

国民投票と「民主主義の赤字」

小堀 眞裕

立命館大学法学部教授

表裏の関係？

「民主主義の赤字」とは、元々は英語の democratic deficit の翻訳として使われてきたが、主としてそれは、欧州統合の中で汲み取られない民意を指して使われてきた。そして、国民投票は、その民主主義の赤字が表出した現象として、これまで論じられてきた。それゆえ、常に大きく報じられるときは、ブリュッセルで進められる欧州統合に異論を唱える形での結果に脚光が当てられ、揺れる欧州を表現する出来事の象徴として見られてきた。

そういう意味では、国民投票と「民主主義の赤字」は表裏の関係にあると見られてきたと言えよう。本稿では、その見方が正しいか否か、そして、正しいとするならば、それはなぜかに関して簡単ながらも検討を行う。

以下では、第一に、国民投票と「民主主義の赤字」に関するこの見方が正しいか否かを検討し、第

二に、欧州各国のそれぞれの国民投票事情を概括し、第三に、国民投票を代議政との対比で歴史的に流れを概説してみる。そして、最後に、その具体的な流れの一つとしてイギリスにおける国民投票定着の事例を見る。

国民投票＝統合の鬼門か

まず、国民投票と「民主主義の赤字」は表裏の関係にあるという見方がどの程度正しいのか、見てみよう。

近年、欧州統合と国民投票との関係については、最も新しい分析としては、欧州議会によるグリーンフリング『EU争点の国民投票』(2016年5月)がある(Tilindyte 2016)。そこにおいては、1972年以來の欧州統合争点に関する各国の54例の国民投票が分析され、分類されている。そこに、筆者が2016年6月のイギリスにおけるEU離脱/残留国民投票の結果を加えたものが、**図表1**である。

まず、この図表から言えることは、1972年からの全結果を見た限りでは、55回の国民投票のうち、40回が統合側の勝利であり、割合にすると73%になる。したがって、国民投票一般が欧州統合に対する反対意見を引き出す結果にはなっていないとは、決して言えない。

しかし、17% (15回)もの国民投票において、統合の動きに事実上の「拒否権」が示された意味も大きい。また、その「拒否権」の割合も、ギリシャ危

こぼり まさひろ

大阪市立大学単位取得後退学。博士(法学)。専門は、比較政治。2003年より立命館大学法学部教授。

著書に『国会改造論—選挙制度・憲法・ねじれ』(文春新書、2013年)、『ウェストミンスター・モデルの変容』(法律文化社、2012年)、『サッチャリズムとブレア政治』(晃洋書房、2005年)など。

