法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-04

欧州共同体における「民主主義の赤字」問題とその処方箋(4・完)代議制・討議・参加デモクラシー

HOSOI, Yuko / 細井, 優子

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / Review of law and political sciences
(巻 / Volume)
104
(号 / Number)
2
(開始ページ / Start Page)
245
(終了ページ / End Page)
312
(発行年 / Year)
2006-12-22

Hosei University Repository

欧州共同体における「民主主義の赤字」問題とその処方箋(四・完)

——代議制・討議・参加デモクラシー——

細井優子

はじめに
一　リサーチ・インタレスト
二　先行研究とオリジナリティー
第一章　欧州共同体のサブシディアリティー
一　公文書のなかのサブシディアリティー
二　分権主義的原理か集権主義的原理か
(a)　ピウス11世社会回勅
(b)　第2次世界大戦後のサブシディアリティー
(c)　共同体制度におけるサブシディアリティー
三　欧州裁判所の判決——デンマーク容器事件判決
(a)　高まりつつある環境保護政策の重要性
(b)　ローマ条約第36条とデンマーク容器事件判決
(c)　環境保護政策における共同体と加盟国の権限
(d)　環境先進国ドイツに与えた影響
(e)　権限配分に関する問題点
四　欧州憲法条約草案
(a)　分権化
(b)　権限配分の明確化
(c)　加盟国国内議会による監視（以上一〇三巻三号）
第二章　アクターとしての「市民」の登場
一　欧州共同体と主権国家の関係
二　地方政府・「地域」の台頭
(a)　ヨーロッパの「地域」の定義
(b)　ヨーロッパの地域構成

Hosei University Repository

(c) 〝地域のヨーロッパ〟会議
三　アクターとしての「市民」の登場
(a) 欧州共同体における市民社会——第二の近代
(b) 第二の近代的欧州市民と市民参加（以上一〇三巻四号）
第三章　共同体立法における「市民」不在の構図
一　共同体立法システムの構図
(a) 基本構図
(b) 欧州議会の権限強化——市民の意思を反映しているか
(c) 欧州委員会の発議権独占
二　欧州委員会のアジェンダ・セッティング
(a) 欧州委員会のアジェンダ・セッティングを左右する条件
(b) 廃棄物の政治化にみる欧州委員会のポジション
(c) 利害調整と産業界の影響力
三　共同体立法に「市民」は存在するか
(a) 共同体立法における従来の市民参加
(b) 共同体立法における「市民」の不在（以上一〇四巻一号）
第四章　「欧州市民」の参加
一　市民参加における欧州憲法条約草案の評価
(a) 欧州憲法の必要性
(b) 背景と経緯
(c) 欧州憲法草案条約の評価
二　市民の参加デモクラシー
(a) 市民が求める市民参加
(b) ドイツNGO「もっと民主主義を！」が求める市民参加——「市民立法」
三　欧州共同体における参加デモクラシーの可能性
(a) 欧州連合条約（マーストリヒト条約）第48条と各加盟国憲法改正問題——ドイツを中心に
(b) 手続きの複雑化と電子ネットワークの可能性
おわりに
一　第二の近代におけるサブシディアリティー
二　欧州共同体における市民社会と市民参加
三　欧州共同体における新しいデモクラシー
四　残された研究課題（以上本号）

Hosei University Repository

第四章　「欧州市民」の参加

第一節　市民参加における欧州憲法条約草案の評価

(a) 欧州憲法の必要性

二〇〇四年五月に共同体は「二五ヵ国体制」に移行し、六月には欧州議会議員選挙を控えている。この大きな体制変化に間に合うように現議長国であるイタリアは新憲法署名を実現するため、二〇〇三年一二月一二、一三日の欧州理事会（首脳会議）での合意を目指したが、重要政策を決定する場である閣僚理事会での決定方式[1]をめぐって意見の一致が見られず、先送りされた状態である。（その後二〇〇四年六月に合意、現在批准過程にある）

新体制になるということの他に、もうひとつ、共同体に憲法が必要な段階にきたことを確認する事実がある。それは、一言で言えば、共同体の法体系を整理する必要がでてきたということである。一九五三年の石炭鉄鋼共同体（ECSC）条約発効以来、すでに五〇年が経ち、ローマ条約をはじめ、SEA、マーストリヒト条約、アムステルダム条約、ニース条約など、これまでに成立した諸条約を一本化して、欧州憲法とすることが必要な時期にきている。

というのも、上記の基本条約が積み重ねられ、さらに分野ごとに個別条約群が加わる共同体の法体系は、アキ・コミュノテール（acquis communautaire）とよばれ、「専門家さえ簡略版を使用している」と皮肉られるような状態

Hosei University Repository

である。[2]

慣習法の伝統を誇りにしてきたイギリスのジャック・ストロー外相ですら、アメリカ合衆国憲法や国連憲章のような「ポケットに入るような整理統合された条約」を望むというようになったほどである。[3]

コンヴェンションはこうした要望を受け、共同体の発展に大きく貢献してきたベテラン政治家のヴァレリー・ジスカール・デスタン元フランス大統領をその議長に据え、二〇〇二年三月から憲法条約草案を作成するための作業を続けてきた。ジスカール・デスタン議長は「五〇年はもつ憲法を作る」と意欲を見せた。[4]

また、共同体の草創期の指導者であったジャン・モネや、当時のフランス外相ロベール・シューマンの現実主義的統合政策により、合意が得やすく、実現可能な分野からの統合推進、つまり、ＥＣＳＣや欧州原子力共同体（ＥＵＲＡＴＯＭ）、欧州経済共同体（ＥＥＣ）など経済面での統合のみが行われた。そのため、政治的統合を含めた将来の欧州の姿はなかなか見えてこなかった。

一九九〇年代に入って、ようやく政治的統合を含む統合の三つの柱が見えてきた①市場、②外交・安全保障政策、③司法・内務政策の統合である。これらは、マーストリヒト条約の成立によって明確になった。しかし、②③の柱は依然として構築途上のままで、今も課題であり続けている。

当然、今回の憲法条約草案はこうした課題をクリアすべく次のような討議項目を挙げている（一）欧州大統領（二）外交問題（三）司法・内務問題（四）加盟国議会の役割（五）経済問題（六）基本的人権憲章（七）共同体組織の簡素化。四六条からなるこの憲法条約草案は、まだ骨組みだけという感は否めないが、課題である政治的統合に意欲的に取り組もうとする姿勢は見られる。

Hosei University Repository

(b) 背景と経緯

二〇〇二年九月から一〇月までに①サブシディアリティー、②法人化、③経済統合、④基本権、⑤国内議会を担当する五つの作業部会がそれぞれ報告書をまとめ、その提出を受けて、一〇月二八日に「欧州憲法制定条約」準備草案、通称「ジスカール・デスタン草案」が発表された。この後も、⑥補充的権限、⑦簡素化、⑧司法内務、⑨対外的行動、⑩防衛のそれぞれ五つの作業部会が報告書を提出し、一一月一二日にはフランスとドイツが共同案を安保・防衛、経済統治について発表した。さらに一二月には欧州委員会案と欧州委員長のプローディー私案も発表された。また、二〇〇三年になって一月にはフランスとドイツが機構改革についての共同案を発表した。[5]

これを機に、一月から四月は総会と幹事会の審議が行われ、六月には総会で最終草案が採択された。その草案は六月二〇、二一日のテサロニケ欧州理事会（首脳会議）に提出され、二〇〇三年一二月までに政府間会議（以降ＩＧＣと略記）に提出される予定になっていた。実際、一〇月にはＩＧＣは始まり、[6] 国益がぶつかり合う厳しい交渉が行われ、一二月の首脳会議では採択はできず、[7] 年越しになった。二〇〇四年五月に新たな一〇ヵ国が加わり「二五ヵ国体制」になる前に採択をしたいところであるが、現時点ではどうなるかわからないという意見が多い。[8] ここで最も激しく議論された争点は、重要政策を決定する場である閣僚理事会での決定方式であった。現在は全会一致が得られない場合に各加盟国がそれぞれ配分された「持ち票」に応じて投票し、可決するためには票総数八七のうち六二票以上が必要とされる。いわゆる「特定多数決」を採用している。しかし、今回の憲法草案では「共同体の力は国だけではなく市民にも由来する」とする憲法原則により、従来の「持ち票」制度ではなく「人口比」をより忠実に反映しようと

Hosei University Repository

する改革が行われた。しかし、スペインやポーランドは、共同体拡大後の制度改革を盛り込んだニース条約（二〇〇一年二月署名）で英・仏・独・伊の二九票とほぼ肩を並べる二七票を獲得しているが、草案が通るとその影響力が低下するため、激しく抵抗している。

このような草案を作成する一連の作業は、コンヴェンションによって進められてきた。コンヴェンションが召集されるまでの経緯を説明するためには、少なくとも二〇〇〇年にまで話をさかのぼらなければならない。この頃は盛んにヨーロッパの将来像をめぐる議論がなされた頃であった。その口火をきったのがフィッシャー独外相で、二〇〇〇年五月一二日、フンボルト大学で行われた演説においてであった。フィッシャー外相は共同体の最終形態として連邦制を主張した。そのことは欧州憲法論議に火をつけた。[9] これに呼応してシラク仏大統領は、六月二七日、ドイツ連邦議会での演説において欧州統合推進の必要性とともに、加盟国政府の主権の保持も主張したのであった。二〇〇一年七月二五日には、欧州委員会が「欧州統治」白書[10]を採択している。そこでは、より開かれた市民に近いガヴァナンスのあり方を提案している。この背景には、一九九九年六月の欧州議会選挙の投票率が五〇％をきり、共同体が市民の関係に危機感を感じていたことがある。この頃共同体はそのホームページで市民からの意見を募集したり、市民との関係のあり方を模索していた。[11]

ニース欧州理事会はヨーロッパの将来像に関して、二〇〇一年後期議長国であったベルギーに報告書を提出することを要求した。この時点ですでに、従来のＩＧＣで審議、決定する方式には、欧州市民との関係構築という点で限界があることが認識されていた。その任務は議長国ベルギーによって賢人グループ、通称ラーケン・グループに委託された。それは、デハーネ前ベルギー首相、アマート元イタリア首相、ドロール元欧州委員長、そしてゲレメク元ポー

Hosei University Repository

ランド外相によって構成されていた。ラーケン・グループが二〇〇一年一二月に開催されたラーケン欧州理事会に報告書が提出され、それをもとにこの欧州理事会からいわゆるラーケン宣言[12]がだされたのである。このラーケン宣言で、欧州統合をどこまで進めるかをより具体的に検討するためにコンヴェンションを立ち上げることが宣言されている。また、共同体と欧州市民の関係・距離をもっと近いものにする必要性も確認された。このことは憲法条約草案を作成するにあたってコンヴェンションに刺激を与えた[13]。

