

完全解説

憲法改正 国民投票法

目 次

第1章 国民投票制度の概要	9
1 「国民投票」とは	10
2 国民投票の主な流れ	11
3 国民投票の投票権	12
4 広報・周知	12
5 国民投票運動	14
6 投票	15
7 開票	17
8 結果の告示	18
9 その他	18
第2章 国民投票の実施	21
第1節 総則	
1 憲法改正の発議	22
2 国民投票の期日	23
3 投票権	25
4 投票区及び開票区	26
5 国民投票の執行に関する事務の管理	28
第2節 国民投票広報協議会及び国民投票に関する周知	
1 国民投票広報協議会の設置と国民投票公報の印刷及び配布	31
2 国民投票公報の印刷及び配布	32
第3節 投票人名簿	
1 投票人名簿の調製	35
2 投票人名簿の被登録資格	37
3 投票人名簿の登録	40
4 投票人名簿の縦覧と閲覧	40

5 投票人名簿に関する異議の申出	41
6 投票人名簿の登録に関する訴訟	42
7 投票人名簿の補正登録	43
8 登録の抹消	43
9 通報及び調査の請求	44
10 投票人名簿の再調製	46
11 投票人名簿の保存	47

第4節 在外投票人名簿

1 在外投票人名簿	48
2 在外投票人名簿の記載事項	50
3 在外投票人名簿の被登録資格	52
4 在外投票人名簿の登録の申請	53
5 在外投票人名簿の登録	59
6 在外投票人名簿の縦覧	60
7 在外投票人名簿の登録に関する異議の申出	61
8 在外投票人名簿の登録に関する訴訟	62
9 在外投票人名簿の補正登録	62
10 在外投票人名簿の訂正等	62
11 在外投票人名簿の登録の抹消	63
12 在外投票人名簿の修正等に関する通知等	64
13 在外投票人名簿の再調製、保存	66

第5節 投票

1 投票の方法	66
2 投票管理者	67
3 投票立会人	69
4 投票所	71

5	投票人名簿又は在外投票人名簿の登録と投票	74
6	投票所においての投票	77
7	投票用紙の交付と様式	78
8	投票の記載場所における憲法改正案等の掲示	80
9	投票の記載事項及び投函	81
10	投票箱	82
11	点字投票	83
12	代理投票	84
13	期日前投票	86
14	不在者投票	87
15	在外投票	91
16	投票録の作成と投票箱の送致、投票に関する書類の保存	93
17	繰上投票	94
18	繰延投票と再投票	95

第6節 開票

1	開票管理者	97
2	開票立会人の選任	99
3	開票の場所及び日時の告示	102
4	開票	103
5	開票の場合の投票の効力の決定	105
6	無効投票	107
7	開票の参観	109
8	開票録の作成	109
9	投票、投票録及び開票録の保存	110
10	一部無効による再投票の開票	110
11	開票所の取締り	111

第7節 国民投票分会及び国民投票会

1 国民投票分会長	111
2 国民投票分会立会人	113
3 国民投票分会の開催	115
4 国民投票分会録の作成と保存	117
5 国民投票分会の結果報告	118
6 国民投票長	118
7 国民投票会立会人	119
8 国民投票会の開催	121
9 国民投票分会・国民投票会の参観	122
10 国民投票録の作成及び国民投票録その他関係書類の保存	123
11 国民投票の結果の報告及び告示	123

第3章 国民投票運動

1 国民投票運動	126
2 公務員の政治的行為の制限の特例	127
3 投票事務関係者の国民投票運動の禁止	128
4 特定公務員の国民投票運動の禁止	130
5 公務員・教育者の地位利用による国民投票運動の禁止	131
6 国民投票に関する放送についての留意	133
7 投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限	134
8 国民投票広報協議会及び政党等による放送	135
9 国民投票広報協議会及び政党等による新聞広告	139

