

衆憲資第 41 号

「直接民主制の諸制度」に関する基礎的資料

最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会

(平成 16 年 3 月 4 日の参考資料)

平成 16 年 3 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 3 月 4 日（木）の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において、「直接民主制の諸制度」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって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。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

【目 次】

・代表民主制と直接民主制

はじめに	1
1. 日本国憲法の採用する民主制の形態	2
2. フランスにおける代表民主制論の展開	3
(1) 純粹代表制	3
(2) 半代表制	5
(3) 半直接制	5

・直接民主制的手続の諸形態

はじめに	7
1. 国民投票の区別	7
(1) 対象による区別	7
(2) 開始手続による区別	8
(3) 法的効果による区別	8
(4) 発議権の所在	8
2. 国民投票の形態の多様性	9
3. 国民投票の種類	9
(1) 国民表決 (referendum)	9
(2) 国民拒否 (popular veto)	9
(3) 国民発案 (initiative)	10
(4) 国民意思表示 (prebiscite)	10
(5) 国民解職 (recall)	10

・諸外国における国民投票制度

はじめに	12
1. フランス	12
(1) 第五共和制憲法以前の国民投票	12
(2) プレビシット	13
(3) 第五共和制憲法下の国民投票 (その1 ド・ゴール政権期)	16
(4) 第五共和制憲法下の国民投票 (その2 ド・ゴール政権以後)	20
2. イタリア	21
(1) 1980年代まで	23
(2) 1990年代以降	23
3. スイス	26
(1) 半直接民主制が導入されている背景	27
(2) 半直接民主制の機能と本質	28
(3) 半直接民主制の形態及び対象	29
(4) 半直接民主制に対する評価と問題点	30
4. スウェーデン	32

(1) 国民投票制度の沿革	33
(2) 国民投票制度の事例	33
5 . アメリカ合衆国の諸州	36
(1) 直接立法制度の導入の経緯	36
(2) 州民投票制度の概要	37
(3) 直接立法制度の運用の実情	39

我が国における直接民主制の導入

はじめに	41
1 . 地方自治特別法の制定に際しての住民投票	41
2 . 憲法改正に際しての国民投票	47
3 . 最高裁判所裁判官の国民審査	48
4 . その他	53
(1) 諮問型国民投票制度の導入	53
(2) 国民発案制度の導入	53
《参考資料》	55

代表民主制と直接民主制

主権は譲りわたされえない、これと同じ理由によって、主権は代表されえない。主権は本質上、一般意志のなかに存する。しかも、一般意志は決して代表されるものではない。一般意志はそれ自体であるか、それとも、別のものであるからであって、決してそこに中間はない。人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは、人民の使用人でしかない。彼らは、何ひとつとして決定的な取りきめをなしえない。人民がみずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう。その自由な短い期間に、彼らが自由をどう使っているかをみれば、自由を失うのも当然である。

ルソー『社会契約論』(1762年)より

桑原武夫・前川貞次郎訳(1954年)岩波文庫 133ページ

はじめに

国家の意思決定の手法としては、国民の中から選ばれた代表によって行われる方法と、代表者の仲介によることなく、国民の直接的な意思表示によって行われる方法とが存する。前者は「代表民主制」「間接民主制」「議会制」「代議制」等と、また、後者は「直接民主制」「純粹民主制」等と称される。

現代国家において「代表民主制」が採用されている理由は、通常、以下のように説明される。

直接民主制のもとでは、国民は、単に観念的に統治権を担当するばかりでなく、みずから現実に統治作用を行なうのであるから、国民による統治の原則がもっとも高度に実現されるわけである。ルソー(Jean Jaques Rousseau, 1712~1778)は、近代における、この制度の代表的提唱者である。この制度は、団体が小さく、社会条件が単純な国家の場合には比較的実行し易いが、団体が大きく、社会的分業が進化している近代の国家では、全国民が会合して、多数決によって国政を決するという事は、第一に、不可能である。のみならず、多くの国民は、諸種の国政問題を判断し、処理するだけの政治的素養と時間的余裕とをもたないから、直接民主制を高度に実現することは妥当でもない。しかし、国民は、国政をみずから決することはできなくても、国政を担当するに適した者を選出する能力はある。近代の諸国が、直接民主制を採らず、代表民主制または間接民主制を採っているのは、これらの理由からである。

清宮四郎『憲法 〔新版〕』(1971年)有斐閣 66ページ

1. 日本国憲法の採用する民主制の形態

日本国憲法は、前文で「主権が国民に存することを宣言し」て国民主権の原理を明らかにした上で、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と述べ、更に 41 条で国会を「国の唯一の立法機関」とし、また、43 条で「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」等と規定することから、「代表民主制」を採用しているものと理解される。

その上で、15 条が公務員の選定罷免権が国民に存すること、79 条が最高裁判所裁判官について国民審査を行うこと、95 条が地方自治特別法は住民投票による承認を経なければ制定されないこと、また、96 条が憲法の改正には国民投票による承認を経なければならないことといった「直接民主制」の要素を取り入れている点に着目して、日本国憲法は、代表民主制を基調としつつ、直接民主制の技術を部分的に採用した「半直接制(5~6 ページ参照)」の形態に属するものであるとする見解がある。¹

【日本国憲法中の直接民主制に関わる規定】

第 15 条 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

～ 略

第 79 条 略

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。

～ 略

第 95 条 一の地方公共団体だけ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。

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。

略

(注) 79 条、95 条及び 96 条に基づく制度の概要等については、「**我が国における直接民主制の導入**(41~54 ページ)」を参照されたい。

しかし、これに対しては、ヨーロッパ諸国等における憲法のあり方と比較した場合に、立法に関する国民投票制度を一般的な形では認めていない日本

¹ 例えば、辻村みよ子『憲法』(2000 年)日本評論社 343~344 ページ

国憲法を、半直接制に位置づけることは果たして妥当であろうか等の疑問を呈する見解もある。²

なお、従来より、前文中の「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」の文言については、これが直接民主制の手続を排除する趣旨であるか否かについて、以下のように見解が分かれている。

直接民主制を採用せず、代表民主制の原則を採用したものとする見解³

憲法制定が日本国民によってなされたことを意味し、代表民主制の原則を採用することを意味するものではないとする見解⁴

2. フランスにおける代表民主制論の展開

フランスでは、統治のあり方について、これを主権概念と結びつけて「純粹代表制」「半代表制」「半直接制」「直接制」という四つの制度を区別することが一般的であるとされている（「純粹代表制」「半代表制」ないし「半直接制」「直接制」の三類型に分類する見解も存する。）⁵

