

住民投票研究の立場から見る国民投票法

上 田 道 明

〔抄 録〕

2007年に成立した国民投票法は、その後施行され、現在では憲法改正の是非を問う国民投票の実施も制度上可能になっている。しかし、同法は成立時に18項目にも及ぶ付帯決議がなされたように、未解決の多数の課題を積み残したままでもあり、その意味で、あるべき国民投票の姿をめぐってはなお議論を尽くす必要がある。本稿は同じ直接投票である住民投票の経験から、その国民投票の制度化論議に一石を投じようとするものである。

キーワード 国民投票法, 住民投票, 国民投票運動, 最低投票率制

はじめに

2007年5月11日、「日本国憲法の改正に関する法律」が国会で成立した。その条文の大半は、国会が発議した憲法改正案を国民に問う国民投票の手続きに関するものであることから、「国民投票法」が一般的な通称となっており⁽¹⁾、本稿もこれに倣うことにする。

同法は成立から3年後の2010年に施行された。施行までの3年間は憲法改正案の審議を行わない「凍結期間」ともされていたのであるが、その縛りも解かれた。憲法改正案が国会で審議や発議されることへの法律上の制約はなくなり、これを問う国民投票を行うための環境が整えられたようにも見える。その意味で、今後の議論の焦点は、手続きから実体=改正案の中身へと向かうことも予想される。

改正案の中身が大きな意味を持つことは論を待たない。しかし、そうであればこそ手続きもまたこれに劣らず重要なはずである。そう考えると、現状のままでの国民投票の実施には懸念なしとできない。なぜならば、施行にあたり解決を見なければならなかったはずの多くの宿題が残されていることも含めて、同法には寄せられる疑問や批判が少なくないからである。

同法が制定される過程を辿ると分かることであるが、設けられた国民投票制度には当時より多くの問題が指摘されていた。そのことは、議決を行った当の国会が「付帯決議」という形で

宿題の存在を認めている、という事実からも明らかかなところである。施行までの3年間もともとその宿題の解決に充てられるべき期間でもあったのであるが、多くの課題が決着を見ないままに今日に至っている。もしこのままの状態で行われるようなことになれば、疑問や批判の声がそのまま投票結果の正当性へと向けられかねないことも懸念される。

このように、あるべき国民投票の姿をめぐる議論がなお必要とされている。本稿はまず次章でその必要性を確認することから議論をはじめますが、これに先立ち本稿の目的と構成を明らかにしておきたい。まず本稿の目的であるが、その必要とされている国民投票制度についての議論に対し、住民投票の経験からいくつかの判断材料となるものを提供することである。

国民投票制度をめぐる議論が抱える難しさの一つには、日本社会が未だそれを経験したことがない、ということがある。国会議員たちが海外へ視察に出かけたのも、審議や社会での議論にあって諸外国の例が引き合いに出されていたのもそのためなのであったが⁽²⁾、一方、国内にもモデルになるものがまったくないわけではない。同じ直接投票である住民投票がこの十数年間、全国各地で行われているのである。

住民投票の経験は、国民投票の制度化論議に示唆するものを持たないであろうか。同じ直接投票であることを鑑みれば、共通項は少なくないはずである。筆者は住民投票研究を専門としており、住民投票をめぐるこれまで行われてきた投票の実態などから、国民投票制度のあり方をめぐる議論に一石を投じたいと考えるものである。そのため、予め日本での住民投票の軌跡を簡潔に紹介し（第2章）、そこで得られた知見などから国民投票法の論点のいくつかについて検討を行い（第3章）、また導入について検討される予定の「予備的国民投票制度」についてその当否を考える（第4章）という順番で、論じていくことにする。まずは次章で、国民投票法の概要、および成立過程とそこから見えてくる課題の存在を明らかにしたい。

1. 成立・施行された国民投票法

(1) 国民投票法の概要

日本国憲法第96条第1項は、以下のようにその改正手続きを規定している。

第96条① 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得なければならない。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。

つまり、憲法の改正には①国会による発議、②国民投票による承認、の2段階の手続きを経ることが求められるのであるが、これらの手続きを具現化させるため制定されたのがこの国民投票法であった。その詳細な紹介や解説は概説書や逐条解説⁽³⁾に譲るとして、以下では本

稿の議論に必要な程度に同法の概要をまず紹介することにしたい。

憲法改正のプロセスの端緒は、当然のことながら改正案が作成され、国会に提案されることにはじまる。提案の要件は衆議院では議員100名以上、参議院では50名以上とされた一方、同法は改正原案の審査や提案の主体として「憲法審査会」を両院に設置した。その位置づけは「日本国憲法および日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等を審査するため設け」(国会法第106条の6)られる⁽⁴⁾、というもので、先にも触れた「宿題」=付帯決議などの検討、憲法やこれに関する基本的な法制の調査を担当することとあわせて、この審査会自体が改正案を審査のうえ自ら提案することも想定されている。

実際にこの憲法審査会(あるいは、上述の要件を充たした国会議員)により改正案の提案がなされ、それが両院で可決されると、憲法改正は次のステージ=国民投票へと舞台を移す。投票日は、国会が発議した日から60日以降180日以内の国会が議決した日とされた。同法は有権者を18歳以上と規定したのであるが、投票日に関して言えば、憲法の規定通りに国政選挙(有権者は20歳以上)との同日投票とすることも法律上不可能ではなく、その場合2つの投票の間で有権者に不一致が生じる⁽⁵⁾。本法が、公職選挙法や民法などに対して「選挙権」年齢や「成年年齢」を18歳以上に引き下げるべく検討を求める理由はここに生じる。

国民投票にあっては、その18歳以上の有権者に改正案への賛否についての判断が求められるため、その選択をいかにサポートするかという課題も生じる。なぜならば、一方では個々の有権者が——国会内のように審議が制度化されていないため——改正案の中身も、またそれに関する賛否の議論にも触れないままに投票日を迎える危険性もあれば、他方では過熱した議論や投票運動がかえって有権者の合理的な判断の妨げとなるおそれもあるからである。

つまり、国民投票を意義あるものにするためには、必要な情報を有権者に届けることにより議論を促す必要がある一方、他方では社会での議論や運動に一定のルールを課す必要も認められる。この点につき同法は、情報提供のため「国民投票広報協議会」を国会に設置することにより、また「国民投票運動」に一定の規制を設けることによりこれに対応しようとしている。

まず「国民投票広報協議会」であるが、両院にそれぞれ10名からなる「協議会」を設置し、改正案をめぐる賛成意見と反対意見などを掲載した「国民投票公報」の作成などに当たらせようとするものである。委員の構成は、各会派の議員数の比率による割り当てを基本とするものの、(少数派となる)反対派にも枠を割り当てるよう配慮することが規定されている。

続いて「国民投票運動」であるが、同法は「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないように勧誘する行為」としてこれを定義し、投票事務関係者・特定公務員による運動を禁止するとともに、公務員および教育者について地位を利用した運動を禁止している。後者については、罰則こそ審議過程で削除されたものの、どのような行為が地位利用にあたるのか判然としにくいこと、またその結果として萎縮効果が働きかねないことなどへの批判は強い。

そのほか運動規制という見地から公職選挙法との相違に注目すると、同法は戸別訪問を解禁しているほか、インターネットを利用した運動にも規制を設けていないなど、「べからず集」とも揶揄される公職選挙法⁽⁶⁾とは異なる姿勢を見てとることができる。マスメディアに対しては（「政治的に中立的であること」などの）既存の放送法の規定の趣旨に留意することを求めることのほかに、投票日の直前の2週間に限っては、運動目的の広告放送を禁止していることが目を引く。投票直前に扇情的な広告放送が集中的になされることを避ける、というのがその意図とされており、新聞などの活字メディアには適用されない。

最後に、投票結果の扱いに目を移したい。国民投票では改正のために「過半数の賛成」が必要とされるのであるが、憲法第96条は何をその分母とするのか＝何の「過半数」であるのかは明示していない。これについては、①有権者総数、②投票者総数、③有効投票数、の三つの解釈が可能なか、同法は、「賛成の投票の数および反対の投票の数」の和を「投票総数」と定義しており、棄権者分と無効票を分母に加えない③の立場を結論として採用している。

ここで論争を呼んでいるのが、投票率が低い場合にも投票結果を国民の意思として認めてよいのか、という問題である。具体的には、最低投票率制を設ける必要はないのか、ということが問われており、この問題については第3章で取り上げることにしたい。

(2) 成立までの過程

以上のような内容を備えた法律が2007年に成立し、2010年に施行されたのであるが、どのような過程を経て、このタイミングでの制定となったのであろうか。この節では、その背景と成立をはさむ前後の経緯を取りあげたい。