こうして立ち上げられたコンヴェンションは、各加盟国の利害のぶつかりあいが避けがたいＩＧＣとは形式を異にして、大所高所に立ってより開かれた協議を展開することが期待されていた。また、コンヴェンションがまとめあげた最終草案を最終的に決定するのはＩＧＣなので、コンヴェンションがいかに説得力のある改革案をまとめあげるかが、改革の行方を大きく左右することになる。

コンヴェンションの改革に期待された方向性のポイントは、**①欧州市民が共同体に何を期待しているのかを見極め、共同体と加盟国との間の明確な権限分担を提案すること、②共同体の各機関の間での権限の配分を再検討し、対外関係の一貫性と効率化のための方策を提案すること、③共同体に民主的な正当性を付与するための方法を検討すること**[14]、である。①についてはまさしくサブシディアリティーの問題であり、これは第一章第四節で述べた通り、各領域の権限配分をゆるやかに、しかし明確に公文書の中に明記されたことは、注目に値することである。そのチェック方法についても、初めて加盟国議会に役割を分担したことは大きな前進であるといえる。そして、③においても、この章で取り上げている参加デモクラシーを盛り込むなど、最終草案はコンヴェンションの意気込みが感じられるものになっている。

Hosei University Repository

そのコンヴェンションの構成であるが、総会、幹部会、事務局によって構成されている。欧州理事会はコンヴェンションの設置と同時にその議長にフランス元大統領ヴァレリー・ジスカール・デスタンを任命することを決定した。また、副議長としてイタリア元首相ジュリアノ・アマート、ベルギー元首相ジャンリュック・デハーネを任命した。親欧派で知られる有力政治家の顔ぶれである。

総会は、議長と二人の副議長に以下の一〇三人を加えた計一〇五人の委員によって構成された。その一〇五人の内訳は、共同体加盟国の政府代表者一五人（各国一人）、共同体加盟国候補の政府代表者一三人（各国一人）、共同体加盟国の議会代表者三〇人（各国二人）、共同体加盟国候補の議会代表者二六人（各国二人）、欧州議会の代表者一六人、欧州委員会の代表者二人である。この一〇五人の他にオブザーバーとして、共同体の社会経済評議会の代表者三人、地域評議会の代表者六人、労使代表者三人、欧州オンブズマン一人が参加した。欧州司法裁判所と会計検査院の各召喚は、コンヴェンションの幹部会から要請があったときのみ、参加し、総会でその見解を述べることが許された。

幹部会は、総会を構成する委員の代表者から構成される。議長、副議長二人、欧州議会代表者から二人、欧州委員会代表者二人、議長国政府代表三人の計一二人によって構成された。なお、議長国はコンヴェンションの活動期間である二〇〇二年上半期から二〇〇三年上半期の間に議長国を務めるスペイン、デンマーク、ギリシアである。このほかにオブザーバーとして、加盟国候補の議会代表者の中から、アロイス・ペテルレ（スロヴェニア元外相）が参加した。事務局は、イギリス人のジョン・カーを事務局長として常設されていた。

コンヴェンションの総会は、最低月一回は行われた。そこでは開かれた意見交換をモットーとし、委員以外にも各界の代表者に随時意見を求めて発言の場を提供した。また幹部会は月二回行われ、総会の議事進行の準備や具体的提

Hosei University Repository

図1　幹部会のメンバー

議長	ヴァレリー・ジスカール・デスタン（フランス）
副議長	ジュリアノ・アマート（イタリア） ジャンリュック・デハーネ（ベルギー）
共同体議長国政府代表	アナ・パラシオ（スペイン） ヘンニク・クリストファーセン（デンマーク） ゲオルギオス・カティフォリス（ギリシア）
加盟国議会代表	ジョン・ブルトン（アイルランド） ジゼラ・スチュアート（イギリス）
欧州議会代表	クラウス・ヘンシュ（ドイツ） イニゴ・メンデス・デ・フィーゴ（スペイン）
欧州委員会代表	ミシェル・バルニエ（欧州委員会委員地域政策担当，フランス） アントニオ・ビトリーノ（欧州委員会委員司法・内務問題担当，ポルトガル）
オブザーバー	アイロス・ペテルレ（スロヴェニア）

（細井作成）

案の策定をした。ここでも必要に応じて欧州委員会の部局や専門家などの諮問を行い、適宜作業部会も設置した。コンヴェンションの議長は、欧州理事会で、協議の進展状況を報告し、同時に各国首脳の見解を集めた。

こうして、二〇〇三年六月にまとめられ、ＩＧＣでの審議にかけられた最終草案は、その形式として、コンセンサスが得られた項目については問題ないが、コンセンサスが得られず意見が分かれたままのときは、ひとつの項目についていくつかの選択肢が併記された。その際には、各選択肢にその支持者の名前を明記することになっていた。[15] この最終的な決定はＩＧＣで下される。

この後の日程としては、二〇〇四年五月一日、一〇ヵ国の新規加盟の実現。二〇〇四年五月以降、憲法条約の調印式を挙行。各加盟国による批准手続きの開始。二〇〇四年六月、欧州議会選挙。欧州理事会はこの選挙前までに、憲法条約の最終的な内容を公表すると約束。二〇〇五年末〜二〇〇六年初頭、批准を経て憲法条約が正式に発効。ただし、批准手続

Hosei University Repository

きにおいて、憲法条約を否決する国が一国でもあった場合には、発効が遅れる可能性もある。

(c) 欧州憲法条約草案（the Draft Treaty of the European Constitution）の評価

ジスカール・デスタン草案は、前文、第一部、第二部、第三部、第四部、五つの議定書と三つの宣言で構成されている。[16] 第一部（基本的組織構造）は、「憲法条約」としての中核部分をなし、政体としての共同体の骨格を示す。第二部は、共同体基本権憲章を欧州憲法条約本文として規定している。第三部は、共同体の政策およびその実施について、たとえば域内の諸政策、対外的政策、諸機関の運営（財政規定を含む）に関する規定である。第四部は一般規定および最終規定である。最後の議定書などで、サブシディアリティーなど重要なものについてはすでに第一章第四節すでに述べた。

このジスカール・デスタン草案の基本的な方向性としては、①憲法条約の制定「三本柱構造」（共通外交、安全保障、司法内務協力）[17] の廃止。一九九二年二月七日に署名され、一九九三年一一月一日に発効したマーストリヒト条約は、「憲法的憲章」としてのEC条約とは異質でありながら、ECと共通の制度的枠組みを有する欧州連合（EU）を創設した。その特徴としてこの三本柱構造が挙げられるが、ECとEUの構造を複雑にし、一般市民にとってEU・ECをいよいよわかりにくいものにした。そして、対内的にも、対外的にもより効率的に行動ができるための機構改革が求められてきた。②憲法条約への基本権憲章の編入。③EUの単一法人格を規定。④国内議会関与の明文化、つまりサブシディアリティーの強化。国内議会は共同体立法を監視する。第一段階として、欧州委員会は立法提案を従来の欧州議会、理事会に加えて各加盟国議会にも直接送ることが義務づけられた。国内議会はその提案がサブシデ

Hosei University Repository

ィアリティーにそったものかどうかを審議し、異議がある場合はその旨を欧州委員会に送ることができる。それを受けた欧州委員会はその内容を検討しなければならない。第二段階として、立法後に国内議会がその内容にサブシディアリティーの理にかなわない問題があると判断した場合、欧州裁判所に提訴できる。

つぎに、ジスカール・デスタン草案の個別的な特徴としては、①ＥＵの名称変更の可能性。「欧州連合」、これは欧州委員会が支持しており、他には「欧州共同体」、「欧州合衆国」が挙げられている。「欧州合衆国」は連邦制を推す勢力に支持されている傾向がある。②共同体の「連邦（federal）」的性格への言及。③ＥＵとしての法人格の明文化。これにより、ＥＵが将来国連に加盟することも可能になる。④欧州市民権および各国市民権の二重市民権の自由な行使。⑤憲法条約への基本権憲章の編入。⑥ＥＵに憲法条約で付与されていない権能は加盟国に属することが原則とされる。そしてＥＵ権限が類型化された。この権限の類型化についての詳細は第一章第四節にすでに述べた。⑦サブシディアリティーおよび比例性原則の実効的監視と国内議会の役割強化。これは判例法ですでに確立していたものを明文化した。⑧欧州理事会議長と閣僚理事会議長の区別。欧州理事会議長のパーマネントポストを想定してのこと。これは、加盟国が多くなり、半年ごとの持ち回り制が機能しなくなることを予想してのことである。⑨**「参加デモクラシー」導入**。市民団体との接触ルートを正式に確立した。これに関しては詳しく後述する。⑩欧州議会および理事会における立法審議の公開。欧州議会については立法機能を果たしている審議に限る。これは「民主主義の赤字」、秘密外交、エリート主義などといった、従来共同体が受けてきた批判を払拭するため、透明性を追及するための策といえる。

また、コンヴェンションにおける主な争点[18]としては、議長国制度の改革、対外的代表ポスト（ＥＵ大統領、ＥＵ外

Hosei University Repository

相など)、欧州委員長の任命手続き（任命するのは欧州議会か欧州理事会か)、欧州委員の投票権（全員が投票権をもつか否か)、「欧州諸民会議」の設置（すでに否決)、立法・政策手続き、国の持ち票、補強化協力などが挙げられるが、それぞれの詳細はここでは割愛する。これらのさまざまな争点をめぐる審議から見えてくるものは、いくつかの対立軸である。「大国」対「小国」、「政府間主義」対「超国家主義」、「先行統合」対「共同歩調」といういくつかの大きな対立軸が見えてくる。[19] それぞれの対立軸において前者、大国・政府間主義・先行統合といった立場は大国に有利で、統合を政府間会議によって進めようとする立場である。それに対し、それぞれの後者、つまり小国・超国家主義・共同歩調といった立場は小国有利、大国によるイニシアティヴよりも、欧州委員会によるイニシアティヴを好む立場である。

以上が憲法草案の全体の概要であるが、その中で本論文が最も注目するのは、やはりサブシディアリティーに関する規定と「参加デモクラシー」に関する規定である。

まず、サブシディアリティーに関してであるが、第一章第四節でもその詳細な手続きを述べたように、立法の事前と事後に各加盟国議会がチェックできるシステムを確立したことは注目に値する。なぜなら、これまでサブシディアリティーは欧州統合の重要な基本原理のひとつとされてきたが、実際の制度のなかでこれを監視、判断するためのシステムは正式に明言されていなかった。第一章第三節で扱ったデンマーク容器事件のように、欧州委員会と加盟国政府との間で、共同体政策あるいは加盟国の国内政策がサブシディアリティーに照らしてどちらの政策が優先されるべきかを争う裁判が欧州裁判所で行われてきた。そして、その判断をするのは当然欧州裁判所ということになっていた。しかし、このようなシステムでは問題点が多すぎた。まず、これは共同体の立法さらには実施の事後になって初めて、

