

諸外国の国民投票法制及び実施例

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 650 (2009. 10. 13.)

- | | |
|------------------------|------------------|
| はじめに | 1 英国 |
| I 義務的及び任意的な国民投票制度を有する国 | 2 カナダ |
| 1 フランス | 3 イタリア |
| 2 スイス | 4 スウェーデン |
| 3 オーストラリア | III 国民投票制度を有しない国 |
| 4 ロシア | 1 アメリカ |
| 5 韓国 | 2 ドイツ |
| II 任意的な国民投票制度のみを有する国 | おわりに |

国民投票とは、国民が投票によって、憲法改正等の国家的に重要な事項に関して直接意思を表明する制度である。

フランス、スイス、オーストラリア、ロシア、韓国の5か国は、義務的な国民投票制度と任意的な国民投票制度を併せて有している。義務的な国民投票の場合は、結果は拘束的であるのが通例である。

任意的な国民投票制度のみを有する諸国には、英国、カナダのように、諮問的な国民投票制度のみを有する国や、イタリア、スウェーデンのように、諮問的及び拘束的な国民投票制度を併用している国がある。

一方、州・地方レベルでは、住民投票が実施されてはいるが、全国レベルでの国民投票制度を有していない国として、アメリカ、ドイツといった国が挙げられる。

政治議会課憲法室

みわ かずひろ やまおか のりお
(三輪 和宏・山岡 規雄)

調査と情報

第650号

はじめに

国民投票とは、国民が投票によって、憲法改正等の国家的に重要な事項に関して直接意思を表明する制度である。その意思の表明は、政府又は議会を拘束する場合もあり、参考意見とみなされる場合もある。

本稿は、諸外国の国民投票制度について、G8 諸国を中心に、その法的根拠と実施例を紹介するものである。

①義務的及び任意的な国民投票制度を有する国、②任意的な国民投票制度のみを有する国、③国民投票制度を有しない国の3つに分類し、その特徴を述べる。義務的な国民投票制度とは、一定の手続で国民投票を実施することが必須とされている制度のことであり、任意的な国民投票制度とは、政府又は一定数の国民若しくは議員等の提案により、国民投票を実施することもできる制度のことをいう。また、国民投票は、結果が政府又は議会に対し、拘束力を有するか、拘束力を有しないか（又は改正等の最終的確定になるか否か）で分類することができ、拘束力を有するものを拘束的国民投票、有しないものを諮問的国民投票と呼ぶこととする。

国民投票の対象について、多くの国では、憲法改正を第一に掲げているが、そのほかにも、法律や重要政策について国民投票を実施している国が存在する。各国の記述においては、国民投票の対象に着目して項目を立て、義務的か任意的か、拘束的か諮問的かという観点を交えつつ、その手続等について述べることにした。

I 義務的及び任意的な国民投票制度を有する国

1 フランス

(1) 法的根拠

憲法改正に関する国民投票については、憲法第 89 条が規定し、法律案に関する国民投票については、憲法第 11 条が規定している。一般的に国民投票の手続を定めた法律は存在せず、国民投票の度にデクレ（命令）が制定され、投票権者の要件、投開票手続等が規定される。

国民投票の組織に関する 2005 年のデクレでは、投票権を有するのは、選挙人名簿に記載されている者、すなわち、18 歳以上のフランス国民と規定している。

(2) 国民投票の種類

(i) 憲法改正に関する国民投票（義務的又は任意的国民投票／拘束的国民投票）

憲法改正案については、政府提出のものであるか、議員提出のものであるかによって扱いが異なる。

議員提出の憲法改正案の場合は、両院の過半数の賛成によって承認された後、必ず国民投票に付託しなければならない。政府提出の憲法改正案の場合は、議員提出の憲法改正案と同様の手続をとって国民投票に付託される場合もあるが、一方で大統領が両院合同会議として招集される国会に提出する場合には、同会議において 5 分の 3 の賛成を得た場合に承認され、国民投票に付託する必要はないものと定めている。

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

(ii) 法律案に関する国民投票（任意的かつ拘束的国民投票）

憲法第 11 条によると、法律案に関する国民投票を提案する権限を持つのは、政府又は議会となっている。そのほか、選挙人名簿に記載された選挙人の 10 分の 1 の請求に基づき、国会議員の 5 分の 1 が国民投票を提案することもできる。国民投票の対象とすることのできる法律案は、政府提出の法律案であり、議員提出のものを国民投票に諮ることはできない。また、政府提出の法律案すべてが対象となるのではなく、①公権力の組織に関する法律案、②国の政治的、経済的又は環境的政策とそれに貢献する公公務に関連する諸改革に関する法律案、③違憲ではないが諸制度の運営に影響を及ぼすと考えられる条約の批准を承認する法律案、という 3 種の法律案に限定されている。

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

(3) 実施例

フランスでは第 5 共和制成立後、過去 9 回、国民投票が実施されている。そのうち、8 件が憲法第 11 条に基づくものであり、憲法第 89 条に基づくものは 2000 年の国民投票の 1 件のみである。なお、1962 年と 1969 年の国民投票は、憲法改正に関する国民投票であるにもかかわらず、憲法第 11 条に基づいて行われた¹。

表 1 フランスの国民投票実施例（第五共和制）

日付	内容	投票率(%)	賛成(%)	反対(%)	成否
1961. 1. 8	アルジェリアの自治	73. 8	75. 0	25. 0	○
1962. 4. 8	アルジェリアの独立と非常立法権	75. 3	90. 8	9. 2	○
1962. 10. 28	大統領の直接選挙（憲法改正）	77. 0	62. 2	37. 8	○
1969. 4. 27	上院改革と地域圏の創設（憲法改正）	80. 1	47. 6	52. 4	×
1972. 4. 23	欧州共同体（EC）拡大の承認	60. 2	68. 3	31. 7	○
1988. 11. 6	ニュー・カレドニアに関する協定の承認	36. 9	80. 0	20. 0	○
1992. 9. 20	マーストリヒト条約の承認	69. 8	51. 0	49. 0	○
2000. 9. 24	大統領任期の短縮（憲法改正）	30. 2	73. 2	26. 8	○
2005. 5. 29	欧州連合（EU）憲法条約の承認	69. 4	45. 3	54. 7	×

