

# 一般的国民投票及び予備的国民投票

## ～検討するに当たっての視点～

憲法審査会事務局 みやした しげる  
宮下 茂

### 1. はじめに

憲法改正手続は憲法 96 条において規定されており、この手続を具体化した法律が平成 22 年 5 月 18 日に完全施行された、「日本国憲法の改正手続に関する法律」（通称は憲法改正手続法、国民投票法等、多様であるが、以下では、憲法改正国民投票と対比される一般的国民投票等に関して述べるので、「国民投票法」という。）である。

国民投票法附則 12 条においては、「国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」とされている。

また、国民投票法案を審査した参議院日本国憲法に関する調査特別委員会において平成 19 年 5 月 11 日、自民、民主及び公明の 3 党派共同提案に係る附帯決議が行われた<sup>1</sup>。この 1 項においても、「国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努めること」とされている。

国民投票法附則 12 条は平成 19 年 5 月 18 日に先行的に施行されたので、「憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度」（以下「予備的国民投票制度」という。）、及び附帯決議 1 項において言及されていると考えられる「国政上の重要問題を対象とする国民投票」（以下「一般的国民投票制度」という。）に関して必要な措置が講じられないまま、4 年以上が経過したことになる<sup>2</sup>。

一般的国民投票制度は話題に上ることが多いが、予備的国民投票制度は一般的国民投票制度と類似しているものの、恐らく国民投票法案修正に際してのアイデアに基づく世界的にも独特な制度である。そこで、本稿では、まず一般的国民投票制度に関して説明した上で、予備的国民投票制度に特有の問題に関して説明を補足する。具体的には、一般的国民投票制度に関して、憲法上容認されるか、対象・範囲はどうか、どのような意義及び必要性、問題点があるのか、導入する場合にどのような措置が特に必要なのか、予備的国民投票制度に関して、どのような制度であるのか、対象・範囲はどうか、どのような意義及び必要性、問題点があるのか、という順序で整理する。

### 2. 国民投票の意味等

#### (1) 国民投票の意味

国民投票とは、憲法改正等の国政上の重要問題について、国家の意思を形成するに当たって、国民が投票用紙に賛成又は反対の意思を表示して投票し、その集計結果によって可否を決する制度である。

米国及び日本は国民投票を実施したことがない。しかし、多くの諸外国が国民投票を実施しており、その例を見ると、国民投票には多様なものが存在している。すなわち、第一に、国民投票が容認される旨の規定が憲法に明記されているか、第二に、国会が特定の案件について国民投票を実施する義務を負うか、任意的であるか、第三に、投票結果が国家の意思を法的に拘束するか、諮問的、助言的であるか等の点で異なる。

## (2) 直接民主制と間接民主制の意味

国民投票は直接民主制の手法の一つである。直接民主制とは、国民が国会を通じないで直接的に国家の意思を決定するような民主制であり、間接民主制と対比される。

間接民主制とは、国民が間接的に国家の意思を決定する民主制、すなわち、国民が国会議員を選挙し、国会が国家の意思を決定する民主制である。議会民主制、代表民主制等とも呼ばれ、世界各国の民主制の原則でもある。

## (3) 近代国家における直接民主制

近代国家においては、二つの理由で直接民主制を実施できないとされている<sup>3</sup>。

その理由の一つは、直接民主制は、人口が少なく、社会構造が単純な国家しか実施できないことである。

すなわち、そのような国家では、国政問題に関して国民全てが一堂に会しての審議が可能である。ある地域の住民が一堂に会する有権者議会としては、スイス東部のアッペンツェル・インナーローデン州とグラールス州のランツゲマインデや、米国ニューイングランド地方のタウンミーティングが有名である<sup>4</sup>。これらの場合には、自分たちの問題を自分たちで議論し、自分たちで決定するので、各個人の意思が尊重され、民主主義が貫徹されているように見える。審議結果の正統性に疑問の余地がないとも言える。これに対して、近代国家では、国民全てが一堂に会して審議することは、場所的にも、時間的にもできないので、間接民主制を導入する必要がある。

もう一つの理由は、近代国家においては、国民には国会議員を選挙する能力があっても、複雑で高度な国政問題を判断する能力が欠如していることである。

ただ、近代国家においても、直接民主制のうち、国民投票ならば実施できる。実際、1793年にフランスで国民投票が実施され、1848年にスイスで国民投票制度が導入された<sup>5</sup>。さらに、現代国家においては、教育水準の全般的な向上を背景として国民が国政問題に関して判断能力と関心を高め、しかも、テレビ、インターネット、新聞等によって情報の入手が容易になっているので<sup>6</sup>、国民投票に付された案件の賛否を選択しやすくなった。

## 3. 附則12条が盛り込まれた経緯

自民、公明の両党は当初、衆議院に提出した国民投票法案において、国民投票に付する

案件の範囲を憲法改正案に限定した。一方、民主党は、提出した国民投票法案に一般的国民投票も盛り込んでおり、自公両党と民主党との間では、憲法改正国民投票に限定するか、一般的国民投票を含めるかについて隔たりがあった。

自公両党が憲法改正国民投票に限定した理由は二つある<sup>7</sup>。その一つは、一般的国民投票には、憲法の規定する間接民主制の根幹に関わる問題があることである。もう一つは、憲法改正国民投票は実施が義務的で結果が国家の意思を拘束するが、一般的国民投票は任意的、諮問的であり、本質的に異なるので今回は憲法改正国民投票法制の具体化に限定するのが適当としたことである。

しかし、その後、案件を個別の憲法問題に限定した諮問的、予備的国民投票であれば、間接民主制の例外である憲法96条に関連するもの、周辺に位置するものであると判断され、民主党の主張も一部採用して附則12条が盛り込まれた。この法案が成立して、国民投票法となった。

