

**衆議院**  
**欧州各国国民投票制度調査議員団**  
**報告書**

**平成18年2月**

平成18年2月

衆議院議長 河野 洋平 殿

衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団

団 長 衆議院議員 中山 太郎

衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団は、オーストリア共和国、スロバキア共和国、スイス連邦、スペイン及びフランス共和国における国民投票制度に関する実情等を調査してまいりましたので、ここにその概要を報告いたします。

# 目 次

第一 派遣議員団の構成	1
第二 派遣目的	1
第三 派遣日程	2
第四 調査概要	6

## 訪問国等に関する諸表

EU各国及びスイスにおける国民投票制度	7
訪問国の国民投票制度	8
訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	18

## オーストリア共和国

オーストリアの国民投票制度（国立国会図書館作成）	21
オーストリアの国民投票制度の概要	23
説明聴取・質疑応答等	
コール国民議会議長への表敬訪問	34
コリネック憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答	43
内務省における説明聴取・質疑応答	54
EU加盟国民投票のための投票用紙（1994年6月12日）	66
1972年国民投票法【国立国会図書館仮訳】	67

## スロバキア共和国

スロバキアの国民投票制度（国立国会図書館作成）	73
説明聴取・質疑応答等	
スロバキア国会憲法及び法務委員会における説明聴取・質疑応答	77
チーチ大統領府長官からの説明聴取・質疑応答	86
クカン外務大臣への表敬訪問	91
スロバキア共和国憲法（抄）～国民投票関連部分【仮訳】	94
国民投票に関するスロバキア共和国国民評議会の法律【仮訳】	96

## スイス連邦

スイスの国民投票制度（国立国会図書館作成）	105
スイスの国民投票制度の概要	109
・2005年11月27日の国民投票のための投票用紙	121

政治的権利に関する連邦法（抄）【事務局仮訳】	126
在外スイス人の政治的権利に関する連邦法【事務局仮訳】	135
説明聴取・質疑応答等	
NZZ（ノイエ・チュルチャー新聞社）における説明聴取・質疑応答	137
スイス国営放送局における説明聴取・質疑応答	148
佐藤夕美氏（swissinfo）との懇談	156
マダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答	158
フーバー＝ホッツ内閣府長官への表敬訪問	169
リンダー教授（ベルン大学）からの説明聴取・質疑応答	172

## スペイン

スペインの国民投票制度（国立国会図書館作成）	181
スペインの国民投票制度の概要	183
レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法第 2 号 【国立国会図書館仮訳】	194
説明聴取・質疑応答	
○フンコ政治憲法研究所長らからの説明聴取・質疑応答	201
・ベニス委員会関係文書について	214
・憲法改正国民投票に関するガイドライン（2001 年）【事務局仮訳】	215
・国民投票の研究（2005 年）【事務局仮訳】	221
○バレーロ下院第三書記らからの説明聴取・質疑応答	245
○ガリーガス法律事務所長らからの説明聴取・質疑応答	250
・欧州憲法条約国民投票のための投票用紙（2005 年 2 月 20 日）	260
○ゲラ下院憲法委員長からの説明聴取・質疑応答	261

## フランス共和国

フランスの国民投票制度（国立国会図書館作成）	271
フランス国民投票制度の概要	276
欧州憲法条約国民投票のための投票用紙（2005 年 5 月 29 日）	288
国民投票の組織に関する 2005 年 3 月 17 日の政令（デクレ）第 237 号 【国立国会図書館仮訳】	289
国民投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日の政令（デクレ）第 238 号 【事務局仮訳】	295

説明聴取・質疑応答等

国民議会法務委員会における説明聴取・質疑応答	300
・2005年5月29日の国民投票に関するオーディオビジュアル高等評議会の テレビ局及びラジオ局全体に対する勧告(2005年3月22日勧告2005-3号) 【仮訳】	311
・2005年5月29日の国民投票のための運動に関する勧告の解説【仮訳】	314
カンタン仏日友好議連会長との懇談	319
ゲナ アラブ世界研究所長(前憲法院総裁)からの説明聴取・質疑応答	320
ギエンシュミット憲法院委員からの説明聴取・質疑応答	330
・フランス憲法院【配付資料・事務局仮訳】	340
(参考)派遣議員団に関する新聞等の報道	347

## 第一 派遣議員団の構成

### 衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団

団 長	衆議院議員	中 山 太 郎 君 (自由民主党)
	衆議院議員	保 岡 興 治 君 (自由民主党)
	衆議院議員	葉 梨 康 弘 君 (自由民主党)
	衆議院議員	枝 野 幸 男 君 (民主党・無所属クラブ)
	衆議院議員	古 川 元 久 君 (民主党・無所属クラブ)
	衆議院議員	高 木 陽 介 君 (公明党)
	衆議院議員	笠 井 亮 君 (日本共産党)
	衆議院議員	辻 元 清 美 君 (社会民主党・市民連合)

### 同 行

衆議院法制局参事 (第二部長)	橘 幸 信
衆議院参事 (憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局総務課課長補佐)	望 月 謙
衆議院参事 (憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局総務課課長補佐)	浅 見 剛 成
衆議院法制局参事 (法制企画調整部総務課係長)	正 木 寛 也
国立国会図書館調査員 (調査及び立法考査局政治議会課憲法室)	諸 橋 邦 彦
衆議院議員中山太郎秘書	平 林 透

### 同行記者

読売新聞記者	村 尾 新 一
共同通信記者	林 浩 正

## 第二 派遣目的

欧州各国の国民投票制度に関する実情調査

### 第三 派遣日程

1. 期間 平成17年11月7日(月)から11月19日(土)まで

2. 派遣先

オーストリア	国会 憲法裁判所 軍事史博物館 内務省
スロバキア	国会 大統領府 外務省
スイス	ノイエ・チュルヒャー新聞社 スイス国営放送局 司法警察省及び内閣府 ベルン大学
スペイン	政治憲法研究所 国会 ガリーゲス法律事務所
フランス	国会 アラブ世界研究所 ヴェルサイユ宮殿内議会博物館及び両院合同会議場 憲法院

### 3. 日程

11月7日(月)

成田発、ロンドン経由でウィーンへ

(ウィーン泊)

11月8日(火)

○コール国民議会議長(於:オーストリア国民議会)

○コリネック憲法裁判所長官(於:憲法裁判所)

岩倉使節団訪問地視察(軍事史博物館)

○フォーグル内務省第3総局長(於:内務省)

同席 シュタイン第3総局第6課長

ヴェンダ第3総局第6課課長代理

シュトロマイアー第3総局第6課国民投票等担当

(ウィーン泊)

11月9日(水)

ウィーン発、ブラチスラバへ

○ドゥルゴネツ国会憲法及び法務委員長(於:スロバキア国会)

同席 ミシーク副委員長

ツベル委員

ガル委員

ミクルシチャーク委員

○チーチ大統領府長官(於:大統領府)

○クカン外務大臣(於:外務省)

ブラチスラバ発、ウィーン経由でチューリッヒへ

(チューリッヒ泊)

11月10日(木)

○アシュヴァンデン ノイエ・チュルヒャー新聞社編集委員

(於:ノイエ・チュルヒャー新聞社)

○ハルディマン スイス国営放送局編集長(於:スイス国営放送局)

同席 ブリュスケ氏(議会担当)

○佐藤夕美氏(swissinfo)(於:Sala of Tokyo)

高木議員合流

(チューリッヒ泊)



11月11日(金)

チューリッヒ発、ベルンへ

○マーダー司法警察省法務局次長(於:司法警察省)

同席 ヴィリー内閣府課長

ビーダーマン司法警察省公法局課長代理

パウマン司法警察省公法局課長補佐

○フーバー=ホッツ内閣府長官(於:内閣府長官室)

○リンダー ベルン大学教授(於:ベルン大学)

ベルン発、チューリッヒへ

(チューリッヒ泊)

11月12日(土)

チューリッヒ発、マドリッドへ

(マドリッド泊)

11月13日(日)

(マドリッド泊)

11月14日(月)

○フンコ政治憲法研究所長(於:政治憲法研究所)

同席 クロサ調査担当次長

モレノ出版・文書担当次長

○バレーロ下院第三書記(西日友好議連副議長)(於:スペイン国会)

同席 マルティネス国際部長

○ガリーゲス法律事務所長(西日財団理事長)(於:ガリーゲス法律事務所)

同席 チンチャージャ カスティーリャ・ラマンチャ大学行政法教授

(マドリッド泊)

11月15日(火)

○ゲラ下院憲法委員長(於:スペイン国会)

マドリッド発、パリへ

(パリ泊)

11月16日(水)

○ウィヨン国民議会議法務委員長(於:フランス国会)

同席 ドゥルー副委員長

ジオフロア委員

バザン事務局員

○カンタン仏日友好議連会長(於:フランス国会)

○ゲナ アラブ世界研究所長(前憲法院総裁)(於:アラブ世界研究所)

(パリ泊)

11月17日(木)

ヴェルサイユ宮殿内議会議場博物館及び両院合同会議場視察

○ギエンシュミット憲法院委員(於:憲法院)

同席 ポーティエ渉外部長

中山団長、葉梨議員、辻元議員離団

(パリ泊)

11月18日(金)

パリ発

(機中泊)

11月19日(土)

成田着

## 第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

### 1 各国の国民投票制度（国立国会図書館作成）等について

「各国の国民投票制度（国立国会図書館作成）」その他の「国立国会図書館」と付記された部分は、国立国会図書館作成の資料によるものである。

上記資料は、国立国会図書館の承認の下に、同館の調査及び立法考査局が国会審議の参考に供するために作成した資料を転載したものです。当該資料を無断で改変すること、及び無断転載又は複製によって第三者へ配布することを禁止します。

### 2 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

「訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答の内容を、当日の録音テープや随行者の筆記メモ等を基にして、再現したものである。なお、再現に当たっては、できるだけ平易かつ正確な記述にするため、一部、重複を省いたり、訪問国において入手した資料等により記述を補うなどの整理をした。

# 訪問国等に関する諸表

## EU 各国及びスイスにおける国民投票制度

国名	国民投票制度		実施回数 (1945年以降)
	制度の有無	憲法上の規定	
アイルランド		(27、46、47)	28
イタリア		(75、138)	62
エストニア		(56、65、104～106、162～164、168)	4
オーストリア		(43～46、49b)	2
オランダ	×		1
キプロス共和国(南)	×		2
ギリシャ		(34、35、44)	4
スイス		(140、141)	
スウェーデン		(統治法典8-4、15、17)	5
スペイン		(92、167、168)	6
スロバキア		(7、86、93～100、102、125b、129)	5
スロベニア		(3a、88、90、97、99、139、168～170)	9
チェコ	×		1
デンマーク		(20、29、42、88)	16
ハンガリー		(19、30a)	9
フィンランド		(14、53)	1
フランス		(11、89)	14
ベルギー	×		1
ポーランド		(90、125、144、228、235)	12
ポルトガル		(10、115、119、134、140、156、161、164、167、197、223、232、295)	2
マルタ		(66)	3
ラトビア		(48、50、68、72～75、77～80)	4
リトアニア		(9、67、69、71、148、151～154)	18
ルクセンブルク		(51)	1
英国	×		1
ドイツ	×		

上記の表及び次頁以降の各国データは、Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (ジュネーブ大学直接民主制研究所) HP <http://c2d.unige.ch/> のデータを基に作成した。

「憲法上の規定」部分の括弧内数字は、国民投票制度に係る条文の番号を指す。

「実施回数」は、設問の単位で集計したものである。例えば、一度の国民投票で複数の設問について答えさせるような場合、設問の数だけ実施回数にカウントしている。

「実施回数」にカウントした国民投票は、必ずしも上記憲法上の規定に基づいて実施されたものに限らない。

スイスの実施回数については、極めて多数にわたるので、記載していない(なお、172～174頁、242頁参照)。

## 一 国民投票関係

調査事項	オーストリア	スロバキア
<b>1. 投票期日</b> 投票期日 国政選挙との同時実施	議会での議決から2か月経過後、期日は日曜日又はその他の公休日に設定される(国民投票法2条1項)。 同時実施がありうる。	大統領が国民投票の実施を決定した後90日以内に実施する必要がある(憲法96条2項)。また、国民投票は、国政選挙前の90日以内に実施することはできないが、国政選挙と同日に実施することはできる(憲法97条)が、国政選挙の管理委員会と国民投票の管理委員会は異なり、例えば投票場所として同一の部屋を共有することはできない。
<b>2. 投票権者・選挙権者</b> 国政選挙の選挙権者と同じか	・選挙権者と同じく選挙日までに18歳以上に達したオーストリア国民(連邦憲法26条1項、46条2項)。 ・犯罪者・在監者等の選挙権については、次のように、重罪など非常に限られた場合に制限される。 a) 1年以上の禁錮での有罪判決 b) 故意による犯罪での有罪判決 c) 禁錮の受刑中及び釈放されてから6か月内	・国政選挙と同じく、18歳以上でスロバキア国内に滞在する者(国民投票法5条)。
<b>3. 投票の方式</b> 投票用紙の様式 憲法改正案の記載	「賛成」又は「反対」という文言の脇に印刷されている丸に×印等をつける(国民投票法10条2項)。 国民投票の対象となっており、かつ、投票用紙に記載しなければならない法律決議が法律として発効すべきか否かに関する質問を公定の投票用紙に記載しなければならない(国民投票法9条2項)。	質問は、「賛成」又は「反対」の形式で行う(国民投票法1条4項)。 憲法改正国民投票はない。

## 国民投票制度

\* 本資料は、衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月)(衆議院法制局が各国の国民投票について、在外日本国大使館に対するアンケート調査、在日大使館への聞き取り調査等により作成したもの)を基に、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において、今回の海外調査の結果を反映させたものである。なお、そうした調査の性質上、一部調査漏れ等があることをご留意ください。

スイス	スペイン	フランス*
<p>連邦参事会は、投票日の 4 か月前に投票に付される提案を決定する(政治的権利に関する連邦法 10 条)。</p> <p>憲法改正案については、連邦議会の議決後、連邦参事会が国民投票の実施時期を決定する(同法 58 条)。</p> <p>連邦レベルの国民投票は春夏秋冬の年 4 回行われるが、4 年に 1 度行われる国民議会選挙の実施年には秋の国民投票を行わないこととされているため、国政選挙と国民投票が同時に行われることはない。</p>	<p>国民投票期日は政令(Real Decreto)に記載され、投票日は右政令公布から 30 日以降 120 日以内に設定されなければならない(「レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法 2 号」(以下「国民投票法」という。))3 条)。</p> <p>諮問的国民投票は、同時期に実施されることはなく、議会選挙・地方選挙及び他の国民投票期日の前後 90 日間実施できない(国民投票法 4 条)。ただし、その都度特別法をもって例外を設けることは可能。</p> <p>憲法改正国民投票は、通常の国政選挙との同時実施が可能である。</p>	<p>6 月 29 日に議会在憲法改正案に関する最後の可決を行い、9 月 24 日に国民投票が実施された(組織デクレ 5 条)。</p>
<p>選挙権者と同じく、満 18 歳に達しており、かつ精神疾患又は精神薄弱による禁治産とされていないすべてのスイス人(憲法 136 条 1 項)。</p>	<p>選挙権者と同じく、成人年齢(18 歳)に達しているスペイン人で、有効性のある選挙人名簿への登録を行った者(選挙権に関する 1985 年 6 月 19 日組織法 5 号(以下「選挙法」という。))2 条)。ただし、選挙権停止の判決を受けた者等を除く。</p>	<p>2000 年 2 月 29 日現在の選挙人名簿及び 2000 年 3 月 31 日現在の選挙人名簿又は海外在住フランス人のために準備された投票センター名簿に基づく選挙権者(組織デクレ 6 条)。すなわち、下院議員の選挙権者。</p>
<p>投票用紙には、「(対象案件名)を受け入れるか」との問いに対し、「回答」と書かれた欄が置かれ、投票者は、「はい」か「いいえ」の回答を同欄に記入する。法律上の規定は存在しない。</p> <p>投票用紙には、対象案件名が記載されるだけで、具体的な案件の内容については記載されない。投票対象案件内容等を記載した冊子等が各投票人に郵送されることから、投票記載場所における投票対象案件の掲示、冊子の備え付け等は行われていない。</p>	<p>投票用紙には、「賛成」、「反対」、「白票」の 3 種類があり、国民は、そのうち一つだけを選んで交付された封筒に入れ、投票箱に投じる(国民投票法 16 条 2 項及び 3 項)。</p> <p>全文は記載されない。改正案の全文は勅令に記載されるが(国民投票法 3 条 1 項)、投票用紙には、諮問の文言が記載され(同法 16 条 1 項)。</p>	<p>賛成と書かれた投票用紙、反対と書かれた投票用紙の 2 枚が手渡され、いずれか 1 枚を投票する(組織デクレ 2 条)。</p> <p>改正案の記載はなし。投票所に「賛成」、「反対」の投票用紙と封筒が山積みされており、投票人はそこから用紙と封筒を取って個別のブースに入り、そこでどちらか一枚を封筒に入れる。賛成票・反対票の両方を取るのが秘密投票の観点からは理想だが、特に決まっているわけではなく、一方だけ取る投票人もいる。封筒に入れず、余ったほうの用紙はゴミとして投票所内に放棄されている。</p> <p>封筒に複数枚の投票用紙が入っていた場合、「賛成」「反対」が混在していた場合には無効になるが、どちらか一方が複数枚入れられている場合には、一票として有効票に数えられる(組織デクレ 13 条)。</p>

\* 2000 年憲法改正の場合

調査事項	オーストリア	スロバキア
<b>3. 投票の方式(続き)</b> 一括投票か改正事項ごとか 改正案の条文が提示される か改正要綱か	原則一括投票であるが、個別に行う ことも可能(前例なし)。 条文で示される。	複数の案件が国民投票に付される場合 は、各案件に順番を付し、それぞれについ て賛否を問うことが要請されている(国民投 票法 15 条 1 項)。 例えば、憲法改正を求める国民投票が可 決された場合、国会は憲法改正の義務を負 うと考えられているが、その義務内容につい ては必ずしも明らかではない。2005 年 4 月、憲法に規定されている現国会議員の任 期を短縮するべきか否か(総選挙の早期繰 り上げ実施)の国民投票が行われ、同国民 投票が成立した場合の国会の義務内容が 議論されたが、結局国民投票は成立せず、 具体的問題は発生しなかった。
<b>4. 投票結果確定のための要件</b> 投票結果確定の要件 最低投票率の有無	有効投票の過半数(連邦憲法 45 条 1 項)。 最低投票率はない。	投票総数の過半数(憲法 98 条 1 項)。 有権者の過半数(同)。
<b>5. 投票に対する異議の申出</b> 争訟手続一般(主体・事由・ 期間等) 争訟処理機関	国民投票の結果の公表の日から 4 週間以内に連邦選挙庁の確定につい て、手続の違法性を理由として、憲法 裁判所に異議を申し立てることができる。 異議申立ては、州選挙区の投票 人名簿に登録されている者のうち一 定数の支持を得なければならない(国 民投票法 14 条 2 項)。 憲法裁判所(連邦憲法 141 条)。争 訟処理期間については、別途連邦法 律で規定する(連邦憲法 141 条 3 項)。	国民投票の結果発表の 30 日以内に、国 会議員の 5 分の 1 以上、大統領、政府、検 事総長、又は 35 万人以上の有権者団のい ずれかが憲法裁判所に訴える必要がある。 国民投票の結果に対する異議があった場 合、憲法裁判所は異議受付後 10 日以内に 決定しなければならない。 憲法裁判所は、国民投票の結果に重大な 影響を与えるような憲法上の侵害を認めた 場合、判決により国民投票の結果の無効を 宣言する。



スイス	スペイン	フランス
<p>連邦レベルでは、年4回国民投票が行われるが、毎回複数の案件が投票に付されることが通常である。投票者はそれぞれの案件について賛否を回答する。憲法改正案については、条文で示される。</p>	<p>法的規定なし。 憲法改正案の条文の形で示される。</p>	
<p>国民の投票に付される提案は、投票者の過半数により承認される(憲法 142 条 1 項)。国民及び邦の投票に付される提案は、投票者の過半数及び邦の過半数により承認される(憲法 142 条 2 項)。 白票及び無効票は、投票結果確定の際に考慮されない(政治的権利に関する連邦法 13 条)。 最低投票率制度は設けられていない。</p>	<p>承認のための必要条件に関する法的規定なし。経験的には、賛成票が反対票を上回る結果によって承認している。最低投票率は設けられていない。</p>	<p>有効投票の過半数によって決定する(組織デクレ 1 条)。 最低投票率は設けられていない。</p>
<p>提訴理由となる事実を知ってから3日以内で、かつ邦の公報での結果の公表後3日までに邦政府に訴えを提起することができる(政治的権利に関する連邦法 77 条)。邦政府は、訴状の受理から10日以内に決定を下す(同法 79 条)。邦政府の決定に対しては、決定通知から5日間、連邦参事会に再審査請求することができ、連邦参事会は、投票結果が確定する前に決定を下す(同法 81 条)。 ( 邦政府、連邦参事会)</p>	<p>訴訟手続は、議会に議席を持つ政治組織(政党・連盟・同盟・有権者の組織)あるいは、直近の選挙で有効投票数の少なくとも3%の票を獲得した政治組織の代表を主体として、県選挙管理委員会を異議申立ての相手方として、同委員会が投票結果を受理してから5日間行うことができる(国民投票法 19 条 1 項～5 項)。訴訟手続のための事由に関する法的規制なし。争訟期間については、判決が選挙日から37日以内に訴訟手続主体に通知される(選挙法 114 条)。 管区高等裁判所。同裁判所の決定に対する異議申立ては不可(国民投票法 19 条 6 項～8 項)。</p>	<p>各市町村の投票人からの異議申立ては、投票活動の記録簿に投票結果とともに記載され、各県の調査委員会から憲法院に送付される。憲法院は、投票活動の実施過程において違法性を確認した場合には無効又は必要な訂正の措置を取り、国民投票の最終的結果を宣言する(組織デクレ 20,21 条)。 憲法院(憲法 60 条)</p>

調査事項	オーストリア	スロバキア
<p>5. 投票に対する異議の申出 (続き)</p> <p>争訟手続中の投票結果の効力 無効判決・決定の効力、再投票の手続</p>	<p>結果は確定し、無効判決で事後的に無効となる。</p> <p>国民投票手続に法律違反があった場合、憲法裁判所が国民投票の結果を修正し、又は取り消す。再投票が必要な場合は、同じ手続で行われる。</p> <p>憲法裁判所は、場合によっては、連邦選挙庁の数字の集計の訂正も行わなければならない(国民投票法 14 条 3 項)。</p>	
<p>6. 周知の方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 憲法草案が官報に掲載される(国民投票法 2 条 2 項)。</li> <li>・ すべての投票権者に対して、一般に公開されている庁舎において 10 日間、計 4 時間を下回ってはならない。一定の時間、法律決議の閲覧が許可されることを公示に追加しなければならない。閲覧のための時間の決定に際しては、投票権者が通常の労働時間外に縦覧することができるように配慮しなければならない(国民投票法 7 条 2 項)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国民投票の実施、投票する場所、投票の日時については、各地方自治体は有権者に対して、通常の方法で、15 日以上前に通知しなければならない(国民投票法 3 条及び 16 条)。なお、通常の方法として郵送が利用されている。</li> </ul>
<p>7. 投票運動に関する規制</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 買収行為は禁止されているが、原則として投票運動に関する規制はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国民投票法 17 条において、国民投票の選挙運動が規定されている。</li> </ul>
<p>1) 定義 ・ 国民投票運動の定義</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 定義規定なし。</li> </ul>	
<p>2) 運動期間</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ なし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国民投票運動は国民投票の 12 日前から、国民投票の 48 時間前まで行うことができる。国民投票前の 48 時間及び国民投票期間中は、選挙民に対して、口頭・文書によるを問わず一定の影響を与えることは行っていない。また、国民投票の 3 日以内、国民投票期間中は、世論調査の結果を公表することは許されない。</li> </ul>

スイス	スペイン	フランス
<p>国民投票の効力の確定は、争訟手続が終了するまで延期される。なお、邦政府は、訴えの根拠となる事実が投票結果に決定的な影響を及ぼさない場合には、詳細に検討することなく訴えを却下する(同法 79 条 2b 項)。</p> <p>1848 年のスイス連邦成立以来、一度も無効決定が下されたことはない。</p>	<p>裁判所が決定を下しうる当該選挙の欠陥事項の一つに「選挙の有効性」が挙げられている(選挙法 113 条)ので、国民投票の効力の確定は訴訟手続終了まで延期されるものと考えられる。</p> <p>無効投票・決定が下される要件についての法的規定はないが、経験的には、二重投票・集計ミスなどが判明した場合などに無効判決・決定が下されている。その場合、無効決定が下された投票所において、裁判所決定から 3 か月以内に再投票が実施される。しかし、選挙全体の結果を変えるものでない限りは、再選挙は実施されない(選挙法 113 条)。</p>	
<p>連邦参事会は、国民投票の 6 週間前までに、投票に付される提案及び連邦参事会の簡潔な解説文を HP に掲載し、4 週間から 3 週間前までに、同提案及び解説文を有権者に配布する(政治的権利に関する連邦法 11 条)。</p>	<p>国民投票の召集に関する勅令は官報に発表され、さらにスペイン国内の全県及び全自治州、又は国民投票の実施に係る全ての県の官報においてその全文が公示されなければならない。同じく、国の官報に発表された日から起算して 5 日以内に前述の県内のあらゆる新聞及び全国の有効新聞紙上にも掲載されなければならない。また、すべての関連の市町村役所の掲示板、在外公館・領事館、さらにラジオ・テレビを通じて周知を図るものとする。(国民投票法 3 条)</p>	<p>憲法改正案の選挙人への配布(組織デクレ 3 条)。</p>
<p>投票記載場所における運動が禁止されていること、テレビ・ラジオに対する規制があること以外の規制は設けられていない(これらの若干の規制は、国民投票運動と一般の政治活動にも同様に該当するものであり、これら運動間での規制の差異は存在しない)。</p>		
<p>国民投票において、同案件に対し賛成または反対の投票をさせる目的をもってする運動。</p>	<p>定義なし。</p>	
<p>国民投票運動、選挙運動、政治活動において差異はなく、いずれも投票日・選挙日当日まで行うことが可能。</p>	<p>国民投票運動は、10 日以上 20 日以内の期間に行う。投票日の前日の午前 0 時に終了しなければならない(国民投票法 15 条)。</p>	

調査事項	オーストリア	スロバキア
<p>7. 投票運動に関する規制(続き)</p> <p>3) 運動主体</p> <p>運動主体に関する規制 マスコミに対する規制 議会の広報活動</p>	<p>なし。 なし。 規定なし。</p>	<p>公務員については、政治的中立が求められており、職務の公正を疑わせる行為は控えることとなっている。なお、外国人については、特に規定がないが、公的事項に関する権利は「市民」に与えられており、また、国内に永住権を有する外国人は、地方自治体及び国政に参加する権利があるとされている。なお、国民投票選挙運動で電話が使用された場合の経費を予算から支出するとされていることから、方法に特に制限はない模様である。</p> <p>スロバキア・ラジオ及びスロバキア・テレビは、それぞれ 10 時間の枠内で、各政党に平等になるように、国民投票の選挙運動のために利用させる(国民投票法 17 条 2 項)。</p>
<p>4) 運動方法</p>	<p>・なし。</p>	
<p>5) 政治活動との関係</p>	<p>・活動期間・活動主体・活動方法の規制がないため問題とならない。ただし、刑法上ナチズムに関する広告は禁止されている。</p>	
<p>6) 選挙運動との関係</p>	<p>・運動期間・運動主体・運動方法の規制がないため問題とならない。</p>	

スイス	スペイン	フランス
<p>活動の種類に差異はなく、規制はない。誰でも運動が可能。</p> <p>テレビ・ラジオについては、中立的報道を行うことが要請されている。一方、新聞・雑誌については、賛成・反対いずれかに偏った報道を行っても構わない。</p> <p>各有権者に配布される小冊子の中に、国民投票案件に対する連邦参事会及び連邦議会の立場を記載することとなっており、立場表明以上の広報活動を議会として行うことはない。ただし、議員個人については、自らの考えにより賛成キャンペーンを行うことも、反対の立場を主張することも可能である。</p>	<p>現職の軍人・警察官・判事・検事及び選挙管理委員の国民投票運動は禁止される(選挙法 52 条)。</p> <p>投票日前 5 日間は、国民投票に付される提案事項に、直接あるいは間接的に関連するアンケート調査や投票に関するシミュレーションをしてはならない。また、これらに関するコメントも行ってはならない(国民投票法 15 条 2 項)。</p> <p>国営報道機関は国民投票運動のためのスペースを、議会に議席を有する政治組織に、議席数に応じて、無料で提供しなければならない(国民投票法 14 条 1 項)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・投票運動期間中に投票運動に参加することのできる政治団体の資格付与(投票運動デクレ 3 条)。</li> <li>・公務員による投票用紙、政見発表書等の配布の禁止(選挙法典 L50 条)。</li> <li>・テレビ・ラジオによる商業宣伝の利用の禁止(同法典 L52 の 1 条)。</li> </ul>
<p>・活動の種類に差異はなく、運動方法については一部を除き、規制は設けられていない。規制が存在するのは、テレビ・ラジオ放送に対するものと、自動車・拡声器についてである。すなわち、自動車・拡声器等により運動を行うことは許されていない。ただし、これは、国民投票に関する運動方法に対する規制ではなく、交通法上の規制であり、このような運動が行われれば、交通秩序が乱れ、国民の安全に危険が及びかねないことから規制されている。</p>	<p>・上記 3) 以外の運動方法に関する規制はない。</p>	<p>・集会に関する規制(選挙法典 L47 条)。掲示物に関する規制(同法典 L48,L51 条)。投票日当日における投票用紙その他の文書の配布の禁止及び投票の前日から零時までのテレビ・ラジオを使用した宣伝の禁止(同法典 L49 条)。政治団体へのポスター掲示板の割り当て(投票運動デクレ 4 条)。政治団体間のテレビ・ラジオの放送時間の割り当て(同デクレ 5~8 条)。</p>
<p>・国民投票運動、選挙運動、政治活動の規制に差異がないため問題とならない。</p>		
<p>同上</p>	<p>・国民投票運動を他の選挙運動と区別する法的規定は存在しない。選挙活動については、「有権者の支持獲得を目的に、立候補者、政党、連盟、連合、集団が行う合法的活動の総称」(選挙法 50 条 2 項)と定義されている。</p> <p>期間は選挙日の公示の 38 日後から 15 日間で、投票期日の午前 0 時に終了する(選挙法 51 条)。</p>	

## 二 憲法改正案審査手続関係

調査事項	オーストリア	スロバキア
1、両院で議決が異なった場合の手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦参議院に関する条項に影響を与える憲法改正又は邦の権限を削減する憲法改正の場合には、両院の議決が必要(連邦憲法 35 条等)。その他の憲法改正の場合、国民議会が決定権を持つ(連邦憲法 44 条 3 項等)。</li> <li>前者の場合で、いずれかの同意が得られなかったときは、憲法改正案は不成立となる。</li> </ul>	* 一院制
2、非公式の調整手続	あり。	
3、特別の審査手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民議会では、3 分の 2 以上の賛成が必要(連邦憲法 44 条 1 項)。連邦参議院については、上記 1 回答参照。</li> </ul>	なし。

## 三 在外選挙制度

在外選挙制度の投票方法等	<ul style="list-style-type: none"> <li>選挙人名簿に自らが登録。登録は 10 年間有効であり、延長は何回でも可。</li> <li>投票場所は、在外公館、2 人のオーストリア人の証人の面前、公証人の面前、在外駐留軍。</li> <li>の場合は、在外公館は当該州の選挙庁に封筒を郵送し、の場合は、投票者自身がそれぞれの州の選挙庁に郵送する。</li> <li>投票の締切りは、本国で投票所が閉まる時間まで。郵送された投票用紙が選挙結果に反映されるためには、選挙日の 8 日後の正午までに選挙庁に到着する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在外大使館において、基礎自治体が発行する投票者カードを提示することによって、国民投票及び国会議員選挙の在外投票を行うことができる(81 頁参照)。</li> </ul>
--------------	---	---

備考	* 憲法改正の国民投票は全文改正のときのみ行われる。	* 一般国民投票についてのもの。
----	----------------------------	------------------

スイス	スペイン	フランス
<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法改正案についても、通常の法律と同様に、両院のいずれかにおいて同意が得られなかった場合には、調整手続に入る。具体的には、法律案等は先議した議院からその議決後、他方の議院に送付され、同後議院で、先議院と異なった判断を行った場合には、修正を付した形で、先議院に送られる。この手続を両院が同じ内容に同意するまで行うが、各議院が3回ずつ審議を行っても合意が得られない場合には、両院協議会で協議を行い、合意案を作成し、両院に諮る。同合意案がいずれかの議院により否決された場合には、同法律案等は廃案となる。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>政府提出又は議員提出の改正案は、両議院により同一の文言で可決されなければならない(憲法 89 条 2 項)。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>非公式に調整が行われることはない。両院の歩み寄りの可能性がないと判断される場合には、後議院として同案を審議する議院が審議入りを見送ることの方がむしろ多い。</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>特になし。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>政府提出改正案は、大統領が両院合同会議として召集される国会に付託することを決定するときは、国民投票に付されない。この場合、改正案は有効投票の5分の3の多数を集めなければ承認されない(憲法 89 条 3 項)。</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>投票日の6週間前までに在外公館において有権者登録の申請を済ませておく必要がある。</li> <li>有権者登録をする自治体として、出生地か過去に居住していた自治体を選択することができる(在外スイス人の政治的権利に関する連邦法 5 条)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象者は有権者名簿に記載されている者。</li> <li>投票用紙の送付方法は、県選挙人名簿管理事務所が、在外有権者名簿に基づき選挙人登録証明書、投票用紙、返送用の当該県選挙管理委員会宛の封筒等を送付。</li> <li>郵便投票の場合、投票用紙を返信用封筒に封入し、当該選挙管理委員会県出張所宛に選挙日の1日前までに投函する。郵送料はかからない。</li> <li>在外公館での投票の場合、投票日の7日前までに大使館領事部及び(総)領事館に出頭し、郵便にて受領した投票用紙に記入の上、封筒に封入し提出する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在外投票については、大統領選挙について在外選挙人名簿に登録している者が国民投票を行うことができる。</li> </ul>
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ス페인では憲法改正のための国民投票とそれ以外の場合とを区別していない。また、憲法改正国民投票の前例はない。</li> </ul>	
--	---	--

## 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

		オーストリア共和国	スロバキア共和国	スイス連邦
首 都		ウィーン	ブラチスラバ	ベルン
政 体		連邦共和制	共和制	連邦共和制
元 首		ハインツ・フィッシャー —大統領	イヴァン・ガシュパロヴ イチ大統領	ザムエル・シュミード（国 防・市民防衛、スポーツ相）
首 相		ヴォルフガング・シュ ツェル首相	ミクラーシュ・ズリンダ 首相	なし（7名の閣僚が合議体 として意思決定を行う。）
議 会 制 度		二院制	一院制	二院制
面 積		8.4 万 km <sup>2</sup>	4.9 万 km <sup>2</sup>	4.1 万 km <sup>2</sup>
人 口		810 万人	541 万人	736 万人
出 生 率		1.39	1.20	1.41
言 語		ドイツ語	スロバキア語	独語、仏語、伊語、レート・ ロマンシュ語等
主 な 宗 教		カトリック	カトリック	カトリック、 プロテスタント
G D P		2,923 億ドル	325 億ドル	3,574 億ドル
一 人 当 たり G D P		35,809 ドル	6,000 ドル	49,305 ドル
実 質 G D P 成 長 率		2.0%	5.5%	1.7%
財 政 赤 字 の 対 G D P 比		1.5%	3.3%	1.0%
国 民 負 担 率		63.5%	46.3%	35.5%
失 業 率		4.5%	17.1%	3.9%
貿 易 収 支	輸 出	1,116 億ドル	225 億ドル	1,140 億ドル
	輸 入	1,132 億ドル	234 億ドル	1,065 億ドル
	対 輸 出	13 億ドル	1 億ドル	43 億ドル
	日 輸 入	25 億ドル	1 億ドル	22 億ドル
主 要 貿 易 相 手 国		独、伊、米、 仏、スイス	独、チェコ、伊、オース トリア、露、米	独、伊、仏、米、英



外務省 HP(2005 年 10 月現在)、日本貿易振興機構 HP、経済協力開発機構 HP 等を基に作成。経済指標は、2004 年を使用。但し、スペインのみ 2003 年。

スペイン	フランス共和国	日本国		
マドリード	パリ	東京	首	都
議会君主制	共和制		政	体
ホアン・カルロス一世国王	ジャック・シラク大統領	(天皇)	元	首
ホセ・ルイス・ロドリゲス・サパテロ首相	ドミニク・ド・ビルパン首相	小泉純一郎首相	首	相
二院制	二院制	二院制	議	会 制 度
50.6 万 km <sup>2</sup>	54.7 万 km <sup>2</sup>	37.8 万 km <sup>2</sup>	面	積
4,272 万人	6,168 万人	1 億 2,769 万人	人	口
1.27	1.87	1.33	出	生 率
スペイン語	フランス語	日本語	言	語
カトリック	カトリック	仏教、神道等	主	な 宗 教
8,387 億ドル	2 兆 468 億ドル	4 兆 6,666 億ドル	G	D P
20,601 ドル	32,663 ドル	36,500 ドル	一	人 当 た り
			G	D P
2.5%	2.3%	2.7%	実	質 G D P
			成	長 率
- 0.3%	3.7%	6.2%	財	政 赤 字 の
			対	G D P 比
49.0%	63.7%	35.9%	国	民 負 担 率
11.3%	10.0%	4.7%	失	業 率
1,555 億ドル	4,480 億ドル	5,650 億ドル	輸	出
2,078 億ドル	4,648 億ドル	4,540 億ドル	輸	入
11 億ドル	68 億ドル		輸	出 対
54 億ドル	85 億ドル		輸	入 日
仏、独、伊、 英国、ポルトガル	独、伊、スペイン、 英、ベルギー、米	米、中、韓、台湾、タイ	主	要 貿 易 国
			相	手

(以上、事務局作成)

オーストリア  
共和国

平成 17 年 10 月 19 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## オーストリアの国民投票制度

オーストリアには、結果が法的拘束力を有する国民投票（Volksabstimmung）と諮問的効果のみを有する国民諮問（Volksbefragung）の二種類が存在する。

### 1 国民投票

#### (1) 国民投票の種類

##### 憲法の全体的改正（Gesamtänderung）についての国民投票（連邦憲法第 44 条第 3 項）

憲法の基本原理に変更を加える改正を全体的改正という。全体的改正を行う場合には、必ず国民投票を実施しなければならない。

##### 憲法の部分的改正（Teiländerung）についての国民投票（連邦憲法第 44 条第 3 項）

憲法の基本原理を変更しない部分的な改正については、国民投票は必須ではなく、国民議会（下院）又は連邦参議院（上院）の総議員の 3 分の 1 の要求があった場合に限り、国民投票が実施される。

##### 法律案についての国民投票（連邦憲法第 43 条）

国民議会の議決又は国民議会の総議員の過半数の要求があった場合には、国民議会が議決した法律案を国民投票に付託することができる。

##### 大統領の解任についての国民投票（連邦憲法第 60 条第 6 項）

国民議会と連邦参議院の両院の合同会議である連邦会議（国民議会の 3 分の 2 の議決により召集される）の過半数の議決があった場合、国民投票が実施される。

#### (2) 国民投票の手続

～ の国民投票の場合には、国民議会によって決定された法律議決が発効するか否かを国民投票によって国民が決定するという指示及び法律の全文を伴った法律議決が連邦官報に公示される。 の国民投票の場合には、大統領が解任されるか否かを国民が国民投票によって決定するという指示が連邦官報に公示される（国民投票法第 2 条）。

公示は、国民投票の 14 日前に掲示によって公開されるほか、～ の国民投票の場合には、公の施設において 10 日間、法律案を閲覧できる状態にしておかなければならない（同法第 7 条）。

投票結果は、有効投票の過半数によって決定される（連邦憲法第 45 条）。国民投票の手続の違法性については、憲法裁判所に異議を申し立てることができる（連邦憲法第 141 条第 3

項、国民投票法第 14 条 )。

## 2 国民諮問

国民諮問は、1988 年の憲法改正で導入された制度である。対象となるのは、連邦の管轄事項で基本的かつ全国的な意義を有する問題であり、選挙及び裁判又は行政官庁が決定しなければならない事項は除外されている。国民議会議員又は政府による国民諮問の要求を主委員会（国民議会内の組織）が審査した後、国民議会の議決によって諮問的国民投票が実施される（第 49b 条第 1 項）。

（山岡規雄：調査）

## オーストリアの国民投票制度の概要

### オーストリアの憲法体系

オーストリアには「唯一の憲法典」は存在しない。核となるのは 1920 年・1929 年に制定されたオーストリア連邦憲法であるが、それ以外にも「憲法」と言われるものは多様な形式で存在している。

複雑な憲法ができあがった理由として、国民党と社会党という二大政党による協調的国家運営により、両者の合意事項が憲法レベルに固定され続けてきたことが挙げられる。このような憲法体系は、「分散的でかつ見通しがきかずわかりにくい」とされ、統一的な憲法典に改めるための憲法改革の動きがある<sup>1</sup>。

なお、いずれのものもオーストリア連邦憲法に規定されている改正手続（44 条以下）により改正され、その内容によって国民投票に付されるか否か判断される。

憲 法	オーストリア連邦憲法（1920 年・1929 年）
	憲法律（オーストリアの中立性に関する 1955 年 10 月 26 日の連邦憲法（1955 年）・オーストリアのヨーロッパ連合への加盟に関する連邦憲法（1994 年）など連邦憲法と同等の効力を有する法律）
	連邦憲法と同等の効力を有することとされる法律の規定（国民議会により連邦法律の個別規定が憲法規定とされたもの）
	憲法の地位にある国家条約（欧州人権条約など）

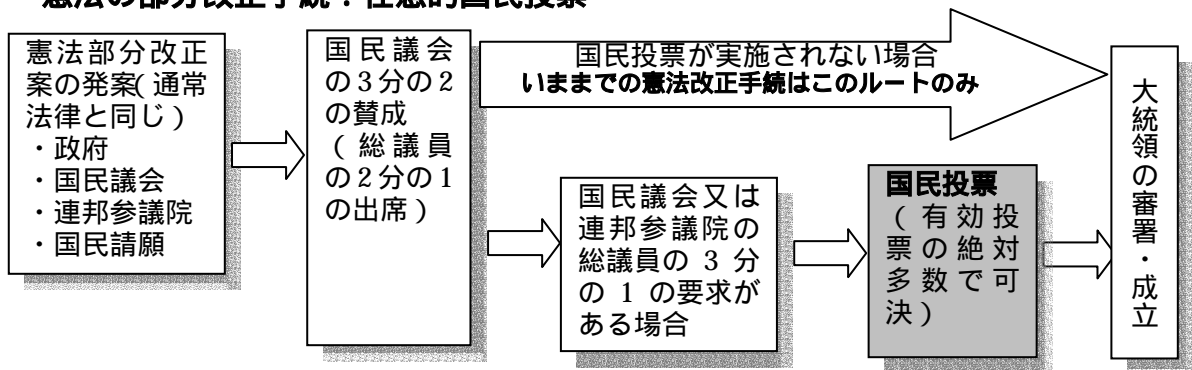
### 憲法改正と国民投票

#### 1 憲法改正手続

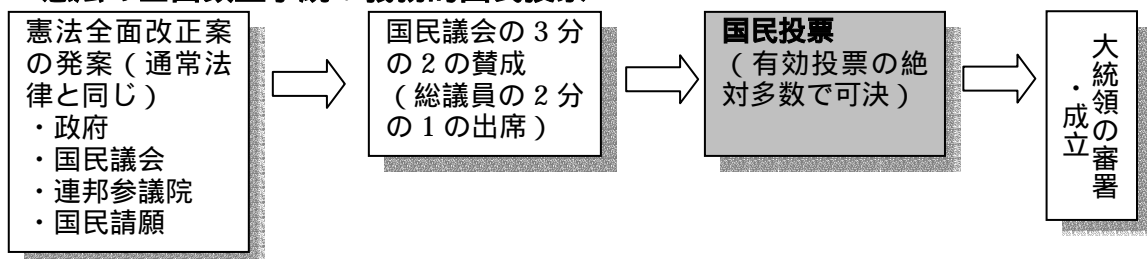
オーストリア連邦憲法の改正手続は 4 パターンに分類できる。このうち最も頻繁に実施されているのが「部分改正手続」であり、この場合には国民投票は任意的なものとなっている。

<sup>1</sup> 渡辺久丸「オーストリア連邦憲法の改正の特質」『島大法学第 45 巻第 3 号』（島根大学法文学部 2001 年）7 頁。なお、2003 年に憲法の簡素化について検討するためのコンベンションが議会の下に設置され、最終報告書が提出されている（55 頁参照）。

## 憲法の部分改正手続：任意的国民投票



## 憲法の全面改正手続：義務的国民投票



残りの2パターンは、州権限に関する改正、連邦参議院の代表選出に関する改正であり、いずれも上記「憲法の部分改正手続のパターン」に連邦参議院の承認が加わる。

## 2 連邦憲法の部分改正と全面改正との区別

オーストリア連邦憲法44条3項は、憲法の部分改正の場合には任意的国民投票の実施を、全面改正の場合には義務的国民投票の実施を定めている。両者の区別については、次のように記述されている。

「全面改正とは、憲法の基本原理に変更を加える改正を意味しており、改正される条文の数量的な大きさとは関係がない。したがって、たった1条の改正であっても、憲法の基本原理の変更をもたらす改正であれば、全面改正ということになるのである。そこで、オーストリア憲法の基本原理とは何かということが問題になるが、連邦憲法自体は特にそれに言及していないため、基本原理の確定は解釈の問題となる。

基本原理に関する学説の理解は一様でないようであるが、有力な憲法学者であるヴァルター教授とマイヤー教授の学説によると、民主主義、共和主義、連邦制、権力分立、自由主義、法治主義がそれらの基本原理に当たるとされている。永世中立の原則は、基本原理に当たらないとするのが学説の多数説である。

なお、憲法改正に当たっては、全面改正に相当するか部分改正に相当するかの判断、すなわち、どちらの手続を採用するかは議会の決定に委ねられ、その決定に対して異議が申し立てられた場合には憲法裁判所が最終的な判断を下す

ことになる。」<sup>2</sup>

## 国民投票制度の概要

### 1 国民投票の種類

オーストリアにおける主な直接民主主義的な制度としては、広義の国民投票制度と国民請願制度があり、前者はさらに狭義の国民投票制度と国民諮問制度に分類されている。

また任期満了前の連邦大統領の解職も国民投票によるとされ、直接民主制的要素の強い憲法といわれている。

種類	対象	根拠となる憲法条文	実施の手続	効果	
広義の国民投票制度	狭義の国民投票制度	憲法全面改正	44条3項	義務的	拘束的
		憲法部分改正	同上	任意的	拘束的
	法律案（議会がすでに可決したもの）	43条	任意的	拘束的	
	国民諮問制度	政治的重要事項	49b条	任意的	諮問的
国民請願制度	法律案	41条2項			
その他	任期満了前の連邦大統領の解職	60条6項	任意的	拘束的	

### 【参考】

「大衆民主主義の興隆を背景にして第一次世界大戦後に作成された他の憲法にも多く見られる特徴であるが、連邦憲法は直接民主制的な契機を多く含む憲法として作成された（事務局注：現オーストリア連邦憲法は、ナチス・ドイツによるオーストリア併合によって廃棄された1920年・1929年憲法を1945年に復活させたものとされる）。国民投票、国民請願といった制度を具備していることはその一つの表れであるが、もう一つ特徴的なのは、大統領の直接選挙と国民投票による解職制度である。

しかし、逆説的なことに、第二次世界大戦後のオーストリアでは、国民の意思を直接国政に反映させるのではなく、社会団体や政党を通じて間接的に意思を表出するシステムが支配的となった。実際、国民投票は2度しか行われず（うち1回は義務的なもの）、大統領の解職の国民投票は1度も行われていない。」<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 山岡規雄「オーストリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情2』国立国会図書館調査及び立法考査局2002.7 97頁

<sup>3</sup> 山岡・前掲注2 89頁

## 2 国民投票法 (Volksabstimmungsgesetz)

前述の狭義の国民投票制度 (憲法全面改正、憲法部分改正及び法律案に係る国民投票) や大統領の解職に係る国民投票の手続は、1972年に制定された国民投票法で一括して定められている。

### 国民投票法等の主な内容<sup>4</sup>

実施者	大統領 (連邦憲法 46 条 3 項、国民投票法 1 条)
投票権者・選挙権者	選挙権者と同じく選挙日までに 18 歳以上に達したオーストリア国民 (連邦憲法 26 条 1 項、46 条 2 項)
投票期日	・議会での議決から 2 か月経過後 ・国政選挙との同時実施がありうる。
公示	・実施の決定を連邦官報に公示 ・案文の全文を官報に掲載 (国民投票法 2 条)
掲示・閲覧	・公示の内容は国民投票の 14 日前に掲示によって公開 ・公の施設において 10 日間、案文を閲覧できる状態におく (国民投票法 7 条)
投票の方式	・投票用紙には賛成・反対の欄があり、印をつける (国民投票法 10 条)。 ・原則一括投票。前例はないが個別に行うことも可能。
国民投票運動の定義	定義規定なし
運動主体	運動主体に関する規制・マスコミに対する規制・議会の広報活動に関する規定・運動方法に関する規定は、いずれもない。
政治活動・選挙運動との関係	問題とならない (活動期間・活動主体・活動方法の規制がないため)。
投票結果確定要件	・投票結果確定には有効投票の過半数が必要 (連邦憲法 45 条) ・最低投票率要件はない。
異議申立て	・国民投票の結果が官報に掲載されてから 4 週間以内に、一定数 (選挙区の大きさによって異なる) の投票人グループによって訴訟を提起 ・争訟処理機関は憲法裁判所 (連邦憲法 141 条 3 項、国民投票法 14 条) ・申立期間の制限はない。 ・争訟中でも投票結果は確定し、無効判決により事後的に無効 ・国民投票手続に法律違反があった場合、憲法裁判所が国民投票の結果を修正し又は取り消す。

## 3 国民投票の実施例等

戦後、オーストリアにおいて実施された国民投票は、1978年に実施された原子力発電所の運転開始の是非に関する投票と、1994年に実施された EU 加盟の是非に関する投票の 2 例のみである。

<sup>4</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局 「オーストリアの憲法事情」 99 頁及び衆議院法制局 「各国の国民投票に関するアンケート調査」 (平成 16 年 9 月)



## オーストリアにおける国民投票の実施例

実施年	案件	結果
1978年	原子力発電所の運転開始の是非	賛成 49.5%、反対 50.5%で運転開始を否決
1994年	EU加盟の是非	賛成 66.6%、反対 33.4%で加盟を承認

### 原子力発電所の運転開始の是非についての国民投票

オーストリアでは、1970年代から原子力発電所の建設計画が進められ、ツヴェンテンドルフ原子力発電所が建設されることとなった。しかし、その完成直前に、原子力に対する懸念が議会や国民の間に高まり、1978年11月、原子力発電の是非をめぐって国民投票が行われた。

国民投票が行われた背景には、与党・社会党の政治的な配慮があった。議会は、社会党と野党・国民党の比率はほぼ同数という不安定な状態にあり、社会党は、原子力の運転を強行して議席を失い、政権の座から転落することを恐れたため、国民投票によって原子力発電の将来を決定する方が無難であると判断した。

この国民投票は連邦憲法43条により実施され、国民投票に付すための「原子力利用法」が成立した。

投票は1978年11月5日に行われ、その結果、発電所の運転開始は、賛成49.54%、反対50.46%の僅差で否決された。

国民投票の結果を受け、国民議会は1978年12月に全会一致で「原子力禁止法」を可決し、原子力発電計画は破棄され、その後もオーストリアは非核政策を推進している<sup>5</sup>。

#### 原子力利用法の骨子

- 1 原子力発電所の操業開始には連邦法による許可を必要とする。
- 2 ツヴェンテンドルフ原子力発電所の操業開始を許可する。

<sup>5</sup> 独立行政法人科学技術振興機構・原子力図書館ホームページ「ツヴェンテンドルフ原子力発電所(14-05-12-01)」( [http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/14051201\\_1.html](http://mext-atm.jst.go.jp/atomica/14051201_1.html) )

## EU 加盟国民投票

1994 年の EU 加盟に際して、連邦憲法上の基本原理との関係及び加盟条約と国民投票との関係<sup>6</sup>から国民投票が実施された。

<b>連邦憲法上の基本原理との関係</b>	「オーストリア共和国の法はすべて国民から発する」という 1 条の規定に反し、EU から法が発せられるという点が民主主義に、EU 法との関係で法治主義に反するおそれがあった。そこで政府は、EU への加盟は基本原理に変更を及ぼすと解釈し、国民投票を実施することを決定した。
<b>加盟条約と国民投票との関係</b>	連邦憲法 50 条 3 項によれば、憲法を改正する条約については国民投票の実施を義務付けてはいない。そこで政府は、条約そのものを国民投票に付するという方法を選択せず、EU 加盟に関する憲法律を制定し、この憲法律を国民投票に付すこととした。

このとき国民投票の対象となった「オーストリアのヨーロッパ連合への加盟に関する連邦憲法」は、この憲法律に対する国民の同意によって、憲法上の連邦機関に対し EU に関する条約を締結する権限が授権されるということの内容としていた。

1994 年 6 月 12 日に国民投票が実施され、賛成 66.6% (反対 33.4%) をもって憲法律が承認された。この結果を受け、同年 12 月 15 日に連邦憲法が改正され、第 1 章第 2 節として EU に関する条項が挿入されている。

### オーストリアのヨーロッパ連合への加盟に関する連邦憲法

〔ヨーロッパ連合加盟条約締結〕

第 1 条 この連邦憲法に対する連邦国民の同意によって、連邦憲法上権限を有する諸機関は、ヨーロッパ連合へのオーストリアの加盟に関する条約を、加盟会議において 1994 年 4 月 12 日に確定された交渉結果に応じて締結することを、授権される。

〔加盟条約への議会の参与〕

第 2 条 ヨーロッパ連合へのオーストリアの加盟に関する条約は、これに対する国民議会の承認と連邦参議院の同意によってのみ、これを締結することができる。この議決は、それぞれ、少なくとも総議員の半数の出席と投票の 3 分の 2 の多数の賛成を得なければならない。

〔この憲法の執行〕

第 3 条 この連邦憲法の執行は、連邦政府の任とする。

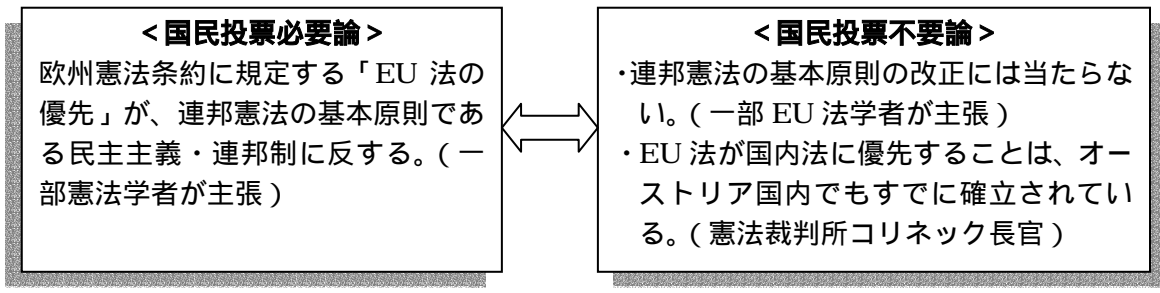
(出典：『世界の憲法集〔第 3 版〕』 阿部照哉・畑博行 編 2005 年 有信堂・高田敏訳)

## 欧州憲法条約の批准と国民投票

1994 年の EU 加盟に際しては国民投票が実施されたが、欧州憲法条約の批准に際しては実施されなかった。国民投票の実施を巡っては、必要論と不要論の間で議論が交わされたといわれている<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 山岡・前掲注 2 116 頁

<sup>7</sup> 平成国際大学法学部 入稻福智助教授のホームページ (<http://eu-info.jp/>) より



**国民諮問・国民請願**

**1 国民請願 (Volksbegehren)**

国民請願とは、10万人の有権者、又は3邦のそれぞれの有権者の6分の1の提案(署名)によって法律案を国民議会に提出する制度であり(連邦憲法41条2項)、いわゆるイニシアティブ(国民発案)の一形態といわれる。

国民がある法律案について国民請願を求めるためには、まず有権者の1,000分の1に当たる署名(2005年時点では、直近の国勢調査に基づいて8,032人分)を集めて内務省に提出する。そこで形式的な要件の審査が行われた後、内務大臣が国民請願を公示し、8日間の内に10万人の有権者又は3邦のそれぞれの有権者の6分の1の署名(始めの1,000分の1に当たる署名を含む)を獲得することができれば、法律案を国民議会に提出することができる。そして国民議会は他の議案に優先して処理することとされている。

現在までに31件の国民請願が実施されており、「オーストリア国営放送についての国民請願(1964)」、「週40時間労働制の段階的な導入についての国民請願(1969)」、「13の学校等級の廃止についての国民請願(1969)」の3件が法律として成立している。

**(参考) 現在まで実施された国民請願一覧 (2005年12月現在)**

実施年	事案	獲得署名数	対人口比 ( )内の数字は比率が多い順番	発議者等
1964 10.5 ~ 10.12	オーストリア国営放送についての国民請願	832,353	17.27% (5)	34,841人の署名
1969 5.4 ~ 5.11	週40時間労働制の段階的な導入についての国民請願	889,659	17.74% (4)	74名の社会党の下院議員(少なくとも15名の下院議員 - 国民請願法3条3項)
1969 5.12 ~ 5.19	13の学校等級の廃止についての国民請願	339,407	6.77% (14)	17名のシュタイアーマルク州議会議員・14名のザルツブルク州議会議員・14名

				のケルンテン州 議会議員・5名の ファアールベルク 州議会議員
1975 11.24～12.1	人間の生命保護（中絶禁止） についての国民請願	895,665	17.93%（3）	762,664人の署名
1980 11.3～11.10	ツヴェンテンドルフ原発賛 成についての国民請願	421,282	8.04%（11）	33,388人の署名
1980 11.3～11.10	ツヴェンテンドルフ原発反 対についての国民請願	147,016	2.8%（26）	13,516人の署名
1982 5.10～5.17	国連の会議センター建設反 対についての国民請願	1,361,562	25.74%（1）	すべての州の国 民党のすべての 州議会議員
1985 3.4～3.11	ハインブルク発電所建設計 画反対についての国民請願	353,906	6.55%（15）	56,870人の署名
1985 4.22～4.29	非軍事役務の延長について の国民請願	196,376	3.63%（22）	48,774人の署名
1985 11.4～11.11	迎撃戦闘機反対の国民投票 についての国民請願	121,182	2.23%（29）	18,433人の署名
1986 3.3～3.10	シュタイアーマルク州にお ける反ドラークン（戦闘爆撃 機）についての国民請願	244,254	4.5%（18）	140,817人の署名
1987 6.22～6.29	特権反対についての国民請 願	250,697	4.57%（17）	18名の自由党の 下院議員すべて
1989 5.29～6.5	一学級当たりの生徒数の引 下げについての国民請願	219,127	3.93%（21）	26,643人の署名
1989 11.27～12.4	オーストリアにおける放送 自由化の安全についての国民 請願	109,197	1.95%（30）	8名の自由党の下 院議員
1991 11.11～11.18	EU 経済圏への加入を問う国 民投票についての国民請願	126,834	2.25%（28）	10名の緑の党・ オールタナティ ブの下院議員す べて
1993 1.25～2.1	「オーストリア第一」につい ての国民請願	416,531	7.35%（13）	8名の自由党の下 院議員
1995 6.12～6.19	オートバイ賛成についての 国民請願	75,525	1.31%（31）	12,812人の署名
1996 3.18～3.25	動物保護についての国民請 願	459,096	7.96%（12）	35名の下院議員 （自由党／緑の 党）
1996 3.18～3.25	中立についての国民請願	358,156	6.21%（16）	31,166人の署名
1997 4.7～4.14	遺伝子技術についての国民 請願	1,225,790	21.23%（2）	8名の緑の党の下 院議員
1997 4.7～4.14	女性（男女同権）についての 国民請願	644,665	11.17%（8）	23名の下院議員 （社会民主党／ 緑の党）
1997 11.24～12.1	「シリング（通貨単位）国民 投票」についての国民請願	253,949	4.43%（19）	9名の自由党の下 院議員
1997 11.24～12.1	「原子力のないオーストリ ア」についての国民請願	248,787	4.34%（20）	9名の自由党の下 院議員
1999 9.9～9.16	家族についての国民請願	183,154	3.17%（24）	16,875人の署名
2000 11.29～12.6	新しいEU投票についての国 民請願	193,901	3.35%（23）	8,243人の署名
2001 11.6～11.13	教育に対する攻撃と大学授 業料についての国民請願	173,594	2.98%（25）	48,626人の署名

2002 1.14～1.21	テメリン原発に対する拒否 についての国民請願	914,973	15.53% (6)	16,562 人の署名
2002 4.3～4.10	福祉国家オーストリアにつ いての国民請願	717,102	12.2% (7)	38,212 人の署名
2002 7.29～8.5	迎撃戦闘機反対の国民投票 についての国民請願	624,807	10.65% (9)	18,325 人の署名
2003 6.10～6.17	「原子力のない欧州」につ いての国民請願	131,772	2.23% (27)	9,567 人の署名
2004 3.22～3.29	年金についての国民請願	627,559	10.53% (10)	33,272 人の署名

(オーストリア内務省ホームページ掲載のリスト (<http://www.bmi.gv.at/wahlen/>) を仮訳)

## 2 国民諮問 (Volksbefragung)

国民諮問とは、「連邦の管轄事項で基本的かつ全国的な意義を有する問題」を  
対象とした諮問的な国民投票であり、1988 年の憲法改正によって導入された(連  
邦憲法 49b 条 1 項)。

あくまでも「諮問的な」ものであるため、前記の「狭義の国民投票制度」と  
は異なり、その効果は拘束力を持たないとされる。またその対象からは、「選挙  
及び裁判や行政官庁が決定しなければならない事項」は除外されている。

国民諮問の手続は、国民議会議員・連邦政府からの提案を受け、国民議会の  
主委員会における審査を経て実施されるとされているが、実施例はまだない。

### オーストリア連邦憲法 関係条文

(以下の条文は、高田敏訳「5 オーストリア連邦」『世界の憲法集〔第 3 版〕』(阿部照哉・畑博行編 2005  
年 有信堂)からの抜粋である。)

#### 〔法律案の提出、国民請願〕

第 41 条 法律案は、国民議会議員、連邦参議院もしくは連邦参議院議員 3 分の 1 の発議ま  
たは連邦政府提案として、国民議会に提出される。

2 10 万人の投票権者または 3 邦の投票権者のそれぞれ 6 分の 1 によってなされた各発議  
(国民請願)は、審議のために、連邦選挙庁により国民議会に提出されるべきものとする。  
国民請願における有権者は、その提出期限の最終日までに国民議会の選挙権を有し、かつ  
連邦領域内の市町村に主たる住所を有する者とする。国民請願は、連邦法律によって規律  
されるべき事項に関するものでなければならず、法律案の形式で提出されなければならない。

#### 〔国民議会の法律議決と国民投票〕

第 43 条 国民議会の法律の議決の各々は、国民議会がその旨を議決する場合または国民議  
会の総議員の多数がその旨を要求する場合には、第 42 条による手続(事務局注：法律の  
議決手続)の終了後、大統領による法律議決の認証の前に、国民投票に付されるべきもの  
とする。

#### 〔憲法律または憲法規定の議決、連邦憲法の改正〕

第 44 条 憲法律または単純法律中に含まれる憲法規定は、国民議会において、少なくとも  
総議員の 2 分の 1 が出席かつ投票の 3 分の 2 の多数を以ってする場合に限り、これを  
議決することができる。これらは、「憲法律」、「憲法規定」と明示されるべきものとする。  
2 邦の立法または執行の権限を制限する憲法律または単純法律中に含まれる憲法規定は、

さらに連邦参議院において、少なくとも総議員の 3 分の 1 が出席しかつ投票の 3 分の 2 の多数を以って同意の議決をしなければならない。

- 3 連邦憲法の全部改正（事務局注：本文中の「全面改正」と同義である）はつねに、その一部改正（事務局注：本文中の「部分改正」と同義である）は国民議会または連邦参議院の総議員の 3 分の 1 によって要求される場合に限り、第 42 条による手続終了後、連邦大統領による認証の前に、全連邦国民の投票に付されるべきものとする。

#### 〔国民投票〕

第 45 条 国民投票は、有効投票の絶対多数でこれを決する。

- 2 国民投票の結果は、公式に告示されるべきものとする。

#### 〔国民請願と国民投票の手続、有権者・管理〕

第 46 条 国民請願および国民投票は、連邦法律でこれを定める。

- 2 投票日に国民議会の選挙権を有する者は、国民投票の有権者である。
- 3 連邦大統領は、国民投票を管理する

#### 〔国民調査投票（事務局注：本文中の「国民諮問」と同義である）〕

第 49b 条 国民諮問は、基本的性格を有しかつ全オーストリア的意義を有する事項であって、連邦立法者がその規律の権限を有しているものについてなされるものとし、国民議会が、その議員または連邦政府の提案に基づき、主委員会における審議を経て議決をした場合に、これを行わなければならない。選挙ならびに裁判所もしくは行政官庁が決定しなければならない事項は、国民諮問の対象とすることができない。

- 2・3 （略）

#### 〔大統領の選挙、任期、解職〕

第 60 条 1～5（略）

- 6 連邦大統領は、任期満了前に国民投票によってこれを解職することができる。国民投票は、連邦総会が要求する場合に実施されるべきものとする。連邦総会（事務局注：国民議会と連邦参議院との合同会議）は、国民議会が動議を決議した場合に、右の目的のために連邦首相がこれを召集するものとする。国民議会のこの決議のためには、少なくとも総議員の 2 分の 1 が出席し、かつ投票の 3 分の 2 の多数を得ることを要する。国民議会の当該議決によって、連邦大統領は、その職務のそれ以後の行使ができないものとする。国民投票による大統領の解職の拒否は、新たな選挙と看做され、国民議会は解散されるものとする。（以下省略）

#### 〔選挙訴訟、国民投票等に関する裁判〕

第 141 条 1・2（略）

- 3 憲法裁判所が、国民発案、国民調査投票または国民投票の結果の異議についていかなる要件の下で決定しなければならないかは、連邦法律でこれを定める。このような異議の可能性を考慮して、国民投票に付された連邦法律の公布をどれだけの期間待たなければならないかについても、連邦法律で定めることができる。

## (参考) オーストリアにおける在外投票制度

<b>在外投票権者</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・在外オーストリア人であれば自動的に選挙人名簿に登録されるわけではなく自ら登録する必要がある。</li><li>・登録は 10 年間有効であり、何回でも延長できる（約 45 万人の在外オーストリア人のうち、実際に在外投票を行っているのは約 8 万人）。</li></ul>
<b>請求</b>	国内に以前住んでいた地元の担当部局に書類を請求
<b>投票方法</b>	在外投票者は、投票用紙に記入し、封筒に入れ、封をする。その際、封筒に投票用紙を入れたことに対する証明が必要とされるため、以下のような方法がある。 在外公館での投票 2 人のオーストリア人の証人の前での投票(証人のパスポート番号を記入する必要あり) 我が国の公証人と同程度と認められる公証人の前での投票 海外に駐留している軍での投票
<b>様式</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・投票用紙は、先に白い内封筒に入れて、茶の外封筒に入れる。外封筒は形式要件が満たされたか否かを判断する際に用いられる。</li><li>・証明に関する様式は封筒に印刷されている。</li></ul>
<b>郵送方法</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・在外公館で投票した場合は、在外公館はそれぞれの州の選挙庁に封筒を郵送する。</li><li>・証人の前で投票した者は、投票者自身がそれぞれの州の選挙庁に郵送する。</li></ul>
<b>投票の締切り</b>	本国において投票所が閉まる時間まで
<b>到着期限</b>	郵送された投票用紙が選挙結果に反映されるためには、郵送を受けた州の選挙庁に、選挙日の 8 日後の正午までに到着する必要がある。

上記の資料は、オーストリアにおける説明聴取・質疑応答から関連事項を抽出してまとめたものである。

## コール国民議会議長への表敬訪問

平成 17 年 11 月 8 日 10:00 ~ 10:40  
於：国民議会議事堂

### 国民議会議事堂出席者

コール (Khol) 国民議会議長

#### (はじめに)

**コール議長** 中山団長をはじめ、調査団の皆様がお越し下さったことを心より歓迎いたします。両国間は友好関係にあり、私自身、日本の国会を何度も訪問させていただいた。大変すばらしい国会であり感銘を受けたが、久しく訪問していないことを残念に思う。

**中山団長** 議長閣下を日本にお招きすることは、我が国において決定済みのことであるにもかかわらず、具体的な日程が決まらずに未だ訪日を実現されていないと聞いて、大変に残念に思っている。

今回は、東京において歓迎の言葉を申し上げることを期待している。

**コール議長** そのとおり、実は 4 月に日本を訪問する予定であったが、国会の改築の都合でここを離れるわけにはいかなかった。中山団長が先にご訪問されたことで、1 対 0 で負けている (笑)。しかし、次は必ず私どもが日本に参ります。

**中山団長** 是非とも、できるだけ早い時期にお越しいただきたい。

#### 【オーストリア国民議会議事堂 (下院)】

議席数は 183 議席 (国民党 79・自由党 18 (両党で連立与党) 社民党 69、緑の党 17)

選出方法は、比例代表制 (連邦、9 州及び 43 地域の計 53 選挙区)

任期は 4 年

主たる権能・権限

- ・連邦法の制定
- ・内閣又は個別閣僚の不信任決議



- ・証人・鑑定人の喚問
- ・憲法裁判所裁判官の一部を指名
- ・閣僚の憲法裁判所への訴追

### （戦前の国民投票制度の経緯）

**コール議長** さて、本日は、国民投票をはじめとして議会制民主主義の中における直接民主制的な制度について話したい。私はもともと憲法学者であり、国民投票についての私の考えを述べてみたいと思っている。

オーストリアは議会民主制を堅持しており、そもそも国民投票は、憲法の全面改正<sup>1</sup>の場合しか想定をしていなかった。例えば、現在の共和制を廃止して、君主制にするといった場合、連邦制における州を廃止する場合、民主主義を廃止するような場合などである。

この議論の背景には、二つの事件がある。一つは、1934年に行われた憲法改正<sup>2</sup>であり、当時であっても国民投票が必要であったはずの憲法の全面改正であるにもかかわらず、国民投票を実施することなく行われた。これは、いわば革命であった。

もう一つは、1938年のナチス・ドイツによるオーストリアの併合であった<sup>3</sup>。このときには、上記の例とは逆に国民投票が行われたのだが、この国民投票は、非常に不正な政治状況の下で行われた「不正な国民投票」であり、国民投票に

<sup>1</sup> 憲法の全面改正とは、憲法の基本原理に変更を加える改正を意味しており、その場合には国民投票の実施が義務付けられている（オーストリア連邦憲法 44 条 3 項）。なお、24 頁参照。

<sup>2</sup> 1934 年 5 月にドルフス政権によって制定された権威主義的構造、職能身分的構造を有する憲法であり、1938 年のナチス・ドイツによるオーストリア合邦によって廃棄された。

<sup>3</sup> このとき実施された国民投票はナチスのコントロール下で行われたもので、99%のオーストリア人が併合に賛成したが、民意を反映したものではなかったといわれている。

（参考）『1938 年 4 月 10 日、ドイツに併合するかどうかの国民投票が、ナチスのコントロール下で行われました。この国民投票は、ドイツとの合併に「賛成」と答えるように、あらゆる宣伝と情報操作が行われました。その結果、99%のオーストリア人が合併に賛成し、オーストリアは無条件で合法的にドイツに併合されたのでした（これはオーストリアでは「合邦」と呼ばれています）。しかし、この 99%という数字と、英雄広場で熱狂的にヒトラーを迎えたオーストリア人が、すべてのオーストリア人の気持ちを代表していたわけではありません。国民投票の前に、併合に反対の声をあげたオーストリア人約 7 万 6 千人（これは当時のオーストリアの成人の 4% にあたります）をオーストリアのナチスがすでに逮捕していました。この国民投票について、元国会議員のエヴァリン・メスナー氏は次のように話してくれました。「この時、50%のオーストリア人はもろ手を挙げてヒトラーを歓迎しました。30%は周りの雰囲気流されて歓迎していました。残りの 20%は反対だったけれど、実際に声を出して反対したのは 5%にも満たない人々でした。残りの人々はしぶしぶ賛成せざるを得なかったのです」」（松岡由季 『観光コースでないウィーン』18 頁 高文研 2004 年）

とって実に不幸な経験であったということが出来る。

その後、憲法の中における国民投票の役割は拡大していった。つまり、国民議会において3分の2以上の多数決が必要な憲法の改正について、国民議会あるいは連邦参議院の3分の1以上の賛成で国民投票に付すことを要求できるようになったのである（オーストリア連邦憲法44条3項）。ただし、この制度による国民投票は、まだ一度も行われていない。また、一般の法案についても、国民議会の過半数の多数によって決議がなされた場合には、国民投票に付すことができることとされている（同43条）。

### （戦後の国民投票の歴史）

**コール議長** これに対して、戦後の第二共和制<sup>4</sup>における国民投票の歴史は、大変充実していたと言える。

初めて国民投票が行われたのは、原子力発電所の運転開始の是非に係るものであり<sup>5</sup>、これは3万票の僅差で否決された。この経験は、国民投票がいかに問題をはらんだものであるのかを示すものとなった。当時の首相であったクライスティは、国民投票の結果に自らの政治生命を委ね、もし国民投票が否決されれば辞任すると公約した。このため、多くの有権者は、単に首相を辞めさせたいとの理由で投票をした。その結果、国民投票は否決されたのだった。しかし、クライスティ首相は辞職しなかった。

ここには、国民投票においては、本来のテーマに対する賛否が問われるのではなくて、むしろ政府に対する信任・不信任の是非を問うといった投票になってしまうという、国民投票の抱える問題がまさに示されている。

これに対して、2回目の国民投票は、EU加盟の是非を問う国民投票<sup>6</sup>であったが、幸いな結果となった。この投票に当たっては、2年間かけて国民に対してキャンペーンを行い、結果として66%の賛成で可決された。

このように、オーストリアにおいては、2回国民投票が行われたが、そのいずれの国民投票の結果も、それぞれの意味において、国民の意見が反映されたものと考えている。

---

<sup>4</sup> 第二次世界大戦後の1945年に復活した1920年連邦憲法下での体制をいう。

<sup>5</sup> 原子力発電所の運転開始の是非についての国民投票については、27頁参照。

<sup>6</sup> EU加盟国民投票については、28頁参照。

### （国民投票の投票権者及び有効要件）

**コール議長** さて、以上の簡単なご説明を前提にして、事前に頂いた質問項目に沿って、順次、お答えしていこうと思う。

まず、国民投票の投票権者であるが、これは、国政選挙における選挙権者と同じである。そして、投票権者は、国民投票に付された案件について、賛成か反対か、を投票する。

なお、最低投票率のような制度はない。これはスイスのモデルに倣ったものであり、個人的には正しい判断であると考えている。例えば、イタリア<sup>7</sup>やポーランドのように、50%の最低投票率というのが決められてしまえば、反対派が有利となる。そもそも国民投票における投票率は、60%から70%くらいであり、投票しなかった約30%の人は、反対と同じ意味を持つ。従って、例えば50%の最低投票率を設けている国においては、棄権が一つの選択肢になってしまう。ただ、我が国の投票率は一般には高く、国政選挙や国民投票においては、郵便投票を行っていないにもかかわらず80%以上ある。

### （周知の方法 EU加盟に係る国民投票の例）

**コール議長** 次に、周知・広報の方法についてであるが、国民投票はすべて国政選挙と同じ取扱いがなされており、国民投票の場合も国政選挙の場合と同様に、必要な情報は国民に提供される。ただし、EU加盟の是非を問う国民投票においては、すべてのEU関係条約集を国民に送付することは不可能であったため、可能な限りで詳細な情報が国民に提供された。このEU加盟の是非を問う国民投票は、かなりの反対派の運動があったにもかかわらず多くの賛成を得ることができたが、その背景には、2年間にわたって十分な情報を国民に提供したからであると考えている。

この国民投票が実施された当時、私は国民議会の議員であったが、2年間の間に、年金生活者、学生、医者、ロータリークラブなどに働きかけ、550もの関連行事を実施した。同様のことを他の議員たちも実行したのであった。

---

<sup>7</sup> 法律の廃止に関する国民投票については、国民投票成立のための要件として、有権者の過半数の投票という条件が課されているが（イタリア共和国憲法75条）憲法的法律（憲法と同等の効力を持つ法律）の採択に関する国民投票については、特にそのような条件は設けられていない（山岡規雄『諸外国の憲法事情 イタリア』国立国会図書館調査及び立法考査局2001年）。

### **（政府に対する規制）**

**コール議長** 次に、国民投票運動における政府の役割であるが、政府は中立的な立場をとるわけではなく、賛成か反対の立場を明確にして、いわば当事者となる。国民投票は、議会の3分の1以上の要求で実施されるが、その決定が最低要件の3分の1ギリギリの賛成でなされたような場合は、政府は反対の立場をとることになる。ただし、このような例は一度もない。それに対して、議会の多数により実施が決定された国民投票については、政府は賛成の立場をとるのが通常である。

### **（国民投票運動に対する助成金）**

**コール議長** 次に、国民投票運動に対する公的な助成であるが、我が国では、国民投票運動に対する特別の助成金の制度はない。ただし、政党に対しては、高額な助成が行われているし、また、国政選挙に対しても、公的な助成が行われている。

### **（国民投票の実施手続）**

**コール議長** 次に、国民投票を実施するための手続であるが、国民投票は、国民議会の法案の可決の後に行われる。ただし、可決後であればいつでも行えるのではなく、例えば、可決後1年も経ってから実施するようなことはない。EU加盟の是非を問うたときには、政府により法案が国民議会に提出され、国民議会で3分の2の多数で可決された。その後、国民議会はこれを国民投票に付すことを決定し、直ちに国民投票が実施された。そして国民投票で可決された後、連邦大統領がEU条約に批准した。したがって、例えば10年前に可決された法律について、今日、突然国民投票を実施して、それを廃案にするようなことはできない。

### **（メディアに対する規制）**

**コール議長** 次に、国民投票に際してのメディアの行動に関するご質問であるが、国民投票について賛成あるいは反対の立場を明確にするマスメディアは、当然に存在する。しかし、あくまでも国民投票に付すか否かを決定するのは国会であり、メディアの報道については、全く自由である。特別な規制はなされていない。

### （投票に対する異議申立て）

**コール議長** 最後に、国民投票に関する争訟についてであるが、国民投票の手続に違法性があるか否かについては、我が国では、憲法裁判所が審査することになっている。我が国の憲法裁判所は選挙裁判所の役割も果たしており、選挙あるいは投票の最終結果が出た後 4 週間以内に、すべての国政選挙及び国民投票の結果について、異議申立てを受けて審査することができることとされている。私からの大まかな説明は、以上である。何かご質問があれば、どうぞ。

#### オーストリア連邦憲法

##### 〔選挙訴訟、国民投票等に関する裁判〕

第 141 条 1・2 (略)

3 憲法裁判所が、国民発案、国民調査投票または国民投票の結果の異議についていかなる要件の下で決定しなければならないかは、連邦法律でこれを定める。このような異議の可能性を考慮して、国民投票に付された連邦法律の公布をどれだけの期間待たなければならないかについても、連邦法律で定めることができる。

#### 国民投票法

第 14 条 1 (略)

2 公表の日から 4 週間以内に連邦選挙管理委員会の確定について、手続の違法性を理由として、憲法裁判所に異議を申し立てることができる。異議申立ては、州選挙区の 1 市町村における投票人名簿に登録されている者のうち、ブルゲンラント及びフォアアールベルク州選挙区においては各 100 名、ケルンテン、ザルツブルク及びティロール州選挙区においては各 200 名、オーバーエスターライヒ及びシュタイアーマルク州選挙区においては各 400 名、ニーダーエスターライヒ及びウィーン州選挙区においては各 500 名の支持を得なければならない。(以下略)

### （在外投票制度）

**中山団長** 表敬と伺っていたにもかかわらず、大変に懇切丁寧なご説明を頂戴し、ありがとうございます。さすがに、憲法学者でもいらっしゃることに、敬服いたしました。

そこで、せっかくの機会なので、一点、ご質問させていただきたい。オーストリアにおいても、海外在住の国民が多いと思うが、在外投票における締切りなどはどのようになっているのか。

**コール議長** 在外投票に関する質問は、非常に難しい。我が国でも在外投票の制度はあり、在外オーストリア人も投票することができることとされている。ただし、選挙日の 8 日後までに到着した投票だけが有効である。そして、その時点から、先ほど述べた憲法裁判所に対する異議申立ての期間である 4 週間が

起算されることになる。

約 45 万人の在外オーストリア人が、有権者の資格を持っているが、実際に在外投票を行っている国民は約 8 万人である。しかも、在外投票は非常に複雑な制度であり、残念ながら、非常に多くの無効票が生じているのが実情だ。

### （郵便投票の是非）

**中山団長** 実は、日本では、憲法に憲法改正の手續規定があり、そこでは国民投票が必要とされているにもかかわらず、その実施法である国民投票法が、憲法施行後約 60 年間も制定されてこなかった。時機が熟して、今まさに憲法改正のための国民投票法を制定しようという気運が盛り上がってきているのだが、この国民投票法の制定に当たって私どもが最も懸念していることの一つに、この在外投票制度のあり方がある。在外日本人は、これまでも一般の国政選挙において投票することはできたが、投票のために大使館や領事館に出向くことはかなり困難な人々も少なくない。そこで、選挙管理委員会に郵送する郵便投票の制度を、もっと簡便な方法でできるようにならないかなどといった要望が非常に強い。

**コール議長** オーストリアでは、在外オーストリア人の選挙権・投票権の保障は、憲法裁判所によって推奨されてきたものだ。

我が国の在外投票においても、大使館や領事館で行う方法と郵便投票があるが、現行の郵便投票の制度では、例えば、2 人のオーストリア人の証人が必要であり、しかも、その証人のパスポート番号まで記入する必要があるとか、一つの封筒は開封したままでもう一つは閉めなければならないとかといった具合に、非常に複雑な手續、制度になっている。ただ、ご指摘のようなより簡易な郵便投票制度の実現については、不正投票の懸念が払拭しきれないとの理由から最大政党の一つが反対しており、我が国の現状では難しいと思う。

**中山団長** 我が国でも全く同じで、大使館や領事館から離れた場所に住む国民が投票のためだけに大使館や領事館に来ることが難しいという問題点を抱えている。そこで、郵便投票となるのだが、公正な投票の確保と簡易な郵便投票の手續をどうするかが、課題だ。

### （投票権者の年齢要件）

**中山団長** もう一つ質問させていただきたい。オーストリアでは、国民投票に

おける投票権者の年齢は、18歳以上か。

**コール議長** そうだ。ただし、18歳という年齢は必ずしも正確ではなく、選挙が実施される年に満18歳である<sup>8</sup>ということである。

例えば、2006年3月に選挙が行われるとすると、2006年12月31日までに18歳になる者がすべて有権者となる。したがって、平均すれば17.5歳ということになるのか。

なお、選挙権者の年齢については、最大政党の一つが、16歳に引き下げるよう提案をしている。

#### オーストリア連邦憲法

##### 〔国民議会の選挙〕

第26条 国民議会は、選挙の日までに18歳に達した男女の平等・直接・秘密・本人の選挙権に基づいて、比例選挙の原則に従い、連邦国民により選挙される。(以下略)

##### 〔国民請願と国民投票の手続、有権者・管理〕

第46条 1(略)

2 投票日に国民議会の選挙権を有する者は、国民投票の有権者である。

**保岡議員** 投票権者の年齢に関連して、一つ、質問をさせていただきたい。投票権者の年齢や範囲について、民法上の成人年齢や刑事罰との関係は、どうなっているのか。

**コール議長** 刑事罰と選挙権との関係については、刑の重さによって違ってくる。つまり、一定期間以上の禁錮刑に処せられる者は選挙権を失うことになるが、刑が軽い者には特段の制限は課されていない。つまり、重罪人のみ選挙権が制限されることになる。現在、我が国には約8,000人の受刑者がいるが、重罪人は少ない。

なお、民法上は、このような制限はなく、たとえ破産をしても選挙権は失うようなことはない。

#### (義務教育における憲法教育)

**中山団長** 最後に、義務教育における憲法教育は、どの程度実施されているのか伺いたい。

<sup>8</sup> オーストリア連邦憲法第26条第1項では「選挙の日までに18歳に達した男女」とある。

**コール議長** 「オーストリア人教育」という政治教育が行われているが、残念ながらこれが十分な効果をあげていると思えない。全く基礎的な情報を提供するにとどまっている。

毎年多くの選挙が実施されており、例えば、市町村議会選挙、経営教授会選挙、州議会選挙、連邦大統領選挙などあるのだが……。

**(おわりに)**

**中山団長** 予定の時間をオーバーして、貴重な説明を伺うことができた。どうもありがとうございました。また、東京でお会いできることを楽しみにしております。

**コール議長** こちらこそ、またお会いできる日を楽しみにしております。

以上



## コリネック憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 8 日 11:15 ~ 12:15

於：憲法裁判所

### 憲法裁判所側出席者

コリネック (Korinek) 憲法裁判所長官

#### (はじめに)

**コリネック長官** 中山団長をはじめ調査団の皆様が、憲法裁判所を訪問してくださったことを歓迎しております。私は、日本の学者とも有益な意見交換をしており、本日の会合を大変うれしく思っております。

#### (憲法裁判所の概要)

**コリネック長官** 世界には、米国のように憲法をすべての裁判所において審査する司法制度があれば、憲法問題は憲法裁判所に集中するという司法制度もある。後者型の裁判所として、我が国の憲法裁判所は世界最古のものである。

我が国の憲法裁判所は、これまで 86 年にわたり、法律が憲法の人権規定などに適合しているか否か等の審査をする任務を担ってきた。

さらには憲法裁判所の役割の一つとして、選挙が適切に行われたかどうかの審査がある。そこで憲法裁判所は、国民請願、国民投票及び国民諮問が適切に実施されたかどうかについて審査する役割も担っている。連邦憲法、憲法裁判所に関する法律、国民請願及び国民諮問に関する法律には、憲法裁判所の審査機能が規定されている。

お手元に、我が憲法裁判所のパンフレット、オーストリア憲法の条文、憲法裁判所及び国民投票、国民請願や国民諮問等に関する法律の条文集を配付しているので、併せて、ご参照願いたい。

ところで、今回の皆様のご関心は、我が国の国民投票制度であると伺っているので、本日は、直接民主制的制度を中心に質問をお受けすることとしたいが、それでよろしいか。

**中山団長** 結構です。ご説明を伺う前に、一言、ご挨拶を申し上げたい。本日

は、お忙しいところ、私どものためにお時間を割いていただき、ありがとうございます。お会いできたことを大変光栄に思っております。

#### 【オーストリア憲法裁判所】

裁判官は14名(6名の予備裁判官)で構成。任期はないが定年は70歳。連邦政府(8名)、国民議会(3名)及び連邦参議院(3名)の提案に基づいて大統領が任命する。長官は、連邦政府の提案に基づいて大統領が任命。

憲法裁判所裁判官となるための資格は、法学を修了し、法学の修了が要件とされる職務に10年以上就いていたこと、さらに、連邦政府が提案する8名については、加えて、裁判官、行政官、あるいは大学法学教授であることが必要とされる。また、裁判官は、大臣、国会議員、州議会議員、市町村議会議員及び政党職員の職務と兼職はできない。

以下の権限を有する。

- ・ 法律、命令及び条約の違憲性の審査
- ・ 連邦、州等に対する財産上の請求で通常の訴訟手続きまたは行政官庁の処分によっても解決されないものに関する裁判
- ・ 法律の再公布における授權範囲の踰越の審査
- ・ 機関訴訟
- ・ 選挙に関する上訴裁判
- ・ 国民投票等に関する裁判
- ・ 大統領等に対する弾劾
- ・ 行政裁判
- ・ 国際法違反に関する裁判

(衆憲資第29号「各国における憲法裁判所の構成及び権限」31頁)

#### (憲法裁判所の設置の経緯)

**中山団長** それでは、早速、私からいくつかのご質問をさせていただきたい。

最初に、オーストリアには最高裁判所がありながら、別個に憲法裁判所を設置した政治的な理由は何か。

**コリネック長官** 冒頭からの確なご質問に感謝する。我が国において、一般の裁判所とは別に憲法裁判所が置かれているのは、歴史的な理由による。1867年に、オーストリア憲法は人権強化を目的として大幅な改正が行われ、同時に人権侵害について審査するための帝国裁判所が設置された(帝国裁判所の設置に関する1867年12月21日の国家基本法)。

その後、1918年に共和制に移行した際<sup>1</sup>、この帝国裁判所を、法律が憲法に適

<sup>1</sup> 1918年11月、ハプスブルク帝国政府は連合国に対して無条件降伏を表明し、第一次世界大戦が終結するとともに、カール皇帝は統治権の放棄を宣言した。それを受け、ドイツ系民族による新国家の形成に備えるため、帝国議会のドイツ系議員で組織された臨時国民会議が「ドイツ・オーストリアの国会・政府の形態に関する法律」を全会一致で採択し、オーストリアは共和制に移行した。

しているかどうかを審査するためにも利用しようと考えられた。このとき重要な役割を果たした学者が、ハンス・ケルゼン<sup>2</sup>という学者であった。ケルゼンは、法律が憲法に適合した形で制定され、しかも憲法に適合しているか否かを審査できる場所を作られなければならないという理論を打ち立てた。

