

シリーズ憲法  
の論点②「直  
接民主制の論  
点」 国立国  
会図書館調査  
及び立法考査  
局2004年9月

ISBN  
4-87582-606-0

調査資料  
2004-1-b

# 直接民主制の論点

山 岡 規 雄

2004年9月

現在、両議院に設置された憲法調査会では、日本国憲法についての調査が継続しており、平成17年には最終報告書が提出される予定である。シリーズ「憲法の論点」は、憲法調査会の論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

## 目次

はじめに

## I 序論

- 1 直接民主制の概念
- 2 直接民主制の具体的制度
- 3 日本国憲法における直接民主制の位置づけ

## II 直接民主制をめぐる評価

- 1 長所として指摘されている点
- 2 短所として指摘されている点

おわりに

付1 欧州各国の国民投票制度

付2 欧州各国の国民投票における投票率の推移

## 要旨

- ①近年、我が国を含め、世界的に直接民主制への関心が高まっている。本稿の目的は、直接民主制の長所・短所として指摘されている主張を検討することにある。
- ②「直接民主制」とは、国民が法律の制定や政策決定に直接関与する民主制を意味するが、本稿の考察対象は、間接民主制を補完する意味での直接民主制、すなわち、「半直接制」とする。
- ③直接民主制の長所として、民主主義原理の貫徹、国民の意思を歪める間接民主制の弊害除去、国民の政治意識の向上といった点が指摘されている。これに対しては、直接民主制といえども、国民の意思を忠実に反映することを保障するものではない、国民投票の回数が多くなるほど参加が低下する、といった反論がある。
- ④直接民主制の短所として、国民の能力不足を指摘する意見があるが、実証研究によれば、国民投票のもたらす結果については概ね信頼できるとの評価が多い。
- ⑤国民投票に対しては、現状維持を選択する傾向にある、問題を単純化して対立を深化させる、という批判があるが、これらの批判はすべてのケースに該当するわけではないという反論がある。
- ⑥直接民主制に対しては、少数派の権利を侵害する、マニフェストや選挙公約との整合性を失わせる、といった批判があるが、こうした弊害を是正する手段を保障することは可能であるという反論がある。
- ⑦国民投票に対しては、為政者の権威付けに利用されるおそれがあるという批判があるが、民主主義の成熟した国家では独裁につながる危険性は小さいという反論がある。

## はじめに

近年、我が国のみならず、欧米民主主義国家においても代議制民主主義（間接民主制）を補完する意味での直接民主制への関心が高まっている。我が国の場合では、原子力発電所建設問題、米軍基地問題に関する住民投票が世論の注目を集め、最近では市町村合併をめぐる各地で住民投票が行われている。世界的に見ても国民投票の実施回数は増加傾向にある。その増加傾向は、特定の国に集中しており、一般化することはできないとはいえず<sup>1</sup>、これまで直接民主制に消極的であった国々でもその導入を検討し始める動きが見られるようになってきており<sup>2</sup>、全体的な傾向としては、直接民主制への関心は増大しているといつてよいであろう。

こうした内外の動向を受け、近年のわが国の憲法改正論議においても、憲法を改正し、国民投票制度を導入すべきであるとの意見がいくつか見られるようになってきている。本稿は、こうした国民投票制度導入の是非を直接的に論じるのではなく、より一般的に直接民主制の長所・短所として指摘されている点に関する論点を整理することを目的とすることとした。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、そうした論点整理の前提として、Iにおいて、直接民主制の概念、直接民主制の具体的制度の類型、日本国憲法における直接民主制の位置

づけを簡潔に解説する<sup>3</sup>。その後、IIにおいて、海外における研究を主たる素材として、直接民主制の長所・短所に関する論点整理を行うこととする。

## I 序論

## 1 直接民主制の概念

## (1) 直接民主制の実現可能性

「直接民主制」とは、憲法学の定義によれば、国民が法律の制定や政策決定に直接関与する民主制のことを意味する<sup>4</sup>。こうした純粋な意味での直接民主制が実現可能であった又は実現可能であるのは、古代都市国家や現在ではスイスの一部の州のみであり、国家レベルでこうした制度を採用している国は現存しない。その理由としては、国民が一堂に会して討論・採決することが技術的・物理的に不可能であること、また、多くの国民には政策決定を行うための素養や時間的余裕がないといった点が指摘されてきた<sup>5</sup>。現代においては情報通信技術の発展により、技術的な困難は取り除かれる可能性があり、短時間に提供できる情報の量も飛躍的に高まっているため、純粋な意味での直接民主制が今後とも実現不可能であると一概には言い得ない状況になっている<sup>6</sup>。しかし、現下の状況では、近い将来、純粋直接民主制を採用する国家が出現する可能性は、高くないものと思われる。

したがって、本稿においては、純粋直接民主

1 David Butler and Austin Ranney eds, *Referendums around the world*. Washington, D.C. : AEI Press, 1994, pp.3-5.

2 例えば、オランダ、ベルギー、ドイツなど。オランダ、ベルギーにおける議論については、『諸外国の憲法事情-2-』国立国会図書館, 2002, pp.46-47, pp.81-82.を参照。ドイツについては、渡辺暁彦「ドイツ基本法と直接民主制——ドイツ統一以降の議論状況を中心に」『同志社法学』50巻5号, 1999, pp.1528-1574、加藤一彦「政党不信とプレシット——ドイツにおける改革案の検討」『法律時報』72巻5号, 2000, pp.75-82.を参照。

3 これらの点のより詳細な解説については、『「直接民主制の諸制度」に関する基礎的資料』（衆議院第41号）衆議院 2004.を参照。

4 樋口陽一「直接民主制」『三省堂憲法辞典』三省堂, 2001, p.342.

5 例えば、清宮四郎『憲法 I 〔新版〕』有斐閣, 1971, p.66. 国民の能力に関する議論については、II 2(1)を参照。

6 エセックス大学のBudge教授は、政党という媒介の存在を前提とすれば、双方向的な電子技術を活用することにより、政策決定に対する国民の直接参加を制度化することは非現実的ではないと主張し、技術的に不可能と断じる考えに対して異議を唱えている。Budgeの想定する直接民主制の具体的な制度設計のイメージについては、イアン・バッジ『直接民主政の挑戦』新曜社, 2000, pp.282-296.を参照。

制ではなく、間接民主制を補完する意味での直接民主制に関する論点を考察の対象とすることとする。こうした間接民主制と直接民主制を組み合わせた折衷的な制度は、憲法学の用語では「半直接制」と定義されている。

## (2) 憲法学における類型

「直接制」や「代表制」といった統治のあり方の類型については、フランス憲法学における議論が参照されることが多い。その分類方法についてはいくつかバリエーションがあるようである。ここでは、4類型説に基づいて、①代表制、②半代表制、③半直接制、④直接制の4つについて説明することとする<sup>7</sup>。

