

Title	欧州統合過程と国民投票：基礎的データの比較分析
Sub Title	Referendums in the European Integration Process : An Analysis of Basic Data
Author	吉武, 信彦(Yoshitake, Nobuhiko)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1997
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.70, No.4 (1997. 4) ,p.53- 87
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19970428-0053

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

欧州統合過程と国民投票

——基礎的データの比較分析——

はじめに

一 欧州におけるEU国民投票の概観

(一) 実施状況一覧

(二) 実施回数

(三) 投票結果

(四) 法的根拠

(五) 最終結果

二 欧州統合過程における国民投票

(一) EUの政策決定過程と国民投票

(二) 国民投票の意義

(三) 国民投票の限界

おわりに

吉 武 信 彦

はじめに

現在、EU（欧州連合）では「民主主義の赤字（Democratic deficit）」が大きな問題となっている。近年、EUはその権限を拡大し、加盟国のかわりに多くの政策を代行するようになってきている。その際、EUの政策は基本的に加盟国政府の代表が出席する閣僚理事会、欧州理事会で決定されている。発足当初から存在している欧州議会は、「議会」という名前にも関わらず、長い間、全く諮問的な役割しか担わず、また一九七九年までは直接選挙も実施されていなかったのである。一九七〇年代以降、欧州議会は徐々にその発言権を増し、一九九三年に発効した欧州連合条約により権限を大幅に拡大したが¹⁾、基本的には依然としてEUの政策決定過程のごく一部を担っているにすぎない。その意味で、加盟国国民はEUの政策決定に自国の政府を通じた間接的な形でしか関与できない。それゆえ、EUの政策決定への国民の参加は限定的かつ間接的なものであり、まさに「民主主義の赤字」と評される所以である。この状況を打開するための一つの方法として、欧州議会の権限強化が現在EUの大きな課題となっている²⁾。

無論、EUの基本条約の改正、新規加盟国の承認などはEUレベルにおける決定のみならず、加盟国の批准も必要とする。その意味では、加盟国国民は国会を通じてより身近にEUの政策決定に関与できる。しかし、そうした決定は極めて重要なものであるが、EUの決定全体からすれば非常に限られた数でしかない。

以上のように、EUの政策決定過程への国民の参加は、加盟国政府を通じた参加が通常の手段であり、欧州議会、加盟国国会の存在がこれを補う。しかし、どれも国民からすればEUとの距離を感じさせるものである。

これに対して、近年、各加盟国の国民投票制度³⁾が、EU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を浴びている。特に、「デンマーク・ショック」と呼ばれる一九九二年六月二日の欧州連合

条約批准をめぐるデンマークの国民投票はEU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。⁽⁴⁾ EU諸機関、加盟国政府を中心に進められた欧州連合条約は、このデンマークの国民投票により挫折の危機に見舞われたのである。国民がEUレベルの決定に拒否の意思表示を直接したのである。これはEU域内の統合の深化をめぐる問題についてEU加盟国国民が初めて示した拒否の声であった。国民投票は、EU加盟国においてそれ以前にも度々実施されていたが、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のである。しかし、EUの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が深刻な問題となっている現在、国民の声をいかに欧州統合過程に取り込むかが重要となっており、その一手段として国民投票を捉え直す必要性が高まっている。⁽⁵⁾

こうした観点に立ってEUの歴史を考えると、これまでEU絡みで国民投票（住民投票も含む）⁽⁶⁾を実施した国は多い。その実施状況は、いかなるものであろうか。本稿は、EUをめぐる国民投票の実施について基礎的データを提供し、国民投票が欧州統合過程において果たしてきた役割を検討しようとするものである。まず、第一章で欧州におけるEU国民投票の実施状況を概観する。それにより、全体的傾向を整理したい。次に、第二章でそうした基礎的データをもとにして、欧州統合過程において国民投票が果たしてきた役割を考えたい。その際、国民投票の意義と限界にもふれる。

一 欧州における EU 国民投票の概観

(一) 実施状況一覽

本節では、欧州各国において実施された国民投票を国別に概観する（表 1、国名は原語によるアルファベット順）。その際、最低限の情報として、実施の年月日、目的、投票率、賛成・反対、法的根拠⁽⁷⁾、最終結果の六項目を示す。EU 加盟国、非 EU 加盟国において EU 絡みの国民投票は一九九六年八月現在、かなりの数に達するが、それらすべてを網羅した研究はなく、まずその基礎的データを整理することとしたい。なお、投票率、賛成・反対の率はできる限り公式の最終結果を参照したが、できないものについては年鑑等の二次的資料を利用した⁽⁹⁾。そのため、参照した資料により数値に若干ばらつきがあるが、基本的にはわずかな誤差程度と考えられるため、そのまま記載した。また、EU 加盟国、非 EU 加盟国の区別は現在の立場から判断した。それゆえ、たとえば、オーストリア、フィンランド、スウェーデンのように EU 加盟以前に国民投票を行った国も EU 加盟国の項に分類されている。

(二) 実施回数

では、以上の実施状況をふまえ、その傾向を考えたい。まず、EU 全加盟国、非 EU 加盟国それぞれについて、EU 国民投票の回数を表にしたのが表 2 である。これにみられるように、デンマークが過去五回も国民投票（住民投票一回を含む）を実施しており、すべての国の中で最高の数を記録している。デンマーク一国で全国民投票の四分の一近くを占めている勘定になる。その点で、デンマークは極めてユニークな国である。デンマークに続くのがアイルランドの三回である。これら二国は、一九七三年に EC（欧州共同体）に加盟した新規加盟国であ

欧州統合過程と国民投票

表1 EU国民投票実施状況

EU加盟国

デンマーク⁽¹⁰⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1972年10月2日	EC加盟条約の批准	90.1%	63.3%	36.7%	①⑤	○
1982年2月23日	グリーンランドのEC加盟の存続（グリーンランドのみの住民投票）	74.9%	47.0%	53.0%	③⑧	×
1986年2月27日	単一欧州議定書の調印	75.4%	56.2%	43.8%	③⑥	○
1992年6月2日	欧州連合条約の批准	83.1%	49.3%	50.7%	①⑥	×
1993年5月18日	欧州連合条約・エディンバラ合意の批准	86.5%	56.7%	43.3%	②⑥	○

フランス⁽¹¹⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1972年4月23日	EC加盟条約（イギリスなど）の批准	60.3%	68.3%	31.7%	②⑤	○
1992年9月20日	欧州連合条約の批准	69.7%	51.0%	49.0%	②⑥	○

アイルランド⁽¹²⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1972年5月10日	EC加盟条約の批准	70.9%	83.1%	16.9%	①⑤	○
1987年5月26日	単一欧州議定書の批准	44.1%	69.9%	30.1%	①⑥	○
1992年6月18日	欧州連合条約の批准	57.3%	69.1%	30.9%	①⑥	○

イタリア⁽¹³⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1989年6月18日	欧州議会の権限強化と欧州連合の建設推進	81.0%	88.1%	11.9%	③⑧	○

オーストリア⁽¹⁴⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1994年6月12日	EU加盟条約の批准	82.3%	66.6%	33.4%	①⑤	○

フィンランド⁽¹⁵⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1994年10月16日	EU加盟条約の批准	70.8%	56.9%	43.1%	③⑤	○
1994年11月20日	オーランド諸島のEU加盟条約の批准（オーランド諸島のみの住民投票）	49.1%	73.6%	26.4%	③⑤	○

スウェーデン⁽¹⁶⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	白票	法的根拠	最終結果
1994年11月13日	EU加盟条約の批准	83.3%	52.3%	46.8%	0.9%	③⑤	○

イギリス⁽¹⁷⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1975年6月5日	EC加盟の存続	64.5%	67.2%	32.8%	③⑧	○

