

リスボン条約とアイルランドにおける レファレンダム⁽¹⁾

高木 康一

1. はじめに

2009年10月2日にアイルランドではリスボン条約をめぐるレファレンダム（国民投票）が行われ、国民の承認を得た。その結果、この国ではリスボン条約を批准することができるようになった【以下このレファレンダムを「リスボンⅡ」とする】。この前年の2008年6月12日、アイルランドでは同じくリスボン条約に関するレファレンダムが否決されており【以下「リスボンⅠ」とする】、リスボン条約の批准の可否は、今回のレファレンダムにかかっていた。いわば同一の争点に関する二度目のレファレンダムで国民の承認を得たのである。

リスボン条約は、改革条約とも呼ばれ、EUの根幹に関わる諸制度の改革を盛り込んだ条約であるが、EUに加盟する全27カ国の批准をもってその効力が発することになっていた。アイルランド以外の26カ国はレファレンダムを実施することなくこの条約を各国の議会で承認した。リスボン条約の前にあった欧州憲法の構想が、2005年にフランス、オランダにおけるレファレンダムで相次いで否決されたことにより頓挫したからである。けれども、アイルランドだけはレファレンダムを行うことにしていた。そしてリスボンⅠが否決されたことから、リスボン条約によって体现されるであろうEU改革の行方は、リスボンⅡにかかっていたと言って

もよい。換言すれば、5億人からなるEUの将来構想に関わる決定の最終段階が、450万人のアイルランドの人々、より厳密には300万人のレファレンダム投票資格者に委ねられていたのである。

アイルランドは人口約450万人、国土は約7万km²であり、北海道ほどの土地に静岡県民ほどの人口を擁するであり、ここで行われるレファレンダムは、規模としては日本においても十分考えられるものである。けれどもアイルランドでは、レファレンダムをめぐり、憲法上および政治的観点からいくつかの重要な問題が提起されている。これらの争点は、今回のレファレンダムから少し落ち着いた通常状態に戻った際に、改めてアイルランドにおいてはより詳細に議論が展開されると思われる。本稿では、今回のレファレンダムに至るまでの経緯を踏まえながら、レファレンダムのもつ意義と限界を探るきっかけとしたい。

2. アイルランドにおけるレファレンダム

2008年6月12日のレファレンダムⅠ以降、しばしば、リスボン条約がアイルランドのレファレンダムで否決されたと報じられた。実体はそのとおりであるが、厳密に言えば、これは、アイルランド憲法修正法案の否決であった。アイルランドの憲法を修正するプロセスは憲法

46条に規定されている⁽²⁾。それによれば、議会で憲法修正案が可決された後、これに対するレファレンダムが行われ、承認されると、大統領による形式的署名を経て修正される。憲法修正案は、ドイル・エラン (Dáil Éireann) と呼ばれる下院が発案する。議会で可決された法律は、「憲法を修正するための法律」と呼ばれる。

1937年に制定された現行のアイルランド憲法は、EC/EUのような存在を前提としていなかった。国際組織の中には、それに加入することにより、政府のもつ権限が一部当該組織によって行使されたり、あるいは当該組織の決定に服することを求められることがある。立法・司法・行政権、ひいては国家の主権に影響を及ぼす場合、憲法の修正が必要となる。

1972年のレファレンダム承認を経て、1973年にアイルランドが欧州石炭鉄鋼共同体・欧州経済共同体・欧州原子力共同体からなる欧州諸共同体 (the European Communities) の加盟国になることを宣言する条項が憲法修正として29条に挿入された。この段階で憲法修正が必要とされたのは、欧州諸共同体が単一の総会、単一の理事会、単一のコミッショナー、単一の裁判所を有し、アイルランド国内においてはとりわけ、ヨーロッパ法が国内法に優位することから立法権・司法権に影響を及ぼすことになったからである。

この修正により、憲法に29条4項の3として次の条項が挿入された。

「本国は欧州石炭鉄鋼共同体、欧州経済共同体、および欧州原子力共同体の構成国となる。この憲法のいかなる規定も、諸共同体の構成国たる義務により必要とされる、国が定める法律、国のなす行為、国のとる措置を無効とすることはできず、また諸共同体およびそのための諸機関が定める法律、

なす行為、とる措置が本国において法的効力をもつことを妨げることはできない」⁽³⁾。

憲法修正によりこの条項が挿入された結果、議会は、「1972年欧州諸共同体法」を制定し、欧州諸共同体に関わる条約、既存の法および将来の法が国内法として効力をもつようにすることができた。このときのレファレンダムは、投票率が71パーセント、そして憲法修正賛成が82パーセントと、国民からきわめて高い支持を得た。この憲法修正の特徴は、憲法上問題となる事項ごとに個別の修正を行うのではなく、当該条項により欧州諸共同体に加入することを目的とする修正を行ったことである。

以後、アイルランドでは、単一欧州議定書 (1987年)、マーストリヒト条約 (1992年)、アムステルダム条約 (1997年)、ニース条約 (2002年)、そして本稿で問題とするリスボン条約の批准のために、憲法修正が行われた。もちろん、そのための必要要件であるレファレンダムでの承認を得てである。

