

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—

遠藤 乾

北海道大学公共政策大学院助教授

はじめに

EUのことなら何でも面白い人たちがいる。そのようなEUオタクにとって、欧州憲法はずっとフォローする対象であった。しかし私はそれに対して違和感があった。逆に、今度の投票結果に対して「いつもあることだ」「そもそもEUってこんなものだ」という類のディ・ドラマタイザー (de-dramatisers)、ないしはシラケ組もいる。私はそれとも若干の違和感がある。今回、フランスとオランダのEU憲法条約否決にきっちり驚きたい、というのが私の基本的スタンスである。

いったい何が驚きであったのか、ということ

確認することからはじめたい。まずは高い投票率であったということ、次に投票結果が大差であったこと、それから原加盟国であったこと、これらが大きな点として指摘できる。最終的にはこの原加盟国というところに焦点が絞られていく。それに付随して、原加盟国の中の基幹政党、とりわけ左翼・中道左派から支持が離れていったということが、驚きの中身である。

事実関係を確認しておく、フランスにおいては賛成45.13%、反対54.87%で投票率は69.24%。いっぽうオランダにおいては賛成38.4%、反対61.6%、投票率63.8%だった。

1 「危機」の中身を確定できるか

そもそもこの投票結果は危機か、ということを確認する必要がある。先述のシラケ組とも重なるが、今回の件はそもそもプラスを獲得し損ねただけという指摘も可能である。憲法を蹴飛ばしたとしてもあまり損はないから、逆に、安心して蹴飛ばしたという面もある。さらにEUは、危機があって、あるいは危機を作ることで前進してきた歴史があるため、「またか」という側面もある。それから、いうまでもなくEU拡大に伴ってEUの意思決定が滞ることのないように多数決の適用拡大等を定めたニース条約(2003年2月発効)までの条約は有効であり、「アキ」(EUが積み重ねてきた法体系の総体である

えんどう けん

1966年生まれ。Oxford大学政治学博士。国際政治、ヨーロッパ政治専攻。1998年北海道大学法学部助教授、2005年同公共政策大学院助教授。主要著書：『ヨーロッパ統合の脱神話化：ポスト・マーストリヒトの政治経済学』(共著 ミネルヴァ書房、1994年)。The Presidency of the European Commission under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership (Basingstoke/NY: Macmillan/St Martin's, 1999)。『グローバル化時代の地方ガバナンス』(共編著 岩波書店、2003年)

表1 マーストリヒト条約（1992年）とEU憲法（2005年）の国民投票結果の比較

	1992年		2005年			1992年		2005年	
	OUI	NON	OUI	NON		OUI	NON	OUI	NON
計	51.04	48.96	45.5	54.5					
▼性別					失業者	n.a	n.a	21	79
男	49	51	44	56	定年退職者	n.a	n.a	60	40
女	53	47	46	54	非就業者	56	44	42	58
▼年齢					▼業態(家計支持者)				
18～24歳	52	48	41	59	商業・手工業・経営者	44	56	45	55
25～34歳	51	49	41	59	管理職・頭脳労働者	70	36	62	38
35～49歳	49	51	35	65	中間管理職	57	43	46	54
50～64歳	47	53	45	55	一般事務員	44	56	40	60
65歳以上	57	43	63	37	工業労働者	42	58	19	81
▼職業					非就業・年金生活者	55	45	56	44
自営業	37	63	49	51	▼学歴				
被雇用者	49	51	38	62	学位なし	45	55	40	60
・公的部門	54	46	36	64	専門教育	40	60	32	68
・民間部門	45	55	39	61	バカロシア	61	39	41	59
					高等教育	71	29	57	43

(吉田徹氏作成)

アキ・コミュノテール＝Acquis Communautairesのこと。「アキ」と総称している）も安定している。とりわけエリート層においては、統治回路としてのEUは完全にビルトインされている。これらの点を基本として確認しておく必要がある。そうでないと、危機の形が無限に広がってしまう。

さらにもう一点、論争的すぎるかもしれないが、これがフランス、オランダによる否決であってドイツによるものでない点にも留意する必要がある。これがもし仮にドイツの国民投票であったら、違う話になっていたかもしれない。歴史的にあまり文句のつけようがない民主国であるフランス、オランダから否決が来たということで、若干明るい話にも転化しうるかとも思われる。