非EU加盟国

リヒテンシュタイン⁽¹⁸⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1992年12月13日	EEA協定の批准	87.0%	55.8%	44.2%	①⑦	○
1995年4月9日	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%	①⑦	○

ノルウェー⁽¹⁹⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1972年9月24-25日	EC加盟条約の批准	79.2%	46.5%	53.5%	③⑤	×
1994年11月27-28日	EU加盟条約の批准	89.0%	47.8%	52.2%	③⑤	×

スイス⁽²⁰⁾

年月日	目的	投票率	賛成	反対	法的根拠	最終結果
1972年12月3日	ECとの自由貿易協定の批准	52.9%	72.5% 22州	27.5% 0州	①⑦	○
1992年12月6日	EEA協定の批准	78.7%	49.7% 7州	50.3% 16州	①⑦	×

表2 国別EU国民投票実施回数・実施年

EU加盟国	回数	実施年	全体（22回）に占める割合
ベルギー	0回		0%
デンマーク	5回	1972 1982 1986 1992 1993	22.7%
ドイツ	0回		0%
ギリシャ	0回		0%
スペイン	0回		0%
フランス	2回	1972 1992	9.1%
アイルランド	3回	1972 1987 1992	13.6%
イタリア	1回	1989	4.5%
ルクセンブルク	0回		0%
オランダ	0回		0%
オーストリア	1回	1994	4.5%
ポルトガル	0回		0%
フィンランド	2回	1994 1994	9.1%
スウェーデン	1回	1994	4.5%
イギリス	1回	1975	4.5%
計	16回		

非EU加盟国	回数	実施年	全体（22回）に占める割合
リヒテンシュタイン	2回	1992 1995	9.1%
ノルウェー	2回	1972 1994	9.1%
スイス	2回	1972 1992	9.1%
計	6回		

るが、EU政策が国内的に大きな論争の的になり、憲法の規定からも国民投票を行うことが多かった国である。その結果、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。この二国に続いて、フランス、フィンランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイスが国民投票（住民投票も含む）を各二回実施している。以上のことから考えると、EU国民投票を実施したところのある一カ国のうち七カ国が国民投票を複数回実施しており、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、ドイツ、ギリシャ、スペイン、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガルの七カ国は現在までのところEU国民投票を一回も実施していない。このうち、

表 3 EU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	6カ国	3回	0.5回
新規加盟国	9カ国	13回	1.4回
計	15カ国	16回	1.1回

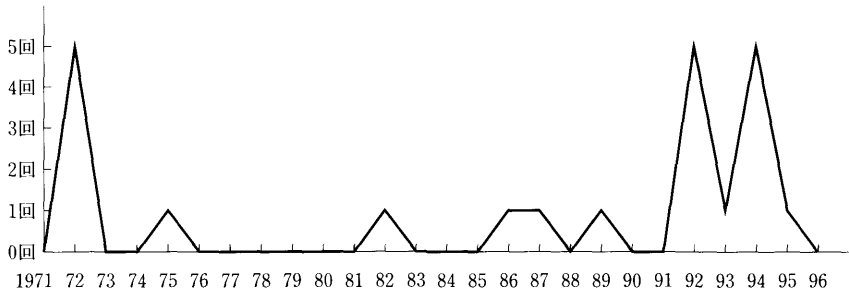
EU以外の議題についても国民投票を全く実施したことはない国はオランダである。このオランダは、成文憲法をもつEU加盟国の中でベルギーとともに国民投票規定を憲法にもたない数少ない国である。⁽²⁾

また、二二回の国民投票のうち、デンマークのグリーンランド（一九八二年）とフィンランドのオーランド諸島（一九九四年）において実施された二回は自治領における住民投票であった。両国政府は同地域の自治を尊重してEU問題で住民投票を認めず。これは、単に国民のみならず自治領住民の声も最大限EU政策に反映させようとする点で、EUをめぐる国民投票の中で特筆に値することである。北欧において自治領の地位がいかに高いかを示すものであろう。

次に、以上のEU加盟国をEUの原加盟国、新規加盟国の二つに分けて国民投票の実施回数を分析する。EUの原加盟国とは、ベルギー、ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダの六カ国を指す。新規加盟国はその他の九カ国、つまりデンマーク、ギリシャ、スペイン、アイルランド、オーストリア、ポルトガル、フィンランド、スウェーデン、イギリスである。EU加盟国の国民投票実施回数一六回の内訳は、まず、原加盟国三回、新規加盟国一三回である。一カ国あたりの平均実施回数を算出すると、原加盟国は〇・五回、新規加盟国は一・四回である。なお、EU加盟国全体で考えた場合、一カ国あたりの平均回数は一・一回である。これにみられるように、国民投票の実施は、圧倒的に新規加盟国に多いのがわかる。以上の説明を表にしたのが、表3である。

国民投票を実施年について分類し、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一九七二年、一九九二年、一九九四年である。これらは、それぞれECの第一次拡大、欧州連合条約の

図1 実施年別回数



批准とE E A（欧州経済領域）協定の批准、E Uの第四次拡大が行われた年である。このように、国民投票は組織の拡大および基本条約の改正というE Uの発展の歴史上、極めて重要な節目で行われたのがわかる。

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をめぐる国民投票が特に近年、多く実施されているのである。一九九〇年代は極めて多く、全体の半数以上を占めている。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。

では、なぜ近年国民投票が極端に増加しているのだろうか。前述の通り、一九九〇年代の国民投票の主要目的は、欧州連合条約の批准とE E A協定の批准、E Uの第四次拡大である。これらの問題は、どれもE U自体の性格を域内的にも、域外的にも変えるものである。つまり、欧州におけるE Uの存在感を高めるものである。これは、一九八〇年代末以来の欧州情勢の大変動と密接に結びつくものであろう。しかし、反面これらの問題は、E Uを根本から変化させるものであるがために、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。政治家レベル、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、域外の国もそうした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のである。

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	27.3%
1980年代	4回	18.2%
1990年代	12回	54.5%
計	22回	

このような傾向をふまえると、今後、国民投票はますます増えることが予想される。なぜならば、一九九〇年代後半にはEUが中・東欧、南欧へさらに拡大する可能性が高く、また、欧州連合条約見直しのEU政府間会議（IGC）が一九九六年三月から開始されたからである。すなわち、EUの将来像をめぐり各加盟国で論争を呼ぶ議題が数多く控えており、その中でも特にEUの拡大、基本条約の見直しは加盟国の批准を必要とするからである。その批准の過程では、国民投票を実施する国もでてこよう。実際に、IGCの結果について、国民投票を求める声ですでにデンマークでは高まっている⁽²²⁾。

また、EUがめざす経済通貨同盟（EMU）の第三段階へ移行するか否か決断する時期が迫っているが、この問題をめぐってもスウェーデン、イギリスで国民投票を求める声がある⁽²³⁾。特に、イギリスでは、保守党政権がこれに関して国民投票を実施することを次期総選挙の公約に掲げると一九九六年四月三日に決定している。それゆえ、一九九〇年代後半もEUをめぐり国民投票が多く実施される可能性が高いのである。

(三) 投票結果

では、投票結果には、いかなる傾向がみられるであろうか。まず投票率であるが、全体として高いといえるであろう。EU国民投票二二回の平均は、七三・三%にもなる。EU加盟国では七一・五%、非EU加盟国では七八・一%である。最高は、デンマークの一九七二年一〇月二日の国民投票で九〇・一%である。それに対して、最低はアイルランドの一九八七年五月二六日の国民投票で四四・一%であった。これらの投票率は、各国の国政

