慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	北欧の国民投票制度 : 代表制民主主義と国民投票
Sub Title	
Author	吉武, 信彦(Yoshitake, Nobuhiko)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の政治学 地域研究 : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.259- 289
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA8845501X-00000010-0259

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.

北欧の国民投票制度

——代表制民主主義と国民投票——

吉武信彦

はじめに
一　国民投票とは
二　北欧における国民投票制度
三　北欧の事例からみた国民投票のメリット・デメリット
おわりに

はじめに

近年、日本において国民投票という用語がマスメディアなどを通じて頻繁に登場した結果、国民の間でも国民投票の存在が徐々に認識されるようになった。特に、日本国憲法の改正論議の中で「国民投票法」（正式名称は「日本国憲法の改正手続に関する法律」）の制定の動きが進み、二〇〇七年五月に同法が成立したために、国民投票への注目度もピークに達した。しかし、それ以後、国内政治の流動化が進展し、憲法改正論議自体が下火になったことに伴い、国民投票への関心も一時の勢いを失った観がある。

それにもかかわらず、国民投票は今後も日本でことあるごとに注目されることになろう。なぜならば、国民投票への関心は一九九〇年代から国民の間で徐々に高まっており、その底流は現在も続いていると考えられるからである。国民投票は日本でこれまで一度も実施されていない。しかし、一九九〇年代、国家レベル、地方レベルで代表制（議会制）民主主義が停滞し、政治の現状に対して国民の間に不満、失望が高まったため、国民投票に熱い期待が表明されるようになった。たとえば、国民投票について「破綻した間接民主制に代わる制度を取り入れ、〈国家意思〉の決定に国民の意思を確実に反映させる道をつくらねばならない。私は、国民投票こそがそれを保証すると考える」との声も出された[1]。実際に、国民投票ではなかったが、一九九六年以降、地方レベルの住民投票が全国で次々と実施されることになった。それゆえ、憲法改正論議の盛衰にかかわらず、国民が直接投票により政策決定に参画することへの期待は、今後も政治の停滞がある限りますます高まることになり、住民投票、さらに国民投票の要求が出され続けるであろう。

以上の政治状況を考慮すると、日本において国民投票について知ることは極めて重要な課題になっている。しかし、現在、国民が国民投票について十分な情報を得ているかと問われると甚だ怪しい状況にある[2]。国民が国民

投票の実態をよく知らないまま、将来、憲法改正のための国民投票をはじめ、様々な国民投票が実際に実施されるかもわからない。そうした事態を避けるためにも、まずは国民投票の実態についてよく知り、国民がそれを使いこなせるようになることが求められている。いかなる制度もいかに崇高な目的をもち、精緻な手続きを規定していたとしても、国民がそれを知らず、使いこなすことができなければ、政治の混乱、停滞に拍車をかける危険性が高いのである。

かかる問題意識に立ち、本稿は北欧諸国（デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン）の国民投票を中心にその制度、メリット・デメリットを整理し、国民投票の実態を解明することを目的とする。北欧諸国は、ヨーロッパにおいて極めて民主的な政治制度を設け、先進的な政策を実行し、成熟した民主主義社会を実現した国々として評価が高い。[3] その際、代表制民主主義を安定的に機能させると同時に、国民投票も実施してきた歴史を有する。代表制民主主義と国民投票の両立性を考える上で、極めて示唆に富む事例であろう。上記「国民投票法」の制定過程では、世界の国民投票制度に関して各国で現地調査を実施した衆議院の議員調査団は、北欧諸国の中でデンマークを二〇〇六年七月に訪問し、調査報告書をまとめている。[4] このように、注目されている北欧諸国の国民投票ではあるが、その実態についてはまだ必ずしも十分に知られているとはいえない状況にある。[5]

第一節では議論の前提として国民投票自体の定義、歴史的経緯、類型、実施状況を簡単に整理する。その後、第二節で北欧諸国の国民投票について制度、実施状況、特徴をまとめ、第三節でそれらの事例からみた国民投票のメリット・デメリットを考察する。最後に、以上の議論を踏まえ、代表制民主主義と国民投票について若干の示唆を提示したい。

一　国民投票とは

1　定義

今日、国民投票は世界的に実施回数が増える傾向にある。世界においても、ヨーロッパにおいても、一九六〇年代、七〇年代以降増加している。[6] これに示されるように、国民投票は現代政治において一定の役割を担い、これへの期待が高まっていると考えられる。日本の動きもこうした世界の動きの中に位置づけて理解する必要がある。必ずしも日本でのみ政治の停滞が進み、国民投票を求める動きが活発化しているのではない。

国民投票とは、国家の意思決定に関するある争点について、全有権者が直接投票をして、その可否を決定することをさす。用語の問題について言えば、これは仏語／英語の「レファレンダム（referendum）」の日本語訳であるが、「人民投票」という訳が使われることもある。また、国家レベルのレファレンダムに加えて、一国内の地方レベルのレファレンダムもあり、前者を国民投票、後者を住民投票と訳し分けることが多い。本稿では、基本的に国家レベルのレファレンダムについて取り上げる。

また、フランス革命以来、フランスなどで利用されてきた「プレビシット／プレビサイト（仏語 plébiscite／英語 plebiscite）」もレファレンダムと同じ意味で使われることもあるが、現在、政治学ではレファレンダムが好まれて使われている。その背景には、一九三〇年代のナチス支配下のドイツにおいて、政治指導者ヒトラー（Adolf Hitler）が自らの信任やオーストリア合併という政策の信任を議会ではなく国民による直接投票（プレビシット）で決した結果、独裁体制を生み出し、強化したという苦い経験があり、プレビシットに悪いイメージがあるからである。フランスやイタリアでも権威主義体制の経験から依然として否定的な意味合いが強い。[7] そのため、そうした行政権の肥大化、独走を招く国民の直接投票はプレビシットと位置づけられ、それと区別するためにレファ

レンダムが使われる傾向にある。ただし、国際法の分野では、現在でも領土の帰属決定や民族自決に絡むものをプレビシット、人民投票と呼ぶことも多く、[8] 国民投票／人民投票、レファレンダム／プレビシットという用語の間で厳密に使い分けがなされている訳ではない。

2　歴史的経緯

民主主義制度の歴史的発展という観点から国民投票の位置づけを考えると、民主主義の制度は直接民主主義と代表制民主主義に分けられる。近代民主制は基本的に代表制民主主義により機能しているが、これは国民が選挙により選んだ代議員を通して国家、地方公共団体の意思決定に参加する政治制度である。議会制、代議制ともいわれる。この代表制民主主義は一七世紀以降の欧米における市民革命の結果、成立し定着した。