他面、EUは「平常通り営業します」というわけにもいかないだろう。

危機の中身については後述するが、とりあえず危機だとすると、どんな危機なのか。もともと存在していたナショナルな危機なのか、EUがもたらした

たものなのか、今回のEU憲法の批准という局面が引き起こした危機なのか、それとも否決自体が生み出している連鎖反应的な危機なのか、いろいろな要素が入り込んでいる。

フランスやオランダにおけるノーの中身の詳しい検証は後の報告に譲るとして、私の報告の焦点はこれらの投票結果とEUとの絡みにおきたい。つまりEUと関連づけて否決の意味を考えてみたいと思う。

2 「ノン」の理由

(1) 例えば公共部門で働く女性が態度変化

否決の理由をたどっていくことだけから危機の中身を明らかにできるかといえ、その点には留保が必要であるが、とりあえずそれが手がかかりとすることは大事なことであろう。イヴ・メニ (Ives Mény) の言う“Non-Shaker” (ノン・カクテル) の中身がいったい何なのかは大変むずかしいが、ここで

は手がかりを転向組プロフィールの分析から入ってみたい。「寝返った」人たち、つまりマーストリヒト条約の国民投票のときには「ウィ」と言い、今回「ノン」と言った人たちがいる。この転向組はどんな人たちなのかということが大事なだろうと思う。表1は1992年に行われたマーストリヒト条約についての国民投票結果と今回のEU憲法の国民投票結果を比較したものである。

表1には性別や年齢、職業、業態、学歴などのプロフィールがある。これを見比べるとマーストリヒト条約のときに「ウィ」と言い、今回「ノン」と言った人たちがおぼろげにでも浮かび上がってくる。私は直感的に公的セクターの女性なのではないかと考えたのだが、そうは外れていなかったようだ。実際に女性の賛成の割合が大きく減っている。さらに公的セクターにいたってはほとんど壊滅状態に近い。(マーストリヒト条約の時には)54%が「ウィ」と言っていたのに、今回は36%しか「ウィ」と言っていない。また、50歳以下、とりわけ若者の支持が非常に弱まっているのが目につく。マーストリヒト条約のときに、18歳から24歳の年代は52%が「ウィ」と言っているが、今回は41%へと大幅に下がっている。同様に25歳から34歳が51%から41%に減っている。35歳から49歳の年代は49%から35%と大幅に転向した。学歴もかなり高学歴の人たちが「ウィ」から「ノン」に移動したか、あるいは「ウィ」と投票し損ねた。さらに決定的だったのは社会党支持層がマーストリヒト条約時には「ウィ」76%だったのに対して、今回は41%へと大幅に低下した点にある。

こうした人々が「ノン」と投票したのはなぜか、という点に関しては今後詳細な分析がなされると思われるが、さしあたり、ここではEU憲法に関するファクターと、憲法に限らずにEU全般に関するファクター、さらに必ずしもEUに関するものではないと思われるファクターについて分けて考えてみよう。

(2) EU憲法に関連した理由

第一にでてきた理由がEU憲法はそもそも非民主的であるとの批判、いわばエリート主導への批判である。デモクラシーの問題については後に論じることにして、そもそもこのような批判がある。次に、オランダについて顕著であるが、大国の比重が増加しているという批判。拡大後に数の増えた小国に対して、大国は、輪番制で議長国をまわすのではなく、EU常設議長や外相職の創設により、自らの影響力を保全しようと試みた。また、立法時の投票においても、自らに有利なように人口をより直接的に加味する方向で憲法議論をリードしてきた。したがって、この批判は、故なしとしない。オランダ社会党のスポークスマンの言葉であるが、「われわれは、EUにおいて、オランダにおけるフリースランドのように影響力のない地方になってしまうのか」という文句がでてくる。こうした言説が投票に効き目があった。憲法条文に根拠をおいていることから、この点はEU憲法自体の問題である。しかし、これ以外に憲法それ自体から発生する問題は他にあまりない。

(3) EUに関連した理由

次に憲法に限らず、EU全般に関連付けられる理由は多くある。その中でも一番大きなものは次の二点である。つまりEU拡大問題と、ネオ・リベラルの問題である。これらは両方とも、この研究会の最後に議論されるヨーロッパ社会モデルの行方ともつながる話である。

拡大：まずEU拡大問題について。これは必ずしも憲法とぴったり重なる話ではないが、国民の間に非常に不満が強い。フランスの中においては、6カ国から25カ国に拡大したことによって、単純計算して政治権力の影響力が希薄化していることへの危惧がある。それよりも言説上大きかったのは、実際はそれほど多くはないが、ポーランドやリトアニアなど拡大した新規加盟国からの移民の流入がある。あるいはフランスからそれらの諸国へ工場が移転した。移民として安い労働力が入ってくる一方では、

