

# リスボン条約批准のための憲法改正国民投票

## ～アイルランドにおける 2008 年の否決～

日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局

みやした しげる  
宮下 茂

### 1. はじめに

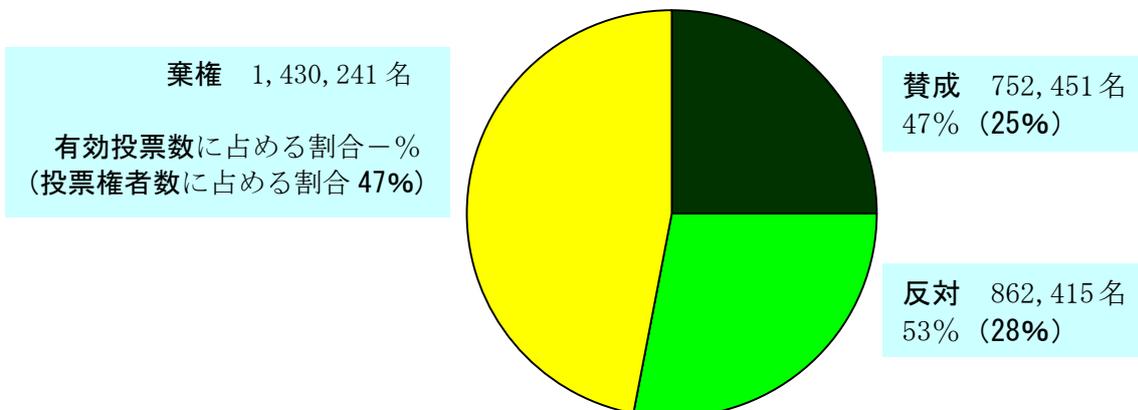
英国の西隣に位置する国、アイルランドにおいて、リスボン条約 (the Lisbon Treaty) の批准を認めるための憲法改正案が、国会各院で圧倒的多数の賛成で可決された後、国民投票に付された。しかし、2008 年 6 月 12 日 (木) に国民投票の投票が行われた結果、投票率 53%、賛成 47%、反対 53% で憲法改正案は否決された (図表 1)。

この結果、世界の政治と経済の中核の一つである EU (欧州連合) が満を持して合意しただけであったリスボン条約も、アイルランドにおいては批准されないこととなった。リスボン条約は、EU 加盟国のうち一か国でも批准しない場合には発効できないので、欧州憲法条約 (the Treaty establishing a Constitution for Europe) に続いて、リスボン条約も発効が困難となった。

このように、アイルランドの国民投票における否決は、政府、大政党やほかの EU 加盟国にとって予想外で、しかも衝撃的な事件であった。

以下では、国民投票がどのような法制の下で行われ、投票権者、賛否両派等がどう行動し、さらに、憲法改正案はなぜ否決されたのかについて、インターネット上の情報を中心として紹介することとする。

図表 1 リスボン条約批准のための国民投票の結果 (投票権者 3,051,278 名)



(出所) 「リスボン条約批准のための国民投票の結果」『アイルランド国民投票管理官ホームページ』  
(<http://www.referendum.ie/current/index.asp?ballotid=78>)

## 2. 憲法改正国民投票に関する法制と実施状況

### (1) 憲法上の規定

アイルランドの国会は上下両院から成り、下院は、定数数名の選挙区ごとに比例代表制で選挙された166名の議員によって(16条2項等)<sup>1</sup>、上院は、首相が指名する11名の議員と職能代表制間接選挙による49名の議員との合計60名の議員によって(18条)、それぞれ構成されている。国会各院では法案は、可否同数の場合以外は、議長を除く出席議員による投票の過半数で可決される(15条11項)。憲法改正案も、法案として下院に提出され、国会各院で可決され又は可決されたとみなされた後、義務的に国民投票に付される(46条2項)。

憲法上のいかなる規定も改正することができる(同条1項)。ただし、憲法改正案に憲法改正以外の提案を含むことは認められない(同条4項)。

国民投票の投票権者は、下院議員の選挙権者が18歳以上の国民と特定の外国人とであるのと異なり、18歳以上の国民のみである(16条1項、47条3項、1985年選挙法2条)<sup>2</sup>。国民投票の手続は、法律によって規定されなければならない(47条4項)。国民投票の結果、投票数の過半数が憲法改正案に賛成であれば、国民によって可決されたとみなされ(同条1項)、大統領が法律として公布する(46条5項)。

なお、国民投票に付される案件として、憲法改正案のほかに、成立したとみなされた法案も規定されている。下院で可決された法案が上院に送付されてから、90日以内又は90日以上で両院の合意した期間内に成立しない場合は、その期間が経過した後180日以内に下院が再可決すれば、成立したとみなされる(23条1項)。

しかし、成立したとみなされた法案について、上院の過半数の議員及び下院の3分の1以上の議員は連名で、大統領に対して法律として公布することを延期するよう要求できる(27条1項)。大統領が要求を認めたときは、18か月以内に行われる国民投票によって、又は下院の解散、総選挙後18か月以内に下院によって、可決されるまで公布を延期する(同条5項)。国民投票に付された場合において、投票の結果、投票数の過半数が反対であり、かつ反対票数が投票権者数の3分の1以上であるときは否決されたとみなされる(47条2項)。ただし、アイルランドの国会では、下院が指名する首相(13条1項)が11名の上院議員を指名するので、両院の多数派は一致することが多く、成立したとみなされた法案が国民投票に付される可能性は低い。

### (2) 国民投票法上の規定等

1994年国民投票法(The Referendum Act)によれば、憲法改正案が国会で成立したときは、環境遺産地方自治大臣は、命令によって投票日を指定する(10条)<sup>3</sup>。投票日は、命令の日から30日以降90日以内でなければならない。

最高裁判所は1995年、政府が国民投票において公的資金を使用して投票権者に賛成票を投ずるよう促したことに対して、政府が特定の結果が生ずるよう企図して公的資金を支出することは憲法違反であるとした<sup>4</sup>。その理由として、このような行為は、民主的、憲法的な手続への干渉であり、民主主義を侵害していること等が挙げられた。

