

住民投票と多様化の世界

編纂委員会

このところ、マスコミ報道で「住民投票」と言う言葉を耳にすることが多くなった。昨年末話題になったのが、昨年9月25日に行われた「クルド人自治区の独立を問う住民投票」と10月1日に行われた「スペイン・カタルーニヤ自治州の独立を問う住民投票」であった。どちらも、独立賛成派が勝利したものの、周辺諸国や中央政府の強烈な反対のため、簡単に独立できる状況ではない。

それでも世界で「住民投票」が増えている理由は何なのだろうか。

最近の「住民投票」の特性と過去の歴史的事例を分析して、改めて「住民投票」の正当性を考えてみたい。

1 「住民投票」とは

ブリタニカ国際大百科事典によれば、国民主権の表われとして、国民一般が、議員その他公務員の選挙以外の課題について直接行う投票。いわば国民が国家意思の決定に直接参加する一形式であり、領土の帰属の決定、指導者の決定、重要な国家政策の決定など

に際して行われるほか、日本の地方自治特別法における住民投票も一種の住民投票であり、広く「referendum」(レファレンダム)と呼ばれる。

特に領土の帰属、指導者の決定など特殊な場合には *plebiscite* (プレビシット) と呼んで区別することもあるが、両者に厳密な区別があるわけではない。住民投票ともいうが、「国民」と規定できない人たちの場合もいので、厳密には人民投票(以下、住民投票)の用語が望ましい。国際法上用いられるプレビシットは、おもに領土の譲渡が行われる場合を対象としていわれ、譲渡によつて当該地域の住民は、原則的に今ままで異なる国家に属することとなるため、「住民投票」によつて住民の意思を尊重しようとするものである。

しかし、「住民投票」が領土の譲渡にあつたつての一般的要件になっているとまではいえない。このような傾向はフランス革命以来のことである。第2次世界大戦後は、非自治地域などの独立、領土の帰属決定に際して「住民投票」

票」が多く行われている。

日本国憲法の採用する「住民投票」の例としては、憲法改正に関する国民投票(96条)、一つの地方公共団体にのみ適用される特別法に関する住民投票(95条)、最高裁判所裁判官の国民審査(79条)がある。

2 近年の主な住民投票

- ① 「ウクライナ・クリミア自治共和国」(2014年3月16日)
セバストポリ特別市のロシアへの併合を問うもので、クリミア自治共和国では賛成96・77%(投票率83・1%)、セバストポリ特別市は賛成95・6%(投票率89・5%)であつた。
- ② 「英国・スコットランド」(2014年9月18日)
スコットランドの英国からの独立を問うもので、反対票55・25%(投票率84・6%)であつた。
- ③ 「ギリシャ」(2015年7月5日)
ギリシャの財政緊縮政策への賛否を問うもので、反対票61・31%(投票率62・5%)であつた。
- ④ 「英国」(2016年6月23日)
英国のEUからの離脱を問うもので、賛成51・9%(投票率72・2%)であつた。
- ⑤ 「ハンガリー」(2016年10月2日)
ハンガリーへの難民受け入れ容認の是非を問うもので、反対票98%(投票率が50%に満たず無効)であつた。
- ⑥ 「トルコ」(2017年4月16日)
トルコの大統領権限強化の憲法改正を問うもので、賛成51・41%(投票率85・43%)であつた。
- ⑦ 「イラク・クルド人居住地域」(2017年9月25日)
クルド人居住地域のイラクからの独立を問うもので、賛成92・73%(投票率72・16%)であつた。
- ⑧ 「スペイン・カタルーニヤ」(2017年10月1日)
スペイン・カタルーニヤのスペインからの独立を問うもので、賛成90・18%(投票率43・03%)であつた。
- ⑨ 「イタリア・ロンバルディア州」(2017年10月22日)
イタリア・ロンバルディア州の自治権拡大を問うもので、賛成95・29%(投票率38・34%)であつた。
- ⑩ 「イタリア・ベネト州」(2017年10月22日)
イタリア・ベネト州の自治権拡大を問うもので、賛成98・1%(投票率57・2%)であつた。