表5 賛成、反対得票率差

EU加盟国	実施年月日	得票率差 (A-B)
デンマーク	1972年10月2日	26.6%
	1982年2月23日	-6.0%
	1986年2月27日	12.4%
	1992年6月2日	-1.4%
	1993年5月18日	13.4%
フランス	1972年4月23日	36.6%
	1992年9月20日	2.0%
アイルランド	1972年5月10日	66.2%
	1987年5月26日	39.8%
	1992年6月18日	38.2%
イタリア	1989年6月18日	76.2%
オーストリア	1994年6月12日	33.2%
フィンランド	1994年10月16日	13.8%
	1994年11月20日	47.2%
スウェーデン	1994年11月13日	5.5%
イギリス	1975年6月5日	34.4%

非EU加盟国	実施年月日	得票率差 (A-B)
リヒテンシュタイン	1992年12月13日	11.6%
	1995年4月9日	11.8%
ノルウェー	1972年9月24-25日	-7.0%
	1994年11月27-28日	-4.4%
スイス	1972年12月3日	45.0%
	1992年12月6日	-0.6%
22回平均		22.5%

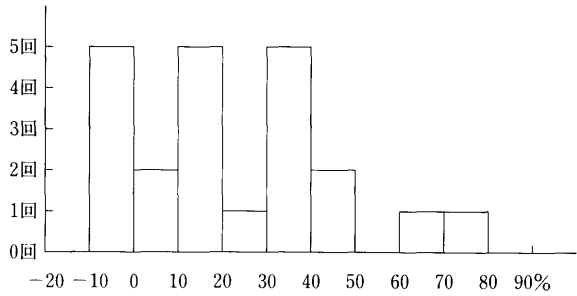
表6 実施年代別得票率差平均

実施年代	回数	得票率差平均
1969年以前	0回	0%
1970年代	6回	33.6%
1980年代	4回	30.6%
1990年代	12回	14.2%
計	22回	22.5%

選挙の投票率以上、あるいは同程度のものである。EU加盟国で行われる欧州議会選挙の投票率と比べるならば、かなり高い結果である。たとえば、一九九四年六月の欧州議会選挙における一二加盟国の平均投票率は五六・二%でしかない。以上のことから、国民は国民投票に対して概して関心が高いといえよう。

次に、賛成と反対の得票率差を考えたい。賛成の得票率(A)ー反対の得票率(B)を計算すると、表5の通りになる。この表5に示されるように、EU加盟国、非EU加盟国を区別せずに、二二回の国民投票全体で得票率差の平均を出すと、二二・五%である。全体としては、かなりの差で賛成の結果が得られているといえよう。また、二二回の国民投票について、賛成(プラス)の結果がで一七回、反対(マイナス)の結果がでた五回に分けて、それぞれの平均を算出すると、賛成の場合は三〇・二%、反対の場合はマイナス三・九%となる。この

図 2 得票率差分布



結果によっても、国民投票は大差で賛成となるか、反対の場合でも僅差で反対となるのがわかる。図2は、二二回の国民投票の得票率差を一〇%ごとに区切ってその回数を図にしたものである。これによれば、マイナス一〇%～一〇%、一〇%～二〇%、三〇%～四〇%の区分が全体の四分の三を占めている。これは前述の傾向を裏づけている。

さらに、得票率平均を実施年代別に考えると、表6のようになる。年代によって事例数がかかなり異なるので、平均を出すことはあまり有効でないかもしれないが、全体の傾向としては、一九九〇年代になり、得票率差が小さくなる傾向にある。接戦の事例が比較的多いといえるかもしれない。これは、得票率差がマイナスになった五回の事例のうち、三回が一九九〇年代に集まっていることにも影響されているのであろう。

(四) 法的根拠

国民投票の性格を概観すると、法的に様々な形態のものがある。大きく分類するならば、国民投票の実施と結果の二つの基準から考えられる。つまり、国民投票の実施については、それが憲法上、強制的なものか（実施が必要であると憲法に規定されているか、もしくは憲法から判断されるか）、自発的なものか（実施が任意のものか）である。また、国民投票の結果については、その結果が法的に拘束力をもつか（国会の決定権に優越する、もしくは国会と決定権を共有するものか）、全く諮問的なものか（結果を参考にして国会が最終的な決定を行うものか）である。この二つの基準の組み合わせから、国民投票には四つの形態がある。

- ① 国民投票の実施が憲法上、強制的なもので、その結果が法的に拘束力をもつもの
- ② 国民投票の実施が憲法上、自発的なもので、その結果が法的に拘束力をもつもの
- ③ 国民投票の実施が憲法上、自発的なもので、その結果が全く諮問的なもの
- ④ 国民投票の実施が憲法上、強制的なもので、その結果が全く諮問的なもの

これを図示すると、図3のようになる。欧州におけるEU国民投票の場合、その法的根拠は①、②、③のどれかである。④は理論的には考えられるが、実際にはこの形態はEUをめぐる行われていないので、ここでは除外できる。それゆえ、この三つの法的根拠から、以上の国民投票を分類すると、表7、図4の通りになる。結果は、①と③がやや多いが、全体として三つに分かれている。これは、各国により国民投票実施に関して様々な手続きがあることを反映している。国民投票を自発的で、全く諮問的な存在として位置づけている国もあれば、憲法改正、国際機関への主権委譲との兼ね合いで国民投票を強制的で、拘束的な存在としている国もある。また、デンマークのように、三つの形態をケース・バイ・ケースで使い分けている国もある。この点でも、デンマークの国民投票はユニークである。

なお、スイスの二回の国民投票については、厳密には憲法上実施する必要はなかったが、その対象となった条約が前例のない性格のもので、スイス国民および州にとって政治的、経済的に極めて重要な意味をもつため、スイス連邦政府と議会は、憲法の趣旨からこれを国民投票にかけることが必要であると判断して国民投票を実施した。それゆえ、本稿では強制的かつ拘束的の国民投票として扱った。

また、ここで国民投票結果が拘束的か、諮問的かの判断は純粋に法的な可能性をいっているものであり、政治的

図 3 憲法からみた法的根拠のマトリックス

結果 \ 実施	強制的	自発的
拘束的	①	②
諮問的	④	③

表 7 憲法からみた法的根拠による分類

法的根拠	実施回数	国別内訳
①	10回	デンマーク2回、アイルランド3回、オーストリア1回、リヒテンシュタイン2回、スイス2回
②	3回	デンマーク1回、フランス2回
③	9回	デンマーク2回、イタリア1回、フィンランド2回、スウェーデン1回、イギリス1回、ノルウェー2回
計	22回	

図 4 憲法からみた法的根拠別実施回数のマトリックス

結果 \ 実施	強制的	自発的	計
拘束的	10回	3回	13回
諮問的	0回	9回	9回
計	10回	12回	22回

な判断をいつているのではない。つまり、国民投票を実施する多くの場合、法的には諮問的であっても、実際問題として政治家はその結果に心理的に縛られる。政治家にとって国民投票の結果と逆の決定をすることは、極めて難しいものである。それゆえ、「諮問的」国民投票が結果として「拘束的」国民投票となることは十分ありうるのである。

以上の法的根拠に関する分析は、もっぱら加盟国の憲法との関係に注目したものであった。では、これを EC/EU 法からみると、いかなる結果が得られるであろうか。非 EU 加盟国の国民投票も含めて二二回の国民投票をその目的に注目してあえて分類すると、以下の四つ形態がある。

表 8 EC/EU法からみた法的根拠による分類

法的根拠	実施回数	国内別訳
⑤	9回	デンマーク1回、フランス1回、アイルランド1回、オーストリア1回、フィンランド2回、スウェーデン1回、ノルウェー2回
⑥	6回	デンマーク3回、フランス1回、アイルランド2回
⑦	4回	リヒテンシュタイン2回、スイス2回
⑧	3回	デンマーク1回、イタリア1回、イギリス1回
計	22回	

- ⑤ 新規加盟（旧EEC条約第二三七条、現欧州連合条約第七編第0条）
- ⑥ 基本条約の改正（旧EEC条約第二三六条、現欧州連合条約第七編第N条）
- ⑦ 域外国との連合協定（旧EEC条約第二三八条、現EC条約第二三八条）