工場が出ていってしまう。これらの結果、雇用不安が浮上する。これは、若干誇張された嫌いがあるが、労働者にとって非常にリアルな問題であった。雇用はEU拡大にだけに帰せられる問題ではないが、それと結び付けられて語られている点に留意すべきだ。

新自由主義：ついで、新自由主義の問題。サービス分野の規制緩和を一層進める指令案であるボルケシュタイン (Bolkestein) 指令がやり玉にあがった。これにより公的セクターが解体されるのではないかという恐れが広がった。これが、先の公的セクター (たとえば電力会社) における労働者の支持崩壊につながったのは容易に想像できる。

そのほかに、オランダについてはEU予算負担割合の問題がある。オランダの人口一人当たり予算負担額は加盟国中最大である。拠出総額に関してはドイツが一貫して最大の負担を担っているが、人口一人当たりの負担額は90年代からオランダがトップである。90年代半ば、オランダにおいても、サッチャーの「My Money Back (80年代初頭の「私のお金を返して)」というキャンペーン」と類似の政治的言説があったようだが、それから10年来、相当な不満がたまっている。さらに、ユーロ導入の際の混乱、物価上昇なども一因となっているとの指摘もある。加えてオランダでもエリート主義批判は古くから存在する。これらがEUと関連付けられる要因である。

(4) EUと直接関連しない理由

現状への不満：最後に、必ずしもEUやEU憲法とは直接関連しないと思われる要因もいくつかある。そのうちの中心的なものを指摘すると、第一に政治の現状にうんざりしている、というもの。フランスでは失業や雇用の不安 (46%) に次ぐ第二の理由として、有権者の40%がEU憲法反対の理由に挙げている。それから現政権への不満。シラク大統領もラファラン前首相の支持率もひどかった。世論調査の結果によると、ラファランの支持率は26%、

支持しないのが67%、シラクはそれぞれ32対66だった。オランダのバルケネンデ首相にいたっては支持率16%という歴史上最低の数字を記録していた。こうした現政権への不満というものが「ノン」や「ネー」の理由としてあった。

失業の懸念：重要なことは現状への不満や現政権への批判の中身は何かということである。もちろん「なんだかわからないけどうんざり」という不満もあろうが、それよりも大きな背景として失業や雇用への不安があるのではないかと考えられる。フランスの失業率はずっと10%台で少しも改善していない。とりわけ25歳以下の若年層の失業が増加している (23.3%で、この一年で3.6%上昇) し、フランスの3分の1の有権者が失業と何らかの形で直接かかわっている、という調査結果がある。これは自身が失業しているか失業の危機にさらされているか、あるいは配偶者や親などが実際に失業しているか失業の恐れが高いということを含めた数字である。さらに5月中旬の調査であるが、「ノン」を投じるつもりである、という有権者のうち6割が中道左派であり、自分が労働者であると自覚する人の75%が「ノン」を投票する意向である、という世論調査があった。

サブリミナルな排外主義：さらに、これらの問題と関係しているもう一つの理由が反イスラム感情である。オランダで昨年11月に起きたテロ、つまり反イスラムの映画を撮ったテオ・ファン・ゴッホ監督暗殺事件 (犯人はイスラム原理主義者と言われた。暗殺に反発して右翼などがモスクに火を放った) などをご存知であろう。オランダとフランスの国民投票結果の違いは、オランダの方が男女や階層にかかわらず満遍なく「ノー」を投じているが、その背後に明確な反イスラム感情がある。一方今回のフランスは左翼がゼノフォビア (外国人嫌い) となり、「サブリミナルにゼノフォビアである」という表現がなされている。「サブリミナルに」とは労働や雇用などに刷り込まれた形でのゼノフォビアであり、ファビウス (今回反EU憲法運動を展開したフラン

ス社会党政権時代の元首相)などの言説を分析すると明らかになる。

以上の話をまとめると「ノン」の大半はナショナルな社会問題としてEU憲法を意識したのではあるが、それは単に国内にある漠然とした不平・不満ではなく、EUと無関係なものではない。EUへの不満がもともとあった不安や不満と共鳴して増幅した。ここでは、メンバーを拡大し、経済を自由化し、制御不能の方向へ動いている(とみなされた)EUへの批判が、雇用不安や反イスラム、あるいは政治への不満と連結していった。とりわけ、EUを梃子として、雇用やそれを土台とした社会像が破壊されるのではないか、という恐れが「ノン」に勢いを与えた。伝統的なナショナリズムや主権主義だけであれば、反対勢力は極右や極左であり、いつもと同じ図式であったはずだが、今回はそうではない。今回出現した大差は、元左翼やいまだに自分のことを中道左派と考えている人たち、つまり政治的なメインストリームが「ノン」に動いたということから、説明すべきであろう。