(1) 純粹代表制

アンシャン・レジーム（Ancien régime）期のフランスでは、聖職者・貴族・第三身分（平民）の各身分ごとに選挙によって選ばれた代表によって構成された身分制議会である「全国三部会」が1302年に初めて召集され、君主に対して諮問的な意見を進言することとなった。全国三部会の議員と選挙人とは、「**命令的委任**（mandat impératif）」の関係にあり、議員は、選挙人の指示に従ってのみ発言し表決するものとされていた。⁶

1789年、フランス革命によってアンシャン・レジームは崩壊した。この革命の直後に「人及び市民の権利宣言（フランス人権宣言）」が制定され、さらに、その2年後には、フランスにおける最初の近代憲法（1791年憲法）が制定された。⁷

² 例えば、岡田信弘「代表民主制の構造」『憲法の争点〔第3版〕ジュリスト増刊』（1999年）有斐閣 20ページ

³ 例えば、宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（1978年）日本評論社 32ページ

⁴ 例えば、佐藤功『憲法（上）〔新版〕』（1983年）有斐閣 14～15ページ

⁵ 辻村『憲法』（2000年）日本評論社 381ページ

⁶ 全国三部会が定期的に召集されたのは1355～58年までの3年間に過ぎず、1614年以降は、1789年の最後の全国三部会が召集されるまで、まったく召集されなくなった。（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 33ページ）

⁷ フランス人権宣言は、憲法に前置すべき宣言として議決され、1791年憲法の制定により、同憲法と一体のものとしてされた。（中村義孝編訳『フランス憲法史集成』（2003年）法律文化社 14～15ページ）

1791 年憲法では、議員に対する**命令的委任の禁止**（「自由委任」）、**免責特権及び不逮捕特権の付与**がなされたことにより、議員は、憲法上独立性を保障されることとなった。

このような議員が選挙人から独立して行動し得る代表制の在り方は、「**純粹代表制**（le régime représentatif-pur）」と呼ばれる。

この純粹代表制は、フランス人権宣言の謳う「**国民主権**（^{ナシオン}la souveraineté nationale）」と結び付いて理論化された。

【フランス人権宣言】

第 3 条 すべての主権の根源は、本質的に国民に存する。いかなる団体も、いかなる個人も、明白に国民に由来しない権力を行使することはできない。

フランスの憲法学者デュヴェルジェ（Maurice Duverger, 1917～）は、この「**国民主権**」について、以下のように評している。

国民主権の原理は、きわめて明確な現実的目的のために形成された、かなり狡猾な理論に立脚している。主権とは、アンシャン・レジームによって想定されていたように君主に帰属するものでもなければ、ルソーによって主張されたように社会を構成する諸個人に帰属するものでもないと観念される。そうではなくて、「国民」に帰属するものであると観念されるのである。「国民」とは、それを構成する市民とは区別された存在であり、法人であるとみなされる。このようにして、人権宣言の起草者は二つの危険を回避する。すなわち、絶対君主制の危険と、人権宣言の起草者にほかならないブルジョワが少なからず反対していた純粹民主制の危険とである。実際、国民主権という巧妙な思想によって、まず憲法制定者がいかなる親近感も抱いていなかった直接民主制の種々の手続（特に人民投票）を排除し、そして純粹代表制を定立することができる。次に、この思想によって、直接民主制の種々の手続と同様に普通選挙をも回避することができる。選挙権は権利ではないのである。というのも、各市民は自己に固有に帰属するものとして主権の一部を援用することができないからである。選挙権は単に義務であり、職務であるにすぎず、その行使にふさわしいと判断された個人が「国民」によって付与されるものである。

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 55ページ

この最後の一文にあるように、「**国民主権**」と結び付いた「純粹代表制」の下では、選挙権は、選挙という公の職務を執行する義務（「**選挙権公務説**」）であり、また、女性や男性であっても納税額の低い者には与えられない「制

限選挙」であった。⁸

(2) 半代表制

1789年のフランス革命では、ブルジョア階級が主導権を握った結果、「^{ナシ}国民主権」「純粹代表制」「選挙権公務説」「制限選挙」という一連の要素からなる構造ができあがったが、それと対抗するかたちで、ルソーが『社会契約論』(1762)で主張したように、主権は人民の意思力であるから、他に譲渡されない、代表されることがない等とする「^{プーブル}人民主権 (la souveraineté populaire)」、選挙権は自然権であるとする「**選挙権権利説**」、これらの当然の帰結としての「**普通選挙制**」というもう一つの系列が存在していた。⁹

1848年、二月革命に続いて制定された第二共和制憲法によって「**男子普通選挙**」が確立され、「純粹代表制」の下では排除されていた労働者階級等が議会に進出するようになり、さらに、第三共和制(1870~1940)の段階に入ると、議員に対する命令的委任の禁止(自由委任)と免責特権等の議員の身分保障がある点においては、「純粹代表制」と異なるところはないが、**普通選挙制、議会の解散制度、命令的委任禁止の緩和等**を通じて、議員は、選挙人の意思の忠実な反映を要請されるようになっていった。この段階を「**半代表制** (la démocratie semi-représentative)」と呼ぶ。

(3) 半直接制

第二次世界大戦後から始まる第四共和制(1946~58)及びそれに続く第五共和制(1958~)に入ると、命令的委任の禁止(自由委任)と免責特権等の議員の身分保障は依然存在するものの、議員が選挙人の意思に拘束される傾向が一段と強化されたばかりではなく、憲法改正など若干の事項については例外的に**直接民主制の導入**がなされる等、一定の重要な問題に関しては、国民が議会の外で自らの意思を直接表明することが可能となった。

【フランス第五共和制憲法の直接民主制に関わる規定】

【主権行使と選挙】

第3条 国民〔=国〕の主権は人民に属し、人民は、その代表者によって、および、人民投票の方法によって、主権を行使する。

~ 略

⁸ 例えば、1814~1830年の王制期には、議員の選挙資格は30歳以上で年300フラン以上の納税者に制限(被選挙資格は40歳以上で納税額は年1000フラン以上)されており、当時の人口2935万人中のわずかに2万人強に過ぎなかった。(辻村みよ子『「権利」としての選挙権』(1989年)勁草書房 105ページ)