では、これらの条約批准のために、アイルランドでは、なにゆえ憲法修正が必要だったのであろうか。アイルランドでは、現在のところ、EU関連条約の締結にはすべて憲法修正が必要だと解されるのが実務上の見方である。その契機は1987年に下された一つの最高裁判決にさかのぼる。

1986年、アイルランド政府は、1986年法 (the Act of 1986) を通じて、単一欧州議定書を、憲法の修正なく、したがってまた、レファレンダムを行うことなく批准しようとしていた。このことが、憲法に反するとして争われたのが Crotty 事件である⁽⁴⁾。

本件で争点の一つになったのが、先述した (当時の) 憲法29条4項の3の解釈である。1972年に欧州諸共同体に加入するための修正

によって盛り込まれたこの規定が、単一欧州議定書の批准を許容しているかどうか問われた。仮に、この修正が単一欧州議定書の批准を包摂するものであれば、むしろ、憲法の修正は不要となる。最高裁はこの規定について、次のような理解を示した。この規定は、「1973年時点の諸共同体に加わるために国家に権限を与えただけではなく、諸共同体の本質的領域と目的を変更しない限り修正に関わる権限も与えたのである。29条4項の3の第一文を、1973年以降、さらなる憲法の修正なくどんな形態の諸条約も修正する権限を与えていないととらえることは、あまりにも狭い理解である。他方、これを、さらなる憲法の修正なくどんな条約の承認にも同意するという、制約のない権限と理解することは、あまりに広範に過ぎる」。最高裁によれば、当該規定は、1973年時点の欧州諸共同体に加入する権限を国家に与えただけではない。政府は、この規定に基づき諸条約の修正にも関わることができる。ただしそれは、「欧州諸共同体の本質的領域と目的を変更しない限り」である。ある条約が欧州諸共同体の本質的領域と目的を変更しないものであれば、政府の有する権限として、つまり、また憲法修正およびそれに必要なレファレンダムなくしてこれを批准することができる。換言すれば、欧州諸共同体の枠内に単一欧州議定書が包摂されるかどうか問われる。そしてこの点が、単一欧州議定書の批准に際して検討されなければならないこととされる。単一欧州議定書が諸共同体の本質的領域と目的を超えるかどうかがこの点での大きな争点となる。

この点に関して最高裁は2つの論点を提起する。一つは、単一欧州議定書が規定する閣僚理事会（the Council）における意思決定方法の変更である。これによると、とりわけ経済問題に関わる領域においては、多くが従来の全会一致から特別多数決に変更されることになった。こ

のことは、アイルランドの主権に関わるのではないかという論点が浮上する。この点については、5人の判事全員一致で憲法修正の必要がないとされた。欧州経済共同体では、閣僚理事会の決定が国内法に優位する。その際の決定には、全会一致と特別多数決、そして単純多数決が用意されていた。法的効果をもたらす閣僚理事会の決定は、構成国の主権を制約するものである。だからこそ、憲法修正を行うことがアイルランドでは必要であった。閣僚理事会において全会一致が必要とされている場合、これに反対する国にとっては、重要な防御壁となる。他方、特別多数決や単純多数決は、ある案件について賛成する国にとっては全会一致より有利に働く。ローマ条約では、全会一致とされる決定手続の中には、一定期間経過後に特別多数決となっているものがあることからわかるように、政策決定方法に関しては種々の形態が用意されており、またそれは変更されうる。こうしたことから、政策決定プロセスの変更は「欧州経済共同体の元来の対象と目的の範囲内にある」。したがって、この点に関する憲法修正の必要はないとされた。

争点となったもう一つは、単一欧州議定書第3編「外交分野における欧州協同に関する規定」であった。この第3編の諸規定が欧州外交政策にかかわることが問題とされる。5人の判事のうち3人が、この点に関して本件では憲法修正が必要だとの判断を示した。

Walsh判事によれば、憲法制定時に外交関係の処理を行う権限が政府に与えられた。しかしこの権限を政府は放棄することはできない。外交政策は、経済政策や立法と同様、国家の主権に関わるものである。経済政策や立法に関しては、憲法修正により29条4項3を設けその縮減が認められているが、外交政策についてはそうではない。したがって、単一欧州議定書第3編の承

認のためには、人々（people）の同意が必要である。

同じく違憲の判断を下したHenchy判事は、単一欧州議定書の第3編から外交関係については主権の譲渡が読み取られることを指摘する。「各国の行動の自由は、構成国を全体としてみた共通善という利益に縮減される。……アイルランドの同意なく共通の立場を決めることはできないとされるがしかし、この第3編は、アイルランドが憲法上の責務を根拠にして、ある共通の立場を決めることを拒否できる仕方で構成されていない」ということが違憲の理由とされた。明らかに、ここで規定される外交関係については、加盟諸国共通の立場が求められる。対して、アイルランド憲法1条と5条で確認される国家の主権と、執行権が政府によって行使されることが明示されている28条2項との抵触が問題となる。政府であれ議会であれ、憲法がこれらに与えた権限は、これらの諸機関が自らの機関に委譲することができない。憲法の修正なく単一欧州議定書を批准することはできないというのが最高裁の一つの判断である。国家が他の国と拘束力ある協定を締結する場合には、その終局的な判断者は、あくまでもアイルランドの人々に属するのである。

