

## 国民投票制度の諸問題

——ワイマール・ドイツ、そしてイタリア——

井 口 文 男

- 一 はじめに
- 二 国民投票制度の姿態転換——戦間期ドイツにおける経験
  - 1 議会制と国民投票制との結合
  - 2 ワイマール憲法における国民投票制
  - 3 ナチス・ドイツにおける国民投票制
- 三 イタリアにおける法律廃棄の国民投票制度
  - 1 憲法への国民投票制度の導入
  - 2 国民投票の手続——一九七〇年五月二十五日法
  - 3 国民投票の実際
- 四 まとめにかえて

## 一 はじめに

議會制代表制が機能障害の状況に陥った時あるいは議會への信頼が失われた場合に、議會制を是正・補完する一方策としてしばしば国民投票制度の導入が主張される<sup>(1)</sup>。しかしながら、議會制と国民投票制との結合の歴史を具体的に振り返ってみるとそれが期待された役割を果してきたとは必ずしもいえない。国民投票制度は国民が直接に国家意思の決定に参与する直接民主制の一要素として称揚されながらも、それが現実にも果してきた役割は「法治国の規格を突き破る」ことであり、あるいは「独裁制を擬似民主的に紛装せしめる」ことであつた。

すなわち、スイスのカントン・連邦及びアメリカ合衆国の諸州で発展を遂げてきたこの制度は第一次大戦後ヨーロッパ諸国とりわけワイマール・ドイツにおいて議會制と結合されることによりその意義・役割を転換したのであるが、それは必ずしも有効に機能しなかつたのである。もちろん議會主義の成立と同時にこれを制約する国民投票制が導入されたという特殊ドイツ的要因はあるにしても、このドイツの歴史的経験は国民投票制度を論ずる場合に一つの教訓とされなければならないだろう。ところで、今日尚、国民投票制度の導入が繰り返し主張されるのにはそれなりの理由も存し得ようが、一つには、この国民投票制度の意義・役割の転換が十全に把握されていない点にあるのではなからうか。そこで本稿では、このような問題意識から、議會制と国民投票制との結合という試みに初めて着手したワイマール・ドイツの経験の概観から一定の歴史的教訓を引き出し、更に戦後新たに法律廃棄の国民投票制度を導入し、現在具体的に施行され、それをめぐり、憲法上・政治上激しい議論が闘わされているイタリ

アの場合を紹介することにより、国民投票制度の諸問題にアプローチしていくことにしよう。

ところで本論にはいる前に次の点を明確にしておかなければならない。すなわち、ここで問題とする国民投票とは立法的な国民投票のことであり、憲法改正国民投票あるいは地方自治レヴェルにおける種々の直接民主制的要素（住民参加・住民投票と呼ばれるところのもの）のことではない。議会制との結合如何が問題となるのは立法的な国民投票であり、後二者はそれぞれ別の次元で問題とならざるにすぎず立法的な国民投票に消極的な態度をとることは必ずしも後二者に対しても同様であるということにはならない。

この点との関連で国民投票の概念を明確にしておく必要がある。我が国で国民投票という言葉を使用する時、そこではまず、レフェレンダムとプレビシットとの双方を含むものとされておりその区別がなされていない。次に、何に対して国民投票をおこなうか、すなわちその対象が何であるかが必ずしも明確にされていない。そして、国政レヴェルと地方自治レヴェルとでは問題が異なってくることが意識されていない。

レフェレンダムとはその語源から<sup>(2)</sup>も明らかな様に、立法機関の議決が予め存在し、それに対して国民の賛否を問うものであり、それ故その対象は規範定立行為である。<sup>(3)</sup>これに対し、プレビシットは<sup>(4)</sup>この様な議決を前提せずに国民が直接に決定を下す。例えば、国家元首の公選、領土の変更、政体の決定（君主制か共和制か）等の場合である。<sup>(5)</sup>この様な明確な区別が存在するにも拘らず、直接民主制の歴史的な発展の中で両者は混同して使用されており、一括して国民投票（*voto popolare*）の概念に包摂されている。<sup>(6)</sup>しかし、国民投票制度を問題とする場合には両者は区別されなければならず、本稿が対象とするのは言うまでもなくレフェレンダムである。

その対象に関しても憲法的国民投票と通常の立法に対する国民投票とを区別しなければならない。前者の場合は「最高法規としての憲法の国民意思による正統化の要請」<sup>(7)</sup>に依拠しておりその採用が比較的容易に肯定されるのに対し、後者の場合は歴史的には「議会の絶対意思に対する抑制」<sup>(8)</sup>の要求に沿うものであり、ここでは「代表制」との結合可能性如何が鋭く問われることになる。

最後に、国政レヴェルと地方自治レヴェルのレフェレンダムを区別しなければならない。「対立する利害の調整」あるいは「人間の人間に対する政治的支配としての統治 (Regierung)」<sup>(9)</sup>が問題となる国政段階とは異なり、「共同事務の遂行」あるいは「固有事務の管理としての自治 (Selbsterwaltung)」<sup>(10)</sup>が問題となる地方自治においてはレフェレンダムの導入はその本来の有効な役割を果す可能性がより大きいといえよう。国民投票制度の諸問題とは要するに直接民主制の要素の導入<sup>(11)</sup>が比較的容易に是認される地方自治段階とは異なり、国政段階ではどの程度まで可能か、あるいはそもそも問題になりえないのではないか、ということである<sup>(12)</sup>。

(1) 我が国では例えば一九六〇年の新安保条約批准国会に際しての、辻清明「むしろ国民投票法の制定を」(『世界』第一七二号)がその好例である。辻氏は安保条約の如く「日本の国家と国民の運命を左右する重大な意味をも」ち、「超憲法的性格を有して」いる問題については民意を正確に掴むため国民投票に付すべきことを主張した。

(2) 《ad referendum》田中秀典・落合太郎編『ギリシア・ラテン引用語辞典』によると「再考を要す」の意。referendumの用語はスイスのカントンの慣行に由来する。市町村連合の形態でのカントンに於ては、カントンの議会への市町村の代表者は討議に付すべき問題につき訓令を帯びていたが、この訓令に含まれない問題については《ad referendum》に、すなわち各市町村への照会を留保した上での投票した。この点につき G. Azzariti, L'istituto del referendum nel nostro sistema

giuridico, in Archivio Giuridico, vol. CLXXXVII, 1974, p. 8, nota (5) : 関根照彦「スイスにおける直接民主制——その歴史と現状(上)」(自治研究五三卷四号、一九七七年)。

(c) C. Mortati, Istituzioni di Diritto Pubblico, tomo II, 1976, p. 836-837. P. Barile, istituzioni di diritto pubblico, 1975, p. 373.

(4) plebiscito はローマ時代の平民 (plebe) の議決に由来す。

(5) Mortati, op. cit., p. 837. P. Barile, op. cit., p. 373.

(6) 河村又介「人民投票制概説(一)」国家学会雑誌四三卷一一号(一九二九年)七一〇頁。フランスでは「人民投票の歪曲されたすがたを指すものとして、レフェレンダムと区別された péjoratif な意味でのプレビシットという」とは「が使用されていることに関しては、樋口陽一『議会制の構造と動態』(一九七三年)一一一頁参照。

(7) 芦部信喜「憲法改正国民投票制に関する若干の考察」文献選集日本国憲法13『憲法改正論』一三四頁。

(8) Carré de Malberg, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme ; Revue du droit public, 1931, p. 226.

(9) (10) C. Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, 1927, S. 43.

(11) 直接民主制の種々の形態として、M・ハンネリは「レフェレンダム、プレビシット以外に、ランデスゲマインデ(市町村集会)、『国民拒否』、『国民諮問』(諮問的国民投票)、『local option』、『解職請求権 (Abberufungsrecht)』、『解任請求権 (recall)』、『判決の取消請求権』、『国民発案を挙げつゝ』。M. Battelli, Les institutions de démocratie directe, 1932, pp. 3 et s.

(12) ここで我が国における国民投票制度の研究状況につき管見の限りを簡単に概観しておくことにしよう。

戦前、すでに美濃部達吉は R・トーマの論文 Recht und Praxis des Referendums in Deutschen Reich und seinen Ländern, ZöR, 1923, を訳出して(『ドイツに於ける国民投票の制度と実験』法学協会雑誌四七卷一号、一九二九年)後に『憲法と政党』一九三四年に収録)、『ドイツのレフェレンダム』を紹介している。本格的論稿は鵜飼信成「直接国民立法の一

形態——ワイマール憲法に於けるレフエレンダムに就いて——」法政論叢第四冊、一九三二年、を嚆矢とする。「公民の全体としての国家活動への参与を、……直接人民立法と議会制度との結合関連の問題として」取扱っている。その後、河村又介氏の一連の研究が登場する。「ドイツに於ける国民投票制度」(一)、(二)、(三)『国家学会雑誌四六卷九号、四七卷三号、八号、一九三二・三年、「国民投票制度の評価に就て」美濃部還暦記念『公法学の諸問題』第一巻、一九三四年、等である。前者においては、直接民主政治と社会主義との思想的連関から説きおこし、バブーフ、リッティングハウゼン、コンシデラン、ビュルクリ、ドイツ社会民主党のアイゼナッハ綱領、ゴータ綱領、エルフルト綱領における直接立法制にふれ(バブーフとコンシデランの思想については、杉原泰雄『人民主権の史的展開』一九七八年、の中で詳しく展開されている)、ワイマール憲法制定過程における議論、憲法に具体化された国民投票制度とその具体的運用の紹介に及び、全体として「国民投票制の思想的背景、その制度と機構、及び実際の運用」を詳論している。そして、この基礎的研究の上にたつて後者においては、「国民投票制度への賛否の両論」に言及しつつ、結論としては「民意表明といふことを標準とする限り、国民投票制度は、議会制度を以ては遂げ得られない効果を挙げ得る」との判断を示している。これら一連の研究の集大成として一九三四年には、日本評論社の現代政治学全集の一冊として『直接民主政治』が公刊される。著者自身序で述べている如く国民投票に関する「我が国に於ける殆んど最初の著述」であり、体系的の研究として今日尚有益である。戦前の我が国における国民投票の体系的研究としては更に大石義雄『国民投票制度』一九三九年、がある。その序によると、「国民投票制度を、特に現実の我国家生活との関連に於て観ようとする」立場からの研究であり、「国民投票は公論 (public opinion, öffentliche Meinung) を表示する一の方法である」(同書一四一頁)と捉え、帝国憲法下においても、「天皇が公論を知る一の方法として必要あらば参考の為に之を行はせられる」(同書三九六頁)との結論を引き出している点に特色がある。しかしながら、「何事かを決定するといふ」本来の意味における国民投票制度は、「国家に於ける統治作用に関しては」厳格に排除し、「国家以外の自治団体に於ける作用に付てのみ、之を行ふことが出来る」(同書三九七頁)とする。この「国家」と「国家以外の自治団体」とで結論を異にし、国民投票制度が有効に機能する場を後者に限定している点は注目される所である。(尚、

