

[国民発議・国民拒否] 制度の導入を

今井一（ジャーナリスト、[国民投票／住民投票] 情報室 事務局長）

わが国の場合、国の政治は「改憲の是非」を国民投票で決すること以外、原則としてすべて代表民主制（間接民主制）によって事を決する。立法・行政・司法の三権のうちの立法府（国会）の議員を選ぶのは私たちであり、その国会議員の多数派が行政府（内閣）の長となる内閣総理大臣を選出するのだから、選挙がとても大切だというのは言うまでもないことだ。

だが、とにかく投票に行き代表（議員）を選び、あとは観客席にいて彼らにお任せしようということになってはいまいか。ときどき実施される選挙の際、投票所に足を運んで一票を投じるだけでは、十分な政治参加や行政監視ができない。選挙で投票するだけであとはお任せという（議員や政党にとって）都合のいい主権者、「不断の努力」（憲法 12 条）を怠る主権者であってはならない。

私たちが主権者として持つ政治的権利は「選挙権」だけではなく、自ら立候補する「被選挙権」もある。あるいは、政府を相手取った「違憲訴訟」も起こせるし、国会議事堂を取り囲む 100 万人デモやツイッターデモをやることもできる。また、地方政治の場合は首長・議員の解職や議会の解散を求めたり、条例の制定・改廃を求めたりする直接請求権を行使することもできる。

ただし、国民主権を形骸化しないために決定的に必要な「国民発議・国民拒否」といったイニシアティブの制度が日本にはない。

政治の場から外されている主権者

国政選挙で判断、選択を誤ると、行政府や立法府が愚かなこと、汚いことをしても、私たちは次の選挙の投票日が来るまでは観客席に追いやられ、閣僚や議員に対して主権者として実効性のある働きかけができない。

「加計、森友や桜の真相を明らかにしろ」、「3.11 から学び、原発は稼働するな」などと SNS や集会でヤジを飛ばしたり怒号を浴びせたりしたところで、権力者はその声を汲みはしないのだ。

そして、一時期たぎらせていた彼らへの怒りは次の選挙までの間に半減し、たいいてい人は不信感を募らせながらも「仕方がない」とあきらめる。私たちは戦後 70 数年、そういった営みを繰り返してきた。

衆愚観に覆われた主張に反駁せよ

ノーム・チョムスキーは、自著『メディア・コントロール』（集英社刊／鈴木主税訳）の「観客民主主義」の項でこのように語っている（括弧内は筆者による付記）。

「民主主義社会における彼ら（大多数の国民のこと）の役割は、リップマンの言葉を借りれば、『観客』になることであって、行動に参加することではない。しかし彼らの役割をそれだけに限るわけにもいかない。何しろ、ここは民主主義社会なのだ。

そこでときどき、彼らは特別階級の誰かに支持を表明することを許される。『私たちはこの人をリーダーにしたい』、『あの人をリーダーにしたい』というような発言をする機会も与えられるのだ。何しろここは民主主義社会で、全体主義国家ではないからだ。これを選挙という。

だが、いったん特別階級の誰かに支持を表明したら、あとはまた観客に戻って彼らの行動を傍観する。『とまどえる群れ』は参加者とは見なされていない。……

この背景には一つの論理がある。至上の道德原則さえある。一般市民の大部分は愚かで何も理解できないということである」

「国民発議・国民拒否」といったイニシアティブ制度を備えない代表民主制のみの政治参加としての「選挙」というものを、チョムスキーはこう捉えている。

念のために言うておおくが、チョムスキーは「観客民主主義」の現実を述べているだけで、市民は何も理解できないから政治的決定の参加者にしてはならないなどと考えてはいない。

選挙至上主義に陥るな

それでもなお「一般市民の大部分は愚かで何も理解できない」から、賢い代表を選んですべてお任せしたほうがいと主張する人は大勢いる。そういう人たちに私はこう反駁する。

安倍政権が行なったいわゆる「アベノマスク」の全戸配布だが、これを使用した国民は全体の5%にも満たない。

余りの愚かさに、多数の国民が憤ったり呆れたりしたが、この歴史的な失政は「衆愚」について論じる際、説得力のある材料になる。

「一般市民の大部分は愚か」と思っている政治家、官僚や学者、言論人は数多いが、莫大な公費（つまり税金）を使って「アベノマスク」のような拙い製品を造らせ、あのタイミングで日本の全戸に郵送配布しようとする一般市民はこの国には存在しない。それをして利益を得られる人、経費無駄遣いの責任を問われない人以外は。

また、あんな拙い製品を、公費による買い上げ契約もなく1億枚以上製造してあ

のタイミングで販売する民間企業もない。そんなことをしたら、まったく売れずに莫大な額の損失を出して倒産に追い込まれるのは分かりきっているから。

あんなにも愚かなことを思いつき、しかも何百億もの金を使って実行したのは、自分たちが市民よりはるかに賢いと思い込んでいる官僚や閣僚で、彼らはその過ちを認めさえしない。傲慢な無謬論者と呼ばせてもらおう。

原発政策に関しても同じで、電力会社や推進派の政治家、立地自治体のボスたちは半世紀にわたり「専門的な知識が必要な原子力発電について素人が口を出すな」、「国が信頼している学者や専門家が『安全だ、大きな事故は起きない』と言っているのだから大丈夫」などと喧伝し、カネと脅しで地元住民らを支配。3.11 から 10 年が経過した今もまた同じようなことを言って再稼働を進めている。

巨額の交付金をばらまき、日本国中に原発を拡散する政府や電力会社のお先棒を担いできた学者・専門家と少数派ながら科学的な知見を備え常識的な判断をしていた反対派市民のどちらが愚かであったかはすでに明白だ。

