

E Uをめぐる国民投票の新展開

吉 武 信 彦

The New Development of Referendums on the European Union

Nobuhiko YOSHITAKE

要 旨

1990年代以降、E Uをめぐる国民投票はエリートと一般国民との間に存在する大きな認識ギャップを映し出す鏡となり、欧州統合を左右する存在として注目されることになった。2005年においても、E U国民投票は引き続き頻繁に欧州諸国において実施されている。5カ国で6回の国民投票がE Uをめぐり実施された。その結果、2006年1月現在、24の欧州諸国において、47回のE U国民投票が実施されたことになる。本稿では、2005年の国民投票も含めてこれまでのE U国民投票の全体像について概観した。2004年までの傾向と比較して、いかなる特徴がみられるのであろうか、具体的なデータを基にして考察した。

(キーワード: E U、国民投票、欧州憲法条約、デンマーク)

1 はじめに——E Uと国民投票——

1990年代以降、E U (欧州連合) では「民主主義の赤字」が大きな問題となっている。その重要な一側面である、E U政策決定過程への国民の参加は、加盟国政府を通じた理事会、欧州理事会参加が通常的手段であり、欧州議会¹⁾、加盟国国会²⁾の存在がこれを補う。しかし、どれも国民からすれば、間接的なものでしかなく、E Uとの距離を感じさせるものである。そのため、E Uの政策決定過程において国民の参加が完全に保証されているとはいえない状況にある。

これに対して、近年、各加盟国の国民投票制度³⁾が、E Uの政策決定過程への国民の参加を考えた際、より直接的な手段として注目されるようになった⁴⁾。特に、「デンマーク・ショック」、「ハムレット・ショック」と呼ばれた1992年6月のE U条約 (通称、マーストリヒト条約) 批准をめぐるデンマークの国民投票はE C (欧州共同体) の政策決定過程における国民投票の存在を人々に強く印象づけることになった。E C諸機関、加盟国政府を中心に締結が進められたE U条約は、こ

のデンマークの国民投票で否決され、挫折の危機に見舞われた。これは欧州統合の深化をめぐる問題について加盟国国民が示した初めての拒否の声であった。そのため、その收拾策づくりは難航したが、同年12月デンマークに適用除外（エディンバラ合意）を認めることで決着した。これを受けて、デンマークは翌年5月に2度目の国民投票でかろうじてEU条約を批准したのであった⁵⁾。

国民投票は、後述のように欧州各国においてそれ以前にもたびたび実施されていたが、これほど重大な意味をもったことはなかった。国民投票は、従来の政策決定過程では全く例外的なものであり、十分考慮されることはなかった。しかし、これ以後、国民投票は統合の深化をめぐりエリートと一般国民との間に存在する大きな認識ギャップを映し出す鏡となり、欧州統合を左右する存在として注目されることになった。

こうした問題意識に立ち、筆者は拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』においてEUをめぐる国民投票（以下、EU国民投票）をこれまで最も頻繁に行なってきたデンマークを取り上げ、同国が実施した国民投票6回を事例としてEU国民投票の役割を検討した。さらに、2004年12月までにデンマーク以外の欧州諸国において実施されたEU国民投票についても情報を収集し、その全体的な傾向を概観した。

2005年においても、EU国民投票は引き続き頻繁に欧州諸国において実施されている。5カ国で6回の国民投票がEUをめぐり実施されている。すなわち、EU加盟国ではスペイン、フランス⁶⁾、オランダ⁷⁾、ルクセンブルク⁸⁾の各1回、非EU加盟国ではスイスの2回である（表1、表2参照）。国民投票の対象となった争点は、スペイン、フランス、オランダ、ルクセンブルクが欧州憲法条約の批准、スイスがEUとの人の移動をめぐる協定の批准である。

紙幅の限られている本稿では、前掲拙著において取り上げることのできなかった2005年の国民投票も含めてEU国民投票の全体像について概観したい。2004年までの傾向と比較して、いかなる特徴がみられるのであろうか、具体的なデータを基にして考察する。なお、2005年の個々の国民投票、特に欧州憲法条約をめぐる国民投票の詳細については、稿を改めて論じることとする。

2 EU国民投票の実施状況

EU国民投票の実施状況は、いかなるものであろうか。2006年1月現在、欧州各国において実施されたEU国民投票（住民投票を含む）⁹⁾を国別に概観すると、表1、表2のようになる（国名は原語によるアルファベット順。EU加盟国、非EU加盟国の区別は2006年1月現在の地位から判断）。EU加盟国、非EU加盟国においてEU国民投票の合計は24カ国、47回にも達する。実施国は、EU加盟国でチェコ、デンマーク、スペイン、エストニア、フランス、ハンガリー、アイerland、イタリア、ラトヴィア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、オーストリア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、フィンランド、スウェーデン、イギリスの20カ国、35回である。また、非EU加盟国でリヒテンシュタイン、ノルウェー、ルーマニア、スイスの4カ

