

国民投票法を制定せよ

憲法改正に留まらず重要立法を 国民から発議しよう

おだ ぜんこう
小田全宏
(日本政策フロンティア代表)



著者略歴＝昭和33年(1958)滋賀県生まれ。東京大学法学部卒業。松下政経塾4期生。企業の人材育成を行なう御ルネッサンス・ユニバーシティ代表取締役。民間シンクタンク日本政策フロンティアを主宰。

平成十五年十一月九日、「マニフェスト選挙」は自民党・民主党ともに痛み分けの状況で幕を閉じた。政権交代が叫ばれた二大政党制への期待が高まるなか、結局さしたる盛り上がりがないまま戦いは次回に持ち越されたといえる。

改革への工程表としてのマニフェストがあまり国民の支持を受けなかったのは、あまりに瑣末な議論に終始し、憲法や防衛外交あるいは道州制など、国家の

かたちそのものに対する本質的な肉薄が希薄であつたためである。

イラクへの自衛隊派遣の問題も、その淵源はやはり憲法問題へと帰着する。それを放置したままで小手先の対応をしようとしても無理があろう。もう、わが国

「国民投票」が憲法違反?

国民投票とは、国の重要事項に関して

直接その賛否を国民が判断し、政策を決

定する制度のことである。日本では、原則として一般法における国民投票は予定されておらず、また憲法改正に関する国民投票も一度も実施されていない。

現憲法前文によれば、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」することが記されており、また第四条において、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と明言されている。

この条文から推察されることでは、国民投票の実施は憲法違反であるということになる。

しかし「国民主権」が憲法の最大原則とするならば、国民投票が憲法違反にあたる法的根拠は存在しない。また、実際に第九六条において、憲法改正に関して明確に国民投票の必要性が述べられているのを見ても、すでに国民投票は憲法上も保障されているといえよう。

「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経な

ければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする」

この条文を見るかぎり、むしろ国民投票法が存在しないことのほうが法律上の「不作為」のそしりを受けるだろう。

もちろん、わが国は代議制民主主義の国であり、すべての法案について国民に判断を仰ぐことはまったく非現実的なことである。

しかし、国家の重要法案について国民に直接その信を問う制度を確立しておく

国民投票という制度は、大きく分けて二通りの形態が存在する。一つはレファレンダム(国民表決)であり、もう一つはイニシアチブ(国民発案)である。

レファレンダムは、議会で議論された法案に対し、法的効力をもたせるかどうかという最終判断を国民に委ねるもので

ことは、代議制民主主義と何ら齟齬をきたすものではない。

世界各国の国民投票制度について詳細な考察を行なっているフィンランドの政治学者マルック・スクシの「国民への提案——国民投票に関する憲法上の形態と実際の比較」によると、一九八九年現在で主要国のうち、憲法改正において国民投票を要請している国が六〇カ国あり、通常の法案についても三〇カ国が国民投票の存在を予定している。そして、この国民投票制度の導入は九〇年代以降も急激に増加しつつある。

医療費見直しも国民投票で

ある。たとえば憲法改正案を国会が発議したとしても、それに国民が賛成しないかぎり効力をもたない国民投票がこの事例にあたる。

イニシアチブは、法律の制定や廃止などにに対し国民自らが発案権をもち、その発案に対して賛否を問う国民投票のこと

である。

ここで世界各国において、この国民投票がどのように実施されているかについて述べてみたい。

もし、直接民主主義をもって国民投票の歴史とするなら、ギリシアの民会ですべてに国民投票制度が採られていたといつてよいかもしれない。その起源は明らかではないが、一七九七年にはオランダの憲法が国民投票によって大差で否決されている事例がある。

十九世紀から二十世紀にかけて、国民投票は大きな広がりをもっていくが、テーマとしては「憲法の改廃」「王政から共和制への移行」「軍制に関する賛否」「原子力発電に関する是非」「元首の信任」「国家の独立・合併」「条約の批准」などである。