大石義雄氏の国民投票に関する論稿には、「国民投票の概念」公法雜誌一卷二号、一九三五年、「国民投票の限界について」公法雜誌三卷一号、一九三七年、「国民社会党ドイツに於ける国民投票制度について」(一)、(二)公法雜誌四卷一一、一二号、一九三八年、がある。

現行憲法制定時においては憲法改正の場合には別として、民間・政党の憲法草案の中で種々の国民投票制度の採用が主張されている。例えば憲法研究会の憲法草案要綱(一九四五年二月二七日)。そこではまず「国民権利義務」の章で「国民へ国民請願国民発案国民表決ノ権利ヲ有ス」との原則が定められ、具体的には「議會」の章で国民投票による議會の解散、議會の決議の無効、更に「内閣」の章で国民投票による内閣の不信任を規定している。次に、「大統領ヲ元首トスル共和制ノ採用」を主張する高野岩三郎の改正憲法私案要綱(一九四五年二月二八日)においては「国民全般ノ利害ニ關係アル問題」に關しての国民投票の可能性を認めている。ユニークなのは、天皇の發議による国民投票制の採用を主張する(「最も重要ナル國務ヲ決定スルカ爲必要アリト認ムルトキハ天皇ノ發議ニ依リ國民ノ直接投票(レフェレンダム)ニ諮フノ途ヲ啓ク」)大日本弁護士会連合会の憲法改正案(一九四六年二月二日)である。これに対し、憲法懇談会の日本國憲法草案(一九四六年三月五日)は「人民發案及人民投票制度ニ付キテハ疑問多ク殊ニ人口多キ國ニ於テハ實施困難ノ事情アルヲ以テ一般立法、行政監督ノ分野ニ於テハ之ヲ採ラズ」として立法レヴェルの国民投票を明確に拒否し、憲法改正の場合に限って「其ノ慎重ヲ期スル爲ニ」国民投票の採用を肯定している。政党の改正案では、社会党の憲法改正案(一九四六年二月二四日)が憲法研究会案と同様に国民投票による議會の解散、内閣の不信任の途を提唱し、日本共産党の日本人民共和國憲法(草案)(一九四六年六月二九日)はその第六四条で国会常任幹事会の管掌事項三として「国会の決定による人民投票の施行の公告」との規定をおくが、何についての如何なる人民投票であるかは明らかでない。(あるいは裁判官に対する人民の信任投票のことか。尚、以上の憲法改正案については憲法調査会資料総第一〇号参照。)

戦後は現行憲法が憲法改正に關して強制的国民投票制を導入し(九六条)、一九五三年には自治庁作成の「憲法改正国民投票法案」が公表されるに及んで憲法改正との関連で国民投票は議論の対象となってきた(例えば、金森徳次郎「憲法

改正と国民投票」法律タイムズ二二号、一九四九年、小島和司「憲法改正国民投票法案について」法律時報二五卷三号、一九五三年、河村又介「国民投票法について」選挙六卷四号、一九五三年等。理論的探究としては前掲芦部信喜「憲法改正国民投票制に関する考察」が詳しい。が、国民投票制度の体系的研究という点では戦前にみられる様な業績は未だ登場していない。大石義雄『国民投票』一九五七年は旧著『国民投票制度の研究』の再刊・補正版である。国民投票制度の解説としては、宮田豊「国民投票制度」憲資・総五九号、一九六二年、が詳しい。同氏には他に「国民投票制度の研究」(大石義雄博士還暦記念論集『世界各国の憲法制度』、一九六六年)がある。

しかしながら、議會制と直接民主制との結合という問題に対する理論的検討という点では大きな前進を遂げている。例えば樋口陽一「現代の『代表民主制』における直接民主制的諸傾向」(『議會制の構造と動態』一九七三年、三三頁以下)である。フランスの憲法史に即して議論を展開する樋口氏の「人民投票制」論の出発点は、「代表概念は理念的にすでに直接民主制を排していたのに対し、半代表概念は理念的にはまさにそれと結合する」(同書四五頁)との認識である。そしてこの直接民主制の理念の現実化過程において人民投票制は、とりわけ選挙人団意思による個別政策決定の場で問題となる。ここでは、人民投票制は包括的な態度決定をせまる選挙とは異なり具体的な争点についての選挙人の意思が表明されるといふ役割が期待される。にも拘わらず、フランスでは人民投票の制度化には反対論が強く、「人民投票のプレビシット性」が問題となっている。そこで、樋口氏は解放後のフランスの具体的事例から次の様な結論を引き出す。すなわち、人民投票の有する賛成拡大現象——事案提案者への没政策的な喝采によって事案への賛成が決められるという機能——及び信任効果現象——一定の限定された事案への賛成投票が事案提案者への信任投票となる——は、没政策化機能および権力正当化機能を有することもあるし、政策顕現機能および権力責任確保機能を有することもある。そして、人民投票制が後者の方、すなわち直接民主制の理念を促進する方向で機能するための前提条件として以下のものを挙げている。まず、政策の選択の一般的な前提としての「政党体制の民主化を伴った発達」に加えて、没政策化を妨ぐものとしての、政治関心の必要性、投票の際の選択の自由、問題提出の仕方の適当さ、宣伝伝達機会の公平さが必要となる。次に、人民投票の発議権を複数の者に与える



ことが必要であり、とりわけ発議権を国民自身に与えることが人民投票の政策顕現機能と権力責任性確保機能を促進するた  
めに有効である。すなわち、人民投票制はこの発議権の帰属の制度的整備がなされる限り直接民主制理念実現化の手段とな  
りうるというのがその基本的立場である。(以上樋口前掲書一〇七頁以下より)

この樋口氏の議論は、論理的には、代表制(議會制)と直接民主制(人民投票制)との結合の問題を半代表概念の導入に  
より「理念上の」解決を与えた点、現実的には、直接民主制の機能する条件の整備を明確な形で視野に入れて点で従来  
の議論と比して際立っているといえよう。しかし、前者の問題は別としても、後者すなわち「条件の整備」によって人民投  
票制が有効に機能するとの判断には一定の留保を表明せざるをえない。この点、樋口氏自身も安易な直接民主主義の導入は  
「他のものを強力でもって排除する」「はじき出した機能」となるとして警戒する所である(議會制民主主義と直接民主  
主義——その神話と現実——前掲書二四七頁以下)。この発議権の帰属こそはイタリアの制憲議會で、国家元首の発議権か  
国民の発議権かという形で鋭く問われた問題である(本稿第三章)。

最近になって国民投票制度に関する(あるいはそれに言及する)論稿が相次いでいる。公法研究三九号(一九七七年)誌  
上の岩間昭道「議会政と民主主義——ワイマール・ドイツについて」及び竹内重年「議会政と直接民主制」、関根照彦「ス  
イスに於ける直接民主制(上)、(中)、(下)」自治研究五三卷四・五・六号、一九七七年、同「コロラドで見た直接民主制」  
法学セミナー一九七六年八・九月号、小林昭三「現代国民投票制論」早稲田政経雑誌二五五号、一九七八年、等である。最  
後の小林氏の論稿は本稿の立場とは異なり、「高度に政治的な行為について国民が政治的判断をする機会制度化」として  
国民投票制に賛意を示している。

## 二 国民投票制度の姿態転換——戦間期ドイツにおける経験

## 1 議會制と国民投票制との結合

第一次大戦後制定されたヨーロッパ諸国憲法の特徴の一つは国民投票制度を広範に導入した点にあった。例えば、ドイツ(ライヒと一七のラント)、オーストリア(ライヒとスイス国境沿いの三のラント)、ダンチヒ、アイルランド、エストニア、ラトビア、リトアニア、ギリシア、チェコスロバキア等である。<sup>(1)</sup>これらの諸国においては又議會主義も維持されたので、ここに議會制と国民投票制との結合の理論的可能性という興味ある新しい憲法問題が登場することとなった。

この問題につき、ミルキヌルゲツェヴィチは議會制との結合により国民投票制の有する政治的意義が根本的に変更したと説く。すなわち、国民投票は国民主権の発現形態というよりもむしろ、行政府と議會との均衡を達するための技術的制度として登場している。とりわけ以下の四つの国民投票の新しい形態においてはそうである。1° 国民投票による行政府首長の解職(ドイツ・ライヒ憲法四三条)。2° 行政府首長の発案による国民投票による議會の解散(ラトビア憲法四八条)。3° 国民発案による国民投票による議會の解散。(ドイツ・ラントの諸憲法)。4° 法律案を対象とする国民投票の結果としての議會の解散(エストニア憲法三二条)。しかしながら、行政府と立法院の対立が最早存在せず、行政府が立法院の委員会となり共に選挙の際の政党の政策を実現する機関となった現代の議會制においては、国民投票の導入はこの新しい傾向と矛盾するものとなる。選挙人団——議會——行政府の一元的関

係が存在する場合には国民投票は不要である。<sup>(2)</sup>

これに対し、カレ・ド・マルベールは、議會制とレフェレンダムとが結合されるに至ったのは絶対君主制が制限君主制へと変容したのと同様に類推できるとの立場から、「議會の絶対制」に対して国民を直接導入することによりこれに制限を加えようとするものであるとする。それ故、議會制とレフェレンダムとは相互に結合可能である。<sup>(3)</sup>

以上の如く、議會制と国民投票制との結合という憲法理論上新たな問題に対する解答には全く相反するものがあったが、それでは現実においては国民投票制度の姿態転換は如何なる帰結をもたらしたか。その先駆ともいえるワイマール・ドイツにみてみることにしよう。