憲法第96条を意識した国民投票の制度化の試みは、今次が初めてということではなかった。憲法の施行から6年後の1953年、当時の吉田茂内閣のもとで自治庁が「日本国憲法改正国民投票案」を作成までしながら「内閣が憲法改正の意図を持っていると誤解される恐れがある」として、閣議決定を見送った経緯があった⁽⁷⁾。

1955年に誕生した自由民主党は、その後、吉田の流れを汲む派閥が党内の「本流」を形成し、その軽武装・経済主義路線のもと一党長期政権を担当する。党是とする「現行憲法の自主的改正」を求める動きが時として表舞台へ顔を出すことはあったが⁽⁸⁾、基本的にはそれを封印することを自ら選択してきたとあってよいであろう。「55年体制」のもとで自民党の対抗勢力であった社会党が「護憲」を旗印としていたことと合わせて、憲法改正はアジェンダの前面から姿を消し、国民投票の手続法の整備もまた取り沙汰されることはなかった。

今次の法制定につらなる論議の端緒は、憲法施行50周年という節目の年（1997年）を一つの契機にしている。具体的には、これをきっかけにしたという「憲法調査会設置推進議員連盟」の発足がそれである⁽⁹⁾。300名を超える超党派の国会議員が参加したこの議連は、国際関係の変化などに対応した憲法論議の必要を訴え、その働きかけは1999年に国会法の改正を経

て、2000年の憲法調査会の設置へとつながる⁽¹⁰⁾。

同調査会は2005年に最終報告書をまとめ、「現在の衆議院憲法調査会の基本的な枠組みを維持しつつ、これに憲法改正手続き法の起草及び審査権限を付与することが望ましい」ことを提言する。この時期から、国民投票法制の整備を目指す動きが顕著となる。連立与党（自民党・公明党）、野党第一党（民主党）がそれぞれ独自案の検討を開始する。

憲法調査会の最終報告から3か月後の2005年9月、提言を受ける形で衆議院に「憲法調査特別委員会」が設置され、諸外国の国民投票法制などの調査研究がはじめられる。当事者の証言に従えば、法制化は幅広い合意の上の超党派での共同提案を目指すとして、調査研究をベースに共通認識を徐々に広げていく手法が目指されたという⁽¹¹⁾。

2006年5月には与党案、民主党案が相次いで国会に提案される。超党派での共同提案にこそ至らなかったものの、法案審議は特別委員会という公開の場を舞台に与党案と民主党案の突き合わせが行われ、相違点の確認のうえ、その修正協議が行われるという形で進められた。対立点が明確になる一方、法案の構成などが両案ともほぼ共通することが明らかになり、双方から修正要綱案が出された同年12月の段階では「現場のだけれど、真摯で丁寧な調査を進めていけば、早晚、共通点は見いだせるものと確信していた」⁽¹²⁾という。

しかし、2006年9月の（第1次）安倍晋三内閣の誕生が、その先行きに影を落とすことになる。発足時から「戦後レジームからの脱却」をスローガンに掲げ、憲法改正や教育改革などに強い意欲を示した同内閣は、前政権（小泉純一郎政権）の遺産（いわゆる「郵政解散選挙」での大勝）を盾に、強引な国会運営が目立った。教育基本法改正法案などの重要法案に強行採決が繰り返され、2007年夏に控えていた参院選も意識した与野党間の対立が先鋭化していく。

上述のように合意形成を目指して与野党協議を重ねてきた国民投票法案であるが、内閣の姿勢はここにも影響を与えた。首相は2007年の年頭記者会見で、同年夏の参院選で憲法改正を争点として訴えていくことを明らかにし、また2月には自民党執行部に対し憲法記念日（5月3日）までに国民投票法を成立させるよう指示する。民主党をはじめ野党はこれらに反発した。態度を硬化させた結果、修正協議は道半ばで挫折し、共同提案は困難なものとなる。

成立を目指す与党は、民主党が協議に応じないなか、18歳投票権など民主党案の内容も取り入れた案（「併合修正案」）を3月27日衆議院に提案し、4月12日、野党の抵抗のなか委員会で採決を強行する。可決された法案は、本会議での議決を経たのち、参議院に送られ5月11日に可決される。注目されるのは、本会議に先立ち議決に多数の条件が付けられたことである。参院憲法調査特別委員会は、議決に当たり未解決の論点を列挙する形での付帯決議を自民・公明・民主3党の共同提案のうえ採択している（資料1参照）。18項目に及ぶこの付帯決議は、未可決の問題を多数残していることを自ら認めるものといってよい。

こうして法律自体は成立した。振り返れば、憲法調査会設置以降の国会の動き、「郵政解散」選挙での自民党の大勝、そして安倍内閣の誕生、という3つの要素が合わさったところに、

資料1 日本国憲法の改正手続きに関する法律案に対する付帯決議

- 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。
- 一、成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するよう努めること。
- 一、憲法改正の発議に当たり、内容に関する関連性の判断は、その判断基準を明らかにするとともに、外部有識者の意見も踏まえ、適切かつ慎重に行うこと。
- 一、国民投票の期日に関する議決について両院の議決の不一致が生じた場合の調整について必要な措置を講じること。
- 一、国会による発議の公示と中央選挙管理委員会による投票期日の告示は、同日の官報により実施できるよう努めること。
- 一、低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないよう、憲法審査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること。
- 一、在外投票については、投票の機会が十分保障されるよう、万全の措置を講じること。
- 一、国民投票広報協議会の運営に関しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること。
- 一、国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること。
- 一、国民投票の結果告示においては、危険の意思が明確に表示されるよう、白票の数も明示するものとする。
- 一、公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制については、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を侵害することとならないよう特に慎重な運用を図るとともに、禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること。
- 一、罰則について、構成要件の明確化を図るなどの観点から検討を加え、必要な法制上の措置も含めて検討すること。
- 一、テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加えること。
- 一、罰則の適用に当たっては、公職選挙運動の規制との峻別に留意するとともに、国民の憲法改正に関する意見表明・運動等が萎縮し制約されることのないよう慎重に運用すること。
- 一、憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である三年間は、憲法調査会報告書で指摘された課題等について十分な調査を行うこと。
- 一、憲法審査会における審査手続及び運営については、憲法改正原案の重要性にかんがみ、定足数や議決要件等を明記するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。
- 一、憲法改正の重要性にかんがみ、憲法審査会においては、国民への情報提供に努め、また、国民の意見を反映するよう、公聴会の実施、請願審査の充実等に努めること。
- 一、合同審査会の開催に当たっては、衆参各院の独立性、自主性にかんがみ、各院の意思を十分尊重すること。

今回の法制化を見てとることができよう。しかし、その安倍内閣の国会運営は同法に小さくない歪みを残した。付帯決議がその最たるものなのであるが、さらには憲法審査会の「開店休業」という事態をも招来したのである。可決成立後の状況を引き続き次節で見ていきたい。

(3) 残された課題と成立後の経緯

国民投票法は2007年5月11日に成立し、同18日に公布された。しかし、その施行日は3年後とされた。3年の期間が置かれたことについては、〈国民への周知期間〉、〈時間をかけての憲法調査の必要〉とあわせて、〈関連法案の準備問題の検討〉が理由とされている⁽¹³⁾。

検討を要する問題とは、参院で付帯決議された項目も当然に含まれるべきものであるが、直接には本法の附則に規定された、一般に「3つの宿題」と称されているものを意味すると解さ

資料2 国民投票法 附則 (関係のみ)

第3条 (法制上の措置)

① 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満18年以上20年未満のものが国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法(明治29年法律第29号)その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

② 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第3条、第22条第1項、第35条及び第36条第1項の規定の適用については、これらの規定中「満18年以上」とあるのは「満20年以上」とする。

第11条 (公務員の政治的行為の制限に関する検討)

国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員学区民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることにならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法(昭和22年法律第120号)、地方公務員法(昭和25年法律第261号)その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

第12条 (憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討)

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。

れる。すなわち、①18歳選挙権実現等のための法整備、②公務員の政治的行為に係る法整備、③国民投票の対象拡大についての検討、の3つである(資料2参照)。

①では、成人年齢の18歳までの引き下げについて検討を加え、公職選挙法や民法をはじめとする関連法令について必要な法制上の措置を講じることが求められている⁽¹⁴⁾。

②は、先にも触れた公務員の国民投票運動に係る規制の問題である。特に指摘されているのが、国家公務員法と地方公務員法では制限される政治的行為の内容にズレが見られるため、現行法のそのままに援用すれば、同じ公務員であっても、国と地方で規制される内容に差異が生じる、という問題であり、公務員の政治的行為についての「制限の一部適用除外」規定を設けるなどの措置を講じることが求められている。

③は、国民投票の対象を憲法改正案以外のものにも及ばせようとする「憲法予備的国民投票」の創設について検討する、という「宿題」である。ここに検討される(はずの)制度については、第4章で詳しく取り上げることとする。