（出典）Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri ed. *The referendum experience in Europe*, Houndmills : Macmillan, 1996, p.73 等を基に筆者が作成

2 スイス

(1) 法的根拠

連邦憲法第 136 条は、国民投票をも含む政治的権利の行使のための資格要件を定めている。連邦憲法の改正に関する国民発案については、連邦憲法第 138 条及び第 139 条、義務的国民投

¹ 憲法第 11 条は法律案の国民投票について規定はしているものの、憲法改正案には言及していない。そのことを根拠として、1962 年には第 11 条に基づく憲法改正国民投票は手続的に違憲との訴訟が憲法院に提起された。その際、憲法院は、手続上の問題には触れずに、憲法院には国民によって採択された法律を審査する権限はないと述べ、事実上第 11 条に基づく憲法改正国民投票を容認した。

票については、連邦憲法第 140 条、任意的国民投票については、連邦憲法第 141 条が規定している。連邦憲法第 142 条は、国民投票及び州による投票の結果の確定要件について規定している。国民投票の手續については、「政治的権利に関する 1976 年 12 月 17 日の連邦法律」が詳細を定めている。

連邦憲法第 136 条によれば、投票権を有するのは、18 歳以上のスイス国民と規定されている。

(2) 国民投票の種類

(i) 連邦憲法の改正に関する国民投票（義務的かつ拘束的国民投票）

連邦憲法の改正の場合は、上記の国民投票の場合と異なり、国民自身の改正案を提示できる点に特徴がある。発案過程に国民の直接参加を認めるという点でユニークな制度であるといえるが、間接民主主義を保障するためのハードルも設けているため、手續はやや複雑になる。

(a) 全面改正

全面改正の場合は、改正案に関する国民投票に先立って、改正の可否自体に関して先決国民投票が行われる場合がある。すなわち、国民によって全面改正の発案がなされた場合と連邦議会（Bundesversammlung）の両院で全面改正につき意見が一致しなかった場合に、先決国民投票が行われる。

連邦議会の両院の一致した意見による全面改正の発案がなされた場合、又は先決国民投票の結果、全面改正すること自体が認められた場合には、新たに両院で選挙が行われ、新議会が招集されることになる。こうして新たに招集された議会が、連邦憲法の全面改正案を作成し、国民及び州（(3) を参照）の投票にかけることになる。

(b) 部分改正

部分改正の最短コースは、連邦議会が改正を発案し、国民投票の過半数の賛成と州の過半数の承認を得る方法である。それに対して、国民の側から改正の発案をする場合には、最終的な国民投票、州の承認という手續に至るまでに、様々な段階を踏まなければならない。まず、発案に際しては、有権者の 10 万人以上の署名が必要とされる。発案には、①特に具体的な草案を提示しない一般的発議と、②完成された草案の提出の 2 つの方法がある。

①の一般的発議の場合は、まず、両院がその可否を判断する。当該発議に同意した場合には、連邦議会で作成案を作成し、その改正案に対して国民投票、州による承認を求めることになる。連邦議会が当該発議に同意しなかった場合には、改正の可否自体に関して国民投票を行うことになる。この先決国民投票によって改正の必要ありとの判断が示された場合には、連邦議会が改正案を作成し、その改正案を国民及び州（(3) を参照）による投票に付すことになる。したがって、一般的発議が連邦議会によって承認されなかったときには、国民投票が 2 回行われる場合もある。

一方②のように、国民が完成された改正案を提出した場合には、両院の同意が得られれば、改めて連邦議会の側で改正案を作るまでもなく、そのままの形で国民及び州による投票にかけることになる。連邦議会が同意しなかった場合には、国民の作成した改正案に、当該改正案に対する拒否勧告を付して、また場合によっては連邦議会の側で作成した対抗案を添付して、国民及び州の投票にかけることになる。

² 憲法改正に先立って実施される国民投票なので、「先決国民投票（Vorabstimmung）」と呼ばれている。

(ii) 連邦法律、連邦決議及び国際条約に関する国民投票（拘束的国民投票）

(a) 義務的な国民投票

集団的安全保障のための組織又は超国家的共同体への加盟に関しては、義務的に国民投票を実施しなければならない。また、効力が1年を超える憲法に基づかない緊急であると宣言された連邦法律³に関しても、当該法律の採択後1年以内に、国民投票による承認を必要とする。

(b) 任意的な国民投票

(ア) 連邦法律、(イ) 効力が1年を超える、緊急であると宣言された連邦法律、(ウ) 憲法又は法律によって国民投票が提起できると定められている連邦決議、(エ) 国際条約のうち、①無期限であり、かつ、廃棄することができない国際条約、②国際機構への加盟を定める国際条約、③法的規律をもたらす重要な規定を含む国際条約又はその実施のために連邦法律の制定が必要である国際条約という3つのカテゴリーに属する国際条約については、5万人の有権者又は8つの州の要求があった場合には、国民投票に付託することができる。

投票者の過半数の賛成を得た場合には、当該連邦法律等に関する連邦議会の議決は無効になる。

(3) 国民投票の結果の確定要件

国民投票に付託された案件は投票者の過半数が賛成をした場合に採択される。なお、義務的国民投票の場合には国民による承認のほか、州の過半数の承認が必要とされることがある

((2) (i) で記述した場合及び(2) (ii) (a) の場合)。その場合、国民投票の州毎の結果が、州の投票と見なされる。現在、スイスには26の州が存在するが、そのうち6州(旧半州)が2分の1票の扱いとなるため、全体で $20+0.5\times 6=23$ 票の計算となり、その過半数の12票にあたる賛成が必要となる。