#### 4. 一般的国民投票制度は憲法上容認されるか否か

##### (1) 一般的国民投票制度は容認し難いとする立場

###### ア 国民投票法案（自公両党案）発議者等の見解

国民投票法案（自公両党案）発議者は一般的国民投票制度を憲法上容認し難いとしていた。その理由は三つあり<sup>8</sup>、第一に、憲法41条において、国会が国の唯一の立法機関であるとされ、間接民主制が採用されている。第二に、直接民主制が憲法上、明文で規定されているのは、79条の最高裁判所裁判官の国民審査、95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」における住民投票、96条の憲法改正国民投票の三つだけである。第三に、諮問的であると法定されている国民投票であっても、事実上の拘束力を生じてしまい、憲法が定めている間接民主制の根幹に関わる。

公明党は、一般的国民投票制度は、効果が諮問的であると法定されていても、その導入自体が憲法改正を要する問題であるので、慎重に検討すべきであると主張していた<sup>9</sup>。

###### イ 容認し難いとする学説

学説においても、一般的国民投票制度は憲法上容認し難いとする立場があり、形式的な理由は、41、59条の規定があることである<sup>10</sup>。実質的な理由は、国会は案件に関して決定する場合に審議を尽くすが、国民投票においては質疑及び討論が行われないことである<sup>11</sup>。

##### (2) 諮問的な一般的国民投票制度ならば容認されるとする立場

###### ア 国民投票法案（参議院民主党案）発議者、及び平成20年当時の各政党の見解

民主党は、諮問的な国民投票の導入を提案している<sup>12</sup>。すなわち、国民投票法案（参議院民主党案）発議者は、国民投票に付する案件を限定し、かつ、次のように、間接民主制との整合性を欠くこととならないよう十分な配慮を行った上で、国政問題国民投票を導入するとしている。国民投票法案（参議院民主党案）137条において、投票結果は国及びその機関を拘束しないとするとともに、附則4条において、本法律が施行されるまでの間に、

国政問題国民投票に関し、憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるとしている<sup>13</sup>。

共産党は、「一般的国民投票は、国政の重要問題について、国民の意思を国政に反映させる一つの方法である。しかし、憲法において、国会は唯一の立法機関であるとも規定されている」として、諮問的な国民投票を主張していた<sup>14</sup>。

社民党は、「間接民主制が活力を低下させている現状で、国論を二分する重大案件については、国民投票が求められている。ただし、投票結果が、国の立法権、行政権、司法権を拘束するものであれば、国会が国権の最高機関であり、唯一の立法機関であるとする憲法41条、及び司法権の独立を定めた76条3項と相容れない。諮問的な国民投票として実施すべきだ」としていた。

国民新党は、諮問的な国民投票が適当であるとしていた。

新党日本は、まず、諮問的な国民投票を可及的速やかに導入し、第2段階で、早期に法的拘束力を伴う国民投票の整備を目指すのが現実的な対応であるとしていた。

なお、公明党も昭和53年当時、諮問的な国民投票を導入するために、先駆的かつ詳細な主張をしていた<sup>15</sup>。

## イ 容認されるとする学説

多くの学説においても、一般的国民投票は容認される旨の規定が憲法に置かれていなくても、諮問的な一般的国民投票ならば、間接民主制と両立できるので、憲法上容認されるとされている<sup>16</sup>。

芦部東京大学名誉教授は、国民が国家の主権者であり、国政を最終的に決定する権力を有していることから、国民投票が憲法上容認されると説いている<sup>17</sup>。ただし、国民が憲法を制定して、間接民主制の原則を採用したので、投票結果が国家の意思を法的に拘束する国民投票は容認されず、容認されるのは諮問的、助言的な国民投票にとどまるとも付言している。

## ウ 政府の見解

政府も昭和53年当時、諮問的な一般的国民投票ならば憲法上容認されるとの見解を表明していた<sup>18</sup>。ただ、現在、一般的国民投票制度に関してどのような見解であるのか、政府に確認する必要がある。

### (3) 法的拘束力を有する一般的国民投票制度が容認されるとする立場

国会が法案を国民投票に付した上で、その投票結果に法的に拘束されて、可否を決定する制度が憲法上容認されるとの学説もある<sup>19</sup>。

この学説は憲法上、国会が立法に関して国民より上位にあるわけでないことを根拠としている。具体的な根拠の第一は、41条で国会が「国権の最高機関」とされているが、これは内閣と最高裁判所に対する国会の「格」を表現しているにすぎないことである。第二は、国会が「国の唯一の立法機関」とされているが、これは天皇による副立法権（明治憲法8

条の緊急勅令及び9条の独立命令)のような制度の禁止を主眼としていることである。第三は、59条で法案が衆参「両議院で可決したとき法律となる」とされているが、これも明治憲法6条の天皇による法律裁可権のような制度の否定を主眼としていることである。

#### (4) 一般的国民投票を実施している主要国における憲法上の明記

一般的国民投票を実施している以下の主要国では、一般的国民投票は容認される旨の規定が憲法に明記されている場合が多い。これら主要国の多数例に合わせるならば、日本においては、一般的国民投票が容認される旨の規定が憲法に明記されていないので、一般的国民投票制度は容認し難いことになる。

すなわち、憲法に明記されているのは、(1)フランス(11条。任意のかつ拘束的な国民投票)<sup>20</sup>、(2)スイス(義務的な国民投票は140条等によって、任意的な国民投票は141条等によって、それぞれ規定されている。いずれも拘束的である)、(3)ロシア(3条3項。任意的な国民投票、義務的な国民投票のいずれもあり、拘束的である)、(4)韓国(72条。任意的であるが、拘束的か諮問的かは学説が分かれている)、(5)イタリア(75条。任意のかつ拘束的)、(6)スウェーデン(統治法典8章4条。任意のかつ諮問的)<sup>21</sup>、(7)スペイン(92条。任意のかつ諮問的)、(8)デンマーク(42条。任意のかつ拘束的)である。一方、憲法に明記されていないのは、(1)オーストラリア(任意のかつ諮問的)<sup>22</sup>、(2)カナダ(任意のかつ諮問的)、(3)イタリア(任意のかつ諮問的)である。