「代表制」は、「純粹代表制」とも言われ、国民によって選ばれた代表が、国民による命令委任を受けず自由に行動する制度である。逆に「直接制」は、(1)で述べたように、代表を介さず国民の直接的な意思決定に委ねる制度である。それに対し、「半代表制」は、代表制と同様に国民が直接意思決定を行う機会はなく、代表も国民の命令委任に服さないが、解散・選挙などを通じ、事実上国民の意思に従って行動することが要請される制度のことである。最後に「半直接制」は、意思決定の権限を代表と国民の双方に分け与える制度のことである。具体的には、国民投票、国民発案などの制度を組み込んだ代表制を指し、現在の多くの欧州諸国の統治体制はこの類型に属する。

以上が4類型説に基づく、ごく簡単な解説であるが、実際には「半代表制」と「半直接制」の区別は必ずしも明確ではない。日本国憲法がいずれの類型に属するかという点について争いがあるのもこうしたことに由来する。本稿の目的は、直接民主制の概念の定義の考察にはないため、この点に関する議論には深く立ち入らないこととする。

## 2 直接民主制の具体的制度

直接民主制を実現するための具体的な制度として、レファレンダム（国民投票、住民投票）、イニシアティブ（国民発案、住民発案）に加え、リコールが挙げられることがある。しかし、リコールは一定数の国民（住民）の要求により提起された公務員の解職請求を国民（住民）の投票によって決定する制度であり、法律制定や政策決定に直接関わるものではないため、学説によっては、リコールを直接民主制の制度から除外する見解もある。本稿も、こうした見解に従い、考察の対象をレファレンダム、イニシアティブに限定することとした。

以下、レファレンダム、イニシアティブの簡潔な定義と類型について欧州各国の事例を参照しつつ解説することとする。なお、欧州各国の制度比較については、巻末の付1「欧州各国の国民投票制度」を参照されたい。

### (1) レファレンダム（国民投票、住民投票）

レファレンダムとは、法律案等の可否を有権者による投票で決定することをいう。有権者の範囲の限定がないため、「レファレンダム」という用語は、国民による表決である「国民投票」、地方自治体の住民による表決である「住民投票」の双方を含むが、本稿では、原則として日常的によく使用される「国民投票」、「住民投票」（アメリカ合衆国の州のレファレンダムについては、「州民投票」）という用語を有権者の範囲に応じて使い分けて記述することとした。

国民投票にも様々な種類があり、①義務的に実施すべきものか任意的に実施するものか、②任意的である場合には提案する権限はどの機関に属するのか、③国民投票の結果が法的拘束力を有するのか否か、といった点で分類することができる<sup>8</sup>。

7 岡田信弘「代表民主制の構造」『憲法の争点 第3版』有斐閣、1997、pp. 18-20.

### ①義務的か任意的か

例えば、日本国憲法においては、国民投票が憲法改正の義務的要件となっているが、イタリア憲法においては、憲法改正国民投票は一定数の議員等の要求があった場合にのみ実施されることになっている（ただし、議会が憲法改正案を3分の2以上の多数で可決した場合は、国民投票の要求はできない）。

### ②提案する機関

先に挙げたイタリアの憲法改正国民投票の例で言えば、各議院の5分の1の議員、5万人の選挙権者、5つの州議会に国民投票の要求の権限が与えられている。また、フランスでは、政府又は議会の提案に基づき、大統領が一定の法律案を国民投票に付託することができることになっている。

### ③結果の法的拘束力

上記のイタリア、フランスの例では、ともに結果は法的拘束力を有することになっている。一方、スウェーデンでは、基本法（憲法に相当）の改正以外の事項に関する国民投票は、諮問的な効果しか有しない。実際、スウェーデンでは、国民投票の結果に反する政策を実施した事例がある<sup>9</sup>。

### (2) イニシアティブ（国民発案、住民発案）

「イニシアティブ」とは、有権者が法律等の制定・改廃を直接請求する制度である。レファレンダムと同様、有権者の範囲にかかわらず使用できる用語であるが、本稿では、原則として「国民発案」、「住民発案」という用語の方を用いることとした。

通常の設定では、その採択の可否が最終的に

国民投票、住民投票にかけられないものも国民発案、住民発案に含めるが、本稿では、意味を限定し、国民投票、住民投票の実施まで要求するものを国民発案、住民発案ということとした。

上記のようにイニシアティブの意味を限定した場合、国レベルでイニシアティブの制度を採用している国、すなわち国民発案の制度を採用している国はかなり限られ、欧米主要国に限れば、スイス、イタリアのみとなる。スイスについては憲法改正、イタリアでは法律の廃止について、国民発案が認められている。

## 3 日本国憲法における直接民主制の位置づけ

### (1) 国レベルの直接民主制

日本国憲法が明文で規定している直接民主制的制度としては、最高裁判所裁判官の国民審査（第79条）、地方特別法の制定に関する住民投票制度（第95条）、憲法改正に関する国民投票（第96条）の3つがしばしば列挙される。

このうち第79条の国民審査は、一種のリコールであり、先に述べたように直接民主制の制度と位置づけるのは適当ではないとする見解もある。

また、憲法には明文の規定のない憲法改正以外の事項について、国民投票を実施することが憲法上認められるのか否かという点が、憲法解釈上問題とされることがある。法的拘束力を有する国民投票は、国会が唯一の立法機関であると定める憲法第41条に違反し、認められないというのが、学説のほぼ一致した共通見解である。一方、法的拘束力を有しない諮問的な国民投票については、これを否定する学説もあるが、学説の多くはそれを容認している<sup>10</sup>。また、政府

8 本稿では、議論が煩瑣にわたることを避けたため、以上の3点に集約したが、さらに詳細な分類も可能である。分類に関する議論については、福井康佐「国民投票の研究——主要実施国の運用実態の比較と日本型国民投票の提案——」『学習院大学大学院法学研究科法学論集』3号、1995、pp.18-27。を参照。また、前掲『「直接民主制の諸制度」に関する基礎的資料』pp.7-9が明解な図表による解説を行っている。

9 拙稿「スウェーデンの国民投票制度」『外国の立法』219号、2004、p.3。

10 許容する説としては、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第三版』岩波書店、2002、p.42、佐藤功『憲法問題を考える』日本評論社、1981、p.155、小林孝輔「国民投票制」『新版 憲法演習 3』有斐閣、1987、pp.120-121、中村睦男『論点憲法教室』有斐閣、1990、p.232、辻村みよ子『憲法 第2版』日本評論社、2004、p.392など。否定的な説としては、竹花光範『現代の憲法問題と改正論』成文堂、1986、pp.50-52、毛利透『民主政の規範理論』勁草書房、2002、p.283など。