⑧ その他

大雑把に言えば、⑤はEUの領土的な拡大にかかわるもの、⑥は統合の深化にかかわるもの、⑦は域外国との関係にかかわるもの、⑧は以上の三つに分類できないものである。この分類に従って、国民投票を実際に分けると、表8の通りになる。四つのうち、⑤の新規加盟が最も多い。それに続くのが、⑥の基本条約の改正である。大体以上の二つで全体の四分の三近くを占めている。残りの四分の一は、⑦域外国との連合協定、⑧その他²⁴である。この結果は、第二節でみた実施の傾向を裏付けている。新規加盟や基本条約の改正で国民投票が多く実施されているのである。これらの分野の決定はEUの根幹に関わる重要なものであるため、EUの閣僚理事会の採決のみでは発効せず、各加盟国の国内手続きである批准を必要とする。そのため、各加盟国の批准過程で国民投票が行われたのである。

以上、憲法、EC/EU法の二つの基準から法的根拠を検討した。では、この二つの基準でマトリックスをつくると、いかなる結果になるであろうか。それが図5である。ここで最も多い組み合わせは、③⑤である。新規加盟で

図 5 憲法、EC/EU法からみた法的根拠別実施回数マトリックス

	⑤	⑥	⑦	⑧	計
①	3回	3回	4回	0回	10回
②	1回	2回	0回	0回	3回
③	5回	1回	0回	3回	9回
④	0回	0回	0回	0回	0回
計	9回	6回	4回	3回	22回

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、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五回の国民投票について考えてみたい。デンマークの一回（一九八二年）とノルウェーの二回（一九七二年、一九九四年）は、欧州統合の拡大に関わるも

は、自発的かつ諮問的な国民投票が多く実施されるようである。基本条約の改正では、①⑥か②⑥の組み合わせが多いが、拘束力のある国民投票が多いのがわかる（憲法上、実施が強制的か自発的かは半々であり、何ともいえない）。域外国との連合協定では①⑦が多く、強制的かつ拘束力のある国民投票が多い。これは、リヒテンシュタイン、スイス両国の政治制度によるところが大きいであろう。

(五) 最終結果

最後に、これらの国民投票が欧州統合の深化、拡大という発展にとってプラスに働いたか、マイナスに働いたかを考えたい。表 1 における最終結果の欄にある○×は、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(×)を大雑把に示している。二二回の国民投票のうち、プラスは一七回、マイナスは五回である。マイナスの内訳は、デンマーク二回、ノルウェー二回、スイス一回である。この結果をみる限り、国民投票は欧州統合過程に七割以上（正確には七割七分三厘）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極めてまれな事例である。

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ろ確率をいっている

のであった。これらの国民投票により、デンマークの自治領グリーンランド、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、スイスの一回（一九九二年）も拡大と密接に関わるものである。これは、スイス国民が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。EC委員会のドロール委員長にとっては、EEAはECが域内市場の完成に専念するため、周辺国のEC加盟申請を遅らせようとする意図をもつものであった。しかし、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のである。このように、これら四回の国民投票は、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、デンマークのもう一つの国民投票（一九九二年）は、欧州統合の深化に直接関わるものであった。欧州連合条約の批准に対して、デンマーク国民は僅差ながらも拒否の決定を下したのである。欧州連合条約は、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、一九九二年一二月のエディンバラ合意により、デンマークは翌年五月に再度の国民投票を行い、これを承認した。その結果、欧州連合条約は予定よりも約一〇カ月も発効が遅れることになったのである。この事例は、EC諸機関、加盟国を混乱させ、一時的にECを麻痺させたという意味で「デンマーク・ショック」と呼ばれる。

以上の五回の国民投票は、どれもEUの発展にとって極めて大きな影響を与えたのである。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。

二 欧州統合過程における国民投票

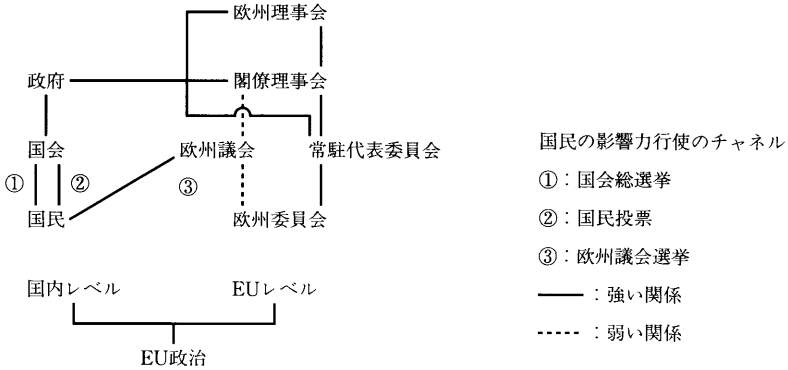
(一) EU の政策決定過程と国民投票

EU の政策決定過程についての従来の研究では、加盟国国内の国民投票制度は重視されてこなかった。国民投票は一加盟国国内の政治過程であり、EU 自体の政策決定過程とは考えられなかったからである。そのため、EU の政策決定過程といえ、欧州委員会、常駐代表委員会、閣僚理事会、欧州理事会、欧州議会、欧州裁判所、経済社会委員会などがその主要アクターであり、その相互間の権力関係にのみ焦点が集まったのである。²⁵⁾

しかし、近年、そうした EU 諸機関の關係に焦点をあてた政策決定研究は、一つの問題に直面していると考えられる。それは、EU がそうした諸機関によつてのみ構成されるのではなく、加盟国という存在もその政策決定過程に深く関与しているからである。それは、単に常駐代表委員会、閣僚理事会、欧州理事会といった場に加盟国政府の代表が出席するという理由のみならず、加盟国国内の政治過程が EU レベルの政策決定に大きな影響を与えることが明らかになってきたからである。つまり、EU の政策決定過程といった場合、EU 諸機関レベルの決定過程に加えて、EU 加盟国内の EU をめぐる政治過程も含むものであることを認識する必要がある。EU の発展は、EU という組織が従来、各加盟国政府の主権の下にあった権限を徐々に獲得してきた歴史であるが、そのため、従来国内政治といわれた分野が「EU 政治」の対象になってきている。その結果、EU 問題は外交政策であると同時に、国内政策となっている。²⁶⁾これに示されるように、EU 政治の本質は、国際政治と国内政治が密接にリンクした独特の場にあるということである。この点を無視して、EU の政策決定過程は論じられない。

こうした国際政治と国内政治の接点としての EU 政治を気づかせたものの一つとして、国民投票制度がある。EU をめぐる重要な決定に関して国民投票が一九七〇年代以来、頻繁に行われてきた(第一章参照)。特に、E

図 6 EU政治の枠組み



Uレベルで決まった重要な決定が、国内の政策決定過程である国民投票で否決されるという事態に直面し、この点は強く意識されるようになった。すなわち、一九九二年六月の「デンマーク・ショック」である。欧州連合条約という画期的な企てが、デンマークの国民投票においてわずかに四万七〇〇〇票の差で危うく潰れかねない危機に陥ったのである。加盟国内の国民の声（世論）を無視しては、何事も進まないことが明らかになったのである。ドロールEC委員会委員長も、このデンマーク人の反乱に大きなショックを受けることになった。ドロール自身は、こうした世論がEUにおいて大きな影響力をもつことに否定的である。たとえば、ドロールは「一方に首相がいて、もう一方に世論があるような印象があるが、私にとってそれは民主主義ではない。両者の間に仲介者が必要だ。ありがたいことに、議会が大きな役割を守っているイギリスの伝統がある。これは非常に貴重なことだ。政府が世論調査を三つ四つ分析したあとでなければ決定できないようなら、何も達成できないことになる。民主主義とは国民の欲求を表現し、なおかつ国民に決定を説明できる人々を選ぶことである」と述べている。⁽²⁷⁾ このように、ドロールは伝統的なEUの政策決定過程の枠組みのなかで、加盟国については基本的に政府、国会までの参加で十分との立場である。ドロール自身が中心になって作成した欧州連合条約