### 5. 一般的国民投票制度の対象・範囲

#### (1) 国民投票法案(参議院民主党案)発議者、及び平成20年当時の各政党等の見解

国民投票法案(参議院民主党案)1条においては、国民投票に付する案件の対象・範囲について、国政における重要な問題のうち、憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として、別に法律で定める問題に係る案件(国政問題に係る案件)に限定している<sup>23</sup>。民主党議員からは、国民投票に付する案件として、東アジア平和共同体や通貨の主権<sup>24</sup>、皇位継承順位や脳死の問題も挙げられている<sup>25</sup>。民主党は、党派的な立場で審議するのがふさわしくない案件を対象・範囲として想定しているようである。

国民新党は、国民投票に付する案件として、死刑制度廃止、テロ特措法の延長等の国論を二分するような重要なテーマを挙げていた<sup>26</sup>。

新党日本は、国民投票に付する案件として、死刑制度廃止、基礎年金の全額税方式移行などを挙げていた。

#### (2) 諸外国の例

諸外国の例を見ると、フランスの国民投票の対象・範囲は、政府提出の法律案のうち、(1)公権力の組織に関する法律案、(2)国の経済・社会政策とそれに貢献する公役務に関連する諸改革に関する法律案、(3)違憲ではないが諸制度の運営に影響を及ぼすと考えられる条約の批准を承認する法律案に限定されている<sup>27</sup>。

スイスの義務的な国民投票の対象・範囲は、(1)集団的安全保障のための組織又は超国家的共同体への加盟、(2)効力が1年を超える憲法に基づかない緊急であると宣言された法律に限定されている。任意的な国民投票の対象・範囲は、(1)法律、(2)憲法又は法律によって国民投票が提起できると定められている決議、(3)廃棄できない無期限の国際条約、(4)国際機構への加盟を定める国際条約、(5)重要な立法規定を含む国際条約又はその実施のために法律の制定が必要である国際条約に限定されている。

スイスで国民投票に付された案件の分野は回数の多い順に、課税等の経済財政、エネルギー・環境・輸送、政治参加・行政機構、国防等である<sup>28</sup>。

ロシアにおいては、大統領や議員の任期変更、連邦専属の権限事項等が国民投票の対象・範囲から除外されている。

韓国の国民投票の対象・範囲は、外交、国防、統一その他国家の安危に関する重要政策とされている。

カナダの国民投票の対象・範囲は、憲法に関連する案件である。

イタリアの拘束的な国民投票の対象・範囲は、法律の廃止、及び法律の効力を有する行為の廃止である。

しかし、イタリアの諮問的な国民投票、オーストラリア、英国、及びスウェーデンにおいては、国民投票の対象・範囲は限定されていないと見られる<sup>29</sup>。

### (3) 国民投票の対象・範囲に関する一つの視点

諸外国の例を見ると、国政上は格別に重要であるが、国民投票において否決されやすい案件がある。例えば、スイスにおいては、課税等の権限を政府に新規に又は追加して付与することの是非を問う案件である<sup>30</sup>。確かに、国会がこのような案件を国民投票に付する義務まで負うならば、否決されやすいので、国政の遂行は暗礁に乗り上げてしまう危険があるように見える。

ただ、税金や年金保険料の増額、対外的な義務を負う条約の締結、原子力発電所の新設等のような国政上は格別に重要であるが、少なからざる国民が反対する案件については、国民による理解と協力が特に必要な場合に、あえて国民投票に付して国民に豊富な情報を提供することがアイデアとして挙げられる。こうすることで、最終的に案件を実施する場合でも、実施しない場合でも、国民が国政上の重要問題に関して更に熟考して、責任を果たすようになるとも考えられる。

## 6. 一般的国民投票制度の意義及び必要性

### (1) 個々の重要問題に関する国民からの意思表示

国民は、選挙の時に、国政上の重要問題に関する公約やマニフェストを掲げる候補者や政党に投票することで、重要問題に関して一括して意思を表示できる<sup>31</sup>。

しかし、国民投票制度を導入するならば、国民は国家に対して、個々の重要問題に関して直接的に意思を表示できる。特に、特定の議員や政党を支持していても、その公約のすべては必ずしも支持していない場合<sup>32</sup>、選挙の時に争点となり得なかった新しい重要問題

が生じた場合等に、国民投票で意思を表示できることは重要である。

## （２）国民意思の衆参各議院による確認

国民投票制度を導入するならば、衆参各議院は国政上の重要問題に関して、国民の意思を直接的に確認することができる。

従来から、国政上の重要問題に関する国民の意思を推測するために、世論調査の結果がしばしば活用されてきた。しかし、世論調査の結果には問題もある。一つは、世論調査の結果に対する関心が高まっているのとは反対に、聞き取り相手がプライバシーを守る等のために回答したがらないので、回答割合が顕著に低落している。もう一つは、国民投票ならば、国民は主権者として比較的多くの情報に基づいて深く広く考えて案件の賛否を選択するだろうが、世論調査においては、乏しい情報に基づいて直感的に案件の賛否を回答するのではないかと懸念される。これらの問題を背景として、世論調査の結果には、正確性が疑われるものが散見されると指摘されている<sup>33</sup>。

一方、地方政治においては、重要問題に関する住民の意思を直接的に確認する手法として、住民投票（「憲法 95 条に基づく住民投票、都道府県知事、都道府県議会議員、市町村長及び市町村議会議員の選挙、解職又は地方議会解散のための投票」以外の投票）が活用され、成果を上げてきている<sup>34</sup>。だとすれば、衆参各議院が国政上の重要問題に関する国民の意思を直接的に確認するために、国民投票を導入することも選択肢の一つである。

## （３）国民による一層の熟考と責任

国民は主権者として国政上の重要問題に関して、選挙の時に考えるが、国民投票制度を導入するならば、国民投票の時に十分な情報を得て考える機会が再び設けられるので、判断能力及び関心が向上する<sup>35</sup>。この結果、国民投票に付した案件を最終的に実施する場合でも、実施しない場合でも、国政上の重要問題に関して一層熟考して、責任を果たすようになる。ひいては、衆参各議院は国政をより着実かつ円滑に遂行できるようになるとも考えられる。