これに対して、フランスの思想家、ルソー（Jean-Jacques Rousseau）が『社会契約論』（一七六二年）において説いたように、国民主権のためには直接民主主義でなければならないとの主張もあった。ルソーは、代表制民主主義の典型例としてイギリスを取り上げ、「イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう」[9] と酷評している。直接民主主義とは、国民が代議員を媒介することなく、直接に国家、地方公共団体の意思決定に参加する制度である。主権は譲渡できず、代表され得ないという民主主義思想を最も体現した政治形態である。古代ギリシャのポリスは、奴隷を排除したものの、自由民の直接民主主義を行なっていた。しかし、近代国家では全国民が集まり討議するには、その領域が広大であり、人口も膨大である。また、決定事項も膨大な数となり、内容も複雑である。そのため、直接民主主義の採用は極めて困難となっている。

以上のように、現代では代表制が民主主義の制度として一般的である。しかし、代議員が国民の多様な意思を

必ずしも代表せず、代議員と国民との間で利害の不一致が生じる場合もあるため、それを是正する手段として、代表制を基本としつつも同時に直接民主主義の手続きを制度化している国も多いのが現状である。国民投票はその重要な手続きの一つであるが、あくまでも代表制民主主義の枠内でそれを補完する役割を担わされている。

国民投票と同様に使われる直接民主主義の手続きにイニシアティブ（人民発案、国民発案）があるが、これは国家や地方公共団体に対して国民、住民が発案権をもち、それを国民投票、住民投票にかけるというものである。このイニシアティブも最終的に国民投票、住民投票にかけられる場合、レファレンダムに含めて考えることが多い。

3　国民投票の諸類型

次に国民投票にはいかなるタイプがあるのであろうか。ここでは、一例として争点、実施手続きの法的根拠、結果の拘束性という三点についてのみ簡単に紹介したい。

㈠　争点

まず争点は、国民投票が何を争点、テーマとして実施されるかである。イギリスの政治学者バトラー（David Butler）らは、四つを挙げている。[10] 憲法問題、領土問題、道徳問題、その他である。

（a）憲法問題には、憲法制定・改正、選挙制度の改正などが含まれるが、この手続きでは議会の承認とともに国民投票の実施を義務づけている国が多い。新体制へ民主的な権威を与える手段となっている。

（b）領土問題には、国境問題の画定、ソ連、ユーゴスラヴィアのような国家解体のほか、ヨーロッパ統合への主権委譲も含まれる。[11]

（c）道徳問題では、禁酒、離婚、人工妊娠中絶などの個人の価値観、宗教、信条に関する問題である。

（d）その他、様々な問題が国民投票の対象となりうる。特に、有権者の請求で国民投票が実施できる国でこれは顕著である。現在では、様々な国際条約の批准や国内法の制定でも、国民投票が実施されることが多くなっており、争点は多様化している。

これらの区分は、国民投票のテーマによっては重複する場合もあるが、国民投票を考える際の一つの目安にはなるであろう。

㈡　実施手続きの法的根拠

次に、実施手続きの法的根拠は、国民投票の実施が法的に義務づけられているか（強制的）、あるいは法的には任意のものかである（自発的）。これも国により、また争点により異なる規定がなされることが多い。規定は、憲法、法律などに見出すことができる。国家、地方公共団体の制度はすべて法に則って運用されるため、国民投票を厳密に理解しようと考えた場合、まずは基本となる法的根拠をチェックする必要がある。

特に、実施が法的に任意とされる場合、国民投票の実施を誰が発議するかが重要となろう。政府、首相・大統領、議会、国民が考えられる。これは、その国民投票の性格や結果をも左右する重要な要素である。

㈢　結果の拘束性

結果の拘束性は、国民投票が実施された後、その投票結果が政策決定過程の中で拘束力をもつのか（拘束的）、あるいは拘束力をもたず、諮問的なものでしかなく、議会が最終決定を行なうのかである（諮問的）。この点は、第三節で触れる代表制民主主義の弱体化という議論とも関連する。現代の民主主義の基本は、国民により選出された議会により決定されるが、もし国民投票の結果が最終決定であれば、議会の独占的決定権を侵害したとみなすことも可能である。国民投票と議会との決定権の調整は、極めて重要になる。これは、特に国民投票が拘束力をもつ場合にあてはまるが、諮問的な場合でも問題がない訳ではない。たとえ諮問的な国民投票であっても、そ

れが実施されると、議会の議員は国民投票による正統性の付与を無視できず、その結果に心理的に縛られることが多いからである。

4　西欧における国民投票実施状況

北欧の国民投票を考える上で、北欧が位置する西欧地域における国民投票の実施状況についても、簡単に触れておきたい。第二次世界大戦後、政策決定過程の一部として国民投票を多用する国もあれば、全く利用しない国もあるが、全体的な傾向としては、西欧において国民投票はますます利用されている。

若干古い統計ではあるが、二〇〇〇年までの西欧諸国の国民投票の実施状況[12]によれば、国民投票を多用する国としてはスイス（四八六回）、イタリア（五〇回）、アイルランド（一三回）、フランス（一二回）、デンマーク（一九回）が挙げられる（国民投票・イニシアティブ回数）。第二次世界大戦後に限定しても、これら五カ国は国民投票を多用している。スイスは西欧諸国の中で最も国民投票を実施しているが、同国は世界的にみても、これまで世界で実施された国民投票のうち、その半数を占めるといわれるほど国民投票を実施してきた。

逆に、二〇〇〇年まで国民投票を利用していない国としてオランダ、マルタがある。なお、オランダは二〇〇五年六月にＥＵの欧州憲法条約について国民投票を史上初めて実施したため、オランダも現在では国民投票実施国である。[13]また、マルタも一九六四年にイギリスから独立する前に三回の住民投票を実施しているため、全く国民投票がなかったともいえない面がある。そうなると、西欧のすべての国が国民投票の経験を有するといえよう。

なお、第二次世界大戦後に限定して、現在までの実施状況をみると、その間、全く国民投票を実施していない西欧諸国は、ドイツ、アイスランドだけである。ドイツで戦後に国民投票が実施されていない背景には、前述のナチス体制下におけるプレビシットの歴史があると考えられる。そのため、戦後ドイツの国政では、国民投票は

排除され、代表制民主主義に基づいた政治が行なわれている。なお、州、市町村レベルでは、住民投票が頻繁に実施されている。このように、西欧各国の国民投票の位置づけは、その国の歴史的発展、政治体制、政治文化を抜きには語れないのである。

最後に、西欧における国民投票について重要な特徴を指摘したい。それは、憲法問題を含む新しい争点としてヨーロッパ統合の問題が重要性を増していることである。[14] 一九九〇年代以降のヨーロッパ統合の争点は、単にEUという国際組織に加盟するか否かというだけでなく、統合の深化に伴い、様々な政策分野で主権を委譲し、新しい憲法秩序すら生み出しつつあることである。それは、加盟国および加盟申請国にとって政治体制の根本的な変更をもたらすものであり、その一環で国民投票が実施される傾向が強まっている。EUへの加盟条約や基本条約の締結・改正は、各国においてその憲法上の手続きに基づいて批准される必要があるが、国によってはその過程で国民投票が実施されることになる。