とくにヨーロッパにおいて、EUへの加盟の是非をめぐる各国で国民投票がなされた。今日までの国民投票のなかで代表的なものを列挙してみたい。(左ページの図表参照)

各国の代表的な国民投票の事例		
1993年4月	ロシア	大統領の信任等を問う国民投票を実施
1993年10月	ベルー	新憲法の是非を問う国民投票を実施
1994年11月	ノルウェー	EU加盟の是非を問う国民投票を実施
1995年11月	アイルランド	離婚の禁止に関する憲法の条項の是非を問う国民投票を実施
1998年5月	デンマーク	新欧州連合条約の批准の是非を問う国民投票を実施
1999年2月	イギリス	ブレア首相が、ユーロ導入の是非を問う国民投票を提案
1999年4月	イタリア	比例代表制度の是非を問う国民投票を実施
2000年4月	ウクライナ	憲法案の是非を問う国民投票を実施
2003年5月	スイス	原子力政策等の是非を問う国民投票を実施
2003年9月	スウェーデン	ユーロ導入の是非を問う国民投票を実施
2003年9月	ラトビア	EU加盟の是非を問う国民投票を実施

とくにスイスでは国民投票が盛んで、二〇〇三年の五月には、原発の禁止や医療費の見直し、あるいは障害者の権利主張や国防軍の改革など九件の案件が一気に国民投票にかけられた。ここまでいくといささか行き過ぎの感があるが、少なくとも、すべての国民が国会議員なみに

「護憲」と「保守」のねじれ現象

では、なぜこれまで、日本において国民投票制度が無視されてきたのであろうか。その理由は、およそ三点考えられる。

まず第一は、「国民投票」という制度の存在を国民が知らない」という素朴な点である。つまり、法案はすべて国会でつくられるという認識があり、国家の重要法案について国民が直接参加するという発想がそもそも存在していないということが挙げられる。

第二に、国民投票に対する危険性への指摘である。よく日本人は熱しやすく冷めやすい国民であるといわれ、付和雷同

議論を重ね判断していく姿はスイスの民度の高さを物語っている。

アメリカではこれまで国民投票を行なった事例は報告されていないが、州単位では頻繁に行なわれている。日本を除くすべての主要国では、これまでに国民投票を経験しているといつてよいだろう。

していくために、ポピュリズムに流されやすいということがいわれている。

実際に、かつてドイツのヒットラーが「ワイマール憲法」を次々と改変し、自分に権力を集中させる授權法を可決することができたのも、国民投票制度の導入によるところが大きいといわれている。

第三に、国民投票はわが国の場合、とくに憲法九条の改変と結びついているために、護憲派からの慎重論が根強い。

以上の三点が、国民投票制度が成立しないハードルになっている。また、国民投票が本来もっている政治哲学的理念が

ねじれ現象を起していることも、この国民投票がなかなか現実の議題となりにくい現象を招来している。

実はこの「国民投票」と、昨今全国的に普及してきている「住民投票」とは、同一政治哲学の地平の上に成り立っているべきものである。ところが住民投票を推し進める政治勢力が、当初どちらかと

いえば左のウイングに帰属し、保守系とは対立する立場であったのに対し、国民投票制度を推し進めるグループは、九条改憲を進める保守系であり、住民投票に対しては冷淡あるいは反対の立場をとっている。そして革新系の政治勢力はどちらかというと、国民投票が憲法改正につながるとして反対しているのである。

なぜ、いま国民投票なのか

しかし、それらの感情的対立を超えて、なぜいま国民投票制度が必要なのか、その根本的な理由を述べたいと思う。

まず第一は、いま日本の議会制民主主義が制度疲労を起していることである。各政党とも、さまざまなしがらみに縛られて、本場の議論を国民の前で開陳し判断することができない。そして重要な改革がどんどんと先延ばしになっていつている現実がある。

今回のマニフェスト選挙においても、国民は各政党のすべてのマニフェストを

熟知したうえで投票したわけではない。

ある政策においては賛成であっても、別の政策においては反対の場合もある。しかしそれらの差は無視され、それぞれの政策に対する一票というかたちで賛否を表明することはできない。