例えば、多大な犠牲の代わりに、隣接する強大国から独立を獲得したスイス及びアイルランドは、国民投票をたびたび実施している。こうすることで、国民が国政上の重要問題に関して互いに検討を深めて心を一にし、独立を一段と墨守することを意図しているのではないかと想像される。

## 7. 一般的国民投票制度の問題点

### （１）間接民主制の軽視、弱体化

国民投票制度を導入するならば、国民が間接民主制を軽視し、弱体化させるのではないかと懸念される。投票結果が国家意思の形成に諮問的な効果しか有しないと法定されている国民投票であっても、投票結果の事実上の拘束力が強く、国家の意思を決定しやすいからである。

すなわち、諮問的であると法定されている国民投票であっても、国民が主権者として自

分たちの問題を自分たちで熟考し、自分たちで決定しているように実感しやすいので、投票結果こそが国民の意思であり、大義名分であるとみなされやすい。このため、投票率がかなり低かった場合、投票結果の賛否が拮抗した場合等を除いて、投票結果が国会の意思を事実上拘束し、国民が事実上、直接的かつ最終的に国家の意思を決定する可能性が高い。その結果、間接民主制に対する国民の信頼が低下するおそれがある。

## (2) 「質疑及び討論」の欠落

国民投票は、国会審議と同様に、国政上の重要問題に関して直接的かつ最終的に賛否を決着させるとも言える。しかし、国会審議と異なり、賛否を多数決で決着させるために最も重要な「質疑及び討論」の過程が欠落している。

国民投票に「質疑及び討論」が欠落していることで、国民の意思が本当に尊重されているのか、投票結果に正統性があるのかとの疑問が生じることが懸念される。その要因の一つは、国民が、国民投票に付された案件に関して深く掘り下げた情報を入手しにくいので、案件の賛否を選択しにくくなることである。もう一つは、国民投票において情報不足の場合に、それを理由として、反対票が多くなり、投票率が低くなる可能性があることである。実際、米国の住民投票において住民は、情報を入手しにくい場合に、反対票を投票するか、投票を棄権する傾向がある<sup>36</sup>。2005年のフランスにおける国民投票、同年のオランダにおける国民投票、2008年のアイルランドにおける国民投票でも、同様の傾向があった<sup>37</sup>。

## (3) 少数派の人権の侵害

国民投票制度が導入されている場合、多数派が少数派の人権を侵害する手段として国民投票を利用する危険がある<sup>38</sup>。

憲法11、97条において、基本的人権は、「侵すことのできない永久の権利」であると明記されており<sup>39</sup>、言うまでもなく、衆参各議院や国民の多数意思であっても奪い取ることが許されない。しかし、2009年11月にスイスで、国民発議に基づく憲法改正国民投票において、「イスラム教寺院の尖塔、ミナレットの建設を禁止する」ことの是非を問う案件が賛成率約57%で承認され、憲法72条3項として盛り込まれたような例もある。スイスでは、イスラム教徒が国民の約6%を占めており<sup>40</sup>、この憲法改正は人権の侵害であり、欧州人権条約に違反するとの批判もある。

ただ、議会があらゆる視点や手法で審議を尽くすならば、少数派の人権を侵害するおそれのある案件を国民投票に付さない可能性は高まる。

## (4) 民主主義の破壊

諸外国においては、皇帝や総統という地位の承認のように、民主主義を破壊する案件が国民投票に付された例がある。特に、ナポレオン、ナポレオン三世等が国民投票を濫用したとされる。このように濫用された国民投票をフランスではプレビシットと呼び、通常の国民投票であるレファレンダムとは完全に異なるとしている<sup>41</sup>。ヒトラーも国民投票を濫用したと指摘されている<sup>42</sup>。



## (5) 国民の関心の低さ

憲法改正国民投票を何回も実施しているアイルランドにおいては、EU（欧州連合）が行った世論調査の結果によれば、国民の約66%が国民投票の回数を多くすることを求めている<sup>43</sup>。

しかし、日本においては、一般的国民投票制度の導入に関する世論調査が実施されていないようである。住民投票に目を転じると、市町村合併に係る住民投票を除けば、市町村が実施した住民投票は22回にとどまり、都道府県が実施した住民投票は平成8年の沖縄県民投票が唯一である。このことから、一般的国民投票制度の導入に対する国民の関心が低いのではないかと推察され、制度を導入しても国民の協力を得られるかどうか不安が残るところである。

ただ、原子力発電所の是非を問う国民投票に限っては、みんなの党が法案を参議院に提出した一方で<sup>44</sup>、実施を求める市民団体が設立されており<sup>45</sup>、話題となることが多くなってきた。この背景には、平成23年3月に福島県内の原発で事故が発生した後、6月にイタリアの「原発の再稼働を容認する法律を廃止する」ことの是非を問う国民投票で、法律の廃止が約94%の圧倒的多数で可決されたこと等がある<sup>46</sup>。このことから、今後、国政上の特に重要な案件が幾つか同時に発生するならば、一般的国民投票制度の導入に対する国民の関心が急激に高まり、国民が国民投票の実施に積極的に協力するようになる可能性がある。

## (6) 資金力による投票運動の格差

国民は選挙時に情報の多くをテレビ等から入手しており<sup>47</sup>、国民投票でも同様であることが予想される。このため、資金を豊富に有する陣営はテレビ、インターネット、新聞等を十分に活用して、その情報を国民に確実に提供するだろう。さらには、案件に関する情報を有利に操作することも可能であろう。

しかし、資金が乏しい陣営は、投票運動経費が高額に上るので、案件の賛否の選択に大いに役立つ事実や意見を入手しても、国民に提供しにくいという格差が生じる。

## 8. 一般的国民投票制度を導入する場合に特に必要な措置

### (1) 広報及び投票運動に関する衆参各議院による「質疑及び討論」

仮に一般的国民投票制度が憲法上容認されるとしても、制度の具体的な内容は、憲法96条に明記されている憲法改正国民投票とも、47条等に規定されている衆参各議院議員の選挙とも異なるものである。