(4) 実施例

スイスでは、国民投票が頻繁に行われ、1945年以降をとってみても、180回、407件について国民投票が実施されている。このように多数にわたるため、ここでは、2004年以降実施された国民投票のみを一覧表に示した。2004年以降実施された国民投票は、17回、39件であり、そのうちの20件が憲法改正にかかわるものであった。

表2 スイスの国民投票実施例 (2004年以降)

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	可決した州数	成否
2004. 2. 8	道路交通網の整備 (憲法改正)	45.6	37.2	62.8	0	×
	不動産賃貸借契約に係る債務法の改正	45.4	35.9	64.1	—	×
	危険度が極めて高くかつ更生不能な性犯罪者等への終身刑導入 (憲法改正)	45.5	56.2	43.8	21.5	○
2004. 5. 16	高齢及び遺族保険に関する連邦法改正	50.8	32.1	67.9	—	×
	高齢及び遺族保険並びに廃疾保険の改革 (憲法改正)	50.8	31.4	68.6	0	×

³ 緊急であると宣言された連邦法律とは、(2) (i) (b) のように国民投票に付託される可能性を排除し、ただちに公布される連邦法律のことである。

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	可決した 州数	成否
	夫婦及び家族課税、居住課税並びに印紙税の 法令改正に関する連邦法	50.8	34.1	65.9	—	×
2004. 9. 26	在住外国人の子の国籍取得要件の緩和（憲法 改正）	53.8	43.2	56.8	5.5	×
	在住外国人三世への国籍付与に関する規定 整備（憲法改正）	53.8	48.4	51.6	6.5	×
	郵便サービスの全国的保障（憲法改正）	53.5	49.8	50.2	9.5	×
	軍務、行政事務等に就く出産者の所得補償制 度に関する連邦法の改正	53.8	55.5	44.5	—	○
2004. 11. 28	連邦と州の財政関係の改革（憲法改正）	36.9	64.4	35.6	20.5	○
	連邦による直接税及び付加価値税の増税権 限の期限延長（憲法改正）	36.8	73.8	26.2	22	○
	ES 細胞の研究に関する連邦法	37.0	66.4	33.6	—	○
2005. 6. 5	シェンゲン・ダブリン協定（欧州の出入国政 策の共通化等の協定）への加盟	56.6	54.6	45.4	—	○
	同性婚を認める連邦法	56.5	58.0	42.0	—	○
2005. 9. 25	欧州連合（EU）新規加盟国に対し人の移動 の自由を認める議定書の承認	54.5	56.0	44.0	—	○
2005. 11. 27	遺伝子組み換えを用いた食品生産等の一時 的禁止（憲法改正）	42.2	55.7	44.3	23	○
	工業・手工業・商業に係る労働関係連邦法	42.3	50.6	49.4	—	○
2006. 5. 21	教育制度の全国的統一（憲法改正）	27.8	85.6	14.4	23	○
2006. 9. 24	国立銀行の純益の高齢者・遺族保険への配分 （憲法改正）	48.8	41.7	58.3	2.5	×
	移民規制の強化	48.9	68.0	32.0	—	○
	難民受入れ規制の強化	48.9	67.8	32.2	—	○
2006. 11. 26	東欧諸国への支援	45.0	53.4	46.6	—	○
	家族手当の全国的均一化	45.0	68.0	32.0	—	○
2007. 3. 11	疾病保険金庫の統一（憲法改正）	46.0	28.8	71.2	2	×
2007. 6. 17	障害者保険改革（障害の早期発見の促進）	36.2	59.1	40.9	—	○
2008. 2. 24	平時における保養地へのジェット戦闘機の 飛行禁止（憲法改正）	38.7	31.9	68.1	0	×
	大株主配当課税の軽減	38.6	50.5	49.5	—	○
2008. 6. 1	自治体の自主的な住民登録権（憲法改正）	45.2	36.2	63.8	1	×
	国民投票前の連邦政府による情報活動の制 限（憲法改正）	44.9	24.8	75.2	0	×
	疾病保険の憲法規定化（憲法改正）	44.8	30.5	69.5	0	×

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	可決した 州数	成否
2008. 11. 30	児童に対する性犯罪の時効の廃止（憲法改正）	47.5	51.9	48.1	18	○
	62歳以上の退職者に対する年金全額支給（憲法改正）	47.6	41.4	58.6	4	×
	一定の建築計画に対する環境保護団体の異議申立権の制限（憲法改正）	47.2	34.0	66.0	0	×
	大麻の非犯罪化（憲法改正）	47.3	36.7	63.3	0	×
	ヘロイン投与療法の永続化	47.1	68.1	31.9	—	○
2009. 2. 8	欧州連合（EU）・スイス間の自由移動協定の延長	51.4	59.6	40.4	—	○
2009.5.17	補完代替医療の憲法規定化（憲法改正）	38.3*	67.0*	33.0*	23	○
	生体認証旅券の導入	38.0*	50.1*	49.9*	—	○

*の数字は、公式に確定した数字ではない

（出典）”Chronologie Volksabstimmungen 2001-2009” スイス政府ホームページ< http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2001_2009.html>を基に筆者が作成

3 オーストラリア

（1）法的根拠

連邦憲法第 128 条が、憲法改正国民投票について規定する。この国民投票の具体的な投票手続は、1984 年国民投票（手続規定）法によって詳細に規定される。また、憲法改正国民投票以外に、諮問的国民投票が行われることがあるが、これについては、各投票ごとに個別の法律が制定され実施される。オーストラリアでは、憲法改正国民投票をレファレンダムと、一方、諮問的国民投票をプレビシット⁴と呼び、用語を区別している。