以上の「3つの宿題」、さらには付帯決議に指摘された諸問題は、施行までの3年間にどのような審議を経て、また決着を見たのであろうか。答えは、掛け値なしの「ゼロ」であった。なぜならば、審議以前に憲法審査会そのものが事実上始動しなかったからである。

同法成立後の経緯に目を移すためには、まずはその行く末に大きく影響を与えたものとして、民主党政権が誕生する前後の状況を取りあげておく必要がある。民主党政権が成立するまでの過程であるが、まず国民投票法の成立から2か月後のこと、自民・公明の連立与党は参院選で敗れ、過半数を失う。代わって野党民主党が第1党となり、国会はいわゆる「ねじれ」状態を迎えた(安倍内閣はその翌月に総辞職する)。さらに民主党は2009年8月の総選挙で

も大勝した結果、歴史的な政権交代を果たし、2012年12月の総選挙で敗れるまで社会民主党（2010年5月に離脱）・国民新党との連立政権を担当する。

話を国民投票法の成立直後に戻せば、憲法審査会は（福田康夫内閣下の）2007年秋に召集された臨時国会に法律上は設置される。しかし、実態としては存在するものではなかった。その段階で参議院の過半数を制していた民主・社民・国民新の三党が「（法の）制定過程に問題がある」として、審査会の運営規定の協議や委員の選任を拒否していたからである。そのため、審査会は当初より「開店休業」状態に置かれる。その3党がその後、政権の座に就いたため、2010年5月の同法施行を経てもその状態は続いた。つまりは、上述の「3年の期間」を通じて「3つの宿題」をはじめとする国民投票法に関する審議は行われなかったのである。

事態が動きはじめるのは、2010年の参院選による与党（民主・国民）の過半数割れを受けてであった。参院で過半数を失った与党には、逆に過半数を握り返した自民・公明両党に対する国会対策の必要が生じる。その結果、野党側が引き出した譲歩の一つが審査会の開始に応じることで、参院でも規定を制定し委員を選任することが与野党間で確認される⁽¹⁵⁾。

結局、審査会が審議をはじめるのは、成立から4年以上経過した2011年秋の臨時国会からであった。以来、両院の審査会は審議を重ねており、本稿執筆中の2013年夏までの段階で、衆院は28回、参院では17回の会議を数える。憲法の各章ごとに各党が見解を表明するかたちでの議論や、また東日本大震災を受けての緊急事態への対処などが論議されてきた。

審議が重ねられる中で、ここにきて論議は一つの方向性を出しはじめている。与党（自民・公明）は、早ければ2013年秋の臨時国会にも、国民投票の有権者を18歳以上で確定させようとする国民投票法改正案を提出する構えを見せている。法務省が慎重な姿勢をとっていることから、（選挙権年齢とあわせての）成人年齢の引き下げについて早期の決着は困難と評価した結果であるが、一方では投票実施の環境整備を急ぐものとの推測もなされている。

もしその受け止め方のままに、いたずらに投票実施が急がれているとすれば、これを懸念なしとできない。なぜならば、国民投票制度は、慎重な議論と幅広い合意の上に設けられることが目指されながらも、これまで同法が辿った軌跡を振り返ってみても、また残されているあまたの「宿題」を見ても、その目標が果たされているようには思われなからである。

このように国民投票制度の内容については、議論の余地がなお小さくない。また、実際に一票を投じるのが一般の有権者であることを考えれば、憲法改正案と同様、制度化の議論を広く社会に浸透させる必要も認められる。もし国会がその議論に拙速に終止符を打とうとするのなら、これに異を唱える、という意味でも社会での議論はなおのこと重要性を増す。

あらためて確認しておけば、その議論に住民投票の経験を活かすことはできないか、というのが本稿の狙うところである。それというのも、90年代以降多くの自治体に住民投票を経験し、また制度化に取り組んでいるからである。

もちろん、同じ直接投票でも国民投票と住民投票ではその規模の違いから質的な違いが生じ

ることも想像に易いところであり、安易な同一視には慎重でなければならない。その前提のうえではあるが、住民投票の経験は、国民投票のあり方に語るものも何か持つのではないであろうか。本稿の中心となる国民投票制度への言及を行う前に、必要最小限ではあるが、日本の住民投票の制度的状況やこれまでの住民投票の軌跡などを次章で紹介しておきたい。

2. 住民投票小史

(1) 拒まれる住民投票運動

日本には、憲法の規定する住民投票（第95条「一の地方公共団体にのみ適用される特別法に関する住民投票」）や地方自治法上の直接請求制度にもとづく解職・解散を問う住民投票（地方自治法第76条など）をのぞいて、基本的に法制化されている住民投票はないといつてよい。過去には存在していた時期もあり、直近では合併特例法に住民投票制度が規定されているが、いずれも短期間で廃止されたかあるいは時限立法にもとづく制度であった⁽¹⁶⁾。

このような制度的状況のもとで住民投票を実施しようとするれば、独自に条例を制定して実施するか、あるいは意向調査のような形で行政の権能のもと実施する形をとることになる。これらのうち、90年代以降大量の投票実施例や制度化といった実績を残してきたのが条例にもとづく住民投票であり、以下、本稿ではもっぱらこの条例にもとづく住民投票を扱っていく。

「大量の投票実施例」と述べたが、正確には1996年から2013年（9月段階）までの17年間に404件の投票が実施されている。このデータを見ると、あたかも日本の地方自治の日常に住民投票が定着しているかのような印象を受けるかもしれない。しかし、事実はこれに反する。事実とどう異なるのか、住民投票の軌跡を振り返りながらこれを説明していく。

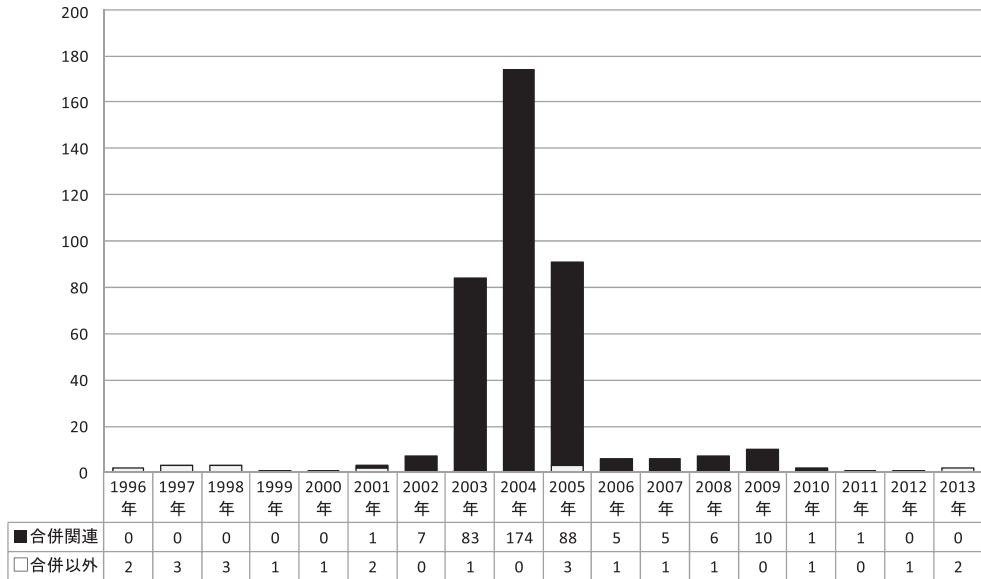
住民投票条例案が地方議会に提案されはじめるのは、80年代に入る前後の時期である⁽¹⁷⁾。当時、条例案は一部の例外的なものをのぞき、もっぱら直接請求で提案されている。法制化されているわけでもないものが住民から求められたその背景には、首長や議会の決定に対する異議申し立てを行うために様々な手立てを講じたものの、有効な手段がなかったため、これが切り札のように求められた経緯がある。

日本の直接請求制度では、請求案の議決権を持つのは異議を突きつけられる立場の議会である。請求案に対する議会の反応であるが、住民投票が性質上議会の権限を侵しかねないものであることも相まって反発は強く、実際、請求案の成立率は10%程度であった。

初の投票実施例として有名な新潟県巻町（現新潟市）での投票は、住民投票の実施を争点に町議選や町長選が争われ、さらには町長の解職請求運動を経て、ようやく実施に至った経緯がある。巻町以降も、同様に「ようやく」投票実施に漕ぎ着けた例が年に数件現れる程度で、住民投票を求める住民運動が条例案を請求する一方、議会がこれを拒否するため投票がなかなか実現しないという構図は、一般的な傾向として今日に至るまで基本的には変わっていない。