第4章 罰則

1 組織的多数人買収及び利害誘導罪	142
-------------------	-----

2 組織的多数人買収及び利害誘導罪の場合の没収	146
3 職権濫用による国民投票の自由妨害罪	147
4 投票の秘密侵害罪	149
5 投票干渉罪	150
6 投票事務関係者、施設等に対する暴行罪、騒擾罪等	151
7 多衆の国民投票妨害罪	153
8 投票所、開票所、国民投票分会場又は国民投票会場における 凶器携帯罪	155
9 詐偽登録、虚偽宣言罪等	156
10 詐偽投票及び投票偽造、増減罪	157
11 代理投票等における記載義務違反	160
第5章 国民投票の効果	161
1 国民投票の効果	162
第6章 国民投票無効の訴訟等	165
第1節 国民投票無効の訴訟	
1 国民投票無効の訴訟	166
2 国民投票無効の判決	167
3 国民投票無効の訴訟の処理	170
4 憲法改正の効果の発生の停止	172
5 国民投票無効の告示等	174
第2節 再投票及び更正決定	176
第7章 国民投票に関するQ & A	179

【本書について】

○本書の内容は

- ・日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年5月18日法律第51号）
- ・日本国憲法の改正手続に関する法律施行令（平成22年5月14日政令第135号）

に基づいています。

○本書において意見などにわたる部分は、一般社団法人 選挙制度実務研究会の見解です。

【法令略称】

○本文中においては、以下のように略記しました。

- ・日本国憲法の改正手続に関する法律 → 法
- ・日本国憲法の改正手続に関する法律施行令 → 施行令

第1章

国民投票制度の概要

国民投票とは、日本国憲法第96条に定める日本国憲法の改正を承認するか否かの投票のことで、「日本国憲法の改正手続に関する法律」は、国民投票に関する手続を定めるとともに、憲法改正の発議に係る手続の整備を行う内容となっています。

1 「国民投票」とは

国民が憲法改正に関して最終的な意思決定に参加するための具体的な手続を定める法律

日本国憲法の改正手続に関する法律が平成19年5月14日に成立、同月18日に公布され、平成22年5月18日から施行されました。

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」）について、国民の承認に係る投票（以下、「国民投票」）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図るものです。つまり、国民投票とは国民が憲法改正に関して最終的な意思決定に参加するためのものであり、そのための具体的な手続を定めた法律が「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下、「法」）です。

なお、平成22年の施行時、国民投票において投票権が認められるのは「年齢満二十年以上の日本国民」でしたが、その後、平成26年6月20日にこの法律の一部を改正する法律が公布・施行され、この改正により、施行から4年を経た日（平成30年6月20日）の後にある国民投票においては、投票権年齢が「年齢満十八年以上」に引き下げられることになりました。

日本国憲法第96条

- 1 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。
- 2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

2 国民投票の主な流れ

国民投票の大きな流れは以下のとおりです。

Step 1 憲法改正の国民への発議

国会議員（衆議院議員100人以上、参議院議員50人以上）の賛成により、憲法改正案の原案が発議される（国会法68条の2）。

Step 2 憲法改正原案の可決

憲法改正案の原案は、衆議院及び参議院の憲法審査会で審査され（国会法102条の6）、衆議院及び参議院の本会議において総議員の3分の2以上の賛成で可決される（日本国憲法96条1項）。

Step 3 憲法改正の発議

両議院で可決した場合は、国会が憲法改正の発議を行い、国民に対して提案する（国会法68条の5 1項）。

Step 4 国民投票期日の決定

憲法改正の発議した日から起算して60日以後180日以内において、国会の議決した期日に行う（法2条1項）。

3 国民投票の投票権

平成30年6月20日までは満20歳以上、同年6月21日以降は満18歳以上の日本国民

国民投票の投票権は、満18歳以上の日本国民が有することとされています（法3条）。

※ 上述のとおり、平成26年6月20日に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が施行され、同法の施行後4年を経た日（平成30年6月20日）の後にある国民投票においては、投票権年齢が「年齢満十八年以上」に引き下げられることになりました。4年を経る前までの間に行われる国民投票の投票権年齢は「年齢満二十年以上」ですが、本書では便宜上、「満18歳以上」に統一して表記しています。