これに対して、反対意見として合憲の判断を行ったFinlay首席判事によれば、仮に単一欧州議定書の第3編が「既存の構成国間の経済的共同体に加えて、欧州諸共同体の構成国間で欧州政治的共同体という一つの形態を終局目的としているもの」とするのであれば、欧州諸共同体の本質的領域を変更するものであり憲法の修正が必要とされる。けれども単一欧州議定書は、外交政策のために国益を譲渡することを求めたり、国家の終局的判断を覆したり拒否することを認めるものではない。したがって憲法の修正は必要ないというものであった。同じく反対意

見のGriffin判事も、同様に、単一欧州議定書の外交政策に関する規定はそれほど強力な内実を備えるものではないという評価を与えた。

アイルランド政府が他国と条約の批准をめぐり交渉する際に、権限をもって条約批准のために交渉する者は、アイルランドの人々の代表者であり、彼らのために交渉を行い、それは、彼らの有する権限に基づく。したがって、交渉を担う者は、その権限を放棄することはできない。むしろそれは、アイルランドの人々に属するからである。そして、ヨーロッパ政治を発展させるために国内の政府機関から欧州諸機関に権限が移譲される場合には、必ず憲法修正が必要とされるようになった。むしろ、そのためのレファレンダムでもある[Cahill 2008, 1211]。

現在の憲法の条文上このことがより具体化されているのは、先に29条4項の3として言及したものが修正された29条4項10である。「この憲法のいかなる規定も、EUおよび諸共同体の構成国たる義務により必要とされることにより、国が定める法律、国のなす行為、国のとる措置を無効とすることはできず、またEUおよび諸共同体ならびにそのための諸機関ならびに諸共同体を設立する諸条約の下で権限を有する諸機関が定める法律、なす行為、とる措置が本国において法的効力をもつことを妨げることはできない」。したがって、この条項に示される「必要とされる」か否かの判断が、憲法修正のメルクマールとなる。藤原教授の言うように、「アイルランドは自国の憲法29条にEUを含む対外条約は国民投票で批准するとの規定」を設けている[藤原2009, 63]わけではない。

Crotty判決を受けてアイルランド政府は、憲法修正のための法案を作成し、レファレンダムを実行した。このレファレンダムで問われた憲法修正案は、単一欧州議定書を批准するための憲法修正であり、将来、この種の条約を批

准する際にレファレンダムを不要とするような包括的修正案ではなかった。「この政治的判断により、アイルランドにおけるEC/EU関連条約の批准がレファレンダムによってなされるということになった」[Laffan and O'Mahony 2008, 109]。ここで「政治的」との表現が用いられているのには重要な意味がある。本件で議定書の批准に関わるレファレンダムが行われて以降、EC/EU関連条約に関して、厳密な法的議論をもってレファレンダムの必要性が検討されるのではなく、「レファレンダムによる政治的承認」が必要だと「雰囲気」(feeling)が広がったのである [Holmes 2005, 7]。

3. レファレンダムキャンペーン中の政府の支出規制

アイルランドでレファレンダムが行われる際に、そのプロセスに関して一つの指針が最高裁によって提起されている。1995年のMcKenna事件^⑤で最高裁は、政府がレファレンダムキャンペーンに際して、特定の見解に公金を支出することは違憲であるとした。このような政府の行為は、公正な手続と平等原理に反するということが主たる理由であった。もっとも本判決は、政府の一員が特定の見解を支持したり、政党がレファレンダムキャンペーン中に特定の見解を支持して資金を支出することを禁じたものではない。あくまで、政府が特定の立場に公金を支出することが禁じられた。この判決を受けて、アイルランド政府は、独立した機関としてレファレンダム委員会 (Referendum Commission) を1998年に設立し、レファレンダムに際して争点となる議論を周知する役割を担わせた。1998年レファレンダム法 (Referendum Act 1998) でこの委員会は、レファレンダムに対する賛成意

見と反対意見をそれぞれ説明する役割を与えられていたが、これは2001年レファレンダム法 (Referendum Act 2001) で廃止された。現行法下においてレファレンダム委員会は、レファレンダムの対象となるものの概略を説明し、印刷・放送メディアを通じてこれらを広く周知することが定められている。

McKenna判決の法理は、Coughlan事件^⑥にも引き継がれている。この事件で問題となったのは、レファレンダムに関する議論について、国营放送であるRTÉがどのような仕方でも放送するかについてである。この判決では、下院での議席数に応じて賛成、反対それぞれの放送時間が配分されることが違憲とされ、両サイドに同じ放送時間の確保が必要とされた。

