

# 国民投票による憲法改正の諸問題

福井康佐

---

はじめに	88
I 憲法改正国民投票の制度と憲法改正の目的	88
II 憲法改正国民投票の運用上の諸原則	93
III 日本の憲法改正過程の問題点	97
むすび	115

---

## はじめに

国民投票法<sup>(1)</sup>の制定から2年半を経過した現在(2009年12月)、憲法改正の動きは政治的には停滞している状態である。しかしながら、今後の政治状況の変動によっては、改正の動きが再び活発化する可能性もある。また、国民投票法制定時の国会審議において十分に議論を尽くしていないと思われる問題点や国民投票法制定によって新たに登場した問題点も存在する。拙著「国民投票制」<sup>(2)</sup>は、欧米の主要実施国の運用実態を比較検討して、日本における国民投票制度の立法および運用上の指針を示したが、国民投票法制定直前の出版であったことから、同法制定によって具体化された日本の国民投票制度の問題点を示すことはできなかった。このため本稿は、同書の枠組みの延長線上で比較法・比較制度論の視点から国民投票法の下で行われる憲法改正の問題点を示す予定である。特に、オーストラリア・アイルランド・イタリア・カナダなどで行われている憲法改正のための国民投票の運用実態を踏まえて、日本の憲法改正過程における問題点<sup>(3)</sup>を示していきたい。

## I 憲法改正国民投票の制度と憲法改正の目的

最初に、憲法改正の際に行われる国民投票(以下「憲法改正国民投票」という。)の分類を行い、次にその機能を分析した上で、実際に行われている憲法改正国民投票には、どのような目的が存在するかを分析する。

### 1 憲法改正国民投票の制度と機能

#### (1) 憲法改正の分類

憲法改正<sup>(4)</sup>の形態としては、第一に、議会の議決によって行われる場合がある。これには、特別多数決<sup>(5)</sup>(ドイツ)、議会での投票を引き続き2回行うもの(イタリア)、議会を解散して新たに憲法改正のための議会を設置する場合(デンマーク等)がある。第二に、最終的に、国民投票による承認を求める場合がある。この場合は、憲法改正を発議する機関によって、三種に分けられる<sup>(6)</sup>。それらは、国民が発議する国民主導型

<sup>(1)</sup>正式の法律の名称は、「日本国憲法の改正に関する法律」である。

<sup>(2)</sup>[福井c]。

<sup>(3)</sup>国民投票法の制度及び基本問題を解説する文献としては[岩波c][川崎][神崎][藤井][吉田]を参照されたい。

<sup>(4)</sup>憲法改正の分類については、「憲法改正に関する主要国の制度」(参議院憲法調査会事務局)を参考にした。

<sup>(5)</sup>ドイツ基本法の改正は、両院の3分の2の賛成で成立する。

<sup>(6)</sup>[福井c]の第1部第2章「国民投票の分類と本書における用語」を参照されたい。

の憲法改正国民投票(スイス)、大統領・政府が発議する政府主導型の憲法改正国民投票(フランス・イギリス<sup>7)</sup>)、議会が発議する議会主導型の憲法改正国民投票である。日本の憲法改正国民投票は、両院の3分の2の賛成を要件(以下「発議要件」という。)として発議を行い、最終的には投票者の過半数の賛成によって成立する(以下「成立要件」という。)ことから、議会主導型の憲法改正国民投票である。いずれの改正の形態をとっても、通常法律の制定・改廃よりも嚴重な手続を採用している。

## (2) 国民投票による憲法改正の機能

国民投票によって憲法改正を行うことには次のような機能がある。まず、改正の対象となる規定を最高法規として国法体系に編入し、主権者としての国民に最終決断を求め、その結果に正統性を付与する(正統性付与)。欧米諸国で行われる政府主導型国民投票および議会主導型国民投票(以下両者を併せて「上から(from above)の国民投票<sup>8)</sup>」という。)の成立率が低い<sup>9)</sup>ことからみても、国民投票が安易な憲法改正に対する、一定の安全弁になっている(安易な改正に対する安全弁)ことは明らかである。また、安易な改正を防止しているということは、新憲法制定によって導入された価値の変更を防止していることをも意味する。日本国憲法は、新たに平和主義・基本的人権の尊重・国民主権(天皇主権から国民主権への変更)という理念・価値を導入したが、発議のためのハードルが高く、国民投票が実施しにくいことは、こうした理念・価値を、法体系の中核に置き、固定化するという機能を営む(価値の固定化)。

また、改正のハードルが高くなるということは、提案者に時間をかけた慎重な審議を求めていることを意味する(慎重な審議の保障)。そして、憲法改正は、多くの場合、日常生活に多大な影響を与えることから、国民に熟慮と最終決定を要求する(熟慮と最終決定の促進)。特に、地方分権・王制の廃止といった争点は、一度決定してしまうと、逆の方向に戻ることが難しい「後戻りのできない決定」を国民に求めているのである。つまり、憲法改正は、「明日から全く違う世界に入っていく」ということを国民

<sup>7)</sup>イギリスの国民投票は、厳密には憲法改正国民投票ではない。イギリスは拘束力のない助言(諮問)型の国民投票を実施して、地方への「権限委譲」などの「憲法レベルの問題」を決定しているといえることができる。

<sup>8)</sup>国民が発議する国民投票は、「下から(from below)」の国民投票である。この「上から」の国民投票と「下から」の国民投票は運用実態がかなり異なる。[福井c 271]を参照されたい。なお、[Möckli 156-169]も「上から」「下から」という分類を行っている。

<sup>9)</sup>[LeDuc]は、1980～1999年に実施された23件の上からの国民投票の支持率の変化を調査したが、23件中、成立したものは12件であった。なお、詳しくは[Kaufmann & Waters]を参照されたい。

に想起させ、現状と改正後の状況を慎重に比較検討させるのである<sup>(10)</sup>。

## 2 憲法改正国民投票の目的

さて、国民投票による憲法改正には1で述べたとおりの機能があるとしても、実際に行われる憲法改正国民投票には、そうした機能の発現を求めて実施される場合だけではなく、提案者のさまざまな思惑が反映されている場合もあり、またそれは運用上の問題点を生じさせる原因になる場合も少なくない。以下では憲法改正の目的を見ていく。

### (1) 制度改革

憲法改正の第一の目的は、政治制度の改革である。それらは、選挙制度の改革([アイルランドの1959年・1969年の国民投票])・地方圏および上院の改革([フランスの1968年国民投票])・共和制への移行([オーストラリアの1999年の国民投票])・連邦制の導入([イタリアの2006年の国民投票])などである。制度改革を法律レベルではなく、憲法レベルで行う理由は、上述のとおり、改革された制度は、国民投票によってしか、変更・廃止されることができないことにある。イタリア、フランスのように、議会の特別多数決による場合は、国民投票を経ずに憲法を改正できる制度を有する国もあるが、この場合は国民投票を経るときよりも改正が困難である。しかし、制度改革に対する安全弁は、逆に、政権担当者にとって有利な制度改革を固定化する作用を有する可能性もある。たとえば、上記の通りのアイルランドの選挙制度の改革のための憲法改正国民投票では、長期政権を確保するために、選挙制度を自党に有利なように変更することを目的としていた<sup>(11)</sup>。投票結果は、二回とも否決されたが、その原因は、国民が求めている選挙制度改革を断行しようとしたことにある。このように民意を無視した憲法改正案作りは、否決の原因になる。

### (2) 特定の価値の維持・排除

憲法改正の第二の目的は、特定の価値の維持ないしは排除であり、これは、価値の硬硬化(entrenchment)という現象である。たとえば、アイルランドの中絶についての国民投票は、中絶反対派が、世界的な中絶容認の流れが自国に入り込むのを阻止するために、中絶禁止条項を憲法に入れようとしたのであった<sup>(12)</sup>。また、同様にアイルラ

<sup>(10)</sup>なお、長谷部教授は、現代の民主主義国においては、憲法改正はそれほど大きな意味を持たないのではないかとされる[長谷部17-21]。後述するように、人権の制定については長谷部教授の主張されるとおりであると思われるが、ある種の制度改革については、「昨日とは全く違う世界」に踏み入れる可能性もある。

<sup>(11)</sup>[Gallagher 90]。

<sup>(12)</sup>[福井c 184-185]。

ンドは、死刑廃止の規定を憲法典に編入している。改正当時、死刑制度自体は、長期にわたって停止されていたにもかかわらず、EU加盟にあわせて、憲法で死刑廃止を宣言したのである。このように、憲法改正による価値の硬化化は、リベラルな方向にも、保守的な方向にも作用するのである。スイスやアメリカの州のようにイニシアティブのある国では、憲法に様々な価値の維持と排除を求める動きが存在する。

さらに、価値の硬化化という戦略は、最高裁判所の違憲判断によっても、侵害されない領域を作るために用いられる。たとえば、同性婚をめぐるアメリカの政治闘争においても、反対する勢力は、州憲法への同性婚禁止規定の編入を企図しているのである<sup>(13)</sup>。

### (3) 人権の追加

憲法改正によって、環境権・プライバシー権などの、いわゆる「新しい人権」を憲法典に加えることも可能である。裁判上で新しい人権が認められるためには、少なくとも、①その内容が明確で、②当該権利についての国民の理解(コンセンサス)が形成されていなければならないところ、①の人権の具体的な内容の確定については、立法と判例の展開を待つ必要がある、憲法に人権を追加することによって、その内容・範囲が拡大するわけではない。たとえば、判例上確立されているプライバシーの権利を人権規定に追加したとしても、プライバシーの具体的な内容は、今後の判例と立法の展開によって決定されることになる<sup>(14)</sup>。

逆に、同じ人権でも、少数者の権利(minority right<sup>(15)</sup>)は、国民投票による憲法改正によって新たに保障されることはあまり期待できない。たとえば、日本国憲法は、第24条が、「婚姻は両性の合意のみによって成立する」と規定していることから、同性婚を明文で否定していると思われる。しかし、現状では、欧州で導入されているようなパートナー法が国会で議論されることもないことから、市民生活における不利益の改善を求めた同性愛者の集団が、同性愛者の人権(gay-rights)の制定を求めても、憲法改正による人権制定は難しいであろう。こうした少数者の権利については、本来的に国会が「先取り」したり、社会的事件や判決が契機となったりして、まずは、法律に

<sup>(13)</sup>[Frank & Williams 3]. なお、[Miller] では、同性婚をめぐるイニシアティブとそれを違憲と判断する裁判所間の争いが述べられているが、民意と司法審査のあり方という観点から、非常に興味深い。