これは政治的にも重要な問題となり、帝国裁判所を憲法問題に特化した憲法裁判所に発展させるとの決定がなされた。

### （判事の任命及び任命手続）

**中山団長** 次に、憲法裁判所の判事の任命及びその手続はどのような基準で行われているのか、伺いたい。

**コリネック長官** 法律上特別な扱いを受ける憲法裁判所であるが、その政治的な影響は非常に大きいため、判事の任命に際しては、政治が一定の関与を確保している。このことは、憲法裁判所が法律についての審査権限を持っていることとも関係している。

憲法裁判所は、長官、副長官及び 12 名の判事で構成されており、政府の提議、下院の指名又は上院の指名に基づいて、大統領により任命される。

#### オーストリア連邦憲法

##### 〔憲法裁判所の構成〕

第 147 条 憲法裁判所は、1 人の長官、1 人の副長官、その他の 12 人の裁判官および 6 人の予備官でこれを構成する。

2 長官、副長官、その他の 6 人の裁判官、および 3 人の予備官は、連邦大統領が連邦政府の提議に基づいてこれを任命する。これらの裁判官および予備官は、裁判官、行政官および大学の法学部の教授の中からこれを選任しなければならない。長官・副長官以外の 6 人の裁判官と 3 人の予備官は、そのうち 3 人の裁判官と 2 人の予備官については国民議会議が、3 人の裁判官と 1 人の予備官については連邦参議院がそれぞれ行った提案に基づいて、大統領が任命する。

3～5（略）

6 憲法裁判所の裁判官及び予備官には、第 87 条 1 項・2 項及び第 88 条 2 項（注：一般裁判官についての規定）が適用される。細則は、第 148 条によって発布する連邦法律でこれを定める。裁判官が 70 歳に達した年の 12 月 31 日を定年とする。

<sup>2</sup> ハンス・ケルゼン（Hans Kelsen 1881-1973）

ブラハ生まれのオーストリアの法学者。ユダヤ系の小実業家の子に生まれ、ウィーン大学卒業後、精神的・経済的苦境にもめげずドイツの各大学に留学。1911 年ウィーン大学私講師、17 年同員外教授、19 年同教授となった。第一次大戦後のオーストリア共和国憲法を起草し、その中で憲法裁判所制度を導入して、みずからもその判事となったとされる（『世界大百科事典 9』14 頁 平凡社 1988 年）。

指名の際には当然政治的な考慮が働くが、全く政治的な任命というわけでもない。なぜならば、憲法裁判所判事の定年は70歳までであり、任期を長くすることで中立性を確保している。またその間、政治的影響を受けることもほとんどない。

私が憲法裁判所裁判官に任命された時は、社民党の単独政権の時代であった。その後、社民党と国民党の大連立の時代に副長官に任命され、そして、現在の国民党と自由党との小連立の時代に長官に任命された。このように、憲法裁判所裁判官というのは、基本的には職業裁判官が任命されるが、その任命に当たっては政治的な介入はほとんどないと考える。

### （憲法改正と国民投票）

**中山団長** 次に、オーストリアにおける憲法改正の手続がどのようなものなのか、特に、国民投票との関係について、お伺いしたい。

**コリネック長官** まず、オーストリア憲法の改正手続であるが、我が国では、憲法改正自体は比較的簡単である。というのは、憲法の条文を改正することなく、一般の法律の中の個別の条文に憲法と同じ効力を持たせることができるからである。

一般の法律の中の個別の条文に憲法と同じ効力を持たせるためには、国民議会において総議員の半数以上が出席し、かつ、3分の2以上の多数による可決があればよく、国民投票は不要である<sup>3</sup>。このように比較的簡単な議決であるため、憲法と同じ効力を持った法律の条項が1,000以上もあるという不幸な状況が生じている<sup>4</sup>。

（部屋にある本棚の一角を指しつつ、）ここにある大部な文書のすべてが憲法である。その内容のすべてを知っている人間はいないといってもよい（笑）。議員認証式で憲法に対する誓いを立てるが、自分が知りもしない憲法に誓いを立てるのはおかしいと私はいつも言っている。

目下このような状況を改善するための議論が行われており、本日の午後も、国民議会において、これに関連した議論が行われることとなっている。

ただ、憲法改正は比較的容易であるといっても、憲法の根本原則については特別な保障がなされている。つまり、民主主義の原則、連邦制、法治国家、三権分立、基本的人権及び憲法の包括的効力といった事項の改正については、必

---

<sup>3</sup> オーストリア連邦憲法 44 条 1 項（31 頁参照）。

<sup>4</sup> オーストリアの憲法体系については、23 頁参照。

ず国民投票にかけなければ改正できないこととされている。

他方、国民投票は、法律の制定に際しても行うことができる（この場合には、国民議会の総議員の多数による議決が必要）ものとされている。この場合の国民投票はあくまでも任意的なものだ<sup>5</sup>。これに対して、上述した憲法の基本原理に関する改正を加える場合の国民投票は、義務的なものである。

これまで、我が国において連邦レベルで行われた国民投票は、2回ある。1回目は、国民議会において可決された原子力の利用についての法案に関するものであったが、国民の多数は、原子力の利用を拒否するという決定をした。2回目は、上述した義務的な国民投票であった。すなわち、EU加盟により憲法の基本原理、特に民主主義原則と法治国家原則に関する改正が行われたケースである。つまり、EU加盟によって我が国は主権の多くをEUに移譲することになり、これが憲法の基本原理に変更を来すものと理解されたのである。このことから必ず国民投票を行わなければならないケースに該当するとされたのである。この国民投票においては、国民の大多数は、EU加盟に賛成した。

#### （国民投票に対する異議申立て）

**中山団長** もう一つ、私から質問させていただくが、憲法裁判所は国民投票に対する異議申立てを受理し、これを審査する権限が与えられていると聞くが、その手続はどのようなものか。また、そのような異議申立ては、実際、どのくらい申し立てられているのか。

**コリネック長官** ご指摘のとおり、国民投票の結果については、我が憲法裁判所が審査を行うこととされている。

まず、異議申立ての手続であるが、州により決められた一定数の有権者（概ね100人から500人ぐらい）が、国民投票に対する審査を申立てすることができる。そして、国民投票の結果に大きな影響を与える違法行為が確認された場合には、憲法裁判所は、当該国民投票が適切に行われなかったという決定を下すことができる。

法律の改正手続を例にとれば、まず、法律案が国民議会で可決された後に国民投票が行われるわけであるが、その国民投票で国民の多数の支持が得られた場合は、大統領がこれに署名し、法律を公布することになる。他方、国民投票で国民の多数の承認を得られなかった場合には、大統領は署名をすることはならず、法律案は成立せずに、廃案となる。このような立法プロセスの中で、憲法裁判

---

<sup>5</sup> オーストリア連邦憲法 43 条（31 頁参照）。

所が審査を行うのは、国民投票の後で国民から異議の申立てがあった場合、ということになる。

ただし、上記の立法プロセスの作業が不当に中断されないように、憲法裁判所による審査は比較的短い期間とされている。これまで 1 回だけ国民投票について違憲を理由とする異議申立てがあった。それは EU 加盟に関するものであったが、憲法裁判所による審査の結果は、申立ての却下、というものであった。

そもそも憲法裁判所が国民投票についての審査権限を有しているのは、選挙に関する審査権限を有していることに由来する。なお、この憲法裁判所による審査は、あくまでも異議申立てを受けてのものであって、憲法裁判所自身が職権で審査を開始することはできない。

### （国民投票の無効）

**古川議員** そのことに関連して、私から、一点、ご質問させていただきたい。国民投票はどういう場合に無効と判断されるのか。また、国民投票の結果に影響を与える場合とは、具体的に何を想定しているのか。例えば大規模な選挙妨害などか。

**コリネック長官** 私がまだ学者であった頃、すべてが適正に行われる選挙などはあり得ないと考えていた（笑）。例えば、「投票台には、必ずよく削られた鉛筆が置かれていなければならない」とされるが、仮にこれが折れていたら、その選挙は不適正なものになってしまうのではないか、ということだ。

要するに、ある選挙や投票が、単に「不適正」であるということを超えて「違憲」であるとまでいうためには、ある行為により選挙や投票の「結果が左右された」ということが判断の上で決定的に重要なのである。例えば、国民投票が圧倒的多数により可決ないし否決された場合に、20名の有権者が不当に投票できなかったことが判明したとしよう。この場合はこの20名が投票してもしなくても結果に影響を与えないので、「違憲」ということにはならないのである。

しかし、我が国においては、政府がある国民投票に対して支持を訴えることは全く適法なこととされているのであるが、仮に、政府が大々的に国民に間違った情報を流し、それが国民投票の結果に影響を与えたことが判明したというような場合が起こったとしたら、その投票は「違憲」であり、無効とされるだろう。

### （EU加盟に係る国民投票に対する異議申立て）

**笠井議員** 先ほどのご説明の中で、EU加盟に係る国民投票に対する異議申立ては却下されたとのことだが、具体的にどのような申立てであったのか。

**コリネック長官** 「EU加盟条約の詳細についての情報が十分提供されなかった」という理由によるものであった。もちろん、すべての条約の条文を国民に送るということはできないが、関心があれば条文を見ることは可能であり、憲法裁判所としては、それをもって十分な情報が与えられなかったとはいえないと判断して、却下したものである。

### （選挙無効訴訟と当選無効訴訟との関係）

**葉梨議員** 日本では、選挙自体の無効訴訟とは別に、選挙自体は有効としつつも、選挙において違法行為をしたものの当選だけを事後的に裁判所が無効とする当選無効の訴訟がある。オーストリアでも、当選無効のような訴訟はあるのか、あるとすれば、それも憲法裁判所が審査するのか、また、当選無効の訴訟と選挙無効訴訟はどのような関係になるのか、伺いたい。

**コリネック長官** 選挙に関する訴訟は、すべて憲法裁判所が集中して審査する。そして、憲法裁判所における判断基準の基本は、選挙における違法行為が選挙の結果に影響を与えた時点から、当該選挙はその選挙自体が無効となる、というものである。

具体的にご説明しよう。今までの事例として、ある選挙区での国民議会の選挙が無効とされ、その選挙区の選挙をやり直したことがある。また、1970年代のことであるが、ウィーン州全体で国民議会の選挙をやり直したことがある。ウィーン州でやり直した際には、選挙結果が大きく変わってしまったが、その理由は当選した議員が政党を変えてしまったためである。もちろん、こうした再選挙が行われることは、望ましいことではない。すなわち、2回目に行われる選挙は、1回目の選挙とは全く変わった政治状況の中で行われるからである。例えば、半年後に再選挙を行うことになると、当初の有権者の中には死亡者や引越した者などもおり、それは、再選挙とはいっても、全く別の選挙といってもいいものであって、望ましい状況であるとはいえない。

憲法裁判所としては、そのような事態が生じた場合には選挙自体を無効とする以外に方法はないのであるが、ただ、もし違憲ということが確認された場合でも、なるべく再選挙の範囲を最小限度にとどめるために、全国ではなく特定の選挙区の選挙だけを無効にするなどの措置をとるように努めている。

**葉梨議員** つまり、再選挙というのは、違法行為に関わった候補者ないし政党の陣営だけでなく、当該州なら州のすべての当選人について、再選挙となるということか。

**コリネック長官** そうだ（一同、うなづく）。繰り返しになるが、違法行為が選挙の結果に影響を与えたと認められる場合には、その違法行為が行われた時点以降の選挙手続のすべてを無効とし、全く新しく選挙をする、ということである。だから、例えば、その違法行為が、選挙中ではなくてその後の集計作業の際にあったような場合（もう少し具体的にいえば、ある票を有効票なのに無効票と数えてしまったような場合）には、選挙のやり直しということになる必要はないだろう。この場合には、違法行為が行われた後の手続、すなわち、集計作業以降の手続をやり直せばいいのであるから、単に、正しく集計し直して、改めて、当選人を確定すればいい、ということになるだろう。ただし、このような事例は、いままでのところ市町村レベルでしかないが.....。

#### （国民投票と憲法教育）

**中山団長** 国民投票によって国民に判断を求める前提として、義務教育課程で教わった憲法等に関する知識はどの程度のものか、伺いたい。オーストリアでは、学校教育において、どの程度憲法の仕組みについて教育が行われているのか。

というのは、欧州各国で選挙権者年齢は、だいたい18歳以上と聞いているが、日本では20歳以上となっており、現在、この年齢を引き下げのための必要な条件とは何かということが大きな政治課題の一つとなっているのである。このような観点から、ご意見を伺いたいと思った次第だ。

**コリネック長官** ご質問の趣旨はよく分かった。ご指摘のように、我が国においても、原則として18歳以上が有権者とされている（ただし、市町村レベルの選挙では州によっては16歳以上としているところもあるが.....）。しかし、我が国における憲法教育や選挙に関する教育は、一般的にあまり進んでいないと言われている。おそらく、一方的な教育がなされるのではないかとの不安があるからであろう。教師は、ある一定の政治勢力のために宣伝をしたのではないかということを批判されることを恐れている。結果として、憲法や選挙関連の情報は、一般的にはマスメディアを通じてしか国民に流れていかない。

また、新聞社の論説委員から聞くところでは、有力紙の社説は実はあまり読まれていない（笑）。ただ、インターネットを通じた情報といったものが最近非



常に重要となっており、ホームページは非常によく閲覧されているので、マスメディアを補完する情報メディアとして発達してきていると言える。

### （国民投票に付すべき憲法改正）

**辻元議員** 私からも、一点、質問させていただきたい。憲法の基本原理を改正する場合には、国民投票が義務的なものとされている、とのご説明であった。他方、憲法を改正しないで、法律の個別の条文を改正して憲法改正と同じ効力を持たせることもできる、ともおっしゃっておられた。とすると、国民投票が必要かどうかは、誰が決めるのか。

また、原子力発電所の運転に関する法律案に関しては、任意的な国民投票が実施されたと伺ったが、この場合も、国民投票に付すことの判断は誰が行ったのか。

**コリネック長官** 国民投票に付すかどうかを決定するのは国会である。そして、その決定の適否について審査をするのは、我が憲法裁判所である。

憲法裁判所が、国民投票の要否に関する国会の判断を無効としたことが、一度だけある。本来であれば国民投票に付さなければならない憲法の「全面改正」に該当する改正案を、国民投票を実施することなく成立させたため、憲法裁判所は無効であると決定したものである。この憲法裁判所の決定は、国会では大変に不評であった（笑）。

また、もう一つのご質問である原子力発電所の運転の是非に関する国民投票の実施を決定したのも、国民議会である。この法案は、そもそも国民投票を行う必要はないものであったが、国民議会は、特に国民投票に付することを決定したものである。

### （国民投票運動の公正確保）

**保岡議員** お話を伺っていて、国民投票に係る手続の公正を確保することは非常に重要であり、そのために憲法裁判所はいろいろと苦勞されているということが、よく分かった。そこで伺いたいのだが、オーストリアにおいては、国民投票運動についての規制はほとんどないとのことだが、長官として国民投票運動の公正の確保についてどのように考えておられるか。

**コリネック長官** 非常に重要な問題である。メディアの対応については、言論の自由や報道の自由があるので、憲法裁判所といえどもコントロールはできな

い。その意味において、憲法裁判所は手続の公正さのみを確保する、という指摘はもっともである。

ただし、国民投票ではないが、国民諮問について、その質問形式が不明瞭かつ主観的であったため、憲法裁判所がその結果を無効としたことがある。このことから類推すれば、もし国民投票に付された法案の内容が、非常に不明瞭なもので、国民が一体何について投票したらよいかかわからないものであるような場合には、手続ではなくて、法案の内容を理由として違憲判決を出すこともあり得ると思われる。ただ、それはおそらく非常に極端な場合であろうが……。

### （日本国憲法の改正についての議論）

**中山団長** 最後に、我が日本国憲法についての意見を伺いたい。日本国憲法は103条あり、最大与党の自由民主党は今年の11月20日に憲法改正草案を発表するとしている。最大野党の民主党も、ここに参加しておられる枝野先生が中心になってこの夏に憲法提言をとりまとめられ、党内の憲法論議が活性化していると聞いている。また、連立与党である公明党も、来年の秋頃には何らかの憲法に対するまとまった提言を発表する方針であると報じられている。

このような状況を踏まえると、戦後60年にわたって一度も改正されてこなかった日本国憲法も、早晩、改正される時期がやってくるのではないかと私は考えている。その際に問題となるのは、部分改正か全部改正かという難しい判断に直面するということである。この点、長官の長い法律学者としての経験から、どのように考えるか。

**コリネック長官** コール国民議会議長であれば、即座に「全く新しい憲法を制定すべきだ」と答えるであろう。しかし、野党代表に聞けば、「部分的に今の時代に即したものに変わるだけでよい」と答えるであろう。

隣国のスイスでは、20年間にわたり憲法全般の改正についてさんざん議論を繰り広げてきた上で、先年、全面的に改正した新憲法が制定された。しかし、学者の間には、あれは新憲法の制定というものではなく、部分改正に過ぎない、と評する意見もある。

我が国においても、確かに、憲法のいくつかの分野については根本的な改正が必要であるという議論があることも事実である。それは、対外関係に関する部分、基本原理に関する部分、連邦と州との関係に関する部分、そして行政の近代化に関する部分などである。いずれにしても、実際に改正するかどうか、どのような形で改正するかは、すべて政治的判断に委ねられているというしかない。

**（おわりに）**

**中山団長** ありがとうございました。遠く離れた日本の事情についても、大変よくご存知のようであり、その意味でも感銘を受けました。

**コリネック長官** 中山団長及び調査団の皆様から、私にとっても大変興味深い質問をいくつもいただき、こちらこそありがとうございました。

以上

## 内務省における説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 8 日 16:00 ~ 17:30

於：内務省

### 内務省側出席者

フォーグル（Vogl）内務省第 3 総局長（選挙担当）

シュタイン（Stein）第 3 総局第 6 課長

ヴェンダ（Wenda）第 3 総局第 6 課課長代理

シュトロマイヤー（Strihmaier）第 3 総局第 6 課国民投票等担当

### （はじめに）

**フォーグル局長** 本日は中山団長をはじめ、日本の国会のハイレベルの方々にお越しいただきまして、誠にありがとうございます。

私ども内務省は、連邦レベルで実施されるすべての国政選挙、すなわち、国民議会選挙、欧州議会選挙、連邦大統領選挙のほか、連邦レベルで行われる国民投票、国民請願及び国民諮問をも所管している。我が国では、内務大臣が連邦選挙庁長官を兼任しており、内務省の選挙担当局長である私も連邦選挙庁の副長官を兼任している。この連邦選挙庁は、憲法上独立した機関であり、このメンバーには裁判官、政党、行政の各代表者が含まれている。連邦選挙庁における会議は、通常、副長官である私が議長を務めており、会議の準備は内務省第 3 総局が担当している。そして、私の隣に座っているシュタイン課長は、内務省を代表してその会議に出席し、実務的・法律的側面から、あらゆる答弁を行っている。

このように、私ども内務省第 3 総局（選挙局）は、連邦レベルのあらゆる選挙・投票を実務的に総括する部署なのである。

さて、本日の会議の進め方であるが、まず、私から概括的な説明をさせていただき、次に、シュタイン課長の方から、事前に頂戴したご質問事項に沿った説明をさせていただき、その後で、質疑応答といった形にしたいが、いかがか。

**中山団長** 結構です。

### **（三つの直接民主制的な制度）**

**フォーグル局長** それでは、まず、私から概括的な説明をさせていただく。

オーストリアは、三つの直接民主制的な制度を有している。先ほども触れたとおり、国民投票、国民請願、国民諮問である。

これら三つの制度が実施される頻度はかなり異なっており、最も実施回数が多いのは国民請願である。先日まで開会していた議会においても、この制度によって、実に多くの請願を受けたところである。他方、国民投票は2回しか実施例がないし、国民諮問に至っては、未だ実施された例はない。

### **（オーストリア憲法の特徴）**

**フォーグル局長** ところで、皆さんにとっては奇異に思われるかもしれないが、オーストリア憲法は、実は一つの法典としては存在していないのである。連邦憲法のほかに、憲法と同等の効力を有する法律（いわゆる憲法律）もあるし、さらには一般法律の個別規定の中にも憲法と同等の効力を有するものとされるものが数多く散在しており、これらを集約するととても大部なものになってしまうのである。

そこで2003年に、憲法の簡素化について検討するためのコンベンションが国民議会の下に設置された。このコンベンションには10の専門委員会が置かれ、憲法改革について議論が行われたのである。今年でコンベンションの作業は終了し、最終報告書が提出され、現在、国民議会の担当委員会で審議されている。

ちなみに、この報告書の中には選挙関連の章があり、さまざまな改革提言（一例を挙げると「e-voting（電子投票）」についての提言）がなされている。

私からは、以上だ。

### **（謝辞と今回の調査の目的）**

**中山団長** ありがとうございます。議員団を代表して、一言、御礼を申し上げます。本日はお忙しい中、貴重なお時間を頂戴し、大変感謝しております。

日本は、第二次世界大戦後ポツダム宣言を受諾し、GHQの占領下の1946年に現在の日本国憲法が制定された。私ども衆議院憲法調査会は、この日本国憲法についての広範かつ総合的な調査を5年間にわたって行ってきたが、この春、その議論を集大成した報告書を議長に提出した。そこでは、科学技術や社会の変化に対応した新しい時代の「国のかたち」を考えるべきであるとの一定の方向性がにじみ出ていると考えている。

ところで、日本国憲法の96条では、まず、国会が3分の2以上の賛成で憲法

改正案を発議し、これを国民投票に付してその過半数の賛成を得なければならない、との憲法改正の手續が定められている。すなわち、憲法改正のための必要的な手續として国民投票が規定されているのだが、残念ながら、憲法施行後60年が経つ今日まで、その手續法となる国民投票法が制定されていない。その理由としては、戦後の我が国における政党間のバランスや冷戦下での政治的な状況がこれを許さなかったことなどが挙げられようが、いよいよ、先の衆議院憲法調査会の報告書の提出を受けて、現在、この憲法改正のための国民投票法を制定するための議論が進んでいるところである。

そして、まさしく私どもの憲法調査特別委員会で、次の国会において国民投票法を制定するための議論が進んでおり、国民投票制度が先行している各国の状況を調査するために、今回、欧州を訪問している。その一環として貴国にまいった次第である。

### **（憲法改正と国民投票）**

**シュタイン課長** 本日は皆様方にご説明をする機会をいただき、大変光栄に思います。また、日本の憲法状況についてのご説明、よく理解できました。

我が国の憲法改正のための要件も日本と大変によく似ており、国民議会において、少なくとも総議員の2分の1が出席し、かつ、有効投票の3分の2以上の多数が必要である。また、通常の憲法改正の場合には国民投票は必ずしも必要ではないが、憲法の「全面改正」に関しては国民投票が必要とされている。

我が国では、しばしば幅広いコンセンサスが形成された上で、憲法改正がかなりの頻度で行われている<sup>1</sup>。

**フォーグル局長** 憲法改正と直接的な関連はないが、議会における法律議決の手續に関連して、一言、補足説明をしておきたい。我が国では、一般の法律と異なり、選挙関連法の改正手續は変則的なものとなっている。すなわち、連邦選挙庁が選挙関連法改正案を作成するのだが、これは、直ちには、通常の立法手續にのらない。まず、議会において議席を有するすべての政党が参加して非公式での議論がなされた上で、1回の選挙をはさみ、その選挙後の議会において初めて通常の立法手續へと移行することになっているのである。

---

<sup>1</sup> 連邦憲法は、過去100回を超える改正が行われており、近年では、2001年1回、2002年1回、2003年3回、2004年2回、2005年5回の改正が行われた。しかし、いずれの改正に際しても、国民投票は実施されていない。

### **（直接民主主義の三つの手段）**

**シュタイン課長** さて、それでは、本題に入る。先ほど局長が説明したとおり、我が国には三つの直接民主主義の手段がある。これを分類すると、まず、「広義の国民投票」の中に二種類のものがあり、「狭義の国民投票」と国民諮問である。もう一つは、国民請願と言われるものである。国民請願は、（狭義の）国民投票や国民諮問のように投票を伴うものではないが、立法手続の一環として位置付けられるという意味で、「広義の国民投票」と一緒に論じられることが多い。

いずれの制度も、連邦憲法には原則的な規定があるだけで、それぞれ実施のための詳細な手続法（国民投票法など）が制定されている。そして、その実際の運用を、連邦選挙庁がこれらの規定に従って行っているというわけである。このように、多くの国と同じように我が国でも、憲法では原則的な事項のみを定め、詳細は下位の法律で規定するといった方式がとられている。

以下、事前に頂戴した質問事項に沿って、説明をしていきたい。

### **（国民投票・国民諮問 ～実施の決定と実施例～）**

**シュタイン課長** まず、「広義の国民投票」である（狭義の）国民投票と国民諮問について述べる。この二つの実施は、国会議員選挙や連邦大統領選挙などの国政選挙と基本的には同様である。すなわち、実施日は日曜であり、投票権者の範囲も同じである。その実施は、形式的には連邦大統領により決定されるが、大統領の決定の前提となるのは国会による議決である。

なお、（狭義の）国民投票の特殊な類型として、大統領の罷免に関する国民投票という制度があるが、ここでは、これについては省略し、通常の国民投票について述べる。

まず、（狭義の）国民投票の実施例はこれまで2回ある。1回目は、原子力発電所の運転開始の是非に関するもので、結果は否決であった。2回目は、EU加盟の是非についての国民投票であり、これは、承認された。

他方、国民諮問の制度は1989年に制定されたものであるが、現在まで実施例はない。

### **（国民投票・国民諮問 ～対象・拘束力等～）**

**シュタイン課長** 次に、（広義の）国民投票の対象であるが、まず、（狭義の）国民投票の対象は、議会がすでに可決した法案である。これに対して、国民諮問の対象は、「基本的性格を有し、かつ、全オーストリア的意義を有する事項」

とされており、議会在議決する以前の段階のものである。

また、(狭義の)国民投票の場合は、その結果は拘束力を持ち、国民投票において否決された場合には、その法案は廃案となる。これに対して、国民諮問の場合には、その結果は議会对して拘束力はなく、たとえ国民投票で否決された事項(案件)であっても、これを議会在立法化することは可能である。

次に、(広義の)国民投票における質問の仕方であるが、(狭義の)国民投票の場合には反対が賛成しか認められていない<sup>2</sup>。これに対して、国民諮問の場合には、反対が賛成のほかに、二つの選択肢から選ぶという方法をとることもできる。ただし、三つの選択肢から選ぶことはできないものとされている。

### **(国民投票・国民諮問 ～投票権者、管理、有効要件～)**

**シュタイン課長** 次に、(広義の)国民投票の投票権者年齢であるが、いずれも、投票日において満18歳以上になっていることであり、国政選挙の年齢と同じである。

(狭義の)国民投票の対象となる法案は、前述のとおり、国民議会在より可決されていることが必要である。その上で、国民議会在が、ある法案について(狭義の)国民投票を実施するという議決をすると、連邦大統領が、どのような質問項目とするか、どのような投票用紙を使うかなど実施面の細則を決定し、その実施を管理する。これらの事項については、お手元に配付している資料を参照したい。

なお、この投票用紙には法案の条文すべてが記載されているわけではないが、市町村において投票に先立って全文の閲覧ができるようにされているし、また、公示用の掲示板においても関連情報が示されている。

(狭義の)国民投票が可決(承認)されるためには、有効投票総数の過半数の賛成が必要であるが、一般選挙の場合と同様に、最低投票率の要件などは設けられていない。

### **(国民投票・国民諮問 ～投票運動に関する規制等～)**

**シュタイン課長** 次に、(広義の)国民投票に関する広報その他の運動についてであるが、まず、法案を(狭義の)国民投票に付すには、国民議会在の総議員の多数による議決が必要であるため、政府は当該法案を支持しているのが通常である。これに対して、法案に反対している政党は、マスメディアなどに訴える

---

<sup>2</sup> EU加盟国民投票で用いられた投票用紙については、66頁参照。



ことになる。

(狭義の)国民投票に付されている法案を公の場で議論することの是非については、我が国では問題になったことがなく、個人でも団体でも、反対あるいは賛成の意思表示をすることは、もちろん可能である。

また、(狭義の)国民投票や国民諮問の際の賛否の広報活動に対する規制は、国政選挙の場合もそうであるが、(狭義の)国民投票や国民諮問においても、全く存在しない。もちろん、投票が正しく実施されたことを事後的に審査することは可能である。(広義の)国民投票の際に何らかの不正があれば、その無効を憲法裁判所に申し立てることができる。この申立てには一定数の署名が必要とされている。

### (地方選挙庁)

**シュタイン課長** なお、参考までにお話しすると、選挙の管理を行う選挙庁は、連邦選挙庁だけでなく、市町村レベルでは約 13,000 の地方選挙庁が設置されている。その構成は連邦選挙庁と同じであり、さまざまな政党などの代表者からなる。このことにより、政党相互間での監視が可能となり、この監視機能は第二共和制の一つの特徴といえる。

### (欧州憲法条約の批准と国民投票)

**シュタイン課長** ところで、EU 加盟時には国民投票を実施したのに、なぜ今回の欧州憲法条約の批准には国民投票が実施されなかったのか、というご質問も頂戴しているので、ここで、これについてお答えしていこう。

1994 年の EU 加盟時には、EU に加盟するということは主権の一部を EU に移譲するということであり、これは、国民投票が義務付けられている憲法の「全面改正」に該当するものとして、国民投票が実施されたのである。他方、今回の欧州憲法条約の批准においては、EU 加盟を超えたさらなる主権の制限は予定されておらず、上記のような憲法の「全面改正」には該当しないと解されるので、実施する必要はなかったと考えている。

### (国民請願とは)

**シュタイン課長** 最後に、三つ目の直接民主主義の手段である国民請願についてご説明しておきたい。

国民請願は、個人又はグループが、ある問題について議会で議論することを

求めることができる制度である。当初の国民請願は、法案の是非だけを対象としていたが、現在では一般的な事項についても対象とされている。しかし、国民請願の対象は、あくまでも連邦の立法によって解決できる事項に限定されており、司法制度に関する事項や EU に関する事項等は、その対象から除外されている。

1963 年以来、30 件を超える国民請願が実施されており(このうち 3 件が法律として成立)、国民の評価は高い<sup>3</sup>。

### (国民請願の要件)

**シュタイン課長** ある案件について国民請願を求めるためには、まず 8,032 人の署名が必要である。この数は、直近の国勢調査に基づいたオーストリアの国籍保有者の 1,000 分の 1 に当たるものである。

この署名が内務省に提出され、審査を行い、要件を満たしていれば内務大臣にあげる。これを受けて内務大臣は、全国の有権者が当該請願を支持する署名を行うことができる措置をとる。有権者は 8 日間、市役所や村役場の窓口で署名を行うことができる(この間、役所の窓口は時間を延長して対応している)。

この間で 10 万人の署名(最初の 8,032 人の署名を含む)が集まると、議会は当該案件について審議をしなければならない。言うまでもないが、10 万の署名数は最低限必要な数であり、政治的には多ければ多いほど重要視される。これまで 100 万以上の署名を集めた請願もある。ただし、議会に対する法的な拘束力は、署名の数によって変わることはない。

以上、事前に頂戴した質問項目に沿って、概要をお話しさせていただいた。

### (国民請願の出口調査等)

**フォーグル局長** 私からちょっと補足的な説明をすると、内務省のホームページ(<http://www.bmi.gv.at/wahlen/>)において、重要な文書はすべて閲覧できる。これまで実施された国民請願についても、すべてリスト化されている。

また、選挙期間中には連邦選挙庁にホットラインが設けられ、市町村からの照会に応じることができるような体制をとっている。なお、選挙当日には出口調査に基づいた結果予測を出しているが、我々が持つデータだけではなく、オーストリア国営放送やウィーン技術工科大学などと協力して、予測を出している。

---

<sup>3</sup> 現在まで実施された国民請願の一覧(29 頁)参照。

### （投票権者年齢）

**中山団長** 懇切丁寧なご説明、どうもありがとうございます。

さて、まず、私の方から質問させていただくが、日本においては国民投票の投票権者年齢を、18歳以上にするか20歳以上にするか議論があるが、オーストリアにおいて18歳以上とされている理由・根拠は何か。

**フォーグル局長** この年齢は、民法上の成人年齢である18歳以上に揃えたものである。さらに引き下げるという議論もある。

なお、地方レベルでは、選挙権者年齢を16歳以上とする州が五つあるが、このことによる投票者数の増加や選挙結果への大きな影響は報告されていない。

**シュタイン課長** 補足すると、第一共和制が発足した1918年時点では、選挙権者年齢は20歳以上、被選挙権者年齢は29歳以上であった。その後徐々に引き下げられ、現在では選挙権者年齢が18歳以上、被選挙権者年齢が19歳以上（ただし、連邦大統領選挙の被選挙権者年齢は35歳以上）となっている。

フォーグル局長が言ったように、この選挙権者年齢をさらに引き下げるといふ議論もあるが、しかし、いまだ政治的なものにとどまっている。

### （在外投票制度）

**中山団長** もう一点、在外オーストリア人についての在外投票制度はどのようになっているのか。特に、在外投票人の投票締切日などはどのように扱われているのか、例えば、何日前までに本国の選挙庁に投票用紙が到着すればよいのかなど具体的なことも含めて、ご教示いただきたい。

**フォーグル局長** ご指摘の在外投票制度については、実は、我が国でも政治的なテーマとなっている問題である。根本的な問題は、既に海外に15年や20年間在住している者はそもそも本国とどの程度の関係性を有しているのか、という問題である。このようなことも背景にあって、我が国の在外投票制度は、かなり複雑な制度となっている。しかも、この制度は、在外オーストリア人からの要求によって、しばしば変更が加えられており、このことがますます制度の複雑さに拍車をかけている。

そのため、在外投票が有効となるためには大変難しい形式要件があるため、無効票が非常に多い。内務省としては、在外オーストリア人に対する情報提供を通じて、無効票を減らすよう努めてはいるのだが……。

**シュタイン課長** 在外投票について、ちょっと補足する。投票所が近くにない人に、いかに投票してもらうかは、我々内務省の課題である。なぜならば、基本原則として、全オーストリア人は、国政選挙についても国民投票についても、海外在住や旅行中であることを問わず、選挙権を有しているからだ。

しかし、海外に定住しているオーストリア人については、自動的に選挙人名簿に登録されるわけではなく、自ら登録する必要がある。この登録は10年間有効であり、延長は何回でも可能である。

この登録を済ませた上で、国政選挙や国民投票において投票をするためには、まず、国内に以前住んでいた地元の担当部局に書類を請求する。その上で、実際に投票することになるわけだが、在外オーストリア人が投票するには次の四つの方法がある。在外公館での投票、証人の前での投票、我が国の公証人と同程度と認められる滞在国の公証人の前での投票、海外に駐留している軍での投票である。

在外投票者は、秘密を守られた上で投票用紙に記入し、封筒に入れ、封をする。その時、封筒に投票用紙を入れたことに対する公的な証明が必要となり、在外公館、証人や公証人などがこの証明を行うことができる。この証明に関する様式は封筒に印刷されている。

在外公館で投票した場合は、在外公館はそれぞれの州の選挙庁に封筒を郵送する。証人や公証人の前で投票した者は、投票者自身がそれぞれの州の選挙庁に郵送する。

在外投票の締切りは、本国において投票所が閉まる時間までである。そして、郵送された投票用紙が選挙結果に反映されるためには、郵送を受けた州の選挙庁に、選挙日の8日後（選挙が実施されるのは通常日曜であるため、次の週の月曜日が多い）の正午までに到着すればよい。

なお、投票用紙は直接封筒に入れるのではなく、先に白い内封筒に入れて、茶の外封筒に入れる。このことによって、本国での投票と同様、投票の秘密は確保されるわけである。

**フォーグル局長** ちょっと補足させてもらえば、要するに、この茶色の外封筒は形式的な要件が満たされているか否かを判断するために使われるだけのものということができる。

**中山団長** 在外投票に関する日本の現状についてご説明申し上げれば、我が国の在外公館（大使館や総領事館）に、その地域に在住の日本国籍を持つ者が向いて行うことが多く、制度上は、本国への郵便投票もあるのであるが、あまり利用されていない。

例えば、南米においては、選挙人が大使館や総領事館から離れた地域に暮らしており、大使館等に出向くのは難しく、投票率は上がらない。簡易な郵便投票制度の構築が、今後の課題となっている。

特に、今回の調査目的である憲法改正のための国民投票制度については、60年間一回も実施されていない国民投票の制度を作ろうとするものであり、一般の国政選挙以上に、在外邦人も大きな関心を持っている。

私からの質問は以上だ。それでは、枝野先生からご質問があれば、どうぞ。

### （国民投票運動に関する規制）

**枝野議員** ありがとうございます。オーストリアでも、国政選挙における買収行為は違法であると思うが、国民投票についても同様の規制はあるのか。もし規制があるのであれば、国民投票の際に買収行為とされる不正な働きかけと、一般的な政治活動をどのようにして区別しているのか。というのは、国政選挙における投票依頼は、まだ、一般的な政治活動と区別しやすいが、国民投票の場合は、投票依頼と一定の政治的働きかけとの区別が難しく、結果としてあらゆる政治的働きかけが不正投票と判断されてしまうおそれがあるように思われるからである。

**フォーグル局長** 我が国においても、買収行為、つまり、ある特定の党ないしグループへの投票や、国民投票の賛否に印をつけることを依頼するために金銭を授受することは、禁止されている。

これに関連して、予備知識として説明をすれば、我が国の選挙の際には、政党とは別に、選挙のための団体が結成される。その実体は政党と同じであるが、法的には政党とは別個のものであり、選挙のためだけの団体である。この団体が選挙運動を行うのである。

**シュタイン課長** 確かに、買収行為は我が国でも禁止されているが、しかし、私が承知している限り、過去30年間、そのような行為がなされたということは聞いたことがない。

**フォーグル局長** このことに関連して、我が国では、政党法によって政党に対するすべての寄附は公開することが義務付けられており、これによって金銭の授受を監視することができるようになっている。もちろん、我が国でも、買収行為が禁止されているとはいっても、選挙中にボールペンやノートといった粗品を配布することは許されている。

### **（国政選挙運動に対する規制との比較）**

**葉梨議員** 我が国の国政選挙運動においては、特定の文書の配布、ポスターの掲示、マスコミでの広告等について一定の規制がなされている。それに対して国民投票運動においては、国政選挙とは異なり、より自由な運動を許してよいという意見がある。

その上で伺いたいのだが、オーストリアにおいては、国政選挙運動に対する規制と国民投票運動に対する規制とでは、何か違いはあるのか。

**フォーグル局長** 我が国においては、そもそも選挙運動に対する規制がない。唯一あるとすれば、刑法でナチズムに関する広告を選挙期間中にすることが禁止されていることくらいだ。

**シュタイン課長** 補足だが、選挙運動に対する規制に関連して、選挙後に選挙費用を政党に助成する制度があり、1974年にその制度を制限しようということで、選挙を2回分だけ制限したことがあるが、それ以降は行われていない。

### **（選挙権・被選挙権の剥奪等）**

**保岡議員** オーストリアでは、法令違反のペナルティーとして、選挙権や被選挙権などの公民権が停止・剥奪されることはあるのか。その場合、国民投票の投票も剥奪されるのか。併せて在監者の選挙権（投票権）についても伺いたい。

**フォーグル局長** 我が国では、基本的に選挙権や投票権を永久に剥奪するような制度はない。ただし、特定の人物の選挙権や投票権を一定期間制限するという制度はある。

**シュタイン課長** それは、裁判において、一年以上の禁錮の有罪判決、故意によって行われた犯罪での有罪判決を受けて収監されている者や、刑を終えて釈放されてから6か月内の者の選挙権や投票権を制限する場合である。あくまでも、選挙権等の「剥奪」ではない。

**保岡議員** もう一点、参考までに伺うが、刑事事件について成人と少年の区別はあるのか、それは何歳なのか。

**フォーグル局長** 我が国での刑罰の対象となる年齢は、14歳以上である。それ以下の年齢の者に対しては、少年法が適用される。少年法の適用により、量刑

は刑法とは異なり、また、公判においても特別の配慮などを受けることになる。

**（おわりに）**

**中山団長** それでは、本日はお忙しい中、長時間にわたって、大変有意義なお話をいただき、ありがとうございました。

**フォーゲル局長** 中山団長以下皆様の今後の調査が充実されることをお祈りしております。

以上

(資料) EU 加盟国民投票のための投票用紙 (1994 年 6 月 12 日)

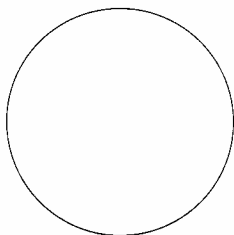
## Amtlicher Stimmzettel

für die

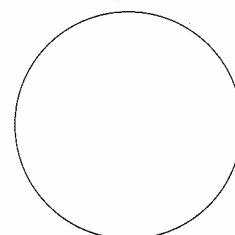
### Volksabstimmung am 12. Juni 1994

Soll der Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 5. Mai 1994  
über das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs  
zur Europäischen Union Gesetzeskraft erlangen?

Ja



Nein



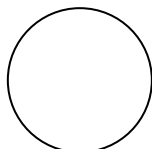
Österreichische Staatsdruckerei. 944082 df/o

#### 【事務局において仮訳】

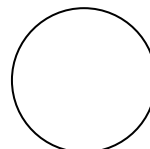
### 1994 年 6 月 12 日の国民投票のための投票用紙

1994 年 5 月 5 日に国民議会が制定したオーストリアが  
EU に加盟するための憲法律に効力を与えますか？

賛成



反対



オーストリア国立印刷局 944082 df/o



**(参考) 1972 年国民投票法 (国立国会図書館仮訳)**

**第 1 条**

- (1) 連邦憲法第 43 条及び第 44 条(3)の規定に基づく国民投票は、連邦大統領により、連邦憲法第 60 条(6)の規定に基づく国民投票は、連邦憲法第 64 条(1)の規定により連邦大統領の代理に指定された機関により命令される。
- (2) 国民投票を命令する決定は、連邦政府のすべての構成員により副署されなければならない。

**第 2 条**

- (1) 第 1 条の規定による国民投票が命令された場合には、連邦政府は、国民投票の期日を日曜日又はその他の公の休日に確定し、施行日を決定しなければならない。ただし、施行日は、国民投票の命令の日より以前であってはならない。
- (2) 国民投票を命令する決定は、連邦法律公報に公示しなければならない。公示は、次の各号に掲げる事項を記載しなければならない。
  - a) 投票日 (1)
  - b) 連邦憲法第 43 条又は第 44 条(3)の規定による国民投票の場合には、国民議会により決定された法律決議が発効するか否かを当該国民投票によって連邦国民が決定するという指示及び法律議決の全文
  - c) 連邦憲法第 60 条(6)の規定による国民投票の場合には、連邦大統領が解職されるか否かを連邦国民が当該国民投票によって決定するという指示
  - d) 施行日 (1)

**第 3 条**

同一の投票日及び施行日について、二又は三以上の国民投票を命令することができる。

**第 4 条**

国民投票の実施のために、この連邦法律の基準に従い、国民議会選挙令 (1992 年連

邦法律公報第 471 号)(NRWO)の規定により、その時点で事務を担当する区選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会、郡選挙管理委員会、州選挙管理委員会及び連邦選挙管理委員会が招集される。これらの選挙管理委員会には、その他の点につき、NRWO の関連規定が準用されなければならない。

**第 5 条**

- (1) 投票権者は、投票日に国民議会の選挙権を有するすべての男性及び女性である。
- (2) 投票権者は、各々 1 票のみを有し、投票人名簿 (第 6 条) に 1 回のみ登録されることが許される。
- (3) 国民投票への参加及び投票券による投票権の行使については、外国における投票に関する規定を別として、その他の点につき、NRWO 第 36 条から第 40 条までの規定が準用されなければならない。

**第 6 条**

- (1) 国民投票の命令後、市町村は、次の規定に従い、投票人名簿 (様式 1) を作成しなければならない。
- (2) NRWO 第 29 条から第 32 条までの規定において異議申立て及び控訴手続のために定められた期限を遵守し、1973 年選挙人証明法の規定により、施行日 (第 2 条(1)) に係争中であって、提起される可能性のある異議申立て及び控訴について、まず決定しなければならない。
- (3) 投票人名簿には、次の各号に掲げるすべての者の氏名も記載しなければならない。
  - a) 施行日に市町村の選挙証明に登録されている者
  - b) 投票日に 18 歳に達している者
  - c) (2) の規定に基づいて執行された異議申立て (控訴) 手続に基づき、投票権が確定された者
- (4) 投票人名簿は、遅くとも施行日から 21 日後に完成されなければならない。
- (5) 市町村は、国民議会に議席を有する政党に対し、申請に基づき、経費の補償と引き換えに投票人名簿の写しを交付しな

ければならない。

## 第7条

- (1) 国民投票の日の14日前に、第2条に規定する公示は、すべての市町村長によって、当地の慣行に従い、いずれの場合であっても公開の掲示によって公告しなければならない。
- (2) 連邦憲法第43条又は第44条(3)の規定による国民投票の場合には、すべての投票権者に対して、一般に公開されている庁舎において10日間、計4時間を下回ってはならない一定の時間、法律決議の閲覧が許可されることを公示に追加しなければならない。閲覧のための時間の決定に際しては、投票権者が通常の労働時間外に縦覧することができるように配慮しなければならない。規模の大きな市町村又は飛び地(シュトロイラゲ)を有する市町村においては、複数の場所で閲覧に供さなければならない。庁舎での閲覧が不可能である場合には、他の場所においても行うことができるが、ただし、投票権者の当該場所への立ち入りが保障されるよう配慮がなされなければならない。ウィーンにおいては、少なくともすべての郡庁舎において、閲覧に供さなければならない。

## 第8条

NRWOに規定されている選挙区に従って実施されなければならない投票手続については、NRWO第52条から、投票券選挙人から選挙管理人に手渡されるべき封筒の開封後、当該選挙管理人が同封の公定投票用紙を空の投票用封筒とともに当該選挙人に手渡し、同封の封緘可能な投票用封筒を廃棄しなければならない。その際、投票券とともに交付された投票用紙を使用することができなくなった投票権者に対し、新たに投票用紙を交付しなければならない旨を補足した上で第68条(1)第1文及び第2文まで、同条(2)第1文から第3文まで、(3)及び(4)並びに第69条から第74条までの規定が準用されるが、ただし、第61条の規定は、国民議会に議席を有するすべての政党がすべ

ての選挙管理委員会に投票立会人を派遣することができるということを条件として準用される。

## 第8a条

(1993年連邦法律公報第339号により、削除)

## 第9条

- (1) 投票は、公定の投票用紙によって行われ、その大きさは、ドイツ工業規格A5に従わなければならない。公定の投票用紙は、連邦選挙管理委員会の指示に基づいてのみ、作成することが許される。
- (2) 連邦憲法第43条又は第44条(3)の規定に基づく国民投票の場合には、国民投票の対象となっており、かつ、投票用紙に記載しなければならない法律決議が法律として発効すべきか否かに関する質問を公定の投票用紙に記載しなければならない。そのほかに、投票用紙には、質問の左下に「賛成」という文言及びその脇に丸を、質問の右下に「反対」という文言及びその脇に丸を記載しなければならない(様式2)。
- (3) 連邦憲法第60条(6)の規定に基づく国民投票の場合には、「連邦大統領は解職されるべきか」という質問並びにその下に「賛成」という文言及び「反対」という文言を双方とも丸とともに、(2)に定められた配置により、公定の投票用紙に記載しなければならない(様式3)。
- (4) 投票日に二又は三以上の国民投票が行われる場合には(第3条)国民投票の各々について公定の投票用紙に前記の各号により必要されている事項をその配置により記載しなければならない。この場合には、公定の投票用紙は、必要に応じて(1)で定められた大きさを何倍かに拡大することができる。この場合には、個々の国民投票の対象を構成する質問には、アラビア数字の通し番号を付与しなければならない(様式4)。
- (5) 連邦選挙管理委員会は、公定の投票用紙を、ウィーンの区選挙管理委員会には州選挙管理委員会を通じて、ウィーン以外

の市町村選挙管理委員会及び区選挙管理委員会には郡長を通じて、及び憲章都市である市町村には当該憲章都市を通じて、選挙管理委員会の管轄区内の投票権者の最終確定数に従い、15パーセントの予備分を追加して送付しなければならない。投票日における選挙管理委員会の追加の要求に備えるため、郡行政官庁は、さらに15パーセントの予備分を使用できるようにしなければならない。公定の投票用紙は、各々の受領証明につき2通交付しなければならない。この場合には、1通を交付者に、他の1通を受取人に宛てる。

- (6) 権限なく公定の投票用紙を、又はそれと同一の用紙若しくはそれに類似した用紙を注文、作成、販売又は頒布する者は、行政違反行為に該当し、他により重い罰則を課すべき行為が存在しない場合には、郡行政官庁により、218ユーロ以下の罰金刑に処さなければならない。支払い不可能な場合には、2週間以下の自由刑に処さなければならない。この場合には、権限なく作成された公定の投票用紙又はそれと同一の用紙若しくはそれに類似した用紙は、それが何人に帰属するかにかかわらず無効を宣告することができる。
- (7) (6)の規定による刑罰は、国民投票のために発行が予定されている公定の投票用紙に権限なく何らかの方法で印を付ける者に対しても適用される。

## 第10条

- (1) 投票には、公定の投票用紙のみを使用することが許される。
- (2) 投票用紙は、そこから投票者の意思が一義的に確認できる場合に、有効に記入されたものとする。その場合とは、投票者が投票用紙に「賛成」又は「反対」という文言の脇に印刷されている丸に×印又はその他の印をインク、色鉛筆、鉛筆又は同種の筆記具によって記入し、投票者が質問に対して「賛成」又は「反対」をもって回答しているか否かについて疑いがない場合をいう。投票用紙は、投票

者の意思が別の方法、例えば鉤印、「賛成」若しくは「反対」という文言の記入又はその他の印によって一義的に確認できる場合にも、同様に有効に記入されたものとする。

- (3) 投票用封筒に複数の公定の投票用紙が同封されている場合には、次に掲げる各号に該当する場合には、一の有効投票として算入される。
1. すべての投票用紙に国民投票で設定された質問に対し、同一の方法で「賛成」又は「反対」で回答している場合
  2. 有効に記入された公定の投票用紙のほかに、残りの公定の投票用紙に記入がなかった場合又はその有効性が第11条(4)の規定により損なわれていない場合
- (4) 有効に記入された公定の投票用紙のほかにその他の公定でない投票用紙が投票用封筒に同封されていた場合であっても、公定の投票用紙の有効性は損なわれない。

## 第11条

- (1) 投票用紙は、次の各号に掲げる場合に一に該当する場合には、無効である。
1. 投票に公定の投票用紙以外の用紙を使用した場合
  2. 投票者が「賛成」又は「反対」をもって投票したか否かが疑いなく明らかにできない程度に投票用紙の一部が破り取られていた場合
  3. 投票用紙にまったく記入がない場合
  4. 投票に付された質問に対して「賛成」及び「反対」をもって回答している場合
  5. 投票権者によって付けられた印又はその他の記入事項から、「賛成」又は「反対」をもって投票しようとしたのか否かが疑いなく明らかにならない場合
- (2) 投票日に複数の国民投票が実施される場合には、投票用紙の有効性及び無効性の判断に際しては、〔1枚の〕投票用紙に記載されている〔複数の〕質問の各々につき、1枚の投票用紙が別個に存するも

のと見なさなければならぬ。

- (3) 空の選挙用封筒は、無効の投票用紙として算入される。
- (4) 公定の投票用紙における「賛成」又は「反対」という文言の外側に、文言、所見又は印が記入されていた場合であっても、前記の無効事由の一に該当しなければ、投票用紙の有効性は、損なわれない。投票用紙に同封されているあらゆる種類の付属物は、公定の投票用紙の有効性を損なわない。

### 第 12 条

- (1) 区及び市町村の投票結果並びに選挙区の投票結果の確定については、第 11 条で別に定めない限り、投票権者によって投票券により投ぜられた票は、投票を行った選挙管理委員会の管轄区に算入されなければならないことを条件として、NRWO 第 84 条から第 89 条(1)まで、第 90 条(1)、(3)及び(4)、第 93 条(1)第 1 文及び(2)、第 95 条(1)、州選挙区の投票結果は投票記録簿に記載しなければならない旨を補足した上で第 96 条(1)、第 99 条、第 103 条、第 104 条並びに第 105 条(2)の規定が準用されなければならない。
- (2) 投票日に二又は三以上の国民投票が実施される場合には、票の集計は、各々の国民投票ごとに別に行われる。この場合には、NRWO に規定されている開票録は、各々の国民投票ごとに別に作成されなければならない。

### 第 13 条

- (1) 市町村選挙管理委員会（区選挙管理委員会）及び州選挙管理委員会は、後者の場合には、市町村選挙管理委員会の報告に基づき、投票作業の終了後、場合によっては各々の国民投票について別々に、次の各号に掲げる事項を遅滞なくその報告書において確定しなければならない。
  - a) 投票人名簿による投票権者の総数
  - b) 有効投票及び無効投票の合計数
  - c) 無効投票数
  - d) 有効投票数

e) 「賛成」の有効投票数

f) 「反対」の有効投票数

- (2) 州選挙管理委員会は、第 12 条の条件に基づき、その集計を遅滞なく連邦選挙管理委員会に最も速やかな方法により、報告しなければならない（即時報告）。

### 第 14 条

- (1) 連邦選挙管理委員会は、第 13 条(1)に規定された方法により州選挙管理委員会の報告に基づき、連邦領域における国民投票の全体的結果を集計し、その結果を州選挙区ごとに順列し、「ウィーン新聞公報」において公表する。
- (2) 公表の日から 4 週間以内に連邦選挙管理委員会の確定について、手続の違法性を理由として、憲法裁判所に異議を申し立てることができる。異議申立ては、州選挙区の 1 市町村における投票人名簿に登録されている者のうち、ブルゲンラント及びフォアアールベルク州選挙区においては各 100 名、ケルンテン、ザルツブルク及びティロール州選挙区においては各 200 名、オーバーエスターライヒ及びシュタイアーマルク州選挙区においては各 400 名、ニーダーエスターライヒ及びウィーン州選挙区においては各 500 名の支持を得なければならない。異議申立てにおいては、全権を委任された代表者の氏名を示さなければならない。自筆の署名が記載された支持表明を添付しなければならない。当該支持表明については、NRWO 第 45 条(2)から(4)までの規定が準用されなければならない。
- (3) 異議申立ての手続については、1953 年憲法裁判所法第 68 条(2)、第 69 条(1)並びに第 70 条(1)及び(4)の規定が準用されなければならない。憲法裁判所は、その判決において、場合によっては、連邦選挙管理委員会の数字の集計の訂正も行わなければならない。

### 第 15 条

- (1) 連邦選挙管理委員会は、法的効力を有する集計に基づき、又は場合によっては、憲法裁判所の判決に基づき、「賛成」及

び「反対」の有効投票数を連邦政府に報告する。

- (2) 国民投票の結果は、第 14 条(1)の規定を別として、連邦政府により連邦法律公報において公表される。

#### 第 16 条

即時報告は、次の方法により、最も速やかな伝達方法が保障される場合には、使用可能な技術的手段の条件に応じて、電報、印刷電信、自動化されたデータ転送又はその他の技術的に可能な方法によっても行うことができる。

#### 第 17 条

- (1) この連邦法律に規定されている期間の開始及び経過は、日曜日又はその他の公的な休日によって妨げられない。土曜日及び聖金曜日についても同様とする。期間の終了が土曜日、日曜日又はその他の公的な休日に当たる場合には、この連邦法律による手続に携わる当局は、これらの日においても、期限が付された事務が存することを認識し得るよう備えなければならない。
- (2) ポステンラウフの日は、期間に算入される。
- (3) NRW に規定されている期限が国民投票の際の手続においても適用される場合に限り、当該期限について NRW 第 12 条(6)の規定が適用される。

#### 第 18 条

- (1) この連邦法律が別に定めない限り、国民投票の実施に係る費用は、市町村によって負担されなければならない。ただし、連邦は、これに関して、市町村に対し、投票権者 1 名につき 0.5 ユーロの概算補償を行わなければならない。
- (2) (1)に規定する補償金額は、2003 年 1 月について公表された指数に対するオーストリア連邦統計庁により公表された 1986 年の消費者価格指数又はそれに代替する指数の変更に応じて、2004 年 1 月から毎年引き下げられ、又は引き上げられるが、その際、指数の変更は、2002

年に公表された指数又はその結果として補償金額の変更のための評価基準として参照された指数の 10 パーセントを超えない場合に限り、指数の変更を考慮することはできない。補償金額が変更された場合には、連邦法律公報において公示されなければならない。

- (3) 概算補償は、投票日から 2 年以内に、州知事宛てに送金されなければならない。州知事は、概算補償を遅滞なく市町村に送金しなければならない。
- (4) ウィーン市に対する概算補償は、(3)に規定する期限内に、連邦内務省により送金されなければならない。

#### 第 19 条

- (1) この連邦法律による手続に必要とされる請願書その他の文書については、連邦の印紙税及び行政手数料が免除される。
- (2) この連邦法律が他の連邦法律の規定に言及している場合には、その時点において効力を有する規定により当該連邦法律が適用されなければならない。

#### 第 20 条

連邦内務大臣は、第 5 条の規定については、連邦外務大臣及び国防大臣の承認を得て、第 18 条及び第 19 条(1)の規定については、連邦財務大臣の承認を得て、この連邦法律の執行を委任される。

#### 第 21 条

- (1) 連邦法律公報第 1 部 2001 年第 98 号の連邦法律の法文による第 9 条(6)の規定は、2002 年 1 月 1 日から発効する。
- (2) 連邦法律公報第 1 部 2003 年第 90 号の連邦法律の法文による第 5 条(1)及び第 6 条(3)の規定は、2004 年 1 月 1 日から発効する。

スロバキア  
共和国

平成 17 年 11 月 1 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## スロバキアの国民投票制度

### 1. 国民投票制度の概要

#### (1) 国民投票の対象

他国との同盟関係への加盟または脱退に関する憲法的法律の承認（憲法第 7 条第 1 項、第 93 条第 1 項）

公の利益に係るその他の重要事項の決定のために利用（憲法第 93 条第 2 項）

大統領の解職に関する国民投票（憲法第 106 条） 手続等については と異なるので、2.(10)に別記

× 対象外：基本的権利および自由、租税、公課および国家予算に係る事項（憲法第 93 条第 3 項）

憲法改正手続（憲法第 84 条第 4 項）

〔 国会の総議員の 5 分の 3 の賛成が得られれば、憲法は改正される。  
憲法改正に関する国民投票の規定は有しない。 〕

#### (2) 国民投票の発議（憲法第 95 条第 1 項）

市民の請願（35 万人以上の署名による） または

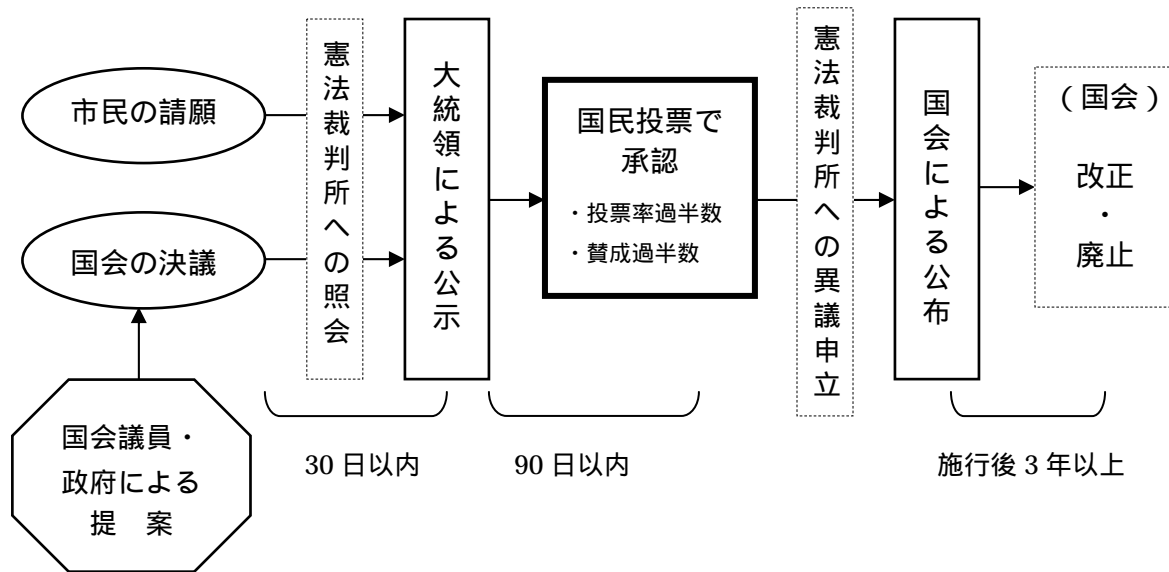
国会の決議（総議員の 5 分の 3 の賛成を要する：第 84 条第 4 項）：提案権者は、国会議員または政府（憲法第 96 条第 1 項）

### 2. 国民投票の実施手続（次ページの図を参照）

#### (1) 投票期日

- ・大統領による公示が、市民の請願または国会の決議の受領後 30 日以内に行われる（憲法第 95 条第 1 項、第 102 条第 1 項 n 号）
- ・大統領による公示から 90 日以内に実施される（憲法第 96 条第 2 項）。なお、国会選挙の日に国民投票を実施することができる。国会選挙の前 90 日以内に実施されてはならない（憲法第 97 条）
- ・憲法裁判所への照会：大統領は、公示前に、国民投票の対象が憲法・憲法的法律に適合しているかどうかについて、憲法裁判所に照会することができる。照会してから判断ができるまでの期間は、公示までの 30 日以内という期限のうちにカウントされない

( 憲法第 95 条第 2 項 )



(2) 投票権者 ( 憲法第 94 条 )

- ・ 国会議員の選挙権者と同じ ( 18 歳 )

(3) 周知の方法 ( 国民投票法第 16 条 )

- ・ 地方自治体が投票所、投票時間につき有権者に広報する。

(4) 運動の規制 ( 国民投票法第 17 条 )

- ・ 運動は国民投票の 12 日前に始まり、48 時間前に終了する。
- ・ この間、スロバキア・ラジオおよびスロバキア・テレビは、運動用に各々 10 時間の放送枠を設け、国会に議席のある政党に対し平等の時間を割り当てる。
- ・ 投票の 48 時間前から投票中にかけては、マスメディアによる宣伝は禁止される。

(5) 投票の方式 ( 国民投票法第 18 条 )

- ・ 投票用紙の設問の横の「賛成」または「反対」の枠に、×印をつけて投票箱に入れる。

(6) 投票結果の確定のための要件 ( 憲法第 98 条第 1 項 )

- ・ 有権者の過半数が投票し、かつ過半数が賛成すれば可決される。

(7) 投票結果についての憲法裁判所への異議申立 ( 憲法第 129 条第 3 項 )

- ・ 憲法裁判所は、国民投票の結果に対して提起された訴訟を審理する。

(8) 公布 ( 憲法第 98 条第 2 項 )



- ・案件が国民投票によって承認されれば、国会により、法律の公布と同様に公布される。

(9) 事後の改正・廃止または再度の実施（憲法第 99 条）

- ・国会は、国民投票の結果につき、当該結果施行の 3 年を経た後に、改正または廃止することができる。
- ・同一の問題に関する国民投票は、3 年を経た後でなければ再度実施することができない。

(10) 大統領解職の国民投票の手続（憲法第 106 条）

- ・他の国民投票とは異なり、国会の決議（総議員の 5 分の 3 の賛成を要する：第 84 条第 4 項）により大統領解職の国民投票が行われる。
- ・国民投票の公示は、国会議長が、議会の決議後 30 日以内に行う。
- ・国民投票は、公示後 60 日以内に実施される。
- ・有権者の絶対多数の賛成で解職が決定する。
- ・ただし、国民投票で否決されると、大統領は議会を解散するとともに自らの任期（5 年；連続再選禁止）が更新されることになる。

### 3. 国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1994.10.22	民営化に関する財政措置の遡及的实施	19.98%	93.64%	不成立
1997. 5.24	NATO 加盟、大統領の直接選挙制等	9.53%	不明	不成立
1998. 9.26	戦略的重要企業の民営化禁止	44.06%	84.30%	不成立
2000.11.11	総選挙の前倒し実施	20.03%	95.07%	不成立
2003. 5.17	EU 加盟	52.15%	92.71%	成立
2004. 4. 3	総選挙の前倒し実施	35.86%	86.80%	不成立

- ・1993 年 1 月にチェコとスロバキアが分離した際には、国民投票は実施されなかった。前年の 9 月にスロバキア議会（のちの国会）が憲法を制定した。
- ・1997 年の NATO 加盟等に関する国民投票は、同時に実施が予定された大統領の直接選挙制に関する国民投票を、政府が阻止しようとしたことが混乱を招いたため、投票率が極端に低くなり、不成立となった。
- ・大統領の直接選挙制については、1999 年 1 月に国会で憲法改正が行われて実現した（憲法第 101 条第 2 項；それまでは国会による選出）。同時に、大統領の解職が国民投票によりなされることとなった（憲法第 106 条）。これにより制度的には直接民主制的な要素が強くなったといえる。
- ・NATO 加盟および EU 加盟については、2001 年に憲法改正により実現への道を開い

た。実際、NATO加盟は2004年4月に国民投票を経ないで実現した。EU加盟については2003年に国民投票が実施されたが、国会では、EU加盟については国民投票の結果には拘束されず国会の議決のみで足りるとの合意があらかじめなされた(New York Times, May 18 2003)。結果は圧倒的大差で可決されたものの、投票率はかろうじて過半数を超えた程度であった。

## スロバキア国会憲法及び法務委員会における説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 9 日 10:00 ~ 11:00

於：スロバキア国会<sup>1</sup>

### スロバキア側出席者

ドゥルゴネツ (Drgonec) 憲法及び法務委員長

ミシーク (Miššík) 副委員長

ツペル (Cuper) 委員

ガル (Gál) 委員

ミクルシチャーク (Miklušičák) 委員

### (はじめに)

**ドゥルゴネツ委員長** 本日、皆様を国会議事堂において私どもの委員会にお迎えできたことをうれしく思います。ご一行のご訪問の目的については、事前に伺っており、有意義な意見交換ができるものと思っている。

私ども憲法及び法務委員会は 11 人で構成されているが、本日は、そのうちの 5 人が参加している。ご紹介すると、私が憲法及び法務委員会の委員長のヤン・ドゥルゴネツであり、ミシーク副委員長、ミクルシチャーク委員、ガル委員、ツペル委員が参加している。

**中山団長** ありがとうございます。本日は、ご多忙のところ、ドゥルゴネツ委員長をはじめとする憲法及び法務委員会の委員の皆様が、このように私どもを暖かくお迎え下さったことに、まず、厚く御礼申し上げます。

私ども派遣議員団の参加者をご紹介申し上げますと、私は衆議院憲法調査特別委員会委員長の中山である。野党第一党の民主党からは、衆議院憲法調査特別委員会の野党筆頭理事であり、党の憲法調査会長でもある枝野議員と、憲法調査特別委員会の理事である古川議員が参加されている。また、与党第一党の自由民主党からは、衆議院憲法調査特別委員会の与党筆頭理事であり、また、党

---

<sup>1</sup> この説明聴取の際に受領したスロバキア共和国憲法の英文において「The National Council of the Slovak Republic」とされており、外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/slovak/data.html>) においては「国民評議会」と翻訳されている。

の憲法調査会長、さらには法務大臣を務められたご経験もある保岡議員と、憲法調査特別委員会の委員の一人である葉梨議員が、与党の公明党からは、憲法調査特別委員会の委員の一人である高木議員が、それぞれ参加されている。また、野党からは、共産党の笠井議員と社民党の辻元議員も参加されている。

### **（スロバキア共和国憲法）**

**中山団長** さて、私どもの今回の貴国への訪問の目的は、国民投票制度に関する調査を主眼としたものであるが、同時に、独立に伴う憲法制定の背景と経緯や憲法の特徴についても、調査の目的としている。そこで、早速だが、まずは、スロバキアの現在の憲法について、全体的なご説明をお伺いしたい。

**ドゥルゴネツ委員長** ありがとうございます。それでは、スロバキア共和国憲法について、簡単にご説明申し上げたい。

現在のスロバキア共和国憲法は、チェコ・スロバキア連邦時代の1992年に制定されたものである。チェコ・スロバキアは連邦国家であり、スロバキアは連邦を構成する邦の一つであったが、連邦から分離・独立するに当たって、独自の憲法が検討された。独立する1993年1月1日までに新しい憲法を作る必要があったのである。

チェコ・スロバキア連邦時代の憲法から数えると、このスロバキア共和国憲法の制定を含めて、6回の大きな憲法改正があった。今後も大きな改正があるのではないかと考えている。

ところで、この憲法の基本的な構造・要素は、米国の憲法に見られるようなものと基本的には同じであり、それは連邦時代の憲法から存在していたと言える。ただ、特徴的なこととしては、連邦時代から憲法裁判所が定められていたが、実際に判事が選ばれるまでに空白期間があり、分離・独立後の現在の憲法において、初めて憲法裁判所が実体を持ったものになったということである。

国民投票については、後ほど質疑応答の中で具体的にお話ししようと思うが、私どもは、国民投票を、国政に民意を反映させる一つ的手段としてよく使っている。

スロバキアにおける国民投票の実施回数 <sup>2</sup> (1945 年以降) 5 回			
民営化に伴う収支報告書の公開	94.10.22	20.0%	不承認 (賛成93.6%、反対4.0%)
重要事業計画について民営化しないことの是非	98.9.26	44.1%	不承認 (賛成 84.3%、反対 15.7%) 有権者の過半数を超えなかったため
総選挙の早期実施の是非	00.11.11	20.0%	投票無効 (賛成95.1%、反対4.9%) 有権者の過半数を超えなかったため
EU 加盟	03.5.17	52.2%	承認 (賛成92.7%、反対6.3%)
総選挙の早期実施の是非	04.4.3	36.0%	投票無効 (賛成86.8%、反対13.2%) 有権者の過半数を超えなかったため

憲法改正に当たって国民投票を実施することが必要とされておらず、実施された実績もない。

### ( 欧州憲法条約批准手続と国民投票 )

中山団長 ありがとうございます。それでは、国民投票制度を中心とした質疑応答に移らせていただくが、まず、私からいくつか質問させていただきたい。

スロバキアにおける欧州憲法条約批准手続<sup>3</sup>について国民投票を実施せずに国会の議決のみにより批准を行ったことに異議が申し立てられ、憲法裁判所によって批准手続の一部について停止の仮処分がなされたと聞いているが、そのことについてご説明をお願いしたい<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> データは、Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe ( ジュネーブ大学直接民主制研究所 ) HP <http://c2d.unige.ch/> からの引用。

<sup>3</sup> 欧州経済新聞ニュース ( <http://www.oushu.net/articles/20050512379.php> )

#### 2005.5.12 「オーストリアとスロバキアが欧州憲法条約を批准」

「 中央ヨーロッパ時間 11 日、オーストリアとスロバキアは欧州憲法条約を批准した。...同日、スロバキア議会でも討論と投票が行われた。批准のためには 5 分の 3 の特別多数決が要求されている。10 時間程度にまで及ぶ討論の末、夕方に投票が行われた。結果は、賛成 116 票、反対 27 票、棄権 4 票。5 分の 3 を大きく上回り、可決された。これにより、スロバキアは 7 番目の EU 憲法批准国となった。...」

<sup>4</sup> NNA/Global Communities

( [http://nna.asia.ne.jp/free/cee/cee\\_today/301\\_400/0307.html](http://nna.asia.ne.jp/free/cee/cee_today/301_400/0307.html) )

#### 中東欧 TODAY ( 2005/7/18 )

##### 「【スロバキア】憲法裁、EU 憲法の批准手続停止 [ 政治 ]」

「 憲法裁判所は 15 日、国内における欧州連合 ( EU ) 憲法の批准手続の一時停止を求める仮処分を決めた。市民団体が国民投票を経ずに批准を進めることに対して異議を唱えており、これを受理した形だ。

スロバキア議会は 5 月、EU 憲法を圧倒的多数で承認し、後はガシュパロビッチ大統領の署名を残すだけとなっていた。同憲法は先にフランスとオランダで実施された国民投票で相次いで否決されたが、議会承認を終えた加盟国で手続が停止されるのは初めて。憲法裁は年内に判決を下す見通し。」

**ドゥルゴネツ委員長** 憲法裁判所は、憲法に関する問題について審議を行う機関である。我が国では、一定数の国民が国民投票の結果について異議を申し立てることができるものとされており、憲法裁判所において、この異議申立てについて審理がなされるものとされている。欧州憲法条約批准手続についても、その異議が申し立てられている。そして、憲法裁判所は、憲法の侵害があったと認められる場合、その批准手続を止めることができるものとされている。ただ、憲法裁判所が、このような差止めを認めることは、極めて異例のことである。なぜならば、憲法裁判所は、議会の判断を尊重するからである。今回の事案で、議会が国民投票を経ずに欧州憲法条約を批准したことについても、まだ審理は始まったばかりである。

**ミクルシチャーク委員** EU は、「国家の連合」である。スロバキア共和国憲法には、「国家の連合」に加盟するときには国民投票を経なければならないという規定がある（憲法 93 条 1 項）。実際、スロバキアでは、EU 加盟の際には国民投票を実施した。今回は EU 加盟後の欧州憲法条約の批准の是非が問題であり、EU 加盟それ自体とは異なるということで、国民投票を経なかったわけであるが、これについて、やはり国民投票は必要だったのではないかという異議が申し立てられているのである。

**ドゥルゴネツ委員長** 憲法裁判所は、この件について、国民投票を行うべきだとの決定をまだ下していない。しかし、仮に国民投票を行うべきだとの判断を下した場合には新たな問題が生じる。というのは、憲法 93 条 1 項では「他国との同盟関係の樹立又はその脱退に関する憲法的法律は、国民投票により承認され(なければならない)」としているが、他方、基本的権利及び自由については、同条 3 項で「基本的権利及び自由……は、国民投票の対象とすることはできない」と規定しているからである。欧州憲法条約は、基本的自由及び権利にも言及しているので、憲法裁判所は、国民投票を行うべきであるとの判断を下した場合、国民投票の対象とすべきでない事項に国民投票を命じるという矛盾に突き当たることになってしまうのである。

**ツベル委員** スロバキア共和国憲法の条文については、その英語版をお手元にご用意させていただいているので、これをご参照していただきたい。

**ドゥルゴネツ委員長** いずれにしても、憲法裁判所の審理・決定がどうなるかは未だ不明だが、その決定次第では、今申し上げたような複雑な事態が生じるかもしれない。

### （在外投票制度）

**中山団長** よく分かった。次に、在外投票制度の問題について、お伺いしたい。スロバキアの国民投票法では、名簿に記載された投票区以外でも投票者カードを用いて投票できるというシステム<sup>5</sup>があると聞くと、これを用いて在外投票を認めるのか。それとも独自の在外投票制度が整備されているのか。

**ガル委員** ご指摘のとおり、国外のスロバキア国民は、在外大使館において投票者カードを提示することにより在外投票をすることができることとされている。

**ツベル委員** ただし、在外投票の対象は、国民投票と国会議員選挙のみであり、地方選挙は含まれない。

**中山団長** 在外投票制度に関して、もう一点。在外の大使館等における投票の締切りと本国での開票までの期間は、どのくらい設けられているのか。また、その投票用紙の輸送はどのようにしているのか。

**ガル委員** 海外からは郵送等の方法により、本国に投票用紙が届けられる。

**ミクルシチャーク委員** 郵送には一定の時間がかかるので、在外投票の締切りは、国内の投票日の「35日前」とされている。

### （国民投票運動に対する規制）

**中山団長** 次に、国民投票の際の運動に対する規制、特にメディアに対する規制は、どのようになっているのか、伺いたい。

**ガル委員** まず、一般的なことから申し上げますと、選挙運動も国民投票運動も、投票日の12日前から開始することができることになっている。そして、投票日

---

#### <sup>5</sup> 国民投票に関するスロバキア共和国国民評議会の法律【仮訳】

##### 第10条

(1) 基礎自治体は、名簿に登録された投票区においては投票ができない有権者の求めに応じて、その者に投票者カードを発行すると同時に、名簿からその者を抹消し、投票者カードを発行したことを記載する。

(2) 前項に定める投票者カードは、他の投票区における名簿への記載及び投票の資格を付与する。

の 35 時間前から投票日までは、一切の運動ができないことになる<sup>6</sup>。

ただ、このような規則は、実際にはあまり守られていないところもある。例えば、今月 28 日に地方選挙があり、公式には本日から選挙運動ができることになるのだが、実際には既に 2 か月くらい前から大きな看板が設置されるなど、事実上の選挙運動は開始されている。選挙運動について異議がある場合には、裁判所に異議を申し立てることもできるのだが、このように実際に早く運動が開始されていることについて異議が申し立てられたことはない。国民投票についても、同様に事前のキャンペーンがある。

**ツベル委員** それから、「選挙」ということを直接広告媒体に入れずに、候補者の顔写真や政党のシンボルを表示することなどもなされているが、それらも「投票そのものに対する運動」ではないとして、取締りはなされていない。

### （若年層の投票率）

**中山団長** 投票年齢は 18 歳以上と聞いているが、若い人の関心、投票率は高いのか。

**ミシーク委員** 選挙権は 18 歳から、被選挙権は 21 歳から認められる（スロバキア共和国議会選挙法 2 条、スロバキア共和国憲法 74 条 2 項）。

---

<sup>6</sup> この運動期間に関するガル委員の発言と、事務局において入手している資料とでは、その運動期間は、次に掲げるように、若干異なっている。資料が古いのか（ガル議員の言うように、既に改正されているのか）あるいはガル議員の言い間違い（通訳の誤訳の可能性を含めて）かは、不明。

### 国民投票に関するスロバキア共和国国民評議会の法律【仮訳】

#### 第 17 条

(1) 国民投票運動は、国民投票の 12 日前に始まり、48 時間前に終了する。

(2)~(9) (略)

### スロバキア共和国議会選挙法【事務局仮訳】

#### 第 23 条 選挙運動

(1) この法律の目的を達成するため、選挙運動期間は、選挙開始の 30 日前に開始し、48 時間前に終了する期間とする。(以下、略)

(2)~(9) (略)

上記仮訳の基となった英訳テキストは、英国エセックス大学ホームページ

(<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=slovakia&legislation=sk98>) に Parliamentary Election Law of the Slovak Republic NATIONAL COUNCIL OF THE SLOVAK REPUBLIC LEGISLATIVE ACT of May 20, 1998 として掲載しているものである。



**ミクルシチャーク委員** 投票に対する関心は、選挙によって異なるが、世論調査などからいっても、一般的に若い世代の政治への関心は高くない。

**ガル委員** なお、中間層の世代は政党によって投票を決める傾向があるが、若い世代は候補者によって投票を決める傾向があるようである。

### (最低投票率要件)

**ツベル委員** それから、前述したように、今月 28 日に地方選挙が行われるのだが、これまでの地方選挙の実績にかんがみると、投票率は 25～30%にとどまると見込まれている。

なお、補足しておくとして、我が国では国民投票については、投票率が 50%を超えなければ成立しないという規定がある。<sup>7</sup>

**枝野議員** ちょっと、その点に関して伺いたい。投票率が 50%を超えなければならぬとすると、反対派は投票に行かないというキャンペーンをすることが考えられるが、実際にそのような運動はないのか。そのような運動は、少し歪んだ方法であるように思うが、いかがか。

**ミシーク委員** 個人的には、50%の最低投票率の要件は必要だと考えている。というのは、国民投票にかけられる事項は非常に重要な問題だからである。ご指摘のように、反対派が投票に行かないという傾向は確かにあるが、可決が必要な案件については、政府も強力なキャンペーンを行うことになり、実際、EU 加盟については、幸いにもその要件を満たすことができた。

有権者総数	4,174,097
投票総数 (投票率)	2,176,990(52.15%)
回答投票総数	2,175,389
有効投票総数	2,147,901
賛成票 (比率)	2,012,870(92.46%)
反対票 (比率)	135,031(6.20%)

### <sup>7</sup> スロバキア共和国憲法【仮訳】

#### 第 98 条

(1) 国民投票の結果は、投票率が有権者の過半数となった場合に有効となり、その案件は、投票数の過半数により決定される。(2) (略)

<sup>8</sup> 設問は、「あなたは、スロバキア共和国が欧州連合の加盟国となるという提案に同意しますか。」("Do you agree to the proposal that the Slovak Republic should become a member state of the European Union?") である。設問及び表中のデータは、スロバキア共和国内務省ホームページ ([http://www.statistics.sk/ref2003/webdata/home\\_a.htm](http://www.statistics.sk/ref2003/webdata/home_a.htm)) からの引用。

**ドゥルゴネツ委員長** 私も、案件の重要性から考えて、50%の最低投票率の要件はそれほど厳しいものだとは思っていない。

**ガル委員** 私からも補足すると、ヨーロッパの他の国々では、最低投票率の要件が50%よりも低く設定されている国もあることは、承知している。我が国においては、歴史的経緯として1989年の民主革命後現在まで選挙に対する関心が高く、高い投票率を記録してきたことを前提として、この「50%」という要件が設定されたのである。ただ、最近の選挙の投票率の低下の傾向を受けて、最低投票率の要件を下げるという議論が、今後は、必要になってくるかもしれない。

**ツペル委員** 我が国の国民投票制度においては、法律を具体的にどうするかという複雑な設問にするわけではなく、「イエスかノーか」という簡単な設問形式にするものとされている<sup>9</sup>。例えば、国営企業の民営化という複雑な問題が国民投票に付された際も、国民には、民営化に「賛成か反対か」という簡単な形で問うたのである。

**ミクルシチャーク委員** 私も、「50%」という最低投票率要件は、正当なものであると考えている。もし、「50%」という要件をかける必要のないようなテーマなのであれば、そもそも国民投票にかけるまでもなく、政治家だけで決定すれば足りるテーマだというべきである。最低投票率要件を引き下げるとい議論が出てくるのだとすれば、それは、本来、政治家の間で解決すべきことが、解決できなくなったという政治家の能力不足を示すものなのではないか。

### （国民投票権年齢と成人年齢）

**保岡議員** 私からも一つ、伺いたい。国民投票権者の年齢や選挙権者の年齢要件は、民事・刑事の成人年齢と、同じか。

**ガル委員** 民事の成人年齢は18歳とされている。他方、刑法の刑事責任が問われる年齢は、この春の刑法改正で13歳とされている。それ以前は、15歳とさ

---

<sup>9</sup> 国民投票に関するスロバキア共和国国民評議会の法律【仮訳】

#### 第1条

(1)~(3) (略)

(4) 国民投票の設問は、明確な賛成・反対の設問でなければならない。一の設問が他の設問に対する回答を制約するものであってはならない。

れていた。<sup>10</sup>

**ツベル委員** ついでながら、被選挙権については、大統領は 40 歳以上、国会議員は 21 歳以上とされている（憲法 103 条 1 項、74 条 2 項）。

**（おわりに）**

**中山団長** ありがとうございました。国会がお忙しいときに、大変に丁寧なご説明をいただきまして、御礼申し上げます。機会があれば、日本にもぜひお越し下さい。

**ドゥルゴネツ委員長** こちらこそ有益な意見交換ができました。ありがとうございました。

以上

---

<sup>10</sup> なお、NPO 法人 Rights のホームページ（<http://www.rights.or.jp/>）のヨーロッパの刑事責任・選挙権・被選挙権年齢の一覧表によれば、旧チェコスロバキアは、刑事責任年齢（少年司法）が 15 歳、完全刑事責任年齢（成人刑法の適用）が 18 歳とされている。

## チーチ大統領府長官からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 9 日 13:30 ~ 14:15  
於：大統領府

### スロバキア側出席者

チーチ (Čiž) 大統領府長官

#### (はじめに)

**チーチ長官** 皆様、本日はようこそいらっしゃいました。皆様を大統領府にお迎えできることをうれしく思います。時間が限られているので、まず、私から簡単にご説明してから、皆様方からのご質問にお答えしたいが、よろしいですか。

**中山団長** 結構です。よろしく願いいたします。

#### (スロバキア共和国憲法)

**チーチ長官** まず、はじめに自己紹介をしておけば、私は、ミラン・チーチと申し、大統領府長官をしている。また、私は、スロバキア憲法の制定作業に携わった人間である。もしスロバキア共和国憲法に欠陥があれば、それは私の責任である(笑)。でも、良いところは、逆に、私の功績である(笑)。

さて、スロバキア共和国憲法は、民主主義及び人道主義という基本的立場に立つものである。また、スロバキア共和国憲法は、国民の社会福祉をも重視している。

また、スロバキアの法制度は、日本のそれとよく似ており、議会の立法権を基本としている。ただ、我々の議会は一院制で、その議員は 150 人である。議会が立法権を担うのに対して、行政権は政府が担い、また、3 本目の柱である裁判所には、一般裁判所と憲法裁判所とがある。また、憲法の中では地方自治についても規定されている。これらの制度は、私どもにとって、また皆様にとっても身近なものではないかと思う。以上が、スロバキアの国家制度の基本である。

### **（国民投票制度の概要）**

**チーチ長官** 次に、皆様は国民投票制度についてご関心があると聞いているので、この点について、ご説明したい。

我が国では、スロバキア国会が国民の意思を体現するという、俗にいう「間接民主主義」のシステムを採っている。しかし、我が国では、このように議会を通して国民の意見を反映するという間接民主主義のシステムと同時に、国民が直接投票することによって国政に影響力を及ぼすという選択肢をも用意しており、これが国民投票なのである。この選択肢を確保するために、国民投票が憲法 93 条に規定されている。

憲法では、国民投票の基本的要件などが規定されているだけであり、その実施に当たっては、憲法とは別に実施法が制定されている。国民投票には二種類あり、一つは義務的に国民投票を実施しなければならないものであり、憲法が規定しているのは、他国との連合やその離脱の場合である（憲法 93 条 1 項）。例えば、EU に加盟するときには、この「他国との連合」に該当することとなるので、国民投票を実施しなければならなかったわけである。もう一つの種類の国民投票は、公の利益その他の重要事項に関して任意に行われるものである（憲法 93 条 2 項）。

このように、国民投票は、広範な事項を対象に対して行うことができるものであるが、しかし同時に、憲法では、一定のものについては国民投票の対象とすることができないという除外対象も規定されている。基本的権利及び自由、社会保障費、国家予算などについては、国民投票を実施することができないこととされているのである（憲法 93 条 3 項）。

説明はこれくらいにして、あとはご質問にお答えしたい。ありがとうございました。

### **（憲法調査の経緯）**

**中山団長** 大変ご多忙の中、お時間をとっていただき、光栄です。

私どもは、日本国憲法について、5 年あまりの間、広範かつ総合的に議論してきた。我が国の現行憲法が制定されたのは、1946 年、第二次世界大戦の終戦の翌年である。その後一度も改正されることなく今日まで来たが、この日本の憲法が今後どうなるかについては、第二次世界大戦で被害を受けた国々にとっては大きな関心があると考えている。私は、5 年前に衆議院憲法調査会での調査を開始したときから、一貫して、基本的人権の尊重、国民主権、そして、再び侵略国家とならないこと、この三つの原則を堅持することを明言した上で、憲法の調査を行ってきた。この 5 年あまりの調査の結果は、この春、衆議院議

長に提出したが、そこでは、以上の三つの原則は今後とも堅持することが確認された上で、いくつかの改正すべき事項があることについても含めて、多様な意見が取りまとめられている。

我が国の憲法改正規定では、憲法改正は、両議院で3分の2以上の議員により発議され、かつ、国民投票に付されるとされている。この国民投票制度に関する調査のため、これまで主だった国を訪問し、あるいは訪問する予定であるのだが、その一環として、今回貴国にまいってお話を伺っている次第である。

**チーチ長官** 今いわれた三原則について、私からも一言申し上げさせていたきたい。「民主主義を守る」ということ、そして、「法治主義」、「自由」、特に「表現の自由」、「研究の自由」、「教育の自由」、さらには、「市場経済の原則」(それは同時に、「環境や社会への影響の配慮」をも含むものでなければならないが)、「司法の独立の原則」、「裁判システムの中で国民の権利を守る」ということ、「国民が自国の発展について考えを述べる権利」、それから「平和主義」などなど...。これ以上は触れないが、これらの事柄は、どこの国においても、当然に、憲法を制定する際の基本原則となるべきものであると思う。

**中山団長** 全くそのとおりである。私ども衆議院憲法調査会においても、それらの項目を逐一調査してきた。その上で、科学技術の進歩により60年前に日本国憲法が制定された時とは、人間社会が大きく変化してきたことも踏まえている。

今日は、貴国の憲法や国民投票の話をお伺いしているところだが、今回、長官のお話を伺い、実にすっきりした気持ちである。私は、長官の言われた「法治主義」や「民主主義」の観点からは、憲法を変えずに法律改正のみで世の中のシステムを変えていくことは、危険なことだと認識している。また、先ほどの長官のお話の中での「他国との連合」ということに関連して申し上げれば、国際関係における「国際協調主義」も大事であり、我が国は国連の加盟国として国連憲章を守るという基本的姿勢を有している。

**チーチ長官** おっしゃることに、全く賛成である。

### (憲法裁判所)

**中山団長** さて、私ども衆議院憲法調査会の議論では、憲法裁判所を設置すべきではないか、という意見が大勢であった。憲法裁判所について、ご意見を伺いたい。

**チーチ長官** 先ほど述べたとおり、スロバキアには憲法裁判所が存在している。私自身も憲法裁判所の長官を 7 年間務めたが、その経験から申し上げますと、憲法裁判所は、憲法体系を守る上で非常に大きな意義がある。憲法裁判所の基本的機能は、個々の立法が憲法に合致するかということ判断することにより、全体としての憲法制度を守るものである。スロバキア憲法裁判所に対しては、国民一人ひとりが、国家機関による自らの権利の侵害を直接に訴えることができるものとされている（憲法 127 条 1 項）。

また、国民投票との関係では、憲法裁判所は、国民投票の案件が、憲法や憲法的法律に適合した国民投票に付されるに相応しいか、を判断する権限を有する（憲法 125b 条 1 項）。

### （憲法改正と国民投票）

**枝野議員** 貴国では、憲法改正それ自体は国民投票の対象とならないと伺っているが、最も重要な事項であると考えられる憲法改正について、国民投票が実施されないのはなぜか<sup>1</sup>。

**チーチ長官** 冒頭のご説明でも触れたが、我が国では、「基本的権利及び自由」については国民投票にかけてはならない、とされている（憲法 93 条 3 項）。これが、一番の理由である。

ただ、実際に憲法改正が起草される場合には、公聴会において一般国民の意見を聴取することが行われている。例えば、1992 年に現行憲法が制定された際には、250～300 くらいの一般国民や研究機関の意見が聴取されている。そういう意味では、現行憲法は、狭い専門家だけの成果物ではなく、広く一般国民の意見をも取り入れたものである。