しかし、欧州憲法条約批准をめぐるフランス、オランダの国民投票（二〇〇五年五月、六月）、リスボン条約批准をめぐるアイルランドの国民投票（二〇〇八年六月）での否決の結果により、ヨーロッパ統合にとって不確実性が高いとの理由から、現在では国民投票が敬遠される傾向が強まっている。そのため、今後EUをめぐる国民投票は実施が強制的な国を中心に実施されることになろう。[15]

二　北欧における国民投票制度

北欧諸国はいかなる国民投票制度を有し、実際にそれを実施してきたのであろうか。国民投票という観点で、北欧五カ国をみた場合、制度が最も発達し、頻繁に実施しているのは、デンマークである。そのため、本節では

デンマークとその他の四カ国に分けて国民投票を整理する。それぞれの制度、実施状況、特徴の三点をまとめる。

1　デンマーク

㈠　制度

デンマークは、これまで一九回の国民投票を実施している（表1）。他の北欧諸国が合計二〇回の国民投票であるため、デンマークが突出して多いことがわかる。デンマークは前節でみたように西欧諸国の中でも実施回数の多いグループに入る。実施の時期をみると、一つの特徴が見出せる。それは、第二次世界大戦の前後で実施回数に大きな差がある。戦前三回、戦後一六回である。より厳密には、一九五三年が分岐点になっている。一九五三年は、デンマークの現行憲法が施行された年である（一九五三年六月五日施行）。通常、一九五三年憲法[16]といわれるものであるが、この憲法はそれまでの憲法とは異なり、国民投票制度を充実させた。

それまでの憲法でも憲法改正について国民投票が義務化されていたが（一九一五年憲法第九四条）、一九五三年憲法はそれを引き継ぐと同時に、さらに以下の国民投票の実施を可能とした[17]。第一節において国民投票実施の手続き（強制的か、自発的か）、結果の拘束力（拘束的か、諮問的か）について述べたが、各ケースについてこの二点を併記した。

（a）外交問題に関する国民投票（憲法第一九条、第四二条第六項）　自発的・拘束的
（b）国際組織への主権委譲に関する国民投票（同第二〇条）　場合によって強制的・拘束的
（c）選挙権年齢の変更に関する国民投票（同第二九条）　強制的・拘束的
（d）通常法案に関する国民投票（同第四二条第一項）　自発的・拘束的
（e）憲法改正に関する国民投票（同第八八条）　強制的・拘束的
（f）憲法規定に基づかない国民投票（規定なし）　自発的・諮問的

有効票数中の賛成％（全有権者中の賛成）	有効票数中の反対％（全有権者中の反対）	結　果
64.2（23.6）	35.8（13.2）	採択（国会による譲渡案採択）
96.9（47.5）	3.1（ 1.5）	採択
91.9（44.5）	8.1（ 3.9）	否決（全有権者の45％の賛成を満たせず）
78.8（45.8）	21.2（12.3）	採択
23歳　54.6（30.0）	21歳　45.4（25.0）	23歳採択
55.0（20.3）	45.0（16.6）	採択
38.4（27.7）	61.6（44.5）	否決
38.6（27.9）	61.4（44.3）	否決
39.6（28.7）	60.4（43.7）	否決
42.6（30.8）	57.4（41.5）	否決
21.4（13.6）	78.6（49.8）	否決（21歳維持）
56.5（47.4）	43.5（36.5）	採択（20歳に引き下げ）
63.3（56.7）	36.7（32.9）	採択（1973年1月1日加盟）
53.8（34.2）	46.2（29.0）	採択（18歳に引き下げ）
56.2（42.0）	43.8（32.7）	採択（1986年2月28日単一欧州議定書署名）
49.3（40.5）	50.7（41.7）	否決
56.7（48.6）	43.3（37.0）	採択
55.1（41.2）	44.9（33.6）	採択
46.8（40.5）	53.2（46.1）	否決

出所：*Folketinget efter valget, den 8. februar 2005*（København: Folketinget, 2005), s.220-221. *Statistisk Årbog 2006*（København: Danmarks Statistik, 2006), tabel 53.

以上のように、デンマークの政策決定における国民投票の位置づけは極めて詳細であり、明確であることがわかる。国民投票の争点については、デンマークの場合、内政から外交まで幅広く実施できるといってもよいであろう。また、憲法規定に基づいて実施される国民投票の多くは、結果が拘束力を有している。自発的な国民投票の発議権については、（a）、（f）の場合、法律が作られ、実施されるため、議会にあると考えられる。また、（d）についても、国会議員の三分の一（すなわち六〇名）によるとされ、これも議会によると分類できるであろう。こうした事例の場合、議会での政党間の駆け引きが大きな意味をもつ。特に、デンマークの場合、国会に議席を持つ政党数が多く、政府も単独、連立を問わず、少数内閣が一般的であるため、政府を巻き込み、政党の活動の余地は大きい。

(二)　実施状況

これまで実施された一九回の国民投票のうち、一九五三年憲法下で実施された一四回を上記の六つのケースで分類すると、以下のとおりになる。

表１　デンマークの国民投票

年月日	目　的	投票率％
1916年12月14日	アメリカ合衆国への西インド諸島売却	37.4
1920年9月6日	憲法改正（北スレスヴィ復帰に伴う改正）	49.6
1939年5月23日	憲法改正（1939年憲法案）	48.9
1953年5月28日	憲法改正（1953年憲法案）	59.1
1953年5月28日	選挙権年齢引き下げ（25歳→23歳/21歳）	57.1
1961年5月30日	選挙権年齢引き下げ（23歳→21歳）	37.3
1963年6月25日	農地取得法案	73.0
1963年6月25日	国家小自作農法案	73.0
1963年6月25日	市町村土地先買権法案	73.0
1963年6月25日	自然保護法案	73.0
1969年6月24日	選挙権年齢引き下げ（21歳→18歳）	63.6
1971年9月21日	選挙権年齢引き下げ（21歳→20歳）	86.2
1972年10月2日	ＥＣ加盟条約批准	90.1
1978年9月19日	選挙権年齢引き下げ（20歳→18歳）	63.2
1986年2月27日	ＥＣパッケージ案（単一欧州議定書署名）	75.4
1992年6月2日	ＥＵ条約批准	83.1
1993年5月18日	ＥＵ条約・エディンバラ合意批准	86.5
1998年5月28日	アムステルダム条約批准	76.2
2000年9月28日	共通通貨参加（ユーロ導入）	87.6

註　デンマークの場合、全有権者中の賛成、反対が可否を決める際に求められることが多いため、それらも明記した。

（a）一回　（b）四回　（c）四回
（d）四回　（e）〇回　（f）一回

これにみられるように、かなり幅広いテーマに関して実際に国民投票が実施されている現状がわかる。一九五三年以前の国民投票五回が、憲法改正三回、選挙権年齢一回、領土変更一回であるため、大きな違いがある。