<sup>(14)</sup>[長谷部 17-20] たとえば、本人に無断で、監視カメラで撮影することはプライバシーの侵害であるという主張もありうるが、プライバシーの権利が人権規定に追加されたからといって直ちにその主張の是非についての解答が出るわけではないと思われる。

<sup>(15)</sup>少数者の権利は、[Birch 188-196]を参照されたい。

よる人権保障がなされる可能性の方が高いであろう<sup>(16)</sup>。

以上のとおり、国民投票を実施して、人権を憲法に追加することの積極的な意味は見出し難いと思われる<sup>(17)</sup>。

#### (4) 特定の政策の推進

制度改革だけではなく、通貨統合・死刑廃止などというように、憲法レベルで政策推進がなされることがある。スイスのようにイニシアティヴのある国では、他国であれば法律事項に近いものが、憲法上の人権として加えられることがある。なお、何が法律事項で、何が憲法事項であるのか、という区別は、国ごとに異なり明確ではない。

#### (5) 地位の強化・紛争解決

その他としては、「上から」の国民投票の特有な現象として、大統領や首相が、自己の権限・地位の強化のために国民投票を実施することがある<sup>(18)</sup>。こうした場合の憲法改正案は、国民にとって必要性が薄いものが多い。また、上述のとおり(1)制度改革(カナダのケベック独立)(2)価値の硬化化(アイルランドの離婚・中絶)についての憲法改正国民投票が、長年にわたる国内の紛争解決を目指して行われることがある。

### 3 日本で予想される憲法改正事項

II以後で、憲法改正過程の問題点を論じるにあたっては、日本で今後予想される憲法改正についての論点を念頭に置く必要がある。上述の2の枠組みに沿って、憲法制定以後に論じられてきた憲法改正事項を取り上げる<sup>(19)</sup>。

(1)政治制度の改革については、道州制の導入・一院制・首相公選制、(2)価値の硬化化については、人権規定への「責任」「義務」の追加、(3)人権の追加では、環境権・プライバシー権の導入がそれぞれ論じられている。(4)特定の政策の推進では、9条に関連する安全保障問題が長年にわたって議論されている。

なお、(5)地位の強化・紛争解決について述べると、日本の場合、発議の要件が厳格であることから、首相が自己の地位の強化のために不必要な憲法改正を行うことは考えにくい、後述のとおり、予備的国民投票の悪用がなされる可能性は否定できない。

<sup>(16)</sup> ハワイ州では、議会が同性婚を先取りして法制化している [Miller]。

<sup>(17)</sup> ただし、長谷部教授のいうように、憲法改正をしたからといって、国民の憲法意識が変わるわけではないとしても [長谷部 128-132]、行政国家現象の下で、公務員との交渉の「スローガン」となったり、一定の立法を促進したりする意味があると思われる。

<sup>(18)</sup> これは国民投票のプレビシットの運用である。

<sup>(19)</sup> 戦後の改正論議と具体的な争点については、法律時報増刊『憲法改正問題』『統憲法改正問題』参考にした。

また、現時点では、解決が強く求められている、憲法レベルの紛争は存在しないと思われる<sup>(20)</sup>。

なお、以上が、「質」または「内容」のレベルの憲法改正区分であるとする、量的なレベルの憲法改正の区分がある。それらは、個々の論点に対する改正案、国会と内閣を改革する場合のように関連する条項をすべて変える包括的な憲法改正案、憲法を全面的に改定する場合のような、いわば、グランドデザイン型憲法改正案である。グランドデザイン型の憲法改正案は、上記の目的を複数含むものになるであろう。

## II 憲法改正国民投票の運用上の諸原則

### 1 議会主導型国民投票の理想的な運用と課題

上述の通り、憲法第96条が規定する憲法改正のための国民投票(以下「日本の憲法改正国民投票」という。)は、議会主導型の国民投票であり、その理想的な運用のあり方を次に示したい。

①憲法改正・主権の委譲・通貨の統合といった国政上の重要問題が発生した場合に、直近の国政選挙において、マニフェスト等で憲法改正が論点として取り上げられ、当該論点についての民意を反映した議員が選挙で当選する。

②議会では、少数意見に配慮して、十分に時間をかけた議論がなされ、コンセンサスが形成された上で、投票案件<sup>(21)</sup>が作成され、十分に国民が情報を獲得して内容を理解できるように投票期日等が決定される。

③国民の間に賛否両論に係る情報が十分に流通し、情報への公平なアクセスが保障され、国民が情報を十分に獲得した状態で、国民投票が実施される。国民の関心も高く、国民投票運動も盛り上がりを見せて、高い投票率と明確な賛否をつけた結果が示される。

以上の三段階の運用においては、民意を反映した議員によって、時間をかけてゆつくりと合意が形成された後に、国民に対して、投票案件についての情報を十分に提供した上で、理解を求めて国民投票が実施されるのである。ここでは、上(政治階層・政党・圧力団体等)の間のコンセンサスと、下(国民各層)のコンセンサスが求められているのである。このように上下二段のコンセンサス形成がなされたときに、国民投票の理想的な運用が完成する。なお、比較的この運用に近い国民投票は、1975年のイギリスのEC残留を問う国民投票であると思われる。

ここで、本稿における「国民投票の成功」について敷衍したい。本稿では、できる限

<sup>(20)</sup> 日米安全保障条約の改定時には、憲法9条・安全保障問題は、憲法上の強い争点であったと思われる。

<sup>(21)</sup> 本稿では、国民投票の対象を投票案件という。

り多くの国民が参加して賛成・反対の意思を明確に示すことを、国民投票の成功とするものである。こうした国民投票において改正案(投票案件)が成立した場合は、改正案に民意が反映され、国民主権が発動され、正統性を獲得したことを意味する。一方、否決された場合でも、熟慮の結果であることから、積極的に評価することができる。上述の「理想的な」国民投票の運用はこの意味である。ただし、本稿の目指す「成功」以外にも、いくつかの成功の意味は存在する。たとえば議会与党を中心とする改正案の提案者の側からみると、国民に支持され、可決成立したことが成功になると思われる。また、2で述べた通り、欧州では、紛争解決のために国民投票が実施されることが多い。したがって、紛争が解決した場合も国民投票の成功と評価することもある。

しかしながら、こうした①~③の過程は、あくまでも理想的な形であって、実際の国民投票の運用では、このような理想からの「逸脱」が見られることも少なくない。

①については、選挙のマニフェストや公約に全く登場することなく、突然、議会内部の交渉で憲法改正案がまとまり、国民投票が実施される場合がある。この典型が後述する1992年のカナダの国民投票<sup>(22)</sup>であり、このような政治階層主導の発議は、政治不信を招くと同時に投票者が情報を十分に獲得できずに選挙することになる。また、マニフェストに憲法改正が登場しても、それが、政権選択の大きな要因にならなかつたり、選挙の時点で十分に議論されていなかったりすることがある。たとえば、イギリスの1974年の総選挙では、ウェールズ・スコットランドへの権限委譲をマニフェストに入れた労働党が、勝利したが、同党のマニフェストに従って実施した1979年の国民投票は、否決されている。このように、選挙だけでは、憲法改正の民意をはかることができない場合がある。

②では、コンセンサス形成がなされない場合(政党内部の分裂回避・連立政権維持のために実施される場合)、投票案件を一つに集約できない場合<sup>(23)</sup>、議会が紛争解決を国民に委ねる場合がある。

③では、憲法改正の必要性が十分に理解されない場合、国民投票が盛り上がりせず、低投票率に終わる場合がある。この典型例がフランスの1988年の国民投票(ニューカレドニアの地位)である。また、投票率が高いものの、僅差で成立する場合は、紛争の

<sup>(22)</sup> シャーロットタウン協定をめぐる包括的憲法改正案が国民投票に付された。カナダの1992年の国民投票の実施の経緯については、[Johnson, Blais, Gidengil & Nevitte]が詳しい。

<sup>(23)</sup> スウェーデンの1957年の年金についての国民投票と1980年の原子力発電所建設についての国民投票は、コンセンサス形成ができずに投票案件が3つになり、投票結果は過半数を獲得したものがなかったことから、民意を読み取りにくいものとなっている[福井c 206-209]。

火種を残すことになる場合もある。こうした場合は、成立した改正案の正統性に対する疑問が生じ、再度、憲法改正が争点になることもある。

そうすると、諸外国の運用例に習い、このような議会主導型の国民投票の「失敗」をいかに回避するかが、日本の憲法改正国民投票の運用上の課題となる。

## 2 憲法改正国民投票に対するハードル

### (1) 国民投票とハードル

憲法改正国民投票の運用上の課題を克服するための検討作業において、大きな示唆を与えてくれるのが、国民投票・住民投票にハードル<sup>(24)</sup>を付加するという視点である。直接民主制は主権者の意思が直接投票結果に反映されることから、間接民主制と比較すると、多くの問題点<sup>(25)</sup>を発生させると指摘されるところ、このような直接民主制の問題点を除去するための装置が、ハードルである。例えば、イニシアティブであれば、議会の審議を経ないことから一方の主張のみで法案が作成され、利害関係者等とヒアリングや討議を経ていないことから、もし成立した場合は、既存の法体系との矛盾衝突を引き起こし、コンプライアンスに支障をきたすことになる。こうした一方的な民意を濾過し、マイノリティーの権利侵害を引き起こすなどといった多数意思の横暴をブロックし、十分な情報の下に国民が投票案件に対する評価を明確に下すことを保障するものが、ハードルである。それらは、署名要件・発議要件・投票案件に対する規制と審査・成立要件など、多数にわたっている。たとえば、アメリカのイニシアティブでは、投票案件を投票に付す条件として、厳しい署名要件(前回当選した知事の得票の10%)を要求することがあるが、これには、国民の支持する可能性の低い投票案件を排除して、投票案件増加による有権者の情報獲得の負担を減らすという趣旨がある。このように、国民投票の運用では、国民投票を成功させるために有効なハードルを設定することが大切であり、そのハードル付与のための諸原則を以下に検討する。

---

<sup>(24)</sup>ハードルとは、発議機関から見ると投票案件の成立するブロックするものということになる[Gerber]。一方、直接民主制の問題点を抑制するため、すなわち、内容(マイノリティーの権利侵害など)や文言に問題のある投票案件をふるい落とし、投票者が十分な情報をもって投票するための装置をフィルターという[Eule]。フィルターとハードルは同じものである[福井c 19-21]が、本稿では、上からの国民投票において発議機関の問題点の抑制を重視して、論考を進めることから、以下、ハードルという語を統一して用いる。

