた（(3) ⑨参照）。

### (2) 結論

禁止期間を投票日前2週間（期日前投票の期間と同じ）に延長して憲法改正国民投票法は成立した。

### (3) 国会における議論

#### ① 新聞の有料広告は規制されないのに対し、テレビ等でのスポットCMを規制する趣旨は何か

第166回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成19年4月26日

○船田元議員（発議者・自民） …先生もテレビの世界におられまして私よりもエキスパートでございますから、なかなか答え難いんですがございますが、テレビ、ラジオ、特にテレビにおきますCMにつきましては、政治的なものだけでなく、いろいろな商業的なものにつきましても、やはり耳に残るようなキャッチフレーズを、あるいはアイキャッチングをする、そういう画面とか、そういうものを多用するという、そういう傾向が強いと認識をしております。

それは、もちろん公序良俗というものは守らなきゃいけませんし、またいろんな

<sup>56</sup> 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）

<sup>57</sup> 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）

意味で公平中立というものもある程度守んなきゃいけないですけども、やはりどうしても、先ほど来申し上げておりますように、国民の感情に訴える、あるいは洗脳とは言いませんけれども、非常にキャッチフレーズを多用しまして、何度も何度も唱えまして、それで非常に国民に対しての印象付けというものを、非常に強く強調して印象付けてしまう、こういったことが往々にしてありますので、テレビのCMあるいは報道ということについてはやはり一定の規制が必要なんだろうというふうに思っています。

一方の、いわゆる活字のメディア、これは新聞もそうですし、それから雑誌等があると思えますけれども、これにつきましては、やはりそれを見るか見ないかということ、もちろんテレビもチャンネルを変えればいいんだと思えますけれども、しかしそれを見るか見ないかということについては、やっぱり読者の判断があると思えます。また、それを見た上で、非常に刺激は受けたけれども、ただそのほかの人々はどのような考えであるのか、あるいはほかの新聞社ではどのような考えを持っているのかということについて比較をすることが比較的容易であるというふうに思っております。

ですから、考える時間というのを読者に与えることが可能である、これがやっぱり活字メディアの特徴ではないかというふうに思っておりますので、そういう観点から、活字メディアにおきましての有料の部分においても、これは特に規制は設けなくても私は大丈夫かなと、このように感じた次第でございます。

## ② 自公原案が禁止期間を1週間とした趣旨

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成18年11月9日

○葉梨康弘議員（自公案提出者・自民） …国民投票期日直前の一定期間において、このような放送メディアを利用して国民投票運動のために国民の感覚に訴える扇情的な広告放送が集中的に流れるような事態を想定した場合、基本的にこれを言論に対して言論で対処するとはいっても、投票期日直前になされたような場合には言論の自由で淘汰する時間的な余裕がないということを懸念したわけでございます。

そこで、これはなぜ1週間か、期日直前ではなくて1週間かということですけども、このような冷却期間といいますか、冷静な言論で対処し、国民が冷静にこれを判断できる、いわば冷却期間、これを一定期間置くことは必要であろう。そしてさらには、今のテレビ、ラジオの番組というのも1週間が大体サイクルになっておりますので、そのような形での冷却期間を1週間という形で置かせていただいた次第です。

## ③ 民主原案が禁止期間を1週間とした趣旨

第164回国会 衆議院本会議 平成18年6月1日

○枝野幸男議員（民主案提出者） …テレビ、ラジオの広告放送による改正賛成のキャンペーンについて、これを一律に禁止してしまえば、改正賛成だけではなく改正反対の主張もできなくなり、表現の自由が脅かされます。もちろん、活字メディア

と違いまして、音声や映像を用いる放送メディアは、時に理性ではなく感情に訴えるという意味で扇情的な影響力を持つのも事実であり、また、それに多額の費用を要するというのも事実であります。

したがいまして、私どもは、投票日直前に集中的に流されるという事態に対して、これを言論の自由市場で淘汰する時間的余裕がないことを踏まえて、直前7日間についての広告放送を禁止することといたしました。…