「選択的夫婦別姓」や「同性婚」、「入管行政」などについてもそうで、国会議員や官僚が私たち市民より人権感覚を有し、優れた判断を行なっているとは到底思えない。

イニシアティブ制度の導入を

前述のチョムスキーの指摘通り、代表民主制での「選挙」というツール一本では、「選挙と選挙の間」の日々行われる重大な政治的決定の場に私たちは係われず、観客民主主義に陥ることが避けられない。これは個々人の情熱の問題ではなく、主権者として政府や国会に実効性のある働きかけをなし得る制度が整っているか否かの問題だ。

そして、その制度・仕組みこそ「国民発議・国民拒否」のイニシアティブにほかならない。

「国民発議」は、憲法や法律の制定・改廃、国際条約の批准・廃棄などについて、規定の連署を条件に国民の発議権を認めるもので、請求後に国民投票が実施される。

ただし、EU の「欧州市民 イニシアティブ」やフィンランドの「アジェンダ イニシアティブ」など、市民が発議した事柄を国民投票ではなく議会が審議して採否を決める制度になっているものもある。

「国民拒否」というのは、政府（あるいは自治体）および議会が、多くの国民にとって納得のいかない行政や立法を行なった場合、一定期間内にそれを撤回、廃止すべしという請求を行うのもので、規定の連署を添えて請求すれば、自動的あるいは政府（自治体）や議会が請求を拒んだ場合に、賛否を問う国民（住民）投票が行われて決着をつける制度だ。

スイスやイタリアなどは国政および自治体レベルで、ドイツやアメリカなどは州を中心とした自治体レベルでこの制度を導入し盛んに活用している。

例えば、「禁酒の発議」、「連邦軍廃止の発議」、「ベーシックインカム導入の発議」、「原発交付金制度の廃止の請求」、「大麻摂取・保持の合法化の発議」、「医療目的のマリファナ承認の発議」、「小児性愛者を児童関連事業に就かせない発議」、「最低賃金アップの発議」、「すべての動物実験禁止の発議」…。

1900 年以降、諸外国において発議・請求されたイニシアティブの数は、国民投票だけで軽く 300 件は超えており、これに世界各地で行われた自治体レベルでのイニシアティブを加えると優に何万件という数字になる。

このイニシアティブ制度の中身や具体的な事例に関しては後ほど詳しく紹介する。

制度が導入されれば日本でも活用される

こうした制度が日本にもあれば、3.11 が起きた 2011 年の段階で「原発の稼働を認めない発議」を行うべく、市民による全国的な署名収集運動が展開されたに違いない。あの頃、首都圏に住む多くの市民が自発的に官邸前、議事堂前に集り「再稼働反対！」と叫び続けたが、民主党政権も自民政権もその声に応えはしなかった。まさに辻清明氏が『政治を考える指標』（岩波新書）のなかで記していた「無力感が漂い、挫折感に支配された」状況になっていたわけだ。

だが、国民発議制度があれば、どの党による政権であっても主権者の多数意思を無視することはできなくなる。

また、国民発議制度は他国との協定や条約の改廃にも使える。2019 年 2 月に「辺野古」県民投票が実施されたが、元山仁士郎氏らこの直接請求運動を起こした若者たちなら、沖縄県のみならず県外の人々にも呼び掛けて「日米地位協定改定の発議」を実現させるかもしれない。彼らはこの制度を活用するセンスと実行力を持っている。

こんなふうに、民主代表制を採用しつつ「国民発議・国民拒否」のイニシアティブ制度を併用すれば、市民参加の可能性が大きく広がり、「無力感が漂う」ことも少なくなる。そして、多くの人々が観客席を離れて政治参加、行政監視に足を踏み出すことになる。

主権者・国民の側から強く求める必要あり

こうした制度を導入するには憲法の一部（41 条など）を改める必要があるが、市民自治や国民主権を強化・充実させるための憲法改正であり、いわゆる護憲派がこの改正を問題視するならば、それは間違っている。護憲というのは「国民主権、基本的人権の尊重、平和主義」といった憲法 3 原則を深化・拡充し具現化することであり、イニシアティブ制度の導入は国民主権の深化・拡充に適っている。

しかしながら、2021 年の総選挙を含め「国民発議・国民拒否」といったイニシアティブ制度の導入を提唱したり公約にしたりする政党や立候補予定の候補者は、私が

知る限り一人もいない。おそらく、こうした制度についてまったく知らないか、知っているでも「議員の権限を弱める悪しき制度だ」という認識なのだろう。

実際は、イニシアティブ制度が活用されれば、国会多数派が強引かつ合理性に欠ける政治的決定を強行することが難しくなり、多くの人が不信感を抱いて久しい民主代表制が健全化する可能性が高まるはずだ。

イニシアティブ制度の導入を提唱する政党、候補者が一人もいないという状況は、私たち主権者・国民の側が強く求めない限りこの先も変わることはないだろう。道はかなり険しいが、多くの主権者が求めれば可能性は広がる。

あなたが主権者として選挙に参加することは大切だが、それだけではなくこうした制度の導入を求めることの意味も考え、行動してほしい。

イニシアティブ制度による政治参加とは

このあとは、スイスやイタリアなど、「国民発議・国民拒否」といった制度を整え、これを活用している諸外国の実施事例や発議に必要な要件など基本的なルールについて紹介する。

前述の通り「国民発議」は、憲法や法律の制定・改廃、国際条約の批准・廃棄などについて、国民の発議権を認めるもので、賛否を問う国民投票を実施するのが一般的だが、EU の「欧州市民 イニシアティブ」やフィンランドの「アジェンダ イニシアティブ」のように、市民が発議した事柄を国民投票にかけず、議会が審議して採否を決める場合もある。

「国民拒否」は、厳密にいうと“initiative”ではなく“popular veto”あるいは“veto referendum”と呼ばれるもので、スイスの制度においては“referendum”の一つとして分類されている。

いずれにせよ、政府および議会の行なった行政や立法について、主権者・国民の側がそれを撤回、廃止すべしという請求をするのが一般的だ。規定の連署を添えて請求すれば、自動的にあるいは政府や議会が請求を拒んだ場合に、賛否を問う国民投票が行われる。