国民投票と間接民主制の整合性の確保、国民投票の問題点の軽減、衆参各議院の一層の機能強化等を図る観点から、一般的国民投票を導入するに当たって、最小限、何が特に必要なのか。衆参各議院が、その「質疑及び討論」の成果を国民投票の実施過程に組み込むことが、最小限、特に必要であると考えられる。すなわち、衆参各議院が国民投票における広報及び投票運動に関して深く広く「質疑及び討論」を尽くすことで、以下のように、広報及び投票運動が十分に行われるようにする必要がある。

こうすることで、国民は国民投票において多様かつ的確な情報を入手した上で、案件の賛否を的確に選択できるようになるとともに、前述した「一般的国民投票制度の問題点」は軽減されるものと考えられる。

### (2) 投票結果が国政上尊重された場合の効果等の広報

国民投票において、「選挙権年齢を18歳以上に引き下げる」ことの是非を問う案件が付されたと仮定する。この場合に、国民は案件のみに基づいて、案件の賛否を選択することもあり得る。しかし、会議ならば通常、案件に関連する多様な情報、例えば、民法の成年年齢及び少年法の少年年齢を続いて引き下げるのか等が議論の過程で提示され、それも踏まえて、案件の賛否を選択するだろう。

このため、諮問的な国民投票制度において投票結果が国政上尊重された場合に、いかなる効果や影響が発生するのか等に関して、必要十分な情報を伴った広報を行う必要がある<sup>48</sup>。

### (3) 賛否両論の網羅的な広報

国民投票においては、賛成派、反対派のいずれかが、案件との利害関係が乏しい場合、国民投票をボイコットする場合、自分たちの投票の秘密を重視する場合等に、投票運動を控えるので、国民は案件の賛否を選択しにくい可能性がある。日本の住民投票においては、賛否両派による投票運動が見当たらない例のみならず、そもそも賛否両派自体が顕在化しない例が少なくないようである。

このため、衆参各議院議員や有識者等の主張する多様かつ的確な賛否両論を、国会が網羅的に広報する必要があるだろう。

### (4) 投票運動に対する手厚い支援

国民投票において、賛否両派は、国民に対して多様かつ的確な情報を提供することが期待される。このため、資金の乏しい陣営も投票運動を十分に行えるように、テレビ広告等の投票運動経費負担に対して手厚く支援することが重要であろう。

\* \* \* \* \*

## 9. 予備的国民投票制度の意味

国民投票法附則12条における検討課題は、予備的国民投票制度に関するものである。案件を個別の憲法問題に限定した諮問的、予備的国民投票であれば、間接民主制の例外である憲法96条に関連するもの、周辺に位置するものであると判断され、附則12条において検討課題として盛り込まれたのである<sup>49</sup>。

予備的国民投票とは、憲法のある特定の規定をこう改正すべきである、又はある特定の規定を改正してはならない等のように、国民が憲法についてどう考えているのかを国会が把握するための世論調査のような国民投票である<sup>50</sup>。予備的国民投票制度の根底には、憲

法改正の必要性等に関する世論が十分に明らかでないとの認識があると考えられる<sup>51</sup>。

予備的国民投票制度は、恐らく国民投票法案修正に当たってのアイデアに基づく世界的にも独特な制度である。このため、まず、憲法上容認されるか否かという基本的な問題から、検討を深めていくことが必要である。

なお、ほぼ同一の案件を2回、国民投票に付する制度として、スイスにおける憲法改正の「先決国民投票」がある。スイス憲法139、140条によれば、10万人以上の投票権者が署名をして、憲法改正の素案を国会に提出したのに対して、国会が素案を否決した場合には、素案を先決国民投票に付する。先決国民投票の結果、素案が可決された場合には、国会は憲法改正案を作成し、国民投票に付さなければならない。義務的かつ拘束的な国民投票である<sup>52</sup>。

## 10. 予備的国民投票制度の対象・範囲

### (1) 国民投票法案（自公案）発議者の見解

国民投票法案（自公案）発議者は、統治機構や生命倫理に関する問題も、憲法改正の対象となり得る問題であるので、予備的国民投票の対象・範囲に含まれるとしている<sup>53</sup>。

### (2) 「憲法改正の限界」との関係

憲法改正には限界があるとするのが通説であり<sup>54</sup>、それによれば、衆参各議院や国民の多数意思によっても改正が許されず守り続けなければならない真髓が、憲法にはあることになる。改正が許されない部分は具体的には、国民主権、人権の基本原則、国際平和、及び憲法改正国民投票であるとされている。

通説の立場からは、改正が許されない部分を予備的国民投票の対象・範囲から除外する必要がある。憲法改正の限界に関して検討を深めることも課題である。

## 11. 予備的国民投票制度の意義及び必要性

予備的国民投票を実施して、案件が可決されるならば、可決された案件と同様の憲法改正案を国民投票に付する時に、再び広報や投票運動を行うので、国民の理解が更に深まり、憲法改正案が承認される可能性は高くなるだろう。

なお、諸外国においては、ある案件が国民投票において否決されたが、否決要因を世論から把握した上で、否決要因を削除した案件を翌年に国民投票に再び付して、可決された事例が三例見られる。その第一は、デンマークにおける1992年と翌年のマーストリヒト条約を承認するための一般的国民投票であり<sup>55</sup>、第二は、アイルランドにおける2001年と翌年のニース条約を批准するための憲法改正国民投票であり<sup>56</sup>、第三も、アイルランドにおける2008年と翌年のリスボン条約を批准するための憲法改正国民投票である。しかし、これらの2回目の国民投票を実施することに対しては、1回目の投票結果を無視することになるので、民主主義に反するというような強い批判もあった<sup>57</sup>。日本においては、予備的国民投票を実施して案件が否決された場合に、案件から否決要因を削除した内容で憲法を改正するようなことは、困難ではないかとも考えられる。