表1 EU加盟国のEU国民投票実施状況

国名	年月日	目的	投票率	賛成	反対	最終結果	備考
チェコ	2003/6/13-14	EU加盟	55.2%	77.3%	22.7%	○	
	1972/10/2	EC加盟条約の批准	90.1%	63.3%	36.7%	○	
デンマーク	1982/2/23	グリーンランドのEC加盟の存続	74.9%	47.0%	53.0%	×	自治領グリーンランドの住民投票
	1986/2/27	単一欧州議定書の調印	75.4%	56.2%	43.8%	○	
	1992/6/2	EU条約の批准	83.1%	49.3%	50.7%	×	
	1993/5/18	EU条約・エディンバラ合意の批准	86.5%	56.7%	43.3%	○	
	1998/5/28	アムステルダム条約の批准	76.2%	55.1%	44.9%	○	
	2000/9/28	共通通貨ユーロの導入	87.6%	46.8%	53.2%	×	
	2005/2/20	欧州憲法条約の批准	42.3%	76.7%	17.2%	○	白票6.0%
	2003/9/14	EU加盟と憲法改正	64.1%	66.8%	33.2%	○	
	1972/4/23	EC加盟条約（イギリスなど）の批准	60.3%	68.3%	31.7%	○	
	1992/9/20	EU条約の批准	69.7%	51.0%	49.0%	○	
フランス	2005/5/29	欧州憲法条約の批准	69.4%	45.3%	54.7%	×	
	2003/4/12	EU加盟	45.6%	83.8%	16.2%	○	
ハンガリー	1972/5/10	EC加盟条約の批准	70.9%	83.1%	16.9%	○	
	1987/5/26	単一欧州議定書批准のための憲法改正	44.1%	69.9%	30.1%	○	
アイルランド	1992/6/18	EU条約批准のための憲法改正	57.3%	69.1%	30.9%	○	
	1998/5/22	アムステルダム条約批准のための憲法改正	56.2%	61.7%	38.3%	○	
	2001/6/7	ニース条約批准のための憲法改正	34.8%	46.1%	53.9%	×	
	2002/10/19	ニース条約批准のための憲法改正	48.5%	62.9%	37.1%	○	
	1989/6/18	欧州議会の権限強化とEUの建設推進	81.0%	88.1%	11.9%	○	
イタリア	2003/9/20	EU加盟	72.5%	67.5%	32.5%	○	
ラトヴィア	2003/5/10-11	EU加盟	63.4%	91.1%	8.9%	○	
リトアニア	2005/7/10	欧州憲法条約の批准	90.4%	56.5%	43.5%	○	
ルクセンブルク	2003/3/8	EU加盟	91.0%	53.6%	46.4%	○	
マルタ	2005/6/1	欧州憲法条約の批准	63.3%	38.5%	61.5%	×	
オランダ	1994/6/12	EU加盟条約の批准	82.3%	66.6%	33.4%	○	
オーストリア	2003/6/7-8	EU加盟	58.9%	77.5%	22.5%	○	
ポーランド	2003/5/16-17	EU加盟	52.2%	93.7%	6.3%	○	
スロヴァキア	2003/3/23	EU加盟	60.4%	89.6%	10.4%	○	
スロヴェニア	1994/10/16	EU加盟条約の批准	70.8%	56.9%	43.1%	○	
フィンランド	1994/11/20	オーランド諸島のEU加盟条約の批准	49.1%	73.6%	26.4%	○	自治領オーランド諸島の住民投票
スウェーデン	1994/11/13	EU加盟条約の批准	83.3%	52.3%	46.8%	○	白票0.9%
	2003/9/14	共通通貨ユーロの導入	82.6%	42.0%	55.9%	×	白票2.1%
イギリス	1975/6/5	EC加盟の存続	64.5%	67.2%	32.8%	○	