最近では、ＥＵをめぐり国民投票が多く実施される傾向にある。一九七二年以来、合計六回になる。[18] 二〇〇五年九月には、ＥＵの欧州憲法条約をめぐる国民投票がデンマークで予定されていたが、その直前の同年五月、六月に実施されたフランス、オランダの国民投票により、同条約が否決されたため、ＥＵで欧州憲法条約の批准作業が凍結され、デンマーク政府もこれを延期した。結局、デンマークを含むＥＵ加盟国政府は欧州憲法条約を断念し、二〇〇七年一二月にそれに代わるリスボン条約を締結した。この新条約については、デンマーク政府は二〇〇八年四月、国会による承認で批准を完了している。[19]

ＥＵ問題については、事例により国民投票による承認と国会による承認が使い分けられているが、デンマークの場合、基本的に重要な問題は国民投票による承認が必要とされる場合が多い。これは、憲法第二〇条の規定する国際組織への主権委譲にかかわるケースが多いことがその最大の理由であるが、最近では国民投票で決めたことは国民投票で見直すという一種の慣習ができつつある。特に、ＥＵの統合の深化に関わる問題では、かなり高い確率で国民投票が実施される状況になっている。今後も、この状況は続くと思われる。

しかし、リスボン条約の批准にみられるように、政府は国民投票による結果の不確実性を避けるため、新たな主権委譲を伴わないと判断して、国会による承認を選択する傾向もある。新たな主権委譲を伴わない場合、上記の憲法第二〇条は適用されず、通常の法案採決と同様に処理される。二〇〇一年二月に署名されたＥＵのニース条約の批准の際も、デンマーク政府は同様の論理で国民投票を実施していない。

㈢　特徴

デンマークの国民投票の特徴としては、三点を指摘しておきたい。第一に、国民投票について憲法で広範かつ詳細に規定しており、あいまいさが少ない。デンマークでは、正式な政策決定の一翼を国民投票が担っているのである。そのため、デンマークの国民投票は、直接民主主義と代表制民主主義の形態がバランスよく利用される「結合システム」[20]といってもよい。この背景としては、一九五三年憲法の導入で上院を廃止し、二院制から一院制になったときに、社会民主党よりも数で劣る保守勢力側が上院のようなチェック機能を国民投票に求めたことがある[21]。

第二に、国民投票が制度として定着しているが、これは単に北欧諸国の中で最も多くの国民投票を実施してきたという結果だけではなく、それをうまく機能させてきた経験によるところも大きいと考えられる。投票率も基本的に高く、重要な問題について真摯な議論が展開された。無論、政府の意向に反して、国民が一九九二年にＥ

U条約（マーストリヒト条約）批准案を否決したり、二〇〇〇年にユーロ導入案を否決したことがあり、大きな混乱を引き起した。しかし、そこでも国民の高い関心の下でしっかりした議論がなされたことは事実であろう。それを可能にしたのは、国民投票前の国会での審議や選挙キャンペーンでの政党の地道な活動がある。代表制民主主義が正常に機能しているがゆえに、国民投票というアドホックな直接民主主義の手続きも機能していると考えられる。両者は相反するものではなく、補完的な存在であることをデンマークの事例は教えている。国民投票の実施だけを礼賛するのではなく、まさに国民投票を取り巻くデンマーク政治全体の健全さ、特に代表制民主主義の健全さに注目する必要がある。

第三に、以上のように国民投票が代表制民主主義の制度の中に厳密に位置づけられ、実施されているデンマーク政治ではあるが、EU問題にみられるように、極めて論争的な問題に関しては、国民投票をいつ、いかなるテーマで実施するかについて、政党間で駆け引きが展開されているのも事実である。無論、EU問題の場合、憲法第二〇条の存在により、その駆け引きの余地は、全く規定がない場合に比べると制限があり、政府も一定のルールに従い、対応しなければならない。

2　その他の四カ国

㈠　制度

デンマーク以外の北欧四カ国は、憲法において国民投票について詳細に規定していない。比較的簡単な規定があるだけである。デンマークの場合と同様に、国民投票の実施が強制的か、自発的か、その結果が拘束的か、諮問的かも併記した。

フィンランド[22]
　諮問的国民投票（憲法第五三条）　自発的・諮問的
アイスランド[23]
（a）大統領の解任に関する国民投票（憲法第一一条）　自発的・拘束的
（b）大統領の拒否した法案に関する国民投票（同第二六条）　強制的・拘束的
（c）教会の地位（国教）の変更に関する国民投票（同第七九条）　強制的・拘束的
ノルウェー[24]
　憲法規定なし
スウェーデン[25]
（a）諮問的国民投票（統治法典第八章第四条）　自発的・諮問的
（b）憲法改正の国民投票（同第八章第一五条第三項、第四項）　自発的・場合により拘束的

フィンランド、ノルウェー、スウェーデンにおいて最も多く実施されてきた国民投票は、諮問的国民投票である。これらの国々は、憲法規定のあるなしにかかわらず、基本的に諮問的国民投票を国会の決定により自発的に行なうことができる。ただし、これはあくまでも国会が決定に際して国民の意思を参考までに聞くだけのものであり、イニシアティブのように、国民が国会、政府、大統領に対して実施を直接請求できるようなものではない。政策決定では、あくまでも代表制民主主義が基本であり、国民投票は例外的な存在でしかないのである。

以上の諮問的国民投票よりも強い形の国民投票は、アイスランドとスウェーデンにみることができる。まず、アイスランド憲法は三つのケースを規定しており、どれも国民投票を実施した場合、その結果は拘束力をもつ。（a）（b）は、大統領の権力をチェックするものである。大統領解任の国民投票が自発的となっているのは、国

会議員の四分の三が国民投票実施を決議した場合、国民投票が実施されることを考慮したものである。（c）教会の地位（国教）の変更に関する国民投票については、これは憲法改正の一部をなすものである。憲法第六二条により、アイスランドは福音ルーテル教会を国教としているが、これを改正するときは、強制的かつ拘束的な国民投票が実施される。なお、通常の条文に関する憲法改正については、国会議員選挙をはさむ二度の国会の承認で成立することになっており、国民投票の規定はない。

スウェーデンについては、憲法改正の際に国民投票を実施できる（一九八〇年導入）。ただし、これはかなり変則的なものである。憲法改正の基本手続きは、国会議員選挙をはさむ二度の国会の承認で成立するが、国会議員の一〇分の一（三五議員）以上による動議が出され、国会議員の三分の一（一一七議員）以上の承認が得られた場合、国会議員選挙と同時に、憲法改正の国民投票が実施される。さらに、スウェーデンの規定が変則的なのは、憲法改正国民投票の投票結果の扱いである。国民投票で投票者の過半数が反対し、それが国会議員選挙で有効票を投じた投票者の過半数を超える場合、その憲法改正案は否決される。それ以外の場合には、憲法改正手続きは続くのである。そのため、たとえば、国民投票で投票者の過半数が反対したにもかかわらず、国会議員選挙で有効票を投じた投票者の過半数を超えない場合、憲法改正案は二度目の国会審議に回され、そこで採択、否決の決定がなされることになる。また、国民投票が承認の結果を出しても、二度目の国会審議で否決されることもある。このように、スウェーデンの憲法改正国民投票が決定的な意味をもつのは、国民投票の投票者の過半数が反対し、それが国会議員選挙で有効票を投じた投票者の過半数を超えたときだけであり、その場合、一種の拒否権のような位置づけになる。その意味では、スウェーデン政治は、あくまでも国会優位の原則を貫いているのである。