<sup>(25)</sup>直接民主制の問題点については、[福井c19-20]を参照されたい。

## (2) 憲法改正国民投票の運用上の諸原則

憲法改正国民投票の過程は、(A)改正案の作成・(B)国会の審議(発議要件の充足)・(C)国民投票運動・(D)投票(成立要件の充足)の4つの段階に分かれる。以下では、国民投票の運用上の諸原則を論じる。

(A) 第一段階の改正案の作成では、作成における民意の反映、改正案に対する国民の理解を保障し、第四段階における国民投票運動の盛り上がり、国民のコンセンサス形成を促進するために、次の原則を提示する。

まず、国民投票の実例に見るように、国民がその必要性を感じない改正案は、仮にコンセンサスが政治階層のレベルで存在しても、否決される可能性が極めて高くなることから、それを回避するためには、改正案を国民が望む内容にしなければならない(必要性の原則)。第二に、それを担保するためには、改正案の作成に何らかの形で民意が反映されなければならない(民意反映の原則)。さらに、必要性の原則と民意反映の原則を保障するために、改正案の作成に国民各層が参加する方法を講じなければならない(国民参加の原則)。仮に、政府与党の主導で改正案の作成がなされる場合でも、国民に提示して意見聴取を行い<sup>(26)</sup>、必要なら調整を行いつつ理解を促す活動が求められる。

次に、改正案作成の際には、一回の投票に付される改正案は、複数の論点を含んではならない(シングルサブジェクトルール<sup>(27)</sup>)。一つの改正案(投票案件)に、論点A(一院制への変更)と論点B(憲法裁判所の設置)というように、複数の論点が含まれると、「Aには賛成だがBには反対」という正確な民意が反映されないことになるからである。

また、改正案の内容は、理解しやすいものでなければならない(明瞭性の原則<sup>(28)</sup>)。投票者が改正案の文言を一読して、その内容を理解できるようなものでなければ、民意が十分に反映されないし、情報不足は、否決・棄権を招く<sup>(29)</sup>可能性が高い。

さらに、投票に付す改正案の数は、投票者が情報を取得する能力を上回ってはならない(適正な改正案数確保の原則)。具体的な数値としては、初回の実施数は、3件以下が望ましいと思われるし、運用を重ねても5件以下が望ましい<sup>(30)</sup>。

<sup>(26)</sup> インターネットによる意見聴取の方法も考えられる。

<sup>(27)</sup> シングルサブジェクトルールには、①ログローリングの防止、②投票者に対する十分な情報提供、③憲法等の基本法の大幅な変更の禁止、④投票者の選好の正確な反映、⑤内容不明な法案の成立の防止という5つの目的がある [福井c 236-237]。

<sup>(28)</sup> アメリカでは、シングルサブジェクトルールの目的⑤に、明瞭性の要請が含まれるが、あえて別項目とした。

<sup>(29)</sup> [Magleby]。

<sup>(30)</sup> 国民投票の実施回数が比較的多い国のイタリア・アイルランドも、初回は2～3件程度である。

(B) 第二段階の国会の審議では、十分な時間をかけて審議を行うことによって、問題点の洗い出しをする必要がある。特に、改正前の現状にどのような問題点が存在し、改正後はそれがどのように改善されるのかを、国会審議を通じて国民に提示する必要がある。たとえば、憲法9条を改正することを想定すると、現状では自衛隊の活動にどのような限界が存在し、改正後は、どこまで活動範囲が拡大するかが十分に議論されなければならない。そのためには、特に、反対派である少数会派に意見表明の機会を保障しなければならない。つまり、多数会派中心の運用ではなく、少数会派に配慮した運用が必要になる(少数会派尊重の原則)。また、十分な審議を保障して、賛成論と反対論による徹底的な討論を実施するためには、賛成論と反対論を対等に取り扱わなければならない(賛否対等の原則)。

この二つの原則は、発議要件から導き出すことができる。両院の3分の2の賛成というハードルは、残り3分の1より多い議員・会派に拒否権を与えることになるからである。つまり、衆議院の現在の定数である480のうち、161の議席が反対すれば、発議は不可能になる。したがって、3分の2の賛成という要件をクリアするためには、少数会派を説得し、実際には妥協と調整を繰り返さざるを得なくなるであろう。

(C) 第三段階の国民投票運動では、憲法改正案についての情報が十分に流通し、国民が情報を十分獲得した上で投票できるようにしなければならない(十分な情報の流通の原則)。情報の伝播も賛否の一方に偏ることなく、均等に情報が流通するような制度設計が望ましい。そして、投票者が必要な情報に対して、公平にアクセスできるようにしなければならない(公平なアクセス保障の原則)。多くの有権者が参加し、憲法改正に対する関心が高まるような国民投票運動の発生が望ましい。

(D) 第四段階の成立要件の充足で問題となるのは、憲法という最高法規が改正される以上、できる限り多くの国民の賛成を獲得し、正統性を得る必要がある(正統性確保の原則)という点である。

### III 日本の憲法改正過程の問題点

次に、国民投票法の下で行われる日本の憲法改正過程の問題点について論じたい。特に、同法が設定したハードルが、十分に機能しているかどうかを批判的に検討していきたい。

## 1 改正案の作成

### (1) 改正案作成手続

憲法改正案の発議は、衆議院では100人以上の議員、参議院では50人以上の議員の賛成によって行われる。また、従来の憲法調査会に代わって衆参両院に設置された憲法審査会(以下「審査会」という。)にも発議権がある。委員の割り当ては、各会派の所属議員の数に比例して行われる。同審査会の任務は、①日本国憲法と日本国憲法に関連する基本法制についての調査、②憲法改正原案の審査・提出、③憲法改正手続に関する法律案の審査・提出である(国会法102条の6)。そうすると、各院において憲法の改正を目指す会派が、改正案を作成して発議した後に、審査会において調査・質疑応答・修正が行われる。審査会においては、公聴会が義務付けられている。

### (2) 民意反映確保のための諸方式

憲法改正案作成段階の問題点は、現行法に国民が参加する手続が存在しないという点である。すなわち、民意反映と国民の参加を促し、必要な憲法改正を行うという原則への配慮が不十分である、という評価がなされる。公聴会は、作成後に国民の意見を聞く手続であって、作成前の段階で国民各層の意見を聞くべきであるという、憲法改正案作成上の原則を満たすものではない。結局、現行法上では、改正案作成の段階で、それぞれの会派に民意を吸収ないしは先取りすることが委ねられていることになる。

それでは、憲法改正に係る民意の反映をどのようにして確保することができるのであろうか。本稿では、国民投票法制定過程における議論及びアメリカの州の憲法改正手続等<sup>(31)</sup>を参考にして、(A)予備的国民投票、(B)憲法制定会議方式、(C)憲法委員会方式、(D)イニシアティブ方式の4つの方法を検討したい。

#### (A) 予備的国民投票

「予備的」とは、憲法改正国民投票の準備のための国民投票であり、その結果はあくまでも、憲法改正に係る国会審議の助言としての意味しか持たない。これは、国民投票の分類で言うと拘束力のない助言(諮問)型国民投票<sup>(32)</sup>である。日本国憲法96条は、発議要件と成立要件しか規定していないところ、国民の意思をどのように吸収・反映するかについては沈黙している。しかし、この規定のあり方は、なんらかの形で民意を汲み取ることを禁止している趣旨ではないことから、国会審議を拘束しない形で、助言(諮問)型国民投票を実施することを妨げるものではない。

<sup>(31)</sup>アメリカの州の憲法改正手続については、[Tarr, Alan G and Williams]を参照されたい。

<sup>(32)</sup>助言(諮問)型の国民投票の機能と問題点については、[Rommelfanger]を参照されたい。

また、こうした助言(諮問)型国民投票には、別のメリットがある。それは、第一弾の予備的国民投票と第二弾の憲法改正国民投票というように、適度な時間を空けて二度投票することによって、有権者をクールダウンさせ再考を促すという側面である。つまり、前段に行われる予備的国民投票が、憲法改正国民投票に対するハードルとして機能するのである。立法例としては、スイスの一般的発議に対するイニシアティブがあり、そこではこのような二回の投票が行われている。

この予備的国民投票の問題点は、三つある。第一は、その実施をどの機関が発議し、投票案件をどのように決定するかという問題である。第二は、予備的国民投票の実施の形態である。第三は、助言型国民投票の事実上の拘束力に伴う問題点が発生する。

第一の問題の「発議と投票案件の決定」では、①国会が行う場合と、②その他の機関が行う場合が、想定される。①では、国会が必要に応じて助言(諮問)型国民投票として、発議する場合がある。この場合は、現行法に、憲法改正国民投票以外の国民投票についての規定がないことから、法改正ないしは新法の制定によって実施することになる。その際の投票案件は、審査会が改正論議の中で、選定したものを選ぶ形になるであろう。この時に、審査会及び本会議での多数決を経て、多数を占める会派が提案したものを選ぶ形(多数会派中心の運用)か、あくまでも国民からの意見調査を主たる目的として、少数会派が主張する論点を含めるようにして(少数会派尊重の運用)幅広い改正案を作成した上で実施する形のいずれかになるであろう。

しかし、IIで述べたように、多数会派中心の運用は、コンセンサス形成という日本の憲法改正国民投票の制度趣旨に反するものであるし、後述のとおり、事実上の拘束力との関係でも大きな問題を生じさせる。一方、少数会派尊重の運用で問題なのは、後述のイニシアティブと同様に、投票案件が増加するという点である。多数の選択肢が存在して意見が割れることになれば、その後の取り扱いを紛糾させる原因になりかねない。

②のその他の機関が予備的国民投票を行う場合については、後述の(B)と(D)でそれぞれの予備的国民投票の形態を分析する。

第二の問題点は、「予備的国民投票の実施の形態」である。予備的国民投票を、意見調査を目的として地域や人数を限定して実施するとすれば、それは世論調査であって、国民投票ではない<sup>(33)</sup>。国民投票は、投票日を確定し、それまでに投票の実施を周知徹底して、全有権者が参加可能な状態にして実施すべきものである。国民投票は、仮に助言(諮問)型であっても、国民の最終判断であり、意見調査・アンケートを適宜実施す

<sup>(33)</sup>国民投票と世論調査の違いについては[福井c8]を参照されたい。

るのは別論として、国民投票の実質を伴わない投票でも「国民投票」と銘打って実施すれば、次に説明する通り、事実上の拘束力が発生するのは避けられないはずである。

第三の問題は、予備的国民投票の事実上の拘束力に伴う問題である。助言(諮問)型の国民投票には法的拘束力がないが、事実上の拘束力がある。事実上の拘束力があるとは、政府・国会は投票者の示した賛成・反対の結果に従わざるをえない、ということである<sup>(34)</sup>。もちろん、最終的な政治責任は、政府・国会という政治部門にあることから、投票結果に反する政策を行うことは法的には可能である。しかしながら、国民主権の下で、最終的に国民が示した判断は重く、これを尊重せざるを得なくなる。