出所：拙著『国民投票と欧州統合—デンマーク・EU関係史—』（勤草書房、2005年）の表（34～35頁）を修正。表2も同様。

国、12回である。

そのうち、EU加盟国ではデンマークが過去7回もEU国民投票（住民投票1回を含む）を実施しており、最高の数を記録している。デンマーク一国で全EU国民投票の15%を占める勘定になる。その点で、デンマークは極めてユニークな国である。デンマークではEU政策が国内政治上常に大きな論争的になり、憲法の規定（特に、1953年憲法第20条）から国民投票を行なうことも多かった¹⁰⁾。また、非EU加盟国のスイスも、過去7回のEU国民投票を実施している。スイスは歴史的に世界で最も多く国民投票を実施してきた国であり¹¹⁾、その一環で対EU関係の案件でも国民投票を実施したのである。スイスは依然としてEUに加盟していないが、EU加盟国のドイツ、フランス、イタリア、オーストリアに四方を囲まれているため、その政治的、経済的利益を守るために常にEUとの関係を考えざるを得ず、加盟や通商協定などの問題で国民投票を実施してきたのである。デンマーク、スイスに続くのがEU加盟国のアイルランドの6回である。アイルランドは、EUの基本条約が締結、改正されるたびに憲法改正が必要となり、EU国民投票を頻繁に実施してきた。デンマーク、アイルランドはともに1973年にECに加盟した新規加盟国であるが、以後、両国はEU政策の節目で国民投票を必ずといってよいほど実施してきた。以上の三国に続くのは、国民投票を3回実施したフランス、2回実施したフィンランド、スウェーデン、リヒテンシュタイン、ノルウェーである。以上の8カ国が実施した国民投票（住民投票も含む）回数は31回にもなり、全47回の3分の2を占めている。この結果から考えると、国民投票の実施は一部の国に集中する傾向があるといえよう。

なお、EU加盟国のうち、ベルギー、キプロス、ドイツ、ギリシャ、ポルトガルの5カ国は2006年1月現在でEU国民投票を1回も実施していない。

次に、EUの25加盟国を原加盟国と新規加盟国の2つに分けてEU国民投票の実施回数を分析する。EUの原

表2 非EU加盟国のEU国民投票実施状況

国名	年月日	目的	投票率	賛成	反対	最終結果	備考
リヒテンシュタイン	1992/12/13	EEA協定の批准	87.0%	55.8%	44.2%	○	
	1995/4/9	EEA協定の批准とスイスとの関税同盟の存続	82.0%	55.9%	44.1%	○	
ノルウェー	1972/9/24-25	EC加盟条約の批准	79.2%	46.5%	53.5%	×	
	1994/11/27-28	EU加盟条約の批准	89.0%	47.8%	52.2%	×	
ルーマニア	2003/10/18-19	EU加盟準備のための憲法改正	55.2%	89.6%	8.9%	○	
	1972/12/3	ECとの自由貿易協定の批准	52.9%	72.5%	27.5%	○	賛成19州・6半州/反対0州
スイス	1992/12/6	EEA協定の批准	78.7%	49.7%	50.3%	×	賛成6州・2半州/反対14州・4半州
	1997/6/8	EU加盟交渉開始に関する国民・州の事前承認案	35.4%	25.9%	74.1%	△	賛成0州/反対20州・6半州
	2000/5/21	EUとの一括通商協定の批准	48.3%	67.2%	32.8%	○	
	2001/3/4	EU加盟交渉の即時開始案	55.8%	23.2%	76.8%	×	賛成0州/反対20州・6半州
	2005/6/5	シェンゲン・ダブリン協定への参加	56.6%	54.6%	45.4%	○	
	2005/9/25	EU新加盟国10カ国への労働市場開放	53.8%	56.0%	44.0%	○	

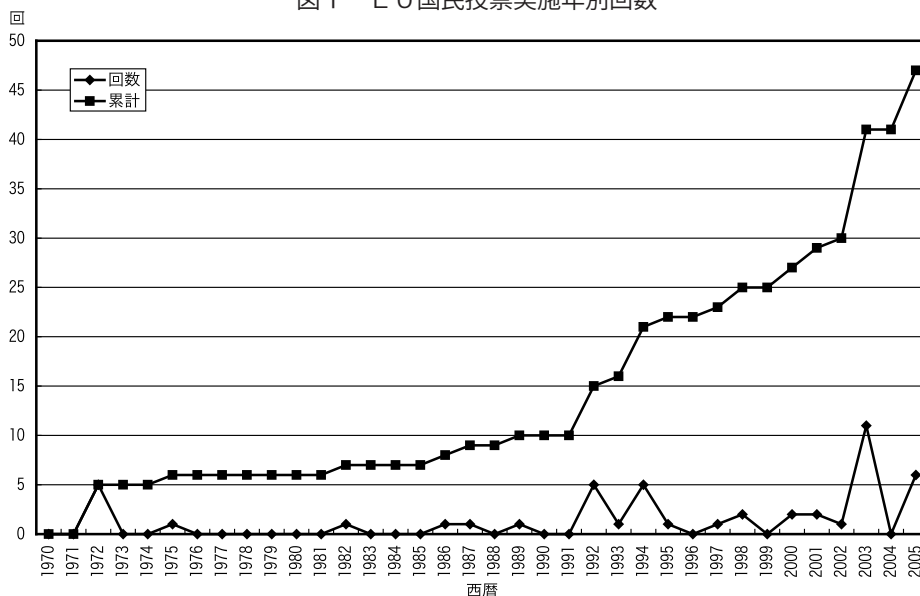
加盟国とは、ベルギー、ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダの6カ国を指す。新規加盟国はその他の19カ国、つまり1973年加盟のデンマーク、アイルランド、イギリス、1981年加盟のギリシャ、1986年加盟のスペイン、ポルトガル、1995年加盟のオーストリア、フィンランド、スウェーデン、2004年加盟のチェコ、キプロス、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニアである。