ましてや、小選挙区制になり、自らが選べる主体が限りなく限定されている状況になり、投票率が低下していつている今日、真に国民が政治に深い関心を寄せることができるためにも、国家の重要課題に対し、国民が直接参画できる道を開

いていくことが政治システムとしても必要となってきた。

第二に、実際の政治の現場で住民投票が当たり前のように行なわれてきていることである。住民投票という制度は間接民主主義を否定するものではなく、それを補完する機能をもっているといえる。

住民投票は、一九五〇年に横須賀で「旧軍港都市転換法」をめぐって実施されるなどいくつかの事例があるが、昨今の住民投票は一九九六年、原発設置をめぐる新潟県の巻町での住民投票が嚆矢となり広がったものである。

住民投票はその後、岐阜県の御嵩町での産業処理施設設置に関する住民投票や、沖縄名護市での米軍基地をめぐる住民投票など、数々実施されているが、どこでも住民のなかで真剣な議論が展開され、投票率は非常に高い。これは昨今の市町村の合併問題において、より顕著になってきている。

よく国民投票などを行えば人気投票になってしまおうという危惧が語られるが、

でも、わが国の安全政策の哲学と理念が曖昧なまま、「自衛隊が派遣されて死者が出たらどうするか」というおおよその外れな議論に終始しているのは、その根幹において憲法九条のくびきから逃れられないからである。

もう憲法解釈の界限なき変更はこのあたりでやめなければならぬ。自衛隊はけっして災害救助隊ではなく、陸海空軍ともに他国と戦闘できる軍隊である。

憲法九条改正論を超えて

さて、ここで、今日まで日本において国民投票に関してどのような動きがあったかを概観してみたい。

国民投票法は憲法改正と抱き合わせて議論されてきたが、一番最初に国民投票法案の策定作業に入ったのは昭和二十七年、自治庁によってである。当時「日本国憲法の改正に関する国民投票制度要綱」として提出されたが、法案の閣議決定は見送られている。

現実の住民投票を見ても、真剣な討議が行なわれ決断がなされている。そういう意味では、国民投票をする準備は国民のなかで十分にできていると考えられるし、また同時に、適切な情報を与えれば国民は正確な判断を下すことができる。

そして、さらにいえば、仮にそのときの国民の判断があまりよくない結果を招いたとしても、その責任はそれこそ「国民自身が背負う」ものであり、その失敗のなかから次の判断を生み出すところに民主主義の発展があると考ええる。いかなる決断が政治の世界でなされていたとしても、国民が傍観者を決め込んでいたのでは、民主主義が成熟することはない。第三が、やはり憲法改正問題である。とくに憲法九条のひずみは非常に大きいものがある。本論では、憲法改正のための国民投票のみを推進する立論ではなく、一般法に関する国民投票の道を開くべきだという主張であるが、この憲法九条問題は最も国民投票と分かちがたく論じられるものであるので、この問題につ

り、いまの自衛隊を軍隊と叫ばないことこそ欺瞞である。国民投票にかけることによって、国民も真剣にわが国の未来を考え判断しなければならぬ。

そのときに大切なことは、憲法九条を変えることによって、どのような事態が発生するのか。また憲法九条を変えないことによって、現実にとどのような変更もたらされるのかという効力を明確にしたいうえで、判断をしなければならぬ。

翌年、衆議院事務局において国会法改正案としてまとめられたものがある。しかし、これも本格的に国会で議論された形跡はない。

次に、国民投票法案が法案のかたちで提出されたのは、平成十一年当時の自由党によってである。ここでは詳細に憲法改正手続きについて規定された「憲法改正国民投票法案」がまとめられている。この法案は、当時の与党（自民党・自由

いても述べておきたい。

現憲法は先に述べたように、人為的変更が難しい硬性憲法である。今日まで九条が問題となってきたのは、この九条で述べられている主張と現実があまりにも乖離してきたことに大きな原因がある。

