

衆憲資第 59 号

「国民投票制度」に関する基礎的資料

(平成 16 年 10 月 28 日の参考資料)

平成 16 年 10 月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 10 月 28 日（木）の衆議院憲法調査会において、「国民投票制度」をテーマとする委員間の自由討議を行うに当たって、委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

上記の調査テーマに関連する資料や、憲法調査会におけるこれまでの調査をもとに、同テーマに関連する諸事項について簡潔を旨として解説・整理を試みたものです。

## 【目 次】

### ・ 国民投票制度の概要

はじめに .....	1
1. 国民投票の区別 .....	1
(1) 対象による区別 .....	1
(2) 開始手続による区別 .....	2
(3) 法的効果による区別 .....	2
(4) 発議権の所在 .....	2
2. 国民投票の形態の多様性 .....	3
3. 国民投票の種類 .....	3
(1) 国民表決 ( referendum ) .....	3
(2) 国民拒否 ( popular veto ) .....	3
(3) 国民発案 ( initiative ) .....	4
(4) 国民意思表示 ( prebiscite ) .....	4
(5) 国民解職 ( recall ) .....	4

### ・ 日本国憲法の規定する国民投票制度等

はじめに .....	5
1. 憲法改正に際しての国民投票 .....	5
(1) 制度の概要 .....	5
(2) 憲法改正規定をめぐる諸論点 .....	6
2. 地方自治特別法の制定に際しての住民投票 .....	13
3. 最高裁判所裁判官の国民審査 .....	19
4. その他 .....	24
(1) 諮問型の国民投票制度の導入 .....	24
(2) 国民発案制度の導入 .....	24

### ・ 国民投票制度に関する衆議院憲法調査会における参考人の意見

1. 国民投票制度全般について .....	27
(1) 直接民主制の諸制度を導入することの是非等について .....	27
(2) 直接民主制導入の意義、効果、課題等について .....	28
(3) 個々の直接民主制的諸制度について .....	29
2. 憲法改正のための国民投票制度について .....	30

### ・ 諸外国における国民投票制度

はじめに .....	35
1. フランス .....	35
(1) 国民投票制度の沿革 .....	35
(2) プレビシット .....	38

( 3 ) 棄権率の上昇.....	40
2 . イタリア .....	43
3 . スイス .....	45
( 1 ) 半直接民主制が導入されている背景 .....	47
( 2 ) 半直接民主制の機能と本質 .....	47
( 3 ) 半直接民主制の形態及び対象 .....	48
( 4 ) 半直接民主制に対する評価と問題点 .....	50
4 . スウェーデン .....	51
( 1 ) 国民投票制度の沿革 .....	52
( 2 ) 国民投票制度の事例 .....	52
5 . アメリカ合衆国の諸州 .....	53
( 1 ) 直接立法制度の導入の経緯 .....	53
( 2 ) 州民投票制度の概要 .....	53
( 3 ) 直接立法制度の運用の実情 .....	54
<b>《参考資料》</b> .....	56

# 国民投票制度の概要

## はじめに

直接民主制とは、代表民主制（議会制民主主義）に対する観念であり、国民自らが政治的決定を行う民主制である。

国民主権を具体化する組織がどのように構成されるかについては、憲法典の統治組織に関する規定によって詳細に定められるのが通例であり、したがって、実定憲法典を度外視して国民主権原理を観念的に論じてあまり意味がない。ただし、論理的に考えると、国民による政治を実現するためには、理論的にも経験的にも、国民によって選ばれた議会が設けられることが最低限度の条件であり、また代表の選出について普通選挙制が確保されなければならないと考えられる。

しかし、それを超えて、どの程度直接民主制の制度を採用すべきかという問題は国民主権原理から一義的に答えを導き出すことはできない。

現代の各国憲法は、一般的傾向として、議会制を中心としつつも、国民投票制度のような直接民主制をとりいれ国民の直接の意思表示の機会を重視するようになってきている。これは行政国家化の進展とともに政治の重心が政府・官僚層へと移行していることなどに見られる議会制民主主義の閉塞状況の下で、直接民主制による国民の直接の意思表示が重視されてきていることに基づく。

## 1. 国民投票の区別

国民投票は、その対象、開始手続、法的効果に着目した場合、以下のように区別できる。

### (1) 対象による区別

国民投票を、その対象に着目すれば、以下のように区別される。

立法的国民投票	憲法国民投票	憲法の制定又は改正に関して行われるもの
	法律国民投票	法律の制定改廃に関して行われるもの
	条約国民投票	条約の承認に関して行われるもの
財政的国民投票		財政的事項の処理に関して行われるもの
特殊的国民投票		立法及び財政以外の事物を対象として行われるもの
对人的国民投票		国家機関たる「人」に対して行われるもの

## (2) 開始手続による区別

国民投票の開始手続について、それが憲法又は法律によって強制的に行われるものとして規定されているのか、また、任意的に行い得るものとして規定されているのか等に注目すれば、以下のように区別できる。

制度的国民投票	強制的国民投票		義務的国民投票とも呼ばれ、法制上当然に行うべきことが要求されているもの
	任意的国民投票	選択的任意国民投票	法制上の定めに従い、国家機関が実施の必要を認めたとときに行われるもの
		必要的任意国民投票	法制上の定めに従い、国民が実施の必要を認めて要求をしたときに行われるもの
純粹任意的国民投票			法制上の定めがないにもかかわらず、問題に応じて臨機に行われるもの

## (3) 法的効果による区別

国民投票を、その結果に法的拘束力があるか否か等の法的効果に着目すれば、以下のように区別される。

確定的国民投票	裁可型・決定型とも呼ばれ、国家機関の決定は経たが未だ効力を発生するに至っていない国家意思について、国民投票によって国民からの賛意が表明された場合に国家意思としての効力を発生せしめ確定せしめるものとして行われるもの
拒否的国民投票	すでに確定している国家意思に対し、国民又は議会からの要求によって国民投票が行われた結果、国民が反対の意思を表示した場合に、その国家意思は効力を失うものとして行われるもの
発案的国民投票	国家意思の成立について、国民に発案権を認めるものとして行われるもの
参考的国民投票	諮問型・助言型とも呼ばれ、国民投票によって示された国民の意思には法的効果はなく、国家意思の形成に当たっての参考にされるものとして行われるもの

## (4) 発議権の所在

発議権の所在は、国民投票の対象、開始手続及び法的効果と密接に関連しており、おおよそ、政府（首相、大統領などの国の行政担当者）、議会、一定数以上の議員（議会に含める場合もある。）及び一定数以上の有権者に区分される。

## 2. 国民投票の形態の多様性

国民投票は、以上のような区別ができるが、さらに、その組合せによって多様な形態での実施を想定することが可能であるとされる。

### 【国民投票の形態】

		立法的事項			財政的事項	「人」以外の その他の事物	国家機関 たる「人」
A	対象	憲法	法律	条約			
B	開始 手続	強 制 的 ( 義 務 的 )			選 択 的 任 意	必 要 的 任 意	純 粋 任 意 的
C	法的 効力	確 定 的 ( 裁 可 型 ・ 決 定 型 )			拒 否 的	発 案 的	参 考 的 ( 諮 問 型 ・ 助 言 型 )
D	発議権 の所在	政 府			議 会	一 定 数 以 上 の 議 員	一 定 数 以 上 の 有 権 者

例えば、日本国憲法の改正についての国民投票の形態を上記の表に当てはめれば、A- - ・B- ・C- ・D- の組合せということになる。

## 3. 国民投票の種類

国民投票は、先に触れたその対象や法的効果等によって、おおよそ「国民表決 ( referendum )」「国民拒否 ( popular veto )」「国民発案 ( initiative )」「国民意思表示 ( prebiscite )」「国民解職 ( recall )」に分けられる。

### (1) 国民表決 ( referendum )

議会の議決等は経たが、未だ効力を発生するに至っていない国家意思について国民投票に付し、国民からの賛意が得られたときに初めて、国家意思としての効力を発生せしめるものとして行われる国民投票である。

日本国憲法の規定する憲法改正についての国民投票 ( 96 条 ) 及び地方自治特別法の制定についての住民投票 ( 95 条 ) は、この国民表決に該当する。

### (2) 国民拒否 ( popular veto )

国民表決が未定の国家意思を対象として行われる国民投票であるのに対し、既定のある国家意思について、その存続の可否を国民投票に付し、その結果、当該国家意思を存続させるべきではないとの意思表示がなされた場合には、その国家意思は失効するものとして行われる国民投票である。

我が国には、これに該当する制度は存在しない。

### ( 3 ) 国民発案 ( initiative )

国家意思の形成について、その発案権を国民の側にも認めるものである。一定数以上の有権者により発案され、それが直ちに国民投票に付されるものと、議会の審議に付されるものとの大別される。

我が国では、憲法上、国民発案に関する規定は存在せず、地方自治法に条例の制定について、また、市町村合併特例法に合併協議会の設置について、いずれも発案後に議会に付されるものとしての直接請求制度が設けられている。

### ( 4 ) 国民意思表示 ( prebiscite )

国家意思の形成に当たり、国家機関が、多くの場合は任意に、国民投票の手段を用いて国民に意思の表示を求めるもので、投票によって示された国民の意思には法的な効力は存在せず、したがって、必ずしも国家意思を拘束しない。

我が国の地方自治体において実施された住民投票は、その大半がこれに該当する。

### ( 5 ) 国民解職 ( recall )

公職にある者について、任期の満了を待つことなく解職を求める手続を指す。通常、一定数以上の有権者からの解職請求がなされた上で国民投票に付される。また、解職の対象は、議会等の組織全体、議員、地方自治体の首長等の選挙によって選ばれた公職者、一定の官職以上の任命職公務員に大別される。

我が国では、憲法上、最高裁判所裁判官の国民審査の制度 ( 79 条 ) が設けられている。また、地方自治法では、地方議会に対する解散請求、地方議会の議員、都道府県知事、市町村長に対する解職請求、副知事、助役、選挙管理委員、監査委員、公安委員、教育委員等に対する解職請求の制度を設けている。

なお、国民解職については、「国民投票」ではあるが、前の 4 種が国民による意思表示が国家意思の形成に直接に影響を及ぼすもの ( 直接民主制の形態 ) であるのに対し、国民解職は国家意思の形成に関わる公務担当者の罷免・解職が目的であり、それを通じて間接的に国家意思の形成に影響を及ぼすものであることから、選挙と同様に間接的な参政方法 ( 間接民主制の形態 ) として位置付けられるべきであるとの指摘がなされている。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 大石眞『立憲民主制』( 1996 年 ) 信山社 151 ページ



## ・日本国憲法の規定する国民投票制度等

### はじめに

日本国憲法が採用する直接民主制的手続は、憲法改正に際しての国民投票（96条）、地方自治特別法の制定に際しての住民投票（95条）及び最高裁判所裁判官の国民審査（79条）である。

### 1. 憲法改正に際しての国民投票

#### (1) 制度の概要

日本国憲法の改正には、憲法改正案について各議院の総議員の3分の2以上の賛成を得た上で、国会がこれを国民に発議し、国民投票の過半数の賛成を得なければならないこととされている。

#### 【日本国憲法】

**第96条** この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2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。

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。

本条の趣旨は、通常、以下のように説明されている。

この憲法の改正手続は、国会が発議し、国民投票による承認を経なければならないとするものであり、...ここに、この憲法が国民主権に基づくものであるという基本的性格が端的に現われている...（この憲法は国民主権に基づく政治機構として、国民代表機関たる国会を最高機関とする代議制・間接民主制を定めているのではあるが、憲法改正に関する限りは、国会の議決のみで足りるものとせず、主権を有する国民が直接にその意思を表明するものとし、国民投票という直接民主制的な制度をとり入れているのである）。

佐藤功『憲法(下)(新版)』(1984年)有斐閣 1251ページ

日本国憲法の制定以来、本条の解釈等をめぐっては、さまざまな議論がなされてきている。これまで憲法改正に至ったことはなく、また、具体的な手続を定めた法律も制定されていない。<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 本条の解釈等をめぐる具体的な議論等については、『第156回国会・衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録第3号』(2003年)を参照されたい。

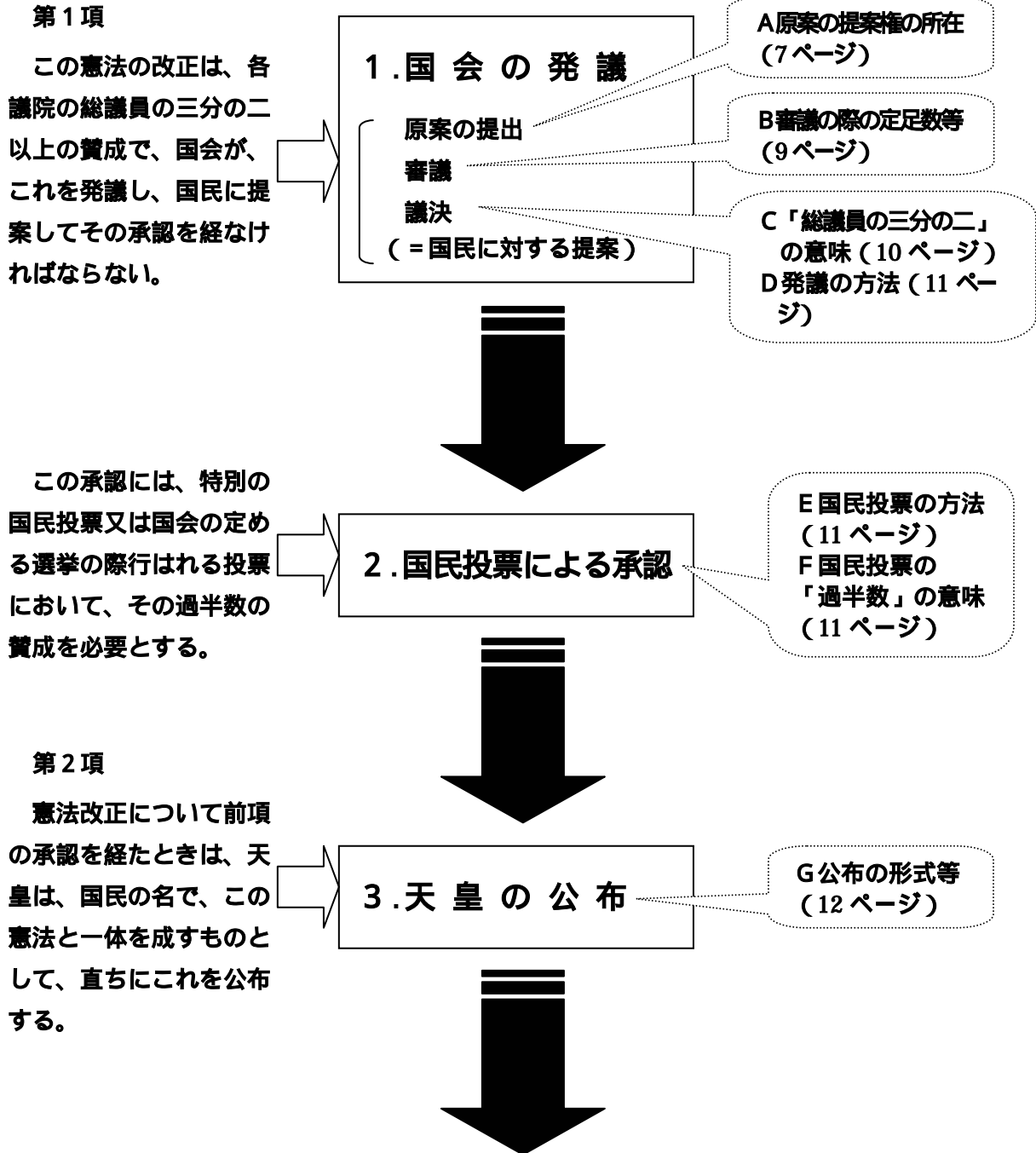
## (2) 憲法改正規定をめぐる諸論点

### < 図説 日本国憲法第96条と憲法改正手続 >

(日本国憲法第96条)

(改正手続)

(憲法上の主な論点)



上記の概念図は、『衆憲資第24号 硬性憲法としての改正手続に関する基礎的資料』 7ページより再録した。

以下、各論点について代表的な学説を紹介する。

## A 改正案の発案権の所在

### ア 内閣の発案権の有無

改正案の発案権（提案権）が国会議員にあることには異論がないが、内閣にあるか否かについては、以下の諸説がある。

#### 発案権は認められるとする説

- ・「国会が発議する」とは、発案者が議員に限られることを当然には意味しない。
- ・内閣の発案権を認めても国会審議の自主性は損なわれず、また、議院内閣制における国会と内閣との「協働」関係から見て不思議なことではない。
- ・96条の改正手続の重点は、国民主権に基づく国民投票制度にあるため、原案の発案権の所在について特に内閣を排斥する必要はない。
- ・内閣法5条が、内閣総理大臣が提出する議案の中に憲法改正案を含めていないのは、通常の議案と異なり、提出されることが少ないからである。

（宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（1981年）日本評論社 792-793ページ）

#### 発案権は認められないとする説

- ・憲法改正案の「発案」は、「発議」の手続の一部をなすため、発案権は国会議員のみが持つ。
- ・憲法改正案の発案権を法律案の提出権と同じに考えるのは、憲法と法律との形式的・実質的な相違をあいまいにする解釈である。
- ・国民主権原理の下では、憲法改正権を持つ国民を代表する国会議員にのみ発案権が与えられている。

（法学協会編『註解日本国憲法 下巻（2）』（1953年）有斐閣 1443ページ）

### < 関連する国会論議 >

#### 第75回国会・衆議院法務委員会（S50.5.14）

**玉置一徳委員（民社）** 三木総理にお伺いしたいのでありますが、憲法九十九条の問題で物議を醸しておるわけでありまして、そこで三木総理は、三木内閣は憲法改正を発議しないのだ、こうしばしば言明されております。そこで伺いたいのは、九十六条によれば、当然国会にこの発議権があるのは御承知のとおりであります、三木総理のおっしゃっておる言葉は、発案権は国会にも内閣にも普通の法律案と同様にあるのだ、こういう解釈の上に立って、その発案をいたしませんということでありまして、どうですか。