スイスの事例

スイスでは「禁酒」、「連邦軍廃止」、「戦闘機購入撤回」、「ベーシックインカム導入」などさまざまな問題をテーマとして、これまでに国レベルだけで 400 件を超す国民発議や国民拒否が行われており、自治体での請求・発議を加えると総数は万単位となる。

その夥しい事例の中で、ここでは性犯罪の被害者家族が行なった「刑法改正」を求める国民発議について紹介したい。

性犯罪については日本でも深刻な問題となっており、先日も上川陽子法相が、性犯罪を処罰する対象範囲を拡大するか否かについて法制審議会に諮問し、被害者の救済につながる法制度の見直しについて言及している。

こうした法改正を望む性犯罪の被害者は少なくないが、日本では改正案を自身で国会に提案・発議することはできず、議員や政府に強く訴えるしかない。

だが、スイスでは市民が自ら法律の改正案を作って 18 カ月以内に 10 万筆以上の賛同署名を獲得すれば、国民発議が成立する。そのイニシアティブに挑戦したある性被害者の家族の事例を紹介する。

アニタさんはサンクト・ガレン州にあるブッフスという町で娘さんと共に暮らしている。その娘さんが、刑務所から釈放された直後の性犯罪者に襲われ、強姦されたあと首を絞められ殺されかけた。この事件は 1996 年の 2 月に起き、娘さんは当時 13 歳。5 日後に捕まった犯人は 4 年前にも同様の罪を犯していた。

スイスではその後もこうした再犯事件が後を絶たず、4 年後、アニタさんは娘とも相談したうえで、刑務所内にいる性犯罪者が容易に釈放されないよう刑法を改める国民発議を行うことを決意し、姉ドリスの協力を得て賛同者を募った。



国民発議を行なった被害女性の母・アニタさん（左）とその姉のドリスさん。

手にしているのは、娘が襲われた事件現場の写真を載せた自作のリーフレット。（筆者撮影）

ほとんどの有権者は事前の郵便投票を使い、投票所に足を運ぶ人はわずか。投開票日の正午には締め切りとなる。チューリヒ市内の投票所で。（筆者撮影）

アニタさんは自ら発議団体の長となり、自宅に電話や FAX、パソコンを据えて署名収集運動を始めたものの、政党や労働組合など大きな組織の支援をまったく受けていないので、人的にも資金的にもとても貧しく、10 万筆（有権者の約 2%）以上の署名を集めるのは困難を極めた。

「発議団体のスタッフは私や姉を入れて 5 人だけ。署名簿の印刷にかかる費用を捻出しようと家族でロウソクを売り歩いたりもしました」と語るアニタさんに、刑法を改めようと考えたのはなぜなのか訊いてみた。

「大勢の子供が私の娘のように性犯罪の犠牲になっています。被害者家族同士の交流を重ねるうちに、私たちは現行の法律に欠陥があると考えました。犯罪者は捕まった後、年に一度、医師の鑑定を受け『改心し矯正した』と判定されると刑期途中で釈放されるのですが、娘を襲った男を含め釈放された人間が犯罪を繰り返す事例が増えています。私たちは『治癒不可能な極めて危険な性的暴力的犯罪者については刑期途中で釈放せず拘禁し続け、必要なら終身刑とする』よう求めたのです」

1 年半にわたり苦勞して署名を集め発議にたどり着いたものの、発議後は人権擁護団体から猛烈な抗議が届くし、専門家による論調も刑法改正に批判的。そして新聞の世論調査では「改正反対」が多数を占めた。アニタさん家族は意気消沈。だが、投票結果は意外なものになった。

投票率 45.53% 賛成 56.19% 反対 43.81%

アニタさん姉妹らが発議した刑法改正案は、スイス国民の賛同を得て可決・成立したのだ。

この改正内容に関する意見はいろいろあるだろう。ただ、この事例では、カネも組織もない普通の市民が法律の改正発議ができるという制度の実効性を理解してほしい。ただただ議員や政府にお願いするしかない日本とは異なり、情熱を持ち時間と労力を費やせばここまでできることのすごさ。実効性を伴う市民の政治参加というのは、こうした制度が備わることによって保障されるのだ。

イタリアの事例／離婚の合法化に異議を唱えた国民拒否（1974 年）

イタリアではカトリック教会の強い影響を受け、長らくの間、離婚が法的に認められることはなかった。だが、1960 年代以降、離婚や人工妊娠中絶の合法化を切望する人々が急速に増え、フェミニズムのグループや社会、共産両党が動いた結果、国会は 1970 年 12 月に「婚姻解消の諸々の規律（離婚法）」を制定。離婚をなすための法制度を初めて導入した。また、その翌年には避妊薬ピルの使用が法的に認められ、

1978年には「中絶」に関しても合法化された。

これに反発したのがカトリック教会やキリスト教民主党だった。彼らは離婚法を葬るべく、憲法 75 条*で認められている「法律廃止を求める権利」を行使。規定の 50 万筆を超す 642,205 筆の請求署名を集め、「離婚法を廃止するか否か」（つまり以前のように離婚を非合法とするか否か）を問う国民投票に持ち込んだ（1974 年 5 月 13 日実施）。

*** イタリア共和国憲法 第 2 節 法律の制定 第 75 条**

50 万人以上の有権者あるいは 5 つ以上の州議会が、法律あるいは法律の効力をもつ行為のすべてまたは一部の廃止を求める場合は、それを決めるために国民投票が実施されると規定し、イニシアティブの権利を認めている。ただし、第 2 項で「租税及び予算、大赦及び減刑、条約批准」に関する法律については廃止を請求できないとしている。