4 広報・周知

国会議員を委員とする「国民投票広報協議会」が広報・周知活動を実施

憲法改正の発議後、改正案の内容を国民に知らせるため、国民投票広報協議会（両議院の議員から委員を10人ずつ選任）が設置されます。憲法改正案の内容や賛成・反対の意見、参考となる情報などを掲載した国民投票公報の原稿作成、投票記載所に掲示する憲法改正案要旨を作成

するほか、憲法改正案などを広報するためにテレビやラジオ、新聞等で広告を行います。

また、総務大臣、中央選挙管理会、都道府県及び市町村の選挙管理委員会は、国民投票の方法や国民投票運動の規制、そのほか国民投票の手続に関して必要な事項を国民に周知することとされています（法12条、法14条）。

国民投票公報…以下の内容を掲載し、国民投票期日の10日前までに配布する

- ア 憲法改正案及びその要旨、憲法改正案に係る新旧対照表その他参考となるべき事項に関するわかりやすい説明
- イ 憲法改正案に対する賛成意見
- ウ 憲法改正案に対する反対意見

国民投票広報協議会が行う放送及び新聞広告

- ア 憲法改正案及びその要旨等の広報
- イ 憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等が行う意見の広告
 - ※ イについては、次のような規定が設けられています。
 - ・ 政党等が無料で放送（広告）できる
 - ・ 政党等は放送のための録音又は録画を両議院の議長が協議して定める額の範囲内で無料で行うことができる
 - ・ 賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与える等同等の利便を提供しなければならない
 - ・ 政党等は、放送（広告）の一部を指名する団体に行わせることができる

13 期日前投票

(期日前投票)

第六十条 国民投票の当日に次に掲げる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、第五十五条第一項の規定にかかわらず、国民投票の期日前十四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。

- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。

第2項以下略

■国民投票の期日前投票期間は期日前14日から期日の前日まで

国民投票の当日に職務や旅行等により投票が困難であると見込まれる者は、国民投票の期日前14日から期日の前日までの間において、期日前投票所で投票することができます（法60条）。なお、期日前投票ができる者は、次の2つの要件を満たすことが必要です。

- ① 投票を行う日に投票権を有すること
- ② 法第60条第1項に規定する期日前投票事由に該当することが見込まれること

投票人は期日前投票をしようとする場合には、法第60条第1項の各号に挙げる事由のうち、国民投票の当日自らが該当すると見込まれる事由を申し立て、かつ、当該申立てが真正であることを誓う旨の宣誓書を提出しなくてはなりません。ただし、ここでいう「該当すると見込まれる」こととは、国民投票当日における投票人の状態が予想されればよいことになっています。

■期日前投票所は市町村に1以上設ける

投票区ごとに設けられる投票所とは違って、期日前投票所は市町村に1か所以上設けることとされており、2か所以上の期日前投票所を設けるか否か、設けた場合の設置期間、当該期日前投票所の投票時間については、市町村の選挙管理委員会が任意に決定できることとなっています。期日前投票所は原則として午前8時30分に開き、午後8時に閉じますが、市町村の選挙管理委員会は、2か所以上の期日前投票所を設ける場合にあっては、1の期日前投票所を除き、期日前投票所を開く時間を繰り下げ、又は期日前投票所の閉じる時間を繰り上げることができることになっています（法61条3項で読み替えて準用する法51条1項）。

14 不在者投票

■不在者投票は不在者投票管理者の管理する場所で行うのが原則

国民投票でも、選挙と同様に不在者投票を行うことができます（法61条）。不在者投票は投票期日及び期日前投票期間中（期日前14日から期日の前日）に投票所及び期日前投票所で投票ができない人を対象に