がデンマークの国民投票で潰れかけたことを考慮するならば、世論に否定的なドロールの言い分も判らないわけではないが、実際問題として、一九七〇年代以来、EUの政策決定過程に実質的に国民投票は組み込まれており、国民の声も一定の役割を果たしてきたのであった。その意味で、この一九九二年のデンマークの国民投票をきっかけに、これ以後、国民の存在が脚光を浴びることになった。

こうして、加盟国政府、国会といった国内政治の伝統的アクターがEUに関わるだけではなく、国民投票により、国民までもがEUの政策決定過程の主役にすらなりうるものが強く認識されたのである。ここに、EUの政策決定過程は、単にEU諸機関、加盟国政府間の権力闘争から、各加盟国国内の末端の存在である国民の参加まで意味する広範な政治過程になった(図6参照)。その意味で、国民投票制度は、EUの政策決定過程に無視できない役割をもつのである。それゆえ、国民投票制度も視野にいたれたEUの政策決定過程研究が望まれている。

なお、現在の国民投票制度は、あくまでも一国レベルのものである。これに加えて、EUレベルの国民投票制度は可能であろうか。つまり、EUの決定に関してEU加盟国の国民が全体として直接その是非を投票で決める制度である。欧州議会には、欧州連合条約の見直しに関するIGCの結果に関してEUレベルの国民投票を実施するよう求める声もある⁽²⁸⁾。この問題について、スウェーデンの政治学者プレムフォッシュは、EUレベルの国民投票が実際問題として実現困難であり、また望ましいものではないと結論づけている。なぜならば、現在でも、EU各国には様々な一国レベルの国民投票制度があり、またその制度をもたない国もあり、そうした状況で統一的なEUレベルの国民投票制度をつくることは憲法改正も必要になり、困難であるからである。また、さらに重要なこととして、現在のEU加盟国の国民がまだEUレベルで参加民主主義を可能とするような質の国民とはなっていないということもある。それゆえ、プレムフォッシュによれば、実現可能な代案としては、一国レベルの国民投票をEU加盟国で同時に行うことが考えられる⁽²⁹⁾。この指摘に示されるように、EUレベルの国民投票の可能性

は当面低いといわざるを得ない。一国レベルの国民投票が今後も積み重ねられていくことになるう。

(二) 国民投票の意義

では、国民投票は欧州統合過程にとつて、いかなる意義と限界をもつのであろうか。⁽³⁰⁾ これまで実施された二二回のEU国民投票から、それを抽出したい。まず、EUに関して国民投票を実施する意義としては、以下の二点を挙げる事ができる。

(a) 決定への正当性付与

従来、EUの決定(特に、直接適用されるEU規則の決定)は閣僚理事会における政府の承認で事実上、行われてきた。政府が承認することで、間接的に加盟国国民も承認していると考えられたのである。しかし、そうした間接民主主義的な手続きは政府と国民との間に見解の一致があつて初めて成立するものである。欧州連合条約の批准過程で示されたように政府と国民の見解が異なる場合、EUの決定は国民の意思を無視して進められることを意味する。また、EUの閣僚理事会は、決定方式として全会一致から多数決(単純多数決および加重特定多数決)をますます利用するようになっていく。一般的にこれは、国民が選挙によって選出した国会から多数決で選ばれた加盟国政府がEUの決定をするにあたり閣僚理事会でもう一度多数決を利用することを意味する。つまり、EUの決定では、多数決が二度利用されることになるのである。単純に考えるならば、国民と政府との間に見解の一致があつても、閣僚理事会の多数決で政府が負ければ、国民の意思は全く無視されることになる。こうした危険性を現在のEUの政策決定がもっている背景には、EUが国民の組織としてではなく、国家つまり政府の組織として設立されたことがある。これは、政府のみが閣僚理事会で決定権をもち、欧州議会がほとんどEUの政

策決定に参加していない事実にはつきり示されている。民主主義は各国の国内問題にすぎず、EUには限定的にしか適用されていないのである。

しかし、第一章でみた通り、EU加盟国にとって死活的に重要な新規加盟と基本条約の改正では、各加盟国の批准が必要となる。その際は少なくとも国会での審議、決定が行われるので、国民の声は最低限保証されている。場合によっては、国民の意思を直接聞く国民投票も実施される。この国民投票は、政府と国民の見解が一致しないという危険性をより少なくする役割を担うのである。国民投票で国民がEUの決定に賛成した場合、加盟国国民がその決定を直接支持しているとの確認が得られる。それは、EUの決定をより正当なものとするであろう。また、国民投票で国民がEUの決定に反対した場合には、加盟国国民がそれを望んでいないのであり、決定の有効性は極めて怪しいものとならざるを得ない。その場合、決定をさらに推進する正当な理由はなくなり、その決定を撤回するか、あるいは修正して改めて提案する必要性がでてくる。国民は一種の拒否権を行使したことになる。このように、国民投票はEUの決定に正当性を付与する役割をもつのである。

その正当性の付与は単一の問題について国民の意思を質すという意味でも重要である。国民を代弁する政府は通常の総選挙によって選ばれているが、それはEU政策のみに基づいて選ばれるのではない。国民は総選挙で様々な国内政策、外交政策を総合的に判断して政府を選んでいく。それゆえ、EUの決定に政府が支持することで国民もそれを支持していると判断することは、厳密には無理がある。それゆえ、単一のEU問題について国民が直接に投票することのできる国民投票は、そうした無理を克服し、国民の意思をストレートに表現する。その意味でも、国民投票はEUの決定に正当性をもたらすのである。

以上のように、国民投票は国民の立場からEUに関する政府の決定の是非を明確にし、さらにEUの決定の是非をも明確にする。その点で、国民投票は国民と政府とを結びつけるとともに、国民とEUとを結びつけるもの

表 9 IGCの認知度と国民投票

国名	「知っている」	「知らない」	1990年代の国民投票実施回数
デンマーク	50%	48%	2回
ルクセンブルク	42%	53%	0回
オーストリア	40%	41%	1回
ギリシャ	38%	58%	0回
スウェーデン	37%	58%	1回
フランス	37%	60%	1回
フィンランド	36%	60%	2回
ドイツ	33%	55%	0回
EU15カ国平均	31%	62%	
イギリス	30%	68%	0回
ベルギー	28%	61%	0回
イタリア	28%	64%	0回
ポルトガル	27%	67%	0回
スペイン	24%	67%	0回
アイルランド	24%	70%	1回
オランダ	24%	72%	0回

(b) 国民のEU理解を高める教育効果

国民投票はEUの決定について国民の判断を求めるため、その選挙キャンペーンの過程でEU諸機関、政府から様々な情報が国民に提供される。さらに、マスコミを巻き込み、EU決定の中身や影響について国中で議論も展開される。その結果、国民は選挙キャンペーンを通じて自主的あるいは強制的にEUについて勉強させられることになる。無論、国民の議論が感情論になったり、誤った情報や片寄った情報に支配される危険性もないわけではないが、それはその国の政治の質そのものを反映するのであり、国民投票のみに顕著なものではない。総選挙などでもみられることである。ただ、国民投票では、総選挙以上に正確な情報が必要とされることも事実である。なぜならば、国民投票では、国民は情報不足であるにもかかわらず、一国の将来を左右する最終的な決定を直接しなければならぬからである。そのため、その情報不足を埋めるため、政府の情報公開がどの程度保証されているかが決定的な重要性をもつ。情報公開の徹底は、国民投票実施の大前提である。この点が保証されている