図表 1 欧州統合に関わる国民投票実績

回数	年	国	対象争点	種類	義務/任意	拘束力	投票率	Yes%	統合側成績 ()内は回数
1	1972	スイス	EEC-EFTA	条約批准	義務的	有	52	73	勝利
2	1972	アイルランド	EEC 加盟	メンバーシップ	義務的	有	71	83	勝利
3	1972	ノルウェイ	EEC 加盟	メンバーシップ	任意的	無	79	47	敗北 (1)
4	1972	デンマーク	EEC 加盟	メンバーシップ	義務的	有	90	63	勝利
5	1972	フランス	EEC 拡大	政策争点	任意的	無	60	68	勝利
6	1975	イギリス	EEC 加盟	メンバーシップ	任意的	無	64	67	勝利
7	1986	デンマーク	欧州単一議定書	条約批准	義務的	有	75	56	勝利
8	1987	アイルランド	欧州単一議定書	条約批准	義務的	有	44	70	勝利
9	1989	イタリア	欧州議会による憲法議論権限	政策争点	任意的	無	85	88	勝利
10	1992	デンマーク	マーストリヒト条約	条約批准	義務的	有	83	49	敗北 (2)
11	1992	アイルランド	マーストリヒト条約	条約批准	義務的	有	57	69	勝利
12	1992	フランス	マーストリヒト条約	条約批准	任意的	有	70	51	勝利
13	1992	スイス	EEA 加盟	メンバーシップ	義務的	有	78	50	敗北 (3)
14	1992	リヒテンシュタイン	EEA 加盟	メンバーシップ	任意的	有	87	56	勝利
15	1993	デンマーク	マーストリヒト条約	条約批准	任意的	無	87	57	勝利
16	1994	オーストリア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	82	67	勝利
17	1994	フィンランド	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	70	57	勝利
18	1994	スウェーデン	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	83	52	勝利
19	1994	ノルウェイ	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	89	48	敗北 (4)
20	1995	リヒテンシュタイン	EEA 加盟	メンバーシップ	任意的	有	82	56	勝利
21	1997	スイス	EU 候補	メンバーシップ	任意的	有	35	26	敗北 (5)
22	1998	アイルランド	アムステルダム条約	条約批准	義務的	有	56	62	勝利
23	1998	デンマーク	アムステルダム条約	条約批准	義務的	有	76	55	勝利
24	2000	スイス	二国間合意	条約批准	任意的	有	48	67	勝利
25	2000	デンマーク	単一通貨	政策争点	任意的	有	88	47	敗北 (6)
26	2001	アイルランド	ニース条約	条約批准	義務的	有	35	46	敗北 (7)
27	2001	スイス	EU 候補	メンバーシップ	任意的	有	55	23	敗北 (8)
28	2002	アイルランド	ニース条約	条約批准	義務的	有	49	63	勝利
29	2003	マルタ	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	91	54	勝利
30	2003	スロヴェニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	60	90	勝利
31	2003	ハンガリー	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	46	84	勝利
32	2003	リトアニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	63	91	勝利
33	2003	スロヴァキア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	52	93	勝利
34	2003	ポーランド	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	59	78	勝利
35	2003	チェコ	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	55	77	勝利
36	2003	エストニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	64	67	勝利
37	2003	ラトビア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	73	67	勝利
38	2003	ルーマニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	56	90	勝利
39	2003	スウェーデン	単一通貨	政策争点	任意的	無	83	42	敗北 (9)
40	2005	スペイン	憲法条約	条約批准	任意的	無	42	77	勝利
41	2005	フランス	憲法条約	条約批准	任意的	無	69	45	敗北 (10)
42	2005	オランダ	憲法条約	条約批准	任意的	無	63	38	敗北
43	2005	ルクセンブルク	憲法条約	条約批准	任意的	無	89	57	勝利
44	2005	スイス	シェンゲン合意	政策争点	任意的	有	56	55	勝利
45	2008	アイルランド	リスボン条約	条約批准	義務的	有	53	47	敗北 (11)
46	2009	アイルランド	リスボン条約	条約批准	義務的	有	59	67	勝利
47	2009	スイス	人の自由移動	政策争点	義務的	有	52	60	勝利
48	2012	クロアチア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	43	67	勝利
49	2012	アイルランド	欧州金融協定	政策争点	義務的	有	50	60	勝利
50	2014	デンマーク	統一特許裁判所協定	政策争点	義務的	有	54	63	勝利
51	2014	スイス	人の自由移動	政策争点	任意的	有	56	50	勝利
52	2015	ギリシャ	EU 救済・緊縮策	政策争点	任意的	無	59	39	敗北 (12)
53	2015	デンマーク	国内法秩序に関する適用除外	政策争点	義務的	有	72	47	敗北 (13)
54	2016	オランダ	EU ウクライナ協定	政策争点	任意的	無	32	38	敗北 (14)
55	2016	イギリス	EU 存続・脱退	メンバーシップ	任意的	無	72	48	敗北 (15)

(出典) Tilindyte 2016 の表に、筆者が 2016 年イギリス国民投票を付け加えた。
 なお、2016 年イギリス国民投票の「残留」を Yes とカウントした。

機が顕在化した2010年以降の8例の国民投票を見てみると、実にちょうど半分の4例となっている。しかも、2015年から2016年にかけて4連敗である。もっとも、その内容は、多様である。2015年ギリシャの例は、EUのまとめた救済・緊縮案にギリシャが反発して拒否した例であった。2015年デンマークの例は、国内の法と秩序問題に関して、EUからの選択的適用除外を弱めることに反対を示した。2016年4月のオランダの国民投票は、EUとウクライナが結んだ自由貿易協定（FTA）を柱とした連合協定に反対を示した。そして2016年6月のイギリス国民投票は、EU残留/離脱を直接問うたものである。これらの国民投票の結果がEUへの不満を共通して示していることは間違いない。近年、EUへの不満が飛躍的に増大していることは、国民投票の結果を見ても理解できる。

国民投票を行う国々、行わない国々

それでは、これらの国々が、どういう理由で国民投票を行っているのか。多い国は、アイルランド9例、スイス、デンマークが8例となっている。アイルランドは、憲法46条2の規定と、1987年のクロッチェ対首相事件判決により、欧州統合関係条約の批准は憲法問題と見なされ、国民投票に付されることが義務付けられた（Qvortrup 2014: 55）。その結果、アイルランドでは、マーストリヒト、ニース、リスボンなどの条約批准の際に必ず国民投票が実施されてきた。また、そのなかでは、ニース、リスボンのように一度目は否決で、再び国民投票を行って批准するといったケースもあった。スイスは、直接民主主義の伝統のある国として有名で、実際、憲法問題だけではなく、条約批准など幅広い問題に関して国民投票が確立されてきた（Serdült 2014）。また、デンマーク憲法では、欧州に主権を移譲する際には議会で6分の5の勢力が賛成しない限り、国民投票が必要となっており、マーストリヒト条約やそれ以降の条約の批准のたびに国民投票が行われてきた（Mendez et al 2014: Chapter 2）。