解釈においても諮問的国民投票を容認する立場がとられている<sup>11</sup>。

## (2) 地方自治体レベルの直接民主制

地方自治体のレベルでは、先に挙げた憲法第95条の地方特別法の制定に関する住民投票を除き、直接民主制に関する憲法上の規定は存在しない。しかし、地方自治法が条例制定・改廃に関する直接請求、リコールの制度を定めている。なお、条例制定・改廃に関する直接請求に対する最終的な判断は自治体の議会に委ねられているため、この直接請求の制度は、狭義のイニシアティブ（すなわち、本稿でいう「住民発案」）に該当しない。

住民投票については、諮問的な性格を有する住民投票のための条例が多く自治体で制定されている。住民投票の結果に法的な拘束力を付与することについては、法律によって導入するのであれば可能であるとする学説もあるが<sup>12</sup>、判例においては否定的な見解が示されている<sup>13</sup>。

## II 直接民主制をめぐる評価

本節では、直接民主制の長所又は短所として一般に指摘されている点及びそれに対する反論を、できる限り諸外国における実例を交えながら紹介することにする。なお、以下の論点整理に当たっては、多くの面で下記の注に掲げた英米における研究成果に依拠した<sup>14</sup>。

### 1 長所として指摘されている点

#### (1) 民主主義原理の貫徹

直接民主制の擁護論は、直接民主制は、民主主義の原則が当然に要求するものであるということその根拠としている。間接民主制の場合には、主権者たる国民は代表者を通じて意見を表明することになるが、その代表者が個々の国民の意見を忠実に反映することは不可能である。民主主義の原理を貫徹するならば、直接民主制の方が間接民主制より好ましいという議論である。

間接民主制の場合には、何年かに1回の選挙の機会にしか国民の意思を問うことができない。しかし、政府の任期中に選挙時には想定していなかった新たな政策課題が浮上することはしばしば起こり得ることであり、そうした場合、間接民主制では適時に民意を問うことができないことになる。政府の応答性を高めるという点では、直接民主制の方が有効であろうというのが、直接民主制擁護論の主張である。

以上のような主張については、直接民主制に懐疑的な論者にとっても、民主主義を支持する限り異論はないと思われる。したがって、議論の焦点は、それにもかかわらず、なぜ間接民主制の方が優れていると言えるのかという点に求められることになる。

#### (2) 間接民主制の弊害除去

間接民主制においては、議会内での投票取引や圧力団体によるロビー活動などにより、国民の意思が歪められる可能性があるが、国民の直接の意思を問う国民投票においては、投票者の

11 昭和53年2月3日衆議院予算委員会における真田内閣法制局長官の答弁。

12 例えば、稲葉馨「住民投票」『法学教室』195号、1996、p.3、阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』1103号、1996、p.41。条例によっても導入可能とする説もある。例えば、杉原泰雄「国民主権と住民自治」『法学教室』199号、1997、p.23。

13 那覇地裁平成12年5月9日判決。

14 特に、Mads Qvortrup, *A comparative study of referendums : government by the people*. Manchester : Manchester University Press, 2002. その他、Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin eds., *Referendum democracy : citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. New York : Palgrave, 2001、バッジ 前掲書。

人数が膨大となるため、投票取引やロビー活動が困難となり、こうした間接民主制の弊害を除去することができる指摘されることがある。

これに対し、投票取引は必ずしも否定的に捉えるべきではなく、むしろ妥協が行われない国民投票にこそ問題があるとの反論がある。すなわち、個々の政策に対する選好の強度が異なる場合には、投票取引をすることの方が望ましい結果をもたらさうという主張である。例えば、単独の政党が過半数を制していない状況で、ある政党が自らにとって関心の低い法案に対し、その意思に反する投票を行う見返りとして、自らの政党にとって強い関心のある法案について他党の協力を得るとするならば、両方の法案が通過しないよりは、結果として両党にとって好ましい状態をもたらされることになる<sup>15</sup>。

また、直接民主制といえども、民意の忠実な反映をもたらすとは言えず、メディア等を通じた情報操作による世論の誘導の可能性を否定することはできないとの反論がある。実際、アメリカ合衆国の州民投票の事例研究によれば、政治資金を多く用いた陣営が有利な結果を収める傾向があるという<sup>16</sup>。また、州民発案に必要な署名を集め、キャンペーン活動を行い、州民投票における承認の獲得を目指すことをビジネスとする「イニシアティブ産業」の弊害が指摘されている。

### (3) 国民の政治意識の向上

国民投票は、人々の政治参加を促し、政策課題に対する知識を深める機会になるという主張は、直接民主制を擁護する様々な論者によって、理論的に唱えられてきた。また、実証研究においても、直接民主制を有する州の住民の方がそうした制度を有しない州の住民よりも、自らの政治的能力に高い自信を有していると評価するアメリカ合衆国の研究がある<sup>17</sup>。

これに対しては、統計的な数字を基に直接民主制の参加促進効果に疑問を呈する意見がある。すなわち、国民投票の投票率は総選挙に比較して概して低く<sup>18</sup>、スイスやイタリアなど国民投票の回数が多い国では、低投票率が目立っているという批判である<sup>19</sup>（各国の国民投票における投票率については、巻末の付2「欧州各国の国民投票における投票率の推移」参照）。直接民主制の教育効果についても、アメリカ合衆国では、国民投票が頻繁に行われることと政治的能力に関する自信の指数の低下との間に相関関係のあることが指摘されている<sup>20</sup>。また、参加を促進する効果があったとしても、それは副次的効果に過ぎず、直接民主制導入の本来的な根拠とはいえないという批判もある<sup>21</sup>。

15 岩波祐子「レファレンダムと民意の反映」『立法と調査』236号, 2003, pp.52-56。その他、この論文では、複数課題を一括して投票する場合であって、投票者が分割不能な選好を有するとき、国民投票においては多数派に選好される政策を選択できない可能性があることを指摘している。具体的な例を用いた説明は、同論文のpp.54-55の記述を参照。なお、この論文は、間接民主制が民意を歪める可能性も指摘しており、間接民主制を一方向的に支持するものではない。

16 福井 前掲論文 pp.43-45。

17 Shaun Bowler and Todd Donovan, Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government, *British journal of political science*, 32(2), pp.371-390。政治意識を高めるかどうかに関する研究ではないが、スイスについては、政治に直接参加できる範囲の大きさが国民の幸福感の増大と相関関係にあることを統計的に分析した研究もある。Bruno S. Frey and Alois Stutzer, Happiness, economy and institutions, *Economic Journal*, 110 (466), pp.918-938。

18 Butler and Ranney, *op. cit.*, pp.16-17。

19 Qvortrup, *op. cit.*, pp.26-31。

20 Bowler and Donovan, *op. cit.*, p.390。

21 例えば、衆議院憲法調査会における井口秀作参考人の発言。第159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2号 p.4。