仮に、第一の発議と投票案件の決定の問題について、次のような形で協議が成立したとする。国民に問う問題としては、「憲法を改正する必要があるのか」と「憲法のどの部分を改正するのか」が想定される。そうすると、予備的国民投票の一例として、次の設問が考えられる。

- 第一問「あなたは憲法改正に賛成ですか。反対ですか。」賛成の人は第二問に進み、
- 第二問「(マークシート形式で)憲法改正が必要な規定を指摘してください。」

この方式で実施すると、改正の是非の割合と、国民が改正を希望する部分がある程度推測することはできるかもしれない。しかし、短所としては、第二問に具体性が欠ける点を指摘することができる。13条をチェックすることからは、義務と責任を追加すべきという「保守的な」改正要望があるかどうかは判別できない。また、憲法9条をどのように改正するかがまさに問題なのであって、改正の必要性を抽象的に問い、それに事実上の拘束力を持たせることは、その意味の解釈をめぐって投票後の審議に混乱を招く恐れが大である。

そして、事実上の拘束力は、多数会派中心の運用との関係で別の問題を生じさせる。仮に、各院の審査会及び本会議で、少数会派による、「予備的国民投票の実施に反対」または「予備的国民投票の実施には賛成するが、少数会派の要求する項目も投票案件に入れるべきである。」という主張が退けられ、予備的国民投票の実施と細目が決定された、とする。その場合、たとえば、「憲法9条を改正して海外への派兵を可能にする」ことに対する賛否が投票案件となり、賛成多数となったとしよう。そうすると、この結果に続く国会での審議では、投票結果を無視することができず、発議要件が満たされて、二回目に当たる憲法改正国民投票が行われることになる。しかも、二回目の憲法改正国民投票は、条文上の調整があったとしても、基本的には同じ内容の投票であ

<sup>(34)</sup>[Rommelfanger]。

るから、関心も低く、低投票率と圧倒的な賛成という形の投票結果になることが予想される。同一内容に対する2回の投票は、有権者をクールダウンさせる効果もあるが、投票者の関心を低下させるという作用もある。

これは、両院の3分の2の賛成という発議のハードルが高いことを原因とする、助言型国民投票の事実上の拘束力の「悪用」である。こうした状況は、デンマークに同様の運用例<sup>(35)</sup>があることから、全くの仮想事態と言い切ることはできない。首相個人の人気や北朝鮮のミサイル発射のような突発的事故とその報道次第では、予備的国民投票の実施に対する批判はかき消され、熟慮と批判的な検討がなされないままに、高い割合の賛成を得る可能性は否定できない。このような事態を防止するためには、政権与党を含む多数会派が、少数会派尊重の原則を守り、自制的な運用を行うことに期待したい。

### (B) 憲法制定会議方式

アメリカの州の中には、議会が憲法制定会議(*constitutional conventions*)を設置して、憲法改正を行うものがある。この場合は、①憲法制定会議を設置するかどうかの住民投票(*conventional question referendum*)、②選挙による憲法制定会議の代議員選出、③憲法改正案の承認のための住民投票という3つのステップを経て憲法改正を行う<sup>(36)</sup>。これは、二つの住民投票を経て憲法改正を行うという意味で、最も民主的な方法である。この憲法制定会議方式は、憲法に規定がある場合と議会が自発的にこのような方式を選択する場合とがある。後者の場合は、憲法制定に係る議会での紛争を避けるという意図があると思われる。

この方式の長所は、議会が回避する争点を検討し、採択することができる点にある。たとえば、一院制への変更、議員の任期制限の審議が可能になる。日本で実施する場合、特定の条項についての憲法改正が盛り上がるか、あるいは、憲法全体の見直しの機運が高まった際に、①を予備的国民投票として実施し、賛成多数の場合は②を行い、その結果を両院が尊重して、審査会の両院の合同審査会が勧告<sup>(37)</sup>を出して、③の憲法改正国民投票を行うという形になることが予想される。

この方式の問題は、②の選挙が行われた場合、党派性を排除することが難しくなる点にある。その場合、代議員が政党からの指示で行動するとすれば、憲法制定会議は、屋上屋を重ねるだけで、存在意義が薄いものとなってしまう。また、党派性が強い場

<sup>(35)</sup>デンマークの例については、[Sätelä 130]を参照されたい。

<sup>(36)</sup>例えば、ニューヨーク州の憲法制定議会の運用については、[Tarr & Williams 145-173]が詳しい説明を行っている。

<sup>(37)</sup>この勧告には、法的拘束力はない。

合、長期間の審議を重ねるうちに、途中で数度の国政選挙を経ることになると、憲法制定会議は、民意と離れているという批判が出る可能性がある。実際、イタリア・デンマークなどの多党制と連立内閣という政治体制における憲法改正作業は、各党の利害関係が錯綜し、なかなか妥協点を見出すことができずに審議が難航し、仮に改正案を決定し、発議できても、否決される場合がある<sup>(38)</sup>。つまり、選挙をすると党派性を排除できず、党派性が生じると審議が長期化してしまい、長期化すると民意から遊離しているという批判が生じてくる。この制度は、国民の間に憲法改正の必要性が盛り上がったときに、比較的短期間で行うことを予定したものである。したがって、その民主的な性格を高く評価することができるとしても、日本の政治風土の下では、公平な第三者を選定する<sup>(39)</sup>ことが困難であり、さらにそのための選挙区の設定が困難であることから、採用することが難しいと思われる。

### (C) 憲法委員会方式

この方式は、①議会が第三者機関としての憲法委員会(constitutional commissions)を設定し、②当該委員会が作成した憲法改正案を住民投票に付すというものである<sup>(40)</sup>。憲法委員会の委員は、議会が任命する。憲法委員会の委員は、法曹、学者、行政官、民間人を含めた広くかつ公平な第三者から構成されるように任命される。憲法委員会には、常設型と必要に応じて設置される臨時型がある。

この制度の長所は、政治性・党派性を排して、公平な第三者による建設的議論がなされるという点である。また、基本的に議会が関与しないことから、議会にとっても、憲法改正問題についての政治責任を負わずに済むという長所がある。日本で実施する場合は、憲法上両院の審議と発議が義務付けられているので、この方式を採用としても、第三者機関による拘束力のない諮問という形になると思われる。そして法曹や学者を委員に任命することは、専門的な情報がもたらされるという長所がある。また、選挙を経ないことから、比較的長期間の審議をすることも可能であろう。つまり、選挙を経ないことで、憲法制定会議よりも、安定してかつ中立的な憲法改正審議が可能となるのである。

問題点は、国会の各党派が納得する公平な第三者を、20人程度選定することができ

<sup>(38)</sup> イタリアの憲法改正作業については、[岩波 a][山岡]を、デンマークの憲法改正作業については、[Satelá]を参照されたい。

<sup>(39)</sup> 参考になるのは、公的オンブズマン制度、プロ野球のコミッショナーなどであるが、公平な第三者でしかも選挙に耐えられる候補者を、全国レベルで選定するという点が難しい。

<sup>(40)</sup> 憲法委員会については、[Tarr & Williams 19-57]がフロリダ州を例にとってその機能と問題点を述べている。

るのか、という点にある。たとえば、少数政党は、議席獲得と発言の機会を失う可能性があることから、参議院の廃止を唱える学者の任命には反対するであろう。しかしながら、全員一致に近い形で任命して、その諮問を尊重するという形でなければ、国会以外に審議する機関を設定する意味が失われるであろう。また、憲法制定会議方式と比較すると、民意の反映が後退するという点を指摘できる。少なくとも、議会が選定した委員の発言は、国民を代弁するものではない。

このような問題点は確かに存在するとしても、国会の改革などの大幅な制度変更の場合及びグランドデザイン型の憲法改正の場合には、その長所を生かすことができることから、将来的には検討に値する方法であると思われる。

#### (D) イニシアティブ方式

イニシアティブ方式は、国民が改正案を作成する方式である。アメリカのイニシアティブには、一定数の署名を集めた後は、議会審議を経ることなく直接に住民投票に付される(直接)イニシアティブと、署名収集後に議会に提案され、議会が否決した場合に住民投票に付される間接イニシアティブがある。また、スイスも、憲法イニシアティブを採用している。これは、間接イニシアティブである。

イニシアティブ方式の最大の長所は、民意が直接反映されることである<sup>(41)</sup>。直接イニシアティブの場合は、議会を迂回するわけであるから、上述の通りの、議会が審議することを避ける論点(一院制への変更、任期の制限、議員歳費の削減など)を積極的に提案することが可能になる。間接イニシアティブの場合も、議会がそうした提案を拒否する意思を示した場合は、住民投票に付されること、次の選挙への影響もあって露骨な民意の無視はできにくいことから、ある程度の積極的な審議が期待される。

問題点は、国民各層からの提案がなされ、必然的に投票に付す改正案の数が多くなることである。改正案の数の増加には、投票所でどれだけ投票のための設備を整えることができるのか、という物理的な問題点もあるが、それ以上に大きな問題は、投票者の改正案に対する情報獲得能力に限界があるということである。適正な改正案数確保の原則に従って、最大5件程度が望ましいのではないだろうか。仮に、ある程度、投票に付される改正案の数を絞るということになると、収集する署名の要件を上げる(100万人から200万人程度に)必要が出てくるが、この場合は、民意の吸収反映が制限

<sup>(41)</sup>[江橋]は、憲法制定過程を分析しイニシアティブ方式を積極的に評価する。また、アmendメント方式(追補式)の改正方式も提案する。

されてしまう。このバランスを取ることが難しい<sup>(42)</sup>。

日本で実施する場合は、法的拘束力のある直接イニシアティヴを導入することはできないので、①憲法改正案の提案のみを認める形にする、②予備的国民投票の1つとして間接イニシアティヴの形にするという二つの方式が想定される。①の場合は、一定数の署名を集めた改正案が、国会に提案され、当該提案は必要的に審議されるというものである。②の場合は、一定数の署名を集めた改正案が、国会に提案され、審議されたのちに投票案件の形に直されて、予備的国民投票に付されて、賛成多数の場合は、再度国会審議を経て両院の3分の2の賛成を得た上で、国民投票に付される<sup>(43)</sup>。