他方、ドイツ、ベルギー、ポルトガル、キプロス、ブルガリアでは、EUに関わっての国民投票は一切行われていない（キプロスはトルコ軍占領地域との統一の是非を問う国民投票を2004年に行っているが、これはEU関係ではない）。これらの国々の中でも、少数派の諸政党をはじめとして国民投票を求める声はあるが、政権レベルでは国民投票の実施に否定的な状態が続いてきた。また、ドイツを除いては、これらの国々のいずれも、EUのような国際機関への主権の移譲をめぐる憲法の対応が明確化されてこなかった。ドイツのみは、基本法の24条（1）で国際機関への「高権」の委譲を規定してきた（Mendez et al 2014: Chapter 2）。

その他、決して多くの回数の国民投票を行ってはいないが、統合に対して衝撃的な結果を与えてきた国としては、フランスがある。フランスが2005年に行った欧州憲法条約批准をめぐる国民投票では、批准反対が55%を占めた。フランスは、ドイツと並んで欧州統合を進めてきた中心国であって、国民投票が目前に迫るまでは批准賛成が多数を占めていた。にもかかわらず、その統合の中心国で批准反対が多数を占めたことは大きな衝撃を与えた。なお、フランスの欧州憲法条約批准は、フランス憲法上国民投票を行わない方法もありえたが、2005年は、政府の判断により、フランス憲法11条に基づいて国民投票が行われた（横尾 2009）。

つまり、国民投票を行う国と行わない国の差は、その国の憲法の差、もっと具体的に言えば、主として代議政によってコントロールされたその国の政治がどれほど直接民主主義的方法を許容するのか、拒絶するのかの差の問題である。

代議政から直接民主政へという流れ

その後、オランダも欧州憲法条約に対して国民投票で反対が多数を占め、欧州憲法条約の批准はEUにおいて断念された。オランダでは、その前身であったバタヴィア共和国時代以降、200年にわたって国民投票は行われてこなかった。そういう意味では、オランダでは、代議政が中心であって、

必ずしも直接民主政的解決策を取る国ではなかった。

しかし、1990年代のマーストリヒト条約批准問題議論の中から、既成政治批判の1つとして国民投票の実施要求が運動化された。当初は、支配的な諸政党は反対していたが、次第に民衆の声に押され、諮問的な国民投票のための時限立法が行われ、2005年の国民投票が実現した。その国民投票において、欧州憲法条約はわずか38.2%の支持しか得られず、圧倒的大差で否決された。オランダ政府は、その結果を尊重した (Nijeboer 2005)。

もともと国民投票を行ってこなかったが、近年、国民投票と言う直接民主主義的投票を多用した国としては、イギリスがある。

イギリスにおける国民投票要求は、古くは、自由党グラッドストーン政権が進めるアイルランド自治に対する反発から、憲法学者A. V. ダイシーが提唱したものであった。ダイシーは、下院庶民院という「民意」に対する「民衆の拒否権」として国民投票を提唱した (Dicey, 1982[1885]: cix)。もっとも、このグラッドストーンの試みは、自由党を割り、1886年彼の政権は庶民院での議決に敗れた。グラッドストーンはこの事態に対して議会を解散して総選挙を行うことで対抗したが、この総選挙にも敗れて下野した。

その後は、1945年5月に、戦時連立政権の延長・総選挙の延期を狙って当時の首相チャーチルが国民投票を考えたが、労働党のクレメント・アトリーはそれをナチスの方法であると考え反対し、実現しなかった (Boyer, 1991: 43)。

結局、イギリスの最初の国民投票は、法的拘束力を持つものではなかったが、1975年にEC脱退か存続かを問うかを争点として行われた。当時の労働党ウィルソン政権がこの国民投票実施を決断したのは、主として労働党内におけるEC脱退派の存在によるものであった。当時は、保守党内にもイノック・パウエルなど少数のEC脱退派もいたが、当時党首であったマーガレット・サッチャーも含めて、保守党の多数派は残留派であった。他方、労働党内は、主要労組なども含めて脱退派が多く、政権党

