

衆憲資第75号

日本国憲法の改正手続に関する法律（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項）に関する参考資料

平成24年3月

衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を収集するとともに、国会答弁等を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

目 次

《ポイント》

第1 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項	i
第2 憲法改正問題についての国民投票制度に関する議論 (法案・修正案の推移)	iv

I 附則12条の概要	1
【イメージ図】憲法改正手続における「憲法改正問題についての 国民投票」の位置付け	3
II 立法時の国会における議論	
1 附則12条をめぐる制定過程における議論	4
2 参考人等の意見	15
III 論文等に見られる見解	
1 諮問的国民投票と確定的国民投票	22
2 諮問的国民投票に対する評価	22
IV 諸外国の国民投票制度の概要	
諸外国の国民投票制度（概略）	26
1 イタリア	27
2 オーストリア	31
3 スイス	32
4 スウェーデン	38
5 スペイン	39
6 フランス	40

ポイント

第1 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項

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

（趣旨）

第1条 この法律は、日本国憲法第九十六条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）について、国民の承認に係る投票（以下「国民投票」という。）に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議に係る手続の整備を行うものとする。

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

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

（一般的国民投票制度について）

平成18年5月26日衆議院に提出された自民党・公明党案¹は、憲法改正国民投票のみを対象としていた。一方、同日衆議院に提出された民主党案²は、国政における重要な問題に係る案件についての諮問的国民投票も含めることとしていた。このため、憲法改正国民投票法の審議の過程では、いわゆる一般的国民投票制度の導入の是非についても議論が行われた。

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

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

1 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）

2 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）

ている³。

- 一般的国民投票制度は、その効果が諮問的なものであるとしても事実上の拘束力があり得ることは否定できず、憲法の定める議会制民主主義の根幹にかかわる重大な問題である⁴。
- 国民投票が必要的な要件とされその結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、任意で諮問的な効果が想定される一般的な国民投票とでは、その本質を全く異にする⁵。

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

（憲法問題についての予備的国民投票制度）

もともと、自民党・公明党案の提出者は、憲法改正については憲法 96 条が議会制民主主義の例外として国民投票を要する旨を定めていることから、一般的国民投票制度といっても、個別の憲法問題に限定し、あらかじめ国民に憲法改正の要否・内容の方向性について問う諮問的・予備的国民投票制度については、この憲法 96 条の周辺に位置するものと考えられるとしている⁶。そこで、このような諮問的・予備的国民投票制度の是非について検討されるべき旨の規定が附則に置かれた⁷。

（附則 12 条による検討の期限）

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

この点、憲法改正国民投票法に定められている他の検討条項⁸には、「この法律が施行される（編注：平成 22 年 5 月 18 日）までの間に」と定められており、附則 12 条による検討は、これらとは異なるものである。

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

4 注 3 参照

5 注 3 参照

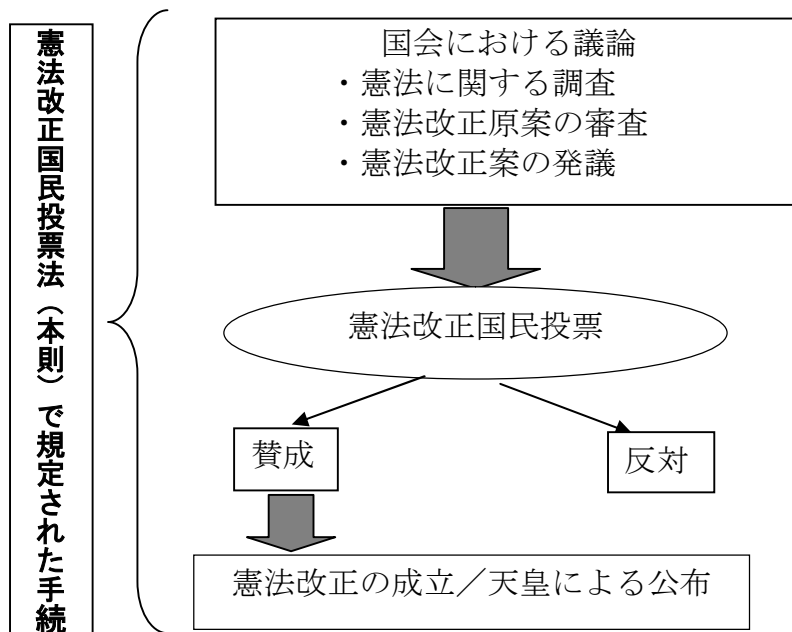
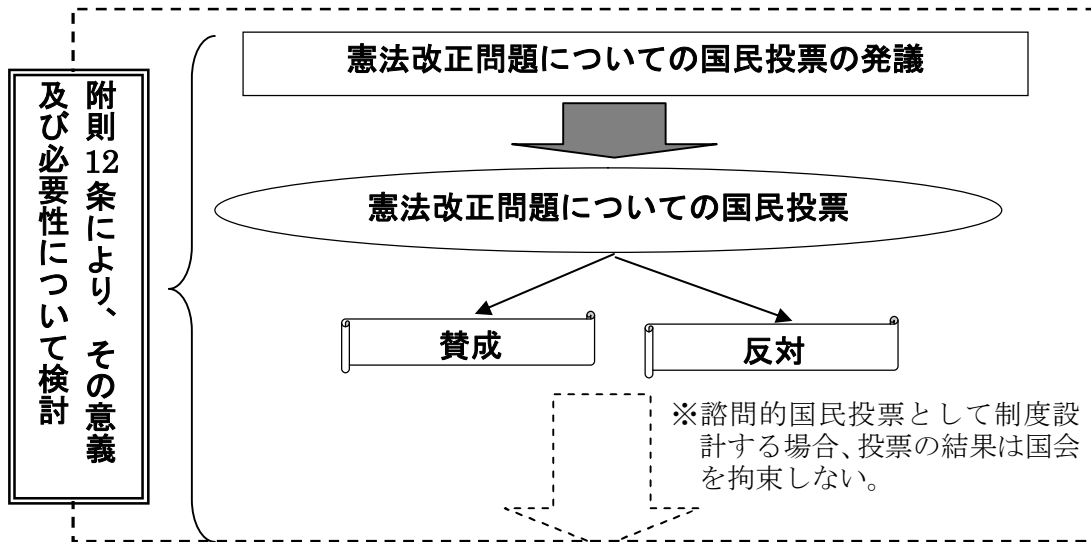
6 第 166 回国会参議院会議録第 17 号（平成 19 年 4 月 16 日）3 頁（赤松正雄議員）、第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）（平成 19 年 3 月 29 日）3 頁（保岡興治議員）

7 注 6 参照

8 18 歳以上 20 歳未満の者の国政選挙への参加等についての法制上の措置（附則 3 条）、公務員の政治的行為の制限に関する検討（附則 11 条）

【イメージ図】

憲法改正手続における「憲法改正問題についての国民投票」の位置付け



第2 憲法改正問題についての国民投票制度に関する議論（法案・修正案の推移）

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

法案・修正案の推移（国民投票の対象について）

自民党・公明党	民主党
法律案 ⁹ (H18. 5. 26)	法律案 ¹⁰ (H18. 5. 26)
憲法改正に限定	国政重要問題（一般的国民投票）も含める。
修正要綱 (H18. 12. 14)	修正要綱 (H18. 12. 14)
憲法改正問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について検討	次の3案を提示 A案：国政重要問題の対象を何らかの方法で限定 B案：憲法改正問題に限定 C案：具体的制度設計を憲法審査会で検討
併合修正案 (H19. 3. 27)	修正案 (H19. 4. 10) 参議院に提出した対案 ¹¹ (H19. 5. 8)
同上（附則12条） → 成立	国政重要問題のうち「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を対象とする。 上記「別の法律」は、本法施行までに整備。 → 不成立

⁹ 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）

¹⁰ 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）

¹¹ 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）

民主党の法律案では、国政における重要な問題に係る案件¹²についての国民投票を設けることとしていた（同法律案1条）。

その趣旨として、衆議院本会議での趣旨説明では、立憲主義にかかわる問題について、国会がみずからの意思に基づき、諮問的に国民の意思を問い¹³、その主権者の意思を十分に考慮しながら権限行使することは、何ら憲法に反するものではなく、むしろその趣旨にかなうと説明されている¹⁴。

ただ、民主党側からは当初より、国民投票に付すべき案件を限定することについて柔軟な考え方が示されていた¹⁵。また、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会での議論においては、自民党・公明党側から、一般的国民投票制度といっても、憲法問題に限った諮問的・予備的国民投票制度については、検討に値する旨の発言¹⁶が見られた。

そのような経過から、平成18年12月14日には、自民党・公明党案及び民主党案の双方から、法案の修正要綱が示された。その後、平成19年3月27日、自民党・公明党から、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項（附則12条）を設ける修正案が提出され、また、同年4月10日、民主党から、国民投票に付すべき案件について修正を加えた修正案が提出された。最終的には、自民党・公明党提出の修正案が、法律として成立した。

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

憲法改正国民投票法

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

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

¹² 「国政における重要な問題に係る案件」として国民投票に付すことが想定される案件としては、民主党案の提出者は、例えば、皇室典範のように憲法問題に準ずる事項、自衛隊のイラク派遣のように国家全体の運命に関する重要事項、安楽死など、その他の国家の重要政策問題であると述べている。第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）11頁（鈴木克昌議員）。

¹³ 平成18年5月に提出された民主党の法律案では、133条で、「国政問題国民投票の結果は、国及びその機関を拘束しないものとする。」と規定している。

¹⁴ 第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）6～7頁（枝野幸男議員）

¹⁵ 第166回国会衆議院会議録第33号（平成18年6月1日）11頁（鈴木克昌議員）

¹⁶ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第8号（平成18年12月7日）15頁（保岡興治議員）

憲法改正国民投票法附則 12 条による検討範囲は、以下の 2 つとされている。

- ① 憲法改正を要する問題（最終的には憲法改正国民投票の対象となるような事項について予備的に民意の動向を探ろうとする場合）
- ② 憲法改正の対象となり得る問題

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

一方、平成 19 年 4 月 10 日に民主党が提出した修正案では、国政における重要な問題のうち、

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

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

また、民主党が提出した修正案では、附則 4 条で、「この法律が施行されるまでの間に」検討を加え必要な法制上の措置を講ずることが定められており¹⁷、検討について期限を設けている点も、成立した憲法改正国民投票法と異なっていた。

¹⁷ 民主党が平成 19 年 4 月 10 日に提出した修正案では、附則 4 条で、「国は、この法律が施行されるまでの間に、国政問題国民投票に関し、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。」と規定している。

〔提出者の主な答弁（抜粋）〕

H19.03.29・衆・憲法特委 03 頁・保岡興治君

【憲法改正国民投票のみを対象とした理由】

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

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

【憲法問題についての予備的国民投票制度の検討を附則で規定した理由】

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

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

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

【附則 12 条と民主党修正案との違い、附則 12 条による検討の所管】

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

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

すなわち、民主党の最終修正案では、当初案のように国政上の重要な問題一般を対象とするのではなくて、国政における重要な問題のうち、一つ、憲法改正の対象となり得る問題。ここには、例えば女性天皇問題などは、法律的には皇室典範の改正でも済むんですが、憲法問題ともなり得るものである、こういったものが例示として挙げられます。②として、統治機構に関する問題。これは、国会議員からの発議が必ずしも機能しない可能性があることを想定されたものと推察されます。一院制にするのかしないのかということもこういったところに入ってくると思います。三つ目には、生命倫理に関するような政党政治を超えた国会議員、国民の倫理観、死生観などに関する問題などを例示として掲げた上で、その詳細は国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定めるとされておりました。これが民主党の案でありました。

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

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

(参考)

【民主党修正案の考え方について】

この条文の読み方といたしましては、「その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」ですので、例示列举でございます。意味があるのは、「国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」というのが法的意味を持つ文言であって、それ以外は例示列举であります。したがって、それぞれについて検討した結果、それぞれ

例示したものの中に国民投票の対象とするにふさわしい問題がないというケースもあり得るという例示列挙であるということをご認識ください。

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

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

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

I 附則 12 条の概要

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、附則 12 条において、次のように規定している。

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

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

（一般的国民投票制度について）

平成 18 年 5 月 26 日衆議院に提出された自民党・公明党案¹は、憲法改正国民投票のみを対象としていた。一方、同日衆議院に提出された民主党案²は、国政における重要な問題に係る案件についての諮問的国民投票も含めることとしていた。このため、憲法改正国民投票法の審議の過程では、いわゆる一般的国民投票制度の導入の是非についても議論が行われた。