Hosei University Repository

サブシディアリティーに関するチェック機能が働くことになる。そして、問題があれば欧州裁判所に提訴するため、立法、政策実施、訴訟、すべてが莫大な労力と時間を費やすものであることを考えると、サブシディアリティーに関するチェック機能としては非効率といわざるをえない。また、このようなパターンの欧州裁判所での訴訟は、サブシディアリティーにそったものか否かをメインに行われたものではなく、環境と自由貿易、域内統一市場などといった相容れない立場の衝突が当事者の関心事になっていることがほとんどである。そういった意味で、従来のシステムはサブシディアリティーをチェックするための機能とは言いがたい。

今回の草案で、立法の事前、つまり提案の段階でチェックを入れられるシステムを導入したことが、いかに効率的で画期的であるかがわかる。そして、その役割を加盟国議会に付与したことにもコンヴェンションの意欲がうかがえる。第三章で見たように、従来の共同体立法は欧州委員会でプロポーザルを作成する際、市民以外の利害関係者、つまり各種業界にはその門戸を開いているが、一般市民にはまったくといっていいほど見えないところで行われていた。そしてそのプロポーザルは、加盟国トップの集まりである欧州理事会と欧州議会に諮問、採択が求められる。欧州議会が、共同体機関の中で唯一欧州市民から直接選ばれたものであるとはいえ、欧州議会選挙への投票率からもわかるように、一般欧州市民にはまだまだ身近な存在とはいえない。しかし、プロポーザルが同時に国内議会の審議にかかれば、各加盟国内でのメディアなどの扱いも大きくなるであろうし、一般市民の目に触れる機会や、議員、ロビーなどを通じて市民がなんだかの影響を及ぼすことも理論上一〇〇％不可能ではない。ただし、異議を申したてる期間は限られていることと、代議制デモクラシーの制約を考えると、その可能性は実際問題として限りなく不可能に近いといえる。

Hosei University Repository

さらに、この問題を第二章で論じたように、アクターに着目して考えてみると、この場合の議会は国家レヴェルに該当する。そこには地方レヴェル、もちろん市民レヴェルの関与は実質ないに等しい。共同体の政治、各加盟国内政治の表舞台において、地方レヴェルのアクターの存在は十分でないにしろ尊重されつつある傾向にある。しかし、市民レヴェルのアクターの大半を占めるＮＧＯ（Non Governmental Organizations）は、その名が示すように政府ではないため、政治への正式に確立されたルートは持っていない。

共同体、加盟国政府、地方政府という三層の政府系アクターに加え、市民（ＮＧＯ）という非政府系の新しいアクターが登場したヨーロッパにおいて、その政策がサブシディアリティーにかなったものであるかどうかという問題は政府系アクターには有意義であるが、非政府系アクターにはほとんど無意味である。したがって、サブシディアリティーによる「権限の綱引き」に参加できない市民というアクターにとって、プロポーザルを作成する欧州委員会にイニシアティヴ（意見の提出）の権利を市民に正式に認めた「参加デモクラシー」の規定は、共同体の参加デモクラシーにとって小さな一歩ではあるが、非常に大きな意味のあるものであるといえる。市民の共同体レヴェルの政治参加への道を確立していくことは、サブシディアリティーにおけるアクターとしての市民の存在を確立することでもある。そのことは第二章で述べた、「地域」の共同体における政治的アクターとして、その存在を確立してきた経験から予測される。さらに、政治的アクターとしての市民は、ポリティーつまり政府ではないというハンディーがあるが、参加デモクラシー的要素の導入という新たな動きがその一翼を担う大きな要因になるであろう。

その参加デモクラシー的要素は具体的には、憲法条約草案の第四八条四項に「市民のイニシアティヴ（citizen's initiative）」として規定されている。その詳細については図2に示した通りであるが、現実にこの制度を利用しよう

Hosei University Repository

図2　市民のイニシアティヴの発展のために

具体的な事項	コンヴェンションの提案 (46.4条)	改善の可能性と助言
開始の条件：イニシアティヴを開始するために，どれくらいの署名を集めなければならないか？	「相当数の市民，100万以上」	100万以上の署名＝拡大後の共同体のすべての住民の0.2％ (4億8000万)
時間的制約：署名を集めるために時間はどれくらい与えられるか？	「EC法が特定の手続きに関する規定を決定する」	8—16ヵ月（より力のないアクターもイニシアティヴを成し遂げられるために）
除外される政治的問題：どのような政治的問題が直接民主主義的決定から除外されるのか？	「この憲法を実施する目的に共同体による法的行動が求められると市民が考えるような事柄」	なし（市民のイニシアティヴは欧州委員会の権限に限定されているため，それ以上の制限は適切ではない）
領土的配分：いくつの加盟国から署名は集められなければならないのか？また，一国における署名数の上限はどれくらいか？	「相当数の加盟国から」	イニシアティヴのトランスナショナルな側面を促進するために5—8加盟国
署名活動の方法：どのように署名は集められるべきか？自由に集められるべきか，法の規制のもと地方政府において署名をすべきか？	「EC法が特定の手続きに関する規定を決定する」	署名活動はできるだけ自由に行われるべきで，インターネットなどの電子ネットワークも含む（確認作業は加盟国の行政がランダムなサンプル検査によって行う）
議会の役割：直接・間接民主民主主義の両形式は，議会での議論によってリンクされることが必要で，異なる提案が提出される可能性を残さなければならない	「欧州委員会を召喚」	欧州議会は欧州市民によるイニシアティヴのプロセスにおいて役割があるが，それをストップさせる権限は持たない
有権者への情報提供：有権者が問題についての適切な情報が提供されるために多くの努力が必要とされる．そしてそれは十分に議論されなくてはならない．少なくとも有権者のためのパンフレットが配布されるべきである	「EC法が特定の手続きに関する規定を決定する」	登録されたイニシアティヴは，任務遂行のためのある程度の基本的枠組みに必要な財源を共同体から給付される．加えて有効なイニシアティヴはすべての共同体有権者に告知するための財源を給付される
公式な資格とイニシアティヴ欧州委員会の法的ステータス	「適切な法案」	EC法の草案

出所：IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum process can contribute to more and better democracy. By Bruno Kaufmann

Hosei University Repository

ということを考えると、コンヴェンションの提案している各事項はあまりにも大雑把で抽象的すぎるといわざるをえない。それに対して、ERCは「改善の可能性と助言」を各事項に与えている。そして、ERCの中心的メンバーのひとりであるブルーノ・カオフマン（Bruno Kaufmann）は、「市民のイニシアティヴ」がほとんど欧州委員会の好意（good will）に依存しているかぎり、この新しい参加手段を市民にとって信頼できるものにするための、ある種のアファーマティヴ・アクションが必要であろう、[20] とコメントしている。また、各加盟国政府を含め、共同体諸機関によるポジティヴな姿勢も必要であるとし、そのためにはIRI（Initiative & Referendum Institute Europe）は喜んでアシストする用意があることも付け加えている。[21]

第二節　市民の参加デモクラシー

(a) 市民が求める市民参加

ドイツのNGO「もっと民主主義を！（Mehr Demokratie!）」[22] はヨーロッパ問題担当のミヒャエル・エフラー（Michael Efler）を中心に、欧州議会議員のブルーノ・カオフマン、アラン・ラマスール（Alain Lammassoure）、ユルゲン・マイヤー（Jürgen Meyer）と連携して憲法条約草案に参加デモクラシーを導入するキャンペーンERCを展開した彼らは、まず、憲法条約草案を作成するためのコンヴェンション開催期間中に、コンヴェンションのメンバーの同意をとりつけるための粘り強いロビー活動をしながら、二つのプロポーザルを提出し、署名活動を行った。そのプロポーザルとは、（一）憲法条約批准のためのレファレンダム、（二）共同体立法プロセスに参加デモクラシー（イニシアティヴ・レファレンダム）を憲法条約に盛り込むというものであった。このキャンペーンはInitiative &

Hosei University Repository

Referendum Institute Europeやベルギー、オランダの活動家、メディアなどを巻き込んで、大々的に展開され、コンヴェンション・メンバーからも大きな支持をとりつけながらも、最終的には、（二）の共同体立法プロセスにおけるイニシアティヴのみが認められるという結果に終わった。

この節では、今なぜヨーロッパに市民の参加デモクラシー、具体的にはイニシアティヴとレファレンダムが必要とされているのか、その特質、アドヴァンテージとは何かを考察し、第二の近代における市民が求めている共同体への市民参加とはどのようなものかを考察する。

①デモクラシーの民主化

ヨーロッパにおいて参加デモクラシー的手法はますます重要性を増し、実施される傾向にある。実際、一九七二年以降、欧州統合に関する四〇以上のレファレンダムが二二の国々で実施されてきた。欧州市民はヨーロッパ問題に関する重要な決定において市民の直接参加を実施してきた経験から、そのパイオニアであることは間違いない。それにもかかわらず、ヨーロッパのほとんどの市民たちにとって、欧州統合はいまだに身近には感じられておらず、エリートたちのみの問題あるいは非民主主義的事柄ととらえられている。

しかし、二〇〇三年六月にコンヴェンションによって採択された新しい憲法条約草案に関して、近い将来多くの市民がその意見を表明する機会をもつことが予想される。それは、この節の（b）で紹介するドイツのNGOなどが展開した、憲法条約を各加盟国が批准する際に各加盟国が同時にレファレンダムを実施しようというキャンペーンが身を結びつつあるからである。このように、事態は動き始めたばかりであるが、コンヴェンションが憲法条約草案に参

Hosei University Repository

加デモクラシーの最も初歩的手段である「欧州市民のイニシアティヴ」（"European Citizens' Initiative"）を導入するなど、ここ最近共同体は市民の直接参加への第一歩を踏み出した感がある。

世界的にみても、市民の直接参加は政治的意思決定のセンターステージになりつつあるようである。ＵＮＤＰ（The United Nations Development Program）はそのアセスメントの中で、最近以下のような二つの結論を出している[23]

1　社会の民主化は、われわれの時代の最も重要でポジティヴな傾向のひとつである。

2　**デモクラシーの民主化**は、近い将来の最も大きな挑戦のひとつである。

一九八〇年当時、自由選挙、多党制などのような基本的な民主的な権利を享受していたのは世界で人口にして四六％、国の数にして五四しかなかった。それが、二〇世紀末までには、七〇億人以上いる人口のうちの六八％、国の数にして一二九が、民主的国家に住んでいる。

しかし、ＵＮＤＰの報告書の中で、「真の民主化とは選挙を実施しただけで達成されるものではない。人々の尊厳が守られ、彼らを統治する法や制度の形成と管理運営に彼ら自身が参加できることが必要である」とも述べられている[24]。

これは、国連がイニシアティヴとレファレンダムというかたちで、市民が立法に直接参加することを二一世紀のグローバルなデモクラシーの挑戦の中心にすえた最初である。欧州統合は、この中心的役割を担っている。世界中の他