住民投票研究の立場から見る国民投票法（上田道明）

図1 住民投票の実施件数（条例にもとづくもの）



筆者作成，2013年10月1日現在

表1 合併関連以外の争点で実施された住民投票

自治体名	提案者	実施日	争点	投票率	投票結果
新潟県巻町（現新潟市）	議員提案	96.8.4	原子力発電所の建設	88.20%	反対多数
沖縄県	直接請求	96.9.8	日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小	59.53%	賛成多数
岐阜県御嵩町	直接請求	97.6.22	産業廃棄物処理場の建設	87.51%	反対多数
宮崎県小林市	直接請求	97.11.16	産業廃棄物処理場の建設	75.86%	反対多数
沖縄県名護市	直接請求	97.12.21	米軍ヘリポート基地の建設	82.45%	反対多数※1
岡山県吉永町（現備前市）	直接請求	98.2.8	産業廃棄物処理場の建設	91.65%	反対多数
宮城県白石市	首長提案	98.6.14	産業廃棄物処理場の建設	70.99%	反対多数
千葉県海上町（現旭市）	首長提案	98.7.30	産業廃棄物処理場の建設	87.31%	反対多数
長崎県小長井町（現諫早市）	首長提案	99.7.4	採石場の新設・採石場の拡張	67.75%	賛成多数※2
徳島県徳島市	議員提案	00.1.23	吉野川可動堰の建設	55.00%	反対多数
新潟県刈羽村	直接請求	01.5.27	ブルサーマル計画の実施	88.14%	反対多数
三重県海山町（現紀北市）	首長提案	01.11.18	原子力発電所の誘致	88.64%	反対多数
高知県日高村	直接請求	03.10.26	産業廃棄物処理場の建設	79.80%	賛成多数
千葉県袖ヶ浦市	直接請求	05.10.23	地区整備事業の賛否	57.95%	反対多数
宮崎県田野町（現宮崎市）	直接請求	05.11.27	合併特例区区長候補の選出	48.29%	——
宮崎県佐土原町（現宮崎市）	直接請求	05.12.25	合併特例区区長候補の選出	37.31%	——
山口県岩国市	首長提案	06.3.12	米軍空母艦載機部隊の移駐	58.68%	反対多数
千葉県四街道市	直接請求	07.12.9	地域交流センターの建設	47.55%	反対多数
沖縄県伊是名村	首長提案	08.04.27	牧場誘致の是非	71.36%	賛成多数
長野県佐久市	首長提案	10.11.14	文化会館の建設	54.87%	反対多数
鳥取県鳥取市	議員提案	12.05.20	市庁舎の整備	50.81%	耐震改修※3
山口県山陽小野田市	住民請求	13.04.07	議員定数の削減	45.53%	不成立 ※4
東京都小平市	直接請求	13.05.26	都市道路計画の見直し	35.17%	不成立 ※5

2013年10月1日現在

※1 四選択肢のうち、「反対」票が有効票の52.6%を占める
 ※2 「新設」「拡張」とも、賛成多数
 ※3 「移転新築」案と「耐震改修」案の二者択一
 ※4 「義務型」住民投票条例にもとづく住民請求。投票率50%未満のため不成立
 ※5 投票率50%未満のため不成立

では、それでいてなぜ400件を超える投票実績が残されているのか。答えは、いわゆる「平成の大合併」にある。「平成の大合併」にあつては住民投票による決着が取り沙汰され、実際に条例案が上程されるケースが少なくなかったが、実はそのほぼ半分のケースでこれを提案していたのは首長や議員であった。首長や議員により提案された条例案は、直接請求されたものと比べると、高い成立率(首長提案 約90%; 議員提案 約40%)を見せており、そのため桁違いの件数で投票が実施された、という訳である⁽¹⁸⁾。

データを紹介すると、96年の巻町の投票以来、投票実施件数は年間で1~3件(7件実施された02年をのぞく)に過ぎなかった。しかし、03年間からの3年間で件数は極端に変わる。02年84件、03年174件、05年91件と著しい増加を見せている。その合計件数349件は、これまでの全実施件数404件中の86%を占めるが、それだけの投票がわずか3年の間に集中して行われたのであった(図1参照)。

また、争点別にみても、市町村合併関連の争点で実施された投票は381件を数え、やはり全体の94%に相当する。つまり、投票が実施された時期にしても、また投票が行われた争点にしても、著しい偏りが認められるのであり、「17年間で404件」というデータはこの点を抜きに論じられるべきではない。裏返せば、合併以外の争点で実施された投票は23件に過ぎず(表1参照)、その後景に大量の否決された直接請求案が存在するという事実とともに、この点は強調しておきたい。

(2) 投票実施件数および制度化の推移

以上の通り、投票の実施件数から直ちに住民投票が日本の地方自治の日常に溶け込んだかのように受け取ることはできない。しかしながら、偏りがあるとはいえ、多数の住民投票を経験したことが地方自治にまったく影響を与えなかったわけではない。影響の一つとして挙げられるものとして、「非個別型」条例の登場=住民投票の制度化とその増加傾向を挙げておきたい。

これまでの住民投票は、一部をのぞき、投票実施が求められている当該争点に特化して制度化された「アドホックなレファレンダム」として実施されてきた。しかし、このタイプの条例(「個別型」条例)に対し、特定の争点に限定することなく多様な争点について投票の実施を可能とするタイプの条例(「非個別型」条例)が制定されはじめていたのである。

最初の「非個別型」条例となったのが、97年に制定された「箕面市市民参加条例」(大阪府)である。同条例第8条は「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる」と規定している。

ただし、投票の実施のために必要な手続きなどは「別に条例で定める」(同条例第2項)としており、結局のところ投票の実施については議会の議決が必要である。その点、2000年には、一定の署名要件を充たせば、議会の議決に依らず投票の実施が義務付けられるタイプの条例(「義務型」条例⁽¹⁹⁾)も登場した。「高浜市住民投票条例」(愛知県)がその第一号で、同条例

は有権者の 1/3 以上の請求があった場合、住民投票の実施を拒否できないとしている。

これらの条例の活用例はまだ多くないが、制度化自体が住民投票の定着度を示す一つの指標として注目に値する。これら「非個別型」条例はヴァリエーションを増しながら増加中である。

以上、駆け足で日本の住民投票の軌跡を見てきたが、以下では、これらの実績を手掛かりにしての国民投票法の考察を行う。次章では、住民投票の実施に当たり顕在化した諸問題について国民投票法がどのように手当てしているかを見ていく。

3. 顕在化した問題群と国民投票法

(1) 情報提供のあり方

前章でみたように過去 17 年間で 400 件を超える住民投票が実施されてきたのであるが、一部に複数回の投票を経験した自治体も存在するものの、大半は初めての体験として投票を実施している。その初体験に当たり実施自治体は、条文の一つ一つがそうであるように基本的には先行事例を参考にしようとしていた一方、独自の規定を設けて運用を行ったケースもあった。また、初体験ゆえに想定外の事態を迎えて関係者が困惑するようなケースもあった。

それらのなかには、同じ直接投票としてそのまま国民投票のあり方を考えさせるような問題も現れている。本章では、それらの問題群のなかから「情報提供のあり方」と「投票結果の扱い」の 2 点に絞って、どのような問題が起きていたのかを紹介し、あわせて国民投票法がその問題に対しどのようなスタンスをとっているかについて見ていくことにする。

住民投票制度については、その是非をめぐる長い論争の歴史がある。その論争の中心的な論点となっているのが、一般有権者による選択への不安がある。そこでは、有権者が当該の政策に関して果たして正確に理解することが期待できるのか、ということが問われてきた。

その論争をここで再現することは控えるが、直接投票が行われる以上、有権者は争点について正確に理解することが望ましい、とすることについて争いはあるまい。裏返せば、それを欠いたなかでの投票は空疎なものになりかねない、という危険性を持つということであり、それを回避するための情報提供のあり方が重視される所以である。住民投票にあつて情報提供の主体と考えられるのが、行政、議会、そして賛否を訴える住民団体の三者である。それぞれにどのような実態があったか、問題となった事例も織り交ぜながら、順番に見ていきたい。

まず行政であるが、広報での告知のみといった消極的なケースから討論会を主催したケースまで対応が分かれている。消極的な情報提供はそれだけで判断材料を求める有権者の期待を裏切るものであるが、特異なものとしては投票率自体が投票の焦点になってしまったため、「投票に行きましょう」という呼びかけをひかえ、投票日だけを告知するという例もあった。

では、行政が積極的でさえあればいいのかといえば、必ずしもそうではない。その姿勢は有

権者の判断に資する公正中立なものであることも求められるからである。その点、行政が中立的ではないスタンスを取ったため、問題化した例もある。広報のなかで誘導的な表現を用いるもの、内容が一方的なものなど、形も程度もさまざまに見られているが、例外的ながら明確に一方の支持を（「合併には」反対票を投じましょう」と呼びかけるケースもあった。