⁹ 辻村『憲法』(2000年)日本評論社 380~381ページ

【人民投票への付託】

第 11 条 共和国大統領は、官報に搭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。

及び 略

【憲法改正】



第 89 条 憲法改正の発議権は、首相の提案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。

～ 略

このように、代表制に直接制の要素を一部加えた政治制度を採用する現在のフランスは、「半直接制 (la démocratie semi-directe)」の段階に相当するものであって、憲法が「国民の主権は、人民に属し」と述べているように、「^{ナシオン}国民主権」の最終形態であると同時に、「^{プーブル}人民主権」の到来を予定するものであると考えられている。¹⁰

【フランスにおける代表制の展開】

時 期	フランス革命直後	第三共和制	第四共和制以後
代表制の形態	純粹代表制	半代表制	半直接制
主権概念	^{ナシオン} 国民主権		^{プーブル} 人民主権
選 挙	制限選挙	男子普通選挙	完全普通選挙
命令的委任の禁止の度合い	強		弱
議会の解散	無	有	有
直接民主制的な手続の導入	否定	否定	一部導入

(注) 上記の表は、衆議院憲法調査会事務局において作成した。

¹⁰ 杉原泰雄『憲法 憲法総論』(1987年)有斐閣 216～217ページ

. 直接民主制的手続の諸形態

代議政体の古典的概念にしたがえば、政治過程は議会と政府との相互作用に基づくものである。しかし、普通選挙の導入によって事情が変わった。議会、政府および選挙民のあいだに成立する権力過程の三角構造は、人物選出のための投票という枠をこえて、選挙民の政治参加の補助的テクニックが登場する機会を与えた。とくに第一次大戦後の技巧をこらした諸憲法は、国民投票のテクニックを用いて、最高権力の保持者である選挙民を、できるだけ権力過程の中へ据えつけようと大いに努力した。国民投票は、それによって、すでにくだされた政府や議会の政治的決定が承認され、あるいは否認される場合には、政策コントロールの手段となる。国民投票が国民発案と結びついている場合には、政治的決定そのものがくだされることを意味し、これが議会と政府によって事後的に承認されることになる。

カール・レーヴェンシュタイン『新訂 現代憲法論』(1959年)より

阿部照哉・山川雄巳訳(1986年)有信堂 317ページ

はじめに

直接民主制の技術は、通常、「**国民投票**」という手段を通じて、国家意思の形成等に直接に影響を及ぼすことにより、代表民主制を補完するものとしての導入が図られている。

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
対 人 的 国 民 投 票		国家機関たる「人」に対して行われるもの

(注) 財政的国民投票は、その対象が国民生活に極めて密接な関係を有することから、多くは、法律によって処置されるので、法律国民投票に吸収されてしまうこと、不公正と思われる結果が現出することをおそれ、財政法案を国民投票の対象から除外する場合が多いこと等の理由から、その実施例は稀である。

(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	純粹任意的
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

(注)この表のすべての組合せが成立するわけではない。例えば、開始手続中の「選択的任意(B-)」の発議権の所在は、「政府(D-)」又は「議会(D-)」のみに存し、逆に、「必要的任意(B-)」の発議権の所在は、「一定数以上の議員(D-)」又は「一定数以上の有権者(D-)」のみに存する。

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に大別される。

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。

なお、特に「プレビシット」の表記を用い、主に、専制国家の為政者が自らの統治を正当化する目的をもって行う信任投票の類を、それ以外の国民投票と区別する場合がある（「プレビシット」については、13～16 ページ参照）。

(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。¹¹

以上の区別等（7～11ページ）については、以下の資料を参考にした。

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

辻村みよ子『比較憲法』（2003年）岩波書店

宮田豊『憲資・総第59号 国民投票制度』（1962年）憲法調査会事務局（内閣）

¹¹ 大石眞『立憲民主制』（1996年）信山社 151ページ

・諸外国における国民投票制度

近代民主政治の特質中、最も研究に價するものは、全民衆をして、彼等自身の直接行動によつて、法律を制定する事を可能ならしめる爲に、最近採用された諸方法である。...これ等の諸方法は...、最も古い型の自由政治への復歸である。...自由政治への長足なる進展を示したものと考へられてゐたところの、代議政體に對する不信の左證である。...民主政治に於ける變革の辿る可き經路を示すが如く見えるものであるから、充分研究される價値がある。...今我々は左の事項について研究しよう。

(一)これ等立法様式はどの程度に使用されるか？ / (二)如何なる事項について使用されるか？ / (三)市民中の投票者の比率如何？ / (四)民衆の正しき投票を助ける手段如何？ / (五)政黨及び黨派心の投票に對する影響如何？ / (六)民衆はどの程度まで彼等に擔當せられた任務を果し得ることを示してゐるか？ / (七)これ等新方法を採用した社會の平和と幸福のため大體如何なる結果を齎らしてゐるか？

ブライス『近代民主政治』(1921年)より

松山武訳(1930年)岩波文庫 第四卷 94~98ページ

はじめに

諸外国では、法律の制定改廃、条約の承認等に際し、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) 第五共和制憲法以前の国民投票

フランス人権宣言6条は、法制定への市民の参加の権利を規定している。

【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つて、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、その能力にしたがつて、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。

1791年憲法が純粹代表制の立場を採つたため、人権宣言の規定は具体化されなかったが、1792年に、国民公会が「人民が承認する憲法以外に憲法はあり得ない」と宣言したことから、1793年憲法(共和暦1年憲法)の制定に当たつて、国民投票が実施された。¹²

¹² 中村義孝編訳『フランス憲法史集成』(2003年)法律文化社 45ページ

以来、現在までに、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。

【フランスにおける国民投票の事例 - その1 第五共和制憲法以前】

年	国民投票に付された案件	投票率 (%)	賛成 (%)
1793	共和暦 1 年憲法	26.70	99.32
1795	共和暦 3 年憲法	13.70	95.62
	前議会の議員の 3 分の 2 以上を新議会の議員とする件	3.80	63.80
1799	共和暦 8 年憲法	13.60	95.62
	前議会の議員の 3 分の 2 以上を新議会の議員とする件	3.80	63.75
1800	ナポレオンを第一統領とする件	43.10	99.90
1802	ナポレオンを終身の第一統領とする件(共和暦 10 年憲法)		99.77
1804	ナポレオンを皇帝とする件(共和暦 12 年憲法 第一帝政憲法)		99.93
1815	ナポレオンの皇帝復位		99.63
	帝国諸憲法付加法		99.63
1851	ルイ・ナポレオンを 10 年間大統領とする件	79.70	92.07
1852	ルイ・ナポレオンを皇帝とする件(憲法修正)	79.30	96.87
1870	1870 年憲法(帝国憲法)		82.68
	国防政府		89.91
1945	憲法制定議会の設置	79.17	96.37
	憲法制定までの間の暫定統治機構	79.17	66.49
1946	憲法草案	79.63	47.18
	第四共和制憲法	67.62	53.24