4. 同一争点に関する二回目のレファレンダム

ニース条約

リスボン I の否決は、アイルランドにおけるEC/EU関連条約に関わる憲法修正案に対するレファレンダムの否決としては、初めてのものではない。そしてもう一つ、ある争点に関するレファレンダムが否決され、これと実質的に変わらない内容のレファレンダムが改めて行われたのもまた、アイルランドでは初めてのことはない。2001年、ニース条約批准のための憲法修正案に対するレファレンダムで、アイルランド国民はNOをつきつけている【以下、「ニース I」とする】。そして翌2002年、アイルランド政府はニース条約批准のための憲法修正案に対する再度のレファレンダムを行った【以下、「ニース II」とする】。

2001年にニース I が否決されるまで、アイルランドではすべてのEC/EU関連条約に関するレファレンダムが十分な票差をもって可決

されてきた。ニース I が否決された理由としては、政府および与党がこのレファレンダムで承認を得るための十分なキャンペーンを行わなかったこと、同時に、レファレンダムに反対する見解に対して十分な反論を行わなかったことが第一に挙げられるという点では、アイルランドにおける分析としてコンセンサスがある。レファレンダムに関わる議論について、諸大臣からは一切の報道発表、スピーチはなく、結果として、人々はニース条約によって何を獲得するかを判断するのではなく、反対派のキャンペーンが主張したネガティブな側面を判断材料にしたと指摘されている [Hayward 2009, 233]。また、親ヨーロッパに属する政党が、最終的に国民は、レファレンダムで賛成票を投じるであろうと考えた油断があったことも大きな原因だと受け止められている。結局、国民は、ニース条約で問題となる争点に関して十分な情報をもたず、これについて理解することができず、その結果、反対票を投ずるのではなく、投票そのものを拒否するという行動に出た [Meenan 2008, 310]。ニース I での否決は、何よりも棄権率の高さの帰結であった。このときの反対側のキャッチフレーズは、「もしわからなければ、NOに投票を」であった⁷⁾。このフレーズは、2008年のリスボン I でのキャンペーンでも同様であった。ニース I は、投票率約35パーセントと、EC/EU関連条約についてのレファレンダムでは過去最低を記録し、46パーセント対54パーセントで否決された。

ニース I の否決を受けて、2001年10月、政府は、「ヨーロッパに関する全国フォーラム」(National Forum on Europe) を設立し、EUに関して人々に情報を提供し、また人々の意見を聴くための制度的裏付けを構築した。このフォーラムは特定の見解を広めるのではなく、政治的に中立な立場であることを特徴とする。フォーラムのメンバーは、政党の議席数に応じて国会

議員およびEU議会議員などから選出される⁸⁾。また、いわゆる「民主主義の赤字」に対応するために、議会でEU問題の取り扱いを活発にさせることを制度的に盛り込んだ [Tonra 2008, 249 f.]。これらは、ニース I の否決そのものというより、投票率の低さを受けて設けられたものであり、ある種、マイナスから生じた効用とも言えるものだった。

2002年5月に行われたアイルランド議会総選挙のキャンペーンでは、連立与党および主要野党がいずれも、ニース条約に関わる二度目のレファレンダムを行うことを主張した。その主な理由は、ニース I では投票率が低かったこと、そして十分な情報を国民が得られていなかったことであった。総選挙の結果、フィアナ・フォイル党と進歩民主党は連立政権を維持することができた。この選挙の後、6月にスペインのセビリヤで開かれた欧州理事会で、アイルランドの軍事的中立性を維持する宣言が出され、これを受けて政府は再度のレファレンダムの実行を決定した。ニース I のキャンペーン中、反対派の一つである緑の党が条約批准によりアイルランドの伝統である軍事的中立性が損なわれると主張していたからである。もっとも、実際には、共通外交安全保障政策の強化が主張されていたものの、この分野に関しては、全会一致が維持されることになっており、反対派の主張は、国民の不安をおおることには成功したが、法的根拠の希薄なものであった。

レファレンダムを周知させる政府の努力も実り、ニース II の投票率は、ニース I より約14ポイントも増加し48.5パーセントとなり、賛成62パーセント、反対37パーセントという大きな差をもって可決された。このレファレンダムの特徴は、反対票の数が減少したというよりは、投票率が向上することで、相対的に賛成票の割合が増加したことだと指摘されている

[Hayward 2009, 232-233]。

リスボン条約

2008年リスボン I の結果については、すでに日本でもいくつかの論稿が出されている⁹⁾。投票行動にかかわる分析は筆者の専門とするところではないが、概略、次のような見方が一般的である。