### (E) まとめ

憲法改正における民意反映の方法を分析してきたが、「上から方式(国会が発議する予備的国民投票)」、「下から方式(イニシアティヴ)」、「第三者方式(憲法委員会)」、「代議員方式(憲法制定会議)」のそれぞれに、一長一短があり、憲法改正及び国民投票の経験、改正の内容に合わせて、各方式を検討する必要があると思われる。

## 2 改正案の審議

続いて、具体的な改正案作成における問題点を指摘する。

### (1) 総論

まず、憲法改正案作りには、シングルサブジェクトルール・明瞭性の原則・適正な改正案数確保の原則を反映したハードルをどのように設定するか、という問題点がある。次に、手続の問題がある。国民投票法において各原則を保障するルールを形成したとしても、その違反に対して、どのような機関がどのようなサンクションを行うかという問題がある。まずは、実体の問題から検討し、次に手続の問題を論じたい。

### (2) シングルサブジェクトルール

複数の論点を組み合わせた改正案は、民意が正しく反映されないことから、できる限り排除しなければならない。これは、改正案を提案する陣営にとっても、「戦略」的にみて十分配慮すべきルールである。というのは、こうした改正案は、ネガティブ・キャンペーンに弱い傾向にあるからである。カナダの1992年の国民投票は、複数の論点を含む憲法改正案を、与野党の合意で急遽決定し、国民に十分に説明しないままに投票に

<sup>(42)</sup>署名要件を上げても、100万人から200万人であれば、全国組織の労働組合・政党・巨大宗教団体は、容易に署名要件を充足するであろう。そうすると、「下から」多様な民意を吸収することの実質的な意味がなくなってしまう。

<sup>(43)</sup>その他の問題点として、提案のレベルをどのようなものにするか、ということがある。例えば、スイスのような一般的な提案と完成された改正案の二種の方式を認める方式がある。

持ち込んだところ、否決されてしまう。したがって、そうした事例に学ぶ限り、全く趣旨の異なる複数の論点の組み合わせが、改正案として登場することは想定しにくい。

改正案の作成については、「前条の憲法改正案の発議に当たっては、内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする。」(国会法第68条の3)という規定が設けられた。これによって、アメリカの州およびいくつかの国民投票の実施国で採用されている、シングルサブジェクトルール<sup>(44)</sup>が、日本でも採用されたと評価することができる。

シングルサブジェクトルールの明らかな違反はありえないとしても、その逸脱の判別が難しいケースもある。たとえば、沖縄県で行われた住民投票は、「米軍基地の縮小と日米地位協定の見直し」の賛否を問うものであった。これを、同ルールからの明らかな逸脱ということはできない。しかしながら、沖縄の経済のために、米軍基地の現状維持を望みながら、地位協定の見直しのみを希望する投票者は、ここでは正確な意思を反映できないことになる。しかも「明瞭性」の原則からみると、「地位協定の見直し」の意味する内容は曖昧である。

IIの3で挙げた予想される憲法改正の論点で見ると、首相公選制と一院制という論点を同時に含む改正案の登場はおそらくありえないと思われるが、9条の改正と軍事法廷の設置などといった、判断が微妙なものは当然生じると思われる。

しかし、より本質的な問題は、国会法第68条の3の規定のあり方にある。「内容において関連する事項ごとに区分して」という文言では、関連するもの同士複数を抱き合わせるという読み方も可能となる。たとえば、改正案セットA(9条改正・徴兵制・軍事法廷の設置)と、改正案セットB(首相公選・7条および69条の解散権関連規定)、改正案セットC(人権の追加と政教分離の緩和)という組み合わせにすることは、68条の3の規定に反しないという解釈も可能になる。改正案セットAについては、9条の改正に賛成しても、徴兵制には反対する投票者は多数存在する可能性がある。セットCについても、人権の追加には異論がなくても、政教分離の緩和への反発があることが予想される。

したがって、68条の3の規定は、「前条の憲法改正案の発議に当たっては、投票に付す一つの改正案につき、一つの事項のみを含むべく区分して行うものとする。」と改正すべきであると思われる。しかし、シングルサブジェクトルールを厳密に運用することは、改正案の数を増加させることになり、適正な改正案数確保の原則とのバランスを取ることが難しくなる<sup>(45)</sup>。

<sup>(44)</sup>シングルサブジェクトルールの遵守を議会が自己の責任と判断で行うタイプ(スイス)もある。アメリカでは、裁判所が審査を行い、それにかかなりのコストとエネルギーが割かれているという現状がある[Ellis]。

<sup>(45)</sup>このように、ハードルとハードルが衝突することもありうる[Gerber]。調整が難しい局面である。

### (3) 明瞭性

改正案を理解しやすいものにすべきであるという、明瞭性の原則には、三つのレベルで対応することができると思われる。一つは、投票に付す改正案に対して、投票用紙に説明文を付けるなどして、理解を促すという方法である。たとえば、「今回の9条の改正は、国際貢献の目的の下に自衛隊の海外派兵を可能にするためになされるものです。あなたは憲法改正に賛成しますか?」という形になる。現行法は、56条で、投票用紙には、賛成・反対の文字を印刷し、投票者は、賛成または反対を○で囲む旨を規定していることから、この方法を採用していない。二つ目は、改正案の文言を理解しやすくするという方法である。三つ目は、投票用紙ではなく、政府発行のパンフレット等で、改正案の難解さを緩和するという方法である。これについては、後述する。

第一の説明文を付ける方法は、憲法問題の本質的な難解さと有権者の情報獲得の困難さに鑑み、検討に値する方法であると思われる。例えば、「憲法裁判所の設置」は、法知識の十分ではない国民にとっては、通常の裁判所との違いを理解することが困難なものであると思われる。もちろん、パンフレット等の広報活動も重要な情報源であるとしても、投票用紙に要点を短く書いてあることは、最終決断を助けるという意味では重要な手がかりになるであろう。投票用紙での記載が困難であるなら、投票所に大きく掲載するという方法も検討に値する<sup>(46)</sup>。

しかしながら、ここには大きな問題点がある。それは、結果を誘導しかつ不明瞭さを助長するような説明文が、登場する恐れがあるということである。仮に、投票用紙に説明文を付けるとすれば、イギリスの選挙管理委員会のガイドライン<sup>(47)</sup>のように、「明瞭で」・「理解しやすく」・「賛否両論に対して中立的」な文言にする必要がある。

説明文に対する明瞭で理解しやすく、賛否両論に対して中立的な文言という要請は、賛否対等の原則に資するところ、改正案の文言そのものに対しても問題となる。特に、憲法9条の改正の際には、投票者が文言からその示す内容を十分に理解できるのか、という大きな問題が生じる。現行の9条の規定でさえ、少なくとも法律家が文言を読む限り、複数解釈がありうるどころ、改正された条文を読んで、海外派兵・PKOへの参加・核兵器の配備・先制攻撃の是非という問題を、明確に示すことは可能なのであろうか。安全保障の政策は、政府の有権解釈・国会決議等で、漸進主義的に進んでいる

<sup>(46)</sup>国民投票法65条1項は、改正案の要旨を投票所に掲示する旨規定しているが、投票用紙のほうが、最終的な決断を助けると思われる。

<sup>(47)</sup>[福井c158]

現状を見れば、これらの項目の詳細を、明瞭かつ具体的に条文の中に盛り込むことは考えにくい。国際情勢、安全保障、純粋な軍事レベル、隣国との関係、テロなど、あらゆる角度の問題から見て、9条の射程範囲を改正案に示すことは現実に無理であり、9条改正案は、本質的に明瞭性の原則を満たすことはできないものになるであろう。諸外国の国民投票において、安全保障問題が国民投票の対象から除外されている<sup>(48)</sup>のは、こうした情報提供の本質的困難さに原因があると思われる<sup>(49)</sup>。

確かに、除外事項を憲法が認めていない以上、投票の対象から外すことは法的には不可能であろう。しかし、安全保障問題は情報を提供しにくい投票案件であるという点は、国民投票の運用にあたって、十分に留意すべき点であると思われる。

#### (4) 改正案の作成に対する監視・勧告・是正の手段

次に、このような改正案作成上のルールが破られた場合はどのように対処すべきであろうか。あるいは、ルール違反を防止するための監視はどのようにすべきであろうか。上述の各ルールに違反する可能性については、提案側が一方的にルールを破る場合だけでなく、多数派工作による妥協の結果、ルールが破られる場合もある。たとえば、少数派を抱き込むために抽象的な文言を作成し、それによって明瞭性の原則が破られる場合も否定できない<sup>(50)</sup>。具体的な内容は、その後法律レベルでの調整に先送りして、憲法改正のみを行うということも考えられる。そうした点からも、ルール違反を勧告・是正する機関の必要性は高い。この点、日本の国民投票の運用は、諸外国に比べて特殊な形態を採用している、ということができる。すなわち、基本的に国会の多数決で運用がなされ、第三者機関による監視・勧告・是正の手段が存在しないのである<sup>(51)</sup>。

国民投票・住民投票を実施する諸国では、発議する機関とは異なる第三者機関が、国民投票・住民投票の運用を監視している。第三者機関による監視は、大きく分けて選挙管理委員会型と裁判所型がある。選挙管理委員会型では、イギリスの選挙管理委員会が、政党・選挙及び国民投票法<sup>(52)</sup>に基づき投票案件に関する勧告その他を行っている。アイルランドは、国民投票委員会が広報その他を行っている。裁判所型の、ア

<sup>(48)</sup> スイス・東欧諸国に立法例がある [Auer & Bützer 233-255]。

<sup>(49)</sup> 安全保障問題について実施した例としては、スペインの1986年のNATO残留についての国民投票がある。なお、[Möckli 159]は、この国民投票は、紛争解決と同時に信任投票も作用も強いと述べている。

<sup>(50)</sup> 9条2項の「前項の目的」というような分かりにくい文言が妥協の結果規定される可能性は否定できない。あるいは、憲法改正レベルでは妥協して、第二段の争いを法律レベルで行うという場合もありうる。

<sup>(51)</sup> [Qvortrup]は、政府・国会以外の第三者機関による国民投票のプロセス全体に対する監視の必要性を述べる。

<sup>(52)</sup> [福井 c 158-159][間柴 a][間柴 b][間柴 c]を参照されたい。

アメリカでは、住民が住民投票実施前にシングルサブジェクトルール違反等に対する申し立てを行い、それを裁判所が審査する。イタリアは憲法裁判所が、国民投票の除外事項の該当性の審査を行い、その他の広報活動等の事務も執り行っている。フランスも憲法院が、国民投票の監視にあたっている。