Hosei University Repository

のどんなトランスナショナルなレヴェルの政治過程をみても、欧州共同体ほどデモクラシーの享受ということにこだわっている政治機構はないであろう。それゆえ、欧州共同体は「民主主義の赤字」というような批判を受けることにもなるのである。

②イニシアティヴとレファレンダムによる代議制デモクラシーの補強

アメリカやスイスのような連邦制をとっている国では、イニシアティヴとレファレンダムは一〇〇年以上もの歴史をもち、政治的決定において重要な役割をはたしてきた。その他の国でそれらが憲法や政治的決定に取り入れられ、実施されるようになったのは、冷戦後のことである。[25] ヨーロッパにおいては一九七二年からおもに共同体制度加盟の是非を問うレファレンダムが当該国で行われているが、頻繁に行われるようになったのはやはり一九九〇年代になってからである（図3参照）。とはいえ、ヨーロッパは多くのレファレンダムによってその統合プロセスが進められてきており、世界のどこをみてもこれほど多くのレファレンダムによって決定されている事例はない。一九七二年から二〇〇三年の間、二二のヨーロッパの国で二五億人以上の人々が四〇の欧州統合に関する決定をレファレンダムによって行っている（図3参照）。

これは、ヨーロッパにおけるイニシアティヴとレファレンダムの発展過程のほんの入り口にすぎないが、欧州議会議員でありコンヴェンションのメンバーでもあったブルーノ・カオフマン、アラン・ラマスール、ユルゲン・マイヤーとドイツのNGO「もっと民主主義を！」のヨーロッパ問題担当のミヒャエル・エフラーらがコンヴェンションに提出したプロポーザルのひとつ、憲法条約の批准を二五ヵ国同時に実施するレファレンダムで行うというプロポーザ

Hosei University Repository

図3　ヨーロッパに関する40のレファレンダム

	国名	最終投票日	テーマ	賛成率	投票率	定数	発議／拘束力	法的根拠
1	フランス	1972年4月23日	EECの拡大	68.27%	60.27%	なし	大統領なし	11, 89条
2	アイルランド	1972年5月10日	EC承諾	83.1%	70.88%	なし	義務的Rあり	46.2条
3	ノルウェー	1972年9月26日	EC承諾	46.5%	79.2%	なし	議会なし	なし
4	デンマーク	1972年10月2日	EC承諾	63.29%	90.4%	非承認30%	義務的Rあり	20条
5	スイス	1972年12月3日	ECとの自由貿易条約	72.5%	52%	カントンと市民で両方とも多数	義務的Rあり	なし
6	イギリス	1975年6月5日	EC加盟	67.23%	64.03%	なし	政府なし	なし
7	グリーンランド	1982年2月27日	EC加盟	45.96%	74.91%	なし	議会あり	なし
8	デンマーク	1986年2月27日	共同市場	56.24%	75.39%	非承認30%	議会あり	42条
9	アイルランド	1987年5月26日	共同市場	69.92%	44.09%	なし	義務的Rあり	46.2条
10	イタリア	1989年6月18日	欧州憲法プロセス	88.06%	85.4%	なし	市民のイニシアティヴなし	71条
11	デンマーク	1992年6月2日	マーストリヒト条約	47.93%	83.1%	非承認30%	義務的Rあり	20条
12	アイルランド	1992年6月18日	マーストリヒト条約	68.7%	57.31%	なし	義務的Rあり	46.2条
13	フランス	1992年9月20日	マーストリヒト条約	51.05%	69.69%	なし	大統領あり	11条
14	スイス	1992年12月6日	EEA承諾	49.7%	78%	カントンと市民で両方とも多数	義務的Rあり	89.5条 123条
15	リトアニア	1992年12月12日	EEA承諾	55.81%	87%	なし	議会あり	66条
16	デンマーク	1993年5月18日	マーストリヒト条約	56.77%	85.5%	非承認30%	議会あり	42%
17	オーストリア	1994年6月12日	EU承諾	66.58%	82.35%	なし	義務的Rあり	44条
18	フィンランド	1994年10月16日	56.88%	70.4%	70.4%	なし	議会なし	22条
19	スウェーデン	1994年11月13日	EU承諾	52.74%	83.32%	なし	議会	8章4項
20	Åland-Islands	1994年11月20日	EU承諾	73.64%	49.1%	なし	議会なし	なし
21	ノルウェー	1994年11月20日	EU承諾	47.8%	89%	なし	議会なし	なし
22	リトアニア	1995年4月9日	EEC	55.88%	82.05%	なし	義務的Rあり	66条
23	スイス	1997年6月8日	EU承諾	25.9%	35%	カントンと市民で両方とも多数	市民のイニシアティヴあり	121条
24	アイルランド	1998年5月22日	アムステルダム条約	61.74%	56.26%	なし	義務的Rあり	46.2条
25	デンマーク	1998年5月28日	アムステルダム条約	55.1%	76.24%	非承認30%	義務的Rあり	46.2条

Hosei University Repository

26	スイス	2000年 5月21日	EUとの双務的条約	67.2%	48%	なし	Facultative R あり	141条
27	デンマーク	2000年 9月28日	ユーロ導入	46.87%	87.2%	非承認 30%	市民のイニシアティヴ あり	139条
28	スイス	2001年 3月4日	EU承諾 手続き，開始	23.2%	55%	カントンと市民で両方とも多数	市民によるイニシアティヴ	139条
29	アイルランド	2001年 6月7日	ニース条約	46.13%	34.79%	なし	義務的R あり	46.2条
30	アイルランド	2002年 10月19日	ニース条約	62.89%	48.45%	なし	義務的R あり	46.2条
31	マルタ	2003年 3月8日	EU承諾	53.6%	91.0%	なし	議会 なし	なし
32	スロヴェニア	2003年 3月23日	EU承諾	89.6%	60.3%	投票率 50%	議会 あり	169条
33	ハンガリー	2003年 4月12日	EU承諾	83.8%	45.6%	25%以上の承認	議会 あり	19条， 28条
34	リトアニア	2003年 5月1日	EU承諾	91.1%	63.4%	投票率 50% 承認 33%	議会 あり	147条
35	スロヴァキア	2003年 5月17日	EU承諾	92.5%	52.5%	投票率 50%	議会 あり	
36	ポーランド	2003年 6月8日	EU承諾	77.5%	58.9%	投票率 50%	議会 あり	125条
37	チェコ共和国	2003年 6月14日	EU承諾	77.3%	55.2%	なし	議会 あり	特別法
38	エストニア	2003年 9月14日	EU承諾	66.83%	64.06%	なし	議会 あり	105条
39	スウェーデン	2003年 9月14日	ユーロ導入	42%	82.6%	なし	議会 なし	4条
40	リトアニア	2003年 9月20日	EU承諾	67%	72.5%	投票率 50%	議会 あり	79条

出所：IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum process can contribute to more and better democracy. By Bruno Kaufmann

ルは広く支持された。詳しくは後述するが、このプロポーザルはコンヴェンションにおける決定で憲法条約草案に盛り込まれなかったが。しかし、ポルトガル、スペイン、フランス、アイルランド、デンマークのような加盟国の政府は、すでに二〇〇四年か二〇〇五年市民によるレファレンダムの実施を行うことを発表しているし、オーストリアやベルギーでは近い将来ヨーロッパ規模のレファレンダムに参加する意向を表明している。このようなダイナミックな発展のかげには、イニシアティヴとレファレンダムによって、多くの国が参加デモクラシー的な制度の基盤

Hosei University Repository

を強化しようとする意図がうかがえる。[26]

「共同体創設の父」たちは、トランスナショナルなレヴェルでの政治的意思決定に市民の直接参加という考えには否定的であった。それは、ドイツなどでよくいわれる第二次世界大戦の後遺症というよりは、増大する冷戦の脅威であったようである。[27]冷戦はまず何よりも一九四〇年代に発展しつつあった民主的ヨーロッパ連邦（a democratic European Federation）の構想を打ち砕いた。その結果として、ジャン・モネ、シューマンといった一九五〇年代の欧州統合を進めたリーダーたちは、機能主義的な仕事をせざるをえなかった。つまり、統合は加盟国間の抵抗の少ない経済や官僚的な関心事から進められることになり、政治的統合は保留されることになる。当然そこには政治的意思決定への市民の直接参加など考慮されるはずなどなかったであろう。

しかし、一九六〇年代になってヨーロッパ規模でのレファレンダムに挑戦しようとした強力なリーダーがいた。それはシャルル・ド・ゴールである。彼によれば、「ヨーロッパは、様々な国の人々が自ら同盟を結ぶことを決定するときに初めて誕生するものであろう。各加盟国の議員が各国議会内で投票して批准を決定するのでは不十分であり、市民による投票が必要であろう。そして、それは当該国すべてにおいて同時に実施されることが望ましい」。[28]驚くことにド・ゴールの構想は二〇〇二年から二〇〇三年にかけて、前述した欧州議会議員とNGOメンバーが憲法条約草案作成のためのコンヴェンションに提出したふたつのプロポーザルのうち、憲法批准のためのレファレンダムについて主張していることとほぼ同じなのである。二一世紀にはいってようやく動きを見せ始めた市民の直接参加の構想は、すでにこの時代に提唱されていたのである。

しかし、実際に共同体においてヨーロッパ問題に関するレファレンダムが初めて実施されたのは、それから一〇年

Hosei University Repository

を経た一九七二年三月二三日のことであった。それはジョルジュ・ポンピドー（Georges Pompidou）が自国の市民に、共同体の北方拡大の是非を問うために実施したレファレンダムであった。これにより、フランスの市民は三分の二の多数でデンマーク、イギリス、アイルランド、ノルウェーの共同体加盟を承認する意志を表明した。このレファレンダムは具体的な加盟承認ということ以外にも、ヨーロッパでの市民の直接参加に可能性を開いたという意義を持っている。これに続くようにして、この年の五月一〇日には、デンマークとアイルランドで共同体加盟に関するレファレンダムが実施され、九月二六日にはノルウェー、一二月三日にはスイスがレファレンダムを実施している。

一九七二年のヨーロッパに関する最初のレファレンダムから気がつくことは、加盟国のレファレンダム実施のためのシステムに相違があるということである。図3から明らかなように、たとえばフランスでは大統領が発議して、レファレンダムの結果は拘束力をもたずに単なる諮問というかたちで使われる。しかし、アイルランドではそのレファレンダムは憲法によって規定されており、その結果は拘束力をもつ。デンマークでは、共同体に加盟する場合のような、その主権の一部を国際機関に移譲するとき、議会で六分の五以上の多数を得なければならないが、それが得られない場合に市民によるレファレンダムが実施される。ノルウェーが共同体に加盟するときは、議会がレファレンダムを発議し、スイスが自由貿易条約を批准するときは連邦政府がレファレンダムを発議した。