## 2 ワイマール憲法における国民投票制

第一次大戦後ヨーロッパ諸国憲法における国民投票制の導入の先駆・モデルとなったのは「代議民主政と直接民主政とを結合した或る程度にまで新規な試み」<sup>(4)</sup>に着手したワイマール憲法の諸規定であった。

一九二一年六月二七日の国民投票法 (Gesetz über den Volksentscheid, RGBl., 1921, S. 790) はその第一条で次の五つの場合を列挙している。

- 1° 議會の可決した法律に対し大統領の命令により行う (憲法七三条一項)。
- 2° ライヒ議會の議決に対しライヒ參議院が異議を申立てた場合に大統領の命令により行う (七四条三項)。
- 3° ライヒ議會の可決した憲法改正に対してライヒ參議院は国民投票を要求しうる (七六条二項)。

4° ライヒ議会の三分の一以上の請求によりその公布が延期された法律に対し有権者の二〇分の一が国民投票を要求した時(七二条及び七三条二項)。

5° 有権者の一〇分の一が法律案の提出を請求した場合。但し、ライヒ議会がなんらの修正を加えずに可決した時は国民投票は行わない(七三条三項)<sup>(5)</sup>。

以上の種々の形態の国民投票においては立法府の議決に対する承認あるいは不承認という国民投票の本来の要素は未だ保持しているものの、むしろライヒ大統領あるいはライヒ議会内少数派の一種の拒否権(Veto)、ないしはライヒ機関相互に存在する意見の相違又は紛争に対し、主権者としての国民が決定を下すという側面が前面に出てきている。すなわち、「憲法の制定者であった国民会議は議会の多数派の支配に対して或る種類の反対勢力を設けることを適当なりと為し、之に依って新しい形態の checks and balances の制度を成立せしめた」<sup>(6)</sup>のである。ワイマール憲法の国民投票制を論じたシュミットは、ここでは国民投票の種々の機能が種々の形態で結合されているとして、国民投票本来の議会の議決に対する承認の機能、ライヒ機関相互の紛争を解決する決定の機能、国民請願にもとづく国民投票によって議会に行使される統制の機能、を指摘する<sup>(7)</sup>。

これらの制度のうち理論上又實際上重要な問題を提起したのは、「国民代表議会の意思の国民の意思からの乗離を直接民主制の方法により矯正する」<sup>(8)</sup>機能すなわち統制の機能が強く働くことが期待された国民請願にもとづく国民投票制である。

この制度はワイマール共和国時代に八回行使されている。このうち三回は七三条四項に定める国民請願対象除外

事項の「租税法」にあたるとして請願を却下され、一回は請願の対象が議会で可決されたため消滅となり、一回は請願自体は許可されたが申請者の側で継続せず中止となり、一回は必要な署名集取に失敗し国民投票には至らなかった。<sup>(12)</sup> それ故、現実に国民投票が行われたのは、一九二六年共産党社会民主党の請願による「旧王宝財産没収法案」と、一九二九年鉄兜団を中心としたいわゆる「解放法案」であった。<sup>(13)</sup>

前者は一九二六年二月一五日に許可され、登録手続期間が三月四日から同一七日までと設定された。必要署名数を獲得した同法案は政府により議会に提出されたが否決されたため、六月二〇日の国民投票に付されることになる。国民投票では賛成票が反対票を上回ったが有権者の過半数が投票に参加せず憲法七五条（国民投票により議会の議決を無効にするには、有権者の過半数が投票に参加していなければならない。）により不成立となった。<sup>(14)</sup> この最初の国民投票の経験において、解釈論上は、①当該法案が憲法七三条三項にいう「形の整った法律案」の要件を具備しているかどうか、②憲法改正の内容を含む法案が請願され議会で審議の対象となっている時に、これに対する修正案又は代案として憲法改正の法案を議決する場合に、通常の手続と同様に過半数で以って足りるかそれとも憲法七六条に定める三分の二の多数が必要か、③国民投票に付せられる法案が二箇以上の場合に投票は選択投票 *Alternativabstimmung* であるのか、それとも便宜的投票 *Eventualabstimmung* が認められるのか、<sup>(15)</sup> の諸点が争われたが、政治的には、国民投票自身が不成立に終わったため、「本質的な重要性を持つ事件」<sup>(16)</sup> とはならなかったが、国民投票が国民の「政治的熱情を異常に興奮せしめる」<sup>(17)</sup> ものであり、政党の格好の宣伝の道具となりうることを示した。かくして、シュミットが「政治的なもの力によって法治国的規格の枠を打破することができる」<sup>(18)</sup> と鋭く指摘し

た「人民立法手續」の危険性は、次の一九二九年のヤング案に反対する国民請願運動においては一層鮮明な形であらわれることになる。

一九二九年九月二八日、鉄兜団及びドイツ国家人民党の指導者はライヒ内相に対し次の様な内容の「ドイツ民族の奴隸化に反対する法律」(通称「解放法」)の国民請願を申請した。

「ドイツ国民は国民請願にもとづく国民投票において以下の如き法律を議決する。

一条 ライヒ政府は、ヴェルサイユ条約における戦争責任の承認は強制されたものであり歴史的眞実に背反し虚偽の前提に依拠しており従つて国際法上の拘束力を有しないものであるとの告知を諸列強に対し、壮嚴な形式で以つて遲滞なくおこなうこととする。

二条 ライヒ政府は、ヴェルサイユ条約第二三一条並びに四二九条及び四三〇条における戦争責任の承認が正式に無効となるよう努めることとする。

ライヒ政府は更に、ハーグ會議決議の受諾と否とに拘わらず、被占領地域が遲滞なくかつ無条件に並びにドイツ領土に対する如何なる監視を受けることなしに返還されるよう努めること。

三条 諸列強に対して、戦争責任の承認にもとづく新たな負担と義務を負うことは許されない。

パリ専門家會議及び同會議におけるドイツに関する協定にもとづく負担及び義務も同様に許されない。

四条 ライヒ宰相、ライヒ大臣及びその全權大使は、三条一項の規定に反して諸列強と条約を締結した場合には、刑法九二条三号の刑に服するものとする。

五条 この法律はその公布を以って効力を生ずる。」

この請願は九月二十九日ライヒ内相により許可され、登録期間が一月一六日から二十九日までと設定された。期間中、四一三万五三〇〇の署名（必要署名数は当時の有権者数四一二七万八八九七の一〇分の一以上）を集め本請願は辛うじて成立し、十一月二十五日ライヒ議会に「ライヒ政府の見解」とともに提出された。しかしながら、議会で可決に至らず十二月二日の国民投票に付せられることになる。投票の結果は、投票者六三〇万八六三二、賛成五八三万八八六八、反対三三万八二三一、無効一三万一五三三、で有権者の過半数の参加を得られず前回と同様不成立に終わった。<sup>(19)</sup>

このヤング案に反対する国民請願においては前回同様国法上も種々の解釈問題を提起することになったが、ここで指摘しておかねばならない更に重要な点は、この運動の中で右翼急進主義者の宣伝戦とその結末における失敗の政治的意義である。K・D・ブラッハーはこの点を次の様に述べる。「この宣伝戦の意義は、人民票決自体にあったのではなく、それがナチスの煽動に対して権力掌握に向かつての出發の機会を提供したことにあった。それに加えて、人民票決の結末は、民主主義者たちを、もう一度偽りの安心感の虜にすることになった。彼らがナチ党を過少評価し、それに続くしばらくの間、弱体な反撃しか企てようとしなかったのは、このことから説明できる」。<sup>(21)</sup>

以上の経験に鑑みるとワイマール憲法における国民投票制度は、「悪いとは言わないまでも何ら積極的な成果をもたらさなかったし……いざれにしても共和国へ何らのプラスになることはなかった」<sup>(22)</sup>のであり、しかもワイマー

ル議会主義成立の歴史的与件の下では「議会主義の補完からその對抗へと転換する可能性」を有するものであったとの評価も是認されよう。民主主義を内部から崩壊するレフェンダムーこれこそがこの期の歴史的教訓である。そして、「レフェンダムによって制限せられた議会主義」こそはファシズムのめざす統治形態であった。<sup>(24)</sup>

### 3 ナチス・ドイツにおける国民投票制

民主主義の内部からの破壊にその格好の機会を提供した国民投票制度は、「破壊された民主主義」の後にくる権威主義的体制を擬似民主主義的に紛装する手段として再度の姿態転換をとげることになる。すなわちナチス・ドイツにおける国民投票制度である。

一九三三年七月一四日、ヒトラーの指導者独裁の実質的基礎ともいえる政党法(「政党の新設を禁止する法律」とともに、「国民投票に関する法律 (Gesetz über Volksabstimmung, RGBL. I, S. 479)」が公布された。全文四ヶ条からなるこの法律の内容は次の通りである。

「一条(1) ライヒ政府は、政府の意図する措置につき、国民にその賛否を問うことができる。

(2) 前項の措置には、法律もこれを含む。

二条 国民投票においては有効投票の多数を以って可決されたものとする。憲法を改正する規定を含む法律に関する投票においても同様とする。

三条 国民がライヒ政府の措置に賛成の時は、一九三三年三月二四日の民族及びライヒの危難の除去のための法



律 (RGBI. I, S. 141) 第三条が適用される。

四条 ライヒ内務大臣は、本法施行に必要な法規命令及び一般行政規則を制定することができる。」

ここでは国民投票の発案権は政府に独占され、政府が必要と認める時に提起することができる。又その事項には制限がなく法律を含むすべての政府の措置が対象となりうる。国民は受動的に政府の提案に賛否の意思を表明するだけで、否決の場合（現実には全くといってよい程考えられない）の効果についての規定はない。すなわち、「国民投票の結果、政府の処置が否決となったとしても、之に依って、政府は何等の法的拘束をも受けるものでない。換言せば、政府は、国民投票の結果如何に拘らず、必要とあらば、国民投票に付せられた処置を執行し得るのである。」<sup>(25)</sup>

これは如何なる意味でもレフェレンダムではなく又言葉の本来の意味におけるプレビシットでもない。指導者の措置に対する国民の強制された同意をまさしく「国民の投票 (Volksabstimmung)」という形式で表明するにすぎない。<sup>(26)</sup>