この判決を受けて、1998年国民投票法において、国民投票委員会（The Referendum Commission）に関する規定が設けられた。国民投票が行われる場合において、環境遺産地方自治大臣が適当と認めるときは、国民投票委員会を設立することができる（2条1項）。国民投票委員会は、委員長と4名の常任委員で構成される（同条4項）。委員長は、最高裁判所の前裁判官、高等法院の前裁判官又は高等法院の現職裁判官の三者のうち、最高裁判所長官によって指名される者であり（同条5項）、常任委員は、会計検査院長、オンブズマン及び国会各院事務総長の4名である（同条6項）。委員は、国民投票において特定の結果が生ずるよう企図してはならない（同条11項）。国民投票委員会は、説明文書を各投票権者や各世帯に配付する権限を有する（3条2項）。

さらに、2001年国民投票法によれば、国民投票委員会は、視覚又は聴覚障害者に情報を提供する機能、投票権者に投票を促す機能等を有する（1条）。

賛否両派による運動に関する規制は、国民投票法に規定されていない。運動主体、ビラの配布、ポスターの掲示、集会・演説会の開催、テレビ・ラジオ・新聞・雑誌の利用、及び戸別の訪問は、国民投票法上規制されず<sup>5</sup>、自由であると解釈されている。しかし、国民投票法以外の法律による規制はある。例えば、1961年道路交通法95条14項では、交通標識と混同される看板、交通標識を見えにくくする看板等の掲示が禁止されている<sup>6</sup>。政府は、国民投票や選挙のポスターが激増し、ふさわしくない場所に掲示されていることなどに対応して、規制を厳格にすることを検討している<sup>7</sup>。

### （3）憲法改正国民投票の実施状況

憲法改正国民投票は、1937年に憲法が制定されて以降29件実施されており<sup>8</sup>、アイルランドでは国民投票が世界的に見ても多く実施されてきた。国民投票に付された案件は憲法改正案のみで、結果が否決とされたのは8回である。投票率は、最高で71%、最低で29%である。2001年の死刑廃止、国際刑事裁判所、ニース条約批准それぞれのための国民投票のように、複数案件が同日に投票に付される場合でも、案件ごとに憲法改正案が提出され、投票に付されてきた。このほかに、憲法制定時にも国民投票が行われた。

### （4）EUの基本条約又はその修正条約

憲法改正国民投票に関する特徴の一つとして、EUの基本条約又はその修正条約の批准を認めるための国民投票が6回行われたことが挙げられる。1987年の単一欧州議定書（SEA）、92年のマーストリヒト条約、98年のアムステルダム条約、2001年と02年のニース条約、08年のリスボン条約それぞれを批准するための国民投票である。

最高裁判所は1987年、政府が単一欧州議定書を下院による承認（憲法29条5項2号）で批准しようとしたことに対して、国際関係を規定する29条4項を改正せずに批准することは憲法違反であるとした<sup>9</sup>。その理由として、国民は、統治形態を選択し、かつ諸外国民との関係を決定する権利を享有しており、この権利は、譲渡することができない、無効にすることもできない、至高のものである（1条）、我が国は、至高で独立した民主主義国である（5条）と規定されていること等が挙げられた。

特に、1条によれば、主権を国際機関に移譲することは、国会が関連条約を承認しても、関連法律を成立させても禁止される。1条自体を改正しない限り、移譲を容認するためには、国民の承認を得た後、条約を批准する旨を憲法に明記する必要があると解釈される。

1条の趣旨は、主権の一部を法律によって移譲できるとするドイツ基本法24条、スペイン憲法93条及びベルギー憲法34条とは対照的である。この判決を受けて、単一欧州議定書を批准する旨の規定を29条4項に追加する憲法改正案が国民投票に付された。その後も、このような国民投票が行われてきた。

このような国民投票が行われてきたことは、現在においても、投票権者の多くの意思にも合致すると考えられる。なぜならば、投票権者の66%が重要問題に関する国民投票をもっと頻繁に行うことを希望しているからである<sup>10</sup>。しかし、条約の内容は複雑で大部であることが多いので、投票権者が条約に関して十分に理解し、しかも条約全体について一括して賛否のいずれかに投票するのは困難であると懸念される。

### 3. リスボン条約の背景と概要

#### (1) リスボン条約の背景

1952年にフランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクが合意した欧州石炭鉄鋼共同体（E C S C）設立条約（パリ条約）が発効した。58年には欧州経済共同体（E E C）設立条約と欧州原子力共同体（E U R A T O M）設立条約（ローマ条約）も発効し、67年に3共同体の理事会と執行機関を統合する条約（ブリュッセル条約）が発効し、3共同体は欧州共同体（E C）と総称されるようになった。87年に単一欧州議定書が発効した。

93年にはE U条約（マーストリヒト条約）が発効し、経済・通貨、外交・安全保障、司法・内務協力に関する経済的、政治的な統合が図られた。E U条約によって単一通貨ユーロの導入が認められ、E E C設立条約はE C設立条約に改称された。99年にアムステルダム条約が発効し、E Uの基本条約（E C S C設立条約、E C設立条約、E U R A T O M設立条約及びE U条約）が修正された。99年からユーロが加盟国中11か国で導入され、2002年から流通した。同年にE C S C設立条約が失効した。

03年にニース条約が発効し、E Uの基本条約を更に修正し、E Uの意思決定手続の効率化と機構改革が図られた。なお、ニース条約は、執行機関である欧州委員会の委員について、現在は各加盟国が1名ずつ選出できるが、27番目の加盟国が加盟条約を締結した時点で、委員数を削減するよう理事会に求めている<sup>11</sup>。

04年に欧州憲法条約が合意された。欧州憲法条約は、E Uの諸条約を一本化し、E Uの機構と運営をより効率化、民主化、透明化しようとするものである。しかし、05年にE Uの中心的加盟国であり、E C S Cの創設国でもあるフランスとオランダそれぞれの国民投票において欧州憲法条約の批准が否決され、発効は断念された。