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成18年11月9日

○小川淳也議員（民主案提出者） …（投票期日7日間の有料広告禁止について）冷静な論理的な判断よりも、むしろ感情的な、直観的な、短絡的な判断に至りかねないこの広告放送については、一定期間制約を設けようと。これは諸外国の例を見ても、例えばフランスで20日間、スペインでは5日間、スイスでは全面禁止といったような例もございます。これらを総合的に考慮した上での今回の判断ということでございます。

#### ④ テレビ等でのスポットCMに関して問題点を指摘する意見

第164回国会 衆議院本会議 平成18年6月1日

○笠井亮議員 …さらに、テレビ、ラジオの有料CMも、改憲を推進している財界を初め、資金力のある団体などが買い占めることができる一方、資金力のない国民はメディアから締め出されることになりかねません。

メディア規制は削除したと言いますが、これでは逆にマスメディアを改憲キャンペーンに協力させる仕組みではありませんか。これでどうして公正中立な制度と言えるのか、両提出者の明確な答弁を求めます。…

第166回国会 衆議院本会議 平成19年4月13日

○辻元清美議員 …テレビCMも問題です。資金力が民主主義をゆがめる可能性があります。全面禁止の声が高くなってきています。憲法改正が金で買われることがあってはなりません。…

#### ⑤ 自主規制について

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会 平成18年11月7日

○山田良明参考人（社団法人日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長） …民間放送各社は、放送法に基づき、各社それぞれ放送番組の編集の基準、いわゆる番組基準を定めることが義務づけられております。各社がこの番組基準を定める際の一種のひな形として、民放連で日本民間放送連盟放送基準があり、その中で、広告は真実を伝え視聴者に利益を伝えるものでなければならないとの基本姿勢を明らかにしております。こうした基本姿勢を踏まえて、視聴者の利益の保護を

第一義として、64カ条にわたって、さまざまな角度から広告に関する基準を定めているわけでございます。民間放送は、CMについてかなり厳しい品質管理を行っております。

憲法改正に関する意見広告についても、ほかのCMと同様に、放送法の趣旨にのっとり、放送業界が自主的に判断すべきものであると考えております。もちろん、これを実現していくためには、6月の特別委員会でも申し上げましたように、クリアしなければならない課題は少なくありません。特に、CMの内容によって意見の強弱や賛否の強弱など著しくアンバランスを生じた場合に、放送法の規定にもある政治的公平の観点からどのように考えるべきかなど難しい問題もはらんでおります。日弁連の意見書でも、テレビの影響力を無視できないとした上で、テレビなどの利用については広く国民が意見広告を平等、公平に利用できるようにするためのルールづくりを慎重に行う必要があるとの御指摘もでございます。

憲法改正案に対する賛否に関する広告というのはいわゆる意見広告に当たり、通常の商品やサービスとは異なる種類のCMだけに、想定される検討課題が幾つがございます。

国民投票運動にかかわるCMは、憲法改正案に賛成か反対かを視聴者にストレートに問う形の、日本のCMでもこれまで余り例を見ない内容になることも想定されます。こうしたCMがまず放送媒体になじむかどうかという検討が必要です。それから、これら意見広告の広告主の範囲というものをどのように考えるのか。政党だけなのか、市民団体や有識者なども想定するのかという検討も必要です。広告の出演者、特に有名タレントの出演などについてどのように考えるべきなのかということも検討しなければいけません。意見広告の放送時期をどのように線引きするのか。憲法改正法案が発議される以前の意見広告なども含めた、あらゆるケースを想定した検討が必要です。それから、量的、内容的な公正、公平性をどのように確保するのか、また、それが果たして可能なのかどうかということも検討しなければいけません。したがって、通常のCM考査とはやや違う考え方をしなければいけません。

ただ、いずれにいたしましても、これらの諸課題を抱えながらも、放送法で保障されている放送の自律にのっとり、民間放送が自主的に判断することで解決をしていきたいと思っております。…