(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。

(2) プレビシット

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 (Charles 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「プレビシット」と呼んで通常の国民投票と区別し、警戒を強めてきた。¹³

¹³ 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)124 ページ

プレビ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。

【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"> ・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。） ・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 ・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
案件が議会の議決を経たものか否か	<ul style="list-style-type: none"> ・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ンダム
対象	<ul style="list-style-type: none"> ・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ンダム
非合法性	<ul style="list-style-type: none"> ・普通ならレフェ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 ・法的根拠をもたないレフェンダム、つまり憲法の規定のないところで行われるレフェンダム
発案権の所在	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・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。
諮問の様式	<ul style="list-style-type: none"> ・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つかたまりの状態、人民に賛成か反対かによる投票を要求すること
人民の政治意識	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。

（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、その上で、ナポレオン・ボナパルトによるプレビッシトの特徴は、以下のとおりであると述べている（『前掲書』 158～160 ページ）。

- (1) 人民投票の実施及び質問事項の決定に際し、…弱体化され従属化した立法府は、ボナパルトにコントロールを及ぼしえず、むしろ彼に有利な決定を行うための主導的な役割さえ演ずるに至った。
- (2) ボナパルトは、人民投票から自己の権限強化を引き出すことを、はじめから意図していたにもかかわらず、質問事項自体には、人民の支持を得やすいことがらを選択していた。
- (3) ボナパルトは、当時のフランス人民の要求（強力・安定政権の確立による秩序・平和の回復と革命の成果の維持）を巧みに利用し、人民のボナパルトへの人気が高まった時期を選んで人民投票を実施した。
- (4) ボナパルトが自由かつ効果的に各社会層への宣伝を行うのに対し、治安政策や言論統制政策により、反対意見の出現は阻まれた。
- (5) 秘密投票の原則が否定され、賛成と反対の二つの登録簿による記名・公開投票制が採用された。…また、登録簿が中央政府に従属する人物や機関の下で公開され、しかも自書主義の原則が採られていなかったため、賛成票を獲得するための強制や不正行為が横行した。
- (6) 集計作業がボナパルトに従属する機関に任されていたため、彼に有利な結果となるよう集計開始時期が恣意的に決定され、また棄権票数が賛成票として参入されるなどの不正な集計が行われた。
- (7) 共和八年（一七九九年）・共和一二年（一八〇四年）の人民投票で人民の承認が求められた憲法その他の事項は、集計結果が発表される前に施行された。

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、プレビッシトが登場した。

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で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。¹⁴

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ブ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。¹⁵

（3）第五共和制憲法下の国民投票（その1 ド・ゴール政権期）

フランスにおいても、二人のボナパルトによる統治を経た後の第三共和制憲法の下では直接民主制を否定していたが、この時期の公法学者カレ・ド・マルベール（Carré de Malberg 1861～1935）は、一般意思の真のつくり手であるべき国民自身が、法律制定行為に参加できなければならないと主張していた。¹⁶

第二次世界大戦後に制定された第四共和制憲法（1946～1958）は、国民投票制度を復活させ、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

¹⁴ 塩津徹『現代ドイツ憲法史』（2003年）成文堂 64～67ページ

¹⁵ 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

¹⁶ 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』（1992年）青林書院 199～200ページ

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 - その2 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、フランス領アルジェリア（当時）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月に国民投票に付され、賛成1767万：反対462万：棄権402万で承認された。¹⁷

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

¹⁷ 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着目して」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、などにもとづくものだったと見ることができる。（樋口『前掲書』234ページ）

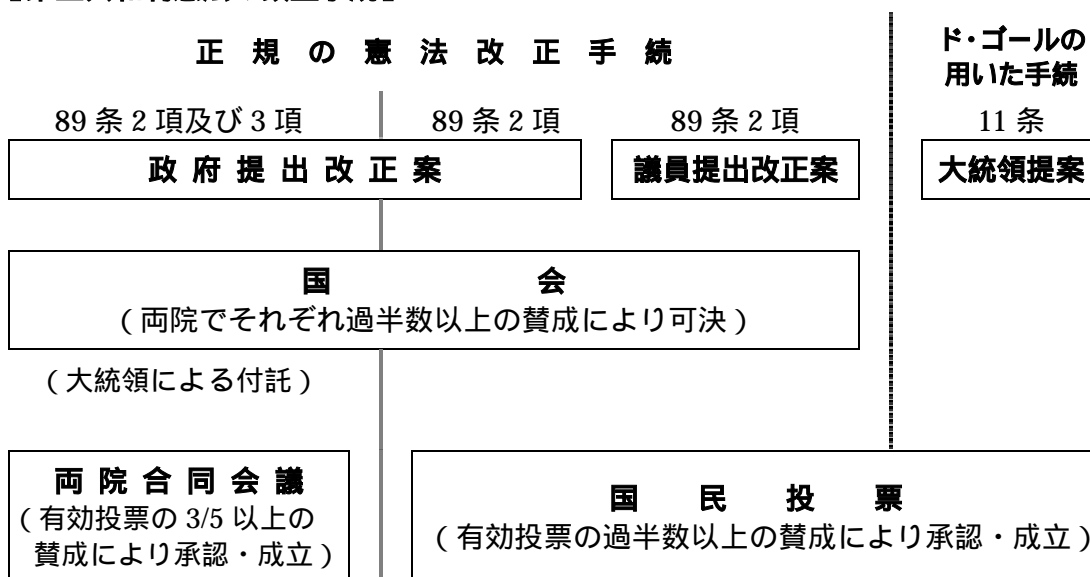
挙で選ばれるに過ぎない大統領を、事実上の直接選挙で選出したのと同じ効果を持った。さらに、その後、2回にわたって行われたアルジェリア政策に関する国民投票の結果は、ド・ゴール政権そのものに、民意の直接表示による強力な正統性を付与することとなった。¹⁸

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。¹⁹

第五共和制憲法は、バイユー演説で表明されたド・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、第四共和制憲法が国会議員のみとしていた選挙人団を、国会議員・県会議員・海外領土の議会の議員・市町村会の代表者にまで拡大したものの、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。

【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。

¹⁸ 樋口『前掲書』 248ページ

¹⁹ M.デュヴェルジェ(時本義昭訳)『前掲書』 219~220ページ

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、ポンピドゥー内閣に対する不信任を可決し、それを受けて議会在解散される中で、国民投票は行われた。²⁰