**辻元議員** 憲法改正に国民投票を不要としたのは、ポピュリズムのおそれを懸念したのか、つまり、憲法の基本原則が国民投票によりねじ曲げられてはいけないということか。

**チーチ長官** 現行憲法の「著者」の一人として述べれば、国民投票の対象とならない事項というものは、法的な問題というより、「人間のエチケット」や「倫理」により近いものなのだ。一般の国民は、何がそのようなものに当たるか十分には理解していないので、これを国民投票により変えるなどということは考

---

<sup>1</sup> スロバキアの憲法改正手続については、73 頁参照。

えられない。

もう一つは、私どもはヨーロッパのスタンダードの中に生活しているということだ。このヨーロッパのスタンダードから、先ほどの国民投票とならない事項は普遍的なものとなっているのであって、それを国民投票により変えるということは、ヨーロッパの中で生きていくに当たっては、非常に難しいことだ。

それから、中山団長のお話にもあったとおり、我が国も国連加盟国であり、国連憲章の内容を自国の価値観として憲法に取り入れている。そういうものを国民投票により変えるのは、非常な困難を伴うことなのだ。

**笠井議員** そういう普遍的なことは、国民投票になじまないだけではなく、議会によっても変えるべきものではない、ということになるのか。

**チーチ長官** 確かに、以上のような事項も、理論的には、議会で変えることはできる仕組みになっている。しかし、実際上は、政党間の意見の調整が難しく、変えることにはならないであろう。

**(おわりに)**

**中山団長** いろいろなご意見をいただき、御礼申し上げます。大変参考になりました。ありがとうございました。

**チーチ長官** 本日はご訪問いただき、ありがとうございました。時間が短くて残念でした。皆さんの憲法改正の作業が、滞りなく進むことをお祈り申し上げます。

以上



## クカン外務大臣への表敬訪問

平成 17 年 11 月 9 日 14:30 ~ 15:00  
於：外務省

### スロバキア側出席者

クカン（Kukan）外務大臣

**クカン外務大臣** 本日は、ご来訪を心より歓迎いたします。スロバキアにこのような強力な調査団が派遣され、我が国の国民投票の経験について意見交換できることをうれしく思う。特に、中山先生のような日本を代表する政治家をお迎えすることができてうれしく思う。中山先生は、かつて外務大臣を務められていたということを知っており、私にとっては「同僚」といっても差し支えないと考えている。

既に憲法問題をはじめとする法律問題の専門家と意見交換をされていると聞いている。午前中及び午後に行われたこれまでの会談において、スロバキアの憲法、国民投票の経験を聞かれて、少しでも参考になったことを期待している。そこで、この場においては、そのような専門的な話は避けて、我がスロバキアとして日本との関係をどのように考えているかについて、是非ともご説明させていただきたい。

スロバキアとしては、日本との相互の関係を引き続き良いものとしていきたいと考えている。現状について申し上げますと、二国間関係は非常に友好的で、様々な分野で発展していると考えている。スロバキアは、まだ建国 12 年目という若い国であるが、建国当初から日本との関係を良いものにできたと思っている。私どもは、日本が大使館をブラチスラバに開設したことを高く評価している。既に 2 人目の大使をお迎えしたところである。新しい驚頭大使とも新しい協力関係を築けることを楽しみにしている。

経済関係も非常に順調に伸びている。具体的には、日本の多くの企業がスロバキア環境を評価して、進出に関心を持っている。これは、スロバキア・日本の双方にとって良いことである。

政治面での高いレベルでの対話も維持していかなければならない。この意味

では、私たちはうれしく思っているのだが、今年ズリンダ首相が日本を訪問した。このような政治面での協力関係も継続していきたい。

また、国際関係でも協力を続けていきたい。スロバキアは、繰り返し、日本の国連安保理常任理事国入りについて、公式に支持表明をしている。日本は、安保理常任理事国の資格を有すると考えているからだ。ユネスコの事務局長に対する支持も、繰り返し、表明している。近年の国際機関の選挙でいえば、国際海洋法裁判所の判事の選挙でも、スロバキアは、日本の候補を支持した。

このように良い協力関係を築けている証左は数々あるが、来年の1月からは、スロバキアは国連安保理の非常任理事国となるので、この点からもますます良い協力関係を築けるのではないかと思う。

このようにスロバキアと日本との相互関係は順調に発展しているが、今回の中山先生をはじめとする皆様のご訪問は、両国の関係にさらに新たな可能性を期待させる一歩となるものであると考える。

改めて、皆様、スロバキアへようこそいらっしゃいました（拍手）。

**中山団長** ありがとうございます。閣下から日本との関係を進めていく強いご意思を伺い、大変喜んでおります。帰国したら、早速、麻生外務大臣に伝えます。

そこで、この機会に閣下をお願いしたいのは、日本の議会とヨーロッパの議会との定期協議にスロバキア議会の議員も参加していただきたいということである。両国の議員同士の関係を通じて、両国の関係が一層強くなるものと考えからである。なお、この会議の参加者は、超党派である。大臣同士の良好な関係に加えて、是非とも、議会同士の関係も良いものと思いたいと思う。

イラク戦争以降、世界は安全保障の面で非常に不安定な状況になっている。安全保障の面で、いかに平和をつくるかについて、両国の各界各層の国民同士が協力することを期待したい。

**クカン外務大臣** お言葉ありがとうございます。外務省同士の関係が良好であることをより広げていきたい。その中で、ご提案のとおり、議会の関係も強化していければよいと思う。今回の皆様のご訪問が、議会間の交流の強化につながれば、大変によいことである。

現在の国際安全保障の状況は、ご指摘どおり、あまり安心できるものとはいえない。フセインがイラクにいなくなったのは良いことであるが、新しい政府をつくるプロセスに非常に時間がかかっている。私は、イラクの新憲法の制定プロセスに注目している。スロバキアとしては、新政府の立ち上げを支持しているが、もう一つ重要なことは、実際に機能する国の仕組みが早期に立ち上が

ることである。スロバキアは、実際に兵員も派遣しており、バグダッドの大使館への爆弾テロの攻撃では 2 名の犠牲者も出している。そういう意味では、スロバキアは、イラクの復興に対して代償を払っているのである。我々は、イラク問題に関する日本の取組に対しても、非常に高く評価している。

ところで、ご質問をお許しいただければ、今回のご訪問の目的である憲法問題の専門家との会談は、どうであったか。また、今回のご訪問では、スロバキア以外には、どのような国をご訪問されるご予定か。

**中山団長** 我々の今回の海外調査は、まだ、スタートしたばかりである。スロバキアにおいては、いろいろとご教授いただき、大変に大きな成果があったと考えている。今後は、スイス、スペイン、フランスを訪問して、憲法改正のための国民投票制度を調査する予定である。

今日は、本当に有意義であった。特に、ご多忙な外務大臣閣下にお目にかかれたのは、大変な光栄である。帰国したら、麻生外務大臣に、スロバキアと日本が今後一層協力して国際的な作業をしていく旨を、報告したい。

**クカン外務大臣** 私は、麻生大臣とは、まだ、お目にかかっていないのだ。

**中山団長** 麻生大臣は、私の古くからの友人だが、実に立派な政治家だ。

**クカン外務大臣** そうですね。本日は、遠方よりお越しいいただき、どうもありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、どうもありがとうございました。

以上

## スロバキア共和国憲法（抄） ～ 国民投票関連部分【仮訳】<sup>1</sup>

この資料は、平成 17 年 11 月 9 日のスロバキア国会憲法及び法務委員会における説明聴取・質疑応答の際に派遣議員団が提供された資料を、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室の協力を得て、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。

### 第 2 編 立法権

#### 第 2 章 国民投票

##### 第 93 条

- (1) 他国との同盟関係の樹立又はその脱退に関する憲法的法律は、国民投票により承認される。
- (2) 国民投票は、公の利益に係るその他の重要事項を決定するためにも用いることができる。
- (3) 基本的権利及び自由、租税、公課及び国家財政は、国民投票の対象とすることはできない。

##### 第 94 条

スロバキア共和国国民評議会議員選挙における有権者であるあらゆるスロバキア共和国市民は、国民投票権を有する。

##### 第 95 条

- (1) 国民投票は、35 万人以上の市民により

---

<sup>1</sup> 派遣議員団が受領したものと同一テキストがスロバキア共和国憲法裁判所のホームページ ([http://www.concourt.sk/A/a\\_index.htm](http://www.concourt.sk/A/a_index.htm)) の Constitution of the Slovak Republic に掲載されている。

署名された請願又はスロバキア共和国国民評議会の決議により請求された場合、市民による請願又はスロバキア共和国国民評議会による決議がなされた後 30 日以内に、スロバキア共和国大統領により公示される。

- (2) スロバキア共和国大統領は、国民投票の公示の前に、(1)の規定による市民の請願又はスロバキア共和国国民評議会の決議により請求された国民投票の案件が憲法及び憲法的法律に適合するかどうかを決定するよう、憲法裁判所に要請することができる。スロバキア共和国大統領が憲法裁判所にその要請をした場合、スロバキア共和国大統領の要請から憲法裁判所の決定の確定までの期間は、(1)の 30 日の期間に算入されない。

##### 第 96 条

- (1) 議員は、国民投票の実施について、スロバキア共和国国民評議会が決議を採択するよう提案をなすことができる。
- (2) 国民投票は、スロバキア共和国大統領が公示してから 90 日以内に実施される。

##### 第 97 条

- (1) 国民投票は、スロバキア共和国国民評議会選挙の前 90 日以内に実施してはならない。
- (2) 国民投票は、スロバキア共和国国民評議会選挙の日を実施することができる。

##### 第 98 条

- (1) 国民投票の結果は、投票率が有権者の過半数となった場合に有効となり、その案件は、投票数の過半数により決定される。

る。

- (2) スロバキア共和国国民評議会は、国民投票において採択された提案を法律と同様に公布する。

#### **第 99 条**

- (1) 国民投票の結果は、スロバキア共和国国民評議会により制定された憲法的法律により改正し、又は廃止することができる。ただし、それは、国民投票の結果が施行されてから 3 年を経過した後に限られる。
- (2) 直近の国民投票の実施から 3 年経過後には、同一の問題に関する国民投票を再度実施することができる。

#### **第 100 条**

国民投票の実施手続については、法律で定める。

## 国民投票に関するスロバキア共和国国民評議会の法律【仮訳】<sup>1</sup>

制定法律集 1992 年第 564 号  
1992 年 11 月 19 日制定

スロバキア共和国国民評議会は、次の法律を制定した。

### 第 1 章 基礎的条項

#### 第 1 条

- (1) この法律は、スロバキア共和国憲法第 93 条から第 99 条までに基づき、国民投票の実施の方法を定める。
- (2) スロバキア共和国国民評議会議長は、国民評議会で国民投票実施が決議されてから 5 日以内に、スロバキア共和国大統領に国民投票を実施する提案を提出する。
- (3) 国民投票が請願に基づき行われる場合の手続については、別に法律で定める [ 1990 年第 85 号請願権法 ] 市民は、国民投票実施を求める請願をスロバキア共和国大統領に提出することができる。
- (4) 国民投票の設問は、明確な賛成・反対の設問でなければならない。一の設問が他の設問に対して条件を付するものであってはならない。

#### 第 2 条

<sup>1</sup> 本仮訳は、原文の英訳を国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室の協力を得て、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。英訳テキストは、英国エセックス大学ホームページ

( <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=slovakia&legislation=skref> ) に掲載されているものである。

- (1) 国民投票は、「制定法律集」に公示されることにより開始される。
- (2) その公示は、次に掲げる事項を記載する。
  - a) 国民投票の開始を提案している者及び市民の請願を採択した日又はスロバキア共和国国民評議会における決議案の可決の日
  - b) 市民が回答を求められている設問
  - c) 国民投票が実施される日
  - d) 国民投票機関が設置される期限及び最初の会合の日
  - e) 国民投票が公示される日
- (3) 国民投票にかけられる問題が相当に包括的で、尋ねられた設問が説明を要する場合、その設問は補足文書が付加される。その補足文書は、(2)に従い、公示の一部となる。

#### 第 3 条

地方自治体は、国民投票の実施の 15 日以上前に、その地方自治体の通常の方法により、国民投票に関する情報を市民に広報する。

#### 第 4 条

- (1) 国民投票は、全スロバキアにおいて、同日に実施される。大統領は、国民投票を 2 日にわたって行うことを決定することができる。
- (2) 国民投票は、決められた日の午前 7 時から午後 10 時まで実施される。地方の事情により必要な場合は、区を有する基礎自治体の長又は区長 [ 基礎自治体の組織に関するスロバキア共和国国民評議会 (SNC) の法律 1990 年第 369 号第 13

条(1)及び第 24 条(2)。首都ブラチスラバに関する SNC の法律 1990 年第 377 号第 17 条(1)。コシチェ市に関する SNC の法律 1990 年第 401 号第 15 条(1)により改正 ] (以下「長」という。)は、国民投票の開始を早めることができる。

(3) 国民投票は、2 日にわたって実施される場合、初日は午後 2 時に始まり、午後 10 時に終わる。2 日目は、午前 7 時に始まり、午後 2 時に終わる。地方の事情により必要な場合、長は、国民投票の開始を早めることができる。

## 第 5 条

スロバキア共和国国民評議会の選挙に関するスロバキア共和国国民評議会の法律 [ SNC の選挙に関する SNC の法律 1990 年第 80 号により改正 ]<sup>2</sup> (以下「選挙法」という。)に基づき投票権を有するスロバキア共和国の全市民(以下「有権者」という。)は、国民投票において投票権を有する。

## 第 6 条

国民投票における投票権の行使に対する妨害行為については、選挙法の相当の各条項[ SNC の選挙に関する SNC の法律 1990 年第 80 号第 2 条(3)により改正 ] が適用される。

## 第 2 章 国民投票の投票区及び地方区

### 第 7 条 国民投票の投票区

---

<sup>2</sup> 内容は、エセックス大学ホームページ ( <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=slovakia&legislation=sk9094> ) 参照。

(1) 投票 ( 第 18 条 ) 及び開票 ( 第 21 条 ) のための国民投票の投票区 ( 以下「投票区」という。)は、基礎自治体に設置される。

(2) 国民投票実施の 10 日以上前に、長は、投票区の区域及びそれぞれの投票区における投票所を決定しなければならない。

(3) 投票区は、選挙法の選挙区の規定 [ SNC の法律 1990 年第 80 号第 10 条により改正 ] に従って設置される。それぞれの投票区は、有権者を 2000 人まで含むことができる。

## 第 8 条 国民投票の地方区

(1) 投票区の投票結果の集計のために、国民投票の地方区を設置する。

(2) 特別の規定 ( SNC の法律 1992 年第 295 号にいうところのスロバキア共和国の地方組織に関する SNC の法律 1990 年第 517 号 ) により定められた地方の区域は、国民投票の地方区とされる。

## 第 3 章 国民投票の投票者名簿及び投票者カード

### 第 9 条

国民投票における投票のために、基礎自治体は、有権者の名簿 ( 以下「名簿」という。)を作成する。名簿は、選挙法の投票者名簿の規定 ( SNC の法律 1990 年第 80 号第 4 条、第 5 条により改正 ) に従う。ただし、名簿公表の期限のみは、この限りでないが、この場合であっても、名簿は公共の場所に公示され、有権者がそこに自己の氏名を確認し、又は不服を申し立てるのに十分な時間的余裕を有することができるようにしなければならない。

## 第 10 条

- (1) 基礎自治体は、名簿に登録された投票区においては投票ができない有権者の求めに応じて、その者に投票者カードを発行すると同時に、名簿からその者を抹消し、投票者カードを発行したことを記載する。
- (2) (1)に定める投票者カードは、他の投票区における名簿への記載及び投票の資格を付与する。

## 第 4 章 国民投票機関

### 第 11 条 一般的規定

- (1) 国民投票を運営し、及び投票結果を判定するため、次に掲げる国民投票機関(以下「委員会」という。)を設置する。
  - a) スロバキア共和国国民投票中央委員会(以下「中央委員会」という。)
  - b) 各地方区に設けられる国民投票地方区委員会(以下「地方区委員会」という。)(第 8 条)
  - c) 各投票区に設けられる国民投票投票区委員会(以下「投票区委員会」という。)(第 7 条)
- (2) 有権者のみが委員会の委員となることができる。
- (3) 委員は、次に掲げる宣誓に署名することによりその地位に就く。「私は、注意深く、不偏不党を旨とし、法律及び他の規則に従い、職務を果たすことを誓う。私の名誉にかけて。」
- (4) 委員会は、委員の過半数を定足数とする。出席委員の過半数の賛成票をもって議事を決定する。可否同数の場合、その案は却下されたものとみなされる。

- (5) 委員が職務を果たさなくなった場合、その職務は、補欠により引き継がれる。副委員長は、法律により、委員の 1 人を自己の代理として指名することができる。
- (6) 国民投票の開票作業とその準備のため、中央委員会及び地方区委員会は、スロバキア統計局の本庁及び地方支局により指名された従事者により構成される専門的(集計)部署を設置する。これらの従事者は、(3)に定める宣誓を行うものとし、かつ、それぞれ対応する委員会の委員長の指揮下に置かれる。

### 第 12 条 中央委員会

- (1) スロバキア共和国国民評議会に議席を有する各政党又は政治団体は、国民投票の公示において定められた期間内[第 2 条(2)d)]に、中央委員会に 1 人の委員及び 1 人の補欠を任命し、スロバキア共和国内務大臣にその氏名を通知する。
- (2) 最初の会合において、中央委員会の委員の中から、委員会の委員長と第一副委員長の抽選を行う。この抽選は、中央委員会の最高齢の委員により主宰される。
- (3) 中央委員会の他の副委員長は、内務大臣及びスロバキア統計局の局長である。
- (4) (3)の副委員長は、任務の遂行及び組織的・管理的業務に必要な人数の従事者を指名する。
- (5) 中央委員会の最初の会合は、スロバキア共和国内務大臣により、国民投票の公示において定められた期間内(第 2 条(2)d))に招集される。
- (6) 中央委員会は、次に掲げる任務を果たす。
  - a) 国民投票の準備及び実施において、



法規違反がないかを監督すること。

- b) 地方区委員会の手続に対する不服申立てについて決定すること。
- c) 国民投票の結果を判定すること。
- d) 投票の結果の記録をスロバキア共和国国民評議会に提出すること。
- e) この法律及び他の法規に基づく他の任務

### 第13条 地方区委員会

- (1) 前条(1)の各政党又は政治団体は、国民投票の公示において定められた期間内〔第2条(2)d)〕に、それぞれの地方区委員会に1人の委員及び1人の補欠を任命し、地方庁の長にその氏名を通知する。
- (2) 最初の会合において、地方区委員会の委員の中から、委員会の委員長と第一副委員長の抽選を行う。この抽選は、地方区委員会の最高齢の委員により主宰される。
- (3) 地方区委員会の他の副委員長は、地方庁の長及びスロバキア統計局の地方支局長である。
- (4) 地方区委員会には5名以上の委員がいなければならない。地方区委員会が(1)に基づく方法により構成されない場合、地方区委員会委員の空席は、地方庁の長が任命する。
- (5) (3)の副委員長は、任務の遂行及び組織的・管理的業務に必要な人数の従事者を指名する。
- (6) 地方区委員会の最初の会合は、地方庁の長により、国民投票の公示において定められた期間内〔第2条(2)d)〕に招集される。
- (7) 地方区委員会は、次に掲げる任務を果

たす。

- a) 国民投票の準備及び実施において、法規違反がないかを監督すること。
- b) 投票区委員会の手続に対する不服申立てについて決定すること。
- c) 投票区における国民投票の開票を監督すること。投票区委員会に説明又は他の情報を求める権限を有し、発見した過誤を、投票区委員会の同意の上、是正し、又はその是正を投票区委員会に依頼することができる。
- d) 地方区における国民投票の結果を判定すること。
- e) 投票の結果の記録をスロバキア共和国国民評議会に提出すること。
- f) この法律及び他の法規に基づく他の任務並びに中央委員会により命じられた他の任務

### 第14条 投票区委員会

- (1) スロバキア共和国国民評議会、基礎自治体議会又は区に分割されている基礎自治体においては区議会に議席を有する各政党又は政治団体は、国民投票の公示において定められた期間内(第2条(2)d))に、それぞれの投票区委員会に1人の委員及び1人の補欠を任命し、長にその氏名を通知する。
- (2) 最初の会合において、投票区委員会の委員の中から、委員会の委員長と第一副委員長の抽選を行う。この抽選は、投票区委員会の最高齢の委員により主宰される。
- (3) 投票区委員会には5名以上の委員がいなければならない。投票区委員会が(1)に基づく方法により構成されない場合、投

票区委員会委員の空席は、長が任命する。

- (4) 投票区委員会の最初の会合は、長により、国民投票の公示において定められた期間内〔第2条(2)d)〕に招集される。
- (5) 長は、組織的・管理的業務に必要な従事者を提供する。
- (6) 投票区委員会は、次に掲げる任務を果たす。
  - a) 適正な投票の進行を確保し、何よりも正しい投票を確保し、投票所及びその近辺の秩序を保つこと。
  - b) 投票を数えること(第21条)。
  - c) 投票及びその結果についての記録を準備し、地方区委員会に提出すること。
  - d) この法律及び他の法規に基づく他の任務並びに中央委員会又は地方区委員会により命じられた他の任務

## 第5章 国民投票の実施

### 第1節 投票の準備

#### 第15条 投票用紙

- (1) 投票用紙には、次の事項が記載されなければならない。
  - a) 国民投票の日付
  - b) 設問。複数の設問がある場合には、順序を示す番号が付される。それぞれの設問の隣に、2つの小さな欄が印刷され、一方の欄の上には「賛成」、他方の欄の上に「反対」と記載される。
  - c) 投票方法の説明
- (2) 全ての投票用紙には、中央委員会の印と基礎自治体(又は区)の印が押印されていないなければならない。
- (3) 内務大臣は、投票用紙を印刷し、基礎自治体に必要な数を交付する。
- (4) 基礎自治体は、国民投票期日に、全て

の投票区委員会に投票用紙を交付する。

- (5) 有権者は、国民投票期日に、投票所において投票用紙を受け取る。

#### 第16条 有権者への広報

基礎自治体は、その基礎自治体で用いられる通常の方法により、十分な時間的余裕を持ってあらかじめ、設置された投票区、投票所及び投票時間を有権者に広報する。同時に、基礎自治体は有権者に、身分証明書を持参しなければならないことを広報する。

### 第2節 国民投票運動

#### 第17条

- (1) 国民投票運動は、国民投票の12日前に始まり、48時間前に終了する。
- (2) スロバキア・ラジオ及びスロバキア・テレビは、(1)の規定に基づき、それぞれの放送時間のうち10時間を国民投票運動の放送に割り当てる。その放送時間は、第12条(1)に定められた政党及び政治団体に対して、平等に割り当てられる。放送時間に対する異議は、国民投票期日の少なくとも3日前に主張されなければならない。
- (3) (1)及び(2)に基づく放送時間の割当てに対する異議は、中央委員会により明確に決定される。
- (4) 放送施設(法律1992年第150号にいうところの遠距離通信に関する法律1964年第110号)の使用料は、(2)に基づき割り当てられた放送時間の範囲内でスロバキア共和国の国庫から支払われる。
- (5) 国民投票の実施前の48時間及び国民投票の間は、マスメディアを通じての、

いかなる形態による特定の投票の勧誘も禁止される。

- (6) 国民投票の間は、投票区委員会が設置された建物又はその近辺における、いかなる形態による特定の投票の勧誘も禁止される。
- (7) 国民投票の設問に関する世論調査の結果は、国民投票前 3 日間は発表してはならない。
- (8) 委員会及び専門的（集計）部署の従事者は、投票結果が署名されるときまで、投票及び投票の部分的結果に関する情報を漏らしてはならない。
- (9) 投票の間は、予測調査の結果の公表は許されない。

### 第 3 節 投票

#### 第 18 条

- (1) 有権者は、自ら投票する。何人も代理投票をすることができない。
- (2) 有権者は、設問の横の「賛成」又は「反対」の欄に小さな×を記入し、投票用紙を投票箱に投入することにより回答する。投票の秘密は、守られる。
- (3) 更に設問がある場合においては、それぞれ(2)の手續に従う。

#### 第 19 条

- (1) 所定の投票用紙（第 15 条）を用いずに記入し、投票したものは、無効である。
- (2) 2 つ以上の部分に破られたり、前条(2)の方法によらずに記載され、又は全く記載されなかった場合、その投票用紙は、無効である。
- (3) 投票区委員会は、投票及び投票用紙の両者が有効かどうかを明確に決定する。

#### 第 20 条

選挙法の規定（SNC の法律 1990 年第 80 号第 26 条から第 31 条までにより改正）は、投票所の準備、投票の記載場所、投票の開始、投票、投票所及びその近辺の秩序、投票妨害及び投票の終了についても適用される。

### 第 6 章 国民投票の結果の開票及び発表

#### 第 21 条 投票区委員会の集計

- (1) 投票区委員会は、投票箱を開いた後、無効票（第 19 条(1)）を除外し、次に掲げる事項を確定する。
  - a) 投票総数
  - b) 無効票（第 19 条(2)）の数。以後の集計では、これを除外する。
  - c) 有効投票総数
  - d) それぞれの設問に対する「賛成」及び「反対」の投票の数
- (2) 投票区委員会における集計手続は、選挙法の投票区選挙管理委員会の開票の規定（SNC の法律 1990 年第 80 号第 33 条により改正）により規律される。

#### 第 22 条 投票区における投票及び開票の記録

- (1) 投票区委員会は、投票区における投票及びその結果についての記録を 2 通作成し、委員長、副委員長及び他の委員が署名する。署名を拒否する者がいる場合は、その理由を記録する。
- (2) 投票区委員会の記録には、次に掲げる事項が含まれる。
  - a) 投票の開始・終了時間。中断があっ

た場合はその旨

- b) 投票区の投票者名簿に登録された有権者の数
  - c) 投票用紙を交付された有権者の数
  - d) 投票総数
  - e) 有効投票総数及び無効投票数
  - f) それぞれの設問に対する「賛成」及び「反対」の数
- (3) 投票区委員会は、その記録に、その投票区において提起された不服申立てとそれに対する決定に関する簡潔な報告を付する。
- (4) 投票区委員会の委員長は、投票及びその結果に関する 2 通の記録に署名した後、1 通を遅滞なく地方区委員会に提出し、その業務に対する終了命令を待つ。
- (5) 投票区委員会は、投票用紙と投票者名簿を封印して、他の投票に関する文書とともに、基礎自治体に提出する。

### 第 23 条 地方区委員会の記録

- (1) 地方区委員会は、投票及びその結果についての記録を 2 通作成し、委員長、副委員長及び他の委員が署名する。署名を拒否する者がいる場合は、その理由を記録する。
- (2) 地方区委員会は、投票区委員会により提出された投票及びその結果に関する記録により、地方区における投票結果を確定する。
- (3) 地方区委員会の記録には、次に掲げる事項が含まれる。
- a) その地方区における投票区の数並びにその結果の記録を提出した投票区委員会の数
  - b) 地方区における投票者名簿に登録さ

れた有権者の総数

- c) 地方区において投票用紙を交付された有権者の総数
  - d) 地方区における投票総数
  - e) 地方区における有効投票総数及び無効投票総数
  - f) 地方区におけるそれぞれの設問に対する「賛成」及び「反対」の総数
- (4) 地方区委員会は、その記録に、その地方区において提起された不服申立てとそれに対する決定並びに国民投票の準備及び実施における法規違反に関する簡潔な報告を付する。
- (5) 地方区委員会の委員長は、投票及びその結果に関する 2 通の記録に署名した後、1 通を遅滞なく中央委員会に提出し、その業務に対する終了命令を待つ。地方区委員会の委員長は、他の投票に関する文書を地方庁に提出する。

### 第 24 条 中央委員会の記録

- (1) 中央委員会は、地方区委員会の記録を審査し、それをもとに国民投票の結果を判定する。
- (2) 中央委員会は、投票及びその結果についての記録を 2 通作成し、委員長、副委員長及び他の委員が署名する。署名を拒否する者がいる場合は、その理由を記録する。
- (3) 中央委員会の記録には、次に掲げる事項を書き留める。
- a) 地方区及び投票区の総数並びに投票及びその結果の記録を提出した投票区委員会及び地方区委員会の総数
  - b) 国民投票の投票者名簿に登録された有権者の総数

- c) 投票用紙を交付された有権者の総数
  - d) 投票総数
  - e) 有効投票総数及び無効投票総数
  - f) それぞれの設問に対する「賛成」及び「反対」の総数
- (4) 中央委員会は、その記録に、提起された不服申立てとそれに対する決定並びに国民投票の準備及び実施における法規違反に関する簡潔な報告を付する。
- (5) 中央委員会の委員長は、投票及びその結果に関する全ての記録に署名した後、1通を遅滞なくスロバキア共和国国民評議会に提出する。中央委員会の委員長は、中央委員会の業務に関する他の文書を内務大臣に提出する。
- (6) 中央委員会は、記録〔(5)〕を提出した後、遅滞なく国民投票の結果をスロバキア共和国の報道機関を通じて発表する〔(3)b、e)及びf)〕

### 第 25 条 国民投票の結果の発表

国民投票における可決（スロバキア共和国憲法第 98 条）の発表には、次に掲げる事項が含まれる。

- a) 国民投票が実施された日付
- b) 国民投票の投票者名簿に登録された有権者の総数
- c) 投票者の総数
- d) 設問に「賛成」と回答した有権者の総数及び設問に「反対」と回答した有権者の総数
- e) スロバキア共和国憲法第 98 条により、いかなる提案が国民投票により可決されたか。

## 第 7 章 組織規則

### 第 26 条 補助的手段の提供

- (1) 補助的手段、特に投票所及び投票のための備品は、投票区委員会により提供される。
- (2) 地方区委員会のための補助的手段は、地方庁により提供される。

### 第 27 条 他の組織及び個人の協力

- (1) 全ての国家機関及び基礎自治体は、この法律の実施に協力する義務を負う。
- (2) 印刷事業を営む自然人及び法人は、その技術的能力の範囲内でこの法律に基づく任務を果たす国家機関又は基礎自治体の求めに応じ、報酬を受けて、投票用紙、投票者カード及び国民投票に必要な全ての他の文書を早く、正確に印刷しなければならない。この規定は、任務を果たす際に生じた損失の補償を妨げない。

### 第 28 条 委員による不服申立て

委員会の委員による不服申立ては選挙法の選挙管理委員会の委員に関する規定（1990 年第 80 号 SNC の法律第 51 条により改正）により規律される。

### 第 29 条 国民投票に関連する経費の支出

- (1) 国民投票の準備及び実施並びにその開票に係る経費は、国庫から支出される。
- (2) (1)の経費には、放送施設の使用に関するもの（第 17 条(4)）を除き、国民投票運動に関する経費は、含まれない。

### 第 30 条 最終規定

- (1) 内務大臣は、次に掲げる事務を行う。
  - a) 投票用紙の見本の作成及び印刷
  - b) 1. 投票区の設置

2. 投票者名簿の作成及び維持
3. 投票者カードの発行
4. 投票所の設置及び配置
5. 投票用紙その他の投票に関する文書の保管

(2) スロバキア統計局は、投票結果の処理方法を提供する。

### **第 31 条**

この法律は、公布の日から施行する。

ス イ ス  
連 邦

平成 17 年 11 月 1 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## スイスの国民投票制度

### 1. 国民投票制度の概要

#### (1) 憲法改正に関する国民投票

##### 全面改正

- ・国民発案による全面改正の場合又は全面改正について上下両院が一致しない場合には、最終的な国民投票に先立ち、全面改正の必要性の有無について先決的な国民投票が実施される（憲法第 140 条第 2 項、第 193 条第 2 項）。
- ・国民投票の結果、全面改正の必要があると認められた場合には、新たな議会の選挙が実施され（憲法第 193 条第 3 項）、憲法改正案を確定し、国民投票に付託する（憲法第 140 条第 1 項）。
- ・全面改正について両院が一致した場合には、憲法改正案の確定後、国民投票が実施される（憲法第 140 条第 1 項）。

##### 部分改正

##### 国民発案の場合

#### 1) 法文化された国民発案による場合

- ・議会の承認又は拒否の勧告を付して国民投票が実施される。その際、議会は対抗提案を提示することができる（憲法第 139 条第 3 項）。

#### 2) 法文化されていない一般的な発議の国民発案による場合

- ・議会が同意した場合には、その発案の趣旨に沿った改正案を議会が作成し、国民投票に付託する（憲法旧 139 条第 4 項\*）。

\* 2003 年 2 月 9 日の国民投票で第 139 条の改正が承認されたが、当面の間は旧条文も効力を有することが連邦議会により決議されている。

- ・議会が同意しない場合には、改正の必要性の有無について先決的な国民投票が実施される。国民投票の結果、改正の必要があると認められた場合には、議会はその発案の趣旨に沿った改正案を議会が作成するほか、対抗草案をも作成し、両者を国民投票に付託する（憲法旧第 139 条第 4 項及び第 6 項、第 140 条第 1 項）。

##### 議会による発案の場合

- ・部分改正について両院が一致した場合には、憲法改正案の確定後、国民投票が実施される（憲法第 140 条第 1 項）。



- (2) 集団安全保障のための組織又は超国家的共同体への加盟に関する国民投票
- ・集団安全保障のための組織又は超国家的共同体に加盟する場合には、国民投票を実施しなければならない（憲法第 140 条第 1 項）。
- (3) 法律に関する国民投票
- ・通常の法律又はその効力が 1 年を超える緊急の法律については、5 万人の投票権者又は 8 つの州の要求があった場合に国民投票が実施される（憲法第 141 条第 1 項）。
  - ・憲法上の根拠を有せず、かつ、その効力が 1 年を超える緊急の法律を制定する場合には、国民投票を実施しなければならない（憲法第 140 条第 1 項）。
- (4) 連邦決議に関する国民投票
- ・憲法又は法律で国民投票を実施することができる定められている連邦決議については、5 万人の投票権者又は 8 つの州の要求があった場合に国民投票が実施される（憲法第 141 条第 1 項）。
- (5) 条約に関する国民投票
- ・1)無期限であり、かつ、廃棄することができない条約、2)国際機構への加盟を定める条約、3)法的規律をもたらす重要な規定を含む条約又はその実施のために法律の制定が必要である条約については、5 万人の投票権者又は 8 つの州の要求があった場合に国民投票が実施される（憲法第 141 条第 1 項）。
- (6) 国民投票に関する法令
- ・「政治的権利に関する 1976 年 12 月 17 日の連邦法」(以下、法律という)が国民投票の手続を定めている。この法律は、国政選挙の手続をも定めている。
  - ・「政治的権利に関する 1978 年 5 月 24 日の連邦参事会令」がさらに手続の詳細を定めている。

## 2. 憲法改正国民投票の実施手続

- (1) 投票期日
- ・連邦参事会（連邦政府）は、票決の期日を定める。遅くとも票決の期日の 4 か月前に表決に付される提案を確定する（法律第 10 条）。
- (2) 投票権者
- ・18 歳に達しており、かつ、精神疾患又は精神薄弱による禁治産とされていないすべてのスイス人（憲法第 136 条 1 項）。

(3) 周知の方法

- ・ 票決の 3 週間前までに、票決に付される文面及び連邦参事会の簡明な説明文が有権者に配布される。票決に付される文面及び説明文は、6 週間前までに電子的にアクセス可能な状態にする（法律第 11 条）。

(4) 投票結果の確定のための要件

- ・ 国民の投票に付される提案は、投票者の過半数により承認される（憲法第 142 条 1 項）。
- ・ 白票及び無効票は、結果の確定に際して算入されない（法律第 13 条第 1 項）。

(5) 投票無効の訴訟

- ・ 票決に影響を与える規定違反について、訴えの原因を知ってから 3 日以内で、かつ、州の公報での投票結果の告示後 3 日以内に州政府に訴願を提起することができる（票決訴願）（法律第 77 条）。
- ・ 票決訴願に関する州政府の決定に対して、決定の日から 5 日間、連邦参事会に控訴できる。連邦参事会は、票決の確定結果確認の前に、この訴願に判断を下す（法律第 81 条）。

### 3. 憲法改正国民投票の事例

- ・ 2002 年 11 月以降の国民投票の事例に限定した。

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
2002.11.24	庇護申請の制限	48.12%	49.91%	否決
2003.2.9	法律に関する国民発案の導入等	28.69%	70.35%	成立(部分的に未発効)
2003.5.18	賃借人に対する優遇措置	49.58%	32.73%	否決
2003.5.18	日曜日の自動車運転の制限	49.81%	37.65%	否決
2003.5.18	疾病保険改革	49.67%	27.09%	否決
2003.5.18	障害者の権利の拡充	49.69%	37.67%	否決
2003.5.18	原子力発電所の段階的操業停止	49.71%	33.71%	否決
2003.5.18	原子力発電所の新規建設の凍結	49.59%	41.60%	否決
2003.5.18	職業訓練のための基金の創設	49.56%	31.61%	否決
2004.2.8	道路交通網の整備	45.58%	37.20%	否決
2004.2.8	更生不能な性犯罪者又は暴力犯罪者に対する終身刑	45.53%	56.19%	成立
2004.5.16	年金制度改革のための付加価値	50.83%	31.42%	否決

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成	結 果
	税の引き上げ			
2004.9.26	在住外国人の子供の国籍取得要件の緩和	53.82%	43.24%	否決
2004.9.26	在住外国人三世への国籍付与	53.83%	48.36%	否決
2004.9.26	郵便サービスの全国的な保障	53.53%	49.77%	否決
2004.11.28	連邦と州の財政関係の改革	36.85%	64.37%	成立（未発効）
2004.11.28	連邦による直接税及び付加価値税の増税権限の期限延長	36.83%	73.81%	成立（未発効）

- ・その他、2002年11月以降、憲法改正以外の案件につき、11件の国民投票が実施されている。

## スイスの国民投票制度の概要

### 1 スイスにおける国民投票・直接民主制の特徴

スイスにおいて「直接民主制」と言った場合、それは、今なお一部の邦（カントン）で邦民中の有権者全員の参加によって行われている青空政治集会＝「全邦民大会（Landsgemeinde）」のことを指し、レファレンダム及びイニシアティブの諸制度は、「半直接民主制（Halbdirekte Demokratie）」と呼ばれている<sup>1</sup>。

スイスにおける直接民主制は、1848年憲法以来採用されており、世界中で、これまでに実施された国民投票の半数以上はスイスで実施されたものである<sup>2</sup>とされている。

#### スイスの直接民主制の特徴

憲法改正に関する国民発案を認めている  
国際連合等の超国家機関への加盟に際し、  
憲法改正と同様の国民投票の実施を義務付け  
その他の法律、条約等についても、一定数  
以上の有権者からの請求等があれば、国民投票  
に付することが可能  
投票は、多くの場合国民と邦とに対して提案  
される など

### 2 直接民主制が導入されている背景

スイスにおいて直接民主制が発達・定着してきた背景には、連邦制、ミリツ・システム（Miliz-system）及び魔法の公式（Zauberformel）の3点が挙げられる。

スイスの連邦制は、下からの積上げによって形成されてきた点に特徴がある。

「ミリツ・システム」とは、民兵制度に代表されるように、公的職務の多くが私的な職業をもつ人々の兼務として遂行される制度を指す。スイスでは、この制度が市民や民間諸団体による政治行政への積極的な関与を実現しており、連邦制と並ぶスイスの政治構造の基盤とされている<sup>3</sup>。

「魔法の公式」とは、1959年以来続いてきた主要4政党による連立政権における閣僚の構成比率を指す。スイスでは、自由民主党、社会民主党、キリスト教民主党及び国民党の4政党で七つの閣僚ポストを2:2:2:1で配分する体制が続いており、その恒久性と安定性から、このように呼ばれてきたも

<sup>1</sup> 本稿では、一般的な用語法に従い、前者のみならず後者も含めて「直接民主制」と表記することとする。

<sup>2</sup> 辻村みよ子『比較憲法』（岩波書店 2003年）176頁

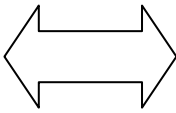
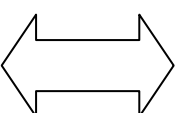
<sup>3</sup> 馬場康雄・平島健司『ヨーロッパ政治ハンドブック』（東京大学出版会 2000年）81～82頁

のである<sup>4</sup>。この体制は、安定性の一方で、政府内部からの大きな革新の動きとリーダーシップを生み出しにくいとも言われ、国民発案制度が社会情勢の変化を政策革新へと転換する動力の性格を持つとされる<sup>5</sup>。

### 3 直接民主制の機能と本質

直接民主制の持つ機能及びその本質については、以下のように対立する二つの見解がある。

#### 【直接民主制をめくり対立する二つの見解<sup>6</sup>】

機能	国民と国民代表の間の「合意の機構」と捉え、法律が拘束力を持つためには、まず、国民代表が法案に同意し、次に、国民がこれを承認することが必要である。		国民がなし得るのは、立法過程の最終段階で賛否の意見を表明することに限定されており、直接民主制においても、代議制的要素はその根本原理であり、単なる補完的役割を負うものではない。
本質	国民が国民代表による指導と忠告を必要とする「助言民主制」とし、立法権者は国民と国民代表の双方であって、国民による支配は、「代議的」であると同時に「直接的」である。		一種の「ヴィーター」(拒否権)に他ならず、政治の民主的コントロールの手段であるに過ぎない。

### 4 直接民主制の形態及び対象

スイスの連邦レベルでの直接民主制では、イニシアティブ、義務的レファレンダム及び 任意的レファレンダムが導入されている。義務的レファレンダムは、国民と邦(カントン)の投票に付され、国民投票全体の集計結果が国民の意見、各邦ごとの集計結果が邦の意見とされ、国民と邦(カントン)の意見双方の過半数の賛成によって成立する。また、任意的レファレンダムは、国民の投票に付され、国民の過半数の賛成によって成立する<sup>7</sup>

<sup>4</sup> 2003年10月19日に総選挙が行われた結果、右派政党の国民党が1999年の総選挙に引き続き、得票率、議席数ともに大きく伸ばし、第一党に躍進した。その結果、1959年以降継続してきた連立内閣閣僚ポストにおける主要4党内配分が崩れ、自民党2、社民党2、キリスト教民主党1、国民党2となった。(外務省HP: <http://www.mofa.go.jp>)

<sup>5</sup> 馬場・平島 前掲(注3)83頁

<sup>6</sup> 関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』(有斐閣1986年)413~414頁の記述を基に作成した。

<sup>7</sup> 関根 前掲(注6)414~416頁、スイス連邦憲法第140条、第141条

## イニシアティブ

イニシアティブとは、一定の有権者が、議会に対して、完成された草案の形式か一般的発議の形式で法改正を要求したり、行政措置をとるよう求めることを可能にする直接民主主義制度であるとされる<sup>8</sup>。

現行スイス連邦憲法は、憲法の改正を求める「憲法イニシアティブ」のみを規定しており、「法律イニシアティブ」及び「行政イニシアティブ」は認められていないとのことである<sup>9</sup>。

### 【憲法イニシアティブ】

対象事項	手続等
憲法の全部改正	発起人による提案 連邦官房の事前審査を経て官報に掲載 18か月以内に有権者10万人以上の署名によりイニシアティブが成立 国民投票で過半数の賛成 議会の解散、総選挙 新たな議会における草案の策定 国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立 1935年に、の段階まで進んだ事例が存する。
憲法の部分改正	～は、全部改正の手続に同じ。ただし、議会は、草案が形式の統一性、題材の統一性に欠けている等の場合には、草案の一部又は全部無効を宣言できる。
一般的発議の形式	議会が提案に同意の場合　　へ 議会が不同意の場合、国民投票へ 国民投票で過半数の賛成 議会において提案の趣旨に沿った草案を起草 国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立
完成された草案の形式	議会が提案に同意の場合　　へ 議会が不同意の場合、拒否勧告又は対抗草案を作成（この段階で、イニシアティブによる草案が撤回される場合がある。） 国民及び邦（カントン）の投票に付し、それぞれの過半数の賛成を得た草案が部分改正として成立

（注）上記の表は、主に、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』（有斐閣 1986年）414～419頁の記述を参考に作成した。

<sup>8</sup> 渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（信山社 1999年）49頁

<sup>9</sup> 小林武『現代スイス憲法』（法律文化社 1989年）227頁

ただし、2003年の連邦憲法の部分改正により、有権者は、連邦法の条項の承認、変更あるいは廃止を要求することができることとなった（スイス連邦憲法第139a条（124、125頁）参照）。

## 義務的レファレンダム

レファレンダムの権利は、「立法官庁の決定を承認、もしくは拒否する有権者の権利」と定義されている<sup>10</sup>。

義務的レファレンダムは、議会の決定が、なんら特別の要求を待たずして、法令上、義務的（強制的）に国民投票に付される場合を指すとされる<sup>11</sup>。

対象事項	手続等
憲法の改正	議会による可決を受け、官報に掲載 政府による投票期日の決定及び対象事項についての解説書（簡素で、客観的で、少数意見を付したもの）の配付 国民及び邦の投票に付し、それぞれの過半数の賛成により成立  憲法には、連邦と邦（カントン）の関係について逐一規定されることとなっていることから、改正は頻繁に行われている。 国際連合へは、2002年3月の国民投票を経て、同年9月に加盟した（1986年3月の国民投票では否決）。 EU（欧州連合）への加盟が国民投票で承認される可能性は、現在のところ、小さいと言われている。
集団的安全保障機構又は超国家共同体への加盟	
憲法に基づかず、かつ、一年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律	

（注）上記の表は、主に、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』（有斐閣 1986年）414～419頁の記述を参考に作成した。

## 任意的レファレンダム

任意的レファレンダムは、邦（カントン）や少数者の権利保護を目的として制定されており、制度の趣旨は、国民と邦（カントン）に対して制定法への拒否権を保障することであるとされる<sup>12</sup>。

対象事項	手続等
連邦法律	議会による可決を受け、官報に掲載 100日以内に、発起人が有権者5万人以上の署名を集めるか又は8以上の邦（カントン）の議会が国民投票を求める議決をして連邦官房に提出 国民投票に付し、過半数の賛成により成立
一年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律	
憲法又は法律で定められている連邦決議	
期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていない国際条約	左記以外の国際条約については、議会の判断により、国民投票に付することが可能とされている（議会に裁量権が認められている唯一のケース）。
国際機構への加盟を規定する国際条約	
多数国間の法の統一化を惹起する国際条約	

（注）上記の表は、主に、関根照彦「スイスにおける妥協民主制と半直接民主制」『日本国憲法の理論 佐藤功古稀記念』（有斐閣 1986年）414～419頁の記述を参考に作成した。

<sup>10</sup> 関根 前掲（注6）414頁

<sup>11</sup> 関根 前掲（注6）414頁

<sup>12</sup> 福井康佐「国民投票の研究」（法学論集3号 学習院大学大学院法学研究科1995.4）66頁

**【新憲法施行（2000年1月1日）以降の主な憲法改正<sup>13</sup>】**

日付	内容	追加・改正条文
2000年3月12日	統一的な民事・刑事各訴訟手続の形成 裁判官による権利確保の拡大 連邦裁判所の負担軽減	122条、123条 29条の2 189条2項、191条、191 条の2、191条の3
2001年6月10日	「司教区の設立に連邦の許可が必要」とする 条項の削除	72条3項
2001年12月2日	連邦会計の執行に関する変更	126条、159条3項C号、 159条4項
2002年3月3日	国際連合への加盟（本則ではなく、経過規定 として新条文を追加）	
2003年2月9日	イニシアティブ・レファレンダム手続に関する 修正	138条、139条、141条
2004年2月8日	性犯罪・暴力犯罪に関する規定の追加	123条の2

**【最近20年間の憲法改正以外の主な国民投票のテーマと結果<sup>14</sup>】**

年月	テーマ	賛否
1986年3月	国連への加盟	反対
1989年11月	スイス連邦軍の廃止	反対
1992年5月	良心的兵役拒否者に対する代替労働奉仕	賛成
	16歳以下の男女の性交渉、夫婦間の性的暴行、職場の嫌がらせ など、刑法・軍刑法に関する規定	賛成
1994年6月	国連平和維持軍（PKF）へのスイス連邦軍の派遣	反対
1998年6月	遺伝子操作から生命と環境を守る法案	反対
1999年2月	臓器移植法	賛成
2000年9月	移住制限（外国人居住者を全人口の18%以内にする）	反対
2001年4月	EUへの加盟	反対
2001年6月	国連平和維持活動（PKO）に参加するスイス連邦軍兵士の武装	賛成
2001年12月	スイス連邦軍の廃止	反対
2002年3月	国連への加盟	賛成
2002年6月	墮胎制限（生まれない子供たちの生命を守る）法案	反対
	妊娠12週間以内の墮胎は無罪にする刑法修正案	賛成
2003年5月	軍隊の大幅削減	賛成
	核シェルターの建設ペースの減速	賛成

<sup>13</sup> 小林武「スイスの憲法改正とわが国改憲論議」（法律時報増刊『憲法改正問題』日本評論社2005年）271～272頁

<sup>14</sup> この表は、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会（平成17年10月20日）における今井一参考人資料からの抜粋である。



## 【備考】二重の承認

スイスにおける国民投票制度においては、国民の投票の過半数を獲得するだけでは十分でなく、スイス連邦を構成する邦の過半数を獲得する必要がある場合があり、「二重の承認」と言われている<sup>15</sup>。

スイスにおいて、「二重の承認」を必要とするのは、マイノリティー保護のための一種のフィルターを付加することにより、人口の多い邦（カントン）が少ない邦（カントン）に制度的に多数決を押し通すことを防ぐことにある。ただし、有権者の多数を制したものの、邦（カントン）の多数は獲得できないという例が起きるのは比較的まれであるとのことである<sup>16</sup>。

レファレンダムの対象事項は、以下の通りである<sup>17</sup>。

### (1)「二重の承認」に付すもの

<b>義務的レファレンダム対象事項</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 連邦憲法の改正に関する事項</li><li>・ 集団安全保障機構または超国家共同体への加盟に関する事項</li><li>・ 憲法に基づかず、かつ、一年を超えて効力を有する、緊急と宣言された連邦法律</li></ul>
-----------------------	--

### (2)「国民の」投票に付すもの

<b>義務的レファレンダム対象事項</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 連邦憲法の全面改正を求めるイニシアティブ</li><li>・ 連邦議会によって否決された、一般的発議の形式における連邦憲法部分改正を求めるイニシアティブ</li><li>・ 連邦憲法の全面改正を行うか否かの問題で（連邦議会）両院の一致を見ていない場合</li></ul>
<b>任意的レファレンダム対象事項</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 連邦法律</li><li>・ 一年を超えて効力を有する緊急と宣言された連邦法律</li><li>・ 任意的レファレンダムに付すことが憲法又は法律で定められている連邦決議</li><li>・ 下記の国際条約<ol style="list-style-type: none"><li>1. 期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていないもの</li><li>2. 国際機構への加盟を定めているもの</li><li>3. 多数国間の法の統一化を惹起するもの</li></ol></li></ul>

<sup>15</sup> 岡本三彦「スイスのイニシアティブとレファレンダム」(流通科学大学論集 第15巻 第2号 2002年) 53頁

なお、スイスには邦が26あるが、このうちの6邦については0.5として計算することから、国民投票可決要件の母数としての邦数は23と計算される(スイス連邦憲法第142条)。

<sup>16</sup> 福井 前掲(注12) 64頁

<sup>17</sup> 岡本 前掲(注15) 52～54頁の記述を基に作成した。

## 5 直接民主制に対する評価と問題点

スイスの直接民主制については、その長所として、投票者が、自己の運命について自ら決定すること、イニシアティブは、公開論争を豊かにすること、レファレンダムは、市民の教育のための手段であるということ、レファレンダムは、邦（カントン）を保護すること等が挙げられている<sup>18</sup>。しかし、その反面では、以下のような問題点も指摘されている。

### 投票率の長期低落化の問題

この原因には、国民投票に付される法案は、組織化された大経済団体を中心とした妥協の産物であることが多く、その結果、法案の争点は投票以前の段階で取り除かれ、国民投票は、妥協済みの結果に対する単なる「喝采」( Akklamation ) の場となってしまっていること、また、スイスでは、連邦を上回るかたちで邦（カントン）や自治体のレベルでの半直接制が発達していることから、数多くの投票に参加しなければならないことがある<sup>19</sup>という指摘がある。

### 【憲法改正国民投票の平均投票率の推移】

期 間	1941 ~ 1950	1951 ~ 1960	1961 ~ 1970	1971 ~ 1980	1981 ~ 1990	1991 ~ 1993
投票率	61.5%	50.2%	42.7%	40.1%	38.5%	45.5%

1994年以降、平均投票率は回復傾向にあるとのことである<sup>20</sup>。

### イニシアティブの成功率の低さと運用の不透明さの問題

1948年から1999年までに行われた143回のイニシアティブの成功率は、8.4%(議会が起草した対抗草案の受入れを含めると22%)に過ぎず、また、投票率の長期低落化の原因の と関連して、イニシアティブを提起した団体が、投票の実施よりも、政府と交渉を行い、政府から譲歩を引き出すことにしばしば主眼を置くことがあり、その結果として、イニシアティブと関係のない一般法案での妥協が図られた場合には、イニシアティブ自体が取り下げられてしまうことがあるとの指摘がある<sup>21</sup>。

<sup>18</sup> 渡辺 前掲(注8)56~57頁

<sup>19</sup> 関根 前掲(注6)420頁

に関して、関根論文では、例示として、サンクトガレン市の有権者は、1945年~75年の間に、合わせて447の法案に投票しなけりなかつたとしている。

<sup>20</sup> マーダー司法警察省法務局次長からの説明聴取・質疑応答(160頁)参照。

<sup>21</sup> 馬場・平島 前掲(注3)83頁

### 「レファレンダム威嚇」の問題

スイス憲法は連邦権限を制限的に規定していることから、連邦レベルでの改革的な試みの実現には、連邦に新権限を付与する憲法改正と、それを具体化する法律の制定との両者に対するレファレンダムを経なければならぬ。「レファレンダム威嚇」とは、こうした制度的背景の下、有力利益団体が、自己の積極又は消極の立法要求を実現させることを目的に、レファレンダム行使をほのめかして議会に譲歩を強いる政治手法であるとされる<sup>22</sup>。

### 議会審議の形骸化の問題<sup>23</sup>

スイスでは、多くの重要法案が成立後に任意的レファレンダムに付されて否決されたり、1870年代や第二次世界大戦直後の「国民投票の嵐」「国民投票の洪水」といわれる時代を経験したことにより、漸進的に利益団体や邦（カントン）、労組などが議会前手続に参加するようになった。その結果、法案審議の中心が議会前立法手続へと移行していき、議会審議が形骸化していった。また、議会審議の過程で国民投票を意識せざるを得ないことが、議会の権力を制限している<sup>24</sup>との指摘もある。

そして、国民投票制度の存在によって、国民と議会の相対的位置関係が同じ高さとなり、国政自体が漸進的に動いてきた。つまり、議会の決定は、常に国民投票にさらされる可能性があるため、議会は国民投票に耐えうるものを作り上げなければならないという力が働く。その結果、国民投票制度が政治に対して現状維持的（保守的）傾向を示すことが多くなっている<sup>25</sup>という指摘も存在する。

---

<sup>22</sup> 小林 前掲（注9）231～232頁

馬場・平島 前掲（注3）83～84頁においては、1990年に連邦議会の議員を対象にした調査では、63%の議員が「レファレンダム威嚇」行使の可能性を肯定し、さらに40%が実行の経験を持つと答え、そのうちの77%までが「脅し」が成功したと答えたとしている。

<sup>23</sup> 福井 前掲（注12）71頁

<sup>24</sup> リンダー教授（ベルン大学）からの説明聴取・質疑応答（175頁）参照。

<sup>25</sup> リンダー教授（ベルン大学）からの説明聴取・質疑応答（175、176頁）参照。

## 【国民投票制度の利点と問題点<sup>26</sup>】

利点	問題点
<p>民意の反映</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 国民投票を行うことにより、支持政党の政策への公的異議申立てが可能となる。</li> <li>* 選挙時とは異なる政策に対する意思表示の場が提供される。</li> </ul>	<p>政治的道具として利用される危険性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 国民投票に係るコストを負担する利益団体等が公的立法過程の前に官庁との立法取引として利用する場合がある。</li> </ul>
<p>教育効果</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 国民投票期間中、争点に対する情報がマスメディア、官公庁、関係団体などにより提供され、様々な情報を入手し、吟味できる。</li> </ul>	<p>国民の情報取得コスト</p>
<p>政治的有効性感覚の創出</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 自らの投票が国政に対して影響を及ぼすことができるのを目の当たりにし、政治過程への参加の実感を得ることができる。</li> </ul>	<p>国益と邦益の統合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 義務的レファレンダムにおいては、「二重の承認」が必要とされるため、国民と邦(カントン)の間での賛否のねじれが発生しうる。</li> </ul>

## 6 国民投票の諸規定<sup>27</sup>

### 管理の主体

連邦レベルの選挙と、国民投票については、内閣府が全体を管理する。投票に関わる実際の事務は、国政（連邦）選挙、地方選挙、国民投票のすべてについて、各邦・自治体の同一の機関が行う<sup>28</sup>。また、選挙人・投票人名簿への有権者の登録は、各自治体が管理している。選挙人・投票人名簿は、住民台帳に基づき随時更新しており、各選挙・投票の5日前に確定する。

### 投票権者の範囲

スイスにおける国民投票の投票権者は、連邦議会選挙の選挙権者の範囲と同一であり、18歳以上の国民が投票権を持つ。背景には、18歳までには、概ね職業訓練や中等教育を終了すること、徴兵義務や納税義務が発生すること等から、義務に応じた政治的権利を与えるべきだという考え方がある

<sup>26</sup> 川口英俊「スイス連邦における国民投票制度」(社会情報論叢(6)2002.12)190~192頁の記述を基に作成した。

<sup>27</sup> 特に断りのない限り、衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成16年9月)によった。

<sup>28</sup> マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答(167頁)参照。

とのことである<sup>29</sup>。そのような観点から、在外国民にも選挙権、国民投票の権利は認められており、また、在監者にも選挙権、国民投票の権利が認められている<sup>30</sup>。

### 投票の方式

投票用紙には、「(対象案件)を受け入れるか」との問いに対し、「回答」の欄が置かれ、投票人は、「はい」か「いいえ」の回答を同欄に記入する方式となっている<sup>31</sup>が、法律上の規定は存在しない。

投票用紙には、国民投票の対象となる案件名が記載されるだけで、具体的な案件の内容については、記載されない。また、スイスにおいては、郵便投票が主流となっており、投票用紙、投票対象となる案件の内容等を記載した冊子等が各投票人に郵送されること、投票用紙に案件名が記載されることから、投票記載場所における国民投票案件の掲示、冊子の備え付け等は行われていない。

連邦レベルでの年 4 回の国民投票において、複数案件が投票に付された場合、これらの案件は、個々の案件ごとに投票に付され、投票権者は、それぞれに賛否を表明する。

### 周知方法

スイスにおいては、国民投票の期間中、争点に関する情報がマスメディア、官公庁、関係団体から提供される。

公的情報として、連邦参事会(連邦政府)が作成した解説書が配布される。解説書には法案原文、ポイントの簡潔な解説、立法目的、連邦政府・議会の主張などが掲載される<sup>32</sup>。また、この解説書は、投票日の 6 週間前までに政府の公式ホームページで公開される<sup>33</sup>。

### 投票運動規制

国民投票運動とは、国民投票において、同案件に対し、賛成または反対の投票をさせる目的をもってする運動と定義される。

<sup>29</sup> マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答(160頁)、リンダー教授(ベルン大学)からの説明聴取・質疑応答(177、178頁)参照。

<sup>30</sup> 「在外スイス人の政治的権利に関する連邦法」(135頁)、リンダー教授(ベルン大学)からの説明聴取・質疑応答(177、178頁)参照。

<sup>31</sup> マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答(162頁)参照。なお、在スイス日本国大使館によれば、スイスにおいては、×は、日本における肯定・否定の意味を持つようなものと同様には考えられていないとのことである(投票用紙は121頁参照)。

<sup>32</sup> 「政治的権利に関する連邦法」第11条第2項(127頁参照)

<sup>33</sup> 「政治的権利に関する連邦法」第11条第3項(127頁参照)

国民投票運動の規制については、投票記載場所における運動が禁止されていることや、テレビ・ラジオに対する規制があること以外の規制は設けられていない。この規制は、国民投票運動と同様に一般の政治活動にも該当し、両運動間での差異は存在しない。

国民投票運動のためのポスターの掲示や拡声器の使用、デモンストレーションなどを規制する連邦法は特に存在せず、一般的な民法や刑法、道路交通法、町的美観や静穏を維持するための邦（カントン）の法律や各自治体の定める規則に従う限り、集会などを含めて基本的に自由に行うことができるとのことである<sup>34</sup>。

国民投票運動、選挙運動、政治活動の各活動期間に関する規制にも差異はなく、すべて投票日・選挙日当日まで運動することができ、これらの活動主体に規制はなく、誰でも運動することが可能である。また、国民投票のキャンペーンポスターを掲示するためのボード等を連邦政府や邦（カントン）・自治体が用意することはなく、すべてキャンペーンを行う各陣営が自らの責任において、自らの費用で行うこととなっている。

マスコミに関する規制は、テレビ・ラジオに関して中立的報道を行うことが要請されている<sup>35</sup>のみで、新聞・雑誌については、賛成・反対いずれかに偏った報道を行っても良いとされる<sup>36</sup>。虚偽報道について、活字媒体においては、編集段階での記事の削除や報道委員会への報告による記事の削除などが行われることがあるとのことである<sup>37</sup>。放送媒体においては、中立性に関する視聴者からの批判・苦情等を受け付け、裁判所のような機能を果たす独立機関が存在するとのことである<sup>38</sup>。また、独立機関の判定前に、視聴者からの批判・苦情等を処理、分析、判定を行うオンブズマンが存在する<sup>39</sup>。

---

<sup>34</sup> マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答（166、167頁）参照。

<sup>35</sup> スイス国営放送局における説明聴取・質疑応答（148、149頁）、マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答（165、166頁）参照。スイス国営放送局においては、「アリーナ」という討論番組を毎週金曜日に放送しており、その中で、政治テーマについて、賛成・反対両派を出席させ、議論している（149頁参照）。

<sup>36</sup> 投票の1週間程度前から新聞社等では国民投票のテーマに関する社説を掲載し始めるが、賛否の態度を新聞社名で掲載することとなる。新聞社内で賛否が割れるような場合は賛否両方の意見を併記することとなる（138頁参照）。

<sup>37</sup> NZZ（ノイエ・チュルヒャー新聞社）における説明聴取・質疑応答（140頁）参照。

<sup>38</sup> スイス連邦憲法93条5項（164頁（注5）参照）。ただし、現在までに、スイス連邦憲法93条5項に定める訴願審理が放送の中立性の観点から行われたケースはない（マーダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答（167、168頁）参照）。

<sup>39</sup> スイス国営放送局における説明聴取・質疑応答（152、153頁）参照。

### **投票に対する異議申立て**

投票の効力に関して異議がある場合には、まず、各邦政府に対し異議申立てを行うことができる。同申立ては、申立ての根拠となる事実を発見してから 3 日以内であって、遅くとも投票結果が官報に記載されてから 3 日以内に行う必要がある<sup>40</sup>。



各邦政府は、申立てがなされてから 10 日以内に決定を下す。当該政府の決定に異議がある場合には、連邦参事会（連邦政府）に対して、同決定より 5 日以内に異議を申し立てることができる。連邦参事会（連邦政府）は、国民投票結果の確定までに決定を下す。なお、各邦政府は、当該異議申立ての根拠となる事実が国民投票の結果に重大な影響を及ぼしたと判断されない場合には、同申立てを十分に審査することなしに却下する<sup>41</sup>。

---

<sup>40</sup> 「政治的権利に関する連邦法」第 77 条第 2 項（133 頁参照）

<sup>41</sup> 「政治的権利に関する連邦法」第 79 条（133 頁参照）

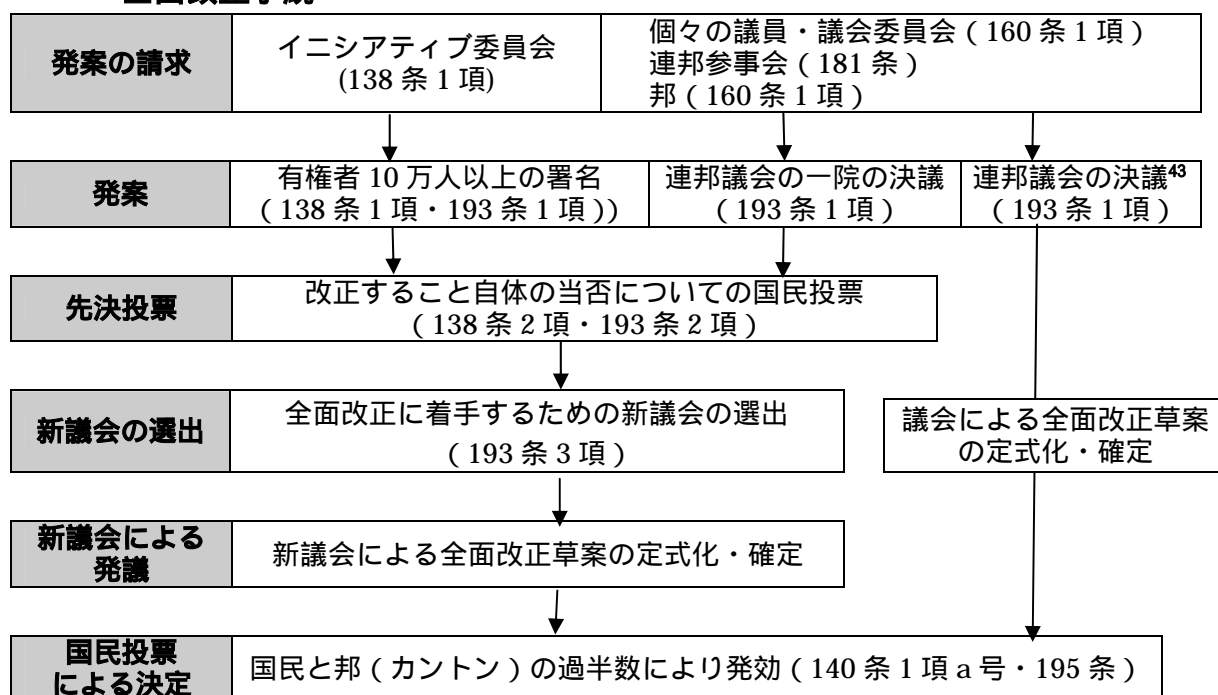
(資料) 2005年11月27日の国民投票のための投票用紙

 CONFÉDÉRATION SUISSE      スイス連邦	<b>1</b>
<b>Bulletin de vote pour la votation populaire du 27 novembre 2005</b> 2005年11月27日の国民投票用紙	
<p>(訳) あなたは、「遺伝子組換えでない食物のための」 国民イニシアティブに賛成しますか。</p> <p>Acceptez-vous l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques»?</p>	<p>Réponse 回答</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em;">JA</p>
<hr/>	
 CONFÉDÉRATION SUISSE	<b>2</b>
<b>Bulletin de vote pour la votation populaire du 27 novembre 2005</b>	
<p>(訳) あなたは、2004年10月8日に公布された、 工業、手工業及び商業における 労働に関する連邦法（労働法）の改正に賛成しますか。</p> <p>Acceptez-vous la modification du 8 octobre 2004 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail)?</p>	<p>Réponse</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em;">NEIN</p>
<small>127893</small>	



(参考) スイスの憲法改正手続<sup>42</sup>

全面改正手続

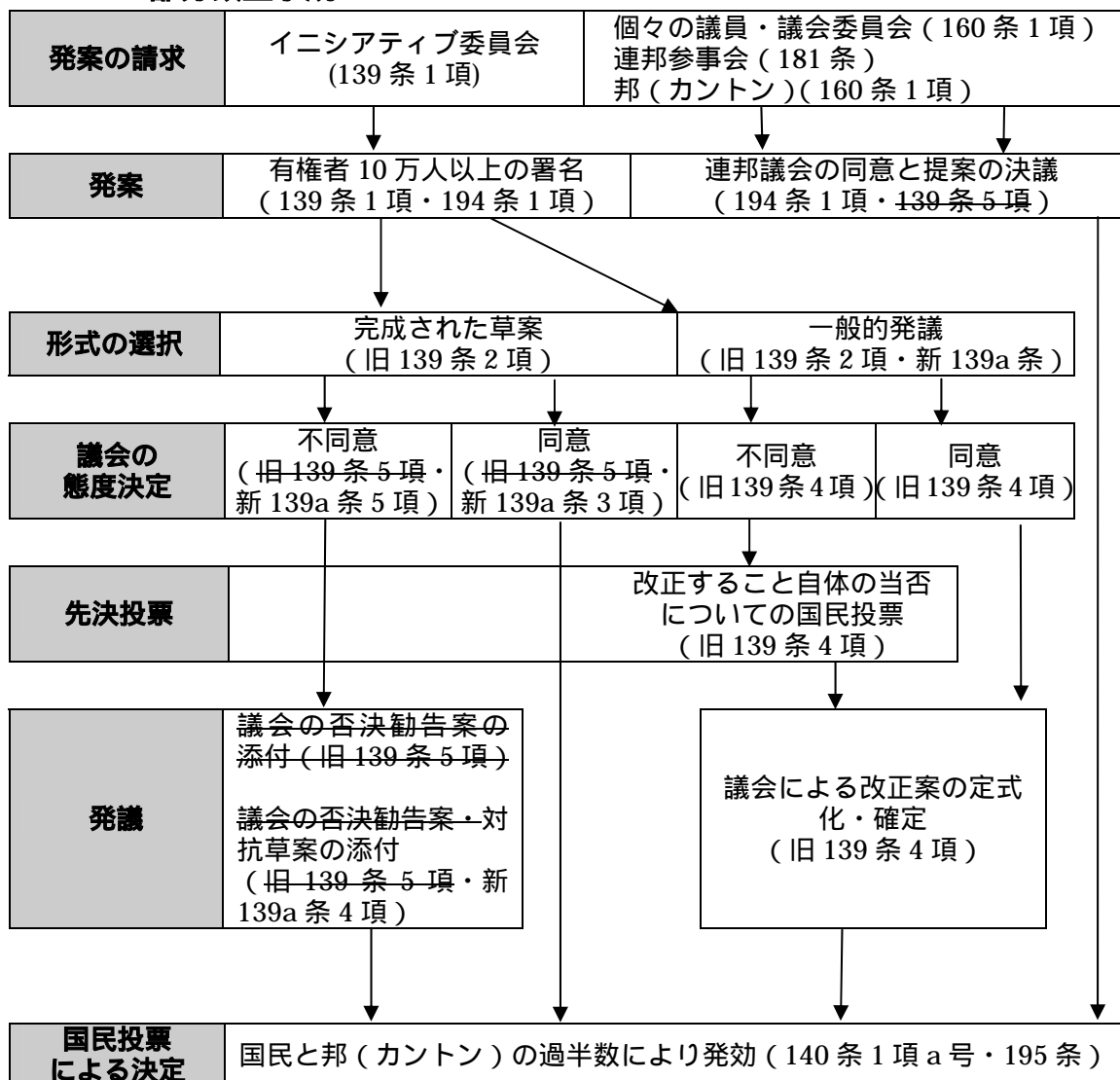


<sup>42</sup> 小林 前掲 (注 13) 271 頁掲載の表を修正した。

<sup>43</sup> スイスにおいては、憲法の全面改正を各院が提案することができるが、憲法改正案についても通常の法律等と同様に、両院のいずれかにおいて同意が得られなかった場合には、調整手続に入る。具体的には、法律案等は先議した議院からその議決後、他方の議院に送付され、後議院で、先議院と異なった判断を行った場合には、修正を付した形で、先議院に送られる。この手続を両院が同じ内容に同意するまで行うが、各議院が 3 回ずつ審議を行っても合意が得られない場合には、両院協議会で協議を行い、合意案を作成し、両院に諮る。同合意案がいずれかの議院により否決された場合には、同法律案等は廃案となる (連邦議会法 83、84、89、91、93 条)。

両院間において、憲法改正案を含む議案について態度が異なることがあらかじめ予想される場合に、審議入りに先立ち、非公式に両院で調整が行われることはない。両院の歩み寄りの可能性がないと判断される場合には、後議院として同案を審議する議院が審議入りを見送ることが多い。(衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月))

### 部分改正手続<sup>44</sup>



<sup>44</sup> 小林 前掲(注13)271頁掲載の表を修正した。

「新 条」とあるのは、2003年改正後の条文、「旧 条」とあるのは、同改正前の条文で同改正後も経過措置として効力を有しているもの、「旧——条」とあるのは、同改正により削除されたものを指す。

(参考) 2003 年に行われたレファレンダム・イニシアティブ制度の修正

スイス連邦憲法 レファレンダム・イニシアティブに関する規定【仮訳】<sup>45</sup>

138 条 (連邦憲法全面改正のためのイニシアティブ)

- (1) 10 万人の有権者は、イニシアティブの公示から 18 か月以内に連邦憲法の全面改正を求めることができる。
- (2) 前項の提案は、国民の投票に付される。

139 条 (連邦憲法の部分改正のための定式化されたイニシアティブ)

- (1) 10 万人の有権者は、イニシアティブの公示から 18 か月以内に連邦憲法の部分改正を完成された草案の形式で求めることができる。
- (2) イニシアティブが形式の統一性、題材の統一性に欠け、または、国際法の強行規定に反する場合には、連邦議会はその全部または一部が無効であると宣言する。
- (3) 前項のイニシアティブは、国民と邦 (カントン) の投票に付される。連邦議会はそのイニシアティブが採択されるべきか拒否するべきかを勧告する。連邦議会は、そのイニシアティブに対し、対抗草案を提起することができる。

[139 条 (連邦憲法の部分改正のためのイニシアティブ(第 139b 条第 1 項が発効するまで効力を有する旧条文))

- (1) 10 万人の有権者は、連邦憲法の部分改正を提案することができる。
- (2) 連邦憲法の部分改正のためのイニシアティブは、一般的発議の形式または完成された草案の形式のいずれかをとることができる。
- (3) イニシアティブが形式の統一性、題材の統一性に欠け、または、国際法の強行規定に反する場合には、連邦議会はその全部または一部が無効であると宣言する。
- (4) 連邦議会は、一般的発議の形式におけるイニシアティブに同意する場合、そのイニシアティブの意味に即した部分改正を準備し、国民と邦 (カントン) の投票に付す。そのイニシアティブを拒否する場合、国民の投票に付す；国民は、そのイニシアティブを受容されるべきか否かを決定する。国民がイニシアティブを受容するとした場合、連邦議会はそのイニシアティブにおいて要求された改正案を作成しなければならない。
- (5) 削除
- (6) 国民と邦 (カントン) はイニシアティブと対抗草案について、同時に投票する。]

[139a 条 (一般的発議イニシアティブ)

- (1) 10 万人の有権者は、イニシアティブの公示から 18 か月以内に、一般的発議の形式で、連邦憲法あるいは連邦法の条項の承認、変更あるいは廃止を要求することができる。
- (2) イニシアティブが形式の統一性、題材の統一性に欠け、または、国際法の強行規定に反する場合には、連邦議会はその全部または一部が無効であると宣言する。
- (3) 連邦議会は、そのイニシアティブに同意する場合、そのイニシアティブに対応した連邦憲法の改正あるいは連邦法の制定を行う。
- (4) 連邦議会は、連邦議会が作成したイニシアティブの意味に即した改正<sup>46</sup>と対抗草案を対比することができる。連邦憲法の改正と対抗草案は、国民と邦 (カントン) の投票に付し、連邦法の改正と対抗草案は、国民の投票に付す。
- (5) 連邦議会は、イニシアティブを拒否する場合には、そのイニシアティブを国民の投票

<sup>45</sup> 本仮訳は、ベルン大学の ICL (International Constitutional Law) HP に掲載されていたスイス連邦憲法の英訳 ([http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html)) を、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室の協力を得て、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。

なお、[ ] 部分は、完全には効力を有していないか、新しい条文に加えて、古い条文がいまだ効力を有しているものを表すと思われる。

<sup>46</sup> 「改正」と訳してあるが、連邦法の新規制定をも含むと思われる。

に付す。そのイニシアティブが承認されたならば、連邦議会はそのイニシアティブに対応した連邦憲法改正または連邦法の制定を行う。]

#### 139b 条 ( 対抗草案とイニシアティブの手續 )

〔 ( 1 ) 有権者は、次の事項について、同時に投票する。

- a . イニシアティブまたはそれに対応する改正
- b . 連邦議会の対抗草案 ]

( 2 ) 有権者は両方の提案を承認することができる。両提案とも採択された場合、補足質問においていずれを優先させるかについて選択できる。

( 3 ) 憲法改正が承認され、補足質問において一方の提案が国民の多数票を獲得し、他方の提案が邦 ( カントン ) の多数票を獲得した場合、国民の得票率と邦 ( カントン ) の得票率を合計した数字の高い方の提案が発効する。

#### 140 条 ( 義務的レファレンダム )

( 1 ) 以下の事項は、これを国民と邦 ( カントン ) の投票に付す。

- a . 連邦憲法の改正
- b . 集団的安全保障機構または超国家的共同体への加盟
- c . 憲法に基づかず、かつ、一年を超えて効力を有する、緊急と宣言された連邦法。  
この連邦法は、連邦議会による採択の後、一年以内にこれを ( 国民と邦の ) 投票に付さなければならない。

( 2 ) 以下の事項は、これを国民の投票に付す。

- a . 連邦憲法の全面改正を求めるイニシアティブ  
[ a の 2 一般的発議イニシアティブに関して、法律案と連邦憲法の対抗草案 ]
- b . 連邦議会によって拒否された、一般的発議の形式における連邦憲法部分改正を求めるイニシアティブ  
[ b . 連邦議会によって拒否された一般的発議イニシアティブ ]
- c . 両院の一致を見ていない場合には、連邦憲法の全部改正を行うか否かの問題

#### 141 条 ( 任意的レファレンダム )

( 1 ) 以下の事項は、公布から 100 日以内に、5 万人の有権者あるいは 8 つの邦 ( カントン ) による要求がなされた場合、国民の投票に付される。

- a. 連邦法
- b. 一年を超えて効力を有する、緊急と宣言された連邦法
- c. 任意的レファレンダムに付すことが憲法または法律で定められている連邦決議
- d. 以下の内容をもつ国際条約
  - 1 . 期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていないもの
  - 2 . 国際機構への加盟を定めているもの
  - 3 . 法的規律をもたらす重要な規定を含むものまたはその履行のために連邦法の制定が必要であるもの

( 2 ) 削除

#### 141a 条 ( 国際条約の履行 )

( 1 ) 連邦議会は、国際条約の承認が義務的国民投票に付される場合において、当該条約を履行するために必要な憲法改正条項を併せて付すことができる。

( 2 ) 連邦議会は、国際条約の承認が任意的国民投票に付される場合において、当該条約を履行するために必要な憲法改正条項を併せて付すことができる。

## 政治的権利に関する連邦法（抄）【事務局仮訳】<sup>1</sup>

1976年12月17日制定

スイス連邦の連邦議会は、

連邦憲法44条、66条、72条ないし74条、90条及び122条に基づき、

1975年4月9日の連邦参事会の教書にかんがみ、

次のように定める。

### 第1部 投票権及びその行使

#### 第1条及び2条 削除

#### 第3条 政治的住所

- 1 投票は、政治的住所、すなわち、有権者が居住し、かつ、その旨を公務所に届け出た自治体において行われる。居所不定者は、出生地の自治体において投票する。
- 2 出生証明書以外の証明書（国籍証明書、臨時証明書など）を自治体に提示する者は、出生証明書を提示した地で選挙人登録されていないことを証明しなければ、当該自治体を政治的住所とすることができない。

#### 第4条 選挙人名簿

- 1 政治的住所において選挙人名簿に登録された者を、投票権者とする。登録及び削除は、職権により行う。
- 2 選挙又は投票が行われる日に投票に参加できる要件を具備することが確実な場合には、そのための選挙人登録は、投票日の5日前までに行われる。
- 3 選挙人名簿は、投票権者が閲覧できるようにしておかなければならない。

#### 第5条 投票原則

- 1 投票には正規の投票用紙が用いられなければならない。開票を電子計算機で処理するため、邦から送付されたカードは、正規の投票用紙とみなす。
- 2 投票用紙の印字していない部分は、自筆によって書き込まなければならない。投票用紙にあらかじめ印字された部分は、自筆によってしか変更することができない。
- 3 投票権者は、自ら又は郵便によって投票することができる。試験的電子投票については、8a条に規定するところによる。
- 4 削除
- 5 削除
- 6 代理人による投票は、邦の投票及び選挙については、当該邦の法律が規定する範囲で認められる。
- 7 投票の秘密は、保護されなければならない。

#### 第6条 障害者の投票

邦は、障害その他の理由で、永続的に一人では投票権の行使に必要な手続を行うことができない者が、それでも投票を行うことができるよう支援する。

#### 第7条 事前投票

- 1 邦は、投票日の直前の4日間のうち、最低限2日間は、事前投票を認める。
- 2 事前投票に関しては、邦は、その法律により、全部又は一部の投票所を一定の時間開場する旨、又は投票権者が封筒に封入された投票用紙を公務所に提出できる旨を規定しなければならない。

<sup>1</sup> 国民投票制度に関係する条文を掲載した。なお、和訳に当たっては、スイス連邦参事会HPに掲載されている条文を参照した。

（スイス連邦参事会HP <http://www.admin.ch/ch/index.en.html>）

- 3 邦が事前投票をより広い範囲で認めた場合には、これを連邦の投票及び選挙についても、同様に適用する。
- 4 邦は、漏れなくすべての投票を計算し、投票の秘密を保護し、及び不正を防止するため必要な規定を設ける。

#### **第8条 郵便投票**

- 1 邦は、郵便投票のための簡便な手続を規定する。邦は、特に、投票権の有無の調査を行い、漏れなくすべての投票を計算し、投票の秘密を保障し、及び不正を防止するため必要な規定を設ける。
- 2 郵便投票は、投票権者が、邦の法律に基づき、正規に投票をするのに必要な文書を受領した時から、行うことができる。

#### **第8a条 電子投票**

- 1 連邦参事会は、関心を有する邦及び自治体との協議により、実施地域、実施時期及び選挙又は投票の対象を限定して試験的電子投票を認めることができる。
- 2 投票権の有無の調査、投票の秘密及び全投票の漏れのない計算は、確実に実行される。また、不正をまねくすべての危険は、排除される。
- 3 試験的電子投票は、科学的に評価されるものであり、また投票者の性別、年齢及び学歴は、特に記録される。
- 4 試験的電子投票についての詳細は、連邦参事会が定める。

#### **第9条 軍務、民間防衛及び警察、消防、災害救助に従事中の者**

軍務、民間防衛及び警察、消防、災害救助に従事中の者は、邦及び自治体の選挙及び投票を郵便投票により行うこともできる。

### **第2部 投票**

#### **第10条 組織**

- 1 連邦参事会は、その命令で投票日を決定する。この場合においては、投票権者、議会、邦、政党及び投票関連資料の送付事務を行う団体の便宜を考慮し、暦年と教会年との相違から生じる日付の混乱を回避する。
- 1b 連邦参事会は、遅くとも投票日の4月前までに国民投票に付する提案を決定する。この4月の期間は、非常事態を宣言する連邦法により短縮することができる。
- 2 各邦は、邦内において投票を実施する責任があり、必要な規則を制定することができる。

#### **第11条 国民投票の提案、投票用紙及び解説書**

- 1 連邦は、国民投票に付する提案及び投票用紙を邦に送付する。
- 2 各提案には、連邦参事会の簡潔な解説が付される。この解説は客観的なものであり、かつ、重要な少数意見にも言及したものでなければならない。提案には、投票用紙に記載された質問文を正確に転記した文言が含まれなければならない。国民イニシアティブ及びレファレンダムの場合、イニシアティブ委員会は提案の概要を連邦参事会へ通知し、連邦参事会はそれを解説文書に掲載する。連邦参事会は、イニシアティブ委員会のコメントが中傷的又は明らかに虚偽若しくは過度に膨大なものであるときは、これを修正し、又は解説文書への掲載を拒否する権利を有する。
- 3 投票権者は、邦法に従い、有効な投票を行うために必要となる文書（投票用紙、登録証明カード、正規の投票用封筒、証紙、証印など）を、投票日の早くとも4週間前、遅くとも3週間前に受け取る。国民投票に付される提案及び解説文書は、これより早期に送付することができる。連邦官房は、投票日の遅くとも6週間前に、提案と解説文書を電磁的方法で発表する。

- 4 邦は、ある世帯に属する投票権者から個別に提案及び解説文書を受け取りたい旨の請求がない場合には、法律で、自治体が当該世帯に一部だけ提案及び解説文書を送付することができる旨を定めることができる。

#### **第12条 無効票**

- 1 投票は、次の場合は、無効となる。
  - a 正規の投票用紙を用いていないもの
  - b 自筆以外の記載があるもの
  - c 投票者の意思が明確に表示されていないもの
  - d 無礼の言辞又は投票人の署名が記載されているもの
  - e 削除
- 2 邦の投票手続に係る無効原因又は取消原因を組成した物（投票用封筒、証紙、証印など）は、保存される。
- 3 試験的電子投票を実施する邦は、その法律で、投票が有効となる要件及び無効となる理由を規定する。

#### **第13条 投票結果の確定**

- 1 白票及び無効票は、投票結果を確定する際には考慮されない。
- 2 ある邦において賛成票と反対票が同数の場合には、この邦は反対したものとみなす。

#### **第14条 投票の報告**

- 1 開票が終了したときは、各開票所の責任者は、投票権者及び在外スイス国民の登録者数、投票者の総数、白票数、無効票数及び有効票数並びに提案に対する賛成票数及び反対票数を記載した開票録を作成する。
- 2 開票録は邦政府へ送付される。邦政府は、邦全体の暫定結果をまとめ、それを連邦官房へ通知し、及び、投票日から13日以内に邦の公報で公表する。必要であれば、邦政府は、邦の公報の特別号を発行する。
- 3 邦は、訴えの提起が許される期間（79条3項）の満了後10日以内に、連邦官房に報告書を提出する（要求があれば投票用紙も）。投票結果の有効性が確定した後、投票用紙は破棄される。

#### **第15条 投票結果の有効性及び公表**

- 1 連邦参事会は、投票結果を確定する（有効性）。
- 2 有効性の決定は、連邦官報で公表される。
- 3 連邦憲法の改正は、国民投票に付された提案で他の方法を規定しているのでなければ、国民及び邦による採択により、その効力を生じる。
- 4 国際条約を承認することにより法律の改正を行う必要があり、かつ、当該改正に係る国民投票の結果が明白な場合には、連邦参事会及び連邦議会は、国民投票の結果の有効性を確定させる前において、当該条約を承認する法律又は連邦命令により、仮に改正の効力を生じさせることができる。非常事態を宣言する法律の効力を暫定的に存続させ、又は仮に廃止する場合も、同様とする。

### **第3部 国民議会の選挙（省略）**

#### **第4部 レファレンダム**

##### **第1章 義務的レファレンダム**

#### **第58条 公表**

義務的レファレンダムに付される法令は、連邦議会で可決された後、公表される。連邦参事会は、国民投票の実施を命令する。

## 第2章 任意的レファレンダム

### 第1節 総則

#### 第59条 署名期間

法律又は連邦命令を任意的レファレンダムに付そうとする場合、署名の収集及び投票権の証明書のとりまとめに許された期間は、当該法令が連邦官報で公表された日から 100 日間である。

#### 第59a条 期間の意義

憲法に規定する数の邦が支持し、又は所定の数の署名及び投票権の証明書を具備したレファレンダムの請求は、前条の期間が満了する前に、連邦官房に対して行われなければならない。

#### 第59b条 取下げの禁止

レファレンダムの請求は、取り下げることができない。

#### 第59c条 国民投票

レファレンダムの請求が有効に成立した場合には、連邦参事会は、国民投票の実施を命令する。

### 第2節 国民レファレンダム

#### 第60条 署名簿

1 レファレンダムの請求をしようとする者が署名を収集する目的で使用する署名簿（ルーブリーフ、帳面又はカード状のもの）には、次の事項を記載しなければならない。

- a 署名者の政治的住所がある邦及び自治体
- b 連邦議会で可決された法案の題名及び可決日
- c レファレンダムのための署名の収集結果の偽造（刑法 282 条）又は署名の収集に関する贈収賄（刑法 281 条）は刑罰に処せられる旨の記載

2 一度に複数の提案につき署名をさせる委員会は、それぞれの提案につき一の署名簿を備えなければならない。提出の際に分離することが可能であれば、複数の署名簿が同じ簿冊となってもよい。

#### 第60a条 署名をするための署名簿のダウンロード

レファレンダムをする目的で電磁的方法を用いて署名をするため署名簿をダウンロードする者は、当該署名簿が法律に定める形式上の要件を満たしていることを確認しなければならない。

#### 第61条 署名

1 投票権者は、署名簿に、自筆で、かつ、読みやすい書体で自己の氏名を書くことによって署名する。

1b 書くことができない投票権者は、その者が選択する投票権者をして、署名簿にその者の氏名を記入させることができる。代理署名者は、当該書くことができない投票権者の氏名を署名簿に記入し、かつ、その者から代理署名の依頼があったことを他言しない。

2 投票権者は、署名した者の同一性を証明できる他のすべての事項、すべての名前、生年月日及び住所を明らかにする。

3 同一のレファレンダムの請求については、同一人は一度しか署名できない。

#### 第62条 投票権の証明

1 署名簿は、署名期間の満了前のできるだけ早い時期に、邦の法律により権限を有する公務所に提出して投票権の証明を得なければならない。

2 公務所は、署名者が署名簿に記載された自治体において連邦における投票権者である



ことを証明して、その後遅滞なく当該署名簿を提出者に返却する。

- 3 証明書には、文字または数字で、署名者の数を表示する。また、証明日を記入し、証明を行った公務員が署名し、その官職をスタンプ又は添え書きで表示する。
- 4 署名者に係る投票権の証明書は、複数の署名簿について包括的に作成することができる。

#### **第63条 証明の拒否**

- 1 61条に定める要件が具備されていないときは、投票権の証明は拒否される。
- 2 同一の署名者が複数回署名している場合には、そのうちの一つの署名についてのみ証明を行う。
- 3 証明を拒否した場合には、その理由を署名簿に表示する。