である。つまり、これにより両者の間の認識ギャップが埋まり、欧州統合推進の強い基盤が生まれることになる。

ならば、国民のEU理解を高めるといふ国民投票の教育効果は、極めて有効であろう。

欧州委員会の世論調査報告書である『ユーロバロメーター』をみると、この効果がよくわかる。一般的にEU国民投票を実施している国では、国民は欧州統合の現状についての確な情報を得ていると考えられる。たとえば、欧州連合条約の条文見直しのEU政府間会議（IGC）の開催に対するEU加盟国民の認知度（一九九五年四月～五月時点³¹）は、国民投票の実施とかなり高い相関関係にあると思われる。ここでは、欧州連合条約の締結交渉が始まった一九九〇年以降に実施された国民投票（住民投票も含む）との関係を考えたい。結果は、表9の通りである（IGCを「知っている」が同じ数値の場合、「知らない」の比率の少ない順で国を挙げた）。これにみられるように、欧州連合条約について二回も国民投票を実施したデンマーク国民（五〇％）がIGCの開催について最もよく知っていた。その他の国民投票実施国も、アイルランドを例外として、EU一五カ国平均（三二％）よりも上に位置している。アイルランドの結果は意外であるが、一九九二年の国民投票で欧州連合条約が圧倒的多数で承認されたことに示されるように、国民の間で激しい論争にならなかった点が影響しているのかもしれない。『ユーロバロメーター』も、この調査結果について、「一般の論議が強まるにつれて、一般の認知度は高まると結論づけられるかもしれない」と、述べている³²。それゆえ、基本的にEUに関して一般の論議を呼び起こす国民投票の実施は、かなりの教育効果を有すると結論づけられよう。選挙キャンペーンに投入された膨大な時間、労力、資金は無駄ではなかったのである。

(三) 国民投票の限界

次に、EUに関して国民投票を実施する限界としては、いかなるものが考えられるであろうか。これには、大きく三点が考えられる。

(a) 不確実な政策決定手段

EUは各加盟国政府の代表が出席する閣僚理事会ですべての決定を行い、通常、それを直接適用/国会による国内法化/国会による批准により発効させるという政策決定過程を長年築いてきた。しかし、国民投票の存在はそうした伝統に反する。EUの政策決定過程という観点に立てば、国民投票はあまり歓迎されない非日常的手段でしかない。なぜならば、国民投票は伝統的な政策決定過程にとつてはただ不確実性を高めるからである。特に、加盟国政府が国会の支持を得つつ時間をかけて他の加盟国政府、EU諸機関と交渉し、結果を出しても、一加盟国の国民投票でそうした努力がすべて無となりかねない。その結果、それまで費やされてきた時間、労力が無駄になるばかりでなく、その善後策の模索でさらに混迷が深まる。そのため、国民投票を頻繁に利用する結果、政策決定に時間がかかり、欧州統合を効率的に進めることは困難になる。こうした問題の背景には、国民投票が通常二つの選択肢、つまり賛成か反対しか国民に与えないことがある。条件付きの賛成、条件付きの反対はありえない。そのため、国民投票の対象とする問題がどんなに複雑で、国民投票の選択肢以上に答えがあり得るとしても、国民は賛成か反対の投票をしなくてはならない。国民投票は、そうした複雑な問題を扱うにはあまりにも単純すぎるといえるかもしれない。

また、加盟国により国民投票の実施手続きが異なり、各国が異なった形の政策決定をすることになると、EUの政策決定過程は加盟国の数だけ存在することになりかねないのである。効率的で明快な政策決定過程を望むとするならば、各国レベルの手続きとしては国会の決定だけで十分であり、国民投票は不必要ということになる。通常の政策決定過程ですら、複雑すぎるとの批判が出されているのである。

以上のように、国民投票は、欧州統合過程を不確実で複雑なものにする危険性がある。こうした見解は、通常、

一国の与党政治家や官僚、EU官僚などのエリートに顕著である。

(b) 政治的道具

多くの国の場合、国会に最終決定権が付与されていることが多いが、それにもかかわらず国民投票が実施される場合、各加盟国内の政府、政党、利益集団などの思惑が露骨な形で現れることも多い。そのため、欧州統合をめぐる国民投票が国内政治の政争の道具と化する危険性が高まる。

政府、大統領などのエリートは、一般的に国民投票が国民に決定権を委譲することを意味し、決定の不確実性を高めることから、その実施に消極的である。しかし、エリートにとって国民投票により有利な結果が得られそうな場合、あるいは不利な現状を打開できそうな場合、国民投票が積極的に使われることもある。³³たとえば、エリートにとって都合のよい結果が国民投票で予想されるが、国会では審議が難航しそうな場合、国会による通常の立法手続きを避け、国民投票をあえて実施することでその結果を国会に受け入れさせることも可能である。これは結果的に国会の決定権を国民の名の下に奪う、もしくは弱体化させることを意味する。

逆に、政府のEU政策に反対している小政党もあえて国民投票の実施を要求するかもしれない。なぜならば、国会の採決は多数決で行われるため、小政党には全く勝ち目がないからである。国民投票で国民の支持を集めることが政府を負かす唯一の可能性となるのである。

さらに、ある政党が党内でEU政策をめぐり激しく対立している場合、国会での決定を強行することはその政党にとって分裂すら懸念され、難しい。その場合、決定を国民投票で国民に委ねることにより、政党は党内の対立を鎮静化することができよう。

このように、政府や政党の思惑といった内政上の動機から、国民投票が利用される危険性もありうる。その結

果、EU政策の内容やその是非ではなく、国民投票の実施そのもの（実施日の設定、選挙の内容、投票結果の扱いなど）が政党間の権力闘争とも結びつき、最大の争点になりかねないのである。⁽³⁴⁾

また、国民の側からみても、国民投票は政治的道具となり得る。たとえば、EU政策をめぐる国民投票とはいえ、国民は、政府の進めるEU政策に反対することで、政府への不満、批判を示すことができる。それゆえ、国民投票における国民の賛成、反対は政府への態度、政党支持に強く影響されることになる。こうした観点に立つならば、国民投票を国民が純粹にEU政策への態度を表明したものとして捉えることは極めて困難であろう。⁽³⁵⁾

以上のように、EUが国民投票という極めて国内的な手続きに大きく影響されると、EUというヨーロッパレベルの議論が国内政治の議論に矮小化される危険性もでてこよう。無論、この危険性は通常の手続きである国会での審議にもみられるものであるが、国民投票の場合、政策決定過程におけるその制度的位置づけが概して不明確なこともあり、危険性はより高くなる傾向にある。

(c) 特別のコスト

国民投票の実施は、時間、労力、資金など様々な点でコストが大きい。特に、一国レベルで国民投票の選挙キャンペーンを展開すると、そのコストは計り知れない。そのため、これを頻繁に実施することは難しいといわざるを得ない。国民投票は、極めて特別な問題にのみ適用せざるを得ない例外的な措置である。そのため、国会を中心とした立法手続きが確立され、円滑に機能している場合、そうしたコストを払うことにはなかなか支持が得られないであろう。たとえEUが比較的短期間に重要な決定を次々に行い、その結果を各加盟国がそれぞれ批准する必要が生じた場合でも、そのすべてについて国民投票で決定することは不可能である。どの問題を国民投票にかけ、どの問題を国会で決定するかは判断は、単にコストの面だけではなく、上記の政治的思惑も影響

し、極めて難しい判断を迫られるであろう。

また、このコストの点は国民投票の結果にも影響してくる深刻な問題である。つまり、国民投票が上記のような多大なコストを必要とするならば、国民投票の選挙キャンペーンではそのコストを支払うことのできる陣営が世論の支持をとりつける上で有利となることが多い。実際のキャンペーンでは、単に投票にかけられる選択肢の妥当性のみならず、どれだけ多くの資源をキャンペーンに投入できるかが支持獲得の鍵になるのである。これは、国民投票のめざした直接民主主義の理念とかけ離れたものである。こうした点からも、コストの問題は国民投票に難しい問題を投げかけている。