## ⑥ 自公修正発言

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成18年12月14日

○船田元議員（自公案提出者・自民） …広告放送の制限、有料の意見広告でございますけれども、これを投票日前何日間か制限をする、こういうことで、私どもは7日間を原案としては申し上げておりましたが、これにつきましては、先ほども話ございましたように、量的制限の一部に資するため、あるいは期日前投票の開始に そるえる、このような意味合いから、国民投票の期日前14日に当たる日から期日ま では禁止をする、このように修正をしたいと考えております。…

## ⑦ 民主修正発言

第 165 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 18 年 12 月 14 日

○枝野幸男議員（民主案提出者） …投票期日前の国民投票運動のための広告放送の制限でございますが、これはこの間何度も繰り返し申し上げてきていますが、率直に言って大変苦慮し、悩んでおります。

原案は、投票期日 7 日前からとさせていただいておりますが、7 日にどういう根拠があるのだという御指摘を受けまして、根拠ということを考えるならば、むしろ期日前投票が始まる 14 日前からとするのが筋であるなということを考えております。

ただ、賛否平等の扱いをすべきであるということも参考人の皆さん等からもいただいております。とすると、14 日前からの禁止だとすると、かなり長い期間広告放送が行われる、賛否平等の扱いに関する配慮規定を置く必要があるのかもしれない。ただ、きょうも申し上げましたが、こうした具体的内容に立ち入った規制よりも、むしろ形式的に全面禁止をした方が規制の程度としては弱いのではないかという考え方もありまして、単に 14 日、14 日にした上で配慮規定を置く、あるいは全面的に禁止をするという三つの考え方の中で最終的に意見をまとめていきたいというふうにいるところでありまして。…

## ⑧ 自公案が禁止期間を 2 週間とした趣旨

第 166 回国会 参議院本会議 平成 19 年 4 月 16 日

○葉梨康弘議員（発議者・自民） …時として国民の感情に訴え扇情的なものとなる可能性もある放送メディアにおける有料の広告、いわゆるスポット CM については、国民が放送メディアの影響から離れて冷静に判断するための言わば冷却期間として、投票期日前の一定期間を禁止することが必要だと考えています。

そこで、一方では広告主の表現の自由をできる限り尊重すること、他方では財力の多寡による不平等が生じるおそれがあること等を総合的に勘案し、かつ期日前投票の期間が投票日の 2 週間前から始まっていることも踏まえ、スポット CM の禁止期間を投票期日前 2 週間としたところであり、議員の御懸念の趣旨にも十分配慮した内容になっているものと考えております。…

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 5 月 9 日

○船田元議員（発議者・自民） …テレビ等の有料広告の禁止の期間の問題、御質問ございました。私ども与党案、当初におきましては 7 日間禁止といたしておりましたが、その後、衆議院段階におけるこの問題についての議論を踏まえまして 14 日間の禁止ということに、1 週間から 2 週間、延ばしたわけでございます。

元々私どもも、やはりテレビ等の世論に対する影響力の大きさ、それから、場合によっては国民の皆様への感情に訴えるとかあるいは扇情的になるとか、いろんな表現がありますけれども、やはり刺激の大きいものがコンテンツとして選ばれる可能性もあるということで、一つは、投票期日前のある一定期間はやはり禁止をして、

そのことによって報道の公正さを担保するということが一つは必要だろうということでもあります。

それから、財政力の差によって有料広告を一杯買うあるいは買えないということの違いがないように、賛否がなるべく平等に近い形で報道されるようにと、こういったこともあるわけですが、これをやろうとしてもなかなか全期間でないと難しいという意見もありましたけれども、やはりそこは広告主あるいはこの広告を行う者の表現上の自由というものを保障する必要があるがまた一方である、こう考えました。

したがって、一つは報道の公正さを担保するという観点、あるいは財政力の差をなるべく少なくするようにするという観点、しかし一方では広告主の報道の自由あるいは表現の自由というものを保障するという観点、このような三つの観点などを総合的に勘案をして7日間から2週間に延長するといったしました。…