#### **第64条 署名簿の調査に関する禁止事項**

- 1 削除
- 2 いったん提出された署名簿は、返却することも調査することもできない。

#### **第65条 削除**

#### **第66条 帰結**

- 1 署名期間が満了したときは、連邦官房は、レファレンダムの請求が憲法により必要とされる有効署名数を集めたか否かを確認する。有効署名数が憲法の求める数の半分に満たない場合、連邦官房は、連邦官報で、署名期間が満了した旨及びレファレンダムの請求が成立しなかったことは明白である旨を単に告示する。その他の場合には、連邦官房は、決定で、レファレンダムの請求の成否を確認する。
- 2 次に掲げる署名は、無効である。
  - a 60条に規定する要件を具備しない署名簿になされた署名
  - b 投票権のあることが証明されない個人によってなされた署名
  - c 署名期間満了後に提出された署名簿に記載された署名
- 3 連邦官房は、憲法により必要とされる数に達するまで有効署名を数え、その結果に関する決定を連邦官報で公表する。

### **第3節 邦の請求によるレファレンダム**

#### **第67条 権限**

邦の法律に別段の定めがない限り、邦議会は、レファレンダムを請求することができる。

#### **第67a条 形式**

邦政府は、次の事項を記載した公文書を連邦官房に送付する。

- a 連邦議会が可決した法案及び可決日
- b 邦の名で国民投票を請求する機関
- c 邦によるレファレンダムの請求を行うことができる権限を定めた邦の法律の規定
- d レファレンダムの請求に係る決定をしたときの投票結果及びその決定をした日

#### **第67b条 帰結**

- 1 署名期間が満了したときは、連邦官房は、必要な数の邦からレファレンダムの請求が行われたか否かを確認する。
- 2 次のレファレンダムの請求は、無効である。
  - a 署名期間内に、決定が行われず、又は連邦官房に提出されなかった請求
  - b 正当な権限を有しない機関からなされた請求
  - c どの連邦法に対してなされたものか確定することができない請求
- 3 連邦官房は、レファレンダムの請求をしたすべての邦政府に対し、その成否を書面で通知し、かつ、有効な請求の数及び無効な請求の数を表示して連邦官報で公表する。

## 第5部 国民イニシアティブ

### 第68条 署名簿

- 1 国民イニシアティブの請求をしようとする者が署名を収集する目的で使用する署名簿（ルーズリーフ、帳面又はカード状のもの）には、次の事項を記載しなければならない。
  - a 署名者の政治的住所がある邦又は自治体
  - b イニシアティブの件名及び本文並びにそれが官報で公表された日
  - c 無条件の撤回条項
  - d 国民イニシアティブのための署名の収集結果の偽造（刑法 282 条）又は署名の収集に関する贈収賄（刑法 281 条）は刑罰に処せられる旨の記載
  - e 7人以上 27人以下の投票権者からなる国民イニシアティブの提出者（イニシアティブ委員会）の氏名及び住所
- 2 60条2項の規定は、国民イニシアティブについて準用する。

### 第69条 予備審査

- 1 連邦官房は、署名の収集前に、署名簿が法律で定める形式的要件を満たしているか否かについて決定を下す。
- 2 イニシアティブの件名が誤解を生み、商業的又は個人的な広告の要素を含み、又は混乱を生じさせるおそれがあるときは、連邦官房は、これを修正する責めに任ずる。
- 3 連邦官房は、イニシアティブの本文の整合性を審査し、場合により、必要な改変を加える。
- 4 イニシアティブの件名及び本文並びにその提出者の氏名は、連邦官報で公表される。

### 第69a条 署名をするための署名簿のダウンロード

国民イニシアティブをする目的で電磁的方法を用いて署名をするため署名簿をダウンロードする者は、当該署名簿が法律に定める形式上の要件を満たしていることを確認しなければならない。

### 第70条 補足条項

署名（61条）投票権の証明（62条）及び証明の拒否（63条）の規定は、国民イニシアティブについて準用する。

### 第71条 提出

- 1 国民イニシアティブをするための署名簿は、連邦官報で公表された後遅くとも18月以内に、一括して連邦官房に提出する。
- 2 いったん提出された署名簿は、返却することも調査することもできない。

### 第72条 帰結

- 1 署名期間が満了したときは、連邦官房は、国民イニシアティブの請求が憲法により必要とされる有効署名数を集めたか否かを確認する。有効署名数が憲法の求める数の半分に満たない場合、連邦官房は、連邦官報で、署名期間が満了した旨及びイニシアティブの請求が成立しなかったことは明白である旨を単に告示する。その他の場合には、連邦官房は、決定で、イニシアティブの請求の成否を確認する。
- 2 次に掲げる署名は、無効である。
  - a 68条に規定する要件を具備しない署名簿になされた署名
  - b 投票権のあることが証明されない個人によってなされた署名
  - c 署名期間満了後に提出された署名簿に記載された署名
- 3 連邦官房は、イニシアティブの請求の結果について、邦ごとに有効署名数及び無効署名数を明示した決定を連邦官報で公表する。

### **第73条 撤回**

- 1 すべての国民イニシアティブは、イニシアティブ委員会によって撤回することができる。イニシアティブを撤回するには、撤回宣言書に、イニシアティブ委員会の構成員（投票権を有する者に限る。）の絶対多数に当たる者が署名をしなければならない。
- 2 国民イニシアティブの撤回は、連邦参事会が国民投票の投票日を決定する日前に行うことができる。連邦参事会は、投票日の決定前に、イニシアティブ委員会に対し、再考のための期間を設ける旨の決定を通知する。
- 3 一般的文言による提案の形式をとるイニシアティブは、連邦議会で採択された後は撤回することができない。

### **第74条 処理**

- 1 連邦参事会は、国民イニシアティブを国民投票にかけるための最終投票をさせるため、10月以内に当該イニシアティブを連邦議会に送付する。その後さらに10月間の期間が、議会が当該イニシアティブを審査するために合法的に留保される。
- 2 イニシアティブに対して法案（間接的対抗草案）が準備される場合、連邦議会は、国民投票が実施される時期をさらに延期することができる。
- 3 一般的文言によるイニシアティブが採択された場合、それに基づく憲法改正案が完全な草案の形で起草され、30月以内に国民と邦の投票に付される。
- 4 連邦参事会及び連邦議会による国民イニシアティブの処理及びそれに関する期限については、議会手続法の定めるところによる。

### **第75条 有効性審査**

- 1 国民イニシアティブが題材の統一性（憲法139条3項及び194条2項）、形式の統一性（憲法139条3項、194条3項）又は国際法の強行規定（憲法139条3項、193条4項及び194条2項）に反するときは、連邦議会は、必要な範囲で、その全部又は一部の無効を宣言する。
- 2 あるイニシアティブについてそれを構成する各部分が内在的関連を有する場合には、題材の統一性は満たされているものとする。
- 3 もっぱら一般的文言による提案の形式をとるイニシアティブ及びもっぱら完全な草案の形で起草されたイニシアティブについては、形式の統一性は満たされているものとする。

### **第76条**

- 1 連邦議会が対抗草案を起草したときは、投票用紙に三つの質問が記載されて投票権者に提示される。各投票権者は、留保を付することなく、次の事項について宣言する。
  - a 国民イニシアティブを実施させるか否か
  - b 対抗草案を実施させるか否か
  - c 双方の案が国民及び邦により採択された場合には、二つの案のうちどちらを実施させるべきか
- 2 各質問については、別々に、絶対多数を得たか否かで賛否を判断する。回答がない質問については、集計から除外する。
- 3 国民イニシアティブ及び対抗草案の双方が採択されたときは、第三の質問に対する回答の結果によりどちらを実施するかが決定される。当該質問に対して国民の投票の多数及び邦の投票の多数を得た案が実施される。

### **第5a部 政党の登録（省略）**

### **第6部 訴えの権利**

#### **第77条 訴え**

- 1 次の各号の場合には、邦政府に対して訴えを提起することができる。
  - a（投票権に関する訴え）2条ないし4条、5条3項及び6項、62条並びに63条の投票権

に関する規定の違反がある場合

b (国民投票に関する訴え) 国民投票に悪影響を及ぼす法令違反がある場合

c (選挙に関する訴え) 国民議会選挙の準備及び実施に悪影響を及ぼす法令違反がある場合

- 2 訴えは、提訴理由となる事実を知ってから 3 日以内に、遅くとも邦の公報で投票結果が公表された後 3 日以内に、書留郵便で提起しなければならない。

#### **第 78 条 訴状**

- 1 訴状には、提訴理由となる事実に関する簡潔な概要を記載しなければならない。
- 2 削除

#### **第 79 条 決定及び命令**

- 1 邦政府は、訴状を受理してから 10 日以内に、訴えについての決定を下す。
- 2 訴え又は職権のいずれに起因するものであっても、法令違反があると認める場合には、邦政府は、可能な限り、選挙手続及び国民投票手続の完結前に、当該違反を是正するために必要な命令を下す。
- 2b 邦政府は、訴えに係る法令違反の性質及び程度が国民投票又は選挙の結果に決定的な影響を及ぼすものでない場合には、事件を詳細に検討することなく、訴えを却下する。
- 3 邦政府は、行政手続法 34 条ないし 38 条及び 61 条 2 項に従って決定又は是正命令を通知し、かつ、連邦官房に通知する。

#### **第 80 条 上訴**

- 1 連邦裁判法 98a 条に抵触する場合、投票権に関する訴え (77 条 1 項 a) についての邦政府の決定に対しては、当該決定の通知後 30 日以内に、連邦最高裁判所に上訴することができる。
- 2 連邦最高裁判所への上訴は、イニシアティブ又はレファレンダムの請求の成否に関し連邦官房によって発せられた決定についても許される。イニシアティブ又はレファレンダムの請求が必要な定数に達しないことは明白である旨の連邦官報上の単なる告示に対しては、上訴の権利は存しない (66 条 1 項及び 72 条 1 項)。
- 3 イニシアティブ委員会の構成員は、イニシアティブの署名簿 (69 条 1 項) 及びイニシアティブに係る提案 (69 条 2 項) に関して連邦官房によって発せられた決定に対しても、上訴する権利を有する。
- 4 連邦官房は連邦裁判法 103 条 b に従い、訴えの権利を有する。

#### **第 81 条 連邦参事会への訴え**

国民投票に関する訴え (77 条 1 項 b) に対する邦政府の決定に対しては、当該決定の通知後 5 日以内に連邦参事会に再審査請求することができる。連邦参事会は、投票の最終結果が確定する (15 条 1 項) までにこの訴えについての決定を下す。

#### **第 82 条 国民議会への訴え**

選挙に関する訴え (77 条 1 項 c) に対する邦政府の決定に対しては、当該決定の通知後 5 日以内に国民議会に再審査請求することができる。国民議会は、選挙結果が確定する (53 条 1 項) までに、この訴えについての決定を下す。

### **第 7 部 一般的規定**

#### **第 83 条 邦の法律**

この法律及び連邦の施行規則に規定のない事項については、邦の法律が適用される。この場合においては、連邦裁判法の規定の適用を妨げない。

#### **第 84 条 新技術の利用**

- 1 連邦参事会は、邦政府の定める措置がこの法律に違反するものであっても、それが投票結果を確定させるための新しい技術的方法を利用するものであるときは、これを承認すること

ができる。

2 投票に関し用いられる技術的方法については、連邦参事会の承認を得なければならない。

#### **第 85 条 提訴期間**

この法律に別段の規定がない限り、提訴期間の計算は次に定めるところによる。

a 連邦官房及び連邦参事会に対してなされる手続については、行政手続法 20 条及び 24 条の規定による。

b 連邦最高裁判所に対してなされる手続については、連邦裁判法 32 条及び 35 条の規定による。

#### **第 86 条 行政行為の無償性**

この法律に定める行政行為に対しては、いかなる報償も支払われない。手続を遅延させる意図でなされた訴え又は常識に反する訴えがあったときは、その訴訟費用は原告が負担する。

#### **第 87 条 統計報告**

1 連邦参事会は、国民議会の選挙及び投票に際し、統計報告をするよう命ずることができる。

2 前項の命令を受けた邦政府当局は、特に指定する自治体において、性別及び年齢別の投票所を設ける。

3 投票の秘密は、脅かされてはならない。

#### **第 8 部 最終規定 (省略)**

## 在外スイス人の政治的権利に関する連邦法【事務局仮訳】<sup>1</sup>

1975年12月19日制定

スイス連邦の連邦議会は、

連邦憲法 45b 条にかんがみ、

1975年3月3日の連邦参事会の教書にかんがみ、

次のように定める。

### 第1条 原則

1 在外スイス人は、その政治的権利を、自らその投票に係る自治体において、郵便により行使する。連邦参事会は、関係する邦及び自治体の同意を得て、政治的権利に関する 1976 年 12 月 17 日の連邦法 8a 条により、特定の期日に、特定の対象に関し、地域の一部を限って試験的に電子投票を行わせることができる。

2 代理投票は、投票に係る自治体の属する邦がそれを認めている場合に限り認められる。

### 第2条 定義

この法律において「在外スイス人」とは、スイスに住所を有せず、かつ、在外スイス代表部に登録をしているすべてのスイス人男女をいう。

### 第3条 範囲

1 満 18 歳になった在外スイス人は、連邦の投票及び選挙並びに国民イニシアティブ及びレファレンダムの請求への署名に参加することができる。

2 被選挙権については、連邦憲法 75 条の定めるところによる。

### 第4条 除外

連邦における投票権の行使は、

a スイスの法律により精神疾患又は弁識能力が薄弱と判断された場合には禁止される。

b 外国において、同様の理由があると宣言され、それがスイスの法律に照らして十分なものである場合には禁止される。

### 第5条 投票に係る自治体

1 在外スイス人は、出生地の属する自治体又は以前の住所の属する自治体のいずれかを、投票に係る自治体として選択する。

2 邦は、在外スイス人が政治的権利を行使することができる自治体又は在外スイス人が選挙人登録される自治体の数を、一又はそれ以上に限定することができる。

3 在外スイス代表部に登録した在外スイス人は、その投票に係る自治体を変更してはならない。

### 第5a条 申込み

1 政治的権利を行使しようとする在外スイス人は、在外スイス代表部を通じて、その投票に係る自治体にその旨の請求をする。

2 4年間、前項の申込みをしない場合には、その者に係る選挙人登録は削除される。

### 第6条 不服申立て

邦の機関がした決定又は連邦官房がした決定に対する不服申立てについては、連邦の手續に関する一般的規定が適用される。

### 第7条 適用法

1 邦又は自治体レベルの政治的権利、特に全邦院の選挙への参加に関しては、邦の法律が適用される。

<sup>1</sup> 和訳に当たっては、スイス連邦参事会 HP に掲載されている条文を参照した。  
(スイス連邦参事会 HP <http://www.admin.ch/ch/index.en.html>)

- 2 この法律又は施行規則に反しない限り、在外スイス人の政治的権利の行使に関する法令は、在外スイス人に適用される。

#### **第8条 施行**

- 1 連邦参事会は、この法律の施行に関し規則を定める。
- 2 連邦参事会は、選挙人登録が求められない場合及び外国における住所の証明を他のやり方で行うことができる場合を定める。
- 3 この法律に関する邦の施行規則は、連邦において承認されない限り効力を有しない。

#### **第9条 最終条項**

- 1 この法律は、任意的レファレンダムに付される。
- 2 連邦参事会は、この法律の施行期日を定める。

## NZZ（ノイエ・チュルヒャー新聞社）における説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 10 日 13:50～15:05

於：NZZ（ノイエ・チュルヒャー新聞社）

### スイス側出席者

アシュヴァンデン（Aschwanden）NZZ（ノイエ・チュルヒャー新聞社）編集委員

**アシュヴァンデン編集委員** 本日は、ようこそお越しくございました。私は、NZZ 日曜版を担当している、エルリッヒ・アシュヴァンデン博士です。NZZ 日曜版を代表して、歓迎いたします。また、我が国の国民投票制度、すなわち、レファレンダム（いわゆる国民投票）及びイニシアティブ（国民発案による国民投票）におけるメディアの役割にご関心をお持ちいただき、ありがとうございます。

少し、自己紹介をさせていただくと、私は、ジャーナリストとして 15 年の経験を持つ者である。これまで、主に内政問題を担当し、4 年前からは NZZ 日曜版で働いている。NZZ 日曜版は、4 年前にできた新聞であり、225 年の歴史を持つ NZZ の日曜版である。

### （国民投票に際してのメディアの役割）

**アシュヴァンデン編集委員** さて、皆さんが興味をお持ちの国民投票に際してのメディアの役割だが、これは直接民主制の中で非常に重要な役割を持っており、政府の側から何らかの制限、特に投票に対して影響を与えるような報道に関する規制のようなものは、何もない。政府の側も、それからメディアの側も、互いに互いを必要としている。

既にご承知のこととは思いますが、我が国では、年 4 度ほど国民投票のスケジュールが設定されており、メディアの側では、非常に早い段階から国民投票についての情報を提供している。このチューリッヒには、NZZ のほかにもターゲス・アンツァイガー（Tages-Anzeiger）という大新聞があるし、また、その他の地方紙も多いが、これらの新聞は、この国民投票について、その投票に至る過程



から投票テーマの分析・評価まで、逐一報道している。特に、イニシアティブ（国民発案による国民投票）に関しては、提案の端緒、イニシアティブ発案の過程（イニシアティブ発案の際には委員会を作り、これが署名を集めるという過程を通る。）発案者自身の見解などについて、詳細に報道していくことになる。例えば、議会在イニシアティブを取り上げるかどうかといったこと、政府等がこれを支持する場合にはその理由等もメディアとして詳細に報道するし、議会で審議される場合には、その内容についても詳細に報道する。

ただし、報道のあり方については、議題（投票テーマ）の中身によって大きく変わる。例えば、先般行われた国民投票<sup>1</sup>のように、欧州政策といった重要な内容であれば深く掘り下げて報道するが、雇用時間といった比較的重要度の低いものについては、それほど紙面を割かないということになる。もちろん、メディアは、国民投票の期日が実際に設定されてから、本格的に取り扱うことになる。

ちなみに、直近の国民投票は 11 月 27 日に予定されており、議題としては、遺伝子組換え作物を許可するか否かというテーマと、日曜日の店舗の営業を許可するか否かというテーマの二つが予定されている<sup>2</sup>。今の時期であれば、紙面を割いて報道するものとしては、それらのテーマがどのような意味を持っているかということになり、それぞれのテーマについての分析や、専門家のインタビューといったものが増えてきている。また、個々のテーマについて様々な団体が賛成・反対の立場で様々な集会を開き、そこで賛成・反対の宣伝を行うが、これについても報道していく。ただ、すべての利益団体の集会に人を送ることはできないので、通信社等の報道を利用して、これらについても報道していくことになる。

投票期日の 10 日か 1 週間くらい前になると、新聞社としても社説を書くことになる。その社説の中では、今度の国民投票について賛成か反対かの立場を新聞社の名前で書くことになるわけである。意見が大きく割れて、編集部の中でも一致できないような案件の場合には、賛成・反対両方の意見を社説で併記する形になる。

以上で、私の説明は終わりとし、あとは質問に喜んで答えさせていただく。

---

<sup>1</sup> 2005 年 9 月 25 日に実施された、EU 拡大に伴う人の行き来の自由化についての国民投票。スイスは、1999 年の国民投票で EU との第一次バイラテラル協定を批准したものの、EU の拡大の際には人の行き来の自由化についてのみ、再度国民投票に問うことができるというオプションが付いており、この国民投票の実施となった。（swissinfo 2005/9/7 より）

<sup>2</sup> 2005 年 11 月 27 日に「遺伝子組換え作物（GMO）栽培・飼育の 5 年間の凍結」と「駅や空港での商店の日曜営業を許可する労働法改正案」についての国民投票が実施された。前者は賛成 55.7%、反対 44.3%で承認され、後者は賛成 50.6%、反対 49.4%で承認された。（swissinfo 2005/11/28 より）

ただ、私は新聞の人間なので、ラジオやテレビについては十分に回答できない場合もあるだろうが、できる限りお答えしたい。

### **（テレビ・ラジオにおける政治的な宣伝の禁止）**

**中山団長** 本日は、大変貴重なご意見を頂戴いたしまして、ありがとうございます。ありがとうございました。

日本においては、現行憲法の施行後約 60 年の間まだ一度も憲法改正は行われていないのだが、その憲法改正には国民投票を経なければならないと定められている。ところが、この国民投票を実施するための法律が制定されていない。今回、実際に国民投票の経験を有する欧州の国々の実情を調査しにまいったのであるが、その一環として、国民投票制度が大変に活用されている貴国を訪問し、調査しようと考えた次第である。

さて、スイスにおいては、新聞・雑誌等の PR については一切これを制限しないが、テレビ・ラジオについては制限をする場合があると聞いている。まず、この点について説明していただきたい。

**アシュヴァンデン編集委員** ご指摘のとおり、テレビ・ラジオにおける政治的な宣伝は禁止されている。現在、テレビ・ラジオ放送法を改正し、政治的な宣伝を許可する改正を行うことが議論されているのだが、これは廃案となる可能性が非常に高い。なお、これまで禁止されてきた背景としては、比較的長期間、テレビもラジオも国営の放送局しかなかったということがある。

### **（直接民主制の諸制度の下での議会の役割）**

**保岡議員** 貴国では、イニシアティブやレファレンダムといった制度が歴史的伝統的に国民に定着している中で、議会はどのような役割を果たしているのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 基本的に、イニシアティブやレファレンダムで取り扱われる法案は、議会の方針に反するものが非常に多い。議会としては、イニシアティブに係る提案を国民投票に付する際に、これを採用するか否かを勧告できるのだが、この際には、却下（不同意）を勧告することが多いということになる。さらに、議会が不同意の場合、議会はこれに対して対案を出すことができるので、そういう役割を通じて議会の意思を示していくことになる。

### （新聞広告）

**枝野議員** 新聞広告について伺いたい。賛成、反対の運動をする人たちが、新聞の紙面を買って広告を出すことはよく行われることなのか。そうだとすると、経済力の豊かな側が有利になるのではないかという批判が考えられるが、そのような声はないのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 新聞に掲載される商業用広告については、特に制限はない。例えば、先般行われた欧州との間のバイラテラル協定の中に、人の移動の自由の拡大協定というものがあった。これについて、賛成派と反対派がそれぞれに相当の広告を掲載したが、資金量の問題が考慮されながらも、だからといって何らかの制限を加えるといったことにはならなかった。もちろん、テレビ・ラジオにおいては広告が禁止されているので、この話は当てはまらない。

### （虚偽報道に対する自主規制）

**保岡議員** 虚偽の事実に基づく意見や報道を排除し、新聞報道の公正を担保するために、自主規制的なルールを設けることなどは、なされているのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 自主規制の手段は二つある。一つは、現場の記者から上がってくる報道が名誉毀損あるいは虚偽のものであるという可能性がある場合には、編集の段階でその記事を削除することがある。もう一つは、報道委員会という組織があり、名誉毀損や虚偽に基づく報道があった場合には、報道委員会にその旨を訴えることができる。最近、ブロッハー（Blocher）司法警察大臣が他の機会に話したコメントを別の文脈で使用されたということがあり、これについて大臣から非常に強い抗議があった。これは、先ほど申し上げた、今度行われる日曜日の営業に関する国民投票の関連で、別の文脈のコメントが労働組合によって使われたという事例である。

### （投票結果に対する報道機関の影響力）

**辻元議員** 新聞社は、賛成か反対のどちらかの立場で国民投票についての社説を掲載することだが、報道に携わる者の現場の感覚としては、その報道活動が国民投票の結果に及ぼす影響力について、どのようにお考えか。

**アシュヴァンデン編集委員** NZZ のみならず、主要な新聞が書いた記事を基に

して国民は自らの意見を構築するので、ご指摘の点に関しては非常に手応えを感じている。しかしながら、メディアのみが決定的な影響力を持っているわけではない。例えば、1992年にスイスが欧州経済地域（EEA）に加盟するか否かの国民投票を行った際には、メディアはほぼ一致して欧州経済地域（EEA）加盟に賛成する活動を行ったが、国民からはNOという結果が出た。

### （投票案件に対する新聞社の態度）

**笠井議員** 国民投票の10日か1週間前には社説を掲載するとのことだが、スイスにおいては、主要新聞の間で賛否が分かれる場合は多いのか。また、主要紙の発行部数はどのくらいか。

**アシュヴァンデン編集委員** 賛否についてだが、完全に意見が一致することは非常に少ない。通常は、緩い形で過半数が賛成する方向ができてくることになる。そして、それは政府の方針と一致することが多い。しかし、最近の傾向としては、これに反対する方針を出す新聞社も多くなっている。特に、EUとの関係といった外政面についての国民投票は、これはほとんど50%対50%くらいに分かれてしまうので、新聞社としても反対の意見を出すところが段々増えている。もちろん、政党と直接結びついている新聞は特にならない。それから、スイスの場合には地域によって傾向がはっきりしており、地域に根付いている新聞が多いので、地域の新聞としては地域の意見に沿った意見になることが多い。

発行部数についてだが、NZZの場合は14万部である。これは、外国で販売されている部数を含めての数字である。

### （投票案件についての情報源）

**古川議員** 普通の人だと、いつも読む新聞は1紙しかないだろうから、各紙を比較して判断していくということは少ないのではないかと。となると、各紙で意見が異なる場合に、例えば、新聞社がその相違を報道したり、あるいは、雑誌等でそれぞれの新聞社の意見の相違を比較できるような報道が行われたりすることが重要になると思われるのだが、そのようなことはあるのか。あるいは、そのようなものは行われず、国民は自分がいつも読んでいる新聞だけで判断するのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 一般の国民が、1紙のみを読んでいるということについては、ご指摘のとおりであり、同意する。もちろん、新聞は、基本的には

一つの見方を提供するものであるが、少なくとも NZZ の場合には、例えば、今度の国民投票の案件である遺伝子組換作物のモラトリアムに関しては、賛成意見・反対意見を併記するようにしている。専門家についても、賛成派・反対派の双方を呼んでその意見を併記し、その上で、編集部として賛成か反対かという意見を付すようにしている。それから、ラジオやテレビにおいては政治討論がよく行われており、これは商業ベースではなく、賛成派・反対派の代表を呼んで討論している。

スイスでは、「ミグロ」と「コープ」という大きなスーパーマーケットのチェーンが二つあり、これらも先ほどの遺伝子組換作物については非常に大きな関心を持っており、それぞれが会員に対して発行している会報等でも取り上げている。また、道路法規などに関しては、自動車関連分野の団体が、例えば、貨物自動車などの組合なども情報を提供している。そのような意味では、新聞としては一方向からの観点かもしれないが、情報源は多いので、国民は非常に様々なところから情報を得ることができる。

#### **（報道委員会の構成・機能等）**

**葉梨議員** 先ほどの質疑に対するお答えの中で言及された、自主規制の手段の一つとしての「報道委員会」についてお伺いしたい。まず、報道委員会は連邦で一つ設置されているのか、あるいは邦（カントン）ごとの設置なのか。第二に、報道委員会はどのような構成なのか。第三に、名誉毀損や虚偽報道の申立てがあったときに、報道委員会はどの程度の期間で決定を下すのか。第四に、報道委員会が名誉毀損と認めたときは、具体的にどのような措置を新聞社に対して命じるのか。以上4点についてお伺いしたい。

**アシュヴァンデン編集委員** まず、報道委員会は、これは連邦のものか邦（カントン）のものかということではない。これは、報道機関の自主的な組織である。次に、その構成についてであるが、現在は、報道委員会の長には、ターゲス・アンツアイガー（Tages-Anzeiger）という新聞の元編集長が就任しており、メディアからの代表者で構成されている。三つ目の名誉毀損かどうかを決定する期間については、これは比較的ゆっくりとしか決まらない。理由は、年間に3、4回しか会合が行われないので、その会合で多くの案件を扱うことになるからである。非常に厳密にやるのであれば、実際には裁判所に訴えるしかない。最後に、報道委員会において名誉毀損なり虚偽報道だと判断された場合の措置であるが、名誉毀損されたという人が反対の意見を述べるための紙面を新聞社は提供しなければならないことになる。

### （テレビ番組のスポンサー）

**中山団長** コストの問題についてお伺いしたい。テレビが番組を放送する場合にはコストがかかるが、それをまかなうためにスポンサーを取るということはあるのか。

**アシュヴァンデン編集委員** テレビ番組については、政党がスポンサーになっている番組はないが、通常の商業ベースでスポンサーが付いているということはある。なお、連邦議会の下院は4年ごとに選挙があり、その際に、党の綱領を紹介する5分くらいの短い番組はある。

### （新聞社へのスポンサーや政府の影響力）

**辻元議員** 今のスポンサーの話だが、新聞も広告を取るなどして、様々な企業との関係があると思う。スイスでは、新聞社が自らの意見を主張するときに、そのような広告主になっている企業との関係に配慮をすることがあるのか。

**アシュヴァンデン編集委員** スポンサーからの影響は全くない。これを行うと、マスコミとしての信用に関わるからだ。また、新聞社としての内規にも当然引っかかることになる。我々は、どのスポンサーからどれだけの資金が提供されているかということとは全く関係なく、中立に報道をしている。

**辻元議員** 関連して、もう一点。先ほどの説明では、政府に対する反対の主張も増えてきているとのことだったが、メディアの独立・自由に関して、政府に対する配慮、あるいは、政府から何らかの圧力が加わるなどといったことは、今までになかったのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 政府の意見がどれだけの影響を及ぼすかということだが、政府が新聞社に対して圧力をかけることは、実際上できない。もちろん、例えば、今度の日曜日の営業の件に関する国民投票についても、主要担当大臣である経済大臣の発言については非常に多くの紙面を割くことになるが、だからといってその発言を圧力とは受け取っていない。単に、事実を報道するために紙面を提供するだけのことである。

### （社説以外の記事の公平性）

**辻元議員** 新聞社自身の主張は社説で行うとのことだが、それでは、社説以外

の記事においては、賛否両論を可能な限り公平に掲載するといった配慮がなされているのか。

**アシュヴァンデン編集委員** ご指摘のとおり、新聞社としての主張は社説のみで行う。そして、通常の報道では、賛成派・反対派を対立させ、可能な限り中立に報道するようにしている。例えば、今度の遺伝子組換え作物に関する国民投票については、ドイツで実際に遺伝子組換え作物を生産している農家に取材に行ったが、それも可能な限り中立を旨として報道している。ただし、これは NZZ にはよくあるのだが、小さな困み記事の中で、新聞社としての意見を最後に付加するということはやっている。

### （スイスにおける新聞報道の質）

**葉梨議員** NZZ はクオリティー・ペーパーであろうが、スイスにおいては、ショービジネス的な興味で行政あるいはすべての社会事象を扱う、いわゆるイエロー・ペーパーのような類の新聞は存在するのか。また、国民投票に関し、NZZ 以外のそのような新聞あるいは週刊誌で、アシュヴァンデン編集委員から見て顔をしかめるような報道がなされた事例はあるか。

**アシュヴァンデン編集委員** イエロー・ペーパーに類する新聞は、スイスでは二つある。一つは「ブリック」という新聞である。これは、最初はイギリス系のイエロー・ペーパーに近いものであったが、最近は政治的なテーマを取り扱うようになっており、もはやイエロー・ペーパーといえるようなものではなくなっている。これは、編集長ではないが、古株のフランク・マイヤーという人物が非常に大きな影響力を行使しているからであり、イエロー・ペーパーには珍しく、左派の新聞である。例えば、外国人を敵視する風潮に対しては反対の論陣を張っているのだが、そのような紙面構成になっていることも、イエロー・ペーパーとしては非常に珍しい傾向である。

もう一つは6年前から発刊されている「20分」という新聞がある。これは要するに20分で読めてしまうような手軽な無料新聞で、駅やバス停に積んであり、通勤客が通勤する間に読めてしまうような新聞である。これは広告収入で成り立っているので無料なのだが、中身としてはスポーツ、ショービジネス、犯罪等の記事がメインであり、政治的な側面をあまり持ち合わせていない。

二つ目は、顔をしかめるような記事はあるのかというご質問だが、気が付く限り特にはないと思う。スイスの新聞記者は、非常にクオリティーが高い。最近どこもそうであるが、人員削減の影響を受けて質が少し落ちる傾向にはある

ものの、その中身としてひどいものは、気が付いた範囲では特にはない。これは大新聞だけではなく、地域の新聞についても同様である。そこは、学歴もある人間が研修を受けて報道に携わっているのです、そういうことになっているのではないかと思う。

#### **（選挙における新聞・雑誌の報道のあり方）**

**保岡議員** スイスの新聞・雑誌は、国民投票運動については論評が自由ということのようだが、選挙においては、特定の候補者や政党を支持することについて、何らかのルールが存在し、管理を受けるのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 選挙における候補者についても、全く自由に報道できる。通常は地域の候補者について報道することが多く、議員としての過去4年間の実績、新しい候補者については人物紹介、といったことを報じる。ただし、「この人物に投票しなさい」といったような報道はもちろんしない。昔は、ある政党に近い新聞だったので、そこにシンパシーのある記事を書くことはあっても、「この党やこの候補者に投票しなさい」という報道はしない。

#### **（国民投票運動を活性化するためのメディアの活動）**

**保岡議員** 国民投票運動が活性化し、国民の議論が活発化するために、新聞や雑誌が、討論会やパネルディスカッションなどの催し物を主催するなど、国民の世論の形成のためにメディアがしていることはあるのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 編集長や編集委員が参加するような行事はある。ただし、これは、自分の意見を発表するための場としてではなく、司会という形で参加するということである。先ほど申し上げた放送法のように、メディアが一方の当事者になることがあれば自分たちの意見を述べることはあるが、通常の場合であれば、そのような場において意見を述べることはない。

#### **（世論調査の主体と報道）**

**古川議員** 新聞社が主催して、国民投票などに関する世論調査を行うことはあるのか。

**アシュヴァンデン編集委員** 世論調査は、例えば、中立的な政治学者の集団で



ある GFS といった世論調査の専門機関が行う。新聞もスポンサーになるが、テレビがスポンサーになることが非常に多い。その結果、テレビが一番最初に世論調査の結果を報道することになる。

**古川議員** 国民投票において自ら賛否を表明することができないテレビが、自分がスポンサーになった世論調査の結果を報道することができるというのであれば、それは、国民に対して間接的に影響を与えるということになるのではないか。

**アシュヴァンデン編集委員** テレビが報道をする場合、報道の仕方によっては、当然ながら傾向が出てくる。ただし、先ほどの遺伝子組換え作物の禁止といった話についても、それなりの報道の仕方になることはあるけれども、少なくともテレビとしての意見は発表しない。それが中立ということだ。その意味では、確かに世論調査を行ってその報道をするのではあるが、それは、結果を操作するわけではないので、あくまでも中立的な立場で行われる世論調査であることに変わりはない。

#### **（報道機関に対する利害関係者からの圧力・買収の有無）**

**枝野議員** スイスの国民投票のテーマは非常に具体的な事柄が多いので、利害関係のある団体等が必ず存在するであろう。利害関係のある団体等が、例えば、大規模な買収を行ったり、組織的にプレッシャーを加えたりするなどという事態が起こっても不思議ではないと考えるが、取材・報道を行っている見地から、買収・圧力等の有無、それらに対する危惧について教えていただきたい。

**アシュヴァンデン編集委員** 例えば、今回国民投票に付される日曜日の営業の件では、旅行者の利便のために空港や主要駅での店舗の営業を許可するか否かという話なので、鉄道等が非常に大きな利害関係者になる。利害関係のある団体等が立法化の段階でロビー活動をすることはあり得ても、これが、汚職・買収に直接につながることはない。通常は、記者会見をして自らの意見を述べることはあっても、買収等はありません。さらに、新聞社や編集者に対して特定の報道を行わせるような汚職事件もない。少なくとも私の知る限り、そのような事件や裁判が起こったということは承知していない。その可能性は非常に薄いと思う。

### **（国民投票に関する具体的な新聞報道）**

**辻元議員** 間もなく行われる国民投票に関する記事は、例えば、本日資料として配布された NZZ の日曜版新聞の中には掲載されているか。

**アシュヴァンデン編集委員** えーっと……（と紙面を繰りながら、探す）……、あっこれだ！17 面の上段をご覧ください。そこに掲載されている<sup>3</sup>。インターレーケンには大勢の日本人観光客がやって来るが、彼らに土産物を販売している店舗が日曜日にも営業することを認めるか否かということが、今回の国民投票の一つのテーマとなっている。

### **（おわりに）**

**中山団長** 長時間にわたって、私どもの広範多岐なご質問に、大変丁寧にお答えいただき、どうもありがとうございました。

**アシュヴァンデン編集委員** こちらこそ、ご訪問いただき、ありがとうございました。

以上

---

<sup>3</sup> 2005 年 11 月 6 日付 NZZ 日曜版 17 面

## スイス国営放送局における説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 10 日 16:10 ~ 17:00

於：スイス国営放送局

### スイス側出席者

ハルディマン (Haldimann) スイス国営放送局編集長

ブリュスケ氏 スイス国営放送局 (議会担当)

**ハルディマン編集長** スイス国営放送局へ、ようこそいらっしゃいました。

### (スイス国営放送局の概要)

**ハルディマン編集長** スイス国営放送局の本部では、約 1,400 人が働いており、三つのチャンネルで放映をしている。スイス国営放送局は、公の経費と広告からの収入によって成り立っている。全体の年間経費は 5 億フラン (約 450 億円) そのうちのほぼ半分の 2 億 5 千万フランほどが広告収入となっている。スイス国営放送局は、中立の放送機関として、どの政党からも影響を受けない独立した組織として運営されている。私は、スイス国営放送局の本部において、編集長としてすべての編集に責任を負っている。

### (公平中立な放送)

**ハルディマン編集長** スイス国営放送局の活動を規制している一つの決まりとして、スイスの憲法において、「スイスの放送局、あるいはラジオ局は、物事が起こった事象を物事が起こった事象に即して、公平中立に報道しなければならない」旨の条文が記されている<sup>1</sup>。我々はそれに縛られ、それに従って放送活動を行っている。国民投票の報道については、例えば、一つの国民投票の事案と

---

<sup>1</sup> スイス連邦憲法第 93 条第 2 項「ラジオおよびテレビジョンは、教育と文化的発達に、また、自由な意思形成と娯楽に寄与する。ラジオおよびテレビジョンは、国の特質と邦の需要を考慮する。ラジオおよびテレビジョンは、事件を事実に即して正しく描写し、見解の多様さに適合した報道をする。」樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』131 頁〔小林武訳〕(三省堂 第 4 版 2004 年)

して、議会あるいは一般国民の間で 90%が賛成し、10%しか反対していない事案があったと仮定する。そのような国民投票の事案についても、我々放送局は、その賛成・反対それぞれの立場を公平に伝える義務を負っているということである。

スイス国営放送局は、このような国民投票の問題などを取り上げる「アリーナ(広場)」という討論番組を毎週金曜日に放送しており、例えば、国民投票のテーマについて、賛成・反対の立場の人々に集ってもらい、議論をしてもらう。このような討論番組において国民投票をテーマとする場合には、賛成・反対それぞれ同数の方々に出席してもらって討論を行うよう配慮している。皆さんもご存知かもしれないが、スイスにおいては、テレビ・ラジオにおける政治的な広告(まさに国民投票の賛成・反対といった、そのような政治性を帯びた広告)は、完全に禁止されている。他方、新聞等については、それは許されている。

### (国民の投票行動と討論番組)

**ハルディマン編集長** 実際の国民投票の投票行動について、一点だけ申し上げたい。国民投票は、土曜日に行われることもないではないが、通常は日曜日に行われる。ところが、国民投票の有権者のほぼ 3 分の 2 は、事前に、郵便投票で賛成・反対の意思表示をしている。したがって、国民投票の当日に実際に投票所へ行くのは、有権者のほぼ 3 分の 1 に過ぎないと言える。私がなぜこの点について申し上げたかと言うと、例えば、これから今月末の国民投票<sup>2</sup>の当日までに、放送局としては様々な討論番組を放送していくのだが、先ほど申し上げた 3 分の 2 の多くの有権者にとっては、実は既に投票を済ませているということが、現実問題としてあるからである。したがって、時が経つにつれて 3 分の 1 に向かって減っていくわけであるから、国民投票の投票日に向かって討論番組を放送すると言っても、その放送を見た有権者にとっては、「時既に遅し」といった現象も起こっているのである。

### (国民投票の当日の放送)

**ハルディマン編集長** さて、国民投票の投票日当日の話になるが、多くの邦(カントン)において、投票は正午の 12 時で締め切られる。そして、一般的には、放送局としては、午後 2 時ぐらいから投票結果についての特別放送を開始する。

---

<sup>2</sup> 138 頁(注 2) 参照

もちろんその段階から、投票結果についての各テレビ局の予想も同時に放送し始めるが、一般的には、午後 3 時ないし 4 時には投票結果の予想をテレビ局として発表する。そして、その特別番組の一環として、国民投票に大きく関わった各利益団体の代表や、賛成派・反対派の代表などを招き、そこで国民投票の結果をどのように分析・評価するかという討論番組を主催している。国民投票の当日の特別番組の締めくくりとしては 我々は「ゾウさんのラウンド」と俗に呼んでいるのだが スイスを代表する四つの政党の代表者に集まってもらい、国民投票の結果をどのように評価するかについて、ディスカッションを行ってもらおう。これが特別放送の締めくくりの番組になる。

当日の特別番組の模様をもう少し説明すると、当日の午後 6 時ぐらいになると、行政府の立場から連邦参事会（連邦政府）が、国民投票の結果についての分析・論評を発表する。1992 年の非常に有名な国民投票のときのことについて、是非この機会に紹介しておきたい。それは欧州共同体の市場への加盟を国民投票で否決されたという事例で、これを連邦参事会（連邦政府）の側では「黒い日曜日」と称している。この日に非常に大きな議論になったのは、連邦参事会（連邦政府）が、国民投票によって否決されたというその結果を非常に激しく批判したことであった。

なお、現在の政府の中で最右派の国民党の代表を務めており、司法警察大臣であるブロッハー（Blocher）大臣の 1 年ほど前の国民投票の際の発言も紹介しておこう。ブロッハー大臣は、国民投票の結果について政府のコメントを発表する立場に立ったのだが、コメントを求められた際に「私はノーコメントだ。国民投票の結果については、何もコメントしない。国民投票の結果というものは、それは常に正しいからだ。」とだけ述べている。

私からの概括的な説明は以上である。あとは、皆さんからのご質問をお受けしたいと思う。

### （スイスにおける放送のあり方）

**中山団長** 大変に丁寧なご説明、どうもありがとうございました。日本では、現行憲法の施行後約 60 年の間まだ一度も憲法改正は行われていないのだが、その憲法改正に当たっては、国民がこれについての賛否を表明する国民投票を経なければならないと、憲法自身に明確に規定されている。ところが、この国民投票を実施するための法律が制定されていない。我々は、この国民投票法を制定するに当たって、スイスのさまざまな経験を参考にするために、貴国に調査にまいったのである。

さて、早速だが、私からお尋ねしたい。日本にももちろん、公共放送として

NHK（日本放送協会）が存在しており、また、そのほかにも複数の民間のテレビ局が存在している。国民投票に際して、公共放送機関であるNHKが中立を守ることは当たり前のことだが、民間の放送局がさまざまな情報を流す可能性がある。その場合に、テレビがどのような影響を国民に与えるのかについて、国民投票について経験豊富なスイスでは、どのように考えておられるのか、まず、この点についての説明をお願いしたい。

**ハルディマン編集長** 冒頭に申し上げたが、スイスにおいては、憲法の条文として、「公であろうと民間であろうと、テレビ局あるいはラジオ局は、政治的に中立性を保たないといけない」旨が規定されており、その点については、民間放送機関を含めて縛りがかかっている。

#### **（中立性を担保する憲法規定に対する批判の有無）**

**中山団長** 日本の現行憲法では、「言論の自由」が保障されている。スイス憲法には、国営であろうと民間であろうと、放送機関は中立を保たないといけない旨の規定があるとのことだが、現実問題として、これと「言論の自由」「報道の自由」との関係で、憲法の中にそのような規定を設けていることについての批判はないのか。

**ハルディマン編集長** スイスのテレビ・ラジオといったメディアの側には、憲法上中立性を保たなければならないという縛りがかかっていることに対して、特に不満あるいは批判といったものは存在していないと思う。なぜなら、放送する際の基本的な姿勢として、ある物事の賛成の側面あるいは反対の側面、そういったさまざまな側面を紹介するのが我々の任務であり、その放送に接した視聴者が自らの考えを形成することを助ける、ということが我々放送界の使命であると考えているからだ。中立性の担保に対する反対意見は、私は聞いたことがない。

もちろん、いま私はスイス国営放送局の編集長としてこのような意見を述べているのであって、スイス政府がこの問題をどのように考えているかについては、私の関与することでないことは申し上げるまでもない。これは、あくまでも私の放送人としての考え方である。

**中山団長** よく分かった。

### （討論番組「アリーナ」について）

**笠井議員** 「アリーナ」という討論番組についてだが、視聴率はどの程度で、金曜日の何時ごろに放送されているのか。また、視聴者が判断する上で、どの程度の役割を果たしていると考えるか。

**ハルディマン編集長** 放送時間帯については、午後 8 時 10 分から始まる放送がある。視聴率は大体 28%というのが平均的なところであるが、我々はこの視聴率を勘案しても、視聴者が国民投票案件について考える上で、相当程度の影響力を持っている番組であると自負をしている。

### （ジャーナリズムの使命）

**辻元議員** 憲法には放送局の公正中立が規定されているとのことであるが、他方、ジャーナリズムには、権力をチェックするという非常に重要な使命もあると思う。国民投票の場合に賛否両論を公平に併記するという点については、確かに私も理解できるが、一般の放送としては、政府を批判することもジャーナリズムの使命ではないか。そこに矛盾は現れないのだろうか。この点について、いかがお考えか。

**ハルディマン編集長** 中立性と、政府に対する批判的な視点からの批評というジャーナリズムの重要な役割については、私は、十分に両立し得ると考えている。確かに、なるほど憲法上は中立性が謳われているが、同時に、放送業界に課せられた使命として、放送業界の自治、自ら物事を決めるという原則も非常に強く謳われており<sup>3</sup>、これは逆に言うと、他者からの影響を受けずに番組を作成し、放送を行うということである。

先ほども申し上げたが、ある一つの事案あるいはある一つの事件・事象について、さまざまな側面から視聴者に情報を提供することによって、我々は、十分にチェック機能を果たしているものと考えている。

### （放送局の中立性についての審査機関）

**辻元議員** それでは、中立であることを判断する機関が存在するのか。中立性の要請に抵触するようなことがあれば、処罰が行われたりするのか。また、そ

<sup>3</sup> スイス連邦憲法第 93 条第 3 項「ラジオおよびテレビジョンの自律とプログラム編成における自治とは、これを保障する。」樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』131 頁〔小林武訳〕（三省堂 第 4 版 2004 年）

の機関は独立した機関なのか。

**ハルディマン編集長** スイスには、中立性を侵しているのではないかという視聴者からの批判あるいは苦情、訴えを受け付ける独立した機関が存在する。裁判所のような判定をする機関である。さらに、オンブズマン制度も設けられており、中立性についての視聴者からの批判等に当該独立機関が応える前に、オンブズマンがまず批判等の処理、分析、判定を行う。

なお、欧州には、視聴料で番組を運営しているテレビ局が多数あるが、私は、このスイス国営放送局は、その中でも特に独立性が高く、中立性を維持している放送局であると自負している。私は既に4年間このスイス国営放送局の編集長の職にあるが、政治家や利益団体の方々から、何らかの影響を及ぼすことを意図した電話や折衝といったことを、私は一度も受けたことがない。これは非常に誇りに思っている。

#### **（放送において政治的な広告が禁止される理由）**

**枝野議員** 放送においては、政治性を帯びた商業広告、コマーシャルは禁止されているとのことだが、この考え方のベースになる思想的な背景について、教えていただきたい。紙媒体では認められているのに、なぜ電波媒体では禁止されているのだろうか。

**ハルディマン編集長** ご指摘のとおり、我が国では、テレビ・ラジオなどの電波媒体については政治的なコマーシャルは完全に禁止されているのに、新聞などの紙媒体については政治的なコマーシャルも許されている。私が考えるところ、これは、多分に歴史的な背景が理由であると思われる。つまり、新聞・雑誌といった紙媒体については、人為的に保護してあげなければならないといった問題が一番大きいのではないかと思う。それは、まさに広告を取ることによって経営が成り立っていくといった、そういった背景である。

この問題については、スイスでも議論が行われてきた。テレビ局あるいはラジオ局が政治上の宣伝をしてはいけないという条項を改正し、そういった広告を行っても良いとする議論が行われたことがあるが、連邦レベルでも邦（カントン）レベルでも否決され、それは日の目を見ていない。

#### **（政治性の判断基準）**

**枝野議員** 広告が政治性を帯びているか否かという判断には、実は、非常に微



妙なケースがあるのではないかと考えるが、どのような基準で判断しており、また、判断の微妙なグレーゾーンについて、何か問題が生じたことはないのか。

**ハルディマン編集長** 例えば、スイス国営放送局がコマーシャルを流す際には、パブリスイスという外郭団体が広告の受付を行い、その団体が第一次的に当該広告の政治性の有無などさまざまな判定を行い、スイス国営放送局で放送可能か否かを判断することになっている。

### （放送局の政治的主張が禁止される理由）

**葉梨議員** 今し方のご説明では、政治的な商業広告の可否に関する紙媒体と放送との取扱いの違いの理由について、紙媒体においては経営が成り立たないから政治的な商業広告も許されてきた、という説明であったかと思う。しかし、新聞の場合は社説で自分の意見を主張できるのに、テレビ・ラジオの場合は社としての意見を主張することができないということの理由となると、広告の問題に関する説明とはまた別の理由が必要なのではないか、と思うのだが、その点を伺いたい。

**ハルディマン編集長** スイス国営放送局は、中立性、公平性の縛りがかかっている。他方、紙媒体には公共のメディアというものはなく、これはすべて民間のメディアである。民間のメディアには、自由な営業活動という観点もあるだろうし、自分の意見の自由な主張という観点もあろう。テレビ・ラジオは、公共の電子的媒体を使用しているという観点からも、公共性、中立性というものを守っていかなければならないと思う。

**葉梨議員** スイスには民放はあるのか。

**ハルディマン編集長** 民間のテレビ局はある。ただし、基本的に地域性が強く、スイス全体をカバーするものではない。州や都市の単位で成り立っているような、そういったテレビ局である。

なお、先ほど言及したが、メディア規制に関して法改正の議論が行われた際に問題となったのは、スイス国営放送局ではなく、せめてこういった民間テレビ局については政治的な中立性といった縛りを緩和してもよいのではないかという議論であった。結果としては、その議案は否決されたが……。

**中山団長** 本日は、お忙しいところ、わざわざお時間をとっていただき、また、

大変精力的に私どもの質問にお答えいただき、どうもありがとうございました。

**ハルディマン編集長** こちらこそ、どうもありがとうございました。

以上

## 佐藤夕美氏 (swissinfo<sup>1</sup>) との懇談

平成 17 年 11 月 10 日 19:00 ~ 21:00

於 : Sala of Tokyo

ワーキング・ディナーを取りながら、swissinfo に記者として勤務しておられる佐藤夕美氏と議員団一行との間で、次の諸点について、活発な意見交換が行われた（録音テープも、また詳細なメモもないため、詳細な復元は不能）。

### （スイスの放送局事情）

スイスの放送業界では、スイス国営放送局の存在が圧倒的に大きい。その一つの理由として、スイスでは3か国語での放送が必要なためコストが高くなり、採算の問題から倒産する民放もあるから、とのことであった。

### （投票者の投票行動の実態）

スイスでは国民投票案件についての解説書が各有権者に配布される。この解説書を熟読した上での投票が望ましいが、実際には、あまり理解せずに投票する国民は大勢いるであろうとのことであった。また、事前の投票として郵便投票制度が設けられているが、その他に、電子メールを投票に活用するという試みを行った自治体があり、この試行は概ね好評であったとの紹介があった。

また、郵便投票の際には、家族で「賛成にするか、反対にするか」をテーブルを囲みながら議論・相談して決める、といったことも少なくない、とのことであった。

### （放送の中立性）

放送の中立性について議論が行われ、選挙の場合においても、各政党の広告やキャンペーンを放送することはないとのことであった。また、投票当日の特別番組では、番組の締めくくりとして編集者の意見が述べられているが、投票

---

<sup>1</sup> swissinfo はスイス国営放送局の国際部門である。  
( swissinfo ホームページ <http://www.swissinfo.org/>より )

前の段階で、編集者の意見が述べられることはないとのことであった。

### **（国民投票制度の意義）**

スイスでは、生活に密着した詳細なテーマを案件として国民投票が実施されることが少なくないが、国民を民族や言語で統合することが困難なスイスにおいては、頻繁な国民投票の実施が、国民を統合する作用としての効果をも生じさせているのではないかと議論が行われた。佐藤氏によれば、これらのことを指して、スイスは「意思（will）の国」と言われているとのことであった。

以上

## マダー司法警察省法務局次長らからの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 11 日 11:10 ~ 12:35

於：司法警察省

### スイス側出席者

マダー（Mader）司法警察省法務局次長

ヴィリー（Wili）内閣府課長

ビーダーマン（Biedermann）司法警察省公法局課長代理

バウマン（Baumann）司法警察省公法局課長補佐

### （はじめに）

**マダー法務局次長** 本日は、ようこそお越しくございました。皆様を心から歓迎いたします。事前に頂戴している質問項目を拝見して、皆様がスイスの制度、特に、（国民投票における）政治的権利について関心があるということに、非常に感銘を受けました。

過去数年の間に、スイスと日本との関係は非常に深くなり、様々な情報交換をするようになってきた。特に、近年では、憲法改正問題に関しても多くの情報交換を活発に行ってきた。そして、スイスにおいても、日本で憲法改正が熱心に議論されていることを承知している。

それでは、同僚の紹介をさせていただく。連邦内閣府のヴィリー課長は、「政治的権利」の分野の第一人者である。ビーダーマン氏は、司法警察省で公法を担当しており、憲法改正問題にも詳しい。バウマン氏は、司法警察省の公法の専門家である。

**中山団長** 本日は、ご多忙の中、お時間を作っていただいたことを心から感謝しています。

また、2000年に訪問した際にも、マダー次長をはじめ皆様から、数々の貴重なお話をお聞きできたことをとても感謝しています。ご記憶かもしれないが、ここにいる辻元議員も2000年に訪問しており、今回2度目である。また、葉梨議員は、2000年には、お父様が調査団の一員としてスイスを訪問しております。そして、今回は、民主党の憲法調査会長をしております枝野議員、同じく民主党憲法調査会の事務局長の古川議員、また、高木議員は、わが自民党と連立政

権のパートナーである公明党に所属しております。また、保岡議員は、私と同じ自民党に所属しており、自民党の憲法調査会長であり、また、法務大臣のご経験者でもいらっしゃいます。そして、最後に、共産党に所属しております笠井議員です。我々8名が今回の調査団のメンバーとなります。

我々は、前回貴国を訪問した2000年から今年の春まで、実に5年あまりの間、諸外国の憲法事情を含めて広範かつ総合的な調査を行い、これに関する活発な議論を経て、本年4月15日に報告書を取りまとめ、議長に提出したところである。そして、今回は、次のステップとして、憲法改正に当たって必要な国民投票制度の構築に向けた議論をしているところである。

そこで、国民投票制度について経験豊富なスイスにおいて、それがどのように運用されているのかということについて、改めて調査をしにまいった次第である。

よろしくお願いたします。

**マダー法務局次長** 中山団長をはじめ議員団の皆様は、かなり勉強をされていると思われるので、私の方からスイスの制度の概要説明をするよりも、早速、皆様のご関心事項についての質疑応答をしていった方が有益かと思うが、いかがか。

#### **（有権者の年齢、投票率）**

**中山団長** 結構です。それでは、早速、私から3点ばかりお尋ねしたい。まず、スイスの国民投票制度では、有権者の年齢が18歳以上ということだが、その理由は何か。また、国民投票の最近の投票率の動向についても、教えていただきたい。

**ヴィリー内閣府課長** まず、前半のご質問の有権者の年齢については、1848年以来、有権者年齢は20歳以上とされてきたが、1979年に、有権者年齢を18歳に引き下げるための法案が国民投票に付された。そのときの法案の提出理由は、若者が早期に人生に向き合わなければならなくなったこと、18歳以上に税金の支払い義務が発生することなどであった。しかし、このときは、この法案は、国民投票で否決されている。

その後、1990年に、スイス建国700周年を契機として、議会から、再度、同様の理由に基づく動議が提出され、今度は、国民と邦（カントン）の賛成によって認められた。それに伴い、民事上の権利に関する年齢も18歳以上となり、1993年に関連する法律が改正されている。

次に後半のご質問の投票率については、1930年代など非常に投票率が高い時期もあったが、2000年以降は平均45%程度で推移している。ただ、1994年を底として、最近はやや上昇傾向にある。

**マーダー法務局次長** 私から補足すると、スイスでは、18歳までに職業訓練・中等教育を終了することや、18歳以上に兵役義務が発生することなどから、「義務を伴う以上、それに応じて政治的権利も保障すべきである」という考え方が背景に存在する。

### （在外投票制度）

**中山団長** 私からのもう一つの質問は、いわゆる在外投票制度についてである。海外へ企業が進出することが多くなることに伴い、在外の国民が増えているが、スイスにおける在外投票制度の仕組みについてお聞きしたい。特に、在外国民投票の締切日等がどうなっているのか、その具体的な制度の仕組みを含めて、教えていただきたい。

**ヴィリー内閣府課長** 在外投票に関する締切日は、二つ存在する。一つは、在外投票のための有権者登録の申請の締切日であり、これは選挙日の6週間前までに済ませておく必要がある。投票したい国民は、在外公館へ行き、この有権者登録の申請をすることになる。その際、どの自治体において投票をするのかという登録自治体（邦＝カントン）を決めておくことになる。すなわち、本籍地の自治体か、それとも過去に居住していた自治体か、を選択することができることになっている。

もう一つは、実際の投票の締切日である。これは、通常、日曜日に設定されている。なお、この投票日に18歳以上になっている国民に対しては、投票日以前に、当該投票に係る情報をまとめた資料が送付されることになっている。

### （メディア規制）

**中山団長** 三番目の質問は、スイスでは、国民投票を行うに当たって、テレビ・ラジオの放送メディアには規制が存在するが、新聞など活字メディアには規制が存在しないと聞いている。このように、メディアの種類に応じて規制に差異を設けている理由を、詳しくお聞きしたい。

**マーダー法務局次長** これについては、ビーダーマン課長代理から……。

**ピーターマン課長代理** テレビやラジオなどの放送メディアについては政治的宣伝が禁止されているのは、ご指摘のとおりである。これは、公法上の規制であり、公共放送機関だけではなくて民間の放送機関についても適用される規範である。

ただ、現在、このような規制のあり方について、その緩和の是非が、スイス国内で議論されているところである。つまり、放送メディアにおいても、一般的なテーマについて組合や環境保護団体等が行う国民の注意喚起を促すための宣伝活動については、規制を撤廃するべきではないかという議論である。しかし、これらの規制の根拠が、経済的に裕福な人々から経済的弱者への一方的な情報、偏った情報の提供による偏った投票行動を防止するためのものであったことや、放送局の中立性を確保する理由などから、規制の緩和に反対する人々も存在する。

**マダー法務局次長** 私から補足すると、ご質問の趣旨は、なぜ、テレビやラジオなどの放送メディアは、新聞などの活字メディアよりも厳しい規制に服しているのか、その理由は何か 端的に、そういうものだったと思う。しかし、このような差異を設けている理由は、必ずしも自明ではないのである。ただ、個人的には、私は、これには主に三つの理由があると考えている。

第一は、歴史的背景や伝統である。スイス連邦の成立以来、活字メディアは、国民の政治的意見の醸成の重要な担い手となってきた。成立当初の活字メディアは、政党や利益団体の機関紙的役割のみを担っていたからである。

第二に、放送・活字両メディアに対する費用の拠出問題がある。なぜなら、投票に関係する団体が宣伝活動のために費用を拠出する際、放送メディアよりも活字メディアに対する費用の方が、格段に安く大きな影響を与えることができるからである。

第三に、活字メディアは、連邦成立以来、多種多様であり、ほとんどが民間経営である一方で、放送メディアは、最近まで国営放送だけであったからである。

冒頭にも申し上げたが、このような両メディアに対する規制の差異は自明のものではないことから、私自身は、どのメディアも平等に取り扱われるべきだと考えている。

### **( 広報宣伝費 )**

**中山団長** 国民投票を行う際、政府は、有権者にそれらの情報を提供するための広報宣伝費等の予算を組んで、国営放送などを用いて情報提供を行っている



のか。

**ヴィリー内閣府課長** 我が国では、国民投票一回当たりの国民一人当たりの費用は、約 1.5 フラン<sup>1</sup>となっている。したがって、現在の有権者は 485 万人で、連邦、邦（カントン）、地方自治体を合わせて、総額約 750 万フラン<sup>2</sup>となる。この中には、投票用紙に係る費用、改正する法律等に対する政府意見・反対意見の資料に係る費用、その他配付に関する費用、投票所に係る費用、そして集計に係る費用を含んだものである。

このような安い費用で国民投票が実施できる最大の理由は、連邦制の下における民兵制度の存在である。つまり、国民投票に関する事務を担うのは、各邦（カントン）なのであるが、各邦においては、民兵組織を使って、投票の監視及び集計等の作業に従事させることができるためである。

#### （投票用紙）

**枝野議員** 投票の方式については、投票用紙に「賛否」を一か所記入すると聞いているが、その具体的な記載は、「Ja」(Yes)とか「Nein」(No)と書くのか、それとも ×を書くのか。また、投票用紙の有効・無効の判断は、どのように行われるのか。

**ヴィリー内閣府課長** このように〔と、実際に投票用紙に記入して見せながら〕投票用紙には、「Ja」(Yes)か「Nein」(No)のどちらかを自署することとなっている<sup>3</sup>。

**枝野議員** や×を書くと、無効になるのか。

**ヴィリー内閣府課長** そのとおりだ。 や×という記載は、有権者が何を考えているか分からないし、その賛否が正確に反映されているとみなせないため<sup>4</sup>、無効票として扱われることとなる。

<sup>1</sup> 日本円で、約 137 円（1 フラン = 約 91 円）

<sup>2</sup> 日本円で、約 6 億 8000 万円（1 フラン = 約 91 円）

<sup>3</sup> 投票用紙は、121 頁参照

<sup>4</sup> 在スイス日本国大使館によれば、スイスにおいては、×は、日本における肯定・否定の意味を持つようなものと同様には考えられていないとのことである。

### （反対意見の掲載）

**枝野議員** もう一つ、伺いたい。政府が提供する資料には反対意見も掲載されるということだが、反対意見が多様に存在する場合、どのような形で掲載されるのか、その掲載の基準というものはあるのか。また、賛成意見と反対意見の掲載における量的配分は、どのようになっているのか。

**ヴィリー内閣府課長** まず、後半の質問にお答えすれば、この資料のように〔と、前々回の6月5日の国民投票の資料を見せながら〕、反対派の意見が10ページから11ページまでの2ページ、連邦政府の賛成意見が12ページから14ページまでの3ページで、必ずしも同じ分量とならないことがある。また、これらの賛否の意見の前に、なぜこの国民投票が必要なのか、という趣旨が書いてあるし、また、この赤い紙のところには〔と、ページを繰りながら〕、具体的な条文の変更案が掲載されている。

次に、前半のご質問についてだが、国民投票の参考資料に意見を掲載できるのは、国民投票の実施を要求する団体、すなわち5万人の署名を集めた団体である。そして、それら資料の内容に関しては、政府のスポークスマンを長とした委員会を設置し、そこで草案を作成したうえで、閣議において2度ほど検討し、決定している。

### （国民投票制度の公正の担保）

**保岡議員** いくつかご質問させていただきたい。まず、スイスの国民投票制度は国家の根幹的的制度として確立されていると認識するが、このような制度の公正を担保するための国民教育は、どのようにして行われているのか。

**マダー法務局次長** これは、ビーダーマン課長代理から……。

**ビーダーマン課長代理** 学校の授業の中で、「市民の政治的権利」の一つとして紹介されている。

### （国民投票に関する報道の社会的公正）

**保岡議員** 次に、虚偽報道や社会的公正に反する意見・報道に対して、公正を担保するための仕組みはどのようになっているのか。

**ビーダーマン課長代理** 虚偽報道については、放送局の放送免許の取消などの

法的手段が規定されている。また、裁判所によって不公正な報道を認定する判決も行われ得る。

**保岡議員** 国民投票運動の公正を保つため、報道機関の自主規制等は存在するのか。

**マラー法務局次長** 放送機関による自主規制については、憲法 93 条<sup>5</sup>に規定されている。これは、放送メディアに関するものであって、中立性を保つために、万が一不公正な報道があった場合、苦情を申請する手続等に関する規定である。一方、活字メディアについては、このような憲法上の規定は存在しないが、活字メディア全体で「報道委員会」を設置し、記事における表現上の逸脱の有無について認定を行っている。しかし、この委員会は、表現上の逸脱の有無に関する認定を行うのみであって、制裁手段等を有してはいない。もちろん、名誉毀損などは、この委員会とは別に、裁判所に訴えることも可能である。

#### （ポスター掲示等の規制）

**保岡議員** もう一つだけ、国民投票運動の規制に関して、質問させていただきたい。ポスターの掲示等に関する規制はあるか、あるとすればどのような規制がなされているのか。

**マラー法務局次長** 政治的対立や意見の相違に対して寛容でありたいというのが、私ども政府の態度である。したがって、政府がポスターの掲示等を行うことはなく、また、ポスターの掲示等を行っている利益団体等に対して、政府が特段の規制を行うということもない。たとえ、ポスターの内容が過激なものあるいは一方的な内容のものであったとしても、刑法上の制限以外は規制されることがないのである。例えば、人種差別的な表現などは、刑法上の制限に該当するから訴訟の提起等も可能となるが、そういう事例は少ない。また、単にセンスが悪いポスター、というのは全く問題ないのだ（笑）。

#### （郵便投票の不正防止措置）

**古川議員** 郵便による投票が多いということを伺っているが、郵便投票におけ

---

<sup>5</sup> スイス憲法第 93 条第 2 項については、148 頁（注 1）参照。同条第 5 項「プログラム〔編成に関する〕訴願は、独立の訴願審級で審理を受けることができる。」樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』131 頁〔小林武訳〕（三省堂 第 4 版 2004 年）

る不正投票を防止する手段としては、どのようなことを行っているのか。

**ヴィリー内閣府課長** 不正を防止するのは邦(カントン)の役割となっており、邦(カントン)によって偽造防止手段は様々である。例えば、有権者を証明する用紙にサインを要求したり、有権者各自と政府がそれぞれに暗号を持ち、両者の暗号の符合によって不正の防止を行ったりしている。こういう方法では、一件の不正というのを発見するのは困難だが、大量な不正・偽造であれば発見できる可能性は高くなる。

**古川議員** そのような方法で、郵便投票されたものを不正かどうかチェックできるのか。

**ヴィリー内閣府課長** 郵便投票に関しての検査は、具体的には、大小の封筒を用意し、大きい封筒にはサインあるいは暗号の必要な証明書を入れ、小さい封筒には投票用紙を入れる。小さい封筒は、選挙(投票)監視団体立会いの下で開封し、中に入っている投票用紙を投票箱へ入れる。同時に、大きい封筒の暗号・サインと照合する。投票に疑義がある場合、有権者は、官報掲載から3日以内に苦情を申し立てることができ、期間内に苦情がなければ投票は確定する。

不正防止のための暗号は、政府が保管しており、苦情申立ての際に、有権者の追跡調査を行うことができるようになっている。

**マダー法務局次長** 現在、司法警察大臣の命により作成している投票制度に関する報告書においては、投票活動が公正か否かについて調査を行っている。確かに、不正な投票は、全ての政治的権利の行使に当たって発生する可能性があるが、今回の調査では、大きな不正は存在しないと考えている。これは、政府の防止措置が的確に行われているからではなく、スイスにおける政治的文化によるものだと考えている。

しかし、いずれにしても、スイスの根幹的制度を支える政治的権利の行使に関しては、常に不正がないかどうかを検証し続けることが重要である。

### (放送の中立性)

**高木議員** 放送メディアに公正・中立性が求められることは当然であるが、スイスにおいては、アメリカの大統領選挙時や日本の総選挙時のテレビ討論のように、賛成・反対両陣営による討論の場は提供されているのか。

**マードナー法務局次長** 毎週一回、「アリーナ」という番組において、様々なテーマについての政治的議論の場を提供している。対立する陣営が意見をたたかわせることは、放送の中立性を確保するための基本的事項であり、また、放送局には、憲法上の義務の一つとして、国民の意見の促進が掲げられている<sup>6</sup>。そのため、報道内容に偏向がないことや意見の取扱いに関して公平性が求められることとなる。

**中山団長** お時間が来たようです。5年前に引き続き、長時間にわたって詳細な説明をしていただき、ありがとうございました。

**マードナー法務局次長** こちらこそありがとうございました。本日の説明が、皆様の今後の調査の参考になることを期待しています。

以上

以下の記述は、今回の訪問時に、時間的制約からなされ得なかった事項について、葉梨議員及び笠井議員から書面でなされた質問事項と、これに対する内閣府ヴィリー課長による事後的な返答である。

#### **（投票運動規制）**

**葉梨議員からは、**ポスターは有料掲示板に掲示されているが、これは「屋外広告物法」のような法体系により規制されているのか、投票運動の際、拡声器を使用することは認められていないようだが、これは、「騒音防止法」のような法体系により規制されているのか、いわゆるデモンストレーションは、「道路交通法」のような法体系により規制されているのか。また、デモンストレーションに一定の制限はあるのかとの質問がなされた。

#### **ヴィリー内閣府課長からの回答**

国民投票のキャンペーンのためのポスターを掲示するための掲示板等を連邦政府や、邦（カントン）・自治体が用意することはない。キャンペーンを行う各陣営が自らの責任において自らの費用で行う。

ポスターの掲示や拡声器の使用、デモンストレーションなどを規制する連邦

<sup>6</sup> 148 頁（注 1）参照

法はなく、一般的な民法や刑法、道路交通法、町的美観や静穏を維持するための邦（カントン）法や各自治体の定める規則に従う限り、集会などを含めて基本的に自由に行うことができる。しかし、拡声器等を用いたキャンペーンは、騒音に対する規則の厳しいスイスにおいては、まず、考えられない。

#### （管理主体）

葉梨議員からは、選挙のコントロールを行う機関は、国政選挙、地方選挙、国民投票関係のすべてにおいて同一の機関が行っているのか。また、選挙人名簿の調製は、有権者の登録によるものか、それとも、当局において住民基本台帳などで調製するのかとの質問がなされた。

#### ヴィリー内閣府課長からの回答

連邦レベルの選挙と、国民投票・イニシアティブについては、内閣府が全体を主管するが、投票に関わる実際の事務は、国政（連邦）選挙、地方選挙、国民投票のすべてについて、各邦（カントン）・自治体の同一の機関が行う。

#### （中立性の審査）

葉梨議員からは、放送の中立性について審理する裁判所があるということだが、テレビ局自体が自主的な判定委員会（日本の放送倫理委員会のようなもの）を設けているのかとの質問がなされた。

#### ヴィリー内閣府課長からの回答

スイス国営放送局の場合、国民投票に係る放送の内容の中立性などを審査するための委員会をあらかじめ設置してはいない。これまでに、放送の中立性について問題とされた事例はないが、仮にそのような事態が生ずれば、内部に調査委員会のようなものを臨時に設置することは考えられる。

#### （憲法 93 条 5 項<sup>7</sup>の訴願審理）

笠井議員からは、テレビ・ラジオの国民投票に関する番組や報道の中立性をめぐって、スイス連邦憲法 93 条 5 項の訴願審理が行われた実際のケースはあるのか。また、その審理結果はどうなっているのかとの質問がなされた。

#### ヴィリー内閣府課長からの回答

<sup>7</sup> 164 頁（注 5）参照

現在までに、スイス連邦憲法 93 条 5 項に定める訴願審理が放送の中立性の観点から行われたケースはない。

## フーバー＝ホッツ内閣府長官への表敬訪問

平成 17 年 11 月 11 日 12:45～13:15

於：内閣府長官室

### スイス側出席者

フーバー＝ホッツ（Huber-Hotz）内閣府長官

#### （はじめに）

**フーバー＝ホッツ長官** 本日は、ようこそお越し下さいました。心から歓迎いたします。

私は、これまで 20 年間スイスの国会で働き、10 年間国会の事務局長をしていたが、その間に一度日本の国会を訪問したことがある。その際には、とても暖かい歓迎を受け、非常に良い思い出として残っている。

本日は、皆様がスイスの重要な問題、特に国民投票制度について調査に来られたとお聞きしているが、有益な調査ができることをお祈り申し上げている。

**中山団長** 本日は、ご多忙の中、このようなお時間をいただき、感謝している。また、我々の関心事項であるスイスの民主主義、憲法、国民投票制度等の説明を受けることができることを、心から感謝している。

130 年前、我が国が近代国家を目指すに当たって、岩倉使節団がこの地を訪れていることから、我が国とスイスとの関係が非常に深いことを感じている。

**フーバー＝ホッツ長官** スイスでは、様々な問題に対して、様々な場を設けて議論する。そのような議論の積み重ねが、スイスの民主主義の本質であると思っている。また、スイスでは、議論の際も、非常に熱くなる。しかし、私の知る限り、日本では非常に落ち着いて議論しておられるので、大変に驚いたことがある（笑）

**中山団長** ここにいる辻元議員は、日本でも非常に熱く議論する議員として有名である（笑）



### （スイスの民主主義）

**フーバー＝ホッツ長官** スイスでは、民主主義を我々が発見したという自負心がある。午前中の説明で、皆様はスイスが民主主義を作ったのではなく、スイスそのものが民主主義であると感じたと思うが、それは、直接民主制がスイス国家の存立基盤であることの証明である。また、民兵の制度、すなわち徴兵制も直接民主制に深く根ざしたものである。

そして、スイスでは、国会議員としての報酬が非常に少ないため、各議員は本来の職業を持っているが、そのような事情も、スイスの直接民主制を支えていると考える。報酬の低さから、過去において、議員報酬を引き上げるための法案が提出され、国民投票に付されたことがある。しかし、国民はそれを否決した。日本においては、議員報酬の引き上げのための国民投票は実施しないほうが良いでしょう（笑）

今回、皆様方は、国民投票制度に関する調査のためにスイスを訪問されたと聞いているが、EU諸国をはじめ、多くの国の方々が、我が国の制度を研究するために訪れ、スイスの国会の議決の正当性あるいは政府の決定の正当性と国民投票の関係について、非常に関心を持っていることを感じる。

**中山団長** スイスは民主主義の原点であるから、多くの国がスイスの制度に関心を持っているのだろう。

我が国においては、憲法改正のための国民投票制度は、憲法上の規定が存在するにもかかわらず未整備である。そのため、私どもは、国民投票制度の構築に当たって、スイスにおける国民投票制度の運用実態に関心を持って、今回、調査に伺った次第だ。

### （下からの民主主義）

**フーバー＝ホッツ長官** 民主主義の発展や形成は、国によってそれぞれ違いがあつて構わないと考えるが、スイスの民主主義の特徴は、下から上への積み重ねによる民主主義という点にある。しかし、国によっては、上から下への民主主義という形もあり得ると考える。

**中山団長** 我が国では、第二次世界大戦後から今日までに、十分に民主主義が熟成されてきたが、一方で、自由が強調され過ぎてしまった部分がある。また、天皇をいただいているが、民主主義の現れとして、天皇は政治的権力を一切有していない。

**（日本の国民投票制度）**

**フーバー＝ホッツ長官** 日本には政策を問うための国民投票は存在しないのか。

**中山団長** そもそも国民投票制度自体が、実質的に、存在していない。政策自身を問うものとして考えられる形としては、衆議院の総選挙がある。しかし、これは、選挙によって政党の政策全般について支持を求めるものであって、特定の政策に関する国民投票という制度は、存在しない。

特に、憲法改正に関しては、憲法自身の中に、国会の議決と国民投票を経て憲法を改正するという手続が定められているにもかかわらず、それを実施するための国民投票の手続法が存在していない。私は、非常に残念なことであると考えている。

**（おわりに）**

**フーバー＝ホッツ長官** 皆様のスイスでのご滞在が、有意義なものとなりますことをお祈りいたします。必要な資料がありましたら、遠慮せずに、何でもお申し出ください。

ありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、貴重なお時間を割いてお会いいただき、ありがとうございました。

以上

## リンダー教授（ベルン大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 11 日 15:00 ~ 16:10  
於：ベルン大学

### スイス側出席者

リンダー（Linder）ベルン大学教授

### （はじめに）

中山団長 本日は、ご多忙の中、お時間を作っていただき感謝しています。

リンダー教授 本日は、ようこそいらっしゃいました。心から歓迎いたします。

では、早速ですが、まず、スイスの直接民主制について、私の方から簡単に説明した後で、皆様からのご質問をお受けしたいと思います。それでよろしいですか。

中山団長 結構です。よろしくお願いいたします。

### （各国における国民投票の実施数）

リンダー教授 それでは、OHP を使いながら、説明をさせていただきます。まず、スイスとそれ以外の国々での国民投票の頻度について、表 1 をご覧いただきたい。この表からは、

地域	数	問題				合計
		体制及び新憲法の承認 (%)	憲法改正 (%)	特定の法律及び政策の承認 (%)	領土問題 (%)	
欧州(スイスを除く)	101	28	27	29	16	100
アフリカ及び中近東	54	92	0	0	8	100
アジア	18	100	0	0	0	100
米州	25	87	0	13	0	100
オーストラリア	45	0	82	18	0	100
スイス(1990年まで)	382	1	71	27	1	100

注) 本資料は、リンダー・ベルン大学教授が「David Butler and Austin Ranney, p.7,」からの引用及び独自の集計により、説明用に作成した資料を和訳したものである。

スイス以外の国々においても国民投票制度は存在し、実施されているが、しかし、スイスにおいては、圧倒的に多くの国民投票が行われていることが分かる。

## （スイスの政治制度の重要度別分類）

リンダー教授 次に、スイスの政治制度を、三つの重要度に分けて説明する(表 2)。まず、第一のカテゴリー、重要度が最も高いものとして挙げられるのは、憲法の改正・追

問題	法的形態	審議機関	国民の参加方法
重要度高	憲法改正	議会	イニシアティブ又は義務的レファレンダム
重要度中	通常立法	議会	任意的レファレンダム
重要度低	政令・規則	議会・行政	-

注)本資料は、リンダー・ベルン大学教授が作成した資料を和訳したものである。

加に関する事項である。次に、第二のカテゴリー、重要度が中程度のものとして挙げられるのは、通常の立法プロセスに関する事項である。そして、第三のカテゴリー、前二者と比較して、重要度が低いものとして、法律よりも下位の法規範である政令や、規則等の制定に関する事項である。

このように、重要度に応じて三つのカテゴリーに分類したが、どの重要度においても議会が関与していることが重要である。第三のカテゴリーにおいては議会の他に行政も関与する。ただし、ここまでは、どの民主主義国家においても同様であると思われる。

しかし、スイス固有のものは、表 2 の一番右側の列に示してあるものである。すなわち、直接民主制として、最重要の政治プロセスに国民の参加を認め、レファレンダムとイニシアティブによってそれを担保していることである。例えば、憲法の改正について、義務的レファレンダムが課されていることなどは、その現れである。

そして、第二のカテゴリーにおけるスイスの直接民主制への関与の仕方として、任意的レファレンダムがある。これは、国民 5 万人以上の署名によって行われるレファレンダムである。このプロセスにおいても、国民参加を担保しているのである。

## （レファレンダム・イニシアティブの実績）

リンダー教授 次に、表 3(次頁)は、1848 年から 1990 年までのスイスにおけるレファレンダム・イニシアティブを分析したものであるが、この傾向は、表に現れていない 1990 年以降も基本的に継続しているものと認識している。

具体的に見ていくと、まず、1848 年から 1990 年までの義務的レファレンダムの結果であるが、これは 148 件あり、そのうち、過半数の賛成を得られたものが 104 件、残りの 44 件は否決されている。

中央に示してあるのが、イニシアティブである。イニシアティブは、提出された 183 件のうち、提案どおり国民投票に付され、成立したものが 10 件、議会による対抗草案が出され、それが国民投票で賛成されたものが 18 件である。しかし、イニシアティブは、それが成立する過程において、撤回、延期等があり、成立している数字を単純に評価することは難しい。

最後に、一番下に示してあるのが、任意的レファレンダムに関するものである。任意的レファレンダムとして国民投票の対象となった法案は、全部で

1,506 件あり、そのうち、要求に基づき、実際に国民投票に付されたものが 103 件、また、その 103 件中成立したものが 45 件、廃案となったものが 58 件となっている。

以上、スイスにおける国民投票制度について、データ分析の観点から説明させていただいた。あとは、皆様からのご質問をお受けしたい。

### (スイス憲法の硬性度と憲法の改正)

**中山団長** 教授、お座りください。大変に学問的な観点からの分析、ありがとうございました。

さて、私から、早速、質問させていただきたい。スイス憲法の硬性度は非常に高いと言われているが、それにもかかわらず、何回も改正されている。その理由について、教授はどのようにお考えか、伺わせていただきたい。

**リンダー教授** まず、数字で言うと、スイスでは、これまでに 140 回の憲法の部分改正と、1 回の憲法の全面改正を経験している。一方で、50 年間同じ構成の政府であったために、「最も安定した政府を持ちながら、最も不安定な憲法を持っているスイス」と皮肉交じりに言われることもあった(笑)。

確かに、スイスの憲法は、硬性度、完成度においては非常に高いものである

義務的レファレンダム:	
国民投票に付されたもの	148
カントン及び国民により賛成されたもの	104
反対されたもの	44
イニシアティブ:	
提出された提案	183
撤回又は時間切れとなったもの	64
1990年の時点で継続中のもの	15
国民投票に付されたイニシアティブ	104
賛成されたイニシアティブ	10
反対されたイニシアティブ	94
国民投票に付された対抗草案	27
賛成された対抗草案	18
反対された対抗草案	9
任意的レファレンダム:	
一定数の有権者等からの要求に基づく国民投票の対象となった法案	1506
要求に基づき実際に国民投票に付された法案	103
結果法律が成立したもの	45
結果廃案となったもの	58

注) 本資料は、リンダー・ベルン大学教授が「Hans Peter Hertig, 'Volksabstimmugen', in Handbuck Politisches System der Schweiz, Band (Bern: 1984),」からの引用及び独自の集計により作成した資料を和訳したもの。

と考えている。そして、高い硬硬度にもかかわらず憲法の改正が多いことは、様々に噴出する課題に対する政府への要求が多いからであると考え。新たな課題が出てくることによって、憲法もそれに応じて変えていかなければならなくなる場合もあるというのは、スイスの民主制が、市町村や連邦制に起因しているからであると考え。すなわち、一般国民の政府に対する期待は、基本的に自治体、邦（カントン）レベルで沸き起こり、最終的に連邦として受け容れるためには、やはり憲法改正の手続を取らざるを得ないからである。

### （国民投票制度と議会審議の形骸化）

**中山団長** 私からの第二の質問だが、スイスでは、あまりにも多用される国民投票が議会審議を形骸化させてきたのではないか、という指摘があるが、それについて、教授はどのようにお考えか。

**リンダー教授** 一つ例を挙げて説明する。例えば、増税の問題を議論する場合を考えてみよう。スイスにおいては、増税の議論をする際、議会審議の過程で国民投票によって否決されないか否かを念頭に置きながら議論をする。一方で、国民投票制度の存在しない国においては、国民投票を意識しないで増税の議論をするだろう。そのような意味においては、スイスの国会議員、議会の権力が制限されているということは、事実であるかもしれない。

### （国民投票制度と保守的傾向）

**中山団長** 第三の質問は、国民投票制度は、政治に対して現状維持の傾向を示しているという指摘があるが、それについて、教授はどのようにお考えか。

**リンダー教授** そのような指摘は正しいかもしれない。なぜなら、国民投票制度の存在によって、国民と議会の相対的位置関係が同じになり、国政自体が非常に漸進的に動いてきたということは、確かであると思われるからだ。

また、議会の行動形態と連立政権も関係している。国民投票制度の存在によって、議会の決定は、常に国民投票に付される可能性がある。そのため、議会の決定は国民投票に耐えられるもの、すなわち、国民投票で「可」とされるものを作り上げなければならないという力が働くのである。また、議会の決定に多くの政党を取り込んでいくという事実は、議会の決定が国民投票で可決されるための正当性となる。そのことから、スイスでは四つの政党が参加する連立政権が作り上げられてきたと言える。これらすべては、国民投票制度が存在す

るゆえのスイスの議会の知恵である。しかし、このような議会の知恵は、内政面には当てはまるが、外交面においては必ずしも当てはまるものではない。なぜなら、12年程前のEC加盟申請の際、EEA協定の批准について、議会では反対した政党が一党だけであったが、国民投票の結果、同協定は国民によって否決されたからである。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、ほかの先生方から……枝野先生、どうぞ。

### （国民投票運動に対する規制）

**枝野議員** 我が国では、メディアや市民あるいは各種団体の国民投票運動に関して、買収や圧力等は民主主義を歪める可能性があるとして、そのような国民投票運動に対する規制の是非を議論している。その一方で、スイスでは、そのような国民投票運動に対する規制はほとんど存在しないと伺っている。我が国で議論されているような危惧、すなわち、投票の公正さを確保するための最小限の規制の必要性といったような議論は、存在しないのか。存在しないのであれば、その理由や背景等について、教えていただきたい。

**リンダー教授** 大変に緊張を強いられる、困難で、かつ、微妙なご質問である。

一つのテーマについて国民投票が行われる際には、当然、キャンペーンが行われる。これには、政党、議会、政府、そしてその国民投票のテーマを提起した団体あるいは関係する利益団体などあらゆる団体・組織等が関与することになるが、その際には、次の二つのことが問題となる。一つが「費用の問題」であり、もう一つが「真実性の問題」である。

まず、「費用の問題」である。この11月末に行われる国民投票<sup>1</sup>を例にとると、今回の案件の一つである遺伝子組換作物に関する案件については、賛成する大企業等はビジネスチャンスの拡大等が見込めるために、成立に向けて必死に大規模なキャンペーンを行い、大量の資金を投入している。一方、当該案件に反対する環境保護団体などは、資金的な余裕がないため大規模なキャンペーンを行うことができない、という不公正が存在している。スイスにおいては、米国のロビイング活動、献金への資金規制と異なり、キャンペーンに対する資金投入の上限規制などは一切存在していないため、大企業は多額の資金を投入できることとなっている。上記の例では、具体的な資金投入量の差は、実に20対1

---

<sup>1</sup> 138頁（注2）参照

ほどになると考えている。

次に、「真実性の問題」である。これは、キャンペーン一つとっても、何が真実で何が虚偽かの区分、情報操作の存在等の判定が非常に困難であり、規制することが非常に微妙な問題である。たとえ、政府や議会において、真実を判定するための「真実委員会」を作ったとしても、その区分・認定は困難なものとなるだろう。このように考えると、結局のところ、「真実性の判定」というのは、国民投票の投票権者である国民一人一人の理性に委ねるしかないのではないだろうか。

もう一つ、今のご質問に関連して、メディア規制について、一言、意見を述べておく。スイスにおいて、活字メディアと放送メディアとで規制が異なっている理由は、二つ考えられる。

一つは、テレビ・ラジオなど放送メディアを通じた広告は、煽情的な誇大広告となるおそれがあることから規制していると考えられる。もう一つは、活字メディアは、各活字媒体の思想傾向あるいは、支持・圧力団体等の傾向が明確であるから規制する必要はないということである。また、スイスでは、テレビ・ラジオは基本的に国営放送であるから、活字メディアのような大きな影響を及ぼすことのできる圧力・支持団体等が存在しないということも言える。

国民投票運動の規制に関して、私が考えていることは、以上だ。

### （選挙権と投票権、在監者の権利）

**保岡議員** スイスでは、18歳以上の国民に選挙権と国民投票に対する投票権を与えていると聞いている。国民の代表者である国会議員を選出するための選挙と、国の根幹を成す憲法改正や国民主権の一表現形態である国民投票とは違う性質のものであるのかどうか、その点について、スイスではどのように考えているのか。例えば、我が国では、憲法改正の国民投票に当たっては、憲法が将来の国民をも拘束することから、18歳以上の国民や在監者などにまで広げるべきではないかという議論がある。そのような問題意識からの質問である。

**リンダー教授** ご質問のご趣旨はよく理解できるし、また、ご指摘の議論は、スイス国内においても存在する。しかし、それでもスイスにおいて、選挙権及び投票権が一律18歳以上であるのは、18歳という年齢が決定的重要性を持っているからである。

なぜなら、スイスでは、18歳になると、民法上結婚が許され、成年者として扱われ契約を結ぶことができ、そして兵役の義務が課されることとなる。また、納税の義務も発生する。このような義務に対応して権利が発生するものと考え



られているのである。そして、議論の複雑化を避けることから選挙権、投票権を一律 18 歳以上としているのである。唯一の例外として、宗教を選択する権利というものについては、16 歳以上から認められているが、例外はこのくらいである。

また、ご指摘の在監者に対しても、同様の議論がなされ、かつては在監者には選挙権も認められていなかったが、現在では基本的に認められている。これも、義務を課されているものには相応の権利が発生するという考え方に基づくものである。

### （ポピュリズムの危険性）

**葉梨議員** スイス以外の国では、直接民主制が為政者の政治的ツールとして用いられる、と考えられることもある。スイスにおいては、直接民主制がいわゆるポピュリズムに陥る危険性を防ぐために、何か制度的工夫は施しているのか。

**リンダー教授** 誰が国民投票を主導するのかということが、重要であると考えられる。

例えば、フランスの 1960 年代にド・ゴール大統領が行った自らの政治基盤を強化する目的のみの国民投票などは良い例とはいえないであろう。様々な悪影響を排除するためにも、国民投票を主導する主体の問題（政府か、議会か、国民か）は重要である。その中でも、やはりポピュリズムへの凋落などの危険を防止するためには、政府が国民投票を主導するか否かが、大きな要素となるであろう。スイスにおいては、冒頭にご説明申し上げたように、どのような場合に誰が主導するのかということを規定し、国民投票の実施に関して、政府が恣意的に関与することは、排除されているのである。

また、一般論として、直接民主制がすべての場面において有効であるともいえない。例えば、戦争状態であるとか、国内動乱、騒乱の最中などには直接民主制は有効に機能するとは言いがたい。その点、ハンガリーなどは、直接民主制を非常に上手に導入している好例であると言える。