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

- ・ 現行憲法は国会を国の唯一の立法機関であると規定し、基本的に議会制民主主義を採用しており、これらを補完するものとしての直接民主主義の制度は、わずかに最高裁判所裁判官の国民審査（憲法 79 条 2 項）、地方自治特別法（憲法 95 条）、憲法改正国民投票（憲法 96 条）の場合に限定されている³。
- ・ 一般的国民投票制度は、その効果が諮問的なものであるとしても事実上の拘束力があり得ることは否定できず、憲法の定める議会制民主主義の根幹にかかわる重大な問題である⁴。
- ・ 国民投票が必要的な要件とされその結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、任意で諮問的な効果が想定される一般的な国民投票とでは、その本質を全く異にする⁵。

1 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）

2 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）

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

4 注 3 参照

5 注 3 参照

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

（憲法問題についての予備的国民投票制度）

もともと、自民党・公明党案の提出者は、憲法改正については憲法 96 条が議会制民主主義の例外として国民投票を要する旨を定めていることから、一般的国民投票制度といっても、個別の憲法問題に限定し、あらかじめ国民に憲法改正の要否・内容の方向性について問う諮問的・予備的国民投票制度については、この憲法 96 条の周辺に位置するものと考えられるとしている⁶。そこで、このような諮問的・予備的国民投票制度の是非について検討されるべき旨の規定が附則に置かれた⁷。

（附則 12 条による検討の期限）

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

この点、憲法改正国民投票法に定められている他の検討条項⁸には、「この法律が施行される（編注：平成 22 年 5 月 18 日）までの間に」と定められており、附則 12 条による検討は、これらとは異なるものである。

なお、参議院日本国憲法に関する調査特別委員会においては、国民投票の対象に関して次のような附帯決議が付されている。

日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議（抜粋）

（平成 19 年 5 月 11 日 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会）

一、国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努めること。

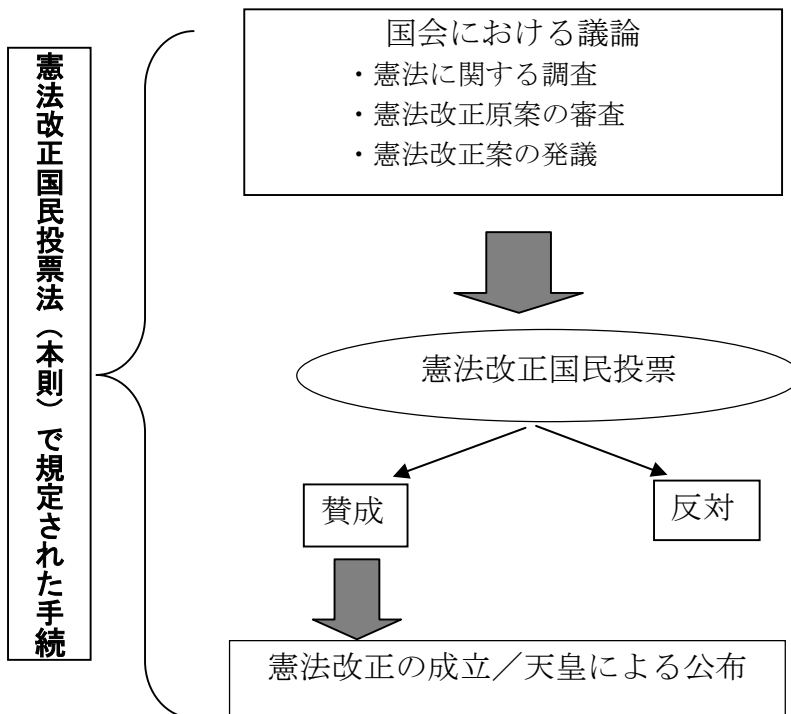
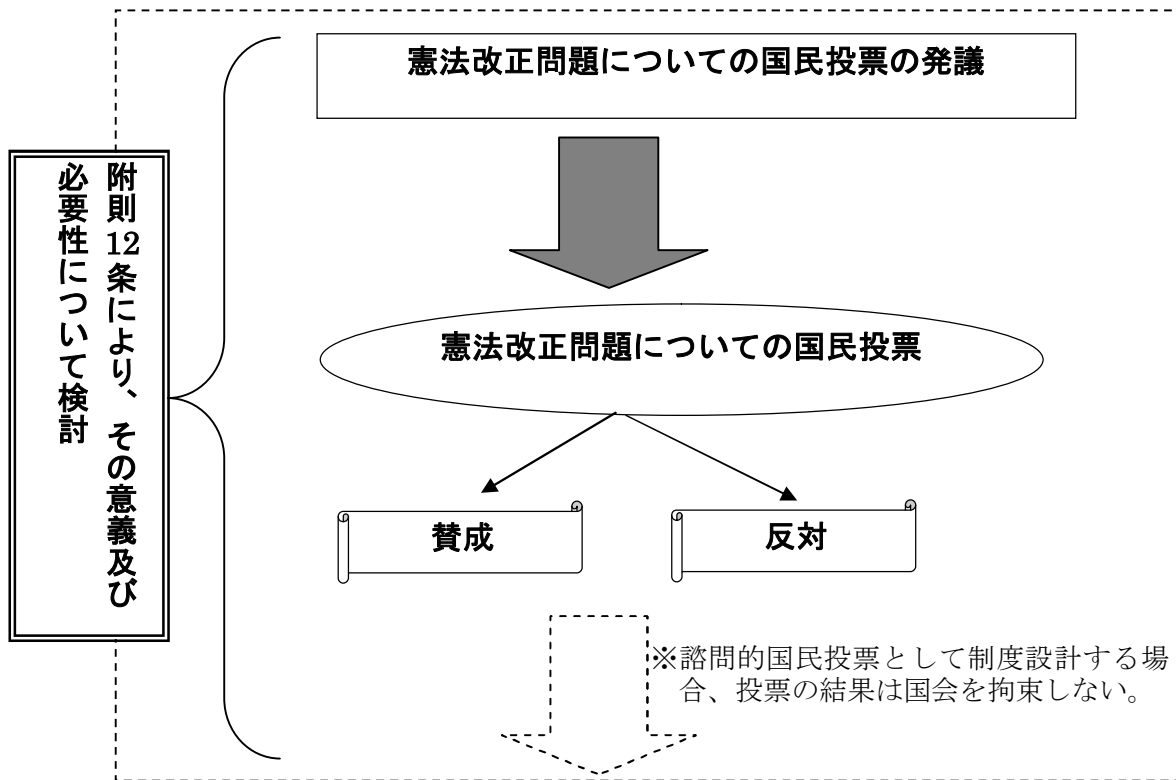
6 第 166 回国会参議院会議録第 17 号（平成 19 年 4 月 16 日）3 頁（赤松正雄議員）、第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）（平成 19 年 3 月 29 日）3 頁（保岡興治議員）

7 注 6 参照

8 18 歳以上 20 歳未満の者の国政選挙への参加等についての法制上の措置（附則 3 条）、公務員の政治的行爲の制限に関する検討（附則 11 条）

【イメージ図】

憲法改正手続における「憲法改正問題についての国民投票」の位置付け



Ⅱ 立法時の国会における議論

1 附則 12 条をめぐる制定過程における議論

(1) 制定過程における議論の概略

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

法案・修正案の推移（国民投票の対象について）

自民党・公明党	民主党
法律案 ⁹ (H18. 5. 26)	法律案 ¹⁰ (H18. 5. 26)
憲法改正に限定	国政重要問題（一般的国民投票）も含める。
修正要綱 (H18. 12. 14)	修正要綱 (H18. 12. 14)
憲法改正問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について検討	次の 3 案を提示 A 案：国政重要問題の対象を何らかの方法で限定 B 案：憲法改正問題に限定 C 案：具体的制度設計を憲法審査会で検討
併合修正案 (H19. 3. 27)	修正案 (H19. 4. 10) 参議院に提出した対案 ¹¹ (H19. 5. 8)
同上（附則 12 条） → 成立	国政重要問題のうち「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を対象とする。 上記「別の法律」は、本法施行までに整備。 → 不成立

9 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）

10 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）

11 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）

民主党の法律案では、国政における重要な問題に係る案件¹²についての国民投票を設けることとしていた（同法律案1条）。

その趣旨として、衆議院本会議での趣旨説明では、立憲主義にかかわる問題について、国会がみずからの意思に基づき、諮問的に国民の意思を問う¹³、その主権者の意思を十分に考慮しながら権限行使することは、何ら憲法に反するものではなく、むしろその趣旨にかなうと説明されている（下記(2)（6～7頁）参照）。

ただ、民主党側からは当初より、国民投票に付すべき案件を限定することについて柔軟な考え方が示されていた（下記(2)（8頁）参照）。また、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会での議論においては、自民党・公明党側から、一般的国民投票制度といっても、憲法問題に限った諮問的・予備的国民投票制度については、検討に値する旨の発言が見られた（下記(2)（8～9頁）参照）。

そのような経過から、平成18年12月14日には、自民党・公明党案及び民主党案の双方から、法案の修正要綱が示された（下記(3)（10頁）参照）。その後、平成19年3月27日、自民党・公明党から、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項（附則12条）を設ける修正案が提出され、また、同年4月10日、民主党から、国民投票に付すべき案件について修正を加えた修正案が提出された（下記(4)（11頁）参照）。なお、両修正案では、検討を加えられた国民投票の範囲や検討の期限について違いがあった（下記(4)（12頁）参照）。最終的には、自民党・公明党提出の修正案が、法律として成立した。

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

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

(2) 自民党・公明党及び民主党が提出した法律案及び主な議論

平成 18 年 5 月 26 日に衆議院に提出された自民党・公明党案は、憲法改正国民投票のみを対象としていた。一方、同日に衆議院に提出された民主党案は、国政における重要な問題に係る案件についての国民投票も含めることとしていた。

自民党・公明党案 (H18. 5. 26 提出) ¹⁴→ 憲法改正に限定

(趣旨)

第 1 条 この法律は、日本国憲法第九十六条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）について、国民の承認に係る投票（以下「国民投票」という。）に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議に係る手続の整備を行うものとする。

民主党案 (H18. 5. 26 提出) ¹⁵→ 国政重要問題（一般的国民投票）も含める。

(趣旨)

第 1 条 この法律は、日本国憲法第九十六条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）についての国民の承認に係る投票（以下「憲法改正国民投票」という。）及び 国政における重要な問題に係る案件（以下「国政問題に係る案件」という。）についての国民の賛否の投票（以下「国政問題国民投票」という。）に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議及び国政問題に係る案件の発議に係る手続の整備を行うものとする。

(国政問題国民投票の結果)

第 133 条 国政問題国民投票の結果は、国及びその機関を拘束しないものとする。

国民投票の範囲、いわゆる一般的国民投票について、上記 2 つの法律案の提出者は、衆議院本会議での趣旨説明において、それぞれ以下のように説明している。

【自民党・公明党案提出者の趣旨説明】

○…本法律案の国民投票は、あくまでも日本国憲法第九十六条の実本法であり、憲法改正国民投票だけを対象としているものであります。

現行憲法のもとで認められている国政ベースでの直接民主制は、この憲法改正国民投票と、最高裁判所裁判官の国民審査、そして地方自治特別法の三つの場合に限定されており、これ以外の場合に直接民主制の制度を創設することは、そのことの是非はさておき、基本的には憲法改正を伴うものと考えるのが素直だからであります。（保岡興治君（自民）・H18. 6. 1・衆本会議・5 頁）

14 注 9 参照

15 注 10 参照

【民主党案提出者の趣旨説明】

○…憲法改正国民投票制度は、間接民主制を基本とする我が国政にあって、直接的に国民の意思を問う例外的な制度です。そして、立憲主義の観点から、直接的に国民の意思を問うことが望ましい案件は、憲法の条文そのものを改正するケースに必ずしも限られません。

もちろん、国会が国権の最高機関であり、唯一の立法機関であるとする憲法の規定に照らし、国会の意思とは無関係に、国会の立法権限を法的に制約するような手続は認められません。しかし、特に立憲主義にかかわる問題について、国会がみずからの意思に基づき、諮問的に国民の意思を問い、その主権者の意思を十分に考慮しながら権限行使することは、何ら憲法に反するものではなく、むしろその趣旨にかなうことです。

こう考えると、法体系的には、国会が一般的に国民の意思を問う諮問的国民投票制度こそが基本に存在し、特に憲法で規定された、必要的で拘束力を持つ憲法改正国民投票制度は、その特例として位置づけられます。一般法がないまま特例法を制定するのは不自然なことです。

