

議会制民主主義における国民投票制

清水幸雄

(山梨県立女子短期大学)

岩井奉信

(慶応義塾大学)

はじめに

一九七八年六月、米カリフォルニア州で行なわれた予備選挙で可決された「提案一三 (proposition 13)」は画期的な意味を持つ決定であった。「提案一三」はカリフォルニア州の固定資産税率を三パーセントから一パーセントに引き下げようとする減税案であるが、このような行政裁量の範囲に含まれる問題が国民投票(州民投票)という形で提起され、かつ可決されたということが、その評価を高めた第一の理由である。カリフォルニアにおける「提案一三」の勝利は「税金革命」あるいは「納税者の反乱」としてアメリカ全土に広がり、一月の中間選挙では、二三の州で同様の投票が行われるときえいわれている⁽¹⁾。また、国民投票(州民投票)の制度のない州では、これらの制度を獲得するための運動も展開されはじめている。「提案一三」が画期的であると評価される今一つの理由は、この運動が単に減税運動に止まることなく、むしろ市民参加(civic participation)による政府コントロールを求める運動にまで発展しつつある点である。それは「提案一三」を推進してきたH・ジャービス同州選出上院議員の「カリフォルニア州民による政府のコントロールを再び」というスローガンにもよくあらわれている⁽²⁾。即ち、国民の意見が選挙を通じて「代表」という形で議会に反映され、その結果として、政府が議会の意思⁽³⁾国民の意思にもとづきコントロールされるという近代議会制民主主義の法則とは異なり、よ

り直接民主制に近い形での政府コントロールを目指すものなのである。この根本的な問題が「近代市民」と同義語である「納税者」の反乱という形で表出したといえよう。アメリカの独立革命が「代表なきところに課税なし」という論理からはじまったのに対し、いわばこの税金革命は「参加なきところに納税なし」ともいえるべき論理にはじまっているのだといえよう。このようなカリフォルニアの例の他にも一九七五年のEC加盟をめぐるイギリスの、一九七八年の原子力発電所建設をめぐるアメリカとオーストリアで国民投票が行なわれたが、現代において、このような国家的な大問題や住民の利害に大きく関係する問題について国民投票が行われる傾向にあるように思われる。そしてそれは単に地方レベルのものに止まらず、国家的なレベルにおいても採用される傾向にある。このことはそのまま議会制民主主義の危機といわれる現代の問題に対する解答を導き出すとする動きのようにも思われる。

わが国でも、市民サイドからの政府コントロールの動きが見られないわけでもない。一定の行政行為をめぐる直接の賛否投票でもなく、また地方レベルのことはあるが、一九七八年一月一日、東京都杉並区で「プライバシーを守るため住民自身でお役所のコンピュータ使用に厳しい歯止めをかける条例を作ろう」との呼びかけに応じて、有権者総数の五十分の四の多数を集めて行なわれた直接請求は、間接的には行政府(区)の用意

した「ブライバシー保護条例」に対する事実上の不信任行動として、国民の意思を十分に反映しない議会に行政府に対し反省をうながすとともにより民主的な政府コントロールを目指すものとして高く評価されよう。

本稿は、このような時代的背景を考慮して、代議制民主主義を補完するものとしての直接民主制の制度化された国民投票について論じたいと思う。

(1) "The Tax Revolt" News week June 19, 1978 p.18

(2) Op. cit. p. 18

一 代議制民主主義の危機

代議制民主主義 (parliamentary democracy) の危機が叫ばれはじめたのは決して新しいことではない。ラスキが指摘するように、既に今世紀はじめから官僚制の拡大にともなう委任立法の増大が議会政治の危機を造出しはじめたのである。ただ、第二次大戦後、サーピス国家の出現による福祉政策の拡大によって、行政部門の拡大化、専門化がそれに拍車をかけ、その傾向を強くしたといえよう。特に行政権と立法権がアメリカ大統領制に比べ、厳格に分化していない不真性の議院内閣制を採用しているわが国においては、立法スタッフの貧弱さもあいまって、この傾向は特に著しいものがある。

議会制民主主義の危機が叫ばれるもう一つの理由は政党の問題に由来している。「政党は不可避である。いままでに大規模な自由主義国で政党を持たない国はなかったし、政党なしに代議政治が運営可能であることを示したものはない。政党はおびただしい数の投票者の無秩序の中から秩序を生み出すのである」といわれるように、政党の存在は代議政治の文字通り前提であった。近代における選挙権の拡大にともなう、はじめ否定的であった政党への評価は急速に肯定的なものへと変っていった。現在では、政党はブライスが指摘した社会的諸利益を代表し、体系化するという機能の他、圧力団体 (pressure group) との区別、指導者の選択を通じて政府と世論の間の連結環をなす機能を有するに至り、現代政治そのものが政党

