

令和 6 年 5 月 5 日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01263

研究課題名（和文）半直接民主制における国民発案・国民投票制度の比較研究

研究課題名（英文）Comparative Study of Citizens' Initiative and Referendum System in Semi-direct Democracy

研究代表者

武藏 勝宏（Musashi, Katsuhiko）

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：60217114

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、日本の現行憲法のもとでの間接民主制に直接民主制的制度を付加することで、政府と議会、国民間の権限の再配置による統治構造の新しい在り方のモデルを検討した。日本の憲法では、唯一の立法機関である国会の議決のみで法律が成立する国会単独立法の原則を採用しているが、国民からの法案の提出権を一定数の有権者の署名に基づいて認めること、さらには、諮問型の国民投票を一定数の国会議員からの発議によって可能とし、現行法の改廃や政策の方向性について、国会に判断材料を提供する一般的国民投票の制度化について具体的な制度設計を提示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

今日の世界では、代表制の欠陥が露呈し、それを代替する直接民主制的な国民投票制度がより重要性を増している。しかし、先進民主主義の各国では、この直接民主制と代表民主制が対立する事態が生じるなど、直接民主制的な制度と代議制との関係をいかに調整し、両者の両立可能な民主主義の制度を構築するかが問われている。本研究は、半直接民主制を採用しているヨーロッパ諸国と日本の比較を通じて、国民発案や国民投票の制度化が政府・議会と国民間の意思の不整合や対立を調整し、国民の合意形成に寄与することを明らかにし、今日の代表民主制の機能不全に対する解決案を提示した。

研究成果の概要（英文）：This research examines a new model of governance structure by relocating authority between the government, parliament, and the people by adding a direct democratic system to the indirect democracy system under Japan's current constitution. Japan's constitution adopts the principle of independent legislation by the Diet, in which laws are enacted only by the resolutions of the Diet. In this study, we propose that the submission of bills by citizens be allowed based on the signatures of a certain number of voters, and that consultative referendums be made possible with the initiative of a certain number of members of the Diet. By introducing this general referendum system, it will be possible to provide the Diet with information for making decisions regarding the revision and abolition of current laws and the direction of policy.

研究分野：立法過程論

キーワード：イニシアティブ 憲法改正国民投票 拒否的・廃止的国民投票 諮問型一般的国民投票 住民発案 住民投票 欧州市民発案制度(ECI) 電子投票

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

### 1. 研究開始当初の背景

今日の世界では、代表制の欠陥が露呈され、それを代替する直接民主制的な国民投票制度がより重要性を増している。直接民主制は主権者である国民の直接の参加による決定であるため、その正統性はもっとも高い。しかし、直接民主制にはその物理的な制約に加えて、決定過程におけるプレジジットの危険性やポピュリズムとしての弊害が常に議論されてきたといえる。先進民主主義の各国では、この直接民主制と代表民主制が対立する事態が生じるなど、直接民主制的な制度と代議制との関係をいかに調整し、両者の両立可能な民主主義の制度を構築するかが問われている。そこで、本研究では、半直接民主制を採用しているヨーロッパ諸国と一部、直接民主制を採用する日本の比較を通じて、代表制を補完する国民発案や国民投票制度の意義と問題点を解明し、日本の現行憲法のもとでの政府と議会、国民の間の権限の再配置による統治構造の新しい在り方についてモデルを提示することとした。

### 2. 研究の目的

代表制を補完する直接民主制における国政レベルでの国民発案・国民投票制度に関する理論・実証研究は、欧米諸国を対象に飛躍的に進展してきた。一方で、日本の憲法では、国政レベルでの直接民主制が憲法改正の国民投票しか規定されておらず、その事例も現在まで存在しない。そのため、国政レベルでの半直接民主制を日本の憲法下でどのように位置づけるかの研究は理論的にも実証的にも圧倒的に不足している。そこで、本研究では、国政レベルでの憲法、法律、政治的重要事項に関するレファレンダムの制度を有するヨーロッパ諸国と一部、直接民主制を採用する日本の比較分析を通じて、日本の憲法のもとで選択可能な半直接民主制の在り方を検討し、多数派優位の代表民主制と国民発案によるボトムアップ型の国民投票との相互補完による国民の合意形成の可能性を構想することを研究の目的とした。