理委員会若しくは開票管理者の選任に係る開票立会人と通じて、3人以上選任することはできません。

なお、この場合の「開票立会人の属する政党」については、本人の属する政党等ではなく、その者を届け出た政党等により判断されます。

■開票立会人は正当な事由がなければ辞職できない

開票事務の公正保持のため、届出又は選任された開票立会人が、みだりに辞職して法定数の3人を欠き、開票事務の円滑な執行を妨げるのを防ぐために、開票立会人は正当な事由がなければ、辞職できないこととされています。

なお、この場合における「職を辞する」とは、職を辞する旨の意思表示をした場合のみに限らず、参会しないで事実上開票立会人として職を行わない場合も含まれます。なお、立会人が正当な理由がないのに義務を怠ったときには、20万円以下の罰金に処されます（法121条）。

3 開票の場所及び日時 of 告示

■開票の場所は市町村の選挙管理委員会が指定する

市町村の選挙管理委員会は開票の場所を指定し（法77条）、開票日及び開票開始時刻を定めて、あらかじめこれを告示しなければなりません（法78条）。これは、一般投票人に開票の参観を許可する（法83条）関係上必要な手続です。なお、この告示をいつまでにしなければならないかについては、法律では単に「あらかじめ」と規定されているのみなので、開票開始前に行われればよいと解されています。

4 開票

(開票)

- 第八十条 開票管理者は、開票立会人立会いの上、投票箱を開き、まず第六十三条第三項及び第五項の規定による投票を調査し、開票立会人の意見を聴き、その投票を受理するかどうかを決定しなければならない。
- 2 開票管理者は、開票立会人とともに、各投票所及び期日前投票所の投票を開票区ごとに混同して、投票を点検しなければならない。
- 3 開票管理者は、投票の点検が終わったときは、直ちにその結果を国民投票分会長に報告しなければならない。

■開票は「①仮投票等の受理・不受理の決定⇒②投票の点検⇒③開票結果の報告」の手順で行う

開票は、すべての投票箱の送致を受けた日又はその翌日に行わなければならない（法79条）。開票の手順は次のとおりです。

手順① 仮投票等の受理・不受理の決定

投票を点検する前に、法第63条第3項及び第5項の規定による仮投票並びに代理投票の仮投票及び不受理又は拒否された不在者投票や在外投票について、受理・不受理を決定しなくてはなりません。投票の受理・不受理の判断基準は、

- ・法第63条の仮投票については「正当に投票する資格があったかどうか」
- ・代理投票の仮投票については「代理投票を行うことができる事由があったかどうか」
- ・不受理又は拒否の決定を受けた不在者投票又は在外投票については、

3 投票事務関係者の国民投票運動の禁止

(投票事務関係者の国民投票運動の禁止)

第百一条 投票管理者、開票管理者、国民投票分会長及び国民投票長は、在職中、その関係区域内において、国民投票運動をすることができない。
2 第六十一条の規定による投票に関し、不在者投票管理者は、その者の業務上の地位を利用して国民投票運動をすることができない。

■投票管理者、開票管理者、国民投票分会長、国民投票長は、関係区域内で国民投票運動をしてはならない

国民投票事務の公正な執行を確保するため、国民投票の管理執行に当たる機関である投票管理者、開票管理者、国民投票分会長、国民投票長は、在職中にその関係区域内において国民投票運動をすることが禁じられています。また、投票管理者、開票管理者、国民投票分会長及び国民投票長の各職務代理者及び職務管掌者も、現実に職務を行う場合においては、同じく関係区域内での国民投票運動が禁じられます。

一方、国民投票事務関係者のうち、投票立会人、開票立会人、国民投票分会立会人、国民投票立会人は、いずれも国民投票運動を禁じられていません。その理由は、これらの者がいずれも国民投票事務の執行に当たるものではなく、投票管理者、開票管理者、国民投票分会長及び国民投票の事務の執行に対する監視的機関であるにとどまるからです。