政治であるといってもよいほどになっている。⁽⁶⁾

しかし、近年前述の行政国家化現象とともに注目を集めているのが政党の機能低下の問題である。社会の多元化にともなう、国民の意識も多元化化したことがその要因である。多元的社会は同時に社会的利益も多元化し、利益間の紛争 (conflict) も数多く発生する。これに対し、社会的・政治的諸利益を代表する政党の数は利益の多元化に比較して著しく少なく、また、一つの政党がこれらの利益を代表することは不可能となり、本来政党が有していたはずの利益の体系化を困難にしている。さらに多数決原理を採用する以上、議会内における多数党はそのまま国民意思の多数を代表するという立て前から、多数党は議会を支配し、政策を独占する結果となっている。国民間のコンセンサスが成立しており、国民と政党との間のコミュニケーションがスムーズに行われているような社会では、このような問題はそれほど大きな問題とならず、比較的認められよう。しかし、現代のような多元化し、社会内でのあらゆるレベルにおける紛争が絶えず発生している社会システムにおいては、このような事態は多数党の横暴としてしか映らない。ここに国民一般の世論と議会の多数意見との間に乖離がおこるのである。このような乖離は政治に対する不信と失望をもたらす、大量の政治的無関心 (political apathy) 層を造出するのである。

わが国ではその傾向はまた、著しいものがある。昭和三年の保守合同以来、自民党は常に国会の多数を占めてきた。しかし、その支持率ともいえる衆院選での得票率は保守合同以来漸減しつづけ、昭和四二年に行われた第三一回衆院選では、五〇パーセントをはじめ割り、昭和五一年の第三四回衆院選では四一・八パーセントにまで落ち込んだ。さらに棄権まで含めた絶対得票率でみると、昭和五一年時には三〇・四パーセントにすぎなくなっている。これに対し、議席率をみると、昭和五一年選挙時でさえも保革伯仲といわれながらも五〇・一パーセントを確保している。このように議席率と得票率の差が一〇パーセント近くあり、絶対得票率との差においては二〇パーセントもあるにもかかわらず、自民党は理論的には国会において国民の多数意思を代表するものとして、多数決原理にもとづけば、国会の議決を支配することが可能なのである。

選挙区制（中選挙区）そのものにも問題はあるにせよ、以上のような乖離現象は国民に政治不信と失望をおこさせていることは否めない事実である。NHKの調査によると、投票することに有効性を感じている者は五年選挙時ではわずか一五パーセントにすぎず、逆に無力感をもっている者は八〇・二パーセントに達している。また、国民の要求が国会に反映されているかどうかという問に対しては、八〇・四パーセントが否定的であり、肯定的であった者は一一・三パーセントにすぎなかった。

このような人々にとって国会はすでに党利党略の場と化してしまっている。同じ調査でも同様に感じている人は七五・六パーセントも存在している。即ち社会における多元的な紛争や対立が議会内に政党という一元的存在によって持ちこまれる結果、政党間相互の対立が表面化し、議会が本来予定していた「討論による政治」の機能が失われて、むしろ政治的に対立してみせることが議会政治の主眼におかれるようになったためであろう。特にわが国ではその対立も政策的対立よりもイデオロギー的対立がその政党の生い立ちからしても激化する傾向にあり、それが政党のみならず国会そのものに対する不信にまで広がったと見るべきであろう。

以上のように現代における議会制民主主義の危機は、行政権の拡大という国家機能の時代の要請による変動という外的な要因と議会政治が不可避とした政党をめぐる環境の変化という内的な要因とに起因しているのである。外的要因の問題については既に我々が明らかにしたように、国会の行政監督機能である国政調査権を有効に活用することによって救済の一助とすることが可能であろう。これに対し、内的要因についてはいわば代議制民主主義の根本原則をゆるがす問題であり、民主主義そのものを問い直すという意味においても重大である。そこには必然的に代議制民主主義の歴史的使命は終わったとする論議と共にその補完機能を果し、より民主主義的理念を貫くための直接民主制の導入という問題がからみあってくるであろう。

(1) H・J・ラスキ 辻清明・渡辺保男訳『議会・内閣・公務員』昭和三十一年 岩波書店 七三頁。

(2) 吉村正『デモクラシーの現代化』昭和四七年、東海大学出版会、九八—一四四頁参照。

(3) 清水幸雄・山内隆文・岩井奉信「議会制民主主義における国政調査権

の機能について」山梨県立女子短期大学紀要一〇号、七〇頁以下参照。

(4) Janus Brice "Modern Democracies" 1921

(5) 岡野加徳留「代表制デモクラシーと政党」、内山・岡野・堀江・内田編『デモクラシーの構造』昭和五十一年、日本放送出版、五九—六〇頁。

(6) このきわめて顕著な例は選挙区制における比例代表制の導入に見い出されるであろう。

(7) 菅野信長 待選数 × 100
付選数

なおこの問題については、石川真澄『日本政治構造史』昭和十三年、日本評論社、三五—六七頁参照。

(8) NHK放送世論調査所「第三四回衆院選全国調査結果表」
なおこのデータについては同調査所の公平慎重策氏にお世話になった。

ここでお礼を申し上げます。

(9) 清水・山内・岩井前掲参照。

(10) 中川剛「行政権と議会主義」公法研究三六号参照。

二 直接民主制としての国民投票の意義

直接民主制に対する希求を国民がもっているというこの一端は市民運動に見出すことが出来る。市民運動は地域の問題解決のために地域選出議員や政党に陳情を行い、圧力をかけるといふ操作にはじまり、今日では地域行政部に対する直接的な請求を行い、多くの要求を実現させている。即ち、伝統的な参加のチャネルから排除された市民が自分たちの要求を直接行動に訴えても実現することを支持し、直接の抗議により決定を変更させることを目的とした運動である。