### 3. 研究の方法

(1)本研究では、こうした直接民主制の歴史的背景と現在に至る変遷を分析すると同時に、その制度的な在り方について、理論的な解明と同時に、憲法で国民投票を制度化しているスイス、イタリア、フランスなどのヨーロッパ諸国の憲法改正に関するイニシアティブや法律制定後の拒否的国民投票または廃止的国民投票の実証分析を通じて、直接民主主義としての国民発案や国民投票の制度・運用の問題点を検証することとした。

(2)具体的に明らかにすべき課題としては、以下の3つを取り上げた。第一に、国民投票制度の類型化とその比較を行う。具体的には、国民発案に基づくボトムアップ型の国民投票と、政府や議会を起源とするトップダウン型の国民投票を比較し、国民発案による政策提案の段階での国民の政治参加や、国民投票における政策形成への国民の参加の仕組みについての比較分析を行う。そのうえで、半直接民主制の下での政府、議会と国民の権限配分の制度と実態を分析し、国民発案型国民投票が重要政策の決定において、代表制とは異なる合意形成機能を有するかを検討することとする。第二に、日本の地方自治における住民発案と住民投票の具体的事例を検証し、住民発案の果たしてきた役割と住民投票が地域の諸課題の解決において、首長と議会、住民間の対立を克服し、合意形成機能を有するかを分析する。第三に、EU(欧州連合)における欧州市民発案制度(ECI)を取り上げ、人口4億人を超える27の加盟国からなるEUにおいて、この手続きを可能にしている要因として、紙による署名に加えて、電子的に収集する仕組みを取り入れたことを分析する。直接民主制には、人口規模や物理的なキャパシティから制度運用面での困難があるとされてきた。今日の電子情報化の進展は、この制約を克服し、電子的な方法での署名収集による国民発案や、電子投票による積極的投票権の保障を可能としつつある。代表民主制と直接民主制の比較の観点から、政策過程での政府当局に対する市民の政治参加の実態を検証し、国民の政治参加による政策形成に及ぼす効果、影響力についての分析を行なうこととする。こうして得られた知見を体系化し、半直接民主制の下での日本の統治構造における代表制と直接民主制的仕組みの最適な組み合わせを構想する。

### 4. 研究成果

(1)第一の成果として、国会の立法過程への直接民主制的制度導入の可否の検討をスイス、イタリア、フランスと日本の比較研究を中心に実施した。日本国憲法は、間接民主制を採用し、法律が国会の議決のみで成立するのに対し、憲法改正のためには国民投票が必要であり、日本においても、2007年に憲法改正のための国民投票を実施する手続き法が成立した。同法の成立に際しては、国政上の重要問題に関する一般的国民投票制度の検討が委員会において附帯決議され、政治的な課題として位置づけられるようになった。したがって、本研究では、この日本における諮問型の一般的国民投票制度の導入の可否について、拘束的な国民投票制度を採用している先進各国の制度や運用の比較を通じて考察することを目的として実施された。憲法で国民投票を制度化しているスイス、イタリアでは、憲法改正に関するイニシアティブや法律制定後の拒否的国民投票または廃止的国民投票について、国民からの発議を制度化し、立法に対する国民からの提

案や事後的な統制を可能としている。これに対して、日本では、憲法41条や59条の規定から、拘束的な国民投票制度は不可能なものの、諮問型の一般的国民投票の導入は可能である。本研究では、一般的国民投票についての国民からの発議の導入や、一般的国民投票に加えて廃止的国民投票を現行法に対する国会の立法判断の材料とするなどの活用、国民からの提案に対する国会における十分な検討と精査などの仕組みを取り入れること等が、諮問型の国民投票の制度化やその運用において必要かつ有効であることを示した。