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。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精神からすれば、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、レフェレ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。²¹

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「プレビシット」ではないかとの批判を招いたが、デュベルジェは、「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。²²

1969 年、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。

²⁰ 樋口『前掲書』 249 ページ

²¹ 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

²² 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)

(4) 第五共和制憲法下の国民投票（その2 ド・ゴール政権以後）

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の拡大に関する国民投票が行われたが、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（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。

【フランスにおける国民投票の事例 - その3 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。²³

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

²³ 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

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）。²⁴ なお、この改革後、現在までに11条に基づく国民投票は実施されていない。

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。国民投票による改正手続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、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、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。²⁵

なお、地方分権改革を進めるための2003年の憲法改正により、地方自治体レベルの住民投票制度についても、憲法上の規定が整備されることとなった。

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

²⁴ 井口「前掲論文」 373～377ページ

²⁵ 『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

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か月の期間において引き続き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。

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。²⁶

²⁶ 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)

(1) 1980年代まで

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。国営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。²⁷

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。

また、政党は、キリスト教民主党、社会党及び共産党の3政党のほか、中道勢力の自由党、共和党、社会民主党及び急進党の諸政党と、ネオ・ファシスト政党のイタリア社会運動が主要な政党として存在し、政権は、左右の両極にある共産党とイタリア社会運動を除いた諸政党の中での組合せによる連立政権が常態化していた。

(2) 1990年代以降

1970年に国民投票法がキリスト教民主党と他の諸政党との間の妥協により成立すると、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年の東欧諸国における市民革命に始まる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」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。²⁸

この過程において、新興政党の勃興や汚職の摘発と並ん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

²⁷ 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 137ページ

²⁸ 馬場・岡沢『前掲書』 126～127ページ

れた。この結果は、一方では、国民の「政党支配体制」への不満・反感がいかに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。²⁹

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のであると評価されている。³⁰

【イタリアにおける国民投票の事例】

年月	対 象	投票率 (%)	結果
1974.5	離婚法の廃止	87.7	×
1978.6	政党活動への国庫補助の廃止	81.2	×
	治安法の廃止	81.2	×
1981.5	反テロリズム法の一部廃止	79.4	×
	終身刑の廃止	79.4	×
	武器携帯免許法の廃止	79.4	×
	中絶法の限定規定の廃止	79.4	×
1985.6	中絶法の廃止	79.4	×
	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9	×
1987.11	司法官の民事責任規定の廃止	65.1	
	国会の諮問委員会に関する規定の廃止	65.1	
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1	
	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1	
	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	
1989.6	ヨーロッパ議会へのヨーロッパ憲法制定権限の付与 (憲法的法律の制定 138条による国民投票)	80.7	
1990.6	狩猟の規制	43.4	
	私有地へのハンターの立入規制	42.9	
	殺虫剤使用の禁止	43.1	
1991.6	衆議院選挙法改正	62.2	
1993.4	元老院選挙法改正	76.9	
	政党活動への国庫補助の廃止	76.9	
	個人使用のための麻薬保持の容認	76.9	
	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	
	環境保護行政の地域保険機構の管轄からの排除	76.9	
	観光省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9	
	農業省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9	
	国家持株省の廃止	76.9	

²⁹ 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

³⁰ 馬場・岡沢『前掲書』 135ページ

1995.6	職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止(最大要求)	56.9	×
	同上(最小要求)	56.9	
	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	
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.0	
	国営ラジオ・テレビの民営化	57.1	
	小売店開設規制の緩和	57.1	×
	組合費の天引き制度の廃止	57.1	
	人口1.5万人以上の市の選挙法の改正	57.1	×
	小売店営業時間の自由化	57.1	×
	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	×
	テレビ番組の広告による中断の禁止	57.9	×
ラジオ・テレビ広告代理店法の改正	57.8	×	
1997.6	黄金株の廃止	30.2	
	良心的兵役拒否	30.2	
	私有地へのハンターの立入制限	30.2	
	司法官の自動昇任	30.2	
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.1	
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2	
	農林食糧資源省の廃止	30.1	
1999.4	衆議院選挙法改正	49.6	
2000.5	政党選挙資金補助	32.2	
	衆議院比例制の廃止	32.4	
	最高司法会議比例制	31.9	
	判事職と検事職との区分	32.0	
	司法官兼職禁止	32.0	
	解雇労働者の再雇用	32.5	
	組合費控除	32.2	
2001.10	地方分権の深化(憲法改正 138条による国民投票)	34.1	

(注) 結果欄中、○は可決、×は否決、△は不成立を表す。

上記の表は、主に、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 134ページ、『平成12年衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(2000年) 108~109ページに掲載のデータを基に作成した。

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。³¹

³¹ 馬場・岡沢『前掲書』 135ページ

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、今なお一部の邦^{カントン}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。)。³²

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

³² 辻村みよ子『比較憲法』(2003年)岩波書店 176ページ

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〕両院の一致をみしていない場合。

〔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。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⁽⁷³⁾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。³³

「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。³⁴

「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。³⁵

(2) 半直接民主制の機能と本質

半直接民主制の持つ機能については、これを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とするもの、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とするものの、対立する二つの見解がある。また、その本質については、機能を のように捉える立

³³ 『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)

³⁴ 馬場・平島『前掲書』 81~82ページ

³⁵ 馬場・平島『前掲書』 83ページ

場が、これを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」であるとするのに対し、 のように捉える立場は、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としている。³⁶

(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、イニシアティヴ、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。

【イニシアティヴ】

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ヴが成立 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、全部改正の手続に同じ。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 ^ 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 ^ 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、イニシアティヴ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

³⁶ 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

【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 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。
集団的安全保障機構又は超国家共同体への加盟	
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	

【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 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 国民投票に付し、過半数の賛成により成立 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）。
1年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律	
憲法又は法律で定められている連邦決議	
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	
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、国民イニシアティブは、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。³⁷

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。

³⁷ 渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（1999年）信山社 56～57ページ

【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。³⁸

第二は、イニシアティブの成功率の低さと運用の不透明さの問題である。イニシアティブを成功させるためには、10万人以上の署名を獲得すること、議会の審議をクリアすること、国民投票で有権者と邦の「二重の多数」をクリアすることが必要であり、1948年から1999年までに行われた143回のイニシアティブの成功率は、8.4%(議会が起草した対抗草案の受入れを含めると22%)に過ぎない。また、投票率の長期低落化の原因の と関連して、イニシアティブを提起した団体が、投票を実施するよりも、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。³⁹