元来は政治に参加出来る市民とは、一七世紀ヨーロッパ的な財産と教養を持つ合理的な市民であった。しかし、大衆社会としての現代では、市民にこのような条件を附することは不可能である。また、高度に専門的に分化した社会においてはシャットシュナイダーが指摘するように「すべてを知らねばならぬ」とは狂気への道である⁽⁹⁾。即ち、一定の教養につ

いても語ることは意味をなさない。この点を考えると誰が政治に参加出来るのかを論ずるのは意味がなく、市民参加や市民運動による政策の決定や再評価への関与を低く見積るべきではない。事実このようなパターンを制度化しようとする試みはいくつかなされており、北欧諸国にみられるオンブズマン (ombudsman) 制度もその一つである。⁷⁾しかし、このような制度が入れられているのは一部であり、制度導入についても問題があるろう。これに対し、「提案一三」の例にみられるような国民投票の制度は広く認められた参加の制度化として再評価されるべきであろう。

国民投票制度の解釈については通常広義の場合と狭義の場合がある。狭義の国民投票は「国民表決」(referendum)と解され、原則的には議会が行った決定を再吟味して、その過誤を是正する手段であり、その意味では「複決投票」ということも可能であろう。これに対し、広義の国民投票は「国民発議」(initiative)、「解職請求」(recall)を「国民表決」に加えた直接参加の方法を示すものと解せよう。これはそれらがその手段として投票を要するためであり、直接参加の制度をあつかう場合、国民投票は広義の意味に使うべきであろう。

国民投票は一般的には国家的な規模で行われる例は少なく、その多くの場合は憲法改正に際して行なわれる。オーストリアやイギリスの例は末だ例外であるといえるのである。わが国においては憲法九六条に憲法改正に際して国会での可決に次いで、国会が発議し、国民投票に附することが明記されている以外には国民投票を国家的レベルで規定している条文はない。これに対しスイスとフランスでは国民投票が比較的多用されており、特にスイスでは憲法改正の他に国民発議による憲法改正要求と法律に対する異議申し立て、それに期限一五年以上の国際条約についての異議申し立てが国民投票の対象となっている。スイスでは一九四八年から一九七〇年に至る間に憲法改正に関するものが五三回、法に対する異議が二三回行われてい

る。⁸⁾地方公共団体レベルの国民投票は一般に「住民投票」といわれ、アメリカの諸州をはじめ多くの国で採用されており、わが国でも昭和二三年に制定された「地方自治法中の住民投票に関する諸条文」にこの規定がもりこ

まれている。この制度は本来アメリカで行なわれていたタウンミーティング (town meeting) の名残から由来しているように思われる。

では、このような国民投票のメリットは何であるろうか。まず第一にあげられるものは国民投票を行なうことよって決定が下せるという単純なものである。しかし、立法部と行政部、上院と下院あるいは政党間の対立が激しく、硬化化したような場合政治的停滞を国民投票によつて打破出来、かつ民意による決定が行なえるということとは有意義なことであろう。

第二には国民と議会との間にはなだしく意見の乖離が先じた場合、国民投票を行なうことよつて正確な民意を反映した決定が下せると共に議会の姿勢を正すという一種の議会チェックの機能を果たすことであろう。このことは行政部に対するチェックとしても同様のことがいえる。スイスでは比例代表法が一九〇〇年から一九一八年に至る一八年間に三度国民発議として提出されたが、選挙区制の改正という議員の利害に関するものであったため、すべて否決されていた。しかし、これが一九一八年にひとたび国民表決にかけられると成立するという事例がある。「提案一三」の場合は議会のみならず行政部の権限に関するものにまで立ち入つて国民投票が行われ、成立したわけである。この点からみるならば、国民投票は議会や行政部に対する世論調査であるということが出来よう。その結果は後の立法や行政活動を拘束するとともにその指針を示すものとして国民にとつてばかりではなく、これらの側にとつても有益なことであるといえよう。

第三には国民投票を行なうことよつて、その問題が持つ争点が明確化されることであろう。現代では議会にかかる法案の多くは、たとえそれが重要法案であろうともその法案の可否がどのように国民に利害をもたらすものなのか不明確なものが多い。国民はむしろその案件にまつわるセンセーショナルな側面に目を向けがちである、しかし、国民投票を行つ場合、その法案や政策によるメリット・デメリットが賛成、反対の双方の立場から選挙広報を通じて明確になされることが期待出来る。これよつて国民は容易に争点を理解することが出来るのである。それは理性的判断につながるため、政党、行政部、運動グループはそれらの案件に対して合理的な説得力を持たなければならず、無益で過激な運動よりも政策論争を強いら