## 2 短所として指摘されている点

### (1) 国民の判断能力不足

直接民主制に対する批判としてしばしば言及されるのが、国民の政策判断能力に対する疑念である。一般の国民は、議員に比較し、専門的知識等の点で劣っており、合理的な判断を期待できない。直接民主制においては、口当たりのよい政策のみが承認され、真に必要なとされている政策を実現することが困難となる、あるいはデマゴグによる扇動に惑わされるといった批判である。

この点に関する実証的な研究は、どのような結果を示しているであろうか。ワシントンのイニシアティブ・レファレンダム研究所の研究員である Qvortrup の紹介している事例によると、1977年から1980年の間に実施されたスイスの国民投票について、有権者に対して何が争点であったかという質問をしたところ、争点について、かなりの知識を有していた有権者が24.1%、ある程度の知識を有していた有権者が56.5%、あまり知識を有していない有権者が19.4%であったという。また、デンマークのあるニュース雑誌が、1992年のマーストリヒト条約の国民投票に関して実施した、一般国民と議員の無作為抽出による比較調査の結果によると、一般国民の方が専門家ではない議員よりもマーストリヒト条約について詳しい知識を有していたという。また、世論調査機関ユーロバロメーターによる1993年のデンマークの国民投票に関する調査によると、争点について、かなりの知識を有していた有権者が39.7%、ある程度

の知識を有していた有権者が51.1%、あまり知識を有していない有権者が9.2%であったという<sup>22</sup>。また、エセックス大学の Budge 教授は、各種の実証研究を総括し、国民の判断がもたらした結果を肯定的に評価している研究の方が多いと述べている<sup>23</sup>。

以上のように、実証研究に基づけば、国民の能力は、概して肯定的に捉えてよいものと思われる。もちろん、こうした研究は、国民投票の結果が100パーセント信頼できるとまで保障するものではない。しかし、間接民主制においても政策上の失敗の可能性はあり、直接民主制のみ無謬性を求めるのは不適當であろう。

### (2) 現状維持の選択傾向

国民投票は、現状維持を選択する傾向を有するという批判も、しばしば国民投票に対して向けられる批判の一つであるが、この主張も、改革の意義を理解していない国民による保守的な傾向を問題としているため、(1)で検討した国民の能力不足に対する批判に関連するものとも言えよう。

しかし、この批判は、各国の事例を検討するならば、一般的傾向として指摘するのは、適當ではないように思われる。例えば、イタリアの1993年の国民投票は、選挙制度の改革をもたらす原動力となった。また、欧州共同体や欧州連合加盟の問題に関して、各国で数多くの国民投票が行われたが、通貨統合など個別の論点に対する拒否を除けば、ほとんどのケースが加盟支持を選択している。

したがって、この批判は、国民投票は時に保守的に作用すると表現した方が適當であろう。

22 Qvortrup, *op. cit.*, pp.37-39.

23 バッジ 前掲書 p.161.それによれば、国民の能力を肯定的に評価している研究は、Thomas E. Cronin, *Direct democracy : the politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1989, pp.229-232; Wolf Linder, *Swiss democracy : possible solutions to conflict in multicultural societies*. Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1994, p.143; Pier Vincenzo Uleri, Dall'instaurazione alla crisi democratica, in *Democrazie e referendum*. Roma : Laterza, 1994, pp.433-437 (Uleriの論文は427ページまでなので誤記か)であり、否定的な評価を下しているのは、David B. Magleby, *Direct legislation : voting on ballot propositions in the United States*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1984, pp.190-198であるという。本稿執筆に当たっては、これらの文献を参照することができなかったため、書誌事項のみを掲げるとどめた。

こうした保守的に作用したタイプの事例として、しばしば引用されるのが、1963年のデンマークの土地関連法案に関する国民投票である。

#### ◆土地問題に関するデンマークの国民投票 (1963年)

社会民主党を中心とするデンマーク政府は、高騰する地価と増加する外国人による土地の購入を制限するため、土地取得に関する一連の規制法案を野党の反対を押しきって制定した。与党の対応を不満とした野党は、一連の法案のうち4つの法案、すなわち、①農地の取得に6か月の居住要件を課す法案、②レクリエーションや都市開発等の公の目的のため、国家に土地先買権を与える法案、③地方自治体に土地先買権を与える法案、④開発を禁止した際の政府による補償について定める環境保護法案、を国民投票に付託することを要求した。これらの法案は農地の国有化をもたらすものであるといった、やや誇張的ともいえる野党側の反対キャンペーンの影響もあり、いずれも反対多数で否決された。

これらの法案は、本来ならば与党を支持する多数の有権者の政治的見解に合致するはずのものであったにもかかわらず、否決されたということで国民投票の保守性を示す例に該当すると解釈されてきた。

しかし、投票結果には様々な要因が作用するため、改革に対する反対という結果がもたらされたことをもって、単純に国民投票の保守性の表れと解釈することは適当ではないと反論することは可能であろう。例えば、このデンマークの事例については、否決の真の理由は、与党がそれまでの政治慣行を破り、野党との交渉を拒否して法案成立を強行したことにあるのではな

いかとの指摘がある<sup>24</sup>。また、現状を変更することが常に正しいとは限らず、現状維持という選択が合理的な判断である場合も考えられるため、保守的な結果が時に見られたとしても、直ちにそれが問題であるということにはならないであろう。

#### (3) 問題の単純化と対立の深化<sup>25</sup>

国民投票は問題を「賛成」又は「反対」という二者択一に単純化させるものであり、両者の間の話し合いによる妥協の余地を奪ってしまい、対立を深化させるという批判がある。

国民投票によって対立が深化した事例に該当する例としては、1950年のベルギーの国民投票と1973年の北アイルランドの住民投票を挙げることができる。

#### ◆国王の復位の問題に関するベルギーの国民投票 (1950年)

第二次世界大戦中、国外に逃れていた国王の復位の是非が国民投票に付されることになり、復位賛成派が勝利したが、結果に納得しない反対派が暴動を起こし、国王が復位を断念することで事態が収拾された。この国民投票により、オランダ系住民の地域では賛成多数、フランス系住民の地域では反対多数というように地域間の意見の相違が明らかになり、両地域間に深い亀裂を残す結果となった。

#### ◆北アイルランドの帰属に関する住民投票 (1973年)

北アイルランドがイギリスに残留すべきか、アイルランドに併合されるべきかが問われ、約99%の住民がイギリスへの帰属を選択した。しかし、この国民投票では、イギリス残留に反対するカトリック陣営が投票のボイコットを呼びかけたため、この国民投票の結果は住民全体の意見を反映したものとは言えず、単に両陣営の

24 Qvortrup, *op. cit.*, pp.86-87.

25 この論点に関しては、取り上げた事例も含め、概ねQvortrupによる議論の構成に基づいて記述した。  
*ibid.*, pp.6-19.