【投票結果】設問は「離婚法の廃止に賛成しますか？」

投票総数 33,023,179（投票率 87.72%）

有効票 32,295,858

賛成票 13,157,558（40.74%）

反対票 19,138,300（59.26%）

教会の信徒に対する強烈な締め付けにもかかわらず「賛成票少数」となり、離婚が再び非合法とはならなかった。ただし、1970 年の法律では離婚手続きが極めて煩雑で容易には離婚ができず、法的な手続きを済ませることなく新たなパートナーと暮らし始める人が多かった。それは形の上ではいわゆる不倫関係となり、問題を解決すべく 2015 年に離婚法が改正され、手続きが比較的容易になった。

イタリア／原発の建設や稼働に異議を唱える（1987 年）

イタリア政府は 1985 年までに原子力発電所を 10 地点で建設するなど、原子力開発に重点を置いた政策を打ち出したが、1986 年のチェルノブイリ原発事故をきっかけに「建設不可」となり稼働可能な 3 基も運転を停止した。

そして、それに追い打ちをかけるように、環境保護グループが中心となり原発設

置自治体への交付金を認める法律の廃止を求める運動を起こした。では、彼らはなぜ原発の建設や運転の禁止を求めずに、交付金の廃止などを求めたのか。

前述のとおり、イタリアの国民拒否の制度は、既存の法律の「廃止」を求めてその是非を国民投票かける制度になっている。なので、原発建設を禁じる法律の「制定」を求めることはできない。だが、交付金制度などを廃止すれば、自ずと新規の原発建設や稼働は事実上できなくなる。

こうした流れの中で、原発に関わる件が3つ。刑法、司法に関する件が1つずつ。計5つの問題について1987年11月8、9日の両日に国民投票が行われることになった。ここでは原発に関するものだけを紹介する。

- ① 原発立地候補自治体が一定期間に受け入れ見解を表明しない場合にはイタリア政府は地方自治体の承認がなくてもどこの地域にも原発を建設できる権限を定めた現行法を廃止することを望むか？
- ② 同様に、原発や火力発電所などを受け入れる基礎自治体や州にイタリア政府が交付金を供与するという現行法を廃止することを望むか？
- ③ イタリアが国外での原発建設に参加することを認める現行法を廃止することを望むか？

【投票結果】

投票率 65.12%前後（案件によって投票率が異なる）

① 「現行法の廃止 = 政府の原発建設権限を認めない」

賛成 80.57% 反対 19.43%

② 「現行法の廃止 = 立地先への交付金の供与を認めない」

賛成 79.71% 反対 20.29%

③ 「現行法の廃止 = 国外での原発建設を認めない」

賛成 71.86% 反対 28.14%

このように、いずれも賛成票が圧倒的多数となり、国民の「脱原発」の意思は、政府にエネルギー政策の転換を迫ることになった。

再び「原発」がらみでイニシアティブ（2010年）

1987年のイニシアティブ成功により、イタリアの原子力計画は大幅に縮小されたものの、深刻なエネルギー不足に陥り、原発を稼働させているスイス、フランスなど

から電力を買い入れることになる。そしてイタリアの電気料金は高騰。

こうした状況の中、政権を握ったシルヴィオ・ベルルスコーニは、「イタリアにおける原子力エネルギーの再活性化促進」を法制化するなど、明確に原発再開を宣言した。そして 2009 年には、原発立地先を確保するために、政府が自治体の同意を得なくても立地・建設・運転を決定でき、原発受け入れ自治体の市民は「補償」を受けられることを法制化した。つまり、1987 年の国民投票で決まったことをすべてひっくり返そうと考えたのだ。

市民グループ「市民防衛運動」はこうした原発再開の動きに強く反発し、1987 年同様、憲法 75 条で認められた法律廃止を請求する権利を再び行使。2010 年 5 月 1 日から 7 月末日までに 75 万筆の署名を集めた。

その結果、憲法裁判所は 2011 年 1 月、「原発再開」のために国会が制定した複数の法律を廃止するか否かを問う国民投票を、6 月中旬までに実施することを命じる判決を下した。

ところが、その決定の 2 カ月後に日本で起きた東京福島第 1 原発の事故により反原発の世論が急速に高まると、ベルルスコーニ政権は負ける可能性が高い国民投票の実施を延期し、確実に勝てる次の機会を探ろうとしていた。だが、イタリア最高裁は



「原発再開をなすための諸法の廃止の是非を問う国民投票を、当初の予定通り 6 月 12,13 日に実施すべきだ」という判断を示した。

ローマ市内に張り出された反対派のポスター。原発再開を可能にする法律の廃止に賛成するよう呼び掛けている。勝ち目がないと考えた廃止反対派は「投票率 50%未満でのイニシアティブ無効」を狙ってボイコット戦術をとったため、ポスター類はなし。(筆者所有)

Il quesito sul nucleare

REFERENDUM N. 3

Nucleare

CHE COSA PREVEDE

Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare



SCHEDA DI COLORE GRIGIO

IL TESTO

Volete voi che siano abrogati i commi 1 e 8 dell'articolo 5 del dl 31 marzo 2011 n.34, convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n.75?

