

「国民発議」制度とは？

なぜ「民主主義を支えるインフラ」なのか？

市民グループが導入提唱 スイスなど先例

2023年6月19日 06時00分



デモや集会でいくら反対の声を上げて、国会では重要な問題がやすやすと決まっていくな。そんな現状を打破しようと、市民グループがイニシアチブ（国民発議）制度の導入を提唱している。スイスなどで恒常的に実施されている同制度では、有権者の一定数の署名を集めれば法律の制定や改廃などを国に発議できる。国会は一定期間内に検討しなければならず、国民の側が議論すべき課題を設定できるのがメリットだ。「INIT（国民発議プロジェクト）」の共同代表を務める水上貴央弁護士に国民発議への思いを聞いた。（佐藤圭）

◆異議申し立てをかなえる実効性ある制度

スイスとイタリアの 国民発議の例



スイス

国民の政治参加度が非常に高い「直接民主制の国」として知られるスイスは、国民発議の実施件数が、憲法改正など400件以上と突出して多い。近年は、同性婚の合法化や原発の新設禁止が国民発議を経て国民投票に付され、それぞれ賛成多数で承認された



イタリア

イタリアでは、カトリック教会の影響で長らく離婚が法的に認められなかったが、1970年、条件付きで離婚できるようになった。これに反発したカトリック教会などが74年、離婚を合法化する法律の廃止を国民発議。国民投票の結果、反対が多数を占めた

このグループは「INIT（国民発議プロジェクト）」。「主導権」や「発議権」を意味するイニシアチブ（initiative）の最初の4文字から取った。共同代表を務める弁護士の水上貴央さん（46）や企画・運営委員のジャーナリスト今井一さん（69）の呼びかけで今年4月に発足し、現在約170人が賛同者に名を連ねる。

賛同した横浜市の佐々木真和世さん（55）は「安倍晋三元首相の国葬反対デモに足しげく通ったが、結局阻止できなかった。異議申し立てをかなえるために実効性のある制度が必要だ」と国民発議に期待する。

水上さんは東京電力福島第一原発事故の賠償問題などに取り組む中で、「選挙の争点の一つではない。大事な問題については、国民が何らかの形で意思表示できないとおかしい。選挙だけでは民主主義は機能しない」と感じてきた。「日本の民主主義を支える最低限のインフラ」として注目したのが国民発議だった。

国内外の住民投票や国民投票を取材している今井さんの調べでは、国民発議はスイスやイタリア、台湾など少なくとも 15 の国・地域で導入され、大半が国民投票とセットで制度化されている。

日本では、憲法改正の是非を問う国民投票が憲法 96 条で制度化されているが、発議者はあくまでも国会だ。憲法 16 条では請願権が保障され、誰でも法律の制定や改廃を国や地方自治体に要求できるものの、議会に審議などを求める法的拘束力はない。

◆地方自治法上の仕組みを国でも使えるように

一方、地方自治には、国民発議と似た仕組みが存在する。住民は地方自治法 74 条を根拠に、有権者の 50 分の 1 以上の署名を集めて条例の制定や改廃などを首長に請求できる。請求が有効な場合、首長は 20 日以内に議会を招集し、条例案などに意見を付けて提案しなければならない。

水上さんらが想定する国民発議は、基本的には地方自治法 74 条を国に置き換えたものだ。より多くの署名がある時は、法的拘束力のない諮問型国民投票も認める。諮問型であれば改憲の必要はないと判断した。

今後は、超党派の議員連盟の設立を働きかけるなどロビー活動を展開。法案の内容や発議のテーマなどをインターネットで公開しながら検討し、来年の通常国会への法案提出を目指す。

水上さんは「地方自治法上の仕組みを国でも使えるようにする。国会がその気になれば簡単にできる」と指摘した上で、「国民発議は、国民投票の劣化版ではない」と強調する。

「十分な議論がないまま、国民投票だけやっても仕方ない。大事なのは国民が提案し、オープンな場で議論することだ」

◆選挙だけでは民主主義は機能しない

—イニシアチブ（国民発議）制度を提唱するきっかけは。

原発事故による賠償請求権の時効を延長する運動をやったり、2015 年の安全保障関連法案に関する地方公聴会の公述人をやったりと、政治に関わることは多かった。安保法の場合、国を防衛する必要があるとしても、その内容に問題があった。法律が成立してしまうと、国民はどうすることもできない。選挙があると言われるかもしれないが、安保だけが争点ではない。増税するかどうか、安保をどうするかなどの大事な話は、それだけで国民が何らかの意思表示をできないとおかしい。選挙だけでは民主主義は機能しないのではないか。個別の問題に取り組む中で問題意識を強く持った。

—憲法改正以外のテーマでも国民投票の実施を求める声はこれまでもあったが、国民発議の話はあまり聞いたことがなかった。

国民に発議する権利がなければ、そもそも議論が始まらない。国会で何を議論するかは、与野党が国会対策委員長会談という密室で決めている。野党の側も十分に論戦を挑んでいるとはいえ、国対委員長同士で落としどころを話し合っている。みんな議論し、みんなが納得して進むということが最も重要だが、残念ながら今の国会は、オープンな場で議論することに大変後ろ向きな状況にある。日本の民主主義を支える最低限のインフラを確保するという意味で、国民発議が必要だと考えた。