### （投票率と国民投票）

**高木議員** 司法警察省を訪問した際に、最近の投票率が約 45% であると聞いたが、投票率 45% の際の過半数というと、有権者全体の 4 分の 1 程度になってしまう。この程度の数の賛成を得たからといって、それがすぐに国民の支持を得たものと判断してよいのかどうか。その点に関して、教授はどのように考えて

おられるか。

**リンダー教授** 投票率と国民投票の結果については、様々な議論がある。投票率が低いことを恥ずかしいことだと嘆く人や、80%の投票率を求める人など様々である。しかし、どの程度の投票率となれば、客観的に国民の多数の支持を得られたものと言えるのか、その基準を設定することは非常に困難である。例えば、かつての共産圏のように99%の投票率があったとしても、それは理想的な数字であるとは言えないし、逆に、10%の投票率も、当然ながら理想的な数字ではない。その両者の間に理想的な投票率の答えがあるとしか言えないのではないか。

もう一つ、最近の国民投票の投票率が低い理由としては、やはり国民投票のテーマと、制度それ自体の複雑さが原因であると考えられる。誤解を恐れずに言うと、最近の国民投票のテーマは、社会の底辺層には難しすぎるため、テーマに対する賛否を問うことが難しいものとなっている。このようなことから、スイスでは、底辺層への拡大等もっとより多くの国民が参加する直接民主制を求める人々がいる。しかし、私は、そのような議論については懐疑的である。私は、あくまでも直接民主制は中間層を対象としたものが適切な制度であると考えられる。

ところで、スイスでも、他の民主主義国家と同様に、消費社会へと変質し、国民の政治に対する関心は低下している。そのような状況を防ぐために、例えば、シャッフハウゼン邦では住民に投票義務を課しており、他の邦（カントン）の投票率よりも20%から30%高い投票率となっている。しかし、投票の義務によって投票率が高いからといって、政治的文化、関心が高いと言えるかは疑問である。国民投票制度を考える際には、そのようなことも考慮に入れなくてはならないと考える。

最近では、事あるごとに、以上のような主張をしているので、同僚からは右傾化したと言われている（笑）。

**（おわりに）**

**中山団長** 本日は、予定の時間をオーバーして、緻密な分析に基づく非常に丁寧なご説明を頂戴し、本当にありがとうございました。

**リンダー教授** こちらこそ、ご訪問、ありがとうございました。皆様のご滞在が有意義なものとなることを祈っております。

以上

ス ペ イ ン

平成 17 年 11 月 1 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## スペインの国民投票制度

### 1. 国民投票制度の概要

#### (1) 憲法改正に関する国民投票

全面改正又は序編(基本原則)、第1編第2章第1節(人権規定)若しくは第2編(国王に関する規定)の部分改正(憲法第168条第3項)

- ・改正の原則を上下各院の3分の2の多数で可決した後、議会在解散され、総選挙が行われる。新議会在改正案を両院の3分の2の多数で可決した後、国民投票が実施される。

その他の改正(憲法第167条第3項)

- ・改正案が各院の5分の3の多数で可決された後、又は上院の絶対多数及び下院の3分の2の多数で可決された後、15日以内に両院のいずれかの議員の10分の1の要求があった場合には、国民投票が実施される。

#### (2) 政治的重要事項に関する国民投票(憲法第92条)

- ・事前に下院の承認を得た後、内閣総理大臣の提案に基づき、政治的重要事項を諮問的国民投票にかけることができる。

#### (3) 国民投票手続に関する法令

- ・「各種国民投票の規定に関する1980年1月18日の組織法第2号」(以下、組織法という)が国民投票の手続について定めている。

### 2. 憲法改正国民投票の実施手続

#### (1) 投票期日

- ・内閣総理大臣が国民投票に付される憲法改正案の通知を議会在から受理した後、30日以内に公示され、引き続き60日以内に国民投票が実施される(組織法第7条)。

#### (2) 投票権者

- ・国民投票の手続には国政選挙の手続が準用される(組織法第11条第1項)。したがって、国政選挙の選挙権者(18歳以上の国民)。

(3)周知の方法

- ・官報における国民投票の公示から 5 日以内に主要日刊紙上で公示について報道し、すべての市役所及び在外公館において掲示し、ラジオ・テレビを通じて広報する（組織法第 3 条第 2 項）。

(4)運動の規制

- ・投票日の 5 日前から国民投票に関わる世論調査の公表、投票のシミュレーションが禁止される（組織法第 15 条第 2 項）。

(5)投票無効の訴訟

- ・州選挙管理委員会による開票結果の決定から 5 日以内に当該選挙管理委員会に提訴することができる（組織法第 19 条第 3 項）。
- ・訴訟の審理は、管区高等裁判所（Audiencias Territoriales）の行政部において行われる（組織法第 19 条第 6 項）。

### 3. 憲法改正国民投票の事例

- ・現行憲法の制定に際しては、国民投票が実施されたが、それ以降、憲法改正の国民投票は実施されたことがない。

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成	結 果
1978.12.7	現行憲法の制定	66.99%	91.73%	成立（現行憲法制定）

- ・なお、現行憲法下では、2 回諮問的国民投票が実施されている。

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成
1986.3.12	NATO への残留	59.41%	56.85%
2005.2.20	EU 憲法の承認	42.32%	76.73%

## スペインの国民投票制度の概要

### 1 スペインの国民投票制度

スペインにおける国民投票制度には、憲法改正のための国民投票、諮問的国民投票の2種類がある。

### 2 憲法改正のための国民投票

憲法改正手続は、次の2種類がある。

国民投票が義務的な、重要な事項に関する憲法改正

国民投票が任意的な、以外の事項に関する憲法改正

#### (1) 国民投票が義務的な、重要な事項に関する憲法改正

全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利若しくは国王に関する規定の改正の場合、上下両院議員の各々3分の2以上の賛成の後、国会を解散し、選挙後の両院の各々3分の2以上の賛成が必要となる。その後、国民投票によって憲法改正を承認しなければならない(168条)。

#### スペイン憲法

##### 第168条〔憲法改正の全面改正および特別の改正の手続〕

1 憲法の全面改正、または序編、第1編第2章第1節もしくは第2編に関する部分改正が発議されたときは、両議院の議員のそれぞれ3分の2以上の多数の議決により、この原則を承認し、直ちに、国会を解散する。

2 新たに選出された両議院は、前項の決議を承認し、新憲法草案の審議を開始しなければならない。新憲法草案は、両議院のそれぞれ3分の2以上の多数の議決により、これを承認しなければならない。

3 憲法改正が、国会により可決されたときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』[第3版](2005年)有信堂高文社・百地章訳。以下同じ。)

憲法改正において国民投票が必要となる憲法条項は、次のとおりである(同条1項)。

#### 憲法改正において国民投票が必要となる憲法条項(序編、第1編第2章第1節、第2編)

序編 1条(法治国家、主権在民、議会君主制) 2条(国家の統一と自治権の保障) 3条(公用語) 4条(国旗、州旗、州記章) 5条(首都) 6条(政党結成の自由) 7

条（労働組合、使用者団体）、8条（軍隊）、9条（公権力の役割と限界）

#### 第1編 基本的権利および義務

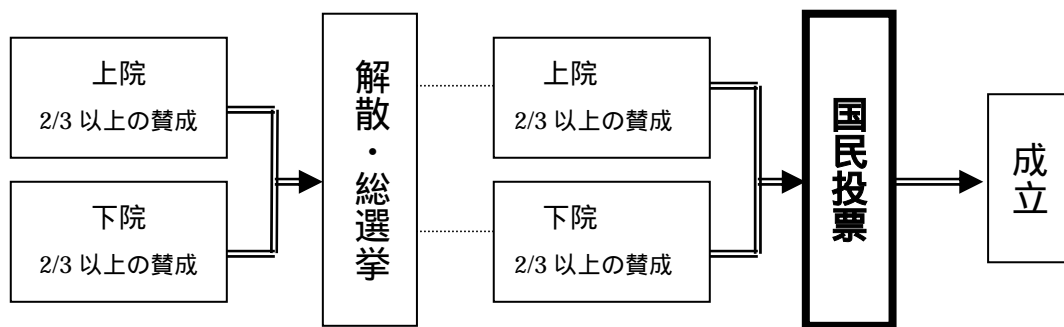
#### 第2章 権利および自由 第1節 基本的権利および公的自由

15条（生命権、拷問の禁止、死刑の廃止）、16条（思想および宗教の自由、国教の禁止）、17条（法定手続の保障、逮捕に対する保障）、18条（名誉、プライバシー、肖像権、住居の不可侵、通信の秘密）、19条（居住・移転の自由、出入国の自由）、20条（表現の自由、知る権利、事前検閲の禁止）、21条（集会の自由）、22条（結社の自由）、23条（参政権）、24条（裁判を受ける権利、不利益な供述の強要禁止）、25条（遡及処罰の禁止、被拘禁者の権利）、26条（名誉裁判所の禁止）、27条（教育を受ける権利、教育の自由、教育監督権、大学の自治）、28条（労働組合の自由、ストライキ権）、29条（請願権）

#### 第2編 国王

56条（国王の地位、権能および称号、国王の無答責性）、57条（王位の継承）、58条（国王の配偶者）、59条（摂政）、60条（未成年国王の後見人）、61条（国王、皇太子および摂政の宣誓）、62条（国王の権能）、63条（国王の対外的権能）、64条（大臣の副署）、65条（王室の会計、文武官の任免）

以上の手続を図示すれば次のとおりである。



## (2) 国民投票が任意的な、その他の規定の改正

(1)以外の事項に関する憲法改正の場合、上下両院の議員の5分の3以上の賛成が必要で、両院の合意が得られないときは、両院の合同委員会で成案を作成し、それを再度両院に提出する。この成案が承認されないときは、この成案が上院の絶対多数<sup>1</sup>（la mayoría absoluta del Senado）の賛成かつ下院の3分の2以上の賛成を得れば、憲法改正が成立する。

ただし、両院いずれかの10分の1以上の議員の要求があれば、国民投票に付

<sup>1</sup> 「絶対多数」とは、出席議員の過半数ではなく、「上院議員の総数（定数）の過半数」という意味である（269頁参照）。

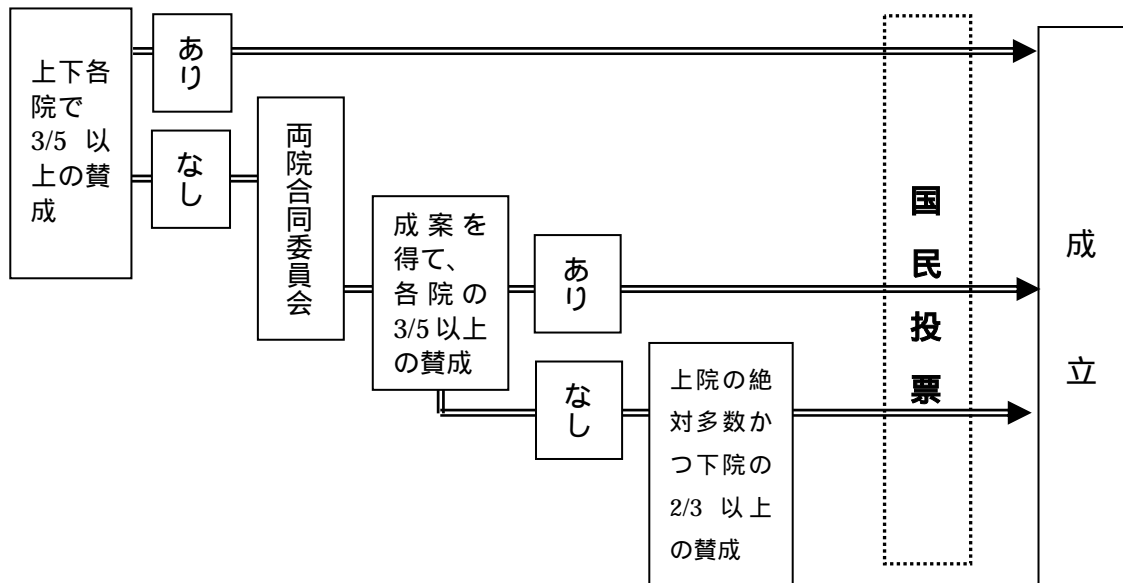
さなければならない。

### スペイン憲法

#### 第 167 条〔憲法改正の手續〕

- 1 憲法改正案は、両議院議員のそれぞれ 5 分の 3 以上の多数の議決によって承認されなければならない。両議院の間で合意が得られないときは、下院議員および上院議員で構成する合同委員会を設置して、合意を得るように努め、同委員会は、下院および上院で表決を行うため、成案を提出する。
- 2 前項で定める手續により承認が得られない場合でも、成案が上院議員の絶対多数によって可決されたときは、下院は 3 分の 2 以上の賛成により、改正を議決することができる。
- 3 憲法改正が、国会により可決された場合、可決後 15 日以内に、両議院のいずれかの議員の 10 分の 1 以上が要求するときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。

以上の手續を図示すれば次のとおりである。



国民投票は、いずれかの議院の 1/10 以上の議員が要求する場合のみ。

### 3 諮問的国民投票

スペイン憲法は 92 条において、特に重要な政治的決定は諮問的国民投票に付することができる」と規定する。この場合国民投票は、内閣総理大臣の提案に基づいて下院の承認の下に、国王が布告するものである。

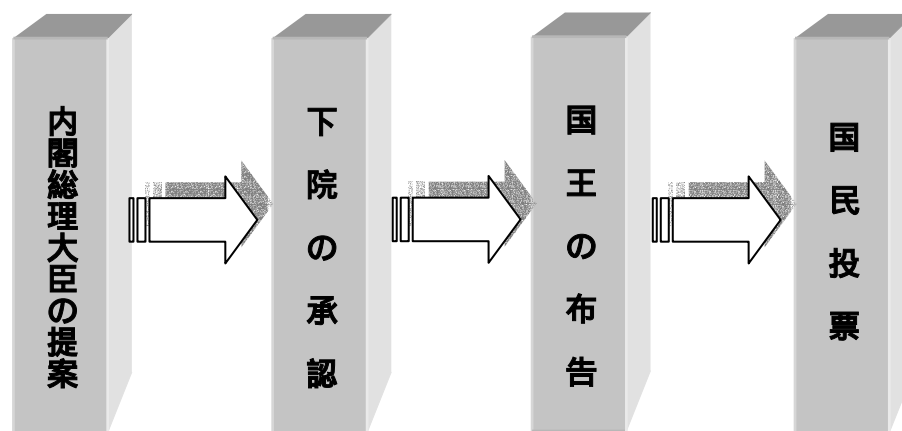


## スペイン憲法

### 第 92 条〔国民投票〕

- 1 とくに重要な政治的決定は、これをすべての市民の諮問的国民投票に付することができる。
- 2 国民投票は、内閣総理大臣の提案に基づき、下院の承認を得た後、国王がこれを布告する。
- 3 本憲法で定める、種々の国民投票の条件および手続は、組織法でこれを定める。

### 諮問的国民投票の手続



## 4 国民投票の実績

### (1) 現行憲法制定の経緯

1939年、スペイン内戦で人民戦線内閣に勝利したフランコ将軍は、全国家権力を掌握し、国家元首として独裁的権力をふるった。この間スペインには統一的な憲法典は存在せず、各種の「基本法」が実質的な憲法の役割を果たしていた。そして、基本法の一つである「国家元首継承法」において、スペインは王国であること、国家元首がフランコであること、フランコがその後継者を国王として指名できることが規定された。すなわち、スペインは王国でありながら国王がおらず、フランコが指名した者が「フランコ以後」に国王になるという奇妙な国家体制がとられたのである。

老齢になったフランコは、1969年、「フランコ以後」の体制を固めるために、1931年まで国王だったアルフォンソ13世の孫である、ホアン・カルロスを国王となるべき後継者として指名し、議会の承認を得た。フランコは、ホアン・カルロスにフランコ体制を承継させようとしたのである。

フランコ政権の末期である60～70年代にかけて、すでに政治的自由化の動きは始まっていたが、1975年にフランコが死去した後、正式に国王に即位したホアン・カルロスはスアーレスを首相に指名し、スアーレス内閣の下で次々と民

主化、自由化政策が実行されていった。その代表的なものが「政治改革法」の制定である。この政治改革法では、国会を二院制とすること、総選挙を行うこと等が定められ、上下両院からなる新国会が創設され、1977年の第1回総選挙ではスアレス首相の率いる民主中道連合が勝利し、憲法制定に向けた取り組みが開始された。1978年、憲法起草委員会で起草された憲法草案は国会で圧倒的多数の賛成を得、国民投票でも承認され、同年12月29日に公布、施行された。

現国王ホアン・カルロスは、フランコの死亡により、現行憲法制定前に国王に即位したのであるが、その後、憲法制定の際に、政治体制を王制にするか共和制にするかの議論がなされた。カタルーニャ、バスクの民族主義政党は連邦制を支持する観点から共和制を主張した。しかし、共産党、社会党等の左派政党には当初は王制に反対していたものもあったが、ホアン・カルロス国王が民主化を推し進めていく姿勢を強く示していたことを評価し、王制を支持するに至った。かくして、主要政党の圧倒的賛成の下で王制の継続が選択された。

憲法制定後、1981年にフランコ体制維持派の治安警察隊の一派がクーデターを企図し国会を占拠した際、国王は、テレビ演説を通じて民主主義を断固として擁護する旨述べ事件の鎮圧を命じたことにより、国民の国王に対する支持はいっそう高まった。現国王は、政権が中道右派から社会主義政党に移った際も、自己の立場をわきま政治に介入せず、任務を着実にこなしてきたこともあって、国民から絶大な支持と尊敬を受けているとされている。<sup>2</sup>

## (2) 国民投票の実績

「政治改革法」及びそれ以降の現行憲法下で実施された全国レベルの国民投票の実績は、次のとおりである。

国民投票の実績(政治改革法以降)

	日付	内容	結果
政治改革法	1976年 12月15日	政治改革法案を承認しますか。	承認
憲法	1978年 12月6日	憲法草案を承認しますか。	承認
NATO 残留問題	1986年 3月12日	政府の定めた条件でNATOに残留することを承認しますか。	承認
欧州憲法条約批准	2005年 2月20日	ヨーロッパのための憲法を制定する条約を承認しますか。	承認

出典：スペイン議会下院ホームページ (<http://www.congreso.es/>)

<sup>2</sup> 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』(平成13年11月)参照。

このうち、NATO 残留問題及び 欧州憲法条約批准の国民投票が、憲法 92 条に定める諮問的国民投票である。

なお、スペイン憲法の改正については、マーストリヒト条約の批准に伴い、外国人の地方参政権に関する改正が 1992 年に 1 度行われているだけである(13 条 2 項)。このとき、国民投票は行われていない。

### (3) 欧州憲法条約国民投票

2005 年 2 月 20 日、欧州憲法条約についての国民投票が実施された。投票率は 42.3%で、76.7%の賛成であった。この国民投票は諮問的国民投票であるため法的拘束力を持たない。

この国民投票の結果を受けて、スペイン議会は下院が賛成 319 反対 19、上院が賛成 225 反対 6 でそれぞれ欧州憲法条約を承認し、同年 5 月 18 日に同条約は批准された。

## 5 国民投票の実施手続

### (1) 投票期日と国政選挙との同時実施

国民投票期日は、勅令に記載され、投票日はその勅令公布の 30 日以降 120 日以内に設定されなければならない(「レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法第 2 号」(以下「国民投票法」という。)) 3 条 1 項。本法律については、194 頁参照。)

諮問的国民投票は、議会選挙・地方選挙及び他の国民投票期日の前後 90 日間実施できない(国民投票法 4 条)。その理由は、国民投票の問いに対する国民の判断と各政党に対する判断とを結びつけないようにするためであるとされる<sup>3</sup>。ただし、その都度特別法をもって例外を設けることは可能である<sup>4</sup>。憲法改正のための国民投票は、通常の国政選挙と同時に行うことができる。

2003 年に国民投票法が改正され、国民投票と欧州議会の選挙も同時に行うことができるという規定に変更された。ただし、まだ一度も同時には行われていない<sup>5</sup>。

### (2) 投票権者

国民投票の投票権者は、選挙権者と同じく成人年齢(18 歳)に達しているスペイン人で、選挙人名簿への登録を行った者(「選挙体制に関する 1985 年 6 月

<sup>3</sup> フンコ所長との懇談(210 頁)参照。

<sup>4</sup> 衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月)

<sup>5</sup> フンコ所長との懇談(210 頁)参照。

19 日組織法第 5 号」(以下「選挙法」という。)2 条)である。ただし、選挙権停止の判決を受けた者等を除く。

王族は、国民投票制度については投票権を有し<sup>6</sup>、例えば、2005 年に実施された欧州憲法条約国民投票においても実際に投票している。

### (3) 投票の方式

国民投票にかけられる事項が記載された「賛成」、「反対」、「白票」の 3 種類の投票用紙があり、投票する者は、そのうち一つだけを選んで交付された封筒に入れ、投票箱に投じる(国民投票法 16 条)。この投票用紙には、案件の全文が記載されるわけではない(投票用紙については、260 頁参照)。

白票が存在する理由は投票率と関係があり、投票に行って「白票」を投じることにより投票率が上がるということは、白票を投じる者が投票に行かず「棄権」する者と全く違い、ポジティブな一面を持つからであるとされる<sup>7</sup>。

国民投票に付される案件を一括で投票するのか、個別に投票するのかについては、法的規定はない。1986 年の NATO 残留問題、2005 年の欧州憲法条約批准問題についての国民投票においては、いずれも一括して国民投票に付された。

なお、憲法改正国民投票の場合、憲法改正案の条文の形で示される(国民投票法 3 条)。

### (4) 投票結果確定のための条件

国民投票結果承認に関する規定はない。経験的には、賛成票が反対票を上回る結果によって承認している。

また、最低投票率は設けられていない。その理由として、欧州では投票率が非常に低いことを想定することはできず、問題は起こっていないとされる<sup>8</sup>。

### (5) 投票結果に対する異議申立て

投票結果に対する異議の訴訟手続は、議会に議席を持つ政治組織(政党・連盟・同盟・有権者の組織)あるいは、直近の選挙において有効投票数の少なくとも 3%の票を獲得した政治組織の代表を主体として、県選挙管理委員会を異議申立ての相手方として、同委員会が投票結果を採択してから 5 日間行うことができる(国民投票法 19 条 1 項~3 項、5 項、11 条 2 項)。

訴訟の審理機関は、管区高等裁判所である(国民投票法 19 条 6 項)。同裁判所の決定に対する異議申立てはすることができない。

<sup>6</sup> ゲラ下院憲法委員長との懇談(268 頁)参照。

<sup>7</sup> フンコ所長との懇談(212 頁)参照。

<sup>8</sup> フンコ所長との懇談(212 頁)参照。

異議申立てのための事由に関する法的規制はない。

判決は、投票日から 37 日以内に訴訟手続主体に通知される(選挙法 114 条)<sup>9</sup>。

## (6) 審理期間中の国民投票の効力及び投票無効事由

裁判所が決定を下しうる当該選挙の欠陥事項の一つに「選挙の有効性」が挙げられている(選挙法 113 条)ことから、国民投票の効力の確定は訴訟手続終了まで延期されるものと考えられる<sup>10</sup>。

無効投票・決定が下される要件についての法的規定はないが、選挙の場合、経験的には、二重投票・集計ミスなどが判明した場合などに無効判決・決定が下されている。その場合、無効決定が下された投票所において、裁判所決定から 3 か月以内に再投票が実施される。しかし、選挙全体の結果を変えるものではない限りは、再選挙は実施されない(選挙法 113 条)<sup>11</sup>。

## (7) 案件の周知方法

### ア 周知方法

国民投票の召集に関する勅令は官報に発表され、さらにスペイン国内の全県及び全自治州、又は国民投票の実施に係る全ての県の公報においてその全文が公示されなければならない。同じく、国の官報に発表された日から起算して 5 日以内に前述の県内のあらゆる新聞及び全国の有効新聞紙上にも掲載されなければならない。また、すべての関連する市町村役所の掲示板、在外公館・領事館、さらにラジオ・テレビを通じて周知を図るものとする(国民投票法 3 条)。

### イ 広報における政府の中立性

政府は、国民投票において、広報を通じて有権者の投票態度を誘導することは禁じられている。ただし、政府が国民投票の告示の際に立場をあらかじめ表明することは、認められている。

しかし、この政府の中立性については、政府は当然ある政党に属しているから、NATO 残留に関する国民投票、2005 年の欧州憲法条約に関する国民投票の最近の 2 回の場合において、政府は国民投票に「賛成」という立場を明確にしている。政府広報としては中立的な立場であるが、政府の所属する政党の運動においては、当然「賛成」の立場であり、「中立」は理論上のものである。ちなみに、今年の国民投票において、政府が出したスローガンは「欧州で最初となる。」というものであったが、それは間接的には投票において賛意を示す方向

<sup>9</sup> 衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月)

<sup>10</sup> 衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月)

<sup>11</sup> 衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月)

に誘導しているとの批判もあった<sup>12</sup>。

## (8) 投票運動規制

### 国民投票運動期間

国民投票運動の期間は、10 日以上 20 日以内である。投票前日の午前 0 時に終了しなければならない（国民投票法 15 条 1 項）。

### 運動が禁止される主体

現職の軍人・警察官・判事・検事及び選挙管理委員の国民投票運動は禁止される（選挙法 52 条）。

### 報道機関の無料の宣伝枠

国営報道機関は、国民投票運動のための無料の宣伝枠を、議会に議席を持つ政治団体に対し、議席数に応じて提供しなければならない（国民投票法 14 条 1 項）。

テレビのスペースの場合、午前・午後・夜の三つの区分を設けている。方式は、1 回につき 2～3 分のスポットを割り当て、政党が自ら作成したビデオを放映することとなっている<sup>13</sup>。

### 投票直前の世論調査の禁止

投票前 5 日間は、国民投票に付される提案事項に直接あるいは間接的に関連するアンケート調査や意見調査の全部あるいは一部を発表してはならない。また、これらに関するコメントも行ってはならない（国民投票法 15 条 2 項）。

### 国民投票運動と他の選挙運動との区別

国民投票運動を他の選挙運動と区別する法的規定は存在しない。ゲラ下院憲法委員長によると、国民投票のキャンペーンについては、議会選挙と同じようなものであり、各政党は国民投票の場合にも、総選挙の場合とまったく同じ権利を有している。つまり、広報活動を自由に行うことができ、ポスターを貼ること、市民との会合を開くこともできる。唯一の違いは、国民投票のキャンペーンにおいて、政党は公的な資金の援助を受けることができないということであった。しかし、次の国民投票から、各政党は、下院における議席数に応じて一定の資金を援助されることとなっている<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> フンコ所長との懇談（206～207 頁）参照。

<sup>13</sup> フンコ所長との懇談（208 頁）参照。

<sup>14</sup> ゲラ下院憲法委員長との懇談（263 頁）参照。

## 6 現在検討されている憲法改正事項

サパテロ政権によって現在検討されている憲法改正事項は、次の 4 項目である。

### (1) 王位継承権における男性優位の規定の削除

#### ア 王位継承制度

スペイン憲法 57 条は王位継承について定めるが、その概要は、次のとおりである。

王位は、世襲で、長子相続及び代襲相続における通常の順序に従い、新しい系統より古い系統が優先し、同一系統内では近い親等の者が優先し、同一親等内では男子が優先し、同性内では年長者が優先する。

法律で定めるすべての家系が消滅したときは、スペインの利益に最も合致する方法で、国会が王位継承者を任命する。

#### スペイン憲法

##### 第 57 条〔王位の継承〕

- 1 スペイン国王は、歴史的王朝の正当な継承者であるブルボン家ドン・ホアン・カルロス 1 世陛下の後継者が、これを世襲する。王位継承は、長子相続および代襲相続の規則に従い、常に長系が他の家系に優先する。また、同一家系内では、最近親等が他の親等に、同一親等内では、男子が女子に、同性間では、年長者が年少者に、それぞれ優先する。
- 2 皇太子は、出生の時より、または任命の事実が発生した時より、アストリアス皇子の称号、およびその他スペイン国王の後継者が伝統的に保持する称号を有する。
- 3 法律で定めるすべての家系が消滅したときは、スペインの利益に最も合致する方法で、国会が王位継承者を任命する。
- 4 王位継承権を有する者が、国王および国会の明示的禁止に違反して婚姻をなしたときは、本人及びその子孫は、王位継承権を剥奪される。
- 5 退位、譲位および王位継承に関する、事実上または法律上の疑義については、組織法により、これを解決する。

#### イ 皇太子の女儿誕生と女性の王位継承

2005 年 10 月 31 日、フェリペ皇太子に第 1 子となる女儿、レオノール王女が生まれた。ホアン・カルロス国王の継承権はフェリペ皇太子（37 才）にあり、レオノール王女は、暫定的にフェリペ皇太子に次ぐ継承順位を得るが、実際にレオノール王女が王位に就くのは第 2 子以下が女性だけの場合か、生まれなかった場合である。弟が生まれた場合、レオノール王女が王位に就くためには憲

法改正が必要である<sup>15</sup>。また、フェリペ皇太子には 2 人の姉（エレナ王女（41 才）、クリスティナ王女（40 才））がいるが、現政権は、皇太子の王位継承がすでに国民の間に定着しているため、第 1 子の王位継承原則をレオノール王女から適用する考えである<sup>16</sup>。

レオノール王女が王位に就けば、19 世紀半ばのイサベル 2 世以来の女王となる<sup>17</sup>。

## (2) 各自治州の名称の記載

現在自治州の憲法上の記載はない。17 自治州及び 2 自治都市の名称を明記することが検討されている。

## (3) 欧州建設プロセスへの言及

これは、前文の改正になるとされる。ただ、フランス及びオランダでの欧州憲法条約国民投票の否決が、この問題の重要性を低くしているとされる<sup>18</sup>。

## (4) 上院改革

全国的に影響のある事項についての自治州の参加、自治州に直接関連する事項についての上院の先議権など、上院を自治州を基礎とする国のあり方に関する政治討議の場とすることが検討されている。

---

<sup>15</sup> 朝日新聞 2005 年 11 月 1 日

<sup>16</sup> 読売新聞 2005 年 11 月 2 日。王位継承の男子優先が廃止された場合、王位継承権がフェリペ皇太子の姉のエレナ王女(41 才)に移るとの議論もある（毎日新聞 2005 年 11 月 2 日）

<sup>17</sup> 朝日新聞 2005 年 11 月 1 日

<sup>18</sup> ゲラ下院憲法委員長との懇談（266 頁）参照。



## レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法第 2 号（仮訳）

### 第 1 章 レファレンダム及び各種の方式

#### 第 1 節 総則

##### 第 1 条

各種の方式におけるレファレンダムは、この組織法に定める条件及び手続に従って実施される。

##### 第 2 条

1. すべての方式におけるレファレンダムによる国民への諮問の公示の許可は、国の排他的権限である。
2. 許可は、憲法により下院に留保されている場合を除き、総理大臣の提案に基づき、政府により決定される。
3. レファレンダムは、閣議において決定され、総理大臣により副署された勅令を通じて、国王により公示される。

##### 第 3 条

1. 公示の勅令は、規定の案又は諮問の対象となる政治的決定の全文を含み、公示の対象となる有権者が回答すべき質問を明確に示し、投票が実施されなければならない期日を定めるものとし、投票は、当該勅令の公布の日から 30 日以降 120 日以内に実施されなければならない。
2. レファレンダムの公示の勅令は、官報において公布され、スペインのすべての県又はレファレンダムの実施により影響を受ける自治州及び県の公報に完全な形で挿入され、さらに、当該自治州及び県において発行されているすべての日刊紙及びスペインにおいて大量に流通している日刊紙により、官報における公布から 5 日以内に流布されなければならない。さらに、関係するすべての市町村庁の公示用の掲示板並びに大使館及び領事館において掲示され、ラジオ及びテレビにより流布される。

##### 第 4 条

1. レファレンダムは、いかなる方式であっても、諮問が実施される地域の一部において非

常事態及び戒厳令が発令されている期間又はその解除から 90 日間においては実施されない。非常事態及び戒厳令の宣言の日にレファレンダムが公示されている場合には、その実施は停止され、新たな公示の対象とならなければならない。

2. 同様に、憲法第 167 条及び第 168 条の規定を除き、関係する地域において、議会選挙、統一地方選挙又はその他のレファレンダムの投票日の 90 日前から 90 日後までの期間は、いかなる方式のレファレンダムも実施されない。予定された期間より前に [ 議会選挙等 ] が実施されなければならなかった場合には、すでに公示されていたレファレンダムは、自動的に停止されるものとし、新たに公示しなければならない。

## 第 5 条

1. レファレンダムは、諮問に対応する範囲内で普通、自由、平等、直接及び秘密の投票により決定される。
2. すべての場合において県を投票区とする。同様に、セウタ市及びメリージャ市は、投票区を構成する。

## 第 2 節 各種の方式のレファレンダムの実施の条件

### 第 6 条

憲法第 92 条に規定する諮問的レファレンダムには、内閣総理大臣の要求に基づき、下院の絶対多数による事前の許可が必要とされる。当該要求は、諮問が形式化されるべき正確な条件を含まなければならない。

### 第 7 条

憲法第 167 条及び第 168 条に規定する憲法改正のレファレンダムの場合には、国民による承認の対象となるべき可決された改正案の内閣総理大臣への下院による通知が事前の条件となる。通知には、場合により憲法第 167 条第 3 項に規定する要求が付される。

通知が受理された場合には、すべての場合において、[ レファレンダムが ] 30 日以内に公示され、引き続き 60 日以内に実施される。

### 第 8 条

憲法第 151 条第 1 項に規定する自治体による発案のレファレンダムによる承認は、次の各号に掲げる条件を満たすものとする。

1. 自治体による発案は、憲法第 151 条第 1 項の規定により付与された権限が行使されていることを明確にし、憲法第 143 条第 2 項に規定する期間内に、地方制度法に規定する手続きに基づいて採択された、該当する県議会又は島嶼間機関及び関係する各県の各市町村の 4 分の 3 にして各県の選挙人の少なくとも過半数を占める市町村による協定を政府

に提出することにより、許可を得なければならない。

2. 前号に規定する要件が満たされている場合には、政府は、当該発案が許可されたことを宣言する。
3. 当該発案が許可された場合には、各自治予備機関の政府の意見を聴いて、政府は、レファレンダムの実施の具体的な期日を定め、5 か月間、レファレンダムを公示する。
4. レファレンダムが実施され、各県の選挙人の絶対多数の賛成票による承認を得ることができなかった場合には、5 年が経過するまで当該発案を再提出することはできない。ただし、第 151 条に規定する自治体の発案は、自治に同意しようとする地域の全体において、賛成票が選挙人の絶対多数に達した場合には、前号に規定する過半数の賛成票を獲得した県において承認されたものとする。

当該発案の承認が得られなかった県の下院議員及び上院議員の過半数の要求に基づき、前文に規定する要件を満たす場合には、議会は、組織法により第 151 条に規定する自治体の発案を代替させることができる。

## 第 9 条

1. 憲法第 151 条第 2 項第 3 号及び第 5 号の規定に基づく自治憲章のレファレンダムによる承認には、前者の場合には、結果として得られた条文を、後者の場合には、議会により承認された条文を内閣総理大臣に事前に通知することが必要とされる。通知が受理された場合には、提案された自治憲章の地域に属する県において、3 か月以内の期間、レファレンダムが公示される。
2. 各県において有効投票の過半数の賛成票を獲得した場合には、自治憲章は、承認されたものとし、その場合には、憲法に定める手続が開始される。一又は二以上の県において過半数が得られなかった場合であって、次の各号に掲げる要件を満たしているときは、その他の県の間で提案された自治州を構成することができる。
  1. 当該県の境界が接していること。
  2. 自治憲章案に賛成した県の議会の総会の絶対多数により採択された協定に基づいて憲章制定の手続を継続することが決定されること。この場合には、当該自治憲章案は、新たな地域への適応のためにのみ、議会により組織法として処理される。
3. 諮問が行われたすべての県又は過半数の県において自治憲章の承認のレファレンダムの結果が否定的であった場合には、5 年が経過するまで新たな憲章の作成を再開する手続を開始することはできないものとするが、前項に規定する要件を満たしている場合には、当該レファレンダムで賛成の結果を得た県が自治州を構成することを妨げるものではない。

## 第 10 条

憲法第 152 条第 2 項に規定する自治憲章の改正のためのレファレンダムには、事前に当

該自治憲章に定める改正手続の完了又は当該手続が存在しない場合には、その承認に必要な手続の完了が必要とされ、当該手続の完了から 6 か月の期間、公示されなければならない。

## 第 2 章 レファレンダムの実施のための手続

### 第 1 節 共通規定

#### 第 11 条

1. レファレンダムの手続は、適用される範囲内で、かつ、この法律に抵触しない範囲内で総選挙制度に従う。
2. 当該選挙制度において政党、連盟、連合又は選挙人の団体に付与されている権限は、議会に議席を有する政治団体又は直近の議会総選挙において諮問に係る地域において少なくとも有効投票の 3 パーセントの票を獲得した政治団体に付与されたものと見なす。

#### 第 12 条

1. 公示の勅令の公布から 15 就業日以内に、次項に規定する委員を含む選挙管理委員会がその任務の遂行のため、設置される。
2. 前項に規定する期間の最初の 10 就業日以内に、第 11 条第 2 項に規定する政治団体は、各々を代表する委員の任命のための申請を当該委員会に提出する。期間の満了の翌日に当該委員会は、当該申請を考慮し、又は当該申請が提出されなかった場合、委員の任命のために集会する。
3. 当該委員会が設置された場合には、当該委員会は、その設置の官報又は県の公報における公表を適切に命令する。

#### 第 13 条

1. 各投票区の投票者が割り当てられる投票地区の数及び範囲の決定は、県の選挙管理委員会により当該委員会の設置から 10 日以内に、選挙法に基づいて行われる。
2. 地区委員会は、投票地区の設置から 5 日以内に、公開の会議を開催し、選挙法に基づき、投票の管理を委任される投票管理委員会を構成すべき人物を任命するものとする。

### 第 2 節 宣伝運動

#### 第 14 条

1. 宣伝運動の期間中、公的な資格を有するメディアは、無料の宣伝枠を提供しなければならない。議会に議席を有する政治団体のみが次の各号に掲げる条件に従って無料の宣伝枠を利用する権利を有する。

- a) 諮問が国土全体に及ぶ場合には、全国レベルの宣伝枠が付与される。この場合には、直近の総選挙において獲得した下院議員数に比例して、議会に議席を有する政治団体に宣伝枠が付与される。
  - b) この法律で規制されるその他の方式のレファレンダムの場合には、レファレンダムが実施される県を報道圏内に含む、視聴者の多い時間帯の放送又は出版物において宣伝枠が付与される。この場合には、レファレンダムに関係するすべての県を通じて獲得された下院議員数及び自治州立法議会の議員数又は自治州立法議会が存在しない場合には、レファレンダムに関係する地域を含むすべての県議会の議員に比例して政治団体に宣伝枠が付与される。
2. レファレンダムのための宣伝用資料の郵送は、無料であり、かつ、命令により定める形式の特別なサービスを受取る。

#### 第 15 条

1. 運動期間は、10 日以上 20 日以内であり、投票日の前日の零時に終了するものとする。
2. 投票前 5 日間は、いかなるアンケート若しくは世論調査の質問内容若しくは結果の公表、全体的若しくは部分的な流布又は論評は、禁止され、同様に、レファレンダムに付託される諮問に直接又は間接的に関連する、世論調査に基づいて行われる投票のシミュレーションの実施は、禁止される。

### 第 3 節 投票、投票審査及び結果の宣言

#### 第 16 条

1. 投票は、公定の様式に従った投票用紙及び封筒により実施され、記入用紙には、諮問の文言が記載される。
2. 投票者の決定は、「賛成」若しくは「反対」又は無記入によってのみ示すことができるものとし、公定の様式に従っていない投票用紙、投票者の決定について疑いが生じる投票用紙及び取消しの線、削り取り、修正、行間記入、記号又は諮問とは関係のない文言が加えられた投票用紙は、無効とする。
3. 選挙人は、投票用紙を入れた封筒を投票管理委員長に手渡し、投票管理委員長は、当該封筒を投票箱に投函する。
4. レファレンダムの開票においては、選挙人、投票者、諮問に付託された文言に対する賛成票及び反対票、白票並びに無効票の数を確定しなければならない。

#### 第 17 条

1. 全体的な投票審査は、投票から 5 就業日目に、各県選挙管理委員会により行われる。
2. 全体的な投票審査から 5 日後に、県選挙管理委員会は、投票に対する訴訟が提起されて

いない場合には、結果の宣言を行い、続いて結果を中央選挙管理委員会に報告する。投票に対する訴訟が提起された場合には、県選挙管理委員会は、当該委員会に判決が通知された日に結果を中央選挙管理委員会に報告する。

3. レファレンダムが二以上の県に関係する場合には、中央選挙管理委員会は、委員長により招集された会議において、関係するすべての県の結果が判明し次第、県選挙委員会により提出された記録を考慮し、レファレンダムの結果の概要をまとめる。

#### 第 18 条

1. 中央選挙管理委員会は、委員長を通じてレファレンダムの結果を公式に宣言し、結果を遅滞なく内閣総理大臣、下院議長及び上院議長に報告する。
2. 中央選挙管理委員会は、県、場合によっては全国の最終結果を官報において公表するものとし、その最終結果は、公的に確定した結果となる。同様に、県選挙管理委員会は、各々の公報において市町村の最終結果を公表する。
3. 自治州の範囲内でのレファレンダムの場合には、結果は、同様に当該自治州の公報又は公的日刊紙において公表される。

### 第 4 節 異議申立て及び訴訟

#### 第 19 条

1. 選挙管理委員会の決定に対しては、総選挙法に定める訴訟又は異議申立てを提起することができる。
2. 全体的な投票審査の結果に関して県選挙管理委員会が採択した決定を訴訟の対象とすることができる。
3. 訴訟は、その対象である決定を採択した選挙管理委員会に対して、採択から 5 日以内に提起される。
4. 投票に対する訴訟の手続は、選挙の有効性を対象とする訴訟に関する選挙法の規定による。
5. この法律の第 11 条第 2 項に規定する政治団体の代表者は、選挙訴訟を提起し、又は当該訴訟に対抗する権限を有する  
自治体の手続による発案に関するレファレンダムの場合には、当該レファレンダムが実施された地域の地方団体もまた当該権限を有する。
6. 管区高等裁判所の行政部が当該訴訟を審理する権限を有する。
7. 判決は、次の各号に掲げるいずれかの決定を宣告する。
  - a) 訴訟の棄却
  - b) 投票及び関係する県における結果の宣言の有効性
  - c) 新たな結果の宣言を伴う投票の有効性

- d) 判決において得られた事実が結果について決定的な意味を有する場合には、投票の無効性及び該当する地域における新たな公示の必要性
8. 当該選挙訴訟に対して下された判決に対し、いかなる通常訴訟又は特別訴訟を提起することはできない。

## 経過規定

- 一 総選挙制度を規制する組織法が公布されていない間は、1977年3月18日の勅令法律第20号及びその現行規定又はその後に可決された規定が適用されるものとする。
- 二 1. この法律の発効及びそれ以前に開始されていた同法第8条に規定する自治体による発案の適切な措置の効果により、関係する地方団体及び地方自治体が、場合により協定の条件に関して修正を行うことを可能とするため、75日の期間が開始される。当該期間は、憲法に定める期間の再開及び失効を意味するものではない。
- 2. 同様に、レファレンダムが実施されていない第9条に規定する自治憲章の条文が存在していた場合には、公示の期間は、1年間に延長される。

## 補則

この法律の規定は、すべての場合において許可についての国の排他的権限を除き、地方制度法に基づき、各地域において、市町村庁により市町村に関わる重要な問題について実施することができる住民諮問の規制にまで及ぶものではない。

## 末尾規定

- 一 この法律の規定に抵触するすべての規定は、廃止される。
- 二 政府に対し、この法律の施行及び執行に必要な規定を命令する権限が付与される。
- 三 国庫大臣によりこの法律が規制する各種の方式のレファレンダムの実施に必要な経費が支出される。
- 四 この法律は、官報における公布の翌日に発効する。

## フンコ政治憲法研究所長からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 14 日 10:15 ~ 11:40

於：政治憲法研究所

### スペイン側出席者

フンコ（Junco）政治憲法研究所長

クロサ（Closa）調査担当次長

モレノ（Moreno）出版・文書担当次長

### （はじめに）

**フンコ所長** おはようございます。ようこそいらっしゃいました。ここは「政治憲法研究所」ですが、政治的というより、アカデミックな研究所となっています。ここで行われる研究は、政府、議会、その他諸々の公的機関に活用されています。

本研究所の所員は、政治家ではなく、学者により構成されているが、組織自体は、首相府の一部ということになっている。我々は、研究や会議を質の高いものにするために、日々努力している。

現在、本研究所で最も重要視している課題は、憲法改正であり、現サパテロ首相が四つの点<sup>1</sup>について、憲法を改正するということを進めている。この憲法改正の四つの点については、事情により国民投票を行う場合も出てくるかもしれない。本日は、貴調査団の関心分野も聞いているので、皆さんの関心に沿えるような回答ができたらと思う。

それでは、まず最初に、こちらのクロサ調査担当次長より、概括的なご説明を申し上げ、その後に、皆様からのご質問をお受けすることとしたいが、いかがか。

**中山団長** それで結構です。どうぞ。

---

<sup>1</sup> 概説 192 ~ 193 頁参照。



## （スペインにおける国民投票の概要）

**クロサ次長** それでは、私の方から、スペインの国民投票の歴史及び事前にお送りいただいている質問事項について、簡単に、ご説明させていただく。なお、お手元に配付している資料には、スペインの国民投票について基本的な事項がまとめてあるので、あとでもご参照いただければ、幸いである。

まず、申し上げたいのは、国民投票制度は、スペインの代表制民主主義の中の一つの機能として位置付けられるものであり、主権行使の第一義的な責任は国会が負うものであって、国民投票自体は、第二義的な意味を持つものとされている、という点である。

次に、歴史的なことを申し上げますと、国民投票には、二つの重要な意味合いがあった。一つ目は、フランコ政権から現在の民主主義に移行するという意味合い、二つ目は、その移行に際して、法的な正当性を現在の憲法及び政府に持たせる意味合いを持っていたという点である。

さて、このような歴史を経ていたスペインの国民投票は、次の三つに分けることができる。一つ目は、「憲法の重要事項に関する国民投票」、つまり、憲法制定時のコンセンサスの中でも特に重要な部分の改正等の際に必要とされる国民投票である。二つ目は、「地方自治に関する国民投票」である。これは、州憲法等の改正及び立案の際に必要とされるものである。最後に、「政治的に重要な決定事項に関する国民投票」であるが、これは、非常に重要な意味合いを持つ政治決定を行う際に行われる国民投票である。

今、申し上げた三つの国民投票のうち、前二者、つまり、「憲法に関する国民投票」及び「地方自治に関する国民投票（住民投票）」の結果は、法的な拘束力を有するが、三つ目の「政治的に重要な決定事項に関する国民投票」は諮問的なものであり、法的な拘束力を有しないものである。

これまでの国民投票の経緯についてご説明すると、まず、フランコ政権時代に2回の国民投票<sup>2</sup>が行われている。また、上記の「地方自治に関する国民投票」の具体例は、1979年～81年にかけて四つの自治州、具体的にはアンダルシ

---

<sup>2</sup> 2回の国民投票とは、「国家元首継承法」(1947年に国民投票)及び「国家組織法」(1966年に国民投票)についての国民投票のことである。

「国家元首継承法」(Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado 1947年)は、スペインを王国であると規定し、フランコ後の国家元首継承方法を定めたもので、1969年にフランコは、フランコ後の国王としてホアン・カルロス皇太子(当時)を正式に指名した。また、「国家組織法」(Ley Orgánica del Estado 1967年)は、これより前の法律を若干修正し、体制をフランコ個人のものから“没個性化”し、かつ、スペイン政治システムを民主化することにより、ある程度開かれたものにした。(『諸外国の憲法事情-2-』国立国会図書館調査及び立法考査局、5～6頁参照)

ア州、バスク州等において行われた国民投票（住民投票）である<sup>3</sup>。

そして、上記 「政治的に重要な決定事項に関する国民投票」の具体例は、1978年制定の現行憲法下において、2回行われている。1986年の「NATOの残留に関する国民投票」と、本年2月の「欧州憲法条約の批准に関する国民投票」である。

ここで、一つ注目していただきたい点は、「拘束的」な国民投票は法律等に関係するものであるが、「諮問的」な国民投票は政治的な決定や国際的な事項に関して行われてきた、という特徴である。

次に、「拘束的・義務的」な国民投票と「諮問的」な国民投票が、国政に与える影響の違いという点について申し述べると、實際上、特に大きな差はないと考える。また、1986年の「NATOの残留に関する国民投票」と今回の国民投票を比べると、1986年の国民投票の影響の方が大きかった。1986年の国民投票の際は、野党がかなり大きな反対勢力として占めていたので、それにもかかわらず国民のコンセンサスが得られたという結果は大きなものであったからだ。

最後に、簡単に補足しておきたいのは、国民投票においては、国民のコンセンサス形成だけではなく、国民投票に至るプロセスの中で、異なる政党間の幅広いコンセンサスを得ることがかなり重要なポイントとなってくるということである。なぜなら、實際上国民投票を行い、これを成功に導くことは、異なる政党間の合意がないと、到底できないことだからである。

私からのご説明は、以上である。それでは、質問があればお受けしたい。

### （政治的に重要な決定についての国民投票について）

中山団長 丁寧なご説明、ありがとうございました。それでは、早速、私から、二、三点、お尋ねをしたい。

まず、スペイン憲法においては、憲法改正に加えて、政治的に重要な決定についても諮問的な国民投票が規定されているが、それはどのような意味を持っているのか。また、その政治的に重要な決定についての国民投票が、諮問的国民投票とされている理由は何か。もう一つ、スペインにおいて欧州憲法条約の

---

<sup>3</sup> このとき実際に国民投票（住民投票）を行ったのは、アンダルシア州だけである。1978年憲法制定後、各州は憲法に規定される自治権獲得の手続きを行い、そのうち、アンダルシア、カタルーニャ、バスク、ガリシアの4州は憲法151条に規定される手続きを開始したが、アンダルシア州を除く3州については、第二共和制期（1931年～39年）に自治憲章を住民投票で承認した経験を有することから、既に住民の自治に対する意思が歴史的に確認されているとして、憲法の経過措置により、暫定州議会の絶対多数による合意及びその政府通告という迅速かつ簡便な手続きのみで直ちに自治憲章を制定した。（『スペインの地方自治』（CLAIR(財)自治体国際化協会）を参照）

批准に際して国民投票が選択されたと伺っているが、その理由は何か。以上、「政治的に重要な決定についての国民投票」をめぐる諸問題について、ご教示いただきたい。

**クロサ次長** 的確なご質問、ありがとうございます。

まず、憲法改正に関する国民投票のうち義務的なものは、憲法 168 条に規定されているもので、非常に重要な憲法の規定（例えば、基本的人権に関する規定など）について国民投票が義務付けられているものである。また、地方自治に関する規定についても、国民投票（住民投票）が義務付けられている。

これに対して、諮問的国民投票とは、ご指摘のように「政治的に重要な決定」について行われるものである。例えば、財政条項についても、「政治的に重要な決定」に該当するものとして、国民投票を行うことができると考えられる。ただ、何がこの「政治的に重要な決定」に当たるかどうかを、一律に申し上げるのは、難しい。

そこで、この諮問的な国民投票の手續について簡単にご説明申し上げることとすれば、まず政府が提案をし、これに対して下院が決議をする、そして、その後、国王の名において、国民投票を公にするという手續になっている。つまり、政府と議会の判断が介在するわけである。

**フンコ所長** 私からも補足すると、一つ考慮に値する点として、「政治的に重要な決定についての諮問的な国民投票」がどのような場合に必要かということは、特に決められていない、ということである。すなわち、この判断は、完全に政治的な決定となっているものであって、政府あるいは下院議員から提案された場合に行われることとなっている。

### （王族の投票権）

**辻元議員** スペインでは、国民投票の場合には、王族にも投票権があると伺ったが、どのような経緯で認められているのか。というのは、我が国の委員会での議論においても、我が国の皇族について同様の問題提起がなされているので、このような質問をしているのである。ご教示願いたい。

**クロサ次長** 我が国では、基本的には、国王を含む王族も一般市民と全く同じに扱われることになっており、投票権についても一般市民と同じように持っている。ただ、国王については、実際には、一度投票したことがあるだけで、それ以降は、一度も投票したことがないはずである。

### （国民投票運動の規制）

**枝野議員** 国民投票運動について、お尋ねしたい。スペインでは、国会に議席のある政治組織が国民投票運動の主体になることができると伺っているが、それ以外の団体がポスターを貼ったり、ビラを配ったりすることは許されているか。また、キャンペーンにどの程度の資金を投入してよいかといったことに関する規定はあるか。

なお、国民投票に際して、政府がどのような運動を行うことができるのか、何か規制はあるか。

もう一点。国民投票に当たり、賛成あるいは反対して欲しいということで買収をすることについて、これを禁止する規定などはあるか。

**クロサ次長** まず最初のご質問の運動主体についてだが、議会で議席を持つ政党のみが運動できるというのは、誤った解釈である。政党のみに与えられるのは、公的なメディアのスペースの無料利用であって<sup>4</sup>、それ以外の国民投票運動は、ポスターの貼付やビラの配布を含めて、あらゆる団体がしてよいことになっている。

また、国民投票運動に関する財政的な助成については、議会における政党の議席数に応じて配分することになっている。スペインにおいても、どこまで資金を使えるのかについてかなり議論があった。

次に、政府の行う運動に関しては、投票率を上げるための運動はするが、案件に賛成か反対かなど何らかの価値判断をするような運動はしないことになっている。

最後の票の買収等に関するご質問だが、私の承知する限りでは、今まではそういうことは問題になっていないと思う。

**枝野議員** 買収に関する規制そのものは、なされているのか。

**クロサ次長** それは当然刑法の中で罰せられるものとなっている。ただ、幸いなことに過去30年間、票の買収等の問題は、スペインで一度も起こっていない。

ここで、一つ強調しておきたいのは、何人もどのような運動でもすることはできるが、公的資金の配分を受けることができるのは議会で議席を持つ政党だけであり、これ以外の一般の団体は受けられないという点である。

---

<sup>4</sup> 国営報道機関は国民投票運動のためのスペースを無料で提供しなければならないが、これを利用できるのは議会で議席を持つ政治組織に限定される（国民投票法14条1項）。

### （マスコミに対する規制）

**保岡議員** 国民投票運動に関して、マスコミについての規制は設けられていないのか。

また、国民投票年齢と選挙年齢はともに 18 歳と伺った<sup>5</sup>が、これと民事・刑事における成人年齢との関係について伺いたい。

**クロサ次長** まず、二つ目の質問からお答えさせていただくと、国民投票権や選挙権の年齢要件と、民事・刑事上の成人年齢は、同じであり、異なるところはない。

また、一つ目の質問であるが、マスコミに関しては、公的なマス・メディアについては、議会に議席を有する政党に対して公平にスペースを配分しなければならないという規定がある。

### （国民投票運動における政府の中立性）

**古川議員** 政府は国民投票に対して、賛否の態度を明らかにしていいのか、あるいは中立でなければならないのか。つまり、諮問的国民投票の場合、政府が提案することになっているようであるから、そういう意味では、政府としては、むしろやりたいという立場で提案するのだろう。そうすると、中立とはいえないのではないか。政府が立場を明確にするのであれば、どのような形で広報するのか。

**フンコ所長** 原則上、政府の行う運動は中立でなければならないという規制がある。しかし、政府の構成員は、当然に特定の政党に所属しているわけで、その立場は明らかだ。実際、過去 2 回の国民投票、つまり、NATO 残留に関する投票の際にも、今年の欧州憲法に関する投票の際にも、政府は国民投票に「賛成」だという立場を明確にしている。したがって、政府広報としては、その内容はあくまでも中立的なものでなければならないが、しかし、政府の所属する政党の運動においては、当然「賛成」の立場ということになる。その辺の規定というのは理論上のものであり、実際上は、かなり立場が明らかになっている。

今年の欧州憲法条約に関する国民投票において、政府が出したスローガンは「欧州で最初となる。」というものであった。これなどは、確かに中立といえ

---

<sup>5</sup> 国民投票の投票権者は、選挙権者と同じく、成人年齢（18 歳）に達しているスペイン人で、有効性のある選挙人名簿への登録を行った者（選挙法 2 条）である。ただし、選挙権停止の判決を受けた者等は除かれる。（衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」（平成 16 年 9 月））

いえるかもしれないが、間接的には、投票において賛意を示す方向に誘導しているとの批判もあった。

**古川議員** 政党の構成員としての立場からであれば方向付けてよいということになると、首相や閣僚は政党の党首や党員としての立場から賛成のPRを前面に立ってやってよい、ということになるのか。

**辻元議員** ちょっと関連して、私も質問したい。古川議員の指摘された問題は、政策的な事項に関する諮問的国民投票の場合だけでなく、憲法改正に関する国民投票の場合でも同じなのか。

**クロサ次長** 古川議員のご質問については、そのとおりである。首相であっても、公の場でPRすることはできる。ただ、その場合、あくまでも、首相としてではなく、政党の党首もしくは党員として、PRしなければならないということには注意を要する。

**モレノ出版・文書担当次長** ただし、その際に注意しなければならないのは、選挙と違って、国民投票の際のPRには、公的資金を使うことはできないということである<sup>6</sup>。

**フソコ所長** 政府の広報活動に関する規制については、総選挙の場合も全く同じである。総選挙において一国の首相が政党の一員として、「我々に投票して下さい」という活動はできる。ただし、モレノ次長がご説明したとおり、選挙の場合と違って、国民投票に政府の公的資金を使うことはできない。政府が公的資金を使って行うことができる活動は、「投票に行くように」というような投票率を上げるための運動だけである。つまり、PRに使うお金が、党の金か政府の金か、という点が違うだけだ。

**クロサ次長** 次に、辻元議員の質問だが、憲法改正の場合も選挙や政策事項に係る国民投票の場合と、原則上、同じである。ただ、以上の問題に関しては、政府が広報活動を行う際には、色や音楽で自らの政党に投票するようにと操作をしているのではないかという疑惑が、いつも議論になる。

いずれにしても、ここで改めて強調しておきたいのは、広報活動には二つの性質があるということだ。一つは投票率を上げるための活動であり、もう一つ

---

<sup>6</sup> 最新の動向については、ゲラ下院憲法院長との懇談（263頁）参照。

は投票自体において賛成か反対かそれに関する活動である。この二つを、原則上、明確に分ける必要がある。そして、この原則は、総選挙においても、国民投票においても、全く同じで、政府としては投票率を上げるための活動のみを行い、他方、政党は、賛成・反対の立場に立った価値判断が入るような活動を行うことができることになっている。

### （マス・メディアの利用）

**高木議員** 先程、公的なマス・メディアが、政党に対してそれぞれの議席に応じた枠（スペース）を配分・提供するとの説明があったが、これまでの NATO 残留問題や今回の欧州憲法条約批准問題の際には、具体的に、テレビで言えばどれくらいの時間数を配分しているのか。また、その時間内で放映する内容については、例えば、賛成派・反対派の政党が自前で制作したビデオを持ち込むといった方法をとるのか、どのような形で行っているのかについて、ご教示いただきたい。

**モレノ出版・文書担当次長** 私からご説明します。通常、テレビのスペースの場合は、午前・午後・夜の三つの区分がある。その中で、先程ご説明したように議会における議席の数に応じて時間を配分することになっている。具体的な総合時間は、時と場合によって異なる。やり方としては、ご指摘のように、各政党がそれぞれ自作のビデオを持ち込み、そして、1回につき2~3分のスポットを割り当てて、そのビデオを流すことになっている。

また、私的なマス・メディアについてもご説明すると、そこでは、テレビやラジオがディベートの時間を設け、政党以外のあらゆるグループの代表者を招き、議席数ではなく、より均等な時間数を割り当てている。

ところで、国民投票運動や選挙運動を考える際には、三つの点に留意する必要がある。一つ目は、今申し上げたように公的なメディアを使う場合であり、これは特に問題ない。二つ目も、今申し上げたように民放を通じたディベートであり、これも特段の問題は生じない。三つ目が、かなり議論となるところなのだが、ニュースでいかに取り上げられるか、である。一つの放送で、特定の政党やその立場に関してどのくらいの時間を割いてニュースとして取り上げるかは、いつも論争になるところだ（一同、大きくうなずく）。

### （スペインにおける主権の行使のあり方）

**笠井議員** スペインでは、重要な憲法改正を行う時に、国会で憲法改正案の議

決をした後に、一旦解散をしてから、再度、同じ改正案について議決すると伺っているが、それは、冒頭にフンコ所長がおっしゃたように、主権はまず第一義的に国会を通じて実現していく、という考えに基づいているのか。

**クロサ次長** まず強調しておきたいのは、ご指摘のような複雑かつ厳格な手続が要求されるのは、憲法の重要な原則部分、つまり基本的人権の部分の改正の場合などだけである、ということである。

その上で、ご質問の点についてであるが、主権の所在に関する国民と議会の関係については、英国のように議会に完全な主権があるということではない。スペインでは、当然に、主権は国民にあると理解されている。したがって、上記のように、憲法の重要な原則に関する改正において議会での厳格な手続と国民投票を同時に行うのは、国民主権と代表制民主主義という原則の均衡を保つためであると言ってよいだろう。なお、議会制民主主義と国民主権の調和・均衡というのは、欧州では、スイスを除き、大体の国で共有する原則であり、国民投票と議会の議決とのバランスを保つことは、統治構造上極めて重要な事柄であると理解している。

また、フランコ政権時代、つまり 1960 年代の頃は 90%以上の国民がフランコ政権という国家体制に賛成であったということもあり、そのような歴史的な経緯からしても、スペインでは、議会にかなりの重きを置く体制になっているということも理解できるのではないかと思う。

繰り返し申し上げるが、議会の手続が厳格であることは、議会が必要以上に権限を持つということではなく、議会において 2 回の議決によって強化された提案というものを国民に諮るという形になっているということを強調しておきたい。

### （国民投票の告示期間等）

**中山団長** 我が国ではまだ国民投票制度がないので、実際のイメージがなかなかわからないのだが、実際に国民投票を行う場合においては、国民投票が決まってから投票までの期間、つまり周知徹底の準備期間をどの程度おくべきと考えるか。また、投票からその結果が確定するまでの期間を、どの程度と見るべきだろうか。

**クロサ次長** 準備期間について、具体的な数字を言うのはかなり難しいが、総選挙の準備期間と同程度と考えて頂ければ結構かと思う。我が国では、約 45 日間、つまり 1 か月半の準備期間を置いている。



また、開票し、結果を出すまでの時間についてだが、我が国では、投票が終わってから 4 時間後には約 98%が開票されているというデータがある。

**フンコ所長** 実際のところを申し上げますと、国民投票を実施するという政治的な決定は大体 3 か月くらい前に行うことになっている<sup>7</sup>。他方で、公的なメディアを利用できる国民投票のキャンペーン期間は、法律上 10～20 日間と定められている<sup>8</sup>。

### （国民投票と国政選挙の同時実施の原則禁止）

**保岡議員** 国政選挙と国民投票の同時実施が原則禁止されている<sup>9</sup>と伺っているが、それは、どういう理由からか。例外はあるのか。あるとすれば、それは具体的にどのような場合か。

**クロサ次長** まず、同じ日に選挙と国民投票をしてはいけないという例外として、2003 年に国民投票に関する組織法の改正が行われ、国民投票と欧州議会の選挙を同時に行ってもよいという規定に変わった。ただし、まだ一度も行われていない。

**保岡議員** 同時に行われない理由はなにか。

**フンコ所長** 国民投票の問いに対する国民の判断と、各政党に対する判断とを、結びつけないようにするためである。このような趣旨から、選挙と国民投票の間には、90 日間空けなければいけないということになっている。

### （国民投票運動と買収）

**保岡議員** もう一つ、先程、枝野議員の質問に対するお答えでは、国民投票に

---

<sup>7</sup> 国民投票期日は政令 (Real Decreto) に記載され、投票日は右政令公布から 30 日から 120 日後に設定されなければならない (国民投票法 3 条)。

<sup>8</sup> 国民投票法 15 条 1 項には、「運動期間は、10 日以上 20 日以内であり、投票日の前日の零時に終了するものとする。」と規定されている。

<sup>9</sup> 国民投票と国政選挙は、同時期に実施されることはない。国民投票は、議会選挙・地方選挙及び他の国民投票期日の前後 90 日間実施できない (国民投票法 4 条)。

ただし、その都度特別法をもって例外を設けることは可能である。また、国民投票が憲法改正のためのものであれば、通常の国政選挙と同時に行うことは可能であるとされる。  
(衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成 16 年 9 月))

おける買収行為は刑法で処罰されるというご説明だったが、日本では選挙運動の買収は行政犯として処罰され、刑法とは区別されている。スペインでは、刑法のどのような行為類型で国民投票運動の買収が処罰されているのか。

**フンコ所長** 刑法上の問題については、申し訳ないが、現在まで一度もそのようなケースが起こっていないので、具体的なことは申し上げられない。ただ、一点強調しておきたいのは、このような票の買収が問題となり得るのは、郵便による事前投票の場合ではないかということが一度議論されたことがあった。ただ、その際にも、具体的に刑法についての議論までなされなかったと記憶している。

なお、買収された票の有効性についても問題となり得ようし、さらには、買収等の犯罪とまではならなくても意図的な票の操作がなされた場合などにも、その票の有効性に関して、再投票をするべきかどうか議論になることがしばしばある。ただし、いずれにしても、犯罪になるか否かという議論はあまり聞かない。

#### **（フランコ政権時代の国民投票）**

**葉梨議員** 国民投票の手続は、1980年の組織法で定められていると伺ったが、76年及び78年の国民投票は、どのような手続法に基づいて行われたのか。

**クロサ次長** 76年及び78年の国民投票はフランコ政権時代の法律に基づいて行われた。具体的な法律の名前は今すぐは分からないが、政府が出した政令により定められていたと記憶している。

スペインでのフランコ政権から現在の民主主義政権に移行するという時期は、アフリカ等の国家独立のケースとは異なり、国家としての継続性があるということである。つまり、フランコ政権から現在の民主主義への移行は、法の改正等により行ったのであり、特に革命等により行ったのではないということに注意していただければと思う。

**葉梨議員** もう一つ、フランコ政権時代の国民投票の回数はいくらぐらいか。

**クロサ次長** 2件である。1件は1947年に、国家の総統、つまり国王からフランコへの引継ぎを国民投票で行ったものである。もう1件は、1966年に国家行

政組織法に関して国民投票を行ったものである<sup>10</sup>。

### （「白票」という投票方式・投票率要件）

**保岡議員** 国民投票には、「賛成」「反対」の他に「白票」という投票の仕方があると伺った<sup>11</sup>が、「白票」を認める理由は何か。また、最低投票率の制度などについて、議論されたことはないか。

**クロサ次長** まず「白票」を認める理由だが、投票率と関係がある。つまり、投票に行って「白票」を投じることにより投票率が上がるということは、白票を投じる者が投票に行かず「棄権」する者と全く違い、ポジティブな一面を持つからである。

また、最低投票率の制度を法律で定めていないのは、一言で言うと、欧州では投票率が非常に低いことは想定され得ないことが挙げられる。今までのところは、そういった問題は起こっていない。また、最低投票率を定めている欧州の国は、イタリア及びデンマークであると承知している。

**フンコ所長** 私からも、投票率に関するご質問について、国民投票の意義との関係で補足説明をしたい。我が国では、確かに、最低投票率のような厳格な法的規定は存在していない。それは、国民投票は、あらゆる政治事項、国政事項を解決するために使えるものではなく、よりシンボリックで、概念的なものを国民に問うために使われるものであることから、投票率が高いか低いかという規定は必要ないと考えられているからである。また、この点は、国民投票の危険性ということにも関係があると考えている。国民投票は、複雑な政治問題を一つの簡単なテーマに要約して投票にかけるので、簡単に操作が可能だという問題がある。したがって、できる限り国民投票に付す前に、異なる政党間での合意が必要だということが最低の要件としてあるべきだし、また現にあるのであって、是非とも、この点は重視していただきたい。

### （我が国の国民投票制度構築のための具体的な助言）

**中山団長** 予定の時間もだいぶ迫ってきたようだ。そこで、私から一つ、お願いをしたい。これまでのスペインの国民投票の経験の中から、我々日本がこれ

---

<sup>10</sup> 脚注 2（202 頁）を参照。

<sup>11</sup> 投票用紙については、260 頁参照。

から国民投票制度を作る際に留意すべき点があったら、是非とも、具体的にご教示いただきたい(笑)。

**クロサ次長** 恐れ多いことである(笑)。ただ、法律上、注意すべき点は二つあると思う。一つは、国民投票を実施する組織をどのように整えるかという点であり、もう一つは、政党間の合意形成のシステムについて、特に注意すべき点という点である。我々が経験したスペインのケースでは特段の問題なかったが、全国民に特定の政策の是非を訴える国民投票においては、何といたってもその前段階で、異なる政党間の合意がなければ難しい。この点が最大のポイントといってよいだろう。

繰り返しになるが、まとめると、政党間のコンセンサスをどのように形成していくのかという点、さらには国民と議会との間に意見の相違があるのかないのかという点に、十分に留意して国民投票を行う必要があるということである。例えば、フランスやオランダでの欧州憲法条約に関する国民投票における「否決」という結果に関しては、議会と国民の意思との間にかなりの相違があったということに注意すべきであろう。

最後に、欧州においては、スイスやフランスなどを除き、ほとんどの国では、国民投票を頻繁に行うことはない。スペインにおいても、国民投票は議会制民主主義を補完する第二義的なものに過ぎないという見方がされている。このことは、国民投票を行う難しさ、危険性を考える必要がある、ということでもある。

今お配りしている資料の中に二つ、皆様のご関心に沿うようなものがある。一つは、この「国民投票の研究」(221頁参照)と書いてある欧州理事会が公表した英文の資料。これには、国民投票の方式など詳細な説明が載っている。また、二つ目は、「憲法改正国民投票に関するガイドライン」(215頁参照)と書いてある資料で、これは2001年1月に発行されたものであるが、これは非常に重要である。この資料は、欧州において国民投票制度を新しく作ろう、変更しよう、改正しようという国のために作成した資料であり、皆さんにとっても何かの役に立つであろう。

**中山団長** 長時間にわたってのご説明、そして貴重な資料の提供に、心から感謝いたします。ありがとうございました。

**フンコ所長** こちらこそ、ご訪問いただき、ご説明させてもらうことができ非常に光栄でした。ありがとうございました。皆様のスペインにおける調査が実り多いものであることをお祈りいたします。

以上

## ベニス委員会関係文書について

派遣議員団は、フンコ政治憲法研究所長から、ベニス委員会関係の二つの文書の提供を受けた。これらはいずれも、国民投票制度を考えるに当たって貴重な資料であるので、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものを掲載することとした。

ここで、ベニス委員会について一言付言すると、同委員会は、欧州評議会（Council of Europe）の独立の諮問機関であり、正式名称を「法による民主主義のための欧州委員会」という。同委員会は、欧州評議会参加国の法制度に関する理解を強化し、法の支配と民主主義を促進し、民主主義的組織の問題や強化について検討することを目的としている。

1990年5月10日に、ベニスにおいて最初の会合を開いたことから「ベニス委員会」と称されることとなったこの委員会は、東欧における、欧州スタンダードに適合した憲法の制定において指導的な役割を果たした。その後も、憲法や選挙法等の基本法の制定・改正支援を通じた中東欧・旧 CIS 諸国の民主化支援等において多大な貢献を果たしており、国際的にも高い評価を受けている。

ここに掲載するのは、フンコ政治憲法研究所長から説明があったとおり、第一の文書が「憲法改正国民投票に関するガイドライン」であり、欧州スタンダードに適合した憲法改正国民投票の制度を構築する上での重要事項が簡潔にまとめられている。第二の文書が「国民投票の研究」と題する事務局作成の要約報告書草案（Draft Summary Report）である。これは、中東欧・旧 CIS 諸国を含む欧州各国へのアンケートに対する回答をもとに、国民投票の諸相を比較検討したものであり、国民投票を分類する仕方や、関連するさまざまな概念をわかりやすく説明しながら各国の状況を知ることができる貴重な資料集となっている。

この貴重な資料の仮訳を掲載するに当たり、この文書を提供していただいたフンコ政治憲法研究所長に対して改めて謝意を表したい。

（参考：在ストラスブール日本国総領事館HP <[http://www.strasbourg.fr.emb-japan.go.jp/europe/Present\\_Venise01.html](http://www.strasbourg.fr.emb-japan.go.jp/europe/Present_Venise01.html)>）

ストラスブール

2001年6月11日

法による民主主義のための欧州委員会  
(ベニス委員会)

憲法改正国民投票に関するガイドライン<sup>1</sup>

・概観

最近の新たな民主主義諸国における憲法改正国民投票の経験は、この現行ガイドラインが対処しなければならない多くの問題を浮き彫りにしている。このガイドラインは、憲法改正国民投票に関する最低限の規則を設けており、この国民投票という手法が民主主義及び法の支配の諸原則に即して用いられるよう制定されている。

憲法改正国民投票は、ある国家の憲法を部分的あるいは全面的に改正するという問題を諮る国民投票を指し、その憲法（その国家を構成する州に関するものではない）が有権者に憲法改正に関する特定の案件又は原則に関わる問題について意見を表明することを義務付けているか否かは重要でない。

定義上、憲法改正国民投票は、憲法の部分的又は全面的な改正に関わるものである。

憲法改正国民投票は、

- ・ 議会可決後に一定の案件が自動的に国民投票に付されると規定する憲法の文言によって義務付けることができる（義務的国民投票）
- ・ 次のような国民イニシアティブに続いて行われる。  
有権者が国民投票に付されることになる案件を発議する場合  
又は有権者が議会が可決した案件を国民投票に付すべきと要請した場合
- ・ 次のような機関によって求められる。  
議会又は一定数の議員  
政府又は国家元首  
単一又は複数の領域的な団体

国民投票は、次のような形式を取ることができる。

- ・ 完成された草案の形式を取る憲法改正案又は憲法の現行規定を廃止する案に関する投票
- ・ 基本原則の問題に関する投票（たとえば「あなたは憲法を改正して大統領制を導入することに賛成ですか？」）

<sup>1</sup> この分野におけるガイドラインの制定を要求する動議が欧州評議会議員会議で審議されている。

- ・ 完成された草案という形式を取らない一般的文言による案（たとえば「あなたは憲法を改正して議員の定員を300人から200人に削減することに賛成ですか？」）に関する投票

## ・ガイドライン

### A．法的根拠

次の事項は憲法のレベルで明確に規定されなければならない。

国民投票の種類と国民投票を求める権限を有する機関

国民投票の議題

国民投票の結果

投票権を含む一般的基準と原則（ ． B 参照）

手続的及び実体的有効性を規定する主要規則（ ． C 及び ． D ）

司法審査（ ． P ）

### B．一般的基準と原則

- 1．選挙法規に関する憲法上の原則（普通、平等、自由、直接及び秘密選挙）が選挙と同様国民投票にも当てはまる。
- 2．同様に、基本的権利（特に表現の自由、集会の自由及び結社の自由）は、特にその行使が公共的場所の使用を必要とする場合には、保障され保護されなければならない。
- 3．国民投票の実施に当たっては、一般的に法律制度全体、特に憲法改正に関わる規定を遵守しなければならない。特に、憲法に規定がない場合、例えば憲法改正が議会の専権事項である場合には、国民投票を行うことはできない。
- 4．司法審査は一般的に、この現行ガイドラインにより対象とされる分野について行われるべきである。

### C．国民投票に付される案件の手続的有効性

国民投票に付される案件については、次の点を尊重しなければならない。

形式の統一：完成された草案による修正案を一般的な文言による案又は基本原則に関する設問と混合してはならない。

内容の統一：憲法の全部改正の場合を除き、文言の各部分が内在的な関連性を有していなければならない。これは、有権者の自由な投票権を確保するためのものであり、有権者は、内在的な関連性なしで諸規定を全体として賛成又は反対することを求められない。なお、憲法の数章を同時に改正することは全部改正に相当する。

階層の統一：案件は憲法とその附属法を同時に修正するものであってはならない。

国民投票は実施可能なものでなければならない：国民イニシアティブは、その実施が客観的に不可能でない限り、実施不可能と宣言されてはならない。

## D．国民投票に付される案件の実体的有効性

憲法改正国民投票に付される案件は、憲法改正の実体的制約（内在的及び外在的）に従わなければならない。

これらの案件は、国際法及び欧州評議会の法令上の原則（民主主義、人権及び法の支配）に反するものであってはならない。

国民イニシアティブは、諸機関の役割にとって本質的な規範の撤回を含んではならない。

「 ． C 」「 ． D 」において言及された要件に矛盾する国民イニシアティブは、国民投票に付すべきではない。

## E．その他の自由選挙権の側面

「 B . 」「 C . 」「 D . 」において述べられた原則に加えて、自由な投票権、即ち有権者の自由な意思決定は、次のものを含む。

- 1．有権者団の公正な構成に関する権利。
- 2．立法により規定される国民投票制度が設けられ、これが手続的規制に従うことを期待する権利。特に、国民投票は法律によって規定された期間内に行われなければならない。
- 3．投票結果に不法な影響を与えることの禁止
  - a．有権者に対して提出された設問が明確なものでなければならない（曖昧不明瞭なものであってはならない）。設問は、ミスリーディングなものであってはならない。投票者は、国民投票の結果を知らされなければならない。
  - b．当局は客観的な情報を提供しなければならない。これは、国民投票に付される案件及び説明文書は次のとおり十分前もって有権者が入手できる状態にすべきであることを意味する。

これらは、少なくとも投票 1 か月前に官報上で発表されなければならない。

これらは、直接国民に送付され、投票 2 週間前に受領されなければならない。

説明文書は、行政府又は立法府の見解だけでなく反対の見解も有するバランスの取れた解説を提供しなければならない。
  - c．選挙の場合と異なり、国民投票に付される案件に賛成又は反対する当局の介入を完全に禁止することは必要でない。しかしながら、全国、地方及び地域当局が行き過ぎた一方的な運動により投票結果に影響を与えてはならない。国民投票運動期間（例えば投票日前の月）において運動目的のための当局による公的資金の使用は禁止しなければならない。
- 4．正確な結果の確定（独立委員会による）に関する権利及び官報上での公式発表

不正行為が（賛成又は反対の）投票結果に影響を与えた可能性がある場合には、投票は無効であると宣言しなければならない。



## **F . 資金**

政党及び有権者の投票運動に関する一般的な資金規制は、公的及び私的資金の双方に適用しなければならない。

選挙とは異なり、投票運動目的のための当局による公的資金の使用は、あらゆる場合に厳格に禁止する必要はない。しかしながら、これは制限されなければならない( E . 3 . c 参照 )。

国民イニシアティブに関する署名運動のための私的な資金源からの支払いは、割り当てられた総額及び各人に支払われた額の双方について規制しなければならない。( 代替案 : そのような支払いは禁止しなければならない。 )

## **G . 公共的場所の使用**

### **a . 広告**

国民投票に付された案件の賛成者及び反対者は、選挙用掲示板を平等に利用できる。

### **b . 署名運動**

公道において国民イニシアティブの署名を集めるために許可が必要な場合には、当該許可は、平等の原則及び公共の利益との比較衡量に基づき、特別な場合に限り拒否することができる。

### **c . 示威行動をする権利**

国民投票に付された案件に賛成又は反対する道路における示威行動は、許可の対象となる。当該許可は、公共的な示威行動に適用可能な一般原則に即して、公共の利益との比較衡量に基づき、拒否することができる。

## **H . メディア**

選挙活動に関する公共ラジオ及びテレビ放送は、投票される案件に賛成又は反対の番組にそれぞれ同時間数を割り当てなければならない。

その他の公共マスメディアの放送、特にニュース放送においては、バランスの取れた報道が、案件の賛成者及び反対者に保障されなければならない。

ラジオ及びテレビ広告に関する資金的又はその他の条件は、案件の賛成者及び反対者にとり同一のものでなければならない。

( 選挙前の週に世論調査の公表を禁じることが予想される。 )

## **J . 国民イニシアティブに関する特別な規則**

政治的権利を享受する全ての者は、国民イニシアティブ及び国民投票に署名する資格を有する。

署名を集める期限 ( 特に開始期日及び終了期日 ) は、集めるべき署名の数と同様、明確に特定されなければならない。

(政治的権利を有するか否かに関わらず)全ての者は、署名を集める資格を有する。  
全ての署名は確認されなければならない。確認を容易にするために、署名のリストは、可能な限り同一の地方自治体に登録された有権者の氏名を含むべきである。

投票が完全に無効であると宣言することを避けるために、当局は、投票前に次の瑕疵のある草案を訂正する権限を有しなければならない。

- 曖昧、ミスリーディング又は示唆的な設問
- 手続的、実体的有効性に関する規則の違反。この場合、残りの文言に統一性がある場合には部分的無効を宣言することができ、実体的な統一性の欠如を訂正するため、再分割が想定される。

「F .」の第三段落及び「G . c .」(署名を集める際の公共的場所の使用)を参照。

### **K . 憲法により義務付けられた国民投票 (義務的国民投票)**

国民投票が憲法に義務付けられる場合を全部改正又は基本的な項目の改正に限定することができる。後者の場合、憲法は、ある条文の中でこれらの基本的項目を特定する。なお、その条文の改正は、義務的国民投票に服する。

### **L . (凍結期間及び) 手続の分立性の問題**

( a . 憲法改正国民投票後 5 年を超えない凍結期間を置くことができる。この期間においては、国民投票で賛成された案件を修正することはできないが、反対された案件を再提出することはできる。)

#### **b . 手続の分立性の問題**

国民投票において否決された案件は他の憲法改正手続によって可決することができない。

国民投票において可決された憲法規定は、憲法改正の別の方法によって修正されない。次の場合には上記は適用しない。

諮問的国民投票 (当局を拘束しない) の場合

前回の国民投票が憲法の全部改正であったが今回の国民投票が憲法の部分的改正に関するものである場合。

( 国民投票後合理的期間が経過した場合 )

議会が可決し一部の有権者の要求により国民投票に付された案件が否決された場合には、国民投票が要求されない限り、同趣旨の新たな案件を提出してはならない。

### **M . 議会の役割**

憲法改正案が有権者の一部又は議会とは別の機関により提出された場合には、議会は投票に付される案件についての意見を表明しなければならない。議会は、提出された案件に

関する対案を推進することができる。議会が意見を表明するうえで期限を設けなければならない。この期限が守られなかった場合には、議会の意見なしで案件が国民投票に付されることとなる。

## **N . 国民投票の効果**

完成された草案に関する国民投票は、拘束的な性格を有することを例とする。これらの実施は特別な問題を提供するものではない。

基本原則及び一般的な文言に関する提案は、諮問的なものに限るべきである。このような国民投票が原則として議会を拘束することができるとしている国があるが、これは執行の困難につながり、高い政治的対立リスクを伴う。

## **O . 投票率**

国民投票が有効であるために最低限の有権者の賛成を義務付けることは容認される。この際、最低投票率を義務付けることが望ましい。

## **P . 司法審査**

上記の規則の実施は司法審査の対象となる。これは、憲法裁判所に相当する機関（存在する場合）、又は最高裁判所によって行われる。特に司法審査は次の事項に重点を置くこととなる。

投票権

国民イニシアティブの完了

国民投票に付される案件の手続的及び実体的有効性。これは事前審査の対象となるべきである。国内法がこの統制が義務的か任意的かを決定する。

自由な選挙の尊重

（一般原則に関する設問と一般的な文言による提案について当局がとる補足説明活動）

投票結果

（了）

2005年6月2日ストラスブール  
研究番号287/2004

**法による民主主義のための欧州委員会(ベニス委員会)**

**国民投票の研究**

**国民投票に関する要約報告草案(事務局作成)**

**さまざまな国民投票**

**A 国民投票の法的根拠**

1. 当方のアンケートに回答した国々の大多数においては、憲法により国民投票制度が規定されている。国民投票について全く規定がないのは4カ国である。
2. ベルギーでは、国民投票に関して憲法上も法律上も規定がない。しかも、法的拘束力を有する意思決定を行う国民投票は違憲であると考えられている。1950年に、諮問的国民投票 - その合憲性については激しく争われているが - は、議会のある決定に関して行われたことがある。同国では、憲法に国民投票に関する規定がないということから、憲法が国民投票を禁じているものと解されている。
3. オランダでは、国民投票が行われたことはない。2002年から2004年まで効力を有する時限立法で、国民投票に関する規定が設けられたことはあったが、実際に適用されることはなかった。特筆すべきこととして、同国議会は最近、国民投票制度を憲法に導入することに反対した。その理由は、憲法において規定がない国民投票制度の導入についての最終決定がまだなされていないから、というものである。
4. ノルウェーでは、憲法に規定はないものの、2回の国民投票(いずれも欧州共同体及び欧州連合への加盟の是非に関するもの)が議会の制定法によって実施された(1972年及び1994年)。同国では、憲法に国民投票の規定がないことから直ちに国民投票が禁じられているとは解されていない。しかし、国民投票は、原則からみて適当ではない、例外的なものとしてとらえられている。
5. キプロスでは、国民投票は法律上の制度として扱われ、たった1度だけ行われたことがある。
6. まとめてみると、ヨーロッパにおいては、国民投票を憲法において規定するというのが、一般的である。そのような規定がない国では、国民投票は確固たる根拠に基づいて導入されるものではなく、あるいは、非常に例外的なものである。

7. 諸国の憲法は、国民投票が全国的に行われるものであっても、必ずしもすべての事項が国民投票の対象になると規定しているわけではない。たとえば、マルタでは、憲法改正国民投票のみが憲法に規定されている。

8. 国民投票に関する憲法の規定があるからといって、法律で国民投票に関し規定することが妨げられるというものではないことは、はっきりしている。それどころか、憲法では基本原則を定め、その他の規定は通常の制定法で定めるのが、普通である。いくつかの国では、憲法の規定が通常の制定法より上位の法形式によって実施される（アンドラではそれは「特別法」と、スペイン、グルジア及びポルトガルでは「組織法」又は実施法と呼ばれる。）。ロシアでは、憲法では国民投票についてほんの数箇条の規定を置き、本質的部分は憲法的法律で規定している。チェコでも理屈では同じ状況であるが、欧州連合への加盟に関する国民投票の場合を除き、そのような憲法的法律は成立していない。従って、同国ではその他の事項について国民投票ができない状況にあるのである。国民投票がまれにしか行われない場合、その都度、特別の法律を制定しなければならなくなるだろう（たとえばフィンランドのように、同国では2回の国民投票が行われた。）

## **B 国民投票の種類 - 国民投票を求めることができる主体から**

9. 国民投票は、それが義務的か任意的か、またそれを求める主体が何かということからさまざまに分けられる。この節では、その観点から概観する。

### **一 義務的国民投票 (Mandatory referendum)**

10. 義務的国民投票においては、ある案件が、たいてい議会で可決された後に、自動的に国民投票に付される。

11. 義務的国民投票は、一般的に憲法改正の場合に行われる。いくつかの国では、国民それ自体が憲法制定主体となった結果として、義務的国民投票で憲法改正がなされる（アンドラ、アルメニア、アゼルバイジャン、アイルランド、スイス - 同国では国民と邦の過半数の賛成が必要とされている、デンマーク - 同国では憲法改正をする前提として総選挙を行うことが必要とされている）。他の国（オーストリア、スペイン）では、憲法の全部改正のみが義務的国民投票に付される。また義務的国民投票は、ある条項又は規範を変更するときのみ行われるものとされている国もある。その条項又は規範とは、憲法の基本原則（エストニア - 同国では憲法総則及び改正の章並びに欧州連合に加盟する際の憲法を補完する法律がそれに当たる、ラトビア - 同国では国の民主的かつ主権の本質、領土、公用語及び国旗、議会選挙の普通、平等、直接、秘密、比例の原則並びにこれらの原則を変更する際に国民投票を要するという規定自体がそれに当たる、リトアニア - 同国では独立で民主的な共和政体、国家と憲法改正の章、旧ソ連諸国と同盟関係を結ばないことを定めた憲法的法律がそれに当たる）、憲法改正及び議会の活動（マルタ）、地方制度（ポルトガル）である。

12. また、義務的国民投票は、先立つ手続によって、ある条件の下で行われることもある。たとえばフランスでは、議員発議による憲法改正案については国民投票を行わなければならないとされている（実際にそのような例はない。）し、トルコでは、大国民議会において5分の3以上3分の2未満の賛成で憲法改正案が採択され、かつ、大統領が再考慮

のため同案を議会に差し戻さないという状況の下でのみ国民投票を行わなければならないが、そのようなことはありそうもない。ロシアでは、義務的国民投票は、国際条約についてのみ行われる。

13．憲法改正以外の重要な事項も、しばしば義務的国民投票に付される。そのような事項とは、第一に準憲法的規範であり、たとえばスイスでは、憲法に基づかない緊急立法を、1年を超えて効力を有するものとするときは国民投票にかけなければならないとされている。第二には、特に欧州統合の文脈で主権の著しい制限を含む事項がそれである。たとえば、欧州連合への加盟（ラトビア）、集団的安全保障機構若しくは超国家連合への加盟（スイス）、権力移譲を伴う国際機関への加盟（リトアニア）、他国との合併（クロアチア）又は他国との連合若しくは連合の解消（マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）である。デンマークでは、国の機関に属する憲法的権力を国際的主体に委譲するときは、議会において6分の5以上の賛成を得られた場合を除き、国民投票に付さなければならないものとされている。また、国境線の見直しのようなその国の領土的一体性の変更（アゼルバイジャン、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）や選挙年齢の変更（デンマーク）も、義務的国民投票に付される。

## 二 機関の要請に基づく国民投票 (Referendums at request of an authority)

14．機関の要請に基づく国民投票 - **特殊の国民投票** (extraordinary referendums) - は、かなりの数の国に存在する。そのような要請をする国の機関としては、行政府（特に、大統領） - その場合には、行政府に対する市民の信任が問題となっているわけだが（プレシットの要素） - 又は立法府（又はその一部）がある。議会の多数派によって国民投票が要請された場合、又は少数派による要請であった場合でも、実はそれはプレシットの性格を帯びる。ただし、立法府が全会一致で国民投票を求める決定をした場合を除く。

15．以下の記述は、機関の要請に基づく国民投票のみについて述べたものである。多くの国において、義務的国民投票と機関の要請に基づく国民投票の双方について規定されている。