かつて社会党は、「自衛隊は違憲だが合法だ」などという、まったく訳がわからない論理を展開していた。国民も意識停止状態に陥り、湾岸戦争において日本が世界の平和に対し十分な対応ができなかったことから、国民のあいだでも憲法改正が叫ばれはじめたのである。

一九九七年「新ガイドライン（日米防衛協力のための指針）」が制定された。これはアメリカ軍の戦闘に対し、日本の自衛隊がどのように後方支援することができるといふ法律である。そして一九九九年には、この新ガイドラインを実効性あるしめるための「周辺事態法」が成立するに及んで、もはや九条は完全に原形をとどめない状態になってしまっている。今日のイラクへの自衛隊の派兵におい

党・公明党）で提出されることが模索されたが、結局提出にまでは至らなかった。

次に憲法調査会推進議員連盟案（平成十三年）が提出されている。

それぞれの案においては、投票権者や投票期日あるいは「承認」の効果が生じる要件についていささかの違いが見られるが、本質的なものは変わらない。それは、これらの国民投票法がすべて、憲法改正の目的のみを前提としていることである。

本来、国民投票は憲法改正のみならず、国民に直接国家の重要法案についてその是非を問うものであり、憲法九条を変えただけの道具ではない。その意味では、今日まで、国民投票の導入に關し、本来の意味でのレフアレンダムやイニシアチブがまったく無視されてきたことは、国民投票の本義がないがしろにされたものであるといっても過言ではない。憲法改正以外の重要法案についても、当然のことながら、国民主権が発動

する国民投票の道を明確に開いておくべきであろう。

政策フロンティアからの提案

ここに日本政策フロンティアは、憲法改正と一般法改正にわたる「新国民投票法案」を提出したい。

今日まで提出された国民投票法案は、すべて憲法改正のための国民投票導入論議であった。しかし本案は、国家の重要政策に対し、国民が直接参加できる道を開いておくことこそ、国民投票の本義であるという視点に立っている。

私たちが提出する国民投票は、以下の三つの特色をもつ。

〈国民投票の対象について〉憲法改正ならびに国家的重要政策について国民投票を行なう。

〈国民投票の発議について〉国民投票の発議権は、内閣・議会・国民（三〇〇万人以上の連署）の三者がもつ。

〈国民投票への参加資格について〉一般の選挙とは異なり、満十八歳以上の日本人

国民はすべて参加できることにする。

以上の特色をもつ「新国民投票法案」の概要について以下に掲載したい。なおここでは紙面の関係上もあり、本論に係る法文のみを記した。

「新国民投票法案」

第1章 総則

1 目的

この法案は、国民主権の本旨に基づき、国政運営上の重要事項に係わる意思決定についての国民による直接投票（以下「一般国民投票」という。）並びに日本国憲法の改正についての国民の承認の投票（以下「憲法改正国民投票」という。）の制度を設けることにより、主権者としての国民の意思表示の手段を確立し、国民の総意を国政に的確に反映することを目的とする。

とする。

2 定義

この法案において「国政運営上の重要事項」とは、国が行なう事務のうち、国民に直接その賛否を問う必要があると認められる事案であり、国民全体に直接の利害関係を有するものをいう。ただし、次に掲げる事項を除く。

- (1) 国の権限に属さない事項
- (2) 特定の市民又は地域にのみ関係する事項
- (3) 国の組織、人事及び財務に関する事項
- (4) その他、国民投票に付することが適当ではないと明らかに認められる事項

（……第1章 3、4 事務管理、情報提供について の部分省略）

第2章 国民投票の請求及び発議

1 憲法改正国民投票に関する発議

一 議員が日本国憲法改正案の提出を行う場合、両院の議員併せて一〇〇名以上の賛成を要するものとする。

は、投票権を有しないものとする。

第4章 国民投票の実施日程について

国民投票は、国会あるいは内閣総理大臣が国民投票の実施を發議した日から六〇日以後九〇日以内において、国政選挙の期日その他を勘案しつつ内閣が定める期日に行うものとする。