**三木内閣総理大臣** 憲法改正の発議権が国会にあることは明らかです。「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を國會に提出し、」という規定がありますね。その中に、**憲法改正の提案も議案のうちの重要なものであるから、内閣に提案権はある**という考え方のもとに、三木内閣はそういう考えを持っていないと申しておりますのでございます。

#### 第 93 回国会・衆議院法務委員会（閉会中審査）(S55.12.18)

**戸塚進也委員（自民）** ...私の感じでは、国会で発議ということは、議員たちが発議するという場合もあるけれども、しかし内閣の方から憲法改正はこのように願いたいということで提案されるというような場合も当然考えられると思うが、この点いかがでございましょうか。これは法制局長官。

**説明員（角田禮次郎内閣法制局長官）** 正確に事柄を分けてお答えをしなければいけないと思いますが、憲法九十六条には「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。」ということが書いてあります。これはいわゆる発議権と申しますが、これは国会に専属していることは、いま申し上げた規定の上から見ても明らかであります。ただ、国会においてその改正案を審議されるものになる案を国会に出す権限、これを発議権と区別して申し上げますと提案権になるわけですが、そういう提案権は議員がお持ちであることは当然でありますけれども、**政府もまたそういう提案権を持っているということは、従来から政府の一貫した解釈でございませう。**

#### 第 151 回国会・参議院憲法調査会（H13.6.6）

**平野貞夫委員（自由）** ...例えば国会法で憲法改正原案は内閣に提出権はないんだというふうに書けますか。それは憲法違反になりますか、その意見は。

**参考人（阪田雅裕内閣法制局第一部長）** 政府の立場としては違憲であるというふうに申し上げざるを得ないと思います。

**平野貞夫委員（自由）** 内閣に憲法改正原案の提出権があるかないかということは最終的には私は国会の判断だと思うんだけど、いかがでございましょうか。

**参考人（阪田雅裕内閣法制局第一部長）** 違憲であると申し上げざるを得ないということではあります。仮に今、平野先生御指摘のような**国会法の改正がなされ、そこで政府原案の提出、提案権を否定されるということであれば、それは法律を誠実に執行する義務をまた国は、政府は負うわけですから、その国会法の規定を尊重して対処することになるかと思ひます。**

## イ 国民の発案権の有無

国民にも改正案の発案権（提案権）が認められるか否かについて、衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会（テーマ：硬性憲法としての改正手続）(H15.4.3)において、以下のような議論がなされた。

**第 156 回国会・衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会 (H15.4.3)**

**平井卓也小委員 (自民)** ... 国民主権の原理を発展させていく観点から考えれば、国民の請願、発案で憲法改正の手続を設けることも考慮していいのではないかなと思うんですが、そのことについて御意見をお伺いしたいと思います。

**参考人 (高見勝利国立国会図書館及び立法考査局政治議会調査室主任)** ... 国民のイニシアチブによってということですが、憲法は発議については規定はございますけれども、発案というその前段階については、それはだれであるということは何も規定しておりません。

ということは、つまり、もちろんこれは国会で発議しますので国会議員が発案権を持っているということは当然のことですけれども、これは内部的発案というふうに法律的に呼んでおりますけれども、それ以外に、例えば外部発案、つまり、内閣でありますとかあるいは国民が発案できるのかということについては、これはいわばグレーゾーンでございます。

立法的な整備さえすれば、もちろん内閣については、これは政府の憲法調査会以来、憲法の解釈としてあるのかどうかということ議論がございましてけれども、少なくとも内閣についても、発案について、これは発議権が国会にありますので、仮に発案があっても、それによって発議が縛られているわけではございませんので、そういうふうに考えますと、内閣も当然に発案できるんじゃないか、こういう解釈が基本的には成り立つと思います。そうしますと、国民につきましても、法律的な整備さえすればそういう議論というのは成り立つであろうというふうに思います。

**B 審議 (本会議) の定足数等**

**ア 審議 (本会議) の定足数**

一般の議事の場合は総議員の 3 分の 1 以上の出席を要する(56 条 1 項)が、憲法改正については、「発議」が 3 分の 2 以上の賛成を要すると規定するのみである。(大日本帝国憲法においては、議事の定足数について 3 分の 2 以上の出席を要すると規定されていた。)

**通常の議案と同様に、3 分の 1 以上でよいとする説**

- ・ 憲法上特別の規定がないため、通常の議案と同様、総議員の 3 分の 1 以上である。

(橋本公巨著『日本国憲法』(1980 年)有斐閣 655 ページ)

**定足数は法律によって定め得るとする説**

- ・ 3 分の 1 以上とするか、それより加重するかは、法律で具体的に定め得ると解すべきである。

(樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法』(2004 年)青林書院 314 ページ)

### 憲法改正案の議決と同様に、3分の2以上を要するとする説

- ・憲法改正を通常の議事と同様に扱うことは適当と思われず、また、「3分の2」以上という発議要件は3分の1以上の定足数では満たすことはできない。発議条件の「3分の2」以上とは、同時に議事・議決の定足数をも併せ意味する。
- ・審議の重大性から、通常の議事の場合より多数の議員の出席が求められるべきである。また、大日本帝国憲法においては規定されていたことも考慮されるべきである。

(法学協会編『註解日本国憲法 下巻(2)』(1953年)有斐閣 1444ページ)

### イ 憲法改正案に係る衆議院の優越

- ・憲法改正の発議については、各議院は対等であり、衆議院の優越は認められない。
- ・それは、憲法改正の発議の成立を困難とするためと、憲法改正は、ことからの性質上、できる限り両議院の意思の一致を得て行うべきという判断が働いたためと考えられる。

(宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 789ページ)

### C 「総議員の3分の2」の意味 議員定数が現在議員数が

#### 議員定数とする説

- ・欠員数が常に反対の投票したのものとして扱われることになってしまうという批判もあるが、96条1項がきわめて厳しい特別多数の要件を設け、憲法改正の発議を困難ならしめている憲法の本質には議員定数と解するほうが適合する。
- ・56条1項の「総議員」は、実務上、議員定数と解して運用されている。

(杉原泰雄『憲法 統治の機構』(1989年)有斐閣 230-231ページ)

#### 辞職・死亡等を除いた現在議員数とする説

- ・ここにいう「総議員」とは、議員の法定数から欠員を引いた数と解すべきである。
- ・これを「議員定数」と解すると、欠員数だけの議員が、常に反対の投票をしたのと同じに取り扱われることになってしまい、妥当でない。

(宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 790ページ)

#### 現在議員数説をとりつつ、どちらとも各議院において定め得るとする説

- ・ここにいう「総議員」とは、現在議員数と解するのが妥当であろうが、これは厳密な趣旨において理解すべきものとまでするべきではなく、こ



### **有効投票総数の過半数とする説**

- ・「過半数」を「有権者の過半数」と解すると、棄権者はすべて原案に反対したものとみなされてしまう。また、「投票総数の過半数」と解すると、書き損ないその他の理由による無効投票はすべて反対投票とみなされてしまう。
- ・結局、「有効投票数の過半数」と解すべきである。

(宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 795ページ)

なお、このほかに、上記 **投票総数の過半数説**か **有効投票の過半数説**かは、「書きそこないその他の理由による無効投票をすべて反対投票に数えるのを不合理とみるか、憲法改正の重要性に鑑み積極的ないし有効に賛成の意思表示をしたもののみを重視するか、の違いであるが、**いずれをとるかは国会が決定することができる**と解する余地がある」とする説もある。(樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法(下巻)』(1988年)青林書院 1468ページ)

## **G 公布の形式**

### **ア 「国民の名で」**

#### **7条の「国民のために」と同義と解する説**

- ・7条の「国民のために」と同義であり、憲法改正が主権の存する国民の意思によって成立したとする趣旨を示すものと解すべきである。
- (宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 796ページ)

#### **7条の「国民のために」とは同義ではないと解する説**

- ・7条の「国民のために」とは異なり、憲法改正権者たる国民が憲法を改正したということを、公布の際に上諭に明確に記載することを要求するものと解すべきである。
- (法学協会編『註解日本国憲法 下巻(2)』(1953年)有斐閣 1450ページ)

### **イ 「この憲法と一体を成すものとして」**

- ・憲法改正がこの憲法と同じ形式的効力を有する国法形式であるとして、というほどの意味である。
- (宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 796ページ)

### **ウ 「直ちに」公布する**

- ・事情の許すかぎり速やかにという意味である。
- (宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1981年)日本評論社 796ページ)



## 2. 地方自治特別法の制定に際しての住民投票

地方自治特別法とは、特定の地方公共団体にのみ適用される法律を指す。地方自治特別法の制定には、国会の議決を経た後、特別法が適用されることとなる地方公共団体の住民投票に付し、その過半数の賛成を得なければならないこととされている。

### 【日本国憲法】

**第 95 条** 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

本条の趣旨は、通常、以下のように説明されている。

すべての地方公共団体に対して一般的に適用される法律（たとえば地方自治法・地方財政法など）とは異なり、特定の地方公共団体のみに適用される法律を制定することは、第一に、その地方公共団体のみを特別に取り扱い、その点で、他の地方公共団体と差別するものであること、第二に、その制定にあたっては（その地方公共団体の住民を含む全国民を代表する国会によって制定されたものであるとはいえ）その動機ないし過程において、必ずしも常にその地方公共団体の住民の意思を反映しているとはいえない場合もあり、それによってその地方公共団体の権能または住民の権利義務がその意思に反して差別されるおそれもあること、の二つの点にかんがみて、その住民に国会の決定したその法律の成果を享受すべきかどうかを決定せしめることが、地方自治の本旨に合致するものであるとの考え方に基づくものである。

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（1984年）有斐閣 1239～1240ページ

地方自治特別法の制定に関する具体的な手続は、国会法及び地方自治法に規定されている。

### 【地方自治特別法の制定に関する具体的な手続を定めた法律の規定】

#### 国会法

**第 65 条** 国会の議決を要する議案について、最後の議決があつた場合にはその院の議長から、衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長から、その公布を要するものは、これを内閣を経由して奏上し、その他のものは、これを内閣に送付する。

略

**第 67 条** 一の地方公共団体のみに適用される特別法については、国会において最後の可決があつた場合は、別に法律で定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票に付し、その過半数の同意を得たときに、さきの国会の議決が、確定して法律となる。

**第 102 条の 3** 参議院の緊急集会において案件が可決された場合には、参議院議長

から、その公布を要するものは、これを内閣を経由して奏上し、その他のものは、これを内閣に送付する。

### 地方自治法

**第 261 条** 一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会において議決されたときは、最後に議決した議院の議長（衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長とし、参議院の緊急集会において議決した場合には参議院議長とする。）は、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない。

前項の規定による通知があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律を添えてその旨を総務大臣に通知し、総務大臣は、その通知を受けた日から 5 日以内に、関係普通地方公共団体の長にその旨を通知するとともに、当該法律その他関係書類を移送しなければならない。

前項の規定による通知があつたときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から 31 日以後 60 日以内に、選挙管理委員会をして当該法律について賛否の投票を行わしめなければならない。

前項の投票の結果が判明したときは、関係普通地方公共団体の長は、その日から 5 日以内に関係書類を添えてその結果を総務大臣に報告し、総務大臣は、直ちにその旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。その投票の結果が確定したことを知つたときも、また、同様とする。

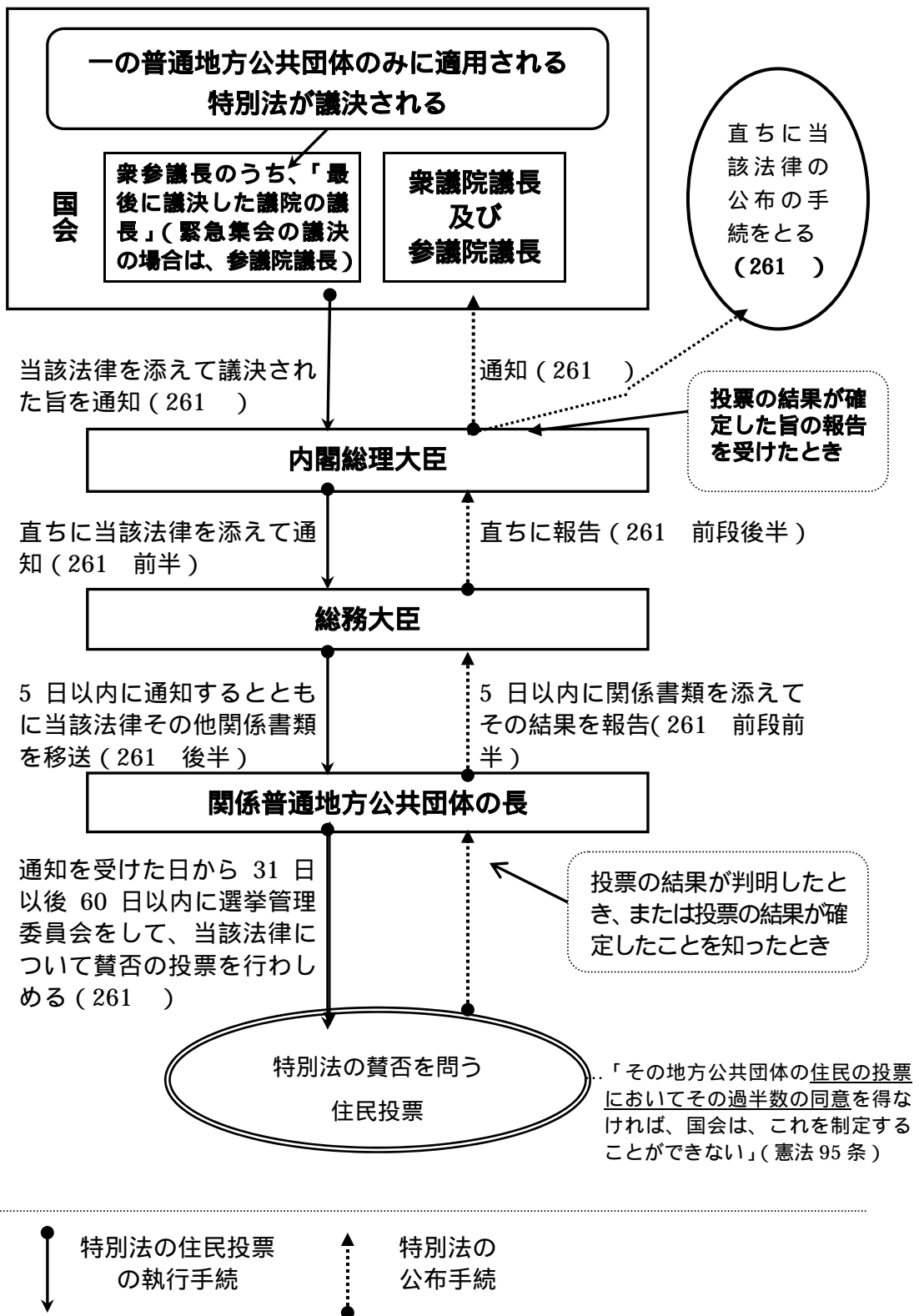
前項の規定により第 3 項の投票の結果が確定した旨の報告があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律の公布の手續をとるとともに衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない。

**第 262 条** 政令で特別の定をするものを除く外、公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、前条第 3 項の規定による投票にこれを準用する。

前条第 3 項の規定による投票は、政令の定めるところにより、普通地方公共団体の選挙又は第 76 条第 3 項の規定による解散の投票、若しくは第 80 条第 3 項及び第 81 条第 2 項の規定による解職の投票と同時にこれを行うことができる。

(注) 地方自治特別法が参議院の緊急集会で議決された場合は、直ちにこれを住民投票に付さず、次の国会で衆議院の同意を得た後に、住民投票に付することが適当であらうとされている。(佐藤功『憲法(下)[新版]』(1984年)有斐閣 1249 ページ)

【地方自治特別法の制定手続（地方自治法 261 条）の概念図】



上記の概念図は、『衆憲資第 24 号 硬性憲法としての改正手続に関する基礎的資料』 17 ページより再録した。

地方自治特別法は、これまでに「広島平和記念都市建設法」をはじめ、15件が制定されている。

#### 【地方自治特別法一覧】

1. 広島平和記念都市建設法（S24.8.6 公布 法律第 219 号）
2. 長崎国際文化都市建設法（S24.8.9 公布 法律第 220 号）
3. 首都建設法（S25.6.28 公布 法律第 219 号）\*
4. 旧軍港市転換法（S25.6.28 公布 法律第 220 号）\*\*
5. 別府国際観光温泉文化都市建設法（S25.7.18 公布 法律第 221 号）
6. 伊東国際観光温泉文化都市建設法（S25.7.25 公布 法律第 222 号）
7. 熱海国際観光温泉文化都市建設法（S25.8.1 公布 法律第 233 号）
8. 横浜国際港都建設法（S25.10.21 公布 法律第 248 号）
9. 神戸国際港都建設法（S25.10.21 公布 法律第 249 号）
10. 奈良国際文化観光都市建設法（S25.10.21 公布 法律第 250 号）
11. 京都国際文化観光都市建設法（S25.10.22 公布 法律第 251 号）
12. 松江国際文化観光都市建設法（S26.3.1 公布 法律第 7 号）
13. 芦屋国際文化住宅都市建設法（S26.3.3 公布 法律第 8 号）
14. 松山国際観光温泉文化都市建設法（S26.4.1 公布 法律第 117 号）
15. 軽井沢国際親善文化観光都市建設法（S26.8.15 公布 法律第 253 号）