この図のデータによれば、平均して三分の二以上の有権者（六七％）がヨーロッパに関するレファレンダムに参加している。一九七九年以降、欧州議会議員選挙の投票率は平均して五五・七五％[29]であることを考えると、いかに欧州市民がヨーロッパ問題に興味をもち、その決定に参加したがっているのかがわかる。テーマに関していえば、ヨーロッパの制度に加盟するか否か（二七件）、ヨーロッパ基本条約の改正（一〇件）の二つにわけられる。また、実施さ

Hosei University Repository

図4　ヨーロッパ問題に関するレファレンダムのための手続き

	拘束力なし		拘束力あり	
国民投票 (Plebiscites)	フランス	1972	フランス	1992
	ノルウェー	1972	アイルランド	2002
		1994	デンマーク	1986
	イギリス	1975		1993
	グリーンランド	1982	スロヴェニア	2003
	フィンランド	1994	ハンガリー	2003
	スウェーデン	1994	リトアニア	2003
	エーランド	1994	スロヴァキア	2003
	マルタ	2003	ポーランド	2003
	スウェーデン	2003	チェコ共和国	2003
			エストニア	2003
			ラトヴィア	2003
イニシアティヴ＆ レファレンダム	イタリア	1989	チェコ共和国	1997
				2000
				2001
義務的レファレンダム			アイルランド	1972
				1987
				1992
				1998
				2000
			デンマーク	1972
				1992
				1998
				2000
			チェコ共和国	1972
				1992
			リヒテンシュタイン	1992
				1995
			オーストリア	1994

出所：IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum process can contribute to more and better democracy. By Bruno Kaufmann

れた時期については、一九九四年以降頻繁になっており、全体の四分の三が実施されている。

レファレンダムを実施するための制度をみてみると、誰がレファレンダムを発議するかというところで、大きくわけて二つのタイプがある。それは、政治的権限をもった者たちが多数賛同したときに行われるレファレンダム（plebiscites）、そして社会の少数の者がイニシアティヴを起こして、または議会の発議によっ

Hosei University Repository

て行われるレファレンダム（popular initiative）である。そしてそれらのレファレンダムは、諮問的なものと拘束力があるものとに分けられる。

また、図4で明らかなようにヨーロッパ問題に関するレファレンダムは、拘束力をもつものが増えつつある傾向にある。一九七二年から一九八一年の間に実施された六件のレファレンダムのうち、拘束力をもったものはたった二件であった。一九八二年から一九九一年では、全体の二五％のレファレンダムが拘束力をもった。そして一九九二年以降は二〇件中一六件が拘束力をもち、その率八〇％である。一九九五年以降ではマルタとスウェーデンを除く、すべてのヨーロッパ問題に関するレファレンダムは拘束力をもったものである。

より多くの欧州市民が増加傾向にある拘束力のあるレファレンダムによって共同体政治に参加できるようになってきている。そしてこの経験は他のすべてのレヴェルでも参加デモクラシー、市民の直接参加へ門戸を開いていく傾向にある。[30]

欧州統合との関連から、アンドレア・グロス（Andreas Gross）（the vice-president of the Council of Europe）は参加デモクラシーの利点を次のように挙げている。[31]

●政治家と市民の間に新しい関係をつくることができる。

高水準での認識と理解、二者間により良いダイアローグをもたらす。

●政治における市民の役割を増大することができる。

実際に問題に定期的に取り組むことにより、市民はより有能かつ高いモチヴェーションをもち、より学習するよ

Hosei University Repository

うになる。

●統合を推進する勢力に貢献することができる。

グローバル化した経済に対するより効果的なカウンターバランスとなる。

また、サイモン・ハグ（Simon Hug）、マティアス・ベンツ（Matthias Benz）、アロワ・シュツッツアー（Alois Stutzer）などの学者たちは、レファレンダムの質的側面の中の量的効果を指摘しようと試みている。

ハグによれば[32]、

●義務的レファレンダムまたはイニシアティヴが導くレファレンダムを実施する国では、国民投票（plebiscites）のみか参加デモクラシー的な決定をまったく行わない国とくらべて、**共同体政策がより市民の要望と調和している。**

●ヨーロッパ問題に関するレファレンダムを実施してきた国は、一度もそれを行ったことのない国とくらべて、条約の交渉に関する決定においてより良いポジションについている。

ベンツやシュツッツアーによれば[33]、

●市民により広く政治参加の道がひらかれている場合において、彼らは政治的により情報を与えられる。

伝統的で支配的な純粋な議会政治デモクラシーとの対比で、代議制・参加デモクラシーのほどよいコンビネーション

Hosei University Repository

から生まれる新しい代議制デモクラシーこそ、二一世紀の欧州市民が求める政治的意思決定方法であり、デモクラシーを民主化するということでもある。代議制デモクラシーの行き届かない部分を参加デモクラシーが補い、うまく市民の意志をとりいれるこのシステムこそ、共同体に今必要な「新しいデモクラシー」であると主張する。

しかし、この「新しいデモクラシー」を阻止しようとする勢力も根強く存在する。なぜなら、イニシアティヴとレファレンダムは、現行の制度における権力を制限することがしばしば起こるため、その権力の座にある勢力はそれを好まない者もある。とくに、共同体では、その立法においてキーアクターとして加盟国政府が大きな権限をもち、それゆえ二重の権力をもつようなことも起こりえるため、説明責任、透明性、そして市民の参加というようなデモクラシーの核となるコンセプトは満たされない。

(b) ドイツNGO「もっと民主主義を!」が求める市民参加—「市民立法」

①彼らが目指すもの

第三章では、市民参加という観点から二つの問題点が明らかになった①非政府系アクターの参加機会の不平等、②非政府系アクターが市民団体ではなく利益団体であること。これらの問題について参加デモクラシーの理論に照らして検証してみる。代議制デモクラシーの公的ルートの外から参加し、彼らの意思や利益を直接的に政策決定に反映させようとする点で、利益団体も市民団体(商業的利益を目的としていない点で大規模な環境NGOなどの公益NGOもこちらに分類する)も政治参加の形態からいえば同じく市民運動をしているといえる。しかし、共同体政策形成プロセスにおいては、前述した通り、利益団体はすでに無数のポリシー・ネットワークをブリュッセルに確立している

Hosei University Repository

が、市民団体はそのようなものを一般に持っていない。なぜなら、利益団体は特定の職業、業界団体からなり、運動の方向や追及する目的が一定しているが、市民団体は一般に労働者、主婦、自由業者、学生など、いわゆる平均的市民からなり、追求する目的も広範で無定形である。このような集団の構成と運動の特徴の違いが、欧州委員会政策形成プロセスへの組織化した参加ルートを確立できるか否かを分けているひとつの要因でもある。

しかし、これでは共同体の政策が、特に環境政策などの分野において、生産優先主義に傾いてしまう傾向は否めない。その具体例は第三章で示した通りである。欧州委員会での包装廃棄物指令草案作成プロセスにおいて、産業団体のみが優遇され、環境ＮＧＯが排除された結果、指令は環境ＮＧＯをはじめとする欧州市民の期待するような環境政策にはならなかった。

このように、第三章をみてくると、欧州市民の意思や利益が「効果性」をもって、なおかつ民主的に共同体政策に反映される手段は、現在の共同体政治制度にはないと本論は結論する。第三章では、法案発案権を独占する欧州委員会の指令草案作成プロセスに、利益団体以外の欧州市民参加がほぼ不可能であることが明らかになった。そうなると、残る希望は欧州市民の直接参加、つまり参加デモクラシーに託されてくる。

しかし、本論はデモクラシーを代議制デモクラシーとの二者択一的なものとして提唱するのではないことをはっきり述べておきたい。イギリスの代表的な学者たち[34]が説くように、参加デモクラシーは代議制デモクラシーの補完的機能をはたすものであり、両者は互いに依存する関係にあるのである。つまり、代議制デモクラシーが有効に機能するときには、参加デモクラシーにそれほど期待することはないが、代議制デモクラシーが形骸化しているときには、参加デモクラシーが活発化するのである[35]。大きな経済領域での統合を達成し、欧州市民が自分たちの生活がいやおうな

Hosei University Repository

しに共同体政策の中にあることを実感しはじめた現在、彼らは一層強く自分たちの意思を共同体政策に反映させたいと望むようになった。つまり社会の民主化ではなく、共同体のデモクラシーの民主化を求めだしているのである。

共同体における参加デモクラシーの現実的可能性は後述することとして、ここではその理論的可能性を検証することにしたい。

代議制デモクラシーとは有権者によって代表者を選出し、この代表者が政策を決定する。したがって、「デモス・クラティア（民衆が司る）」を選挙という行動に依拠させるものである。それに対して、参加デモクラシーとは、有権者が政治の運営に直接参加し影響力を与える。この場合「デモス・クラティア」は有権者の自発的参加に求められる。[36] 共同体域内ですでに制度化されている参加デモクラシーには、いくつかの加盟国で統合の節目に行われている国民投票がある。しかし、共同体規模で欧州市民を対象としたレファレンダムは存在しない。欧州憲法条約を欧州市民によるレファレンダムで採択するべきであるという提案がなされている。もうひとつの参加デモクラシーには、市民立法がある。参加デモクラシーの形態といえば、有権者が直接政策形成プロセス（形成・経過・実行）[37] にレファレンダム（国民投票）、イニシアティヴ（国民発案）、リコール（国民解任）によって影響をおよぼすというのが一般的である。

しかし、本論で扱う共同体の参加デモクラシーでは、イニシアティヴ、市民請願、レファレンダムという参加方法をとる。これは、憲法条約草案を作成するためのコンヴェンションへ、ドイツのNGO「もっと民主主義を！(Mehr Demokratie!)」を中心としたグループがロビー活動によって参加デモクラシーの導入をはたらきかけたときに提出したプロポーザルに基づくものである。ドイツでは現在、連邦レヴェルでは参加デモクラシーは一切おこなわ

Hosei University Repository

れていないが、州レヴェルでは活発におこなわれている。[38] 州によって多少異なるが、法律の制定改廃に関する州民立法制度は一六の州憲法全てで採用され、二段階と三段階の手続きからなる制度に大別される。[39]

これから本論で扱う参加デモクラシーのイメージを描くために、ベルリンを例に一連の手続きを簡単におってみることとする。まず、ベルリンの全ての住民は州議会の決定権限の範囲内において、ベルリンに関わる一定の政治的意思形成案件に州議会を取り組ませる権限を持っている。その発案は九万人のベルリンの有権者により署名されていなければならない（州憲法第六一条、州民発案）。次に、州民請願は、ベルリン州が立法権限を有する限りにおいて、法律の制定改廃を目的として行うことができる。それは、一被選期間中においてひとつのテーマについては一回しか許されない。州民請願とともに完成した法律案が提出されなければならない（第六二条、州民請願）。州民請願が成立した場合には、その法律案について四ヵ月以内に州民投票が実施されなければならない。ただし、州議会が請願された法律案を内容上その本質的存立において修正することなく受け入れた場合には、州民投票は行われない。州議会は、自らの法律案を同時に投票にかけるため提出することができる。法律が州民投票によって採択される場合には、五〇％以上の投票率で、過半数の賛成を得るか、投票率が五〇％未満の場合は有権者全体の三分の一以上の賛成が得られた場合である（第六三条、州民投票）。