対決姿勢を強化させるだけに終わった。

このように国民投票が対立を深化させる方向に作用することを示す事例は存在するが、これに対しては次のような反論がある。すなわち、上に挙げたようなケースは、宗教や民族に関わる問題が重なり合った場合であり、それ以外の場合には必ずしも対立を煽るものではない。また、宗教や民族に関わる問題であっても、1998年の北アイルランドのケースのように、事前の交渉により解決策を作成した上で住民投票に付すのであれば、逆に紛争の解決に貢献することもある。

#### ◆ベルファスト合意をめぐる北アイルランドの住民投票（1998年）

1997年、北アイルランド問題解決に積極的なブレア政権が誕生し、プロテスタント、カトリック両派の政党の代表が参加する歴史的な和平協議が実現した。約1年半の交渉の末、包括和平合意（ベルファスト合意）が締結され、北アイルランド議会の設置、北アイルランド議会とアイルランド共和国議会の代表による協議会の設置などが取り決められた。このベルファスト合意は、北アイルランドの住民投票にかけられ、71.1%の賛成多数で承認された（投票率は81.1%）。なお、アイルランド共和国でも同時にベルファスト合意について国民投票が実施され、94.4%の賛成多数で承認された（投票率は56.3%）。

#### (4) 少数派の権利を侵害する

国民投票においては、多数決によって物事

が決定されるため、少数派の意見が無視される傾向にあるという批判がある。特に民族的少数派など恒常的な少数派の利益は、国民投票による「多数の専制」の脅威にさらされるのではないかという懸念がしばしば指摘されることがある。

実際、アメリカ合衆国における州民投票では、少数派の権利を侵害するような要求が承認されたことがある<sup>26</sup>。例えば、不動産業者や家主による人種差別を禁じた法律の廃止を求めた1964年のカリフォルニア州の州民投票、不法移民への社会サービスの提供の制限を求めた1994年のカリフォルニア州の州民投票、同性愛者に対する差別的措置を求めた1992年のコロラド州の州民投票などである。

こうした批判に対しては、次のような反論がある。①少数派の権利を侵害するような国民投票は、全体数から見ればそれほど多くない。特に、アメリカ合衆国における州民投票を除けばその割合はかなり低い。②そうしたアメリカ合衆国における州民投票の場合であっても、司法審査によって事後的に是正される場合が多い。③議会においても少数派を差別的に取り扱うような立法は行われ得るので、直接民主制固有の問題ではない<sup>27</sup>。

#### (5) 間接民主制における諸制度に対する悪影響

##### ① マニフェスト又は選挙公約との整合性の喪失

間接民主制においては、選挙期間中に提示するマニフェストや選挙公約が政権選択において重要な役割を果たしている。しかし、そうした形で提示された政策が、国民投票で否決し得る

26 ミシガン大学の Gamble の研究によると、1959年から1993年の間に行われたアメリカ合衆国の州及び地方自治体の住民投票では、市民権に関わる住民発案のうち、78%が少数派に不利な結果となったという。Barbara S. Gamble, Putting civil right to a popular vote, *American journal of political science*, 41(1), 1997, pp.245-269.

27 Qvortrup, *op. cit.*, pp.13-15; Shaun Bowler and Todd Donovan, Popular control of referendum agendas : implications for democratic outcomes and minority rights, in *Referendum democracy*, pp.125-146.

となると、マニフェストや選挙公約の意味が薄れてしまうという批判がある。国民投票を提起する権限が、政府・議会多数派にある場合には、この点は問題とならないが、議会少数派や国民発案によって提起された国民投票の場合には、選挙によって承認されたはずの政策プログラムが乱される可能性がある。

これに対しては、政府の任期中に状況の変化によって、改めて国民の判断が問われる場合もあること、そして、マニフェストや選挙公約におけるプログラムは、必ずしも論理的一貫性をもって構成されているわけではないので、プログラム全体に影響を与えないような個別の国民投票も可能であることを根拠とし、選挙後の一定期間（1年から1年半など）を除き、国民投票を許容すべきであるとの反論がある<sup>28</sup>。

## ②政党の弱体化

国民投票は、政策決定を国民に委ねることを意味するため、政党の責任放棄をもたらし、また、場合によっては政党内部の亀裂を生じさせる可能性があり、政党を弱体化させるという議論がある。また、国民発案が行われる場合には、政策課題の設定までも奪われ、一貫した政党のプログラムを組み立てることができなくなるとの批判もある。

州民発案の制度を有するアメリカ合衆国の州においては、政党が弱体化傾向にあることが指摘されている。しかし、これに対しては、州民発案の制度を有しない州においても一般的にアメリカ合衆国では政党は弱体化傾向にあり、原因を直接民主制にのみ求めるのは妥当ではないとの反論もある。20の民主主義国家における国民投票の回数と政党の強度の変化との間の相関関係に関する研究においても、明確な相関関係

を導き出すことはできないという結果が出ている<sup>29</sup>。

## (6) 「プレビシット」化の危険性

この批判は、国民投票が体制強化のための信任投票に利用される危険性を指摘するものである。この種の国民投票は、「プレビシット」と呼ばれることもある。歴史的に有名な「プレビシット」の例には、ナポレオンやヒトラーが行った国民投票がある。

しかし、これらの例に見られるように、「プレビシット」が起こりうるのは、ほとんどが民主主義が脆弱な国家であり、第二次世界大戦後の欧米民主主義国でこの種の国民投票が行われた例はあまりない。例外的なのは、ド・ゴール大統領の下で行われたフランスの国民投票である。ド・ゴール大統領は、「プレビシット」的な国民投票を4回行っているが、そのうちで最も大きな批判を受けたのは、大統領直接選挙に関する1962年の国民投票であった。

## ◆大統領直接選挙に関するフランスの国民投票（1962年）

第5共和国憲法の制定当初、大統領は両院議員、県会議員、海外領土議員、市町村会議員等の代表者による間接選挙によって選ばれていた。ド・ゴール大統領は、大統領の民主的正統性を強化するため、間接選挙を廃止し、国民による直接選挙に変更する憲法改正を国民投票によって実施しようとした。しかし、憲法第11条の規定によれば、大統領が国民投票に付託できるのは、ある一定の分野に属する「法律案」であって、憲法改正をも国民投票に付託することができるのかどうかについては解釈上議論の余地があった。こうした違憲の疑いを持たれなが

28 バッジ 前掲書 pp.287-288.