おわりに

以上、EU絡みで実施された国民投票（住民投票も含む）の実施状況を概観し、国民投票が欧州統合過程において果たしてきた役割を検討した。国民投票は、実に多くの国において頻繁に実施され、欧州統合の発展に大きな影響を与えてきたのである。それゆえ、国民投票を純粋に国内的で例外的な手続きとしてみなすべきではなく、「EU政治」の一翼を担うものとして扱うべきであろう。特に、「EU政治」の国内レベルにおいて国民投票は重要な柱となっている。この現実をふまえるならば、EUの政策決定は一国の国民からEUの閣僚理事会までの連続した政治過程であることがわかる。

また、国民投票は欧州統合過程における国民の存在を強く印象づけた。これまでEUを中心になって発展させてきたのは各加盟国政府とEU諸機関のいわゆるエリートと呼ばれる人々であった。一般国民は、自国政府を支持することでEUの発展に暗黙の同意を与え、その見返りとして経済的利益などを得てきたのである。国民は欧

欧州統合過程においてまさに受動的な存在でしかなかった。しかし、国民は国民投票を通じて欧州統合過程に大きな影響力を行使できることを知った。EUにおいて国民はときには能動的な存在となることができるのである。近年、国民投票が多用されていることは、こうした指摘の重要性をさらに強めるであろう。

では、将来、国民投票は欧州統合をさらに促進するであろうか。国民投票の意義と限界を考えるならば、大きく二つのシナリオが考えられる。ひとつは欧州統合にとって明るいシナリオであり、もうひとつは暗いシナリオである。まず、明るいシナリオとは、国民投票により、EUの安定性が増し、さらに統合を進める弾みがつくというものである。なぜならば、国民投票のもつ正当性付与と教育効果が、国民とエリートとの間の認識ギャップを埋めることに貢献するからである。この認識ギャップの問題は、EUにおける民主主義そのものを問うものであり、現在のEUにとって最も深刻な問題の一つである。これが解決されるならば、国民とエリートは協力してEUをさらに発展させることができよう。つまり、国民とエリートが共通の認識をもつことで、EUは統合推進の確固たる基盤を得るのである。

もうひとつのシナリオは、不確定で、政治的で、コストのかかる国民投票によりEUが混沌とした状況になるというものである。なぜならば、こうした国民投票は国民とエリートとの間の認識ギャップを拡大させ、欧州統合をどの程度まで、また、いかなる速度で進めるかについて両者の間で対立を生じさせるからである。その結果、欧州統合は停滞を余儀なくされるであろう。

このどちらのシナリオが実際に起こるかを判断することは、時機尚早であろう。基本的に、これはEU諸機関や加盟国政府のエリートが欧州統合のための計画を練り、実行する際に、どの程度国民の声を取り入れるかによる。この点に関する国民の回答は、国民投票ではっきりとした形で示される。その積み重ねのなかで、欧州統合の将来は決まってくるであろう。それゆえ、国民とエリートとの間の距離の問題、つまりEUにおける民主主義の

問題は、EU にとって将来を左右する極めて重要な要因である。

- (1) Richard Corbett, "Representing the People," in Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce eds., *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, London : Routledge, 1994, pp.207-228 ; 小久保康之「マーストリヒト条約と欧州議会」(『日本 EC 学会年報』第一三号、一九九三年一〇月)。
- (2) *Intergovernmental Conference 1996, Commission Report for the Reflection Group*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995, pp. 6-7, 22-33.
- (3) 国民投票制度の理論的、歴史的分析については、以下を参照されたい。同書には、「一九九三年までに世界各国で行われた国民投票結果も収録されている。David Butler and Austin Ranney eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, London : Macmillan, 1994.
- (4) 拙稿「マーストリヒト条約とデンマーク一九九二年六月二日の国民投票を中心として」(『日本 EC 学会年報』第一三号、一九九三年一〇月)。
- (5) この分野の研究はまだ少ないが、たとえば以下の論文を参照されたい。同論文は、スウェーデン政府が EU 政府間会議(一九九六年三月開始)のために進めている調査の一環として専門家に委託した研究の一つである。筆者のブレムフォシユ(ストックホルム大学教授)は「国民投票の理論、歴史をふまえて、一国レベルの EU 国民投票一六回を分析している。Rune Premfors, "Folkomröstningar och europeisk integration," i EU 96-kommittén, *Förändring och rättigheter, Om folkomröstningar, utvärderätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU, Fyra expertrapporter till EU 96-kommittén*, SOU 1996 : 16, Stockholm : Fritzes, 1996, s.8-25.
- (6) 国民投票、住民投票は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、一国内の一地域のレファレンダムを住民投票と区別する。
- (7) 法的根拠の分類番号①〜⑧の内容については、本章第四節を参照されたい。
- (8) 最終結果の○×については、本章第五節を参照されたい。
- (9) 国民投票データの収集では、国別文献以外に以下の文献を全てを通して参照した。The Annual Register : A Record of World Events, Harlow, Essex : Longman ; The Europa World Year Book, London : Europa Publi-

- cations ; *Keesing's Record of World Events*, London : Cartmill Publishing ; Butler and Ranney eds., *op. cit.* ; Frances Nicholson and Roger East, *From the Six to the Twelve : The Enlargement of the European Communities*, Harlow, Essex : Longman, 1987.
- (10) Danmarks Statistik, *Statistisk årbog 1974*, København : Danmarks Statistik, 1974 ; Ministeriet for Grønland, *Grønland 1982, Årsberetning*, København : J. H. Schultz, 1983 ; Danmarks Statistik, *Statistisk årbog 1987*, København : Danmarks Statistik, 1987 ; "Folkeafstemningen den 2. juni 1992 om Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union," *Befolkning og valg*, 1992 : 13, København : Danmarks Statistik, den 27. august 1992 ; "Folkeafstemningen den 18. maj 1993 om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten," *Befolkning og valg*, 1993 : 9, København : Danmarks Statistik, den 9. juni 1993 ; 拙稿「ECとグリーンランドー脱退問題の展開と帰結」、『法学政治学論究（慶應義塾大学）』第二号、一九八九年九月）、同「単一欧州議定書とデンマーク 一九八五—八六年—国会論議を中心として」、『日本EC学会年報』第九号、一九八九年十一月）、同「EC加盟をめぐるデンマークの政治過程—一九七〇—七二年—」、『NOVI TÅS（高崎経済大学）』第二号、一九九三年三月）、同「マーストリヒト条約とデンマーク—一九九二年六月二日の国民投票を中心として—」、『日本EC学会年報』第一三三号、一九九三年一〇月）、同「マーストリヒト条約・エディンバラ合意とデンマーク—一九九三年五月一八日の国民投票を中心として—」、『法学研究（慶應義塾大学）』第六八巻第四号、一九九五年四月）。
- (11) Byron Criddle, "The French Referendum on the Maastricht Treaty, September 1992," *Parliamentary Affairs*, Vol.46, No.2, April 1993 ; Hugues Portelli, "Le référendum sur l'Union européenne," *Regards sur L'actualité*, N° 184, septembre-octobre 1992 ; ジェラルド・コナック（辻村みよ子訳）「マーストリヒト条約とフランス憲法」（上）（下）（『ジュリスト』第一〇四五号、第一〇四七号、一九九四年六月一日、六月一五日）、岩本勲「マーストリヒト条約批准をめぐるフランス政治過程」（『大阪産業大学論集（社会科学編）』第九一号、一九九三年三月）、西村茂「EC統合とフランス」（『年報政治学』一九九三年）、岡村茂「マーストリヒト条約とフランス政治の論理」（『社会科学研究年報（龍谷大学）』第二三三号、一九九三年三月）、安江則子「EC統合とフランス」（『海外事情（拓殖大学）』第四〇巻第一二号、一九九二年十二月）。