16．実際は、行政府の要請によってのみ国民投票が行われる国は、非常に少ない。数少ない例として、トルコでは、大統領が、自分が議会に差し戻した憲法改正案を議会が3分の2以上の多数をもって可決した場合に国民投票を要請できる。一方、アルバニアでは、大統領は、5万人の有権者からの要求さえあれば、国民投票に付することができる。強調しておかねばならないが、この二国は、いずれも議院内閣制を採用している。

17．フランスでは、大統領は内閣の提案又は（憲法改正を除き）両院の合同提議に基づいて国民投票を行うことができる。内閣の提案の場合、必ず両院において討議が行われなければならない。憲法改正の場合には、議会はこれを国民投票に付すと決定できる。注意したいのは、内閣提出の憲法改正案は、原則的に、議会の多数派の意向に反して、国民投票に付されないということだ。ポルトガルにおいても、国民投票を行うには大統領と議会、又は大統領と内閣の合意が必要である。クロアチアでは、議会又は大統領の要請により国民投票が行われるが、大統領は内閣の提案に基づき、さらに総理大臣の副署を得たときのみ国民投票を要請することができる。

18．ある例では（アゼルバイジャンとグルジア）大統領と議会はそれぞれ、国民投票を要請する一般的な権限を有している。

19．しかし、その他の国では、行政府と立法府は国民投票を要請する前に、その旨の合意をすることが必要とされている。アルメニアでは、大統領及び議会が一緒に国民投票を要請する（大統領は、また、内閣の提案に基づき、議会の同意を得て国民投票を要請できる。）。アンドラでは、内閣の首長と最高評議会が合意しなければならない。キプロスでは、総理大臣と議会の間での合意が必要である - もっとも、政治制度における議会の本質を損ねるような提案はすべきでない。アイルランドでは、大統領は、上院の過半数及び下院の少なくとも3分の1の賛成による合同提議により国民投票を要請する。

20．ポーランドの下院は、単独で国民投票を要請できる。大統領は上院の同意を得なければ国民投票を要請することができない。

21．しかしながら、多くの国々において、議会こそ、国民投票を要請できる唯一の機関である（エストニア、フィンランド、ラトビア - 欧州連合加盟条項の修正の場合、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、スウェーデン）。ベルギーとノルウェーでは、憲法で国民投票は規定されていないが、議会は決議又は制定法に基づく根拠に基づいてそのような行為をした。オーストリアでは、国民議会が国家の重大事について、法律改正国民投票又は諮問的国民投票を要請するかどうかを決定する。同国では、国会議員の3分の1の要請で憲法の一部改正案を国民投票に付すことができる。ブルガリアでは、国民投票を要請するかどうかを決めるのは議会だが、国会議員の4分の1からだけでなく、内閣や大統領も議会に対し国民投票を要請するよう提案することができる。ハンガリーでは、議会が、大統領、内閣、国会議員の3分の1、10万人の有権者の提案に基づき国民投票を要請するかどうかを決める。一方、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では、内閣、1人の国会議員又は1万人の有権者の提案に答える形で議会が決定する。スペインでは、特に重要な問題に関する諮問的国民投票の要請は、総理大臣の提案に基づき、議会が承認した上で国王が行う。ギリシャでは、公式には大統領が国民投票を要請するが、その決定は内閣の提案に基づき議会で過半数の賛成（国家の重大事の場合）又は議会で5分の3の賛成（重要な社会問題に関係する法律の場合）をもって行われる。

22．ロシアでは、憲法制定議会在招集された場合、憲法制定議会は、新憲法草案をその議員の3分の2の多数で可決されるか又はそれを国民投票に付す。

23．時には、デンマーク（議員の3分の1）やスペイン（一院のいずれかの議員の10パーセント）のように、議会の少数派が憲法の部分改正案を国民投票に付することができる。

24．いくつかの国では、国民投票は、一定数の国家構成主体 - たとえばスイスでは8邦 - 又は一定数の地方自治体 - たとえばイタリアでは5州（州議会の決議による） - により要請される。

25．まれに、立法府が行政府を解職するための国民投票を要請し、また行政府が立法府を解散するための国民投票を要請することがある。これら二つの考えられるケースのうち、

問題に対し一方だけ規定していると回答した国があった。たとえば、オーストリアでは、国民議会の3分の2の多数で大統領を罷免するかどうかを問う国民投票を要請できる。逆にラトビアでは、大統領が議会を解散するかどうかを問う国民投票を要請できる。

### 三 有権者の一部の要請による国民投票

26．有権者の一部の要請による国民投票に関する規定は、義務的国民投票又は機関の要請に基づく国民投票に関するそれと比べると数は少ない。

27．有権者の一部の要請による国民投票は、2種に分けなければならない。「**通常の任意的国民投票 (ordinary optional referendum)**」と狭義の「**国民イニシアティブ (popular initiative)**」である。双方ともに、機関の決定を要せず投票が行われるが、国民イニシアティブにおいては、少なくとも機関の関与が認められる。通常の任意的国民投票においては、投票にかけられる案件はすでに国の機関によって採択されているが、国民イニシアティブにおいては、国民が、国の機関の承認を得ない案件を投票にかけることができる。

28．スイスにおいては、通常の任意的国民投票及び国民イニシアティブが高度に発達している。同国では、5万人の有権者の要請により、特定の法律（1年未満の効力しかない緊急法を除く。）特定の条約及び特定の連邦令 - すなわち連邦議会による決議 - に対する国民投票が行われる。国民イニシアティブは、憲法改正の目的のために10万人の有権者の要請で行われ、法律改正をも求めることができる一般的発議イニシアティブの制度も、近々導入される見込みである。議会はただ、国民イニシアティブの効力を判定するにとどまる。

29．リトアニアでは、通常の任意的国民投票又は国民イニシアティブを要請するには、50万人の署名が必要であり、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では15万人である。ラトビアでは、有権者の10パーセントで憲法改正又は法律改正の国民イニシアティブを発議することができるほか、大統領が議会の3分の1の要請により法律の成立を差し止めた場合に、当該法律が議会の4分の3の多数で再議決されないときは、同じ数の有権者の要請で当該法律につき国民投票を行うことができる。

30．イタリアは選択的な憲法改正国民投票と法律廃止に係る国民投票の2つの制度を持っており、どちらも国民イニシアティブの形をとる（50万人の署名が必要。）ただし、後者について、議会は古い法律の基本原則及び主要な内容の改正を行うことによって、国民投票を行えなくすることができる。アルバニア及びマルタも、法律廃止に係る国民投票の規定を有している。ロシアの制度では、200万人の有権者の要請で国民投票が行われる。これは、国民イニシアティブに近いが、国民投票による採択が法律の発効要件ではないので、機関承認をすでに得ている案件が投票の対象となる点で国民イニシアティブと異なる。

31．クロアチアは、国民イニシアティブ（有権者の10パーセントが必要）の制度を持っているが、通常の任意的国民投票の制度はない。グルジアも同じ（20万人の有権者が必要）である。後述するように、この二国は、法律を国民投票にかけることができない。

32．通常の任意的国民投票の制度はハンガリーに存在するが、ここで取り上げている通



常の任意的国民投票とはタイプが異なる（20万人の署名が必要）。オランダで2002年から2004年までの時限立法で定められていた制度も同様である（予備的要請をするのに4万人、最終的には60万人の有権者が必要）。

33．いくつかの国では、制限された形での国民イニシアティブがみられる。それは、一定数の有権者が他の主体に国民投票を要請するよう提案するというものである。すなわち、有権者の一部の提案に基づく特殊の国民投票ということになる。ポーランドでは、50万人の市民が議会に国民投票を行うよう請願することができる。ポルトガルでは、7万5千人の有権者が議会にその要請をすることができる。ハンガリーでは10万人の署名が必要であり、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では1万人である（同国では20万人、場合によっては15万人の署名があれば国民投票を行わなければならないことを指摘しておくべきであろう。）。他方、アルバニアでは5万人の有権者が大統領に対して国民投票を行うよう請願することができる。アゼルバイジャンでは、30万人の有権者が同様の行為をすることができる。

34．他方、国の機関、特に議会の役割であるが、国民イニシアティブの場合は制限されたものとなる。上述のように、イタリアでは、議会は古い法律の基本原則や主要な内容を改正することで、法律廃止に係る国民投票を行えなくすることができる。マルタもこれに似ていて、議会が問題となった法律を自ら廃止してしまえば、国民投票は行われない。リトアニアでは、議会でイニシアティブの内容について討議はできるが、それが違憲でない以上投票にかけることを拒否できない。スイスでは、議会はイニシアティブの効力を審査し、そのイニシアティブが提出されてから30ヶ月内にそれを採択すべきか拒否すべきかを勧告しなければならない。憲法の部分改正を目的とする国民イニシアティブにおいて議会は対抗草案を作ることができ、それはイニシアティブと同時に国民の投票に付される。

## C 内容

### 憲法改正国民投票

35．国民投票は、たいてい憲法を改正するために利用される。上述の多数の国々では、憲法のすべての規定につき、あるいは特に重要と判断されたある条文についてのみ、義務的国民投票となっている。

36．機関の要請によるか、又は有権者の一部の要請による選択的な憲法改正国民投票の制度は、義務的国民投票の制度を持たないほとんどの国に存在する。たとえば、フランスでは、大統領又は議会は、両院で承認された憲法改正案を国民投票にかけることができる。アゼルバイジャンとトルコでも、大統領又は議会は、憲法改正国民投票を要請できる。一方、アルメニアでは、大統領及び議会の双方の合意が必要とされる。議会が主導して憲法改正国民投票を行うことができる国として、エストニア、リトアニア、マルタ（後の二国では、義務的国民投票である。）が挙げられる。オーストリアでは、一院の3分の1の議員の要求で憲法改正国民投票が行われる。ロシアでは、憲法の全部改正の場合、憲法制定会議の主導で憲法改正国民投票が行われる。

37．有権者の一部の要請による選択的憲法改正国民投票は、イタリア（50万人の署名が必要）、リトアニア（30万人の署名が必要）及びハンガリー（20万人の署名が必要。もし、10万人の署名しかない場合は、議会の同意が必要）で認められている。

38．憲法改正のための国民イニシアティブは、スイスにおいてはごく普通のことであり（10万人の署名が必要）また、リトアニア（30万人の署名が必要）やマケドニア旧ユーゴスラビア共和国（15万人の署名が必要）でもみられる。

39．反対に、いくつかの国々、ブルガリア、ギリシャ、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガルでは、憲法改正を国民投票の対象から除外している。

### 法律に関する国民投票

40．法律に関する国民投票の制度を有している国はかなりの数に上る。ほとんどの場合、大統領の主導（アゼルバイジャン、フランス）議会の主導（アルバニア、オーストリア、アゼルバイジャン、リトアニア、ルクセンブルク）一定数の議員の主導（デンマーク、ギリシャ）又は大統領及び議会の同意（アルメニア、アイルランド - 同国では、上院の過半数及び下院の3分の1以上の賛成による同意が必要である - 及びポルトガル - 同国では、内閣の同意をもって議会の同意に代えることができる）に基づいて行われる特殊の国民投票である。

41．法律に関する通常の（ordinary）国民投票は、スイスではごく普通のことである（5万人の有権者からの要請が必要）。そのほか、ハンガリー、リトアニア及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国にも存在する。これらの国々では、国民投票が法律の発効要件となっている。その結果、有権者としては、すでに発行している法令に比べ、いまだ発効していない法令であればこれに反対しやすいので、国民投票によって当該法令が拒否される可能性が高くなる。

42．法律に関する国民イニシアティブの制度は、あまり多くない。リトアニア、ロシア及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国に存在するくらいである。法律廃止に関する国民投票は、アルバニア、イタリア及びマルタに存在するが、これは法律に関する国民イニシアティブの一種である。

### 条約に関する国民投票

43．いくつかの国では、条約（国際条約）に関する国民投票の制度を有している。これらの国では、欧州連合への加盟について（ラトビア）もっと一般的に、超国家連合への加盟について（スイス）権力委譲を伴う国際機関への加盟について（リトアニア、デンマーク - 同国では、議会で6分の5の賛成でそれが決議された場合は国民投票を行わないものとしている）又は他国との同盟若しくは同盟関係からの離脱について（マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）あるいは他国との合併について（クロアチア）は、義務的国民投票としている。オーストリアにおいては、同国が欧州連合へ加盟することが憲法の全面見直しにつながると考えられ、義務的国民投票に付されたことは注目すべきである。スイスにおいても、集団的安全保障機構への加盟は、義務的国民投票の対象である。

44．条約に関する通常の任意的国民投票の制度は、スイスにみられる（最も重要な条約に限られる。）また、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国にもその制度があるが、それらは、法律に関する通常の国民投票の要件と同じである。

45．条約に関しては、特殊の国民投票の制度もみられる。フランスでは、大統領の要請で、ポルトガルでは大統領が議会又は内閣の同意を得て、マルタでは議会の要請で、それぞれ国民投票が行われる。このタイプの国民投票は、アゼルバイジャンやロシアにもある。

46．他の法形式についての国民投票については、スイスが憲法又は法律に定める場合に、連邦令（適用範囲が特定されているもの）について、通常の任意的国民投票が行われる。アゼルバイジャン、エストニア及びマルタでは、法律や条約以外の法形式による規範に関する国民投票が議会（アゼルバイジャンにおいては、議会又は大統領）の要請で国民投票が行われる。

47．完成された草案に対する国民投票を行わない国（クロアチア、グルジア、スウェーデン）では、憲法の実際の文言（又はその他の案件）に対する国民投票は行われぬ。しかし、これらの国は、憲法、法律又は条約に明白に関係する重要問題について国民投票を行っている。たとえば、クロアチアでは、議会の権能の範囲内の問題又は大統領が重要と考えるすべての事項について国民投票を行うことができる。

### 国民投票にかけられる問題

48．かなりの数の国々では、国民投票にかけることができる事項のリスト（投票対象リスト）を掲げたり、国民投票が排除される分野を設定したりして、国民投票にかけられる問題を限定している。

49．フランスでは、法律又は条約に関する国民投票につき、投票対象リストとして、公権力の組織、国の経済又は社会政策及びそれに貢献する公的サービスに関する改革に関する法律案並びに憲法には違反しないが諸制度の運営に悪影響を及ぼすであろう条約の批准を掲げている。実際の運用では、これは範囲としては非常に広い。

50．選挙結果や司法部又は行政庁の判断に委ねられた事項は、アルメニア、オーストリア及びアゼルバイジャンでは、明示的に国民投票の対象とはならないとされているし、他の多くの国でも法律により暗黙のうちに除外されている。それ以外にも、財政、予算及び租税に関する問題（アルバニア、アゼルバイジャン、デンマーク、グルジア、イタリア、ポーランド - 同国では、市民によるイニシアティブについて当該問題を除外している、ポルトガル及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国）、大赦及び恩赦（アルバニア、アゼルバイジャン、グルジア、イタリア、ポーランド - 同国では、市民によるイニシアティブについて当該事項を除外している、及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国）及び基本的人権の制限（アルバニア、アルメニア、グルジア）が国民投票の対象外とされている。それ以外にも、領土的一体性（アルバニア）、非常事態（アルバニア、エストニア）、議会、司法部及び憲法裁判所の権力（ブルガリア）、公務員法案、帰化法案及び収用法案（デンマーク）、王制及び王室（オランダ、デンマーク - 特定の事項のみ）、特別の手続を経て制定され、かつ、憲法又は国家作用に関する憲法的法律によって定められた事項を規定する制定法（イタリア）及び諸官の任命及び罷免（マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）がある。国際条約の履行が国民投票の対象とならないとされているのは、デンマーク、ハンガリー、マルタ及びオランダである。これらの国々は、このようにして、国際法に違反することを避けているのである。その点、スイスでは、国際条約やそれを履行するための国内規定（憲法改正又は法律改正を含む。）についてその賛否を国民投票で決することを認め

ている（ただし、それは義務的国民投票ではない。）。

#### D 国民投票にかけられる案件の形式(形式的有効性)

5 1 . 国民投票にかけられる案件の形式は、次のように、さまざまである。

憲法改正、法律案その他の法令の**完成された草案 (specifically-worded draft)** の形式をとるもの

既存の規定を廃止するもの

**基本原則に関する問題 (question of principle)**の形式をとるもの（たとえば「あなたは憲法を改正して大統領制を導入することに賛成ですか？」）

「**一般的文言による提案 (generally-worded proposal)**」として知られる、具体的な条文を示さずになされる具体的な提案の形式をとるもの（たとえば「あなたは憲法を改正して議員の定員を300人から200人に削減することに賛成ですか？」）

5 2 . かなりの数の国において、国民投票にかけられる案件の形式について何らの規定もおいていない（アゼルバイジャン、ベルギー、キプロス、フィンランド、ラトビア、ルクセンブルク、ノルウェー、ポーランド、ロシア、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）。その上、これらの国々の中には、国民投票について一般的規定がなく（ベルギー、フィンランド、ルクセンブルク、ノルウェー）あるいは内閣が国民投票にかけられる案件の形式を決定すべきであると規定している（キプロス）。ブルガリアでは、単に、国民投票にかけられる案件は、設問に対し、はい又はいいえで答えられるものでなければならない、と定めている。

5 3 . 他方、アルメニア、デンマーク、フランス、アイルランド、オランダ及びトルコでは、完成された草案のみが国民投票にかけられると定める。イタリアは法律廃止に関する国民投票制度を有するが、やはり具体的な法律の条文に対して投票を行う。

5 4 . 反対に、クロアチア及びポルトガルでは、完成された草案は国民投票の対象から排除されている（つまり、基本原則に関する問題又は一般的文言による提案が国民投票にかけられる。）。基本原則に関する問題だけが許されるのは、グルジアとスウェーデン（同国では、さまざまな選択肢を用意することが許されている。）である。

5 5 . 国民投票にかけられる案件が完成された草案になっているか否かは、その性質や目的によっても異なる。オーストリア（同国では、二本の対案を提示することができる。）アンドラ、スペイン及びリトアニアでは、法的拘束力を有する拘束的国民投票では完成された草案（オーストリアでは、これに加えて大統領の罷免）がかけられ、諮問的国民投票では基本原則に関する問題がかけられる。

5 6 . 他の国をみると、完成された草案及び基本原則に関する問題の双方が国民投票にかけられる国がある（ギリシャ、スペイン、アルバニア）。最後に、三つの可能性（完成された草案、基本原則に関する問題、一般的文言による問題）が共存する国もある（ハンガリー、スイス、マルタ - 同国では、これに反するルールがない場合に限る。）。アルバニア及びマルタは、法律廃止に関する国民投票制度をもつが、この対象となるのは具体的な法律の条文である。

57. 基本原則に関する問題は、国内法によって多様な方法で定義されている。例えば、ギリシャでは重大な国家的問題及び重要な社会的問題が、スペインでは特に重要な政治的問題が、キプロスでは公共の利益に関する重要な問題が、基本原則に関する問題とされている。

### 形式の統一性

58. ここで、国民投票にかけられる案件は形式の統一性を保たなければならないのかという疑問が起きる（この疑問は、完成された草案の形式による修正案が一般的文言による提案又は基本原則に関する問題に添付されていることに向けられるものではない。）

59. 国民投票にかけられる案件の形式について何の規定もない国においては、論理的に、形式の統一性についての原則も規定していない。反対に、国民投票にかけられる案件は単一の形式によらなければならないとされている国では、形式の統一性の原則が当該対象案件とはどういうものを定義する形で定められている。いくつかのタイプの国民投票が認められている国では、はっきりと形式の統一性の原則を定めている。スイスはそのような国であるが、暗黙のうちに、多かれ少なかれそのような原則があることをうかがわせる国もある（たとえば、アルバニアでは、国民投票は、憲法の条文、法律の廃止又は基本原則に関する問題の形式の案件を対象に行われる。）似たような状況にあるといわれている国として、アンドラ、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、リトアニア及びスペインがある。

### 内容の統一性

60. 内容の統一性の原則とは、投票の自由を保障するため、憲法又はその他の法令の全部改正の場合を除き、国民投票に付される問題の各部分が、内在的な関連性を有していなければならないというものである（内在的な関連性を有しない案件について、投票者はそれを一体的なものとして賛成又は反対の意思を表示してはならない、ということ。）

61. 今までのところ、大多数の国においては、内容の統一性の原則を定める規定を有していない。しかし、ブルガリア、イタリア、ポルトガル、スイス及びハンガリーでは、問題の内容が矛盾しているか、その相互の関係が明確でないか、又は問題の各部分がすんなり読めず、若しくは内容的につながらない場合には投票の自由が侵害されるものとみなして、この原則を定めている。やや不明確なものの、アルメニア、オーストリア及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国でも、この原則が認められる。オランダでは、完全な法律が国民投票にかけられるため、この種の問題は生じない。

### 階層の統一性

62. 階層の統一性とは、ある問題が、同時に憲法及びそれより下位の法令の双方に関するものであってはならない、というものである。アンドラ、アルメニア、アイルランド、イタリア、スイスにおいては、この原則が規定され、黙示的にはハンガリー及びリトアニアにも認められる。

63. 階層の統一性の原則は、憲法改正国民投票の制度を持たない国では、義務的なものとして明示される（ブルガリア、ギリシャ、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル）。反対に、憲法改正国民投票の制度しかない国でも同様である（トルコ）。この原則は、完成された草案についてのみ適用され、基本原則に関する問題又は一般的文言による提案に

は適用の余地はない(これらの実施は、事項に応じて憲法及び法律のレベルに割り振られて行われる。)

### 国民投票にかけられる問題に関する要件

#### - 問題が明確かつ非誘導的であること

64. 投票の自由が保障される前提として、「有権者に対する問題は明確でなければならない(複雑又は曖昧なものであってはならない)、誤解させるものであってはならず、特定の回答を示唆するものであってはならず、有権者が投票の結果を知りうるものでなければならない」という原則がある。かなりの数の国では、明示的にこのような原則を支持している。特に、問題の明確性の原則については、これを定める国が多い。アルバニアでは、基本原則に関する問題(特に重要な問題)は有権者にとって明確で、完全で、一義的なものでなければならないと定める。アルメニアでは、問題文は平明なものでなければならないと定める。ハンガリーでは、曖昧な問題は排除される。フランスでは、公正、明確性及び曖昧さの欠如という三条件が課される。明確性の原則は、国民投票にかけられる問題は有権者が賛成又は反対と回答できるものでなければならないというルールでも示されるし(そのような国として、オーストリア、クロアチア、ギリシャ、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国)、また、完成された草案に対して投票を行うというルールの形でも示される(アイルランド)。問題が明確で、かつ、誘導的なものであってはならないという原則は、ブルガリア、イタリア、ポーランド及びスイスにみられる。明確性の原則は、その他の国では、投票の自由の原則を実行する中で実現されているものと思われる。

#### - 設問の数

65. 一般的に、同時に国民投票にかけられる設問の数は、制限されていない。しかし、アルメニアでは、二以上の設問を国民投票にかけてはならないとされ、ポーランドでは四以上の設問は駄目とされている。また、ある国では対案を示すことが許される(オーストリア、ロシア、スウェーデン)。スイスでは、議会が国民イニシアティブに対する対抗草案を議決して、イニシアティブと同時に対抗草案を国民投票にかけることができる。

### E 国民投票の実体的限界(実体的有効性)

66. 実体的限界の問題は、憲法改正国民投票の場合に最も重要である。ほとんどの憲法は、憲法改正の実体的限界について規定していないが、それは、外在的要因(国際法又はいくつかの国際的ルール)に基づくものか又は内在的要因、すなわち憲法の規定を支える重要原則に基づくものは別として、憲法改正に限界がある可能性を否定するものではない。ここでは、憲法論議の細部にまでは立ち入らないが、その国の法体系において、憲法改正国民投票の実体的限界がどの範囲で認められているのかを概観することとする。

67. 憲法改正国民投票の内在的限界を示している例は、きわめてまれである。アルバニアでは、国民投票は国の領土的統一性及び基本的人権を侵すものであってはならないとある。クロアチアでは、大ユーゴスラビア又は大バルカン国の再結成は国民投票のテーマにできないとのみ定める。

68. 外在的限界の例としては、スイスにおける国際法の強行規定(ユス・コーゲンス)が挙げられる。ハンガリーでは、すでに発行している国際条約及びそれを実施するための

国内法に基づく義務に関する国民投票は無効であると定める。

69．かなり多数の国においては、実体的限界についての規定を持たない（たとえば、オーストリア、アゼルバイジャン、ラトビア、マルタ、トルコ、フランス - 実際の運用上）。

70．一方、憲法より下位の法令に関する国民投票においては、たいてい投票が行われる前に、憲法との適合性（エストニア、リトアニア、ポルトガル、ロシア、スウェーデン）又は憲法及び国際法との適合性（キプロス、デンマーク、ギリシャ、イタリア、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）が審査される。アイルランドでは、憲法とEU法の観点から適合性審査がなされる。EU法は、最低限、加盟国においてそれに反する法律を施行してはならないと定めている。このような審査は、基本原則に関する問題又は一般的文言による提案（それが憲法改正を導かないものであっても）に関する国民投票においてもなされる（アンドラ - 同国では、国民投票にかけられる問題は、国際条約にも適合している必要がある）。ロシアでは、国民投票にかけられる問題は、世界的に認められている人と市民の権利・自由又はそれらを保障する憲法の規定を制限し、廃止し、又は減殺するようなものであってはならないと定める。

71．ポーランドでは、明示的な制限はないものの、議会は、国民投票を要請することを決定する前に、国民投票にかけられる問題がより上位の法と適合するか否かを審査する。なお、上位法との適合性を確認する必要性は認めるが、それを理由に事前審査をすることはないという国（アルメニア）もある。

## F 投票運動、運動資金及び投票

### 一 投票運動

#### 有権者への情報提供

72．国民投票にかけられる案件を入手できるということは、有権者が十分に情報を得た上で自由に意見を形成するための必要不可欠な前提である。官報又は公報に案件を公示することは、実際は、限られた有権者にしか届かず、広報方法として最低のものである。リトアニア及びロシアでは、案件を公営メディアやそのウェブサイトに掲載するよう規定を設けている。アイルランドでは案件は郵便局で誰でも入手できるようにしなければならない。オランダでは、市役所で入手可能としなければならない。

73．ある国々では、官庁が追加的に客観的な情報を提供しなければならないというルールを定めている。オランダでは、案件の要約が有権者に送付される。他の国では、解説書やその他の情報が入手できるところもある。スイスでは、国民投票にかけられる案件は、連邦参事会（内閣）作成の解説書とともに有権者に送付される。その解説書は、バランスのとれたやり方で、さまざまな見方を提供しなければならないとされている。フランスでは、法律で規定されていないにもかかわらず、官庁は案件と解説書とともに有権者に送付し、客観的情報を提供しなければならないのが、実際の運用である。その原案は、憲法院のチェックを受けるのが一般的である。フィンランドでは、1994年の欧州連合加盟に関する国民投票において、有権者に客観的な説明文書を送付した（この国民投票に係る特別法が成立している。）。このような書類は、アイルランドでは、議会の両院がこれに関する規定を設けた場合に作成される。それは、中立的でなければならない。ポルトガルでは、すべての官庁に対して、案件に対して非常に厳格に中立的であるよう求めている。一方、

ラトビアでは、特に国民投票にかけられた草案については、中央選挙委員会は市民に中立的な情報を提供しなければならないものとされている。

74．ポルトガルでは、有権者に必要な国民投票の客観的情報を作成し、提供するの是全国選挙委員会の役割である。ポーランドでは、国家選挙委員会が、その権限を与えられている。

### **国民投票運動を行う主体**

75．ポルトガルでは、官庁に対し、絶対的な公平中立を保つ義務を課している。スイスでも、非常に広くそうした義務をかけている。

76．ロシアでは、官庁又は公務員が、国民投票運動を行うことは禁じられている。官庁に対する制限は、しばしばもっときつくなる。アルメニアでは、公務員の投票運動の禁止は、その権限を用いる場合に限定される（裁判官、警察官、軍人については、投票運動が絶対的に禁止される。）。グルジアでは、投票運動の禁止は、選管のメンバーにしか適用されない。

77．オーストリアでは、官庁は中立的な情報を提供しなければならないとするが、投票運動をすることが許されている。憲法裁判所は、官庁が客観性、公平性に欠く情報を公衆にまき散らすことを禁じる判決を出した。

78．他の国では、官庁が投票運動をすることを認めている（ハンガリー）。

79．個人に関する限り、ほとんどの国はその投票運動を制限していない。しかし、外国人や外国の機関が投票運動をすることは許されていない。たとえば、アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア及びロシアがそういう国である。ロシアでは、宗教団体及び慈善団体は投票運動をすることができない。ポルトガルでは、政党、政党連合又は最低5千人のグループに特別の地位を与えている。

### **メディアへのアクセス**

#### **公営メディア**

80．当方のアンケートに回答した過半数の国々では、投票運動期間中の公営メディアへのアクセスについて規定している。ほとんどすべての場合、国民投票にかけられる案件の提案者及びその反対者に同じだけの放送時間を与えるというものである（アルバニア、アゼルバイジャン、ベルギー、キプロス、リトアニア、スウェーデン、スイス、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）。

81．ある国々では、賛成者及び反対者の間のバランスよりも、投票運動に参加するさまざまなグループ間のバランスを図ろうとしている。これに該当する国として、イタリア、マルタ、ポーランド、ポルトガル及びロシアがある。

82．オランダ及びスペインでは、政党は、投票運動のため、割り当てられた時間内でラジオ及びテレビを用いた放送をすることができるという単純なルールを定めるのみである。スペインでは、この放送時間は、政党の獲得議席数に比例して割り当てられることと



なっている。

83．フランスでは、提案された案件の賛成者及び反対者は、ラジオ及びテレビ放送において「公平に」扱われなければならないと法律で規定する。議会に議席を有する政党及び投票にかけられた案件の内容からみて参加させることに理由があると考えられる政党のみが、意見を述べることができる。同様の公平条項は、アイルランドでもみられる。

84．他の国では、客観性、不偏性及び中立性の要請からバランスを確保しようとするものがある。たとえば、オーストリアでは、公営放送は、一般的に、公衆が客観的で不偏的な情報を受領し、意見の多様性が確保されることを保障することが求められている。

## 私営メディア

85．私営メディアに関する規定は、公営メディアに関するそれよりもずっと一般的ではない。ただし、いくつかの国では、私営及び公営の視聴覚メディアを通じたバランスを確保しようというものがある。たとえば、ブルガリア及びキプロスでは、これら2種類のメディアを通じた放送時間が、賛成者及び反対者で同じであることを求めている。オーストリアでは、不偏性及び客観性の原則は私営のラジオ・テレビ局にも適用されると規定している。他方、フランス及びアイルランドでは、私営メディアは、提案された案件の賛成者及び反対者を公平に扱うよう求めている。フィンランドでは、欧州連合への加盟に関する国民投票に際して、同様の規定を定めた。

86．言うまでもないことだが、公営であれ私営であれ、投票運動のための放送料について差別的な取り扱いをしてはならないという立法がみられる（イタリア、ロシア及びスペインは、商業広告の放送料より多額であってはならないと定める。また、ポルトガル及びスイスは原則論としてそのような規定を置いている。）

## 二 運動資金

87．国民投票にかけられた案件に賛成するにしろ反対するにしろ、その運動に公的資金を使用することは多くの国で禁じられている（アルメニア、ブルガリア、クロアチア、グルジア、アイルランド、ポルトガル、ポーランド、ロシア、スペイン、スイス及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国）。このうち二カ国は、とはいえ、賛成者及び反対者が文書を郵送するための費用を含む国民投票の実施に必要な費用を公的資金から支出することは明確に除外されている（スペイン）又は国民投票に関連する活動に関して免税措置を講じている（マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）と回答してきた。

88．他の国では、中立性の原則を保ちつつ、公的資金の使用を行っている。アイルランド及びマルタは、国民投票に関する情報提供のために公的資金を使用することを認めているが、投票運動については禁止している。フィンランドでは、欧州連合加盟に関する国民投票に際して、賛成者及び反対者に同額ずつ公的資金を支出した。

89．いくつかの国では、官庁が投票運動をすることを禁じてはいないものの、制限している。オーストリアでは、議会及び内閣が、客観的でなく、不公平な情報を提供するのでなければ、公的資金を通常の方法で使用することを認めている。アゼルバイジャンでは、官庁は投票の直前の時期に投票運動をすることが禁じられる。

90．アンケートに回答した他の国の法律には、この点につき何の言及もない。

### 署名運動に対する実費弁償

91．国民イニシアティブ又は任意的国民投票が行われる国では、署名運動をした人々に実費弁償する制度があるかどうか問題となる。そのような支出が禁じられているとアンケートに回答してきた例はなかったため、そのような問題は、実際上存在しないと思われる。

## 三 投票

### 投票期間

92．大多数の国では、投票は1日間で行われる。フィンランドでは、国民投票が国政選挙と同時に進行される際には2日間行われる。ポーランドでも、投票は1日又は2日の間行われる。期日前投票又は郵便投票が認められている場合は、実際の投票期日より前から投票できるのは明らかである。たとえば、郵便投票は、スウェーデンでは30日間、スイスでは投票期日の3週間前から行うことができる。エストニアでは、期日前投票を投票期日の13日前から行える（さらに、同国では2005年から電子投票を4日間から6日間行うことができるようになった）。期日前投票は、ロシアでは、遠隔地、船上、極地基地、もっと一般的には領土外の地域に居住する場合に15日間行うことができる。

93．国内において時差制度があるときは、ある投票所における投票結果が、他の投票所における投票前にわかってしまうのではないかとこれは、他のどこよりもロシアが直面する問題である。したがって、投票結果は、すべての投票所が閉まり、投票の集計がすべて終わってから公表される。フランス本土と海外領土の間にも大きな時差があるが、今のところ、最後の投票所が閉まる前に投票結果を公表することは禁じられていないとのことである。

### 投票義務

94．投票義務がある国は非常に限られた国にとどまる。ギリシャ、ルクセンブルク、トルコ及びベルギー（同国では、アドホックな国民投票が1回行われたきりである。）がそれである。スイスでは、1邦だけで、投票が義務づけられている。

### 最低投票率

95．大部分の国では、国民投票の結果を有効にするための最低投票率の定めはない。

96．最低投票率の定めがある場合、それは2種類に分けられる。**参加最低投票率** (quorum of participation) と **承認最低投票率** (quorum of approval) である。参加最低投票率（最低出席率）とは、登録有権者のある比率が投票に参加すれば投票結果を有効にする、というものである。承認最低投票率とは、有権者のある比率が承認（又はおそらく拒絶）すれば投票結果を有効にする、というものである。

97．承認最低投票率の方が、深刻な問題を提起する参加最低投票率よりも好ましいといえる。参加最低投票率の制度があると、国民投票にかけられる案件に反対する者は、いくつかの例が示すように、その問題に関係する有権者の中で非常に少数派であったとしても、

棄権するように人々に呼びかけるからである。

98．参加最低投票率として有権者数の過半数を要求する国々は、ブルガリア、クロアチア、イタリア及びマルタ（この両国は法律廃止に関する国民投票制度を有する）、リトアニア、ロシア並びにマケドニア旧ユーゴスラビア共和国（拘束的国民投票）である。ラトビアでは、直近の議会選挙に参加した有権者数の半数が最低投票率となっている（憲法改正国民投票を除く。下記参照）。アゼルバイジャンでは、最低投票率は登録有権者数のわずか25パーセントである。ポーランド及びポルトガルでは、投票率が50パーセントを割り込んだ場合、国民投票は諮問的となり、法的効力を有しない（ポルトガルの場合、最低投票率は、国勢調査において登録された市民の数を基礎として算定される。）。

99．承認最低投票率は、ハンガリーでは、有権者数の4分の1である。アルバニア及びアルメニアでは、その率は3分の1である。デンマークでは、憲法改正には有権者数の40パーセントの賛成が必要だが、その他の場合は、投票にかけられた案件を拒絶するには有効投票の単純過半数かつ登録有権者数の30パーセントが反対しなければならないとされている。

100．さらに、基本的事項に係る決定の際には特に高い投票率が要求されることがある。ラトビアでは、憲法改正が国民投票にかけられた場合、登録有権者数の50パーセント以上の承認を要する。リトアニアでは、主権に関するある特定の重要なルールは、有権者数の4分の3の多数の賛成がなければ決定できない。クロアチアでは、他の国と合併するには有権者数の過半数が賛成票を投じなければならないとされている。

101．参加最低投票率と承認最低投票率は、組み合わされることもある。たとえば、リトアニアでは、義務的国民投票の場合、投票率が50パーセントで、投票者数の3分の1が賛成しなければ案件は承認されない。超国家的機関への加盟には、投票率だけが要求される。

## G 国民投票の効果

### 拘束的国民投票 (decision-making referendum) と諮問的国民投票 (consultative referendum)

102．アンケートに回答を寄せた多くの国でみられる国民投票は、意思決定の要素を持つ。すなわち、その結果は、特に国の機関に対して、法的拘束力を持つ。

103．かなりの国が、拘束的国民投票制度のみを有している（アルバニア、アルメニア、アゼルバイジャン、ブルガリア、クロアチア、エストニア、フランス、グルジア、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ラトビア、ロシア、スイス、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国及びトルコ）。チェコで唯一、欧州連合加盟を問うために行われた国民投票も、拘束的であった。

104．他の国、たとえばデンマークでは、拘束的国民投票について規定があるが、諮問的国民投票が排除されているわけではない。

105．ハンガリーでは、法律に関する国民投票又は20万人の市民の要請によって行われる国民イニシアティブは、常に拘束的である。しかし、他の場合は、議会がその都度、

その国民投票が拘束的か諮問的かを決定する。

106 . いくつかの国では、投票にかけられる案件の性格に応じて、拘束的国民投票と諮問的国民投票を区別している。アンドラ、オーストリア及びスペインでは、重要問題に関する国民投票は諮問的である一方、憲法改正国民投票（オーストリアでは、法律に関する国民投票も）は法的拘束力を持つ。リトアニアでは、国民投票は、かけられる案件が国民イニシアティブによって提案された法律の条文及び義務的国民投票にかけられる憲法の規定であるときは、拘束的となる。その他の場合は、諮問的となる。

107 . ポーランド及びポルトガルは、有権者の過半数が投票した場合には拘束的となり、その他の場合は諮問的となる。

108 . 最後に、ベルギー、フィンランド、オランダ及びノルウェーでは、今までのところ、諮問的国民投票の制度のみがある。スウェーデンでは、基本法に関する拘束的国民投票を行うことが可能ではあるが、今まで行われた国民投票はすべて諮問的である。

#### **発効要件的国民投票及び効力停止的国民投票及び法律廃止に関する国民投票**

109 . 新たな案件の承認という結果を生じる国民イニシアティブを除外して考えると、拘束的国民投票の種類としては、次のようなものが考えられる。

**発効要件的 (suspensive) 国民投票。** 投票によって承認されない限り案件が効力を発することがない、あるいは、憲法又は法律の定めによって設けられた期限内に国民投票の要請がなされた場合には案件の効力が発生しなくなるような国民投票

**効力停止的 (resolatory) 国民投票。** その承認の後ある期間内に、投票の結果が「反対」と出たとき又は「賛成」の確保に失敗したときに、いったん発効した案件の効力が停止するような国民投票

**法律廃止に関する (abrogative) 国民投票。** 採択された場合にある条項の廃止をもたらすような国民投票

110 . 発効要件的国民投票は、対象となる案件がまだ効力を発生していないことから、投票が行われた場合に拒否される可能性が高い。国際的責任問題を惹起しないように、国際条約を投票にかけるときにはこのやり方をとるのが常である（アルメニア、アゼルバイジャン、フランス、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、ラトビア、リトアニア及びトルコ）。デンマーク及びスイスでは、案件が非常立法（この場合は、国民投票は効力停止的となる。）でない場合には、国民投票は発効要件的である。チェコが欧州連合への加盟を問う唯一の国民投票を行った場合も、発効要件的であった。オランダも、諮問的国民投票ではあるけれども、発効要件的である。

111 . アルバニア、アンドラ、イタリア及びスペインでは、国民投票は憲法的事項に関するものである限り、発効要件的である。そして、オーストリアにおいて完成された草案が国民投票にかけられる場合には、発効要件的（かつ、当然に拘束的である。）である。マルタでは、憲法改正に関する義務的国民投票及び議会によって提案された法律に関する国民投票は、発効要件的である。

112 . 反対に、ロシアにおいては、国民投票は原則として効力停止的である。発効要件

的国民投票及び効力停止的国民投票の双方の制度を持つのが、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国である。

113 . アルバニア、イタリア及びマルタは、法律廃止に関する国民投票の制度を有する。

### 国民投票が行われた後の決定

114 . 国民投票にかけられた案件が基本原則に関する問題又は一般的文言による提案である場合、議会はそれを実行に移す法令を制定しなければならない。これは、完成された草案の形式の案件を国民投票にかけてはならないとする、クロアチアやグルジアについて言えることである。また、一般的文言が国民投票の対象となるエストニア（国益の問題について）、スイス（一般的文言による国民イニシアティブ）でも同様である。ブルガリア（必要な場合には）及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国（国民投票が発効要件的でない場合には60日以内に）でも、議会は、国民投票の結果に沿った法令を制定することが求められる。

115 . ポルトガルでは、拘束的国民投票において案件が採択された場合、議会又は内閣は、それぞれ90日又は60日以内に、国際条約を承認し、又は関係する法律を制定しなければならない。ロシアでは、国民投票の日から3ヶ月以内に、必要なフォローアップの決定がとられなければならない。

116 . オランダでは、国民投票が発効要件的であるにもかかわらず、議会は、国民投票の結果が否決であった場合には新たな決定をしなければならず、国民投票で可決された場合にはその案件を発効させる決定をしなければならないと定める。

117 . 議会が国民投票の結果を無視しないことを確実にするために、クロアチアは、国民投票から1年を経過する間は、その結果に反する決定をしてはならないと定める。さらに、半年を経過するまでは同じ問題でさらに国民投票を行ってはならないとする。これらのルールは、国民イニシアティブ及び他の国との合併に関する国民投票の場合には、適用されない。

## H 手続の分立制及び国民投票を規律するルール

### 手続の分立制 (Parallelism of procedures)

118 . 国民投票の効力の範囲は、それが拘束的か諮問的かだけによるのではなく、議会が国民の出した決定をくつがえすことができるかどうかにもかかってくる。言い換えれば、国民投票で採択された条項を、同じ手続をとらずに変えることができるのであろうか、国民がいったん拒否した案件について、さらに国民投票を経ずに議会が承認することができるか、というのが、ここで取り上げる問題である。

119 . この点については、明確な流れがつかめず、いろいろな法律においてそれぞれのやり方で処理しているとしかれない。一般的には、次の国々では、手続の分立制の原則を承認し、結果として、かつて国民投票で採択された条項を修正するには、さらに国民投票（義務的又は諮問的）を行うことを要求している。すなわち、アルバニア、アンドラ、アゼルバイジャン、イタリア、マルタ、スイス及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国である。法律廃止に関する国民投票の制度があるアルバニア、イタリア及びマルタでは、理

論的には、国民投票の結果に背いて対象となった法律を修正して存続させることが可能であるが、政治的にはそれは賢明でないやり方であるとみられている。ロシアでは、国民投票の結果採択された条項は、国民投票によってしか廃止したり、改正したりすることができない。ただし、元々の国民投票で採択された案件の文言の中に、別の定めがある場合は、この限りでない。

120 .いくつかの国（オーストリア、デンマーク、アイルランド、イタリア）では、義務的国民投票にかけられた案件のみに、手続の分立制の原則を認める規定がある。アルメニアでは、憲法の規定（義務的国民投票にかけられる）だけでなく、国民投票で採択された法律も、国民投票によってしか修正することができない。しかし、少なくとも理論的には、手続の分立制の原則は国民投票によって拒否された案件には適用がなく、議会によって承認することができる。

121 .ポルトガルでは、手続の分立制の原則を認める規定はないが、ある案件が国民投票で拒否された場合には、新たな議会選挙があるまでは、議会がこれを承認してはならないとされている。

122 .原則として、国民投票が諮問的である場合、手続の分立制は問題とならない。ベルギー、フィンランド及びノルウェーではそうである。手続の分立制の原則は、国民投票にかけられた案件（訳注：その承認は最終的には議会でなされる。）を修正する案件の諮問的国民投票を阻止することはないはずだ、とオランダはアンケートの回答書で答えている。

123 .ギリシャのような国では、手続の分立制を認めるかどうかは激しく争われている。しかし、アンケートに回答した他の多くの国（ブルガリア、クロアチア、キプロス、ハンガリー、リトアニア、ポーランド、スペイン、スウェーデン）では、少なくとも法的視点でいえば、国民投票の結果に反するような行動を、議会はとることができる。

### **国民投票を規律するルールの変更**

124 .国民投票を認めている憲法又は法律の規定を、国民投票を要しないものに修正することができるであろうか。

125 .アンケート回答国の多数は、国民投票のルールを定めている条項の修正について、特段の規定はないと答えている。

126 .したがって、状況は国によってかなり異なる。たとえば、ノルウェー、フィンランド及びオランダのように諮問的国民投票の制度しかない国では、この点について国民投票を行うとしても、明らかに諮問的なものにならざるを得ない。憲法改正が国民投票の対象とならないポルトガルでは、国民投票に関する条項が問題となったとしても、国民投票は行われない。反対にスイスでは、憲法改正は義務的国民投票の対象であり、法律に関する国民投票は任意的国民投票の対象であるから、国民投票に関する条項（規則事項になっているものを除く。）は、法制上、すべて国民投票の対象となる。この二つの極端の間で、さまざまな状況を考えることが可能である。明らかに、憲法改正が義務的国民投票の対象である国（スイスに加えて、アンドラ、アルメニア、アゼルバイジャン、デンマーク及び

アイルランド)においては、その修正もまた国民投票によって決せられる。イタリアでは、憲法改正は発効要件的国民投票に、法律は50万人の有権者の要請に基づく法律廃止に関する国民投票にかけられる。アルバニアでは、国民投票に関する憲法の条項は(他の憲法条項と同じく)国民投票によらなければ修正できない。ただし、議会において3分の2の多数で承認された場合は、この限りでない。

127. しかしながら、いくつかの国では、国民投票に関するある規定は義務的国民投票の対象となる旨の規定を置いている。ラトビア及びマルタがそうで、これらの国では、義務的国民投票に関する憲法の条項は、議会がそれを修正することによって国民投票を回避することをできなくするために、義務的国民投票の対象となっている。エストニア及びリトアニアは、もっと徹底的に、憲法改正に関する憲法の節そのものを、義務的国民投票が適用される箇所であると定めている。

#### I 国民イニシアティブ及び通常の任意的国民投票に特有の規定

128. 国民投票が有権者の一部の要請に基づくものである場合、それが通常の任意的国民投票であるか国民イニシアティブであるかを問わず、多くの問題が署名運動に関連して起きてくる。

129. 第一は、署名運動の期限についてである。国民投票が発効要件的でない場合、国内法に関するものについて署名運動の期限を設けない国として、アルバニア、グルジア、マルタ、ポーランド及びポルトガルがある。

130. 署名運動の期限が定められている場合、それにはかなりバリエーションがある。法律に関する国民投票につき、クロアチアでは15日間、ロシアでは45日間、リトアニアでは3ヶ月間と定めがあり、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では、憲法改正国民投票につき6ヶ月間、ハンガリーでは同じく4ヶ月間、スイスでは、通常の任意的国民投票につき100日間、国民イニシアティブにつき18ヶ月である。イタリアでは、憲法改正国民投票につき3ヶ月であるのに対し、法律廃止に関する国民投票は毎年1月1日から9月30日までの間に要請しなければならない。オランダでは、署名運動は行われないが、有権者が市役所に備える国民投票要請書に署名をする形で行われる。予備的要請(4万人)の期限が3週間、最終要請(60万人)の期限が、予備的要請が有効であると宣言された日から起算して6週間となっている。

131. 大部分の場合、署名のチェックは中央集権化されており、中央選挙管理委員会(アルバニア、ラトビア、リトアニア、ロシア - 同国では、最低限40パーセントの署名がチェックされる。)又はそれに相当する主体(ハンガリー、マルタ)で行われる。イタリアでは、破毀院の特別の部局がこれに当たる。スイスでは連邦官房が、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では司法省行政局が担当する。ポーランドでは、国会議長が必要な数の署名があるかどうかをチェックする。署名数が足りない場合、さらに2週間の猶予が与えられる。署名が真正であるかどうか疑問である場合には、署名簿は選挙管理委員会に送付される。争いがある場合には、最高裁判所が最終判断を下す。ポルトガルでは、議会は当該官庁に対して署名のサンプル調査をするよう要請することができる。いくつかの国では、署名のチェックが地方レベルで行われる。グルジアでは、すべての署名は公証人又は地方役場で確認される(ただし、このことは、国レベルでのチェックを排除するものではない。)

オランダでは、署名は市役所でチェックされる。クロアチアでは、国民投票委員会が、署名簿をチェックする責任を負う。

132．スイスのみ、国民投票にかけられる案件の内容が不整合な結果をもたらす場合にこれを是正する旨の規定を有する。この場合、是正措置は署名運動が始まる前になされなければならない。

## J 司法審査

133．ある問題を国民審査にかけるか否かの決定について、司法審査を行う国が多数ある。たいてい、これは国民投票にかけられる問題が憲法と整合的であるかどうかという問題に帰着する。アルバニア、アルメニア、ブルガリア、キプロス、エストニア、グルジア、ハンガリー、イタリア、マルタ、オランダ、ポーランド、ロシア、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国がそのような国である。リトアニアでは、司法審査は、(訳注：投票にかけられる問題が)一般的な法体系と合致するかどうかという視点からなされる。

134．憲法裁判所制度を有する国においては、憲法裁判所は一般的に国民投票にかけられる問題がその国の法体系と合致するかどうかを判断するにふさわしい機関である。これは、エストニア及びオランダ(同国では、コンセイユ・デタで当該問題を審理する。)を除くすべての国に当てはまることである。

135．その他の国では、司法審査は、国民投票の実施に関する決定を審理するのではなく、単に手続(オーストリア、フランス、ギリシャ - 特別最高裁判所、アイルランド、スペイン、スウェーデン、トルコ - 最高選挙委員会)や投票権の有無(スイス)を審査するにとどまる。

136．権限という点では、多くの国において、憲法裁判所が、国民投票に関する不服申立てについてすべてを取り仕切る責任を負う機関であることは注目されてよい(クロアチア、フランス - 憲法院、マルタ、ポルトガル)。アルバニアでは、憲法裁判所は憲法問題だけでなく、(国民投票にかけられた、一般的な文言の形式による)案件の明晰性や、法律廃止に関する国民投票については、法律の部分廃止に伴い当然整理が必要となる事項についても審理する。

137．国民投票を行うかどうかの決定に関する審査は憲法裁判所に行わせるが、国民投票の結果を審査するのは別の機関であるとしている国もある。ブルガリアでは、国民投票の結果に関する争訟は、最高行政裁判所で処理される。ハンガリー及びイタリアでは、通常裁判所である。ラトビアでは、中央選挙委員会の決定を受けて通常裁判所が審理する(同国では、大統領又は議会の決定のみが、憲法裁判所の審査に服する。)

138．マケドニア旧ユーゴスラビア共和国では、憲法裁判所は法律の憲法適合性又は選挙権若しくは被選挙権以外の憲法的権利の侵害事案を審査することになっている。通常裁判所は、選挙権に関する争いを処理する(事前に当該事案を選挙管理委員会に審査させた上で)。

## 誰が不服を申し立てられるか



139．複数の国（クロアチア、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、マルタ及びマケドニア旧ユーゴスラビア共和国）からの回答では、すべての有権者は、不服を申し立てることができる。オランダでは、直接の関係者であれば、不服を申し立てることができる。アンドラでは、訴えの利益が必要である。デンマーク及びエストニアでは、法的利益が必要となる。オーストリアでは、不服は地域によって異なる100人から500人までの特定の数の有権者から申し立てることができる。不服申立権を広く認めたとはいっても、ある機関（アイルランドでは検事長が、マルタでは法務総裁が、そのような権利を有する。）がそれとは別に不服申立権を有しないというわけではない。国民投票を要請した者が、この点に関し特別の権利を与えられている例（イタリア）もある。

140．しかしながら、他の国では、不服申立てをすることができる者の範囲はそう広くない。スペインでは関係する当事者（政党、結社）のみが、ポルトガルでは政党及び国民投票運動に参加した集団のみが、ロシアでは国民投票に参加した個人又は機関のみが、ブルガリアでは国民投票を要請することができる機関のみが、不服を申し立てることができる。フランスでは、不服申立権は、各県又はそれに相当する組織における中央政府の代表機関によって行使され、非常に特別な場合を除き、有権者には与えられない。

141．最後に、ある機関のみに不服を申し立てる権利を制限している例がある。アルメニアでは、大統領又は国会議員の3分の1、グルジアでは、大統領、国会議員の5分の1又はオンブズマン、リトアニアでは、国会議員の5分の1、政府又は裁判所（当然、市民個人から問題が提起された場合）とされている。

## K 国民投票の実績

142．各国における国民投票の実績は、かなり異なる。1848年以降500回の実績を誇るスイスを除き、大多数の国では、実施の可能性そのものを低くしている。いくつかの国（アルバニア、アンドラ、クロアチア、オランダ、ロシア）では、少なくとも現行憲法下における国民投票の例は皆無である。しかしながら、アルバニア、アンドラ及びロシアでは、憲法そのものは国民投票で採択されており、クロアチアの独立も国民投票で決められたものである。

143．いくつかの国では（アルメニア、アゼルバイジャン、ベルギー、チェコ、キプロス、マルタ、スペイン）アンケート回答時点では、1回しか国民投票の実績がない。他の国では、2回（オーストリア、ルクセンブルク1919年及び1937年、ポーランド、ポルトガル、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、トルコ）3回（ラトビア）4回（ハンガリー）の例がある。6回という国が、スウェーデン、リトアニア（1992年以降）及びギリシャ（移行期間中）、9回がフランス（1958年以降）である。

144．国民投票をたびたび行っている国において、その大多数の理由が、欧州連合加盟である。チェコ及びエストニアで行われた唯一の国民投票、ノルウェーで行われた2回の投票（正確に言うと、1972年に行われたのは、欧州共同体への加盟をめぐるであった。）の案件は、それである。オーストリア、ハンガリー、ポーランド及びラトビアで行われた2回ないし4回の国民投票のうちの1つも、EU加盟に関わるものであった。

145．国民投票は、デンマーク（17の問題について14回の国民投票）、アイルランド

( 1937年以降28回の憲法改正国民投票 ) 特にイタリア ( 1948年以降53回の法律等の廃止に関する国民投票及び1回の憲法改正国民投票 ) において頻繁に実施されている。

146 . 国民投票を要請した主体は、それぞれの国内法に基づく手続に応じて明らかに違う。スイスでは、義務的国民投票を除き、それはある比率の国民である。500回以上行われた国民投票のうち、1回だけ邦の要請で行われたものがある。イタリアでは、一般的に国民投票は有権者の要請で行われ、地方議会の要請で行われることはまれである。マケドニア旧ユーゴスラビア共和国で独立後行われた2回の国民投票は、有権者の一部の要請に基づくものであった。ハンガリーでは、2回の国民投票が有権者の要請で、2回が政府の要請によるものである。行政府の要請によるものは、フランス、アルメニア、アゼルバイジャン、キプロス、チェコ、スペイン、トルコで、大統領が議会とともに行ったものはルクセンブルクとマルタである。フィンランドとノルウェーでは、国民投票のための特別法が議会で制定された。議会の要請によるものは、オーストリア、ベルギー、エストニア、リトアニア ( 国民イニシアティブの1例を除く。 ) スウェーデン、アイルランド ( 義務的国民投票に付された案件を承認した。 ) ポルトガル ( 1回は義務的国民投票、1回は議会の要請によるもの ) で行われた。デンマークでは、国民投票は必ず国の機関の要請に基づいて行われるが、4回のうち1回だけが議会の要請によるもので、あとは、議会で十分な数の賛成を得ることなく不成立となった議案の承認を求めて政府が要請したもの、あるいは義務的国民投票であった。ラトビアでは、1回の国民投票は議会の要請によるものであるが、残りの2回は、大統領が法律の発効を阻止したために10分の1の有権者からの要請を受けて行われたものであった。

147 . 参加最低投票率、承認最低投票率の問題は、明らかに、その規定を設けている国でしか起きないことである。50パーセントの参加最低投票率を設けているイタリアでは、50回行われた法律廃止に関する国民投票のうち、18回が最低投票率に達しなかった。リトアニアでは6回のうち2回が、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国及びポルトガルでは2回のうち1回が最低投票率に達しなかった。ポルトガルでは、当時、諮問的国民投票しかなかった。承認最低投票率では、アルメニアが、現行憲法下で1回だけ行ったことがあるが、有権者の3分の1の基準に達せず、承認には至らなかった。ハンガリーで行われた4回のうち1回の国民投票では、与えられた選択肢のうちいずれも有権者の4分の1の基準に達せず、不成立となった。

148 . 賛成あるいは反対の票の比率は、国が異なればかなり異なっており、一般的な結論を導き出すのは困難である。それに、生の数字は、少なくとも、国民イニシアティブ又は法律廃止に関する国民投票 ( この場合、賛成票は当局に対する反感を、反対票は当局への信任を表す。 ) の制度がある国では、どの程度市民が当局の意向に沿って投票を行うかを指し示すものでもない。スイスは、最多の国民投票の実施回数を有するが、反対票の方が賛成票より多い。もっとも、その反対票の多くは国民イニシアティブに関するものである。イタリアでは、19の法律廃止に関する国民投票が成立し、16回は拒否された。国民投票にかけられる案件が機関によって提出される国では、アイルランドでは賛成21、反対7、フランスでは賛成10、反対2、デンマークでは賛成9、反対7である。その他の国では、国民投票がそんなに多くないので、意味のある比較ができない。いずれにせよ、制度的に賛成又は反対のいずれかが多くなっているという兆候はみられない。

149. アンケートには、国民投票にかけられた案件とは別の要素又は当局に対する人気（あるいは不人気）が国民投票の結果を左右するか、という質問が含まれていた。少ないながらもこれに対する回答もあり、行政府の役割に言及しながら、そういうこともあるかもしれないという国（アゼルバイジャン、フランス、マルタ、スペイン）やスイスのように、そういう要素（500問に上る質問のうちのいくつか）は認められないわけではないと回答した国がある。他の国でも多かれ少なかれそのような要素が作用していると思われる。

## バレーロ下院第三書記らからの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 14 日 18:00～18:30

於：スペイン国会

### スペイン側出席者

バレーロ（Barrero）下院第三書記（西日友好議連副議長）

マルティネス（Martinez）下院国際部長

- （ ） 会談を予定していたチャコン第一副議長が、急遽、所用のある議長に代わって本会議の議事整理をしなければならなくなったため、会談に出席できなかった。このため、予定の開始時刻を 30 分繰り下げて、副議長補佐であるバレーロ議員らと懇談することとなった。

### （はじめに）

**バレーロ第三書記** 大変にお待たせして、申し訳ございません。心より、お詫び申し上げます。そして、ようこそいらっしゃいました。私はハビエル・バレーロと申します。下院の第三書記を務めており、この度、発足するスペイン対日友好議員連盟の副会長に就任する予定となっている。隣にいるのは、フランシスコ・マルティネスと申しまして、下院における国際関係の担当部長である。

下院議長が所用のため、チャコン第一副議長は、現在、本会議に出席しており、ここに出席できないのは大変残念なことである。チャコン第一副議長は、本会議が終わり次第、ここに来ることになっている。

なお、ただ今申し上げた「スペイン対日友好議員連盟」であるが、明日、発足を公式に発表することになっている。

本日の会談における皆様のご関心事項については、事前にいただいた質問事項から、大体のところは理解している。本日の会談において、具体的に關心のある情報をこちらから提供したいと思っている。

皆様、改めて、ようこそいらっしゃいました。また、できれば第一副議長がすぐにでもこちらに来てくれればよいのだが……。

**中山団長** 本日、チャコン第一副議長が国会開会中のため、議席を離れることができないことは、我々も同じ議会にいる者として理解しているので、その点どうかお気になさらないようお願いしたい。また、本日は、我々を迎え入れる時間を作っていただき、心より感謝いたします。ありがとうございます。

### **（我が国の憲法論議の経緯と現状）**

**中山団長** 私ども衆議院の憲法調査会は、この5年間、憲法をめぐる諸問題について調査をしてまいったが、このたび、「日本国憲法に関する調査特別委員会」として、現在、憲法改正のための国民投票法を制定すべく、引き続き、調査を進めているところである。その一環として、今回、貴国を含めて欧州各国の国民投票制度の勉強をしにまいった次第である。スペインでは国民投票を何度か実施していると伺っており、その経験から、私どもが学ぶものは多いと考えている。

衆議院憲法調査会の議員団は、実は、2001年にもスペインの憲法事情を調査するために貴国を訪問している。その際には、国務院や下院の憲法委員会を訪問して、いろいろとお話を伺ったことを記憶している。

この際、私どもの5年間の憲法調査会における議論の一端をご紹介申し上げます。我が国は、象徴天皇制という形をとっている。この象徴天皇制については、今後ともこれを維持していくという意見が多く述べられ、その存廃を当面の憲法問題とする意見はなかった。我が国の憲法は、制定後60年間一度も改正されてこなかった。憲法上の文言と現実社会との乖離が生じてきている分野もあり、一部の条項については、憲法を改正すべきではないかとの声が強くなってきている。ところが、実際に憲法を改正しようということになった場合、現在の憲法の手続では、我々国会の両院の総議員の3分の2の賛成で憲法改正案を議決した後に、必ず国民投票に付さなければならないのだが、その肝心の国民投票の手続法が制定されていないのである。

本日は、このような観点から、実際に国民投票を行う際にどのような点に配慮すべきかなど、ご教示賜りたいと思っている。

### **（スペインにおける憲法改正の必要性 - 王位継承権を含む - ）**

**バレロ第三書記** ご丁寧なご説明、貴国の事情について大変によく理解できた。実は、我々の国でも憲法改正の必要性に迫られているのである。また、それは、皇太子にレオノール王女が誕生したことによりさらに高まったと考えている<sup>1</sup>。現状では、まだ男子優位の規定が憲法に残っており、その点を改正しな

---

<sup>1</sup> スペインのレティシア皇太子妃（33才）が10月31日、第1子となる女兒、レオノール王女を出産した。ホアン・カルロス国王の継承権はフェリペ皇太子（37才）にあり、レオノール王女は、暫定的にフェリペ皇太子に次ぐ継承順位を得るが、実際にレオノール王女が王位に就くのは第2子以下が女性だけの場合か、生まれなかった場合である。弟が生まれた場合、レオノール王女が王位に就くためには憲法改正が必要であるが、サパテロ政権は王位について「男女平等、第1子優先」への改正を公約しており、レオノール王女の誕生で「女帝」論議が本格化することが予想される。（朝日新聞 2005年11月1日）また、フ

なければならないからだ。そして、この改正のためには、国民投票が必要となってくる。この王位継承順位の変更のための憲法改正については、二つの大政党、つまり政権を取っている社会労働党と、民衆党との間に合意があるので、政府が実施しよう決めさえすれば、すぐにでも動くような体制になっており、近いうちに何らかの動きがあるだろう。

### スペイン憲法

#### 第 57 条〔王位の継承〕

- 1 スペイン国王は、歴史的王朝の正当な継承者であるブルボン家ドン・ホアン・カルロス 1 世陛下の後継者が、これを世襲する。王位継承は、長子相続および代襲相続の規則に従い、常に長系が他の家系に優先する。また、同一家系内では、最近親等が他の親等に、同一親等内では、男子が女子に、同性間では、年長者が年少者に、それぞれ優先する。
- 2 皇太子は、出生の時より、または任命の事実が発生した時より、アストリアス皇子の称号、およびその他スペイン国王の後継者が伝統的に保持する称号を有する。
- 3 法律で定めるすべての家系が消滅したときは、スペインの利益に最も合致する方法で、国会が王位継承者を任命する。
- 4 王位継承権を有する者が、国王および国会の明示的禁止に違反して婚姻をなしたときは、本人及びその子孫は、王位継承権を剥奪される。
- 5 退位、譲位および王位継承に関する、事実上または法律上の疑義については、組織法により、これを解決する。

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』[第 3 版](2005 年)有信堂高文社・百地章訳。)

ここで、我が国の憲法改正の手續について簡単にご説明申し上げますと、まず両院において 3 分の 2 以上の多数の賛成により可決した後、上下両院を解散し、その後の国会で再度両院において 3 分 2 以上の多数の賛成で可決した後に、国民投票に付し、ここで承認されると成立するという手續になっている<sup>2</sup>。詳細については、後ほど、マルティネス国際部長からお答えさせよう。

**中山団長** 日本もスペインも同じような状況に置かれている。スペインの皇太子にも男子がないということで憲法が改正されるというお話だったが、日本においても皇太子に男子が生まれないということで、今後、国会での議論においても女帝を認めても良いのではないかという雰囲気が強くなって来るだろう。

---

ェリペ皇太子には 2 人の姉(エレナ王女(41 才)、クリスティナ王女(40 才))がいるが、現政権は、皇太子の王位継承がすでに国民の間に定着しているため、第 1 子の王位継承原則をレオノール王女から適用する考えである。(読売新聞 2005 年 11 月 2 日)

ただ、憲法改正には総選挙や国民投票が必要で、時期は流動的であるとされる。第 1 子優先の新規定がレオノール王女にさかのぼって適用されるには、男児が生まれる前の改正が必要との見方もあるとされる。(朝日新聞 2005 年 11 月 1 日)

<sup>2</sup> 概説(183~185 頁)参照。

これについては、国民を中心に議論をまとめていく必要があり、その前提として、与野党が力を合わせて国家の形について議論をし、合意を形成していくということが重要であると思っている。

このような状況を背景として、貴国をはじめ、スイス、オーストリア、フランス等を訪問し、国民投票の勉強をしているところである。

### （憲法改正のための二つの条件）

**中山団長** そこで、早速であるが、憲法改正のための国民投票制度を構築し、これを実施するに当たって考慮すべきと考える事項は何か、改めて、ご教示いただきたい。

**バレー口第三書記** 大変に難しい問題であるが、私が一つ強調したいのは、「民意」ということである。スペインの場合、王位継承権に関して、女性が王位に就くことについて、議会においてはほぼ100%が賛成し、憲法改正のために大きな問題は生ぜず、可能だと考えている。しかし、憲法改正のために国民投票を行う場合、政府内もしくは議会内の大きなコンセンサスを得るだけでなく、国民一般の民意としての大多数の賛成がなければ、国民投票の実施は難しい。そういった状況が国内に醸成される必要がある。なぜならば、皇位継承権に関する国民投票の場合は、結果的に賛成が反対を上回ればいいというだけでは、ダメなのだ。投票率が低かったり、賛成・反対が僅差だったりすれば、それは王制そのものに対する信頼、王制の権威の問題にもなってしまうからだ。

つまり、私が申し上げたいポイントは2点である。まずは、議会内におけるコンセンサスの必要性、そしてもう一つは、国民の中において同じようなコンセンサスが作られていくような雰囲気、政府がいかにして醸成できるようにうまくコミュニケーションをとっていけるか、ということである。

**中山団長** まことに、おっしゃるとおりである。

**バレー口第三書記** その際には、先程も申し上げたように、「民意」をプッシュしていくことが非常に重要になってくる。というのは、スペインにおいても、憲法はここ27年間続いており、そこに定められている規定というのは、かなり強固なものであると認識している。したがって、民主主義の原則にかんがみても、そのような強固な憲法に改正を加えるためには、非常に強い民意がなければならない。

今、現行憲法は27年間続いている強固なものだと申し上げたが、参考までに

付言すると、今から 13 年前の 1992 年に、一度だけ小さな憲法改正が行われている<sup>3</sup>。

憲法改正手続に関するテクニカルな部分については、マルティネス国際部長の方からご説明させたい。

### （スペインにおける憲法改正手続）

**マルティネス国際部長** スペイン憲法における憲法改正の方法に関しては、ご存知のとおり、二つの方法がある。つまり、通常の憲法改正の場合と特別の憲法改正の場合である。特別の憲法改正の場合というのは、国民投票の必要な場合であり、両院の 3 分の 2 以上の議決によって提案されるものとなっている。具体的には、憲法第二編の王制に関する部分、第一編のうち基本的人権に関する部分、序編の国の原理・原則に関わる部分等について、特別な憲法改正の手続が必要になってくる<sup>4</sup>。

**中山団長** 我が国の場合、憲法は 103 条から成り立っているが、どの 1 か条を変えるにしても、また、どの 1 字を変えるにしても、すべて両院の 3 分の 2 の発議と国民投票が必要条件とされている。

### （おわりに）

**中山団長** それでは、大変残念であるが、あっという間に予定の時間も来てしまったようだ。くれぐれも、チャコン第一副議長によろしくお伝え願いたい。

**バレロ第三書記** 再度、チャコン第一副議長が出席できなかったことをお詫び申し上げたい。本日は、来年度の予算という重要テーマを扱っているため、出席できなかったことを大変残念に思う。同時に、皆様方とお知り合いになれたことを、大変嬉しく、かつ、ありがたく思う。

以上

---

<sup>3</sup> スペイン憲法の改正は、マーストリヒト条約の批准に伴い、外国人の地方参政権に関する改正が 1992 年に 1 度行われているだけである（第 13 条 2 項）。（衆議院憲法調査会『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』参照）

第 13 条（外国人、犯罪人引渡、亡命庇護権）

2 スペイン人のみが、第 23 条で定める権利を有する。ただし、互惠主義の原則に従い、条約または法律によって市町村選挙における選挙権及び被選挙権を認める場合は、この限りではない。（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』[第 3 版]（2005 年）有信堂高文社・百地章訳。）

<sup>4</sup> 概説（183～184 頁）参照。



## ガリーゲス法律事務所長らからの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 14 日 19:00~20:20

於：ガリーゲス法律事務所

### スペイン側出席者

ガリーゲス (Garrigues) 法律事務所長 (西日財団理事長)

チンチャージャ (Chinchilla) カスティーリャ・ラマンチャ大学行政法教授

### (はじめに)

**ガリーゲス所長** 中山先生、また他の先生方、私どもの法律事務所をご訪問いただきありがとうございます。この機会に、皆様が行っている憲法に関する重要なお仕事について、敬意を表したいと思います。

特に、中山先生は、スペインの非常に親愛なる友人であり、この場をお借りして、中山先生がスペインのために行ってきた仕事に対しても、敬意を表したいと思います。

### (ガリーゲス法律事務所の概要等)

**ガリーゲス所長** さて、せっかくのご訪問であるので、まず、我がガリーゲス法律事務所について、簡単に説明させていただきたい。私どもの事務所は、1,500名の職員を擁する、欧州大陸最大の法律事務所である。あらゆる法律問題を扱っており、また、公的部門に関する事項についても扱っている。

ガリーゲス法律事務所は、この事務所のほかに、ナバラ大学に法律学の講座を持っているし、また、中国の機関とも関係があり、中国の法律制度の将来についても研究するなど、多様な活動をしている。中国の研究をされていて驚くべきこと、そして関心を抱いていることは、中国の法律家と話をしていると、中国に最も適用しやすい制度は日本の法律モデルである、ということだ。

ここで、私たちの仕事の成果の一部を紹介させてもらいたい。この本は〔と言って、実物を示しつつ〕、私たちが作った『和西・西和法律用語辞典』である。加えて、現在、日本の民法をスペイン語に翻訳する作業も進めている。日本の民法は、いくつかの大学において、非常に成功したものとして評価されている。日本の民法は、欧州及び米国の法律を継受しているだけでなく、日本の伝統的

な制度からも強い影響を受けた、非常に完成度の高いものとなっているからである。また、私たちは、これまで何度も日本の民法に関するセミナーを開催してきた。今、手元にはないが、つい最近、日本の民法に重要かつ広範な改正があったことについての資料も、既に入手している<sup>1</sup>。現在、それに新しいコメントを付けるための作業を行っているところである。それが完成したならば、皆さんに送りたい。

さて、本日、貴調査団とこのような対話を持つことができるというこの特権を、大変にありがたく思っている。また、事前にいただいた質問事項は、非常に良くできていた。皆さんの勉強ぶりが、よく分かる。

ただ、スペインの法制度は非常に複雑であり、すべての事項についてこの場で完全な形で答えるのは難しい。しかしながら、皆さんは、すでにスペインの法制度についてかなり知っていると思うので、この対話の場は有意義なものになるだろう。また、スペインの状況は日本の状況と非常に似たものとなっているので、それが相互の理解を促進させるだろう。というのは、我々も、憲法のいくつかの点について改正したいと考えているからである。その意味でも、この対話が非常に有意義なものとなると考えている。

最初に、今日のこの場での議論を円滑に進めるため、スペインでの他の懇談相手、また、今回の他の訪問国などについて、教えてほしい。

**中山団長** ガリーゲスさんとは長いお付き合いだが、このような立派な『和西・西和法律用語辞典』を公刊されていたことは、全く知らなかった。敬服するばかりだ。私たちのこの調査団にも、民主党の憲法調査会長で弁護士でもある枝野先生や、自民党の憲法調査会長で法務大臣のご経験もある保岡先生など法律の専門家が参加している。頂戴した資料は、今後、十分に活用したい。

私どもの今回の調査の主たる目的は、スペインをはじめ欧州各国において、国民投票がどのような制度の下で、どのような形で運用されているかを調べることである。訪問国は、ここスペインのほか、スイス、オーストリア、スロバキア、フランスである。スペインにおいては、本日の午前に政治憲法研究所を、午後は下院の副議長のところを訪れてきた。また、明日は、下院の憲法委員会を訪問する予定である。

---

<sup>1</sup> 民法は、平成16年10月に第1編～第3編の現代語化等を内容とする改正が行われ、17年4月1日に施行されたが、このことを指していると思われる。

### （衆議院憲法調査会の調査の経過等）

中山団長 私の方からも、これまでの憲法に関する調査の経過と状況をご説明したい。ご承知のとおり、日本の憲法は制定されてから約 60 年経っているが、その間に、科学技術の進歩や社会経済の変化により私たちの現実の生活は、憲法制定時から大きく変貌してきている。私ども「衆議院憲法調査特別委員会」の前身である「衆議院憲法調査会」においては、5 年あまりの間にわたる調査の中で、内外の憲法事情について、実に広範かつ総合的な調査を進めてきた。

例えば、諸外国の憲法事情の調査についても、毎年行ってきた。スペインをはじめとする欧州各国、特に、王制を有する貴国を含めたオランダ、イギリスなど、また、ロシア、ハンガリーといった東欧各国、中立を守ったスウェーデン、フィンランド、アジアでは、韓国、中国、タイ、シンガポール、インドネシア等の憲法事情の調査も行った。特に、旧共産圏の諸国では、西洋的な憲法にするための憲法改正あるいは新憲法の制定にさまざまな苦勞をされたことが、私の記憶に残っている。また、我が国の小泉首相が首相公選制を強く主張されていたので、イスラエルにおける首相公選制の調査もした。私どもの調査に対して、イスラエルの人々は例外なく、「自分たちの採用した首相公選制は完全に失敗した。首相公選制については慎重に考えられた方がいい」と強くアドバイスされたことが、特に印象に残っている。そのほか、米国、カナダ、メキシコなどの憲法事情の調査も行っている。

このような調査の中で、科学者としての私が興味を持ったのは、多くの国で科学技術の進歩を憲法に取り入れているところであった。例えば、フィンランドでは、政府が保有している個人情報に国民が誰でも自由にアクセスできる権利、自分のデータを確認する権利を、憲法で保障している。また、スイスは、遺伝子組換えを憲法で禁止するなど生命倫理に関する詳細な条項を設けているといった具合だ。

このような海外調査のほか、当然に、日本国憲法自身の調査も進めてきた結果、現在の憲法について、さまざまな意見が述べられた。そこでは、現在の象徴天皇制については今後ともこれを維持すべきだという意見や、安全保障や新しい人権の分野など一部の条項については、改正すべきではないかという意見など、さまざまな議論があった。全体としては、現在の憲法については改正すべき点があるという意見が多数であったと考えるが、そのようなことをとりまとめた報告書を、本年 4 月 15 日に衆議院議長に、私から提出した。

ところが、我が国では憲法を改正するには、国会の両院の 3 分の 2 の賛成で発議し、その後、必ず国民投票に付さなければならないということが憲法に規定されているにもかかわらず、この国民投票を実施するための法律が、いまだ制定されていないのである。私たちは、5 年間の調査を踏まえて、現在は、この

国民投票法の制定に向けた調査・議論を進めているところであり、今回の欧州各国の国民投票制度の調査は、その一環である。

国民投票法については、技術的だが政策的にも重要な論点が少なくない。例えば、投票権者の範囲をどうするかについては、日本の有権者年齢が20歳であるが、欧州は概ね18歳とされているようであるし、国王をはじめとする王族に投票権が認められているとか、あるいは、刑務所の収監者にも投票権を与えるべきかなど、いろいろと考えるべきことがある。

### **（憲法改正におけるコンセンサスの重要性）**

**中山団長** 本日のスペインでの調査で、政治憲法研究所の所長さんや下院の議員の方がスペインの憲法制定に過程を踏まえて言っておられたのだが、私自身も、新たな憲法を作る（憲法改正を含めて）ことは、異なる政党間の合意形成が大事であり、1党だけで新たな憲法を作るようなことは、好ましくないと考えている。そして、このことは憲法改正だけではなく、その改正手続を定める国民投票法の制定についても、当てはまるものと考えている。

ここに同席している枝野議員は、先ほどもご紹介したように野党第1党である民主党の憲法調査会長をしているが、今年の初めの衆議院憲法調査会の場で、国民投票法の制定については、自民・公明・民主をはじめとする政党が真摯に協議をして、合意を踏まえて制定すべきであるという歴史的な発言を行った。また、民主党の現在の前原代表も、先般、憲法には改正すべき点がある旨発言しているし、公明党も憲法の改正を必ずしも否定しておられない。現在、自民・公明・民主の3党で国会の3分の2以上の議席を占めていることも事実だ。共産・社民の両党は、もちろん憲法改正には反対されているが、しかし、そうした意見の相違を超えて、今回の国民投票の調査もそうだが、これまでの海外調査にも、また、国会の憲法調査会にも積極的に参加されてきたことには、非常に意味があると考えている。

### **（日本国憲法の制定経緯と現在の憲法状況）**

**中山団長** 翻って考えれば、日本国憲法は、敗戦の1945年の翌年、46年の初頭に占領軍によってその原案が作成された。この原案を基に日本政府案が作成され、それが、1946年の衆議院の総選挙後の国会で審議されて、成立したわけである。米国の占領が終わった段階で、一時、憲法を改正しようという機運が生まれたが、しかし、憲法改正に必要な国会の両院の3分の2の賛成を獲得することができる国内・国際情勢にはなかった。その背景には、米国と旧ソ連の

グループの敵対があり、それが日本国内の政治にも影響を与え、憲法改正に必要な3分の2をどうしても取れなかったのだ。

しかし、最近の政界の変化もあり、憲法についてタブーなく議論できる状況が生まれ、憲法を変える必要があるのではないかと、という雰囲気は国民の中にも出てきたように思われる。国民に大きな恐怖を与えてきた、北朝鮮の拉致問題も、その一つの要因だろうし、また、最近の少年犯罪との関連で青少年の教育のあり方も、憲法論議の背景にある非常に大きな国内的要因の一つだろう。

今は自民党が衆議院で過半数を有し、民主党は第2党として大きな勢力をもち、公明党も一定の議席を有している。この3党の話し合いを十分に深めて、国民が安心できるような国のかたちを作ろうということが、必要である。

私は、すべてを投げ打ち、今、憲法改正問題に取り組んでいるのであるが、その原点は、戦争を体験していることからくる、戦争の恐ろしさである。米軍による空襲を経験した身として、戦争の恐ろしさは嫌というほど分かっている。だからこそ、憲法において明文をもって「陸海空軍その他の戦力は保持しない」と規定していながら、この憲法の下で自衛隊のような装備を有していることに対して、大きな危惧感を持つのである。法治国家としての憲法の意味を、滅殺するものではないだろうか。

ガリーゲスさんのお話に誘発されて、日本の憲法論議の現状と私の感想について、少々長く喋りすぎた。あとは、枝野先生をはじめ各先生方から、ご質問をしていただこう。

### （国民投票における報道規制）

**枝野議員** ありがとうございます。それでは、まず、私からいくつか質問をさせていただきます。

まず、国民投票の場合、通常の選挙の場合と比較して、報道のあり方について規制をするような法律はあるか。例えば、報道に際しては中立公正でなければならないとか、虚偽報道を行ってはならないといったことを、国民投票の際に、特に報道機関に課すような法律の規定はあるか。

**チンチャージャ行政法教授** 報道のあり方については、国民投票の場合と選挙の場合とで、違いは全くなく、両者は法律上のシステムとして同じである。なぜかというと、国民投票に関する組織法というのがあるのだが、同法はかなり古い法律で、多くの点で選挙制度に関する組織法と密接に関係しており、選挙制度に関する組織法と、ほとんど同様の規定となっているからである。

また、ご存知かと思うが、マスコミについては、公的団体、つまりテレビ・

ラジオ等においては、政党に対し議席数に応じて無料の広報スペースが与えられる。他方、私的なマスメディアについては、一定の規則の下で、新聞、ラジオの広報スペースを買うことができる。ただし、テレビの広報スペースは買うことができないこととされている。

**ガリーガス所長** 本件について強調したいのは、スペインにおいては、テレビ、新聞、ラジオが一つのグループによって所有されていることが多いということである。また、それらのグループは、それぞれ政治的な立場を有している。したがって、それらのグループが自ら持っている媒体を用いて自分たちの信条にかなった報道を行っている、というのが実情である。

### （国民投票における買収罪）

**枝野議員** 次に、スペインでは、選挙の場合にも国民投票の場合にも買収罪で摘発された事例はないと聞いているが、そもそも、買収罪の構成要件はどのようなものか。また、摘発例がない背景には、どのような事情があるのか。日本の場合には、選挙のたびに何十件も買収罪で摘発されているのだが（笑）。

**チンチャーチャ行政法教授** 私は刑法の専門家ではないので、買収罪の具体的な構成要件は分からないが、少なくとも国民投票及び選挙に関する組織法においても、どういった行為が犯罪になるのかという罰則規定はある。また、なぜスペインにおいて買収罪の摘発例がなかったのかについては、個人的には良く分からない。

**ガリーガス所長** 組織法の 146 条によると、ある者が一方に投票するように依頼し、その際に何らかの便宜を与えれば、罪になるとされている。これに関しては、例えば、キリスト教関係の団体、修道院のようなところにおいて、ここに投票してくださいと依頼したであるとか、障害者が乗車したバスに乗り込んで、投票を依頼したというようなケースはあるが、数が少なかったために結果に影響を与えることはなく、刑法上の犯罪とはならなかったようだ。

具体的な例として私が記憶しているのは、修道院の学校において、修道女の先生が投票用紙を見せながら「私はこのように投票します」といったケースである。繰り返しになるが、こうしたケースは非常に少なかったために結果に影響を与えることはなく、各政党はこれを法的に追及するという動きはなかった。

以上の問題は、議論の起こりうる余地のあるものであり、私の助言としては、日本で法律を制定する際には、明確に規定するのが良いと思われる。また、そ

れは市民にも広報して、その考えを普及させるべきであるとする。

### （国民投票運動規制）

**枝野議員** 三つ目に、選挙と国民投票のそれぞれの場合において、ビラ、ポスター、演説会の開催、使える資金量、テレビコマーシャルや新聞広告に対する量的質的な規制は、存在するか。存在する場合、選挙と国民投票とで違いがあるのか。

**ガリーガス所長** 資金の問題は微妙なものであって、欧州及び米国においても資金源に関する問題、選挙運動期間に関する問題について、これまで何度も深刻な問題が生じてきた。スペインにおいても、政党が使うことができる資金についての規制がある。しかし、実際のところは、私個人としては、各政党がそれを守っているかどうかは保証することはできない。最近の例であるが、銀行に関係したスキャンダルがある。これは、ある銀行が一つの政党に資金を流出させていたという問題である。

このように、スペインにおいても資金面に関するスキャンダルが起こっており、規制がなかなか守られていないのが現状である。日本においても、資金面で規制を守ることができるような有効な対策を講じることが必要であろう。

### （各国法制度の相互理解の重要性）

**保岡議員** 私からも、一言、発言をお許しいただきたい。

皆さんが、日本及びスペインの法律用語の翻訳をきちんとやっていることに、非常に驚きを覚えるとともに、敬意を表したい。日本においても、100年に1度の司法大改革を進めている最中であり、例えば、21世紀においてもより開かれた日本となり、投資を日本に呼び込むため、日本の法律を英語その他の言語に翻訳するという「標準訳」という作業に取り組んでいるところである。また、アジアの諸国に対する法律支援も行っている。そういった国際協力の観点からも、日本の民法をスペインで翻訳されたことには、深く感銘を受けた。

今後は、そのようなご努力といろいろな形で連携することが重要であり、それがスペインと日本の将来の交流に大きく役立つものだとの確信する。そのような交流がますます進展することを期待したい。

**ガリーガス所長** ありがとうございます。

### （憲法改正国民投票における民意）

**笠井議員** 日本の政党の中には、憲法改定について異なる評価もある。憲法や教育基本法において、二度と戦争の惨禍を繰り返させないということを定め、9条をはじめとして国民にそれが60年間受け入れられてきたという現実があると、私は考えている。私は日本共産党であるが、今の憲法を守り、生かすという立場である。今回は、海外の国民投票制度の調査ということで、積極的に参加している。

さて、スペインにおける憲法の重要部分についての改正において、両院の3分の2の賛成を得た後、両院を解散する等の手続が定められているが、特に国民投票の実施において、「民意」を政治的にどのように重視しているのか。

**ガリーガス所長** 共産党の立場は理解している。スペインの共産党も同じような立場をとっている。例えば、スペインの場合、改正前の法律によると、政府が自由に軍隊の海外派遣を決めることができた。しかし、最近、法律改正があり、軍隊の海外派遣については、議会の承認を得なければならなくなった。

さて、ご質問の憲法の重要な部分の改正手続だが、憲法改正の是非については、スペインでは常に二つの大きな政党の判断にかかっている。なぜならば、最大野党の承認なしには、国民投票にかけることは全く困難だからである。

**チンチャージャ行政法教授** 1点だけ誤解があるかもしれないので補足させていただくが、議会における3分の2の賛成や、議会の解散が必要なのは、「憲法の重要事項に関する改正」の場合であって、「重要な政治的決定」についての国民投票は、諮問的なものであり、そうした手続は必要とされていない。

### （憲法改正国民投票における議論活性化の方策）

**辻元議員** 私は社会民主党に所属し、私も憲法を活かそうという立場である。私は、特に憲法問題において、賛成・反対について、対等に、自由に議論をすることが民主主義において、非常に重要であると考えます。そして、議論においては、少数者の意見も反映することが大事である。そういう観点から、今回の調査にも積極的に参加している。

さて、そこで質問だが、スペインにおいては、特に重要な問題である憲法改正の問題について、その議論を活性化させるために、何か工夫をしていることはあるか。

**ガリーガス所長** 私も全く同意見である。国民の中でコンセンサスが形成され



るように、できる限りの努力が必要である。強調したいのは、民主主義の社会というのは、すべての国民が一致している社会というのではなく、国民の中で意見の不一致がありながらも、お互いが共存する社会であると理解している。

### （コンセンサスに向けた努力）

**高木議員** 意見の違いを乗り越えて合意を形成していくことが大事であることについては、私も全く同感である。その上で、各政党が国民に対して理解を得るために、どのようなツールがあるのか。例えば、メディアを使うのか、それともその他の方法があるのか。

**ガリーガス所長** まず、政党間の直接の協議によってコンセンサスを作り上げていく。また、市民社会が非常に重要な役割を果たしているということも、重要な事実である。私は、これまでいくつかの組織、財団等の責任者を務めてきたが、そうした団体において、何回も憲法改正についてのディベートを開催してきた。そこには、政治家だけではなく、大学生や有識者も参加している。そういう地道な努力が必要なのではないか。

### （おわりに）

**中山団長** 残念ながら、予定の時間が来てしまったようだ。さすがに、私どもも朝までは議論はできない（笑）。

スペイン憲法は、右派・左派が話し合いをしてその起草が行われた。内戦の歴史を持つ国として、国民が対立を繰り返してきた過去に決して戻りたくはないという気持ちの現れであると思う。そして、憲法の内容についても、いろいろな立場の意見が幅広く取り入れられたと聞いている。例えば、統治機構に関する部分には主として民主中道連合の意見が、人権に関する部分には、主として共産党の左派の意見が取り入れられているということ、2001年にスペインの憲法事情について調査した際に、教えていただいた。

以上を申し上げて、本日の会談の締めくくりのご挨拶としたい。

本日は、本当にありがとうございました。

**ガリーガス所長** ご参考までに、本年、欧州憲法条約についての国民投票が行われた際の投票用紙（260頁参照）とパンフレットをお持ちいたしました。お持ちください。

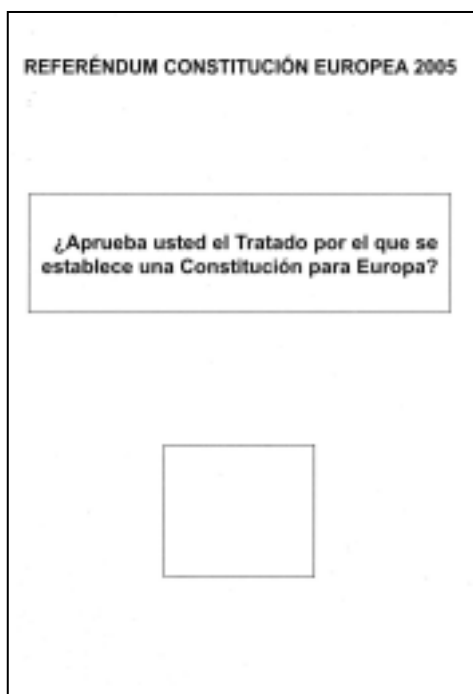
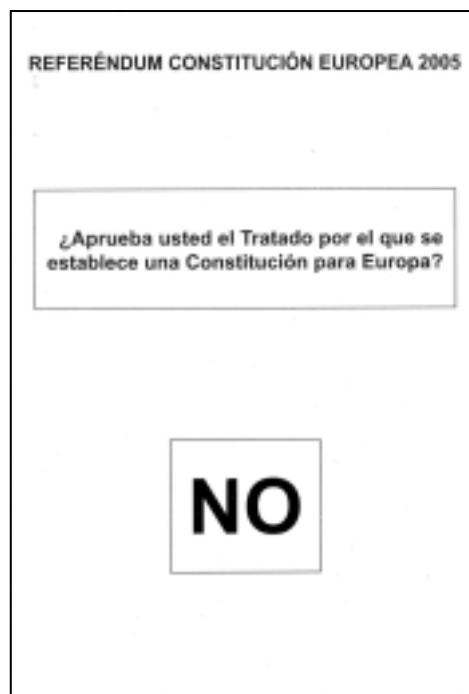
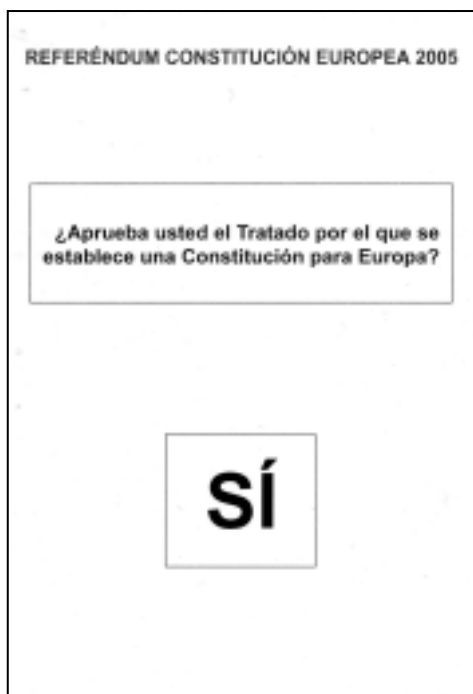
本日は、古くからの友人である中山先生をはじめ皆様方のご訪問をいただき