表3 E U加盟国国別平均実施回数

	国数	国民投票 実施回数	1国あたりの 平均実施回数
原加盟国全体	6カ国	6回	1回
新規加盟国全体	19カ国	29回	1.5回
1995年以前の新規加盟国	9カ国	20回	2.2回
2004年の新規加盟国	10カ国	9回	0.9回
計	25カ国	35回	1.4回

(筆者作成)

図1 E U国民投票実施年別回数



(筆者作成)

E U加盟国のE U国民投票実施回数35回の内訳は、原加盟国6回、新規加盟国29回である。1カ国あたりの平均実施回数を算出すると、E U加盟国全体で1.4回、原加盟国で1回、新規加盟国で1.5回である。なお、新規加盟国を1995年以前の9カ国と2004年の10カ国に分けて考えると、前者は実施回数20回、1カ国平均実施回数2.2回、後者は実施回数9回、1カ国平均実施回数0.9回であった。これに示されるように、E U国民投票の実施は、現在までのところ、圧倒的に新規加

盟国、特に 1995 年までに加盟した西欧諸国に多いのがわかる（表 3 参照）。

国民投票を実施年に基づいて分類し、図にしたのが図 1 である。この図から、国民投票が実施された大きなピークの年は 1972 年、1992 年、1994 年、2003 年、2005 年である。これらは、それぞれ E C の第 1 次拡大、E U 条約の批准と E E A（欧州経済領域）協定の批准、E U の第 4 次拡大、E U の第 5 次拡大、欧州憲法条約の批准が争点となった年である。このように、多くの国民投票は組織の拡大および基本条約の締結、改正という E U の発展の歴史上、極めて重要な節目で行なわれたことがわかる。

国民投票が実施された年代で分類すると、さらに興味深いことがわかる。表 4 の通り、E U 国民投票が特に近年、多く実施されているのである。1990 年代以降は極めて多く、全体の 78.7% を占めている。それ以前の年代と比較すると、国民投票がまさに革命的に増えているといっても過言ではない。それは、前述の図 1 の実施回数の累計の伸びをみても、明らかである。

表 4 実施年代別回数

実施年代	回数	全体に占める割合
1969 年以前	0 回	0%
1970 年代	6 回	12.8%
1980 年代	4 回	8.5%
1990 年代	15 回	31.9%
2000 年代	22 回	46.8%
計	47 回	100%

（筆者作成）

3 E U 国民投票増加の背景

では、近年なぜ E U 国民投票が急激に増加しているのであろうか。前述の通り、1990 年代以降の国民投票の主要目的は、E U 条約の批准と E E A 協定の批准、E U の第 4 次拡大、E U の第 5 次拡大、欧州憲法条約の批准である。これらの問題は、冷戦終結以来の欧州情勢の大変動と密接に結びつくものであり、E U が統合の深化と拡大を積極的に推進した結果である。どれも E U 自体の性格を域内的にも域外的にも大きく変え、欧州における E U の存在感を高めるものであった。しかし、その反面、深化の問題は E U を根本から変化させるものであったために、加盟国国内では大きな政治的争点になるものでもあった。それらをめぐり政治家レベルのみならず、国民レベルでも様々な意見が戦わされた。そうした状況から、国民投票という国内的な決定手続きが頻繁に使われたのであろう。また、域外の国も E U の発展を無視できず、何らかの関係を模索する必要性に直面することになった。E U に加盟を求めた国もあれば、経済的な協定を締結しただけの国もあるが、E U が従来型の政府間国際組織ではなく、大きな主権委譲を伴う国際組織であったために、国民投票の実施が必要とされる場合も多かった。ほとんどの新規加盟国では加盟の是非をめぐり議論が続き、