07年12月にリスボン条約が合意された。リスボン条約は、ニース条約の発効後に12か国が加盟して加盟国が27か国に達したので、E Uがより有効に機能できるようにしようとするものである<sup>12</sup>。正式名称は、“the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and

the Treaty establishing the European Community”（EU条約及びEC設立条約を修正するリスボン条約）であり、リスボン条約はEUの基本条約を修正しようとするものでもある。なお、リスボン条約が発効すれば、EC設立条約は“the Treaty on the Functioning of the European Union”（EUの機能に関する条約）に改称される。

欧州憲法条約の批准が両国で否決された要因として、憲法という名称を採用し、EUの旗や歌も規定しており、EUを国家に格上げする意図があるかとも見えること等が挙げられた。そこで、リスボン条約では、発効を確実にするため、憲法という名称、旗や歌の規定を削除して、EUを国家に格上げするかのような色彩を薄めるとともに、加盟国の法律に優位するEU法を3分の1以上の加盟国の国会の反対で見直すことができるようにするなど、加盟国の権限を強化した。

08年末までに、リスボン条約を批准又は承認していない加盟国は、チェコとアイルランドのみとなった。

## （2）リスボン条約の概要

欧州委員会の委員は、現在27名で、各加盟国から1名ずつ選出されているが、リスボン条約によって加盟国の3分の2から選出される<sup>13</sup>。理事会での決定方法は、現在、全会一致が原則であるが、防衛と租税に関する決定を除いて、二重多数決制、すなわち加盟国の55%以上が賛成し、かつそれが加盟国総人口の65%以上を代表しているときは、可決とする制度を導入する。

EUの代表者である議長国首脳は、現在、半年で交代しているので、任期2年半の常任議長を置く。強い権限を有する外務・安全保障上級代表という役職も新設する。EU法を3分の1以上の加盟国の国会の反対によって見直すことができる。リスボン条約の発効には、EU全加盟国が批准することが必要である。

## 4. 憲法改正案の背景と概要

### （1）憲法改正案の背景

憲法改正案は、リスボン条約を批准して主権の一部をEUに移譲することを認めるため、批准する旨の追加等を行おうとするものであり、正式名称は、“Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill 2008”（2008年第28回憲法改正案）である<sup>14</sup>。

憲法改正案は、2008年3月4日に政府によって下院に提出され、4月29日に下院で議長を除いた165名の議員のうち160名の議員が賛成するという<sup>15</sup>、圧倒的多数の賛成で可決され、5月7日に上院でも圧倒的多数の賛成で可決され、同月12日に環境遺産地方自治大臣が国民投票の投票日を告示し<sup>16</sup>、6月12日に国民投票の投票に付された。リスボン条約の批准を認めるために国民投票を行う加盟国は、アイルランドだけである<sup>17</sup>。

### （2）憲法改正案の概要

憲法改正案の主な内容は、29条4項に、アイルランドがリスボン条約を批准し、リスボン条約によって確立されたEUの加盟国となること（10号）、憲法上のいかなる規定も、

EU加盟国の義務によって必要となるアイルランドの法律、行為又は措置を無効とせず、EU、その機関又は条約の下で適格な組織の法律、行為又は措置がアイルランドで法律として効力を有することを妨げないこと（11号）を追加すること等である。

## 5. 国民投票委員会によるネット上の広報

### （1）広報の概要

国民投票委員会の役割は、国民投票に関する公平で簡潔な情報を投票権者に提供すること、投票を促すこと等である<sup>18</sup>。

国民投票によって憲法改正案が可決された場合には、憲法が改正され、リスボン条約が批准される。さらに、ほかのすべての加盟国も批准すれば、リスボン条約は発効する。ほかの加盟国は、リスボン条約が2009年1月に発効することを見込んでいる。

一方、国民投票によって否決された場合には、憲法は改正されず、リスボン条約も批准されない。リスボン条約は、加盟国のうち一か国でも批准しない場合には発効できないので、EUは現行条約の下で運営され続けることになる。

憲法では、アイルランドは、EU共同防衛を設定するとのEUの決定を採用しないと規定されており、この規定は、リスボン条約の発効後も存続する<sup>19</sup>。租税に関して、現在は、加盟国が全会一致で決定する必要があり、このことは今後も同様である。

### （2）広報に対する反対派からの批判

反対派は、「国民投票委員会が法律の定めるとおりに職務を行えば、反対票は、間違いなく過半数を大きく超えただろう。公的資金がこれほど悪い結果に使用されたことはない」<sup>20</sup>、「中立は、リスボン条約によって影響されないと国民投票委員会が示唆するのは完全な偏見である。共同防衛政策の創設と我が国の中立に対して生ずる脅威とに関するリスボン条約の規定を故意に軽視している」と批判している<sup>21</sup>。

反対派は、国民投票委員会について、賛成派と同様の主張を公平な考え方として公的資金で広報しており、賛成派にとって最も重要な組織であるとみなしていると考えられる。

## 6. 賛否両派によるネット上の運動

### （1）反対派による運動

シン・フェイン党（Sinn Féin）は、リスボン条約によってEUに過大な権力が与えられ、我が国は国益に反する決定を回避する能力が脆弱化する<sup>22</sup>、加盟国による小型軍事同盟の創設が可能になる等と主張した<sup>23</sup>。なお、シン・フェイン党は、EUの基本条約又はその修正条約に一貫して反対してきた<sup>24</sup>。国会に議席を有する政党のうち、憲法改正案に反対した唯一の政党であるが、所属議員は下院で4名（下院で憲法改正案に反対した議員は、この4名と無所属議員1名である）<sup>25</sup>、上院でも1名に過ぎない（図表2）。

市民団体のリベルタス（Libertas）は、リスボン条約によって選挙によらない欧州の大統領と外務大臣が創設される、投票権の重さがドイツは2倍になるのに対して我が国は半分になる、欧州委員会において我が国選出委員が5年間存在しなくなる、租税制度等の経済