このため、私たちは、一般法である諮問的国民投票制度の創設と、その特例法である憲法改正国民投票制度の創設とを一本の法律として提案しています。（**枝野幸男君（民主）・H18.6.1・衆本会議・6頁**）

同本会議での質疑において、自民党・公明党側からは、一般的国民投票制度については別途慎重に検討すべき事項であるとの発言が見られた。一方、民主党側からは、国民投票に付すべき案件を限定することについて柔軟な考え方が示されていた。

【自民党・公明党案提出者の発言】

○ 次に、一般的国民投票制度を設けなかった理由に関するお尋ねがございました。

日本国憲法は、国会を国の唯一の立法機関であると規定し、議会制民主主義を採用しているところであります。一般的国民投票制度は、その効果が諮問的なものであるとしても、事実上の拘束力があり得ることは否定できず、議会制民主主義の根幹にかかわる重大な問題であって、その導入自体が場合によっては憲法改正を要する問題であるとも考えております。

また、国民投票が必要的な要件とされており、かつ、その結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、一方で、任意で諮問的な効果しか有しない一般的な国民投票とでは、その本質を全く異にするものであること等を考えれば、今回は憲法改正国民投票法制に特化した議論に限定をし、一般的国民投票制度は、その意義を否定するものではありませんけれども、別途慎重に検討すべき事項であると考えております。（**船田元君（自民）・H18.6.1・衆本会議・14頁**）

【民主党案提出者の発言】

- 民主党案では、憲法が定める間接民主制の原則に反しないよう、国政問題国民投票の結果は、国やその機関を拘束しないものとし、国家意思の形成に当たって事実上参考とされるにとどまるものとしております。

…幾ら国やその機関を拘束しない諮問的投票であるといっても、確かに事実上の拘束力が発生することは考えられます。それゆえ、この国政問題国民投票に付すべき案件にかかわる議題を発議するには、通常の議案よりも賛成者の員数要件を加重しており、どのような事項を国民投票に付すかについては、国会において十分議論されて決せられることになると考えます。

また、もし国民投票に付すべき案件について明確に限定をかけておく必要があれば、民主党案提出者としては、今後の議論の中で案件を法律上限定することも含め、柔軟に検討していく考えであります。（鈴木克昌君（民主）・H18. 6. 1・衆本会議・11頁）

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会においては、自民党・公明党側から、憲法改正問題に限定した諮問的、予備的国民投票に関しては検討に値する旨の発言が見られた。また、民主党側からは、憲法改正問題についての予備的な国民投票は、民主党が主張した一般的国民投票に近いものであるといった発言が見られた。

【自民党・公明党案提出者の発言】

- …国民投票をいきなり実施するということになりますと、国民の間に戸惑いもあるでしょうし、また、国民世論が、あるいは国民の意思が十分には反映しない場合があるかもしれない。こういったことを考えますと、予備的なことも場合によっては必要であるかもしれません。また、あらかじめ国民の意思を推しはかるという意味で、予備的な国民投票を行うことも有用ではないかというふうに考えております。（船田元君（自民）・H18. 11. 30・衆憲特委・3頁）

- …国会による有権的世論調査ともいべき予備的な国民投票は一考に値するという発言がございました。

…やはり一発勝負で、国会が発議したものを国民に国民投票という格好で判断を迫っていくというのは少し無理があるのではないかというふうな思いが強くなるわけがございます。…

…いずれにしても大筋の方向性というものを国民にあらかじめ諮るというふうなことが何らかの形で工夫されて実施されることは考えられていいのではないかと、そんなふうなことを考えている次第でございます。（赤松正雄君（公明）・H18. 11. 30・衆憲法特委・5頁）

- …今回は、憲法改正国民投票法制に特化した議論に限定して、一般的国民投票制度というものは、その意義はいろいろ考えられるので否定するものではない、そういった意味で別途検討というふうを考えているわけです。

おっしゃるように、憲法問題に限った諮問的、予備的国民投票制度というのは、憲法改正事項に直接民主制を取り入れた憲法九十六条そのものの趣旨からすると、憲法の許容するぎりぎりの範囲内とも考えられるので、検討に値するかなど。

その場合には、お尋ねのイメージなんですけれども、これは恐らく、憲法改正をするに際して、国会が憲法改正の発議の内容を検討し成案を得ていく上で、国民にどういう意識があるかということ^をあらかじめ知って重要な参考にするという意味と、もう一つは、憲法改正の環境、条件を国民に問いながら得ていくという二つの要素があると思いますが、いずれにしても、どういうことを発議できるのか、その発議の形式あるいは要件ということなど具体的な制度設計については、今直ちに本法律案に明記する段階には達していない。そういうことで、今後の憲法審査会の調査事項の一つとして、各政党間においてよく検討していくべき事項であると考えています。（保岡興治君（自民）・H18.12.7・衆憲法特委・15頁）

【民主党案提出者の発言】

- 国家の意思形成に当たって国民の意思を参考にするという私どもの考え方、そして現行の憲法は一方で憲法改正の部分以外のところは間接民主制という原則をとっているという、この両者間の考え方を、憲法にかかわることに限定しての諮問的国民投票制度という形で折り合いをつけるということ、柔軟かつ広範に諮問的国民投票を取り入れていくということが可能となるかどうか、これを私どもも積極的に議論を行っていきたいというふうに考えている次第でございます。（園田康博君（民主）・H18.11.30・衆憲法特委・4頁）

- この点は、まさに出発点においては与党案との間に相当な開きがあったところでございます。私どもはそもそも一般的な国政問題に関する国民投票制度をこの際設けたらどうかという主張をさせていただきました。その意味では、御指摘の予備的な国民投票というのは、私どもの主張した一般的国民投票に非常に近いものではないかというふうに推察をしております。

現時点でのイメージでございますが、やはり憲法改正の原案、原文、改正案が出ていって国民の信を問うというその前段階、そもそも、例えばですけれども首相公選制についてどうだとかいったようなことを、案文にする以前の段階でテーマとしてとっていくというようなイメージになるのではないかと予想をいたします。（小川淳也君（民主）・H18.12.7・衆憲法特委・16頁）

(3) 自民党・公明党及び民主党の修正要綱（平成 18 年 12 月 14 日）

こうした議論を踏まえ、平成 18 年 12 月 14 日の自民党・公明党修正要綱は、憲法改正問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について検討することとした。一方、同日の民主党修正要綱では、「国政問題国民投票」の範囲について限定する方向の 3 つの案を示した。

自民党・公明党修正要綱（H18. 12. 14）

→憲法改正問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について検討

第七 附則

二 検討

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

民主党修正要綱（H18. 12. 14）→ 3案を提示

第一 趣旨

この法律は、日本国憲法第96条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）についての国民の承認に係る投票（以下「憲法改正国民投票」という。）及び国政における重要な問題に係る案件（以下「国政問題に係る案件」という。）についての国民の賛否の投票（以下「国政問題国民投票」という。）に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議及び国政問題に係る案件の発議に係る手続の整備を行うものとする。

※上記部分については、次の3案を検討中

〔A案〕「国政問題に係る案件」について一定の限定を加える。

〔B案〕国民投票の対象となる案件を「日本国憲法の改正を要する問題又は日本国憲法の改正の対象となり得る問題に係る案件」（いわゆる「憲法改正に係る予備的国民投票」）に限定する。

〔C案〕上記B案（あるいはA案）に係る国民投票法案が憲法審査会の所管であることが担保されることを前提に、そのような国民投票法制の是非及び具体的制度設計のあり方について「本法施行後速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨を附則に明記する。

(4) 自民党・公明党修正案、民主党修正案・民主党が参議院に提出した対案

その後、自民党・公明党が平成 19 年 3 月に提出した併合修正案は、附則 12 条として、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項を設けることとした。その内容は、平成 18 年 12 月 14 日の自民党・公明党修正要綱と同様であった。

一方、民主党が平成 19 年 4 月に提出した修正案・同年 5 月に参議院に提出した法律案は、国政重要問題のうち「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を国民投票の対象とし、ここで言う「別の法律」は、本法施行までに整備することとしていた。

自民党・公明党提出の併合修正案 (H19. 3. 27)

→ 自民党・公明党修正要綱 (H18. 12. 14) と同じ → 成立

(憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討)

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

民主党提出の修正案 (H19. 4. 10)、民主党が参議院に提出した対案 (H19. 5. 8)¹⁶

- 国政重要問題のうち「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を対象とする。
- ・上記「別の法律」は、本法施行までに整備。

→ 不成立

(趣旨)

第 1 条 この法律は、日本国憲法第九十六条に定める日本国憲法の改正（以下「憲法改正」という。）についての国民の承認に係る投票（以下「憲法改正国民投票」という。）に関する手続及び国政における重要な問題のうち憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題に係る案件（以下「国政問題に係る案件」という。）についての国民の賛否の投票（以下「国政問題国民投票」という。）に関し定めるとともに、あわせて憲法改正の発議及び国政問題に係る案件の発議に係る手続の整備を行うものとする。

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

16 注 11 参照

(国民投票の対象についての違い)

自民党・公明党が提出した修正案附則 12 条による検討範囲は、以下の 2 つとされている。

- ① 憲法改正を要する問題（最終的には憲法改正国民投票の対象となるような事項について予備的に民意の動向を探ろうとする場合）
- ② 憲法改正の対象となり得る問題

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

一方、民主党が提出した修正案では、国政における重要な問題のうち、

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

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

(検討の期限についての違い)

自民党・公明党が提出した修正案の附則 12 条は、「この規定の施行後速やかに」と規定していることから、検討の期限を定めていないものである。

一方、民主党が提出した修正案では、附則 4 条で、「この法律が施行されるまでの間に」検討を加え必要な法制上の措置を講ずることが定められており、検討について期限を設けている点も異なっていた。

(各修正案の考え方)

それぞれの修正案の考え方について、自民党・公明党案、民主党案の提出者は、それぞれ次のように述べている。

【自民党・公明党案提出者の発言】

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

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

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

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

なお、この論点については、昨年十二月十四日に、民主党提出者から、対象に一定の限定を加える案、憲法改正に係る予備的国民投票に限定する案、このような限定的な国民投票法案について、憲法審査会の所管とすることを前提に、その是非や具体的制度設計についての検討条項を附則に明記する案を党内で議論し、結論を得たい旨の御発言がございました。今回の与党修正案は、民主党が検討している、今最後に申し上げた案の一つを採用したものでございます。（保岡興治君（自民）・H19.3.29・衆憲法特委・3頁）

【民主党案提出者の発言】

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

その上で、当然のことながら、憲法改正を要する問題等については、多分ふさわしい問題が含まれるだろうと思えますし、少なくとも現時点での我々の議論としては、例えば統治機構に関する問題としては、もし将来、皇位継承順位について変更するような必要性が国民の多数の意見になった場合において、これは、日本はたまたま皇室典範が法律形式になっていますが、多くの君主制の国では皇位継承順位、王位継承順位というのは実は憲法典の事項であります。これを憲法改正を要する事項と読んで読めないことはないかもしれませんが、統治機構に関する問題に含まれるだろうな。もしこれが将来こういうことであるとすれば、たまたま憲法典にないだけであるんだから、実質の意味の憲法なんだから、これはやはり憲法に準じて国民投票をした方がいいんじゃないか。それから、全国国民統合の象徴であるということを考えて、みんなが決めたいということでない、という決め方をするにしても将来の統合力が弱くなるおそれがあるというふうに考えますので、そこでまず皇位継承順位についてが一つあります。

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

「その他の」の中にどういうものが入るのかというのは、まさにそれを三年間議論しましょうよと。皆さんからも御意見を、お互いに議論しながらそこで決めていけばいいということだと思えます。（枝野幸男君（民主）H19.04.12・衆憲法特委・7頁）

2 参考人等の意見

(1) 一般的国民投票制度（諮問的国民投票制度）の導入の是非

一般的国民投票制度（諮問的国民投票制度）について、導入に肯定的な意見は、一般的国民投票制度は、間接民主制を補完する方法であることや、国民の意思を政治に反映させるための有効な方法となり得ることを指摘している。一方、その導入に否定的な立場からは、議会制民主主義の形骸化につながるといった懸念や、導入のためには憲法改正が必要であるといった指摘がなされた。

<導入に肯定的な意見>

○……ナチス・ドイツというのは、直接民主制の中からああいう経験を我々ドイツ人はしてしまったんだ、だから絶対にああいうことはやっちゃいけないんだという、そういったコンセンサスがあると聞いておりますけれども、同じような認識を例えば我が国での代表民主制に対して持つのか。そうではなくて、いやいや、直接民主制的なやり方、手法というのも一定の間接民主制を補完するやり方ですよねという、むしろそういうことを積極的に評価するのか、これは極めて政治的な決断を必要とするテーマではないかと思います。私は後者の立場に立ちたいと考えているわけでありませう。