COME SI VOTA

SÌ Contro la costruzione di centrali nucleari in Italia

NO Per mantenere la legislazione attuale

ANSA-CENTIMETRI

イタリアの選管が公開した投票用紙の見本。投票用紙には、国民投票で何が問われているのかが記されている。[原子力発電の国内での生産を認める新制度の廃止] [当該する法律の廃止を望むか/賛成：反対] (筆者所有)

【投票結果】

投票率 54.79% (27,624,922 票)
 賛成 94.05% (25,643,652 票)
 反対 5.95% (1,622,090 票)

結果は予想通り脱原発派の圧勝となった。これを受けてベルルスコーニ首相は記者会見を開き「我々は原子力発電とサヨナラすることになった」と発言。彼の政権下で制定した原発再開をなすための諸法はすべて廃止となった。

制度は価値中立

イタリアでの国民拒否の3つの事例を紹介したが、おそらく、大方の読者は「原発」の事例については肯定的に受け止め、「離婚の非合法化」に関しては否定的にとらえたのではないだろうか。カトリック教会は国民拒否の制度を使って人権を損ねるような運動を起こしたと。信者でない人がそう考えるのはわかるが、だからといって保守派や教会にはこの制度を使わせるなどか、制度自体を否定するなんてことはやめてほしい。

東京都知事選挙で自分が支持する人物が勝つなら選挙で知事を選ぶことを認めるが、負ける可能性が高いのなら選挙そのものの実施を認めないという考えが間違っているのと同じで、国民拒否や国民発議という制度もあらゆる人が公平に活用できて当たり前のだ。

同性婚については、同性婚を認める世界的な流れに危機感を覚えた反対陣営の

人々が国民発議や国民拒否の制度を活用する事例がいくつもある。

例えば、2013年には、クロアチアのカトリック組織が、先手を打つ形で憲法に「婚姻は異性間に限る」という規定を盛り込むことを企て、74万筆の署名を集めて発議に成功。この憲法改正の是非を問う国民投票ではほぼ[2:1]の大差で改正賛成派（つまり同性婚反対派）が勝利した。

また、最近ではスイスの同性婚反対グループが、昨年可決した同性婚を合法化する法改正案を国民投票にかけて葬り去るべく、請求に必要な5万筆以上の署名を集めて連邦内閣事務局に提出した。国民投票の結果はクロアチアとは逆に、[2:1]で同性婚合法化賛成派が大勝した。

地方自治体でも活用されている

ここまでは国レベルでの事例を紹介してきたが、このあとは、自治体レベルで「住民発議・住民拒否」が活用されている事例に関してアメリカを中心に紹介する。

アメリカでは、コロラド、カリフォルニア、ミシガン、マサチューセッツ、ワシントンなど多くの州が住民発議・住民拒否の制度を備えている。

ただし、発議の対象とならない事柄（ネガティブリスト）は州によって異なり、例えば、カリフォルニアでは「緊急事態に対処する法律。選挙の実施に関する法律。租税の徴収に関する法律および州の通常経費の支出に関する法律」は、対象から除外されている。

また同州では、憲法発議に必要な署名数は有権者の8%で、法律発議あるいは法律拒否の請求については5%と規定されている。

アメリカ全土の州レベルとしては、2001年以降だけで600件以上の発議がなされ、そのうち265件以上が住民投票で可決されている。それぞれどういう案件が発議されたのか。1901年以降2600件を超す州規模での住民投票（州民投票）が行われているが、アメリカでこうした「住民発議」が盛んに行われていることは、専門家の中では常識だが、日本では一般的には知られていない。

私がイニシアティブ制度の導入を唱えると、多くの人が「非常識だ」とか「そんな特異なこと…」といった反応を見せる。しかし、アメリカの例を見てもわかるように、非常識でも特異なことでもないのだ。

各国の国民発議・国民拒否 (発議・拒否がなされた数は 500 件以上ある)

1893 年	スイス	国民発議	ユダヤ教の屠殺方法の禁止	賛成多数
1974 年	イタリア	国民拒否	離婚法の廃止 (離婚の非合法化)	反対 "
1979 年	スイス	国民発議	酒・タバコの広告の禁止	反対 "
1985 年	リヒテンシュタイン	国民発議	憲法改正 (男女平等)	反対 "
1989 年	スイス	国民発議	自動車の速度制限引き上げ (130 キロ)	反対 "
1999 年	ニュージーランド	国民発議	国会の議席数を 120 から 99 に減らす	賛成 "
2004 年	スイス	国民発議	刑法改正 (性犯罪者厳罰化)	賛成 "
2008 年	ラトビア	国民発議	国民発議による議会の解散	賛成 " ※
2010 年	スロバキア	国民発議	インターネット選挙投票の導入	賛成 " ※
2011 年	イタリア	国民拒否	原発再開のための諸法の廃止	賛成 "
2013 年	クロアチア	国民発議	同性婚禁止を憲法に書き込む	賛成 "
2016 年	サンマリノ	国民発議	公務員給与の上限を 10 万ユーロに	賛成 " ※
2016 年	スイス	国民発議	ベーシックインカム導入	反対 "
2021 年	スイス	国民拒否	同性婚を合法とする法律の廃止	反対 "

※は、最低投票率制を導入しての実施で、50%に達せず無効となった。

米国各州での住民発議 (発議された数は 2600 件以上ある)

1914 年	ネブラスカ	憲法事項	女性投票権を認める	反対多数
1914 年	オレゴン	憲法 "	死刑の廃止	賛成 "
1932 年	ノースダコタ	法律 "	公務員給料の見直し	賛成 "
1954 年	ワシントン	法律 "	アルコールの TVCM 規制	反対 "
1972 年	カリフォルニア	法律 "	マリファナの合法化	反対 "
1972 年	コロラド	憲法 "	冬季五輪のための税の禁止	賛成 "
1976 年	アリゾナ	法律 "	原発の段階的廃止	賛成 "
1994 年	オレゴン	法律 "	尊厳死を認める	賛成 "
1998 年	ミシガン	法律 "	尊厳死を認める	反対 "
2008 年	カリフォルニア	憲法 "	同性婚を禁止する	賛成 "
2010 年	ミズーリ	法律 "	ドッグブリーダー規制	賛成 "
2016 年	カリフォルニア	法律 "	ポルノ俳優のコンドーム装着義務	反対 "

日本でも住民発議権を認めている自治体がある

日本でも法律ではなく条例（自治基本条例、住民投票条例など）でこうした住民からの発議権を認める住民投票条例を制定した自治体がこれまでに 94 ある。そのうち 16 は市町村合併に伴って廃止されたため、現在この型の条例を制定している自治体の数は 78 となる。