## 12. 予備的国民投票制度の問題点

### (1) 「憲法 96 条の厳格な憲法改正要件」との関係

国民投票法案（自公両党案）発議者は、一般的国民投票制度に関して、投票結果が諮問的な効果しか有しないと法定されていても、国家の意思を事実上拘束しやすいことを問題視している。予備的国民投票においても、投票結果が可決であるならば、それを錦の御旗として利用することで、憲法96条の厳格な憲法改正要件を容易に乗り越えて、憲法を改正してしまう可能性がある。

すなわち、56条において、衆参「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決」するとされているので、憲法問題に関する案件が衆参各議院の「出席議員の過半数の賛成」で予備的国民投票に付され、可決されたと仮定する。この場合に、投票結果を利用して、衆参各議院の議員が憲法改正原案に賛成せざるを得ない雰囲気醸成することで、衆参各議院の「総議員の3分の2以上の賛成」という96条の厳格な議決要件をクリアして憲法改正案が国民投票に付され、承認される可能性がある<sup>58</sup>。

### (2) 予備的国民投票における否決の拘束力

予備的国民投票を実施し、その結果が否決である場合にも事実上の拘束力が生ずるので、否決された案件と同様の憲法改正原案を国会で審議できなくなる可能性がある。

### (3) 国民投票の繰り返しによる弊害

予備的国民投票を実施し、案件が可決されるならば、可決された案件と同様の憲法改正案が国民投票に付される可能性がある。しかし、国民投票の繰り返しによって、多大な経費、人員及び手間を要することになる。このため、憲法改正国民投票においては、投票運動が十分でなくなり、国民も新たな情報を入手できず、投票の棄権が増加するのではないかと懸念される。

\* \* \* \* \*

今後は、一般的国民投票制度及び予備的国民投票制度に関する理解と検討が深まることが期待される。

<sup>1</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第12号（その1）33頁（平19.5.11）

<sup>2</sup> 参議院憲法特別委員会が行った国民投票法案に対する附帯決議を根拠として、政府は、予備的国民投票の是非に関して、衆参各議院の憲法審査会において検討されるとしている（「参議院議員藤末健三君提出日本国憲法の改正手続に関する法律に関する質問に対する答弁書」（平21.4.10）〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/syuisyo/171/touh/t171107.htm>〉）。

<sup>3</sup> 清宮四郎（東北大学名誉教授）『法律学全集3 憲法I 第三版』（有斐閣 昭54.6）68頁

<sup>4</sup> 福井康佐（大宮法科大学院大学教授）『国民投票制』（信山社出版 平19.3）9頁

<sup>5</sup> 福井・前掲脚注4 81、160頁

- <sup>6</sup> イアン・バッジ (英国エセックス大学政治学部教授) 『直接民主政の挑戦』(新曜社 平 12.1) 84 頁
- <sup>7</sup> 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 4 号 (その 1) 3 頁 (平 19.3.29) (保岡興治衆議院議員 (自民党)・国民投票法案 (自公両党案) 発議者 (国会議員の肩書きは発言当時のもの。以下同じ。)の発言)
- <sup>8</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 22 頁 (平 19.5.9) (船田元衆議院議員 (自民党)・国民投票法案 (自公両党案) 発議者の発言)
- <sup>9</sup> 「住民投票の制度改革などに関する各党の見解・政治的姿勢を問う公開質問状に対する、各党からの回答」『国民投票/住民投票情報室ホームページ』 (<http://www.ref-info.net/topix/topix27.html>)
- <sup>10</sup> 初宿正典 (京都大学大学院法学研究科教授) 『憲法 2 基本権 第 3 版』(成文堂 平 22.10) 484 頁、清宮・前掲脚注 3 70 頁、竹花光範 (駒沢大学副学長) 『現代の憲法問題と改正論』(成文堂 昭 61.3) 52 頁、及び第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会公聴会議録第 2 号 2 頁 (平 19.4.5) (百地章日本大学法学部教授の発言)。立法に関する一般的国民投票が許されないとするのは、樋口陽一 (東京大学名誉教授) 「第 4 章 国会」樋口陽一ほか『注解法律学全集 3 憲法Ⅲ』(青林書院 平 10.12) 29 頁
- <sup>11</sup> 毛利透 (京都大学大学院法学研究科・法学部教授) 『民主政の規範理論』(勁草書房 平 14.3) 280~283 頁
- <sup>12</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 2 頁 (平 19.5.9) (千葉景子参議院議員 (民主党)・国民投票法案 (参議院民主党案) 発議者の発言)
- <sup>13</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 39、42 頁 (平 19.5.9)
- <sup>14</sup> 前掲脚注 9。この文章に続く、社民党、国民新党及び新党日本の部分も左記が出典である。
- <sup>15</sup> 「主権者の参加保障へ「国民投票制」を提起」『公明新聞』(昭 53.1.1) (市川雄一公明党機関紙局長 (当時)の発言)
- <sup>16</sup> 杉原泰雄 (一橋大学名誉教授) 『憲法Ⅱ 統治の機構』(有斐閣 平元.11) 221 頁、佐藤幸治 (京都大学名誉教授) 『現代法律学講座 5 憲法 第三版』(青林書院 平 7.4) 107 頁、辻村みよ子 (東北大学大学院法学研究科教授) 『憲法 第 3 版』(日本評論社 平 20.3) 370 頁、只野雅人 (一橋大学大学院法学研究科教授) 「第二部 日本国憲法の国会」杉原泰雄ほか『現代憲法大系⑨ 憲法と議会制度』(法律文化社 平 19.5) 385 頁、岡田信弘 (北海道大学大学院法学研究科教授) 「第 10 講義 代表民主制と議院内閣制」横田耕一ほか『ブリッジブック憲法』(信山社出版 平 14.12) 218 頁、戸波江二 (早稲田大学大学院法務研究科教授) 『地方公務員の法律全集① 憲法 (新版)』(ぎょうせい 平 12.1) 370 頁、手島孝 (九州大学法学部教授) 『憲法解釈二十講』(有斐閣 昭 55.12) 48 頁、及び第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号 (その 2) 10 頁 (平 19.4.25) (網中政機名城大学法学部教授の発言)
- <sup>17</sup> 芦部信喜 (東京大学名誉教授) 『憲法 第五版』(岩波書店 平 23.3) 42、253 頁
- <sup>18</sup> 第 84 回国会衆議院予算委員会会議録第 6 号 2、3 頁 (昭 53.2.3) (真田秀夫内閣法制局長官及び福田赳夫内閣総理大臣の発言)
- <sup>19</sup> 赤坂正浩 (神戸大学大学院法学研究科教授) 「民の声は神の声—代表民主制と国民投票・住民投票—」『法学教室』281 号 (平 16.2) 54 頁
- <sup>20</sup> 初宿正典 (京都大学大学院法学研究科教授) ほか『新解説世界憲法集 第 2 版』(三省堂 平 22.4) 137、240、296、319、405 頁、及び三輪和宏ほか「諸外国の国民投票法制及び実施例」『ISSUE BRIEF』650 号 (平 21.10.13) 2、3、4、8、9、10、11、12 頁 (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0650.pdf>)
- <sup>21</sup> 阿部照哉 (京都大学名誉教授) ほか『世界の憲法集 第四版』(有信堂高文社 平 21.6) 157、207、268 頁、及び三輪・前掲脚注 20 14、15 頁
- <sup>22</sup> 三輪・前掲脚注 20 6、7、11、12 頁
- <sup>23</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 25 頁 (平 19.5.9)
- <sup>24</sup> 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 (その 1) 9 頁 (平 19.5.11) (築瀬進参議院議員 (民主党) の発言)
- <sup>25</sup> 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 5 号 7 頁 (平 19.4.12) (枝野幸男衆議院議員 (民主党) の発言)
- <sup>26</sup> 前掲脚注 9。この文章に続く、新党日本の部分も左記が出典である。
- <sup>27</sup> 初宿・前掲脚注 20 137、240、296、405 頁、及び三輪・前掲脚注 20 2、3、4、8、9、11、12 頁
- <sup>28</sup> 福井・前掲脚注 4 81 頁
- <sup>29</sup> 三輪・前掲脚注 20 6、7、10、11、12、15 頁
- <sup>30</sup> 福井・前掲脚注 4 83 頁
- <sup>31</sup> 最近の選挙においては、投票先の選択理由として、「政策や主張」が多くなっている。例えば、選挙期日が平成 17 年 9 月の 44 回衆議院議員総選挙においては、投票先の選択理由は多い順に、「候補者の政策や主張」(33%)、「候補者の属する政党」(29%)、「国全体の政治」(29%)、「候補者の人柄」(26%) 等である (財団法人 明るい選挙推進協会『第 44 回 衆議院議員総選挙の実態』(平 18.3) 50 頁<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/066search/pdf/44syu.pdf>>、及び『第 20 回 参議院議員通常選挙の実態』(平 17.3) 53 頁<<http://www.akarui>