ところで、ハンス・シュナイダーによるとナチス・ドイツにおける「国民の投票」は三回おこなわれている。第一回は一九三三年一月二日、国際連盟からの脱退の賛否が問われた（ライヒ議会選挙と同時に）が、有効投票の九五・一%の賛成で支持されている。第二回は一九三四年八月一九日、大統領職と宰相職とを合体する法律（ヒンデンブルクの死去に伴いヒトラーが大統領職を兼ねる）の賛否を問うもので八九・九%の賛成を得た。そして最

後の「国民の投票」は一九三八年四月一日、オーストリアの併合の賛否が問われたが、しかもこの場合はライヒ議会選挙と一体のものとして投票された。次の様な形式の間である。「貴下は一九三八年三月一三日にとられたオーストリアのドイツ帝国への再統一の処置に合意されるか、又我が総統アドルフ・ヒトラーの選挙リストに賛成されるか。」結果は九九%の賛成を得ている。<sup>(27)</sup>

以上の「国民の投票」の実際からも、ナチス・ドイツにおける国民投票制度は「ヒットラーと国民大衆を無媒的に直結させるチャネル」<sup>(28)</sup>の役割を果たしており、「憲法上の問題というよりは、むしろ、宣伝の問題」<sup>(29)</sup>となっており、「政治的にも法律的にも単なる装飾的な地位に墮して」<sup>(29)</sup>しまったのである。

本来議會制とは無縁であった国民投票制はワイマール憲法により「国家機関相互の紛争を争解決する技術的手段」及び「議會に対する統制手段」へと姿態転換をとげたが、前者は殆ど機能することなく、後者は現実には「議會に對抗する手段」として利用され、その本来の機能を果すことなく、終には「議會制を制約し独裁を民主主義的に紛争せしめる手段」に転化した。戦間期ドイツにおける国民投票制度の経験は概ねこういう具合に総括できるのである。この点をふまえるならば、戦後のボン基本法が国政レヴェルでの国民投票を排除したのは、当然ともいえよう。ところが、同じく戦後の新憲法であるイタリア共和国憲法には議會制と直接民主主義との結合が新しい形態ではあるが継承されている。次に、この点の紹介に移ろう。

(一) Hans Klinghoffer, Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen, in: AöR, N. F. 14, 1928, S. 5. 憲法の一覽表がもつて。尚、B. Mirkine-Guetzevitch, Le Parlamentarisme et la votation

populaire dans les Constitutions d'après-guerre; Revue du droit public, 1930, pp. 37 et s. に具体的な憲法の規定がある。

- (2) 以上をいふは B. Mirkin-Guetzwitch, op. cit., pp. 35 et s.
- (3) 以上をいふは Carré de Malberg, op. cit., pp. 225 et s.
- (4) 美濃部前掲『憲法と政党』三三頁。R. Thoma, Recht und Praxis des Referendums in Deutschen Reich und seinen Ländern, in: ZöR, 1928, S. 489.
- (5) 順番は C. Schmitt, a. a. O., S. 8 に依る。
- (6) 美濃部前掲書三三頁。R. Thoma, a. a. O., S. 489.
- (7) C. Schmitt, a. a. O., S. 8 f.
- (8) C. Schmitt, a. a. O., S. 9.
- (9) 一九二三年移住借地全国同盟の提起したもの、一九二六年貯蓄者同盟による増額評価法改正の請願及び一九二七年増額評価被害者の全国勤労協会による「国民財産の回復のための法律」の請願。
- (10) 一九三二年社会民主党が提起したもの。
- (11) 一九二二年移住借地全国同盟の提起したもの。
- (12) 一九二八年共産党が装甲巡洋艦建造禁止を求めて提起したもの。
- (13) 以上のワイマール期の国民請願をいふは Hans Schneider, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 157; Fritz Poetsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, II. Teil und III. (letzter) Teil, in: JöR, 1929 und 1933/34.
- (14) 以上の国民請願運動をいふは vgl. G. Kaisenberg, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, in: ZöR, 1927, S. 170 ff.; F. Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JöR, 1929, S. 131 ff.

- (15) 河村又介「直接民主政治」一八八頁によると、Alternativabstimmung の場合には、「何れか一案に賛成するか、凡てに反対するかが許されるのみで、二案以上に賛成することはできない」のに対し、「先づ若し孰れかを採用するとせば何れを採用すべきかを表決し、然る後にこの案を決定的に採用すべきか否かの投票を行ふ」のが Eventualabstimmung である。
- (16) K・D・ブラッハー「ドイツの独裁」(山口・高橋訳、一九七五年)二二五頁。
- (17) 美濃部前掲書三七頁。
- (18) C・シュミット「憲法論」(阿部・村上訳、一九七四年)三〇二頁。
- (19) ヤング案に反対する国民請願運動については、vgl. W. Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, in: AöR, 1930, S. 88 ff.; F. Poetsch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JöR, 1934, S. 199 ff.
- (20) まず、本法案は憲法七三條四項にいう「予算」に該当し、又外交政策の指針をその基本的内容としているので、この様な国民請願自身が許されないのではないかという問題。更に、本法案は憲法に規定された権力分立の原則に低触しその限りで憲法改正の内容を含むものではないかという問題、又官吏が国民請願に参加することが許されるか、許されるとすればどの程度かということが問われた。最後に、憲法七五條の解釈との関連で、ライヒ議會が国民請願を完全に否決した場合には本条は適用されないのではないかという点が争われた。
- (21) K・D・ブラッハー前掲書二九三頁。又山口定「ヴァイマル共和制の崩壊過程」(岩波講座世界歴史27、一九七二年)四九九、五〇〇頁には次の様な指摘がある。「ナチ党はこの運動への参加によって、『カイザーに忠誠』で『真面目』なドイツ国家人民党と肩を並べ、保守的な国民の信頼を獲得し、同時に過激なナショナリズムや共和国打倒の宣伝と勢力拡大の機会とを掴み、ファシズムイデオロギーの拡大を準備したのである。」
- (22) H. Schneider, a. a. O., S. 158.
- (23) 広渡清吾「ドイツにおけるブルジョア法の変容過程」(『マルクス主義法学講座』(4)、一九七八年)三二七頁。
- (24) この点につき、ケルゼン「デモクラシーの本質と価値」(岩波文庫、西島芳一訳)二五一、二二頁。現代の議會主義の問題

を考察する場合、ファシズム期の経験は重要であり今後の研究課題としたい。

(25) 大石義雄「国民投票制度の研究」二七七頁。

(26) 《第三帝国》の《国民投票》がヒトラーの《カリスマ的》権威を実証する機会となり、《指導者原理》のナチ国家構造への具体的適用である点については、宮田光雄「ドイツ《第三帝国》の政治構造」(岩波講座世界歴史28、一九七一年) 九一頁参照。

(27) 以上のナチス・ドイツにおける「国民投票」の実際については、vgl. H. Schneider, a. a. O., S. 160 ff.

(28) 広渡清吾『第三帝国の法構造』試論——『授権法体制』を中心として——(社会科学研究二七卷三号、一九七六年、四九頁。

(29) フランツ・ノイマン『ビヒモス——ナチズムの構造と実際——』(岡本・小野・加藤訳、一九七六年) 五三頁。

### 三 イタリアにおける法律廃棄の国民投票

反ファシズム・レジスタンス闘争の精神の結実である一九四七年イタリア共和国憲法は憲法史的次元においては一九一九年ワイマール憲法、一九三一年スペイン第二共和国憲法の系譜に属するものといえよう。このことは、例えば、国家形態規定を相互に比較するだけでも容易に納得のいくところであるが、<sup>(2)</sup>ここで問題とする「直接民主制の要素の導入」という点においても同様である。すなわち、立法作用を国民代表議会に留保しつつも(七〇条一項)、国民に対し法律発案権(七一条二項)及び法律廃棄の国民投票を請求する権利(七五条)を認めることにより、イタリア共和国憲法も又、「代表制」と「直接民主制」とを結合した体制——しばしば“混合民主制”<sup>(3)</sup>と呼ばれる——を継承することになった。しかし、ワイマール憲法とは異なり、国民の法律発案とそれに続く国民投票という

制度（ワイマール共和国崩壊の引き金となった一種の人民立法手続）は認めておらず、両者を厳密に分離し国民の法律発案権の承認に留め（それ故、国民発案にもとづく法律案が議会で否決又は修正されても国民投票は行われな<sup>(4)</sup>い）、又国民投票も現行法律の廃棄を請求する場合にのみ行うこととし、しかもその行使にはかなり慎重な制約を加えることになっている。

以下、本章ではイタリアに於ける国投票制度の紹介に重点をおき、国民投票制度の憲法への導入過程、更に国民投票実施の具体的手続を定めた一九七〇年五月二五日法の内容、そしてこれまで二回施行された国民投票の実際とそこでの問題点を順次検討していくことにする。

## 1 憲法への国民投票制度の導入

### (a) 第II小委員会での議論—モルターティ構想とその修正

一九四六年六月二日の選挙<sup>(5)</sup>により成立し、同年六月二五日よりその活動を開始した制憲議會は、七五名からなる憲法委員会を選出し、新しい憲法草案の起草を委託した。委員会は七月二〇日の第一回の會議においてルイーニを議長に選出し、委員会を更に、市民の権利及び義務に関する第一小委員会、共和国の憲法体制（第一部・執行権、第二部・司法権）に関する第二小委員会、社会的経済的権利及び義務に関する第三小委員会の三つに分割して作業を開始した。<sup>(6)</sup>

国民投票制度の導入はテルラチーニを議長とする第二小委員会第一部で討議の対象となった。最初にこの問題を

とり上げ、その後の議論の中でも主導的な役割を果たしたのはモルターテイ<sup>(7)</sup>である。立法権の報告担当者に任命された彼は九月三日の会議において総括的な報告を行い、その最後の部分で国民投票制に関する原則的な問題にふれ、ほぼ次の様な旨を述べその導入に賛意を表明した。