……少数意見は特に当委員会では尊重されているなと思っておりますけれども、そういった少数意見よりも多数の方の意を体して皆様議席を持っているわけですから、留保された条項についてあなたにすべて丸投げで白紙委任したわけじゃありませんよという、その有権者のことについては何らかの対応をとる、直接民主制的なことで声を聞くという仕組みについてぜひ御検討をいただきたいと強く思う次第でございます。（山花郁夫公述人（前衆議院議員、JPU 総合研究所特別研究員）・H19. 03. 22・衆憲法特公聴・22 頁）

○憲法改正でいろいろ議論されている国民の権利の国民と国家の関係であるとか、あるいは九条二項の関係であるとか、これも非常に重要ではございますけれども、同じように重要な問題として例えば原発の問題がある。原発が、原発銀座と言われているわけですが、地震がございました。さらに、年金がどうなるのかという議論もあるわけですね。そういう中で、国民の生活に影響の大きな問題については、間接民主主義を補うものとして直接民主主義的な手法を取り入れていくべきではないか。今回の民主党の御提案については、大変すぐれた御提案だというふうに理解をしております。（馬場泰意見陳述者（新潟県弁護士会会長）・H19. 03. 29・衆憲法特委・（その2）9 頁）

○それから、民主党が言われております一般的な国民投票ですけれども、これは間接民主制の問題点、特に小選挙区制の下では、国民全体の意見と国会での議論の乖離の問題がありますから、直接民主制を導入してそれを解決するというのは非常にいい案だと、そういうふうに考えます。（笠松健一公述人（弁護士）・H19.04.25・参憲法特委・（その2）5頁）

○憲法改正国民投票と一般的な国政の重要課題についての国民投票では、前者が直接憲法九十六条を実施するための制度であって、後者は憲法上の要請に基づくものではないという点、及び法律的效果の点で本質的な相違があります。しかし、実際の投票手続としては共通する部分が多く、諮問的国民投票を是認するのであれば、両制度の相違を踏まえた上でこれを同時に法制化することは是認し得るところであります。

特に、代表民主制の下で選挙制度を通じて国民の意思を具体的に反映することが困難となっている状況の中では、諮問的国民投票は国民の意思を政治に反映させるための有効な手だてとなり得ると考えます。（木村庸五参考人（弁護士）・H19.04.23・参憲法特委・5頁）

<導入に否定的な意見>

○憲法前文には、日本国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動する、つまり間接民主制を高らかにうたっておりますし、一般的な政策に対する国民投票は、日本の統治原理である議会制民主主義そのものを崩壊というか形骸化させるということにつながるこれが第一点でございます。

それともう一点は、過去の歴史を振り返っても、大衆の圧倒的な世論を背景にした事柄が後世になってどうだったのかという、安保騒動なんかは典型的な記憶に新しいところでございますけれども、私は大衆迎合主義、ポピュリズムの横行を招くと。一般の心理におもねって、いつぞやございましたように消費税のアップなんかは典型的でございますけれども、そういったポピュリズムに陥るといことが、こういう国民投票に、実施に持ち込めば政治的な混乱を招くことも含めて反対でございます。（武谷洋三公述人（株式会社自由広報センター取締役）・H19.05.08・参憲法特委・（その2）14頁）

○……我が日本国は議会制民主主義、代議制を取っておるわけでございます。本法案に関しまして一部民主党案に国政上重要な案件に関しましても国民投票にしてはどうかという提案がございましたが、それに関しましては国民の代表である代議士に任せるべきで、憲法改正などの国民に問うべき案件に関してのみ国民投票によって是非を問うことが当然のことと考えておる次第であります。（植村敏満公述人（社団法人日本青年会議所九州地区協議会会長）・H19.05.08・参憲法特委・（その2）1頁）

○……国民投票を、例えば国民投票法というのは仮に民主党さんがおっしゃるように重要案件についてあるとすれば、それはできたかもしれませんが、やはり選挙ということに、民意を問うということが民主主義の根本でありますので、それによって国民の判断が示されたということであれば、これはいろいろな経過があり考え方があっても最優先させるべきものだと私は思っております。(相沢光哉公述人(宮城県議会議長)・H19.04.25・参憲法特委・(その2)25頁)

○……かなり徹底した、世界でも最も徹底したと言ってもいいぐらいの代表民主制を現在の憲法は取っているわけでありまして、ということは、いわゆる政策レファレンダム型の国民投票はこの憲法の下では導入が困難ではないかということであろうかと思います。

諮問型ならばいいじゃないかと、結果に法的な拘束力を持たせなければいいんだろうというお考えもあるようなのですが、地方自治体で行われている住民投票について見てみましても、結局国民が直接的にイエスかノーか意思を表したということは実質的な拘束力を持ってくるわけでありまして。そうなりますと、諮問型であっても今の憲法の下では導入はいかがなものかなというふうに私は考えております。

もし政策レファレンダム型の国民投票制度を導入するべきであるというならば、正に今の憲法を改正して、そのことが可能な内容に改めるべきではないかと、そんなふうに思っております。(竹花光範参考人(駒澤大学法学部教授)・H19.04.23・参憲法特委・2頁)

○私の理解では、そもそも憲法改正を記述した九十六条自身は憲法改正に限定しておる記載であり、仮に将来九十六条自体が改正対象とならない限り国政の重要問題まで広げるべきではないと考えているからです。言わば憲法改正という極めて次元の高い部分での国民の意思表示と、国民を代表して重要な国政問題を審議する立法府に代えて国民投票に転じようとするのは、私としては、議院内閣制自体の存在を問いかねぬことに、そういった点は慎むべきではないかと考えるところでありまして。(渡辺泰宏公述人(社団法人東北経済連合会事務局部長)・H19.04.25・参憲法特委・(その2)19頁)

○確かに、国民投票制度の中には国会を直接拘束しない諮問的レファレンダムも存在します。これなら国会の権限を直接侵害することもなく、憲法違反の疑いを免れるかもしれませんが、しかしながら、せつかく国民投票をしておきながら、その結果をいつでも無視することができるのであれば、何のための国民投票かということになりましょう。逆に、国会が常に国民投票の結果に従わなければならないということになれば、事実上、国会の権限を侵害することになります。したがって、国民投票の対象を憲法で定められた憲法改正以外にまで拡大するのは疑問であります。(百地章公述人(日本大学法学部教授)・H19.04.05・衆憲法特公聴・2頁)

(2) 諮問的国民投票が有する事実上の拘束力に対する評価

諮問的国民投票が有する事実上の拘束力については、法的拘束力とは質的に異なるもので憲法 41 条には違反しないとする意見が述べられる一方、事実上の拘束力を生む制度をつくると、代議制民主主義の崩壊につながっていくことになるといった指摘もなされた。

<事実上の拘束力と法的拘束力は質的に異なるという意見>

○さて、諮問的なものであったとしても事実上の拘束力があるから駄目であるという議論もあるようですけれども、この事実上の拘束力ということと法的拘束力ということは本当に大きな質的な違いがあります。

法曹資格を持っている方には有名な話だと思うんですけども、例えば裁判所の先例拘束性というものが語られることがあります。これは事実上のものだからいいんです。日本は制定法国家ですから、判例法の国ではないので事実上の拘束力にとどまり、法的拘束力ありませんという説明が一般的です。例えば、裁判所の先例拘束性に事実上のものがあるからといって裁判官の独立は否定されますよねという話にはなりませんよねという話と同じで、事実上の拘束力があるから諮問的であったとしても、憲法四十一条に反するという理屈は私は成り立たないというふうに思います。(山花郁夫公述人(前衆議院議員、JPU 総合研究所特別研究員)・H19. 05. 11・参憲法特委・(その 2) 19 頁)

<事実上の拘束力を問題視する意見>

○……実際問題として重要案件を国民投票にかけるとしますと、憲法上法的拘束力は持たせないといいながら、事実上、出た結果は拒否できないと思うんです。事実上の拘束力を生んでしまうような制度をつくってしまうと、それは時の経過とともに現憲法のままで代議制民主主義、議会制の崩壊につながっていくと思います。それは議会の自殺行為であると思います。(小林節参考人(慶應義塾大学法学部教授(弁護士)・H18. 05. 18・衆憲法特委・17 頁)

(3) 憲法改正問題についての予備的国民投票制度の導入

憲法改正に限定した予備的国民投票については、憲法改正の発議前に国民の意思を把握することができ、望ましいとする意見が述べられた一方、国会議員を通じて国民の意見は反映されており、導入の必要はないといった意見も述べられた。

<導入に肯定的な意見>

○私は、憲法改正に際しては、早い段階で、改憲作業に入ることの是非と、その場合にどの部分をどのような方向で改正すべきなのか、一度は国民の意向を聞くべきであると考えております。こうした最初の段階の手続を省略して、国民の意向も聞かずに議会内で改正の作業を始め、改正案ができて初めて国民の同意を求めるというのは、いかにも一方的で不十分ですし、その結果、国民の意向との間にそごが生じ、肝心の国民投票でせっかくの改正案が否決される危険性も高くなります。

私は、憲法改正問題を選挙の争点にすると、憲法問題以外のさまざまな思惑が絡みついてしまい、冷静で理性的な判断がしにくくなるという欠点があると思います。それを避けるためには、独立した予備的な国民投票を行い、改正作業開始の承認を行う、あるいは国民発案による改正の提案を待つというような方法があってもいいと思っています。(江橋崇公述人(法政大学法学部教授)・H19.03.22・衆憲法特公聴・5頁)

○……国民投票で改正案が否決される事実上の弊害に対処するために、発議前にあらかじめ国民の意思を把握するという方法が提案されているようですが、この方法は政治的には賢明な方策であると思います。しかし、発議の要件として、かかる事前の予備的な国民投票ということを要求することになると、それ自体が九十六条の加重要件という評価もあり得ましょう。(庭山正一郎公述人(社団法人自由人権協会代表理事、弁護士)・H19.04.05・衆憲法特公聴・5頁)

○……これまで予備的国民投票と呼ばれておりました憲法改正問題国民投票で有権的な世論調査を行う際、憲法改正を行わないという項目を付し、国民のいわば消極的な改正意思を確認、調査することも一考に値しないでしょうか。憲法九十六条の発議にはこのような消極的な意味での発議は認められないと解されることから、本番投票ではなく予備投票、つまり憲法改正問題国民投票で扱うことが可能だと思います。(南部義典公述人(大宮法科大学院大学法務研究科法務専攻)・H19.04.05・衆憲法特公聴・21頁)

＜導入に否定的な意見＞

○私は、予備的国民投票ということには反対です。やはり憲法で定めている諸手続からいって、国会が唯一の立法機関として存在しているわけでありますから、当然民意を国会議員の方々が受け取っていくとか、とらえていくということは当然のことでありまして、それを憲法改正だから事前に国民のまず意見を伺いましょうというのでは、余りにも国会の存在というものが軽視されていることにもつながってきます。（相沢光哉公述人（宮城県議会議員）・H19.04.25・参憲法特委・（その2）23頁）

○私も予備的制度は必要ないと考えております。なぜならば、先ほども出ておりますけれども、既に国会議員の方が衆議院で百名、参議院で五十名の方々が発議されていく中で、十分にその国民の意見とかが反映されるような仕組みになっていくからと考えるからであります。（渡辺泰宏公述人（社団法人東北経済連合会事務局部長）・H19.04.25・参憲法特委・（その2）23頁）

(4) その他の意見

＜一般的国民投票の対象として考えられる国政上の重要問題の具体例＞

○……私は、憲法九十六条のほかにも、国民投票制になじむし、それが適切な事柄が幾つかあると考えております。今回、憲法改正国民投票法を立法化するに際しては、一般的な国民投票制をどうするのかも十分にお考えいただきたいと思えます。

まず明らかなのは、国域の変更、国土、国民の範囲の変更を伴う国家の意思決定、具体的には領土割譲条約などの締結に際しては直接に国民の意思を問う必要があります。……

日本の近隣諸国との関係で言えば、北方四島とその住民の帰属にかかわる日ロ平和条約に関しては、もし二島返還とか択捉分割などというまとまりになるのであれば、主権者である日本国民の判断を求めて国民投票を行う必要があることを指摘しておきたいと思えます。あるいは、EUのような国際組織、地域共同体への参加の国際取り決めへの場合も同様です。君主主権主義で議会制民主主義の母国であるイギリスがEC加盟に際して国民投票制を導入した例が思い起こされます。日本でも、北東アジアの政治的な再編成や東アジア共同体形成の過程でこういう事例が起きると思われまます。また、皇位継承法や平和基本法などの立法においても国民投票による承認という裏づけが望ましいものと思えます。（江橋崇公述人（法政大学法学部教授）・H19.03.22・衆憲法特公聴・5頁）