れることになるであろう。その結果として理性的な政治行動が要求され、同時に政策は真に国民に顔を向けた理解のしやすいものとなるであろう。

第四には国民投票が行なわれることによって、国民の政治意識に活力を与えることが出来ることであろう。現代における代議制民主主義の危機が多くの政治的無関心層と大きく関係していることは既に述べたが、国民投票を行うことによって、国家的あるいは地域的問題が国民の問題として提起され、その表決が国民によって行なわれるため、そのまま政治的関心の回復と政治的教育の場となる可能性を秘めているのである。特に、国民発議は議会や行政部が持ち得ないか、あるいは見落した問題を提起することにあり、国民の政治的関心を高める促進剤としての効果が期待出来るよう。

このように、国民投票は議会に対する国民の不信を取り除くばかりでなく、議会や行政部のような政策決定機関と国民との間のコミュニケーションをスムーズにする役割を果たす。さらに政党を選ぶのとは異なり、争点を選ぶのであるため、その選択はきわめて明確に行なわれるといえよう。例えばわが国において国論を二分するとまでいわれる安保問題についてみると安保肯定論が全体の三二・三パーセントで、安保否定中立論は二〇・一パーセントいるが、これに対する自民と中立論の社会、共産の得票率議席率はこれを反映してはいない。人々は選挙に際し安保問題ばかりではなく、物価問題や不況対策、教育問題や政治姿勢など複合した争点により党を選ぶわけであり、自民党に投票した者がすべて安保問題を肯定する者ではなく、共産党支持者の全部が安保否定論者でもない、人々は自分の持つ嗜好と一番近い党や候補を選ぶわけであるからこのような矛盾も生じるわけである。これに対し国民投票は一定の争点や問題に対してのみ選択をせまるものであり、個々の問題に対する国民の正確な意見を導き出すことが可能である。

しかし、このような国家的なレベルにおける国民投票に関する例はわが国では皆無であり、法律上も明文規定はない。だし国民投票に対する世論は存在する。かつて行なわれた調査によると重要な問題についての国民投票の可否について平均六〇パーセントの人々が肯定的であるのに対し、否定的な者は二〇パーセント未満であり、国民の過半数は重要な問題に対し

国会が最終決定をするのではなく、国民自ら決定を下すことを望んでいるといえよう。この点を考慮するならばわが国において政治不信解決の一策としても国民投票導入の問題がより論じられるべきではないだろうか。

(1) 加藤一明『現代行政と市民参加』昭和五三年、学陽書房二二―三頁。

(2) E・E・シャットシュナイダー・内山秀夫訳『半主権人民』昭和四七年、而立書房、一八七頁。

(3) 岡野前掲、八三―九七頁参照。

(4) 河村又介『国民投票と国民審査』昭和三年、時事通信社、一〇―一頁。

(5) 河村前掲、一〇頁。

(6) 河村前掲、九頁。

(7) 西平重喜『国民投票の研究』政治広報、七六年一号、四九頁。

(8) 河村前掲、二八頁。西平前掲、五〇―五一頁。

(9) NHK放送世論調査所前掲。

(10) この調査は明治大学が昭和三五年、三六年、三九年に行つたものである。藤原弘達・富田信男『現代政治と議会制民主主義』昭和四四年、有信堂、三五―三七頁。富田信男『議会政治への視座』昭和五三年、北樹出版一四六頁参照。

(11) 藤原・富田前掲、三六頁。

三 国民投票の政治的問題点

このような代議制民主主義の補完機能としての国民投票にはメリットとともにデメリットも数多く提起される。その最大のもの果して合理的決定が可能かという点に由来しているといえよう。ラスキは直接民主制に対して「決定すべき問題の性質を見あやまると共に、国民の意見が実際の行動においてもっとも有効な結果をおさめることの出来る段階を見あやまるものである」と批判的な意見を述べている。事実国民投票が過去に犯したあやまちは数多くあるが、国民投票では合理的決定が出来ないという例として引きあいに出されるのが一九三〇年代のドイツである。

当時政権の座を狙っていたナチス党は共産党との闘争において、地方議会の解散請求を多用し、共産党もまた、これを多用することによって対処しようとした。さらに政権についたヒトラーは一九三三年から一九三八年にかけて、国際連盟脱退、軍縮条約脱退、総統への就任、オーストリア併合を国民表決にかけた。これらの一連の国民表決はいずれも投票率九五パーセント、賛成率九〇パーセント以上という圧倒的な勝利で終っており、これらによってファシズム体制が確立されていくのである。しかし、民主主義の原理からすれば明らかに国民の意思が反映されたにもかかわらず、その結果は歴史が我々に語るとうりである。これをみる限り、ラスキの指摘は正しいように思われる。

アメリカでも、かの「提案一三二」の可決に刺激されて、カリフォルニアでは一九七八年一月の中間選挙に際し一九の「提案」が出されたが、その中には同性愛教師追放や死刑適用の拡大といったようなモラルに関するものや時代に逆行する提案も出されるといふ事態がおこっており、ヒトラーの場合とは条件は異なるが、問題のある提案であることには間違いないさうである。