政府が加盟の正統性を強化するため国民投票を実施した。その結果、1990年代以降の新規加盟国の急増は、国民投票実施回数の増加をもたらす一因となった。

以上の傾向をふまえると、今後も国民投票が数多く実施されることが予想される。なぜならば、欧州憲法条約批准過程の行方は不透明であるが、EU条約などの基本条約の見直しは今後も予想され、またEUが中・東欧、南欧へさらに拡大する可能性が高いからである。これらの動きは、欧州各国にとってその国家体制、憲法体制の根本的変更を意味するものであり、国によっては国民投票による国民の承認を必要とすることになろう。さらに、単一通貨ユーロを導入していない国々が将来、導入の決定に際して国民投票を実施することもある。たとえば、デンマーク（2000年）、スウェーデン（2003年）はすでに1度ユーロ導入をめぐる国民投票を実施したものの、否決された（実施年）。将来、両国政府はこの問題について再度国民投票を実施することになろう。また、イギリスも、ユーロ導入のために国民投票を実施すると、ブレア労働党政府が国民にすでに約束している。

このように、EUの将来像あるいはEUとの関係をめぐり各国で論争を呼ぶ議題が数多く控えており、これらの多くは最終的に各国の批准を必要としている。その批准の過程では、国民投票を実施する国も出てこよう。

4 投票結果

EU国民投票は欧州統合の深化、拡大という発展にとってプラスに働いたのであろうか、あるいはマイナスに働いたのであろうか。表1、表2における最終結果の欄にある○、×、△は、その国民投票の結果がそれぞれEUの発展にプラスに働いたか（○）、マイナスに働いたか（×）、どちらともいえないか（△）を便宜的に示したものである。47回の国民投票のうち、プラスは35回、マイナスは11回、どちらともいえないは1回である。この結果をみる限り、国民投票は欧州統合過程に7割4分の高い確率でプラスの影響を与えたと考えられる。マイナスの影響を与えた国民投票は比較的まれな事例であろう。しかし、この結果は国民投票でプラス、マイナスの影響が起こる確率をいっているのであり、欧州統合過程に対する影響の程度を意味するものではない。

では、EU国民投票は欧州統合過程にどの程度の影響を与えたのであろうか。特に、マイナスの最終結果を生んだ国民投票について簡単に整理しておきたい。マイナスの国民投票11回の国別内訳は、デンマーク3回、ノルウェー2回、スイス2回、フランス1回、アイルランド1回、オランダ1回、スウェーデン1回である。デンマークはEU国民投票実施回数が多いばかりでなく、この点でも特徴的な存在である。また、マイナスの国民投票の実施時期別内訳は1970年代1回、80年代1回、90年代3回、2000年代6回となり、近年の伸びは象徴的である。それだけ議論を呼ぶテーマについて、近年は国民投票が実施されているということもできよう。

デンマークの1982年住民投票¹²⁾とノルウェーの1972年および1994年国民投票¹³⁾は、欧州

統合の地理的拡大に関わるものであった。これらの国民投票により、グリーンランド（デンマークの自治領）、ノルウェーは欧州統合への参加を拒否したのである。その点で、拡大を重ねてきたEUにとって、これは数少ない挫折の事例を提供している。

また、スイスの1992年および2001年国民投票¹⁴⁾も拡大と密接に関わるものであった。特に、1992年国民投票はスイスがEEA協定に参加しないことを決めたものである。そもそもEEAは、ECの域内市場計画に慌てたEFTA（欧州自由貿易連合）諸国がEC市場に接近するための手段であったが、EFTA諸国の多くはECへの加盟の道を選び、EEAの重要性は低下した。そこに、このスイスの国民投票で、EFTAの一国スイスがEEAに参加しないことが決まったため、余計にEEAの存在意義は薄れた。

以上の5回の国民投票は、EUと周辺国、周辺地域との関係を見直すきっかけを与えたのである。

それに対して、デンマークの1992年国民投票¹⁵⁾とアイルランドの2001年国民投票¹⁶⁾は、欧州統合の深化に直接関わるものであった。前者では、EU条約の批准に関して、デンマーク国民は僅差ながらも拒否の決断を下した。EU条約は、全加盟国の批准を前提に発効することになっていたため、ECはこのデンマークの扱いに苦慮することになった。結局、1992年12月のエディンバラ合意により、デンマークは翌年5月に再度の国民投票を行ない、これを承認した。その結果、EU条約は予定よりも10ヵ月も発効が遅れることになった。この事例は、EC諸機関、加盟国を混乱させ、一時的にECを麻痺させた。