○……一般的な国民投票法案というか、それは賛成です。基本的に、憲法以外の重要な、

例えば女性天皇を認めるかどうかとか、そういうものについて国民の判断を仰ぐ、それは望ましいと思いますので、一般的な国民投票法案というものには個人的には賛成します。(越智敏夫意見陳述者(新潟国際情報大学情報文化学部教授)・H19.03.29・衆憲法特委(その2)・9頁)

- ……私自身、この提案に基本的には賛成です。例えばエネルギー政策、死刑制度、自衛隊の海外派遣など、憲法改正以外の重要な案件について、これを政府提案、議会提案及び国民発案によって諮問型の国民投票にかける制度を導入することには賛成です。(今井一意見陳述者([国民投票・住民投票]情報室事務局長、ジャーナリスト)・H19.03.29・衆憲法特委(その2)・16頁)

＜国民投票制度のマイナスの側面に関する指摘(プレビシット¹⁷等)＞

- ……委員の、権力の濫用を抑制するための一つ的手段として国民投票というものを活用するというお考えに対して、それは一つの役割を果たし得る場合もあるのかなとは思いますが、私自身は、それ以上に時の権力を正当化してしまう手段になりかねない。言いかえれば、よく言われますが、レファレンダムではなくてプレビシット的な時の為政者に対する人気投票になってしまっ、いわば全権委任的なイメージを国民が持つてしまう。また、時の権力を行使する皆さんがそのように勘違いをなさってしまいう危険性があるのではないか。(伊藤真参考人(伊藤塾塾長、法学館憲法研究所所長)・H18.05.18・衆憲法特委・18頁)

- ……国民投票の投票結果が、提案する側の政治家、特に総理大臣あるいは大統領といった政治家の人気と非常に直結してしまう、そういうことが指摘されております。

つまり、ヨーロッパの運用を見ておりますと、人気のある政治家、首相、総理大臣が国民投票を実施しますと、非常に賛成率が高くなって通りやすくなってしまいます。これをリーダーシップ効果と申し上げております。ちょうど逆の場合もあるんですが、長期政権になるような場合、あるいはさほど人気のない政治家が中心となって国民投票を実施する場合は否決されやすい。これはブーメラン効果と呼んでおるのでございますが、逆のパターンもあるわけでございます。

つまり、一つの問題点として、国民投票が信任投票あるいは不信任投票になってしま、そういう事態が指摘されているのでございます。(福井康佐参考人(成蹊大学法学部講師)・H17.10.27・衆憲法特委・2頁)

17 もともと古代ローマの平民決議を示す plebis scitum を語源とし、国際法や政治学の分野では今日でも国家形成などへの人民の参加手続の意味に使われる。しかし、フランスを中心とする憲法学の用法では、フランスでナポレオン1世とナポレオン3世やドイツのヒトラーの経験を踏まえて独裁者に対する信任投票としてのプレビシット概念をレファレンダムと区別して用い、特定の権力者の政策などを正当化するための信任投票として機能するものをさす。(大須賀明・栗城壽夫・樋口陽一・吉田善明編「三省堂憲法辞典」(三省堂、2001年)425頁(辻村みよ子執筆部分))

Ⅲ 論文等に見られる見解

1 諮問的国民投票と確定的国民投票

国民投票は、その結果の法的拘束力の有無によって、「諮問的国民投票」と「確定的国民投票」に分類することができる。

学説においては、確定的国民投票制度は立法権を拘束するものとして憲法 41 条に違反する¹⁸が、諮問的国民投票制度は憲法上許容されうるとする見解¹⁹が多数である²⁰。

また、政府見解としては、次のようなものがある。

限定的に憲法は直接民主制を容認しておる……。したがって、たとえ法律をもっていわゆる住民投票制を設けるといたしましても、今申しましたような憲法の趣旨から見まして……。法的な効力は与えない、どこまでも国会が唯一の立法機関であるという憲法第 41 条の原則に触れないという形に制度を仕組むということであれば、まずその点は憲法に違反しない。しかも、どういう事項についてこれを国民投票に付するかということについて、国会自身が決めるということであれば、それはやはり国会が国権の最高機関であるという原則にも触れないであろう。（真田秀夫内閣法制局長官・昭和 53 年 2 月 3 日・衆予算委・2 頁）

2 諮問的国民投票に対する評価

(1) 諮問的国民投票に関する肯定的な評価

諮問的国民投票については、次のような肯定的な評価がある。

○憲法改正の場合、その前段で市民の意思を問うことは、第 96 条から湧出してくる自然な制度の拡充であるとして評価

日本国憲法の下で、各種の立法や条約の締結に際して国民投票制を採用できるかどうかは、ひとつの論点であり、議会での検討以前に国家意思を拘束する拘束的国民提案制については、否定的な意見が強い。しかし、憲法改正の場合は、後段にレフェレンダムが設定されているが、その機会だけで主権者市民の意思を聞くことには無理があるのだから、民意を確かめる権限の一部を前倒して、前段で市民の意思を問うことは、第 96 条から湧出してくる自然な制度の拡充であるし、一般的な拘束的国民提案制度を憲法違反と見る考え

18 なお、国会を唯一の立法機関とする 41 条は、かつての天皇による独立命令・緊急勅令等の制度の禁止に主眼を置く規定であって、有権者との関係を直接念頭に置いたものではないとして、確定的国民投票も憲法上許容されるとする説がある。（赤坂正浩・井上典之・大沢秀介・工藤達朗『ファーストステップ憲法』（有斐閣、2005 年）227 項（赤坂正浩執筆部分））。

19 例えば、芦部信喜『憲法（第 5 版）』（岩波書店、2011 年）42 頁、佐藤幸治『憲法（第 3 版）』（青林書院、1995 年）107 頁。

20 赤坂正浩が「多数説は、国会が特定の法案について法的な拘束力を持たない諮問的な国民投票を実施して、立法の参考にすることは憲法違反ではないとしている」（赤坂他・前掲書 226 頁（赤坂執筆部分））とする。しかし、糠塚康江は「現在のところ、たとえ諮問的・助言的であっても、憲法学説はほぼ国政レベルにおける国民投票の導入にはおおむね慎重な態度をとっている」とする（糠塚康江「レフェレンダム・考—フランスの経験から—」 関東学院法学第 15 巻第 3・4 合併号 37 頁）。

方とも矛盾しない。(江橋崇『「官」の憲法と「民」の憲法—国民投票と市民主権—』(信山社、2006年)123頁)

○国民が自分で考え決めるための最良の手段となるとの評価

この先、新しい魅力ある日本を築くためにも、「原発」「安保」「第九条」など長年にわたり曖昧にしてきた問題について、われわれは今こそ結論を出さなければならない。といってもこの結論は一部の政治家が出すのではなく、日本国民が一人ひとりが自分で考え、自分で判断し、自分で責任をとるべきではないだろうか。・・・自分で考え、自分で決め、自分で責任をとるという行為は、自由で独立した人間のあるべき姿だと考える。そして、国民投票はその意思表示のための最良の手段となる。(今井一『大事なことは国民投票で決めるよう!』(ダイヤモンド社、1996年)45頁)

(2) 諮問的国民投票に関する否定的な評価

諮問的国民投票については、次のような否定的な評価がある。

○憲法41条が国会を「唯一の立法機関」としていることを重視する立場からの批判

(憲法41条の)規定は公共での言論活動に最大限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行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投票結果から、「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『民主制の規範理論』(勁草書房、2002年)282頁)

○国民投票の結果が議員の行動を制約し、代表民主制の利点を損なうおそれがあるとの批判

しかし、「諮問型」とはいつても、多数の国民が参加した投票の結果は決して容易には無視し得ない。また、41条や59条1項との関係が問題になるのは、あくまで法律を制定する、あるいは法律制定の要件とされる国民投票であるから、そこまで至らぬ形であれば、かなり具体的な内容を「諮問」することも不可能ではない。投票結果が、議員の行動を制約する可能性は小さくない。本来代表民主制の方が質的に優れていると考えるのであれば、諮問的であっても国民投票は認められないとする方が、筋が通っているように思われる。

(加藤一彦・只野雅人編著『現代憲法入門ゼミ50選』(北樹出版、2005年)216頁(只野雅人執筆部分))

○行政権力による濫用や世論操作の危険などを理由とする批判

法律の改廃に関するレファレンダムについては、立法一般に決定型レファレンダムを導入することは憲法 41 条の議会中心立法の原則からして認められない反面、決定型ではない諮問的・助言型レファレンダムの活用は十分可能と考えられる。その他、条約や行政の方針に対する世論調査的な意味をもつレファレンダムも、憲法の建前から禁止されていないと考えられるが、人民投票の発案権者が行政権力の担当者である場合に、独裁的権力の強化を目的として信任作用を利用するプレビシット(plébiscite)の危険が高まることも考慮しておかなければならない。

それを避けるためには、人民発案（イニシアティヴ）の制度と併用することや司法審査装置を確立することなども検討課題となろう。また、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たえないことや、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、困難な問題があることも事実である。もとより、その効果は主権者の民主的成熟度にかかわる点もあり、現状では、効果よりもリスクの方が大きいと思われるため、まずはより生活に密着した問題について地方自治特別法や条例に基づく住民投票の方法で、実践的経験を積むことが望まれる。（辻村みよ子著『憲法（第3版）』（日本評論社、2008年）370頁）

(3) 憲法改正問題についての国民投票

憲法改正問題についての国民投票に関しては、次のように説明する文献がある。

○憲法改正の構想を大枠で国民に提案して判断を仰ぎ、肯定されたら草案作りに着手すべきとする考え方

他の国の実例がそうであるように、民主主義の国では、憲法改正の是非については、直接民主制的な要素を入れて、まず、憲法改正の構想を大枠で国民に提案してその判断を仰ぎ、それが肯定されたら、その後、草案作りに着手すべきものなのである。そして、改正案が完成して、議会で議決された段階で改めて国民の意見を聞き、賛成が多ければ改正作業が完成するのである。これはいわば二段階投票の制度である。（江橋崇『「官」の憲法と「民」の憲法—国民投票と市民権—』（信山社、2006年）116・117頁）

○助言型国民投票を実施することは、慎重な決定を担保する役割を担うと説明した上で、その長所・短所を論じたもの

助言型国民投票の特徴である、実施可能性の高さ（ハードルの低さ）と事実上の拘束力という組み合わせが、憲法改正国民投票との関係ではプラスにもマイナスにも作用する可能性がある。・・・日本国憲法は、改正について漸進主義を採用し、国会における主要政党による合意がない限り憲法改正国民投票の発議ができない。この漸進主義的姿勢は、憲法保障という点では評価すべきものであり、助言型国民投票はそれを促進する作用を有する。

つまり、全面改正、大幅な改正はもちろん、天皇制の存廃、大統領制の創設、首相公選、二院制の廃止などの重要事項の改正が、国政の場で論じられる際に、国会で発議される前に行われる助言型国民投票（これをスイスの全面改正イニシアティブにならって「先決投票」という。）を実施することは、慎重な決定を担保する役割を担う。たとえば、「首相公選の是非」という投票案件で国民投票を実施し、賛成を得られた場合は、それに従って改正作業を行う。その後、今度は具体的な改正内容についての憲法改正国民投票を実施するのである。

この先決投票としての助言型国民投票のメリットは、最初に民意を吸収することによってスムーズに改正作業を行うことができること、2回目の国民投票を実施することによって民意をクールダウンさせることができることである。1回目は賛成でも、2回目は否決される可能性もある。国民投票の経験のない日本にとっては、慎重さを担保する有用な手段となるであろう。特に、「後戻りのできない決定」においては、大きなフィルターとなる。

一方、**先決投票としての助言型国民投票には、濫用の可能性**も存在する。政府・与党からみると、憲法改正の必要性が存在し、世論調査等から国民の多くがそれを支持していることが明らかではあるが、国会で3分の2の賛成を得られない場合が生じる。こうした場合、政府・与党が実施のためのハードルの低い、助言型国民投票を利用する可能性がある。つまり、助言型国民投票を、憲法改正国民投票のハードルの高さを突破するために利用するのである。上述の通り、助言型国民投票には事実法の拘束力があるところ、支持率の高い首相が、個人的な人気を利用して、憲法改正の是非を国民に問い、その拘束力を利用して、国会のハードルを突破する形が想定される。これは、制度改革志向の助言型国民投票が、プレビシット的に作用する場合である。（福井康佐『国民投票制』（信山社、2007年）262・263頁）