発議に必要な有権者の連署数をいくりにするか、投票権者に外国人を含めるかなど、基本的なルールは法律ではなく各自治体が制定する条例で定められる。

例えば、我孫子市では発議に必要な連署数は有権者の 6 分の 1、岸和田市では同 4 分の 1、豊中市では同 6 分の 1、丹波篠山市では同 5 分の 1 で、この数を上回る署名を得られれば、原則として必ず発議案件に関する住民投票が実施される。議会や首長に実施を拒む権限はない。

地方自治法の直接請求権に則った住民投票条例制定（つまり住民投票実施）の直接請求の場合は、どんなにたくさんの署名を集めても、たいてい議会に拒否されるが、前述の条例は議会が発議や住民投票の実施を拒むことができない「実施必至型」となっている。

この制度を使って、丹波篠山市では（「篠山市」時代の）2018 年 10 月、住民から市の名称を変更することを求めての住民投票実施の請求があり、翌月 18 日に実施。賛成多数となり、翌 2019 年 5 月より「丹波篠山市」となった。

なぜ「実施必至型」にすべきなのか

2021 年 12 月 20 日現在、住民投票条例を制定した自治体は（市町村合併などにより廃止されたものを含め）全国にのべ 600 以上あり、その条例に基づき実際に住民投票が行われた件数は 427 となっている（[国民投票／住民投票] 情報室調べによる）。

吉野川の可動堰建設をめぐる徳島市での運動、東京電力の原発再稼働をめぐる東京都での運動など、各地で起こった住民投票運動のほとんどは「直接請求」での条例制定をめざすのだが、請求すれば必ず制定されるというものではない。

地方自治法上、住民投票条例に限らずあらゆる条例に関して、議会は直接請求された条例案の制定を拒む権限を持っているため、請求要件となっている有権者総数の 50 分の 1（2%）以上どころか、たとえ 2 分の 1（50%）以上の連署によって条例の制定を請求しても、議会は多数をもってこれを否決できる。

その否決続きの事例を具体的に示そう。1998年1月14日に「産廃処理施設」をめぐって岡山県吉永町で直接請求された住民投票条例案が議会で可決・制定された後、各地で行われたこの種の直接請求は、3年3か月にわたり39件連続否決となった。

そのなかには、愛媛県大洲市（有権者総数の53%）、熊本県人吉市（同48%）、徳島市（同49%）のように、夥しい数の法定署名を集めて請求しながら否決された事例もある。

直接請求でのこうした署名は、法定署名と呼ばれるもので、街頭などでよく行われている一般的な署名集めとはかなり異なる。署名収集を担う人（受任者）は、住所や名前を記して選管に提出しなければならない。そして、署名者は住所、生年月日を記し、自身の印鑑か指印により押印する必要がある（「押印」は2021年9月に廃止）。

大洲、人吉、徳島の上記3市の市民（請求代表者及び受任者）が、有権者のほぼ半数からそうした署名を得て市長に条例案の制定を請求した営みは大変なことで、それに要した時間と労力は計り知れない。

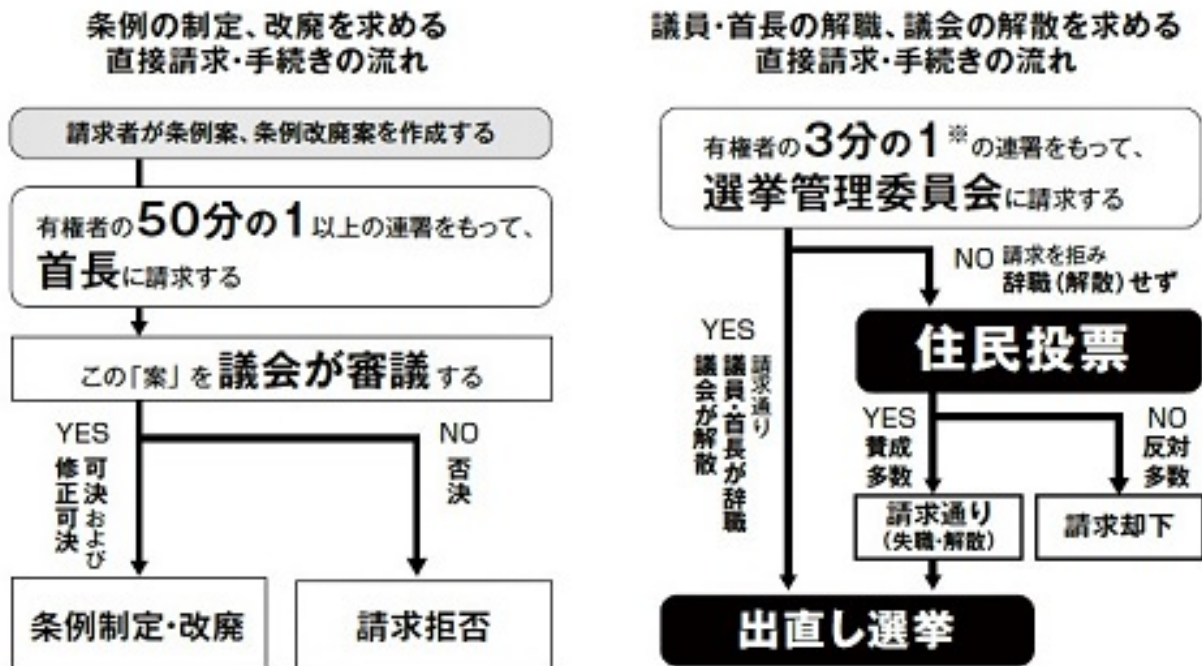
にもかかわらず、3市の議会は合理的な理由もなく請求を拒み、住民投票条例を否決した。つまり住民投票をやって民意を確認し汲み取ろうとはせず、「議員は住民の代表者なのだから、大事なことは自分たちが決める」と、ダム建設を容認・促進する姿勢を取ったわけだ。