政策が干渉される、我が国の権限が 60 分野でブリュッセルに譲渡される、EU法が我が国の法律に優先する、ほかの加盟国はリスボン条約の批准を認めるための国民投票を行えば否決されるので、国民投票を回避した等と主張した<sup>26</sup>。

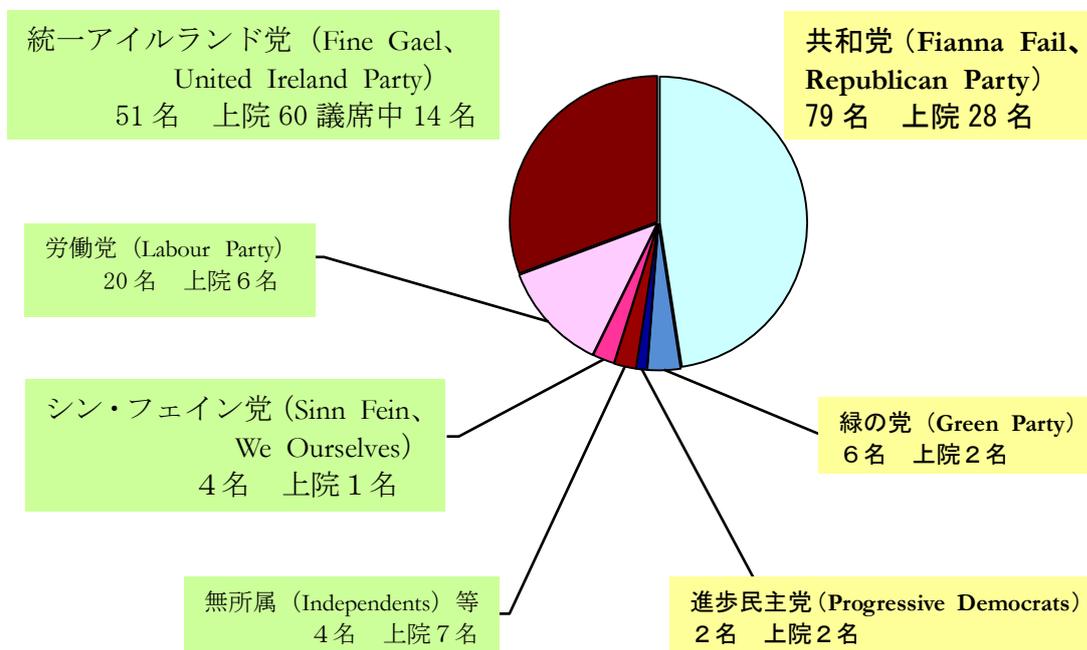
## (2) 賛成派による運動

与党第一党の共和党 (Fianna Fail) は、憲法がいかなる共同防衛への参加も禁止していることに変更はない、我が国が共同防衛に巻き込まれるとの主張には根拠がない等と主張した<sup>27</sup>。

野党第一党の統一アイルランド党 (Fine Gael) は、アイルランドが欧州の心臓にとどまり、EUの一層の発展に貢献していくことは重要である等と主張した<sup>28</sup>。

このほか、賛否両派は数多くの音声付き動画をインターネットで配信した。

図表 2 下院 (166 議席) の政党別議席



(注) ゴシック体は与党を、明朝体は野党を、それぞれ意味する。

(出所) 「アイルランド情勢」『外務省ホームページ』〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ireland/data.html>〉

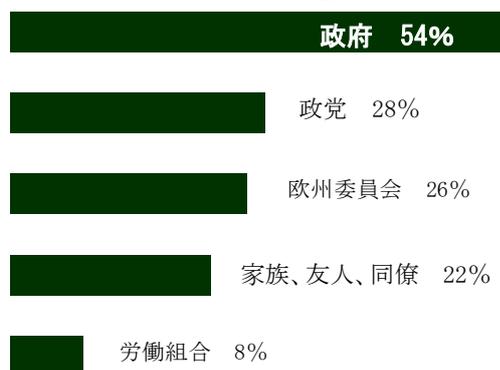
## 7. 投票権者に関する分析

### (1) どの主体や媒体から情報を補充したいか

情報や理解の不足で棄権した人は、政府（54%）、政党（28%）、欧州委員会（26%）から情報を補充したい（図表3）、テレビ（61%）、新聞（33%）、ラジオ（25%）によって情報を補充したい、と考えている（図表4）。政府による広報、賛否両派による運動等は、投票権者に情報を提供するために重要であり、その媒体としては、テレビ、新聞、ラジオ等が効果的であることになる。しかし、これらの媒体を利用すると、政府や賛否両派はかなり多額の経費を負担せざるを得なくなるという問題もある。

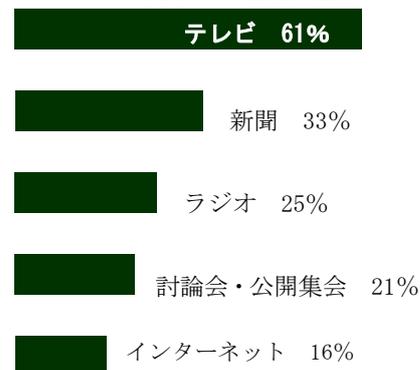
なお、2005年のスペインにおける国民投票で、投票権者に役立った情報源は、「テレビのニュース・時事番組」（55%）、「ラジオのニュース・時事番組」（51%）、「新聞記事」（50%）である（図表5）。

図表3 情報や理解の不足で棄権した人はどの主体から情報を補充したいか



（出所）「アイルランドにおける2008年の国民投票後の調査」『EUホームページ』  
<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/fl\\_ash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/fl_ash/fl_245_en.pdf)>

図表4 情報や理解の不足で棄権した人はどの媒体から情報を補充したいか



（出所）「アイルランドにおける2008年の国民投票後の調査」『EUホームページ』  
<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/fl\\_ash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/fl_ash/fl_245_en.pdf)>