これには当然のように（合併賛成派から）抗議が行われているが、当該の広報誌を発行した行政当局は、「条例上、運動は自由」、「町長も議会も反対しており、それを主張するのは当然」、「国も県も公費を使って合併を推進している」などと反論している。公金や職員といった行政資源が事実上の合併反対運動に投入された一方、賛成派のキャンペーンは市民活動として行われていた。もし反対派の運動が、これと同様に（例えば町長や町議の後援会などによって）行われていれば、クレームが寄せられることはなかったであろう。

住民による活動に疑問が寄せられるようなことがあるとすれば、それはその活動に極端な非対称性が見られる場合ではないであろうか。情報量の著しい偏りは、公正に判断を行いたい有権者からすれば、それだけでその妨げとなるものであるからである。そう考えれば、行政に求められるのは公平に議論が行われる舞台を用意することであろう。つまりは、社会は行政に行司役を期待している。この事例の問題点は「行司が相撲を取った」ことにほかならない。

一方、そのような中立性を求められないのが議員である。行政から出される情報が配慮のあまり無味乾燥なものになりがちである一方、自らの主張を展開できるはずの議員は、有力な情報提供の担い手として期待される存在である。住民投票と議員は相容れない関係と見られがちであるが、海外に目を転ずれば政党が投票にむしろ積極的にコミットする例も見受けられる⁽²⁰⁾。議員の議論は、むしろ有権者の理解を促す貴重な情報となりうるものである。

日本の住民投票においても、議員個々が、あるいは議会が投票前の議論をリードした事例が存在する。しかし全体的な印象としては、地方自治のなかにおける議会の存在感のそのままに、議員あるいは議会による情報提供は低調であった。その象徴が、情報提供以前にそもそも口を開かない議員の姿であった。「住民の自主的判断を求めるため」、「投票誘導につながるため」などとして態度を明確にしない議員が見られたことは残念であった。

むしろ目立ったのは、住民グループによる活動であった。特に直接請求を経て投票に至ったケースでは、請求を行ったグループがそのままキャンペーンの主役になって、活発に活動が行われたケースが目立つ。ただ、そのキャンペーンに制約が加えられるケースがあった。

前提から確認すると、住民投票条例は、投票運動について一般に「住民投票に関する運動は自由とする。ただし、買収等町民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない」（巻町住民投票条例第15条）と規定しており、公職選挙法の適用を受けないことから、むしろ自由に行われてきている。

しかし、事情が変わるのが、国政・地方選挙との同日投票となった場合である。投票率の向上のためあるいは経費削減のため、積極的に同日投票が選択されたケースもあるのであるが、

その場合、公示（告示）された後の選挙運動は（公職選挙法の対象の選挙であるため）届け出済みの政党や政治団体に限られる。それ以外の団体などによるキャンペーンは仮に住民投票を対象としたものであっても公選法違反の疑いがかけられるのである。実際に摘発された例については把握していないが、運動に萎縮効果をもたらしていることは間違いのないであろう。

住民投票における情報提供に以上のような実態や課題が認められる一方、これらを国民投票法の諸規定と見比べると、何が見えてくるであろうか。以下、筆者の所見を3点述べたい。

まず1点目として、住民投票で顕在化した上述の問題点に対しては基本的に手当てがなされている、ということである。住民投票にあつては行政当局が政治的主張を唱える例が見られれば、一方で政治家が中立と称して沈黙を守った例も見られた。その点について、国民投票法では、「国民投票広報協議会」が、中立的な情報提供と政治的主張に関わる情報提供のそれぞれについて、区別をつける形で提供することが予定されている。

中立的な情報提供については、国民投票広報協議会が「国民投票公報」の作成という形で自ら担当し、政治的な主張については、改正案に対する賛成意見と反対意見について「公報」にそれぞれ同じ大きさの枠が用意され、そのなかでそれぞれの立場から主張が述べられる、という形で行われることとされている。ただし、協議会のなかで改正案に反対の（少数派の）会派の声がどれだけ反映されるのか、という懸念材料がないわけではない。公正な運営がなされているかどうか、マスメディアをはじめ広く社会からの監視が欠かせないであろう。

また、選挙と住民投票が同日投票になった場合には、住民投票運動に対して公職選挙法の規制が萎縮効果をもたらすという問題があったが、同法には、国政・地方選挙との同日投票になった場合でも公選法の規定にかかわらず国民投票運動が可能であることが規定されている⁽²¹⁾。

2点目に、同法には放送メディアに対する規制が設けられているが、マスメディアの影響力とその統制という問題は、住民投票では必ずしも経験されたものではなかった（先に情報提供活動の主体として3者を挙げたが、実はそのなかにマスメディアは入っていない）。住民投票と国民投票の際立つ違いの一つとして、このマスメディアの影響力が認められる。

正確に言えば、住民投票のなかでも全国的に関心を集めたものはマスメディアで頻繁に取り上げられているし、また県庁所在地などの比較的大きな都市で行われた投票は地元紙などのローカル・メディアが盛んにこれを報じている。しかし裏を返せば、それ以外の投票については十分な報道の対象になっていたとは言い難い。情報提供という点でそれを補っていたのが、行政の出す広報紙であり、住民グループによって作成されたビラや折り込みチラシなどの地域限定メディアであったのである。

その意味で、お手製のビラや手書きのチラシなどは住民投票を象徴するメディアであった。だが、国民投票となれば様相が変わることは想像に易い。マスメディアが主要な手段になり、その影響力は小さくないであろう。予期される問題の一つには、マスメディアが必要不可欠な情報伝達手段である一方、それへのアクセスは必ずしも平等なものではないことがある。

懸念されるのは、その結果として情報の偏りが生じるということである。一方で、そのアンバランスを是正すること、また（それが困難であることを理由に）マスメディアの利用を当初より禁止することは、表現の自由という基本的な権利との両立を困難なものにする。件の14日規制にしても、一切の規制を認めるべきでないとする立場から、広告放送は当初から全面禁止すべきとの立場まであり、議論自体も四分五裂の状態になっている⁽²²⁾。マスメディア規制は国民投票を実施するうえでの重要な課題であり、大きくは問題化しなかった住民投票との際立った違いの一つをなしており、より慎重な検討が求められる問題である。

3つ目に、本稿の趣旨からは逸れるものの、国民投票法から反対に住民投票を顧みることにしたい。国民投票運動に対する規制は、公職選挙法のそれと比べれば自由度が高いことは先にも触れたとおりである。その意味では、国民投票法のその姿勢は、公職選挙法と、基本的に運動を自由とした住民投票条例の中間に位置するといつてよい。

では、国民投票法の規制を自由度の高い住民投票条例の方へと接近させたものは何であろうか。住民投票にあって運動の自由化が目にも余る混乱を招いていれば、国民投票法案の審議にもそれが反映され、投票運動への規制も公選法に近いものになっていたかもしれない。

裏を返せば、自由な投票運動の危険性を決定的に示す事例がなかったということが、国民投票法の内容から見てとることができる。住民投票の実施をめぐるのは、「時期尚早」としばしば評価されてきたが、これという規制のないなかで大きな混乱を招くことなく投票を実施してきた社会の成熟度はそれなりに評価されてよいのではないであろうか。

以上、この節では情報提供のあり方について取りあげてきたが、最後に情報提供が行われる期間の問題、すなわち投票期日のおき方について考えたい。確認しておけば、同法は投票日を国会の発議後「六十日後百八十日以内」の国会が議決した日としており、各地の住民投票条例の規定と比べても特別短くも長くもない期間になっている。

ただし、住民投票と国民投票をこの点で同一視することには問題があるのではないであろうか。まず住民投票が身近で具体的な争点を問うものであることと比べると、憲法改正という争点は、身近とは言い難く、論議も抽象的なものになりがちであるということがある。

また住民投票運動がある場合には、しばしばそれが投票前の論議の「助走」になっていることを忘れるべきでない。国民投票にあっては、国会での審査が「相当長期にわたって」行われるため、「その期間を含めて考えれば、短いという批判は当」らなると論じられることがある⁽²³⁾。しかし、住民投票運動が行われる場合と比べれば、国民投票にあって国民は、発議はもちろんのこと審査も自ら行うことができない、という意味で、基本的には受け身な立場に置かれるのであり、その違いを前提にすれば、国会による発議をして社会での議論の起点と考えることが妥当であると思われる。比較して考えるならば、一般論として住民投票以上の期間が求められるというべきではないであろうか。

最長で半年という期間は有権者にそれなりに考える時間を用意するようにも見える。しか

し、憲法改正の是非という国政の基本問題であればもっと長くてもよいのではないかと、少なくとも2か月というのは短すぎるのではないかと、というのが筆者の考えるところである。その理由を、住民投票のある事例から説明したい。