senkyo.or.jp/066search/pdf/20san.pdf>。

<sup>32</sup> 渡辺暁彦（滋賀大学教育学部准教授）「ドイツ基本法と直接民主制」『同志社法学』263号（50巻5号）（平11.3）182頁

<sup>33</sup> 松本正生（埼玉大学経済学部教授・同大学社会調査研究センター長）「世論調査とは何か」『私たちの広場』308号（平21.9）4、5頁（<http://www.akaruisenkyo.or.jp/061mag/hiroba308.pdf>）

<sup>34</sup> 昭和57年に日本初の住民投票条例が高知県窪川町で制定され、平成8年に日本初の住民投票（案件は原子力発電所新設の是非）が新潟県巻町（巻町はその後、新潟市と合併し、その一部となった）で実施された。これ以降、都道府県段階で1回（沖縄県民投票）、市町村段階で467回の住民投票が実施されてきた。市町村段階の住民投票を、実施根拠別に見ると条例が400回で圧倒的に多く、「市町村の合併の特例等に関する法律」（合併特例法）が53回、要綱等が14回であり、付された案件の分野別に見ると、合併が445回で圧倒的に多く、ほかは廃棄物、原発、基地等である（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000087297.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf)）。

住民投票の結果の法的拘束力に関しては、ヘリポート基地建設の是非を案件とする住民投票条例に基づく結果について、間接民主制との関係から法的拘束力までは認められず、諮問的なものとどまるとの判例（那覇地判平12.5.9判時1746号122頁）がある（新村とわ（小樽商科大学助教授）「住民投票結果と異なる首長の判断の是非」『別冊ジュリスト187号 憲法判例百選Ⅱ 第5版』（平19.3.23）462頁）。しかし、合併特例法61条22項においては、合併協議会設置協議についての住民投票の結果に法的拘束力を認めている。この規定について、政府は、間接民主制の許容範囲内であると述べている（第154回国会参議院総務委員会会議録第2号15頁（平14.3.14）（片山虎之助総務大臣の発言））。内閣は、地方自治法を改正し、大規模公共施設建設の是非等を案件とし、投票結果が法的な拘束力を有する住民投票制度を創設する方針であると報道されている（「総務省、10法案を民主党に説明」『産経新聞』（平23.1.19））。

<sup>35</sup> 前掲脚注9

<sup>36</sup> 福井・前掲脚注4 238、239頁

<sup>37</sup> 宮下茂「リスボン条約批准のための憲法改正国民投票」『立法と調査』289号（平21.1）226、227頁

<sup>38</sup> 渡辺・前掲脚注32 181頁

<sup>39</sup> 憲法立案までの過程を見ると、連合軍総司令部（GHQ）当初案は、権利の制限又は廃棄が憲法上禁止されるとしていた。すなわち、「この憲法以降に制定される憲法、法律又は命令は、この憲法で保障されている権利を制限若しくは廃棄し、又は公共の福祉及び民主主義より尊重されるべき事項を設けてはならない」と規定されていた。