（2）国民投票の種類

（i）憲法改正国民投票（義務的かつ拘束的国民投票）

憲法改正案は、連邦上院及び下院で各々総議員の過半数で可決され、その後 2 か月以上 6 か月以内の日に国民投票に付され、採択されることにより成立する。従って、憲法改正のためには、国民投票は義務的である。なお、国民投票は、総督の発する投票令状に基づき行われるため、過去においては、連邦上院及び下院で所定の可決を経た憲法改正案が、結局国民投票に付されなかったという事例も何回か存在している⁵。この場合、総督は首相と大臣の助言に基づき行動するため、政府の意思が憲法改正国民投票実施の一つの要件を構成している。

また、憲法改正案につき両院の意思が不一致の場合には、一つの議院で第 1 回目の可決の 3

⁴ 我が国では、一般に「プレビシット」とは、権力者が自らの信任を強化するために行う恣意的な国民投票を指し、マイナスの意味合いを持つ用語として使われている。しかし、オーストラリアでは、単に諮問的国民投票をプレビシットと呼び、プラス・マイナスの意味合いは全くない。

⁵ 1915、1916、1983 年の 3 回起こっている。うち、前二者は連邦議会可決後の政権交代に伴うものであった。1983 年の事例については、吉川和宏「オーストラリアの憲法改正手続」『東海法学』34 号、2005、p.151 を参照。

か月後の（同一又は次の）会期中に第2回目の可決がなされれば、総督は、この憲法改正案を国民投票に付すか否かを決定できる（議院での可決要件は総議員の過半数）。この際にも、総督は首相と大臣の助言に基づき行動する。

憲法改正国民投票では、①連邦全体で投票総数の過半数の賛成を得ること、かつ②過半数の州（4州以上）で投票総数の過半数の賛成を得ることという2重の承認がなければ、憲法改正案は採択されない。

なお、投票権者は、18歳以上の国民、及び1984年1月25日に英連邦市民として連邦選挙の選挙人名簿に登録されていた18歳以上の者である。義務投票制が採用されるため、棄権の罪で有罪と宣告された場合は、50オーストラリア・ドルの罰金を科される。

(ii) 特定政策等の国民投票（任意的かつ諮問的国民投票）

政府が、特定の政策や法律案につき、国民の意思を確認するために行われる国民投票であり、任意的かつ諮問的性格のものである。総選挙のような、義務投票制は採用されていない。

(3) 実施例

(i) 憲法改正国民投票

過去に19回の国民投票が行われ、44の改正案が国民に提示され投票の対象になった。このうち採択に至ったのは、8つの改正案に過ぎない。以下、1945年以降の事例を掲げる。

表3 オーストラリアの憲法改正国民投票実施例（1945年以降）

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	可決し た州数	成否
1946. 9. 28	社会福祉等の社会的サービス拡充	94.0	54.4	45.6	6	○
	一次産品の商取引規制		50.6	49.4	3	×
	産業労働者の労働条件の規制		50.3	49.7	3	×
1948. 5. 29	賃貸料、物価に関する規制	93.6	40.7	59.3	0	×
1951. 9. 22	共産主義の規制	95.6	49.4	50.6	3	×
1967. 5. 27	下院定数の上院定数2倍条項の廃止	93.8	40.3	59.7	1	×
	先住民アボリジニの権利保護		90.8	9.2	6	○
1973. 12. 8	物価に関する規制	93.4	43.8	56.2	0	×
	所得に関する規制		34.4	65.6	0	×
1974. 5. 18	連邦上下院同時選挙の義務化	95.5	48.3	51.7	1	×
	憲法改正要件の緩和等		48.0	52.0	1	×
	連邦下院等の選挙区画定の公正化		47.2	52.8	1	×
	地方自治体の財政強化		46.9	53.1	1	×
1977. 5. 21	連邦上下院同時選挙の義務化	92.3	62.2	37.8	3	×
	連邦上院議員の欠員補充方法の変更		73.3	26.7	6	○
	連邦特別地域の憲法改正投票権の創設		77.7	22.3	6	○
	連邦裁判所裁判官の定年制採用		80.1	19.9	6	○
1984. 12. 1	連邦上院議員の任期変更	94.0	50.6	49.4	2	×
	連邦と州の関係の柔軟化		47.1	52.9	0	×

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)	可決し た州数	成否
1988. 9. 3	連邦上下院議員の任期統一	92.1	32.9	67.1	0	×
	公正な選挙区画の保障		37.6	62.4	0	×
	地方自治体条項の憲法への挿入		33.6	66.4	0	×
	人権保障の拡張（陪審制、信教の自由、財産権保護）		30.8	69.2	0	×
1999. 11. 6	共和制への移行	95.1	45.1	54.9	0	×
	前文の追加挿入		39.3	60.7	0	×

（出典）“Parliamentary Handbook of the Commonwealth of Australia 2008—31st Edition” オーストラリア連邦議会ホームページ<<http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/search.w3p>>等を基に筆者が作成

(ii) 特定政策等の国民投票

歴史上3回の国民投票が行われている。第3回目（1977年）は、賛成・反対を投票するのではなく、4つの選択肢から好ましいものを選んで投票する形式であった。

表4 オーストラリアの特定政策等の国民投票実施例

日付	内容	投票率(%)	賛成(%)	反対(%)
1916. 10. 28	海外派兵のための徴兵制導入	82.8	48.4	51.6
1917. 12. 20	海外派兵のための徴兵制導入	81.4	46.2	53.8
1977. 5. 21	国歌の選択（4つの曲目から1つを選択）	84.1	アドヴァンス・オーストラリア・フェア 43.3%*	

*他の曲の得票率 1. 神よ女王を護り賜え 18.8% 2. ソング・オブ・オーストラリア 9.7%
3. ワルディング・マティルダ 28.3%

（出典）表3と同一

4 ロシア

(1) 法的根拠

ロシア連邦憲法第3条第3項は、「レファレンダムと自由選挙は、人民権力の最高の直接的表現」と規定し、更に、大統領に対して国民投票を公示する権限を付与している（同第84条第3項）。国民投票の案件としては、憲法改正国民投票と、その他の一般的国民投票が存在している。レファレンダムを規律する法律としては、①レファレンダム法（ロシア連邦のレファレンダムに関する連邦憲法）、②ロシア連邦市民の選挙権及びレファレンダム参加権の基本的保障に関する連邦法が存在する。