㈡　実施状況

実施状況は表2、表3、表4、表5のとおりであるが、第二次世界大戦前の国民投票についてみると、まず目

賛成％	反対％		結果
① 28.0	② 1.4	③ 70.6	
56.9	43.1		採択（1995年1月1日ＥＵ加盟）

賛成％	反対％	結果
60.1	39.9	採択
7.2	92.8	否決
92.6	7.4	採択
57.7	42.3	採択
97.4	2.6	採択（1944年6月17日独立）
95.0	5.0	採択

賛成％	反対％	結果
99.9	0.1	採択
78.9	21.1	採択
61.6	38.4	採択
44.3	55.7	否決
46.5	53.5	否決（政府、ＥＣ加盟断念）
47.8	52.2	否決（政府、ＥＵ加盟断念）

賛成％	反対％		白票％	結果
49.0	51.0			否決
右側 15.5	左側 82.9		1.6	否決
① 45.8	② 15.0	③ 35.3	3.9	
① 18.9	② 39.1	③ 38.7	3.3	
52.3	46.8		0.9	採択（1995年1月1日ＥＵ加盟）
42.0	55.9		2.1	否決（政府、ユーロ導入断念）

出所：スウェーデン中央統計局ホームページ〈http://www.scb.se/〉。*Statistisk årsbok for Sverige 2007* (Stockholm: Statistiska centralbyrån, 2007), tabell 670.

表２　フィンランドの国民投票

年月日	目的	投票率％
1931 年 12 月 29-30 日	禁酒法廃止（3 つの選択肢）註	44.4
1994 年 10 月 16 日	ＥＵ加盟	70.8

註　選択肢①禁酒法維持。選択肢②禁酒法修正、弱いアルコール飲料許可。選択肢③禁酒法廃止。
出所：フィンランド法務省ホームページ〈http://www.vaalit.fi/〉。SVT Val, 1995: 2(Helsingfors: Statistikcentralen, 1995).

表３　アイスランドの国民投票

年月日	目的	投票率％
1908 年 9 月 10 日	禁酒法導入	69.2
1916 年 10 月 21 日	市民防衛	52.6
1918 年 10 月 19 日	デンマークとの連合	43.8
1933 年 10 月 21 日	禁酒法廃止	45.3
1944 年 5 月 20-23 日	デンマークからの独立	98.4
1944 年 5 月 20-23 日	共和制の樹立	98.4

出所：アイスランド統計局ホームページ〈http://www.statice.is/〉。

表４　ノルウェーの国民投票

年月日	目的	投票率％
1905 年 8 月 13 日	スウェーデンとの連合解消	85.4
1905 年 11 月 12-13 日	デンマークのカール王子のノルウェー王位即位	75.3
1919 年 10 月 6 日	禁酒法導入	66.5
1926 年 10 月 18 日	禁酒法存続	64.8
1972 年 9 月 24-25 日	ＥＣ加盟	79.2
1994 年 11 月 27-28 日	ＥＵ加盟	89.0

出所：ノルウェー中央統計局ホームページ〈http://www.ssb.no/〉。*Norges offisielle statistikk*, C 235(Oslo: Statistisk sentralbyrå, 1995).

表５　スウェーデンの国民投票

年月日	目的	投票率％
1922 年 8 月 27 日	禁酒法導入	55.1
1955 年 10 月 16 日	右側通行導入	53.2
1957 年 10 月 13 日	付加年金問題（3 つの選択肢）註 1	72.4
1980 年 3 月 23 日	原子力発電（3 つの路線）註 2	75.6
1994 年 11 月 13 日	ＥＵ加盟	83.3
2003 年 9 月 14 日	ユーロ導入	82.6

註 1　選択肢①強制的な付加年金制度案（社民党案）。選択肢②任意制の付加年金制度案（農民同盟案）。選択肢③民間機関運営の任意年金制度案（穏健連合党、国民党案）。
註 2　路線①（穏健連合党支持）・路線②（社民党、国民党支持）ともに稼動中、建設中の原発を寿命まで利用。②はより詳細な代替エネルギー源の調査計画などあり。路線③稼動中の原発を 10 年以内に全廃し、新規建設を認めない（中央党、左共産党支持）。

に付くのは禁酒法の導入、継続、廃止についての国民投票である。これはデンマーク以外のフィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン四カ国に共通している。第一節で紹介した争点の分類では、いわゆる道徳的な問題に関する国民投票に位置づけられる。社会におけるアルコール問題の深刻さ、またアルコールに禁欲的なキリスト教勢力の強さが影響している。

次に注目されるのは、独立とそれに伴う政治体制の選択である。第一節の争点の分類では、領土問題、さらに憲法問題に関わるものである。デンマークからのアイスランドの独立と共和制の樹立、スウェーデンからのノルウェーの独立と王政の樹立がこれに該当する。

第二次世界大戦後に目を移すと、どれも自発的、諮問的なものではあるが、政策をめぐる国民投票が多くなっている。これは、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンにあてはまる。アイスランドは第二次世界大戦後、国民投票を実施していない。前述のアイスランドの一九四四年憲法による国民投票規定は全く実施されずに今日に至っている。

現在、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの政策をめぐる国民投票で増加している争点は、デンマークと同様、ヨーロッパ統合をめぐるものである。一九七〇年代以降、顕著になっている。これら三国は、ＥＣ／ＥＵに加盟しようとして、その過程で諮問的国民投票を実施している。フィンランド、スウェーデンは一九九五年に加盟を果たしたが、ノルウェーのように、国民投票で二度とも否決の結果が出て、ＥＣ／ＥＵ加盟を断念した国もある。このノルウェーの国民投票は、あくまでも自発的で諮問的なものであったが、結局、ノルウェー政府は国民の声を尊重した。国民投票の重みを感じさせる決定であるが、国内の加盟論議は錯綜しており、もし加盟を強行していれば、政治の大混乱を招いたと考えられ、政府として加盟断念は賢明な選択であったであろう。