このような州民立法の慣習を持つ国のＮＧＯ「もっと民主主義を！」は、冷戦終結後からベルリン、ハンブルクなどをはじめとした五つの州で活発に州民発案に取り組み、実績をあげている。[40] そのような、彼らにとって、州レヴェルの次は連邦レヴェルで、その次は共同体レヴェルで参加デモクラシーを実現しようと考えるのはごく自然の成り行きであったという。[41]

Hosei University Repository

彼らがこのドイツのいくつかの州によって採用されている三段階の州民立法手続きを、そのプロポーザルの基調にしている妥当性を本論は次のように分析する。世界各国における政策形成への市民の直接参加をみてみると、市民の申立に基づいて発案できるものではなく、憲法に基づいて組織されたいくつかの機関、すなわち立法府や大統領だけが発案できるというものがほとんどである。[42] 法律的にいうと、有権者のなかの一集団によって請求されるイニシアティヴではなく、政府によって請求されるレファレンダムを実施している。[43] つまり、ドイツの州における三段階の手続きのうち、第一段階のイニシアティヴと第二段階の市民請願が、市民ではなく立法府や大統領によってなされるようなものである。市民はただ与えられた議題に、イエスかノーを表明する権利しか与えられていない。これではその結果が拘束力を持つか持たないかにかかわらず、それは諮問的な投票であり、ドイツの州における州民立法のいちプロセスとしての投票とは本質的に異なるものである。彼らがドイツの州民立法を共同体の参加デモクラシーの基調にしている妥当性は、市民がアジェンダ・セッティング・パワーを持つことにある。

また、レファレンダムには一般的に、①憲法改正というテーマで実施されることと、②政府が内部で合意に達することができなかったときに実施されることが多い。[44]

①のようなものには、共同体への加盟、憲法を基本条約に拡大適用することに対する承認、中央・東欧の共産主義体制崩壊後、新しい民主的な憲法の承認などがある。ヨーロッパでは共同体の拡大と深化に伴い、このタイプのレファレンダムが一九九〇年代以降急増している。いうまでもなく、その中で最も有名なのは、マーストリヒト条約批准を拒否した一九九二年六月のデンマークのレファレンダムである。また記憶に新しいのは、外相暗殺にまで発展した二〇〇三年九月のスウェーデンの欧州通過同盟（ＥＭＵ）同盟加盟に関するレファレンダムなどもある。このように、

Hosei University Repository

最近一〇年くらいの間にヨーロッパ各国では、共同体に関する重要な決定はレファレンダムにかけることが常識となってきている。このような流れのなかで、憲法条約草案の採択をＩＧＣではなく、欧州市民によるレファレンダムで行いたいという動きがでてくるのは、いたって自然かつ妥当なことである。

ただし、重要なことはレファレンダムの実施方法である。従来行われてきたように、各加盟国がそれぞれの憲法に従って、それぞれの形態（拘束力の有無など）で、異なる時期に実施するのではなく、同日同時に一斉に全ての加盟国がレファレンダムを行うのである。つまり、憲法条約草案採択を目前に控えた時点で欧州市民が求めているレファレンダムとは、各加盟国におけるそれぞれの国民投票ではなく、ヨーロッパ規模での（欧州）市民投票である。多くの民主国家がそうであるように、このような手続きによって憲法を制定改廃することが、共同体のデモクラシーの民主化の第一歩であると思われる。

しかし、ここにもまた、一個の民主国家とは違う欧州共同体特有の問題がでてくる。それは、欧州憲法自体に憲法制定改廃のためのレファレンダムを規定していいものかという問題である。現在、各加盟国はそれぞれ自国の憲法制定改廃に関するレファレンダムを憲法で規定しており、共同体に関するレファレンダムも同様、各国憲法に依拠して行ってきた。憲法条約は、従来行ってきた条約批准の延長線にありながら、各加盟国憲法の上に制定される初めての憲法という重大な側面を持っている。よって、その欧州憲法上の扱いについては、コンヴェンションでも意見の分かれるところであった。欧州委員会側の立場は、レファレンダムは各加盟国憲法に基づいて行われるべきものなので、それを欧州憲法に規定することは「行き過ぎ」た感があるというものであった。[45] 加えて、もしそのようなレファレンダムが実施され、一国でも否決するようなことがあれば、採択が遅れるという現実的な懸念があるように思われる。

Hosei University Repository

しかし、「もっと民主主義を！」を中心とするグループＥＲＣは、そのプロポーザルの中で、あえて憲法条約草案へのレファレンダムの明確な規定を要求した。なぜなら、加盟国の中にはドイツのように、国家レヴェルでの参加デモクラシーに消極的[46]な政府もあるためである。ドイツは戦後、連邦レヴェルのレファレンダムは一度も行っておらず、共同体問題に関しても例外ではない。実際、「もっと民主主義を！」の欧州問題担当者、ミヒャエル・エフラーは、コンヴェンション・メンバーへのロビー活動で、同じドイツ出身者から彼らのプロポーザルへの理解と賛同を得るのが最も難しかったと話している[47]。

②の一般に政府が協議に達することができず、レファレンダムを実施するケースでは、道徳的争点と社会的争点に関わる分野で頻繁にレファレンダムが実施される[48]。具体的には環境問題や原子力の問題である。これらは既成政党のイデオロギーによってカヴァーされていない争点であり政党内部に派閥争いや分裂の危険を生じさせる。そのような危険を回避するため、通常は敵対関係にある政党のリーダーたちは、レファレンダムに賛成することに共通の利益を見出し、自らの意見を自由に表明することを派閥に認めるものである[49]。政治家側にとってだけでなく、環境保護主義イデオロギーにとってもレファレンダムは好ましい。なぜなら、レファレンダムが通常の議会手続きよりも現行の産業界優遇政策をくつがえす可能性をもっているからである[50]。このことは、共同体においても応用できるのではないだろうか。政策形成段階における、欧州委員会と産業界の不透明で非民主的なつながりを壊し、より環境保護主義イデオロギーを反映させることをレファレンダムは可能にすることが期待できる。レファレンダムは、通常の選挙よりも古い政治的連携と政治的協力を解体する大きな潜在力を秘めているのである[51]。言い換えれば、政治的に十分に組織されていない利害関係者、市民、にとって重要な争点が有利な方向に、政治的アジェンダに影響力を与えることができ

Hosei University Repository

るのである。

②コンヴェンション・メンバーへのロビー活動のドキュメント

前述したように、二〇〇五年発行の憲法の草案条約に欧州市民のイニシアティヴが盛り込まれた。これはドイツのNGO「もっと民主主義を！」のメンバーが中心となりドイツ以外の関係者を巻き込んで行った、参加デモクラシーを求めるロビー活動の結果である。NGO「もっと民主主義を！」でヨーロッパを担当するミヒャエル・エフラーは、このコンヴェンションの開催期間の初めから終わりまで、その活動の中心人物として働いた。この節は「もっと民主主義を！」が行った活動の内部報告書とミヒャエル・エフラーへのインタヴューに基づくものである。

二〇〇二年三月から一一月まで、彼らはブリュッセルの憲法条約タスク・フォース・コンヴェンションのメンバーと具体案で話し合いをすることに専念した。幾度となく重ねた審議の後に決定された提案は二つあった。それは欧州市民の直接投票、将来的には市町村単位の市民投票と憲法改正のための義務的レファレンダムを欧州憲法に盛り込むことであった。

彼らの戦略はその要求内容を削減されないように守り抜くことであったという。欧州議会の議員たちとの最初の会議で、興味深いことに、法的制限があった以外は、ヨーロピアン・ワイドな市民投票に大きな支持が得られた。しかし、彼らが初めから唯一法的にも政治的にも可能であると考えていた国民投票（national referenda）に関しては一日にしてすべての加盟国から強い抵抗を受けた。しかし、彼らは自らの考えを貫き通した。なぜなら、彼らは欧州議会議員のなかに、市民投票についてかなり非現実的でときに理想主義的ともいえる観測をもっている者が少なからず

Hosei University Repository

いることに気がついていたからである。そのような議員たちは、憲法草案作成プロセスを、政治的、法的、理論的障害をまったく無視して、ヨーロッパ的視点からのみ考えていたのである。

二〇〇二年一二月、彼らは憲法条約草案修正のための短い論文を書き、コンヴェンションにおける作業を開始した。しかし、小さないちNGOがそれをどのように進めていけたのであろうか。まず、彼らは二〇〇三年一月に開催される欧州議会の会期中にワーキング・ディナーをセッティングすることにし、そこに招待すべき人物を欧州議会議員から探し始めた。そして、様々な政治的グループからの支持を得て、ハイディ・ハオエアラ（Heidi Haueala）（緑の党、フィンランド、欧州議員）、ダイアナ・ウォリア（Diana Wallia）（リベラル、イギリス、欧州議員）ユルゲン・マイヤー（Jürgen Meyer）（社民党、ドイツ、欧州議員）アラン・ラマスール（Alain Lamassourc）（EPP、フランス、コンヴェンション・メンバー）からco-invitatorになる承諾をとりつけた。そこに"Initiative & Referendum Institute"のブルーノ・カオフマンと「もっと民主主義を！」と"Democracy International"のエフラー自身が加わった。このワーキング・ディナーは大成功をおさめ、彼らの活動のブレイク・スルーになった。出身国も所属する政治的グループも違う一〇人を超える人たちがこの会議に出席していた。会議では集中した雰囲気の中で、かなり深い議論がなされた。また、会議に参加した人のみならず、もっと多くの人々が彼らのアイディアへの関心をEメールで示してきた。憲法条約草案のなかで市民イニシアティヴはあまり問題とされず、自然と市民投票が議論の中心となった。この会議の終わりに、John Gprmley（持ち回りのコンヴェンション・メンバー）が、市民投票と参加デモクラシーの具体的プロポーザルを作成して、別の会議で議論するべきだと提案した。