(2)第二の成果として、直接民主制を地方自治レベルで制度として採用しているアメリカの直接民主制度と日本の住民投票条例に基づく住民投票の比較研究を中心に実施した。同研究では、日本の地方自治体における諮問型住民投票の制度と実態を分析し、地方自治における住民投票の果たすべき役割とその実現のための方法を考察することを目的とした。分析の方法としては、1996年から2020年までに、市町村合併以外の政策に関するテーマで実施された48件の住民投票の事例を対象に、これまでの住民投票が、どのようなテーマについて実施されたのか、住民投票が実施に至る政治的な要因を考察した。分析の結果、2000年代前半までは、原発や産廃施設、米軍基地などの迷惑施設に反対する住民投票が多かった。しかし、2000年代後半以降は、自治体の財政難等を要因に、自治体の独自事業である公共施設の建設や開発計画などをめぐり、首長と住民の対立から住民投票が実施される事例が増えることとなった。また、約半数の住民投票が、首長が推進する政策に議会が賛成する状況に対して、住民が反発する場合に実施されたことがわかった。他方で、全体の約3分の1の住民投票が、首長の政策と議会の主張が対立する場合に実施された。成立した住民投票の約半数で、首長の主張が住民投票によって否定されており、首長の政策が撤回された事例も少なくない。一方、日本の地方自治における住民発案の成立率は1割程度と低く、アメリカの間接イニシアティブと異なり、議会の否決に対して、改めて住民からの請求案を住民投票にかける仕組みがないという制度的な限界がある点、多くの地方議会では、首長の与党化し、住民発案を議会が否決するケースが圧倒的に多い点を指摘した。他方で、1990年代以降、原発や米軍基地、産廃、公共施設の建設等をめぐって、条例に基づく住民投票が活発に行われており、住民投票が地域の課題解決において、議会のチェック機能を補完するとともに、首長と議会の対立に決着をつける機能を有すること、さらに、住民の民意を政策決定過程の中に反映させるという役割も有していることを指摘した。これらの住民投票が有する間接民主制を補完する機能を果たすためには、市民への十分な情報の開示と説明を行政側が尽くしたうえで、投票結果が住民の合意を形成するような自治体当局と住民の間の対話と熟議が不可欠であるといえる。具体的な制度改革としては、住民投票において、実施対象となる選択肢の決定における賛否両派の住民の参加、投票期日までのキャンペーン期間の最長90日までの設定、投票率による不成立条項を設けない等の適正な実施方法の採用、そして、熟議に基づく住民の投票に対する認知度の向上と投票への参加意欲の確保を合意形成のための前提として提示した。

(3)第三の成果として、EU(欧州連合)における欧州市民発案制度(ECI)を取り上げ、課題提案にとどまるイニシアティブが、EUの政策過程にもたらす影響を分析した。ECIは、EU加盟国市民の100万人以上の署名収集により、EU委員会に対して、立法化の提案を要求できる市民発案の制度として2012年に導入された。多国間にまたがるイニシアティブを可能にしているのは、紙による署名に加えて、電子的に収集する仕組みを取り入れたことである。しかし、2023年までの期間に署名の収集に成功したケースは1割程度にとどまる。ECIが十分に機能してこなかった要因には、オンライン署名収集システムの問題や、署名収集の主催者グループに対する組織的支援の欠如などが指摘できる。そのため、EUは、2019年に規則を改正し、組織者の管理とされてきた個別のオンラインの署名収集システムから、欧州委員会が中央オンライン署名収集システムを設置・管理することに変更した。この改正により、組織者グループによる個別のオンライン署名収集システムの開発、管理、認証に関するコストが低下した。また、収集した個人データの管理責任も主催者側から欧州委員会に移行され、個人データ保護のセキュリティがより確保されることとなった。加盟国の当局においても、個別のオンライン署名収集システムに必要な認証が不要となり、費用や時間の軽減につながっている。これらのことから、欧州委員会による中央オンライン署名収集システムの構築と提供は、ECIの主催者や加盟国当局の負担軽減に寄与したと考えられる。一方、ECIが必要な署名数を収集するためには、有力なNGOや企業などの団体の人的、経済的な支援の有無が署名収集の成功のカギを握るとも指摘されてきた。2020年以降登録されたECIのうち、署名収集に失敗した16件と成功した5件では、団体や企業からの経済的支援に関して有意な差が見られた。以上のことから、市民のECIに対する関心を高め、署名への積極的な参加を促すためには、EUと市民のコミュニケーションの活性化を図ることが求められる。他方で、署名収集に成功したイニシアティブを実際のEUの政策過程に反映させるためには、ECI主催者と欧州委員会の担当者との間での体系的かつ継続的な政策協議が不可欠である。ECIのアクセスの改善や負担軽減、認知度の向上などを図ることで、EU政策の形成におけるECIの存在価値を高めていくことが必要であることを指摘した。