反対票を投じた人々の理由は、①リスボン条約の内容がわからない、②国の主権が脅かされる、③軍事的中立性が侵される、④欧州委員会（コミッション）の選出権を失う、⑤法人税制度に対する干渉を招くといったことが挙げられている。ここで注目すべきは、第一の理由が、条約の内容がわからないということだった事実である。実際、この条約は大部であり、法律家にとってもその内容の把握は容易ではない。さらには、リスボン I レファレンダムの前に、アイルランドのカウエン首相ですら条約をすべて読んだことはないと告白し、人々の嘲笑を買ったほどであった。ましてや、一般の人々にとって条約内容の理解はほとんど不可能と言わざるを得ない。情報の欠如は、ニース I で反対票と棄権をもたらした最たる理由であったが、ここでもまた同様の傾向が見られた [O'Toole and Dooney 2009, 403]

リスボン I では、賛成が46.6パーセント、反対が53.4パーセントでありこれは、ニース I の否決のときとほとんど変わりはない。けれども、投票率がニース I では34.8パーセントであったのに対し、リスボン I では53.1パーセントと高い数字であったことが大きく異なる。50パーセントを超える投票率は、EC/EU関連条約のための憲法修正レファレンダムとしては、1998年のアムステルダム条約に関わるレファレンダム以来であった。このことから、リスボン I は、ニース I のときのように、棄権票の多さが否決につながったとは言い難い。ニース

II を決行するための主たる理由であった投票率の低さは再度のレファレンダムのための理由としては、全く主張することはできない。さらに、国民が条約の内容を的確に理解していなかったことを掲げることも難しい。そもそも、首相ですら全て読んでいなかったこの条約を、一般の人々が理解できること自体、きわめて困難と言いうるからである。

リスボン I の時点では、アイルランド以外の26カ国が問題なく条約批准に合意すると考えられていたため、アイルランド政府は対外的に相当に困難な立場に置かれることになる。政府側にはそのため、第2回目のレファレンダムを行うことを当然のことだととらえ、その理由づけと対処法を探った感がある。

こうした状況に対して、まず、2008年12月11・12日に開かれた欧州理事会では、アイルランド政府の求めに応じて、リスボン条約が批准された場合は、各構成国にコミッショナーの配分を存続させるとの決定が行われた。こうした譲歩を引き出すことに成功したアイルランドのカウエン首相は、2009年10月までに第2回目のレファレンダムを行う意図があることを明らかにした [The Irish Times, 13 Dec 2008, page 12]。次いで、2009年6月18・19日の欧州理事会では、アイルランドでレファレンダムが否決された要因の調査もふまえ、アイルランドの人々が懸念しているであろう事柄、そして反対派の主張が現実には起こりえないことを示す目的も含め、いくつかの重要な決定と厳粛な宣言 (solemn declaration) を行った。

この決定によれば¹⁰⁾、第一に、アイルランド憲法に規定がある生命権の保護 (40条3項1、2、3)、家族の保護 (41条)、教育権の保護 (42条、44条2項4、5) にリスボン条約のEU基本権憲章は影響を及ぼさない。第二に、税制に関して、EUの有する権限の範囲と作用に変更を

もたらさない、つまり一部で懸念が示されていた、法人税制度に関する介入が新たな制度的裏付けをもってなされることにはならないということの確認がなされた。第三に、アイルランドの軍事的中立性を侵すものではない。宣言では、労働者の権利や公共サービスの重要性が確認された。これらを受け6月23日カウエン首相は、10月2日に第2回目のリスボン条約批准をめぐる憲法修正のレファレンダムを行うことを決定した。第29憲法修正案は、7月8日議会を通過し、法的に10月2日のレファレンダム開催が確定した。

リスボンⅡは、賛成67パーセント、反対33パーセント、投票率58パーセントと、完全な賛成側の勝利に終わった。本稿執筆時点では専門家による分析もまだなされていないが、少なくとも、ニースⅠ・ⅡやリスボンⅠとの比較でいくつかのことが指摘できよう。ニース条約の場合、ニースⅠで否決、ニースⅡで承認となった大きな要因は、投票率の向上であった。ニースⅠでは投票を行わなかった人々の多くが投票所に行き、かつ賛成票を入れたことがうかがわれる。レファレンダムの投票権を有する者全体の割合で換算すると、ニースⅠでの承認は16パーセント、否決は19パーセントであったのに対し、ニースⅡでは、31パーセントの承認と、18パーセントの否決となっている [Hayward 2009, 233]。ニースⅠの低投票率とニースⅡの高投票率、かつ否決票数の変化が乏しいことがそれを裏付ける。対して、リスボンⅠでは賛成46パーセント、反対53パーセント、投票率53パーセントであった。ニースⅠとニースⅡとの比較では、投票率の向上が賛成への原動力になったことを指摘したが、今回のリスボン条約に関しては、リスボンⅠで反対票を投じた多くの人々が賛成に投票する側が変わったことがみとれるであろう。