\* 本法は、首都圏整備法(S31.4.26 公布 法律第 83 号)の制定に伴い、廃止された。

\*\* 旧軍港市とは、横須賀市、舞鶴市、呉市及び佐世保市の 4 都市を指す。

しかし、これら 15 件の法律については、「いずれも国が各種の財政的援助を与えることを主たる内容とするもので、地方公共団体の組織や権限について特別の規定を設けるものではなく、実質的には、住民投票で決める必要のない法律であった<sup>3</sup>」又は「これらがはたしてすべて厳密に本条にいう『特別法』に該当するものと見るべきかどうか、ことに、それらによって認められる特例が、それらの地方公共団体としての本質に影響をおよぼすほどのものであるかどうかについては、疑問の余地がないではない<sup>4</sup>」とする見解がある。

#### 【これまでに制定された地方自治特別法の内容 例：広島平和記念都市建設法】

##### 広島平和記念都市建設法

##### （目的）

**第 1 条** この法律は、恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和記念都市として建設することを目的とする。

<sup>3</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法〔第 3 版〕』（2001 年）有斐閣 366 ページ

<sup>4</sup> 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（1978 年）日本評論社 781 ページ

### **(計画及び事業)**

**第2条** 広島平和記念都市を建設する特別都市計画（以下平和記念都市建設計画という。）は、都市計画法（昭和43年法律第100号）第4条第1項に定める都市計画の外、恒久の平和を記念すべき施設その他平和記念都市としてふさわしい文化的施設の計画を含むものとする。

2 広島平和記念都市を建設する特別都市計画事業（以下平和記念都市建設事業という。）は、平和記念都市建設計画を実施するものとする。

### **(事業の援助)**

**第3条** 国及び地方公共団体の関係諸機関は、平和記念都市建設事業が、第1条の目的にてらし重要な意義をもつことを考え、その事業の促進と完成とにできる限り援助を与えなければならない。

### **(特別の助成)**

**第4条** 国は、平和記念都市建設事業の用に供するために必要があると認める場合においては、国有財産法（昭和23年法律第73号）第28条の規定にかかわらず、その事業の執行に要する費用を負担する公共団体に対し、普通財産を譲与することができる。

### **(報告)**

**第5条** 平和記念都市建設事業の執行者は、その事業が速やかに完成するように努め、少なくとも6箇月ごとに、国土交通大臣にその進捗状況を報告しなければならない。

2 内閣総理大臣は、毎年1回国会に対し、平和記念都市建設事業の状況を報告しなければならない。

### **(広島市長の責務)**

**第6条** 広島市の市長は、その住民の協力及び関係諸機関の援助により、広島平和記念都市を完成することについて、不断の活動をしなければならない。

### **(法律の適用)**

**第7条** 平和記念都市建設計画及び平和記念都市建設事業については、この法律に特別の定がある場合を除く外、都市計画法の適用があるものとする。

### **附 則**

1 この法律は、公布の日から施行する。

2 この法律施行の際現に執行中の広島特別都市計画事業は、これを平和記念都市建設事業とする。

これに対し、立法に関する国会の裁量を重視する立場からは、「何が不利益であり、何が利益であるかは必ずしも明瞭でない場合があり、本条は、要するに、法律で一般の地方公共団体と異なる特例を定める場合の特別の手續を要求しているのであるから、必ずしも不利益を課する場合に限るべきではない。また、...地方公共団体の本質に触れるような重要な特例...の基準も不明確であり、支持しえない」として、「特別法の定める特例の要件を何らかの基準で限定することはできず、結局のところ、どのような特例を定める法律が本条の特別法に当たるかは、その法律を制定した国会の認定に委ねられると解するほかはない」との見解が述べられている。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（1984年）有斐閣 1245ページ

これまでの事例からは、住民投票が必要であるか否か、また、地方自治特別法に当たるか否かについて、おおよそ、以下のように整理される。<sup>6</sup>

1 件の地方自治特別法で複数の地方公共団体を規律することは可能であり、その場合は、対象となる地方公共団体ごとに住民投票を行うこととなること（例：旧軍港市転換法 横須賀、舞鶴、呉及び佐世保の4市を対象とし、各市で住民投票に付された）

地方自治特別法を改正する際にも、住民投票は実施されること（例：伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（S27.9.22 法律第312号）は住民投票を経て成立）

地方自治特別法を廃止することは、その適用を受けていた地方公共団体が原状に復帰することであるので、廃止の場合には、住民投票を必要としないこと（例：首都建設法 首都圏整備法の制定に伴い廃止）

現に国法上の地方公共団体が存在していない地域について特例を定める法律は、地方自治特別法に当たらないこと（例：大規模な公有水面の埋立てに伴う村の設置に係る地方自治法等の特例に関する法律 同法制定の時点において存在していない秋田県大潟村が対象）

特定の地方公共団体の地域を対象とする法律であっても、それが、その地域に対する国の行財政措置等を規律するためのものは、地方自治特別法に当たらないこと（例：北海道開発法 「北海道」という地方公共団体ではなく、北海道地域の開発についての国の事務を定める）

なお、地方自治特別法の制定には住民投票を経るを要することとした背景には、「個別的な法律（private act）を定立する例が少ないアメリカ合衆国で、州の法律によって特定の地方自治体への干渉がおこなわれるのに対し、地方自治を保護するため州憲法が置く保障手段のひとつとして、当該地方自治体での住民投票が位置づけられてきた、ということがある」という指摘がなされている。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> より詳しくは、佐藤『前掲書』 1240～1245ページを参照されたい。

<sup>7</sup> 樋口陽一『憲法』（1998年）青林書院 363～364ページ

“private act”とは、英米法概念で、特定の地域のみに関する法律（local act）と特定の個人又は団体のみに関する法律（personal act）の総称である。“local act”は、特定の地方公共団体に特別の権限を与える法律、ある地方的な仕事のために特別の機関を設立する法律、ある地域における教育・慈善を目的とする団体を設立する法律等とされている。

樋口教授は、「日本国憲法95条も、特定の地方公共団体に関する法律を《private act》と見る立場に立つと、その本来の意味をとらえることができよう」と述べている。（同書217ページ）

### 3. 最高裁判所裁判官の国民審査

最高裁判所の裁判官は、任命後、初めて行われる衆議院議員の総選挙の際に国民審査に付され、その後も10年を経過するごとに、同様の機会に国民審査に付されることとされており、投票者の多数が罷免を可とした場合には、その裁判官は、罷免されることとなっている。なお、現在までに、本条に基づいて最高裁判所の裁判官が罷免された事例は存在しない。

#### 【日本国憲法】

**第79条** 最高裁判所は、その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し、その長たる裁判官以外の裁判官は、内閣でこれを任命する。  
最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後10年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。  
前項の場合において、投票者の多数が裁判官の罷免を可とするときは、その裁判官は、罷免される。  
審査に関する事項は、法律でこれを定める。  
及び 略

本条の趣旨は、通常、以下のように説明されている。

最高裁の長たる裁判官は内閣の指名に基づいて天皇が任命し(6条2項)、その他の裁判官は内閣が任命する(本条1項)のであり、国民の公選によるのではないが、任命後に、国民がその任命について審査し、これを罷免することができるものとした。この制度は、司法権も国民の信託によるものであり(前文)したがって、また、裁判官の地位も究極的には国民の公務員を選定・罷免する固有の権利に基づくものであること(15条1項)の現われである。

佐藤功『憲法(下)(新版)』(1984年)有斐閣 1015ページ

最高裁判所の裁判官に対する国民審査の具体的な手続は、最高裁判所裁判官国民審査法により定められている。

## 【最高裁判所裁判官国民審査法（抄）】

### 最高裁判所裁判官国民審査法

#### 第1章 総則

**第1条**（この法律の趣旨） 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民の審査については、この法律の定めるところによる。

**第2条**（審査の期日） 審査は、各裁判官につき、その任命後初めて行われる衆議院議員総選挙の期日に、これを行う。

各裁判官については、最初の審査の期日から10年を経過した後初めて行われる衆議院議員総選挙の期日に、更に審査を行い、その後も、また同様とする。

**第3条**（審査を行う区域） 審査は、全都道府県の区域を通じて、これを行う。

**第4条**（審査権） 衆議院議員の選挙権を有する者は、審査権を有する。

**第5条**（審査の期日及び裁判官の氏名の告示） 中央選挙管理会は、審査の期日前12日までに、審査の期日及び審査に付される裁判官の氏名を官報で告示しなければならない。

**第6条**（審査の方法） 審査は、投票によりこれを行う。

投票は、一人一票に限る。

**第7条**（投票区及び開票区） 審査の投票区及び開票区は、衆議院小選挙区選出議員の選挙の投票区及び開票区による。

**第8条**（審査人の名簿） 審査には、公職選挙法（昭和25年法律第100号）に規定する選挙人名簿で衆議院議員総選挙について用いられるものを用いる。

**第9条**（審査に関する事務の管理） 審査に関する事務は、中央選挙管理会が管理する。

**第10条から第10条の3まで** 略

**第11条**（裁判官の退官等の場合） 審査に付される裁判官が、審査の期日前その官を失い、又は死亡したときは、その裁判官についての審査は、これを行わない。

略

#### 第2章 投票及び開票

**第12条** 略

**第13条**（投票の時及び場所） 審査の投票は、衆議院小選挙区選出議員の選挙の投票所において、その投票と同時にこれを行う。

**第14条**（投票用紙の様式） 投票用紙には、審査に付される裁判官の氏名を、中央選挙管理会がくじで定めた順序により、印刷しなければならない。

投票用紙には、審査に付される各裁判官に対する×の記号を記載する欄を設けなければならない。

投票用紙は、別記様式に準じて都道府県の選挙管理委員会がこれを調製しなければならない。

**第15条**（投票の方式） 審査人は、投票所において、罷免を可とする裁判官については、投票用紙の当該裁判官に対する記載欄に自ら×の記号を記載し、罷免を可としない裁判官については、投票用紙の当該裁判官に対する記載欄に何等の記載をしないで、これを投票箱に入れなければならない。

投票用紙には、審査人の氏名を記載することができない。

**第16条及び第17条** 略

**第18条**（投票の秘密） 何人も、審査人のした審査の投票の内容を陳述する義務を負わない。

**第19条**（開票に関する事務の担任） 衆議院小選挙区選出議員の選挙における開票管理者は、審査における開票管理者となり、審査の開票に関する事務を担当する。

衆議院小選挙区選出議員の選挙における開票立会人は、審査における開票立会人となるものとする。

**第20条**（開票の時及び場所） 審査の開票は、衆議院小選挙区選出議員の選挙の開票所において、すべての投票箱の送致を受けた日又はその翌日にこれを行う。

**第21条** 略

**第22条**（投票の効力） 審査の投票で左に掲げるものは、これを無効とする。



- 一 成規の用紙を用いないもの
- 二 ×の記号以外の事項を記載したもの
- 三 ×の記号を自ら記載したものでないもの

審査に付される裁判官が二人以上の場合においては、前項第 3 号に該当する投票は、その記載のみを無効とする。裁判官の何人について×の記号を記載したかを確認し難い記載もまた同様とする。

**第 23 条及び第 24 条 略**

**第 25 条**（選挙の投票を行わない場合） 公職選挙法第 100 条第 1 項の規定により衆議院小選挙区選出議員の選挙の投票を行わない場合においても、審査は、これを行う。

及び 略

**第 26 条 略**

**第 3 章 審査分会及び審査会**

**第 27 条及び第 31 条 略**

**第 32 条**（罷免を可とされた裁判官） 罷免を可とする投票の数が罷免を可としない投票の数より多い裁判官は、罷免を可とされたものとする。但し、投票の総数が、公職選挙法第 22 条第 1 項又は第 2 項の規定による選挙人名簿の登録が行なわれた日のうち審査の日の直前の日現在において第 8 条の選挙人名簿に登録されている者の総数の 100 分の 1 に達しないときは、この限りでない。

**第 33 条**（審査の結果の報告及び告示） 第 30 条第 5 項の規定による調査を終えたときは、審査長は、直ちに罷免を可とされた裁判官の氏名並びに罷免を可とする投票の数及び罷免を可としない投票の数その他審査の次第を中央選挙管理会に報告しなければならない。

中央選挙管理会は、前項の報告を受けたときは、直ちに罷免を可とされた裁判官にその旨を告知し、同時に罷免を可とされた裁判官の氏名を官報で告示し、かつ、総務大臣を通じて内閣総理大臣に通知しなければならない。

**第 34 条 略**

**第 4 章 審査の結果**

**第 35 条**（罷免の効果） 罷免を可とされた裁判官は、第 36 条又は第 38 条の規定による訴を提起すべき期間が経過した日（その訴の提起があつた場合においては、その訴訟が裁判所に係属しなくなつた日又はその訴訟について裁判の確定した日）に罷免される。

審査の結果罷免された裁判官は、罷免の日から 5 年間は、最高裁判所の裁判官に任命されることができない。

第 1 項に規定する裁判官は、同項の規定による罷免されるべき日前にその官を失つたときは、同項の規定により罷免されたものとみなす。

**第 5 章 訴訟 略**

**第 6 章 再審査 略**

**第 7 章 罰則 略**

**第 8 章 補則 略**

## 【最高裁判所裁判官に対する国民審査】

●	衆議院議員総選挙の 施行公示	国民審査の期日が確定
	投票期日の 12 日前ま でに	中央選挙管理会による官報告示（5 条） ・ 審査の期日 ・ 国民審査に付される裁判官の氏名 〔審査の対象となる裁判官〕 任命後、初めて衆議院議員総選挙を迎える者 前回の国民審査から 10 年を経過している者
		投票用紙の作成（14 条） ・ 審査の対象となる裁判官の投票用紙への掲載順 序をくじ引きで決定する。 ・ 投票用紙には、裁判官の氏名を記載し、×印を記 入する欄を設ける。
	投票期日の 2 日前ま でに	国民審査の審査公報を配付（施行令 25 条）
	衆議院議員総選挙の 投票日	国民審査（15 条） ・ 罷免を可とする裁判官について×印を記入 ・ 罷免を可としない裁判官については何も記入し ない 開票及び審査（19～32 条） ・ 無効票（他事記載等）を除いて集計 ・ 罷免を可とする票が可としない票より多く、か つ、選挙人名簿に登録されている者の総数の 100 分の 1 以上の得票があった裁判官 <b>罷免</b>
↓		中央選挙管理会による告知及び通知（33 条） ・ 罷免されることとなった裁判官にその旨を告知 すると同時に、官報で告示する。 ・ 総務大臣を通じて内閣総理大臣に、国民審査の 結果を通知する。

（注）上記の図は、衆議院憲法調査会事務局において作成した。

最高裁判所の裁判官について、衆議院議員総選挙の際に国民審査を行うとする制度に対しては、憲法制定時（第 90 回帝国議会）に、以下のような疑問が呈されていた。<sup>8</sup>

最高裁判所の判事を十年目毎に資格を審査して国民投票で決めるなんと云うことは、…非常に困難であろう、これはアメリカ的の考えを余り採入れたので、根本的に考慮する必要がある…。

北 吟 吉（衆・本会議 S21.6.22）

<sup>8</sup> より詳しくは、清水伸『逐条日本国憲法審議録 第三巻』（1962 年）有斐閣 519～550 ページを参照されたい。

裁判所に依る法律の憲法適合性の審査決定は、所謂形式的審査のみならず、実質的審査にも及ぶものでありましょう。…特に基本的な人権と云うものと、公共の福祉との限界と云うものを定める裁判官の職務は、極めて政治的にデリケートな問題でございます。…国会に於きまして…激しい論争の後、多数決に依って通過した法律を、政治的な争いを超越して、より永遠的な、高踏的な立場から違憲と宣言することは、結果に於て国会に於ける多数議員の敵方に廻ることになる。…従って司法的憲法保障制を採る限り、裁判官を政争から超越し得る十分なる保障が必要でございます。…然るに…国民審査に依る裁判官罷免の制度は、…趣旨に於ては兎に角、実際上は裁判官をして政党政治の影響の下に立たしめ、その独立を実質上害することにならないか。

**高柳賢三（貴・本会議 S21.8.26）**

この国民審査と云うことが、余り合理的な結果を生じないと云うことを申し上げて見たい…。判例が良いか悪いかと云う判断は時を要し、或は学説に依って色々変って来るものでありまして、…そう云う風に非常に微妙な法律判断に対して、国民一般が…適當の判断をして、この判決は悪いから裁判官を罷免しろと云うようなことを判断することは、寧ろ難きを求める訳でありまして、…良い裁判をしては或は罷免されるかも知れない、悪い裁判をしてもちっとも罷免されないかも知れないと云うような結果に、結局陥るのではないか…。

**霜山精一（貴・帝国憲法改正案特別委員会 S21.9.23）**

殊に、貴族院においては、この国民審査制度が司法の独立を害するおそれがあるとして、いったんは、これを削除すべきとの修正意見がまとめられたが、委員会の審議における最終段階で GHQ から、削除する場合は、「その代わりに、最高裁判所裁判官の任命について、国会のコンファーマーションに付し、または国会の選任することとして、任期をつけるべきである」という条件を申し入れてきた」ことから、「そのようなことならば、むしろ原案のほうが無難であるということで修正案は否決され」原案のまま維持されることとなったという経緯がある。<sup>9</sup>

また、第 1 回の国民審査以来、罷免が成立した例がないこと等から、この制度の「非現実性」を指摘する見解は少なくない。<sup>10</sup>

これに対し、適切に機能すれば司法の民主化に大きく貢献するはずであるとする立場からは、「裁判に関する国民の意識の啓発や投票方法の改善など

<sup>9</sup> 『憲法調査会報告書附属文書第 2 号 憲法制定の経過に関する小委員会報告書』（1964 年）内閣・憲法調査会 539～540 ページ

<sup>10</sup> 例えば、ホセ・ヨンバルト『日本国憲法哲学』（1995 年）成文堂 262～264 ページ

によって、この制度を積極的に実効性のある方向へ導いていくべきであろう」との見解が述べられている。<sup>11</sup>

#### 4. その他

現行憲法下において、憲法に規定のない直接民主制的な手続を導入することが可能であるか否かについては、以下のような議論がある。

##### (1) 諮問型の国民投票制度の導入

日本国憲法は、41条で国会を「国の唯一の立法機関」と規定していることから、法律の制定改廃に関する裁可型の国民投票については認められないが、諮問型の国民投票であれば導入は可能であるとする見解が存する。<sup>12</sup>