IV 諸外国の国民投票制度の概要²¹

諸外国の国民投票制度（概略）

国名	国民投票の種類	義務的か 任意的か	拘束力	
イタリア	(イ) 憲法改正国民投票	任意的	○	
	(ロ) 法律廃止に関する国民投票	任意的	○	
オーストリア	(イ) 憲法改正国民投票	全面改正	義務的	○
		部分改正	任意的	○
	(ロ) 法律案についての国民投票	任意的	○	
	(ハ) 国民諮問	任意的	×	
スイス	(イ) 憲法改正国民投票	義務的	○	
	(ロ) 憲法改正以外の事項を対象とする国民投票	義務的 任意的	○ ○	
スウェーデン	(イ) 基本法（憲法）の改正に関する国民投票	任意的	○	
	(ロ) 諮問的国民投票	任意的	×	
スペイン	(イ) 憲法改正国民投票	全面改正・重要事項	義務的	○
		その他	任意的	○
	(ロ) 重要な政治的決定についての国民投票	任意的	×	
フランス	(イ) 憲法改正国民投票	義務的	○	
		任意的	○	
	(ロ) 法律案に関する国民投票	任意的	○	

²¹ 本稿は、『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』（平成18年2月）及び『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（平成18年10月）ほか、今までの衆議院憲法調査会における調査議員団報告書をもとに作成したものである。

1 イタリア

(1) 国民投票制度の概要

イタリア憲法には、**(イ) 憲法改正国民投票**及び**(ロ) 法律廃止に関する国民投票**についての規定がある。いずれも、その結果が国家機関を拘束する、拘束的国民投票である。

(イ) 憲法改正国民投票

イタリア共和国憲法の改正には、各議院において3か月以上の期間を置いた2回の議決及び2回目の議決時における総議員の過半数による可決が必要である。憲法改正案は、一議院の5分の1の議員、50万人の有権者又は5つの州議会の要求により、国民投票に付される。この要求がない場合又は2回目の議決において各議院で総議員の3分の2以上の多数で可決された場合には、国民投票は行われ²² (憲法138条)。なお、共和制は、憲法改正の対象とすることができない (憲法139条)。

国民投票に付された憲法改正案は、有効投票の過半数の賛成により可決されたとき、大統領により審署される (憲法138条)。いわゆる最低投票率要件は、憲法上は設けられていない。

(ロ) 法律廃止に関する国民投票

既に制定された法律等について、50万人の有権者又は5つの州議会の要求があるときは、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部の廃止に関する国民投票が実施される。ただし、租税及び予算、大赦及び減刑、国際条約の批准の承認に関する法律については、国民投票は認められない。

国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 (いわゆる最低投票率要件)、かつ有効投票の過半数の賛成があった場合に、可決される (憲法75条)。

(2) 国民投票の事例²³

国民投票を実施するための法律としての「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律」²⁴は1970年に制定された。現行憲法下で行われ

²² イタリアでは憲法の改正手続について、憲法的法律によって特例を設けることが可能である。実際、1997年1月24日の憲法的法律4条では、両院合同委員会によって作成された憲法改正案については、議会における過半数による議決のほか国民投票を必ず実施すべきものとされた (山岡規雄「諸外国の憲法事情 イタリア」『諸外国の憲法事情』国立国会図書館調査及び立法考査局 (2001) 121-122頁)。しかし、憲法的法律に基づいて設置された両院合同委員会において合意された憲法改正案が本会議で可決された例はなく、したがって、この特例によって国民投票に付された例はない。

²³ 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成12年11月)、芦田淳「海外法律情報イタリア—生殖補助医療をめぐる議論」『ジュリスト』No.1298、三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報 ISSUE BRIEF』650号(2009.10.13)、チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) 掲載のデータをもとに作成。

²⁴ 同法は、53条からなり、1章が憲法138条に定める憲法改正法律及び憲法的法律制定のための国民投票に関する規定、2章が法律廃止のための国民投票に関する規定、3章が憲法132条に定める州の区域の変更のための国民投票に関する規定、4章が国民発案に関する規定という構成となっている (山岡前掲

た国民投票は、以下の通りである。なお、このほか、直接には憲法に基づかない諮問的国民投票1件²⁵が行われた。

(イ) 憲法改正国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果 ²⁶
2001.10	地方自治の深化（中央政府と州・県・市町村の関係の抜本改正）（2編5章）	34.0%	64.2%	○
2006.6	二院制の改革、首相の権限強化、地方への権限移譲等	52.3%	38.7%	×

(ロ) 法律廃止に関する国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1974.5	離婚法の廃止	87.7%	40.7%	×
1978.6	治安法の廃止	81.2%	23.5%	×
	政党活動への国庫補助の廃止	81.2%	43.6%	×
1981.5	反テロリズム法の一部廃止	79.4%	14.9%	×
	終身刑の廃止	79.4%	22.6%	×
	武器携帯免許法の廃止	79.4%	14.1%	×
	中絶法の廃止	79.4%	32.0%	×
	中絶法の限定規定の廃止	79.4%	11.6%	×
1985.6	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9%	45.7%	×
1987.11	司法官の民事責任規定の廃止	65.1%	80.2%	○
	議会の諮問委員会に関する規定の廃止	65.1%	85.0%	○
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1%	80.6%	○
	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1%	79.7%	○
	外国法人との原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1%	71.9%	○
1990.6	狩猟の規制	43.4%	92.2%	—
	私有地へのハンターの立入規制	42.9%	92.3%	—
	殺虫剤使用の禁止	43.1%	93.5%	—
1991.6	下院選挙法改正 ²⁷	62.2%	95.6%	○

122頁)。

²⁵ この国民投票は、欧州議会への欧州憲法制定権限の付与についての諮問的国民投票であった（1989年6月実施。投票率80.7%、賛成88.1%）。諮問的国民投票に関する憲法上の規定はないため、1989年4月に憲法的法律を制定し、この問題に限って投票が行われた（山岡前掲117頁、三輪・山岡前掲）。

²⁶ 表中、結果の列において、「○」：承認、「×」：不承認、「—」：不成立を意味する。以下本稿においてすべて同じ。

1993.4	環境保護行政の地域保険機構の管轄からの排除	76.9%	82.5%	○
	個人使用のための麻薬保持の容認	76.9%	55.3%	○
	政党活動への国庫補助の廃止	76.9%	90.3%	○
	貯蓄信用金庫役員に対する財務大臣の人事権の廃止	76.9%	89.8%	○
	国家持株省の廃止	76.9%	90.1%	○
	上院選挙法改正	76.9%	82.7%	○
	農業省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9%	70.1%	○
	観光省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9%	82.2%	○
1995.6	職場の労働者代表の三大労組による独占の廃止（最大要求）	56.9%	49.97%	×
	同上（最小要求）	56.9%	62.1%	○
	公務員の組合に民間労組と同様の団体協約締結権付与	56.9%	64.7%	○
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.0%	63.7%	○
	国営ラジオ・テレビの民営化	57.2%	54.9%	○
	小売店開設規制の緩和	57.0%	35.6%	×
	組合費の天引き制度の廃止	57.1%	56.2%	○
	人口 1.5 万人以上の市の選挙法の改正	57.1%	49.4%	×
	小売店営業時間の自由化	57.1%	37.5%	×
	全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上限設定	57.9%	43.0%	×
	テレビ番組の広告による中断の禁止	57.9%	44.3%	×
	ラジオ・テレビ広告代理店法の改正	57.8%	43.6%	×
1997.6	黄金株の廃止	30.2%	74.1%	—
	良心的兵役拒否	30.2%	71.7%	—
	私有地へのハンターの立入禁止	30.2%	80.9%	—
	司法官の自動昇任	30.2%	83.6%	—
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.1%	65.5%	—
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2%	85.6%	—
	農林食料資源省の廃止	30.1%	66.9%	—
1999.4	下院選挙法改正	49.6%	91.5%	—
2000.5	政党選挙資金補助	32.2%	71.1%	—
	下院比例制の廃止	32.4%	82.0%	—

27 当該国民投票自体は、下院選挙法の一部の廃止を目的に行われたが、当該国民投票を提案した国会議員等により当該規定が廃止された場合の選挙制度が提示されていた。当該国民投票の結果、下院選挙法が改正された。

	最高司法会議比例制	31.9%	70.6%	—
	判事職と検事職との区分	32.0%	69.0%	—
	司法官兼職禁止	32.0%	75.2%	—
	解雇労働者の再雇用	32.5%	33.4%	—
	組合費控除	32.2%	61.8%	—
2003.6	労働憲章 18 条	25.5%	86.7%	—
	強制的な送電線の設置	25.6%	85.6%	—
2005.6	ヒト胚の臨床的研究及び治験の制限	25.4%	88.0%	—
	体外受精卵の取扱に関する制限	25.5%	88.8%	—
	誕生した者とヒト胚の権利を同等とする規定の廃止	25.5%	87.7%	—
	第三者の配偶子を用いた体外受精の禁止	25.5%	77.4%	—
2009.6	第 1 党への優先的議席配分の廃止（下院）	23.3%	77.6%	—
	第 1 党への優先的議席配分の廃止（上院）	23.3%	77.7%	—
	複数選挙区における同一候補者の立候補の禁止	23.8%	87.0%	—
2011.6	水道事業の部分的民営化の廃止	54.8%	95.8%	○
	水道水供給に係る事業者収益の廃止	54.8%	95.4%	○
	新たな原子力発電所の計画・建設の廃止	54.6%	93.8%	○
	首相等の刑事裁判出廷義務免除の廃止	54.8%	94.6%	○

2 オーストリア

(1) 国民投票制度の概要

オーストリア憲法には、(イ) **憲法改正国民投票**、(ロ) **法律案についての国民投票**及び (ハ) **国民諮問**に関する規定がある。(イ) 及び (ロ) はその結果が国家機関を拘束する**拘束的国民投票**であり、(ハ) は**諮問的国民投票**である²⁸。

(イ) 憲法改正国民投票

憲法の全部改正の場合は常に(義務的国民投票)、憲法の部分改正の場合は、国民議会又は連邦参議院の総議員の3分の1以上の要求がある場合限り(任意的国民投票)、国民投票に付される(憲法44条3項)。

国民投票の結果は、有効投票の過半数によって、決定する(憲法45条)。

(ロ) 法律案についての国民投票

国民議会が議決した法律案は、国民議会の議決又は国民議会の総議員の過半数の要求があった場合には、国民投票に付される(憲法43条)。

国民投票の結果は、有効投票の過半数によって、決定する(憲法45条)。

(ハ) 国民諮問

国民諮問は、連邦の管轄事項で基本的かつ全国的な意義を有する問題について、国民議会議員又は連邦政府の提案に基づき、主委員会による審査を経た後、国民議会の議決があった場合に、実施される。ただし、選挙及び裁判所又は行政官庁が決定しなければならない事項については、対象とすることができない。(憲法49b条)

諮問的国民投票であり、その結果は拘束力を持たないとされる²⁹。

(2) 国民投票の事例

戦後実施された国民投票は、2例である。国民諮問の実施例はない。

(イ) 憲法改正国民投票

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1994.6	EU加盟	82.4%	66.6%	○

(ロ) 法律案についての国民投票

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1978.11	原子力発電所の運転開始	64.1%	49.5%	×

²⁸ このほか、直接民主制的な制度として、大統領解職についての国民投票制度がある。

²⁹ 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』(平成18年2月)31頁

3 スイス

(1) 国民投票制度の概要

スイスにおける国民投票には、**(イ) 憲法改正国民投票**と、**(ロ) 憲法改正以外の事項を対象とする国民投票**がある。

また、スイスにおける国民投票は、その実施に至る手続により、**(a) イニシアティブ**（一定の有権者が、議会に対して、完成された草案の形式か一般的な提案の形式で法改正を要求したり、行政措置をとるよう求める制度）、**(b) 義務的レファレンダム**（議会の決定が、なんら特別の要求を待たずして、法令上、義務的（強制的）に国民投票に付される制度）及び**(c) 任意的レファレンダム**（議会による可決に対し、一定数以上の国民又はカントン（邦）が国民投票の実施を求めることにより手続が開始し、国民とカントンに対して制定法への拒否権を保障する制度）に区分される。