また、アイルランドの2001年国民投票もニース条約の批准過程を中断させる危険性をもつものであり、他の加盟国に大きなショックを与えることになった。アイルランドは、1973年以来EUの地域政策から多大な恩恵を受けてきた加盟国であり、EUへの支持が国民の間に定着しているとみられていた。しかし、低投票率（34.8%、これまでの全EU国民投票中の最低の数値）が災いし、ニース条約批准案は否決される結果となった。しかし、1992年のデンマークの先例が生き、アイルランドは2002年に再び国民投票を実施し、同条約の批准を果たした。このデンマークとアイルランドの国民投票は、EUの基本条約の批准をめぐる問題であり、欧州憲法条約批准をめぐる国民投票を考える上でも重要な先例となる。

欧州憲法条約をめぐるフランスとオランダの2005年国民投票については、欧州憲法条約の批准過程が凍結され、発効が危ぶまれている状況だけをみても¹⁷⁾、そのマイナスの影響は計り知れない。両国とも欧州統合の原加盟国であり、統合の深化で推進力となってきた国であり、一度にこの2国が欧州憲法条約を否決した事態は、前述のデンマーク、アイルランドの国民投票以上の危機的状況を欧州統合にもたらしたといえよう。これらの国民投票では、欧州憲法条約そのものに対する批判によりも、EU拡大に伴う移民問題、雇用問題、財政負担問題、さらに大統領や政府与党への反感といった要因が大きかったことが国民投票直後の世論調査で明らかになっている¹⁸⁾。

デンマークの2000年国民投票¹⁹⁾とスウェーデンの2003年国民投票²⁰⁾は、両国が経済通貨同盟第3段階に参加し、ユーロを導入するか否かを定めるものであったが、これはともに国民によ

り否決された。デンマークの場合、国民投票が憲法上もこの問題についての最終決定の場であったのに対し、スウェーデンの場合、憲法上はあくまでも諮問的なものでしかなかったが、スウェーデン政府および与野党はこの結果を尊重し、ユーロ導入を断念した。この両国の決定はEUにおけるユーロの発展という観点では大きな失望を与えるものであった。しかし、ユーロ問題はEUにおいて全加盟国が一度に導入するものではなく、できる国から導入を開始するものであった（2003年時点ではEU 15カ国中12カ国が導入済み）。そのため、前述の基本条約の改正とは異なり、国民投票が欧州中央銀行制度の根幹を揺るがす恐れはなかった。

以上のように、11回の国民投票は、それぞれ程度は異なるものの、どれもEUの発展にとって重要な問題でマイナスの影響を与えたことは確かであろう。その点で、EUにとって、国民投票は無視できない存在であることがわかる。

5 おわりに——2005年のEU国民投票の意味——

以上、2005年の国民投票を加えてこれまでのEU国民投票47回を概観した。2004年までの傾向と比較して、2005年には2つの特徴が顕著になりつつあるといえよう。

第1に、国民投票の実施回数は1990年代以降、急激に増加していたが、2005年にはその動向にさらに拍車がかかっている。欧州憲法条約だけで4回の国民投票が実際に実施された。それまでの基本条約の批准ではそれぞれ数件の国民投票が行なわれただけであったが、この欧州憲法条約の批准作業では、10加盟国（チェコ、デンマーク、スペイン、フランス、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ポーランド、ポルトガル、イギリス）が国民投票の実施を予定していた。その中には、EU国民投票を初めて実施するスペイン、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガルも含まれていた。なお、現在のところ、スペイン、フランス、オランダ、ルクセンブルク以外の加盟国の国民投票は棚上げ状態となっている。このように、国民投票の実施がEUの加盟国全体に広がりつつある。EU国民投票を一部の加盟国の問題とすることは、もはやできなくなっているのである。この国民投票の多用という状況は、「デンマーク化」と呼んでも良いかもしれない。すなわち、これまでEU加盟国としてデンマークがEU国民投票を最も頻繁に実施してきたが、それはもはやデンマークだけの例外的な状況ではなくなり、多くの加盟国で共有されるものとなっているのである。その背景には、急速に欧州統合の深化と拡大が進む一方、それをめぐりエリートと一般国民との間で認識ギャップが拡大している状況がある。

第2に、上記のエリートと一般国民との間の認識ギャップがあるために、実際に国民投票が実施されると、否決される危険性も高まっている。前述のように、2000年以降、国民投票で否決される回数が急増しているのである。2005年には2回の否決の事例が加わっている。その事例は、従来であれば、否決されるとは考えられない加盟国で起こっている。デンマークのように、長年EU問題が政治の争点であり続けた国であれば、国民投票で欧州憲法条約が否決されることも十分予