投票権者は、18歳以上の国民である。

(2) 国民投票の種類

(i) 憲法改正国民投票（任意的かつ拘束的国民投票）

連邦憲法第 1、2、9 章の改正⁶は、連邦議会が行うことができず、その改正に当たっては、連邦上下院の各々の支持が得られた後、憲法制定会議で審議され、同会議の 3 分の 2 の賛成又は国民投票で採択されることになっている。国民投票によるケースでは、有権者の過半数が参加することにより投票自体が成立し、かつ、投票参加者の過半数が賛成すれば、採択に至る。投票結果は、当然ながら拘束力を持つ。

(ii) 一般的国民投票（拘束的国民投票）

一般的案件については、200 万人以上の有権者の署名（ただし 1 つの連邦構成主体及び海外の署名は各々 5 万人以下）を収集した国民発案により発議されるケースと、国際条約等の要請により行われるため連邦の国家権力機関が発議するケースの 2 種類が存在する（レファレンダム法第 14 条第 1 項）。ただし、対象となる案件として予め除外されているものがあり、実際は国民発案を行うことができるテーマが限られるという指摘もある⁷。一般的国民投票の場合は、原則として任意的国民投票であるが、国際条約の要請によるもの等では、義務的国民投票もある。採択に至る要件は、憲法改正国民投票の場合と同じである（同第 80 条第 5、7 項）。投票結果は、拘束力を持つ（同第 83 条第 2 項）。

(3) 実施例

現行の 1993 年連邦憲法自体は国民投票で採択されたが、その後の実施例はない。

5 韓国

(1) 法的根拠

韓国の現行憲法（1987 年憲法）は、2 つの国民投票の類型を規定している。第 1 は憲法改正国民投票であり（第 130 条第 2、3 項）、第 2 は重要政策の国民投票である（第 72 条）。いずれも、具体的な投票手続は国民投票法で詳細に規定される。

投票権者は、19 歳以上の国民とされるが（国民投票法第 7 条）、2009 年 2 月 12 日の改正で、一部の海外在住の国民⁸も含まれることになった（同第 14 条第 1 項）。

(2) 国民投票の類型

(i) 憲法改正国民投票（義務的かつ拘束的国民投票）

憲法改正案は、国会が在籍議員の 3 分の 2 以上の賛成で可決後 30 日以内に国民投票に付され、有権者の過半数の投票、かつ、投票者の過半数の賛成によって確定される。憲法改正手続において、国民投票は必須（義務的）であり、結果の効力は拘束的である。

(ii) 重要政策の国民投票（任意的国民投票）

大統領は、必要と認める場合、外交、国防、統一その他国家の安危に関する重要政策を国民投票に付することができる。この重要政策の国民投票については、実施は大統領の任意であり、結

⁶ 連邦憲法第 3～8 章の改正には、国民投票は不要である。

⁷ 例えば、連邦構成主体の地位、大統領・連邦議会議員等の任期変更、連邦の役職への選出・任命、連邦機関の人的構成、国民の健康と安全確保のための緊急措置、連邦の専属的権限に属する事項などに関するものは、国民投票の対象にできない。レファレンダム法第 6 条第 5 項。

⁸ 韓国で住民登録を行っていない在外韓国国民のうち、継続的な事業等で韓国内に居住し「国内居所申告」をしている者が、投票に参加することが可能になった（国民投票法第 14 条第 1 項）。「国内居所申告」については、在外同胞の出入国及び法的地位に関する法律第 6 条で規定される。ただし、韓国で住民登録も、国内居所申告も行っていない在外韓国国民は、依然として国民投票には参加できない。

果の効力に関しては憲法及び法律に具体的な規定がないため、拘束的とする説と諮問的とする説に分かれている。この国民投票については、採択に必要な賛成票数等の採択要件は、憲法上も、法律上も規定されていない。

(3) 実施例

現行憲法自体は、国会可決後に国民投票で確定されたが、その後の実施例はない。2003年に盧武鉉前大統領（2003～2008年在任）は、支持率が低下したため、自身の信任投票の意味での国民投票を提案した。しかし、大統領の信任のみを問う国民投票は、憲法上容認されるか否かにつき議論となり、容認されないとの意見も多く、結局実施されなかった。

II 任意的な国民投票制度のみを有する国

1 英国

(1) 法的根拠

英国には成文憲法が存在せず、国民投票は、法的主権が議会にあるとする伝統的な議会主権の原則に反するものとして、長らく否定されてきたが、1975年に初の全国的な国民投票が実施され、憲法慣習上に一つの位置付けが与えられることとなった。

1975年の国民投票は、国民投票一般の手續を定めた法律の制定に基づいて実施されたのではなく、当該国民投票に限って、その投票権者、投開票手續等を定めた1975年国民投票法に基づいて行われた。2000年には、「政党、選挙及びレファレンダム法」が制定されているが、この法律は、レファレンダム実施の際の運動規制等を規律するものであり、レファレンダムの手續全般について定めた法律ではないが、レファレンダムを制度的に位置づけたという点で画期的であった。

1975年国民投票法によれば、投票権を有するのは、国会議員の選挙権を有する者、すなわち、18歳以上の英国国民並びに居住要件を満たすアイルランド国民及び英連邦市民であった。

(2) 国民投票の種類

投票結果が議会を拘束する拘束型国民投票の採用は、議会主権の原則に反すると解釈されているため、今後イギリスで行われる可能性のある国民投票は、諮問的国民投票に限られるものと考えられる。1975年の国民投票も、諮問的国民投票であった。

(3) 実施例

北アイルランド、ウェールズ、スコットランドなど地域レベルでの住民投票は何回か実施されているが、全国レベルの国民投票については1度しか実施されていない。

表5 英国の国民投票実施例

日付	内容	投票率(%)	賛成(%)	反対(%)
1975. 6. 5	欧州共同体 (EC) 残留の是非	64. 5	67. 2	32. 8

(出典) Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri ed. *The referendum experience in Europe*, Houndmills : Macmillan, 1996, p.213.