国民投票よりも国民発議の方が、より憲法と抵触する可能性が低いということもある。国民投票も、国会の議決を拘束しない諮問型であれば憲法に反しないと思うが、憲法論議はつきまとう。国民が発議し、国会で議論することが、憲法に反するとはおよそ考えられず、法律で実現できる。国民発議制度は諸外国にもあり、実は日本でも地方自治には、地方自治法 74 条で住民発議が制度化されている。既に存在している地方自治法上の仕組みを国でも使えるようにすればいいだけだ。国会議員がその気になればすぐにできる。

◆国民発議は国民投票の次善の策ではない

一本当は国民投票を導入したいが、難しいから国民発議なのか。

国民発議は次善の策ではない。国民投票があれば、国民発議がいらなくなるという関係ではない。国民投票の劣化版が国民発議ではない。むしろ国民発議の方が大事という側面もある。国民発議を抜きに国民投票だけが導入されると、熟議もないまま、国民がイエスカノーかを言わされる。国民から提案されたテーマをオープンな場で議論し、国会が一定のプレッシャーを受け続けていれば、国民投票をしなくても、まともな結論になるかもしれない。

それでも、人間の価値観に直結するような、例えば脳死問題などは、国会議員だけでは決められず、国民投票にかけなければいけないと思う。その場合も国民発議が先だ。国民発議がないと、国民投票の前提条件を満たさなくなる。

一護憲派は、改憲の国民投票につながるような動きは警戒するのでは。

憲法改正の国民投票と、国民発議と連動した国民投票は全然違うものだ。憲法改正の国民投票は憲法上規定されており、それとは区別してほしい。

一憲法 16 条では請求権が保障されているが、機能しているとは言い難い。

アメリカでは、国家が国民の言うことを聞かない時は革命を起こすぞ、ということが憲法に実装されている。一方、日本国憲法は、革命はやめよう、あくまで平穏にやろうという発想だ。革命の代わりに、平穏に請願できる仕組みになっている。日本国憲法の起草者は、本気で国民の声を聞こうと思っていたはずだが、逆に権利が広すぎて、その気になれば、だれでもいくらでも請願できる。そこで国会は運用上縛りをかけた。請願が受け付けられても、政権与党にとって都合の悪い案件は無視されている。

◆賛成か反対かの議論だけでは結局今と同じ

一地方自治法 74 条に基づき、さまざまなテーマで住民投票条例案が提案されているが、議会で否決されてしまうケースが大半だ。

住民投票も国民投票もイエスカノーかを問うものだ。しかし、国民発議では、法律の具体的な国民修正案、国民改正案を示すことができる。地方自治法 74 条でも賛否ばかりでなく、住民条例案、住民条例修正案をもっと出せばいい。

国民発議制度をつくっても、賛成か反対かの議論だけでは結局今と同じだ。国民が具体的に提案し、国会に議論することを約束させる。議論を尽くした上で国会が結論を出すのは、間接民主主義だから構わない。国民の側も議論の結果、A になっても B になってもガタガタ言わない。そうなれば政権交代が起きなくても民主主

義は高まる。一定のスパンで政権交代が起きた方がいいと思うが、政権交代が起きなければ日本が良くなるというビジョンの描き方はちょっとつらい。政権交代が起きなくても日本が良くなる仕組みを真剣に考える段階にきている。

—最近の野党がだらしがないから国民発議が必要なのか。

それは矮小な議論だ。高度経済成長期は、進むべき方向が決まっており、自民党の言っていることは基本的にゴーだった。ブレーキを踏まなければいけない時は社会党などの野党が頑張れば良かったし、当時の野党はその役割をまっとうしてくれた。ところが、今の日本は、どうかじを切るかを決定しなければいけない。日本だけではなく、どの国でも議員は万能ではない。だから多くの国は、国民発議や国民投票の仕組みをつくり、間接民主主義を補っている。

国民発議は、自民党の非主流派にとって使い勝手の良い制度ではないか。自民党の中にもまともな議員はいるが、小選挙区制では党執行部の力が強く、まともなことを言うと公認をもらえないかもしれない。そういう状況にある議員が、国民から何万もの署名が寄せられ、具体的な提案がくれば、まともな議論がしやすい。国民発議は、実は1人1人の国会議員、特に自民党のまともな議員ををエンカレッジ（激励）する制度だ。中選挙区に戻せばいいという議論もあるが、戻すのにどれだけ大変か。国民発議を導入する方が絶対に簡単だ。

—賛同者とリモート会合を重ねている。

参加者の期待度は高い。民主主義に絶望しているという人が、まずはこれしかない、と言ってくれるケースが非常に多い。一方で、オープンに議論しましょうという運動は、原発は白か黒かという話に比べると、ちょっとひねっていると思われることに気づいた。どう分かりやすく伝えていくかが今後の課題だ。

—国民発議実現までのスケジュールは。

法案には、一定数の署名で国民発議、さらに多くの署名で諮問的国民投票を実施するという二つのハードルを設ける。条文を書くだけなら数カ月でできるが、作り込んでいくプロセスもオープンにやりたい。国民発議に懐疑的な人も交えて議論し、そのプロセスをホームページで公開したいと思っている。10カ月後くらいに法案の形でリリースしたい。

みずかみ・たかひさ 1976年、札幌市生まれ。一橋大商学部卒業後、銀行系シンクタンク勤務を経て、早稲田大学法務研究科1期生。同大学院修了後、2008年に弁護士登録。国の事業仕分け民間評価者やUR都市機構契約監視委員などを歴任。17年に「SocioForward」を設立し、地域貢献型の再生可能エネルギー事業への法的助言や政策提言をしている。