国民投票法は、127条で、国民投票に異議のある投票人に中央選挙管理委員会を被告として東京高等裁判所に訴訟を提起することを規定している。同128条は、国民投票が無効となる原因として、①国民投票の執行管理に当たる機関が、国民投票の執行管理につき遵守すべき手続に関する規定に違反すること、②多数の投票人が一般にその自由な判断による投票を妨げられたといえる重大な違反があったこと、③投票数の確定に誤りがあったこと、の三点を挙げる。このうち、改正案作成上の問題点については、①が関連するところ、「国民投票の執行管理に当たる機関」は、中央選挙管理委員会を指し(国民投票法8条)、解釈上、審査会や発議を行う国会に該当しないことは明らかである。そうすると、少なくとも国会法68条の3の違反を裁判所に問うことは不可能であることになる。現行の規定の下では、改正案の瑕疵・問題点を国民の側から問う手段はなく、後は国会の審議の過程で是正される可能性が残るだけである。

改正案の審議において、各院の3分の2の多数を背景にした議会運営がなされ、国民投票法及び各原則に反する行為が存在しても、それを監視・勧告・是正する機関が存在しないことは、大きな問題である<sup>(53)</sup>。

### 3 改正案に係る情報提供

#### (1) 国民投票広報協議会

国民投票法11条及び改正された国会法102条の11及び12により、国民投票広報協議会(以下「協議会」という。)が設置された。国民投票法14条は、協議会の基本的な役割は、①国民投票公報の原稿の作成、投票記載所に掲載する改正案の要旨の作成、憲法改正案の広報放送、新聞による広報広告に関する事務、その他の憲法改正案の広報事務である旨を規定している。

国民投票法12条は、委員は、各院から10名を、会派の割合に応じて選任する。ただし、反対会派に1名も割り当てられないことがないように配慮すると規定している。同15条は、協議会の定足数を7名とし、協議会の議事は、3分の2以上の多数で決すると規定している。こうした規定は、14条2項が、協議会が憲法改正案に係る広報活動を行う

<sup>(53)</sup>3分の2の賛成を集めるための妥協はなされるが、いったんそれを超えると、強圧的な運営になる可能性も否定できない。

にあたって、客観的かつ中立的に行い、賛成と反対の見解の取り扱いを公正かつ平等に扱う旨規定している点を担保するものとなっている。こうした規定は、審査会と比較すると、IIで述べた、賛否対等の原則に適うもので、ある程度評価することができる。

## (2) 国民投票公報

協議会は、憲法改正案に係る基本情報を提供するために、国民投票公報(以下「公報」という。)を作成し、公報は、各世帯に投票日の10日前に印刷・配布される。14条1項1号には、公報には、①憲法改正案・憲法改正案要旨、②憲法改正案に関する新旧対照表その他の参考となるべき事項に関する分かりやすい説明、③発議の過程で出た、賛成・反対意見が記載される旨、規定されている。

①の改正案要旨の作成は、改正案の内容を要約して、分かりやすく国民に提供することが目的である。②では、投票者は発議に至るまでの議論を参照することができる。問題点としては、賛成側に対して、③の賛成意見の提供と合わせて、二回の意見提供の機会を与える可能性を指摘できる。この点、少数会派尊重の原則の維持が求められるところである<sup>(54)</sup>。

③の賛成意見と反対意見の提供には大別して三種の方法がある。

- A案 第三者機関が論点ごとに賛否両陣営の主張をまとめる方式
- B案 提案する側(賛成側)が先に主張して、それを反対する側が反論する方式
- C案 それぞれが主張する方式

A案は、有権者に情報を提供するという点では最も優れた方法である。ただし、ここには、論点の選択をどのようにするか、という問題点がある。反対する側としては、できるだけ多くの争点を論じたいところである。一方、賛成する側としては、反論の機会をできるだけ少なくしたい。論点の選択は協議会で議論し調整を図るべき事項であるが、現実には双方の主張が折り合う可能性は低く、第三者がまとめるという方式が、公平で客観的な情報の提供に資すると思われるところ、上述のとおり国民投票法は採用していない<sup>(55)</sup>。

B案は、まず提案者である賛成する側が十分に主張と立証して、それに反対する側が反証するという形式<sup>(56)</sup>であることから、提案者の説明責任が強調されると同時に、ディベート的な議論の応酬が投票者の興味を喚起するという効果が期待される。ここ

<sup>(54)</sup>その他としては、公報の読解力レベルをどの程度に設定するかという問題がある。

<sup>(55)</sup>アイルランドは、A案を採用している。

<sup>(56)</sup>アメリカの州の中には、B案を採用しているものがある。

では、反論に対して、再反論を認めると、議論が延々と続く可能性があり、長文にわたる議論は、投票者への情報提供という点では不適切なものになりかねない。また、この場合、賛成する側からみると、制度自体がある種のネガティブ・キャンペーンを展開していることになり、「後攻め」の方が有利になっているという問題<sup>(57)</sup>がある。

C案は、それぞれが自己の主張を一方的に提供する方式<sup>(58)</sup>であるので、三案のうち、投票者の論点の把握と理解を助けるという点では、最も不十分な制度であり、議論がかみ合わない可能性があり、情報提供が十分ではないという問題点がある。

ここで、憲法9条の改正を想定して、三方式の採用の是非を検討してみると、賛成する側にはネガティブキャンペーンをできるだけ避けて、議論を拡大しないようにしたいという思惑があると思われる。例えば9条の改正が、徴兵制・軍事法廷の設置といった論点まで拡大することは、賛成する側にとっては望ましいことではない。そういう意味では、最も「都合のよい」方式がC案であり、投票者にとって公平中立で、読みやすい内容を提供するという点ではA案であると思われる。また、B案は「読み物」として面白い公報が作成される可能性がある。しかし、どの方式を採用するかをめぐる協議を実施した際には、賛成する側が3分の2を押えている以上、C案が採用される可能性が高いと思われる。

ここでも、十分な情報の提供の原則を維持するためには、第三者的な監視機関の必要性を感じざるを得ない。

## 4 国民投票運動

### (1) 国民投票運動の世論形成力

国民投票運動の規制を考えるにあたっては、国民投票運動<sup>(59)</sup>が投票結果に対して、実際どのような影響を与えているのかを分析する必要がある。

80年代、90年代における欧米の全23の上からの国民投票に対して行った国民投票運動開始時と終了時の投票案件に対する支持率の差の分析は次の通りである<sup>(60)</sup>。

まず、開始時と終了時の支持率の差の絶対値は、平均17%であり、一般に国民投票

<sup>(57)</sup>後攻め、すなわち国民投票で二番目に動くことの利点については、[福井c 53-54]を参照されたい。

<sup>(58)</sup>オーストラリアは、字数を制限してC案を採用している。

<sup>(59)</sup>なお、国民投票の結果を左右する要因は国民投票運動だけではない。LuDucは①社会内部の分裂②思想信条③政党④集団⑤政治家⑥政府の政策⑦経済状況⑧選挙運動⑨メディアが選挙の安定性と不安定性を左右する要因として挙げ、①~⑧のうち、数字が小さいほど不安定要因、高いほど安定要因としている[LeDuc]。

<sup>(60)</sup>[LeDuc]。

運動が進行するにつれて、支持率が低下する傾向にある。

次に、世論の変化は、大きく3つのパターンを示す。

①世論形成型 国民のよく知らない争点がネガティブキャンペーン等をうけて徐々に支持率を下げるタイプ。政治階層への反発という要因が大きい。国民投票運動の最終週に態度を決定する者の割合が高い。

②世論逆転型 よく知られた争点が、論点のすり替え等によって、支持率を下げるタイプ。ここでも、最終週に賛成が入れ替わることが多い<sup>(61)</sup>。

③世論上昇型 争点に対する固定した意見を有する国民が多いときに、選挙運動の経過とともに、人気のある政治家のリーダーシップ効果<sup>(62)</sup>が発揮されて支持率が増加するタイプ。

①の典型例は、上述の1992年のカナダの国民投票である。投票者にとっては全く新しい論点(包括的憲法改正案)が突然、与野党合意の上に、提案されたために、3分の2が選挙運動開始後に態度を決定し、否決することになる。また、突然の合意と改正案の決定を契機として、エリート層への強い不満が表れた例でもある。1999年のオーストラリアの「共和制移行」を問う国民投票も、選挙運動の開始前の未定者が多く、選挙運動開始後、賛成の割合が急落する。そして、最終的には否決されている。

②にはアイルランドの国民投票の多くが当てはまる。特に、1986年の離婚についての憲法改正国民投票は、国民投票前後で大幅に賛成の割合を減らしている。アイルランドでは、一般に、ネガティブ・キャンペーンがかなり効を奏していて、多くの場合に、選挙運動の経過とともに支持率が大きく減少している。中絶・離婚廃止によって現状が変更されることへの不安をあおって、最終的に保守層の否決票を掘り起こしている。また、カナダの1980年国民投票もこのパターンで、大幅な下落を示す。ここでは、ケベックの「主権確立」という論点を、反対派が、「新しい連邦主義」へ変更させるのに成功し、また、当時人気があったトルドー首相が反対陣営を支持したことが大きな要因となっている。ここではリーダーシップ効果が反対陣営に対してプラスに作用したことになる。

③の例はあまり多くない。1995年のカナダの国民投票では、ケベック住民は当時のカナダ首相への強い不満を示し、選挙運動で、ケベックで人気のある政治家の主張を受け入れて、賛成票が若干増加したが、賛成多数には至らなかった。1994年に行われ

<sup>(61)</sup>アメリカでも、住民投票の選挙運動の最終週で態度決定がなされるという調査がなされている [Magleby]。

<sup>(62)</sup>リーダーシップ効果とは、人気のある政治家が投票結果に強い影響を与えることをいう。

た4カ国(オーストリア・フィンランド・ノルウェー・スウェーデン)のマーストリヒト条約批准の国民投票<sup>(63)</sup>もその例に該当する。これらは、数字的には、国民投票運動の展開によって、若干プラスに作用しているといえる。ノルウェー(否決)とスウェーデン(成立)は、国内にEU懐疑派がかなり存在したが、政府の積極的な宣伝活動が賛成票を増加させた。

## (2) 日本の国民投票に対する示唆

日本は国民投票を実施したことがなく、国民投票運動以外の他の要因が改正案の成立に大きな影響を与える可能性もあるが、現在予想される憲法改正の論点を(1)のパターンに当てはめて予測してみたい。