リスボンⅡから約10日後の2009年10月13日付の全国紙 *The Irish Times* によれば⁽¹¹⁾、リスボンⅠで反対票を投じた人の約4分の1がリスボンⅡでは賛成にまわったとされている。リスボンⅠで反対票を投じ、リスボンⅡで賛成票を投じた人のうち約30パーセントが、争点に関する十分な情報を得ることができ、これに関するコミュニケーションの機会が増えたことを挙げている。対して、経済危機に対処するためという理由は、意外なことに25パーセント程度にとどまっている。ただし、リスボンⅡで賛成票を投じた人全体から見れば、経済状況に対処することを理由として挙げた人は、33パーセントに上り、これはリスボンⅠの際に9パーセントだったのに比べ、著しく増加している。とはいえ、2008年末からの経済危機があったとしても、賛成全体としてみると、これを理由とするのは、EUがアイルランドにとって大切であること（51パーセント）、リスボン条約がアイルランドにとって大切であること（44パーセント）に次ぐ3番目（33パーセント）にとどまっている。さらには、リスボン条約が批准されることによってEUに、より民主的性格をもたらすことや、市民の権利がよりよく確保されるという、条約そのものの効用を賛成の理由としてあげているのはそれぞれ2パーセントと3パーセントにすぎない。この時点の調査で何より特徴的なのは、リスボンⅠで反対の理由として22パーセントの人が条約の内容がわからないことを挙げていたが、今回のリスボンⅡでは12パーセントにとどまっていることである。

こうしたことを踏まえると、リスボンⅠに比べ、リスボンⅡでは、条約の内容を人々はより理解しえたが、条約内容そのものを賛成の理由にしている人々はさほど高い数字には至っていないと言えよう。

5. アイルランドにおける レファレンダムの問題点

アイルランド選出の元欧州議会議員で、2002年から2004年まで欧州議会議長も務めたPat Cox氏によれば、アイルランドにおけるレファレンダムは、「一つの国家としての我々の魂であり」、その結果は、「我々がだれであり、我々がどこに属するのか」という心理的・政治的意味」を示すものだとされる〔The Irish Times, 7 Sep 2009, page 7〕。アイルランドではEC/EU関連のみならず、これまで妊娠中絶や離婚、死刑をめぐる議論などの重要な争点に際して憲法修正の是非を問うレファレンダムが行われてきた。この国の大部分の人がカソリックを信仰するという宗教的背景も、これらの争点が問題になったときには検討の一つに加えられなければならないだろうが、こと、EC/EU関連条約批准のための憲法修正について、そしてそのためのレファレンダムについては、いくつかの問題が提起されている。

キャンペーン支出

アイルランドでは、選挙運動への支出については規制があるものの、レファレンダムキャンペーンについては、事実上ほとんど規制が存在しない。もっとも、先に見たMcKenna事件最高裁判決で示されたように、政府がレファレンダムに関して公金を支出する場合は、賛成・反対派それぞれに同じ金額でなければならないとされている。その結果、現在のところ政府は投票を呼びかけたり、レファレンダムで争点となっている事項を国民に説明する役割として公金を支出するにとどまっている。この判決の法理自体、非常に多くの批判がなされているが、これとは別に政府以外、とりわけ私人による支出規制が事実上存在しないことが批判されている。最高裁の法理により、政府が支出規制を受

けるのであれば、政府（議会）の側は、今度、私人の支出に一定の規制を設けておかなければ、偏ったキャンペーンがなされるのではないかというのである〔Barett 2009c〕。こうした批判は、とりわけレファレンダムの反対派の行動を前提としてなされている。わけでも、リスボンIでみせた、反対派のキャンペーン支出および、その使われ方に批判が集中している。反対派は、およそ現実には生じえないような事態でもあるにもかかわらず、そうしたことがあってもリスボン条約を批准した場合にもたらされるのだという主張を執拗に展開していた⁽¹²⁾。ただし、皮肉なことに、今回のリスボンIIのキャンペーン中は、前回とは逆に、レファレンダムに反対の側から賛成派の支出に批判的見解がもたらされ、支出制限を設けるべきだとの声が聞こえた〔The Irish Times, 26 Aug 2009, page 7〕。というのも今回のリスボンIIキャンペーンにおいては、リスボン条約の行方に相当の危機感を感じた賛成派の人や団体には、インテルやマイクロソフトのような巨大民間企業が含まれ、積極的なキャンペーンを展開しただけではなく、欧州委員会までもが多額の資金を拠出したからである。特に欧州委員会が15万ユーロを使って投票前の日曜版の新聞にリスボン条約の紹介文を掲載したことに、レファレンダム反対派からは批判が集中した。これに対して欧州委員会は、この紹介はアイルランド国民のみを対象としているわけではないこと、リスボン条約の内容に関する情報を提供したにすぎないと応じている〔The Irish Times, 29 Sep 2009, page 9〕。

結局のところ、寄付金の報告義務などは求められるものの、実体としては企業および個人の支出は無制約のままである。選挙によって公職の候補者を選出する場合と異なり、一つの争点につき賛成・反対のみを示すレファレンダムにおけるキャンペーン支出に関わる問題は、リス

ボンII以前に有効な方策を示されることがなかった。レファレンダム後の調査によれば、支出報告義務のある政党を含む政治団体のキャンペーン支出合計は、約350万ユーロ（約4.5億円）になると報じられている〔The Irish Times, 6 Oct 2009, page 8〕。それ以外の諸団体には報告義務はなく、金額は全く不明である。