（……第5章 投票方法、開票方式について、第6章 選挙管理に関する規定について、第7章 国民投票の効力について、第8章 国民投票の結果に対する異議申し立てについて、第9章 再投票について、第10章 国民投票運動について、第11章 罰則について、第12章 その他について の部分省略）

二 憲法第九六条に基づき、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で憲法改正に関する国民投票を国会が發議することができるとする。

三 日本国憲法改正案について両院の意思が異なる場合には、両院協議会を設けるものとする。

2 一般国民投票に関する発議

一 内閣総理大臣は、国政運営上の重要事項について、自ら一般国民投票を發議することができるものとする。

二 国会は、いずれかの議院の議員一〇〇名以上の賛成を得て議員提案され、かつ各議院の総議員の過半数の賛成により議決された国政運営上の重要事項につ

現代文明論(上)

人間は進歩してきたのか

——「西欧近代」再考

佐伯啓思

本体740円

自由、平等、民主主義、市場経済、西欧が掲げる「文明」は、空虚なヒルズを生み出した……現代社会の危うさに迫る新しい文明史観。

砂の文明・石の文明

泥の文明

松本健一

本体700円

砂のイスラム、石のヨーロッパ、泥のアジア——文明が持つ特性を風土から考察。内に蓄積する力を備えたアジアの可能性を探る。

PHP研究所

(102-8331) 東京都千代田区三番町3番地10
電話 (03) 3239-6233(代)
表示の価格は消費税抜きです。

死刑廃止を国民の発議で

実際に国民投票を行なう場合に、対象となる事案として適当と思われるケースは「憲法の改正」「国旗・国歌法案」「首都移転」「脳死問題」「死刑制度」「原子力政策」「道州制の導入」「総理大臣の信任」等々であるが、ではこれらが実際に実施された場合に、具体的な手順がどのようなものになるのかを以下に示してみたい。

〈国民投票の実際の手順〉

A. 憲法の改正について国民投票を実施する場合

たとえば、憲法のX条を改正する場合を考えてみよう。

①国会議員のなかで一〇〇人以上が発案し、法案として国会に提出する。

②衆・参それぞれの審議を経て、総議員（七三〇名）の三分の二以上の賛成により、国会としての発議が成立する。

内閣総理大臣が約六〇日から九〇日後

のある日を提案し、国民に対して憲法X条の改正に対する国民投票の実施宣言を行なう。九〇日間、テレビや新聞等を通して国民的論議が行なわれる。

国民投票の実施。投票の結果、新しい憲法条項に対する賛成が有効投票数の過半数を超えた場合、一週間以内に、天皇が国民の名で、新たな憲法を公布する。それ以外の場合は、新しい憲法案は廃案となる。

B. その他一般の問題について国民投票を実施する場合

「死刑制度の廃止を求める」国民発議を例として考えてみたい。

市民団体等の運動の結果、「死刑制度の廃止を求める連署」が三〇〇万人を超えた。連署を受け取った内閣総理大臣は、国民に対し、「死刑制度の是非」を問う国民投票を、六〇日〜九〇日後のある日に行なうことを宣言する。テレビ・

新聞等での連日の議論が行なわれる。国民投票が実施される。死刑制度への廃止に対する賛成票が、有効投票数の過半数を超える場合、死刑制度の廃止に関する決議が実施され、国民の総意によって、死刑制度は廃止されることになる。それ以外の場合は、現状の法令が継続されることになる。

これら国民投票に関しても、いままなお国民迎合のポピュリズムへの懸念が強い。しかし、各国の国民投票の現実を見ると、すべての国において国民間で真剣な討議がなされ、高い投票率のもとその是非が決定している。

わが国の未来が、一部の官僚や議員によって決定されていくのではなく、国民の責任において拓かれていくことの大切さを、いま一度私たち国民が真剣に考えなければならぬときではなからうか。本論が、国民投票の導入に関し、全国的議論の糸口になることを心から願うものである。