①の世論形成型として登場する可能性のある論点は、一院制・首相公選制などの制度の創設及び包括的な憲法改正案であると思われる。後者については、国会法68条の3に従って、区分されて5つ程度に分解されたとしても、そのことが、かえって投票者の情報獲得の妨げになる可能性がある。

②の世論逆転型になる可能性としては、憲法9条が挙げられる。世論調査を見る限り、一般論としては、9条改正に賛成が多いとしても、上述のとおり、現状がどのように変更されるのかについての情報を十分に説明しない限り、ネガティブ・キャンペーンにさらされ、不安を感じた投票者が棄権または反対票を投じる可能性が高くなる。

そして、重要な点は、①と②ともに、投票者は最終週に態度を決定するという点である。そうすると、国民投票運動の最終2週間に、テレビ・ラジオでのCM放送(意見広告)を禁止するという国民投票法105条は、国民の最も重要な時期の情報獲得に、大きな制約を課すことになり、また、政治情報の流通・獲得を大きく制限することから憲法21条に違反すると思われる<sup>(64)</sup>。

国民投票法の制定した者には、そもそも国民投票による憲法改正は、ネガティブ・キャンペーンに打ち勝って、その正統性を獲得する存在であるという認識が不十分であると思われる。逆に、最終週の情報獲得を制限すると、①では情報不足から否決される可能性が高まる。②では、仮に憲法9条の改正が問われているとすると、改正案自体が本質的に情報を十分に提供できないものである以上、ネガティブ・キャンペーンは甘受せざるを得ないものであろう。

<sup>(63)</sup>各国の運用については[Kaufmann & Waters]を参照されたい。

<sup>(64)</sup>[渋谷34]。

## 5 投票日

国民投票法2条は、投票日を発議した日から60日以後180日以内に設定する旨を規定する。なお、投票日は国会の議決によって決定される。国民が熟慮と真剣な検討を行うためには、できる限り投票期日までの間に時間を設定する必要がある。一方、提案する側は、ネガティブキャンペーンを受ける期間を制限したいところである。しかしながら、4で見たように、投票者の情報の獲得と投票行動は、改正案の内容に大きな影響を受ける。特に、全く投票者になじみのない改正案の場合は、短期間で不十分な情報を提供することは、否決の可能性を高めることにつながる。

一方、多くの賛成票を掘り起こして成立に持ち込む戦術をとる場合は、投票日の設定は成立のための重要な要因となる。春と秋の連休の前後に設定したり、夏期の休暇期間に投票日を設定したりすることは、不成立の原因となる可能性がある。投票率を向上させるための最善の方法は、通常の国政選挙と同日に実施することであるが、選挙で与野党が対立する中で、憲法改正という争点のみが一致するという状況で国民投票を行うことは、想定しにくい。むしろ、諸外国では、党内の分裂を回避するために、選挙との同日実施を回避するという運用例が見られる。また、同時の実施は、国民投票運動と選挙運動の区別がつきにくいという運用上の問題点を発生させる。特に、戸別訪問禁止の扱いは、微妙な判断が求められるであろう。

さらに、提案する政府には、国民投票を単独で実施する場合は、補欠選挙と同様に、国民投票が「信任投票」にならないようにしたいという配慮が働くと思われる。いずれにせよ、提案する側から見ると、投票日の決定は決して「フリーハンド」でできるものではなく、慎重な考慮が求められるものとなっている。

## 6 成立要件

国民投票法制定時の国会審議では、最低投票率を課すべきか否かということが大きな争点となったが、結果的には採用されなかった。最低投票率とは、投票率が一定数(50%など)に達しない場合は、国民投票を不成立にするという制度である。これが憲法上許容されるかどうかについては、説が分かれる。第一は、最低投票率を現行の憲法の規定にさらに加えることは、憲法に反するという「否定説」である。次に、最低投票率を課すことは、禁止されているものではなく国会の裁量に委ねられているとする「裁量説」<sup>(65)</sup>がある。つまり、否定説は成立要件を憲法事項とし、裁量説は法律事項としていることになる。

<sup>(65)</sup>裁量説を展開する文献として、[井口 a][井口 b]がある。

本稿は、否定説を採用する。その理由としては、第一に、諸外国の憲法における、国民投票の規定では、発議要件と成立要件は、明文で規定されていることを挙げることができる。特に、日本国憲法の原案作成時には、アメリカの州の憲法を参考にしたと思われるところ、それらの州憲法は、ほとんどが日本と同じように、議会での憲法改正後に、住民投票を課しており<sup>(66)</sup>、そこでは、明文の規定以上の条件を課するという運用はなされていないことを重視したい。

第二に、憲法改正国民投票は、憲法の安定性と可変性という相互に矛盾する要請のバランスをとって運用することが求められる<sup>(67)</sup>ところ、比較憲法的にみて、両院の3分の2という発議要件は、かなり高いハードルであり、これに対して、さらに、例えば、50%の投票率<sup>(68)</sup>という要件を課すことは、そうしたバランスを安定性、つまり不変性に向かって大きく傾けることになり、国民主権の権力的契機の発現を制限することにつながるという点を指摘したい。

第三に、裁量説は、なぜ最低投票率を採用するのか、という点の説明が十分ではない。成立要件には、単純多数決・特別多数決・二回の国民投票の実施・最低投票率・有権者に占める賛成の割合<sup>(69)</sup>というように、多様な選択肢があり、それぞれには固有の機能と問題点<sup>(70)</sup>があるところ、憲法が成立要件について複数の選択肢を許容するという積極的な理由を示すことができない。やはり、単純多数決のみを採用したとみるのが自然であろう。

第四に、最低投票率には、民意のパラドックス<sup>(71)</sup>が発生する。50%の最低投票率を導入すると、仮に45%の投票率で、80%の賛成票を得た場合(ケースA)は、有権者全体の36%の賛成を得ながら不成立ということになる。一方、60%の投票率で、55%の賛成の場合は、有権者の33%が賛成することになる(ケースB)。最低投票率を導入すると、ケースAの方が多くの民意を獲得しているにもかかわらず、否決されるというパ

<sup>(66)</sup>デラウェア州以外は、憲法改正を承認するための住民投票が存在する。また、最高裁判事に対する国民審査・地方自治特別法に対する住民投票は、それぞれ、直接民主制を採用するアメリカの州の *retention election* (継続審査)、*mandatory referendum* (義務的住民投票) とほぼ同じ制度であることを根拠として挙げたい。

<sup>(67)</sup>[声部375]は、「この安定性と可変性という相互に矛盾する要請に応えるために考案されたのが、硬性憲法 (*rigid constitution*) の技術、すなわち、憲法の改正手続を定めつつ、その要件を厳格にするという方法である。」とされ、安定性と可変性のバランスをとる必要性を説く。

<sup>(68)</sup>イタリアでは50%の最低投票率がかなり高いハードルとして機能している [Uleri]。

<sup>(69)</sup>投票率に賛成率を乗じた割合である。

<sup>(70)</sup>例えば、特別多数決は、成立しにくくなる。

<sup>(71)</sup>これはイタリアの国民投票で指摘されている [Uleri]。

ラドックスを生じさせる<sup>(72)</sup>。正統性確保の原則に照らしてみると、こうしたパラドックスの発生は回避されなければならない。

第五に、最低投票率を仮に導入する場合、仮に50%にした場合、その数字の根拠を示すことができないと思われる。また、最低投票率を50%にすることは、50%を切る投票率を否定的に評価することにつながり、国政選挙や地方自治体の選挙でもその無効を議論しなければならなくなるのではないか、という疑問が生じる。

最低投票率導入論における「できるだけ多くの国民が賛成するような制度の構築」という趣旨を貫徹させるためには、イギリスの40%ルールのように、有権者の一定の割合の賛成を求める方法も検討に値する。しかし、欧米諸国の国民投票、特に「上から」の国民投票の運用実態をみると、有権者の40%という数字はかなり高いハードルであり、成功した国民投票の代表例<sup>(73)</sup>である、イギリスの1975年のEC残留を問う国民投票でも、64.5%の投票率と67.2%の賛成で、有権者の40% (39.3%)には及ばなかったという点を無視することができない。さらに、デンマーク憲法における憲法改正国民投票の有権者の40% (当初は45%)の賛成を要求する、という規定は、憲法改正の大きなハードルになっている点を、反対する理由として追加したい。

## むすび

諸外国の国民投票による憲法改正の過程を分析すると、憲法改正は大きな困難を伴う作業であることを認識せざるを得ない。第一に、地方分権・議会の改革などの国政上の大きな問題については意見集約が困難であり、議会での協議が難航しているという現実がある。第二に、議会内部や政治階層内部でコンセンサスが形成されても、国民がそれに反発したり、あるいは無関心であったりして、国民の理解を得られることが難しい。第三に、国民が十分に理解していて、一定の賛成の割合が見込まれる改正案であっても、激しいネガティブ・キャンペーンにさらされて、否決に持ち込まれることも多い。そして、そもそも「上から」の国民投票の成立率は、それほど高くない。第四に、日本で実施する場合は、約1億人の有権者が、休日に50%から70%の間の割合で投票に参加するとすれば、推定2500万人から3500万人の賛成票を得る必要があるという「厳しい」票の計算が存在する。第五に、国民投票の実施は、政権担当者に対する批判と直結することが多く、国政選挙の合間を縫って、タイミングを考慮して実

<sup>(72)</sup>[井口b]は、同様のパラドックスは、定足数の存在する合議体でも発生することを指摘している。

<sup>(73)</sup>この場合、国民の多くが議論に参加し、提案が承認され、しかも紛争が解決したという、上述の3つの意味で成功している。

施するのは実際はかなり難しいと思われる。国民投票が信任投票となるというリスクを考えれば、近時の欧州諸国が、国民投票に対して消極的になる理由も十分にある。

しかし、憲法改正国民投票の実施も成立もかなり困難であるのは、上述のとおりであるとしても、一方で、日本には別の運用上の不安要因が存在する。それは、たった4年の間に、300議席の巨大与党が入れ替わり、しかも国民が郵政民営化も、民主党のマニフェストも、必ずしも十分に理解して投票しているわけではないという点である。これを「政治的未成熟さ」と評価するかどうかは別として、今は憲法改正が下火になっていたとしても、今後、人気のある首相と巨大与党という組み合わせが誕生し、「憲法改正」という四字熟語のスローガンを掲げて、国民投票に持ち込む可能性も存在する。

こうした懸念を抱きながら国民投票法を読むと、同法からは、「国政上の重大問題についての議論を喚起し、国会でのコンセンサスを得て、さらに国民を説得して憲法改正を行う」という、「正攻法」の姿勢を感じることはできない。むしろ、十分な議論をしないままに、「勢い」で国民投票を突破しようとしているのではないか、という強い疑問を感じるころである。ネガティブ・キャンペーンを避けるための「14日前のテレビ広告禁止」の規定、審査会・協議会の運営に対する監視・是正手段の不在などは、それははっきりと示しているのではないであろうか。国民投票の研究者として諸外国の運用を見る限り、「上から」の国民投票は、常にプレビシットの運用の危険にさらされているという現実と、「熱しやすく」一方で「淡白で」「忘れやすい」日本人の国民性を十分に意識した上で、慎重な国民投票の運用を行うべきである、という点を強調したい。確かに、憲法改正案に対する「熟慮と批判的な検討」を欠いた国民投票が行われることは、実際には杞憂に終わるのかもしれない。しかし、「備えあれば憂いなし」の言葉のとおり、憲法改正という大イベントが失敗に終わらないように、諸外国の運用に今後とも学びながら、日本の国民投票の運用のあり方を検討していく必要があると思われる。

最後に、本稿は、参議院憲法調査会事務局における2年以上にわたる報告に依拠しているものであり、そこでの議論の多くを含んでいる。同事務局の皆様に深く感謝する次第である。

## 参考文献

### 外国語文献

- Auer, Andreas & Bützer (ed). 2001. *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Ashgate publishing company.
- Birch, Anthony H. 2007. *The Concepts & Theories Modern Democracy* (3<sup>rd</sup> ed). Routledge.