2 カナダ

(1) 法的根拠

カナダは、州レベルでは義務的な住民投票制度が存在するが、連邦レベルでは義務的国民投票制度は存在しない。歴史上、3回の国民投票が行われているが、いずれも任意かつ諮問的国民投票であった。1898年と1942年の国民投票では、それぞれ国民投票実施法が制定された。1992年の国民投票では初めて、1回限りの国民投票を規律するにとどまらない、一般的な国民投票法が制定され投票が行われた。

投票権者は、18歳以上の国民である。

(2) 国民投票の種類

連邦憲法改正のために、国民投票は手続上求められていない。現行の国民投票法で想定されているのは、連邦憲法に関連して有権者の意見を汲み取るために行われる任意かつ諮問的国民投票である。

国民投票法によれば、対象となるのは、連邦憲法に関連する案件である。投票結果により法律等の採択・不採択が決定されるわけではないため、採択要件（必要な票数等）が定められることもない。発議者は総督であり、総督は大臣の助言に基づき行動するため、事実上政府が発議を行うことになる。投票の際に有権者に提示される質問文は、連邦上院・下院の承認を経なければならない。

(3) 実施例

過去3回の国民投票とも、政府主導の諮問的国民投票であった。憲法改正に関連があるのは、1992年の1回のみである。

表6 カナダの国民投票実施例

日付	内容	投票率(%)	賛成(%)	反対(%)
1898. 9. 29	連邦レベルの禁酒法制定	44.6	51.2	48.8
1942. 4. 27	海外派兵のための徴兵制導入	71.3	65.6	34.4
1992. 10. 26	シャーロットタウン合意（ケベックの特殊な社会としての容認等）に基づく憲法改正を進めること	71.8	45.0	55.0

（出典）“Direct Democracy Databases” Centre for research on direct democracy ホームページ <<http://www.c2d.ch/index.php>>等を基に筆者が作成

3 イタリア

(1) 法的根拠

憲法改正法律及び憲法的法律⁹の国民投票については、憲法第138条で規定し、法律等の全部又は一部廃止に関する国民投票については、憲法第75条で規定している。国民投票の手続については、1970年5月25日法律第352号「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に

⁹ 憲法と同等の効力を有する法律

関する規範」が詳細を定めている。この法律によれば、投票権については、1967年3月20日大統領令第223号の規定によるとされ、当該大統領令によれば、18歳以上のイタリア国民が投票権を有することと規定されている。なお、1989年に行われた諮問的国民投票は、憲法に直接基づくものではなく、1989年4月3日憲法的法律第2号に基づいて実施された。

(2) 国民投票の種類

(i) 憲法改正法律及び憲法的法律に関する国民投票（拘束的国民投票）

憲法改正法律及び憲法的法律は、上下両院での各2回の議決によって採択される¹⁰が、2回目の各院の議決が3分の2の多数に満たない場合には、当該法律の公布後、3か月以内に一議院の5分の1の議員、50万人の有権者又は5つの州議会の要求によって、国民投票に付することができることになっている。憲法改正法律及び憲法的法律に関する国民投票の場合は、通常法律の廃止の場合とは異なり、投票率が過半数に満たなくても成立し、投票の過半数の賛成によって改正は承認される。

(ii) 法律等の廃止に関する国民投票（拘束的国民投票）

イタリアの国民投票は、成立前の法律案の採否ではなく、すでに制定された法律等の全部又は一部廃止を問うところに特色がある。対象となるのは、法律と法律の効力を有する行為¹¹であるが、租税及び予算、大赦及び減刑、国際条約の批准の承認に関する法律は除外される。

国民投票の提起に当たっては、50万人の有権者又は5つの州議会の要求が必要とされる。要求書は、毎年9月30日までに破毀院に提出しなければならない。破毀院と憲法裁判所が国民投票の適法性を審査した後、大統領によって国民投票が公示される。有権者の過半数が参加した国民投票の結果、有効投票の過半数の賛成があった場合には、大統領令によって当該法律等の廃止が宣言される。

(iii) 諮問的国民投票

1989年に欧州議会への欧州憲法制定権限の付与の是非をめぐって、憲法的法律が特別に制定され、諮問的国民投票が行われた。

(3) 実施例

現憲法下で、18回、65件について国民投票が行われた。そのうち、15回、62件が法律の廃止に関する国民投票であり、2回、2件が憲法改正に関する国民投票（2001年、2006年）であり、1回、1件が諮問的国民投票（1989年）であった。

表7 イタリアの国民投票実施例（現行憲法下）

日付	内容	投票率 (%)	賛成(%)	反対(%)	成否
1974. 5. 12	離婚法の廃止	87.7	40.7	59.3	×
1978. 6. 11	政党活動への国庫補助の廃止	81.2	43.6	56.4	×
	治安法の廃止	81.2	23.5	76.5	×
1981. 5. 17	反テロリズム法の一部廃止	79.4	14.9	85.1	×