ただ、ヒトラーの時代とは異なり、現代が自由で情報化されている点のみがすべきではない。ヒトラーの国民投票は限られた情報とゆがめられた宣伝による世論操作の産物であった。ただ現代は報道の自由の下に情報を我々にはあり余るほど持っているが、今度ほどが選択されるべき情報であるかを見失ないつつある、このような下での合理的決定は可能なのであろうか。たとえ完全情報であり、民主的にコントロールされている政府の下にあっても合理的決定に対する疑問は残るのである。

その一つはアローが提起した合理的決定に対する「投票のパラドックス (paradox of voting)」という問題である。アローは合理的な社会的決定は個人の選好の単純な累積だけで作成することは困難であるとして、個人的選好と社会的選好との間の整合性に疑問を投げかけた。アローによると、たとえ民主主義的条件が整備されていたとしても社会的選好関係が循環してしまふ投票のパラドックスは不可避となる。この場合社会的に合理的な選好は成り立たなくなる。何故ならば、複数の選択枝中社会的に最も選

択されべきものがどれであるかわからなくなるためである。アローの問題提起は投票によって、ある一つの問題解決が可能であるはずの多数決原理が成り立たない可能性を数学的に示したという意味で重要な意義をもつものである。現実の投票は個人のパーソナリティーや社会的圧力が関係し、これらの数学的には評価出来ない種々の要因によって投票のパラドックスは起りにくくなっているが、国民投票のようにそのプロセスよりも結果のみが重視される投票においてはアローの指摘は留意すべき問題を十分含んでいると考えるべきであろう。

今一つの問題点はより現実の国民投票の結果から導き出されるものである。図一、図二はスイスにおける憲法改正の国民投票の投票率と賛成率をクロスさせてプロットしたものである。図一は憲法改正案が政府により提出された場合のものであり、図二は国民発議によって行われた場合である。図一と図二では投票率と賛成率の関係が逆になっていることがわかる。図一ではグラフ全体が右下りであるのに対し、図二では左下りである。これは政府発議の場合、投票率が高ければ高いほど憲法改正案は否決される傾向にあり、逆に国民発議の場合、投票率が高いほど可

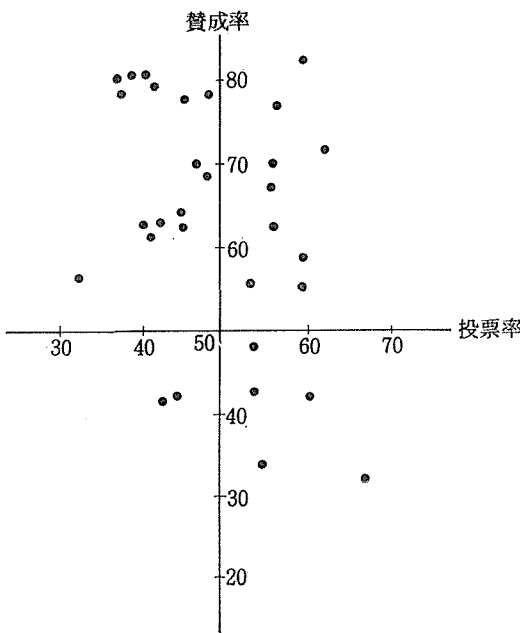


図1 政府提出による憲法改正の国民投票

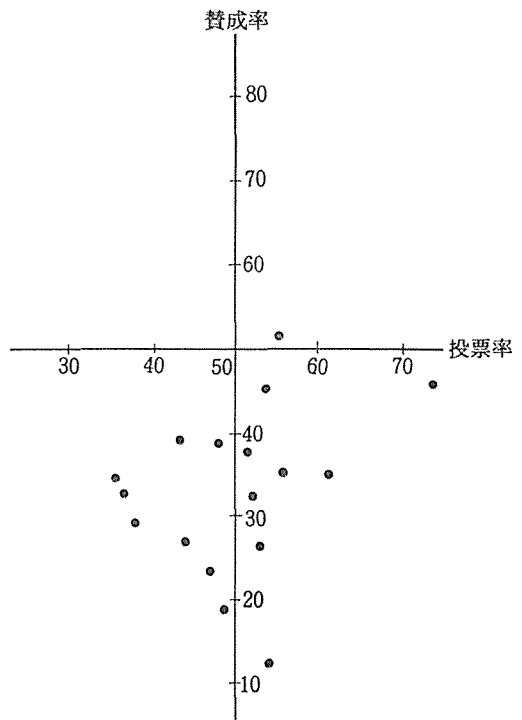


図2 国民投票による憲法改正の国民投票の研究より作製
西平重喜「国民投票の研究」

決の可能性が高いことを示している。すなわち、投票率と賛成率の間には一定の相関が認められよう。

このことは国民投票は国民発議でない限り積極的な国民の参加をうながすというより、消極的なものとして拒否権の発動という機能として作用している面が強いことを示しているように思われる。しかし、この逆の場合もないわけではない。一九七五年のイギリスのEC加盟をめぐる国民表決の地場との投票率と賛成率を単純回帰分析してみると、

$$Y = -7.35 + 1.16X \quad (Y = \text{賛成率} \quad X = \text{投票率})$$

となり、政府発案であるにもかかわらず、投票率と賛成率の関係は正で、投票率が高ければ賛成率も高いという推論も成り立つ。この場合も注目すべきは両者の相関である。投票率と賛成率の相関は

$$r = 0.697$$

と極めて高く、スイスの場合と同様、国民投票の結果が投票率によって左右されていると断ずることが可能である。「提案一三」の場合、投票率は七〇パーセントと極めて高く、このことが「提案一三」の成功を招いたといえよう。