### (2) 賛否両派の説得力

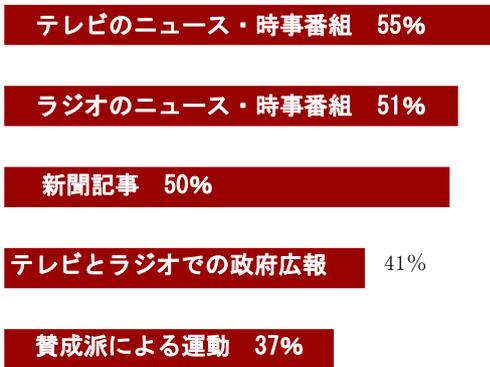
投票権者の67%が反対派に説得力があると考えている（図表6）。

反対派は、国会では四面楚歌のような状況であるので、運動が予想外に強力で効果的だったと言える。しかし、反対派の説得力を過大に評価することも禁物である。なぜならば、反対票を投じた人は、投票権者の28%に過ぎず（図表1）、しかも反対票を投じた理由で最も多いのは、「リスボン条約を十分に知らない」であり（図表8）、反対派による運動が十分でなく、反対派が説得に成功した投票権者はわずかであった可能性もあるからである。

一方、共和党党首でもあるカウエン首相は、リスボン条約を最初から最後まですべて読んだわけではないことを認め、不動産を購入する場合でも、契約書を最初から最後まですべて読んだ後、署名するのが当然であると批判された<sup>29</sup>。賛成派は、国会で圧倒的多数を占めたので、国民投票でも圧倒的多数の賛成で可決できると判断を誤って、運動が不十分

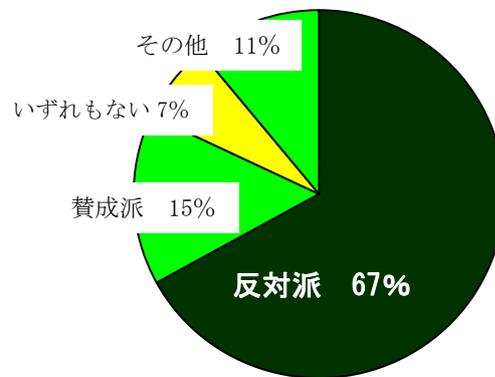
となり、説得力が乏しかったのであろう。

図表5 スペインの投票権者にとって、どの情報源が役立ったか



(出所)「スペインにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_168\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_168_en.pdf)

図表6 賛否両派のいずれが投票権者にとって説得力があったか

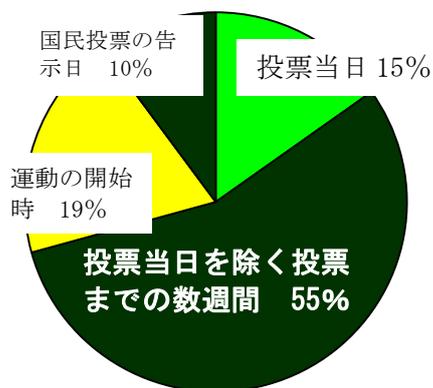


(出所)「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)

### (3) 賛否等の判断時期

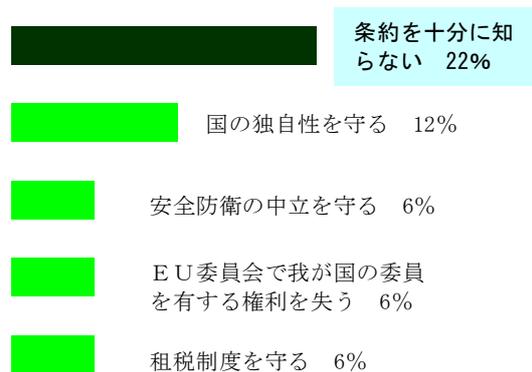
投票権者の 70% が投票までの数週間に賛否等を判断していた (図表 7)。なお、2005 年のフランス<sup>30</sup>、オランダ<sup>31</sup>、ルクセンブルク<sup>32</sup>、スペイン<sup>33</sup>各国における国民投票でも、投票権者の 4～5 割が投票までの数週間に賛否等を判断していた。

図表7 投票した人が賛否等を判断したのはいつか



(出所)「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)

図表8 反対票を投じた理由は何か



(出所)「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)

#### (4) 反対票を投じた理由等

反対票を投じた理由は、「リスボン条約を十分に知らない」(22%)、「国の独自性を守る」(12%)、「安全防衛の中立を守る」(6%)、「租税制度を守る」(6%)である(図表8)。

「国の独自性を守る」という理由の背景には、アイルランドが数百年間にわたって英国から過酷な支配を受けたにもかかわらず、アイルランド語、カトリック信仰のような民族としての独自性を一貫して堅持し、発展させつつ、独立を獲得したことがある。第一次世界大戦中の1916年に蜂起軍が独立を宣言した。この復活祭蜂起は、間もなく鎮圧されたが、19年に英国議会議員選挙で当選したシン・フェイン党所属議員は、国民議会を設立した。アイルランドは、22年に英連邦内の自治領である自由国として独立し、49年に英連邦から離脱してようやく共和国の成立を宣言し、完全な独立国となった。

しかし、アイルランドの人口は、EU総人口の1%未満の約434万人にすぎない。反対票を投じた人は、EUが国家に格上げされ、しかもEU加盟国内の大国がEUを支配することによって、アイルランドは、祖国を再び奪われ、独自性の放棄を強要されるかもしれないと懸念し、EUが現行条約の下で運営され続けることを希望したものと考えられる。

また、「安全防衛の中立を守る」という理由の背景には、中立政策がある。アイルランドは、第二次世界大戦中に英国が苦況にあっても中立政策を維持し、戦後もNATO(北大西洋条約機構)等に参加していない。中立政策は、憲法等の法律に規定されているわけではないが、国是とされているようである。しかし、投票権者の42%は、リスボン条約によって中立政策が侵害される、33%は、欧州軍のための徴兵制度が導入される、と考えている<sup>34</sup>。このことは、投票権者の多くが中立政策を墨守せんとして、リスボン条約の批准に反対していることを浮き彫りにしている。