いずれも、その結果が国家機関を拘束する、**拘束的国民投票**である。

対象による 手続に よる区分	区分	
	憲法	憲法改正以外
イニシアティブ	(イ-a) 憲法イニシアティブ	—
義務的国民投票	(イ-b) 憲法改正 義務的レファレンダム	(ロ-b) 憲法改正以外 義務的レファレンダム
任意的国民投票	—	(ロ-c) 憲法改正以外 任意的レファレンダム

(イ) 憲法改正国民投票

(イ-a) 憲法イニシアティブ³⁰

対象事項	手続等
憲法の全面改正	①10万人の有権者は、イニシアティブが官報に公示されてから18か月以内に、憲法の全面改正を提案（138条1項） ②国民投票（先決投票 ³¹ ）で過半数の賛成（138条2項、140条2項a、142条1項、193条2項） ③両院を新たに選挙（193条3項） ④新たな議会における草案の作成 ³² ⑤国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立（140条1項a、142条2項、195条）
憲法の部分改正	①は、全部改正の手続に同じ（139条1項）。ただし、議会は、草案が形式の統一性、対象の単一性、あるいは国際法の強行規範を侵害する場合、草案の全部あるいは一部無効を宣言できる（139条3項）。
一般的な提案の形式	②議会在提案に同意の場合 → ⑤へ（139条4項） ③議会在不同意の場合、国民投票（先決投票）へ（139条4項） ④国民投票（先決投票）で過半数の賛成（139条4項、140条2項b、142条1項） ⑤議会において提案の趣旨に沿った草案を起草（139条4項） ⑥国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立（140条1項a、142条2項、195条）
完成された草案の形式	②議会在提案について可決又は否決すべき旨を勧告（必要により対案を作成）（139条5項） ③国民及び邦（カントン）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（140条1項a、142条2項、195条）

(イ-b) 憲法改正の義務的レファレンダム³³

対象事項	手続等
憲法の改正（140条1項a）	①議会在全面改正または部分改正を決議（193条1項、194条1項）（憲法の全面改正について両院の意見が一致しない場合は国民投票（先決投票）に付される（140条2項c）） ②国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立（140条1項a、142条2項、195条）

³⁰ 初宿正典、辻村みよ子編『新解説世界憲法集（第2版）』（2010年、三省堂）

³¹ 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』（有斐閣、1986年）418頁

³² 関根・前掲注（31）419頁

³³ 初宿・辻村編・前掲注（30）

(ロ) 憲法改正以外の事項を対象とする国民投票

(ロ-b) 義務的レファレンダム³⁴

対象事項	手続等
集団的安全保障のための組織、あるいは超国家共同体への加盟 (140 条 1 項 b)	①議会による可決 ³⁵ ②国民及び邦(カントン)の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立 (142 条 2 項)
憲法上の根拠なしに緊急と宣言された連邦法律で、効力が1年を超えるもの (140 条 1 項 c)	

(ロ-c) 任意的レファレンダム³⁶

対象事項	手続等
連邦法律 (141 条 1 項 a)	①法案が官報に公示されてから 100 日以内に、5 万人の有権者もしくは 8 カントンが要求 ②国民投票 (上記 (b) と異なり、邦(カントン)の投票は不要) に付し、過半数の賛成により成立 (142 条 1 項)
効力が 1 年を超える、緊急と宣言された連邦法律 (141 条 1 項 b)	
憲法あるいは法律が予定する連邦決議 (141 条 1 項 c)	
期限が付されず、かつ、終了通告をなしえない国際条約 (141 条 1 項 d1 号)	
国際組織への加盟を予定する国際条約 (141 条 1 項 d2 号)	
重要な法規範を含むもの、あるいは、それを実施するために連邦法律の制定を必要とする国際条約 (141 条 1 項 d3 号)	

(2) 国民投票の事例

(イ) 主な憲法改正国民投票³⁷

投票期日	区分	提案内容	投票率	賛成	結果
1986.3	義務的	国連への加盟	50.7%	24.3%	×
1989.11	任意的 ³⁸	スイス連邦軍の廃止	69.2%	35.6%	×
1998.6	任意的 ³⁸	遺伝子操作から生命と環境を守る法案	41.3%	33.3%	×
2000.3	義務的	統一的な民事・刑事各訴訟手続の形成、裁判官による権利確保の拡大、連邦裁判所の負担軽減	41.9%	86.4%	○

³⁴ 初宿・辻村編・前掲注 (30)

³⁵ 関根・前掲注 (31) 415 頁

³⁶ 初宿・辻村編・前掲注 (30)

³⁷ 小林武「スイスの憲法改正とわが国改憲論議」(法律時報増刊『憲法改正問題』日本評論社 2005 年) 271~272 頁、三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報 ISSUE BRIEF』650 号(2009.10.13)、チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) 掲載のデータをもとに作成。

2000.9	イニシアティブ	移住制限（外国人居住者を全人口の18%以内にする）	45.3%	36.2%	×
2001.3	イニシアティブ	EUへの加盟	55.8%	23.2%	×
2001.6	義務的	「司教区の設立に連邦の許可が必要」とする条項の削除	42.1%	64.2%	○
2001.12	義務的	連邦会計の執行に関しての変更	37.8%	84.7%	○
2001.12	イニシアティブ	スイス連邦軍の廃止	37.9%	21.9%	×
2002.3	イニシアティブ	国連への加盟（本則ではなく、経過規定として新条文を追加）	58.4%	54.6%	○
2002.6	イニシアティブ	堕胎制限（生まれない子供たちの生命を守る）法案	41.7%	18.2%	×
2003.2	義務的	イニシアティブ・レファレンダム手続に関する修正	28.7%	70.4%	○
2004.2	義務的	道路交通網の整備	45.6%	37.2%	×
	イニシアティブ	危険度の極めて高くかつ更生不能な性犯罪者等への終身刑導入	45.5%	56.2%	○
2004.5	義務的	老齢及び遺族保険並びに廃疾保険の改革	50.8%	31.4%	×
2004.9	義務的	在住外国人の子の国籍取得要件の緩和	53.8%	43.2%	×
	義務的	在住外国人三世への国籍付与に関する規定整備	53.8%	48.4%	×
	イニシアティブ	郵政サービスの全国的保障	53.5%	49.8%	×
2004.11	義務的	連邦と州の財政関係の改革	36.9%	64.4%	○
	義務的	連邦による直接税及び付加価値税の増税権限の期限延長	36.8%	73.8%	○
2005.11	義務的	遺伝子組み換えを用いた食品生産等の一時的禁止	42.2%	55.7%	○
2006.5	義務的	教育制度の全国的統一	27.8%	85.6%	○
2006.9	イニシアティブ	国立銀行の純益の高齢者・遺族保険への配分	48.8%	41.7%	×
2007.3	イニシアティブ	疾病保険金庫の統一	46.0%	28.3%	×
2008.2	イニシアティブ	平時における保養地へのジェット戦闘機の飛行禁止	38.7%	31.9%	×
2008.6	イニシアティブ	自治体の自主的な住民登録権	45.2%	36.2%	×
	イニシアティブ	国民投票前の連邦政府による情報活動の制限	44.9%	24.8%	×
	義務的	疾病保険の憲法規定化	44.8%	30.5%	×
2008.11	イニシアティブ	児童に対する性犯罪の時効の停止	47.5%	51.9%	○
	イニシアティブ	62歳以上の退職者に対する年金全額支給	47.6%	41.4%	×
	イニシアティブ	一定の建築計画に対する環境保護団体の異議申立権の制限	47.2%	34.0%	×
	イニシアティブ	大麻の非犯罪化	47.3%	36.7%	×
2009.5	義務的	補完代替医療の憲法規定化	38.8%	67.0%	○

2009.9	義務的	一般的イニシアティブの廃止	40.4%	67.9%	○
2009.11	イニシアティブ	武器輸出の禁止	53.4%	31.8%	×
	イニシアティブ	ミナレット（イスラム教寺院の塔）建設の禁止	53.4%	57.5%	○
2010.3	義務的	動物虐待防止と動物の法的保護強化	45.8%	29.5%	×
	義務的	人体研究に関する憲法条項	45.5%	77.2%	○
2010.11	イニシアティブ	税の公平化	52.4%	41.5%	×
	イニシアティブ	外国人犯罪者の国外追放	52.9%	52.9%	○
	義務的	外国人犯罪者の国外追放	52.9%	45.8%	×
2011.2	イニシアティブ	銃による暴力からの保護	49.1%	43.7%	×

(ロ) 主な憲法改正以外の事項を対象とする国民投票³⁸

投票期日	区分	提案内容	投票率	賛成	結果
1992.5	義務的	良心的兵役拒否者に対する代替労働奉仕	39.2%	82.5%	○
	任意的	16歳以下の男女の性交渉、夫婦間の性的暴行、職場の嫌がらせなど、刑法・軍刑法に関する規定	39.2%	73.1%	○
1994.6	任意的	国連平和維持軍（PKF）へのスイス連邦軍の派遣	46.8%	42.8%	×
1999.2	義務的	臓器移植法	38.0%	87.8%	○
2001.6	任意的	国連平和維持活動（PKO）に参加するスイス連邦軍兵士の武装	42.5%	51.0%	○
2002.6	任意的	妊娠12週間以内の堕胎は無罪にする刑法修正案	41.8%	72.2%	○
2003.5	任意的	軍隊の大幅削減	49.6%	76.0%	○
	任意的	核シェルターの建設ペースの減速	49.5%	80.6%	○
2004.2	任意的	不動産賃貸借契約に係る債務法の改正	45.4%	35.9%	×
2004.5	任意的	高齢及び遺族保険に関する連邦法改正	50.8%	32.1%	×
	任意的	夫婦及び家族課税、居住課税並びに印紙税の法令改正に関する連邦法	50.8%	34.1%	×
2004.9	任意的	軍務、行政事務等に就く出産者の所得補償制度に関する連邦法の改正	53.8%	55.5%	○
2004.11	任意的	ES細胞の研究に関する連邦法	37.0%	66.4%	○
2005.6	任意的	シェンゲン・ダブリン協定（欧州の出入国政策の共通化等の協定）への加盟	56.6%	54.6%	○
	任意的	同性婚を認める連邦法	56.5%	58.0%	○
2005.9	任意的	欧州連合（EU）新規加盟国に対し人の移	54.5%	56.0%	○

³⁸ 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（平成17年10月20日）における今井一参考人資料、三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報 ISSUE BRIEF』650号(2009.10.13)、チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) 掲載のデータをもとに作成。

		動の自由を認める議定書の承認			
2005.11	任意的	工業・手工業・商業に係る労働関係連邦法	42.3%	50.6%	○
2006.9	任意的	移民規制の強化	48.9%	68.0%	○
	任意的	難民受入れ規制の強化	48.9%	67.8%	○
2006.11	任意的	東欧諸国への支援	45.0%	53.4%	○
	任意的	家族手当の全国的均一化	45.0%	68.0%	○
2007.6	任意的	障害者保険改革（障害の早期発見の促進）	36.2%	59.1%	○
2008.2	任意的	大株主配当課税の軽減	38.6%	50.5%	○
2008.11	任意的	ヘロイン投与療法の永続化	47.1%	68.1%	○
2009.2	任意的	欧州連合（EU）・スイス間の自由移動協定の延長	51.4%	59.6%	○
2009.5	任意的	生体認証旅券の導入	38.8%	50.1%	○
2009.9	義務的	障害者保険の赤字補填を目的とした付加価値税（VAT）の期限付き引き上げ	41.0%	54.6%	○
2009.11	義務的	航空燃料税制の改正	52.6%	65.0%	○
2010.3	任意的	高齢及び遺族年金の最低換算率	45.8%	27.3%	×
2010.9	任意的	失業保険法の改正	35.8%	53.4%	○

(3) 国民投票に対する評価と問題点

スイスの直接民主制については、その長所として、①投票者が、自己の運命について自ら決定すること、②イニシアティブは、公開論争を豊かにすること、③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、④レファレンダムは、邦（カントン）を保護すること等が挙げられている³⁹。

しかし、その反面では、投票率の長期低落化、イニシアティブの成功率の低さと運用の不透明さ、いわゆる「レファレンダム威嚇」、議会審議の形骸化といった問題点も指摘されている⁴⁰。

³⁹ 渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（信山社、1999年）56～57頁

⁴⁰ 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』（平成18年2月）127頁

4 スウェーデン

(1) 国民投票制度の概要

スウェーデンにおける国民投票には、(イ) 基本法(憲法)の改正に関する国民投票(拘束的国民投票)及び(ロ) 諮問的国民投票の2類型がある。

(イ) 基本法の改正に関する国民投票⁴¹

基本法の改正には、議会の選挙をはさんだ2回の議決が必要である(統治法典8章14条)。国民投票は、1回目の議決の後、国会議員の10分の1以上による動議があり、その動議に国会議員の3分の1以上が賛成した場合に、議会の選挙と同時に実施される(統治法典8章16条)。