このように国民投票において投票率が大きなキーポイントとなることがわかった。しかし、一般的にいうと国民投票は通常の国政選挙に較べて投票率が低いことが経験的にわかっている。前述のイギリスの場合も問題の大きさにもかかわらず、投票率は全体で六四・五パーセントであり、その前に行なわれた総選挙の七二・八パーセントに較べて低くなっている。これは国民表決に際し、政党の地方組織が活発に動かなかった点に起因しているといわれる。比較的国民投票が行なわれるアメリカの州においても国民投票のみで行なわれた場合投票率は七パーセント前後と著しく低いといわれている。このためアメリカでは国民投票は国政選挙と置きあわせて行なわれる。しかし、日本のように定期的に選挙が行なわれない(参議院は例外)国ではひつきよう国民投票は単独で行わざるを得ず、この場合投票率は大きな問題となるであろう。

この投票率の問題は同時に有効性の問題も提起する。前述したような投票率が七パーセントと異常に低い場合、たとえ一〇〇パーセントが賛成したとしても絶対得票の考え方からすると賛成は全体の七パーセントにすぎないことになる。この場合棄権にまわった九三パーセントの国民の意思は不明のまま、事実上無視される結果となる。この問題はたとえ投票率が五〇パーセントをこえてもおこりうる問題である。選挙や投票においては、シャットアウトナイダーが指摘するように棄権を無視して現代の政治を語るべきではなく、特に民主主義的なることを標榜する国民投票の場合にはなおさらであろう。先の七パーセントの場合、ここでの決定が後に問題を残すことは一目にも明らかであろう。何故ならば、ここでの投票の結果に対しては七パーセントの国民が責任を負うのではなく、国民全体が責任を負うからである。

一九七八年のオーストリアの原子力発電所建設問題に対する国民投票の結果はわずかにパーセントの差によって原発反対派が勝利を取めたが、これもまた国論を文字通り二分しただけに後々に問題を残すのは必至であろう。この一パーセントの差がこの後のオーストリアのエネルギー政策に与える影響はじん大なものがあり、しかもこの結果が政府と同時に国民も拘束するものであることを考えるならば、果して五〇パーセントのラインを

分岐点として国民の意思を測ることが良いことであるか否かには大いに疑問を持たざるを得ない。

国民投票は国民によって決定を下すとともに国民の意思をはかり、コンセンサスを得るといふ面も否定出来ない。アメリカの七パーセントの事例やオーストリアの事例から見ると、これだけで国民全体を納得させることが出来るかどうかは大いに問題である。むしろ問題に応じてその分岐点を設定すべきであろう。さらに一步すすめて投票率のものにも一定の分岐点を設けて、それ以下の場合、問題の所在や争点について再検討するといった方策がとられるべきではなからうか。この方式をとれば、政治家や政策決定者がその責任を回避するために安易に国民投票を行なうといった問題点⁽¹³⁾に対して応えることも可能であろう。同時に棄権した国民の意思について当局者に国民投票にかけるべき問題であったのか否か、争点設定に問題はなかつたかといった再者をうながす機会を与えることもなり、より多くの国民の意思反映の可能性とともに国民投票の慎重な運用にも役立つように思われる。

ルソーは「社会契約論」の中で「イギリス人民は自由だと自分では考えているが、それはとんでもない誤解である。彼等が自由なものも、議会の構成員を選挙する期間中だけのことで、選挙が終つてしまえばたちまち奴隸の身となり、なきに等しい存在となるのである。イギリス人民がこの短い期間中でも、その自由を行使するしかたをみると、これでは自由を失うのももつともだと思われる」と述べ、選挙さえも国民を主権者にしないことに対する警鐘をならした。ルソーの警告はまさに現在現実のものとなっている。形骸化しつつある代議制民主主義下において国民が再び主権者として復帰するために今一つのチャンネルとしての直接参加は元来ルソーが考へた民主主義の形であったが、国民投票制度もその運用次第で有効な武器とも無用の、むしろ有害な長物となる可能性を秘めているといえよう。しかし、ルソーも指摘した通り問題はその制度ではなく、その運用のやり方であるといふことがいえよう。

(1) H・ラスキ 模越英一訳『政治学入門』昭和四〇年、東京創元社、八九頁。

(2) 加藤前掲、一八九頁。

(3) 西平前掲、五三―五四頁。

(4) 読売新聞 昭和五三年一〇月二日朝刊。

(5) 投票のパラドックスについては、前田寿一「政治学における数量的接近」『モダンポリティクス』昭和五三年、学陽書房、一九三―一九五頁。佐伯胖「投票の逆理」数理科学 昭和五十二年七月号、三八―四四頁 参照。