であった労働党そのものが政党政治の論理で決着させることができなかった。このように、既に1975年の国民投票の時点で、イギリスの場合でも、政党政治による代議政の限界が見えつつあった。

ブレア政権の下での直接民主主義ブーム

しかし、イギリスでも、保守党メイジャー政権の段階では、憲法問題に関してはレファレンダム (国民および地方・住民レベルでの争点に対する直接投票) を行うという政府の公式見解があったわけではなかった。むしろ、マーストリヒト条約の批准をめぐる、国民投票の実施を迫る下院議員の質問に対しては、1992年に、メイジャー首相は次のように答えた。

「デンマーク人は、彼らの憲法の中で、国民投票に対する規定があり、それで運用している。国民投票に対する規定は、フランス憲法においても長い間存在してきた。正確に思い起こすならば、フランス憲法の規定の一つは、もし問題を国民投票という形で人々に問うならば、国民投票の結果は、フランス議会の意思を乗り越えることができる、というものである。そういうことは、私たちの国で、これまで受け入れられてきた憲法的措置ではないし、下院にとっても、この国の良い統治の利益にとっても、一般的に受け入れられるものであると信じることはできない」 (HC Deb, 03 June 1992 Vol 208 Col.833)。

しかし、次の首相となるトニー・ブレアは野党労働党党首時代から、メイジャー首相にユーロ参加問題での国民投票を強く要求してきた。また、労働党だけでなく、保守党、自民も、1997年総選挙マニフェストにおいては、ユーロ参加問題を国民投票において問うことを約束してきた。さらに、ブレアと労働党は、選挙制度改革やスコットランド・ウェールズの権限委譲問題を「憲法問題」と呼び、レファレンダムで決めることを、マニフェストで掲げてきた。そして、実際に、労働党ブレア政権においては、

これらの地方レベルの住民投票が次々に行われることになった。ブレアは、さらに、そういう直接民主主義的傾向を推し進め、特にロンドンやマンチェスターなどの大都市における直接選挙市長創設の是非を、各都市の住民投票で決する政策を大規模に展開した。そのなかで、ブレアは次第に、憲法問題に関しては国民投票を行うという姿勢を固めていった（小堀 2012）。

しかし、欧州憲法条約の批准に関しては、ブレアは揺れた。彼は当初、それは条約の問題であって、自国の憲法問題ではないという姿勢で、国民投票を行わない意向を表明していたが、2004年4月には突然、欧州憲法条約に対する国民投票を行う意向を表明し、態度を転換させた（HC Deb, 20 April 2004: Col.166）。ところが、フランスやオランダが国民投票で批准を失敗すると、再び国民投票実施をペンディングにし、そしてついに欧州憲法条約そのものがEUで頓挫した。

その後、欧州憲法条約の大部分を引き継いだ、
「憲法」という看板を下ろしたリスボン条約に関しては、2007年ブラウン首相は以下のように述べて、国民投票をせず、議会で批准した。

「もし、これが以前の憲法条約であったなら、国民投票を行っていたであろう。イギリスの国益に対する保護を確保した一方、憲法的考え方が削除されたという事実は、この議会のフロアで詳細について議論することがベストの道であるという結論に、私たちを導く」（HC Deb, 22 October 2007: Col.36）。

このように、イギリスにおける国民投票の事例を見てくると、明らかな使用の拡がりとともに、政治的判断による回避との両方が見て取れる。しかし、2010年に議会の特別委員会の報告書では、この国民投票と住民投票の両方を含む直接投票、すなわちレファレンダムに関して、次のような結論が述べられた。

「レファレンダムは、イギリスの民主主義並びに憲

法上の枠組みの一部となったと言える。しかし、その使用には、ほとんど一貫性がない。それらは、アド・ホックなやり方で行われ、憲法的原則と言うよりは、戦術的装置として行われた」（Select Committee on the Constitution : 48）。

特別委員会では、何が憲法問題であるのかは必ずしも判然とせず、1998年人権法のような他国では憲法問題とみられる事項でも国民投票の対象とはならなかったことなどにも触れられた。実際、その後、2011年に固定任期議会法が成立し、首相の解散権はなくなってしまうが、この憲法問題においても国民投票は（それを行えとする若干の要求はあったものの）行われなかった。逆に、選挙制度改革については、当時の連立与党であった自民党が要求した結果、2011年に順位記入型小選挙区制への変更の是非を問う国民投票が行われたが、これは反対多数で否決された。ちなみに、この国民投票は初めての法的拘束力を持つ国民投票であった。

このように見えてくると、イギリスにおいては、その不文憲法的要素故に、実際に国民投票が行われるか否かは政治判断の影響を多分に受けるが、憲法上の変更の場合は国民投票を行うという原則が次第に作られる傾向にあるといえよう。