その他の政策をめぐる国民投票としては、スウェーデンにおいて、自発的、諮問的な国民投票が右側通行導入、

付加年金問題[26]、原子力発電問題で実施されている。ここで顕著なことは、あくまでも参考意見として国民の声を聞くために実施され、これで最終決定をするものではなかった点である。最終決定権は、国会にあるということが大前提にある。そのため、付加年金問題、原子力発電問題で国民に提示された選択肢は、政党や利益集団の意見を反映して、それぞれ三つあった。そのため、どれか一つに決定するというのではなく、国会での政党間の交渉を促進するための参考材料を提供するというものであった。問題によっては、二つの選択肢に収斂させることが困難な場合もあり、より良い調整、合意を得るために、最後は国会に任せたほうがよいこともあることを示している。しかし、付加年金問題、原子力発電問題に示されるように、国民投票で明確な結果とならず、これについて多様な解釈を生み、その後の国会での合意形成に手間取る事例も存在した。なお、特筆すべきこととして、原子力発電問題の国民投票では、有権者には在住外国人も含まれた（在住外国人の選挙権については各国民投票に際して国会が決定[27]）。在住者に等しくかかわる問題についての諮問的国民投票であったこと、地方政治レベルで在住外国人への選挙権、被選挙権がすでに付与されていたことがこれを可能にしたのであろう。

㈢　特徴

では、デンマーク以外の北欧四カ国の国民投票の特徴とはいかなるものであろうか。二点を挙げておきたい。第一に、これら四カ国においては、国民投票は例外的な手続きであり、政策決定は基本的に国会中心、国会優位といってよい。通常、国会での政党間の合意形成が重視されるのである。デンマークに比べると、実施回数は極めて少ないといえよう。

第二に、多くの国民投票は諮問的なものでしかないが、その実施や投票結果については、デンマーク以上にあいまいさが残っている。いつ、いかなる争点で国民投票を実施するのか、また投票結果をいかに評価するのか、どの程度尊重するのかということは、国会における政党政治次第である。デンマークがかなり明確な形で国民投

票を実施しているのとは対照的である。そのため、国民投票の実施、さらに実施後の結果をめぐり論争になることも多い。

それは、上記のスウェーデンの付加年金問題、原子力発電問題のみならず、EU問題でも顕著である。国民投票が実施されるときもあれば、ないときもあり、その選択はかなり恣意的である。これは、デンマークのように、EU問題に関して高い確率で国民投票の実施を強いる規定が憲法にないことに由来する。たとえば、フィンランド、スウェーデンはEU加盟については国民投票を行ない、政府はその結果を最大限尊重した。しかし、ユーロ導入に関しては、フィンランドは国民投票を実施せずに第一陣としてこれに参加した。他方、スウェーデンは、国内の反対から第一陣としてのユーロ参加を断念したが、その後、二〇〇三年九月、ユーロ参加に関して諮問的国民投票を実施した。結果は反対となり、参加は断念された。また、二〇〇四年一〇月に署名された欧州憲法条約の批准については、両国とも国会による承認を選択し、国民投票を行なおうとはしなかった。結局、EU加盟国は同条約の批准をあきらめ、新たなリスボン条約を二〇〇七年一二月に締結した。同条約の批准に当たっても、フィンランド、スウェーデン両政府は国会による承認を選択した[28]。EU問題のように、従来からの左右軸で賛成、反対を容易に判断できない問題では、各政党は内部分裂の危機、さらに国民との意見の乖離という難問に直面している[29]。国民投票の実施は、政党の内部分裂を回避させることになるが、国民との意見の乖離をより鮮明にしかねない。これは北欧諸国に限らず多くのEU加盟国が直面する深刻な問題である。

3　まとめ

国民投票制度については、北欧五カ国でもその内容は非常に多様なものであった。デンマークのように積極的利用派の国もあれば、他の四カ国のように慎重派の国もあった。これは、各国の歴史、政治体制、政治文化など

により徐々に形成されたものであろう。

デンマークは、文化的に「草の根」の重要性が常に強調される国であり、政治面でも「国民（folke）」という言葉が好まれ、国民に根ざした運動が重視されている。一般的に国民と政治との距離が近いという状況があった。さらに、大きな勢力となった社会民主党に対して、少数派の保守勢力側が権力チェック機能を期待して国民投票制度の拡充を求め、一九五三年憲法起草段階で上院廃止の代わりとして、広範な国民投票制度を勝ち取ったのである。

他の四カ国は、議会主義の伝統が強く、歴史的に国会優位の手続きが行なわれてきた。ノルウェー、スウェーデンのように、一九三〇年代から社会民主主義政党が長年国会で圧倒的多数を占めてきた国では、国民投票制度を導入する機運は盛り上がらず、国会主導の政策決定となった。しかも、コーポラティズムといわれるように、利益集団を通じて国民の声が政治に反映されやすい政治文化があり、また法案の立案段階で国民から事前に意見を聴取するレミスという制度も多用されている結果、民意が反映されやすい形で議会主義が運営され、国民投票を利用する必要性は少なかったのである。さらに、ノルウェーの場合は、スウェーデンとの連合時代（一八一四～一九〇五年）、ノルウェー国会の権力の絶対性を守ることがスウェーデンの干渉を防ぐことになったため、国会優位の政治が特に強く定着したとも考えられる。

以上のように微妙な違いはあるが、どちらのグループでも国民投票は代表制民主主義の政治制度の枠内で共存するように機能してきた。各国はそのおかれた文脈の中で国民投票制度を発展させてきたのであり、どちらのグループがより民主的かといった判断は無意味であろう。

三　北欧の事例からみた国民投票のメリット・デメリット

以上の北欧の国民投票の事例を踏まえて、本節では国民投票のメリット、デメリットをまとめておきたい。各国で採用され、実施されてきた国民投票であるが、それに対する評価は大きく分かれているのが現状である。国民投票は、いかなるメリットとデメリットを抱えているのであろうか。

1　メリット

第一のメリットとして、決定への正統性付与による民主主義の強化がある。各国において多くの決定は、国会で政党を軸とした議論の末に議員の多数決でなされる。その決定は、常に国民の意思を代弁したものではなく、場合によってはその意思とかけ離れた場合もありうる。なぜならば、国会での最終的な決定は政党間の駆け引き、妥協を伴うことも多く、選挙時の議員・政党の立場と異なる場合も多いからである。また、議員の選挙で有権者は個々の政策よりも候補者個人の能力・実績や所属政党の様々な国内政策・外交政策などを総合的に判断して投票するからである。さらに、国際条約などは、国家間の駆け引き、妥協の産物でもあり、民意を忠実に反映させることは難しいのが現実である。その結果、国会は、重要な特定争点について国民の意思をストレートに反映しているとは必ずしもいえない。国民投票を実施することで、主権者である国民の意思を再確認し、国会の決定に反映させることにより決定に民主的な正統性を付与できるのである。人民主権の基本原則を再確認する手続きといえるであろう。重要な争点であればあるほど、国民投票の投票率も高くなる傾向にあり、北欧諸国の国民投票は国会議員選挙とほぼ同程度の投票率を示す事例も多い。