このように議会が住民投票条例の制定を拒んだ件数は、1979年2月に立川市議会が「米軍立川基地の跡地利用」に関する住民投票条例制定の請求を否決して以降2021年12月まで、直接請求の否決は570件（可決は117件）で否決率は83%に達している。

法定署名を有権者の3割集めようが5割集めようが議会が請求を拒否できる現行制度は、市民自治、住民主権を損なうもので、諸外国の制度と比較しても瑕疵があると言わざるを得ない。

リコール制度との決定的な違い

掲示した図を見てほしい。左側は「条例の制定・改廃の請求」で、右側は「議員・首長や議会への解職、解散請求（リコール）」。左右両方とも地方自治法で定められた直接請求の手続きの流れをチャート化したものだが、制度としてはまったく違っている。



※地方自治法は、リコール請求を行なうための要件として必要な署名数を、(有権者数が)40万を超え80万以下の場合、40万を超える数の6分の1と40万の3分の1を合計した数以上、80万を超える場合は、80万を超える数の8分の1と40万の6分の1と40万の3分の1を合計した数以上、と定めている(76条)。この規定に基づき計算すると、有権者総数が40万以下の自治体では一律に3分の1(33.3%)以上の連署が必要だが、有権者総数1100万の東京都では12.7%以上、311万人の横浜市では15.7%以上の連署で請求できる。

向かって右側の図、議員や首長の解職、議会の解散を求める(リコール)直接請求は、規定の連署をもって選挙管理委員会に請求すれば、議員・首長、議会は求めに応じて辞職、解散するか、求めを拒んで有権者全体の審判を仰ぐ(「解職投票」、「解散投票」と呼ばれる住民投票の実施)かどちらかを選択することになる。

ところが、左の図で示した通り、リコールではなく(住民投票)条例の制定に関しては、同じ直接請求であっても「請求する権利がある」というだけのこと。(議員や首長の解職、議会の解散の)請求を拒めば自動的に住民投票が実施されるリコールに関するルールとはまったく異なっている。

たとえ有権者の過半数の連署を添えて直接請求しても住民投票条例の制定を議会が拒否できる現行制度は、住民主権の原則からしてあまりに非常識で、速やかに是正すべきだ。では、どうすれば是正できるのか。

是正のための二つの手段

スイスやアメリカ、ドイツのように、主権者・住民が一定数の連署をもって法律の改正や行政施策について発議し、住民投票での決着を求めれば、議会や首長はそれを拒めず、必ず住民投票が行われる制度を日本にも整えるべきなのだが、それを実現するためには主として二つの方法がある。

一つは、地方自治法などを改正すると同時に住民投票法を制定する道。つまり、前述（太字）の制度が国全体（すべての自治体）で適用されるように地方自治法を改正するか住民投票法を制定するかして法律によって制度を保障する方法だ。要するにリコールと同じようなルールにすること。※これをAとする。

もう一つは、自治体ごとに前述（太字）の制度を条例によって整える道。つまり、過日、武蔵野市長が提案したような「実施必至型」住民投票条例を常設する方法だ。※これをBとする。

私はかつて前者Aが最良だと考えていた。そして、1999年に学者、弁護士、議員らと共に住民投票立法フォーラムを起ち上げ、「住民投票に関する特別措置法」（試案）を作って発表した。だが、自民党政権のみならず民主党政権でもこうした動きに反応する国会議員はごくわずか。行政府も立法府もこの件に関する制度改正の必要性を理解しておらず、22年の間、まったく取り組んでいない。

しかしながら、地方自治体においては、後者Bの方法を採用し、主権者・住民の発議権を認め（議会自身が）議会の拒否権を封じるところが着々と増えている。

愛知県高浜市が道を開く

そうした議会の拒否権を認めない「実施必至型」住民投票条例を制定・常設した最初の自治体は、愛知県高浜市だった（2000年議決、2001年施行）。

この条例は当時の市長・森貞述氏が議会に提案して全会一致で制定されたのだが、その背景には岐阜県御嵩町での町長襲撃事件がある。

産廃処理業の大手・寿和工業が御嵩町内の小和沢地区に巨大な産廃処理施設を設置する計画を進めようとしたことに対抗して、NHK解説委員の職歴を持つ柳川喜郎町長は住民投票の実施を検討するも、それを口にした数日後に、2人組の何者かに襲撃され瀕死の重傷を負った（1996年10月30日）。

町長襲撃という深刻な事件が起きたにも関わらず、御嵩町民の知恵と勇気により、翌年6月に住民投票は実施されるのだが、そうした御嵩町での動きは隣県の愛知県の

メディアでも連日大きく取り上げられていた。森貞述市長はそうしたニュースを見聞きする中で、原発にせよ産廃にせよ重大な案件が持ち上がってから個別型の住民投票条例を制定するのは難しくなると考え、持ち上がる前の平穏なときに住民投票条例を制定し常設しておいたほうが良いと考え、提案したのだ。

だが、条例を制定するのは市長ではなく議会。「住民の請求を拒否できる」という議会の権限を封じ、住民投票実施の請求を議会が拒めなくする条例を議会自らが可決・成立させるとするのは、議員の高い見識が求められる。

おまけにこの制度を導入している自治体はゼロ。前例がなく画期的だったので議会の同意を得にくく、森氏は請求（住民投票の実施）に必要な署名数をリコールに必要な数と同じ「有権者の3分の1」とハードルを高くして議員を説得。結局、自民から共産まで、全会一致の賛成を得た。

高浜市が制定して以降、こうした「実施必至型」の住民投票条例を制定・常設する自治体が徐々に増えていった。このあと、そのいくつかの事例を紹介するが、その前に、全体の数を示しておく。

細かな名称の異なりはともかく、いわゆる「実施必至型」の住民投票条例を制定した自治体の数はこれまでに94。そのうち、市町村合併に伴って16の条例が廃止されたため、現在この型の条例を制定している自治体の数は78となる。