29 Ian Budge, *Political party in direct democracy, in Referendum democracy*, pp.78-83.その他にも、この論文では、政党が国民発案の提起にコミットしているケースや議会よりも国民投票におけるキャンペーンで政党が強固な結束を固めたケースがあること、政党の政策自体もそれほど一貫性のあるものではないこと、小政党は国民投票活動によりかえって活発化していることなどを指摘し、国民投票は政党を弱体化させるという批判に対する反証を多く示している。

らも実施された国民投票であったが、ド・ゴール大統領の人気にも支えられ、結果的には投票者の6割を超える賛成で承認された。

「プレビシット」の危険性を危惧する意見に対しては、民主主義が確立した国家では、独裁につながる危険はあまりなく、投票が公正に行われる限り、政権に対する信任を問うこと自体に特に問題はないのではないかと反論がある。国民による自由な意思表示と公正な投票手続が保障されていれば、「プレビシット」が失敗する可能性もあり、為政者の思惑通り権力集中をもたらすとは限らないという主張である。実際、ド・ゴール大統領は、1969年に事実上自らの信任をかけた国民投票（質問事項は、上院改革と州の創設）に敗れ、辞任に追い込まれた。

## おわりに

以上が、筆者が参照することのできた文献から整理した直接民主制の長短に関する議論の概要である。参照文献の範囲に限りがあったため、それぞれの点に関する賛否の論拠において見落としている論点もあるかもしれないが、少なくとも主要な論点は提示できたのではないかと思う。

以上の記述では、長所よりも短所として指摘されている事項の方を多く掲げたが、このことは、直接民主制には欠点の方が多いということ直ちに意味するものではない。それぞれの論点については、できる限り反論を付して議論の全体的なバランスを図ったつもりである。おおよそ、政治的な制度には一長一短があり、直接民主制の擁護論者も述べるように、直接民主制が良き統治の「万能薬」であると考えるのは誤りであろう。導入の是非に際しては、その得失の検討に関する議論が必要であり、本稿がその一助になれば幸いである。

(やまおか のりお 政治議会課憲法室)

付1 欧州各国の国民投票制度

〔凡例〕

- 「実施の手続」における「義務的」とは、憲法の規定により、国民投票による承認が原則として法律案、憲法改正案等の成立の要件となっている場合を指す。
- 「効果」における「諮問的」とは国民投票の結果が法的拘束力を有しないもの、「拘束的」とは法的拘束力を有するものを指す。
- \*は、国民発案の制度が存在することを示す。

国名	対象	実施の手続	提起する機関	効果
イギリス <sup>30</sup>	政治的重要事項	任意的	議会	諮問的
イタリア	法律等の廃止* <sup>31</sup>	任意的	50万人の選挙権者 5つの州議会	拘束的 有効投票の過半数の賛成があった場合に、法律等が廃止される <sup>32</sup> 。
	憲法改正	任意的 <sup>33</sup>	各議院の5分の1の議員 50万人の選挙権者 5つの州議会	拘束的 有効投票の過半数の賛成があった場合に、承認される。
スイス	その効力が1年を超える緊急法律で、憲法上の根拠を有しないもの	義務的	—	拘束的 投票者の過半数及び州の過半数が賛成した場合に、承認される。
	・法律 ・その効力が1年を超える緊急法律で、憲法上の根拠を有するもの ・国民投票に付託することが定められている連邦決議 ・条約 <sup>34</sup>	任意的	5万人の選挙権者 8つの州	拘束的 投票者の過半数が賛成した場合に、承認される。
	集団安全保障機構又は超国家的共同体への加盟	義務的	—	拘束的 投票者の過半数及び州の過半数が賛成した場合に、承認される。
	憲法改正* <sup>35</sup>	義務的	—	拘束的 投票者の過半数及び州の過半数が賛成した場合に、承認される <sup>36</sup> 。

30 憲法上の規定はない。

31 租税・予算、大赦・減刑、国際条約の批准の承認に関する法律は例外。

32 過半数の選挙権者の投票がない場合には、国民投票が成立しない。

33 議会の最終的な議決が3分の2以上の多数である場合には、実施できない。

34 国民投票に付託できる条約の種類は以下のとおり。無期限であり、かつ、廃棄できない条約、国際機構への加盟を定める条約、重要な法的規制を含む条約又はその履行に法律の制定が必要である条約。

35 全面改正の場合で、国民発案（10万人の選挙権者によって提起可能）のとき又は両院が一致しなかったときには、改正の可否について先決的な国民投票が行われる。一部改正の場合で、一般的な形式による国民発案、すなわち、条文の形式によらない国民発案を議会が拒否したときにも、改正の可否について先決的な国民投票が行われる。

国名	対象	実施の手続	提起する機関	効果
スウェーデン	政治的重要事項	任意的	議会	諮問的
	憲法改正	任意的	3分の1の議員	拘束的 投票者の過半数が憲法改正案に反対し、かつ、その反対票の数が同時に実施される議会選挙の有効投票の半数を超えている場合に、当該改正案が否決される。
デンマーク	特定の法律（国際機関への主権移譲及び選挙権年齢の変更に関する法律）	義務的 <sup>37</sup>	—	拘束的 投票者の過半数の反対、かつ、全選挙権者の30%以上の反対があった場合に、否決される。
	法律（上記のもの以外） <sup>38</sup>	任意的	3分の1の議員	拘束的 投票者の過半数の反対、かつ、全選挙権者の30%以上の反対があった場合に、否決される。
	憲法改正	義務的	—	拘束的 投票者の過半数、かつ、全選挙権者の40%以上が賛成した場合に、承認される。
フランス	法律 <sup>39</sup>	任意的	政府の提案及び両議院の共同の提案に基づき大統領が付託	拘束的 有効投票の過半数によって決定する <sup>40</sup> 。
	憲法改正（議員提案）	義務的	—	拘束的 有効投票の過半数によって決定する <sup>41</sup> 。
	憲法改正（政府提案）	大統領が両院合同会議に付託しない限り、義務的	—	

36 改正の要否に関する先決的な国民投票（前記注参照）については、投票者の過半数が賛成した場合に、改正の必要性が承認される。

37 国際機関への主権移譲に関する法律については、6分の5以上の議員の賛成があった場合、国民投票は実施されない。

38 財政法案、追加支出許可法案、暫定支出許可法案、政府起債法案、公務員（改正）法案、給与及び恩給法案、帰化法案、収用法案、課税（直接及び間接）法案、既存の条約上の義務を履行することを目的として提案された法案、王室関係の法案及び外交問題に関する法案（ただし、当該法案が国民投票に付託する旨規定している場合を除く）は、国民投票の対象とすることができない。

39 国民投票に付託できる法案の種類は、以下のとおり。公権力の組織に関する法案、国の経済又は社会政策及びそれに関係する公役務に関わる法案、憲法に違反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准を承認することを目的とする法案。

40 フランスには、国民投票の手続を定めた一般法はなく、国民投票が実施されるごとにデクレ（命令）が制定される。デクレにおいて、このような要件が定められるのが通例である。