第二のメリットとして、権力の監視という役割もある。本来、国会が政府の政策を監視しているが、国会で政

府与党が圧倒的多数を占めていたり、ある政策分野で与野党の間で多数派が形成されることもありうる。そうした場合に、国民投票は、国会を補うような形で国民が直接監視し、少数派の権利を守ったり、行政府の暴走に歯止めをかけることを期待されている。権力監視の最後の砦といってもよいかもしれない。現在では、北欧五カ国の国会は一院制であり、国民投票の役割は大きい。デンマークの一九五三年憲法で国民投票制度が拡充された背景には、上院の廃止があったことは、前述のとおりである。上院の代わりに権力を監視し、少数派の権利を守ろうとしたのであった。また、アイスランド憲法における国民投票規定も大統領の権力への安全弁という役割から説明できる。

第三のメリットとして、国民に対する教育効果もある。通常、国民は議会の議員に決定を委ねており、判断材料の情報も少ないため、個々の決定について関心を払わないことも少なくない。それは、政治全体への無関心を生み出し、選挙での投票率低下などの問題を招いている。それに対して、国民投票は単一の重要問題を争点に国民自身が参加して実施されるため、国民の関心を喚起し、選挙キャンペーン中には政府、与野党、マスコミなどが多数の情報を国民に提供する。その結果、国民投票をめぐる議論を通じて、争点について国民の理解が深まり、民主主義の質の向上に寄与すると考えられている。実際に、北欧諸国は、一九七〇年代以来、ヨーロッパ統合をめぐり国民投票を多用しているが、その結果、北欧の国民はヨーロッパの中でもＥＵの制度や政策について最も認知度が高いグループに属している。[30] 国民投票の度にＥＵの最新の動向について熱い議論をさせられると、有権者はＥＵについて詳しくなるのであろう。

２　デメリット

他方、国民投票に対して問題点を指摘する声も多いのが実情である。第一のデメリットとして、各国で採用さ

れている代表制民主主義を弱体化させるのではないかとの懸念がある。国会の側に立てば、政策の最終決定権は、主権者である国民により選挙で選ばれた議員にのみ与えられているのであり、国民投票がその国会を迂回する形で決定を行なうとすれば、それは議員の権利を侵害し、さらには国会の存在意義をも危うくしかねない。この点は、特に国会で多数派を占める政党関係者に多い国民投票批判である。彼らにしてみると、議会での通常の承認で自分たちの政策を実現できるため、その既得権を失いかねず、不確実性の高い新しい政策決定チャネルをあえて導入、利用する必要性は少ないであろう。

このデメリットは、国民投票の位置づけがあいまいであり、諮問的国民投票が行なわれるデンマーク以外の北欧諸国により顕著かもしれない。諮問的な国民投票のため、その結果に拘束力はないのであるが、実際には国会側はその結果を尊重することが多い。

しかし、これは、考え方を変えれば、代表制民主主義を機能させるための安全弁といえるかもしれない。なぜならば、極めて論争的な問題を国会での投票で決めた場合、政党内や連立与党内で分裂騒ぎを起こすこともありうる。また、国会議員選挙が近い場合、その問題が主要争点になり、従来の政党配置を大きく変更する選挙結果をもたらしかねない。かかる場合、国民投票が問題の解決を引き受けてくれるのである。[31] このように、国民投票を実施することで代表制民主主義を弱体化する危険性があると同時に、それを救済する場合もある。

第二に、第一の点とも関連するが、国民投票が政治的な道具とされる危険性がある。プレビシットの説明で触れたように、場合によっては、国民投票が政治指導者や政府の信任の道具とされ、行政権の肥大化、独走を招く危険性がある。北欧の場合、国民投票の発議は国民自身ではなく、国会にある。そのため、政府与党や国会多数派が国民投票を利用する危険性は常にある。特に、国民投票で投票を行なう国民は、争点に関して判断を下す上で十分な情報や専門知識を有しているとは限らず、政府、与野党、マスコミによる情報操作の対象になる危険性

が高い。そのため、選挙キャンペーンでは情緒的な議論、単純な議論が大きな影響力をもちかねない。戦前の経験は、遠い過去のものとはいえない。情報公開の徹底や政治活動の自由がない場合には、特にその危険性は高まる。国民投票は、そのときの政治情勢により、結果がどうなるか予測しにくい、不確実性の高い手段ともいえる。以上の点から明らかなように、逆に代表制民主主義では、議員が情報や専門知識をもち、議会の審議に十分な時間を割くことができるため、争点をあらゆる角度から議論できるのであり、国民投票にはない利点があることがわかる。

第三に、国民の分断を助長する危険性もある。争点によっては、国民の価値観の違いを先鋭化したり、また年齢、性差、居住地域（中心・周辺）、職業、学歴などにより、態度の違いを生み出す場合、国民投票キャンペーンを通じて、国民の分断を進め、固定化することになりかねない。また、国民投票は賛成か反対かの二者択一の選択を有権者に迫る場合が多いが、こうした場合、その選択肢ごとに国民を収斂させ、対立を激化させることもある。特に、熾烈なキャンペーンとなった場合、相手陣営への非難合戦や情緒的なネガティブ・キャンペーンが展開される可能性もあり、国民投票後に大きなしこりを残すことになる。これに示されるように、国会の審議に向く争点もあると考えられる。実際に、デンマークの場合、政策についての国民投票として、たとえば予算、公務員法案、帰化法案、収用法案、課税法案などを争点にすることはできない（デンマーク憲法第四二条第六項）。あらゆる問題を国民投票にかければよいという訳ではない。国会で国民の代表が十分な時間をかけ、専門知識を踏まえつつ、合意形成を図る手法のメリットが大きい場合もある。

おわりに

以上、北欧諸国を材料に、国民投票の制度、さらにメリット、デメリットを整理してきた。北欧五カ国をみただけでも、国民投票制度の多様性は十分示すことができたと思われる。デンマークのように国民投票を多用する国もあれば、他の四カ国のように国民投票の実施にやや慎重な国もある。しかし、それぞれのおかれた状況下で、北欧諸国はケース・バイ・ケースで国民投票を度々実施し、実際の政治を運営してきたのである。すべての国民投票が理想的な形で実施され、安定した政治を生み出したとはいえないが、国民投票がその時々の国民の声を政治に反映させる機会となり、北欧民主主義の一翼を担ってきたことは事実であろう。それは、一世紀にも及ぶ歴史の中で、試行錯誤の経験を積み重ねた結果である。

最後に、北欧の国民投票の事例から代表制民主主義と国民投票について何か示唆となるものはないだろうか。紙幅の都合で細かい技術的な点は避け、大きな点を一つだけ挙げておきたい。それは、北欧全体に共通する前提として、北欧諸国では国民投票だけが適正に機能している訳ではないということである。北欧諸国では、代表制民主主義もしっかり機能していることを再確認する必要がある。それは、たとえば国会議員選挙の投票率に示されるが、どの国も通常七〇～八〇％台を記録している。政治に対する国民の高い参加意識を知ることができる。また、政党を中心に熾烈な政策論争が国会で展開されている。代表制民主主義が機能しないため、直接民主主義の手段である国民投票に期待するというのではなく、北欧では代表制民主主義が正常に機能しているからこそ、国民投票もそれを補完する形でその役割を果たしているということができる。代表制民主主義をうまく行なえない国民に、直接民主主義の手段は使いこなせないことを北欧の事例は教えている。どちらも最終的には国民一人ひとりの高い政治意識と投票行動にかかっているからである。政治に対する国民の真摯な態度を北欧の国民投票