3 最近の「住民投票」の特性

● 間接民主制と直接民主制
現代社会において、日本を始め多く

の民主国家は、主権者である国民が議員などの代表者を選挙で選んで、その代表者が政治を行うという間接民主制を採用している。

欧米社会には、長年培ってきた代表制民主主義（間接民主制）の伝統が根付いており、間接民主制は、市民の利害や感情から一歩距離を置いて、じっくり検討したり、交渉の余地を置くことで理性的な政治を進めるために適しているとの考えである。

一方で、「住民投票」は、特定の政策についての態度を有権者が投票で直接表明し、政策の決定に反映させようとする直接民主制の方法である。

最近の代表例は、何といってもEU離脱についての賛否を聞いた英国の国民投票である。当時のキャメロン首相は、「住民投票」を公約に掲げて、公約通り実施した。その結果、英国国民は予想に反し、EU離脱を選んだ。

従来英国は、伝統的に間接民主制を堅持する国であり、「住民投票」には慎重な姿勢を示していたが、ブレア元首相が、地方分権に力を入れ始めてから変化が起き始めたと言われている。

一方、「住民投票」の本家は、スイスであり、これまでに約300回投票が行われた。ただし、スイスの「住民投票」を主導するのは、議会ではなく国民である。このような参政権の形態

は国民発議と呼ばれている。

また、米国では多くの州で「住民投票」の制度が法律化されている。大統領選挙のように主権者が直接決定することが民主主義だという建国の精神に近いのかもしれない。

しかし、1回の投票で賛成か反対かを決することから、住民投票が終了しても「賛成派」と「反対派」の対立が継続し、内戦や暴動につながる場合もあり、かえって民主主義を損なう危険性がある。また、否決された側が、裁判所に提訴し住民投票の正当性を問う事例も見られる。

●自由社会と「住民投票」

英国のマット・クオトラップ教授が分析した「住民投票」の発生状況を見ると、冷戦崩壊までは、年間7件前後であったものが、冷戦後は20件程度に急激な変化を見せている。それは、冷戦後に多発した民族紛争と重なる。冷戦時代に抑え込まれていた民族意識等の自らの自由や権利を求める意識が爆発したことが原因であろう。

もう一つの視点は、自由主義的な国と抑圧された全体主義的な国の格差である。20世紀までは、二つの体制の違いの間に大きな差はみられないが、21世紀に入ると、米国などの自由主義的な国の「住民投票」は、年平均約13

件、メキシコやインドなど一部自由な

国は約4件、ロシア、中国などの自由でない国は、2件以下である。つまり、「住民投票」は民主的な国家で増えており、言い方を変えれば、自由な国では、「住民投票」を求める世論が高まりやすいということである。

もう一つの見方として、民主主義国家の揺らぎがある。中間層の没落や景気後退からくる国家の緊縮政策による生活困窮者の増大や経済格差の広がりなど、発達した資本主義社会の様々な歪みが不満を生み、それが中央へ向けられた結果でもある。

また、民主主義国家が民意に翻弄されて弱体化していることについて、ロシアなどの権威主義国が体制維持のために民主主義国家に対する影響力を高めるために大胆に活動していると指摘する学者もいる（『民主国家に浸透する権威主義』トルステン・ペナー）。

●「住民投票」と政党政治の変質

何故、「住民投票」が増えるのかを考えると、政党政治の変質がある。冷戦時まで、各国の政党は明確な政策課題を提示していたが、現在では人権問題や環境問題など複雑な政策課題に対して多様化が進んでいる。日本の例を見るまでもなく、政党と政策課題の一致が見えにくく、政党の構成員にも混

迷が深まっているようにみえる。

このことが、有権者の間に政治家や官僚などの既存支配層に対する不信感が充満し、明確な論点に対する意思表示を求めることになる。

政治や他人への無関心が広まる社会では、自己愛を増大させて政治への無関心も広がる。そうすると冷静な判断で国の行く末を考えるよりも、イベント的に参画できる「住民投票」の方を面白く感じてしまう。