しかし、これに対しては、41条が国会を「唯一の立法機関」と規定していることを重視する立場から、以下のような反論がなされている。

(41条)の規定は公共での言論活動に最大の自由を保障するという積極的意義も有する。たとえ諮問的とはいえ、賛成か反対かの二者択一を特定期日におこなうという条件が全有権者に課せられるという状況では、この議論の可能性が大きく制約されるのは明らかである。公共での議論は、決定をにらんでおこなわれる国会での討論をできるだけ説得力あらしめるよう働くべきであろう。また、国会の立法権限を確保するためにも、外部から有権者集団が多数決で一定の意思を示すことには慎重であらねばならない。そのように言論ではなく数として示された意見 秘密投票でおこなわれた選挙結果から、「なぜ」その結果が生じたのかを理解することはできない に対しては、国会は従うか従わないかの選択肢しかなく、結果として議決の合理性をそこなう危険性すらある。同じく諮問に応じるといっても、国民投票は通常の審議会等の答申とは性格が全く異なるのである。

毛利透『民主政の規範理論』(2002年)経草書房 283ページ

##### (2) 国民発案制度の導入

憲法は、73条及び86条で予算、73条で条約及び87条で予備費の支出に関する事後承諾について、それぞれ発案権が内閣にあることを規定しているが、法律案及び憲法改正案についての発案権の所在については、明文の規定を置いていないことから、必要な法整備等がなされれば国民発案は

<sup>11</sup> 野中・中村・高橋・高見『前掲書』 234ページ

<sup>12</sup> 例えば、辻村みよ子『憲法〔第2版〕』(2004年)日本評論社 392ページ

ただし、辻村教授自身も、「レファレンダムが諮問型である限り、結果について何らの強制的効果をもちえないことや、諮問の仕方によっては誘導的になりうること、情報量の不平等や宣伝効果による世論操作の危険、投票の組織のための財政的負担の問題など、困難な課題があることも事実である」としている。

可能とする見解がある。

これは、例えば、96条は国会による憲法改正案の国民に対する発議の手続については規定しているが、その前段階の発案に関しては規定していないことから、法律的な整備さえすれば、憲法改正に関する国民発案も成り立つであろうとするものである。<sup>13</sup>

また、16条の規定する請願権について、古典的な国務請求権と捉える立場から脱し、「国家意思の形成に能動的に参加する権利」として捉え直そうとする試みがある。<sup>14</sup>

#### 【日本国憲法】

**第16条** 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

請願の意義については、「議会制度が十分に発達していなかった過去においては、被治者の意見を為政者に伝える一つの経路として機能したが、国民主権が確立し、国民の参政権が十分に保障された現代社会においては、もはや大きな意義を有しない」と説かれるのが一般的である。<sup>15</sup>

現在行われている試みは、これを「民意を直接国会や政府に伝える」ことによって「選挙以外の場で国民の意思を国政に反映させる一つ的手段として、参政権的な機能を有するもの」と捉え直そうとするものである。<sup>16</sup>

これを更に一歩進めて、例えば、10以上の都道府県において有権者の50分の1以上の署名を集めることを条件に、法案の形式での請願を認める制度を導入してはどうかという提言もなされている。<sup>17</sup>

また、平成16年3月4日に、当調査会の最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会に参考人として出席した井口秀作大阪産業大学人間

<sup>13</sup> 高見勝利 第156回国会・衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録第3号 15ページ

<sup>14</sup> 例えば、橋本公巨『日本国憲法』（1980年）有斐閣 372ページ

<sup>15</sup> 長谷部恭男『憲法〔第2版〕』（2001年）新世社 301ページ

<sup>16</sup> 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法』（1994年）青林書院 353ページ

<sup>17</sup> 毛利透『民主政の規範理論』（2002年）勁草書房 283～285ページ

なお、地方公共団体レベルでは、地方自治法74条で条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定改廃に関する住民の直接請求制度を認めている。その手続は、以下のとおりである。

有権者の50分の1以上の署名により、代表者から地方公共団体の長に対して請求する。地方公共団体の長が請求の要旨を公表する。

請求の受理日から起算して20日以内に議会を招集し、意見を付けて請求を付議する。議会による審議を経て、請求の可否を議決する。

議決の結果を請求の代表者に通知するとともに、これを公表する。

環境学部助教授は、「法案提出権のない会派に対して、国民の一定数の署名を求め、備えることによって、発議権\*を認めるということが現行憲法上も可能である」との見解を述べている。

衆議院憲法調査会最高法規小委員会 (H16.3.4) における井口参考人の発言 (抜粋)

「...法案提出権のない会派に対して、国民の一定数の署名を求め、備えることによって、発議権\*を認めるということが現行憲法上も可能であるというふうに理解しております。」

「...私は、法案提出権のない会派にプラス有権者の一定程度の署名で法案提出権を認める...やり方のほうがむしろ現実的かなと...思っております。」

「(法案提出権が)...内閣に認められるんだから主権者に認められると考えても全く構わない...。国民主権なのであるから、別に四十一条の唯一の立法機関である、発議権\*を国民に認めても全く矛盾しない...。」<sup>18</sup>

\* ここにいう「発議権」は、「法案の発案権」と同義である。

<sup>18</sup> 『第 159 回国会 衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会会議録第 2 号』(2004 年 3 月) より

## 国民投票制度に関する衆議院憲法調査会における参考人の意見

### 1. 国民投票制度全般について

国民投票制度に関する諸問題について、衆議院憲法調査会では、第159回国会の平成16年3月4日に開会された最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会において、参考人として井口秀作君（大阪産業大学人間環境学部助教授）を招致し、「直接民主制の諸制度」についての調査を行った。

この調査については、同月18日の憲法調査会において、保岡興治小委員長から口頭報告がなされた。口頭報告の中で、小委員長の総括として以下の発言があった。

直接民主制の諸制度が主権者である国民に対して直接に意思表示の機会を提供するものであり、また、議会制民主主義を補完する機能を有しているという点については、各会派に一致した見解であったと思われます。ただし、この制度を導入することについては、委員の間に、積極論、消極論が存在しており、また、憲法改正を要するか否かについては、意見の分かれるところでした。

参考人からは、直接民主制に関する論点について、概ね、以下のような発言がなされている。

#### (1) 直接民主制の諸制度を導入することの是非等について

##### 【法律の制定等についての一般的な国民投票制度を持たない日本国憲法は、世界的に見て遅れたものか】

国民投票の実施が世界的に増大していると言っても、相対化してみると地域的な偏りがあること、国家レベルでは国民投票制度を採用していない国が存在すること等にかんがみれば、それが世界的傾向であるとは言えず、したがって、日本国憲法が世界的に見て遅れているとは言えない。

##### 【直接民主制の諸制度を導入することは困難か】

従来指摘されてきた直接民主制の困難性は、技術の発達等によって相当程度に克服されている。また、諸外国においては、直接民主制の弊害が指摘されることはあっても、それを理由に直接民主制を廃止するという方向へは向かっていない。

## 【日本国憲法は、直接民主制の諸制度の導入を是認しているか】

直接民主制の諸制度の導入を排除するような憲法原理は、世界的に見ても、もはや存在しない。また、日本国憲法が「代表者を通じて行動し」と前文で書きつつ、96条で憲法改正のための国民投票を認めていることにかんがみれば、それ以外に国民投票の場面をふやしたとしても、国民主権を実質化するという立場からは、必ずしも憲法前文と矛盾することにはならない。

## 【日本国憲法の下では、どのような直接民主制の制度が導入できるか】

日本国憲法の下では、地方自治体における住民投票制度の充実、諮問的な国民投票制度及び国民発案制度については、立法措置がなされれば、憲法改正によらずに導入が可能と考えられる。なお、直接民主制の導入を憲法改正の呼び水にするのは、論外である。また、実施される国民投票が諮問的なものであることを前提とした場合、国会における法律の制定過程において、国会における議論を尽くした上で、法律中に、政府の行為について国会の承認ではなく国民投票による承認を得ると規定しても、それは必ずしも憲法違反ではない、また、少数派にこそ、諮問的国民投票を発議する権利を与えるのが本来のあるべき姿ではないか。

## (2) 直接民主制導入の意義、効果、課題等について

### 【直接民主制の諸制度の導入は、日本の政治に大きな変化をもたらすか】

直接民主制の諸制度が民主主義の発展にとって非常に重要な役割を果たすことは否定しないが、あくまで一つ的手段にすぎず、これですべてが解決できるかのように過大な期待を持つことも誤りであるし、また、直接民主制が導入されることによって大きな変化が起きるという危惧を抱くことも誤りである。

### 【直接民主制の諸制度の導入は、政治に対する市民参加を増大させるか】

市民参加を増加させること自体、直接民主制の目的ではなく、また、実際、議会の選挙の投票率と国民投票の投票率を比較した場合には、国民投票の投票率の方が低いのが一般的である。ただし、討議民主主義との関係では、国民投票の実施が国民の間に議論を誘発する可能性は十分にある。

### 【直接民主制の諸制度の導入は、政党政治にどのような影響を与えるか】

国民投票の実施の仕方によっては、選挙の際にマニフェストによって



政策を選択するという意味が薄れてしまう危険性がある。また、与党がマニフェストに掲げた政策が国民投票によって否決された場合、内閣は総辞職すべきであるとの結論になるのではないかと考えられるが、逆に、与党の本質的な政策ではない事項や野党の政策であっても、それが国民投票によって承認された場合は、むしろマニフェスト選挙を補完することになるであろう。

### 【立憲主義との関係でみた場合、どのような問題が生じると考えられるか】

直接民主制の手続を経て成立した法律に対し、最高裁が主権者による直接の意思表示であることを理由に統治行為論を採用して違憲審査を行わなければ、少数者保護がなされない危険性や憲法違反の法律を国民投票が成立させる危険性が生じ、ひいては現行憲法の改正規定の意味を失わせることにもなりかねない。また、付随的審査制のみを採用する立場からは、国民投票に付される事項に対する事前審査を行い得ないのではないかと考えられるので、あらかじめ、国民投票であっても決められないことがあるということ等を理解しておく必要がある。

### 【直接民主制にかかる諸問題は、どのようにして克服されるべきか】

直接民主制に堪え得る政党制、代表民主制、司法制度等の整備が重要であり、それは憲法の理念の充実化にほかならない。

## (3) 個々の直接民主制的諸制度について

### 【国民投票の結果に法的拘束力があるか否かに、本質的な差異はあるか】

法的拘束力を持たない諮問的な国民投票であっても、国民投票で示された国民の意思とは違う決定を議会ができるかといえ、それは非常に困難である。

### 【96条の改正によって、憲法改正のための国民投票を廃止できるか】

憲法政策上の判断の問題として国民投票を廃止することには必ずしも賛成できないが、国民投票制を廃止することは国民主権を否定することになるからといって、そのような憲法改正は許されないということではない。

### 【地方自治特別法は、どのように活用されるべきか】

例えば、駐留米軍の問題等地域的に非常に偏りのある事項に関する法律については、95条の規定に基づく特別法として住民投票に付されるべ

きではないか。

### 【裁判員制度の導入は、最高裁判所裁判官の国民審査制度に影響を与えるか】

時間はかかると思うが、裁判員制度の導入により裁判が国民にとって身近なものになってくれば、最高裁判所裁判官の国民審査についても、ある程度の実質的な意味は持つようになるのではないか。ただし、この制度には、審査の方法等の別途検討すべき問題もある。

### 【住民投票の活性化、実効化等のためには、現在、どのような問題があるか】

現行の住民投票制度の問題点としては、住民投票条例を議会がなかなか制定してくれないこと、住民投票に付される前段階としての議会の審議が必ずしも充実したものとなっておらず、その結果、議会の審議を経ずに住民投票が実施される場合があることが挙げられる。なお、それと同時に、住民投票の乱発はやはり避けなければいけない。

## 2. 憲法改正のための国民投票制度について

また、国民投票制度との関連で、憲法改正手続については、第156回国会の平成15年4月3日に開会された最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会において、参考人として高見勝利君（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任・北海道大学名誉教授）及び長尾龍一君（日本大学法学部教授）を招致し、「硬性憲法としての改正手続」についての調査を行った。

この調査については、同月17日の憲法調査会において、保岡興治小委員長から口頭報告がなされた。口頭報告の中で、小委員長の総括として以下の発言があった。

憲法改正のための国民投票法について、実際に憲法改正を行うこととなった場合にはその制定が必要であるという点については、各会派に共通の認識であったと理解いたします。ただし、制定時期については、来るべきときに備え可及的速やかにその制定を図るべきであり、現在の状態は国会の不作為に当たるとする見解と、憲法改正案が具体化しているわけではないことや憲法改正の発案権の所在など事前に検討すべき多くの事項があることなどから、現時点において直ちに国民投票法の制定を行う必要性はないとの見解とに分かれるところでありました。

両参考人からは、憲法改正手続等に関する論点について、概ね、以下のような発言がなされている（本資料の主題に合わせ、主に、国民投票制度にか

かわる論点を抽出した。 )。

### 【硬性憲法の改正手続の意義とは、どのような点に見いだされるべきか】

憲法が硬性であることの意義は、法的な領域においては、近代個人主義の自然法思想、いわゆる自然権思想からすれば、個人の基本権は99%の人が法律をつくっても制約できないという考えになる。また、もう一つ別の次元として、個人的には、セルフクリティカルな社会、つまり、反対者の意見を抑圧せず、少数派の意見を常に尊重する社会は、独走しない、したがって自滅しない社会ではないか。そういう点で、多数派と少数派は常に対話する場をつくっていく、そういう社会が安定した社会をつくり得るのではないか。そういう点で、単純多数決で決められるものに限界を画し、ある種の単純多数決を超えた制約を設ける、そういう点で、硬性憲法というものも意義があるのではないかと考えている。(長尾参考人)

憲法はやはり安定性を求めるというのは当然であるが、もう一つ多分それに対応する原理というのは、憲法はやはり時代に応じて可変的でなくてはいけないという考え方であろう。そのために憲法改正手続というのが設けられている。(高見参考人)

### 【憲法改正手続は、どのような要請を満たすように規定されているのか】

憲法改正手続に対しては、国法秩序の根幹をなす憲法の改正には慎重であるべきであるという、憲法の安定性に由来する要請及び 憲法改正について国民に十分な意思表示の機会を与えなければいけないという、国民主権の原理に由来する要請がある。それぞれの要請を満たすため、議会の議決に対する特別の要件を加重すること及び 民意を問うための解散総選挙や国民投票を行うことが改正手続に組み込まれている。(高見参考人)

### 【憲法改正に国民投票が要求されるのはなぜか】

憲法改正手続における国民投票制度は、憲法改正は、憲法制定権力、すなわち主権を有する国民だけに許されており、憲法によってつくられた単なる立法権を保持するにすぎない通常の議会には最終的な決定権は許されないという思想ないし考え方を具体化した制度である。(高見参考人)

### 【憲法制定時に、国民投票制度の意義は、どのように説明されていたか】

第90回帝国議会において、金森徳次郎国務大臣は、「改正案の前文にありますように、国の一番基本的な問題を解決する最後のかぎを握っているのは、憲法制定権を有する、保持する国民である。この憲法制定権と通常

の立法権とは観念的に区分され、前者は国民がその意思を直接表明し、立法権は国民により選挙された国会によって表明されるものである。その結果、国の制度の一番の基本的なものについては、国民が直接にその意思を表示することで決するのが妥当であるというふうに考えられる。こういった前提から、国会が改正案を発案、発議でございますけれども、発議し、国民が投票でこれを決めるという方式に現行憲法はしたのである」と述べている。（高見参考人）

### 【日本の憲法改正手続の硬性度はどれくらい高いのか】

憲法 96 条の硬性度は、もちろん高いレベルにあるとは言えるが、それが格段に高いあるいは最高レベルにあるということまでは言えない。

10 年ほど前の米国の有名な学術雑誌に、世界の 32 か国について憲法改正規定の硬性度を調査したデータが公表されているが、その調査結果によると、32 か国中で最も硬性度が高いのは合衆国憲法の改正規定、スイスがそれに続き、日本は第 9 位に置かれていた。なお、ドイツは 21 位であった。ただし、アメリカに次ぐ硬性国とされているスイスの場合は、全面改正してからでも、ほぼ 1 年に 2 回ぐらいの改正を重ねており、これは、スイスに特有の事情によるものであるが、憲法改正規定の単なる形式的なハードルの高低だけを見て、一国の憲法の改正の難易度あるいはその頻度を論ずるとするのは、やや問題がある。（高見参考人）

### 【憲法改正のための手続法が未整備であることは、立法の不作为に当たるか】

憲法改正のための手続法が未整備の状態にあるということはそのとおりであるが、それが不作为という状態にあるから立法をつくらなければ違憲状態が解消されないということになるかということ、そのところは理論的には議論のあるところではないか。「立法の不作为」とは、国家賠償訴訟に関連して、ある法律ができていなかったがために法的な利益ないし権利が侵害されている状態を指して言われることであって、現に憲法改正案が国会に出ている、あるいは少なくともそういった原案が国民に対して提示されているにもかかわらず、手続がないために国民が憲法改正権力を行使できない状態になっている場合には恐らく不作为ということになると思うが、不作为でもそういうふうに非常に限定して使うと、不作为ということを根拠にして整備しなければいけないという議論はかなり難しい。（高見参考人）