次に、「租税制度を守る」という理由の背景には、法人税の軽減による経済発展がある。アイルランドは、かつて貧困に苦しんだ。しかし、1973年にECに加盟して以来、EC、EU加盟国としての利点の活用や、法人税軽減や金融特区設置による外国資本の導入等によって工業化を進め、90年代後半には「ケルトの虎」と呼ばれる高度経済成長を達成した。現在は、高度に洗練された多様な芸術と文化をも世界に発信する世界有数の富裕国であり、2007年の一人当たりGDP(国内総生産)は日本の1.7倍に達している<sup>35</sup>。

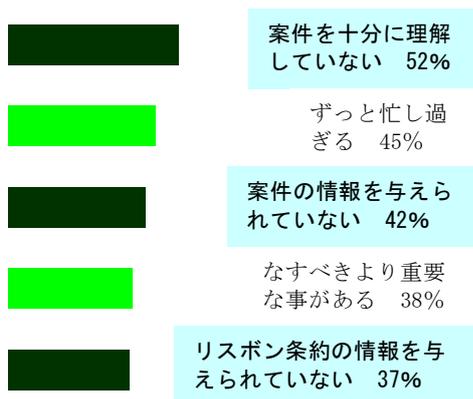
このため、有力な企業経営者団体は、リスボン条約に賛成するよう訴えており<sup>36</sup>、投票権者の87%もEUにとどまることに賛成している<sup>37</sup>。しかし、EUは、以前からスイスに対して法人税軽減の是正を要求しており<sup>38</sup>、投票権者の43%は、リスボン条約によって法人税率の決定権を奪われると考えている<sup>39</sup>。反対票を投じた人は、リスボン条約によって法人税軽減の廃止を強要され、再び貧困に悩むことになるかと懸念したのであろう。

一方、投票を棄権した理由は、「案件を十分に理解していない」(52%)、「ずっと忙し過ぎる」(45%)、「案件の情報を与えられていない」(42%)である(図表9)。賛成票を投じた理由は、「最善の国益である」(32%)、「EUから多くの恩恵を得る」(19%)、「EUと十分にかかわり続ける」(9%)である(図表10)。

賛成票又は反対票を積極的な理由に基づいて投じた投票権者が、リスボン条約が引き起

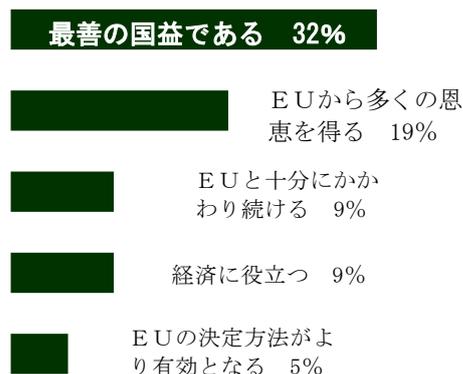
こす光の部分と影の部分とを見極めようとした際には、政府による広報、賛否両派による運動等が不可欠であったと考えられる。なぜならば、リスボン条約は複雑で大部であり、その光の部分と影の部分とを投票権者が独力で発見することは困難だからである。

図表 9 投票を棄権した理由は何か



(出所)「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
 <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/fl\\_ash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/fl_ash/fl_245_en.pdf)>

図表 10 賛成票を投じた理由は何か



(出所)「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』  
 <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/fl\\_ash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/fl_ash/fl_245_en.pdf)>

### (5) 「理解していない投票権者」が否決をもたらした可能性

リスボン条約について「全く理解していない投票権者」は 62%、「特によく理解していない投票権者」は 18%で、両者を合計した「理解していない投票権者」は 8割に達した(図表 11)。

「理解していない投票権者」が投票日にどう行動したのかを見ると、賛成票を投じないで、投票を棄権したり、反対票を投じたりすることによって、国民投票における否決の可能性を高めたと考えられる。なぜならば、賛成票を投じた理由には、リスボン条約について「理解していない」等がなく、積極的な理由のみがあるのに対し(図表 10)、投票を棄権した理由に「案件を十分に理解していない」、「案件の情報を与えられていない」、「リスボン条約の情報を与えられていない」があり(図表 9)、反対票を投じた理由でも、「リスボン条約を十分に知らない」が最も多いからである(図表 8)。

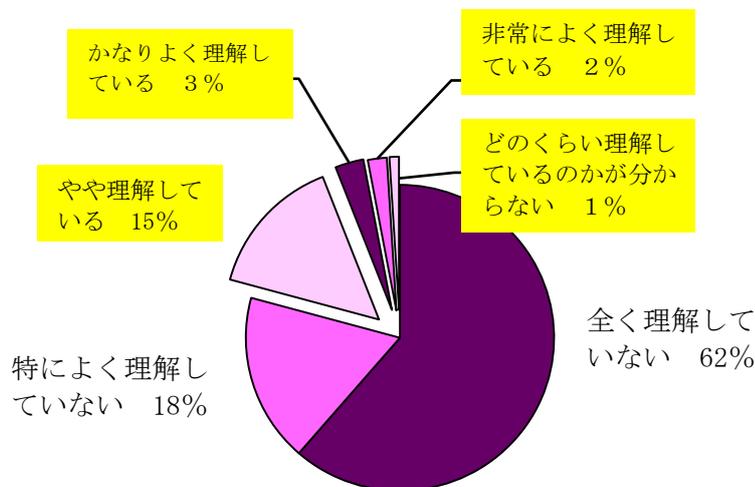
すなわち、「積極的な理由に基づく」賛成票が「積極的な理由に基づく」反対票より多数となる可能性さえあったが、投票全体を見ると、賛成票に「積極的な理由に基づく」賛成票しかないのに対し、反対票には「理解していない投票権者」が投じた反対票も加わるので、賛成票は反対票より少なくなり、否決という事態が生じたと考えられるのである。