#### ⑨ 最終的に「全面禁止」とした民主党の考え方

第166回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成19年4月12日

○枝野幸男議員（民主案提出者） …資金量の多寡によって賛成または反対どちらか一方だけが圧倒的に影響力を持ってCMを行う、その結果、出た投票結果が国民的信頼を失う。つまり、あんなにコマーシャルを使ったんだから賛成が多くてもしようがないよねとか、あんなにコマーシャルを使ったんだから反対が多くて仕方がないよねということになれば、その憲法改正という、ある意味では国民生活のベースになる法規範の正統性に対する信頼が揺らぐ。これはやはり許されない。…

## (参考) 英国の国民投票における運動規制について

### 1 公的助成(「主導運動者 lead campaigner」の指定など)

- 選挙委員会\*1は、レファレンダムの選択肢ごとに、「主導運動者」を1つずつ指定。
- 2016年のEU離脱に係る国民投票では、選挙委員会に対し、「残留」について1団体、「離脱」について3団体の申請があった(申請書には、各方面からの推薦書・賛同書が添付されている)。選挙委員会は、各選択肢の見解を代表しているか等を審査した上で、残留派・離脱派それぞれから1団体を「主導運動者」に指定した(指定された団体は、いずれもEU離脱の国民投票のために設立された団体であり、幅広い政党・経済団体などの各種団体や個人から賛同を得ている)。
- 「主導運動者」に指定されると、上限60万ポンド(約9,060万円)の助成金、リーフレットの無償郵送(2016年の国民投票では、リーフレット郵送のために、2団体合わせて約2,500万ポンド(約37億7,500万円)の公費が支出された。)、公的集会場の無償利用、放送枠の無償利用(投票運動放送の制作費用は主導運動者が負担。放送枠自体は放送局が無償で提供している模様。) などの助成を受けられる。

#### \*1 「選挙委員会 (Electoral Commission)」

2000年政党・選挙・レファレンダム法により創設された独立の機関。下院の指名により女王が任命する9~10人の委員で構成。①政党資金及び選挙等運動費用に係る監督・調査分析・情報提供や、②選挙やレファレンダムの適切な運営の確保などを任務とする。

※ 1ポンド=約151円(日本銀行の平成30年6月分の報告省令レート)で換算。

## 2 投票運動に係る支出制限

- 投票運動の経費に支出制限あり。
- 政党の場合、支出上限は、直近の総選挙における得票率に応じて決定。

なお、2016年の国民投票について、「2015年EU国民投票法<sup>\*2</sup>」〔実施法〕では、「2000年政党・選挙・レファレンダム法<sup>\*3</sup>」〔一般法〕の規定する上限（次頁の表中「投票運動に関する支出制限」参照）を引き上げており、最高額は700万ポンド（約10億5,700万円）であった（下表参照）。

### 【2016年国民投票における各組織の支出上限】

	直近の総選挙の得票率	支出上限	(日本円換算)
主導運動者	—	700万ポンド	約10億5,700万円
[保守党] ※	36.9%	[700万ポンド]	約10億5,700万円
労働党	29.0%	550万ポンド	約8億3,050万円
英国独立党	12.6%	400万ポンド	約6億400万円
自由民主党	7.9%	300万ポンド	約4億5,300万円
他の認定運動者	—	70万ポンド	約1億570万円

※保守党は、「認定運動者」として登録しなかったため、上記の上限額は適用されなかった。（登録しない場合の支出上限は、1万ポンド（約151万円））

#### \*2 「2015年EU国民投票法」

2016年実施のEU離脱に係る国民投票に先立って制定された実施法。投票期日、質問文、投票権者、2000年政党・選挙・レファレンダム法7章（レファレンダムの章）の適用・特則及び改正、投票運動期間などが定められている。