現代においては立法作用における国民の役割を代表者を選出するという限定されたものから積極的に国政に参加するといふより広範なものへと発展させることが要請されており、そのための手段として国民投票制度が存在する。国民投票制度はスイスやアメリカの様な憲法体制の下で重要な役割を果たしてきているが、議会制の下でも政府と議会との紛争を前者の不信任又は後者の解散というラディカルな方策によらずに議会による政府の信任を維持しつつ解決するものとして有効であり、国家諸機関の均衡を保つ機能を有している。いづれにしても、国民の政治教育の場を提供し、又議会制において重要な役割を果たした政党に対して国民が影響力を行使する機会を与える点にこの制度の積極面がある。政治指針の統一性に不調和な要素をもたらすのが弱点ではあるが、慎重な配慮(国民が政治に無関心なものとしてでなく組織された国民として事前に提出される問題についての討議の場が与えられる、投票に付せられる問題が明確な形で提示される等々)の下に国民投票制度が導入されるならばそれは最大限の効果を發揮することにならう。<sup>(8)</sup>

一定の条件の留保の下での国民投票制度の導入という、この基本的立場は立法権に関する条文草案では次の二つの形で構想され小委員会の審議に付せられることになった。一つは、議会で可決された法律の効力の発生を差し止める国民投票(referendum suspensivo o preventivo)であり、発案者は草案上は国民のみであったが実質上審

議に付せられたモルターティ修正案では国家元首も発案者となることができた。<sup>(9)</sup>次に、法律案に関して両院間に意見の不一致が生じた場合に、この紛争を解決する一方策として国家元首による両院（又は一院）の解散という制度と並んで、当該法律案に関して国民投票を行う権限が国家元首に認められた。<sup>(10)</sup>

ところが、この提案に関する審議においては国民投票の発案という形で国家元首が立法過程に介入してくることに對し強い反對論が表明される。その理由の主なものには、「国民意思と議會との間に懸隔が生じても国民発案による国民投票という解決法で充分であり、国家元首はこの紛争に介入すべきでなく威信を保つためにもその局外にあるべきだ」（ラーミ・スタルミーティ議員<sup>(11)</sup>）、「国家元首に国民投票の発案権を認めることは彼に過大な権限（*eccesivo potere*）を付与することになり極めて危険である」（グリエコ議員<sup>(12)</sup>）、「大統領制と同一の制度になつてしまふ。そのみでなく、立法権は国家元首と兩議院により行使されるといふ旧アルベルト憲法の立場に實質的には復歸することになる」（ラ・ロッカ議員<sup>(13)</sup>）、「國民の発案以外の國民投票は存在しえない」（カッピ議員<sup>(14)</sup>）等々である。これに對し、草案を支持する立場からモルターティは一般論としてはこれらの議論は正当であるとしつつも、イタリアの現実に立脚して次の様に反論する。「国民投票制度が議會制と結合しうるかどうかという理論上の問題はここでは措くとしても、国家元首による国民投票の指示は不適切とし国民投票は國民の発案によるのみ行われるべきだとの見解には反對である。充分に組織され且つ明確な世論の潮流が存在する場合にはこの見解は正当であろう。政党が住民の極めてわずかな層しか結集しておらず、いかなる政治的志向が優位を占めているのかを正確に把握することが困難なイタリアの様な国に於いてはそうではない。國民の確固たる意識の把握を容易にするためには



国家元首にも国民投票の発案権を認めることは有益である。<sup>(15)</sup>

しかしながら、国民意思を組織し媒介する政党制が十全に発達していない以上、国家元首の発案による国民投票を認めるべきだとのモルターティの見解は、採決の結果否定されることになる。すなわち、第一の停止的（ないしは予防的）国民投票においては国家元首の発案権は否決され、<sup>(16)</sup>国民の発案権のみが認められ、第二の国家諸機関の紛争の調停としての国民投票はその全体が否決されることになった。<sup>(17)</sup>

ところが、小委員会においては国民投票制度の重要性に鑑み、改めてこの制度全体について特別に時間をとって検討を深めることになり、関連する条文を起草する任務がモルターティ議員に委託されることになった。<sup>(18)</sup>そして一旦は否決された国家元首発案の国民投票が復活するとともに新しい形の国民投票が提示されることになる。

一九四七年一月一七日から二二日までの第二小委員会は国民投票制度に関する本格的な審議の場となっている。その冒頭で起草者モルターティが行った提案説明はほぼ次の様な内容であった。

まず、国民投票の発案権を政府と国民との双方に認める。次に、政府発案の国民投票は、議会の可決した法律の発効を停止させるためのものと、その逆の議会の否決した法律案を成立せしめるためのものとの二つとする。後者については、法律の発効を停止するためのもの又は既に発効している法律を廃棄するためのものに加えて、国民の法律発案権（イニシアティブ）にもとづく国民投票が認められる。<sup>(19)</sup>更に、国民投票の様式を規定するものとして、国民投票で否決された法律はその時から二年経過しないと再提起することができないこと、財政法律、国際条約締結承認及び批准に関する法律は国民投票の対象から除外されること、国民投票への参加資格は下院議員選挙の有権

者とすること、等が定められる。又、強制的国民投票は認められず(憲法改正の場合は別)、政府発案、国民発案のいずれの国民投票も任意的とする。その他、国家元首の解職、議会の解散を求める国民投票は認められない。<sup>(20)</sup>

以上の内容のモルターティ草案に関して小委員会では五日間で総計一〇時間四五分にわたる議論が展開される。まず第一に、政府発案という形で国家元首の国民投票発案権を再度とりあげたことに対しては異論が強く、モルターティは、「アッセンブリー・システムを採用するのではない以上、個々の立法措置に関して議会と政府の間に必ずしも政府危機には致らない程度の意見の不一致が生ずる可能性があり、この様な状況に際しては政府に対し議会の可決した法律に反対する権限又は議会が批判を受けた法律案を成立せしめる権限を付与することが適切である。そして、議会と政府との間の意見の不一致は国民を通してのみ解決されるのである」<sup>(21)</sup>との説明を行い、又この場合、国民投票の発案権の实体は政府に存し、国家元首は形式上発案を行うにすぎないと主張したが、前回同様、投票の結果否決となる。<sup>(23)</sup>そこでモルターティは両院間の意見の不一致を解決するための国家元首による国民投票という制度を提案するが、これも簡単な討論の後、採決に付され否決されてしまい<sup>(24)</sup>国家元首発案の国民投票という制度はいずれも採用しないことになった。

これに対し、国民発案による国民投票の原則が確認され、法律の発効の停止を求める場合と現行法律の廃棄の場合に国民投票が行われることになり、国民の法律発案にもとづく国民投票というワイマール型の国民投票制度は拒否されることになる。

まず、停止的国民投票(Referendum suspensivo)に関してはモルターティの原案では、「審署に必要な期間内

(一ヶ月)に、二〇分の一の有権者は議会の可決した法律を国民投票に付すことができる<sup>(25)</sup>との簡単な規定であったが、討議の中で種々の修正が加えられ次の様な表現になった。「議会の可決した法律について、その仮公布後二ヶ月以内に五〇万人の選挙人又は九つの州議会の要請がある場合には国民投票が行われる。

議会の否決した法律案についても同様とする。

法律案が両院議員の五分の三の多数で可決された場合には国民投票を行うことはできない<sup>(26)</sup>。」

修正・追加された点はまず第一に、議会の否決した法律案に対しても国民投票が行われる様になった点である。次に、国民投票を一定の条件の場合には制約するものとして、法律案が、1°議会の絶対多数で可決された場合、2°議会の五分の三の多数で可決された場合又は絶対多数で緊急と宣言された場合、3°議会の五分の三の多数で緊急と宣言された場合、の三案が提示されたが、投票の結果、五分の三の多数で可決された法律については国民投票が行われないことになった。第三に、有権者の二〇分の一による国民投票の請求という要件は厳しすぎるのではないかと疑念が提示され、討議の結果五〇万人の有権者とする事になった。第四に、州議会にも国民投票の発案権が認められ、その数は九つとされた。最後に、国民投票の請求期間は、法律の公布の停止期間がいたずらに長くなるのは望ましくはないが署名収集のためには相当の期間が必要との判断から二ヶ月とされた点である。

ところが、討論の最後に法律の発効を二ヶ月も停止させるのは重大なことであるので、今回の議決は暫定的なものとして本案件に関しては更なる討議を行う様にとのラコーニ議員の提案が承諾され<sup>(27)</sup>、翌一月二〇日の小委員会において再検討が加えられた結果、次の様な条文にまとめられた。

「五〇万人の選挙人又は七つの州議会が要求する場合は、議会の可決した法律について国民投票が行われる。

法律の仮公布後二週間以内に五万人の選挙人又は三つの州議会が国民投票の発案を行うことを宣言した場合には、審判の期間は停止される。第一項の国民投票に必要な署名又は州議会の支持を獲得するための期間は公布後二ヶ月間とする。

両議院の絶対多数により緊急と宣言された法律案は国民投票に付すことはできない。

条約批准の承認に関する法律、予算法は国民投票の対象とはならない。<sup>(28)</sup>」

主な修正点は、議会で否決された法律案については国民発案により再提起できるのでこれに関する国民投票は行わないことになった点、更に、法律の仮公布後二週間以内に国民投票をおこなうかどうかの予告の制度を設けた点及び、国民投票からの除外要件として《議会の五分の三の多数で可決された法律》とあったのを《議会の絶対多数により緊急と宣言された法律案》と変更した点である。更にここでは国民投票の対象とはならない法律に関して議論がおこなわれ、モルターティの当初の案文では《財政的法律》とあったのが、これでは余りにも漠然とすざざおりすべての法律が財政的性格を有しており国民投票の対象から除外されてしまうことになるとの反対論が述べられ、《予算法》と修正されることになった。

次に、法律廃棄に関する国民投票はモルターティの当初の構想では次の様に国民の法律発案及びそれに続く国民投票というワイマール型の一種の人民立法手続類似のものとして規定されていた。

「国民発案は少なくとも一〇万人の有権者により条文の形で起草された法律案の提出により行使される。

この草案は政府により直ちに議會に送付されなければならない。送付後六ヶ月以内に審議に付されず、あるいは否決され、あるいは修正を受けた場合には、規定上当然に國民投票に付されるか、又は少なくとも二〇分の一（あるいは一〇分の一）の有権者が要求する場合に國民投票に付される。草案には当該事項の専門委員会の報告書が付される。