この論拠の第一は、権利は国民各自に固有であり、廃止が許されないこと、第二は、日本においては、民主政治を打ち立てるのみでは不十分であること、第三は、この規定を明記しなければ、ファシズムの台頭が必至であることであった。しかし、反論もあり、その第一は、この規定を明記するならば、次世代が改正する権利を否定すること、第二は、権利の制限又は廃棄が革命によってしか不可能であること、第三は、この規定を明記しても、憲法改正によって削除できるので、実効性がないことである（高柳賢三（東京大学教授、成蹊大学学長、内閣の憲法調査会長）ほか『日本国憲法制定の過程Ⅱ 解説—連合軍総司令部側の記録による—』（有斐閣 昭47.11）153、154頁）。

<sup>40</sup> 「モスクの塔 新設禁止 スイス国民投票で可決」『読売新聞』（平21.12.1）

<sup>41</sup> 福井・前掲脚注4 14、161頁

<sup>42</sup> 竹花・前掲脚注10 58頁。特に、ヒトラーによる独裁と国民投票の関係については、多様な意見がある。例えば、ドイツでは、ヴァイマル憲法下で国民投票がヒトラー独裁の道具になったので、憲法（基本法）に国民投票を認める規定がないとの意見がある（辻村みよ子（東北大学大学院法学研究科教授）『比較憲法』（岩波書店 平15.3）179頁）。

これと異なる意見として、第一に、ドイツでは、国会が授權法（全権委任法）を成立させることで、国会や大統領の承認がなくても政府が法律を制定することを容認したので、国民投票によってではなく自らその命脈を絶ったとの意見（石田勇治（東京大学大学院総合文化研究科教授）『20世紀ドイツ史』（白水社 平17.8）55、56頁）、第二に、ドイツでは、憲法が法律の中で別格であることが明確に意識されてこなかったので、憲法に国民投票を認める規定がないとの意見（芦部信喜（東京大学名誉教授）『憲法制定権力』（東京大学出版会 昭58.12）73頁）、第三に、旧ソ連、旧東ドイツ等が内政に干渉するために国民投票を操作、悪用すると懸念されたので、戦後に国民投票を実施しなかったとの意見（渡辺・前掲脚注32 160頁）がある。

<sup>43</sup> 「アイルランドにおける2008年の国民投票後の調査」『EUホームページ』23頁（[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)）

<sup>44</sup> 「議案審議情報 『エネルギー政策の見直し及びこれに関する原子力発電の継続についての国民投票に関する法律案』平成23年8月11日提出 上野ひろし参議院議員（みんなの党）発議」『参議院ホームページ』（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/177/meisai/m17707177022.htm>）

<sup>45</sup> 市民団体として、「みんなで決めよう『原発』国民投票」及び「脱原発の国民投票をめざす会」がある（『みんなで決めよう『原発』国民投票ホームページ』（<http://kokumintohyo.com/>）、及び「脱原発」の国民投

票を呼びかけ 札幌の弁護士ら」『朝日新聞』（平 23. 4. 22）。

<sup>46</sup> 山岡規雄「【イタリア】原発の是非を問う国民投票」『外国の立法 立法情報・翻訳・解説』248-1号（平 23. 7. 10）17頁（<https://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0000044482001.pdf?inline=true>）

<sup>47</sup> 財団法人 明るい選挙推進協会『第44回 衆議院議員総選挙の実態』（平 18. 3）71頁〈<http://www.akaruisenkyo.or.jp/066search/pdf/44syu.pdf>〉、及び『第20回 参議院議員通常選挙の実態』（平 17. 3）76頁〈<http://www.akaruisenkyo.or.jp/066search/pdf/20san.pdf>〉）。

<sup>48</sup> 枝野幸男衆議院議員（民主党）は、「憲法改正原案発議者は、憲法改正原案をどう解釈すべきであると考えているのか、特に、憲法改正案が国民投票で承認されなかった場合にどのような効果や影響が発生するのか等に関して、衆参各議院審議の段階で統一見解を明示する必要がある」と提案している。これは、「仮に「自衛隊を自衛軍とする憲法改正案」が国民投票に付されて、承認された場合に、自衛軍はどんな戦争に派遣されるのか、承認されなかった場合に、自衛隊は現状のまま維持されるのか、災害救助隊になるのかを国民に具体的に明示すべきではないか」との質問に対するものである（今井一（国民投票／住民投票情報室事務局長）『「9条」変えるか変えないか 憲法改正・国民投票のルールブック』（現代人文社 平 17. 5）81、84、85頁）。

<sup>49</sup> 前掲脚注7

<sup>50</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第10号23頁（平 19. 5. 9）（船田元衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）

<sup>51</sup> 第163回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第3号19頁（平 17. 10. 13）（赤松正雄衆議院議員（公明党）の発言）

<sup>52</sup> 初宿・前掲脚注20 295、296頁

<sup>53</sup> 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第6号（その1）12頁（平 19. 4. 25）（船田元衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）、及び第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第3号7頁（平 19. 4. 18）（赤松正雄衆議院議員（公明党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）

<sup>54</sup> 芦部・前掲脚注17 385～388頁。ただし、国民投票法案（自公両党案）発議者は、憲法改正の限界に関してまず判断するのは、衆参各議院の憲法審査会である旨（第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第6号（その1）7頁（平 19. 4. 25）（船田元衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）、憲法改正の限界に関して判断するのは、第一義的には衆参各議院であり、最終的には主権者としての国民である旨を述べている（第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会会議録第4号6頁（平 18. 11. 30）（保岡興治衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）

<sup>55</sup> 「国民投票の概要」『デンマーク国会ホームページ』〈<http://ft.dk/default.asp?id={712E22B2-BB1A-424E-8348-FAFF78A62DAA}>〉

<sup>56</sup> 「国民投票の結果1937年から2009年まで」『アイルランド環境遺産地方自治省ホームページ』〈<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/Referenda/PublicationsDocuments/FileDownload,1894,en.pdf>〉

<sup>57</sup> 宮下・前掲脚注37 227頁

<sup>58</sup> 福井・前掲脚注4 263頁、及び井口秀作（大東文化大学教授）「諮問的レファレンダムの可能性」辻村みよ子ほか『憲法理論の再創造』（日本評論社 平 23. 3）489頁