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。⁴⁰

³⁸ 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りなかつたとしている。

³⁹ 馬場・平島『前掲書』 83ページ

⁴⁰ 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。

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。

なお、任意かつ諮問的な国民投票制度は、デンマークを除いた他の北欧諸国（ノルウェー、フィンランド及びアイスランド）においても共通する特徴である。⁴¹

【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。

⁴¹ デンマークの国民投票制度は、投票の結果が法的効力を有する裁可型のものである。ただし、国民投票の発案については、他の北欧諸国と同様に任意である。

(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年代に、普通選挙権の要求というかたちで、国民投票制度の導入を意図する法案が議会上程されたのを嚆矢とするとされている。次いで、1908年には、上下両院の意思が一致できないときに、最終決着をつける意思決定装置としての国民投票制度の導入が提起された。しかし、これらは、いずれも実現には至らなかった。国民投票制度の実現は、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。⁴²

(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、国民投票の発案権は、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	* 別表1参照	
1980	原子力開発問題	75.7	* 別表2参照	
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回は、国民投票制度が導入された1922年に実施された。付議された問題は、禁酒制度を導入すべきか否かというもので、投票した有権者の51.0%が、全面的なアルコール飲料の禁止を導入することに反対の意思を表明した。

第2回の国民投票は、1955年、自動車の右側通行への切換えについての是非を問うものであった。この投票では、賛成者が投票した有権者中の15.5%に過ぎなかったにもかかわらず、1967年に至って右側通行に切り換えられた。

⁴² 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。

第3回（1957年）の国民投票は、付加年金問題を争点として行われた。また、国民に対する諮問の方式は、前2回のYes/No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。

【別表1 1957年の付加年金問題に関する国民投票】（投票率：72.4%）

	提案の内容	支持政党等	得票率（%）
選択肢1	すべての被雇用者を対象にした強制的付加年金制度 財源は雇用者、運営は政府機関	スウェーデン社会民主労働党 労働組合全国組織 リト・カー中央組織 左共産党	45.8
選択肢2	既存の国民年金の不足分を補完することを意図した任意の補完保険制度 運営は政府	中央党	15.0
選択肢3	労働市場の労使双方によって選ばれた委員会を持つ民間機関が運営する任意年金制度案 施行細則は労働組合全国組織とスウェーデン経営者連盟との団体交渉で決定	穏健統一党 国民党 スウェーデン経営者連盟	35.3
無効票			3.9

（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149ページの記述を基に作成した。

投票の結果、過半数の賛成を得た選択肢はなかったが、これにより、スウェーデン社会民主労働党と中央党の連立政権が解消され、スウェーデン社会民主労働党による単独政権に移行することとなった。

この国民投票は、議会がこの問題の最終決着をつけるに当たって、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。⁴³

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。⁴⁴

⁴³ 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

⁴⁴ 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

【別表2 1980年の原子力開発問題に関する国民投票】 (投票率：75.7%)

	提案の内容	支持政党等	得票率 (%)
選択肢1	1980年時点で稼働中又は建設中の発電所を含め、最高12基の原子力発電所については、その技術的・経済的視点から見た残余稼働寿命一杯まで使用し、これ以外の原発については、一切の建設を差し控える。	穏健統一党 産業界	18.9
選択肢2	選択肢1と同趣旨であるが、より正確・詳細なエネルギー保全・節約政策のプログラムを盛り込む。	スウェーデン社会民主労働党 労働組合全国組織 国民党	39.1
選択肢3	すでに稼働中の原子力発電所を最長10年以内にすべて廃止する。さらに、これ以後の原発については、現に建設中のものも含め、一切認めない。	中央党 左共産党	38.7
無効票			3.3

(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150～151ページの記述を基に作成した。

この国民投票では、穏健統一党、国民党及び中央党の与党3党が、それぞれ異なる選択肢を支持したことに加え、どの選択肢も圧倒的な支持を獲得するに至らなかったことから、その後の原子力開発政策をめぐる議会の意思決定は遅延し、1988年に至って、ようやく「2010年を目途に原子力発電所を全面廃棄する」という決定がなされた。⁴⁵

1994年に行われた第5回の国民投票は、EU(欧州連合)への加盟の是非を問うものであった。

スウェーデンはEFTA(欧州自由貿易連合)にこそ加盟していたが、第二次世界大戦中より一貫して非同盟中立の外交政策をとっていたことから、共通外交安全保障政策、さらに、将来的には共通防衛政策の確立を目指していたEUへの加盟は、考えられない政策オプションであった。⁴⁶

しかし、1980年代末から1990年代初めにかけての東西冷戦の終結、さ

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)

⁴⁵ 岡沢・奥島『前掲書』51ページ

⁴⁶ 田中俊郎『EUの政治』(1998年)岩波書店162～163ページ

らには、EU と EFTA 間の協力関係を進める EEA（欧州経済地域）の進展の行き詰まりから、他の EFTA 加盟国と同様に、EU への加盟の決断を迫られることとなった。⁴⁷

国民投票では、僅差で加盟に賛成すべしとする意見が上回り、スウェーデンは、翌 1995 年 1 月に EU 加盟を果たした。

第 6 回の国民投票は、2003 年、EU 加盟の後に一旦は見送られた欧州単一通貨「ユーロ」への参加の是非を問うものであった。

投票の結果は、賛成が 42.0%であったのに対し、反対は 55.9%で賛成を上回る結果となり、ユーロへの参加が見送られることとなった。この理由としては、国民一般にある主権喪失への抵抗感、ユーロ参加による独自の経済政策（金融、財政政策）の喪失及びそれに伴う福祉水準低下の懸念、比較的好調なスウェーデン経済とは対照的なユーロ圏経済の低迷などが指摘されている。⁴⁸

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。未踏の処女地に移住し、ルソーの自然状態のような生活をする移民者が、道路や橋梁を架け、公務員を選任するなど共同の事務を議決するために、町または村の市民全部が集会を開くというのは自然なことであった。1776 年の独立宣言の後、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たのを初めとして、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

⁴⁷ 馬場・平島『前掲書』 210 ページ

⁴⁸ 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/kankei.html>）

行が確立した。⁴⁹

さらに、19世紀末から20世紀初頭にかけての時期に広まった「革新主義運動」は、合衆国における政治の在り方に大きな変革をもたらした。

「革新主義運動」は、大企業による経済の独占と政党との癒着により、従来の政党を媒介にした議会制が腐敗してしまっていることへの怒りを発端としたもので、この運動の過程で、革新派は、旧弊な政治家と財界の影響力を減殺するために政府を改革することを提案し、女性への参政権の付与（合衆国憲法第19修正）、連邦上院の議員の選出について、州議会による間接選挙から国民による直接選挙への改正（合衆国憲法第17修正）