そういう動きの延長線上において、2016年6月のEU残留・離脱を問う国民投票は行われたわけである。なお、このイギリスの2016年国民投票は、図1にもあるとおり、諮問的国民投票であって、法的拘束力はない。残留で運動したキャメロン首相が辞任し、後を継いだテリーザ・メイ首相は、国民投票での離脱方針を尊重し、来年3月までに（リスボン条約50条に基づく）離脱表明を行い、2年後の離脱前に、貿易関係などに関して「離脱後」の環境整備を急ぐ方針である。ただ、11月3日には、イギリス高等法院が離脱表明は議会の議決を経なければならないという判決を出した。保守党、労働党という二大政党でも、EU離脱への個々の議員の態度は様々であり、議会での議決は一筋縄では行かない。イギリス政府はその高等法院判決を受け

て、11月中旬現在で、最高裁に上告中である。

国民投票と2016米大統領選挙

このように見てくると、少なくともギリシャ危機以後の欧州において、国民投票が「民主主義の赤字」のはげ口となっていることは否定できない。また、その国民投票が行われる国と行われない国を隔てるものは、その国の憲法制度と言う事情であるが、オランダやイギリスのように、伝統的には代議政を旨としてきた国々でも、その憲法的制限を乗り越えて国民投票で、代議政に対して不満を表明してきた。これらのことから見ると、国民投票が「民主主義の赤字」のはげ口に使われる理由は、前者が直接民主政の方法であり、後者が代議政民主主義の「赤字」だからである、という見方が可能であろう。

しかし、まだ考えるべき論点も残っている。例えば、欧州全体のレファレンダムによって欧州統合を進める議論もこれまでであったからである（例えば Habermas 2001）。東欧諸国を含めたEUレベルでレファレンダムをするならば、それも代議政に対する直接民主政の対置と言うことになるが、英仏蘭愛などの各国国民投票と同じ「民主主義の赤字」的結果が出るとまでは断言できる材料がない。

また、もう一つの論点としては、レファレンダムとプレビシットの問題がある。リーダーが主張する政策課題に対する是非を、議会を飛び越えて、リーダーの信任を賭けて求めるという意味の直接投票を、プレビシットと呼ぶ。ナポレオン1世・3世などの皇帝信任に対する直接投票や、1961年のド・ゴールによる国民投票などは、プレビシットと呼ばれた。また、米大統領選挙を一つのプレビシットとして指摘する研究は以前からある（Lowi 1986; Rimmerman 1993）。1787年合衆国憲法は、連邦レベルにおいては国民投票を封じ込めた形となっているが、これに対する不満とEU「連邦」に対する不満を比較する研究もある（Mendez et al 2014）。そういう意味では、今年11月に行われた米大統領選挙における既成政治への不満の爆発と、欧州各国の国民投票におけるEUへの不満の爆発の両例

は、国民投票と大統領選挙と言う違いはあるものの、実は共通した問題点があるという見方もできるだろう。■

《引用文献》

- 小堀真裕 (2012) 『ウェストミンスター・モデルの変容』(法律文化社)
- 横尾日出雄 (2009) 「フランス第五共和制憲法における国民投票制度と2008年7月23日憲法改正」『CHUKYO LAWYER』11号。
- Boyer, Patrick (1991) *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Pr Ltd.
- Dicey, A.V. (1982)[1885] *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, LibertyClassics.
- Habermas, Jurgen (2001) 'Why Europe Needs a Constitution', *New Left Review*, 11, September-October.
- House of Commons, *Parliamentary Debates (HC Deb)*, HMSO.
- Lowi, Theodore J. (1986) *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca : Cornell University Press
- Mendez, Fernando, et al (2014) *Referendums and the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nijeboer, Arjen (2005) 'The Dutch Referendum', *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, 393-405.
- Qvortrup, Matt (2014) 'Referendums in Western Europe', in Matt Qvortrup (ed) *Referendums Around The World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rimmerman, Craig, J. (1993) *Presidency by Plebiscite: The Reagan-Bush Era in Institutional Perspective*, Westview Press.
- Select Committee on the Constitution (2010) *Referendums in the United Kingdom: 12th Report of Session 2009-10*, House of Lords.
- Serdült, Uwe (2014) 'Referendums in Switzerland', in: Matt Qvortrup (ed) *Referendums around the World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 65-121
- Tilindyte, Laura (2016) 'Referendums on EU issues', *Members' Research Service*, European Parliamentary Research Service (<https://epthinktank.eu/2016/05/19/referendums-on-eu-issues/>).