(6) K・J・アロー 長名寛明訳『社会的選択と個人的評価』昭和五二年日本経済新聞社 参照。

(7) 西平前掲、五二頁。

(8) David Butler and Uwe Kizinger "The 1975 Referendum" 1976 The Macmillan Press pp. 266―269 より算出。

(9) 加藤前掲、一八七―一八八頁。

(10) 田中俊郎「欧州共同体加盟問題と英国の世論」法学研究五一巻一―三七頁。

(11) 加藤前掲、一八七―一八八頁。

(12) E・E・シャットシュナイダー前掲、一三三―一五四頁。

(13) 加藤前掲、一八六頁。

(14) ルソー井上幸治訳「社会契約論」『世界の名著三六巻』三二―三三―三頁。

四 国民投票の憲法上の問題点

わが国において、現行憲法が定めている国民投票は、(一)最高裁判所裁判官に対する国民審査(七九条)、(二)憲法改正(九六条)、および、やや特殊な場合として、(三)一つの地方公共団体のみに適用される特別法を制定する際の住民投票(九五条)の三つの場合に限定されている。一般論としては、これ以外に積極的な規定がない以上は認められないとする意見が憲法学上の多数説といふべきであろう。たしかに、憲法は、代議制民主主義の結果として構成されるべき国会を国権の最高機関として定め、また法律案は衆参両議院が可決されることよって始めて始めて法律となる(五九条)、としてある。従って、国民を拘束すべき法的効果を有する国民投票制は、国会の有する立法権を侵害するいわゆる違憲の制度と解される余地はある。

たとえば、国会の立法と抵触する法律案を国民投票に附し、そこで成立の方向で信認を得ることは、あるいは国会において立法が行なわれていない事項について同様の場合を含めて、現憲法下においては困難なことといわねばならない。

しかし、そのことは、憲法上積極的に国民投票を否定する根拠とはなり得ない。国会の立法権に關しても、国会の独走をコントロールし、あるいは、主権者たる国民が代議制民主主義の下選出する代議員の行動に一定の制約を加えることは、代議制民主主義の本旨にも、憲法上の国会の権能にも抵触するものとはいえない。むしろ、多様化、複雑化した国民の意思を正しく代議制民主主義の内に吸収する方法としては、単純な議席数の差によって決する方法をフォローするものが考えられるべきではなからうか。

もともと代議制民主主義には、主権者たる国民の能力に対する不信が内に秘められているといつてよい。たとえばわが国の代表的な憲法学者の一人である、清宮四郎博士は、直接民主主義の理念に基づく制度としての国民投票と間接民主主義の理念に基づく制度としての選挙を對比された上で次のように云われる。すなわち、『票決（国民投票）は、具体的の政問題の決定そのものであるから、票決に参加する国民は、当面の問題について、かなり精密な知識及び理解と正しい判断のもとに、みずからの責任をもって意思決定をする必要がある。しかし、これは、すべての国民が、いつ、いかなる問題についても、つねにできるということではない。ここに、票決制度、したがって、直接民主制のむずかしさがあり、また、適用の限界がある。多くの国の憲法で、特殊な国家的重大問題や、国民に身近な地方的問題に限って、国民投票を認めている一つの理由は、ここにあり。……略……選挙の場合も、国民は、国政についての深い理解と正しい判断のもとに、責任をもって投票する必要があることは、票決の場合と異ならない。しかし、選挙は、国政の決定そのものではなく、国政決定者の選出であるから、「決定する能力」と「選ぶ能力」との相違にもとづいて、選挙には、適用の範囲について票決ほどの限定はない』¹⁾。

右の理由によって、直接民主主義の理念の表われとしての国民投票制度を極めて限定的に解するためには、一般国民大衆には「決定する能力」に

ついでに欠如がみられ、かつ、それよりはやや低い「選ぶ能力」によって選出された代議員には、すべての問題に対するかなり精密な知識及び理解と正しい判断を為す能力が備っている、との前提がなければならぬ。すべての国権事項について、全国民が関与することの数量的・物理的困難さや、経済的不効率、が理由とされることは格別、国民の「決定する能力」の程度をもって直接民主主義の否定的説明が為されることには、代議員の能力そのものが問題とされている今日の状況の中では少しく抵抗がある。憲法が、国民を統治すべき権力主体としての国家およびその担い手としての「特別」公務員集団と、その選出を正当化するための投票主体としての国民の能力に差異があるとみることが許されない。現代の社会の出発点は、封建社会に対立する概念としての市民社会とその実現のための市民革命にあり、そこでは、民法に明らかなように―特定の要保護者を除き―すべての人の能力の対等を前提としているはずである。そしてその能力とは、ひとり経済生活におけるそれに限定されるものではなく、政治生活を含めすべての分野に共通なことでなければならぬ。その前提を欠けば、民主主義社会は存在し得ないといふべきであろう。このことは、国民投票導入に対する情緒的反感についても同様のことがいえる。たとえば、国民投票が感情的・扇動的・人気投票の側面を含むことを指摘し、その性格がマスコミの利用等によって権力者による世論操作に利用される危険性を説く見解がみられるが、これも―恐らくは一面の真理ではあるが―、代議制民主主義のみを正当化する、あるいは、代議員の意思決定に委ねていれはすべて安心、という論理的必然性を生み出すものでは全くない。また、討論や説得の過程に民主主義の本質をみて、国民投票にその過程の欠如を指摘する見解もあるが、これも、代議制民主主義の現状を肯定する論理的根拠とはなり得ない。代議制民主主義の結果が数による決定となりがちであることは、ここにいうまでもないが、情報量の多過やそれによる判断能力への影響の問題などは、ことさら国民投票の欠点として挙げられるものではなく、強いて云えば民主主義そのものに内包される特性であり、そうした欠点があるとして―欠点といえるかどうか別に―欠点をもつ者ももたない者も等しく同様の能力を持つと考えることが市民社会の構成員の