(4)この電子的な直接民主主義の手法は、電子投票化にも示唆を与える。電子投票を国政選挙で採用している国は世界で26か国、地方選挙において採用している国も日本を含め16か国が該当するだけである。これらの国や地方の選挙では、電子投票を採用することによって、投票率が

増減したり、無効票が減少したり、得票率に影響を及ぼしたりといった有権者への影響が観察されている。日本では、地方自治体での電子投票が2002年に岡山県新見市で初めて実施されて以来、2016年までに10自治体、25回を数えたものの、以後、8年間にわたって未実施のままである。日本で電子投票が実施されたこれまでの事例のうち、特に、2004年から2012年にかけて実施された京都市長選挙を中心に、電子投票による投票率や無効票等の変化を分析し、電子投票が有権者に与える影響を分析した。その結果、日本における電子投票は、一時的に投票率を増加させ、無効票の防止や、点字投票・代理投票を減少させたことが指摘できる。このように、電子投票は、有権者の投票権を積極的に保障する機能を有しており、ネット投票を見据えて、電子投票を再構築する必要があることを指摘した。

(5)以上の分析と考察を踏まえ、本研究において、当初設定した日本の現行憲法のもとでの政府と議会、国民の間の権限の再配置による統治構造の新しい在り方について、唯一の立法機関として国会のみが立法に關与する国会単独立法の原則に対して、国民からの法案の提出権を一定数の有権者の署名に基づいて認めること、さらには、諮問型の国民投票を一定数の国会議員からの発議によって可能とし、国民が現行法に対する廃止的国民投票や、政策の方向性について国会に判断材料を提供する一般的国民投票の制度化について制度設計のモデルを提示した。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 52(1・2)
2. 論文標題 日本の住民投票の機能と政治過程	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会科学	6. 最初と最後の頁 1-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 2526
2. 論文標題 半直接民主制における議会の立法過程と日本への示唆	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 判例時報	6. 最初と最後の頁 105-112
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 武蔵勝宏	4. 巻 25(1)
2. 論文標題 国会の立法過程への直接民主制的制度導入の可否の検討	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 59-76
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 0件/うち国際学会 5件）

1. 発表者名 Musashi Katsuhiro
2. 発表標題 Functions and Changes of Residents' Initiatives in Japanese Local Governments
3. 学会等名 Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Musashi Katsuhiro
2. 発表標題 Should a direct democratic system be introduced in Japan's legislative process?
3. 学会等名 ASIAN LAW & SOCIETY ASSOCIATION ANNUAL MEETING (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 武蔵 勝宏
2. 発表標題 日本の地方自治における住民発案の現状と住民票制度の検討
3. 学会等名 情報コミュニケーション学会第 20 回全国大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 武蔵勝宏
2. 発表標題 Analysis of Referendums by Local Governments in Japan
3. 学会等名 Eastern Regional Organization for Public Administration (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Musashi Katsuhiro
2. 発表標題 Are Referendums Effective in Resolving Regional Issues?
3. 学会等名 The 17th International Conference of the European Association for Japanese Studies (EAJS) (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Musashi Katsuhiro
2. 発表標題 Development of Residents' Initiative within Japanese Local Governments and Consideration of Referendum System
3. 学会等名 The Research Committee on Sociology of Law (RCSL) 2023 Annual Conference (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 武蔵勝宏
2. 発表標題 電子投票が有権者の投票行動に及ぼす影響の分析
3. 学会等名 2023年度社会情報学会中国・四国支部第2回研究発表会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 武蔵 勝宏	4. 発行年 2021年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 240
3. 書名 議会制度とその運用に関する比較研究	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------