この94のうち、外国人投票権を認めているか否かでカウントすると、「認める」として制定した自治体が53。そして、その53のうち11は市町村合併に伴って条例が廃止された。したがって、現在もなお外国人投票権を「認める」条例を制定している自治体の数は42となる。

常設「実施必至型」はすでに78条例

改めて整理しよう。現在、常設の「実施必至型」の住民投票条例を制定している自治体の数は78で、うち外国人に投票権を認めているのは42となる。

その一部を一覧にしてここに掲げる。記述の順は〔自治体名〕〔条例の可決日〕〔請求・発議できる者（「住民」のあとの括弧内は発議に必要な署名数）〕で、最後に〔投票資格者〕について記載するが、日本国籍の者以外（外国人）に投票権を認めている条例については、その資格についても記した。

- 広島市（広島県）03.03.19 住民のみ（投票資格者の10分の1以上の連署）／特

別永住者・永住者のみ。

▪ 美里町（埼玉県）03.03.25 議会・首長・住民（3分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者。

▪ 桐生市（群馬県）03.06.20 住民のみ（6分の1）／日本国籍者のみ。

▪ 大竹市（広島県）03.12.22 住民のみ（3分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者。

▪ 我孫子市（千葉県）04.03.22 議会・首長・住民（8分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者のみ。

▪ 南伊豆町（静岡県）04.09.15 議会・首長・住民（6分の1）／日本国籍者のみ。

▪ 岸和田市（大阪府）05.06.22 住民のみ（4分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する3年を超える定住者。

▪ 逗子市（神奈川県）06.03.01 議会・首長・住民（5分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する3か月を超える定住者。

▪ 豊中市（大阪府）08.03.25 住民のみ（6分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する3か月を超える定住者。

▪ 川崎市（神奈川県）08.06.19 議会・首長・住民（10分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する3年を超える定住者。

▪ 木曾町（長野県）09.03.16 議会・首長・住民（5分の1）／日本国籍者のみ。

▪ 奥州市（岩手県）09.09.04 議会・首長・住民（6分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する1年を超える定住者。

▪ 鳥取県 13.03.22 議会・首長・住民（3分の1）／日本国籍者のみ。

▪ 生駒市（奈良県）14.06.24 議会・首長・住民（6分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する5年を超える定住者。

▪ 苫小牧市（北海道）15.06.23 議会・首長・住民（4分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者のみ。

▪ 橿原市（奈良県）17.12.22 住民のみ（6分の1）／日本国籍者のみ。

▪ 長崎市（長崎県）21.09.10 住民のみ（6分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する5年を超える定住者。

※武蔵野市（東京都）21.12.21 否決 住民のみ（4分の1）／日本国籍者と特別永住者・永住者＋在留資格を有する3か月を超える定住者。

なお、この実施必至型住民投票条例に基づき、住民からの発議により実施された事例としては、山口県山陽小野田市、石川県輪島市、兵庫県篠山市などがあり、首長あるいは議会が発議して実施された事例としては、埼玉県富士見市、同 美里町、岡山県哲西町、山口県岩国市、群馬県伊香保町、北海道静内町、同 三石町、滋賀県野洲市などがある。

「実施必至型」住民投票条例の直接請求を

住民投票に関する欧米並みの法制度が整っていない日本。住民投票条例の制定を求める市民の直接請求をやたらと否決する議会が多い日本。そんな日本において、紹介したような実施必至型住民投票条例を制定・常設する意味はとても大きい。

なぜなら、国会には市民自治の拡充より自分たち議員が持つ特別の権限を護りたいという、政治家としての器量が小っちゃい人が多数を占めているようなので、法律によって住民発議・国民発議（イニシアチブ）や住民投票の制度を整えようとする議員は少なく、現政権はもちろん野党が政権交代を果たしたとしても、そうした制度改革は自ら進んでやらないだろう。

なので、それぞれの自治体住民が欧米並みの市民自治制度を得るべく、こうした実施必至型の住民投票条例を自分たちのまちに制定するしかない。制定の意義はあるし、市民自治のツールとして実際に活用すれば、条例制定の意味はさらに大きくなる。

最後に、私はこうした制度を日本にも導入するために動く市民グループ結成の準備を現在進めており、今春にも発足させたいと考えている。

スイスの国民投票の基本的なルール

【1】スイスの有権者は連邦憲法の改正を提案する権利がある（イニシアティブ＝国民発議と呼ぶ）。連邦レベルのイニシアティブは、18 ヶ月以内に 10 万筆以上の有権者の署名を集めて連邦内閣事務局に提出することで成立する。連邦議会は成立した法案を承認あるいは否決するか、対案を提出することができる。どの場合でも必ず国民投票が実施される。

【2】スイスの有権者は連邦議会を通過した法律の可否を最終的に判断する権利がある（レファレンダム＝国民表決と呼ぶ）。連邦議会で新しく採決された法律に反対する有権者は、連邦議会が同法律の承認を公表した後 100 日以内に 5 万筆以上の有権者の署名を集めて連邦内閣事務局に提出することで、連邦レベルの国民投票に持ち込める。また 8 つ以上の州が異議を唱えた場合も国民投票が実施される。

【3】連邦議会が憲法改正案を承認した場合や EU など国際的な機構への加盟を決定する場合は、

強制的レファレンダムとして、その案件が必ず国民投票にかけられる。

随意のレファレンダムは、投票者の過半数の賛成票があれば成立するが強制レファレンダムでは、投票者の過半数が賛成し、かつ賛成投票者が過半数を超える州の数が 12.5 州以上（準州を 0.5 と計算する）に達しなければ可決とならない。国際的な機構への加盟の是非を決める際もこの「2 重の賛成」がなければ可決とならない。なお、連邦議会が法律レベルで対案を出す場合は、イニシアティブ案のみが国民投票にかけられ、それが否決されれば自動的に議会の対抗案が可決される