#### \*3 「2000年政党・選挙・レファレンダム法」

レファレンダムの運動規制等を定める一般法。投票権者・投票開票手続等については、レファレンダムの実施ごとに制定される実施法（2016年の国民投票の際は、上記2015年EU国民投票法）で定める。また、その実施法の中において一般法の特例（例：支出限度の引上げ）を定めることもある。

### 3 放送メディアに対する規制

- 商業放送においては、
  - (1) 一般的に「政治的宣伝」が禁止されている（2003年通信法）。  
⇒ 投票運動における「スポット CM」なども全面禁止。
  - (2) ただし、レファレンダムの期間においては、主導運動者に限り、例外的に、その与えられた無料放送枠において投票運動放送をすることが認められている。
- 公共放送（BBC）においては、政府との合意書によって、主導運動者のための投票運動放送を流すことが義務付けられている。
- ※ 上記の結果、英国の国民投票においては、放送メディアを利用して投票運動を行うことができるのは、主導運動者に限られていることとなる。

#### 【参考：2000年政党・選挙・レファレンダム法による投票運動規制の概要】

規制項目	概要
投票運動に対する公的助成	○レファレンダムの設問に対して投票する各選択肢の見解を代表する「 <u>主導運動者</u> 」を選挙委員会が選択肢ごとに1つ指定し、公的助成 (60万ポンド(約9,060万円)を上限とする助成金、放送枠の無償利用等)
投票運動に関する支出制限	○1万ポンド(約151万円)超の支出をしようとする場合は、 <u>選挙委員会に対して届出を行い、「認定運動者」の地位を得る必要がある</u> (1万ポンドまでの支出は自由) ○主導運動者の支出限度額は、500万ポンド(約7億5,500万円)。政党の支出限度額は、直近の総選挙での得票率に応じて、50万～500万ポンド(約7,550万～7億5,500万円)の範囲で決定
レファレンダムに関する寄附の規制	○投票運動に関する寄附ができるのは、「寄附認容者」の登録を通じて身元を明らかにし得る者のみ
収支報告義務	○認定運動者(主導運動者・政党を含む)に対して以下の義務 ・レファレンダムから原則3か月以内に選挙委員会に収支報告 ・総額7,500ポンド(約113万円)超を寄附した者の報告
頒布する文書の責任表示	○文書を頒布する場合、当該文書に、①印刷者、②出版責任者、③総責任者の氏名と住所を表示
政府の活動範囲の規定	○レファレンダム実施日の28日前以降、公的機関による資料の配布は禁止 ○レファレンダムへの参加促進などの活動が期待される選挙委員会は、この禁止の適用から除外

### 3 最低投票率の導入

#### (1) 法制定時の議論

最低投票率制度については、法制定時、共産党、社民党、一部のメディアなどから、最低投票率制度を導入すべき旨の意見が出たが、

- ①憲法第96条が許容する以上の「加重要件」となる疑義があること、
- ②ボイコット運動を誘発する可能性があること、
- ③専門的・技術的な憲法改正で、必ずしも高い投票率を期待できない場合も存在すること、
- ④民意のパラドックスの発生

などを理由に、自公案・民主案ともに、当初から一貫して最低投票率制度に関する規定は設けていなかった。

#### (2) 結論

憲法改正国民投票法は、最低投票率の規定を設けることなく成立した。なお、参議院の審議段階で、参議院民主党の一部委員からは、最低投票率制度を導入すべきとの強い意見があったが、参議院民主党案（平成19年5月8日提出）<sup>58</sup>においても、最低投票率制度に関する規定は設けられていなかった。

#### (3) 国会における議論

##### ○ 最低投票率制度を導入しないことの問題点を指摘する意見

第164回国会 衆議院本会議 平成18年6月1日

○笠井亮議員 …民主党案は…最低投票率を設けなかったのはなぜですか。その根拠について明確に答えられたい。

与党案では、例えば投票率が5割だった場合、2割台の賛成で改憲案が承認されることにもなりかねません。民主党案も同様です。ことし3月の岩国市での米艦載機移転の賛否を問う住民投票では、有権者の過半数で反対の意思を形成しました。憲法改正国民投票で、一つの政治問題の賛否を問う住民投票よりハードルを低く設定しているのはなぜですか。これで、国民の意思を酌み尽くすと言えるのか。最低限の国民の賛成で改憲案を通そうという意図があるからではありませんか。…