¹⁰ 2回の議決の間には、3か月以上の期間を置き、2回目の議決は、絶対多数（現在議員の過半数）でなければならない。

¹¹ 政府による委任立法である「立法命令（decreto legislativo）」など。

日付	内容	投票率 (%)	賛成(%)	反対(%)	成否
	終身刑の廃止	79.4	22.6	77.4	×
	武器携帯免許法の廃止	79.4	14.1	85.9	×
	中絶法の限定規定の廃止	79.4	11.6	88.4	×
	中絶法の廃止	79.4	32.0	68.0	×
1985. 6. 9	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9	45.7	54.3	×
1987. 11. 8	司法官の民事責任規定の廃止	65.1	80.2	19.8	○
	国会の審問委員会に関する規定の廃止	65.1	85.0	15.0	○
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1	80.6	19.4	○
	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1	79.7	20.3	○
	外国法人の原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1	71.9	28.1	○
1989. 6. 18	欧州議会への欧州憲法制定権限の付与	80.7	88.1	11.9	—
1990. 6. 3	狩猟の規制	43.4	92.2	7.8	×
	私有地へのハンターの立ち入り規制	42.9	92.3	7.7	×
	食品の残留農薬の制限	43.1	93.5	6.5	×
1991. 6. 9	下院選挙法改正	62.2	95.6	4.4	○
1993. 4. 18	上院選挙法改正	76.9	82.7	17.3	○
	政党活動への国庫補助の廃止	76.9	90.3	9.7	○
	個人使用のためのソフトドラッグ保持の容認	76.9	55.3	44.7	○
	貯蓄信用役員に対する財務大臣の人事権の廃止	76.9	89.8	10.2	○
	環境保護行政の地域保健機構の管轄からの除外	76.9	82.5	17.5	○
	観光省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9	82.2	17.8	○
	農業省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9	70.1	29.9	○
	国家持株省の廃止	76.9	90.1	9.9	○
1995. 6. 11	職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止	56.9	49.97	50.03	×
	職場の労働者代表の3大労組による独占の縮小	56.9	62.1	37.9	○
	公務員の組合への民間労組と同様の団体協約の締結権の付与	56.9	64.7	35.3	○
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.0	63.7	36.3	○
	RAI (国営ラジオ・テレビ) の民営化	57.2	54.9	45.1	○
	小売店開設規制の緩和	57.0	35.6	64.4	×
	組合費の天引き制度の廃止	57.1	56.2	43.8	○
	人口1.5万人以上のコムーネの選挙法の修正	57.1	49.4	50.6	×
	小売店営業時間の自由化	57.1	37.5	62.5	×
	全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上限設定	57.9	43.0	57.0	×
	テレビ番組の広告による中断の禁止	57.9	44.3	55.7	×

日付	内容	投票率 (%)	賛成(%)	反対(%)	成否
	ラジオ・テレビ広告代理店法の修正	57.8	43.6	56.4	×
1997. 6. 15	黄金株の廃止	30.2	74.1	25.9	×
	良心的兵役忌避	30.2	71.7	28.3	×
	私有地へのハンターの立ち入り規制	30.2	80.9	19.1	×
	司法官の自動昇任	30.2	83.6	16.4	×
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.1	65.5	34.5	×
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2	85.6	14.4	×
	農林食糧資源省の廃止	30.1	66.9	33.1	×
1999. 4. 18	比例代表制の廃止	49.6	91.5	8.5	×
2000. 5. 21	国民投票及び選挙運動費用の償還の廃止	32.2	71.1	28.9	×
	下院の比例代表制の廃止	32.4	82.0	18.0	×
	最高司法会議の構成員の選挙方法	31.9	70.6	29.4	×
	検察官と裁判官のキャリアの分離	32.0	69.0	31.0	×
	司法官の副職禁止	32.0	75.2	24.8	×
	不当に解雇された労働者を再雇用する義務の廃止	32.5	33.4	66.6	×
	社会保障機関による組合費控除の廃止	32.2	61.8	38.2	×
2001. 10. 7	地方分権に関する憲法改正	34.1	64.2	35.8	○
2003. 6. 15	不当に解雇された労働者の再雇用の拡大	25.5	86.7	13.3	×
	土地所有者に対する電線の配線の義務の廃止	25.6	85.6	14.4	×
2005.6.12-13	受精卵に関する臨床研究等の廃止	25.4	88.0	12.0	×
	体外受精卵の数の制限等の廃止	25.5	88.8	11.2	×
	誕生した者の諸権利とヒト胚の諸権利を同等とする規定の廃止	25.5	87.7	12.3	×
	第三者の配偶子を用いた受精に関する禁止の廃止	25.5	77.4	22.6	×
2006.6.25-26	統治機構改革に関する憲法改正	52.3	38.7	61.3	×
2009.6.21-22	第1党への優先的議席配分の廃止（下院）	23.3	77.6	22.4	×
	第1党への優先的議席配分の廃止（上院）	23.3	77.7	22.3	×
	複数選挙区における同一候補者の立候補の禁止	23.8	87.0	13.0	×

(出典) 馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治』早稲田大学出版部, 1999, p.134等を基に筆者が作成

4 スウェーデン

(1) 法的根拠

スウェーデンの憲法に当たる統治法典の第8章第4条は、諮問的国民投票及び統治法を含む基本法（憲法）¹²の改正に関する国民投票の手續を法律で定める旨規定している。また、第8

¹² 統治法のほか、王位継承法、出版の自由に関する法律、表現の自由に関する法律が基本法とされている。

章第 15 条は基本法の改正に関する国民投票の提起の要件と国民投票の結果の確定の要件を規定している。

国民投票の手続については、1979 年の国民投票法が詳細を定めている。なお、2003 年の国民投票に際しては、ユーロ導入に関する国民投票法という特別法が定められた。

1979 年法によれば、投票権を有するのは、国会議員の選挙権者、すなわち、18 歳以上のスウェーデン国民であるが、2003 年法によれば、欧州連合 (EU) 加盟国、アイスランド若しくはノルウェーの 18 歳以上の国民で、スウェーデンにおいて住民登録を行っている者又はそれ以外の国の国民で 3 年間継続して住民登録を行っている者も投票権を有すると定められた。

(2) 国民投票の種類

(i) 基本法改正に関する国民投票 (拘束的国民投票)