有権者の要求が現行法律（又はその一部）の廃棄に関わるものである場合にも同様とする。廃棄の効力は國民による議決が公示された時に始まる。<sup>(29)</sup>

討論の中では、有権者の請求を待たずに直ちに國民投票を行うとの一種の人民立法手続は否決される。<sup>(30)</sup>又、國民發案による法律案を議會が否決した場合國民投票がおこなわれるとの原則も否決された。<sup>(31)</sup>議會の否決した法律案に関して國民投票を行うことを除外したのと同様の見地からである。結果的に法律廃棄の國民投票の原則のみが可決され、しかもこの場合は法律廃棄の國民の請求が議會の審議に付されることなく直ちに國民投票が行われることになった。

以上の結果、小委員会においては法律の効力発生を停止を求める國民投票（一種の Veto）と現行法律の廃棄を求める國民投票が承認され、発案権はいずれも國民にのみ帰属することになり、國家元首の發議権は否決された。

#### (b) 憲法委員会總會での議論——國家元首の發議権の復活

ところが、憲法委員会總會においては小委員会の審議では否決された國家元首發案の國民投票が、兩院間の意見の不一致の場合の解決手段として採用されることになった。すなわち、「一院が一定の期間内に他院の可決した法

律案に関して審議をおこなわず、又は否決した場合には、共和国大統領は当該院に対し審議をおこない又は再審議する様要請できる。当該院が審議せず又は従前の議決を再確認するならば、共和国大統領は可決されなかった法律案に関して国民投票を指示する権限を有する。<sup>(32)</sup>との規定である。

次に、国民発案の国民投票に関しては、次の様な小委員会で確認された通りの案が提示され討議に付される。

「緊急と宣言されなかった法律はその公布後二週間以内に、五万人の選挙人又は三つの州議会が国民投票に付すべきことを要求した場合にはその効力を停止される。法律の公布後二ヶ月以内に国民投票の実施を求める請求が総じて五〇万人の選挙人又は六つの州議会の支持を獲得した場合には、国民投票がおこなわれる。租税法、予算の承認及び条約批准の承認に関する法律については国民投票は認められない。

又、五〇万人の選挙人又は六つの州議会が少なくとも二年間有効な法律の廃棄を要求する場合にも国民投票がおこなわれる。国民投票は租税法については認められない。<sup>(33)</sup>」

この提案に対し、グラス議員は第一項、すなわち法律発効の停止を求める国民投票の削除を求める。これは實質的には国民の拒否権 (Veto) <sup>(34)</sup> であり、立法機能に対する障害となり反民主的である、というのがその理由である。共産党のトリアッティ議員もこの見解に同調する。この様な制度が存在すれば、強力に組織された政党が議会の全活動すなわち国の立憲活動を実際に阻止することができるようになるだろうし、闘争に明けくれ、何事も機能しなくなるだろう、との危惧の念を述べる。<sup>(35)</sup> 一方、第一項擁護の立場からファブリ議員は、緊急と宣言された法律、租税、予算、条約に関する法律は国民投票の対象とはならないのだからグラス議員やトリアッティ議員の懸念は

根拠がない、と反論する。<sup>(36)</sup>

点呼投票の結果、グラッシ議員の提案は22・25・1というわずか三票差で否決される。<sup>(37)</sup>又、この点に関連して、国民投票の制度が代表制の民主的かつ適切な是正措置となるためには一定の制約が課せられるべきだとの立場から、各議員の三分の二の多数で可決された法律は国民投票から除外される、とのペラッシ議員の提案が可決されることになった。<sup>(38)</sup>

### (c) 制憲議会での議論——法律廃棄の国民投票の成立

一九四七年一月三十一日に制憲議会に提出された七五人委員会の憲法草案においては、以上の経過をふまえて国民投票は次の三つの場合におこなわれることになっていた。

七〇条二項（両院間の意見の不一致の場合） 一院が他の院の可決した法律案を前項の期間（三ヶ月）内に審議せず又は否決した時は、共和国大統領は当該院が法律案を審議し、又は再検討することを要請することができる。当該院が審議をおこなわず又は再度同じ議決をなした場合には、大統領は否決された法律案に関して国民投票を指示する権能を有する。

七二条一項（法律の発効停止を求める国民投票） 各議院の議員の絶対多数により緊急と宣言されず又は三分の二の多数で可決されなかった法律は、その公布後二週間以内に五万人の選挙人又は三つの州議会が国民投票に付すべきことを要求した時はその効力を停止される。国民投票は法律の公布後二ヶ月以内に国民投票の発案が総じて五〇万人の選挙人又は六つの州議会の支持を獲得した場合におこなわれる。

二項（法律廃棄を求める国民投票） 五〇万人の選挙人又は六つの州議会が少なくとも二年間有効の法律を廃棄する様請求した時にも国民投票がおこなわれる。

三項（国民投票の除外事項） いずれの場合にも、租税法、予算の承認及び条約批准の承認に関わる法律に関しては国民投票はおこなわれない。<sup>(39)</sup>

しかしながら、制憲議会本会議での討議・採決の結果、七〇条全体及び七二条一項は削除され、法律廃棄に関する国民投票のみが新憲法に規定されることになった。まず、両院間の意見の不一致を解決する国民投票が規定された七〇条全体が削除されるに至ったのは、この方策の提唱者であるモルターティ自身が見解を変え、両院間の意見の不一致の場合を想定した特別の規定をおく必要はなく慣習に委ねればよい、との修正案を提示したのが重大な背景になっている。この点を憲法委員長ルイーニに指摘されたモルターティは、「この提案がおこなわれた時は未だ制度自身が確定しておらず、両院をどの様にするのかも構想されていなかった。又、この様に重要な議論においては反省を繰り返し、よりよきものを求めていくのは当然である」と前置きして、概ね次の様にその「転向」の理由を述べる。

両院間の紛争を解決する方策として、①一院が他院に優越する原則を採用する。②両院合同会議（Assemblea Nazionale）に委ねる、③国民投票による解決、の三つが提案されているがいずれも支持し難い。とりわけ国民投票による解決には対象から除外される事項が存在し（財政に関わる事項）、この点に関して紛争が生じた場合には役に立たないという実際上の困難がある。更に又、国民投票の結果はいずれかの院に対して不信任を表示する結果と



なる訳であるから、これは紛争を解決するというよりもむしろそれを複雑なものにしてしまふ。さすれば如何なる解決が望ましいか。モルターティによると新憲法で構想された議會制の機構そのものがこの種の紛争を解決する唯一のものである。「議會制において立法活動を規制し調整する者は政府であり、議會の信任を保持しなければならぬ。政府は紛争が生じた場合にはその場に依じて最も適切な解決の手段を見出すであらう。二次的な問題に関して紛争が生じた場合には、少なくともその瞬間においては当該法律案を放棄するであらう。しかし、法律案が政府の政策を実現するのに本質的なものである場合には、政府はこれを信任問題として提示するであらう。不信任の場合には政府危機となり内閣の総辭職か兩院又は一院の解散によつて解決されることになる。」<sup>(40)</sup>

七〇条全体の削除というラディカルでしかも現実的なモルターティの提案は秘密投票に付せられ、一七七対一六で可決されることになる。<sup>(41)</sup>この結果、戦間期ヨーロッパ諸國憲法で採用された國家機關相互の紛争を解決する手段としての國民投票はイタリヤにおいては導入されないことが終局的に確認されることになった。

七二条に関する議論においては一項（停止的國民投票）と二項（廢棄的國民投票）とで見解がわかれる。例えば、ポツディ議員は停止的國民投票は議會制民主主義に反するものとしてその削除を求める。議會制民主主義の下では直接・普通選挙で選出された議會のみが國民意思の代表者であり、國民投票の制度を認めることはその瞬間國民は二重に意思表示をおこなふことになり、國民代表による法律の形式での意思の実現を阻害することになる。更に、政党が容易に署名を集めて議會外からの議事妨害に訴える危険性がある、<sup>(42)</sup>というのがその理由である。又、タルジエティ議員は實際上の立場から國民投票の制度そのものに反対の立場を表明し、七二、七三条全体の削除を提案す

る。彼によると、国民投票という制度は理論上又政治上の側面においては「魅力的なもの」である。しかしながら、実際の側面からすればこの制度はかなり重大な不都合をもたらすものであり、有効に機能させることは殆ど不可能である。<sup>(43)</sup>

これに対し、ペラッソ議員は草案における国民投票制度には慎重な配慮及び一定の制限（緊急と宣言された法律、特別多数決で可決された法律に対しては国民投票はおこなわれない。一定の事項は国民投票の対象とはならない。）が加えられており、この点を考慮するならば国民投票制度の導入に反対することはできないとの見解を表明する。「この様な制限の下で憲法が国民投票制度を採用するならば、この制度は国民主権の原則を具体的に実現することになる。又、国民が単に人物を通じてのみでなく事項に関しても判断を下すということを通じて政治生活への参加を慣習化するという重大な教育上の価値をもつことになる。」<sup>(44)</sup>又、国民投票制度全体の削除を求めるタルジュエティ議員の提案に対しては、憲法委員会議長であるルーニが、「議会から唯一の主権的機関としての性格を奪うためにも国民投票は必要である」と答えているのが注目される。<sup>(45)</sup>

投票においては、一項（停止的国民投票）と二項（廃棄的国民投票）とにわけておこなわれ、前者に関してはその削除の提案が可決され、<sup>(46)</sup>後者に関しては逆に否決され、<sup>(47)</sup>結局、新憲法においては法律廃棄の国民投票のみが採用されることになった。これが現行憲法七五条である。それによると、「五〇万人の選挙人又は五つの州議会の要求があるときは、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部の廃止を決定するために」国民投票がおこなわれる。