41 注40に同じ。

付2 欧州各国の国民投票における投票率の推移

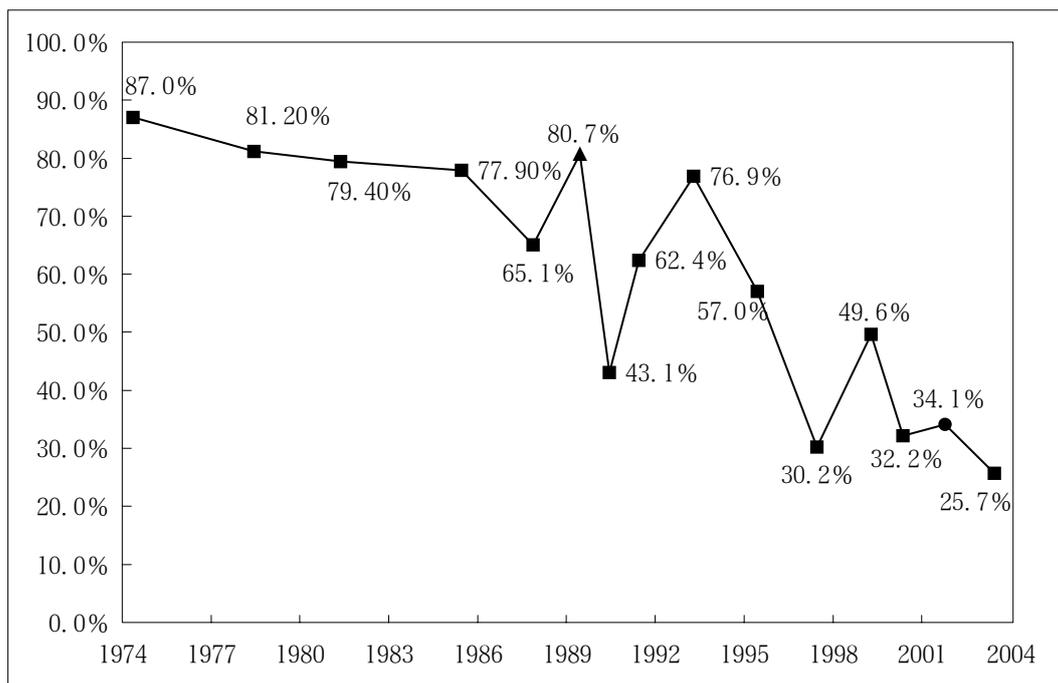
〔凡例〕

- 原則として、1950年以降の国民投票を対象としたが、スイスについては回数が多いため、2000年以降のものに限った。
- 同時に複数の案件について国民投票が行われた場合には、その平均の投票率を採用した。
- 出典に特記がない限り、Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri eds., *The Referendum Experience in Europe*. (Houndmills : Macmillan, 1996) 及びジュネーヴ大学直接民主制研究・文献センターのホームページ (<http://c2d.unige.ch/>) のデータに拠った。
- 新憲法の採択に関する国民投票又は憲法改正を含む国民投票の場合には●、諮問的国民投票の場合には▲、その他の国民投票の場合には■の記号を用いた。

①イギリス

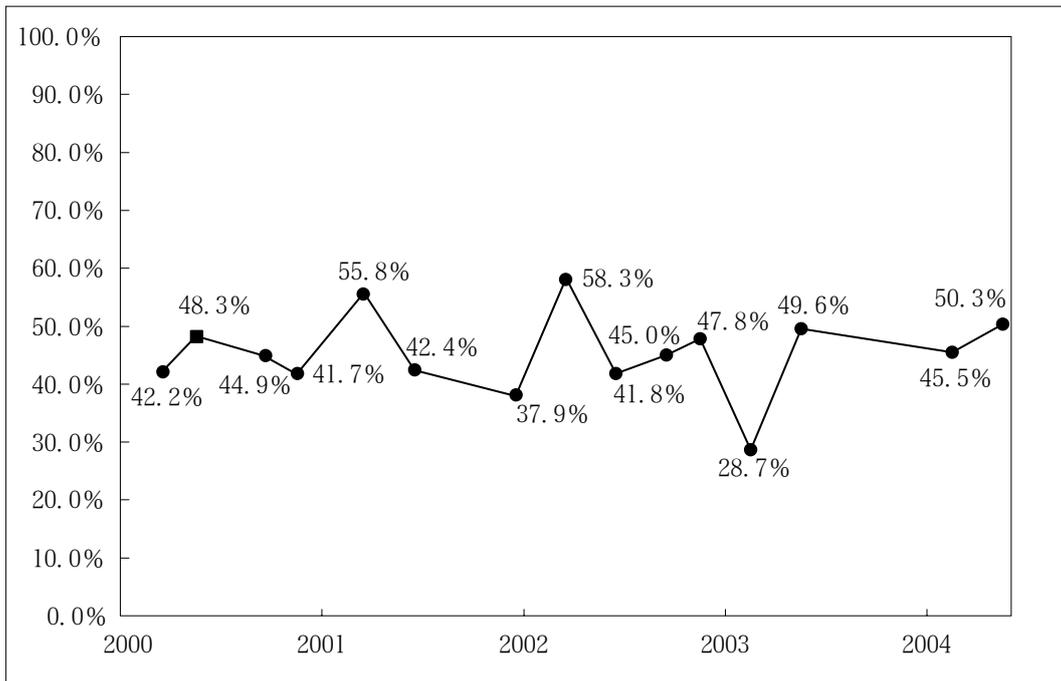
全国レベルで行われた国民投票は、1975年の諮問的国民投票1回のみで、投票率は、64.5%であった。