基本法の改正は、同一の文言に基づく 2 回の国会の議決によって採択される。第 1 回の議決の後、総選挙が行われ、第 2 回の議決は新たな議会によってなされることになっている。国民投票を提起できるのは、この 2 回の議決の間であり、国会議員の 10 分の 1 以上による動議があり、その動議に国会議員の 3 分の 1 の賛成が得られた場合に実施される。実施が認められた場合は、総選挙と同時に投票が行われる。基本法改正を拒否するためには、過半数の反対票が必要であり、かつ、その反対票の数が、同時に行われる議会選挙の有効投票の過半数を超えなければならない。

(ii) 政治的重要事項に関する国民投票 (諮問的国民投票)

統治法上には諮問的国民投票に関する発案の手続についての定めはないが、過去の例によれば、議会の過半数の議決により、国民投票実施のための法律を採択し、国民投票に諮るものとなっている。

設問の設定の仕方としては、必ずしも賛成・反対の二者択一方式をとる必要はなく、3 種類以上の選択肢の間で投票を行う場合もある。

(3) 実施例

1922 年以来、6 回の国民投票が実施され、いずれも諮問的国民投票である。

表 8 スウェーデンの国民投票実施例

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)			反対 (%)
1922. 10. 6	禁酒法の導入	55. 1	49. 0			51. 0
1955. 10. 16	右側通行の導入	53. 2	15. 5			82. 9
1957. 3. 13	付加年金制度	72. 4	提案 1	提案 2	提案 3	
			45. 8	15. 0	35. 3	
1980. 3. 23	原子力開発	75. 6	提案 1	提案 2	提案 3	
			18. 9	39. 1	38. 7	
1994. 11. 13	欧州連合 (EU) への加盟	83. 3	52. 2			46. 8
2003. 9. 14	ユーロの導入	82. 6	41. 8			51. 1

(出典) Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri ed. *The referendum experience in Europe*, Houndmills : Macmillan, 1996, p.175 等を基に筆者が作成

Ⅲ 国民投票制度を有しない国

1 アメリカ

アメリカは、州民投票や住民投票は盛んであるが、国民投票は歴史上1度も経験がない。連邦の政治制度は間接民主制（代議制）によっており、連邦法を国民投票で制定することは連邦議会の立法権の侵害になるので、連邦憲法上容認されないと解されている。しかし同時に、諮問的国民投票は容認されるとも解されている¹³。また拘束的国民投票を求める運動（例えば「民主主義のための全国的発案（National Initiative for Democracy）」計画を提示した運動が著名）も国内に存在している。現時点では、この種の運動は幅広い支持を得るには至っていない。

2 ドイツ

ドイツは、現行憲法第20条第2項で「国家権力は、国民により選挙及び投票において、並びに、立法、執行権及び司法の個別諸機関を通じて行使される」と規定しているが、実際に憲法が認める「投票」は、連邦領域の再編成の場合の住民投票に限られており（第29、118条）、憲法上、拘束的国民投票は容認されていない。事実、現行憲法下で国民投票が行われたことは1度もない。この背景には、第二次世界大戦以前の全体主義の悪しき経験が、プレビシットの・ポピュリズム的手法への警戒感を生み出したことがあるとされている。近年、国民投票を再評価する動きもある。例えば、2005年の欧州憲法条約の批准に当たっては、社会民主党や緑の党を中心に、国民投票を求める動きが広がった。しかし、キリスト教民主同盟では反対者が多く、憲法改正を含めた法整備には至らず、国民投票は行われなかった。

おわりに

次ページの別表「諸外国の国民投票制度一覧」は、これまで記述した各国の制度を一覧にしたものであるが、この表から、各国の制度を比較して、以下のような点を指摘することができる。第一に、義務的国民投票は、通例、拘束的国民投票である。第二に、義務的な国民投票制度を有する諸国は、任意的な国民投票制度を併せ持っていることが多い。第三に、憲法改正を国民投票の対象とする国は多いが、必ずしも義務的なものではなく、任意的なものも存在する。その多くの場合は、拘束的国民投票であるが、カナダのように諮問的国民投票とされている国もある。第四に、国民発案の制度を有する国は少ない。

¹³ Robert L. Maddex, *The U.S. Constitution A to Z*, Washington, D.C. : CQ Press, 2002, p.132.

別表 諸外国の国民投票制度一覧

	国名	国民投票の対象	国民投票の実施が義務的か任意的か	国民投票の拘束力	国民発案に関する法的規定の存在	1980年以降国民投票が実施されているか	住民投票に関する法的規定の存在
義務的及び任意的な国民投票制度を有する国	フランス	憲法	義務的又は任意的	拘束的		○	○
		法律	任意的	拘束的		○	
	スイス	憲法	義務的	拘束的	○	○	○
		条約	条約の性質によっては義務的であるが、原則として任意的	拘束的	○	○	
		法律等	法律等の種類によっては義務的であるが、原則として任意的	拘束的	○	○	
	オーストラリア	憲法	義務的	拘束的		○	○
		重要政策	任意的	諮問的			
	ロシア	憲法	任意的	拘束的		○	○
		条約等により定められる事項	義務的又は任意的	拘束的			
		重要政策	任意的	拘束的	○		
韓国	憲法	義務的	拘束的		○	○	
	重要政策	任意的	学説による				
任意的な国民投票制度のみを有する国	英国	憲法事項を含む重要政策	任意的	諮問的			○
	カナダ	憲法	任意的	諮問的		○	○
		重要政策	任意的	諮問的			
	イタリア	憲法	任意的	拘束的		○	○
		法律等	任意的	拘束的	○	○	
		重要政策	任意的	諮問的		○	
スウェーデン	憲法	任意的	拘束的			○	
	重要政策	任意的	諮問的		○		
国民投票制度を有しない国	アメリカ						○
	ドイツ						○
参考	日本	憲法	義務的	拘束的			○

(筆者作成)