第165回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会 平成18年11月30日

○辻元清美小委員 …余りにも低い投票率で賛成または反対が、余りにも低い投票率で反対と決まった場合も、そんなに少ない人たちで決めた憲法じゃないかというこ

<sup>58</sup> 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）

とで、憲法という、国の基本になる最も大切なものに対する正統性ということに傷がつく…のではないかという懸念は再三指摘してきたとおりです。…

…それから、これも再三指摘しましたが、政権交代の世の中になっていますので、政権がかわっても耐え得る憲法であるということがやはり大事だと思います。…政権交代をした場合にも耐え得るとなってくると、やはり圧倒的多数の人たちで承認されたというのが憲法という最も大事な政治の土台をつくる必要な条件であると考えた場合に、本当に最低投票率について議論しなくていいのか。私は、ほかのものと違って、設定ということを考えてもいいのではないかと今でも思います。

それともう一つ、住民投票を見ましても、先日、岩国での住民投票のことも本委員会の議題に上りましたが、ボイコット運動のことが問題になりました。しかし、ボイコット運動が起こったとしても、最低投票率をクリアし、反対または賛成の意思がはっきりと示されたというところに大きな意味を持つということでは、結果に意味を持つということではないかと思えます。…

## ○ 最低投票率制度を導入した場合の法的・事実的問題

### ① 憲法第 96 条が規定する以上の「加重要件」であることについての憲法上の疑義

第 165 回国会 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会 日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会 平成 18 年 11 月 30 日

○船田元議員（自公案提出者・自民） 先ほど笠井委員、辻元委員から、最低投票率制度というのをやはり考えるべきではないか、こういう話でございましたが、確かに、私も投票率が低いということ自体は望ましいことではないと考えております。棄権の自由というのも枝野委員から指摘されましたけれども、ただ、一般論とすれば投票率が低いということは望ましくない。

しかし、最低投票率制度を設けた途端に、過去にも諸外国において例がありましたように、投票をボイコットさせる運動というのもまた同時にその結果として誘発しかねないということ。それから、本来憲法 96 条が規定する以上のいわゆる加重要件ということで最低投票率制度を設けるとするのは、これはやはり憲法上問題があるのかな、そう思っております。…

### ② ボイコット運動を誘発するおそれ

### ③ 専門的・技術的な憲法改正で、必ずしも高い投票率を期待できない場合も存在

第 164 回国会 衆議院本会議 平成 18 年 6 月 1 日

○枝野幸男議員（民主案提出者） …最低投票率ですが、主権者たる国民の意思をできる限り正確に反映したものという観点からは、投票率が低いことは望ましいことではないと思っています。

しかし、国民の皆さんの立場からすれば、賛成という意見、反対という意見と同時に、よくわからないから残りの主権者の皆さんで決めてください、こういう意思も当然にあり得るんだというふうに思っております、棄権をする自由とっては

言い過ぎかもしれませんが、それも有り得るのではないかというふうに思っています。

またさらに、最低投票率制度を設けますと、いわゆるボイコット運動によって発議を否決しよう、こういう運動を誘発しかねないというふうに思っております。…

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 4 月 19 日

○松岡徹委員 …ボイコット運動をあおることになるとか、関心の低いものについては投票率が低くなるとかいうことが最低投票率を設けない理由にはならないでしょう…

○保岡興治議員（衆・特別委員長代理・自民） まず、最低投票率を仮に先生どれぐらいがいいと考えられるかということの想定でいった場合…仮に 30%とした場合に、それは国民が、例えば 25 人賛成して、その中で、あるいは 26 人でも 7 人でもいいです、かなり多数が賛成して、残りが反対だというような世論が、国民の判断があった場合、投票の結果、そういうときに、わずか少数がボイコットするだけで、数人の反対意見者がボイコットすれば 30%切るわけですね。100 人の場合の最低投票率を、30 人で投票して、28 人が賛成して、29 人でもいいです、たった 1 人が棄権をすることによって 29 人の意思を否定する結果になる。こういうことは、これは少数者に絶大な権限を与えるということになって、かえって直接民主制を定めた 96 条の趣旨に全く沿わない結果を招くことになる。