予備選挙制度の確立、住民投票による直接立法制度の導入、公務員に対するリコール制度の導入等を実現させた。⁵⁰

（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（次ページの表参照）。

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が当該発案を議決しない場合又は議会が当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、議会が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。

⁴⁹ 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

⁵⁰ M.L.ベネディクト（常本照樹訳）『アメリカ憲法史』（1994年）北海道大学図書刊行会 131ページ

【アメリカ合衆国諸州のイニシアティブ及びレファレンダム制度】

	州名	イニシアティブ				レファレンダム		
		憲法		法律		憲法	法律	
		直接	間接	直接	間接	議会提案	議会提案	市民請願
1	アラバマ							
2	アラスカ							
3	アリゾナ							
4	アーカンソー							
5	カリフォルニア							
6	コロラド							
7	コネチカット							
8	デラウェア							
9	フロリダ							
10	ジョージア							
11	ハワイ							
12	アイダホ							
13	イリノイ							
14	インディアナ							
15	アイオワ							
16	カンザス							
17	ケンタッキー							
18	ルイジアナ							
19	メイン							
20	メリーランド							
21	マサチューセッツ							
22	ミシガン							
23	ミネソタ							
24	ミシシッピ							
25	ミズーリ							
26	モンタナ							
27	ネブラスカ							
28	ネバダ							
29	ニュー・ハンプシャー							
30	ニュー・ジャージー							
31	ニュー・メキシコ							
32	ニュー・ヨーク							
33	ノース・カロライナ							
34	ノース・ダコタ							
35	オハイオ							
36	オクラホマ							
37	オレゴン							
38	ペンシルバニア							
39	ロート・アイラント							
40	サウス・カロライナ							
41	サウス・ダコタ							
42	テネシー							
43	テキサス							
44	ユタ							
45	バーモント							
46	バージニア							
47	ワシントン							
48	ウェスト・バージニア							
49	ウィスコンシン							
50	ワイオミング							
	合計	16	2	17	9	49	23	23

(注) 上記の表は、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 28ページに掲載のデータを基に作成した。

(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」が採択されたことをきっかけとして、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。⁵¹

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(前ページの表参照)。

イニシアティブによる憲法改正について、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」の手續であるのに対し、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、憲法改正が成立することになる。

【カリフォルニア州のイニシアティブ制度 州憲法2条に規定】

発案に必要な有権者の署名数		投票期日	成立に必要な得票数	成立した場合の発効期日
憲法改正	前回の州知事選挙での全投票者の8%に相当する数	イニシアティブの受理後、131日以上を経た後に施行される総選挙又は特別投票日	投票の過半数	案件中に特別の定めがない限り、投票日の翌日に発効
法律の制定改廃	前回の州知事選挙での全投票者の5%に相当する数			

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。⁵²

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)やアフアーマティ

⁵¹ 毛利透『民主政の規範理論』(2002年)経草書房 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)

⁵² 毛利『前掲書』 240ページ

ヴ・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。⁵³

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。イニシアティブの成立のためには、一定数以上の有権者の署名が必要であるが、それは、当初においては、ボランティアの運動員が街頭で署名を呼びかけ、提案の意義を説得して署名を集めるというものであった。しかし、現在では、請願署名収集会社が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るという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。⁵⁴

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、議会による審議においては、「議員は議論および決定に際して公開の場で自らの態度を示し、それについて一般公衆に向かって説明するよう迫られる」ことから、「無関心な態度をとることや、あるいは露骨に特定集団に有利な説明をすることを許さない政治力学が働く」のに対し、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。⁵⁵

⁵³ 毛利『前掲書』 245 ページ

⁵⁴ 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と、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）

⁵⁵ 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）

・我が国における直接民主制の導入

はじめに

前述したように、日本国憲法は、「代表民主制」を基礎としつつ、一部に「直接民主制」の要素を取り入れたものと理解されている（2～3ページ参照）。

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

1. 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。

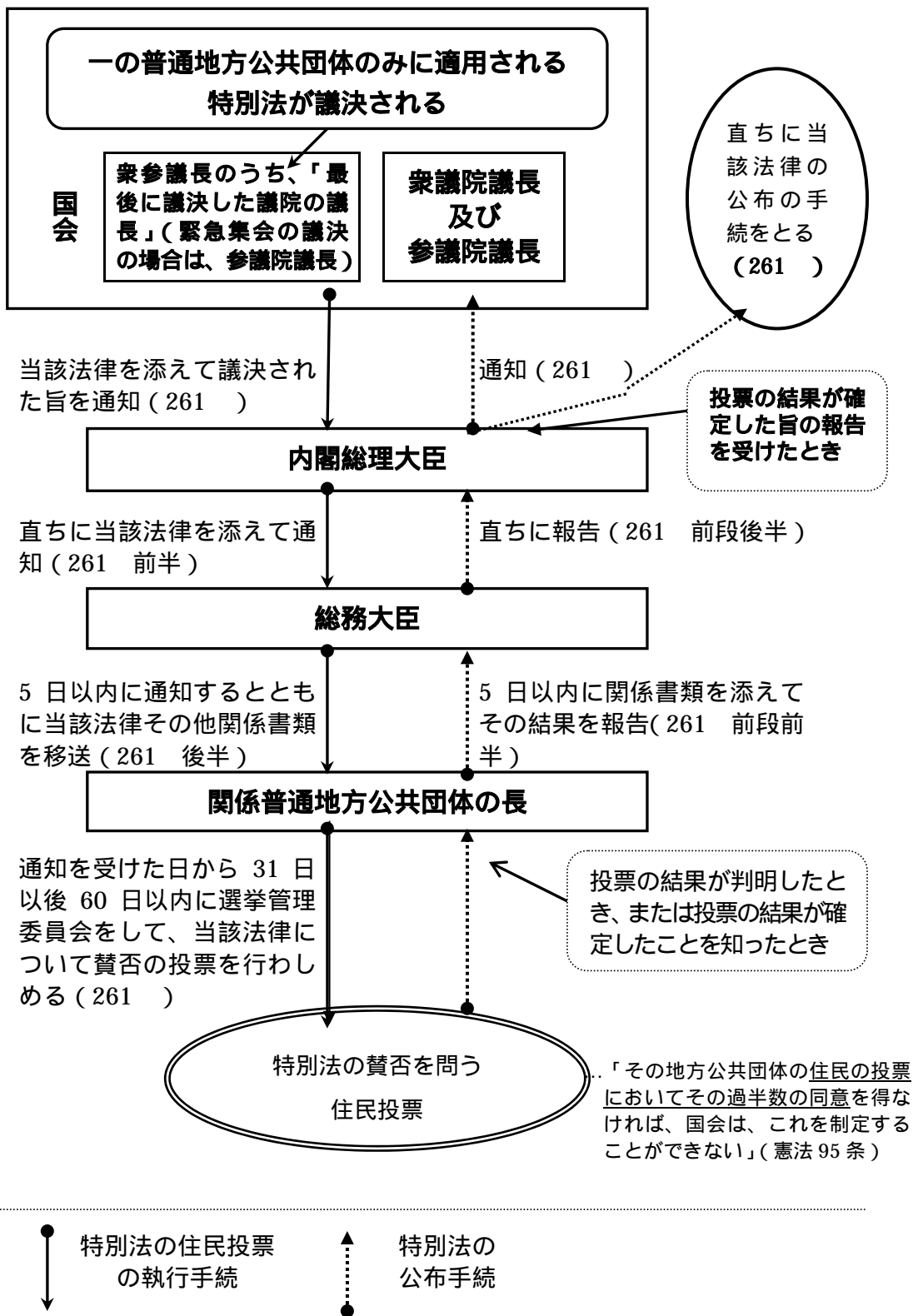
前項の規定により第 3 項の投票の結果が確定した旨の報告があつたときは、内閣総理大臣は、直ちに当該法律の公布の手続をとるとともに衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない。