市民投票に関する文書に同意を得るためには、二つの会議が必要だった。そこで彼らはひとつの譲歩を強いられる

Hosei University Repository

ことになった。それは、国民投票を憲法により許されていない加盟国には、諮問的な国民投票でよしとするというものであった。しかし、彼らの本来の目的はドイツをはじめとするこのような加盟国にも、拘束力のある国民投票を採用するよう憲法を改正することを促すことであった。[52] その議論の中で、市民イニシアティヴを導入するという高い出発点を支持するものもあれば、欧州委員会の排他的権限である法案作成、提出権に干渉することに難色をしめすものもあった。そこで彼らは、複雑な手続きや数字の議論を避けるために、参加デモクラシーの基本原理と手段のみを提案した。この会議の最終日である二〇〇三年二月二七日には、これらの困難を話し合うために残された時間はわずか五分となっていた。とても、解決可能な状況ではなかったし、さらに誰が全体のプロセスやコンヴェンションでの署名集めに責任を持つかという問題も残されていた。そこで彼らは、ユルゲン・マイヤーとアラン・ラマスールの両氏と緊密な協力関係をとりながら、それを自分たちで行うこととした。その日のうちに、コンヴェンション・メンバーからの署名集めにとりかかった。選出された代表からＮＧＯのメンバーが署名を集めるというのは珍しいことであったが、誰もそのことを問題とするものはなかった。彼らはみずからのアイディアと文書のために闘志を燃やした。そして彼らは二〇〇三年二月二八日金曜日、八名の署名を手にブリュッセルを後にした。

しかし、彼らはどのようにこの市民立法を続けるのか考えあぐねていた。そして、一ヵ月近いコンヴェンション・メンバーとの話し合いの末、市民イニシアティヴ・市民投票・（署名の数や得票率など詳細を特定しない）義務的レファレンダムの手段の導入のみに関する文書の支持を集めることにした。会議と会議の間、彼らは文書を多くのコンヴェンション・メンバーに広めようと、Ｅメールやファックス、電話を何百回、何千回とした。それは本当に大変な作業でときに非常にストレスのたまるものであった。なぜならブリュッセルに出向いて政治家に直接コンタクトを取

Hosei University Repository

るほうがはるかに簡単であるからだ。その一方で、彼ら全員に直接コンタクトをとるというのは不可能でもあったのだ。二〇〇三年三月三一日、アラン・ラマスールは市民投票の文書と、持ち回りのメンバーやオブザーバーを含めたコンヴェンション・メンバーから集めた三七名の署名をコンヴェンションの事務局へ送った。そのとき、二番目の文書については三名の署名しか集まっていなかった。

二〇〇三年四月三、四日のコンヴェンション会議で、彼らは初めて両方の提案への署名を集めた。アラン・ラマスール、ユルゲン・マイヤー、ブルーノ・カオフマンとミヒャエル・エフラーが参加し、マスコミも多くかけつける中、彼らはヨーロッパメディアに市民投票に関する文書を提出した。その会議において、コンヴェンションの審議は、最初の草案、第三四条（参加デモクラシーの原則）と、代表的な組織と市民社会とのある程度組織化したダイアローグを発表した。この時点で、審議に修正を提出するのにわずか一週間しか残されていなかったが、その時審議されていた修正は彼らの意図する方向に向いていたので、さらに彼らは署名活動を続けることにした。

二〇〇三年四月二四、二五日、このコンヴェンション会議は彼らにとってとても重要な意味をもっていた。それは、ユルゲン・マイヤーが社民コンヴェンション・メンバーの会議で両プロポーザルを提出し、多くの支持を得たからである。「（欧州）連合の参加デモクラシー・ライフ」と称される本会議で、多くのメンバーは憲法条約草案の中に市民投票と参加デモクラシーの要素を入れることに賛成するむね発言をした。議論の終わりに、ジスカール・デスタンは本会議で市民投票のアイディアが正しいという認識を示した。彼らは、七五名の賛同と二六の署名を得てブリュッセルを発った。

二〇〇三年五月一五、一六日、二四、二五日の二つのコンヴェンション会議は本会議の作業への積もりつつある不

Hosei University Repository

満に性格づけられた。その時彼らはすでにほとんど全てのコンヴェンション・メンバーと話し終えていた。しかし、多くの提出された修正案は考慮にさえ入れられなかった。制度に関するものなど、キーイシューにおいては全く文書がないまま、コンヴェンション作業が終わる期日は日に日に近づいていた。二〇〇三年五月の第二回本会議では、署名活動を終了した。彼らは「市民投票を求める最後のチャンス」(last call for referendum) というスローガンのもとにベルギーとオランダの活動家による協力を得て七〇〇以上のリーフレットを配布した。彼らは最終的には九三の賛同と四三の署名で作業を終えた。そしてアラン・ラマスールユルゲン・マイヤーはその翌週に文書を提出することにした。

六月の第一週に、彼らは幹部会 (Presidium) のメンバーと他のコンヴェンション・メンバーから、参加デモクラシーに関する彼らの提案は幹部会で合意に達しそうにないという明確な回答を受け取った。そこで、彼らはユルゲン・マイヤーの助言にしたがって、妥協案文書を作成することに同意した。その妥協案とは、欧州委員会に市民が法案を提出する権利を求めるものである。この妥協は参加デモクラシーへのほんの小さな第一歩であるが、決して過小評価されるべきものでも悲観すべきものでもない。なぜなら、それはオーストリアで頻繁に市民によって行使されている市民のためのイニシアティヴ権のようなものであるからだ。スイスなどの経験から、参加デモクラシーへの道のりは長く、このような小さな権利から始まっていることを考えれば悲観するどころか、喜ぶべき参加デモクラシーへの第一歩ととらえられる。

彼らはコンヴェンションの国会代表たちの大多数からその妥協案への賛同をとりつけており、ユルゲン・マイヤーは三〇以上の署名を集めたということを確認していた。そして最終的には七二名のコンヴェンション・メンバーから

Hosei University Repository

署名を集めた。何よりも彼らを驚かせたのは、ジスカール・デスタンが市民のイニシアティヴに好意的であり、幹部会もそのために解決策を検討予定であることが発表されたことである。彼らは、これを聞き感極まってルクセンブルク広場で祝杯をあげた。しかしそこで幹部会のメンバーのひとりに遭遇し、幹部会は圧倒的多数で彼らの案を否決したと知らされたのであった。その審議にジスカール・デスタンはいなかったという。エフラーは後にこの六月五、六日のコンヴェンションを振り返り、一喜一憂させられた忘れられない二日間であったと言っている。そして、この短い期間に幹部会でどのような変化と話し合いがもたれたのかについては全くわからないと言っている。

ベルリンに帰って数日間落ち込んだあと、エフラーはユルゲン・マイヤーに電話して、今後の活動の展開について話し合った。彼らは、これからも長期的に共同体レヴェルでの参加デモクラシー実現にむけて活動を続けていくという。また、ERCはコンヴェンション開催中のみのアドホックなキャンペーンであったが、現在もお互いにコンタクトをとりながら、それぞれの活動を続けている。

③この活動の意義

彼らがコンヴェンションに提出した二つのプロポーザル、憲法上約批准のためのレファレンダム、共同体立法過程でのイニシアティヴとレファレンダム、は残念ながらそのままのかたちでは承認されることはなかった。結果は第二のプロポーザルの一部、つまり市民によるイニシアティヴの権利のみが草案に盛り込まれただけであった。

しかし、彼らの活動の意義はその結果以上のものである。まず、第一に参加デモクラシーの母といわれるスイスなどの歴史をみても、最初はほんの小さな市民の権利を認めさせるところから始まり、長い年月と努力を重ねて現在の

Hosei University Repository

システムをつくりあげている。共同体における参加デモクラシー的手続きを現行のシステムを補完するかたちで導入しようという努力は今始まったばかりである。彼らの今回の活動の最も大きな意義は、彼らがそのための第一歩を共同体が踏み出す機会をつくったことではなかろうか。憲法条約（草案）が正式に採択、批准されたのちに、たびたび改正されることがあるであろう。その時にさらに第二歩、第三歩と参加デモクラシー的手続き、「新しいデモクラシー」の歩みは進められていくだろう。そして第二に、この共同体のデモクラシーの歴史に小さくも大きな意義をもつ第一歩を影で準備したのが、従来の政治的アクターのいずれでもない、ＮＧＯだということもまた注目に値するところである。高級官僚の集団・欧州委員会、加盟国首脳の会合・欧州理事会、加盟国関係閣僚の集まり・閣僚理事会、依然として共同体の主要なアクターであり続け、これからもそうあるであろう各加盟国政府、最近共同体でその政治的存在と発言力を認められつつある加盟国内の地方政府、そのどれでもなく、ＮＧＯがこれほど大きな仕事をしたことが今まであったであろうか。コンヴェンションのメンバーに彼らのプロポーザルに関して署名活動をしている間、その多くが各加盟国議会の代表者や欧州市民に彼らの代表として直接選出された欧州議員であったが、そのような人たちがドイツのいちＮＧＯがイニシアティヴをとるキャンペーンに署名、話し合いをもつという、異例の事態に誰一人として疑問をもつ人はいなかったという。それは、それが前代未聞であるとはいえ、誰がイニシアティヴをとるかということは些細なことであると思わせてしまうほどに、彼らが提出したプロポーザルの内容が共同体全体に普遍的重要性をもつものであったということであろう。このことは、すでに市民の直接参加の道に光を与えている。

第三節　共同体における参加デモクラシー可能性

Hosei University Repository

(a) 欧州連合条約（マーストリヒト条約）第四八条と各加盟国憲法改正問題

EUにおいて参加デモクラシーを制度として採用するか否かは、法的な問題、つまり欧州連合条約（マーストリヒト条約）第四八条[53]と各加盟国憲法が問題となってくる。第四八条の最後の一文に、欧州連合条約の改正はすべての加盟国により批准されたあと施行されるが、その改正の批准手続は、各加盟国の憲法の規定にしたがうことが明記されている。これは、各加盟国の憲法にレファレンダムの制度が盛り込まれていなければ、欧州連合条約を改正する際、国民投票を行う必要がないことを意味している。一方、イニシアティヴに関しては、実際にそれがどのように作用するかみなければならないが、ある一定の人数の市民が署名をし、欧州委員会に彼らの意見を表明するだけのものであるから、法の決定プロセスに強制力のあるレファレンダムとは全く違うものであるうえ、各加盟国の憲法を改正する必要もない。このことが、イニシアティヴだけが今回の憲法条約草案に盛り込まれた理由である。

コンヴェンションのタスクフォースにいたアレクサンダー・ヴィンターシュタインに共同体における参加デモクラシーの可能性についてインタヴューしたところ、[54]次のような回答がかえってきた。「加盟国の多くが国内でレファレンダムを実施していない。[55]諮問的なレファレンダムを実施している加盟国がいくつかあるだけである。レファレンダムに関しては全く統一されたヨーロッパ基準（European rule）というものが存在しない。レファレンダムを実施するか否かは共同体が決めることではなく、各加盟国が国内で決定すべきことである。しかし、いくつかのレファレンダムを必要とする加盟国やそれが可能な加盟国が実施するようになれば、その他の加盟国も同様にレファレンダムを実施するようになるであろうというのが私の理解しているところである。最近このことに関する議論はあまりされていない。私個人の考えでは、レファレンダムを実施することがいいことかどうか疑問である。なぜなら、これはとて