②イタリア



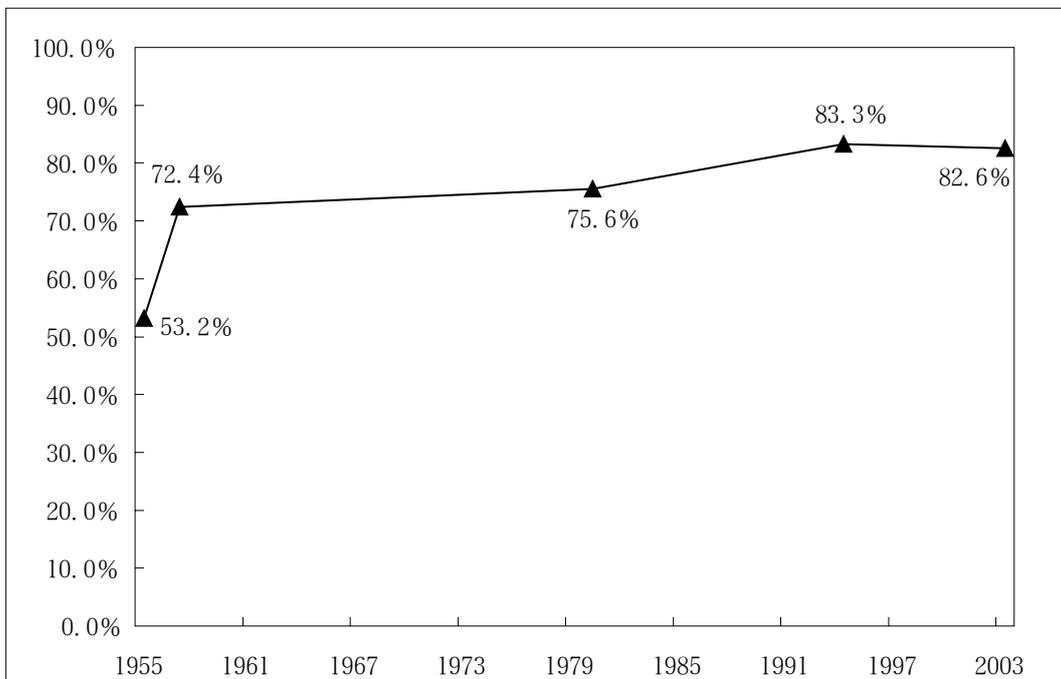
\* Augusto Barbera e Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*. (Bologna : Il Mulino, 2003) 255ページ所収のグラフを基に作成。

③スイス

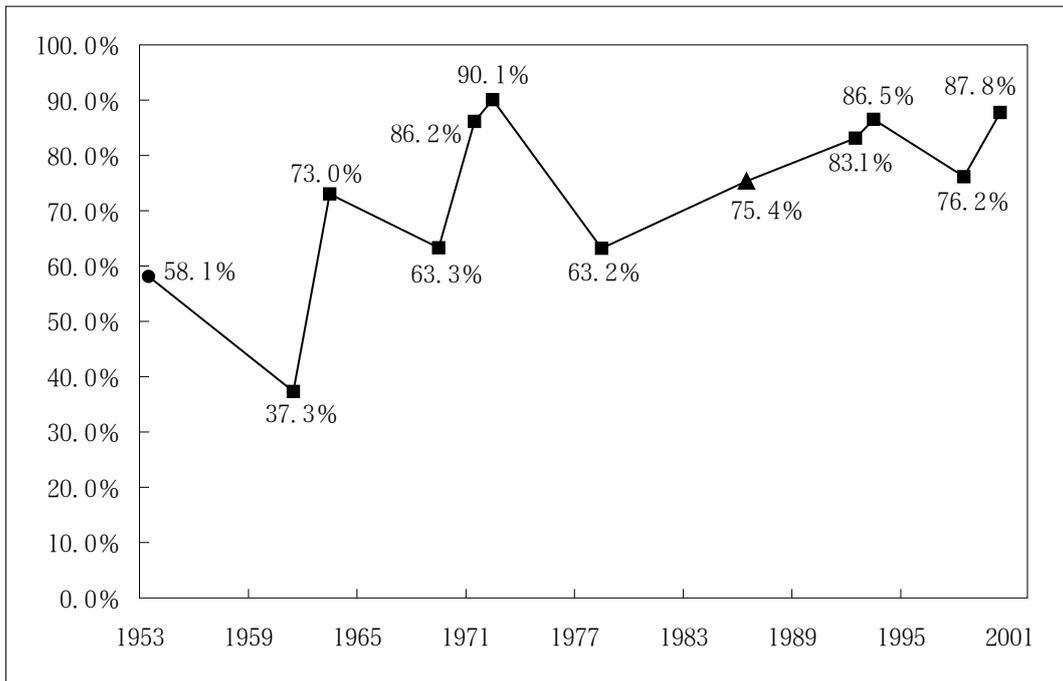


\* スイス政府のホームページのデータ (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/>) を基に作成。

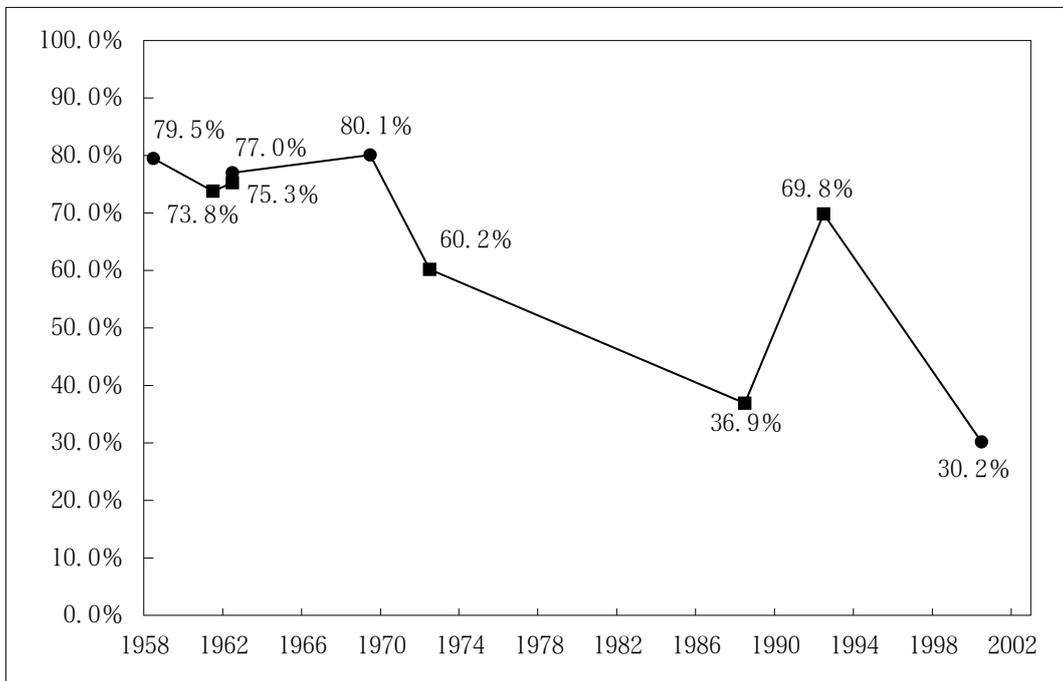
④スウェーデン



⑤デンマーク



⑥フランス



調査資料2004-1-b

シリーズ憲法の論点

②

「直接民主制の論点」

平成16年9月30日発行

ISBN 4-87582-606-0

国立国会図書館

調査及び立法考査局

〒100-8924

東京都千代田区永田町1-10-1

電話03(3581)2331

bureau@ndl.go.jp



Research  
Materials  
2004-1-b  
September  
2004

**Series :**  
**Constitutional**  
**Issues**  
**Arguments**  
**on Direct**  
**Democracy**

Research and  
Legislative  
Reference Bureau  
National Diet  
Library  
Tokyo 100-8924  
Japan  
bureau@ndl.go.jp

Art: Kenji Saito