ところで、留意すべきは以上の成立過程からも窺われる様にこのイタリア型の《法律廃棄の国民投票 (referendum abrogativo)》は、法的には、《法律廃棄の国民発案 (iniziativa popolare abrogativo)》にすぎないという点である。新憲法のコンメンタールで「直接民主主義の諸制度」の項を担当したM・バッテリはこの点が最も重要であるとして次の様に述べている。「現行法律の廃棄をめざす手続は、真正な referendum の場合に他の国家諸機関（議会）の議決した法律の形成に国民を参与せしめるという目的を有していない。それは国民発案としての性格しか有していない。<sup>(48)</sup>すなわち、現行イタリア憲法においては、法的、理論的には、法律の成立過程に国民が直接に参加するという真の意味での referendum は存在せず、国民の法律発案（七一条二項）及び法律廃棄の発案（七五条）の制度が存在するにすぎない。国民に積極的に認められるのは発案 (iniziativa) 段階までであり、国民投票が行われるとしても“現行法律”の全部又は一部を廃棄するという消極的役割を果すにすぎない。いわば「国民による違憲審査権の行使」ともいえよう。この点では「人民立法手続」を定めたワイマールの場合との違いは明白である。しからば、実際の機能の点ではどうか。次に具体的手続、行使の能様の検討に移ろう。

## 2 国民投票の手続——一九七〇年五月二五日法

国民投票施行の詳細を定める法律は憲法施行後二〇年以上もたった一九七〇年になって成立することになる。すなわち、「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律（一九七〇年五月二五日法律第三五二号<sup>(49)</sup>）」である。これにより国民投票制度を発動させる諸条件が整備されることになった。本法は第一章で憲法改正に関する

国民投票、第二章で法律廃棄に関する国民投票、第三章で州の区域の変更に関する国民投票、第四章で国民の立法発案、についての規定をそれぞれおいている。第二章に定める（部分的には第一章の規定も援用される）法律廃棄に関する国民投票の手續を制憲議會での提唱者モルターティの公法教科書の記述に沿って段階的に紹介すれば以下の通りである。<sup>(50)</sup>

## I 署名の収集又は州議會の要求

(a) 署名の収集発起人（一〇名以上でなければならない）が破棄院書記官室へ国民投票の「要求」を提出することにより手續が開始される。その際、「職員が認証した二つ折用紙に国民の投票（*votazione popolare*）に付そうとする案件の文言及び廃棄を欲する法律又は法律の効力を有する命令を表示しなければならない。その様式は、国民投票に付せられる法律及び法律の効力を有する命令の日付、番号及び名称を明示して、《あなたは……廃棄することを欲するか》とする。」（二七条）。この手續の後、署名収集活動にはいる。

(b) 五以上の州議會による要求の場合には、各議會議員の絶対多数で当該要求が可決されなければならない、決議の寄託を行う「代表者」が明記されていなければならない（二九、三〇条）。

## II 署名の寄託

次に、収集された署名は、前記の「要求」提出後三ヶ月以内に、少なくとも三人の発起人により破棄院書記官室へ寄託されなければならない（二八条）。州議會の議決の場合はそれぞれの代表者が要求書を作成して寄託する

（二一条）。

この寄託は毎年一月一日から九月三〇日までにおこなわなければならない(三二二条)。一年に一回以上の国民投票がおこなわれるのを妨ぐためである。更に、両議院の一方の任期満了に先立つ一年間及び両議院の一方の選挙の施行後六ヶ月は国民投票の要求を寄託することはできない(三二一条)。国民投票の結果による立法の空白が長期にわたるのを避けるとともに、新しく成立した議会が国民投票の要求に煩わされることなく自己の指針を決定できる様にとの配慮にもとづく。

### III 適法性の確認

破棄院に附置される国民投票中央事務局は九月三〇日<sup>(51)</sup>の満了とともに寄託された要求が法律の要件を満たすものであるか否かを確認する。一〇月三十一日までに中央事務局は、代表者又は提出者に対し手続上の違反を命令を以て示し、十一月二〇日までの更正の期間を指示する。そして、十二月一五日までに、寄託されたすべての要求の適法性につき確定的命令を以て決定する(三二二条)。

### IV 憲法裁判所の許可

中央事務局で適法性を宣言された国民投票の要求は、次に憲法裁判所において憲法七五条二項に定める国民投票除外事項に該当するか否かの審査に付される。憲法裁判所は中央事務局の命令を受理した後、一月二〇日までに評議部による審議の日を定め、二月一〇日までに判決を下さなければならない(三二三条)。

### V 公示の手続

憲法裁判所の判決の通知を受理した共和国大統領は、内閣の決議にもとづき、四月一五日から六月一五日の間に

含まれる日曜日に国民投票の期日を定めて公示する。但し、両議院又はその一方の解散の場合には、手続は中止となり自動的に延長される(三四条)。この手続の中止は選挙と国民投票とが同時に施行されるのを妨ぐために設けられた。

## VI 投票

投票は、判然と読みやすい字で書かれた投票用紙に印刷された《賛成》、《反対》に印をつけることによっておこなう(三五条)。

## VII 結果の宣告

国民投票の結果が廃棄に賛成である場合には、共和国大統領は自己の命令で以って当該法規が廃止されたことを宣言する。廃止は官報への公示の日の翌日から発効する。又、立法の空白を埋めるため、廃止の発効を六〇日を越えない期間延期することができる(三七条)。反対に、国民投票の結果が当該法規の廃止に反対の時は、当該法規に関しては以後五年間は更なる国民投票を要求することは許されない(三八条)。

又、国民投票の実施以前に国民投票の対象となった法規が廃止された時は、国民投票はもはやおこなわれない。

この場合には、国民投票中央事務局が「関連ある活動がもはやおこなわれないことを宣言する。」(三九条)。  
廃棄の効力は将来効のみであり、遡及効はもたない。<sup>(52)</sup>

### 3 国民投票の実際

一九七〇年法により前節に述べた様な法的手続を整備された国民投票制度は今日まで二回発動されている。一九七四年の「離婚法」廃棄に関する国民投票と一九七八年の「公共秩序法」、「政党に対する国庫補助法」廃棄に関する国民投票である。<sup>(53)</sup> いずれも結果的には有効投票の可半数の支持が得られず失敗に終わっている。ここでは、この二回の国民投票の実際を検討していく中で如何なる点がこの制度自身又はその手続の問題として浮かび上ってきたかをみていくことにしよう。

#### (1) 一九七〇年二月一日法律第八九八号（いわゆる離婚法）の廃棄を求める国民投票

一九七一年六月一九日、セルジオ・コッタ教授等はいわゆる離婚法の廃棄を求める国民投票の要求を提出し、同年二月六日、国民投票中央事務局はこの要求の適法性を認める命令を下した。これを受けて、憲法裁判所は一九七二年一月二六日判決第一〇号<sup>(54)</sup>において国民投票の許容性についての初めての判断を下すことになる。審議に際しては「離婚法の廃棄を求めるイタリア同盟」と提出者の意見書が寄託された。憲法裁判所は意見書の寄託に際しては国民投票法第三三條第三項の文言を厳格に解釈して「離婚法の廃棄を求めるイタリア同盟」の意見書を採用しない旨を宣告した後<sup>(55)</sup>、本件国民投票の要求に関しては自らに判断権限が付与されていることを前提的に確認し、「国民投票を求められている本件法律はその全体又は個々の規定に於ても憲法の除外する事項に含まれない」と判示した。そこで、一九七二年二月二七日の大統領令により<sup>(56)</sup>国民投票の施行日が六月一日の日曜日と公示されたが、翌日議会は解散となり五月七日に総選挙がおこなわれることになった<sup>(57)</sup>ため国民投票の手続は一九七三年五月八日まで<sup>(58)</sup>

自動的に中止されることになった。ところで、国民投票法三四条二、三項に於ては手続の中止と再開のみを規定し、新たな国民投票の期日に関しては言及していないため、次の様な問題が生じた。国民投票の施行日も一年延期となると一九七三年六月一日が投票日となるが、この日は日曜日に該当しないため新しい投票日を公示する大統領令が必要となる。しかし、国民投票法一五条二項には「国民投票の日は公示の命令の発布後五〇日から七〇日の間にある日曜日に定められる」とあり、この要件と三四条一項の要件「四月一五日から六月一五日の間に含まれる日曜日」とを勘案すると、手続再開後の五月九日から六月一〇日（国民投票可能な最後の日曜日）までは五〇日に満たず一九七三年中には国民投票はおこなわれず二年延期すべきことになる。これに対して、一五条二項は憲法改正又は憲法的法律についての国民投票に関わる規定であり本件には適用されないとの見解も主張されたが結局は二年延期となった。<sup>(59)</sup>一九七四年五月一二日に施行された国民投票に於ては反対票が過半数を占め、離婚法は維持されることになった。

## (2) 公共秩序法及び政党に対する国庫補助法の廃棄を求める国民投票

一九七七年六月三〇日、議会内少数派である急進党のメンバーはそれぞれ内容の異なる八件の国民投票を請求し、国民投票中央事務局に於ては「いずれも適法とされた。しかし、一九七八年二月七日判決第一六号<sup>(60)</sup>において憲法裁判所は八件の要求のうち四件を不許可とし残りの四件のみを許可した。不許可の根拠となったのは憲法七五条二項に規定する以外にも国民投票の対象から除外される事項が存在するとの判断であり、以下の四つの基準を明示している。<sup>(61)</sup>①選挙人団に付せられる問題が多様で異質な要求を含んでおりその間に合理的な共通項が欠けている場合。国



民主権の真摯な表明の一装置としての国民投票の論理とは相容れないからである。②憲法、憲法改正法律、「その他の憲法的法律」を廃棄しようとする要求は認められない。通常の法律の効力を有する国家の立法行為が対象となる。③通常法律の規定であってもその内容が憲法上の拘束力を有し、その中核的内容を変更し、効力を奪う場合にはそれに対応する憲法の個別規定を侵害することになり、国民投票の対象とすることはできない。④憲法七五条に規定する場合。

以上の基準を設定した上で憲法裁判所は不許可となった案件に関して次の様に判示している。まず、一九二九年五月二七日法律第八一〇号第一条の廃棄を求める国民投票は、第一に当該法律が憲法七条二項に定める憲法的内容を有するラテラノ条約の施行法律であるという点、第二に国際条約の批准の承認に関する法律であるという点に鑑み認めることはできない。次に、刑法の九七ヶ条を一括して廃棄を求める要求は前記①の基準に照らして認めることはできない。同様の観点からして、平時に於ける軍事刑法に関する国民投票の要求は認められない。更に、軍事裁判に関する法律の廃棄を求める国民投票は前記③の基準に照らして認めることはできない。