なお、「関係区域内」は具体的には次の区域をいいます。

- ・投票管理者：当該投票区

- ・ 開票管理者：当該開票区
- ・ 国民投票分会長：当該都道府県
- ・ 国民投票長：国民投票に関わるすべての区域

一方、関係区域外において行った国民投票運動であっても、その運動が当該投票事務関係者の関係区域内にその効果を生ずべき性質のものであるときは、関係区域内で国民投票運動を行った場合に該当すると解されます。

■不在者投票管理者は、業務上の地位を利用して国民投票運動をしてはならない

不在者投票管理者は、日常の職務上有する地位や影響力を利用して国民投票運動を行ってはなりません。しかし、禁止されるのは、「不在者投票に関し」であるので、例えば病院長が一般に、不在者投票の対象となる入院患者に対してその診療上の影響力を利用して国民投票運動を行うことは違反になりますが、当該病院において不在者投票の対象とならない通院患者に対して国民投票運動をすることまで禁止されるものではありません。なお、投票管理者、開票管理者、国民投票分会長、国民投票長又は不在者投票管理者が本条に違反して国民投票運動をした場合は、6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます（法122条）。

Q1 発議から投票期日までの周知期間を「60日から180日」とした理由は何ですか？

A ある程度幅を持たせて、臨機応変に対応できるようにするためです。

国民投票を行うに当たっては、国民が憲法改正案の内容を理解するのに必要な周知期間を置く必要があります。どの程度の周知期間を置くのが適切かは、憲法改正の内容やその周知のためのパンフレット作成に要する日数等によって異なります。

例えば、憲法改正案の内容が多岐にわたり、複雑なものであれば、周知のためには約6か月を要するでしょうし、逆に内容が単純なものであれば、2か月もあれば足りるものと考えられます。

このようなことを考慮して、ある程度幅を持たせて、臨機応変に対応することができるようにしておくことが適切であるという考えに基づき、周知期間を60日から180日として、この間において国会の議決で定める日に投票を行うものとされています。

なお、現行システムを前提とする限り、新たな投票人名簿や在外投票人名簿を調製する期間などを踏まえると、発議から投票期日まで少なくとも2か月は必要であり、下限の60日は、その意味から適切であるとされています。

Q2 投票期日を国会の議決で決めることにした理由は何ですか？

A 国会が期日の判断を最もよく成し得ると考えられたからです。

投票期日をいつにするかは、周知期間をどれだけ設ける必要があるかということと関連しており、憲法改正案の内容と無関係に定められる性質のものではありません。したがって、このような判断は、憲法

改正を発議した国会こそが最もよく成し得るものであるため、投票期日を国会の議決により定めることとしたものです。

Q 3 憲法改正国民投票と国政選挙を同時に実施することは想定されているのですか？

A 法案の審議の中で想定していない旨の答弁があります。

国民投票の実施について、憲法第96条が、①特別の国民投票、②国会の定める選挙の際行われる投票の2つを想定しています。

しかし、与野党が政権をかけて争う国政選挙と、国会の3分の2以上の勢力が協調して憲法改正の是非を問う国民投票とは質的に異なるものであり、同時に行えば有権者が混乱しかねません。このような観点から、憲法改正国民投票と国政選挙を同時に実施することは想定されていないと、法案審議時に提案者が答弁しています。

なお、国民投票が地方選挙や補欠選挙と同時期に行われることは容易に想定されます。この場合、地方選挙や補欠選挙が同時期に行われるという理由で、国民投票運動が制限されるのは不合理です。そこで、国民投票法では、これらの選挙が行われる場合であっても、公職選挙法による政治活動の規制は、政党その他の政治活動を行う団体が国民投票運動を行うことを妨げるものではない旨を規定しています。