### 【憲法の改正によって、憲法改正手続を改正すること（特に、国民投票を廃止すること）は可能か】

前文にあるように、この憲法は主権者たる国民が制定し確定したと述べている。つまり、憲法制定権力を持った国民がこの憲法をつくったという趣旨である。その国民がこの憲法典の中にどこに入り込んだかと言えば、96条の憲法改正の国民投票という形で入り込んでいる。これは、したがって、国民がつくった憲法を国民がみずから必要に応じて変えていくということの宣言である。ですから、この96条の規定をいじるということは基本的には難しいと考える。（高見参考人）

改正手続について、これはちょっと厳し過ぎたかと、議会の3分の2の人がそう思い、国民の過半数がそう思ったのであれば、変えてちっとも差し支えないと考える。（長尾参考人）

### 【改正の対象となる条項により異なる改正手続を用いるようにすることは、理論的に可能か】

諸外国の憲法典の中には、かなり具体的にというか、各条文を挙げたものがある。その条文の中で、重要な人権については慎重な改正手続をとれということで、主に国民投票であるが、そういった立法例は存在するので、そのような考え方は成り立ち得るし、比較法的に見ても、割と説得力があるものであると考える。（高見参考人）

### 【日本国憲法において、憲法改正案の発案権の所在はどこにあるのか】

96条には、改正案の発議については規定はあるが、発案というその前段階については何も規定していない。もちろん改正案は国会が発議する以上、国会議員が発案権を持っているということは当然であるが、それ以外に、例えば、内閣であるとかあるいは国民が発案できるのかについては、いわばグレーゾーンである。発議権が国会にある以上、仮に国会議員以外からの発案があっても、それによって発議が縛られることにはならず、したがって、立法的な整備さえすれば、内閣も当然に発案できるという解釈が基本的には成り立つであろうし、国民についても、同様の議論が成り立つであろう。（高見参考人）

発議については憲法に規定があるけれども発案については規定がないわけで、発案をだれにするかは、それは国会で決めれば、法の解釈の枠内でそういう決め方もあり得るだろう。（長尾参考人）

**【国民投票が有効であると見なすためには、何%以上の投票率があればよいと考えるか】**

国民の承認と言えるためには、実際に一体どれだけの有権者の承認があれば妥当なのか、その辺のところを考えていけば多分常識的な線というものは出てくるのではないか。つまり、投票率が低い場合であっても、国民の承認ということが擬制できる、最低限これだけあれば国民の承認があったと考えることができる、そのラインだと思う。（高見参考人）

この問題は、棄権というものをどう解釈するかという基本問題である。一方には、棄権者とは発言を放棄したものであるから、したがって、30%しか投票者がいなかったら、その30%の投票率の中ですべて解釈する。もう一つは、棄権とは、積極的に支持しないという意思表示であるから、したがって、積極的な支持をする人間の数から判断する。前者の方は、主体的な人間によって国家共同体は形成されるので、消極的な人間は共同体の成員たる資格を喪失したものだという国民観に立っており、後者の方は、一応政治は政治家がやるのであるが、国民に時々意見は付託して、大きく反対がなければいいのだというような消極的国民観に立っている。日本国憲法がいずれの国民観を持っているかというのは、そう簡単に言えないのではないか。（長尾参考人）

## ・諸外国における国民投票制度

### はじめに

諸外国では、法律の制定改廃、条約の承認等の際し、国民投票を用いる場合がある。ここでは、国民投票制度の歴史が古いフランスを中心に、イタリア、スイス等で実施されている国民投票制度を紹介する。

### 1. フランス

#### (1) 国民投票制度の沿革

1789年のフランス人権宣言は、法制定への市民の参加の権利を規定していた。

##### 【フランス人権宣言】

**第6条** 法律は、一般意思の表明である。すべての市民は、みずから、またはその代表者によって、その形成に参加する権利をもつ。法律は、保護を与える場合にも、処罰を加える場合にも、すべての者に対して同一でなければならない。すべての市民は、法律の前に平等であるから、その能力にしたがって、かつ、その徳行と才能以外の差別なしに、等しく、すべての位階、地位および公職に就くことができる。

フランス初の国民投票は、この人権宣言から4年後、1793年憲法（共和暦1年憲法）の制定に際して行われた。

以来、直接民主制を否定した第三共和制憲法の時代（1871～1940）を除き、現在に至るまで20数回の国民投票が実施されているが、そのほとんどが憲法の制定又は改正に関わるものである。

現行の第五共和制憲法は、一定の条件に該当する法律の制定（11条）及び憲法改正（89条）について、選択的な国民投票の制度を導入している。

##### 【フランス第五共和制憲法】

###### 〔人民投票への付託〕

**第11条** 共和国大統領は、官報に登載された会期中の政府の提案または両議院の共同の提案に基づいて、公権力の組織に関する法律案、国の経済・社会政策およびそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案、あるいは憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准の承認を目的とする法律案を、すべて、人民投票に付託することができる。

人民投票が政府の提案に基づいて組織されるときは、政府は、各議院において審議に先だって声明を発するものとする。

人民投票によって法律案の採択が確定したときは、共和国大統領は、諮問結果の発表から15日以内にそれを審署する。

### 〔憲法改正〕

**第 89 条** 憲法改正の発議権は、首相の提案権に基づいて共和国大統領に、および国会議員に競合して属する。

〔政府提出または議員提出の〕改正案は、両議院によって同一の文言で表決されなければならない。改正は、人民投票によって承認された後に確定的となる。

ただし、〔政府提出の〕改正案は、共和国大統領が両院合同会議 (Congrès) として招集される国会に付託することを決定したときは、人民投票にはかけられない。この場合、〔政府提出〕改正案は、有効投票の 5 分の 3 の多数を集めなければ、承認されない。両院合同会議の理事部は、国民会議の理事部とする。

及び 略

第五共和制憲法下では、憲法制定も含め、今日までに 9 回の国民投票が行われているが、そのうちの 5 回は、第五共和制の初代大統領となったド・ゴール (Charles de Gaulle 1890 ~ 1970) によって行われたものであった。

#### 【フランスにおける国民投票の事例 - ド・ゴール政権期】

年	国民投票に付された案件	投票率 (%)	賛成 (%)
1958	第五共和制憲法	80.48	85.15
1961	アルジェリア自治	76.48	75.26
1962	アルジェリア独立 (エヴィアン協定)	75.59	90.70
	大統領直接公選制の導入 (憲法改正)	76.97	62.25
1969	元老院の改組及び地域圏の導入 (憲法改正)	80.13	47.59

(注) 上記の表は、主に、ジュネーブ大学の Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>) 掲載のデータを基に作成した。

第二次世界大戦において「フランス解放の英雄」であったド・ゴールは、第四共和制の成立に反対し、いったん政界を退いていたが、1958 年 5 月の第四共和制の崩壊を期に、首相として政界に復帰した。6 月、議会は、政府が新憲法の草案を起草して国民投票に付すべきことを議決した。ド・ゴール自身も起草に関与した憲法草案は、その年の 9 月に国民投票に付され、賛成多数で承認された。

この国民投票は、憲法の正統性を民意によって直接に基礎づけたばかりでなく、ド・ゴールへの圧倒的な支持票を生み出すことによって、間接選挙で選ばれるに過ぎない大統領を、事実上の直接選挙で選出したのと同じ効果を持った。さらに、その後、2 回にわたって行われたアルジェリア政策に関する国民投票の結果は、ド・ゴール政権そのものに、民意の直接表示による強力な正統性を付与することとなった。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 樋口『前掲書』 248 ページ

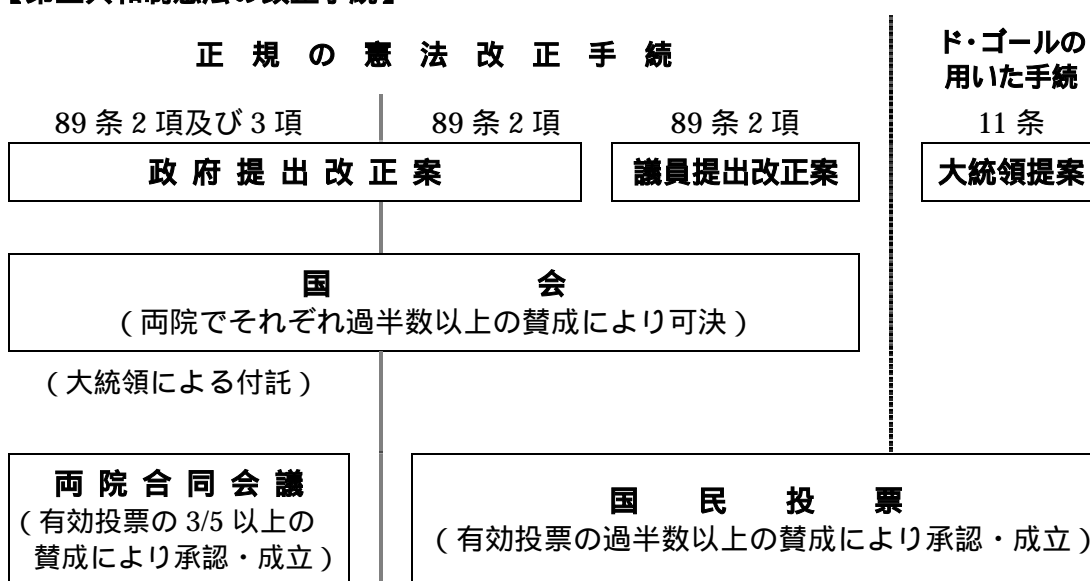


第五共和制憲法は、バイユー演説<sup>20</sup>で表明されたド・ゴールの主張をかなりの程度に取り入れたものとなっていたが、大統領の選出方法については、依然、間接選挙であることには変わりがなかった。

1962年、ド・ゴールは、大統領の選出を国民による直接公選に改める憲法改正案を、89条に定める正規の手続によることなく、一般法の制定に関する11条の規定を援用して国民投票に付し、その承認を直接国民に求めた。

先に触れたように、ド・ゴールは、それまでに実施した国民投票によって、事実上、直接公選されたに等しい民意の裏付けを得ていたが、この憲法改正の提案は、それを制度的に確保しようとするものであった。しかし、この提案については、手続の点では、89条の規定を無視した違憲のものとする見解が一般的であったし、また、内容の点においても、大統領直接公選制が行政権の強化につながり、独裁的統治を招くのではないかとのおそれから、激しい反発を引き起こすこととなった。下院は、内閣に対する不信任を可決し、それを受けて議会が解散される中で国民投票は行われた。<sup>21</sup>

**【第五共和制憲法の改正手続】**



(注) 上記の概念図は、『平成12年 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』150ページに掲載のものを基に作成した。

<sup>20</sup> 1946年6月、当時、野にあったド・ゴールは、フランス解放1周年の記念行事における演説(バイユー演説)で、「党派的对立を克服して国民の高次の利益を実現するためには、権力分立・仲裁者としての大統領・二院制といった諸制度が必要であり、とりわけ大統領は拡大された選挙人団によって選出され、内閣総理大臣などの任命権・法律を審署しデクレを発する権限・閣議主催権・解散権・非常措置権などを有しなければならない」等とする自己の憲法構想を表明していた。(M.デュヴェルジェ(時本義昭訳)『フランス憲法史』(1995年)みすず書房 219~220ページ)

<sup>21</sup> 樋口『前掲書』 249ページ

投票の結果、憲法改正案は賛成多数で承認された。これに対して元老院議長から違憲審査の申立が憲法院に対してなされたが、憲法院は、「憲法 61 条は、組織法と通常法律の憲法適合性を判断する職務を憲法院に与えており、したがって、組織法と通常法律は、それぞれ、憲法院の審査の対象となるべき、あるいは、なりえるものであるが、...憲法院を公権力の活動の調整機関とした憲法の本質からすれば、憲法が 61 条で対象としようとした法律とは、議会によって表決された法律だけであり、レフェンダムの結果人民によって承認された国民権の直接の表明である法律ではない、ということが帰結される」として、「元老院の提訴について判断する権限をもたない」と判示した。<sup>22</sup>

これにより、大統領を直接公選とする憲法改正の承認は確定されることとなった。

この憲法改正については、一部に、ド・ゴールによる「プレシット」ではないかとの批判を招いたが、デュヴェルジェは、「11 条による憲法改正をもともとは違憲だとしながらも、主権者である国民がウイと答えたことによってもともとの違憲性が治癒された」との見解を打ち出している。<sup>23</sup>

## (2) プレシット

フランスでは、ナポレオン・ボナパルト (Napoléon Bonaparte 1769 ~ 1821) による第一帝政期 (1804 ~ 1815) 及びルイ・ナポレオン (Louis Napoléon Bonaparte 1808 ~ 1873) による第二帝政期 (1852 ~ 1870) において、皇帝が国民投票を通じ、形式的には人民に直接依拠しながら強権を発動するかたちでの統治 (bonapartisme) が行われた経験から、権力者とその統治を正当化するための人気投票・信任投票を「**プレシット**」と呼んで通常の国民投票と区別し、警戒を強めてきた。<sup>24</sup>

プレシットと通常の国民投票を分ける指標については、第三共和制期以降 (1871 ~ ) さまざまな論者によって提唱されている。

<sup>22</sup> フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』(2002年)信山社 383~384ページ

<sup>23</sup> 樋口『前掲書』251ページ、M.デュヴェルジェ(時本義昭訳)『前掲書』160ページ

これに関し、法哲学者の長尾龍一教授は、フランスには、「いざとなれば主権者は法を超越することができる」「国民投票をすれば、法を無視しても最後には主権者である国民の正当性が得られる」という伝統的な思想があると述べている。(第156回国会・衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録第3号 16ページ)

<sup>24</sup> 辻村みよ子「レフェンダムと議会の役割」『ジュリスト 1022号』(1993年)124ページ

## 【プレビシットの指標】

着目点	プレビシットと判断される指標
目的・機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ひとりの人間への信任の表明とこの人物の行為についての承認という二重の決定（信任の対象は必ずしも一個人に限定されないとする論者もある。）</li> <li>・ 特定の個人を権力の座に導くこと又はクーデター等によりすでに遂行された行為を有効と認めることの要求</li> <li>・ 主権をひとりの人間に委任し、その上、時として、この人物に憲法の制定を委託する行為</li> </ul>
案件が議会の議決を経たものか否か	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ひとりの人間又は限定された一つの集団から発する法案を対象とし、その法案を選挙された議会による公開の討論に付するのではなく、むしろ一般に、巧妙な条件の下で直接人民に付す結果、これを拒否することが極めて困難なレフェレンダム</li> </ul>
対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 見かけ上は、明確な一つの質問について組織化されたレフェレンダムであるが、事実上は、絶対的権力を要求するひとりの人間について組織化されたレフェレンダム</li> </ul>
非合法性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 普通ならレフェレンダムに付すことのできなかつた正文、ことにクーデターに続いて非合法的に制定された憲法を対象としなければならないこと</li> <li>・ 法的根拠をもたないレフェレンダム、つまり憲法の規定のないところで行われるレフェレンダム</li> </ul>
発案権の所在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発案権の所在が議会ではなく首長にあること、これにより、首長は、投票者の上にほとんど抗し難い圧力を加える一連の心理的・法的要素を置く</li> <li>・ 人民の発案によらない人民投票は...プレビシット、つまり制度の目的からの逸脱に容易に到達しうる。</li> </ul>
諮問の様式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 諮問の様式が、修正を加えることもできない分割不可能なひとかたまりの状態、人民に賛成か反対かによる投票を要求すること</li> </ul>
人民の政治意識	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人民投票は、選挙の場合よりも高度な市民教育を受けた人民を要求する。人民投票が十分に準備されていない人民とともに開始されることは危険である。</li> <li>・ 首長が一方向的にプレビシットの手続を押しつけるのだと考えてはならない。事実、民主主義的諸制度のもたらした期待はずれにうんざりしたとき、この手続を要求するのは人民である。</li> </ul>

(注) 上記の表は、乗本せつ子「直接民主制」 杉原泰雄編『講座・憲法学の基礎 1 憲法学の基礎概念』(1983年) 勁草書房 149～155ページの記述を参考にした。

なお、乗本教授は、これらの指標の問題点として、必ずしも「民意による政治」という原則から導き出されたものではない点及び異なるレベルの問題が羅列的に列挙されるのみで、その相互関係が曖昧なままに残されている点を挙げている(『前掲書』 158～160ページ)。

二人のボナパルトの時代から下った第一次世界大戦後のドイツ（ワイマール共和国）においても、プレビシットが登場した。

ドイツ・ライヒ憲法（ワイマール憲法）下において、比例代表制による多党化がもたらした不安定で短期の連立政権が連続したことは、国民の議会に対する不信を増大させる結果となった。そうした状況の中で、議会制民主主義に見切りをつけたのが、公法学者のカール・シュミット（Carl Schmitt 1888～1985）であった。

カール・シュミットは、真の民主制とは投票ではなく、直接的な世論の支配であり、この場合の世論とは近代的な方式の喝采（アクラマツィオン Akklamation）である…秘密投票には私的な利害が入り込むが、公の場での喝采はそれはなくあくまでも公的な意思となる…、独裁的およびシーザー主義的方法は、人民の喝采によって支持されるのみならず、民主主義的実質および力の直接的表現でありうる…等と主張し、議会の役割は終わったと宣告した。このようなシュミットの主張は、議会主義への不信が増大する中で、国民の間に支持を受けるようになっていった。<sup>25</sup>

これと歩調を合わせるかたちで、政権を掌握したのがアドルフ・ヒトラー（Adolf Hitler 1889～1945）である。ヒトラーは、ワイマール憲法の国民投票についての規定（73条）を利用し、1933年に国際連盟及び軍縮会議からの脱退について、1934年に大統領ヒンデンプルクの死去後に自らが宰相兼大統領となることについて、また、1938年にオーストリアのドイツへの併合について、それぞれプレビシットを行った。