なお、投票率がある程度に達した場合のみに開票を認めるというような制度は設けられていないので、「理解していない投票権者」の多くが投票を棄権して、投票率が低くなっても可決又は否決という結果は生じてしまう。

「理解していない投票権者」が国民投票に否決をもたらしたかのような事態は、2005年のフランス<sup>40</sup>、オランダ<sup>41</sup>それぞれの国民投票においても生じたと考えられる。

このような事態を回避するためには、国民投票委員会による賛否両論を網羅した広報、賛否両派による運動に対する手厚い公的助成等で、投票権者に十分な情報を提供することによって、「理解していない投票権者」を減少させることも選択肢の一つであっただろうと考えられる。

図表 11 どのくらいリスボン条約を理解していると感じているか



(出所)「公衆はリスボン条約をよく知らない」『アイルランド国民投票委員会ホームページ』<<http://www.lisbontreaty2008.ie/PublicInformationCampaignDetails.pdf>>

## 8. おわりに

ある案件が国民投票において否決された翌年に、その案件が修正されて国民投票に再び付され可決された例がある。一つは、デンマークにおける1992年と93年のマーストリヒト条約を承認するための国民投票であり<sup>42</sup>、もう一つは、アイルランドにおける2001年と02年のニース条約の批准を認めるための国民投票である<sup>43</sup>。

このようなことを背景として、カウエン首相は、リスボン条約の批准を認めるための国民投票を09年10月までに再実施することを示唆した<sup>44</sup>。

しかし、02年の再投票に対しては、いわば赤点を取った学生に対する追試であるとの不満の声も多く聞かれた<sup>45</sup>。今回の否決を尊重する立場から、シン・フェイン党は、再投票を行うならば民主主義を否定することになると厳しく批判している<sup>46</sup>。

「創業は易く守成は難し」と言われている。アイルランドが国家意思をどう形成し、国民と国家の一層の繁栄を図っていくのか注目される。

(参考) 賛否両派が掲示したポスター



左：欧州をもっと機能させよう。右：新しいEUはあなたを見ざる、聞かざる、弁護せざる。『The Connolly Column ホームページ』〈<http://theconnollycolumn.blogspot.com/2008/06/anti-lisbon-posters-torn-down-in.html>〉



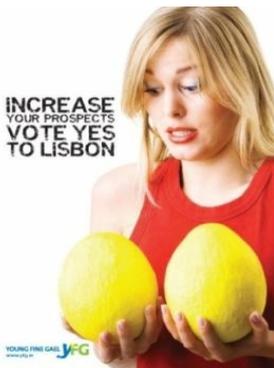
左：欧州。その心臓にとどまろう（統一アイルランド党が作成）。右：人々はあなたの自由のために死んだ。その自由を投げ捨てない。『BBC NEWS ホームページ』〈[http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern\\_ireland/7442859.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/7442859.stm)〉



欧州の心臓にいよう（統一アイルランド党が作成）。『The Young European Federalist ホームページ』〈<http://www.taurillon.org/Ratification-of-the-Lisbon-Treaty-All-Eyes-on-Ireland>〉



フランスとオランダの否決に続こう。『Slovenska tiskovna agencija ホームページ』〈<http://www.sta.si/en/foto.php?nid=1292959>〉



あなたの将来性を増加させよう（統一アイルランド党青年組織が作成）。『The Connolly Column ホームページ』〈<http://theconnollycolumn.blogspot.com/2008>〉



あなたのお子様に、個体識別用マイクロチップを埋め込んでほしくないですか。『European Tribune ホームページ』〈<http://www.eurotrib.com/story/2008/5/29/45117/2706>〉



賛成票を投じて、EU軍を確立する手助けをしよう。『European Tribune ホームページ』〈<http://www.eurotrib.com/story/2008>〉