想されたが²¹⁾、欧州統合の原加盟国であるフランス、オランダでは、欧州憲法条約は問題なく批准されるはずであった。このように、統合の深化と拡大が進んだ結果、欧州統合の問題が多くの加盟国で政治問題化しているのである。特に、国民投票にかけられた1つの争点について政治問題化するのではなく、これまでのEUの深化、拡大路線の引き起こした様々な問題が複合的に有権者に影響を与え、深刻な政治問題となっているのである。この点でも、EU全体で「デンマーク化」が進んでいるといえるかもしれない。

今後、以上の特徴がいかなる展開を示すのか、注目する必要がある。これは、欧州憲法条約の批准問題、さらに今後の基本条約の改正問題、拡大問題を左右することになる。

(よしたけ のぶひこ・高崎経済大学地域政策学部教授)

註

- (1) たとえば、児玉昌己『欧州議会と欧州統合——EUにおける議会制民主主義の形成と展開——』(成文堂、2004年)を参照。
- (2) 拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』(勁草書房、2005年)第3章、註(2)、(21)の諸文献および安江則子「補完性原理に関する加盟国議会の役割——EUにおける二重の議会制民主主義の模索——」(『日本EU学会年報』第25号、2005年9月)。
- (3) 国民投票の理論、実施状況については、以下を参照されたい。前者には1993年までに世界各国で行なわれた国民投票結果の一覧が収録され、後者には2000年までの一覧が収録されている。David Butler and Austin Ranney eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (London: Macmillan, 1994). Lawrence LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Peterborough, Canada: Broadview Press, 2003)。
- (4) Simon Hug, *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2002)。前掲拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』。2004年までの個々の研究については、たとえば拙著第1章の註を参照されたい。
- (5) 前掲拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』、第7章および第8章。
- (6) 蛭原健介「リベラリズムに抵抗するフランス国民——欧州憲法条約をめぐるレフェレンダム——」(『法学セミナー』第610号、2005年10月)。遠藤乾「フランス・オランダ国民投票による欧州憲法条約否決——あるいは「定義」なき欧州について——」(『生活経済政策』第104号、2005年9月)。小林正英「フランス国民投票における欧州憲法条約否決」(『慶應義塾大学21COE-CCC国際シンポジウム 多文化世界における市民意識の動態』、慶應義塾大学21COE多文化市民意識研究センター、2005年11月)。渡邊啓貴「足踏み状態避けられない欧州統合——フランス・オランダで相次ぐショック——」(『世界週報』2005年6月28日)。同「仏国民はなぜ欧州憲法を拒否したのか」(『海外事情』(拓殖大学)第54巻第2号、2006年2月)。吉田徹「フランスの『ノン』が意味したもの——民主主義の勝利?——」(『生活経済政策』第104号、2005年9月)。
- (7) 浅見政江「オランダ国民投票の意義とEUの民主主義」(前掲『慶應義塾大学21COE-CCC国際シンポジウム 多文化世界における市民意識の動態』)。水島治郎「オランダとヨーロッパ憲法条約否決——オランダ現代史上初の国民投票——」(『生活経済政策』第104号、2005年9月)。ルネ・キュベルス「なぜオランダは“NO”と投票したのか——古い欧州における新しい欧州懐疑論の解剖学——」(『生活経済政策』第104号、2005年9月)。
- (8) 下斗米美哉「『欧州憲法条約と国民投票』ルクセンブルクの場合」(前掲『慶應義塾大学21COE-CCC国際シンポジウム 多文化世界における市民意識の動態』)。
- (9) 国民投票、住民投票とともにレファレンダム (referendum) の訳である。本稿では、一国レベルのレファレンダムを国民投票、一国内の一地方のレファレンダムを住民投票とする。なお、一部の国にみられる国民のイニシアティブによる投票も本稿の対象とする。
- (10) 畑博行「デンマーク」(阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集〔第3版〕』有信堂高文社、2005年)264頁。
- (11) Butler and Ranney eds., *op.cit.*, p.98.
- (12) Ministeriet for Grønland, *Grønland 1982. Årsberetning* (København: J. H. Schultz, 1983)。拙稿「ECとグリーンランド——脱退問題の展開と帰結——」(『法学政治学論究』(慶應義塾大学)第2号、1989年9月)。
- (13) "Folkeavstemningen 1994 om norsk medlemskap i EU," *Norges offisielle statistikk*, C 235 (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 1995)。Ottar Hellevik and Nils Petter Gleditsch, "The Common Market Decision in Norway: A Clash between Direct and Indirect Democracy," *Scandinavian Political Studies*, Vol.8, 1973。Ingrid Sogner and Clive Archer, "Norway and Europe: 1972 and Now," *Journal of Common Market Studies*, Vol.33, No.3, September 1995。Henry Valen, "Norway: 'No' to EEC," *Scandinavian Political Studies*, Vol.8, 1973。ヒェル・エリアセン「ノルウェーと欧州連合の難しい関係」(植田隆