3 定義なき欧州

(1) 短中期的変化

さて欧州統合の歴史の底流で、どんなことが起きているのかということをもう一度考えてみたい。短期的には新聞紙上などでさまざまなことが言われている。英仏間の対立、予算や批准の過程をめぐる非難合戦、フランスの影響力の低下、ユーロの下落などはここでは言及しない。一つだけふれると、独仏が沈んだからイギリスが浮上してくるという話はあまり信憑性がない。ガートン・アッシュ(Timothy Garton Ash. 英国オックスフォード大学欧州研究センター長)も述べているが、結局、フランスが「ノン」を言ったのはアングロサクソンの社会経済観に対してでもあるわけで、フランスがうまくいかなかったからブレアが浮上してくると思え

ない。

短期的にはデンマークもおそらく否決の津波が続くのではないかと考えられる(その後デンマークは国民投票の延期を決めた)。対内的な結束力が弱まっていくことでイランやアメリカとの交渉などで影響がでてくるだろう。中期的にも、いろいろな対立や矛盾がでるのは避けられない。EU予算の策定はさらに難航しそうだし、拡大は延期されるであろう。特にトルコ加盟などは反イスラム感情との関係から、少なくとも、かなり遅れるだろうと考えられる。社会経済政策をめぐる路線対立もこれから深刻化するだろう。対米関係も内向きになり、内側で結束できない分、再漂流するであろう。

(2) 長期的な危機

この先の長期的でかつ「危機」として考えられるのはどういう点かに触れて報告を終わりたい。「危機」なのは、欧州の目的だとか境界や限度といった定義が不明確になってきている点にあると考えられる。ピエール・ノラ(フランスの歴史家)の表現を借りれば、定義と限度が欠如しているヨーロッパである。これは別の言い方をすると、EU-NATO-CEの間に成立していた、安全保障・経済・人権の分野にまたがる分業体制が終焉したことに起因しているともいえよう。

安全保障面: NATOないし安全保障面では、冷戦後、米欧関係が根本的に変わっていて、自立を目指してはいるのだが、そのためのコストをめぐる逡巡が欧州にある。したがってアメリカに対して自立性を向上させるという路線がいまひとつ動員力がない。「ウィ」を投じた人たちのトップの理由として、アメリカや中国に対してヨーロッパの影響力を増すということがあるが、結局この考えが貫徹していかない、マジョリティを取れない、という現状におかれている。背後には、意思の上でも資金の上でもコストが大変ということがある。

人権面: 今回のEU憲法と直接にかかわる話として人権規定の挿入がある。これまではこの課題につ



雇用確保を求める欧州労連デモ
(2004年4月 ブリュッセル 小川正浩写す)

いてEUと欧州審議会（Council of Europe）との間に分業関係がとられてきたし、人権は欧州審議会に任せていればよかったが、EU憲法の中核として人権規定を位置づけることになれば、人権でがんばっている国はEUに加盟させなければならない、という話になってしまう。結構な話なのだが、国家のように地理的範囲が相当明瞭な場合とは違って、EUのような組織で普遍的な価値を憲法原理として前面に押し出せば、当然、どこまで拡大すればよいかという地理的な境界の問題が出てくる。人によっては憲法パトリオティズムの主張があるが、いずれにせよ、地理的な境界を設定することができなくなる、ということが憲法から直接に導かれる不安である。これがすでに25カ国への拡大に疑問を持っていた層の疑念を深め、雇用不安や反イスラムと重なって、表出したと考えられる。

経済社会面、あるいはドロール・コンセンサスの揺らぎ：もう一つ大きいのが、1983年頃から続く「ドロール・コンセンサス（Delorians Consensus）」とでもいうべきものの揺らぎである。これは、ヨーロッパとは、相互依存やグローバル化の中で、国民社会を強化したり維持したりしていくためにあるという考え方である。ドロールに『ヨーロッパによるフランス（*La France par l' Europe*）』という著作があるが、ヨーロッパ経由でフランス（国民社会）を維持・強化していくという言説が力強く存在した。そのような理解でヨーロッパの強化に努めてきた。

市場統合はネオリベラル流で進めるのは仕方ないが、その後必ず社会的なダイメンジョンが浮上する、そうやって、ヨーロッパ経由で国民社会を維持・強化するという構図があった。しかし、実際はボルケシュタイン指令など新自由主義的な政策だけが貫徹され、EUは社会のためになっていないという不満が高まり、合意が揺らいだという点が大きい。