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ろうとされている。(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⁵⁶」又は「これらの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⁵⁷」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。

⁵⁶ 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

⁵⁷ 宮澤（芦部）『前掲書』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。⁵⁸

⁵⁸ 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。⁵⁹

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。⁶⁰

⁵⁹ より詳しくは、佐藤『前掲書』 1240～1245 ページを参照されたい。

⁶⁰ 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）

2. 憲法改正に際しての国民投票

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。⁶¹

憲法改正の手続法が制定されていない現状については、日本国憲法の採用する民主制の形態を「半直接制(5~6ページ参照)」の段階にあるとする立場から、「半直接制のメカニズムを作動させる鍵をもつべき公民団(有権者団)が依然未組織のままである、ということの意味」し、「主権を有するはずの日本国民は、これまでのところ、半直接民主制の統治様式の下にあるにもかかわらず、国政に関する直接的な意思決定を行う機会を全くもたなかったし、また、そもそも、それを行うべく組織化されてもいないということになる」等として、「本来憲法が構想していた半直接民主制という民主的な統治形態は、むしろ半代表政へと転化している...個々の憲法規範の規範性の変容とい

⁶¹ 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』を参照されたい。

う意味とは別に、ここでも、一種の憲法変遷を語る事ができるのではないかと批判がなされている。⁶²

これに対して、日本国憲法の代表民主制をヨーロッパ諸国の在り方と比較した場合、半直接制と位置付けるのは困難ではないかとの疑問を呈する立場からは、「憲法改正国民投票についての法律がまだ成立していないのは事実であるが、憲法改正を発議できるのはいずれにせよ日本国憲法上国会のみ」である以上、「国会がその気にならなければ、憲法上、国民投票はおこなわれない。そして、国会がその気になれば、つまり衆参両院で総議員の3分の2が賛成するような改正案が通過するのであれば、それよりはるかに簡単な条件で成立する国民投票法も確実に成立しているであろう。現に生じているのは、国会が憲法改正に正式に着手してこなかったというだけのことであり、だとすればまさに日本国憲法の条文上、いつまで待っても国民投票を行う機会が訪れないのは当然である」として、「国民投票法の不在は『憲法変遷』などという大事では全くない」との見解が示されている。⁶³

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)

⁶² 大石『前掲書』 173～175ページ

⁶³ 毛利『前掲書』 282ページ

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 罷免
↓		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。⁶⁴

最高裁判所の判事を 10 年目毎に資格を審査して国民投票で決めるなんと言ふことは、...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 昶 吉（衆・本会議 S21.6.22）

⁶⁴ 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。⁶⁵

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。⁶⁶

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

⁶⁵ 『憲法調査会報告書付属文書第 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

⁶⁶ 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

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。⁶⁷

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。⁶⁸

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

⁶⁷ 野中・中村・高橋・高見『前掲書』 234ページ

⁶⁸ 例えば、辻村『憲法』 388～389ページ

ただし、辻村自身も、「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たないことや、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。

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。⁶⁹

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。⁷⁰

【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。⁷¹

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。⁷²

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。⁷³

⁶⁹ 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

⁷⁰ 例えば、橋本公巨『日本国憲法』（1980年）有斐閣 372ページ

⁷¹ 長谷部恭男『憲法 第2版』（2001年）新世社 301ページ

⁷² 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

⁷³ 毛利『前掲書』 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。

《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	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
	第五共和制憲法	
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
- ・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)自治体研究社
- ・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
- ・岡田信弘「代表民主制の構造」『憲法の争点〔第3版〕ジュリスト増刊』(1999年)有斐閣
- ・清宮四郎『憲法〔新版〕』(1971年)有斐閣
- ・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(上)〔新版〕』(1983年) / 『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 憲法総論』(1987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
- ・田中俊郎『EUの政治』(1998年)岩波書店
- ・辻村みよ子『憲法』(2000年)日本評論社
- ・辻村みよ子『「権利」としての選挙権』(1989年)経草書房
- ・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
- ・中村義孝編訳『フランス憲法史集成』(2003年)法律文化社
- ・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『比較憲法〔全訂第三版〕』(1992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・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
- ・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
- ・J.ブライス(松山武訳)『近代民主政治』(1930年)岩波文庫
- ・J.J.ルソー(桑原武夫・前川貞次郎訳)『社会契約論』(1954年)岩波文庫
- ・K.レーヴェンシュタイン(阿部照哉・山川雄巳訳)『新訂 現代憲法論』(1986年)有信堂
- ・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
- ・M.L.ベネディクト(常本照樹訳)『アメリカ憲法史』(1994年)北海道大学図書刊行会
- ・『平成12年 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(2000年)
- ・『平成13年 衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』(2001年)
- ・『平成15年 衆議院米国、カナダ及びメキシコ憲法調査議員団報告書』(2004年)