EUをめぐる国民投票の新展開

- 子編『二一世紀の欧州とアジア』勁草書房、2002年)。石塚真理「EC加盟をめぐるノルウェーの諸問題 1962～1972年——国内政治過程を中心に——」(『北欧史研究』第10号、1993年2月)。同「ノルウェーのEU加盟問題——加盟拒否の背景——」(『外交時報』第1308号、1995年5月)、同「民主主義社会と国民投票——ノルウェーのEU加盟問題を事例として——」(『法学政治学論究』第27号、1995年12月)。白鳥浩「ノルウェーのEU加盟承認国民投票」(『選挙研究』第11号、1996年)。同「北欧におけるEU加盟承認国民投票の研究——福祉国家の国際化——」(青木一能、野口忠彦、岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論、1998年)。
- (14) René Schwok, "Switzerland's Refusal to Join the EEA and the EC," (『日本EC学会年報』第15号、1995年10月)。宮下啓三「EC統合に翻弄されるスイス国民」(『中央公論』1993年5月)。田口晃「スイスは何故ヨーロッパ統合に消極的か——1992年12月6日の国民投票をめぐって——」(『年報政治学』(日本政治学会)1993年、1993年12月)。
- (15) *Befolkning og valg*, 1992:13 (København: Danmarks Statistik, den 27. august 1992)。前掲拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』、第7章。
- (16) Karin Gilland, "Ireland's (First) Referendum on Treaty of Nice," *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.3, September 2002. John Garry, Michael Marsh and Richard Sinnott, " 'Second-order' versus 'Issue-voting' Effects in EU Referendums: Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums," *European Union Politics*, Vol.6, No.2, June 2005. 児玉昌己「アイルランド国民投票におけるニース条約の否決とEU政治——欧州連邦に向かう過渡期的EUにおける加盟国の「民意」と「欧州の公益」の問題——」(『同志社法学』第53巻第6号、2002年2月)。同論文は、児玉、前掲『欧州議会と欧州統合——EUにおける議会制民主主義の形成と展開——』に再録。
- (17) 田中俊郎「欧州憲法条約不成立の背景と展望——『ユーロバロメーター』に見る市民の声——」(『海外事情』第54巻第2号、2006年2月)14～15頁。
- (18) "The European Constitution: Post-Referendum Survey in France," *Flash Eurobarometer*, No.171, June 2005. "The European Constitution: Post-Referendum Survey in the Netherlands," *Flash Eurobarometer*, No.172, June 2005.
- (19) *Befolkning og valg*, 2000:15 (København: Danmarks Statistik, den 22. november 2000)。前掲拙著『国民投票と欧州統合——デンマーク・EU関係史——』、第10章。
- (20) Lee Miles, "Sweden: 'Hitchhiking' and the Euro Referendum," *Cooperation and Conflict*, Vol.39, No.2, June 2004. Anders Widfeldt, "Elite Collusion and Public Defiance: Sweden's Euro Referendum in 2003," *West European Politics*, Vol.27, No.3, May 2004. 五月女律子「スウェーデンにおけるユーロ導入に関する国民投票——EU国民投票との比較から——」(『北海学園大学法学研究』第41巻第1号、2005年6月)。
- (21) デンマークでは、2005年9月27日に欧州憲法条約批准をめぐり国民投票が実施されることになっていた。しかし、フランス、オランダの国民投票での否決を受けて、2005年6月の欧州理事会でデンマークは国民投票の延期を決めた。

付記

- (1) 2005年度をもって本学をご退職される長谷川秀男先生には、経済学部時代以来、15年にわたり大変お世話になりました。これまでのご指導に心より感謝いたします。先生のご研究のますますの発展とご健康を祈念いたします。
- (2) 本稿は2005年11月20日に開催された日本国際政治学会(札幌コンベンションセンター)の部会「欧州統合の現状と課題」に提出した筆者のペーパーの前半部に加筆修正したものである。司会兼討論者の森井裕一東京大学大学院助教授、部会世話人の植田隆子国際基督教大学大学院教授をはじめ、他の報告者、数多くの質問をして下さったフロアの諸先生に感謝申し上げる次第である。
- また、本稿は2005年度日本學術振興会科学研究費補助金(基盤研究C)「EUの欧州憲法条約と国民投票——外交の民主的統制の視点から——」に基づく研究成果の一部をなすものである。