かつて原子力発電所の誘致を争点に住民投票が実施された際のことである。投票は有効投票の7割が誘致反対票を投じる結果に終わったのであるが、実はその結果に影響を与えたとも見られる出来事が直前に起きていた。投票日の10日前に近隣県で原発事故が発覚するのであるが、地元メディアの調査によればこれによって投票行動に変化が生じているという。今井一は、そのことを以下のように伝えている。

「賛否両派のキャンペーン合戦は、ほぼ互角のままに推移していたのだが、終盤に入り勝敗を左右する決定的な事件が起きる。それは、投票の10日前に発覚した中部電力浜岡原発の配管破断事故だ。投票日に行われた中日新聞の出口調査によると、誘致反対に投票した人のうち、（この事故を知って）23%の人が悩んだ末に反対に投じたと答え、5%の人が賛成から反対に意見を変えたと答えている。（中略）この事故がなければ接戦になっていたかもしれない。」⁽²⁴⁾

もし偶発的な事故、あるいは事件によって投票行動に「ブレ」が見られるようなことがあれば、一時的な反応によって投票結果が左右されるという意味で望ましいことではないであろう。直前の出来事から、投票行動が何らかの影響を受けることを防ぐことは不可能である。ただ、それを最小限のものにとどめる手立てがないわけではあるまい。そのような反応を踏み止まらせるものがあるとすれば、それは熟考を積み重ねた時間の長さではないであろうか。有権者の賢明な判断を求める立場にあるものは、その機会を担保する責任を有していると思われる。

長谷部恭男は具体的に2年以上という期間を提案しているが⁽²⁵⁾、これに倣えば筆者も1年から2年という期間を置くことを提唱したい。憲法を見直すという重要な場面であれば、そのような熟考のためにもう数ヶ月の「追加」を惜しむ理由はないのではないと思われる。

(2) 投票結果の扱い

条例にもとづく住民投票は、投票結果に法的拘束力を持たせることはできない、というのが学説および判例のとり立場である⁽²⁶⁾。一方、投票結果の扱いをめぐるってはそれとは別にハードルが設けられることが多かった。成立要件などが設けられる例が少なくなかったのである。

「有権者全体の過半数」であるとか、（選択肢が3つ以上のケースで）「有効投票の過半数以上」の得票を投票結果の「尊重」のための要件とした例などもあったが、多数見られたのは、いわゆる「50%ルール」、すなわち投票率50%以上を投票の成立要件とするケースであった。

有権者の半数以上が参加しなかった投票であるならばその結果は尊重に値しない、という考え
方から半数を超える投票がこのルールを採用していた⁽²⁷⁾。

この最低投票率制は広い支持を得ている一方で、つとに問題点も指摘されていた。一つに
は、この規定の存在がボイコット戦術を誘発する恐れがあることがあり、もう一つには「民意
のパラドクス」と呼ばれる問題がある。後者であるが、例えば(50%ルールのもとで)投票
率50%ギリギリで成立した投票で、ある選択肢がやはりギリギリの過半数で勝利したケース
を想定してみよう。この場合は、有権者全体の25%強の得票で投票を制することができる。
しかし、仮にこれを上回る高い得票率を得ても投票率そのものが低い場合には「民意」と認め
られない、といういわば逆転現象が生じる恐れがあるのである。

実例も存在する。投票率50.65%で辛くも成立したある投票であるが、反対票が投票総数の
87%(有権者全体の44%)を占める結果となった。「民意」と評価してよい数字であると筆者
は考えるが、この「民意」は投票率がもう0.65%低ければ開票されなかったのである。

最低投票率制にはこのような問題点が指摘されるどころであり、既述の通り、国民投票法は
この制度を導入していない。ただし、付帯決議に盛り込まれたように残された論点の一つにな
っており、数々の論点のなかでも、特に強く疑問を寄せられている一つになっている。

現行法が最低投票率制度を採用しなかった直接の原因は、自民・公明案、民主案とも当初よ
り同種の規定を設けていなかったことから明らかなように、いずれも消極的であったことに求
められる。その理由は審議のなかで明らかにされており、①憲法に明文の規定がない「加重」
は憲法違反のおそれがある、②ボイコット運動を誘発する恐れがある、③国民の関心の薄い専
門的な問題での改正が困難になる、④海外で最低投票率制が設けられている場合は憲法で明記
されている、という4点とされている⁽²⁸⁾。

これに対しては、民主党以外の野党(共産党・社民党・国民新党 ※成立当時)や法曹関係
者などから、低投票率の場合、わずかな国民の意思で改正の是非が決められることへの疑問が
寄せられている。「憲法の正当性と安定性を維持するためには、これまで述べてきたように、
国民の積極的な同意と支持が必要であり、その意味では最低投票率制を定めることは必要であ
ろう」⁽²⁹⁾というのは、その代表的な主張である。以上のような見解の対立があり、国会での議
論が注目されるが、筆者は諮問型の投票として行われる住民投票と、投票結果がそのまま決定
となる決定型の投票として行われる国民投票の違いからこの問題にアプローチしたい。

諮問型の場合、議決権そのものは議会に留保されている。投票結果は、議会が議決の際に判
断材料とする、いわば「参考意見」であるのであるが、そうであれば投票率の多寡自体が「参
考意見」としての重みを量る要素の一つと見ることはできるはずである。はっきり言えば、投
票率が高い場合と低い場合とでは、議会の受け止め方は同じものである必要はない。このよ
うに考えれば、諮問型での投票に最低投票率制のような要件は——「参考意見」としての適否を
判別する基準、という位置づけはありうるものの——本質的に必要ではない。

しかし、憲法改正の国民投票は、国民による議決権の行使という点で性格が異なる。議会はもちろん、株主総会であれ教授会であれ、何らかの議決権を行使する機関が議決に当たりこれを有効とするための定足数を設けることには理由があるのであり、国民投票という議決の場にも議決を有効なものにするための何らかの手立てが必要であると考えられる⁽³⁰⁾。住民投票にあって一定の支持を得ている「50%ルール」は有力な候補とっていいであろう⁽³¹⁾。

4. 求められる国民投票制度とは

(1) 憲法調査会で審議された一般的国民投票制度——「憲法予備的国民投票」——

国民投票法の法案審議の特徴として、自民・公明案と民主案のあいだに多くの共通点が見られていたことがあったが、もちろん正面から意見が衝突した点ももちろん存在した。そのなかでも、最大の対立点と言われていたのが一般的国民投票制度の創設をめぐるものであった。

自民・公明案が同法を憲法改正の手続き法に特化させようとしていたのに対し、民主党案は国民投票に関する一般法としての性格を持たせようとしているものであった。その対立に決着がつかなかった結果として、この問題は「三つの宿題」の一つとして、あるいは付帯決議に盛り込まれた論点の一つとして、施行に向けての検討課題とされたのであった。本章では、一般的国民投票制度の導入の是非に関して、やはり住民投票の実績を参考に検討することにする。

当初の民主党案は、「国政における重要な問題のうち憲法改正の対象となりうる問題、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かかる案件」を国会の発議により、諮問型投票にかけることができる、というもので、これが、「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」と表現を変えて、附則に残されたのであった。民主党案は、どのような議論を経て生き残ったのであろうか。当事者の証言を引きたい。

「ここにいう『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は、国会の審議においては、『憲法予備的国民投票』と呼ばれていた。具体的な制度設計は、今後憲法審査会において検討されていくことになるであろうが、例えば、仮に『憲法裁判所の創設』という憲法改正に関する課題があったとして、憲法 96 条にもとづく手続きに入る前に、まず、憲法裁判所を創設することについての是非について、国会が予備的に諮問的国民投票にかけ、その結果を考慮して、国会において具体的な制度設計や条文化を行い、その後、憲法 96 条による国会の発議・国民投票へと入っていくというイメージである。個別の憲法問題に限定し、憲法改正国民投票の前に、あらかじめ国民に対して、憲法改正の要否、または、どういうものを求めているのかという内容の方向性について問うといった諮問的・予備的国民投票制度については、『憲法 96 条の周辺』に位置

するものと考えられ、その制度設計次第では十分に検討に値するものと考えられることから、『検討を加え、必要な措置を講ずる』ものとされたのである⁽³²⁾

このような共通了解のうえ、「憲法予備的国民投票」制度の検討が附則に加えられ審議を待つ状態にあるのであるが、このような制度は果たして社会から望まれているものなのであろうか。地方政治にあって住民投票が求められてきた、その理由から考えてみたい。

あらためてではあるが、住民投票は「誰に」によって「なぜ」求められてきたのであろうか。まず前者の問いの答えは、「住民」となる。これまで地方議会を舞台に議決を受けた住民投票条例案のうち、およそ半数(48%)が直接請求されたものであり、その割合は首長提案や議員提案を大きく上回り、誰よりも住民が住民投票を求めてきた事実が確認できる⁽³³⁾。