て、光栄でした。ありがとうございます。

**中山団長** こちらこそ、ありがとうございました。

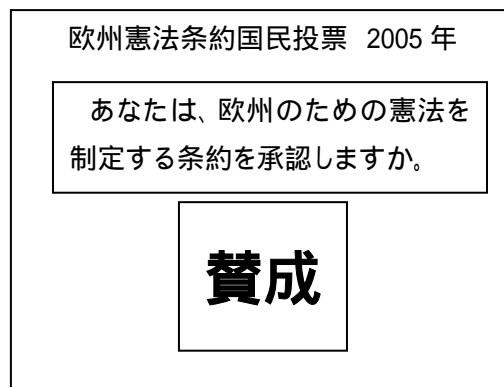
以上

(資料) 欧州憲法条約国民投票のための投票用紙 (2005年2月20日)



この資料は、2005年2月20日に行われた欧州憲法条約に関する国民投票の投票用紙である。

この国民投票では、質問と「賛成」、「反対」の回答が書かれた投票用紙(各1枚)と質問のみが書かれた投票用紙(白票)が1枚(合計3枚)及び投票用紙を入れる封筒が用意され、投票者は、いずれか1枚の投票用紙を封筒に入れ、投票した。その日本語訳(「賛成」場合)(事務局仮訳)は次のとおりである。



\* 実際の投票用紙の大きさは、約 10×14.7cm である。

## ゲラ下院憲法委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 15 日 12:00~13:00

於：スペイン国会

### スペイン側出席者

ゲラ（Guerra）下院憲法委員長

#### （はじめに）

**ゲラ委員長** おはようございます。本日このような場に先生方をお迎えできることは、大変な名誉であります。また、下院憲法委員長として、皆様を歓迎したいと思います。

**中山団長** こちらこそ、本日は、お忙しいところお時間を取っていただき、ありがとうございます。私たちは、2001 年にも下院憲法委員会で、貴国の憲法制定の経緯その他憲法事情全般についてお話を伺いにまいりました。その際、スペインにおいても、政策・見解の違いを超えて多くの政党が新しい憲法草案を協力して作っていったことを聞き、大変に感動いたしました。

日本でも 5 年余にわたる憲法に関する調査により、現行憲法の意義と問題点が改めて浮き彫りになり、一部の規定については憲法を改正するべきではないかという意見が多々述べられた。そして、本年 4 月に、それらの意見を取りまとめた報告書を議長に提出、同時に公表したところである。

我が国の国会には、現在、私たち自民党をはじめ、連立与党の公明党、野党には民主党、共産党、社民党などがあるが、憲法改正に必要な国民投票法については、より多くの政党の協力と合意の下に制定したいと考えている。

今回は、その国民投票制度の構築に向けて、是非ともスペインの国民投票制度とその運用について参考にしたいと考え、調査に訪れた次第である。

#### （憲法改正と国民投票）

**ゲラ委員長** 日本の事情はよく分かった。それでは、スペインの状況について、まず、簡単に説明したい。

現行の 1978 年スペイン憲法には、大きな特徴がある。その特徴とは、中山団

長もご指摘されたとおり、政党間の大きな合意で憲法が制定されたということである。スペインでは 2 世紀もの間、議会における一方の勢力が政権を握ったときには、その勢力のアイデアに基づいた憲法が制定され、違う政権ができあがった場合には、また別の憲法が作られるということが繰り返し行われてきた。これに対して、現行憲法は、現代政治の「大いなる合意」の成果だということができる。

そうした合意に基づく憲法であることから、現行憲法は、形式的にも実質的にも、非常に硬性度の高い憲法であって、改正することが難しいものとなっている。

改正手続の詳細について申し上げれば、まず、原則として両院の 5 分の 3 以上の賛成がなければ憲法改正を行うことができず、また、憲法の重要事項の改正については、議会の 3 分の 2 以上の賛成が必要である。次に、5 分の 3 以上の賛成が必要な憲法改正については、国民投票は義務的ではないが、その場合でも、下院又は上院の 10% の議員が国民投票を必要と考えた場合には、国民投票を実施しなければならないものとされている。また、議員の 3 分の 2 以上の賛成が必要な「憲法の重要事項」の改正の場合には、国民投票は義務的なものとされている。そういう意味において、憲法改正にとって、国民投票の結果は決定的なものである。

なお、憲法改正において国民投票が義務的な「憲法の重要な事項」とは、基本的人権や王制などに関する事項である。

### （諮問的国民投票）

**ゲラ委員長** 他方、スペインには別の形態の国民投票、つまり、憲法改正以外の国民投票もある。この場合の国民投票は諮問的であり、その結果は法的に決定的な効力を持つものではない。政府は、その国民投票の結果を採用することも、また、採用しないこともできる。しかし、法的な拘束力はないとは言っても、実際上は、政府が国民投票の結果に反する決断を行うことは、かなり危険が伴うものとは言える。

### （検討されている憲法改正）

**ゲラ委員長** ところで、現在、我が国で検討されている憲法改正事項の一つに、王制に関するものがあるが、これは、国民投票が義務的なものである。

その具体的な内容は、次のようである。現在のホアン・カルロス国王には、フェリペ皇太子がいる。そのフェリペ皇太子に、最近、女の子のお子様が生ま

れた<sup>1</sup>。この王女は、将来、国王になることができる。しかし、もし弟の王子が生まれた場合には、そちらに王位継承権が移動することになる<sup>2</sup>。そういうことを背景として、現在検討されている憲法改正は、男女を問わずに長子に王位を継承させることとすべきではないか、というものである。

ここにスペイン憲法の英文を掲載した冊子を用意しているが、条文については、これをご参照いただきたい。また、目次を見ていただければ、改正手続に関する規定がどこにあるのかも、分かると思う。最も重要なのは、どのような場合に国民投票が必要であるかを規定している 92 条である。

以上が、私からの簡単な説明である。何か質問があれば、お受けしたい。

なお、質問の答えに関しては、二つの反応がある。つまり、皆さん方が、私の返答に対して賛成であるか、反対であるかということである（笑）。

### （国民投票におけるキャンペーン）

**枝野議員** ありがとうございます。それでは、早速、質問をさせていただきたい。

私たちは、初めて国民投票の制度を作ることから、実はなかなかイメージが湧いてこない。まず、国民投票になれば、賛成の者も反対の者もさまざまな形でキャンペーンを行うだろうと想像できる。そして、スペインでは、テレビの一定時間が無料で提供される制度があるということを聞いている。それ以外にビラを配布することや、演説会を開催することなど、どのようなキャンペーンが、実際の国民投票では行われるのか。できるだけ具体的に、ご教示願いたい。

**ゲラ委員長** 国民投票のキャンペーンについては、基本的には、議会選挙と同じようなものであると理解している。すなわち、各政党は、国民投票の場合にも議会選挙の場合と全く同じ権利を有している。つまり、広報活動を自由に行うことができ、ポスターを貼ること、市民との会合を開くこともできる。また、ご承知のとおり、議会に議席を有する政党は、国会の議席数に応じてメディアの無料の広報スペースを使うことができる。議会選挙と国民投票の唯一の違いは、資金源に関することであり、最近までは、国民投票のキャンペーンにおいて、政党は公的な資金の援助を受けることができなかった。しかし、次の国民投票からは、議会選挙の場合と同様に、各政党は、下院における議席数に応じて一定の資金の援助を受けることができるとされた。

<sup>1</sup> 王族に関する最近の状況については、192～193 頁参照。

<sup>2</sup> 王位の継承については、憲法 57 条（192 頁）参照。

### （政治的な観点から眺めた国民投票のあり方）

**ゲラ委員長** ここまでは、法的観点から国民投票の方式について説明してきた。次に、法的な面ではなく、私の個人的な意見であるが、政治的な観点から国民投票を眺めた場合のことについて、説明してみたい。

まず、国民投票は、民意を諮るために非常に良いシステムではあるが、濫用してはいけない。つまり、国民投票は、そう頻繁に何度も行うべきものではないと考えている。

また、どのような機関が国民投票を実施するかどうかを決定する権限を持っているのかということには、特に注意する必要がある。スペインの場合、内閣総理大臣が下院の事前の承認を得て、国民投票を実施するものとされている。

義務的な国民投票は、その要件に合致すれば当然に行わなければならないものだが、任意的又は諮問的国民投票については、以上の2点を念頭に置いて、今まで何回程度それを行ってきたのか、ということに注意して各国の状況を眺めてみるとよいだろう。例えば、スペインでは、国全体に関わる国民投票だけでなく、一つの地域のみに関わるものや、一つの村・町に関わる住民投票があり、その場合にはその地域だけで投票が行われる。しかしながら、その場合においても各自治体は、その実施についての権限を持つわけではなく、常に、その発議は政府がしなければならない。その理由は、何度も住民投票が行われることを防ぐためである<sup>3</sup>。

### （運動の資金に対する規制）

**保岡議員** 国民投票において、その運動の資金量の違いによって公正さが害されるようなことはないのか。また、公的助成による運動ではなく、政党や政治家が集める資金によって運動する場合に、何か特別のルールはあるのか。

**ゲラ委員長** 政党には、議席数に応じて公的資金の配分が行われているが、その違いというのは公正さを欠くほどではない。また、注意しなければならないのは、もし、各政党にまったく同じ資金を配分した場合には、小さな政党がいくつもまとまった場合、大きな政党よりもさらに大きな資金を持つことになり、逆に問題が生じてしまうということである。そうしたことを踏まえた公平さに配慮しなければならない。例えば、テレビで放映されるスペースの問題においても、ほとんど議席を持たない小さな政治グループがまとまって一つの団体を作ってより大きな広報スペースを獲得したとすれば、それは問題であろう。

---

<sup>3</sup> 住民投票については、フンコ所長との懇談（202～203頁）参照。

他方、私的な資金量に関しては、そもそも、各政党の持つ私的な資金は非常に少ないと考えている。なぜならば、企業や団体による寄附は、すべて公表しなければならないからである。我が国では、そうした部分は非常に少ないことを強調したい。

ただ、私的な資金のあり方については、議会においても常に議論となっており、現在も、各政党の資金に関する規制を改正すべきではないかという議論が行われている。また、スペインではテレビを通じた広報活動が非常に厳しく規制されている。つまり、公的に配分されるテレビの広報スペースは無料であるが、これとは別個に各政党が多額の資金を使ってテレビの広報スペースを買うという行為は、完全に禁止されているのだ。そして、この点は私が非常に強調したい点なのであるが、公正さを確保する観点からテレビの中でそうした私的な政治広報が溢れてしまうことは阻止しなければならない、ということだ。なぜならば、それはテレビ広報を使って世論を操作することに繋がるからだ。北米地域で起こっているような問題を、我が国で起こしてはいけないのである。

#### **（憲法改正案作成における各政党間の協議のあり方）**

**高木議員** スペインの憲法が、政党間の「大いなる合意」を基礎にできているということは、素晴らしいことである。日本でも、そういうことをしっかりと認識しながらやらなければならないと確信した。

ところで、現在検討されている王位継承権の問題についてだが、その具体的な憲法改正案の作成における各党の協議の実際は、どうなっていくのか。つまり、ある政党が具体的な素案を作り、それに基づいて議会、例えば、この下院の憲法委員会などにおいて議論をしていくことになるのか、それとも、個々の政党内ではある程度の方針までを作り、その後、各政党間で協議しながら、議会の中で具体的な草案作成を進めていくのか。

**ゲラ委員長** 憲法改正案の提案は、各政党、政治グループが行うこともできるし、また、当然、政府もできる。王位継承権の問題については、既にその内容については政党間での合意があるから、例えば、首相が議会においてこの件について言及したならば、その後、直ちにそういったプロセスに入っていくのではないか。本件については、おそらくは政府が提案をすることになると思うが、ただ、その場合でも、議会に憲法改正案を提出する前に、草案の段階で、各政党に提示するというプロセスをとるのではないか。

この点について参考になるとと思われる一例として、現行の1978年憲法が制定されたときのことを説明すると、この憲法は、フランコ政権が終わった直後に



できたわけであるが、このとき異なる政党間において非常に大きな合意が形成された。私個人もそのプロセスに深く関わっていたのだが、その際、私は野党の交渉担当者として、与党と、毎日毎晩、何か月にもわたって交渉を続け、最終的には議会において、350 対 6 の圧倒的多数で可決することができたのである。次の憲法改正においても、同じくらいの合意に向けた各政党間の努力が必要であろう。

#### （検討されている憲法改正の 4 項目～特に上院改革について～）

**笠井議員** サパテロ政権は、4 項目の憲法改正を提案していると聞いている。このうち、王位継承権の問題に限って合意ができるという見通しがあるのか。その他の問題については、合意のレベルが違うと思われるがどうか。

**ゲラ委員長** 実は、王位継承問題についても、その内容はともかくとして実現に向けた合意はまだあるわけではない。私の個人的意見からすると、今後も、合意は難しいのではないか。

4 項目のうち、それほど重要でない 2 項目について簡単に説明すると、一つは欧州憲法条約のプロセスに関することであるが、これはあまり重要ではない。なぜならば、フランス及びオランダにおける否決がこの問題の重要性を低くしたと考えているからである。

もう一つの重要ではない項目とは、自治州の名称を憲法に明記するというものである。そもそも 1978 年憲法の意図が、地方自治を活性化させるというものであったことから、今ここで 17 の自治州の名称に言及したとしても、特に重要な問題とはならないだろう。

最後の非常に難しい項目とは、上院改革についてである。1978 年憲法には、「上院は地方代表をもって組織する」旨の規定が 69 条 1 項にあるが、これは私が個人的に入れたものであって、今では非常に後悔している。なぜならば、この条文のために、20 年以上も議論が続けられているからである。このような議論が起きることを知っていたならば、決して入れなかつたらう（笑）

この上院改革において最大の問題となっているのは、その選挙制度である。制度の変更によって被害を受ける政党が出てくるため、そうした政党が反対しているからだ。誰もが私が入れた規定の趣旨については賛成しているのだが、それを具体的な選挙制度においてどのように実現するかについての合意が、なかなかできないのである。

ということで、先ほどの条文は、「いつか到達する道」のようなものになってしまっているのだ。それは、つまるところ「決して到達することはできない道」

という意味である。

### （議会における合意形成の重要性と民意との関係）

**辻元議員** いくら議会内で各政党間のコンセンサスが得られても、議会と民意の間に乖離があると、憲法改正の場合を含めた国民投票はうまくいかないのではないか。例えば、議会ではコンセンサスを得たけれども、国民の中での賛否は半々という状況下では、国民投票に踏み切れるものだろうか。また、長い経験からお考えになって、民意のどれほどの賛成が得られれば、憲法改正の場合を含めた国民投票に踏み切る決断をされるのか。

**ゲラ委員長** 揚げ足をとるようだが、国民投票を実施する前から、どうして「国民の中での賛否が半々」などということが、あなたには分かるのか。そういう想定が、私には理解できない。そもそも、憲法の重要事項に関する改正の場合は、議会が判断するまでもなく、国民投票は義務的なものでもある。それだけではなくて、議会の解散・総選挙をはさんでの議会における 2 回の議決といった複雑なプロセスを経なければならない。だからこそ、政治過程の中での合意形成が、大変に重要な役割を担うということを、私は、ここで強調しておきたいのである。

ただ、ご質問の趣旨は極めて重要なご指摘を含んでいると考える。私が考えるに、各政党間で次の 3 点についてはしっかりと合意を形成することが重要である。第一は、国家の基本法である「憲法」、第二は、議会の議員の身分、選出方法を決める「選挙法」、そして「テロリズムに対する戦い」についてである。

具体的な例を挙げて、ご説明してみよう。1986 年の NATO 残留に関する国民投票の際には、事前の世論調査において、賛成はわずか 20%に過ぎず、反対が 80%という状況であった。しかし、当時の政権与党であった社会労働党政権（私は、当時、その副首相をしていたが）は、国民投票に踏み切り、必死に賛成のキャンペーンを行った結果、最終的に勝利することができた。この与党のキャンペーンは、確かに、大変に厳しい状況下のものではあったが、これは、世論に対抗した悪いキャンペーンだったのだろうか。しかし、結果的には、我々は、国民に納得してもらい勝つことができたのだ。ちなみに、私は、そのキャンペーンの責任者をやっていたので、その当時の事情は、大変に良く知っている（笑）。

### （諮問的国民投票の承認に関する下院の審議機関等）

**古川議員** 憲法改正国民投票を実施する場合、憲法委員会において、案件を審議して、その後、それを本会議にかけるという手続であると思う。他方、「重要な政治的決定」に関する諮問的国民投票の場合、首相が下院の承認を得た上で実施するということであるが、具体的には、下院のどの委員会で審議されるのか。

また、諮問的国民投票の場合には、なぜ、下院の同意だけで上院の同意は必要ないとされているのか。

**ゲラ委員長** まず、最初の質問については、諮問的国民投票の問題についても、この憲法委員会が担当することになっている。

次に、二つ目の下院の承認のみでいいという理由については、これは法律の制定とは違うということである。つまり、政府の決定に承認を与えるということだけであるため、下院のみで行っているのである。これと同じような例としては、スペイン軍隊を海外に派遣する場合にも「下院の承認」が必要とされているが、これも、「上院の承認」は必要ではない。

もし仮に、下院だけではなく、上院の賛成が必要となってしまった場合には、非常に問題となってしまうだろう。なぜならば、下院が政府の決定を承認し、上院が否定した場合に、政府はどのような行動をとればいいのかという問題を惹起してしまうからである（日本側一同、大笑）。

### （国民投票における王族の意見表明）

**葉梨議員** 今回訪問する 5 か国のうち、王制を採用しているのはスペインだけである。スペインでは、王族も投票権を持っているということだが、王族は国民投票の案件について、意見表明を行うことができるのか。また、ゲラ委員長は、王族が意見表明を行うことについて、どのように考えておられるか。

**ゲラ委員長** 王族は、総選挙に際しては投票しない、つまり、特定の政党に対する賛成票は投じないことになっている。しかしながら、国家の重要事項に関する国民投票においては、投票権を行使する。だが、意見表明を行うようなことはしない。つまり、秘密投票ということになっている。

また、一般市民も決してバカではない。王族に意見表明をしてもらわなくても、自分がどういう投票をすべきか、市民はちゃんと知っている。

**（憲法改正手続における上院の「絶対多数」の意味）**

**保岡議員** 細かいことで恐縮だが、ちょっと気になっていたので、確認したい。憲法の重要な事項以外の改正の場合において、両院合同委員会の成案についても上下各院で5分の3以上の賛成が得られなかったときに、「下院の3分の2の賛成と上院の絶対多数」で憲法の改正をできるという条項（167条2項）がある。ここにいう「（上院の）絶対多数」というのは、どういう意味か。

**ゲラ委員長** 「（上院の）絶対多数」とは、「出席議員の過半数」ということではなくて、「上院議員の総数（定数）の過半数」という意味である。

**（おわりに）**

**中山団長** 本日は、大変に興味深い話の数々、本当にありがとうございました。

**ゲラ委員長** こちらこそ、本日は、遠方よりお訪ねいただき、ありがとうございました。

以上

フ ラ ン ス

共 和 国

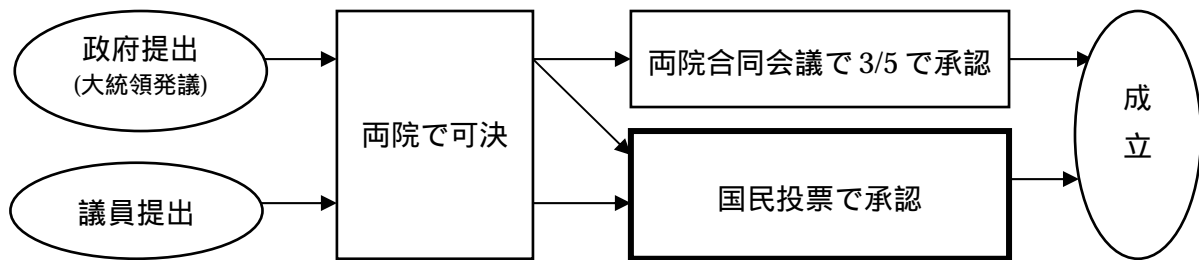
平成 17 年 11 月 1 日  
 国立国会図書館  
 調査及び立法考査局  
 政治議会課憲法室

## フランスの国民投票制度

### 1. 国民投票制度の概要

#### (1) 憲法改正に関する国民投票（憲法第 89 条第 2 項）

- ・ 発議権：大統領（首相の提案に基づく）と国会議員が有する（第 89 条第 1 項）。
- ・ 憲法改正案は、両院での可決を経て、国民投票によって承認された後に確定する（同条第 2 項）。
- ・ ただし、政府提出の改正案については、大統領が、国会の両院合同会議(Congrès)に付託すると決定したときは、国民投票にはかけられない。この場合、改正案は有効投票の 5 分の 3 の多数で承認される（同条第 3 項）。



#### (2) 法律案に関する国民投票（憲法第 11 条）

- ・ 大統領は、1) 政府の提案、または 2) 両院の共同の提案に基づき、法律案を国民投票に付すことができる。
- ・ 国民投票に付すことができる法律案： 1) 公権力の組織に関する法律案、2) 国の経済・社会政策とそれに寄与する公役務に関わる改革に関する法律案、3) 憲法に違反しないが諸制度の運営に影響をもたらす条約を承認することを目的とする法律案。このうち 2) は 1995 年の憲法改正により追加されたものだが、国民投票の対象を大きく拡大することで大統領の地位・権限の強化を図るという意味を有するとされる。

#### (3) 国民投票手続に関する法令

- ・ 国民投票の実施を監視し、結果を公表する権限は憲法院に属する（憲法第 60 条）。その細則は、「1958 年 11 月 7 日のオルドナンス第 58-1067 号」の第 7 章に規定されている（参照条文後掲）。
- ・ 国民投票の実施手続に関する一般的な法律は定められておらず、実施の度に制定されるデクレ(命令)に基づいて国民投票が行われる。国民投票に関するデクレの内容は、

憲法改正案の場合と法律案の場合とで、大きな違いはない。

- ・ 2000 年の憲法改正の場合は、「国民投票の組織に関する 2000 年 7 月 18 日のデクレ第 2000-666 号」(以下、「組織デクレ」と略称)と「国民投票のための投票運動に関するデクレ第 2000-667 号」(同じく「投票運動デクレ」と略称)が制定された。以下、両デクレの規定に基づいて、国民投票制度の内容につき略述する。

## 2. 憲法改正国民投票の実施手続 (2000 年の憲法改正の場合)

### (1) 投票期日

- ・ 6 月 29 日に議会在憲法改正案に関する最後の可決を行い、9 月 24 日 (87 日後) に国民投票が実施された (組織デクレ第 5 条等)

### (2) 投票権者

- ・ 選挙人名簿または海外在住フランス人のために準備された投票センター名簿に基づく選挙権者 (組織デクレ第 1 条)。すなわち、下院議員の選挙権者と同じであり、年齢は 18 歳。

### (3) 周知の方法

- ・ 憲法改正法案は、行政機関の管理の下に印刷され、選挙人に配布される (組織デクレ第 3 条)。

### (4) 運動の規制

- ・ 集会に関する規制 (選挙法典第 L47 条): 届出は不要; 公道での集会の禁止; 公共施設が閉鎖する時刻までの場合をのぞき、集会の延長は午後 11 時まで
- ・ 掲示物に関する規制 (同法典第 L48 条、第 L51 条): 市町村当局が設置した掲示板以外の場所へのポスターの掲示の禁止; 公共建造物における掲示の禁止
- ・ 投票日当日における投票用紙その他の文書の配布の禁止および投票前日以降のテレビ・ラジオを使用した宣伝の禁止 (同法典第 L49 条)
- ・ 公務員による投票用紙、政見発表書等の配布の禁止 (同法典第 L50 条)
- ・ テレビ・ラジオによる商業宣伝の利用の禁止 (同法典第 L52 条の 1)
- ・ 投票運動期間中に投票運動に参加することのできる政治団体の資格付与 (投票運動デクレ第 3 条): 下院または上院に 5 名以上の議員を有する政党、欧州議会選で 5% 以上得票した政党など
- ・ 政治団体へのポスターの掲示の割り当て (投票運動デクレ第 4 条)
- ・ 政治団体間のテレビ・ラジオの放送時間の割り当て (投票運動デクレ第 5 条 ~ 第 8 条): 計 2 時間の番組を議員の数に比例して配分、ただし最低 5 分は保障

(5) 投票の方式

- ・賛成の投票用紙と反対の投票用紙 2 枚を手渡され、いずれかの用紙を投票する（組織デクレ第 2 条）。

(6) 投票結果の確定のための要件

- ・有効投票の過半数によって決定する（組織デクレ第 1 条）。

(7) 投票無効の訴訟

- ・各市町村の投票人からの異議申立ては、投票活動の記録簿に投票結果とともに記載され、各県の調査委員会から憲法院に送付される。憲法院は、投票活動の実施過程において違法性を確認した場合には無効または必要な訂正の措置をとり、国民投票の最終の結果を宣言する（組織デクレ第 20 条、第 21 条）。

(8) 2005 年の EU 憲法条約批准の国民投票における事例

- ・「組織デクレ」「投票運動デクレ」ともに新たに制定された。基本的には 2000 年のときの手続に大きな変更はなかったが、以下の点で多少異なる。
- ・(4)の運動規制に関し、政治団体間のテレビ・ラジオの放送時間の割り当てについては、合計時間が 2 時間 20 分、最低持ち時間が 10 分となった。
- ・各政治団体が投票運動のために支出した費用につき、80 万ユーロ（約 1 億 1,100 万円）を限度に補助することを 2005 年運動デクレに明記した。

### 3. 憲法改正国民投票の事例

(1) 現行憲法制定以降の憲法改正国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
1958. 9.28	第 5 共和国憲法制定	80.48%	85.15%	成立（憲法制定）
1962.10.28	共和国大統領の直接選挙制	76.97%	62.25%	成立（第 2 回憲法改正）
1969. 4.27	元老院改革と地域圏の創設	80.13%	47.59%	否決
2000. 9.24	大統領の任期短縮	30.19%	73.21%	成立（第 14 回憲法改正）

（参考：EU 憲法条約批准に関する国民投票結果）

2005. 5.29	EU 憲法条約の批准	69.34%	45.32%	否決
------------	------------	--------	--------	----

- ・以上のように、現行憲法の制定以後、憲法改正のための国民投票は過去 3 回行われ、そのうち 2 回は可決され 1 回は否決された。
- ・憲法改正以外の国民投票は、現行憲法下では上記の EU 憲法条約批准の国民投票を含め 6 回行われ、EU 憲法条約批准が否決された以外はすべて可決された。
- ・1962 年と 1969 年の憲法改正国民投票は、議会を経ることなく憲法 11 条に基づいて行われたが、違憲の疑いがあるとされている。



- ・ 1969 年の憲法改正案中、元老院（上院）改革に関する案とは、実質的に元老院の立法権を奪うようなものであったが、国民投票で否決された。しかし、元老院改革論議はその後も続き、2003 年には元老院議員の任期を 9 年から 6 年に短縮するなどの議員立法が可決された。
- ・ 1969 年の国民投票で否決された地域圏（régions：州とも訳される）の創設に関する憲法改正案とは、国の公施設法人にすぎなかった地域圏を地方自治体に格上げする案であったが、元老院改革案と抱き合わせであったため否決された。その後 1982 年の地方分権化法により地域圏の地方自治体への格上げが実現した。2003 年には両院合同会議により、地方分権改革に関する憲法改正（第 15 回）が行われ、この中で地域圏は憲法上も地方自治体であると規定された。

## (2) 第 14 回憲法改正における国民投票の事例

- ・ 2000 年の第 14 回憲法改正により、大統領の任期が 7 年から 5 年に短縮された。
- ・ 憲法改正に関する法律案の採択から憲法改正が確定するまでの経過は以下のとおり。
  - 6 月 20 日 大統領の任期に関する憲法的法律案が国民議会で採択
  - 6 月 29 日 同上、元老院で採択
  - 7 月 12 日 憲法改正法律案の国民投票への付託を決定するデクレ第 2000-655 号の制定：国民投票の期日を 9 月 24 日と定める
  - 7 月 18 日 国民投票の組織に関するデクレ第 2000-666 号および国民投票の投票運動に関するデクレ第 2000-667 号の制定
  - 9 月 24 日 国民投票の実施
  - 9 月 28 日 国民投票の結果の宣言：憲法院が国民投票の結果（賛成、反対票数等）を宣言
  - 10 月 2 日 憲法改正が確定：大統領が、大統領の任期に関する憲法的法律第 2000 964 号を審署（憲法第 10 条）

## (参考)

### 1958 年 11 月 7 日のオールドナンス第 58 - 1067 号（仮訳）

#### 第 7 章 国民投票活動の監視及び結果の宣言

- 第 46 条 憲法院は、国民投票活動の組織に関し、政府により諮問を受ける。憲法院は、この件に関しとられるすべての措置について遅滞なく通知される。
- 第 47 条 憲法院は、公的な宣伝方法を使用することを許可された組織のリストに関して意見を述べることができる。
- 第 48 条 憲法院は、権限を有する大臣の同意を得て、司法系統又は行政系統の司法官の中から、現地で活動を行うことを担当する一又は複数の代表を指名することができる。

第 49 条 憲法院は、〔投票の〕全般的な調査の監視を直接に行う。

第 50 条 憲法院は、すべての異議申立てを審査し、確定的に解決する。

2 憲法院は、投票活動の進行過程における違法性を確認した場合に、違法の性質又は重大性を考慮して、当該投票活動を維持するか又はその全面的若しくは部分的無効を表明する理由の有無を判断する権限を有する。

第 51 条 憲法院は、国民投票の結果を宣言する。国民によって採択された法律を審署するデクレに当該宣言を記載する。

## フランス国民投票制度の概要

### 1 第五共和制憲法以前の国民投票

フランス人権宣言 6 条は、法制定への市民の参加の権利を規定している。

#### 【フランス人権宣言】<sup>1</sup>

**第 6 条** 法律は一般意思の表明である。すべての市民は、自らまたはその代表者により、法律の形成に協力する権利を有する。法律は、保護する場合であれ、処罰する場合であれ、万人に対して同一でなければならない。すべての市民は法律の目からは平等であるから、その能力に従い、かつ、徳性および才能以外の差別なく、平等にあらゆる公の顕職、地位および職務に就任することができる。

1791 年憲法が純粹代表制の立場を採ったため、人権宣言の規定は具体化されなかったが、1792 年に、国民公会が「人民が承認する憲法以外に憲法はあり得ない」と宣言したことから、1793 年憲法（共和暦 1 年憲法）の制定に当たって、国民投票が実施された<sup>2</sup>。

以来、現在までに、29 回の国民投票が実施されているが、そのほとんどが憲法の制定又は改正に関わるものである。

#### 【フランスにおける国民投票の事例 - その 1 第五共和制憲法以前】

年	国民投票に付された案件	投票率 (%)	賛成 (%)	結果
1793	共和暦 1 年憲法	26.70	99.32	
1795	共和暦 3 年憲法	13.70	95.62	
	前議会の議員の 3 分の 2 以上を新議会の議員とする件	3.80	63.80	
1799	共和暦 8 年憲法	13.60	95.62	
	前議会の議員の 3 分の 2 以上を新議会の議員とする件	3.80	63.75	
1800	ナポレオンを第一統領とする件	43.10	99.90	
1802	ナポレオンを終身の第一統領とする件(共和暦 10 年憲法)		99.77	

<sup>1</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』(和田進・光信一宏訳)(2005 年)有信堂 403 頁

<sup>2</sup> 中村義孝編訳『フランス憲法史集成』(2003 年)法律文化社 45 頁

1804	ナポレオンを皇帝とする件(共和暦12年憲法 第一帝政憲法)		99.93	
1815	ナポレオンの皇帝復位		99.63	
	帝国諸憲法付加法		99.63	
1851	ルイ・ナポレオンを10年間大統領とする件	79.70	92.07	
1852	ルイ・ナポレオンを皇帝とする件(憲法修正)	79.30	96.87	
1870	1870年憲法(帝国憲法)		82.68	
	国防政府		89.91	
1945	憲法制定議会の設置	79.17	96.37	
	憲法制定までの間の暫定統治機構	79.17	66.49	
1946	憲法草案	79.63	47.18	×
	第四共和制憲法	67.62	53.24	

(注) 上記の表は、主に、ジュネーブ大学の Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>) 掲載のデータを基に作成した。結果の欄における「 」は可決されたこと、「×」は否決されたことを意味する。

## 2 プレビシット

フランスでは、ナポレオン・ボナパルト (Napoléon Bonaparte 1769～1821) による第一帝政期(1804～1815)及びルイ・ナポレオン (Charles Louis Napoléon Bonaparte 1808～1873) による第二帝政期(1852～1870)において、皇帝が国民投票を通じ、形式的には人民に直接依拠しながら強権を發動するかたちでの統治 (bonapartisme) が行われた経験から、権力者とその統治を正当化するための人気投票・信任投票を「プレビシット」と呼んで通常の国民投票と区別し、警戒を強めてきた<sup>3</sup>。この点、衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団による平成17年11月16日の調査において、ウィヨン法務委員長は、「国民投票がこのような利用の仕方をされたために、フランスにおいてはその後、国民投票というものの信頼性が大きく失われてしまうこととなったのである。」と述べている<sup>4</sup>。

## 3 第五共和制憲法下の国民投票(その1 ド・ゴール政権期)

二人のボナパルトによる統治を経た後の第三共和制憲法の下では直接民主制は否定されていたが、この時期の公法学者カレ・ド・マルベール (Carré de

<sup>3</sup> 辻村みよ子「レフェンダムと議会の役割」『ジュリスト1022号』(1993年)124頁

<sup>4</sup> 後掲301～302頁参照のこと。

Malberg 1861 ~ 1935 )は、一般意思の真のつくり手であるべき国民自身が、法律制定行為に参加できなければならないと主張していた<sup>5</sup>。

第二次世界大戦後に制定された第四共和制憲法 ( 1946 ~ 1958 ) は、国民投票制度を復活させ、現行の第五共和制憲法は、一定の条件に該当する法律の制定 ( 11 条 ) 及び 憲法改正 ( 89 条 ) について、選択的な国民投票の制度を導入している。

**【フランス第五共和制憲法】<sup>6</sup>**

**〔国民主権とその行使〕**

**第 3 条** 国民の主権は人民に属する。人民は、その代表者を通じておよび国民投票により主権を行使する。

~ 略

**〔法律案の国民投票への付託〕**

**第 11 条** 大統領は、官報に登載された会期中の政府の提案または両議院の共同の提案に基づき、公権力の組織に関する法律案、国の経済または社会政策およびそれに貢献する公役務に関わる改革に関する法律案あるいは憲法に違反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准を承認することを目的とする法律案を、すべて国民投票に付することができる。

国民投票が政府の提案に基づき組織される場合、政府は各議院においてその意思を表明し、それに続いて討議が行われる。

国民投票により法律案の採択が決められたとき、大統領は国民投票への付託の結果が公表された後 15 日以内にこれを審署する。

**〔改正の発議、手続、制限〕**

**第 89 条** 憲法の改正の発議は、首相の提案に基づく大統領、および国会議員に競合して属する。

政府提出または議員提出の改正案は、両議院により同一の文言で可決されなければならない。改正は、国民投票により承認された後に、確定的となる。

ただし、政府提出改正案は、大統領が両院合同会議として召集される国会に付託することを決定するときは、国民投票に付されない。この場合、改正案は有効投票の 5 分の 3 の多数を集めなければ承認されない。両院合同会議の理事部は国民議会の理事部とする。

及び 略

<sup>5</sup> 樋口陽一 『比較憲法〔全訂第三版〕』(1992年)青林書院 199~200頁

<sup>6</sup> 阿部・畑編 『前掲書』〔和田・光信訳〕 391~392,402頁

第五共和制憲法下では、憲法制定も含め、今日までに 10 回の国民投票が行われているが、そのうちの 5 回は、第五共和制の初代大統領となったド・ゴール（Charles de Gaulle 1890～1970）によって行われたものであった。

### 【フランスにおける国民投票の事例 - その2 ド・ゴール政権期】

年	国民投票に付された案件	根拠及び性質	投票率 (%)	賛成 (%)	結果
1958	第五共和制憲法		80.48	85.15	
1961	アルジェリア自治	11 条 立法国民投票	76.48	75.26	
1962	アルジェリア独立（エヴィアン協定）	11 条 立法国民投票	75.59	90.70	
	大統領直接公選制の導入	11 条 憲法国民投票	76.97	62.25	
1969	元老院の改組及び地域圏の導入	11 条 憲法国民投票	80.13	47.59	×

（注） 上記の表は、主に、ジュネーブ大学の Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>) 掲載のデータを基に作成した。結果の欄における「 」は可決されたこと、「×」は否決されたことを意味する。根拠及び性質の欄における「立法国民投票」とは法律の制定等のための国民投票、「憲法国民投票」とは憲法を制定又は改正するための国民投票を意味する（国民議会法務委員会における説明聴取・質疑応答・後掲 302～303 頁を参照のこと。）

第二次世界大戦で「フランス解放の英雄」であったド・ゴールは、第四共和制の成立に反対し、1946 年にいったんは政界を退いたが、1958 年 5 月、フランス領アルジェリア（当時）で起きたクーデタがもたらした第四共和制の崩壊を期に、首相として政界に復帰した。6 月、議会は、政府が新憲法の草案を起草して国民投票に付すべきことを議決した。ド・ゴール自身も起草に関与した憲法草案は、その年の 9 月に国民投票に付され、賛成 1767 万：反対 462 万：棄権 402 万で承認された<sup>7</sup>。

この国民投票は、憲法の正統性を民意によって直接に基礎づけたばかりでなく、ド・ゴールへの圧倒的な支持票を生み出すことによって、間接選挙で選ば

<sup>7</sup> 世論調査によれば、投票に際して「とりわけ憲法案そのものに着目して」というものと、「とりわけド・ゴールの提案だということを考慮して」というものがそれぞれ 40%であり、憲法案を読んだことがないというものがほぼ 50%にもおよんでいるから、人民投票における大量の支持票は、「フランス解放の英雄」としてのド・ゴールの威信、軍を統率できるかれの力によって内乱を回避しようとするド・ゴール個人への期待、などに基づくものだったと見ることができる。（樋口『前掲書』234 頁）

れるに過ぎない大統領を、事実上の直接選挙で選出したのと同じ効果を持った。さらに、その後、2回にわたって行われたアルジェリア政策に関する国民投票の結果は、ド・ゴール政権そのものに、民意の直接表示による強力な正統性を付与することとなった<sup>8</sup>。

1946年6月、当時、野にあったド・ゴールは、フランス解放1周年の記念行事における演説（バイユー演説）で、「党派的对立を克服して国民の高次の利益を実現するためには、権力分立・仲裁者としての大統領・二院制といった諸制度が必要であり、とりわけ大統領は拡大された選挙人団によって選出され、内閣総理大臣などの任命権・法律を審議しデクレを発する権限・閣議主宰権・解散権・非常措置権などを有しなければならない」等とする自己の憲法構想を表明していた<sup>9</sup>。

第五共和制憲法は、バイユー演説で表明されたド・ゴールの主張をかなりの程度に取り入れたものとなっていたが、大統領の選出方法については、第四共和制憲法が国会議員のみとしていた選挙人団を、国会議員・県会議員・海外領土の議会の議員・市町村会の代表者にまで拡大したものの、依然、間接選挙であることには変わりがなかった。

1962年、ド・ゴールは、大統領の選出を国民による直接公選に改める憲法改正案を、89条に定める正規の手続によることなく、一般法の制定に関する11条の規定を援用して国民投票に付し、その承認を直接国民に求めた<sup>10</sup>。

ド・ゴールは、それまでに実施した国民投票によって、事実上、直接公選されたに等しい民意の裏付けを得ていたが、この憲法改正の提案は、それを制度的に確保しようとするものであった。しかし、この提案については、手続の点では、89条の規定を無視した違憲のものとする見解が一般的であったし、また、内容の点においても、大統領直接公選制が行政権の強化につながり、独裁的統治を招くのではないかとのおそれから、激しい反発を引き起こすこととなった。下院は、ポンピドゥー内閣に対する不信任を可決し、それを受けて議会が解散される中で、国民投票は行われた<sup>11</sup>。

投票の結果、憲法改正案は、賛成1280万：反対749万：棄権628万で承認された。これに対して元老院議長から違憲審査の申立てが憲法院に対してなされたが、憲法院は、「憲法61条は、組織法と通常法律の憲法適合性を判断する職務を憲法院に与えており、したがって、組織法と通常法律は、それぞれ、憲法院の審査の対象となるべき、あるいは、なりえるものであるが、...憲法院

<sup>8</sup> 樋口『前掲書』 248頁

<sup>9</sup> M.デュヴェルジェ・時本義昭訳『フランス憲法史』（1995年）みすず書房 55頁

<sup>10</sup> ド・ゴールの用いた憲法改正手続については、後掲284頁の図を参照。

<sup>11</sup> 樋口『前掲書』 249頁

を公権力の活動の調整機関とした憲法の精神からすれば、憲法が 61 条で対象としようとした法律とは、議会によって表決された法律だけであり、レフェレンダムの結果人民によって承認された国民主権の直接の表明である法律ではない、ということが帰結される」として、「元老院の提訴について判断する権限をもたない」と判示した<sup>12</sup>。

これにより、大統領を直接公選とする憲法改正の承認は確定されることとなった。

この憲法改正については、一部に、ド・ゴールによる「プレシット」ではないかとの批判を招いたが、デュベルジェは、「11 条による憲法改正をもともとは違憲だとしながらも、主権者である国民がウイと答えたことによってももとの違憲性が治癒された」との見解を打ち出している<sup>13</sup>。

1969 年、ド・ゴールは、再び 1962 年の際と同様の手続によって、元老院の改革と地域圏の導入を内容とする憲法改正を試みた。しかし、この憲法改正案は、国民の過半数の支持が得られなかったため、ド・ゴールは、それを自らに対する不信任とみなして大統領を辞任した。

#### 4 第五共和制憲法下の国民投票（その 2 ド・ゴール政権後）

ド・ゴール政権後は、まず、1972 年に、ポンピドゥー大統領（Georges Pompidou 1911～1974）の下で、EC の拡大に関する国民投票が行われたが、ド・ゴール時代の国民投票がいずれも 75%以上の高い投票率を保持していたのに比べ、およそ 40%にのぼる棄権を生じた。その 16 年後の 1988 年に、ミッテラン大統領（François Mitterrand 1916～1996）の下で行われたニューカレドニアの自決に関する国民投票では、棄権率が約 63%となった。

##### 【フランスにおける国民投票の事例 - その 3 ド・ゴール政権後】

年	大統領	国民投票に付された案件	根拠及び性質	投票率 (%)	賛成 (%)	結果
1972	ポンピドゥー	EC 拡大	11 条 立法国民投票	60.27	68.28	
1988	ミッテラン	ニューカレドニア自決	11 条 立法国民投票	36.92	80.00	

<sup>12</sup> フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』（2002 年）信山社 383～384 頁

<sup>13</sup> 樋口『前掲書』251 頁、M.デュヴェルジェ（時本義昭訳）『前掲書』160 頁

これに関し、法哲学者の長尾龍一は、フランスには、「いざとなれば主権者は法を超越することができる」「国民投票をすれば、法を無視しても最後には主権者である国民の正当性が得られる」という伝統的な思想があると述べている。（第 156 回国会・衆議院憲法調査会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録第 3 号 16 頁）



1992	ミッテラン	EU 設立( マーストリヒト条約 )	11 条 立法国民投票	69.69	51.05	
2000	シラク	大統領の任期を 7 年から 5 年に 短縮	89 条 2 項 憲法国民投票	30.19	73.21	
2005	シラク	欧州憲法条約の批准	11 条 立法国民投票	69.34	45.32	×

(注) 上記の表は、主に、ジュネーブ大学の Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>) 掲載のデータを基に作成した。結果の欄において、「○」は可決されたこと、「×」は否決されたことを意味する。根拠及び性質の欄における「立法国民投票」とは法律の制定等のための国民投票、「憲法国民投票」とは憲法を制定又は改正するための国民投票を意味する(国民議会法務委員会における説明聴取・質疑応答・後掲 302～303 頁を参照のこと。)

このように、ド・ゴール政権後は、棄権率が高くなったこと及び国民投票自体があまり行われなくなったことから、11 条の規定自体が死文化・空文化しているとの認識が広まった。さらに、1992 年に行われたマーストリヒト条約の批准をめぐる国民投票では、投票率は約 70%と比較的高かったが、その内訳は、賛成 51%：反対 49%の僅差となり、議会と国民の意思の乖離を示すとともに、改めてレフェレンダム論を活性化させた<sup>14</sup>。

ミッテラン大統領は、80 年代の頃より、国民投票制度の改革に乗りだし、1993 年には、以下の諸点を内容とする改革案がまとめられた。

#### 【ミッテランによる国民投票制度改革案の要点】

1. 公的自由の基本的保障を国民投票の対象に加えること
2. 国民投票に付される法案については憲法院の事前審査を必要とすること
3. 大統領による提案以外に、5 分の 1 以上の議員の署名によるイニシアティブ(国民発案)によっても国民投票を行いうること

その後の 1995 年に、議会の通年会期制への移行等を主な内容とする憲法改正が行われたが、その際、以下を内容とする国民投票制度についての改革も併せて行われた。

#### 【1995 年の憲法改正による国民投票制度に関する改正の要点】

1. 11 条 1 項に規定する国民投票に付託できる案件に「国の経済・社会政策およびそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」を加えること

<sup>14</sup> 井口秀作「フランス第五共和制憲法におけるレフェレンダム」杉原泰雄・清水睦編『憲法の歴史と比較』(1998 年)日本評論社 370～371 頁

2. 新たに2項として、政府提案による国民投票に際しては議会の事前審議を要すること

これにより、国民投票に付託される対象が拡大され、また、議会による事前審査が義務付けられることとなった（ミッテランの改革案にあった憲法院による事前審査及び国民発案制度の導入についても提案されたが、否決された。）<sup>15</sup>。

2000年、シラク大統領（Jacques Chirac 1932～）の下で、大統領の任期を7年から5年に短縮する憲法改正案が、89条2項に規定する手続により、国民投票に付された。ド・ゴール政権後の憲法改正は、すべて89条3項に規定する手続により、両院の議決後、改めて両院合同会議に付する方法が採られていたため、89条2項による憲法改正は、初の事例となった。国民投票による改正手続が選択された理由は、大統領が直接選挙によって選出されていることから、その任期についても国民が決めるべきであるとするシラク大統領の意向によるものとされている。しかし、この国民投票の投票率は、この問題をめぐっては主要政党の間に対立がなかったこと、当時の国民の関心事が原油価格の高騰やユーロの下落に向いていたこと等を反映して、わずかに30%強に止まり、「棄権」という国民投票制度の抱える問題点を改めて浮き彫りにする結果となった<sup>16</sup>。

なお、地方分権改革を進めるための2003年の憲法改正により、地方自治体レベルの住民投票制度についても、憲法上の規定が整備されることとなった。

## 5 欧州憲法条約の国民投票

欧州憲法条約は、2004年6月の欧州理事会で最終合意され、同年10月に各国首脳により署名された。その発効のためには、加盟国全25か国において、それぞれの国の法に従って批准がなされなければならないが、フランスでは、シラク大統領の下で、その批准のための国民投票が憲法11条に基づいて2005年5月29日に実施された。しかし、賛成45.3%、反対54.68%（投票率69.3%）により同条約の批准を許可する法律案は否決された。この否決を受けて、ラファラン首相が辞任し、ドビルパンが首相に任命された。

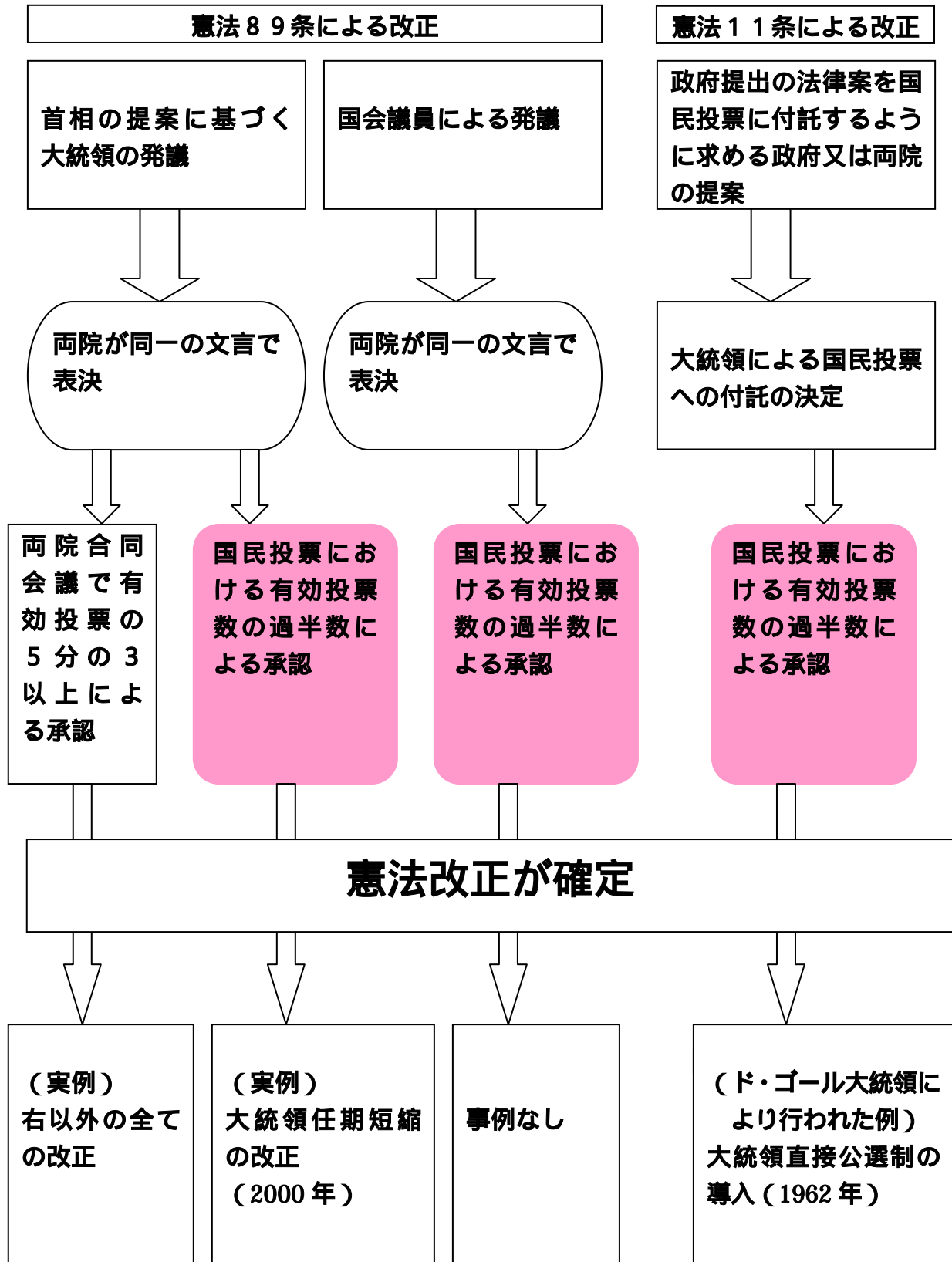
なお、この国民投票に先立って行われた憲法改正により今後、欧州連合及び欧州共同体への国家の加盟に関する条約の批准を許可するすべての法律案は、大統領により国民投票に付されることとなっている（憲法88条の5）。

<sup>15</sup> 井口「前掲論文」 373～377頁

<sup>16</sup> 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成12年11月）

なお、この投票結果については、保守の一部や反シラク勢力から、「高い棄権率は、国民投票で憲法改正を選択した大統領へのノンの声だ」として政治責任を求める声が上がったとされる。（「読売新聞」2000年9月26日）

# フランスの憲法改正手続の流れ



## 欧州憲法条約批准に係る国民投票の概要（フランス）

投票期日	2005年5月29日
投票権者	2005年2月28日現在の選挙人名簿及び2005年3月31日現在の在外投票センター名簿に基づく選挙権者（＝18歳以上のフランス国民。下院議員の選挙権者と同じ）。1975年に民事法上の成人年齢引下げと同時に従来の21歳から引き下げられた。
投票の方式	「賛成」との回答が記載された投票用紙及び「反対」との回答が記載された投票用紙2枚を手渡され、投票ブースでいずれかの投票用紙を投票用封筒に封入して投票箱に投函する。ただし、投票機を用いることもできる。
投票結果確定のための要件	有効投票の過半数によって決定する。
異議申立て及び結果確定	<p>【主体】すべての選挙人は、異議申立てをすることができる。</p> <p>【方法】異議申立ては、投票日当日に申立てをする当人が、投票すべき投票所において、投票実施調書により申し立て、憲法院に送付される。</p> <p>【審査方法】憲法院は、異議申立てを審査し、投票の実施過程において違法性を確認した場合には、投票を無効とする措置又は必要な訂正の措置をとった上で、国民投票の最終結果を宣言する。</p> <p>【投票結果の確定】憲法院が公式発表するまでは国民投票の結果は確定しない。いったん憲法院によって投票結果の公式発表がなされた後は、原則として、どのような異議申立てもすることはできない。</p>
投票結果の効力	法的効力を有する。
欧州憲法条約の周知の方法	行政機関の監督の下に印刷され、選挙人に配布される。政府は、国民投票を行う動機の説明のための文書及び各政党から送られてきた文書を印刷・配布する。
国民投票運動の規制（概要）	<p>【規制の根拠】国民投票の都度、発布されるデクレ等によって規制される。</p> <p>【所管・監督】国民投票運動は、内務省が所管し、憲法院が監督する。</p> <p>【運動期間】2005年5月16日0時から同月28日24時まで</p> <p>【集会規制】事前許可なく、原則自由に開催できる。ただし、公道上での開催は不可、夜11時以降は禁止、公序良俗に</p>

	<p>反する言動を行ってはならない等、集会全般に適用される規制がある。</p> <p>【文書規制】国民投票運動のための文書については、「出版の自由に関する法律」が適用される。</p> <p>【放送媒体に関する規制】</p> <p>テレビ・ラジオは、民間放送・国営放送ともに「公正な放送」をするように努めることとなっており、賛成・反対両派の発言時間等を CSA（オーディオビジュアル高等評議会）が監視している。CSA は、問題があればテレビ局などに勧告を出し、運動期間終了後に報告書を出す。この CSA は、憲法院により監督されている。</p> <p>投票日前日（2005 年 5 月 28 日）0 時から、テレビ・ラジオを用いて国民投票運動のためのメッセージを流布することが禁止される。</p> <p>【禁止事項】</p> <p>2005 年 5 月 9 日 0 時から、テレビ・ラジオによる商業宣伝を国民投票運動の目的のために利用することが禁止され、ポスター掲示場以外の場所に国民投票に関する掲示を行うことが禁止される。</p> <p>投票日当日（2005 年 5 月 29 日）は、投票用紙及び国民投票運動のための文書を頒布することが禁止される（公務員は、全期間を通じて、前記文書の頒布が禁止される）。</p> <p>投票日前日及び当日における世論調査の公表及びコメントは禁止される。</p> <p>【国民投票運動の主体】</p> <p>一定数以上の国会議員を有し、又は欧州議会選挙において一定数以上の得票率を得た政党又は政治団体は、内務省に届出をすることにより、国民投票運動に参加する資格を付与される。また、国民投票のテーマから運動を特別に認められる団体もまた、公式の国民投票運動の主体となる<sup>17</sup>。</p> <p>* 欧州憲法条約批准の際の国民投票では UMP、UDF、社会党、共産党、フロント・ナショナル、緑の党など計 8 団体が指定されている。</p>
--	--

<sup>17</sup> ウィヨン法務委員長は国民投票のテーマから運動が許された団体の例として、「1998 年のニューカレドニアについての国民投票においては、ニューカレドニアを代表する政党の参加が許された。」と述べている。後掲 305 頁参照

	<p>資格付与団体は、公営ポスター掲示板にポスターを掲示し、及び国営テレビ・ラジオを通じた国民投票運動放送をすることができる。</p> <p>資格付与団体が支出した国民投票運動費用については、80万ユーロ(1ユーロ=135円として、約1億800万円)を限度に、国庫が負担する。</p>
--	--

**CSA(オーディオビジュアル高等評議会)(The Conseil supérieur de l'audiovisuel)**

1989年1月に創設された独立行政機関

【目的】コミュニケーションの自由に関する1986年9月30日の改正法によって規定された放送の自由の保障

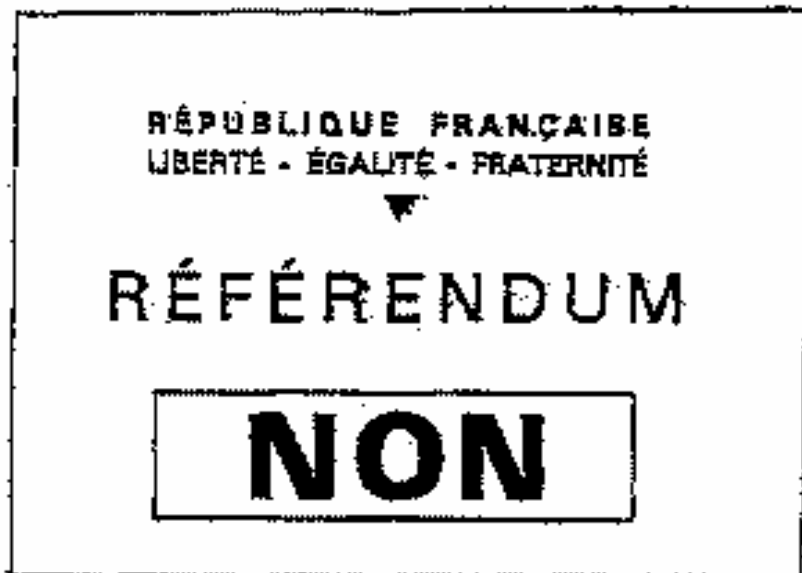
【構成】9人の評議員(Conseillers)は、大統領令(presidential decree)によって6年間任命される。メンバーのうち3人ずつがフランス大統領に、元老院議長、国民議会議長により指名される。評議員の職務はいかなる期間においても公務やその他の職業と兼任することはできない。2001年の1月より会長を務めるドミニク・ボーディ(Dominique Baudis)は、元トゥールーズ市長であり、元国民議會議員であり、元々はジャーナリストであった人物。評議員の職業について特に規定はないが、しばしばマスコミ関係者、政治家、あるいはその両方のキャリアも持つ人物、法律関係の職業などが指名され、現在は國務院のメンバーも存在する。

【国民投票に関する活動】CSAは、国民投票における「公平な放送」を担保するため、運動期間中は、テレビ・ラジオにおける賛成・反対両派の発言時間を計って監視しており、運動期間終了後には、報告書を作成する。テレビ番組等で偏った放送がなされた場合、CSAは、すぐに当該テレビ局に勧告を出すなどの活動を行う。このCSAの活動は憲法院によって監視されている。CSAは、国営ラジオ放送と国営テレビ放送が作成しなければならない選挙キャンペーン番組のルールを制定を行う。

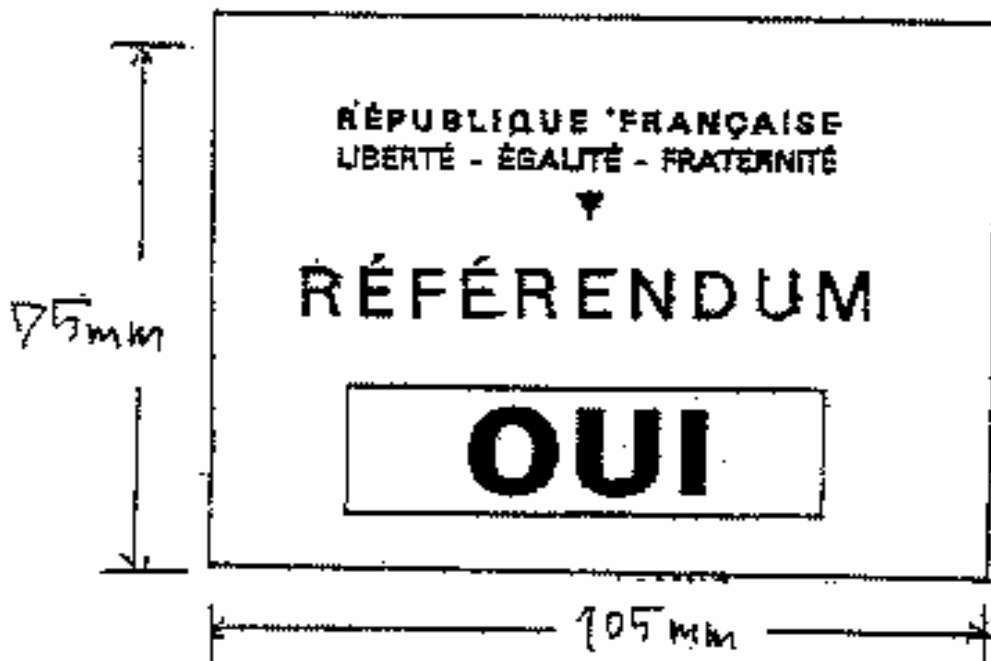
(CSAHP < <http://www.csa.fr/multi/introduction/intro.php?l=uk> >、後掲307~308頁参照)

(資料) 欧州憲法条約国民投票のための投票用紙 (2005年5月29日)

(反対の投票用紙)



(賛成の投票用紙)



国民投票の組織に関する 2005 年 3 月 17 日の政令（デクレ）第 237 号（仮訳）

前文（略）

第 1 章 総則

第 1 条 国民投票に付される法案に対する意思表示を求められる選挙人団は、有効投票数の過半数をもってその意思を決定する。

2 投票権は、選挙人名簿又はフランス国外在住のフランス人のため準備された投票センター名簿への登録に基づいて行使される。

第 2 条 別に定めがある場合を除いて、白い紙に印刷された 2 枚の投票用紙が選挙人に供される。そのうち 1 枚には、「賛成」との回答が記載され、他の 1 枚には、「反対」との回答が記載される。

第 3 条 国民投票に付される法案の本文及び添付する条約の本文は、上掲 1992 年 8 月 6 日のデクレ第 2 条の規定を条件として、行政機関の監督の下に印刷され、選挙人に配布される。

第 4 条 国民投票運動に関する規則は、憲法院への諮問を経て、大臣会議において政令（訳注：国民投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日の政令（デクレ）第 238 号）により定める。

第 2 章 選挙人の召集及び投票組織

第 5 条 選挙人は、法案を国民投票に付することを決定するデクレの規定する投票への参加を目的として、2005 年 5 月 29 日に召集される。

2 前項の規定にかかわらず、サン＝ピエール＝エ＝ミクロン、ガドループ、マルティニーク、ギアナ、フランス領ポリネシア、及び在アメリカ大陸海外フランス人投票センターにおいては、投票は前日の土曜日を実施される。

第 6 条 国民投票は、選挙法典 L 第 30 条から L 第 40 条まで、R 第 17 条の 2 及び R 第 18 条の適用を妨げることなく、2005 年 2 月 28 日現在の選挙人名簿及び 2005 年 3 月 31 日



現在の投票センター名簿に基づいて実施される。

第7条 投票は、1日を超えないものとする。投票は、8時に開始し、20時に終了する。

ただし、選挙人による権利の行使を容易にするため、開始時間を早め又は22時までの範囲で終了時間を遅らせることが適当であると認められる市町村においては、県知事は、このための布告を定めることができる。布告は、選挙人が集合する日より遅くとも5日前には関係各市町村において公示される。

2 ニューカレドニア、フランス領ポリネシア、ウォリス・フォトナ諸島、マイヨット及びサン＝ピエール＝エ＝ミクロンにおいては、国の代表者の布告により、また、各投票センターにおいては、外務大臣の布告により、同様の規定を定めることができる。

第8条 投票の準備作業及び投票の実施については、選挙法典L第53条、L第54条、L第57条の1、L第59条からL第64条まで、L第69条からL第78条まで、R第40条、R第42条、R第43条、R第48条、R第49条、R第52条、R第54条、R第57条からR第60条まで、R第61条第1項及び第2項、R第62条、R第66条の1、並びにR第72条からR第80条までの各規定を適用する。

第9条 この政令第4条に規定する政令（訳注：国民投票運動に関する2005年3月17日の政令（デクレ）第238号）の規定に基づき、国民投票運動の主体となる資格を有する各政治団体は、各投票所における陪席員、陪席員代理、代表及び代表代理を指名することができる。

2 各投票所における陪席員、陪席員代理、代表及び代表代理については、選挙法典L第67条、R第44条からR第47条まで、R第50条、R第51条及びR第61条第3項の規定を適用する。この場合において、「候補者又は候補者名簿」を前記「政治団体」と読み替える。

3 本条及び第11条第2項の規定を適用するため、資格を有する各政治団体は、各県、ニューカレドニア、マイヨット、フランス領ポリネシア、サン＝ピエール＝エ＝ミクロン及びウォリス・フォトナ諸島において、受任者を指名する。

第10条 2種類の投票用紙の各々が、市町村において登録された選挙人の数に等しい数で、行政機関によって支給される。投票用紙は、投票の少なくとも5日前までに市町村役場に発送される。

2 投票用紙及び投票用封筒は、各投票所において、投票所所長の責任により、選挙人に供される。

3 投票日に、行政機関は、必要に応じて、投票所に置かれる投票用紙を補充することができる。

### 第 3 章 投票の調査

第 11 条 選挙法典 R 第 63 条及び R 第 64 条の規定が適用される。

2 開票立会人は、読み書きのできる参集した選挙人の中から投票所によって指名され、1 台の開票台ごとに少なくとも 4 人配置される。国民投票運動の主体となる資格を有する政治団体も同様に、開票立会人を指名することができ、この立会人については、選挙法典 R 第 65 条の規定が適用される。

第 12 条 投票終了後直ちに、欄外署名の数が数えられる。続いて、次の方法により開票が行われる。投票箱が開けられ、封筒の数が確認される。封筒の数が欄外署名の数より多く又は少ない場合には、調書にその旨が記載される。

2 投票用紙の入った封筒は、100 ずつの束にする。この束は、特に用意された封筒に入れられる。この封筒は、100 の束を入れた後直ちに封印され、封印箇所に投票所所長及び少なくとも 2 名の陪席員による署名がなされる。投票用封筒を 100 の束ごとに仕分けることが終了した時点で、100 に満たない数の投票用封筒が残ったことを投票所が確認したときは、投票所は、この封筒を 100 の束の入った一の封筒に入れる。この封筒には、前記の署名のほか、この封筒に入った投票用封筒の数を記載しなければならない。

3 投票所所長は、各開票台に、100 の束の入った封筒を振り分ける。

4 100 の束の入った封筒が上記の諸規定に適合していることを確認した後、立会人は、それを開封し、投票用封筒を抜き出す。立会人の一人は、各封筒から投票用紙を抜き出し、それを広げて別の一人の立会人に渡す。投票用紙を渡された立会人はそれを読み上げる。提案に対する回答は、少なくとも 2 人の立会人によって、特に用意された集計表に記入される。

5 読み上げ及び記入が終了したときは、立会人は、有効性に疑問があると認められ又は選挙人若しくは国民投票運動の主体となる資格を有する政治団体の代表によって有効性に異議を申し立てられた票とともに、自ら署名した集計表を、投票所に引き渡す。

6 投票機を備えた投票所においては、投票所所長は、投票終了とともに、投票所所員、国民投票運動の主体となる資格を有する政治団体の代表及び参集した選挙人が読めるように、機械の表示部に、賛成票、反対票及び白票の各集計を表示させる。投票所所長は、投票結果を読み上げ、書記は、直ちにこれを記録する。

第 13 条 一の投票用封筒に複数の投票用紙が入っており、その投票用紙が相異なる回答を示しているときは、その投票は無効である。複数の投票用紙が同一内容の回答を示しているときは、一票と数える。

第 14 条 行政機関が支給したものでない投票用紙、投票箱に入っていた投票用紙で封筒のないもの、所定のものでない封筒に入っていた投票用紙、目印若しくは何らかの記載のある投票用紙、又は同様に目印若しくは記載のある封筒に入っていた投票用紙は、意思表示の投票として算入しない。これらの投票用紙及び所定のものでない封筒は、調書に添付され、投票所所員がこれに副署する。

2 添付した投票用紙又は封筒には、各々添付した理由を記載しなければならない。

第 15 条 投票結果は、行政機関の支給する特別の様式で作成された調書に記入する。選挙法典 L 第 68 条第 1 項、R 第 67 条第 1 項、第 2 項及び第 4 項、R 第 68 条並びに L 第 70 条第 1 項の規定を適用する。国民投票運動の主体となる資格を有する政治団体の代表は、調書綴に副署することを求められる。

2 複数の投票所を有する市町村においては、選挙法典 R 第 69 条の規定を適用する。適用に当たっては、「候補者又は名簿の代表」を「国民投票運動の主体となる資格を有する政治団体の代表」と読み替える。

第 16 条 市町村の投票結果を記載する調書綴は、第 17 条に定める調査委員会に遅滞なく送付される。

2 国の代表者は、調査委員会が投票所から送られる調書及び添付書類を所定の期間内に受け取ることができるように、あらゆる処置を講ずる。

3 投票所が僻遠の地にあり、通信が困難であるという理由又はその他の原因により、調書が所定の期間内に委員会に届かない場合は、委員会は、市町村投票所における投票結果及び当該市町村選挙区投票所における投票結果を、各々確認した市町村長又は国の代表者の代理人からの電信、ファックス又は電子メールで審査する決定を下す資格を与えられる。市町村長又は国の代表者の代理人は、必要ならば、異議申立を、その理由及び申し立てた者についての情報を付して伝達する。

第 17 条 各県、ニューカレドニア、マイヨット、フランス領ポリネシア、サン＝ピエール＝エ＝ミクロン及びウォリス・フォトナ諸島においては、役所所在地に置かれた調査委員会は、投票の終了後直ちに、調査報告書が到着するに従い、各市町村の段階で確認された投票結果を集計する。

2 委員会は、異議申立を除いて、票の算出から生じる問題を解決し、必要な修正を行う。ただし、憲法院が審査する権限は妨げられない。

3 委員会は、控訴院院長又はマイヨット及びサン＝ピエール＝エ＝ミクロンにおいては高等控訴裁判所長によって指名される、その委員長を含む 3 名の司法官によって構成される。

4 ウォリス・フォトナ諸島においては、控訴裁判所長は、役所の司法官の数が不足しているときは、国の代表者の提案に基づいて、本条前項に規定する委員会委員として公務員を

指名することができる。

- 5 委員会の業務は、遅くとも投票翌日の 24 時までには終了する。
- 6 調査委員会は、業務終了後直ちに、最優先で、最速の手段により、完了した調査結果を憲法院に発送する。調書に選挙人の異議申立が記入されている場合には、その旨を指示する。
- 7 調査委員会が作成した調書は、封印して憲法院に送付される。当該調書には、付属資料及び異議申立を記載した投票実施調書が添付される。
- 8 調査委員会が作成した調書の写は、県の文書館に保管される。

第 18 条 憲法院の代表は、投票実施調書に関する講評を述べることができる。

第 19 条 投票の全般的な調査は、憲法院により実施される。

#### 第 4 章 異議申立及び結果の宣言

第 20 条 上掲 1958 年 11 月 7 日の法規命令（オールドナンス）第 50 条の規定に基づき、すべての選挙人は、投票実施調書に異議申立を記載することにより、投票の適法性を争う権利を有する。この場合に、調書は、調査委員会によって憲法院に送付される。憲法院は、審査を行い、異議申立を最終的に解決する。

第 21 条 上掲 1958 年 11 月 7 日の法規命令（オールドナンス）第 50 条及び第 51 条の規定に基づき、憲法院は、国民投票の最終結果を宣言する。もし投票実施の過程において違法性を確認した場合は、無効又は必要な訂正の措置をとる。

#### 第 5 章 雑則

第 22 条 投票用紙及び投票用封筒に関する規定は、投票機を使用する投票所については適用しない。

第 23 条 上掲 1992 年 8 月 6 日の政令第 3 条中の「L 第 55 条」の語は削除する。

第 24 条 この政令の適用については、ニューカレドニアにおいては選挙法典第 201 条が、マイヨットにおいては同法典第 176 条の 1 が、フランス領ポリネシアにおいては同法典第 202 条が、サン＝ピエール＝エ＝ミクロンにおいては同法典第 172 条の 1 が、ウォリス・フォトナ諸島においては同法典第 203 条及び第 213 条ノ 1 がそれぞれ適用される。

第 25 条 首相、内務・警察・自治大臣、法務大臣、外務大臣及び海外担当大臣は、それぞれの関係分野において、この政令の施行を担当する。この政令は、フランス共和国の官報に掲載される。

## 国民投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日の政令（デクレ\*）第 238 号

### 【事務局仮訳】

（\*）「デクレ」とは、大統領又は総理大臣により署名された、一般的又は個別的効力を有する執行的命令である。現行のフランス憲法では法律事項が限定されており、行政権は、法律事項以外の広範な分野について、いわゆる独立命令を制定する権限を有している。ここでは「デクレ」を「政令」と訳出することとする。

第 1 条 国民投票運動は、2005 年 5 月 16 日午前 0 時に開始され、投票日の前日の夜 12 時に終了する。

第 2 条 国民投票運動については、選挙法典 L47 条から L50 条まで及び L52 条の 2 の規定を適用する。

2 選挙法典 L50 条の 1 及び L51 条第 3 項の禁止規定並びに商業広告の利用に係る同法典 L52 条の 1 第 1 項の禁止規定は、2005 年 5 月 9 日午前零時から、国民投票に関するすべての宣伝活動について適用する。

（参考）フランス選挙法典（抄）

L47 条 選挙運動のための集会を開催することができる要件は、集会の自由に関する 1881 年 6 月 30 日の法律及び集会に関する 1907 年 3 月 28 日の法律による。

L48 条 出版の自由に関する 1881 年 7 月 29 日の法律の規定は、同法 16 条の規定を除き、選挙運動のための文書について適用する。

（2 項及び 3 項 略）

L49 条 投票日においては、投票用紙、候補者の回覧状及びその他の選挙運動のための文書を頒布し、又は頒布させてはならない。

2 投票日の前日午前 0 時から、テレビ、ラジオを用いて選挙運動のためのメッセージを流布し、又は流布させてはならない。

L50 条 国又は市町村の官公署のすべての職員は、投票用紙、政見発表書及び候補者の回覧状を頒布してはならない。

L50 条の 1 選挙が行われる日が属する月の初日の 3 月前から投票日までの間、候補者又は候補者名簿政党等宛の無料通話又は無料通信の番号を公表してはならない。

L51 条（1 項及び 2 項 略）

3 選挙が行われる日が属する月の初日の 3 月前から投票日までの間、選挙運動のためのポスター（証紙が貼付されたポスターを含む。）を、指定された掲示場所以外の場所又は他の候補者に係るポスターが掲示されるべき位置に掲示してはならない。

L52 条の 1 選挙が行われる日が属する月の初日の 3 月前から投票日までの間、新聞、テレビ、ラジオを用いた商業広告を、選挙運動の目的のために利用してはならない。

（2 項 略）

L52 条の 2 総選挙が行われる場合には、フランス本土において、本土における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、中間又は最終のいかなる選挙結果も、新聞、テレビ、ラジオにより公表することができない。海外領土において、関係地域における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、同様とする。

2 補欠選挙の場合においても、関係選挙区における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、前項の規定を適用する。

第 3 条 政党又は政治団体は、国民投票運動の主体となる資格を有する。

2 次の各号のいずれかに該当する政党又は政治団体は、その請求により、国民投票運動の主体となることができる。

一 当該政党又は政治団体のうちに、1988 年 3 月 11 日の法律第 9 条により 2005 年において政党又は政治団体に対する公的補助を受ける際に、その構成員であるとして宣言した少なくとも 5 人の上院議員又は 5 人の下院議員がいること。

二 当該政党又は政治団体が、2004 年 7 月 13 日に施行された欧州議会フランス代表議員選挙において、全国集計で 5 パーセント以上の得票率を得たこと。

3 前項第一号に該当する政党又は政治団体は、同項第二号に該当する政党又は政治団体として国民投票運動の主体となることはできない。

4 国民投票運動の主体となった組織（以下「運動主体」という。）のリストは、憲法院の評議を経て発出される総理大臣及び内務・警察・自治大臣の布告（アレテ）で告示する。

5 第 2 項の請求は、2005 年 3 月 29 日午後 6 時までに内務省に対してしなければならない。

第 4 条 国民投票運動期間中、運動主体は、選挙法典 L48 条第 2 項、L51 条第 1 項及び第 2 項、L52 条、R27 条並びに R28 条第 1 項並びに 1976 年 1 月 31 日の組織法第 10 条の規定に従い、国民投票運動ポスターを、証紙を貼付することなく、選挙ポスター掲示場所に掲示することができる。

（参考）フランス選挙法典（抄）

L48 条 出版の自由に関する 1881 年 7 月 29 日の法律の規定は、同法 16 条の規定を除き、選挙運動のための文書について適用する。

2 前項の法律 15 条 3 項に定めるところに従い、当局から発出される公文書たる掲示物以外の掲示物は、白地の紙に印刷してはならない。

L51 条 市町村当局は、選挙期間中、各コミューンに、ポスター掲示場所を指定する。

2 前項の場所においては、各候補者又は各候補者名簿政党等に対し、等しい面積が割り当てられる。

第 5 条 第 3 条に規定する運動主体は、国営放送におけるそれぞれ合計 2 時間 20 分のテレビ番組及びラジオ番組を通じて、総理大臣の発出する布告に定めるところにより、次の条件で国民投票運動放送をすることができる。

一 まず、各運動主体に 10 分間ずつ放送時間が配分される。

二 前号の放送時間の配分をした後の残時間については、2005 年の公的補助を受ける際にその構成員であると宣言した上院議員又は下院議員の数及び直近の欧州議会フランス代表議員選挙において得た得票率に比例する形で各運動主体に配分される。この場合において、運動主体が政党の連合体であるときは、前記の得票率はその運動主体を構成する各政党の得票率を合算したものをを用いる。

2 前項の布告は、遅くとも 2005 年 4 月 12 日までに、オーディオビジュアル高等評議会に通知されるものとする。

第 6 条 オーディオビジュアル高等評議会は、憲法院の同意を得て、番組の制作条件を定め、各政党及び政治団体に与えられる合計放送時間を考慮して国民投票運動放送の回数、期日、時刻及び放送時間を定める。

第 7 条 海外領土、ニューカレドニア、マイヨット、フランス領ポリネシア、サン＝ピエール＝エ＝ミクロン及びウォリス・フトナ諸島においては、国営のラジオ・フランス・インターナショナルによる海外放送のテレビ番組及びラジオ番組を通じて、国内と同じ形式で国民投票運動放送が再放送される。ただし、オーディオビジュアル高等評議会は、憲法院の同意を得て、特別の制約に基づき必要となる措置を定める。

第 8 条 第 3 条に規定する条件に合致して運動主体となった政党又は政治団体が国民投票運動のためにした支出で次に掲げる費用に充てたものがあるときは、80 万ユーロを最高限度として、これを国庫が弁償する。

一 第 4 条に規定するポスターの印刷に要する費用

二 ビラ、ポスター及びパンフレットの印刷及び頒布に要する費用

三 示威行動及び集会のために要した費用



第 9 条 選挙法典 L52 条の 14 に規定する選挙運動費用収支報告及び政治資金に関する全国委員会は、国庫弁償を求められた国民投票運動のための支出に係る費用が第 8 条各号に該当するものであることを認証しなければならない。

(参考) フランス選挙法典 (抄)

L52 条の 14 選挙運動費用収支報告及び政治資金に関する全国委員会 (以下「委員会」という。) を設置する。

2 委員会は、デクレで任命される次に掲げる任期 5 年の 9 人の委員により構成される。

一 コンセイユ・デタの事務局の意見を聞いて副総裁が推薦するコンセイユ・デタ評議員又は名誉評議員 3 人

二 破棄院の事務局の意見を聞いて院長が推薦する破棄院裁判官又は名誉裁判官 3 人

三 会計検査院の各部の部長の意見を聞いて院長が推薦する会計検査院の検査官又は名誉検査官 3 人

(3 項及び 4 項 略)

第 10 条 運動主体たる政党又は政治団体は、2005 年 7 月 29 日金曜日の午後 6 時までに、国庫弁償を求める費用について、事実即した報告書を、選挙運動費用収支報告及び政治資金に関する全国委員会 (以下「委員会」という。) に提出しなければならない。

2 前項の報告書は、会計士協会会員に提出して会計的に問題ないものとの意見を得た上、請求書、見積書その他当該政党又は政治団体によって支出された費用の総額を明らかにする書面が添付されたものでなければならない。

3 委員会は、弁償金の総額を決定する。

4 前項の弁償金は、1988 年 3 月 11 日の法律第 11 条の規定による当該政党又は政治団体の指定代理人に支払うものとする。

第 11 条 選挙法 L52 条の 2 の禁止規定は、ニューカレドニア、マイヨット、フランス領ポリネシア、サン = ピエール = エ = ミクロン及びウォリス・フォトナ諸島において適用される。

(参考) フランス選挙法典 (抄)

L52 条の 2 総選挙が行われる場合には、フランス本土において、本土における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、中間又は最終のいかなる選挙結果も、新聞、テレビ、ラジオにより公表することができない。海外領土において、関係地域における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、同様とする。

2 補欠選挙の場合においても、関係選挙区における開票場のうち最後のものが閉じるまでは、前項の規定を適用する。

第 12 条 この政令の適用については、ニューカレドニアにおいては選挙法典 R201 条が、マイヨット島においては同法典 R176 条の 1 が、フランス領ポリネシアにおいては同法典 R202 条が、サン＝ピエール＝エ＝ミクロンにおいては同法典 R172-1 条が、ウォリス・フォトナ諸島においては同法典 R203 条がそれぞれ適用される。

第 13 条 総理大臣、内務・警察・自治大臣、法務大臣、外務大臣、経済・大蔵・産業大臣、文化・運輸大臣、海外担当大臣は、それぞれの関係分野において、この政令の施行を担当する。この政令はフランス共和国の官報に掲載される。

## 国民議会法務委員会における説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 16 日 15 : 35 ~ 16 : 35

於：フランス国会

### ○ フランス側出席者

ウィヨン (Houillon) 法務委員長

ドゥルー (DeRoux) 法務委員会副委員長

ジオフロア (Geoffroy) 法務委員会委員

バザン (Bazin) 事務局員

### (はじめに)

**ウィヨン法務委員長** 私どもフランス国民議会の法務委員会は、中山団長をはじめとする日本の高名な先生方をお迎えすることができて、大変光栄に存じております。心から歓迎申し上げます。

それでは、まず、私の方から国民投票制度についてご説明をさせていただき、その後、皆様から御質問があればお答えしたいと思うが、よろしいか。また、その前に、中山団長からご挨拶をいただければ、幸いである。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、日本側を代表して、私から、ウィヨン国民議会法務委員長にご挨拶を申し上げたいと思います。

本日は、公務ご多忙の中、私どものためにお時間をとっていただきまして、まことにありがとうございます。

実は、私ども衆議院の憲法調査会・憲法調査特別委員会としてのフランスの憲法に関する調査は、今回で 2 回目であり、最初は、今から 5 年前の 2000 年の 9 月に訪問した<sup>1</sup>。

今回の訪問の目的は、我が国での憲法改正国民投票法案の立案に当たって、国民投票の経験が深いフランスをはじめとする欧州各国の国民投票の制度と運用の実態について、調査することである。特に、私自身が関心を持っているのは、国民投票における投票権者の年齢の問題、国民投票におけるマスメディアの活動の規制に関する問題、そして、在外投票制度の問題である。ご説

<sup>1</sup> 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書 (平成 12 年 11 月) 参照

明の中で、これら三つの点について、ウィヨン委員長をはじめ各法務委員の方々から言及していただければ、幸いである。

**ウィヨン法務委員長** ありがとうございます。それでは、本題に入る前に、ここにいる者の紹介をしておきたい。隣に座っているのが、ドゥルー副委員長であり、その脇がジオフロア委員である。バザン氏は委員会の事務を担当している。

**中山団長** それでは、私からの日本側の出席者をご紹介しておきたい。こちらが当委員会の野党第一党の代表者である枝野議員である。また、こちらが自由民主党の筆頭理事の保岡議員、同じく自由民主党の葉梨議員、そして連立与党の公明党の高木議員、また、こちらが枝野議員と同じ民主党の古川議員、そして日本共産党の笠井議員、社会民主党の辻元議員である。

### (フランスにおける国民投票の歴史)

**ウィヨン法務委員長** それでは、早速本題に入ろう。まず、ごく簡潔にフランスの国民投票制度についてご説明させていただいてから、中山団長ご指摘の投票権者の年齢、メディア規制、在外投票制度の3点についてお話をし、その後にご参加の皆様からのご質問をお受けしたいと思う。

国民投票は、国民主権の直接の表現の方法であるが、フランスの憲法の伝統においては、「異物」というか「特別のもの」とみなされてきた。すなわち、国民投票というものは、フランス革命の時代に生まれた革新的なものであった。歴史の中における国民投票は、まず、1793年6月24日のいわゆるジャコバン憲法の採択の際に使われた<sup>2</sup>。

しかし、その後の国民投票は、むしろ信任投票としてしばしば利用されるようになってしまった。そのようなものとしては、まず、ナポレオン・ボナパルトによる1799年、1800年、1802年、1804年、1815年の国民投票であり、そ

---

<sup>2</sup> 1793年憲法(共和暦1年憲法)は、ジロンド派とジャコバン派が国民公会において激しい主導権争いを行い、1793年1月21日に国王が処刑され、(10月16日には王妃マリー・アントワネットが処刑される)、大革命が激化の一途をたどりジャコバン派の勝利のうちに制定されたといわれる。(滝沢正『フランス法』(三省堂,1997年)57頁)

1793年6月24日に国民公会の可決したジャコバン憲法は国民投票に付された。国民投票は全国一律に行われなかった。パリでは7月2日から4日にわたり行われ、それ以外は更に遅れて行われた。多数の棄権が生じ、約700万の有権者の中、500万以上が棄権した。憲法に賛成する者は1,714,266人、条件付賛成が139,581人、反対は12,766人であった(野村敬三『フランス憲法・行政法概論』(有信堂、1962年)41頁)。また、前掲276頁参照のこと。

の後のルイ・ナポレオン・ボナパルト(ナポレオン3世)による1851年、1852年、1870年の国民投票が挙げられる<sup>3</sup>。国民投票がこのような利用の仕方をされたために、フランスにおいてはその後、国民投票というものの信頼性が大きく失われてしまうこととなったのである。

その後、ド・ゴール将軍が、1945年の10月に、新しい憲法を制定する議会に民主的正統性を与えるために国民投票を行った。続いて、第四共和制憲法を制定するための二つの国民投票が1946年5月5日、10月13日に行われた<sup>4</sup>。ただし、第四共和制憲法それ自身においては、憲法を制定するためにしか国民投票の規定はなかった<sup>5</sup>。

そして、1958年の第五共和制憲法が国民投票によって承認され、成立することによって、第四共和制は終わり、第五共和制が始まったのである。1958年10月4日に審議されたこの第五共和制憲法では、国民投票は、憲法上明確に位置付けられることとなった。ここで、その部分を引用しておく、「国の主権は、国民に属する。国民は、その代表者を選ぶことによって、そして国民投票によって、その主権を行使する」<sup>6</sup>。

### (第五共和制下の国民投票とその事例)

**ウィヨン法務委員長** さて、現行の第五共和制憲法下におけるフランスの国民

<sup>3</sup> 二人のナポレオンによる国民投票については、前掲 277 頁参照。

<sup>4</sup> 1945～1946年の間、三度の国民投票が行われた背景

ドイツの敗退、フランスの解放後、フランス臨時政府首席ド・ゴールは1945年8月17日命令により10月21日に国民議会の選挙を行い、同時に次の事項につき国民に諮問した。

第一 この日選出される議会は制憲議会であるか。

第二 新憲法の施行に至る迄、本投票用紙裏面に掲載の法律案(制憲議会の権限、臨時政府の形態及び制憲議会と臨時政府の関係に関する法律案)に従い、公権力が組織されることを望むか。

国民投票の結果、第一問の賛成は1858万、反対は70万、第二問については、賛成1280万、反対645万であった。そして同日の選挙で選出された議会は制憲議会となり、共産党及び社会党が議席の過半数を占め、起草された憲法草案(四月憲法草案)はこの革新勢力の思想を端的に示すものとなった。

しかし、1946年5月5日の国民投票はこの四月憲法草案を否決した。この為に第二の制憲議会が選出され、この議会においては、人民共和派、共産党、社会党の三党が鼎立した。9月28日、第二憲法草案は440対106で可決され、10月13日、国民投票に付された。有権者総数26,311,643の中、約851万が棄権し、930万が賛成、816万が反対した。斯くして第四共和国は辛うじて誕生した。(野村『前掲書』137～139頁)

<sup>5</sup> 第四共和制憲法第3条「……人民は、憲法上の問題に関して、代表者の表決および国民投票により主権を行使する。その他のすべての問題に関しては、人民は、普通、平等、直接および秘密選挙で選ばれた国民議会の議員により主権を行使する。」(中村義孝編訳『フランス憲法史集成』(法律文化社、2003年)206頁)