- (22) *Referenda in Ireland 1937-1987*, Dublin : Department of the Environment, March 1992 ; Michael Holmes, "The Maastricht Treaty Referendum of June 1992," *Irish Political Studies*, Vol.8, 1993 ; Dermot McAleese and Alan Matthews, "The Single European Act and Ireland : Implications for a Small Member State," *Journal of Common Market Studies*, Vol.26, No.1, September 1987 ; 辰口茂嗣「フュールランズと単一欧州議定書」(『阪南論集(社会科学年編)』第二五卷第一・二・三号'一九八九年十二月)。
- (23) *45 anni di elezioni in Italia 1946-90*, Roma : Istituto nazionale di statistica, 1990 ; Stephen Gundle, "Italy," *Electoral Studies*, Vol.8, No.3, December 1989.
- (24) Wolfram Kaiser, "Austria in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol.33, No.3, September 1995 ; Paul Luif, *On the Road to Brussels : The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Vienna : Braumüller, 1995 ; Melanie Sully, "The Austrian Referendum 1994," *Electoral Studies*, Vol.14, No.1, March 1995 ; 蒲原正義'広瀬佳一「冷戦の終焉と『中立』—変革期欧州におけるオーストリア外交—」(『外交時報』第一三〇八号'一九九四年五月)。
- (25) "EU-folkomröstning 1994," *SVT Val*, 1995 : 2, Helsingfors : Statistikcentralen, 1995 ; "Folkomröstningarna om Anslutning till Europeiska Unionen, Statistik med kommentarer," *ÅSUB Rapport*, nr. 1994 : 4, Mariehamn : Ålands statistik- och utredningsbyrå, 1994 ; David Arter, "The EU Referendum in Finland on 16 October 1994 : A Vote for the West, not for Maastricht," *Journal of Common Market Studies*, Vol.33, No.3, September 1995 ; Luif, *op. cit.* ; Pertti Pesonen and Risto Sankiahio, "The Finnish Referendum on Membership in the EU," *Yearbook of Finnish Foreign Policy 1994*, Helsinki : The Finnish Institute of International Affairs, 1994 ; 三輪芳明「フュールランズのEU加盟問題—中立政策の変容観点から—」(『北欧史研究』第一一号'一九九四年三月)。
- (26) スウェーデンの国民投票とは「国民に賛成'反対'白票の三つの選択肢が示された。"Folkomröstningen om medlemskap i EU, den 13 november 1994," *Statistiska meddelanden*, Be 62 SM 9501, Stockholm : Statistiska centralbyrån, 1995 ; Mikael Gilljam och Sören Holmberg, *Ett knäppt ja till EU : Välgärna och folkomröstningen 1994*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1996 ; Luif, *op. cit.*; 拙稿「ヨーロッパの再編成とスウェーデン—EU加盟

- 渉とEC加盟との間で―(行政管理研究センター調査研究部編『EC統合と東欧政策』行政管理研究センター、一九九二年三月)、同「欧州新秩序とフィンランド、スウェーデン―EU加盟と中立政策の変容―」(『外交時報』第一三二八号、一九九五年五月)、同「EU加盟をめぐるスウェーデンの政治過程―一九九二―九五―」(『高崎経済大学学报』第三八卷第三号、一九九六年二月)。
- (17) David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, London: Macmillan, 1976; 河合秀和「イギリスの『国益』―七五年六月の国民投票をめぐる―」(『国際問題』第一八八号、一九七五年十一月)、田中俊郎「欧州共同体加盟問題と英国の世論」(一)、(二)、『法学研究』第五〇巻第二〇号、第一号、一九七七年二月、十一月)、同「ECの拡大」(細谷千博、南義清編『欧州共同体(E.C.)の研究―政治力学の分析―』新有堂、一九八〇年)。
- (18) リヒテンシュタイン政府E.E.A調整部からの資料。
- (19) "Folkeavstemningen 1994 om norsk medlemskap i EU," *Norges offisielle statistikk*, C 235, Oslo: Statistisk sentralbyrå, 1995; Ottar Hellevik and Nils Petter Gleitvich, "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; 石塚真理「EC加盟をめぐるノルウェーの諸問題一九六二―一九七二年―国内政治過程を中心に」(『北史研究』第一〇号、一九九三年二月)、吉武真理「ノルウェーのEU加盟問題―加盟拒否の背景―」(『外交時報』第一三〇八号、一九九五年五月)、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』第二七号、一九九五年十二月)。
- (20) スイスの場合、賛成は国民と州の両方の過半数を満たす必要がある。なお、六つある半州は○・五州として計算した。Rene Schwok, "Switzerland's Refusal to Join the EEA and the EC," *EC Studies in Japan*, No.15, 1995; 宮下啓三「EC統合に翻弄されるスイス国民」(『中央公論』一九九三年五月)、田口晃「スイスは何故ヨーロッパ統合に消極的か―一九九二年―二月六日の国民投票をめぐる―」(『年報政治学』一九九三年)。
- (21) Butler and Ranney eds., *op. cit.*, p.25.
- (22) *Politiken*, den 14. maj 1996.

- (23) *Dagens Nyheter*, den 19 maj 1996 : *Financial Times*, 3, 4/5 April 1996, 『日本経済新聞』一九九六年四月三日夕刊、四月四日朝刊。
- (24) ⑧のその他に分類された三回の国民投票は法的に厳密に分類した場合である。しかし、これを国民投票の目的から判断してあえて⑤⑥⑦に分類すると、デンマークの一回(一九八二年)はグリーンランドの EC 脱退に関するものであるため⑤に、イタリアの一回(一九八九年)は欧州連合建設という意味で⑥に、イギリスの一回(一九七五年)は EC 加盟後に加盟条件を見直し、加盟の存続を国民に問うものであったことから⑤に分類可能かもしれない。
- (25) Duff, Pinder and Pryce eds., *op.cit.*, part III.
- (26) *Politiken*, den 21. februar 1996.
- (27) チャールズ・グランツ『EUを創った男―ドロール時代十年の秘録―』(日本放送出版協会、一九九五年)二二六頁。
- (28) EU 96-kommittén, *EU om regeringskonferensen 1996, institutionernas rapporter, synpunkter i övriga medlemsländer*, SOU 1995 : 80, Stockholm : Fritzes, 1995, s.18.
- (29) Premfors, *op.cit.*, s.20-24.
- (30) 本章第二節「第三節は」以下の研究によるところが大きい。吉武真理「前掲「民主主義社会と国民投票」」。
- (31) The European Commission, *Eurobarometer*, No.43, Autumn 1995, pp.16-17.
- (32) *Ibid.*, p.16.
- (33) Premfors, *op.cit.*, s.14-15.
- (34) 吉武真理「前掲「民主主義社会と国民投票」」四〇八―四一五頁。
- (35) Mark N. Franklin, Cees van der Eijk and Michael Marsh, "Referendum Outcomes and Trust in Government : Public Support for Europe in the Wake of Maastricht," *West European Politics*, Vol.18, No.3, July 1995, pp.105-106.

〔付記〕 本稿を執筆するに際し、以下の諸機関から貴重なご支援、ご助言を賜った。記して感謝申し上げます。
デンマーク外務省、フランス国立統計経済研究所、アイルランド外務省、イタリア国立統計研究所、オーストリア総
理府および中央統計局、フィンランド法務省およびオランダ議会、スウェーデン外務省、イギリス内務省、リヒテ
ンシュタイン政府、ノルウェー外務省、スイス連邦外務省および統計局。