- Coakley, John and Michel Gallagher. 1999. *Politics in the Republic of Ireland*. London: PSAI Press.
- Cronin, Thomas E 1989. *Direct Democracy: Politics of Initiatives, Referendums, and Recall*. Cambridge Harvard University Press.
- Ellis Richard J. 2002. *Democratic Delusions: the Initiative Process in America*. University Press of Kansas
- Eule Julian N. 1990. *Judicial Review of Direct Democracy*, Yale Law Journal vol.99.
- Farrell, David M and Scmitt-Beg, Rudiger.(2006) *Do Political Campaigns Matter?, Campaign effects in elections and referendums*.
- Gallagher, Michel and Vincent P Uleri.1996. *The referendum Experience in Europe*. London Macmillan.
- Gallagher, Michel.1996. *Ireland: the referendum as a Conservative device*. in [Gallagher and P Uleri].
- Grad, Frank P and Williams, Robert.F. *State Constitutions for the Twenty-first Century vol2. Drafting State Constitutions, Revision, and Amendments*. State University of New York Press.
- Johnston, Richard Andre, Blais Elisabeth, Gidengil and Neil, Nevitte. *The Challenge of Direct Democracy. The 1992 Canadian Referendum*. 1996. McGill-Queen's University Press.
- LeDuc, Lawrence.2006. *Referendum and elections, How do campaign matter?* in, [Farrell, and Rudiger].
- Magleby, David B.1984. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Johns Hopkins University Press.
- Miller, Kenneth P.2009. *Direct Democracy and the Courts*. Cambridge niversity Press.
- Möckli, Silvano. 1994. *Direkte Demokratie*. Verlag Paul Haupt. Bern.
- Qvortrup, Mads.2002. *A Comparative Study of Referendum: Government by the People*. Manchester University Press.
- Rommelfanger, U.1988. *Das konsaltative referendum*. Bern.
- Setälä, Maija.1999. *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and Analysis of Institutions*. London: Macmillan.
- Tarr, Alan G and Williams, Robert F. 2006. *State Constitutions for the Twenty-first Century vol1. The politics of State Constituional Reform*. State University of New

York Press.

Tarr, Alan G and Williams, Robert F 2006. *State Constitutions for the Twenty-first Century vol3. The Agenda of State Constitutional Reform*. State University of New York Press.

Uleri, Pier Vincenzo.2002. *On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non-vote? How Italian Parties Learned to Control Citizen Lawmaking*. North Carolina: Carolina Academic Press.

## 邦語文献

### 著作・雑誌論文

赤坂浩一(2007)「時の問題「国民投票法」の成立 — 昭和28年旧自治庁案再訪」法学教室327号。

芦部信喜(高橋和之補訂)(2007)『憲法』(第4版), 岩波書店。

飯島滋明(2006)「日本国憲法の改正手続に関する法律案」の問題点(憲法改正国民投票法案の検討), 専修大学社会科学研究所月報521号。

井口秀作(2007)「何のための「国民投票法案」なのか(特集 施行60年目の憲法状況 — 跳梁する「改憲」論に抗し), 世界765号[井口a]。

井口秀作(2007)「「国民投票法」の制定と国民主権」法律時報79巻7号(通号984)[井口b]。

井口秀作(2008)「憲法状況あらためて「憲法改正国民投票」の意味を考える(特集 憲法でつくる教育の未来)」クレスコ8巻5号(通号86)[井口c]。

井芹浩文(2007)「資料版・憲法改正案(11・完)補遺 国民投票法案 — 投票年齢、報道規制が焦点」, 法令解説資料総覧300号。

入稻福智「アイルランド国民投票によるリスボン条約の批准否決」, 平成法政研究13巻1号(通号24)。

岩波祐子(2006)「イタリア2006年憲法改正国民投票 — 改正案の概要と国民投票までの道程」, 立法と調査259号[岩波a]。

岩波祐子(2007)「棄権の損得を考える — 国民投票における最低投票率をめぐる論点」, 立法と調査266号[岩波b]。

岩波祐子(2007)「憲法改正国民投票法案 — 日本国憲法の改正手続に関する法律案(特集 第166回国会の法律案等の紹介(3))」, 立法と調査267号[岩波c]。

江橋崇(2006)『「官」の憲法と「民」の憲法』, 信山社。

奥野恒久(2007)「憲法シリーズ(2)憲法改正手続きをめぐる本質的対立点 — 国民投票

- 運動を中心に」, 日本の科学者 472号。
- 奥野 恒久(2007)「憲法改正国民投票法と民主主義(特集 検証「改憲実態」)」, 法学セミナー 52巻10号(通号634)。
- 奥野恒久(2008)「憲法改正プロセスにおける「国民」(コロキウム現代改憲論と「国民」・「社会」)」, 法の科学39号。
- 笠松健一(2007)「憲法改正国民投票法の成立経過と問題点(第52回[民主法律協会]総会特集号) — (特別報告)」, 民主法律271号。
- 加堂裕規(2007)「憲法改正国民投票法制定への論点と課題について — 第165臨時国会での議論と合意、その問題点を中心に」, 大阪青山短期大学研究紀要32号。
- 河上暁弘(2007)「憲法改正手続問題の基礎的検討 — 「国民投票法」成立を契機に」, 自治総研33巻9号(通号347)。
- 川崎政司(代表)憲法制度研究会(2008)『ポイント解説Q&A 憲法改正手続法』, ぎょうせい。
- 神崎一郎(2008)「憲法改正国民投票法を読む(1)(2・完)住民投票条例の設計の視点から」, 自治研究84巻1号・85巻12号(通号1017・1018)。
- 古賀浩志(2006)「日本国憲法改正国民投票法案について」, 選挙時報55(9)。
- 小林節(2007)「本質的論点から逃げずに議論せよ — 国民投票法の成立過程における報道の問題点(憲法とジャーナリズム(1))」, 新聞研究673号。
- 渋谷秀樹(2007)『憲法』, 有斐閣。
- 高見勝利(2007)「国民投票法 — 先送りされた重要問題」, 世界769号。
- 田代正彦(2008)「国民投票法に残された課題の検討 — 18項目の附帯決議を中心として」, 法政法学26号。
- 橘幸信・高森雅樹(2007)「法令解説 憲法改正国民投票法の制定 — 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備 日本国憲法の改正手続に関する法律」, 時の法令1799号。
- 内藤光博(2006)「憲法改正国民投票法案 — 与党案と民主党案について」, 現代の理論9号。
- 内藤光博(2006)「憲法改正国民投票法案をめぐる動向(憲法改正国民投票法案の検討)」, 専修大学社会科学研究所月報521号。
- 西土彰一郎(2007)「国民投票運動(国民投票法 重要条文解説)」, 法学セミナー52(10)通巻634号。
- 長谷部恭男(2006)『憲法とは何か』, 岩波書店。

- 福井康佐(1996)「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論集3号[福井a]。
- 福井康佐(2003)「憲法改正国民投票における運用上の諸問題」、学習院大学大学院法学論集9、10号[福井b]。
- 福井康佐(2006)『国民投票制』、信山社[福井c]。
- 藤井延之(2008)「日本国憲法の改正手続に関する法律(国民投票制度)について(1)(2)選挙」、61巻7・8号。
- 間柴泰治(2007)「憲法改正国民投票法案の主な論点 — 国民投票運動に対する公的助成制度」、調査と情報578号[間柴a]。
- 間柴泰治(2007)「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度(イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度)」、外国の立法231号[間柴b]。
- 間柴泰治(2007)「2000年政党、選挙及び国民投票に関する法律(抄)(イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度)」、外国の立法231号[間柴c]。
- 馬屋原潔(2007)「国民投票法におけるメディア規制」、マスコミ市民フォーラム461号。
- 宮下茂・琴岡英一(2006)「憲法改正等国民投票制度をめぐる議論 — 参議院憲法調査会の活動経過(特集 第164回国会の論議の焦点(3))」、立法と調査259号。
- 宮下茂(2009)「選挙権年齢及び民法の成年年齢等の引下げ問題 — 国民投票の投票権年齢を18歳以上とすることに伴う引下げ」、立法と調査294号。
- 百地章(2007)「政治 改憲世論育成の草の根的国民運動を — 国民投票法の課題」、改革者563号。
- 山岡規雄(2007)「イタリア憲法制定議会における国民投票制度に関する議論(小特集 欧州の憲法改革事情)」、レファレンス57巻12号(通号683)。
- 吉田省三(2008)「海外動向 イタリア2006年憲法修正国民投票と立憲主義」、法の科学39号。
- 吉武信彦(2007)「欧州憲法条約批准過程と国民投票(2・完)」、地域政策研究10巻2号。
- 吉田利宏(2007)『国民投票法 論点解説集』、日本評論社。
- 雑誌特集号**
- 法学セミナー(2007)「国民投票法 重要条文解説」、52巻10号通巻634号。
- 法律時報増刊 全国憲法研究会編(2002)『憲法と有事法制』。
- 法律時報増刊 全国憲法研究会編(2005)『憲法改正問題』。
- 法律時報増刊 全国憲法研究会編(2008)『統憲法改正問題』。
- 法律時報増刊 民主主義科学者協会法律部会編(2008)『改憲・改革と法』。