地理的な意味と並んで、安全保障や社会経済上の政策の観点からも、ヨーロッパには定義（終わり、目的）がなくなってきた。EUはもはや信じられないという深い不安が見受けられる。原加盟国はずっと地理的な限界と国民社会の救済神話を信じていたわけで、それがEU憲法によってなくなってしまう、あるいは揺らいでしまうという懸念が、原加盟国で「ノン」が多数を占めた背景にあるのではないのか。

4 デモクラシーと統治

以上、うまく作動しないし夢（目的）もないけれど、EUは自分たちの手で作ったものだから、我慢しましょう、という民主的正統性があれば、話はまた別なのだが、EUにはこれもない。

EUでいつも批判されるエリート支配とデモクラシーの問題は難題である。モラブチック（Moravcsik）などは、そもそもEUにはデモクラシーの問題はなく、その中にはチェック&バランスがいたるところにビルトインされているのだから、安心しようと主

張する。しかし、それがどんなに合理的な言説であったとしても、エリート主義批判というのはなくならない。自分たちで決めている気にならない、という意識はずっと人びとの中に残っている。統治が重層化し、縦に融合してしまっている中で、不満や批判を誰にぶつけたらよいのか、まったく解決がつかない問題である。そのため、当該政府に対する不満を、EUやEU憲法にぶつけるという現象が起き、それはあながち間違いともいえない。

ただ、EUはデモクラシーの質を高めようとして涙ぐましい努力はしているのは事実である。いずれも額面どおりに受け取れるものではないが、EU憲法の中で各国議会の役割を増すということが一つ。またEUは主要な条約を準備する際に準備委員会のようなものを組織するが、そのメンバーは85年の単一欧州議定書（SEA）のときのドゥーグ委員会（Dooge Committee）が10カ国体制下で11人。通貨統合のときの「ドロール委員会」は、その後91年のマーストリヒト条約につながったものであるが17人にプラス報告者2人。97年のアムステルダム条約のときのリフレクション・グループ（Reflection Group）が18人。この中に、欧州議会の議員が初めて含まれた。ニース条約の時には19人の委員会が組織された。人権等について別途定めた2000年の基本権憲章の採択の際には、現在のコンベンション・システムを導入し、62人に増した。このときの新しさは、委員の数が増えたことと各国議会とEU議会から人が参加したことにあった。その延長上で、新規加盟国、候補国に加え、13人のオブザーバーを含めて105人で実施されたのが今回のコンベンションで、この集団が作った憲法草案をもとにEU憲法は締結された。

批准過程においても、加盟国が増えた影響もあり、国民投票の実施が増えている。マーストリヒト条約の際には3カ国が国民投票にかけた。その前の単一欧州議定書のときは2カ国。ニース条約、アムステルダム条約のときも数カ国が実施しているが、今回の憲法条約においては当初10カ国が国民投票

の実施を表明していた。この中のチェコとイギリスは実施が怪しく、ポルトガルも実施が危ぶまれているが、少なくともルクセンブルク、デンマーク、アイルランドなどは実施が見込まれる（その後実際に実施したのはルクセンブルクのみ）。このように、批准過程における民衆への協議は実施されようとしている。議会による批准と国民投票による批准を併せて、EUの人口の半分が「ウィ」といって、何カ国かが「ノン」という構図になってきた。批准完了組も増えれば、批准拒否組も増えると思われる。そうした中で、EU憲法の付属宣言（declaration）には、5分の4の加盟国つまり20カ国が批准を終えて、残りの4～5カ国が批准に困難という場合、欧州理事会が審議する、という規定がある。これは全加盟国が批准しないと発効しないという条文と若干齟齬をきたす。しかも条文と宣言では条文の方が重いことから、宣言が実効的になる可能性は少ない。ただ、そうした宣言を用意していたということ自体が、民主的正統性の醸成アリーナとして想定されるイメージに若干の変化が起きていることを示唆しており、留意しておいてもいいかもしれない。

● おわりに

以上、原加盟国による大差の「ノン」の背景、何が危機なのかというお話をした。それは単にハプニングではなく、機能的にも民主的にも正統性の面でも深刻な疑問が生じていて、際限がない定義がない、夢なきヨーロッパがある、という点が危機の中身である。では危機に際限がないのか、といえそうではなく、事実として強靱に残存しているヨーロッパというものがあり、危機は常にヨーロッパ統合の歴史の一部でもある。■

（以上の報告は6月11日に行われたEU憲法国民投票結果を受けた緊急研究会の報告を編集部の責任で整理したものである）