に見出すことができるのである。また、政党の果たす役割も大きい。北欧のように、主に議会主導で国民投票が実施される場合、政党はまさに代表制民主主義の要であると同時に、国民投票の要でもある。北欧諸国が成熟した政党政治を展開している点についても、注目する必要があろう。

（1）今井一『大事なことは国民投票で決めよう！――世界の常識［国民投票］のすすめ――』（ダイヤモンド社、一九九六年）一三頁。

（2）日本では、住民投票制度の体系的研究は一九九〇年代から徐々にみられたが、国民投票制度の体系的研究は現在も極めて限られている。福井康佐『国民投票制』（信山社、二〇〇七年）はその数少ない研究の一つである。

（3）たとえば、以下を参照。岡沢憲芙『スウェーデン現代政治』（東京大学出版会、一九八八年）。岡沢憲芙、奥島孝康編『スウェーデンの政治――デモクラシーの実験室――』（早稲田大学出版部、一九九四年）。

（4）『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（衆議院、二〇〇六年一〇月）二二九～三二六頁（http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report2006.pdf/$File/report2006.pdf）。

（5）北欧諸国の国民投票制度の紹介については、たとえば以下の邦語文献がある。福井、前掲『国民投票制』、一九四～二一九頁。岡沢、前掲『スウェーデン現代政治』、一四六～一五六頁。拙著『国民投票と欧州統合――デンマーク・EU関係史――』（勁草書房、二〇〇五年）第二章。外国語では、Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri eds., *The Referendum Experience in Europe* (Houndmills/London: Macmillan Press, 1996) の各章が有益であり、本稿も負うところが大である。

（6）David Butler and Austin Ranney eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Houndmills/London: Macmillan Press, 1994), pp.4-5; Lawrence LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Peterborough, Canada: Broadview Press, 2003), p.21.

（7）Butler and Ranney eds., *op.cit.*, p.1; Gallagher and Uleri eds., *op.cit.*, pp.3-4.

（8）桐山孝信『民主主義の国際法』（有斐閣、二〇〇一年）一八～四六頁。

（9）ルソー『社会契約論』（岩波文庫、一九五四年）一三三頁。

（10）Butler and Ranney eds., *op.cit.*, pp.2-3.　別の研究者は、憲法問題、条約・国際協定、主権、公共政策の四つに分けている（LeDuc, *op.cit.*, pp.33-34.）。

（11）ヨーロッパ統合への主権委譲に関する国民投票について、バトラーらは領土問題に含めているが、筆者自身は実施回数が急増し、国際統合の特有かつ多様な問題を対象としており、独立した一つの争点として捉えたほうがよいと考える（詳細は後述）。

（12）拙稿「国民投票」加藤秀治郎編『西欧比較政治――データ／キーワード／リーディングス――［第二版］』（一藝社、二〇〇四年）一九三頁。

（13）拙稿「欧州憲法条約批准過程と国民投票」（二・完）（『地域政策研究（高崎経済大学）』第一〇巻第二号、二〇〇七年一一月）五～七頁。

（14）前掲拙著『国民投票と欧州統合』、第一章。

（15）二〇〇六年現在のＥＵをめぐる国民投票・住民投票の一覧については、以下を参照。拙稿「ＥＵをめぐる国民投票の新展開」（『地域政策研究（高崎経済大学）』第八巻第三号、二〇〇六年二月）。その後、ＥＵをめぐる国民投票としては、二〇〇八年六月一二日、アイルランドでリスボン条約の批准をめぐる憲法改正の国民投票があった（投票率五三・一％、賛成四六・六％、反対五三・四％）。

（16）デンマーク憲法は、以下を参照。デンマーク国会ホームページ〈http://www.ft.dk/〉。邦訳は、畑博行「デンマーク」阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集〔第三版〕』（有信堂高文社、二〇〇五年）二五九～二七一頁。

（17）詳細は、以下を参照。前掲拙著『国民投票と欧州統合』、第二章。Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 2: Regering, forvaltning og dom*, 2. udgave (København: Christian Ejlers' Forlag, 1996) s.119-132.

（18）その他、デンマークの自治領グリーンランドにおいて一九八二年二月二三日にＥＣ加盟存続をめぐる住民投票が実施されている。詳細は、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）』第二号、一九八九年九月）参照。

（19）二〇〇八年四月二四日付デンマーク国会議事録、デンマーク国会ホームページ〈http://www.ft.dk/〉。

（20）Zahle, *op.cit.*, s.132.

（21）*Ibid.*, s.119-120.

（22）フィンランド憲法は、以下を参照。フィンランド政府法律データベース〈http://www.finlex.fi/〉。

（23）アイスランド憲法は、以下を参照。アイスランド政府ホームページ〈http://government.is/〉。

（24）ノルウェー憲法は、以下を参照。ノルウェー国会ホームページ〈http://www.stortinget.no/〉。

（25）スウェーデン憲法は、以下を参照。スウェーデン国会ホームページ〈http://www.riksdagen.se/〉。邦訳は、平松毅「スウェーデン」阿部照哉、畑博行編、前掲『世界の憲法集〔第三版〕』、一四三～一九〇頁。

（26）渡辺博明『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略――付加年金論争における社民党の選択――』（法律文化社、二〇〇二年）第四章。

（27）岡沢、前掲『スウェーデン現代政治』、二五頁。岡沢、奥島編、前掲『スウェーデンの政治』、五三頁。

（28）ＥＵ問題をめぐる国民投票の実施に関する恣意性は、他のＥＵ加盟国でもみられる。欧州憲法条約批准の際には国民投票を実施した、あるいは実施予定の加盟国は二五カ国中一〇カ国にのぼったが、リスボン条約の批准では国民投票を実施したのは二七カ国中わずか一カ国（アイルランド）に激減し、他の加盟国は国会による承認を選択した（二〇〇八年六月現在）。これは、欧州憲法条約批准過程の教訓からリスボン条約の批准を確実にするための緊急避難的な措置であったと考えられる。今後、ＥＵにおいて国民投票の実施については慎重な姿勢が強まることが予想される。

（29）拙稿「ＥＵとデンマークの政党政治」（『北ヨーロッパ研究（北ヨーロッパ学会）』第一巻、二〇〇五年三月）一〇～一二頁。

（30）ＥＵの定期世論調査『ユーロバロメター』をみると、デンマーク、フィンランド、スウェーデン国民のＥＵについての認知度はＥＵ平均を上回ることが多い。*Eurobarometer Public Opinion in the European Union*, No. 66, September 2007, pp.145-164.

（31）Tor Bjorklund, “The Demand for Referendum: When Does It Arise and When Does It Succeed?” *Scandinavian Political Studies*, Vol.5, No.3, 1982, pp.247-248.