キャンペーン放送

先に少し触れたCoughlan判決では、国営放送であるRTÉの放送の仕方が問題となり、賛成・反対それぞれに同じ放送時間を確保することが求められた。アイルランドでこれは、揶揄をこめて「ストップウオッチルール」と呼ばれることがある。むろん、この判決の法理はこれ以外の放送には及ばない。また、レファレンダムに際して他の放送形態において賛成・反対派それぞれに同様の時間配分をすべきことを命ずる法律も存在しない⁽¹³⁾。けれども、実際には、アイルランドにおける放送局はCoughlan判決で、レファレンダムに関する賛成・反対双方の議論について、政党の政治的放送は同等の時間配分がなされなければならないとされたことを受けて、これに沿った放送を行おうとする傾向がある。このことは、アイルランドでかねてから問題とされていた。リスボン条約に反対する政党は、アイルランド議会ではほとんど議席を有していないことから⁽¹⁴⁾、絶対的に平等な時間を配分することは、逆に不平等な扱いをする結果になりかねないからである。特に国民の圧倒的多数がレファレンダムに賛成票を投じようとしているときはそうである。Coughlan判決以前のレファレンダムであるが、1979年に行われた養子の認定方法をめぐる憲法修正のレファレンダムでは99パーセントが賛成票であったという事例も存在する。また、平等な時間配分が求められると、レファレ

ンダムに関わる議論について、誤った情報の提起をなす政党にも同じ時間が配分されなければならないことになる⁽¹⁵⁾。

今回のリスボンIIのキャンペーン中の2009年8月5日に、アイルランド放送協会は、民間放送局に対して、①レファレンダムの賛成派と反対派に同等の時間配分をする必要はないこと、②政党としての賛成・反対は同じ時間配分をすることというガイドラインを示し、7日より効力をもつとした〔The Irish Times, 6 Aug 2009, page 3〕⁽¹⁶⁾。こうした問題について、憲法問題に関する全党委員会（All-Party Committee on the Constitution）は、4か月の検討を経て、ストップウオッチルールは、憲法修正ではなく、新たな法律を制定することできなくすることができるとの報告書を提出している〔The Irish Times, 3 Apr 2009, page 9〕。ただし、これに対してはリスボン条約に反対する立場からすでに異論が出されており〔The Irish Times, 19 Aug 2009, page 7〕、将来、こうした立法がなされても、再度の違憲訴訟が起こされ問題となる可能性が高い。

レファレンダムの正当性

先にも触れたように、現在アイルランドにおいてEC/EU関連条約でレファレンダムが必要とされるようになったのは、Crotty事件での最高裁判決にその淵源をもつ。しかし、法律的には、むしろ、Crotty判決を受けて、EC/EU関連条約にはレファレンダムが必要だという「政治的判断」がもたらされるようになったというのが正確であろう。ここで指摘されるのは、すべてのEC/EU関連条約批准に憲法修正・レファレンダムが必要だと最高裁は論じていない点である。むろん、法律上必要とはされなくとも、政治的に憲法修正というプロセスを経ることは、可能である。けれども、ここで問題とされるのは、はたしてEU関連条約について、レファレ

ダムを介させることがそもそも適切かどうかについてである⁽¹⁷⁾。

この点は、外交関係、わけでもEUに関わる複雑な法体系から生じる諸条約の判断を、国民が適切になしうるかという点に収斂される。実際に、今回のリスボンIIレファレンダムの前日にカウエン首相が全国紙 *The Irish Times* の朝刊で賛成投票をよびかけるために寄稿した文章がそれを示している。ここでは、グローバル化におけるアイルランドの位置づけ、EUにおけるアイルランドの地位が述べられているが、リスボン条約そのものについてはただ一文、EUの機能をより効果的にするために必要だとして言及されているにすぎない。政治的には、レファレンダムは、対象そのものの重要性に向けられないことが多々あることをまさに示している。首相によれば、「現代においては、重要な決定は、市民から離れたところでなされるとみることができる。けれども、リスボン条約に関する我々のレファレンダムは、人々が直接の決定権をもつ一つの機会である」。そしてこれはまた、「我々が今日の主要な国際的争点に関して、我々の立場を高め、協力関係を築き、結果に影響力を及ぼすことを示す一つの機会である」[*The Irish Times*, 1 Oct 2009, page 16]。

この言説は、レファレンダムが対象を超越し、別の意味をもつ可能性があることを、如実に語っている。

〔引用文献〕

英語文献

- Barrett, Gavin (2009a), *Taking the Direct Route- The Irish Supreme Court Decisions in Crotty, Coughlan and McKenna* (NO. 2), UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 08/2009.
- (2009b), *Referendums vulnerable to chequebook democracy*, *The Irish Times* 12 Mar

2009 page 15.