一方で、情勢が複雑化する現代社会で、より迅速な決定が必要とされるようになると、議論ばかりして一向に前進しない議会政治よりも独裁的な権力者の出現を許容する風潮が高まる。これを狙うものは、ゆっくり階段を上っている暇などない。風を起こし、一挙に上りつめるために「住民投票」は、望まれる手段である。

更に、このような不信感を増幅し、加速させているのが、ソーシャルネットワークワーク・サービス（SNS）などのコミュニケーション手段の発展である。あの英国のEU離脱の「住民投票」でもSNSは離脱派の糾合に大きな役割を果たしたと言われている。

4 歴史に見る「住民投票」の危険性

歴史をさかのぼると「住民投票」が物議を醸した例も少なくない。

欧州で「住民投票」が大々的に実施された初期の例は、フランス革命時の1793年、95年、99年に憲法を制定した時である。その後、この制度は権力者に多用された歴史がある。ナポレオンやナポレオン3世は、「住民投票」を根柢に帝位に就いている。

こうした例から、当時の「住民投票」を示すフランス語プレビシットには、「為政者が自分の地位や権力を守るために民意を利用する」といった否定的な意味がつきまといつてきた。

19世紀後半以降、「住民投票」をもつと肯定的にとらえるフランス語としてレファレンダムが定着したが、「住民投票」を都合よく利用する例は以後も

絶えることはなかった。この制度を最も頻繁に利用した政治家の一人がドイツのヒトラーである。1933年の国際連盟脱退、34年の自らの総統就任、38年のオーストリア併合にあたって、追認のための「住民投票」を実施して民衆の支持を演出した。

「住民投票」は可否の結果が明確に表れるため、敵を定めて攻撃すること人気が得るポピュリストや独裁者が使用する手段であった。

5 「住民投票」の問題点

● 衆愚政治に陥る危険性

「住民投票」はいくつかの難点を抱

えている。最も本質的な問題は、多数の住民は大所高所からの判断よりも、目先の利害やその場の雰囲気になされやすいことだ。その結果、住民投票は衆愚政治に陥りやすいことが従来から指摘されてきた。

オーストリアとスイスで実施された原子力発電の賛否にかかわる国民投票の結果、現地では「専門技術的な総合判断を要する特殊な政策問題を国民投票に委ねるのは不適切で無責任だ」とか「国民投票の結果は一部の扇動的報道や宣伝の仕方など偶発的要素に左右され、扇動家の思うつぼ」だといった批判や反省が出ている。

実は、日本でも似たような例がある。岩国市の「住民投票」は、在日米軍再編に伴う厚木基地からの空母艦載機の移転受け入れの是非を問うものであったが、反対が87%を占めた(投票率は58・68%)。

ところが、「住民投票」に対して、社民党の福島党首(当時)や有力国会議員が現地入りし、全国から数百人の「外人部隊」がバスを連ねて乗り込み、事実上の反対運動をしており、対象である地域住民同士の議論が深まっていなかったとの指摘がある。また、「移転受け入れ」騒音被害の拡大」といった事実を歪めた一方的で偏った宣伝ばかりが目立ったことも地元の関係者に

よって明らかにされている。

「住民投票」は公職選挙法の適用を受けないため、自由で幅広い宣伝手法が許される。いわゆる何でもありなのだ。つまり、「住民投票」はテーマ次第では、扇動家らの好き放題、やりた放題の介入を招き、それによって結果が大きく左右されてしまふ恐れがある。

● 間接民主主義の形骸化

これまで述べたように、直接民主主義の典型である「住民投票」は、使方を誤れば間接民主主義の形骸化を促進し、破壊しかねない劇薬とも言える。

間接民主主義は政治学者が指摘しているように、「人類が多くの失敗の歴史の後によりやく悟り得た比較的弊害の少ない制度」であり、その真価を一言で言えば、専門知識に基づく議論と説得のプロセスにあると言える。