そういった意味で、棄権する自由はあるけれども、棄権することを権利として、担保として、こういうふうに少数で否決できる権利として、制度として担保することはしない方がいいと言っているのをございます。しない方がいいと考えたのをございます。

それとまた、国民に、専門性が高くて、あるいは技術的な問題が、あるいは高度ないろんな情報、政治的な要素を考えて判断されているような問題については、むしろそれはプロの国会議員に任せた方がいいといって棄権する人が多くなるのは、これは当然の民意の動きだと思います。そういう際には、もう自らの直接民主制の権利を行使しなくていいと、それは国会の発議に任せる、ほかの人の、少なくともよく分かる人の判断に任せるというケースもあるだろう。そういうときに、実はボイコットも含めて、少数権利者の強大な権限を認めることも含めて、そういうケースもあるだろうということで申し上げているのであって、決して、何とか、国民の判断力がないから、そういう判断力のないことを前提に低い投票率を定めないと主張しているのではないということをお理解賜りたいと思います。

#### ④ 民意のパラドックスの発生

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 4 月 25 日

○赤松正雄議員（発議者・公明） …今日、私、多くを申し上げるつもりはありませんが、一点新しい視点というか、先生もその場にいらっしゃったと思いますが、民意のパラドックスということについて福井さんが、要するに、仮に最低投票率を

40%に設定した場合、投票率 35%の投票率で 80%の賛成があったときには賛成多数というのは不成立になってしまう。この場合は有権者全体に占める賛成の割合は 28%になる。一方、投票率が 40%ちょうどで最低投票率を満たしても、賛成率が 60%の場合は有権者全体に占める割合は 24%になる。すると、最低投票率を満たした方が民意を反映しないというパラドックス、逆説が発生する、こういうふうな指摘もありました。

先ほど、冒頭におっしゃったように、いろいろ新聞の世論調査等にもあり、衆議院段階では余り議論がなかった部分が参議院において非常に議論が伯仲していると、大事な指摘だと思いますけれども、私自身、この最低投票率というものは設けることによる弊害の方が多い、自然に任せていって、要するに棄権を防止してしっかり投票しましょうということをしかりやるという、言ってみれば選挙の王道といえますか、そういう方向にゆだねた方がいい、そんなふうを考えている次第でございます。

## ○ 諸外国の事例

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 4 月 18 日

○赤松正雄議員（発議者・公明） …〔最低投票率を設けていない理由を〕更にもう一点付け加えさせていただきますと、この憲法調査特別委員会の、私は行っておりませんが、中山委員長を中心に海外視察等、海外で調査研究をしてまいりましたが、そういったところでも、アイルランド、イタリア、スイス、フランス、スペイン、トルコ、ペルー、オーストリア、こういった各国が最低投票率を設けていないと。設けているところは、ロシアやあるいは韓国、ポーランド、カザフスタン、セルビア、ウズベキスタン、ベラルーシ、こういったところは 50%以上の最低投票率を設けておりますが、ただしそれは憲法そのものには書き込んでいないと。…

第 166 回国会 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会 平成 19 年 4 月 19 日

○藤末健三委員 …（最低投票率を導入しない理由について）海外の事例で憲法典に最低投票率を設けることを規定しなくても最低投票率を国民投票法上採用している例があるかどうか、教えていただけませんか。

○赤松正雄議員（発議者・公明） パラグアイ及びペルーでは投票率要件が法律で定められているということになっているようでございます。