かくして、公共秩序法、政党への国庫補助法、弾劾裁判手続法、精神病院法の四件が国民投票に付せられることになったのであるが、後二件に関しては国民投票に至るまでに議會での処置がなされたので国民投票法第三九条に鑑み投票に付せられず、結局、前二件に関してのみ国民投票がおこなわれることになった。六月一日に施行された国民投票に於ては<sup>(62)</sup>いずれも反対票が多数を占め、ここでも国民投票はその目的を達することはできなかった。

さて、以上のイタリアにおける国民投票制度の実際の運用から概ね次の点が指摘できよう。まず、国民投票制度

はその推進者により議会の《決定》に対する異議申立の装置として利用されている（離婚法の場合）。次に、議会内少数派による意思表明・貫徹の機会として利用されている（公共秩序法、政党に対する国庫補助法の場合）。いずれにしても議会活動に一定の刺激を与えるものとして機能している訳であるが、実際には議会の意思を確認する結果に終わっている。この国民投票制度の運用に対する賛否、その功罪については現在議論が闘われている最中であり、その帰趨は、今日における国民投票制度の有効性を問う見地から極めて注目されることである。<sup>(63)</sup>

- (1) イタリア共和国憲法のこの様な評価に関しては、C. Mortati, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in *Raccolta di Scritti*, II, 1972, p. 281; L. Pestalozza, *La costituzione e lo Stato*, 1975, p. 13.
- (2) ワイマール憲法前文「ドイツ人民は、……自由と正義とによつて國家を再建し……」及び第一条「ドイツ国は共和国である」との表現は、スペイン第二共和国憲法における「スペインは、自由と正義のうちに組織された、あらゆる種類の労働者の民主的共和国である」との規定に継承され、この規定はイタリア共和国憲法第一条「イタリアは、労働に基礎を置く民主的共和国である」と類似の関係にたつ。この点につき、影山日出弥「スペイン第二共和国憲法——比較憲法史のための一試論——」法政論集五〇号、一九七一年、四一頁参照。スペイン共和国憲法の前文及び、vgl. H. Gmelin, *Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932*, in: *JöR*, 1933/34, S. 335 ff.
- (3) 「混合民主制 (democrazia misto)」及び「C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 1976, p. 836.
- (4) M. Battelli, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), Vol. II, 1950, p. 77.
- (5) 同時に政体決定の国民投票が施行され、五四・三％対四五・七％で共和政体が決定された (Il comportamento elettorale in Italia, a cura di G. Galli, 1968, p. 331)°
- (6) *La Costituzione della Repubblica italiana*, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, 1976, p. II ss.

- (7) 著名な憲法学者で、所属はキリスト教民主党(以下DCCと略す)。
- (8) Assemblée Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, p. 93 ss. 以下制憲議会  
 事録の引用は、第二小委員会—II Sc.、憲法委員会総会—A. P.、制憲議会本会議—A. C.と略す。
- (9) II Sc., p. 804.
- (10) II Sc., p. 811.
- (11) II Sc., p. 806. 尚、同議員の所属は社会党(以下PSIと略す)。
- (12) II Sc., p. 806. 所属は共産党(以下PCIと略す)。
- (13) II Sc., p. 806 e s. 所属はPCI。
- (14) II Sc., p. 807. 所属はDC。
- (15) II Sc., p. 809 e s.
- (16) II Sc., p. 810.
- (17) II Sc., p. 814.
- (18) II Sc., p. 816.
- (19) ワイマル憲法第七三條第三項と同種のものである。
- (20) II Sc., p. 817 e s.
- (21) II Sc., p. 817.
- (22) II Sc., p. 825.
- (23) (24) II Sc., p. 828.
- (25) II Sc., p. 828.
- (26) II Sc., p. 835.

- (2) II Sc., p. 833.
- (3) II Sc., p. 845.
- (3) (3) II Sc., p. 846.
- (5) II Sc., p. 848.
- (2) A. P., p. 213.
- (3) A. P., p. 231.
- (3) A. P., p. 231. シトマン議院の所屬は全國民主聯合 (D.D.N.)。
- (5) A. P., p. 231.
- (9) A. P., p. 232.
- (5) A. P., p. 233.
- (8) A. P., p. 232 e s.
- (6) 憲法委員會臨時報告書 La Costituzione della Repubblica italiana, 1976, p. 471 ss. 以下條知スルニ。
- (9) A. C., p. 1243 ss.
- (4) A. C., p. 1253.
- (2) A. C., p. 1261.
- (3) A. C., p. 1264 e s.
- (4) A. C., p. 1267.
- (4) A. C., p. 1268.
- (4) A. C., p. 1271.
- (4) A. C., p. 1273.

- (48) M. Battelli, op. cit., p. 73.
- (49) L. 25 maggio 1970, n. 352.—Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, in Codice delle leggi amministrative, Vol. 1, 1972, p. 71 ss. 尚「外国の立法」一三卷六号「一四卷四号」に福島徳良夫氏の訳が掲載されている。
- (50) C. Mortati, Istituzioni di Diritto Pubbico, II, 1976, p. 842 ss.
- (51) 一九七〇年の国民投票法では、「破棄院の各部の部長により構成され、その最年長者がこれを主宰する。」(第二二条)とあったが、一九七五年の改正 (Decreto-legge 1° luglio 1975, n. 264, in Lex, Anno 61, 1975, p. 1176.) では、「破棄院各部の最年長者の三人の部長及び各部の最年長者の三人の評定官により構成される。三人の部長のうち最年長者が事務局を主宰し、他の二人がこれを補佐する。」
- (52) これとの関係で、referendum abrogativo は「規範定立行為」か、それとも単なる「事実行為」にすぎないのかという点に関して争いがある。というのは、新しい法を創造するという場合には、既存の規範を「廃棄し」、それに新しい規範を「代置する」という必要があるが、r. a. には後者の要素が欠けているからである。積極に解する場合は、「片面的規範定立行為 (atto di funzione normativa unidirezionale)」ないしは「消極的立法行為 (atto di legislazione meramente negativa)」の存在を肯定し、r. a. は既存の法律を廃棄する法律の場合と状況がよく似ているとする。積極に解する場合は、r. a. で廃棄された事項については議会が随意に処置することになる点を強調する。C. Mortati, op. cit., p. 856 ss.; V. Crisafulli, Lezioni di Diritto Costituzionale, II, 1, 1976, p. 87 ss. 参照。
- (53) この他に一九七六年には「妊娠中絶問題」での国民投票が施行される予定であったが、議会の解散、総選挙→国民投票の延期→中絶緩和法の成立の結果、国民投票は行われなかった。
- (54) Sentenza—(25 gennaio) 26 gennaio 1972 n. 10, in Giurisprudenza Costituzionale, 1972, p. 40 ss.
- (55) 下の点に引く C. Mezzanotte, Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale, in G.

- C., 1972, p. 954 ss.
- (9) Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 1972, in Lex Legislazione Italiana, Anno 58, 1972, p. 769.
- (15) Decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1972, n. 19.—Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in Lex, 1972, p. 795.
- (38) Decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1972, n. 20.—Convocazione dei comizi per la elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in Lex, 1972, p. 796.
- (65) この問題について R. D'Alessio, Sui poteri presidenziali in tema di indizione e di fissazione della data del referendum, in G. C., 1973, p. 2715 ss.
- (69) Sentenza—(2 febbraio) 7 febbraio 1978 n. 16, in G. C., 1978, p. 79 ss.
- (61) この点で本判決が国民投票制度に関わる重大な問題を「解決」してあり、この問題についての判例の一つの「転換」をなしている点について V. Crisafulli, In tema di limiti al referendum, in G. C., 1978, p. 151 ss.
- (62) 投票の結果は、Rinascita, n. 24—anno 35, 16 giugno 1978. 以下の通りである。投票総数は三三三、五一四、九九八票で投票率は八一・四％。公共秩序法廃止賛成は二三・三％。反対七六・七％。白票及び無効票六・二％。政党に対する国庫補助法廃止賛成は四三・七％、反対五六・三％、白票及び無効票六・三％。
- (63) この点は又、稿を改めて紹介したい。

#### 四 ちゆめにかえて

議会主義の是正・補完、あるいはケルゼン流にいうならば「民主主義的要素をさらに一層強める方向」での議会主義の改革をめざすものとして期待せられた国民投票制度は、具体的歴史的にはその有効な役割を果していない

し、むしろ逆に議會主義を制約するものとして機能してきたといえよう。とりわけワイマール・ドイツの場合は明白である。この点をふまえるならば、規範的国家意思の形成を国民代表に委ねるといふ議會主義の原理と国民自身が発法過程に直接参与し、何らかの決定を下すといふ国民投票制度とを結合するという試み自身がそもそも矛盾していたのか、それとも特殊ドイツ的要因に規定されるところが大なのかについては慎重な吟味が必要であるとしても「議會主義原理そのものの利益において」国民投票制度を導入するという理念には疑念を表明せざるをえない。これに対し、イタリアの場合はどうか。すでに検討した如く、制憲議會では種々の形態の国民投票が議論の対象となつたにも拘らず、国家元首発案のものは否決・撤回され国民発案の原則が確認され、しかも国民が発法過程に参与するという真の意味でのレフェレンダムとしての「停止的国民投票」の制度は議會制の正常な運営を阻害するものとして拒否され、結局、現行法律を廃棄する場合のみ国民投票が認められた。しかもこの制度自身レフェレンダムとしての性格よりもイニシアティブとしての性格が強いという事情に加えて、その発動の面でも、実施の期間が限定されており又議會の選挙と同時に施行されるのを避けており、更に憲法裁判所の許可が必要とされる等、厳格な制約が付されている。その具体的施行に対する評価については、現在進行中の事態でもありここでは留保せざるをえない。

いずれにしても当面次の様に言えないであろうか。「議會主義の改革」という視点から国民投票制度の導入に安易に賛成することはドイツの経験に照らし極めて危険であろう。この場合にはむしろ、議會の形成過程及び議會の役割・機能そのものを問題としなければならない。次に、「国民主権行使の一形態」あるいは「国民の立法運動・

立法参加」という視点から問題にする場合は、今日の議会制の発展段階においては、レフェレンダムは必要でなく、イニシアティブの承認で充分なのではなからうか。