現在のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）は、ナチス時代に対する反省にたって起草・制定されているが、直接民主制の採用についても、プレビシットの反省から、連邦レベルにおいては、領域の再編成（29条）の場合を除いて、これに否定的である。<sup>26</sup>

### （3）棄権率の上昇

ド・ゴール政権以後は、まず、1972年に、ポンピドゥー大統領（Georges Pompidou 1911～1974）の下で、ECの拡大に関しての国民投票が行われたが、40%にのぼる棄権を生じた。そして、1988年に、ミッテラン大統領（François Mitterrand 1916～1996）の下で行われたニューカレドニアの自決に関する国民投票では、棄権率が約63%となった。

<sup>25</sup> 塩津徹『現代ドイツ憲法史』（2003年）成文堂 64～67ページ

<sup>26</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第二版〕』（1998年）有信堂 251ページ

### 【フランスにおける国民投票の事例 - ド・ゴール政権以後】

年	大統領	国民投票に付された案件	投票率 (%)	賛成 (%)
1972	ポンピドゥー	EC 拡大	60.27	68.28
1988	ミッテラン	ニューカレドニア自決	36.92	80.00
1992	"	EU 設立 (マーストリヒト条約)	69.69	51.05
2000	シラク	大統領の任期を 7 年から 5 年に短縮 (憲法改正)	30.19	73.21

(注)上記の表は、主に、ジュネーブ大学の Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>) 掲載のデータを基に作成した。

このように、ド・ゴール政権以後は、棄権率が高くなったこと及び国民投票自体があまり行われなくなったことから、11 条の規定自体が死文化・空文化しているとの認識が広まった。さらに、1992 年に行われたマーストリヒト条約の批准をめぐる国民投票では、投票率は約 70%と比較的高かったが、その内訳は、賛成 51% : 反対 49%の僅差となり、議会と国民の意思の乖離を示すとともに、改めてレフェレンダム論を活性化させた。<sup>27</sup>

ミッテラン大統領は、80 年代の頃より、国民投票制度の改革に乗りだし、1993 年には、以下の諸点を内容とする改革案がまとめられた。

#### 【ミッテランによる国民投票制度改革案の要点】

- 1 . 公的自由の基本的保障を国民投票の対象に加えること
- 2 . 国民投票に付される法案については憲法院の事前審査を必要とすること
- 3 . 大統領による提案以外に、5 分の 1 以上の議員の署名によるイニシアティブ (国民発案) によっても国民投票を行いうること

その後の 1995 年に、議会の通年会期制への移行等を主な内容とする憲法改正が行われたが、その際、以下を内容とする国民投票制度についての改革も合わせて行われた。

#### 【1995 年の憲法改正による国民投票制度に関する改正の要点】

- 1 . 11 条 1 項に規定する国民投票に付託できる案件に「国の経済・社会政策およびそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」を加えること
- 2 . 新たに 2 項として、政府提案による国民投票に際しては議会の事前審議を要することとしたこと

これにより、国民投票に付託される対象が拡大され、また、議会による事前審査が義務付けられることとなった (ミッテランの改革案にあった憲

<sup>27</sup> 井口秀作「フランス第五共和制憲法におけるレフェレンダム」 杉原泰雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』(1998 年) 日本評論社 370~371 ページ

法院による事前審査及び国民発案制度の導入についても提案されたが、否決された。<sup>28</sup>

2000年、シラク大統領（Jacques Chirac 1932～）の下で、大統領の任期を7年から5年に短縮する憲法改正案が、89条2項に規定する手続により、国民投票に付された。ド・ゴール政権以後の憲法改正は、すべて89条3項に規定する手続により、両院の議決後、改めて両院合同会議に付する方法が採られていたため、89条2項による憲法改正は初の事例となった。

しかし、この国民投票の投票率は、この問題をめぐって主要政党の間に対立がなかったこと、当時の国民の関心事が原油価格の高騰やユーロ下落に向いていたこと等を反映して、わずかに30%強に止まり、「棄権」という国民投票制度の抱える問題点を改めて浮き彫りにする結果となった。<sup>29</sup>

なお、前述の井口秀作大阪産業大学助教授は、フランスにおける国民投票の投票率の低下について、以下のような見解を述べている。

「...六十年代はドゴールの信任の意味があったから投票率が高かったということが言えます。

それ以降のものは...フランスがECに入るという話ではなくて、イギリスとかアイルランドとかデンマークがECに入ってくるという条約...実はフランスと...関係はないわけです。そういう点で、国民は...どうでもいい、そういう側面があるわけですね。まさに内容によってそうなっている。

さらに、十何年国民投票が行われなくて、今度またかけたのは八八年のニューカレドニアの自治の問題ですから、フランスの本土から見たら、はるか遠くの島の自治を認めるかどうかという問題であって、本土ではやはり関心がない...

ただし、逆に...マーストリヒト批准、つまりヨーロッパ連合に踏み込むのかどうかという点では、まさに白熱をして投票率が若干上がったという側面はありますね。

それから、二...年の大統領の任期、七年を五年に変えるという、これは日本で考えると、例えば衆議院の任期を変える...という大騒動かもしれませんが、七年はもともと長過ぎる、二期やったら十四年だというのはもともと長いという批判があった...。...議会もほとんど賛成している、国民はほとんどもう賛成だとわかっている。あえてやったのがこの二〇〇〇年の憲法改正で...まさに内容的に国民が大して関心がない、もう結論が決まっているではないか...

そういう点で、フランスの例というのは、国民投票にふさわしくないことを

<sup>28</sup> 井口「前掲論文」 373～377ページ

<sup>29</sup> 『平成12年 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2000年） 186ページ

なお、この投票結果については、保守の一部や反シラク勢力から、「高い棄権率は、国民投票で憲法改正を選択した大統領へのノンの声だ」として政治責任を求める声が上がったとされる。「読売新聞」2000.9.26

「かけているというのが私の考えであり...だからこそ投票率が低いと...思っております。」<sup>30</sup>

## 2. イタリア

イタリアの国民投票制度は、法律案についての国民発案を認めていること、既存の法律に対する国民拒否を認めていること、投票率が50%を割った場合には有効と認められないとしていること等に特色がある。

なお、憲法改正に関する国民投票は、議会における3か月の期間を空けての2回目の議決において、各議院の3分の2以上の賛成が得られなかった場合で、かつ、3か月以内に50万人以上の有権者からの要求があった場合等に限り実施されることとなっており、極めて限定的である。

### 【イタリア共和国憲法】

#### 〔法律の発案権、人民発案〕

**第71条** 法律の発案権は政府、両議院の各議員、憲法的法律で定める機関および団体に帰属する。

人民は、少なくとも5万人の選挙人による条文の形で起草された草案の提出により、法律の発案権を行使する。

#### 〔人民投票〕

**第75条** 50万の選挙人または五つの州議会が要求するときは、法律または法律の効力を有する行為の全部または一部の廃止を決定するために、人民投票が行なわれる。

租税および予算、大赦および減刑、国際条約批准の承認に関する法律については、人民投票は認められない。

代議院の選挙権を有するすべての市民は人民投票に参加する権利を有する。

人民投票に付された提案は、有権者の過半数が投票に参加し、有効投票の過半数の賛成を得たときに、可決されたものとする。

人民投票を実施する方式は法律で定める。

#### 〔憲法の改正、憲法的法律の手続き〕

**第138条** 憲法改正法律およびその他の憲法的法律は、各議院において、少なくとも3か月の期間を空けて引き続き2回の審議をもって議決される。そして、第2回目の表決においては各議院の議員の絶対多数をもって可決される。

前項の法律は、その公布後3か月以内に、一議院の議員の5分の1、50万の有権者または五つの州議会からの要求があるときは、人民投票に付される。人民投票に付された法律は、有効投票の過半数で可決されない限り、審議されない。

第1項の法律が、各議院の第2回目の表決において、その議員の3分の2の多数で可決されたときは、人民投票は行なわれない。

<sup>30</sup> 『第159回国会 衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録第2号』（2004年3月）7ページ

なお、国民投票に関する事項は、75条5項の規定により、法律でこれを定めるとされているが、実際にこの法律が制定されたのは、1948年の憲法施行から22年を経た1970年であった。法律の制定が遅れた原因は、「左翼の伸張につながることを恐れた中道勢力によってしばらく凍結された」ためとされる。<sup>31</sup>

1970年に国民投票法が成立すると、1974年の離婚法の廃止の是非を皮切りに、さまざまな問題が国民投票に付託されるようになっていった。

1989年以降の社会主義の崩壊と東西冷戦の終結や欧州統合へ向けての動きは、「政党支配体制」<sup>32</sup>の存続を危機に晒すこととなった。既成政党に対する不信は、北部同盟などの新興政党の勃興、汚職の摘発等へと向かい、1994年の総選挙において、既成の中道諸政党が崩壊していくことによって「第一共和制」が終焉し、「第二共和制」へ移行したと言われている。<sup>33</sup>

この過程で、重要な役割を果たしたのが、国民投票制度の活用であった。

キリスト教民主党所属の議員であったマリオ・セーニは、国民の政治不信を深刻に受け止め、国民投票制度を活用して選挙制度改革に挑戦した。まず、1991年には、政治腐敗の温床と考えられていた下院議員の連記制による選出方法を単記制に改める提案が、次いで、1993年には、上院議員の選出について、小選挙区で65%以上の得票がなければ当選できない等とする65%条項の廃棄を求める提案が、それぞれ国民投票に付託され、承認された。この結果は、一方では、国民の「政党支配体制」への不満・反感がいかほど根強いかを示すことになるとともに、他方では、従来からの国会における選挙制度改革の議論に弾みをつけることになり、ついに1993年、両院の新選挙法が成立することとなった。<sup>34</sup>

この間の動きは、「国民投票による革命」とも呼ばれ、議会政治の危機・機能不全を直接、国民自身の手で改革することが可能であることを意味するも

---

<sup>31</sup> 馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック』(2000年)東京大学出版会 39ページ)

<sup>32</sup> 第二次世界大戦後のイタリアでは、「政党」を中心的な政治アクターとする政治(「政党支配体制(partitocrazia)」)が展開されてきた。イタリアの政党は、通常の政党政治の枠組みを超えて、公共部門、民間部門を実質的に支配する一種の権力機構となっていた。中央官僚、地方公務員が政治的に任命されていたし、全国各地にある貯蓄銀行の頭取も政党別に色分けされていた。国营放送の三つのチャンネルさえも政党(キリスト教民主党、社会党及び共産党)と結びついていた。(馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治』(1999年)早稲田大学出版部 137ページ)

このような体制は、汚職の蔓延や社会的閉塞をもたらした。

<sup>33</sup> 馬場・岡沢『前掲書』 126~127ページ

<sup>34</sup> 樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』(2001年)三省堂 156ページ



のであると評価されている。<sup>35</sup>

しかし、1997年以降は、国民投票に付されるテーマが多様化してきており、諸団体や諸政党の間においても合意が形成されていない問題を投票の対象とすることが増加してくるにつれ、国民が判断に迷った結果、投票率が低下しているとの指摘がなされている。<sup>36</sup>

### 3. スイス

スイスにおいて「直接民主制」と言った場合、それは、今なお一部の<sup>カントン</sup>邦で邦民中の有権者全員の参加によって行われている青空政治集会＝「全邦民大会（Landsgemeinde）」のことを指し、国民投票、国民発案等の諸制度は「半直接民主制（Halbdirekte Demokratie）」と呼ばれている。

半直接民主制は、1848年憲法以来採用されており、世界中で、これまでに実施された国民投票の半数以上はスイスで実施されたものである（1993年末までに世界中で行われた約800件のうちの414件を占める。）<sup>37</sup>

スイスの半直接民主制の特徴は、憲法改正に関する国民発案を認めていること、国際連合等の超国家機関への加盟に際し、憲法改正と同様に国民投票の実施を義務付けていること、その他の法律、条約等についても、一定数以上の有権者からの請求等があれば、国民投票に付することができるとしていること、投票は、多くの場合、国民と邦とに対して提案されること等である。

#### 【スイス連邦憲法】

##### 〔連邦憲法全面改正への国民イニシアティブ〕

**第138条** 10万人の有権者は、連邦憲法の全面改正を提案することができる。  
右の請求は、国民の投票に付さなければならない。

##### 〔連邦憲法部分改正への国民イニシアティブ〕

**第139条** 10万人の有権者は、連邦憲法の部分改正を提案することができる。  
連邦憲法の部分改正を求めるイニシアティブでは、一般的発議の形式または完成された草案の形式のいずれかをとることができる。

イニシアティブが、形式の統一性、題材の統一性に欠け、または、国民の権利にかんする強行規定に反している場合には、連邦議会は、それを全部または一部無効である旨宣言をする。

連邦議会は、一般的発議の形式で提案されたイニシアティブに同意した場合には、イニシアティブの意味に即した部分改正〔案〕を作成し、それを国民および邦の投票に付さなければならない。このイニシアティブに同意しない場合には、連邦議会は、それを国民の投票に付し、国民は、このイニシアティブが受容され

<sup>35</sup> 馬場・岡沢『前掲書』 135ページ

<sup>36</sup> 馬場・岡沢『前掲書』 135ページ

<sup>37</sup> 辻村みよ子『比較憲法』（2003年）岩波書店 176ページ

るべきか否かを決定する。是認されたならば、連邦議会は、相応の〔連邦憲法部分改正〕案を作成する。

完成された草案の形式で提案されたイニシアティブは、国民と邦の投票に付される。連邦議会は、このイニシアティブが採択されるべきか拒否されるべきかについて、勧告をおこなう。拒否を勧告する場合、連邦議会は、このイニシアティブに対抗草案（Gegenentwurf）を添付することができる。

国民と邦は、イニシアティブと対抗草案について、同時に投票する。有権者は、右提案の双方に賛成票を投ずることができる。両提案とも採択された場合には、有権者は、いずれを優先させるかについて自己の態度を表明することができるが、それにあたっては、一の提案が国民の多数の票を獲得し、他の提案が邦の多数の票を獲得している場合には、いずれの提案も発効することがない。

### 〔義務的レファレンダム〕

**第 140 条** 左の事項は、これを国民と邦の投票に付す。

- a . 連邦憲法の改正。
- b . 集団的安全保障機構または超国家共同体への加盟。
- c . 憲法にもとづかず、かつ、一年を超えて効力を有する、緊急と宣言された連邦法律。この連邦法律は、連邦議会による採択ののち一年以内にこれを〔国民と邦の〕投票に付さなければならない。

左の事項は、これを国民の投票に付す。

- a . 連邦憲法の全面改正を求める国民イニシアティブ。
- b . 連邦議会によって否決された、一般的発議の形式における連邦憲法部分改正を求める国民イニシアティブ。
- c . 連邦憲法の全面改正をおこなうか否かの問題で、〔連邦議会〕両院の一致をみていない場合。

### 〔任意的レファレンダム〕

**第 141 条** 左の事項は、5 万人の有権者または 8 邦の請求にもとづいて、これを国民の投票に付す。

- a . 連邦法律。
- b . 一年を超えて効力を有する、緊急と宣言された連邦法律。
- c . 任意的レファレンダムに付すことが憲法または法律で定められている連邦決議。
- d . 左の内容をもつ国際条約。
  - 1 . 期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていないもの。
  - 2 . 国際機構への加盟を定めているもの。
  - 3 . 多数国間の法の統一化を惹起するもの。

連邦議会は、その他の国際条約についても、これを任意的レファレンダムに付すことができる。

### 〔過半数の必要〕

**第 142 条** 国民の投票に付された請求は、それについて投票者の過半が賛成をしたときに採択される。

国民と邦の投票に付された請求は、それについて投票者の過半と邦の過半が賛成を示したときに採択される。

国民投票の邦毎の結果は、当該邦の投票とみなされる。

オブヴァルデン、ニートヴァルデン、バーゼル＝シュタット、バーゼル＝ラントシャフト、アッペンツェル・アウサーローデンおよびアッペンツェル・イン

ナーローデンの各邦は、それぞれ2分の1の邦投票〔権〕を有する。\*

\* スイス連邦は、23の邦によって構成されているが、そのうちのウンターヴァルデン、バーゼル及びアッペンツェルの3邦は、それぞれ地理的、政治的、宗教的要因から、142条4項の各邦に分割されている。これらの邦は「半邦」とされ、上院議員の選出及び国民投票については、通常の邦の2分の1の取扱いとされることになっている。

## (1) 半直接民主制が導入されている背景

スイスにおいて半直接民主制が発達・定着してきた背景には、連邦制、ミリツ・システム (Miliz-system) 及び魔法の公式 (Zauberformel) の3点が挙げられる。

スイスの連邦制は、下からの積上げによって形成されてきた点に特徴がある。<sup>38</sup>

「ミリツ・システム」とは、民兵制度に代表されるように、公的職務の多くが私的な職業をもつ人々の兼務として遂行される制度を指す。スイスでは、この制度が市民や民間諸団体による政治行政への積極的な関与を実現しており、連邦制と並ぶスイスの政治構造の基盤とされている。<sup>39</sup>

「魔法の公式」とは、1959年以来続いてきた主要4政党による連立政権における閣僚の構成比率を指す。スイスでは、自由民主党、社会民主党、キリスト教民主党及び国民党の4政党で七つの閣僚ポストを2:2:2:1で配分する体制が続いており、その恒久性と安定性から、このように呼ばれてきたものである。この体制は、安定性の一方で、政府内部からの大きな革新の動きとリーダーシップを生み出しにくいとも言われ、国民発案制度が社会情勢の変化を政策革新へと転換する動力の性格を持つとされる。<sup>40</sup>