法的にあるべき姿というべきであろう。すなわち、ここでは仮りに結果がどう出ようとそれが支配、被支配、等の関係から脱却した民主主義社会の意思決定ということにもなる。

こうした意味で、法的社会に絶対的価値は存在しないことを前提とすれば、すでに指摘されている議会制民主主義の空洞化現象の下において、それを補強し、議会の行動を個別問題において信任し正当化する過程としての国民投票は、憲法理論上容認できないものではあり得ない。もちろん、憲法は、その前文でも直接に国政に参加せず「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動（前文一項）するとされているが、それは原点としこの直接民主主義を否定するものではなく、人口の増大、地域社会の拡大という物理的要因や政策の複雑化などを理由としての結果であり、国民の主権の行使がこれのみに限定されると考えるべきではない。

現行憲法の許容する三種の国民投票制は、それぞれに異質なものである。まず九五条の住民投票は、「国民に身近な地方的問題」⁽³⁾だから、というような情緒的なものではなく、憲法が、明治憲法に比して、一つの基本的理念ともいえるべき地方自治の原則とそこにおける自治法としての条例制定権に抵触する可能性を有する地方自治特別法について、その調整を計り住民の意思を問うものというべきである。また、最高裁判所裁判官の国民審査については、憲法一五条にいう国民の公務員選定、罷免権から派生するものであり、実質的には、他の裁判官と共通な弾劾裁判制度等とならぶ解職（リコール）制度というべきものである。従って、残る憲法改正に際しての国民投票制度のみが、ここで実質的な意味での国民投票ということになる。この制度が、憲法の改正権は、憲法の制定権者としての国民の手にあるととらえるか、国家的重大問題につき国民の直接関与を要求しているか否かとみることによって、国民の直接参政権が憲法改正のみに限定されるか否か論が分かれるところであるが、前述の理由からすれば否定的に考えるべきではなく、それが代議制民主主義に実効を持たせることにもなる。そして、それがまた国民主権をつらぬく制度として現行憲法の特徴であるともいえる。

なお、現行憲法上の国民投票は、国会の立法権（四一条）を侵害するも

のではあり得ない。すなわち、四一条のいう「唯一の立法機関」について国会以外の国家機関による立法は認めないといういわゆる国会中心立法の原則については、最高裁判所の規則制定権（七七条一）、地方公共団体の条例制定権（九四条）など、また、他の機関の関与を許さないいわゆる国会単独立法の原則についても、執行命令・委任命令（七三条Ⅵ）などの例外が憲法上認められており、もともとこの規定の趣旨が明治憲法下における議会を経ない行政権による立法を排除する趣旨であるところから、国政につき国民の意思を確認する意味での消極的国民投票―重要な政策課題につき国民投票で否認された時は立法化を制約する―は、少なくとも、より民主的な制度として憲法上容認されると解すべきである。逆に、国会において成立した法律の信認あるいは不信認、積極的に、アメリカの「提案一三」型の立法、あるいは立法を義務づける形での国民投票は、憲法改正なしには困難であるといわなければならない。しかし重要な点は、国会の立法権が、国民の基本的権利としての参政権を制約する方向で解されることは許されず、国民投票制の導入は、参政権を実質的に確保するものであるべきであるということにある。その意味では、今、試練にあっているのは代議制民主主義そのものではなく、それをささえるわれわれ国民であるということになる。

(1) 清宮四郎『憲法―新版―』一三三頁。

(2) モンテスキューが古代共和制をひいて「人民は、その代表者を選ぶ以外に政治に干与してならぬ。代表を選ぶことは、甚だよく人民の為し得るところだ。なぜというに、人の能力の正確な程度を知る人は少いが、何人も一般にその選ぶ人が多数の他の人たちより識見がすぐれているかどうかは、これを知る能力をもっているから」（宮沢俊義訳『法の精神』第二編第六章）という間接民主制正当化の理由は、今現在の議会の行動をすべて正当化しうるであろうか。

(3) 清宮、前掲一三三頁。

(4) 最高裁（大）昭和二十七年二月二〇日判決・民集六卷二号一三二頁。