国民投票において、投票した者の過半数が反対し、かつ、反対の投票者数が、議会の選挙における有効投票の半数を超えるときは、基本法の改正は、否決されたものと見なされ、それ以外の場合は、2回目の審議にかけられる(統治法典8章16条)。

(ロ) 諮問的国民投票

国民投票は、国民投票の争点、選択肢、期日等について定める特別法に基づき実施される⁴²。

この国民投票は諮問的なものであり、争点について複数の選択肢が提示された場合には、国民投票の結果についての解釈は、議会に委ねられることになる。

(2) 国民投票の事例

(イ) 基本法の改正に関する国民投票

基本法の改正に関する国民投票の実施例はない。

(ロ) 諮問的国民投票⁴³

投票期日	提案内容	投票率	賛成	立法措置等
1922.10	禁酒法の導入	55.1%	49.0%	なし
1955.10	右側通行の導入	53.2%	15.5%	右側通行へ変更
1957.3	付加年金制度	72.4%	提案1: 45.8% 提案2: 15.0% 提案3: 35.3%	付加年金改革
1980.3	原子力開発	75.6%	提案1: 18.9% 提案2: 39.1% 提案3: 38.7%	2010年までに原子力発電所の全廃を予定していたが、後に期限撤廃
1994.11	欧州連合(EU)への加盟	83.3%	52.2%	EU加盟
2003.9	ユーロの導入	82.6%	41.8%	ユーロ不参加

⁴¹ 統治法典の条文は、山岡規雄「各国憲法集(1)スウェーデン憲法」『基本情報シリーズ⑦』国立国会図書館調査及び立法考査局(2012年1月)をもとにした。

⁴² 『衆議院EU憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書』20頁(平成16年12月)

⁴³ 三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報 ISSUE BRIEF』650号(2009.10.13)

5 スペイン

(1) 国民投票制度の概要

スペイン憲法には、(イ) **憲法改正国民投票**及び(ロ) **重要な政治的決定についての国民投票**に関する規定がある。(イ)は**拘束的国民投票**であり、(ロ)は**諮問的国民投票**である。

(イ) 憲法改正国民投票

憲法の全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利若しくは国王に関する規定の改正については、上下両院議員の各々3分の2以上の賛成を得た後、国会が解散され、選挙後の両院の各々3分の2以上の賛成を得なければならない。その後、国民投票に付される(義務的国民投票)(憲法168条)。

上記以外の事項に関する憲法改正については、上下両院の議員の5分の3以上の賛成で可決された後、又は上院の絶対多数及び下院の3分の2以上の賛成で可決された後、両院のいずれかの議員の10分の1以上の要求により、国民投票に付される(任意的国民投票)(憲法167条)。

国民投票結果承認に関する規定はない。経験的に賛成票が反対票を上回る結果となったとき、国民投票により承認されたものとされている。最低投票率要件は設けられていない。

(ロ) 重要な政治的決定についての国民投票

特に重要な政治的決定は、内閣総理大臣の提案に基づき、下院の承認を得て、国民投票に付することができる(憲法92条)。

諮問的国民投票であり、その結果は拘束力を持たない。

(2) 国民投票の事例(1978年以降)⁴⁴

(イ) 憲法改正国民投票

現行憲法の制定に際しては国民投票が実施されたが、それ以降、憲法改正国民投票は実施されていない。

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1978.12	現行憲法の制定	67.1%	88.5%	○

(ロ) 重要な政治的決定についての国民投票

投票期日	提案内容	投票率	賛成
1986.3	NATOへの残留	59.4%	53.1%
2005.2	欧州憲法条約の批准	41.8%	77.0%

⁴⁴ チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) 掲載のデータをもとに作成した。

6 フランス

(1) 国民投票制度の概要

フランス第五共和制憲法には、**(イ) 憲法改正国民投票**及び**(ロ) 法律案に関する国民投票**に関する規定がある。いずれも、その結果が国家機関を拘束する、**拘束的国民投票**である。

なお、いずれの場合についても、国民投票の手続を定めた一般的な法律は存在せず、国民投票の度にデクレ（命令）によってその詳細が定められる。

(イ) 憲法改正に関する国民投票

憲法改正案には、①政府提出案、②議員提出案の2ルートがあり、原則としていずれの場合にも、両議院で可決（過半数の賛成）され、国民投票で承認された後、確定される。

ただし、①政府提出案については、大統領が当該改正案を両院合同会議に付託することを決定した場合は、国民投票に付されず、両院合同会議において5分の3以上の多数をもって可決されたとき、憲法改正が承認される（憲法89条3項）。

なお、ド・ゴール政権期には、憲法改正案を、法律案に関する国民投票に関する手続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ことがある（後述）。

これまでに制定されたデクレの例によれば、国民投票の結果は、有効投票の過半数によって決定されると規定されている。

(ロ) 法律案に関する国民投票

大統領は、政府又は両議院の提案に基づき、法律案を国民投票に付すことができる。そのほか、2008年の憲法改正により、選挙人名簿に記載された選挙人の10分の1の請求に基づき、国会議員の5分の1以上により国民投票を提案することもできるようになった。

国民投票の対象とされうる法律案は、①公権力の組織に関する法律案、②国の経済、社会的若しくは環境的政策及びそれらに貢献する公役務に関わる改革に関する法律案、③憲法に違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とされている（憲法11条1項）。また、欧州連合への国家の加盟に関する条約の批准を承認する法律案も、共和国大統領により国民投票に付託される（憲法88条の5第1項）⁴⁵。

これまでに制定されたデクレの例によれば、国民投票の結果は、有効投票の過半数によって決定されると規定されている。

⁴⁵ ただし、両院それぞれにおいて5分の3以上の賛成が得られた場合には、憲法改正についての憲法89条3項同様の手続（両院合同会議における5分の3の賛成）により、条約承認法案を可決することができる（憲法88条の5第2項）。南野森「フランス—2008年7月の憲法改正について」『法律時報81巻4号』（日本評論社、2009年）96頁。

【参考】国民発案（イニシアティブ）による法律案に関する国民投票

2008年憲法改正により、法律案に関する国民投票については、国民発案（イニシアティブ）によるルートが採用された。つまり、選挙人名簿に登録された選挙人の10分の1以上の請求に基づき、国会議員の5分の1以上により国民投票を提案することができる。この場合には、議員提出法律案の形式をとる。

なお、公布されてから1年未満の法律の廃止は、国民発案の対象にすることはできない（憲法11条3項）。また、法律で定められた期限内に両議院により審議されない場合には、共和国大統領は、これを国民投票に付託し（同条5項）、この議員提出法律案がフランス国民により採択されない場合には、同一の問題についてのいかなる新たな国民投票付託案件も、投票日から2年を経過する前に提出することができないとされる（同条6項）。

(2) 国民投票の事例⁴⁶

(イ) 憲法改正国民投票

提案内容	投票期日	投票率	賛成	結果
①第五共和制憲法	1958.9	80.5%	85.2%	○
②大統領直接公選制の導入	1962.10	77.0%	62.2%	○
③元老院の改組及び地域圏の導入	1969.4	80.1%	47.6%	×
④大統領の任期を7年から5年に短縮	2000.9	30.2%	73.2%	○

【参考】ド・ゴール政権期（1958年～1969年）の例外的な手続

②大統領直接公選制の導入（1962年）及び③元老院の改組及び地域圏の導入（1969年）については、法律案に関する国民投票に関する手続である憲法11条が援用されている。

②については、1962年10月、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、法律案の制定に関する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。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が、投票の結果、憲法改正案は、賛成1280万：反対749万：棄権628万で承認された⁴⁷。

この憲法改正については、一部に、ド・ゴールによる「プレビシット」ではないかとの批判を招いたが、フランスの政治学者デュヴェルジェは、「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」との見解がある⁴⁸。

⁴⁶ 主に、三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報 ISSUE BRIEF』650号（2009.10.13）をもとに作成。

⁴⁷ これに対して元老院議長から違憲審査の申立て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主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（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頁）。

⁴⁸ 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』（青林書院、1992年）251頁、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）160頁。これに関し、法哲学者の長尾龍一は、フランスには、「い

③については、1969年4月、ド・ゴールは、再び1962年の際と同様の手続によって、元老院の改革と地域圏の導入を内容とする憲法改正を試みた。しかし、この憲法改正案は、国民の過半数の支持が得られなかったため、ド・ゴールは、それを自らに対する不信任とみなして大統領を辞任した。

(ロ) 法律案に関する国民投票

提案内容	投票期日	投票率	賛成	結果
⑤アルジェリア自治	1961.1	73.8%	75.0%	○
⑥アルジェリア独立（エヴィアン協定）	1962.4	75.3%	90.8%	○
⑦EC 拡大の承認	1972.4	60.2%	68.3%	○
⑧ニューカレドニアに関する協定承認	1988.11	36.9%	80.0%	○
⑨EU 設立（マーストリヒト条約）	1992.9	69.8%	51.0%	○
⑩欧州連合（EU）憲法条約の批准	2005.5	69.4%	45.3%	×

(3) 国民投票に対する評価

<ド・ゴール政権期（1958年～1969年）>

第五共和制憲法下では、憲法制定も含め、今日までに10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・ゴールによって行われたものである。

第二次世界大戦で「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、1946年にいったんは政界を退いたが、1958年5月、当時フランス領であったアルジェリアで起きたクーデタがもたらした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（表中①）に付され、賛成1767万：反対462万：棄権402万で承認された⁴⁹。

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⁵⁰。

また、ド・ゴールは、1962年、大統領の選出を国民による直接公選に改め

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頁）。

⁴⁹ 世論調査によれば、投票に際して「とりわけ憲法案そのものに注目して」というものと、「とりわけド・ゴールの提案だということを考慮して」というものがそれぞれ40%であり、憲法案を読んだことがないというものがほぼ50%にもおよんでいるから、人民投票における大量の支持票は、「フランス解放の英雄」としてのド・ゴールの威信、軍を統率できるかれの力によって内乱を回避しようとするド・ゴール個人への期待、などに基づくものだったと見ることができる。（樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』234頁）

⁵⁰ 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』248頁

る憲法改正案（表中②）を、1969年、元老院の改革と地域圏の導入を内容とする憲法改正（表中③）を、89条に定める正規の手續によることなく、法律案の制定に関する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ことは前述のとおりである。

<ド・ゴール政権後>

ド・ゴール政権後は、まず、1972年に、ポンピドゥー大統領の下で、ECの拡大に関しての国民投票（表中⑦）が行われたが、ド・ゴール時代の国民投票がいずれも75%以上の高い投票率を保持していたのに比べ、およそ40%にのぼる棄権を生じた。

その16年後の1988年に、ミッテラン大統領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（表中⑧）では、棄権率が約63%となった。

このように、ド・ゴール政権後は、①棄権率が高くなったこと及び②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（表中⑨）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⁵¹。

2000年、シラク大統領の下で、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項に規定する手續により、国民投票に付された（表中④）。

ド・ゴール政権後の憲法改正は、すべて89条3項に規定する手續により、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。国民投票による改正手續が選択された理由は、大統領が直接選挙によって選出されていることから、その任期についても国民が決めるべきであるとするシラク大統領の意向によるものとされている。しかし、この国民投票の投票率は、①この問題をめぐっては主要政党の間に対立がなかったこと、②当時の国民の関心事が原油価格の高騰やユーロの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⁵²。

<欧州憲法条約の国民投票（表中⑩）>

欧州憲法条約は、2004年6月の欧州理事会で最終合意され、同年10月に各国首脳により署名された。その発効のためには、全加盟国において、それぞれの国の法に従って批准がなされなければならないが、フランスでは、シラク大統領の下で、その批准のための国民投票が憲法11条に基づいて2005年5月29日に実施された。しかし、賛成45.3%、反対54.68%（投票率69.3%）により同条約の批准を許可する法律案は否決された。この否決を受けて、ラ

⁵¹ 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」『憲法の歴史と比較』（1998年、日本評論社）370～371頁

⁵² 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成12年11月）186頁、『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』（平成18年2月）311頁

ファラン首相が辞任し、ドビルパンが首相に任命された。

なお、この国民投票に先立って行われた憲法改正により今後、欧州連合及び欧州共同体への国家の加盟に関する条約の批准を許可する法律案は、大統領により国民投票に付されることとなっている（憲法 88 条の 5 第 1 項）⁵³。

⁵³ 前掲注（45）参照。