## (2) 半直接民主制の機能と本質

半直接民主制の持つ機能及びその本質については、以下のように対立す

<sup>38</sup> この点については、平成12(2000)年に衆議院欧州各国憲法調査議員団がスイスを訪問した際、応対したガリ下院議員から、「スイスは、歴史的には、1291年以降、邦間の国防同盟である誓約者同盟が発展する形で形成されてきた。…スイスにおいては邦が基本であり、各邦においては専制、貴族制がとられることは稀で、住民の意思とコンセンサスを重視するという伝統が根付いていた。同盟時代には、その同盟を運営するために、各邦が代表者を出して、その代表者が集まって全体のコンセンサスを形成することが必要であった。これが、連邦においても直接民主制<sup>(39)</sup>が採用されている背景となっている」との説明がなされている。(『平成12年 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(2000年) 77~78ページ)

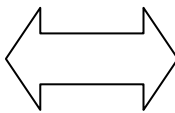
このガリ議員のように、古くからの直接民主制の伝統に起源を求める考え方のほか、ルソーの思想に起源を求める考え方も存する。(関根「後掲論文」 413ページ)

<sup>39</sup> 馬場・平島『前掲書』 81~82ページ

<sup>40</sup> 馬場・平島『前掲書』 83ページ

る二つの見解がある。

**【半直接制をめぐる対立する二つの見解】**

機能	国民と国民代表の間の「合意の機構」と捉え、法律が拘束力を持つためには、まず、国民代表が法案に同意し、次に、国民がこれを承認することが必要である。		国民がなし得るのは、立法過程の最終段階で賛否の意見を表明することに限定されており、半直接民主制においても、代議制的要素はその根本原理であり、単なる補完的役割を負うものではない。
本質	国民が国民代表による指導と忠告を必要とする「助言民主制」とし、立法権者は国民と国民代表の双方であって、国民による支配は、「代議的」であると同時に「直接的」である。		一種の「ヴィーター」に他ならず、政治の民主的コントロールの手段であるに過ぎない。

(注) 上記の表は、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』(1986年)有斐閣 413~414ページの記述を基に作成した。

**(3) 半直接民主制の形態及び対象**

スイスの連邦レベルでの半直接民主制では、イニシアティブ、義務的レファレンダム及び 任意的レファレンダムが導入されている。レファレンダムは、多くの場合、国民と邦の投票に付され、国民投票全体の集計結果が国民の意見、各邦ごとの集計結果が邦の意見とされる。レファレンダムの成立には、国民及び邦の意見双方の過半数の賛成が必要である。

**【イニシアティブ】**

対象事項	手 続 等
憲法の全部改正	発起人による提案 連邦官房の事前審査を経て官報に掲載 18 か月以内に有権者 10 万人以上の署名によりイニシアティブが成立 国民投票で過半数の賛成 議会の解散、総選挙 新たな議会における草案の策定 国民及び邦の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立 1935年に、 の段階まで進んだ事例が存する。
憲法の部分改正	~ は、全部改正の手續に同じ。ただし、議会は、草案が形式の統一性、題材の統一性に欠けている等の場合には、草案の一部又は全部無効を宣言できる。
一般提案の形式	議会が提案に同意の場合     へ 議会が不同意の場合、国民投票へ

	国民投票で過半数の賛成 議会において提案の趣旨に沿った草案を起草 国民及び邦の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立
完成された草案の形式	議会が提案に同意の場合へ 議会が不同意の場合、拒否勧告又は対抗草案を作成（この段階で、イニシアティブによる草案が撤回される場合がある。） 国民及び邦の投票に付し、それぞれの過半数の賛成を得た草案が部分改正として成立

### 【義務的レファレンダム】

対象事項	手続等
憲法の改正	議会による可決を受け、官報に掲載
集団的安全保障機構又は超国家共同体への加盟	政府による投票期日の決定及び対象事項についての解説書（簡素で、客観的で、少数意見を付したもの）の配付 国民及び邦の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立
憲法に基づかず、かつ、1年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律	憲法には、連邦と邦の関係について逐一規定されることとなっていることから、改正は頻繁に行われている。 国際連合へは、2002年3月の国民投票を経て、同年9月に加盟した（1986.3の国民投票では否決）。 EU（欧州連合）への加盟が国民投票で承認される可能性は、現在のところ、小さいと言われている。

### 【任意的レファレンダム】

対象事項	手続等
連邦法律	議会による可決を受け、官報に掲載
1年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律	90日以内に、発起人が有権者5万人以上の署名を集めるか又は8以上の邦の議会がレファレンダムを求める議決をして連邦官房に提出
憲法又は法律で定められている連邦決議	国民投票に付し、過半数の賛成により成立
期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていない国際条約	左記以外のその他の国際条約については、議会の判断により、レファレンダムに付することが可能とされている（議会に裁量権が認められている唯一のケース）。
国際機構への加盟を規定する国際条約	
多数国間の法の統一化を惹起する国際条約	

（注）上記の各表は、主に、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』（1986年）有斐閣 414～419ページの記述を参考に作成した。

#### (4) 半直接民主制に対する評価と問題点

スイスの半直接民主制については、その長所として、投票者が、自己の運命について自ら決定すること、国民イニシアティヴは、公開論争を豊かにすること、レファレンダムは、市民の教育のための手段であるということ、レファレンダムは、邦を保護すること等が挙げられている。<sup>41</sup>

しかし、その反面では、以下のような問題点も指摘されている。

第一は、投票率の長期低落化の問題である。

##### 【国民投票の投票率の推移】

期 間	1944～47	1948～51	1972～75	1976～79
投票率	61.8%	53.8%	36.7%	44.5%

(注) 上記の表は、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』(1986年)有斐閣 420ページの記述を基に作成した。

この原因には、国民投票に付される法案は、組織化された大経済団体を中心とした妥協の産物であることが多く、その結果、法案の争点は投票以前の段階で取り除かれ、国民投票は、妥協済みの結果に対する単なる「喝采」(Akklamation)の場となってしまっていること、また、スイスでは、連邦を上回るかたちで邦や自治体のレベルでの半直接制が発達していることから、数多くの投票に参加しなければならないことという指摘がある。<sup>42</sup>

第二は、イニシアティヴの成功率の低さと運用の不透明さの問題である。

1948年から1999年までに行われた143回のイニシアティヴの成功率は、8.4%(議会が起草した対抗草案の受入れを含めると22%)に過ぎず、また、投票率の長期低落化の原因の と関連して、イニシアティヴを提起した団体が、投票の実施よりも、政府と交渉を行い、政府から譲歩を引き出すことにしばしば主眼を置くことがあり、その結果として、国民投票と関係のない一般法案での妥協が図られた場合には、国民投票自体が取り下げられてしまうことがある。<sup>43</sup>

第三は、「レファレンダム威嚇」の問題である。

スイス憲法は連邦権限を制限的に規定していることから、連邦レベルでの改革的な試みの実現には、連邦に新権限を付与する憲法改正と、それを具体化する法律の制定との両者に対するレファレンダムを経なければ

<sup>41</sup> 渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』(1999年)信山社 56～57ページ

<sup>42</sup> 関根「前掲論文」 420ページ

に関して関根「前掲論文」では、例示として、サンクトガレン市の有権者は、1945年～75年の間に、合わせて447の法案に投票しなければならなかったとしている。

<sup>43</sup> 馬場・平島『前掲書』 83ページ

ならない。「レファレンダム威嚇」とは、こうした制度的背景の下、有力利益団体が、自己の積極又は消極の立法要求を実現させることを目的に、レファレンダム行使をほのめかして議会に譲歩を強いる政治手法である。<sup>44</sup>

#### 4. スウェーデン

スウェーデンの国民投票制度は、任意かつ諮問的国民投票である点に特色がある。このため、スウェーデンでは、イタリアやスイスのように日常的に多数の案件が国民投票に付されることはなく、限られた案件について議会がその必要を認めた場合にのみ行われ、また、国民投票の結果がその後の政策に影響を与えることはあるとしても、自動的に議会や政府を法的に拘束することはない。

#### 【スウェーデン統治法典】

##### 第8章 法律その他の規則

##### 〔国民投票〕

**第4条** 王国全土にわたる諮問的国民投票に関する規定および基本法に関する国民投票の手續に関する規定は、法律で規定しなければならない。

略

##### 〔基本法の改正〕

**第15条** 基本法は、同一の文言に基づく2回の決議により採択しなければならない。第2回の決議は、第1回の決議の後、全国にわたる国会の選挙が行われ、新たな国会が召集されるまでは行うことができない。さらに、議案が最初に国会の議院に提出されてから選挙のときまでに、10ヵ月以上を経過しなければならない。ただし、憲法委員会が、草案の作成の時点以前に、委員の6分の5以上の賛成により、この規定の例外を許容する決議を行ったときはこの限りではない。

国会は、基本法に関する未決の議案と両立しない基本法に関する他の議案を、未決の議案として採択することはできない。ただし、国会が、同時に、最初に採択した議案を否決するときはこの限りでない。

基本法の改正に関する未決の議案に対する国民投票は、国会の議員の10分の1以上によるその趣旨の動議があり、その動議に議員の3分の1以上が賛成したときに行わなければならない。その動議に対しては、委員会の審議は行わない。

国民投票は、この条の1項に規定する国会議員の選挙と同時にに行わなければならない。選挙において投票する資格を有するすべての者は、国民投票において、未決の基本法に関する議案を承認するか否かを表明することができる。議案は、国民投票において投票した者の多数が議案に反対し、その投票者の数が選挙における有効投票の半数を超えるときは、否決されたものと見なされる。その他のと

<sup>44</sup> 小林武『現代スイス憲法』(1989年)法律文化社 231~232ページ

馬場・平島『前掲書』(83~84ページ)は、1990年に連邦議会の議員を対象にした調査では、63%の議員が「レファレンダム威嚇」行使の可能性を肯定し、さらに40%が実行の経験を持つと答え、そのうちの77%までが「脅し」が成功したと答えたとしている。

きには、国会は、最終審議のために議案を上程しなければならない。

(注) スウェーデンには、単一の成文憲法典は存在しない。統治法典第1章3条の規定により、「統治法典」「王位継承法」「出版の自由に関する法律」及び「表現の自由に関する法律」の4法律がスウェーデンの基本法とされている。

## (1) 国民投票制度の沿革

スウェーデンにおける国民投票制度の導入論議は、1890年代から行われていたが、実現したのは、普通選挙権が実現した後の1922年である。第二次世界大戦後、国民投票制度を拡大しようとする各種の試みがなされた結果、1977年には地方レベルでの諮問型の住民投票、1979年には、基本法改正に際しての任意的国民投票が導入された。<sup>45</sup>

## (2) 国民投票制度の事例

1922年の制度発足以後、今日までの間に、スウェーデンでは、6回の国民投票が実施されている。なお、スウェーデンの国民投票制度においては、国民投票の発議権は、議会にのみ与えられている。

### 【スウェーデンにおける国民投票の事例】

年	問 題	投票率(%)	賛成(%)	反対(%)
1922	禁酒問題	55.1	49.0	51.0
1955	右側通行問題	53.2	15.5	82.9
1957	付加年金問題	72.4	三つの選択肢からの 選択方式による	
1980	原子力開発問題	75.7		
1994	EU加盟問題	83.3	52.7	47.3
2003	ユーロ導入問題	82.6	42.0	55.9

(注) 上記の表は、岡沢憲英『スウェーデン現代政治』(1988年)東京大学出版会 148ページ、ジュネーブ大学のResearch and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>)掲載のデータを基に作成した。

第1回及び第2回の国民投票は、Yes/Noの二者択一式であったが、第3回の国民投票は、前2回の二者択一式とは異なり、主要政党から提示された当該問題についての政策案の中から、国民に選択させようとするものであった。投票の結果、過半数の賛成を得た選択肢はなかったが、議会がこの問題の最終決着をつけるに当たり、世論の動向を探り、最終判断の基礎材料を獲得するために実施された点、少数者にも異見表明・登録の機会を提供して、政策への(決着後の)同意を調達・拡大し、「世論による政

<sup>45</sup> 岡沢憲英『スウェーデン現代政治』(1988年)東京大学出版会 151~155ページ  
なお、スウェーデンは、1970年に、二院制から一院制に移行している。



治」を実現しようとした点において、制度が有効に活用された例とされている。<sup>46</sup>

1980年に原子力開発問題を争点に行われた4回目の国民投票も、前回と同様に主要政党が選択肢を提示し、国民の判断を仰ぐかたちで実施された。なお、この国民投票から、国内に在住する外国人(1980年現在、人口の5.1%に相当する約421,700人が居住)も投票に参加することとなった。<sup>47</sup>

その後、1994年にEUへの加盟の是非を問う国民投票が、2003年には、欧州単一通貨「ユーロ」への参加の是非を問う国民投票が行われている。

## 5. アメリカ合衆国の諸州

アメリカ合衆国は、連邦レベルでは国民投票制度を採用していないが、州レベルでは、ほぼすべての州において、何らかのかたちで州民投票制度を導入しており、さらに、全米の半数近くの州が、憲法の修正、法律の制定改廃等に関し、議会を経由せずに直接州民投票にかける方式でのイニシアティブによる直接立法を認めている点に特色がある。

### (1) 直接立法制度の導入の経緯

合衆国の国民投票制度は、欧州各国からの影響を受けたものではなく、独自の発達を遂げてきたものとされる。合衆国における最初のレファレンダムは、古代ゲルマンの「民会」にあたるニュー・イングランドのタウンミーティングの延長線上から1640年にマサチューセッツ・ベイ植民地で行われたという。

州レベルでは、まず、1780年にマサチューセッツ州において州憲法がレファレンダムによる承認を経て制定され、以後、1800年代に入ると、各州で憲法の制定又は改正に際してレファレンダムを用いる慣行が確立した。<sup>48</sup>

### (2) 州民投票制度の概要

合衆国の諸州で導入されている州民投票制度は、以下のように区分することができる。ただし、これらの制度がすべての州において採用されているわけではない。

---

<sup>46</sup> 岡沢憲英・奥島孝康編『スウェーデンの政治』(1994年)早稲田大学出版部 50ページ

<sup>47</sup> スウェーデンでは、1976年の選挙から、18歳以上、3年間以上の国内居住等を条件に、国内在住の外国人に対しても、地方議会選挙の選挙権及び被選挙権、国民投票への参加の権利が与えられるようになった。(岡沢『前掲書』25～26ページ)

1980年の国民投票には、外国人有権者約209,000人のうち、およそ53%に相当する約111,000人が投票に参加した。(岡沢『前掲書』36ページ)

<sup>48</sup> 網中政機「直接立法一考察」『日独憲法学の創造力・下巻 栗城壽夫古稀記念』(2003年)信山社 192～193ページ

### 【アメリカ合衆国諸州の採用する直接民主制の諸制度】

直接イニシアティブ	一定数以上の有権者の署名により発案され、議会の審議に付されることなく、直接州民投票に付されるもの	
間接イニシアティブ	一定数以上の有権者の署名により発案され、議会の審議に付されるもの 一定期間を経ても議会在該発案を議決しない場合又は議会在該発案と異なる議決をした場合には、当初案を直接州民投票に付することができる	
任意的 レファレンダム	市民 請願	一定数以上の有権者の署名により発案され、議会在該制定した法律の効力差止を求めるもの
	議会 提案	議会の裁量によって発案され、州民投票による判断を求めるもの
義務的レファレンダム (議会提案)	州憲法の規定により、州民投票による判断を求めるもので、憲法改正、公債発行、超過課税、境界変更等の場合について行うことを規定する州が多い	
リコール	一定数以上の有権者の署名により発案され、選挙で選ばれた公務員の解職について、州民投票に付するもの	

(注) 上記の表は、主に、久保健助「米国における「住民投票制度」」杉原康雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』(1998年)日本評論社 382ページの記述を基に作成した。

### (3) 直接立法制度の運用の実情

合衆国では、1978年にカリフォルニア州で「納税者の反乱」とも呼ばれる「提案13号」が採択されて以降、イニシアティブによる立法及び憲法改正が急増したと言われている。<sup>49</sup>

イニシアティブによる憲法改正は、前出のカリフォルニア州を例にとると、州議会による憲法改正が、両院のそれぞれ3分の2以上の特別多数による賛成を経た後に州民投票に付し、その過半数の賛成を必要とする「硬性憲法」の手続であるのに対し、イニシアティブによった場合は、前回の州知事選挙における全投票者の8%に相当する人数の署名が集まれば、憲法改正の発案がなされ、さらに、州民投票の過半数の賛成が得られれば、

<sup>49</sup> 毛利透『前掲書』244ページ

本書によれば、1996年の一年間にカリフォルニア州では38件のイニシアティブが州民投票に付され(244ページ)また、1879年に制定された同州の憲法は、1993年までに、議会による改正も含めて、485回の改正がなされているという(240ページ)。

「提案13号」は、州の固定資産税が年間1.2倍にまで跳ね上がる事態に抵抗し、120万人の署名を集めて発案され、州民投票を経て成立した70億ドルの減税を盛り込んだ州憲法の改正である。これにより、以後、州税を増税するためには、州議会両院において3分の2以上の賛成を要することとなった。(生田希保美・越野誠一『アメリカの直接参加・住民投票』(1987年)自治体研究社 13ページ)

なお、イニシアティブによる直接立法の制度は、全米のほぼ半数に当たる24の州で導入されており、そのうち、憲法改正をも可能とするものは、18州(直接16、間接2)である。

憲法改正が成立することになる。

このため、憲法改正の手續が「イニシアティブによる場合は、完全な軟性憲法だということになる」との指摘がなされている。<sup>50</sup>

また、1980年代以降急増したイニシアティブの中には、不法移民に対する社会保障サービスの停止（1994年・カリフォルニア）やアフーマティブ・アクションの全廃（1996年・同）のような、議会では取り上げられないような保守的なテーマを政治日程にのせ、州民投票に付する事例が見受けられるとの指摘もなされている。<sup>51</sup>