もしも議会の機能不全を口実にして、大統領や首相などの執行権の長が、議會を迂回したかたちで「住民投票」を選択した場合、例えその選択に住民の共感と賛同が得られようとも、それは議會権限の侵害であり、間接民主主義の否定である。このような「住民投票」は、行政に対する機能不全と言われる議會の地位低下に一層拍車をかけ、結局は間接民主主義の形骸化につながるのと考え方もある。

先に述べたように、この種の「住民投票」が、人民の意思と言う名の下に行政権の肥大化をもたらし、ついにヒトラーをはじめとする独裁者を誕生させたことも事実である。

6 「住民投票」の正当性

「住民投票」は、市民の意見をそのまま政治に反映する直接民主制の形態である。この点をとらえて「民意が反映される」と単純に絶賛するのは、問題がありそうだ。ヒトラーなどの歴史的事実だけでなく、最近のトルコの大統領権限の拡大についての「住民投票」は、しばしば、権力者のアリバイづくりに利用されてきている。

その上、民意を反映すれば世の中が必ずいい方向に向かうわけでもないことは歴史が教えてくれる。民主主義のあり方から、この制度に批判的な考えは、憲法学者らを中心に根強く存在する。

では、「住民投票」をどの程度尊重すべきなのか。

先に紹介した英国のマット・クオットラップ教授は、「住民投票」の結果をどこまで重視するかについて、「投票に法的な正当性があるか、と政治体制の自由度の二つの要素で判断すべきだ」と指摘している。

この視点で見れば、スペイン・カタ

ルーニャは、民主化の度合いが高いスペインであり、憲法に規定されない「住民投票」は、国際社会から認められない。一方、イラクは民主国家ではなく、クルドの「住民投票」の結果はそれなりに尊重されるべきであろう。

では、「住民投票」の正当性をどのように判断すればよいのだろうか。

ひとつは、住民に正確な情報が提供されたかどうかである。

間接民主主義の真価を一言で言えば、専門知識に基づく議論と説得のプロセスにある。言い換えれば、それは「熟慮」という概念でもある。「住民投票」は常に衆愚政治に墮する危険を孕んでいる。「住民投票」には、何よりこうした危険を回避するための工夫が必要である。

「熟慮」なき住民投票は、感情的な反応をカウントするだけのただの多数決に過ぎないが、「熟慮」を経た住民投票はただの多数決以上のものになる可能性がある。つまり、「住民投票」の意義は、住民が直接決定に参加できることだけではなく、その過程で住民が議論することにある。「住民投票」が「熟慮」のための討議の場となる条件として、まず住民に正確な情報が提供されることである。そのためには、何より行政が中立的な立場に立って、

広報や討論会の主催など、情報の提供

役を十分に果たす必要がある。

もう一つは、テーマの正当性がある。政策を決めることは、多数決で白か黒かを決めるということとは違う。

例えば、増税か減税かと聞けば、たぶん多くの人が増税に反対し、一方で、行政サービスの増加については、賛成が多数を占めるだろう。しかし増税と行政サービスの増加というのは裏表の関係にあり、これをバラバラに賛否を問うような「住民投票」では、物事が進まない。このような問題は、選択するには組み合わせが必要であり、その組み合わせを選んでもらうことに議会の存在意義がある。

英国のEU離脱の「住民投票」を考えてみると、テーマの正当性はあるが、住民に正確な情報が提供されたかどうかについては、その後の「住民投票」のやり直しを求める声を見れば、疑問と言わざるを得ない。

いずれにしても、「住民投票」の増加は、既存の政治体制への不信感の高まりの結果でもある。

政治のプロである政治家に委ねてきた間接民主制が行き詰まった結果、行きつく先は大衆迎合主義（ポピュリズム）になりかねない。ある意味、民主国家の政治家は、責任を痛感すべき時かもしれない。