- (2009c), *Guarantees will clear up confusion about Lisbon*, *The Irish Times* 17 June page 14.
- Cahill, Maria (2008), *Ireland's Constitutional Amendability and Europe's Constitutional Ambition: the Lisbon Referendum in Context*, *German Law Journal* 9/10, 1191.
- Hayward, Katy (2009), *Irish Nationalism and European integration*.
- Keane, Benoit (2008), *The Lisbon Treaty – Does Ireland need a Referendum?*, *Irish Law Times* 7, 108.
- Meenan, Katherine (2008), "What is the Role of a Committee on European Affairs?" in Gavin Barrett ed., *National Parliament and the European Union*, 309.
- Holmes, Michael (2005), "Irish approaches to European integration" in his ed *Ireland and the European Union*, 1.
- Laffan, and O'Mahony (2008), *Ireland and the European Union*.
- Temple Lang, John (1987), *The Irish Court Case which delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and Others*, *Common Market Law Review* 24, 709.
- Tonra, Ben (2008), "Democratic Oversight over the Irish Government in the Field of the Common Foreign and Security Policy" in Gavin Barrett ed., *National Parliament and the European Union*, 243.
- O'Toole, John and Dooney, Sean (2009), *Irish Government Today 3rd ed.*

邦語文献

- 入稻福智 (2008) 「アイルランド国民投票によるリスボン条約の批准否決」平成法政研究13巻1号167頁
- 児玉昌己 (2002) 「アイルランド国民投票におけるニース条約の否決とEU政治——欧州連邦に向かう過渡期的EUにおける加盟国の『民意』と『欧州の公益』の問題——」同志社法学53巻6号266頁
- 藤原豊司 (2009) 「欧州政治統合の前途に暗雲——リスボン条約、アイルランドが拒否——」貿易と関税60頁
- 宮下茂 (2009) 「リスボン条約批准のための憲法改正国民投票」立法と調査289号216頁

(注)

- (1) 本稿は、2006-2007年度科研費基盤研究 (C)・石村修代表「欧州 (EU) 憲法条約の研究」の成果の一部である。この研究により筆者は、2008年2月から3月にかけてアイルランドに滞在する機会を得た。その際、University College Dublin の Laffan 教授、Barette 教授、Trinity College Dublin の Maolain 講師から大きな助力を得た。
- (2) 以下のように規定されている。「この憲法の修正案はすべて、法案として下院において発議され、議会の両院によって議決されたか、議決されたと認められた後、レファレンダムに関連して効力をもつ現行の法律に従い国民が決定するレファレンダムに付される」。
- (3) この条項は現在、形を変え 29 条 4 項の 10 に置かれている。
- (4) *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713, [1987] ILRM 400. 本件は原告 Raymond Crotty 氏が一人として提起した訴訟である。本件で訴訟が提起された時点では、未だ 1986 年法は制定されていなかった。そこで彼のスタンディングが問題となるが、最高裁は、この法律が仮に施行された場合、すべての市民に影響を及ぼすことになるため、たとえ原告に対する害悪や損害が発生してなくともスタンディングが認められるとした。また、本件では仮に政府が単一欧州議定書を批准してしまえば、この違憲性を問うことがさらに難しくなることも考慮した結果、スタンディングが認められたことが指摘されている [Temple Lang 1987, 709-710]。
- (5) *McKenna v. An Taoiseach (No. 2)* [1995] IESC 11; [1995] 2 IR 10.
- (6) *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission* [2000] 3 IR 1.
- (7) ニース I については [児玉 2002] が詳しい。
- (8) <http://www.forumoneurope.ie/>
- (9) [入稲福 2008], [宮下 2009] を参照。
- (10) これらはいずれも、2008年12月の欧州理事会ですでに、法的拘束力のある決定か、宣言の形で提起されることが確認されていた。
- (11) 以下のデータは欧州委員会の行った調査結果の発表前のもに基づいている。
- (12) アイルランドにおける著名な政治学者である Laffan 教授は、レファレンダムに関する議論において誤った情報や誇張された見解を流す者には、イエローカード、レッドカードを提示する方式を導入すべきだと、冗談とも本気ともつかない発言をしたことが伝えられている [The Irish Times, 21 Aug 2009, page 7]。
- (13) ただし、アイルランド放送協会 (the Broadcasting Commission of Ireland) のガイドラインによれば、公正・不偏・均衡ある・客観的放送が求められる。
- (14) 現在下院で 5 つある政党のうち、明確にリスボン条約の批准に反対しているのはシン・フェイン党だけである。この政党は 4 名の議員を下院にもつ。なお、下院の定員は 166 名である。
- (15) ニース条約批准にかかわるレファレンダムに関してであるが、シン・フェイン党の反対の理由を児玉教授は「理性的、合理的に EC/EU をみる態度に欠ける」と評している [児玉 2002, 289]。
- (16) 放送局には政党の放送時間を確保する義務はない。
- (17) *Crotty* 判決の射程に関する議論から、リスボン条約にレファレンダムが必要ではないことを法律学的に主張するものとして [Keane 2008]。