この背景には、「イニシアティブ産業」、すなわち、請願署名収集会社の存在があるとされる。請願署名収集会社は、豊富な資金を有する団体から、署名1件につきいくらかたちで委託を受け、提案の内容の説明を抜きにして短期間のうちに効率的に署名を集めており、現在では、この手法が一般化している。この結果、「このような有給運動員による署名がイニシアティブの中心を占めることは、豊富な政治資金を有する団体によってそこでの議論が大きく規定されることを意味」し、「今日のイニシアティブをリードしているのは、例えば全米ライフル協会であり、タバコ産業なのである。にもかかわらず、必要な署名を得たという結果は、あたかも自分たちの提案が広い支持を得ているかの印象を社会全般に対して与え」ているとの指摘がなされている。<sup>52</sup>

これに加え、秘密投票による多数決によってイニシアティブが成立する結果、「多元的な価値観が共存していく必要のある政治体で多数者のむき出しの感情表明を許してしまい、マイノリティを傷つけるという指摘」もなされている。すなわち、秘密投票においては、「投票者は自らの選択について誰に対しても責任を負わず、理由を説明する必要もない」ことから、「重要な政治問題でも自分とは異なった意見に耳を貸さずにどんどん決着をつけることができるようになりつつある」ということである。<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> 毛利『前掲書』 240ページ

<sup>51</sup> 毛利『前掲書』 245ページ

<sup>52</sup> 毛利『前掲書』 247ページ

1980年の調査では、カリフォルニア州の署名収集会社は、署名1件につき1ドルを請求し、そのうち、30セントを署名収集人の、残余の70セントを会社の経費及び利益として配分していたとされ、イニシアティブの成立に必要な有効署名数を集めようとする、100万ドルを超える額になったという。（生田・越野『前掲書』 66～67ページ）

<sup>53</sup> 毛利『前掲書』 266～267ページ

これについては、裁判所による違憲審査がなされること、極端な内容のイニシアティブの成立率の低さを強調する意見もある。（生田・越野『前掲書』 69～70ページ）

## 〈参考資料〉

### 【掲載条文】

本資料に掲載した各国憲法の条文は、以下の資料によった。

各 国 憲 法		出 典
フランス	人および市民の権利宣言 第五共和制憲法	辻村みよ子訳、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』(2001年)三省堂
イタリア共和国憲法		井口文夫訳、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』(2001年)三省堂
スイス連邦憲法		小林武訳、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』(2001年)三省堂
スウェーデン統治法典		平松毅訳、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第二版〕』(1998年)有信堂

### 【参考文献】

- ・阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第二版〕』(1998年)有信堂
- ・網中政機「直接立法—考察」  
『日独憲法学の創造力・下巻 栗城壽夫古稀記念』(2003年)信山社
- ・井口秀作「フランス第五共和制憲法におけるレフェレンダム」  
杉原泰雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』(1998年)日本評論社
- ・生田希保美・越野誠一『アメリカの直接参加・住民投票』(1987年)自治体研究会
- ・大石眞『立憲民主制』(1996年)信山社
- ・大須賀明・栗城壽夫・樋口陽一・吉田善明編『憲法辞典』(2001年)三省堂
- ・岡沢憲芙『スウェーデン現代政治』(1988年)東京大学出版会
- ・岡沢憲芙・奥島孝康編『スウェーデンの政治』(1994年)早稲田大学出版部
- ・久保健助「米国における「住民投票制度」」  
杉原泰雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』(1998年)日本評論社
- ・憲法調査会(内閣)『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』(1964年)
- ・小林武『現代スイス憲法』(1989年)法律文化社
- ・佐藤功『憲法(下)〔新版〕』(1984年)有斐閣
- ・塩津徹『現代ドイツ憲法史』(2003年)成文堂
- ・清水伸『逐条日本国憲法審議録 第三巻』(1962年)有斐閣
- ・杉原泰雄『憲法 統治の機構』(1989年)有斐閣
- ・関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」  
『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』(1986年)有斐閣
- ・辻村みよ子『憲法〔第2版〕』(2004年)日本評論社
- ・辻村みよ子『比較憲法』(2003年)岩波書店
- ・辻村みよ子「レフェレンダムと議会の役割」『ジュリスト1022号』(1993年)有斐閣
- ・戸波江二『憲法〔新版〕』(1998年)ぎょうせい
- ・野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法〔第3版〕』(2001年)有斐閣
- ・乗本せつ子「直接民主制」  
杉原泰雄編『講座・憲法学の基礎1 憲法学の基礎概念』(1983年)経草書房
- ・長谷部恭男『憲法〔第2版〕』(2001年)新世社
- ・馬場康雄・岡沢憲芙編『イタリアの政治』(1999年)早稲田大学出版部
- ・馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック』(2000年)東京大学出版会
- ・橋本公巨『日本国憲法』(1980年)有斐閣
- ・樋口陽一『憲法』(1998年)青林書院

- ・樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法』(1994年)青林書院
- ・樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法』(2004年)青林書院
- ・樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法(下巻)』(1988年)青林書院
- ・樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第4版』(2001年)三省堂
- ・フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』(2002年)信山社
- ・法学協会編『註解日本国憲法 下巻(2)』(1953年)有斐閣
- ・ホセ・ヨンパルト『日本国憲法哲学』(1995年)成文堂
- ・宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(1978年)日本評論社
- ・宮田豊『憲資・総第59号 国民投票制度』(1962年)憲法調査会(内閣)
- ・毛利透『民主政の規範理論』(2002年)経草書房
- ・渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』(1999年)信山社
- ・M.デュヴェルジェ(時本義昭訳)『フランス憲法史』(1995年)みすず書房
- ・『平成12年 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(2000年)

## 衆憲資第 59 号 「国民投票制度」に関する基礎的資料追補

我が国では、地方自治レベルの直接民主制に関する諸制度として、憲法 95 条に基づく地方自治特別法の制定に関する住民投票（衆憲資第 59 号 13～18 ページ参照）のほか、地方自治法、市町村合併特例法等の規定に基づく「直接請求制度」及び地方自治体の制定する条例に基づく「住民投票制度」が設けられている。

### 1. 直接請求制度について

地方自治法第 5 章は、条例の制定又は改廃等に関する「直接請求」、すなわち、住民からの発案（イニシアティヴ）について規定する。このほか、市町村合併特例法において市町村合併協議会の設置に関する直接請求制度等が設けられている。

#### 【直接請求制度の一覧】

直接請求の対象	根 拠 法	請求成立後の手続
条例の制定又は改廃	地方自治法第 74 条～第 74 条の 4	議会に付議される
事務監査	地方自治法第 75 条	監査委員による監査
広域連合の規約変更	地方自治法第 291 条の 6	議会に付議される
市町村合併協議会の設置	市町村の合併の特例等に関する法律第 4 条及び第 5 条	議会に付議される
議会の解散	地方自治法第 76 条～第 79 条	住民投票に付される
議員の解職	地方自治法第 80 条、第 82 条～第 85 条	住民投票に付される
首長の解職	地方自治法第 81 条～第 85 条	住民投票に付される
副知事又は助役の解職	地方自治法第 86 条～第 88 条	議会に付議される
出納長又は収入役の解職		
選挙管理委員、監査委員又は公安委員会委員の解職		
教育委員会委員の解職	地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 8 条	議会に付議される
農業委員会委員の解任	農業委員会法第 14 条	直ちに解任される
漁業調整委員会委員の解職	漁業法第 99 条	住民投票に付される

注：表の二重罫線以下は解職請求（リコール）であって、直接民主制の諸制度とはみなされないとする見解がある（衆憲資第 59 号 4 ページ参照）。

上記のうち、条例の制定又は改廃に関する直接請求の手続は、以下のとおりである。

有権者の 50 分の 1 以上の署名により、代表者から首長に請求

首長から、請求の要旨を公表

請求の受理日から起算して 20 日以内に議会を招集し、意見を附して請求を付議

議会が請求の可否を議決

議決の結果を請求の代表者に通知するとともに、これを公表

なお、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に係る条例の制定又は改廃については、直接請求を行うことができない。

## 2. 住民投票制度について

地方公共団体は、必要に応じ住民投票に関する条例を制定することによって、直接に住民の意思を問うための「住民投票」を行っている。これまでに行われた住民投票の多くは、市町村合併の是非を問うためのものである<sup>1</sup>。

市町村合併の是非を問うもの以外では、以下のような住民投票が実施されている。

### 【市町村合併以外で住民投票が行われた最近の事例】

事項	実施自治体	投票期日	投票率 (%)	結果	備考
廃棄物処理場	岐阜県 御嵩町	1997. 6.22	87.50	反対多数	2000年 6月 県が計画撤回
	宮崎県 小林市	1997.11.16	75.86	反対多数	1998年 8月 産業廃棄物処理施設稼働
	岡山県 吉永町	1998. 2. 8	91.65	反対多数	2003年 4月 計画撤回
	宮城県 白石市	1998. 6.14	70.00	反対多数	2001年 10月 県が処理場建設に不許可処分
	千葉県 海上町	1998. 8.30	87.31	反対多数	2002年 2月 住民側が差止請求提訴
	高知県 日高村	2003.10.26	79.80	賛成多数	条例に基づく住民投票で初の賛成多数となった。
原子力発電所	新潟県 巻町	1996. 8. 4	88.29	反対多数	2003年 12月 計画断念
	新潟県 刈羽村	2001. 5.27	88.14	反対多数	2002年 9月 ブルサーマル計画取消
	三重県 海山町	2001.11.18	88.64	反対多数	誘致断念
吉野川可動堰	徳島県 徳島市	2000. 1.23	55.00	反対多数	現在、国の計画は白紙となっている。
海上ヘリポート	沖縄県 名護市	1997.12.21		反対多数	反対・賛成・条件付反対・条件付賛成からの4択で行われた。
基地縮小	沖縄県	1996. 9. 8	59.53	賛成多数	

注：上記の表は、<http://homepage1.nifty.com/jj-junjun/sub02.html> を基に作成した。

市町村合併の是非に関するものも含め、上記の住民投票は、問題とされている案件のみを対象とした特別の住民投票条例に基づいて行われたものである。

これに対し、重要な政策については住民の意思を問うことができるよう、常設型の住民投票条例を制定している地方公共団体もある。これらの条例では、投票権を18歳以上の者や定住外国人に対しても付与する等、地方公共団体によってさまざまな工

<sup>1</sup> 民間（国民・住民投票を活かす会）の統計によれば、2001年8月から2004年10月までの間に、市町村合併の是非について住民投票が行われた事例は、163件に上る。

（<http://homepage1.nifty.com/jj-junjun/sub02.html>）

夫がなされている。なお、常設型の住民投票条例に基づく住民投票が実施された例は、現在のところ存在しない。

### 【常設型住民投票条例の比較】

地方公共団体名	投票権者	発議権者	同一テーマでの再投票禁止期間	投票成立の要件等
愛知県 高浜市		投票権者の3分の1以上 議会（定数の1/12以上） 首長	投票成立の場合 2年間	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
群馬県 境町	20歳以上	投票権者の3分の1以上 議会（定数の1/12以上） 首長	2年間	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
埼玉県 富士見市	20歳以上	投票権者の5分の1以上 議会（定数の1/3以上） 首長	投票成立の場合 2年間	投票総数が投票権者の3分の1以上（不成立の場合、開票せず）
岡山県 哲西町		投票権者の5分の1以上 議会（定数の1/10以上） 首長	投票成立の場合 2年間	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
群馬県 桐生市	20歳以上	投票権者の6分の1以上	2年間	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
広島県 広島市		投票権者の10分の1以上	投票成立の場合 2年間	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
香川県 三野町		投票権者の3分の1以上 議会（定数の1/12以上） 首長	賛否いずれか過半数の結果が投票権者総数の3分の1以上に達した場合2年間	賛否いずれか過半数の結果が投票権者総数の3分の1以上に達した場合、その結果を尊重しなければならない
石川県 押水町		投票権者の10分の1以上 議会（定数の1/3以上） 首長	規定なし	投票率50%以上（不成立の場合、開票せず）
千葉県 我孫子市		投票権者の8分の1以上 議会（定数の1/4以上） 首長（議会の同意を要す）	賛否いずれか過半数の結果が投票権者総数の4分の1以上に達した場合2年間	賛否いずれか過半数の結果が投票権者総数の3分の1以上に達した場合、その結果を尊重しなければならない

注：上記の表は、<http://members.jcom.home.ne.jp/change-abiko/jyumintouhyou-hikaku.pdf> を基に作成した。

投票権者欄中、は、18歳以上の者及び定住外国人に対しても投票権を付与している地方公共団体を示す。

発議権者中、議会のカッコ書は、発案に必要な議員数を示す。なお、いずれの議会においても発議のためには、過半数の賛成が必要である。

### 【参考】我孫子市市民投票条例（2004.3.22 議決 4.1 施行） （設置）

**第1条** 本市は、市民による自治の重要性を強く認識し、重要な政策の選択に市民の意思を的確に反映させるため、市民生活の基本に重大な影響を与える事項に関し、直接市民の意思を問う制度（以下「市民投票」という。）を設ける。



### **(市民投票を行うことができる事項)**

**第2条** 市民投票は、法令に基づき投票に付することができる事項を除き、次の各号のいずれかに該当する事項であって、かつ、市民に直接その賛否を問う必要があると認められる事項について行うことができる。

- (1) 市の存立の基礎的条件に関する事項
- (2) 市の実施する特定の重要施策に関する事項
- (3) 前各号に定めるもののほか、現在又は将来の市及び市民全体に重大な影響を与える政策上の具体的事項

2 前項の規定にかかわらず、市民投票は、もっぱら特定の市民又は地域のみを対象とする事項については行うことができない。

### **(投票資格者)**

**第3条** 市民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、次の各号のいずれかに該当する者であって、規則で定めるところにより調製する投票資格者名簿に登録されているものとする。

- (1) 年齢満 18 年以上の日本国籍を有する者で、その者に係る本市の住民票が作成された日（他の市町村から本市に住所を移した者で住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）第 22 条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日）から引き続き 3 月以上本市の住民基本台帳に記載されているもの
- (2) 年齢満 18 年以上の永住外国人で、外国人登録法（昭和 27 年法律第 125 号）第 4 条第 1 項に規定する外国人登録原票に登録されている居住地が本市にあり、同項の登録の日（同法第 8 条第 1 項の申請に基づく同条第 6 項の居住地変更の登録を受けた場合は、当該申請の日）から 3 月以上経過し、かつ、投票資格者名簿への登録を申請したもの

2 前項第 2 号に規定する「永住外国人」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

- (1) 出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号）別表第 2 の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者
- (2) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成 3 年法律第 71 号）に定める特別永住者

### **(請求及び発議)**

**第4条** 投票資格者は、前条第 1 項各号に掲げる者の総数の 8 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対し、第 2 条第 1 項に掲げる事項について市民投票を実施することを請求することができる。この場合において、署名に関する手続きは、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）及び地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）に定める署名手続の例によるものとする。

2 市議会は、議員の定数の 4 分の 1 以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席

議員の過半数の賛成により議決された第2条第1項に掲げる事項について、市長に対し、市民投票を実施することを請求することができる。

3 市長は、第2条第1項に掲げる事項について、市議会の同意を得て、自ら市民投票を発議することができる。

4 市長は、第1項及び第2項の規定による請求があったときは、市民投票を実施しなければならない。

#### **(市民投票の形式)**

**第5条** 前条に規定する投票資格者及び市議会の請求並びに市長の発議による市民投票の係る事案は、二者択一で賛否を問う形式のものとして請求又は発議されたものでなければならない。

#### **(市民投票の執行)**

**第6条** 市民投票は、市長が執行するものとする。

2 市長は、第4条の規定により市民投票を実施するときは、規則で定めるところにより、速やかにその旨を告示しなければならない。

3 市長は、前項の規定による告示の日から起算して90日を超えない範囲内において市民投票の投票の期日(以下「投票日」という。)を定め、市民投票を実施しなければならない。

#### **(選挙管理委員会への委任)**

**第7条** 市長は、法第180条の2の規定に基づき、協議により、その権限に属する市民投票の管理及び執行に関する事務を選挙管理委員会に委任するものとする。

#### **(選挙管理委員会の事務)**

**第8条** 選挙管理委員会は、前条の規定により委任を受けた市民投票に関する事務を行うものとする。

#### **(情報の提供)**

**第9条** 市長は、市民投票を実施する際には、投票資格者が賛否を判断するのに必要な広報活動を行うとともに、情報の提供に努めなければならない。

2 市長は、前項の広報活動及び情報の提供に際しては、事案についての賛否両論を公平に扱わなければならない。

#### **(投票運動)**

**第10条** 市民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、買収、脅迫等投票資格者の自由な意思が拘束され、又は不当に干渉されるものであってはならない。

#### **(投票所)**

**第11条** 投票所は、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12条** 市民投票の投票を行う投票資格者(以下「投票人」という。)は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿の抄本の対照を経て、投票をしなければならない。

らない。

**(期日前投票又は不在者投票)**

**第13条** 投票人は、前条の規定にかかわらず、規則で定めるところにより期日前投票又は不在者投票を行うことができる。

**(投票結果の尊重)**

**第14条** 市民投票において、一の事案について投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市民、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない。

**(投票結果の告示及び通知)**

**第15条** 市長は、投票結果が確定したときは、直ちにこれを告示し、かつ、第4条第1項の代表者及び市議会の議長に通知しなければならない。

**(請求の制限期間)**

**第16条** この条例による市民投票が実施された場合(賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の4分の1に達しなかった場合を除く。)には、その投票結果の告示の日から2年間は、同一の事項又は当該事項と同旨の事項について、第4条に規定する請求及び発議をすることはできない。

**(投票及び開票)**

**第17条** 第6条から前条までに定めるもののほか、市民投票の投票及び開票に関し必要な事項は、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)並びに我孫子市公職選挙法令執行規程(平成2年選挙管理委員会訓令第1号)の規定の例による。

**(委任)**

**第18条** この条例に定めるもののほか、市民投票に関し必要な事項は、規則で定める。