続いて「なぜ」であるが、この間、そもそも住民投票が求められてきたその動機を整理してみると、3種類に大別することができる。すなわち、①重要問題につき住民の自己決定が求められるため、②自治体の意思を対外的にアピールするため、③民意から乖離した政策を進めようとする首長や議会を統制するため、の3つである(ただし、この3者は必ずしも相互に排除しあう関係ではなく、実際、①と③、②と③が同時に存在することは珍しくない)。

この3つであるが、①・②と③のあいだには一線を画すべき違いがある。それは、前2者は行政や議会が持つもおかしくない動機であるということである。事実、実施された投票(≒条例が成立したケース)を見てみるといずれかの動機にもとづき、首長提案あるいは議員提案によって実施に至った事例が多い。その点、③は基本的には住民からしか出てこない動機であり、代表制度側からの反発を買いやすいものである。それゆえ、この動機での条例の成立は難しく、投票の実施は例外的に実現しているに過ぎない。

しかし繰り返せば、この③の動機によって大半が占められているのが日本の住民投票の歴史なのである。投票が望まれた争点は多岐にわたるものの、行政が推進しようとする事業に対し疑問を持った住民から直接請求が行われるというのが、住民投票条例が提案される典型的なパターンといってよい。このような問題状況からすれば、住民投票を制度化するうえでの焦点は明らかである。ポイントは、議会の議決によらず住民投票の実施を担保する制度＝「義務型」条例を設けるかどうかであり、もし制度化が望まれているとすれば、社会から求められるのはこのような制度ではないかと考えられる。

以上の議論をそのまま国政に援用すればどうなるであろうか。住民投票を求める地方での動きの背景には代表制度への不満や疑問があり、同様なものが国政に対しても認められるとすれば、望まれるのは国民発議を備えた国民投票制度であるであろう。社会の望まない政策が決定されようとする際に、これを統制する手段として国民投票制度が求められるのであり、それを備えていない「憲法予備的国民投票」制度は、社会にとって必ずしも待望されているものではないように思われる。なぜならば、そのような制度では、国会が国民の声を聞きたいと考える

事案と、国民が信を問うよう求める事案が一致することを担保するものはないからである。

しかし一方で、国政にあっても（高浜市条例のような）国民からの発議制度を備えた直接投票制度を設けることに問題はないであろうか。すでに述べたように、住民投票と国民投票を同じ次元で考えることには慎重さも求められるはずである。両者の顕著な違いは端的にはその規模にあるのであるが、それはマスメディア規制の問題に現れたように、量的なものにとどまらない、質的な違いももたらすことも予想されるからである。

その具体的な例として、発議要件を考えてみたい。一連の「義務的」住民投票条例を見比べてみると、発議要件はハードルの高いところで有権者の 1/3 以上、低いところで 1/10 以上となっており、有権者数の多いところほどハードルが下がる傾向にある。背景には、このハードルが低すぎれば請求の乱発を招来する危険性が出てくる一方、高すぎれば制度としての実効性を失うため、特に署名集めの困難さが予想される都市部においてハードルを下げる配慮が働いていることがある。1/10 以上という要件を設けている自治体の人口（川崎市：約 140 万人、広島市：約 115 万人）に対して、国民投票にあっては有権者数は約 1 億人に及ぶ。有権者総数の 10% は約 1 千万人、仮に 1% としても約 100 万人となる。これだけの量の違いは質の違いを招かざるを得ない。

筆者がこれまで触れてきた住民投票運動の実態は、大規模な組織的動員は珍しく、従来政治には無縁であった、いわゆる「草の根」の活動が少なくなかった。このような活動の輪を広げるためには、むしろ「プロ」のコミットメントが却って妨げになると見られているくらいであった。しかし、国全体をエリアとするならば、事情が変わることは容易に想像できる。福井康佐はこの点について、以下のように述べている。

「地域的な多様性を有し、かつ人口が 1 億人を超える日本で、例えば半年間で『全有権者の 1~3%』の署名を収集という要件をクリアすることができるのは、政党・巨大宗教団体・労働組合の全国組織・企業の連合体だけとなることが十分に予想される。」⁽³⁴⁾

実際、（人口規模からすれば実質「国民投票」と見てよい）アメリカの州民投票では同様な現象が指摘されている。もともとは草の根の市民のために生まれたはずの制度であるにもかかわらず、資金力などで勝る巨大圧力団体の手段として使われていること（「ポピュリスト・パラドクス」）が批判されており、そのような実態があることは、署名集めから投票運動の指南まで有料で請け負う「イニシアティブ産業」（**initiative industry**）が営利企業として成り立っていることが、そのことを間接的に証明しているところである⁽³⁵⁾。

では、このような問題を避けるために発議要件を（例えば、数十万人から数万人単位まで）引き下げればどうなるであろうか。発議は「草の根」にも可能な水準になるとしても、それは国民投票の濫用の危険と隣り合わせの措置となる。それだけの事案に有権者の関心や予備知識

が追いつくか、投票運動やマスメディアへの規制と合わせて混乱は避けられないであろう。

要するに、同じ直接投票であっても「下からの」国民投票には、「下からの」住民投票にはない様々な困難が予想されるのである。街頭での署名活動や手書きのピラが住民投票を象徴するものであるならば、国民投票のそれは全国規模の団体による組織的な活動であり、大手広告代理店作成のプロモーションビデオとなる。その勝手の違いを織り込んでいかなければ、性急な制度導入は意図せざる結果をもたらす危険性が高い。

ただし、したがって一般的国民投票制度の導入は避けるべきであるとか、不可能であると結論付けたいわけではない。ここで強調したいのは、住民投票の歴史、その意味で直接投票の歴史がまだ20年にも満たない浅いものであるということである。その浅い歴史が、実施のハードルが比較的低い地方自治体を舞台にまず展開されたことは、結果として理にかなったことであった。大切なことは、これまでの延長線上にさらにその実績を積み重ねて、社会全体として経験とこれにもとづく議論の蓄積を築くことであると思われる。

そのなかからは、有権者が数十万人規模のものや、場合によっては百万人を超える規模のもとの投票例も出てくるかもしれない。その際、どのような支障や課題が出てくるのか、またどう対処することが考えられるのか、社会が自ら学ぶことが重要である。

なぜならば、直接投票制度は——政治家でもなければ研究者でもない——一般の市民が直接一票を投じる制度だからである。その市民が、弊害をも承知したうえで、使い勝手の良い制度を自らデザインすることが望ましい。その点、これまでの国会の動きは、その制度の中身だけでなく、その制定プロセスもまた「上から」のものになっているように思われるのである。

お わ り に

福井康佐は「日本型国民投票」の提案を行っており、具体的には第一の候補として「間接イニシアティブ」を挙げている⁽³⁶⁾。その理由として、「国民の立法要求および国民投票の実施要求」を反映して、なおかつ「現在の日本の政治状況に適合し、国民からの議題設定を行うのに適切」であることを挙げている。

提案されている制度を簡潔に紹介すると、50万人以上の署名を集めて提出された法案を（第三者機関が内容審査を行った後に）まず国会が審議する。もし否決または廃案となった場合には、請求側は再び100万人以上の署名をもって請求を行うことができ、2年以内に立法化されない場合は国民投票にかけられ（その際、国会は対抗法案の提出が可）、投票者の過半数かつ全有権者の40%以上の賛成があった場合は法律として成立する、というものである（ただし本人も指摘する通り、最後の部分に関しては国会を唯一の立法機関とする現行規定に抵触するため、憲法改正が必要である）。

「下からの」直接投票制度としては、これとは別に「直接イニシアティブ」という制度があ

るが、こちらにあっては、署名要件を充たした請求案がそのまま投票にかけられる。それと比べると「間接イニシアティブ」では——市民に投票の発議権を認めることを基本としながらも——議会に審議を通じて請求案の問題点を指摘する機会、請求案に対し対案を出す機会を用意しており、その意味で議会に一定のアドバンテージを認める点に特徴がある。

制度化が進みはじめた日本の住民投票にあっても、義務型条例については当初は高浜市条例のコピーと思しきものが目立っていたが、時間の経過とともにヴァリエーションを増しはじめた。そのなかには議会にアドバンテージを認めようとするものも現れている。

例えば、2013年に成立した柴田町住民投票条例（宮城県）は、いったん有権者の1/50以上の署名により請求されたものが否決されたのちでも、1/4以上の署名により再度の請求がなされた場合には住民投票が実施されるという、使い方によっては間接イニシアティブ的なものとなるスタイルを導入している。また、間接イニシアティブとは異なるが、川崎市住民投票条例（08年成立 義務型）は市民からの投票実施を求める請求が成立しても、市議会がその2/3以上の反対により投票の実施を拒否できるという独特のルールを設けている。