<sup>6</sup> (現行の)フランス憲法3条1項

投票には、法を制定するための国民投票(立法国民投票)と、憲法を制定する、あるいは改正するための国民投票(憲法国民投票)の2種類がある。皆様方は、立法国民投票ではなく、憲法国民投票にご関心があると伺っているので、立法国民投票の説明は省略して、憲法国民投票の説明に入りたいと思う。もし、立法国民投票に興味があるようであれば、あとで説明したい。

まず、これまで行われてきた憲法国民投票の例を説明しておきたい。憲法 11 条は立法のための国民投票であり、この手続を憲法改正の国民投票として利用することは憲法違反のおそれがあるため、通常、憲法改正のための国民投票の根拠及び手続としては、89 条の規定を用いる。憲法 89 条によれば、まず、両院において憲法改正案が賛成されなければならない。次の段階として、共和国大統領には、二つの選択肢がある。すなわち、国民投票にかけるか、両院合同会議にかけるかのどちらかである。

このように、89 条に従うと、国民投票に付す前に、必ず元老院と国民議会の両院の賛成を得なければならないことになる。これが、なかなか難しいのである。これを避けるために、ド・ゴール大統領は、本来、立法国民投票の規定であるはずの憲法 11 条を、主権在民を規定する国民投票の一般的な根拠規定として、これを根拠に、憲法改正のための国民投票を行ったのである<sup>7</sup>。

なお、これまで、89 条の憲法改正国民投票の規定によって憲法改正がなされたのは、一度しかなく、大統領の任期を 7 年から 5 年とする 2000 年の国民投票だけである<sup>8</sup>。

他方、8 回の立法国民投票(上記のド・ゴール大統領による、実質的な憲法国民投票の 2 回を含めて)が憲法 11 条の規定に基づいて行われている。その中の 5 回は、フランス国内の様々な政治体制に関わるものであり、一つ目は 1961 年 1 月 8 日に行われたアルジェリア民族の民族自決権及びアルジェリアにおける政府の確立の件、二つ目が 1962 年 4 月 8 日行われたアルジェリアに関するエヴィアン協定の承認の件、三つ目が 1962 年 10 月 28 日に行われた大統領選挙を公選とする件、四つ目が 1969 年 4 月 27 日の地方・州をつくり、元老院を再構成する件、五つ目が 1988 年 11 月 6 日に行われたニューカレドニアの民族自決権の件である。

また、憲法 11 条の規定に基づく、残り 3 回の国民投票が条約の承認のために行われた。まず、1972 年 4 月 23 日に行われた英国及びその他三つの国が欧州共同体に参加するための条約批准の件、次に 1992 年 9 月 20 日に行われた欧州

---

<sup>7</sup> 憲法 11 条を根拠に行われた国民投票は、1962 年の大統領の選出を国民による直接公選に改める憲法改正案の国民投票及び 1969 年の元老院の改革と地域圏の導入を内容とする憲法改正案の国民投票である(後者は否決された。詳細は 280~281 頁参照のこと。)

<sup>8</sup> フランス憲法 89 条 2 項を根拠に行われた初の事例。283 頁を参照のこと。

連合条約の批准の件、そして、今年 2005 年 5 月 29 日に行われた欧州憲法条約批准に関する件である<sup>9</sup>。

これまで行われた国民投票で賛成が得られず、否決されたのは 2 回だけで、1969 年と 2005 年である。この 1969 年の国民投票は、結果的にド・ゴール大統領の辞職という事態を招いた。したがって、この国民投票というものは、さまざまなフランスの歴史の中において、政治の重要な局面において国民の意思を問うものであったと言える。例えば、植民地を解放する、憲法を改正する、あるいは EU の建設などであり、また、国家元首の選挙の方法を変更するといった事例<sup>10</sup>についても、元老院も国民議会も大変な反対をする中で、直接に民意を問うことによって強行突破しようとしたという、政治状況下のものなのである。このように、フランスで国民投票を行うときには、政治的に、非常に大きな局面を迎えているということであり、その投票の結果の影響には計り知れないものがあるといえる。ただし、さまざまな理由から、国民の関心を十分に呼ばず、国民投票をしてもその投票率が低い事態もあったが……。

以上が、我が国における国民投票制度に関する、簡単な説明だ。

#### **（中山団長の質問への答え ～投票権者の年齢～）**

**ウィヨン法務委員長** それでは、中山団長から頂戴した三つの質問に、順次、お答えしていきたい。いただいた質問は、いずれも国民投票において非常に重要な論点であり、とてもの射たものである。このことは、いかに、中山団長をはじめとして、この調査団の皆様方がこの国民投票のテーマについてよく知見をお持ちになっているかを表しているといえる。

まず、投票権者の年齢に関するご質問だが、我が国では 18 歳以上とされている。これは、あらゆる選挙の年齢と同じである。

#### **（中山団長の質問への答え ～マスコミ規制～）**

**ウィヨン法務委員長** 二つ目のマスコミに関するご質問だが、テレビ・ラジオを通じた運動をすることができるのは許可を受けた政党だけである。これは、首相が発布するデクレによってテレビ・ラジオを通じた運動ができる団体のリストが発表され、そのデクレによって、政党がテレビ・ラジオにおいて発言する時間の枠も決められている。

<sup>9</sup> 一連の国民投票の結果については、279～283 頁参照のこと。

<sup>10</sup> 1962 年ド・ゴール大統領による大統領の直接公選制の導入に係る国民投票。280～281 頁参照のこと。

テレビ・ラジオを通じた運動することができる政党・団体というのは、次のようなものである。まず、一つ目が、国会に議席を有している政党であり、二つ目が、国民投票のテーマに照らして運動をすることが当然だと思われるような団体である。例えば、これに基づいて、1988年のニューカレドニアについての国民投票については、ニューカレドニアを代表する政党の参加が許された。

そして、政党が行う国民投票運動については、平等・公正に行われるように取り決められている。また、放送媒体については民間放送であろうと、国営放送であろうと、「公平な放送」<sup>11</sup>をするように努めることとなっている。それを、独立した機関であるオーディオビジュアル高等評議会(CSA)が監視する。

このテレビ・ラジオを通じた政党の国民投票運動は、すべて公費で賄われることとなっており、前述の許可を受けた政党が運動放送をすることができる番組があらかじめ設定されている。他方、それ以外の形態の運動、例えば、集会を開く、ポスターを貼る、チラシを配る等といった運動については、公費ではなくてすべて政党の負担で行われる。公式の運動期間は、10日間である<sup>12</sup>。

以上の点については、大変ご関心をお持ちであろうが、時間の関係上、口頭で詳しい説明をすることができないので、別途資料を差し上げることで、お許しを願いたい<sup>13</sup>。

### (中山団長の質問への答え ～在外投票～)

**ウィヨン法務委員長** 三つ目のご質問は、在外投票についてであった。フランスの在外公館は全世界に約 200 あり、在外フランス人は、大統領選挙と同じように国民投票においても投票をすることができる。つまり、大統領選挙について在外選挙人名簿に登録をしている人たちが、国民投票の投票権者となるわけである。なお、そして 2007 年の大統領選挙については、在外公館では電子選挙によって行うこととなっている<sup>14</sup>。もちろん、電子投票のほかにも、小学校など

<sup>11</sup> 「公平な放送」については、後掲 315 頁参照。

<sup>12</sup> 欧州憲法条約批准に係る国民投票の運動期間は、2005 年 5 月 16 日 0 時から同月 28 日 24 時までであったが、このうち土日は公式の運動期間には算入しない。

<sup>13</sup> ここで触れられている資料は、311～318 頁に掲載。

<sup>14</sup> 2005 年 5 月、外務政務長官 (secrétaire d'État aux affaires étrangères) のルノー・ミュズリエ氏は、上院での答弁において、「フランス政府は電子投票の実施に前向きであり、2007 年の次期大統領選挙での導入に向けて、外務省は、すでに内務・治安・地方分権省(当時)と連携して準備に着手している。」と述べている。また、フランス政府は、2007 年の大統領選挙に先立ち、2006 年実施予定の在外フランス人議会 (AFE) 選挙においてネット投票を導入する予定であり、より望ましい投票法として、街頭の端末からインターネットに接続できる「インターネット・キオスク制度」(un système de kiosques électroniques en réseau)を整備することを検討中である(国立国会図書館調査及び立法考査局海外立法情



で投票所も設けたりして、制度としては、いずれの方法でも投票できるようにするのである。

以上が、中山団長からのご質問への簡単な回答である。では、残りの時間は、皆様からの御質問をお受けしたい。できうる限りお答えしたい。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、引き続き、日本側から質問をさせていただきたいと思います。では、枝野先生、よろしく。

### （国民投票運動の規制）

**枝野議員** 国民投票運動の規制について、教えていただきたいことがある。政党や政治団体のうち認定されたものが、テレビの利用やポスター貼り等の運動を行うことは当然であるが、一方、利害関係団体や市民団体も、事実上の運動を行うことは避けられないと思われる。その場合、そういった事実上の運動については、法律上規制しているのか、それともしていないのか。極端な話、法律はあるが、それが守られていないのか（笑）などについて、教えていただきたい。

**ウィヨン法務委員長** 実は、国民投票運動には、「公式の運動」とそれ以外のものがある。公式の運動は、国が規制しており、国が費用を負担している。つまり、国会議員を議会に送り出している政治団体あるいは国民投票のテーマにより運動を特別に許されている政治団体だけが参加することが許されているのであり、これに関しては先ほど触れた CSA が監督をして、公平性を確保して、運動が行われている。例えば、CSA では、賛成派・反対派がテレビ・ラジオなどで発言した場合は、公平に扱われているか、その発言時間を計ったりしているのだ。これが公式の運動である。

他方、このような公式の運動とは別に、自由に意見を発表する機会がある。まさしく、ご指摘の「事実上の運動」である。そのような事実上の運動をする場合、つまり、集会を行ったり、チラシを配ったりするなどの行為については、全く規制はなく自由である。ただし、事実上の運動であっても「公式の運動期間」中にテレビ・ラジオを利用した運動は、CSA の規制にかかることになる。

この公式の運動期間中は、前述のように、毎日、テレビ・ラジオにおける発言は、CSA によって監視されている。すなわち、番組を実際に見聞きし、賛成派・反対派の発言の時間を計っており、あるテレビ番組等で賛成・反対のいずれかに偏った放送がなされたような場合には、CSA は、当該テレビ局に勧告を

出すことになっている。また、公式の運動期間終了後に、CSA は、今回の国民投票運動の実態について報告書を出すのだが、これまでの報告書から見ると、特に偏った放送がなされることは実際上なく、各々のテレビ・ラジオ局においては、紳士協定という形で、賛成・反対の両方に配慮した時間構成を守っているようである。もちろん、理論的には、あまりにもこのバランスが崩れた報道がなされた事実が判明したような場合には、国民投票の結果を無効とするということもあり得ようが……。

### （CSA のメンバー構成）

**笠井議員** その CSA という機関は、独立の機関であると先ほど説明されたが、そのメンバーの構成はどうなっているのか。

**ウィヨン法務委員長** CSA<sup>15</sup>は、10 人の評議員から構成されており、それぞれ上下両院（元老院及び国民議会）、大統領、そして首相から指名されている。CSA の具体的な評議員だが、実に色々な人物があり、しばしば元政治家という人もいる。現在の CSA の会長は、ドミニク・ボーディ (Dominique Baudis) という人だが、彼は元トゥールーズ市長・元国民議会議員であり、もともとはジャーナリストであった人物である。それ以外としては、マスコミ関係者、法律学者などもいる。職業について特に規定はないが、しばしばマスコミ関係者、政治家、あるいはその両方のキャリアも持つ人物、法律関係の職業などが指名されている。現在は、国務院（コンセイユ・デタ）のメンバーもいる。

### （マスコミの報道に対する規制）

**高木議員** 私もマスコミ関係者であるため気になるのだが、一つ目として、テ

---

<sup>15</sup> オーディオビジュアル高等評議会(CSA)( The Conseil supérieur de l'audiovisuel )は、1989 年 1 月に創設された独立行政機関である。その目的は、コミュニケーションの自由に関する 1986 年 9 月 30 日の改正法によって規定された放送の自由を保障することである。

9 人の評議員 (Conseillers) は、大統領令 (presidential decree) によって 6 年間任命される (この点、ウィヨン法務委員長は、CSA は 10 人の評議員から構成されると発言している。) 大統領を含めたこれらのメンバーのうち 3 人がフランス大統領に、3 人が元老院議長に、そして 3 人が国民議会議長により指名される。

評議員の職務はいかなる期間においても公務やその他の職業と兼任することはできない。

ドミニク・ボーディ (Dominique Baudis) が 2001 年の 1 月から CSA の会長である。

CSA は、国営ラジオ放送と国営テレビ放送が作成しなければならない選挙キャンペーン番組のルールを制定する等の活動を行っている。

(以上の記述は、CSA の HP < <http://www.csa.fr/multi/introduction/intro.php?l=uk> > に基づく。)

テレビについては規制があるが、他方、新聞・雑誌はすべて自由なのか。例えば新聞社によって社説で反対・賛成を表明してよいのか。二つ目として、先ほど CSA がテレビ番組の確認をして賛成・反対の時間を監視するとの説明があったが、具体的にはどのように行っているのか。

**ウィヨン法務委員長** 繰り返しになるが、あくまでも規制があるのは、テレビとラジオだけである。また、発言時間の計算は、すべてを合計して計算している。

他方、新聞を含めた出版物については規制はないので、それぞれの新聞が自社の意見を表明することは、全く自由である。したがって、ご指摘のように、新聞は、社説でも記事でも全く自由に書いてよいのだが、たった一つだけ禁止されていることがある。それは、国民投票の前日及び当日に、世論調査の結果を発表することである。しかし、現在のようなインターネット時代では、どこからかそのような情報が漏れてくるということはあるので、新聞だけを禁止しても必ずしも効果があるわけではないと思う。

なお、今のご質問については、他の様々な資料や情報があるので、後日、大使館を通じて詳しい回答をお届けしたい<sup>16</sup>。

また、インターネットに関しては、ドゥルー副委員長から、補足説明をしてみよう。

### **(インターネットの影響力)**

**ドゥルー副委員長** 最近、我が国でもインターネットによる情報通信が大変発達してきており<sup>17</sup>、実際にどの程度の影響力があるかはまだ不明なのだが、先日の欧州憲法条約批准のための国民投票においては、どうも、非常に大きな役割を果たしたのではないかと言われている。例えば、賛成・反対等の意見が、インターネットを通じて、伝統的な手段のように編集された形ではなく、オリジナルな形で発表されたという点をとっても、伝統的な手段よりもかなりの影響力を持っていたと言われている。しかも、インターネットにおいては、規制は全くないばかりか、規制しようと思ってもできるのものではない、という特性があることが特徴である。

<sup>16</sup> ここで触れられている資料は、311～318頁に掲載。

<sup>17</sup> フランスでは、インターネットの普及がこの5年間でさらに進み、2004年には世帯の30%がインターネットに接続している(1999年の5倍)。2004年末現在、11歳以上のフランス人の46.3%、ほぼ2400万人がインターネットを利用している。(「フランスの統計資料2006年」在日フランス大使館HP)

### （運動資金の規制・投票権者の年齢）

**保岡議員** 公費でもってまかなわれる「公式の運動」以外は、原則自由であるとのことだったが、巨大な資金力によってテレビで広告を出すとか、運動に報償金を出すなどといったことは規制されていないのか。

また、これとは全く別の問題であるが、もう一点。国民投票の投票権者は18歳以上の有権者ということであったが、これは民事・刑事の成人年齢と同じであるか、についても伺いたい。

**ウィヨン法務委員長** まず第一のご質問だが、先ほども申し上げたように、「公式の運動期間」においてテレビ等を利用した運動は規制されるが、それ以外の運動は全く自由である。ただし、政党の場合には政治資金に関する法律が定められており、政党の活動に対して公的資金も助成されているために、その用途については、かなり厳しい規制がある。この規制の範囲内であれば、問題はない。

それから、第二のご質問だが、投票権者の18歳という年齢要件は、民事上の成人年齢と同一である。

### （政府広報の是非）

**辻元議員** 今、テレビ・ラジオを中心とした報道についてのご説明があったが、政府自身は、国民投票の案件となっているテーマについて、賛否の見解を表明することはできるのか。というのは、国によっては、政府自身はあくまでも中立の立場をとらなければならないが、ただ、政党の一員として賛否を表明し、国民投票運動をすることができる、といった整理がなされていると伺っているからである。フランスの場合は、どうなのか。

**ウィヨン法務委員長** フランスにおいては、政府も、政府として賛否を表明するなど国民投票の運動をすることはできる。もちろん、その場合は、政府の見解を紹介する時間も、先ほどの説明したCSAの賛成・反対派の時間の計算の中に入ることになる。

### （国民投票の手続法の整備）

**葉梨議員** フランスにおいては、国民投票を行うと決定した場合、その都度、国民投票の手続法を定めると聞いているが、なぜ、一般的な国民投票の手続法を定めずに、個別に定めることとしているのか。また、具体的に伺えば、例え

ば、2005年の国民投票の手續と2000年の国民投票の手續とでは、内容に違いはあるのか。

**ウィヨン法務委員長** 国民投票法の手續は、法律ではなくて共和国大統領がデクレ（政令）によって決められているのだが、その度ごとにその内容が異なるわけではない。

**（おわりに）**

**中山団長** 議論が白熱してきているところですが、残念ながら予定の時間が既に過ぎてしまっている。

最後に、一言、お礼の言葉を述べさせていただきたい。本日は、ウィヨン委員長をはじめ法務委員会の先生方、大変お忙しい中、私ども衆議院の国民投票制度調査団の質問に対して一つ一つ丁寧にお答えいただき、大変、参考になりました。調査団を代表して、心からお礼を申し上げます。ありがとうございました。

**ウィヨン法務委員長** 今のお言葉を、本当にうれしく思います。日本は、フランスの偉大なる友人であります。私たちが、この皆様方の信頼に応える十分な回答ができていれば、幸いです。こちらこそ、遠路よりのご訪問、ありがとうございました。

以上

## **2005年5月29日の国民投票に関するオーディオビジュアル高等評議会のテレビ局及びラジオ局全体に対する勧告（2005年3月22日勧告2005-3号）【仮訳】**

この資料及び「2005年5月29日の国民投票のための運動に関する勧告の解説」は、平成17年11月16日の国民議会法務委員会における説明聴取・質疑応答においてウィヨン法務委員長の説明で言及があり、追って提供された資料を、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室の協力を得て、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。

コミュニケーションの自由に関する1986年9月30日の法律86-1067号、特に1条、13条、14条、16条、28条にかんがみ、

国民投票の組織に関する2005年3月17日のデクレ2005-237号にかんがみ、

国民投票運動に関する2005年3月17日のデクレ2005-238号にかんがみ、

憲法院の意見にかんがみ、

討議を経た後、

オーディオビジュアル高等評議会は、すべてのテレビ局及びラジオ局に対し、次のとおり勧告を発する。この勧告は、2005年4月4日から2005年5月29日まで適用される。

### **- ニュースの取扱い**

#### **1) 国民投票に関するニュース**

- a) テレビ局及びラジオ局は、政党又は政治団体が、意見表明及び放送へのアクセスにおいて公平に利益を得るよう注意する。政党又は政治団体間の立場の多様性について解説するときは、同等の条件で取り扱うことにも注意する。
- b) テレビ局及びラジオ局は、政党又は政治団体に属さない者を放送にアクセスさせる場合には、その意見の多様性を確保することに注意する。
- c) 国民投票に関する報道、解説及び意見表明については、常に公平性及び真実性に配慮しつつ編集されなければならない。制作部は、政党又は政治団体の代表の言明や文書を抜粋する部分の選択に注意を払い、また、それらに関する解説が原意をゆがめるようなことのないように注意する。
- d) テレビ局及びラジオ局は、シリーズ報道番組又は特別報道番組への出演要請において、公平の原則を尊重するよう注意する。
- e) 他の放送番組においても、評議会は、この勧告の適用期間中、同様の番組編成の基準の下で、公平性を欠くおそれのある国民投票に関する発言を回避すべきであると考える。

## 2) 国民投票に関連しないニュース

- a) 全国ニュース及び国際ニュースに関連して、テレビ局及びラジオ局は、政府構成員、議会の多数派に属する者及び議会内野党に属する者の発言について、(国民投票に関するニュースと)同等な番組編成の基準の下で、時間的な公平さを確保し続ける。加えて、テレビ局及びラジオ局は、議会に議席を持たない政治集団に属する者の間においても、その発言を報じる時間を公平に確保するよう注意し続ける。
- b) 地方番組において、関係の放送局は、地方の政治的公平性に留意しつつ、地方ニュースが放送されることを確保する。

### - その他の事項

#### 1) 公的人格を有する者の映像又は言明に関する視聴覚資料の利用

テレビ局及びラジオ局は、公的人格を有する者の映像又は言明に関する視聴覚資料を利用する場合には、次の事項に注意する。

- ・モニタージュ効果を与え、又はその文書の本来の趣旨を歪曲するおそれのある利用はしないこと。
- ・当該資料の出所及び時期がわかるよう徹底すること。

#### 2) 調書の提出について

レゾー・フランス海外放送(そのテレビ番組について)、フランス3及びメトロポール・テレビ(M6)(その地域番組又は地方番組について)、地方の民間テレビ局、LCI、イ・テレ及びユーロニュースの編集局は、2005年4月4日から同月29日については2週間ごと、続いて同月30日からは毎週、その放送に係る政治家の発言時間の調書を評議会に提出する。ケーブル又は放送衛星を用いてテレビ放送を行う他の放送局、地上波デジタル放送局は、評議会の求めに応じて、政治家の発言時間に関する事項を通知する。

RFO(そのラジオ番組について)、ラジオ・フランス、RFI並びにヨーロッパ1、RTL、BFM、RMC インフォ及びラジオ・クラシックの編集局は、2005年4月4日から同月29日については2週間ごと、続いて同月30日からは毎週、その放送に係る政治家の発言時間の調書を評議会に提出する。その他のラジオ局は、評議会の求めに応じて、政治家の発言時間に関する事項を通知する。

#### 3) 周波数帯の保持

フランス3、RFO、メトロポール・テレビ(M6)(以上、その地域番組又は地方番組について)、地方の民間テレビ局、ケーブル又は放送衛星を用いてテレビ放送を行う放送局並びに地上波デジタル放送局は、国民投票のための運動に関する放送を行うに当たっては、評議会の定めた画像周波数帯を維持する。

ラジオ局は、国民投票のための運動に関する放送を行うに当たっては、評議会の定め

た音声周波数帯を維持する。

## **- 法的義務の喚起**

### **1) 広告放送**

1986年9月30日の法律第14条により、テレビ又はラジオを通じた政治的性格を有する広告放送は、禁じられる。

テレビ局及びラジオ局は、定期刊行物の分野の広告に関し、投票の誠実性をゆがめるような広告メッセージを流布しないよう注意する。音声であれ画像であれ、国民投票のための運動に従事する者又は国民投票に関係する見解に関する言及を含む広告メッセージは、そのような(投票の誠実性をゆがめるような)ものであるとみなされるおそれがある。

ラジオ局及び専らケーブル又は放送衛星を用いて放送するテレビ局は、国民投票のための運動に従事している者の著作又はその題名若しくは内容が国民投票に関係する著作の広告メッセージを流布しないよう注意する。

### **2) 運動規制**

テレビ局及びラジオ局は、国民投票のための運動に関する2005年3月17日のデクレ2005-238号により適用のある選挙法典、特にそのL49条第2項及びL52条の2の規定を遵守するよう注意する。

### **3) 世論調査及び反論権**

特定の世論調査の公表及び流布に関する1977年7月19日の法律第11条により、投票日前日及び当日においては、いかなる方法であれ、国民投票の予想に直接又は間接に関連するすべての世論調査につき、これを流布し、及び解説することは禁じられる。

1982年7月29日の法律第6条により、ラジオ局及びテレビ局は、必要な場合には、反論権の行使に応える義務を有する。

2005年3月22日 パリにて  
オーディオビジュアル高等評議会を代表して  
議長 ドミニク・ボーディ



2005年3月25日

## 2005年5月29日の国民投票のための運動に関する勧告の解説【仮訳】

### 1) 主要な項目の概要

オーディオビジュアル高等評議会（以下「評議会」という。）の勧告は、5月16日月曜日午前0時から始まる公式の投票運動期間だけでなく、それ以前の2005年4月4日からの数週間を含めた期間における視聴覚メディアによるニュースの取扱いの条件を定めることを目的としている。

この勧告で、評議会は、いつものように、国民投票関連ニュースと非関連ニュースとを区分している。

「非関連ニュース」とは、その主題が投票運動以外のものである政治的発言及び投票運動に直接又は間接に関連しない政治的発言をいう。

このようなニュースに関して、視聴覚メディアに対し、多元主義に関する基準原則を尊重し続けることが求められている。

また、全国ニュース及び国際ニュースにおいて、ラジオ局及びテレビ局は、政府構成員、議会多数派に属する者及び議会内野党に属する者の発言について時間的公平さを尊重しなければならない。（国民投票に関するニュースと）同等な番組編成の基準を確立しておかなければならない。加えて、番組編集者は、議会に議席を持たない政治集団に属する者の間で、その発言を報じる時間を公平に確保するよう注意しなければならない。

地方番組においては、地方のテレビ局及びラジオ局、地方向けの番組を制作する全国規模のテレビ局及びラジオ局は、当該地域又は地方の政治的公平性を考慮に入れて地方又は地域のニュースが放送されることを確保しなければならない。

一方、国民投票関連ニュースにあっては、欧州憲法条約そのものだけでなく、投票運動に影響を有するテーマや投票結果を左右することになりかねないテーマを含めることができる。投票関連ニュースとみなすためには、こうしたテーマと国民投票との関係が明らかでなければならない。

一方、すべてのEUに関する主題がこうしたニュースとみなされるわけではない。

投票関連ニュースに関して評議会が採用する原則は、1992年及び2000年に行われた国民投票のときと同様、政党及び政治団体間の公平さということである。というのも、憲法第4条によれば、政党及び政治団体は、投票という意思表示に協力するものであるからである。

そういうわけで、評議会は、視聴覚メディアに対し、政党又は政治団体の全体が、意見表明及び放送へのアクセスにおいて、公平に利益を得るよう注意を求めている。放送にアクセスできるのは、公式に投票運動に参加する資格が与えられた集団に限られない。

公平という概念は、平等という概念と区別すべきである。平等の概念については、選挙法典が、大統領選挙の際の公式の運動期間についてのみ、候補者間での厳格な適用を規定している。

公平という概念は、とりわけ、各政治組織がどの程度民意を反映して拮抗しているかに基づいて評価されるのである。民意の反映度は、政治集団間で争われる選挙の結果や、同様に、運動（政治集会、討論、演説会）の際にそれらによって形成される力学によって測られる。

評議会はまた、同じ政治集団の中に存在する異なるものの見方が、どのように扱われなければならないかを正確に述べようとした。

この点について、勧告は、政党又は政治団体の内部における立場の多様性について解説するとき、報道者は同等の条件で取り扱うこととしている。

「解説する」という言葉は、広義に解し、政治家の談話も、その主題に関する解説やすべての発言もこれに含まれる。

ある集団において示される、異なる見解を引用する放送事業者は、その集団に存在する異なる立場に関し公平の原則を尊重しなければならない。

評議会は、多元主義の要請を政治集団に属さない個人にまで拡張する。それゆえ、評議会は、そのような個人の意見表明及び表現について、意見の多様性を尊重するよう注意することを求める。

こうした「個人」のカテゴリーには、とくに外国の政治家や市民社会に属する者が含まれる。もっとも、彼らがある政党又は政治団体の支持者であると明確に表明した場合

は除く。この場合には、当該政党又は政治団体が享受する時間数に算入しなければならない。

この問題に関する評議会の慣例により、共和国大統領の談話は、それが国民投票関連ニュースであろうが非関連ニュースであろうが、どの組織にも関連づけられないものとされている。

こうした諸原則のほか、勧告はまた、特に定期刊行物及び単行本の分野の広告に関する規制を明らかにしている。

定期刊行物の分野では、放送事業者は、国民投票のための運動に従事する者又は国民投票に関係する見解に関連するとみられるような広告メッセージを流布しないようにしなければならない。

単行本の分野における制限は、国民投票のための運動に従事している者の著作又はその題名若しくは内容が国民投票に関係する著作を対象としている。

最後に、勧告は、投票宣伝、世論調査の公表及び反論権に関して適用される可能性のある法律の規定（特に選挙法典のもの）を挙げている。

## 2) 公平の原則の評価の要素: 発言時間及び放送時間

放送時間には、次のものが含まれる。

- テレビニュースのキャスターによってある政治組織に関する話題若しくはルポルタージュが取り上げられ、又はテレビニュースのキャスターによってある政治組織の代表者の談話が放映されている時間
- ある政治組織に関するルポルタージュ（同行取材、政治集会への参加、ピラ頒布その他）を伴う解説の時間

政治組織の代表の発言時間も、これに含まれる。

これに対し、次のものは放送時間には含まれない。

- 特定の政治組織に関係しない政治評論（国民投票運動に関する一般的ニュース）
- 一又は二以上の政治組織に対する批判的な評論
- 比較解説

各政治組織に認められる発言時間とは、厳密な意味で、いかなる地位であろうとも(議員、幹部、単なる活動家)、その政治組織の代表者又はその政治組織を支持するよう呼びかける者の発言時間のことである。

政党若しくは団体又は政治集団に属さない者について、発言時間又は放送時間は、国民投票にかけている問題に関してなされうる回答(賛成、反対、その他の見解)に対して割り当てられる。

放送時間と発言時間という別個の2つの計算を行う必要性は、要するに、多くの場合、政治組織が放送で取り上げられてもその代表者が発言する機会が必ずあるわけではなし、あったとしても非常に短いものであるという事実により生じる。

加えて、テレビニュースと、シリーズ報道番組又は特別討論番組には区別がある。この2つのカテゴリーは、シリーズ番組及び特別番組の番組編成のテンポを理由として区別して計算される。それゆえ、シリーズ番組及び特別番組への出演要請の公平性は、番組のこのカテゴリーについて特に遵守されなければならない。

最後に、他の放送番組(ドキュメンタリー、バラエティー、トークショーその他)について言えば、この種の番組はシリーズ報道番組及び特別番組とは反対に、政治家の出演を定期的に受け入れる性格のものではないため、勧告の適用期間中、公平性を保つことが困難となる可能性のある投票に関する発言を回避するのが好ましいものと思われる。

申告すべき調書は、発言時間のみに関するものである。

### 3) 発言時間及び放送時間に関する調書: 日程と書式

評議会は、次の2つの方法でこの勧告の適用状況を監視する。

- ・一つには、場合によっては評議会に申し立てられる異議という間接的手段で。
- ・他方は、放送へのアクセスが相互に公平であることを注意するために、発言時間の調書を審査することを通じて。

評議会は、全国規模のアナログ放送チャンネルについて、各政治組織が利用している放送時間及び発言時間を集計する。

評議会は、4月4日から同月15日までの期間について全国規模のアナログ放送チャ

ンネルに対し、最初の集計結果を発表し、引き続き週ごとにその結果を発表する。

集計結果に応じて、不公正な事態が生じていることが推測される場合には、勧告の適用期間を通じてみた全体の結果が申し分のないものになるよう是正することが望ましい。

ラジオ局、テーマ別専門テレビチャンネル、他の地上波テレビ放送チャンネル、全国規模の放送チャンネルの地域局又は地方局に関しては、発言時間の調書は自ら作成し、この勧告に定められた次の2つの方式により、評議会番組局あてに送付される。

- この勧告で名を挙げて指示された放送事業者群については、この勧告に定める日程に従って系統立てて提出する。
- それ以外の者については、評議会の求めに応じて調書を作成する。

系統立てて作成すべき調書は、遅くとも調査期間の終了後の直近の日曜日の晩までに、メール、それが利用できない場合にはファックスで、評議会多元主義部に到達しなければならない。

調査期間	提出日（最終）
4月4日（月）から同月15日（金）まで	4月17日（日）
4月16日（土）から同月29日（金）まで	5月1日（日）
4月30日（土）から5月6日（金）まで	5月8日（日）
5月7日（土）から同月13日（金）まで	5月15日（日）
5月14日（土）から同月20日（金）まで	5月22日（日）
5月21日（土）から同月27日（金）まで	5月29日（日）（*）

（\*）投票日に近接していることから、集計に係る週内に主要データの提出を求められることがある。

調書の様式（紙媒体及び希望する者に対してはファイル）は、各放送局に届けられる。

## カンタン仏日友好議連会長との懇談

カンタン仏日友好議連会長との懇談は、ウィヨン国民議会法務委員長らとの会談と同じ会議室で、その会談の最後に、行われたものである。時間の関係で、相互に挨拶を交わした程度になってしまったが、その概要を、ここに収録しておく。

**中山団長** ここで、カンタン(Quentin)仏日友好議連会長にお越しいただいておりますので、一言、ご挨拶を頂戴できればと思います。

**カンタン仏日友好議連会長** 中山団長及び日本からいらっしゃった各党の議員の皆様方、この会合に参加できて、大変光栄に思います。実はこの3日間で日本からの代表団が3組いらっしゃっています。このことは、仏日の友情が大変活発で深いものであることをあらわしているものであり、大変うれしく思っています(拍手)。すなわち、一昨日の月曜(11月14日)には、フランスの中心地とも言えるトゥールーズ地方において、日本から対仏投資代表調査団をお迎えし、その席には平林大使も、また、現仏日投資友好クラブ会長であるアルファンデリ元大臣も臨席されました。また、昨日(15日)は、実は国民投票の投票期間について調査に来られた団体をお迎えし、その夜には、平林大使とともに日本のお茶をいただく機会を持ちました。そして、本日(16日)は、日本の高名な政治家である中山先生を団長とする衆議院の国民投票制度の調査団をお迎えしており、大変うれしく思っております。なお、来年の1月には、日仏友好議員団をお迎えする予定であります。

〔ウィヨン法務委員長が、カンタン会長に、何ごとか、ささやく〕今、私は、フランスの友人から、「そんなに日本から来られているのなら、今度は、我々が日本を訪ねるべきではないか。是非、訪日調査団を組織して欲しい」と言われました(笑)。仏日友好議連は、会員数からすると3番目に大きな議員連盟となっています。

今後とも、仏日友好のために、お互いの交流を深めたいと思っております。本日は、どうもありがとうございました。

**中山団長** カンタン会長、わざわざのお越し、本当にありがとうございました。

以上

## ゲナ アラブ世界研究所長（前憲法院総裁）からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 16 日 17：20～18：10  
於：アラブ世界研究所

### フランス側出席者

ゲナ（Guena）アラブ世界研究所長（前憲法院総裁）

#### （はじめに）

**ゲナ所長** 元外務大臣である中山団長をはじめとする調査団の皆様方をここにお迎えできてうれしく、また、光栄に思っております。本日は、このアラブ世界研究所においでいただきましたが、フランス憲法を中心にお話しするというものであったかと思えます。私は、憲法院の前総裁としても、またかつて、現憲法の草案作成に関わったものとしても、よろこんでお話ししたいと思う次第です。

**中山団長** それでは、私からも、ご挨拶申し上げたいと思います。

私どもは、衆議院欧州各国憲法調査議員団として、5年前にも、当時憲法院総裁であられたゲナ所長よりご意見をいただく機会がありました<sup>1</sup>。衆議院憲法調査会では、国会で議論するかたわら、毎年、海外調査を行っておりましたが、今年の4月には、それらの海外調査の成果も含めた憲法調査会における5年間の調査の経過及び結果をとりまとめた報告書を議長に提出いたしました。そして、現在は、憲法改正のための国民投票法の制定に向けた、新たな調査に入っております、今回は、そのための調査に伺った次第です。

#### （在外投票、投票権者の年齢、マスコミ規制、投票管理機関）

**中山団長** 私どもは、これまで、在外フランス人の投票権の問題、投票権者の年齢の問題、マスコミの報道規制を含めて、国民投票を管理する組織のあり方の問題等々についてご意見を伺うとともに議論を重ね、それなりの問題意識を持っている。これらの問題点を整理した上で、我が国における国民投票

<sup>1</sup> 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書(平成12年11月)』参照

制度の基本的な方向性について、議論していくことが必要となってこよう。

そこで、早速だが、これらの点について、ゲナ所長のご意見をお伺いしたい。

### （フランスの憲法改正手続と国民投票制度）

**ゲナ所長** なるほど、中山先生をはじめ皆様方の問題意識はよく分かった。

それでは、ご質問にお答えする前に、ご関心のフランスにおける憲法改正に関する国民投票制度について、その基本的な事項を確認しておきたい。

フランスにおいて憲法を改正する手続は二つの段階に分けられ、また、その第二段階において、国民投票を経る場合と経ない場合と二つの方法があることをご理解いただきたい。すなわち、まず、第一段階として、同じ文言の言葉について（すなわち、修正なくして）元老院と国民議会の両院を通過しなければならない。そして、第二段階として、憲法改正案が政府提案の場合は、国民投票にかけるか、両院合同会議にかけるかといった二つの方法のどちらかを選択することになる。なお、この両院合同会議では、特別多数<sup>2</sup>を獲得しなければならない。他方、憲法改正案が議員提出である場合は、両院の承認後、必ず国民投票に付さなければならないこととされている<sup>3</sup>。

このように、フランスにおいて憲法改正をするためには、厳格な二つの段階を経る必要があるのであるが、これは、憲法を守るためである。

### （中山団長の質問について）

**ゲナ所長** それでは、中山団長のご質問にお答えしよう。

まず、第一のご質問である在外フランス人の国民投票への参加についてだが、居住する国の領事館に選挙人として届出をしている在外フランス人は、その領事館で投票することができることになっている。

次に、第二のご質問である投票権者の年齢については、1975年から18歳以上になっている。

また、第三の国民投票運動の規制とその管理組織については、内務省が規制し、憲法院が監督している。憲法院は、行われている国民投票運動がきちんと規則に則っているかどうかを監督するものである。また、憲法院は、国民投票終了後に、有権者からその結果に対して異議の申立てがなされた場合には、それを審査することとされている。その上で、最終的な国民投票の結果を発表す

<sup>2</sup> 両院合同会議において有効投票の5分の3の多数を集めなければならない。（フランス憲法89条3項）

<sup>3</sup> フランスの憲法改正手続について、284頁参照。



るのも、憲法院である<sup>4</sup>。

### （憲法院における異議申立ての審査の実態）

**枝野議員** 国民投票の手續あるいは結果に対する異議申立てに関する憲法院の審査について、日本で勉強してきた限りでは、3日間で審査するものとされている、と聞いている。本当にわずか3日間で審査できるのか、また、その審査の内容はどのようなものか。法的な判断の前提となる客観的な違法行為が事実としてあったのか等の事実認定に関する事項についても調査・審査した上で、憲法院は判断するのか、それとも法律判断にとどまっているのか。

さらに、これまでのご経験からして、具体的に、どのような異議申立ての例があったのかについても、教えていただけるとありがたい。

**ゲナ所長** かなり具体的で、かつ、専門的なご質問である。

まず、国民投票に対する異議申立ては、大統領選挙に対する異議申立てと同様に、国民投票の終了後、すぐにできることとされており<sup>5</sup>、この異議申立てがなされると、直ちに憲法院に送付される。そして、憲法院では、それぞれの委員の持つ知見により、間違ふことなくきちんと判断されるのである<sup>6</sup>。

次に、実際に現地に赴いて行うなどの事実関係の調査・搜索は、国の職員を使って行うことができることとなっているため、憲法院の職員も行うことはできるのであるがめったにそのようなことは行わない。また、これは、大統領選挙でも同じなのだが、国民投票の場合に、例えば、賛成が60%で反対が40%である場合などは、少しの数字が動いても結果が大きく変わらない以上、結局、あまり問題にならないのである。すなわち、フランスにおいては、投票後、仮に何百票単位や何千票単位の票について異議が申し立てられたとしても、その程度では、選挙や国民投票の結果を左右しないことから、そのような異議自体が問題とならない、ということである。

---

#### 4 フランス憲法第60条

憲法院は第11条、第89条および第15章に定める国民投票の実施の適法性を監視し、その結果を公表する。

<sup>5</sup> 国民投票に対する異議申立期間とその審査機関について、ギエンシュミット憲法院委員との会談（330頁以降）参照。

<sup>6</sup> 国民投票の組織に関する2005年3月17日のデクレ第237号20条「・・・、すべての選挙人は、投票実施調書に異議申立てを記載することにより、投票の適法性を争う権利を有する。この場合に、調書は調査委員会によって憲法院に送付される。憲法院は、審査を行い、異議申立てを最終的に解決する。」（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室・仮訳）前掲293頁参照

したがって、例えば、国民投票の結果が非常に僅差であったような場合には、異議申立ての結果が投票結果を左右することになりかねず、数票の差でも調べなければならない。こういった場合には、それにふさわしい対応をとることになる。

私がたずさわった前回の大統領選挙<sup>7</sup>の例としては、即日の結果がテレビで発表され、シラク氏が82%の得票率を獲得したと報道された。それにもかかわらず、かなりの数の異議申立てがなされ、私たちは、数日かかってすべてを審査し、最終的にはシラク氏の得票率を多少変更したのである。この段階に至って、憲法院が大統領選挙の結果を正式に公表することになるわけである。

ところで、その公表の前に、大統領本人に当選したことをお知らせすることになる。もちろん、日曜の夜には、国民全員がシラク氏が「得票率82%」で大統領に当選したことは知っているのだが、しかしその段階では、シラク氏は、正式にはまだ当選者になっていない。だから、憲法院における審査終了後、私は、大急ぎで共和国大統領にその正式な結果を知らせなければならない。ところが、私がシラク大統領にアポイントメントをとって会いに行くと、シラク大統領は、「どうして私に会いにきたのですか？」と聞かれたのである。私が「私は、憲法院として、正式に、『あなたが大統領として選ばれた』ことをお伝えしにきたのですよ」と言うと、シラク大統領は、「ああ、そうなの」と言って、あきれたような驚いたような顔をしたのである（笑）。

そして、得票率や得票数など憲法院としての大統領選挙の正式な最終的結果とシラク氏が大統領に選出されたことを書き記した分厚い「正式の書類」をお渡ししたところ、シラク大統領は、「さて、この書類をどうしようかね」と言われた。それに対しては、私も「わかりませんね」と答えるしかなかったのである（笑）。

### （異議申立ての具体例）

**保岡議員** 今回のゲナ所長のご発言は、国民投票運動や国民投票の手続の適正についての管理は内務省が行い、国民投票について違法か適法かの最終判断は憲法院が行うとのことであったと思うが、異議申立ての具体的な事例とはどのようなものか。

**ゲナ所長** もちろん内務省は普段はきちんと仕事をしているのだが、ときおり、

---

<sup>7</sup> 前回の大統領選挙は、2002年4月21日の第一回選挙について憲法院は4月25日に結果を確定・発表しており、5月5日の第二回選挙(決選投票)について憲法院は、5月8日に確定・発表している。(憲法院 HP < <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> > )

それができていないことがある。例えば、投票所に投票用紙が投票日の朝までに届いていないといったような事態だ。具体的事例とは、このようなものだ。

なお、このようなことが判明したときは、内務省にきちんとするようにと指示することも、憲法院の役割である。しかし、1871年以來、フランスにおける選挙はすべて適法に行われている。

**中山団長** とすると、選挙や国民投票の適正な実施を確保するために、憲法院は大きな役割を果たしてきたということか。

**ゲナ所長** 1871年<sup>8</sup>以來、フランスは民主国家であり、過去134年間、非常に適正に選挙が行われてきた。したがって、実際にはどのように選挙が行われたかについて、あまり厳密に監督する必要もなかった。国会議員の選挙のときには、ときどき違法行為があり、選挙後に憲法院が選出議員の資格やその選挙についての無効を宣言したこともある。しかし、これは例外的なものである。

#### （投票権者の年齢の引下げ）

**保岡議員** 1975年に国民投票の投票権者が18歳に引き下げられたとのご説明であったが、それ以前の投票権者の年齢は、何歳だったのか。

**ゲナ所長** 1975年に投票権者を18歳に引き下げたのだが、それ以前は21歳とされていた。ちなみに、フランスでは、婦人参政権は1945年に導入された。このように、女性が参政权を持ったのは1945年からであるが、現在では、女性が何もかもすべて決めようとしてしまっている（笑）。

**保岡議員** 21歳から18歳に引き下げたということだったが、これは民法上の成人年齢も引き下げた、という理解でよいのか。

---

<sup>8</sup> **フランスにおける共和政の確立** この1871年というのは、フランスにおいて共和政が確立した年である。すなわち、第二帝政が崩壊した段階において一応共和政が宣言された（1870年9月4日）ものの戦争は継続しており、新たな政体のあり方についても世論が分裂していたことがある。つまり、ナポレオン3世の失脚後も、パリの市民・労働者とブルジョワ共和派が中心となり国防政府を樹立して対独抗戦を継続し、休戦協定は1871年1月末にようやく締結されるのである。休戦協定による同年2月の総選挙で王党派が圧勝し、反動的国民議会がボルドーに成立し、臨時政府を組織した。王党派はその後王政復古を待ちながらも共和派との妥協から暫定的に共和政憲法体制を設けることとした。ところが、共和政を実施している間の1877年の選挙により王党派が少数派に転落し共和派が支配的になってしまった。こうした偶然からフランスはヨーロッパ内では異例に早くから共和政が確立することとなったといわれている。（滝沢正『フランス法』（三省堂、1997年）97～99頁）

**ゲナ所長** そのとおりである。民法上の成人年齢を引き下げたときに、同時に投票資格も 18 歳から与えることとされたのである<sup>9</sup>。

### （国民投票か両院の議決かの選択）

**笠井議員** 基本的なことについてお伺いするが、政府提案で憲法改正を發議する場合において、両院の承認を得た後の第二段階の手續として、国民投票に付するか、両院合同会議で議決するか、という二つの方法があるとのことであったが、なぜ、このような二つの方法を設けているのか。

**ゲナ所長** 的確なご質問である。これは、良識的な判断によるためだ、というべきであろうか。すなわち、非常に大きな憲法改正の場合は、国民の意見を聞いたほうがよいし、それほど大きな憲法改正でない場合には、4,000 万人もの国民の意見を聞かなくとも、ヴェルサイユ<sup>10</sup>に行って両院合同会議を開けばよいのではないか、という趣旨である。

例えば、憲法改正ではないが、国際条約を批准する場合でも、両院の賛成を得るか、国民投票によって賛成を得るか、どちらでもよいことになっているのだが<sup>11</sup>、先の欧州憲法条約批准の件については、政府は、あえて国民投票に付する方法を選択して、その結果、否決されてしまったのである。もしも、国民投票を選択せず、両院での議決を選択していれば元老院でも国民議会でも賛成が得られ、批准されることとなったであろうに……。

今取り上げた事例は、国際条約に関する国民投票であるが、憲法改正のための国民投票の例では、2000 年に行われた大統領の任期を、それまでの 7 年から 5 年に短縮する憲法改正の例がある。この改正は非常に大きな改正であったため、

<sup>9</sup> フランスでは、完全刑事責任年齢(成人刑法の適用)、民事責任年齢、選挙権年齢は 18 歳、被選挙権年齢は 23 歳、刑事責任年齢(少年司法)は、13 歳である。

<sup>10</sup> ヴェルサイユ宮殿には、現在、国民議会に附属する議会博物館が設けられている。同博物館内の会議場は、現在でも、憲法改正案を国民投票にかけず、両院合同会議(コングレ)で審議する際、実際に議場として使用される(直近は 2005 年 2 月)。衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団は、2005 年 11 月 17 日にこの会議場を視察した。

<sup>11</sup> 大統領は法律案を、国会を通さずに直接国民投票にかけ、成立を図ることができる(11 条)。この場合、国民投票の対象となるのは、公権力の組織に関する法律案や条約の批准を承認する法律案などに限られている。

大統領の権限の強いフランスにおいても、立法権は第一義的に国会に属するものであり、11 条は例外的な規定に過ぎない。そのため、近年では 11 条の国民投票制度は、制定時において本来の目的であった法律の制定よりも条約の承認など、むしろ一般国民に一定の国家政策について選択させるために運用されるようになってきている。(『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成 12 年 11 月))

当然のことながら国民投票に付すべきであって、単なる両院合同会議によることはふさわしくない、とされたのである。

### （国民投票運動の実際）

**高木議員** 今の 2000 年の大統領任期の短縮の憲法改正を例にして、具体的にご教示願いたい。憲法改正の運動主体としては、まず、各政党が挙げられると思うが、これ以外の各種の団体等が、賛成・反対の立場から、ポスターを貼るとか新聞で意見広告をするといった運動を展開したようなことはあったのか。

**ゲナ所長** まず、フランスの選挙・投票においては、一般のどのような人でも集会をすることができることとされており、これを制限するような規制は全くない。ただし、公共の道路上の集会だけは禁止されているが、それ以外は全く自由だといってよい。だから、新聞でも雑誌でも、いくらでも好きなだけキャンペーンをしてよい。しかし、テレビやラジオについては、オーディオヴィジュアル高等評議会（CSA）によって監督されている。すなわち、テレビ・ラジオに関しては、この CSA が、賛成・反対両派の発言時間を監視したり、全般的に法規に則った形で放送が行われているかを監督しているのである。なお、この CSA の行うテレビ・ラジオに関する監督を所管・監督するのも、憲法院である。

### （再度の国民投票について）

**古川議員** 今回、欧州憲法条約は、国民投票で否決されたが、同じ案件について再び国民投票に付することはできるのか。全く同じ案件については、国民投票に付することができず、再度、国民投票に付するためには修正を必要とするなどの制約はあるのか。

**ゲナ所長** これは大変に難しい問題だ。憲法上どのように取り扱われるか、即答できない。ただ、国民が一度“ Non ”と答えたにもかかわらず、同じものを再度国民投票にかけて民意を問うことは、政治的には、難しいのではないか。

### （国民投票の周知・広報）

**辻元議員** 日本でフランスの国民投票制度について勉強した際、フランスでは国民投票についてのパンフレットを政府が発行すると伺ったが、この点につい

てのご説明を伺いたい。

**ゲナ所長** 国民投票を実施する際、政府はその趣旨を説明するために文書を作成し、これを印刷・配付する。また、各政党から送られてきた文書についても、政府が配付することになっている。

なお、フランスにおける国民投票運動に関する禁止事項としては、新聞・雑誌等は国民投票が行われる前一週間については、世論調査の結果を公表することができないとされている。ただし、ベルギーやスイスの新聞は発表することができ、それを買うことができるのだが……（笑）。しかし、フランスの新聞などでそういったものを発表すると、刑事罰が科せられてしまう。

**辻元議員** 政府提案の憲法改正の場合に、政府がその国民投票の趣旨を説明するパンフレットを作成するというのは、理解できる。他方、議員提案の憲法改正を国民投票に付する場合には、その趣旨の説明パンフレットは、誰がどのようにして作成するのか。

**ゲナ所長** 実は、議員発議による憲法改正のための国民投票はこれまで一回も行われていない。しかし、もしも仮に行われるとしたら、先ほどの政府発議と同じように、政府が国民投票に関するパンフレットを印刷・配付することになるのではないだろうか。

### （1969年の国民投票と個別投票・一括投票の論点）

**葉梨議員** ド・ゴールが辞任するきっかけとなった1969年の元老院改革及び地域圏導入に関する国民投票についてお伺いしたい。ここで意図された改革は、その後、国民投票を経ずに実現されている<sup>12</sup>わけだが、それはそうとして、この1969年の国民投票が否決された一つの要因として、元老院の改革と地域圏の導入について抱き合わせて国民投票に付したことが挙げられる<sup>13</sup>と聞いたことがある。

そこで伺いたいのは、なぜ、その当時、二つの案件について別々に国民投票

<sup>12</sup> 1969年に元老院改革及び地域圏導入に関する憲法改正案が国民投票で否決された後も、元老院改革論議は続き、2003年には元老院議員の任期を9年から6年に短縮するなどの議員立法が可決された。また、1982年の地方分権化法により地域圏の地方自治体への格上げが実現し、2003年には、両院合同会議により憲法改正が行われ、この中で地域圏は憲法上も地方自治体であると規定された（「フランスの国民投票制度」（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室）前掲274頁参照）。

<sup>13</sup> 同上「フランスの国民投票制度」前掲274頁参照

において賛否を問うことを選択しなかったのか、それとも、フランスの国民投票では、個別に賛否を問うことはできず、すべて一括して賛否を問うものとされているのか。

また、この個別投票・一括投票の問題に関連して、憲法院としては個別に国民投票に付すことが憲法の趣旨に適うと判断するようなことはあり得るのか、それとも個別投票をするか一括して投票するかについては、すべて政府の選択に任せるべきだと考えているのか。

**ゲナ所長** ご質問にお答えする前提として、ご承知だとは思いますが、フランス憲法 11 条による国民投票について、基本的なことを少しお話ししておきたい。

憲法の 11 条には、「公権力の組織に関する法律案や条約の批准を承認する法律案等」であれば、国会による議決を経ずに、国民投票によってのみ制定することができるということが定められている<sup>14</sup>。そして、ド・ゴール大統領は、何度もこの方法を利用した。例えば、大統領選挙を直接選挙で行うとする 1962 年の「憲法改正」もこの 11 条の規定により国民投票に付したのだったし、ご質問の 1969 年の国民投票も、元老院の改革と地域圏の導入を目的とした「憲法改正」であったにもかかわらず、これも「公権力の組織に関する法律案や条約の批准を承認する法律案等」に関する国民投票を規定する 11 条の規定を根拠として、国民投票に付したのであった。

実は、このような 11 条の規定による「憲法改正」の手法には、憲法解釈上も批判があって、実際に、1962 年にド・ゴール大統領が初めて普通直接選挙で大統領に選出されたときは、異議申立てがなされて<sup>15</sup>、憲法院として審査をした。そして、私ども憲法院としては、「その異議申立てについては、法的には審査することはできるが、しかし、憲法制定権力者である国民によって、これに賛成するとの民意が表明された以上は、憲法によってその権限を与えられている憲法院としては、その民意に従うべきであり、その国民による決定そのものを覆

---

<sup>14</sup> **フランス憲法第 11 条第 1 項** 「大統領は、官報に登載された会期中の政府の提案または両議院の共同の提案に基づき、公権力の組織に関する法律案、国の経済または社会政策およびそれに貢献する公役務に関わる改革に関する法律案あるいは憲法に違反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准を承認することを目的とする法律案を、すべて国民投票に付することができる。」(注：上記は現在効力を持つフランス憲法 11 条 1 項である。1995 年に憲法改正により付け加えられた上記波線部分は、ド・ゴール大統領が行った国民投票の際には規定されていない。前掲 282 頁参照)

<sup>15</sup> 国民投票が実施された 1962 年 10 月 28 日の直後、11 月 6 日に、元老院議長ガストン・モネルヴィル (Gaston Monnerville) は、憲法 61 条 2 項に基づいて、国民投票によって承認された法律の違憲判断を求めて憲法院に提訴した (井口秀作著「A 59 レフェレンダムによって承認された法律に対する違憲審査」『フランスの憲法判例』(2002 年、信山社) 383 頁)。

すことはできない」との結果に達したのである。また、憲法改正の国民投票ではないが、同じ1962年のアルジェリアの独立に関する国民投票は、全く国会で議論をされることなく国民投票に付されたものであった。このように、ド・ゴール大統領は、11条の規定を根拠として、国会審議を経ずに憲法改正案や法律案を国民投票に付すという方法を多用したが、このような手法は、その後の大統領は誰も使っていない。

さて、その上でご質問の論点の「抱合せ」という点についてだが、実は、元老院の改革と地域圏の導入は結びついた問題であり、一つを改正すればもう一つも変わってしまうという性格のものであって、決して「抱合せ」などというものではなかったのである。したがって、このケースでも、国民投票に付された問題は、一つだけだった、ということになるのである。そして、この1969年の憲法改正のための国民投票は否決され、その結果、ド・ゴール大統領は辞職することになったというわけである。

#### **（おわりに）**

**中山団長** それでは、予定の時間を過ぎてしまいました。ゲナ所長におかれては、大変丁寧に、かつ、熱心に、私どもの質問にお答えいただき、心から感謝申し上げます。ありがとうございました。

**ゲナ所長** 私の方こそ、中山団長をはじめ皆様方から出たすばらしい質問に感謝を述べたいと思います。本当に、ありがとうございました。また、通訳の方も素晴らしかった。お礼を述べたいと思います。ありがとう。

皆様のフランスにおける調査結果が、日本で生かされることを願っております。

以上



## ギエンシュミット憲法院委員からの説明聴取・質疑応答

平成 17 年 11 月 17 日 16:10～17:00

於：憲法院

### フランス側出席者

ギエンシュミット (Guillenchmidt) 憲法院委員

ポーティエ (Pauti) 渉外部長

### (はじめに)

**ギエンシュミット委員** まず、私から、皆様方に心よりの歓迎の意を表したいと思えます。そして、マゾー憲法院総裁の名におきまして、そしてすべての委員の名におきまして、皆様方を心から歓迎したいと思えます。

それでは、まず、私から、ごく簡単に、憲法院がどういうものかという概要を説明したいと思う。その後に、皆様方と意見交換をしたい。

その前に、よろしければ、日本において、憲法適合性を審査するような機関があるのかどうか、あるとすればそれはどのような手続になっているのかを紹介していただきたい。

**中山団長** 本日は、ご多忙中にもかかわらず、日本の衆議院憲法調査特別委員会とフランス憲法院との懇談の場を設けていただいたことを、心から感謝いたします。

ちょうど 5 年前にも貴憲法院を訪問いたし、当時のゲナ総裁をはじめ数人の憲法院委員の方々と懇談を通じて調査をさせていただいた。そのときは、抽象的な違憲立法審査機関としての憲法院の活動の実態が調査の主目的であった<sup>1</sup>が、この度は、国民投票の監視機関としての憲法院の活動について、調査をしにまいった次第である。よろしく願いいたします。

さて、我が国における憲法適合性の審査機関に関するお尋ねであるが、日本では、フランスの憲法院に相当する憲法判断の専門的な機関は存在しない。日本において、国会の制定する法律や行政府の行為等の憲法適合性を判断する機

---

<sup>1</sup> 衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書 (平成 12 年 11 月) 参照

能は、通常の司法裁判所である最高裁判所及びその下に設けられている下級裁判所が、個別の事件を通して、行っている。ただ、内閣が国会に法律案を提出する際には、事前に、内閣の一部門である内閣法制局が、憲法適合性を審査することとされているし、また、議員提出の法律案については、衆参両院に議院法制局も設けられている。しかし、いずれにしても、最終的な合憲性の判断権は、最高裁判所が有している。

### （憲法院の概要説明）

**ギエンシュミット委員** 的確なご説明をありがとうございます。

フランスの憲法院は、最高裁判所とは異なる機関である。したがって、司法制度の頂点に位置する機関ではないという点で、大変ユニークな存在である。ちなみに、フランスの裁判所制度において、司法制度のトップに位置する最高裁判所に当たる機関は二つ存在する。一つは国務院（コンセイユ・デタ）であって、これは行政事件を扱う行政訴訟の最高裁判所であり、もう一つは破棄院であって、これは民事事件及び刑事事件を扱う最高裁判所である。

これに対して、憲法院は、比較的歴史の新しい機関であり、1958年の第五共和制憲法によって設立されたものである。憲法院は、9年の任期を有する9人の委員から構成され、それぞれ、共和国大統領・国民議会議長・元老院議長の三者が、それぞれ3年ごとに3人ずつ任命する。したがって、3年ごとに三分の二ずつ改選されていくことになる。もちろん、その職は、他の公職と兼ねてはならない。例外は、大学教授、教員などの教育職である<sup>2</sup>。

憲法院の運営の仕方は、非常に簡潔である。お手元の資料<sup>3</sup>にあるように、憲法院が自ら発議することはない。必ず、他から申立てがなされたものについて審査するだけである。申立ての方法としては、60人の国民議会議員又は元老院議員の署名を得て申し立てられる議員申立てと、共和国大統領、首相、国民議会議長又は元老院議長による申立てとがある。

---

<sup>2</sup> **フランス憲法第56条** 憲法院は、9人の構成員から成る。その任期は9年で、再任されない。憲法院は、3年ごとに三分の二ずつ改選される。構成員の3人は共和国大統領により、3人は国民議会議長により、3人は元老院議長により任命される。

2 前項に定められる9人の構成員のほか、元共和国大統領は、当然に終身の憲法院構成員である。

3 院長は、共和国大統領により任命される。院長は、可否同数の場合に裁決権をもつ。

**第57条** 憲法院の構成員の職務は、大臣または国会議員の職務とは両立しない。その他の兼職禁止は、組織法律によって定められる。

<sup>3</sup> ここで触れられている資料は、340～345頁に掲載。

このような憲法院の任務には、三つある。まず、一般法又は組織法<sup>4</sup>の審査であって、議会通過後、大統領の審署前に行われる。法律の全体が合憲である場合にはもちろん問題はないが、法律の全体が無効である場合には、その法律は公布できないことになる。また、一部が合憲性を欠くという場合には一部違憲の判断も可能であり、この場合は、その法律自体は公布できるが、これには「合憲」のお墨付きはないことになる。さらに、違憲とは判断しないが、その条項の解釈に留保を付けるという判断が下されることもある。また、条約についても同様に審査することとされており、条約の場合には、批准のために議会にかけられる前に、憲法院がその条約が憲法に適合しているか否かの審査を行うことになる。もし、その条約が憲法に適合しないということが判明したときは、憲法そのものを改正するか、あるいはその条約を批准しないということになる。

二つ目の任務は、選挙や国民投票に関するものである。憲法院は、国民議会議員及び元老院議員の選挙に関する異議申立ての審査を行う。共和国大統領の選挙及び国民投票が合法的に行われたか否かの審査も行う。また、これらの選挙や投票の結果を公表するのも憲法院である。

三つ目の任務は、諮問機関としての役割である。例えば、国家元首が非常事態宣言に関する憲法 16 条<sup>5</sup>に基づく権限を行使しようとするときには、憲法院に対して意見を聴くことになっている。これまでに、大統領が同条の権限を行使したことは、アルジェリア内乱のときの一回しかない<sup>6</sup>。また、大統領選挙や

---

<sup>4</sup> **一般法 (loi ordinaire)** 通常法律とも言う。第五共和国憲法の内包する 3 種類の法律階層 (憲法的法律 lois constitutionnelles、組織法律 lois organiques、一般法律) の一つ。普通法律 loi habituelle のほかに、独自の性格をもつものとして財政法律 loi de finances、計画法律 loi de programme、進路指導法律 loi d'orientation、及び枠組法律 loi cadre がある。  
**組織法 (loi organique)** 第五共和政において公権力の組織と運営の態様を定める法律。憲法の規定する事項について、特別の採択手続と憲法院の合憲性審査手続をもって制定され (46、61 条) 法律階層では憲法的法律と一般法律の中間に位置付けられている。(山口俊夫『フランス法辞典』(東京大学出版会,2002 年) 348 頁)

<sup>5</sup> **フランス憲法第 16 条** 共和国の制度、国の独立、領土の保全または国際的取極めの執行が、重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合、大統領は、首相、両院議長ならびに憲法院への公式の諮問の後、状況により必要とされる措置をとる。  
2 大統領は教書によりこれらの措置を国民に知らせる。  
3 これらの措置には、憲法上の公権力に、最少の期間内に、その任務を遂行する手段を確保させる意思が貫かれなければならない。憲法院はこの事項につき諮問される。  
4 国会は当然に集会する。  
5 国民議会は、この非常権限の行使期間中、解散されることはできない。

<sup>6</sup> 1830 年からフランスの植民地であったアルジェリアにおいては、アルジェリア民族解放戦線 (FLN) が結成された 1954 年以降、激しい独立戦争が展開された。これに対し、フランス第四共和国政府は、「緊急状態法」を制定の上、大規模な軍隊と多額の軍事費を投入し、徹底弾圧を図ろうとした。しかし、事態は長期化・泥沼化し、国内世論は分断され、

国民投票が実施される場合、さまざまな政令や通達が出されるが、それらを出す際にも、諮問機関として意見を述べる。

憲法院の決定は、司法府に対しても、行政府に対しても、議会に対しても、すべての機関に対して効力を有する。

以上、ごく簡単に憲法院の組織及び任務の概要についてご説明をした。それでは、皆様からのご質問に対して、お答えしたいと思う。

**（ここで、所用のため一足先に帰国する中山団長が、ギエンシュミット委員に挨拶をして、退席）**

### **（憲法院における国民投票に関する異議申立ての審査の実態）**

**枝野議員** 本日は、貴重なお時間をとっていただき、また、憲法院について大変わかりやすい説明をしていただき、ありがとうございました。私たちは、現時点においては、日本には存在しない国民投票の制度を作るための調査を目的として、今回、貴国にまいりました。

そこで、早速だが、質問をさせていただきたい。我が国には憲法院という制度がないため、少し焦点のずれた質問になるかもしれないが、そのときはお許し願いたい。

国民投票の手続あるいは結果に対して異議があるときには、憲法院に対して異議申立てができるものとされ、この異議申立てに関する憲法院の審査について、日本で勉強してきた限りでは、3日間で審査するものとされている、と聞いている。本当にわずか3日間で審査できるのか、そして、この審査結果は最終的な決定なのか。また、この憲法院の決定に対して、さらに異議を申し立てることはできないのか。以上について、まず、お聞きしたい。

**ギエンシュミット委員** よく分かりました。

まず、国民投票に関する異議の申立ては、投票当日に行うことができるとされている。実際には、投票所において、文書により、異議を申し立てることになる。申し立てられた異議は、憲法院に送付され、直ちに審査されることになるが、まずは、その実態調査が行われることになる。この実態調査は、実

---

巨額の軍事費投入により財政難に陥ったことから、同政府は、崩壊へと導かれた。そして、1958年、特に軍部からの強い支持を受けて首相に就任したド・ゴールは、憲法を改正するとともに、その翌年にはフランス第五共和政初代大統領に就任し、憲法16条の緊急措置権を発動して事態の収拾に乗り出した。ド・ゴールは、停戦及び民族自決の方針の下に事態を鎮静化させ、1962年、アルジェリアの独立を承認した。（衆憲資第14号『「非常事態と憲法」に関する基礎資料』25頁・2003年）

際には、憲法院に出向してきてもらった国務院や会計検査院のスタッフ（監査官や審査官）により、徹底的に行われる。そして、その調査結果を基礎にして、私ども憲法院の委員が判断を下すことになるわけである。

このような審査は、すべての異議に対して徹底的に行われ、すべての審査が終了すると、投票結果が有効であるとの公式な発表を行う。そして、いったんこの公式発表がなされた後は、もはやどのような異議申立てをすることもできない。

そして、この異議申立ての審査に要する期間であるが、異議申立てが多数ある場合には、その審査に1週間や1か月かかることもある。この間は、当然のことながら、公式発表をすることはできない。確かに、ご指摘のとおり、直近の国民投票である欧州憲法条約についての国民投票においては、わずか3日間で審査を終え、公式発表をすることができたが、これは、異議申立ての数が少なかったからである。もし、異議申立てが一件もなければ、その日のうちにも公式発表をすることはできる。

なお、具体的な審査のイメージをもう少し申し上げると、ある投票所で違法な行為が行われたとしよう。この場合には、その投票所における投票数を全体の投票数から除く。そして、賛成と反対の数が開いているような場合には、一つの投票所における投票数を差し引いたとしても、結果は、左右されないものなのである。

**枝野議員** 大変によく分かった。3日間というのが、単に直近の事例の日数であるということが、理解できた。ところで、一点確認だが、異議を申し立てるための期間あるいは期限は、あらかじめ設定されているのか。

**ギエンシュミット委員** 異議申立てができるのは、投票日当日だけである。当日、その人が、投票すべき投票所において、備え付けてある書式を使って、申し立てることしかできない<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 国民投票の組織に関する2005年3月17日のデクレ第237号20条「・・・、すべての選挙人は、投票実施調書に異議申立てを記載することにより、投票の適法性を争う権利を有する。この場合に、調書は調査委員会によって憲法院に送付される。憲法院は、審査を行い、異議申立てを最終的に解決する。」（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室・仮訳）。また、調査団が持ち帰った資料（ベニス委員会のアンケートに対するフランスの回答）においては、不服申立ては、通常、各県又はそれに相当する集団における国の代表者が行い、特別の場合として上記の選挙人による投票所における調書記載という形で各有権者に求められるとの記述がある。

### **（異議申立ての数・具体例）**

**高木議員** 異議申立ての数は、多いときには何件程度あり、憲法院の判断にどの程度の期間がかかったのか、もう少し具体的な数字を教えてください。また、何を以て不正があったとして異議は申し立てられるものなのか、異議申立ての内容の具体例についても、できればご教示願いたい。

**ギエンシュミット委員** 国民投票の場合と国会議員の選挙の場合を分けて考えたいと思う。

国民投票における異議申立ては、「投票所」に関することが多い。ある投票所が本来閉められるべき時間よりも前に閉まっていたとか、賛成と反対の投票用紙からどちらかを選んで封筒に入れるところ、賛成の用紙だけが大量に積んであって、いかにも賛成しろと言っているようだったとか、投票所の投票ボックスのカーテンがきちんと閉まっておらず、外から見えるような状態だった等といったように、投票所の施設そのものに関するものである。あるいは、投票所に政党関係者が来ていて、投票にプレッシャーをかけるようなことをしたといったこともある。

一方、国会議員の選挙の場合、非常に多くの種類・数の異議申立てがなされる。これに対応するのは、本当に大変である。2002年の国政選挙においては（これは518人の国会議員を選ぶ選挙であったが）、600件もの異議申立てがあり、それを審査するのに6か月もかかった。

### **（国民投票の案件に関する事前の異議申立ての可否）**

**古川議員** 国民投票が実施される前に、これは本来国民投票にかけられるべきではない案件であるといったような、国民投票の内容に関する異議申立てをすることはできるのか。もし、できるとすれば、その異議申立てについても憲法院が審査するのか。

**ギエンシュミット委員** ある案件が国民投票にふさわしいかどうかを判断するのは、あくまでも共和国大統領の権限であり、そのような判断を憲法院がしたことではない。

ところで、国民投票にかけられる案件には、いくつかのカテゴリーがある。一つは憲法11条に基づくものであり、これは、政治制度に関わるものや経済・社会問題に関わるものである。それ以外のテーマについては、大統領は、国民投票に付することはできない。もう一つは、憲法改正のための国民投票であり、憲法89条に基づくものである。

憲法 11 条に基づく国民投票の場合、国会の議決を経ることなく国民投票にかけられる。これに対して、憲法 89 条の憲法改正のための国民投票の場合には、国民投票にかけられる憲法改正案について、上下両院において同じ文言で議決されることが必要である。

もちろん、双方の国民投票にかけられる案件において、反対意見が存在し、異議申立てををしたい人がいることは想像できるが、これまでのところ、憲法院は、そのような問題を審査したことはない。また、仮に憲法院がそのような問題を認識したとしても、憲法院自らが職権で審査することはできない。

### （異議申立てと国民投票の結果の確定）

**保岡議員** 異議申立ての審査に長期間を要した場合、国民投票の結果が確定されないことになるが、その間は、改正前の憲法の条文が適用されているのか。

**ギエンシュミット委員** 憲法院が公式発表するまでは国民投票の結果は確定しない。したがって、ご指摘のとおり、憲法院が審査している間は、従来の憲法の規定が有効であり、これが適用されることになる。

### （憲法院の委員の任命）

**枝野議員** 米国の最高裁判所の判事の任命は、非常に政治色が強いと言われている。これに対して、日本の最高裁判所の判事は、まったく政治色のない人が純粋にプロの法律家として選ばれている。フランスの憲法院においては、どのような人が委員に選ばれるのか。

**ギエンシュミット委員** 憲法院の委員となるための資格要件は何もない。指名をするのは政治家だが、委員は政治家ではない（あるいは、昔は政治家だったが現在は政治家ではないという人たちである。）。ただ、委員の前歴は、多岐にわたっている。それは、意図的にそのようにしているのである。なぜならば、憲法院が取り扱う案件は多岐にわたるため、いろいろな知見を持っている人が委員となることが重要だからである。もちろん、委員のうち大部分は、法律的素養のある人である<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> 憲法院による憲法判断については、党派的な色彩はないという評価がなされている。その理由としては、憲法院裁判官の 9 年という長い任期は、大統領（任期 5 年）元老院議長（元老院議員の任期は 6 年）及び国民議会議長（国民議会議員の任期は 5 年）の任命権者よりも長くその職にとどまる可能性があることから、それによって党派色が消えると

また、憲法院が取り扱う案件について、委員は、公共の場で自分の意見を発表してはいけないことになっている。また、任命に当たっては、共和国大統領の前で宣誓をする<sup>9</sup>。

### （憲法院における意思決定の方法）

**笠井議員** 憲法院において、委員の間で意見が分かれたときは、どのようにして結論を出すのか。

**ギエンシュミット委員** 原則は過半数で決する。可否同数の場合には、総裁の決するところによる。

### （憲法院の委員の構成）

**古川議員** 配付していただいている資料で現在の委員の構成を見てみると、男性6人に女性3人（大統領経験者という資格で委員になっているジスカール・デスタン氏を除いて）で、2対1となっているが、この比率は、何か決まりがあつてのことか。

**ギエンシュミット委員** 特別のルールがあるわけではない。たまたま、そうなっているだけだ。9人全員が女性ということはないとは思うが（笑）。

### （憲法院のスタッフ）

**保岡議員** 憲法院の審査において、委員の補佐スタッフはどのような体制になっているか。

**ギエンシュミット委員** 国民投票があるときなど仕事が多いときだけ、先ほども紹介したように、国務院や会計検査院から補佐スタッフが出向してくる。その期間は、給与は憲法院から出る。憲法院の委員は、現場に出向いて捜査をしたりすることはなく、現場から提出された書類や調書をベースに審査する。

---

ということ、再任が禁止されていることが、逆に中立・公正な立場で判断することにつながっていることが挙げられている。歴代の憲法院委員の経歴は、弁護士、裁判官、法律学関係の学者、高級官僚で法務関係の実務経験者等で、法律の専門家が約8割を占めている。（衆憲資第44号『憲法保障（特に、憲法裁判制度及び最高裁判所の役割）』33頁・2004年）

<sup>9</sup> 憲法院委員の構成及び任命について、341頁参照。



### （国民投票制度の設計に当たっての留意点）

**枝野議員** 我々にとって示唆に富むお話をいただきありがとうございました。最後に、国民投票という制度を歴史的に数多く利用してきた国として、国民投票制度を設計するに当たり、そのメリット・デメリット、法制的に留意すべき点等について、アドバイスをいただきたい。

**ギエンシュミット委員** はじめに、直近の国民投票である欧州憲法条約の国民投票を題材にとってお話ししたい。あの国民投票が終わったとき、いろいろと考えさせられることがあった。国民投票を成功させるためには、まず、質問の仕方が重要であると思う。しかし、これは簡単なことではない。質問は簡潔でなければならないが、欧州憲法条約についての国民投票が失敗に終わったのは、その基となる憲法条約が紙にすれば300頁にもなるものであったことが挙げられる。その結果、基となる憲法条約の内容に対する賛否ではなくて、それ以前に、その内容を理解できないから反対票を投ずるとか、あるいは、憲法条約に対してではなく、政府そのものを支持するかしないかの投票になってしまった。

国民投票のメリットは、それを実施することにより、国民的なコンセンサスが得られるということである。他方、デメリットとしては、時として国民投票が政治家に対する信任投票として用いられることであり、フランスではナポレオン3世の例が挙げられる。ナポレオン3世は国民投票をしばしば信任投票として使ったが、その結果は、あまりよい政治的結果を生まなかった。いわゆるプレビシットと言われるものである。

なお、ド・ゴール大統領もしばしば国民投票を実施し、そして国民投票をフランス国民の間で人気のあるものとした。最初に実施したのは、1962年のアルジェリアの独立についてであり、次に、同年の大統領選挙に直接公選制を導入することについても実施した。これは、大統領自身にとっても、大変な政治的成功であった。ド・ゴール大統領は10年間大統領の地位に就いていたが、しかし、10年目の1969年、地方分権と元老院改革についての国民投票を行い、国民はこれに反対をした。この結果は、その政策に対する反対というよりも、ド・ゴール大統領自身に対する不信任を示すものであった。その結果、ド・ゴール大統領は、大統領職を辞任することになったのである。

これらのことから導かれることは、国民投票を使うときには慎重に行うべきであり、また、事前にさまざまな法律的論点を検討しなければならないということである。

また、フランスでこれまで行われた国民投票の中に、大統領の任期を7年から5年に短縮することを問うものがあった。2000年の憲法改正の国民投票であ

る。これは、賛成多数で承認されたが、しかし、棄権が非常に多かった<sup>10</sup>。このように、投票率が非常に低い状況で国民投票を実施しても、あまり意味はないと思う。

以上、ご質問に促されるまま、私の意見を申し上げさせていただきました。これから、皆様方、それぞれの国民投票に対する結論を導いていただきたい。

### （おわりに）

**枝野議員** 残念ながら予定された時間が来てしまいました。大変に示唆に富むお話をありがとうございました。この知見は、必ず、日本に帰りましてからの国民投票制度の設計に役立てたいと思います。

**ギエンシュミット委員** そうおっしゃっていただけると、大変にうれしい限りです。こちらこそ、ありがとうございました。

以上

---

<sup>10</sup> 2000年、シラク大統領の下で、大統領の任期を7年から5年に短縮する憲法改正案が国民投票に付された。この国民投票は、73.21%の賛成で可決されたものの、投票率は、この問題をめぐって主要政党の間に対立がなかったこと、当時の国民の関心事が原油価格の高騰やユーロの下落に向いていたこと等を反映して、わずかに30%強にとどまった。

## フランス憲法院【事務局仮訳】

この資料は、平成 17 年 11 月 17 日のギエンシュミット憲法院委員からの説明聴取・質疑応答において提供された資料を憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。

### はじめに

憲法院は、1958 年 10 月 4 日に、第五共和国憲法によって設置された。それは、それまでに全く例のない新しい組織であった。

憲法院は、司法裁判所や行政裁判所の系統の頂点に位置する機関ではない。その意味で、憲法院は、最高裁判所ではない。

### 根拠

- 憲法：第 7 章第 56 条から第 63 条まで  
憲法院の任務は、また、第 7 条、第 16 条、第 37 条、第 41 条、第 54 条及び第 76 条においても規定されている。
- 憲法院組織法に関する 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 58-1067 号。これは、1959 年 2 月 4 日オルドナンス第 59-223 号及び 1974 年 12 月 26 日組織法第 74-1101 号（官報 1958 年 11 月 9 日、1959 年 2 月 7 日及び 1974 年 12 月 27 日）により修正されている。
- 憲法院委員の義務に関する 1959 年 11 月 7 日デクレ第 59-1292 号（官報 1959 年 11 月 15 日）
- 憲法院事務局の組織に関する 1959 年 11 月 13 日デクレ第 59-1293 号
- 直接普通選挙による共和国大統領選出に関する 1962 年 11 月 6 日国民投票法第 62-1292 号。これは、組織法 1976 年 6 月 18 日第 76-528 号、1983 年 12 月 20 日第 83-1096 号、1988 年 1 月 13 日 88-35 号及び 88-36 号、1988 年 3 月 11 日第 88-226 号並びに 1990 年 3 月 10 日第 90-393 号（官報 1962 年 11 月 7 日、1976 年 6 月 19 日、1983 年 12 月 21 日、1988 年 1 月 15 日、1988 年 3 月 12 日及び 1990 年 5 月 11 日）により修正されている。
- 選挙規則：L.O.136 条、L.O.136-1 条、L.O.151 条、L.O.152 条、L.O.296

## 条及び L.O.297 条

- 国民議会議員及び元老院議員の選挙に係る争訟に関する憲法院の手續に関する規則（官報 1959 年 5 月 31 日）。これは、憲法院による 1986 年 5 月 5 日（官報 1986 年 3 月 6 日）、1987 年 11 月 24 日（官報 1987 年 11 月 26 日）、1991 年 7 月 28 日（官報 1991 年 7 月 12 日）及び 1995 年 6 月 28 日（官報 1995 年 6 月 29 日）の各決定により修正されている。
- 国民投票の実施に対する異議申立てに関する憲法院の手續に関する規則（1988 年 10 月 5 日憲法院決定；官報 1988 年 10 月 6 日）

## 構成及び組織

### 1. 構成

憲法院は、9 人の委員から構成される。3 年ごとに委員の 3 分の 1 ずつが改選される。憲法院委員は、共和国大統領及び両院（元老院と国民議会）の議長により任命される。共和国大統領の経験者は、憲法院の終身委員となる権利を有するが、その場合、憲法院の委員の兼職禁止規定に抵触する職を占めることはできない。

憲法院の総裁は、共和国大統領により、彼が任命した委員の中から任命される。

委員は、再任されることのない 9 年の任期で任命される。しかし、その任期を全うすることができなくなった委員の後任に任命された委員の任期は、もし、前任者の本来の任期満了時において、後任者が任命されてから 3 年を超える期間を経過していない場合には、完全な期間に伸張される。

委員は、共和国大統領の前で宣誓する。

憲法院の委員となるために年齢や専門的な資格の要件は存在しない。その職は、選挙により権限を付与される職及びいかなる選挙を伴う政府、国会、欧州議会のメンバーや経済社会委員会のメンバーとも兼ねることはできない。憲法院の委員の任期中、公職に任命されることはできないし、もし公務員である場合、実績に基づいた昇進をすることはできない。

憲法院委員は、いつでも辞任することができ、また、兼職をしたときや憲法院からその身体上職務を継続することが不可能と判断されたときは、辞任しなければならない。

## 2. 手続

憲法院は、常設の機関であり、出訴がある限り、開廷する。開廷され判断が下されるのは、大法廷においてのみである。定足数は、7人の委員の出席である。

選挙に関する異議申立てにおいて、事件の調査は、抽選により決定された3人の委員(それぞれが異なる機関から任命された委員でなければならない。)から構成される三つある部のうちの一つに委任される。

手続は書面によってのみ行われ、事実上、審問によっても行われる。照会が義務的である場合を除き、両当事者は、代理人を立てる。少数意見についての規定はない。会議も、大法廷の議論も、投票も、非公開である。

## 3. 組織

法令に基づいて共和国大統領より任命された事務局長が院務並びに議会の事務局員、司法裁判所と行政裁判所の裁判官及び学者から構成される法務部を管理する。

文書及びコンピュータのシステムが法律的な検索を支援する。事務局員は、また、財務部と最近設置された記録部を構成する。残りの事務局員は、受付業務、秘書業務、ケータリングや輸送のサービスを提供する。

憲法院は、財政的に独立している。憲法院総裁は、予算を作成し、それは經常経費の項目の下で予算法案に記載される。

### . 権限

特別な管轄権を有する憲法裁判所の権限は、二つの分野に分類することができる。

#### 1. 二種類の異議申立てに対し判断する機関としての権限

a 標準的抽象的な手続。普通法又は国際協定の場合には任意であり、組織法及び議院規則の場合には必要的である。この審査は、議会の通過後であって、法律の場合には公布前、国際協定の場合には批准又は承認前、議院規則の場合には施行前に発動される。任意的な憲法院への付託は、政治機関(共和国大統領、首相、国民議会又は元老院議長)又は60人の国民議会議員若しくは元老院議員の発議によって行われる。

b 選挙及び国民投票に関する争訟

憲法院は、大統領選挙の適法性を決定し、国民投票の結果公表をつかさど

る。また、憲法院は、国会議員選挙の適法性を決定し、議員が被選挙資格を満たしているか及び兼職禁止に違反していないか否かを決定する。

選挙に関する事項の憲法院への提起（有権者がすぐに提起することができる。）は、選挙に関する資金を補助するための組織及び管理に関する法律の制定（それに対し、国会議員及び大統領選挙の候補者について憲法院が判断した。）の後に大幅に増加してきた。1993年12月31日時点で、憲法院は1,633件の選挙上の疑義に対し決定を下し、法制上の疑義に対し516件の決定を下してきている。

## 2. 諮問的権限

憲法院は、国家元首から公式に諮問があったとき（憲法16条が適用されるときは、その措置の前に必要に諮問される。）は、意見を述べ、その後、それを背景として、決定が下される。

さらに、政府は、大統領選挙及び国民投票における投票の組織に関する文言について、憲法院に諮問する。

### ・ 判決の性質及び効果

すべての判決は、同じ正式な手続（それは、適用可能な条文による認定及び手続的な数段階から構成される。）に基づいて下される。理由の提示は、論拠を分析した説明条項の形をとり、当該事件に適用可能で、訴えに対して答えられる原則を提出する。最後に、条項に分かれた判決の中の有効な部分が採用された解決を示す。

## 1. 判決の種類

さまざまな種類の判決は、シリアルナンバーの後に続き、日付の前にある文字によって識別することができる。識別は、以下のようになっている。

- 本会議の頭文字からとって AN (National Assembly; 国民議会) 又は S (Senate; 元老院) が付される議会の選挙に関する疑義に対する判決及び選挙権者又は各省からの照会
- L (legislative review) 又は FNR (fin de non recevoir; 有効性に対する異議申立て。すなわち、法律作成途中の審査) という文字が付される法律官庁と監督官庁の間の権限分配に関する判決

- 最後に、規則の合憲性に関する判決は DC（適合性のコントロール）として分類される。

## 2. 判決の法的効果

憲法院の判決は、公的機関並びに行政機関及び司法機関を拘束する。憲法院の判決に対しては、いかなる異議申立てもすることはできない。判決そのもののみならず、その前提となる理由の部分も法的効力を有する。しかし、憲法院は、重大な誤謬のある事項については、異議申立てを認める。

適合性についての判決は、その法律の全部又は一部に対する非難につながるが、その廃止に至るわけではない。なぜなら、法律の施行（公布、批准）前に判決は言い渡されるからである。

選挙上の争訟に関する判決の効果は、投票用紙の無効から選挙の手續自身にまで及び、その候補者が資格に合致しないという宣言も含むことができるし、当選した候補者を免職することもできる。

## 3. 公表

憲法院の判決は、関係者に知らされ、（時として議会からの照会文とともに）官報に掲載される。

判決の年次概要が、当該年終了後約 3 か月で憲法院の当局によって作成される。それは、判決主文の全文（意見はない）、分析表、英訳（1990 年から）及びスペイン語訳（1995 年から）から構成されている。

「憲法院報」と題されるレビューが 1996 年から年 2 回発刊されている。

## 結び

### 1. 結果

1994 年 1 月から 3 月までの 3 か月において、憲法院は、1958 年から 1974 年までの 25 年間における同数程度の憲法問題に関する判決を下した。

この膨大な増加は、主に、二つの要因が合わさって生じたと考えられる。

- 第一に、判例法である。結社の管理に関する法律に対して判断を下した 1971 年に、憲法院は、憲法前文を憲法の法源に取り込んだ<sup>1</sup>。ちなみに、そ

---

<sup>1</sup> 事務局注 第五共和国憲法には人権規定がほとんど見られず、その代わり前文において人権宣言と第四共和国憲法前文の人権に対する愛着(attachement)を表明している。1971 年に憲法院は、現憲法前文の実定的・憲法的効力を認め、それを通じてこれら旧憲法等の人権規定の効力を認める判断を示した。ここにおいて憲法院の人権擁護的意義が増大し、1974 年憲法改正による付託権者の追加によって更に強化された。その後、憲法院の判例の積み重ねにより、確固とした人権保障体系が築かれるまでに至っている。このように、憲

これは、1946年憲法前文及び1789年の人及び市民の権利宣言前文である。この判例法における発展は、憲法院に権利及び自由の後見人としての役割を与えた。

- 第二に、憲法的な要因である。1974年の憲法改正は、憲法院の諮問する権利を、それまでの両院の議長に限定されていたのを、議会の少数派に属する議員にまで広げた。

## 2. 課題

時折、改革のためのいくつかの提案がなされる。それらは、以下のようなものである。

- 一般人の提起する具体的な法令見直し制度の導入
- すべての裁判領域における口頭弁論の使用
- 委員の任命手続改革

## 参考文献

*Avril, P./Gicquel, J.:* Le Conseil constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1997.

*Beardsley, J.E.:* Constitutional review in France – The supreme Court review 1975.

*Favoreu, L./Philip, L.:* Les Grandes decisions du Conseil constitutionnel, SIREY, 1999.

*Genevois, B.:* La jurisprudence du Conseil constitutionnel, S.T.H. 1988.

*Morton, F.L.:* Juridical review in France: a comparative analysis American Journal of Comparative Law no. 136-1988.

*Rousseau, D.:* Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1995.

*Roussillon, H.:* Le Conseil constitutionnel, Paris, Dalloz, 1997.

---

法院が制定当初の目的とされた立法府に対する抑制機関から人権擁護機関へと役目を広げていったことは社会の動きや要望とも対応したものであり、今日でも好意的に受け止められている。ただ、人権擁護のためには、憲法院がその権能を有しない事後審査も重要な要素であること、付託権者が限られていること、人権規定が旧憲法等のものであり、その充実が見込めないこと等の限界も主張されている。(『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書(平成12年11月)』)



**(参 考)**

**派遣議員団に関する新聞等の報道**

## 派遣議員団に関する新聞等の報道

今回の議員派遣には、読売新聞社及び共同通信社から記者が同行し、議員団の欧州各国の国民投票制度調査の様態を報道した。

### < 読売新聞 >

- ・ 10月26日(水)に、「衆院憲法特委、来月欧州視察へ」と題する記事を掲載した。
- ・ 11月30日(水)に、「衆院憲法特委の「国民投票」視察」と題する記事を掲載した。

### < 共同通信 >

- ・ Yahoo!ニュースが11月19日(土)に、「情報提供の難しさ再認識 衆院憲法特委の欧州視察終了」と題する配信記事を掲載した。
- ・ 京都新聞が12月19日(月)に、「憲法改正と国民投票 - 衆院憲法調査特別委 欧州の「先進国」視察」と題する配信記事を掲載した。(12月18日(日)付宮崎日日新聞及び12月19日(月)付福井新聞も同内容の配信記事を掲載)

### < 東京新聞 >

- ・ 11月6日(水)に、「欧州の国民投票あすから視察へ」と題する記事を掲載した。

### < 産経新聞 >

- ・ 12月2日(金)に、「国民投票権 欧州5カ国視察 「18歳から」検討へ」と題する記事を掲載した。
- ・ 12月30日(金)に、「国民投票 法案論点 海外では」と題する記事を掲載した。

### < NHK >

- ・ 派遣期間中、ニュースの時間帯に、議員団の視察の様態を報道した。