- 
- <sup>1</sup> 「アイルランド憲法」『アイルランド国会全政党憲法委員会ホームページ』  
<<http://www.constitution.ie/reports/ConstitutionofIreland.pdf>>
- <sup>2</sup> 国民投票の投票権者、下院議員の選挙権者等の年齢を21歳から18歳へ引き下げ、下院議員の選挙権のみを18歳以上の特定の外国人にも付与することは84年に、それぞれ憲法改正国民投票に付され、可決された。
- <sup>3</sup> 「1994年国民投票法」『英国及びアイルランド法律情報研究所ホームページ』  
<[http://www.bailii.org/ie/legis/num\\_act/1994/0012.html](http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/1994/0012.html)>
- <sup>4</sup> アイルランド最高裁判所判決（1995年11月17日 McKenna v. An Taoiseach）『英国及びアイルランド法律情報研究所ホームページ』<<http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1995/11.html>>
- <sup>5</sup> 「各国の国民投票に関する調査結果の概要（未定稿）」『衆議院ホームページ』  
<[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)>
- <sup>6</sup> 「1961年道路交通法」『英国及びアイルランド法律情報研究所ホームページ』  
<[http://www.bailii.org/ie/legis/num\\_act/1961/0024.html](http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/1961/0024.html)>
- <sup>7</sup> 「環境遺産地方自治大臣が政党ポスターへの新しい規制を検討中」（2008.7.23）『アイリッシュ・タイムズホームページ』<<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0723/1216740957261.html>>
- <sup>8</sup> 「国民投票の結果1937年から2008年まで」『アイルランド環境遺産地方自治省ホームページ』  
<<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/Referenda/PublicationsDocuments/FileDownload,1894,en.pdf>>
- <sup>9</sup> アイルランド最高裁判所判決（1987年4月9日 Crotty v. An Taoiseach）『英国及びアイルランド法律情報研究所ホームページ』<<http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html>>
- <sup>10</sup> 「アイルランドにおける2008年の国民投票後の調査」『EUホームページ』  
<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)>
- <sup>11</sup> 「EU拡大—新規加盟国を迎えて」『Europe』（Spring 2004）3頁『EU駐日欧州委員会代表部ホームページ』<<http://www.deljpn.ec.europa.eu/data/current/04Spring.pdf#page=3>>
- <sup>12</sup> 「2008年第28回憲法改正案及び説明用覚書」『アイルランド国会ホームページ』  
<<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2008/3108/b3108d.pdf>>
- <sup>13</sup> 「リスボン条約便覧」『アイルランド国民投票委員会ホームページ』  
<<http://www.lisbontreaty2008.ie/HandBookEng.pdf>>
- <sup>14</sup> 「2008年第28回憲法改正案の議事経過」『アイルランド国会ホームページ』  
<<http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=8981&&CatID=59>>
- <sup>15</sup> 「リスボン条約は実業に役立つ」（2008.5.6）『アイリッシュ・タイムズホームページ』  
<<http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2008/0506/1209989942962.html>>
- <sup>16</sup> 「リスボン条約批准のための国民投票の投票日の告示」『アイルランド環境遺産地方自治省ホームページ』  
<<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/Referenda/MainBody,17322,en.htm>>
- <sup>17</sup> 前掲脚注12
- <sup>18</sup> 前掲脚注13
- <sup>19</sup> 「リスボン条約よくある質問集」『アイルランド国民投票委員会ホームページ』  
<[http://www.lisbontreaty2008.ie/lisbon\\_treaty\\_terms.html](http://www.lisbontreaty2008.ie/lisbon_treaty_terms.html)>
- <sup>20</sup> 「国民投票委員会による490万ユーロの支出に批判」（2008.8.29）『アイリッシュ・タイムズホームページ』  
<<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0829/1219875242050.html>>
- <sup>21</sup> 「反戦団体が国民投票委員会を非難」（2008.6.6）『アイリッシュ・タイムズホームページ』  
<<http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2008/0606/breaking38.html>>
- <sup>22</sup> 「シン・フェイン党がリスボン条約の反対運動を開始」（2008.3.26）『シン・フェイン党ホームページ』  
<<http://www.sinnfein.ie/gaelic/news/detail/26989>>
- <sup>23</sup> 「シン・フェイン党首がリスボン条約の反対運動を展開中」（2008.5.26）『シン・フェイン党ホームページ』  
<<http://www.sinnfein.ie/gaelic/news/detail/29414>>
- <sup>24</sup> 「欧州問題担当大臣がリスボン条約賛成派の集会で演説」（2008.5.1）『アイルランド共和党ホームページ』  
<[http://www.fiannafail.ie/article.php?topic=120&id=8960&nav=Local News](http://www.fiannafail.ie/article.php?topic=120&id=8960&nav=Local%20News)>
- <sup>25</sup> 「加盟国におけるリスボン条約の批准状況」『欧州議会ホームページ』  
<[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/note-ratification-re-v6/](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/note-ratification-re-v6/)>

Note-ratification-re-v6-1.pdf>

<sup>26</sup> 「リスボン条約に反対票を投ずる 8 つの理由」『リベルタスホームページ』

<<http://www.libertas.org/content/view/293/139/>>

<sup>27</sup> 前掲脚注 24

<sup>28</sup> 「統一アイルランド党がリスボン条約への賛成を呼び掛けるポスターの掲示を開始」(2008. 5. 16)『統一アイルランド党ホームページ』

<<http://www.fine Gael.ie/news/index.cfm/type/details/nkey/34354/pkey/653>>

<sup>29</sup> 「カウエン首相がリスボン条約を最初から最後まですべてを読んだわけではないことに批判」(2008. 5. 14)『アイリッシュ・タイムズホームページ』

<<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0514/1210715036270.html>>

<sup>30</sup> 「フランスにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』

<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl171\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf)>

<sup>31</sup> 「オランダにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』

<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf)>

<sup>32</sup> 「ルクセンブルクにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』

<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl173\\_postref\\_lu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl173_postref_lu_en.pdf)>

<sup>33</sup> 「スペインにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』

<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_168\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_168_en.pdf)>

<sup>34</sup> 「リスボン条約に関する国民投票後の調査」『アイルランド外務省ホームページ』

<<http://dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post%20Lisbon%20Treaty%20Referendum%20Research%20Findings/final%20-%20post%20lisbon%20treaty%20referendum%20research%20findings.pdf>>

<sup>35</sup> 「OECD 諸国の一人当たり国内総生産 (名目 GDP) 2007 年」『内閣府ホームページ』

<<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/h19-kaku/percapita.pdf>>

<sup>36</sup> 「実業のために賛成票を投ずる 10 の理由」『アイルランド企業雇用者連合ホームページ』

<<http://www.ibec.ie/sectors/ibb/ibbdoclib3.nsf/wvEAIHCCC/6EEC4ED5D50CABAD8025743300602026?OpenDocument>>

<sup>37</sup> 前掲脚注 10

<sup>38</sup> 「EU 非加盟という強い武器—多国籍企業の転入続くスイスの狡猾」『選択』(平 20. 7) 14 頁

<sup>39</sup> 前掲脚注 34

<sup>40</sup> 前掲脚注 30

<sup>41</sup> 前掲脚注 31

<sup>42</sup> 「国民投票の概要」『デンマーク国会ホームページ』

<<http://ft.dk/default.asp?id={712E22B2-BB1A-424E-8348-FAFF78A62DAA}>>

<sup>43</sup> 前掲脚注 8

<sup>44</sup> 「リスボン条約の批准を認めるための国民投票を再実施して、可決されることをカウエン首相が確信」(2008. 12. 13)『アイリッシュ・インディペンデントホームページ』

<<http://www.independent.ie/national-news/cowen-confident-of-yes-vote-for-lisbon-rerun-1573730.html>>

<sup>45</sup> 第 163 回国会参議院憲法調査会会議録第 4 号 2 頁 (平 17. 10. 26)

<sup>46</sup> 「リスボン条約の批准を認めるための国民投票を再実施すれば、民主主義を否定することになる」(2008. 12. 17)『シン・フェイン党ホームページ』

<<http://www.sinnfeingeneralelection.com/en/press-centre/entry/1238>>