これらの義務型条例は、住民投票の実施に先立ち議会側に一定のアドバンテージを認める点で共通する性格を持つ。個々の制度の是非はここで論じないとして、住民投票と議会の関係について様々なパターンが現れようとしていることに注目したい。住民投票の制度化（条例の制定）に当たり他事例を引いてくるだけではなく、独自の検討がはじめられているのである。

そのような形で議論が深化と広がりを見せ、いわば社会に「直接投票リテラシー」のようなものが芽生え、根を張ったときには、一般的国民投票の制度化も現実味を帯びてくるのではないであろうか。すでに述べたように、同じ直接投票であっても、国民投票と比べれば地域で行われる住民投票の方が実施により適した環境にあるのであり、この点について「民主主義の学校」のなかで学べることはまだ少なくない。

前章でみたように国民投票法は、住民投票の実施過程で顕在化した問題に学んでおり、そこから問題回避のための様々な「先回り」を行っていることは評価に値する。ただし、一般的国民投票の制度化という「先回り」については、その意味で「先走り」に過ぎるところがあるのではないだろうか。地域での実績がより豊かなものになることを、その意味で機が熟すことを待つことも重要であるように思われるのである。

〔注〕

- (1) そのほかには「憲法改正国民投票法」などとも称されている。
- (2) 代表的なものとして、以下を参照。山田邦夫ほか「諸外国における国民投票制度の概要」『調査と情報』第584号、2007年、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』第650号、2009年、福井康佐『国民投票制』信山社、2007年。
- (3) 以下を参照。吉田利宏『国民投票法 論点解説集』（日本評論社、2007年）、南部義典『Q&A 解説 憲法改正国民投票法』（現代人文社、2007年）。
- (4) 国民投票法の第6章は「国会法の一部改正」という体裁をとっており、この条項だけでなく、「憲

法調査会」を「憲法審査会」と読み替えるなどの改正の根拠となっている。

- (5) 地方選挙、補欠選挙などとの同日投票となった場合にも、同様な事態を迎える可能性がある。
- (6) 公職選挙法の運動規制の問題点については、田中隆・小沢隆一「『べからず選挙法』」小沢隆一ほか『市民に選挙を取り戻せ』（大月書店、2013年）、所収、参照。
- (7) 以下を参照。橘幸信・高森雅樹「憲法改正国民投票法の制定」『時の法令』1799号、2007年、6-7頁、高見勝利「国民投票法-先送りされた重要問題」『世界』2007年9月号、49-50頁、隅野隆徳『欠陥「国民投票法」はなぜ危ないのか』（アスキー新書、2010年）、34頁。
- (8) その潮流を代表する人物が吉田のライバルであり、首相在任中に「憲法調査会」を設置するなど憲法改正に積極的であった鳩山一郎であった。なお、この「憲法調査会」は内閣に設置されたもので、2005年に国会に設置されたものとはもちろん異なるものである。
- (9) 「推進議連」の立ち上げから「憲法調査会」の設置、さらには同調査会での審議と国民投票法の成立までの経緯については、中心メンバーであった中山太郎衆議院議員（当時）本人による著作がある。中山太郎『憲法千一夜』（中央公論新社、2005年）、同『実録 憲法改正国民投票への道』（中央公論新社、2008年）、参照。
- (10) 1950年代にあつては「憲法改正の意図を持っていると誤解される恐れがある」として見送られた議論が、なぜその半世紀後には進められることになったのか、という疑問はそれ自体興味深いテーマであるが、指摘できる環境の変化として、さしあたり以下の三点を挙げることができるであろう。一つ目に冷戦の終結にともなう国際関係の変化、二つ目に「護憲政党」社会党の凋落、最後に護憲派内部からも国民投票法制の整備を求める声があがっていたことである。三番目の点については、代表的な論者として今井一『憲法9条 国民投票』（集英社新書、2003年）、参照。
- (11) 橘・高森、前掲論文、9頁、参照。
- (12) 同上、10頁。
- (13) 衆議院憲法調査特別委員会での赤松正雄議員（公明）の答弁（2007年3月29日）、参照。
- (14) ただし、公職選挙法改正によって18歳選挙権が実現するまでは、国民投票の投票権者も「20歳以上」とする経過措置が取られるとする規定も設けられている。同法附則3条②、参照。
- (15) 規定に関して言えば、衆議院では2009年段階で自民・公明の賛成多数で既に成立していた。
- (16) 鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』（啓文堂、2008年）、参照。
- (17) 80年代から90年代にかけての状況については、以下を参照。今井一『住民投票』（岩波新書、2000年）、森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』（公人社、2003年）、上田道明『自治を問う住民投票』（自治体研究社、2003年）。
- (18) いわゆる「平成の大合併」期の住民投票については、上田道明「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」『季刊 自治と分権』第20号、2005年、参照。
- (19) 高浜市タイプの条例は一般に「常設型」と称されるが、その定義は明確にされてなく、論者によっても使い方が不統一な状況にある。筆者は、署名要件を充たした場合に投票実施を義務づけるタイプの条例を「義務型」と名付け、箕面市条例のようにそのような要件を備えないタイプの条例を「非義務型」として区別している。「義務型」と「非義務型」の区別、および「非個別型」条例の傾向等については、上田道明・藤島光雄・稲野文雄「住民投票の制度化はどこまで進んでいるか」『季刊 自治と分権』第30号、2008年、参照。
- (20) Cf. I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity Press, 1996, esp. ch.4.
- (21) 国民投票法第108条、参照。
- (22) 社団法人日本民間放送連盟からは「放送事業者の自主・自律による取り組みに委ねられるべきである」という主張がなされる一方、学界からは全面禁止を求める声も出されている。青野篤「憲法改正のための国民投票法について」大分大学『経済論集』第59号、2008年、234-236頁、参照。

住民投票研究の立場から見る国民投票法（上田道明）

- (23) 南部義典, 前掲書, 59 頁。
- (24) 今井一「三重県海山町・推進派が主導した『原発住民投票』」『地方自治職員研修』2002 年 2 月号, 参照。
- (25) 長谷部恭男『憲法とは何か』（岩波新書, 2006 年）, 157-160 頁, 参照。
- (26) 住民投票で米軍基地受け入れに反対多数の結果が出ながらも, 市長が受け入れを表明した沖縄県名護市のケースでは, 市長に損害賠償を求める訴訟が提起されているが, 那覇地裁は「仮に, 住民投票の結果に法的拘束力を肯定すると, 間接民主制によって市政を執行しようとする現行法の制度原理と整合しない結果を招来することになりかねない」として, 請求を棄却している。『判例タイムズ』1058 号, 2001 年, 124-130 頁, 参照。
- (27) 「平成の大合併」期に行われた合併関連の投票 349 件のうち, この 50% ルールのように投票率を成立要件とした例は 203 件 (58%) に及んでおり, そのうち 10 件で投票が不成立になっている。上田道明「『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか」(前掲論文), 参照。
- (28) 最低投票率制を設けるべきでない(設けることはできない)とするそのほかの論拠については, 南部義典, 前掲書, 133-136 頁, 参照。
- (29) 内藤光博「発議方式・投票方式と承認の要件」『法学セミナー』2007 年 10 月号, 48 頁。また, 最低投票率制を求める野党の主張については, 吉田利宏, 前掲書, 163, 166, 170 頁, 参照。
- (30) 高見勝利, 前掲論文, 参照。
- (31) ただし, 最低投票率制がボイコット戦術を惹起する危険性があること, およびそれに高い実効性を与えることに問題性が認められることは既述のとおりである。その点を考慮すれば, (憲法第 96 条の枠内での導入が可能であるかどうか, という議論を抜きにすれば) 本来, 最も望ましいのは, 最低得票率制(賛成票が有権者総数の - 例えば - 1/3 以上に達したときに当該選択肢の可決を認める方式)であろう。ボイコット戦術を無力化するとともに, 投票のパラドクスを回避することもできるからである。稲葉馨「住民投票における法定投票率・得票率制管見」, 参照。
- (32) 神崎一郎「憲法改正国民投票法を読む(一)」『自治研究』第 84 巻第 11 号, 2008 年, 109 頁。
- (33) 「非個別型」条例案の提案者は首長や議員にほぼ限られていることを考えれば, 単一争点を問う住民投票の提案者としての直接請求の占める割合は, 実際にはもっと高いものといってよい。
- (34) 福井康佐, 前掲書, 247 頁。
- (35) ただし, 経済的資源を豊富に持つ団体が常に住民投票を有利に戦っているわけではなく, その影響力は自らに不利な内容の提案に反対する際に効果的に発揮される程度である, という指摘もなされている。Cf. E. R. Gerber, *The Populist Paradox*, Princeton University Press, 1999.
- (36) 福井康佐, 前掲書, 第 3 部第 3 章, 参照。

〔付記〕

本稿は 2011 年度佛教大学教育職員研修の成果である。

(う えだ みちあき 公共政策学科)
2013 年 10 月 29 日受理