Hosei University Repository

も複雑な問題であり、レファレンダムは政治家をポピュラリストにする可能性がある。また、誰かの意図に人々がのせられてしまうというリスクがあるため、憲法に関してレファレンダムを論じることはとても大きなリスクを伴う。

（立法過程のレファレンダムについて）

立法プロセスの中のレファレンダムは国内法の問題である。委員会のプロポーザル提出のあとに理事会と議会がＥＣ法をつくる。それを各加盟国の国内議会がそれぞれの国内制度にてらして実施するのだから、その過程でレファレンダムを実施するか否かは、ＥＣ法の意図に沿ってそれが実施されていれば、共同体が関与することではない。

（憲法条約批准のレファレンダムについて）

それがよいことかどうかわからない。スイスなど一国内でのレファレンダムをみるかぎり、代議制デモクラシーとの対比という観点から、いいシステムであると思うが、それがヨーロッパレヴェルで行われるとしたら、はたしてそれが可能かどうか、扱いきれないのではないかと思う。」

たしかに、彼が言うように共同体ではそれが規則というかたちをとらないかぎり共同体の法や政策の実施方法は各加盟国の法にしたがうことになっており、レファレンダムをその憲法に定めていない加盟国に対して共同体がそれを変えさせることは不可能である。コンヴェンションが加盟国の欧州連合条約批准方法に直接関与することを好まないことは当然といえる。よって、共同体レヴェルでのレファレンダムが実現するためにまず絶対不可欠になってくるのが、加盟国による自発的な憲法改正である。これは、現在の日本における憲法改正議論をみれば明らかなように、簡単なことではない。しかも、対象国は一国ではなく、いまや二五ヵ国である。[56]

しかし、これについては明るい兆しも見えてきている。それは、すでにいくつかの加盟国政府が近い将来、レファ

Hosei University Repository

レンダムを実施する意思を表明しはじめているということである。たとえば、すでに市民による条約批准を行う伝統をもつデンマーク、アイルランド、フランスに加え、ポルトガル、スペイン、ルクセンブルクのようなその伝統をもたない加盟国の首相も欧州憲法批准のためのレファレンダムを近い将来実施していく方向にあるという意思を表明している。[57] また、オーストリア、[58] ベルギー、[59] フィンランド[60]は少し慎重ながらも検討、スロヴァキア、[61] スウェーデン、[62] イギリス（コンヴェンション・チーフ代表）[63] は否定という状況である。このように、加盟国政府の代表者たち自らレファレンダムに注目するということは、大変興味深く、意義のあることである。なぜなら、伝統的に政治的リーダーたちは市民に決定権を与えることに消極的であったし、政治的統制を市民にゆだねることなどは考えてもいなかったからである。

ちなみに、二〇〇二年一一月に行われた加盟国における憲法批准のためにレファレンダムに関する最初のIRI Europeの審議と二〇〇三年六月にドイツNGO「もっと民主主義を！」が行った調査によって、以下のことが明らかになった。[64] ①二五ヵ国中一七ヵ国の現・新・加盟国が、共同体レヴェルのレファレンダムの展望について「よい」あるいは「とてもよい」と評価している。「とてもよい」と答えた国のほとんどが中小規模の国であった。②フランス、ドイツ、イギリス、スペイン、ポルトガルのような大規模の国々の展望は、「ふつう」から「よい」である。その意味するところは、ある法的あるいは政治的問題があるが、それらは解決可能ということである。③しかし、ベルギー、マルタ、キプロスの三ヵ国では共同体レヴェルのレファレンダムを実施することに関して深刻な法的あるいは政治的問題がある。また、この調査レポートで明らかにされたのは、リトアニア、ラトヴィア、エストニアなどの旧ソ連の体制下にあった国々は、超国家的組織に主権の代表を送ることに極めて慎重である。たとえば、リトアニア憲法一四

Hosei University Repository

八・一条では、主権に関わるような内容のレファレンダムにおいては、七五％の承認が必要と規定されている。これは現実的にほとんど不可能なハードルであるといえる。また、ドイツ（連邦レヴェル）やオランダのように第二次世界大戦中のナチス政権下の経験から、参加デモクラシーにトラウマをもつ国々もある。こうした問題の解決が、これからの共同体における参加デモクラシーの発展を左右するであろう。

（b）手続きの煩雑化と電子ネットワークの可能性

また、ヴィンターシュタインは共同体レヴェルでのイニシアティヴが困難、レファレンダムにおいては不可能であるとする理由のひとつとして、手続きの煩雑さをあげている。たしかに、言語も行政システムも違う二五ヵ国の市民が同日同時にレファレンダムを行うことは膨大な労力を要する作業である。イニシアティヴにしても、署名活動はもちろんのこと、市民による討議においては物理的な距離や言語のちがいも障害にならないとはいえないであろう。現行のシステムにおいてでさえ、二五ヵ国体制に移行して欧州委員会はじめ共同体諸機関は問題や課題を抱えている。そのうえ、このような仕事をすすんで引き受けたいとは思わないであろう。

しかし、この問題にひとつの答えを与えうる可能性があるのは、郵便システムや電子ネットワークの発達とその利用である。二五ヵ国が集まる欧州共同体と一国を単純にくらべることはできないが、たとえば、スイスのレファレンダムでは郵送投票が認められており最近では郵送投票が多くなってきている。また、市民の討議においては従来の新聞やラジオ、テレビなどのメディアを媒体とした討議のほかに、電子討議という可能性もある。

まず、広い意味での「参加」には、イニシアティヴやレファレンダムが行われる際の各案件について自ら知識を得

Hosei University Repository

るということも含まれる。そのためには、本や新聞、テレビ、私的なものから公的なものまでの討議など、さまざまな方法がある。このような段階の参加がなくてもイエスかノーかの判断をすることはできるが、知識を得て思考をすることによって市民の行動の質ははるかに高まる。[65]

疲れて帰宅した市民の多くは、夕方から夜にかけてテレビをつける。その時、その他のジャンルの番組と同じくらいの可能性で、ニュースや時事番組を見るという。その点でテレビやラジオは、娯楽と政治の垣根をほとんど取り払ってしまったのである。[66] このテレビの役割と影響力はさまざまなメディアの中でも群を抜いている。一例をあげると、まずニュース番組で一般的事実と情報を提供する他に、知識人や専門家による討議、市民による討議の場を提供する。そしてその討議のあとに大衆投票を行ったりもする。参加デモクラシーや討議デモクラシーにおけるメディアのあり方については、さまざまな議論があるがここではあえて触れないこととする。[67] また、テレビの次に入手しやすく影響もあるのが新聞であろう。新聞は一般的な事実と情報を提供するだけでなく、紙面には知識人や専門家たちの討論や、市民の投書などによって討議の場も提供している。また、その新聞社の立場をきちんと表明する新聞社も少なくない。電話による討議、パソコンを使っての情報収集、討議もかなり増えてきている。

このような、メディアや電子媒体を駆使して、古代アテネの参加デモクラシーにおける対面討議では不可能であることが、ヨーロッパ二五ヵ国という比べようもないほど大きな規模の市民が討議を可能になっていくであろう。少なくとも、対面討議の形式のみを想定して、共同体レヴェルでの参加デモクラシーや討議デモクラシーを不可能であると否定する主張を切り崩すことにはなるであろう。

Hosei University Repository

(1) 現在、閣僚理事会で全会一致が得られない場合、各加盟国は配分された「持ち票」に応じて投票し、総数八七のうち六二票以上で可決する特定多数決を採用しているが、この「持ち票」制度を改め、「人口比」をより忠実に反映した制度にすることを憲法草案は提案している。これは、加盟国の過半数が賛成し、賛成国の人口の合計が全体の六〇％を超えれば可決するという制度である。「EUの力は国だけでなく市民にも由来する」という憲法原則に沿った改革といえる。『朝日新聞』二〇〇三年一二月二六日、六頁。

(2) 藤原豊司『欧州統合の地平』日本評論社、二〇〇一年、一〇一―一〇二頁

(3) 'A constitution for Europe', "The Economist", 29/11/2002, p. 57.

(4) "Financial Times", 07/10/2002

藤原豊司「EUは将来も加盟国主体に――「欧州の将来会議」が憲法草案提出――」、『海外事情研究所報告』、37号、二〇〇三年。

(5) JETRO『ユーロトレンド』二〇〇三年三月号、一一〇頁。

田中俊郎「欧州憲法条約草案採択への道」『海外事情』二〇〇三年一〇月号、一〇頁。

(6) 『朝日新聞』二〇〇三年一一月二六日。

(7) 『朝日新聞』二〇〇三年一二月一六日。

(8) Task Force Future of the Union, European Commission, Secretariat-General, Alexander Winterstein 氏より二〇〇四年三月三日に行ったインタヴューより。

(9) 田中俊郎「欧州憲法条約草案採択への道」『海外事情』二〇〇三年一〇月号、八頁。

(10) European Commission, European Governance: A White Paper, Brussels, 25. 7. 2001 COM (2001) 428 final.

(11) 前掲、田中、八頁。

(12) Leaken Declaration-The Future of the European Union, Annex 1, Presidency Conclusions, European Council Meeting in Leaken, 14 and 15 December 2001 (http://www.eu2001.be/VE_ADV_PRESS/detail.asp?cat_code=AA&items_id=2165&SE).

(13) Brussels, 31/03/2003 (CONTRIB291), Proposal 291, CONV658/03.

(14) JETRO『ユーロトレンド』二〇〇二年九月号、一三―一四頁。

(15) JETRO『ユーロトレンド』二〇〇二年九月号、一五頁。

(16) JETRO『ユーロトレンド』二〇〇三年三月号、一一一頁。

庄司克宏「欧州憲法条約草案の概要と評価――簡素化・分権化・民主化・効率化」

Hosei University Repository

『海外事情』二〇〇三年一〇月号、一五頁。

(17) 庄司克宏『EU法　基礎編』岩波書店、二〇〇〇三年。
JETRO『ユーロトレンド』二〇〇三年三月号、一一一―一一三頁。

(18) 『朝日新聞』二〇〇三年一一月二六日。

(19) JETRO『ユーロトレンド』二〇〇三年三月号、一一三頁。

(20) (Initiative & Referendum Institute Europeによる資料)
Andreas Gross and Bruno Kaufmann, "A comparative study of Initiative and Referendum― a comparative evaluation of I & R in 32 European countries" in "IRI Europe Country Index on Citizen law making 2002", Amsterdam, 2002, p28.

(21) Ibid.

(22) ドイツ最大の参加デモクラシー推進運動団体。会員数はドイツ全体では約四〇〇〇人、そのうち有給、フルタイムで働く職員は一五人。バーデン・ヴェルテムベルク州、バイエルン州、ベルリン州、ブランデンブルク州、ブレーメン州、ハンブルク州、ヘッセン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ニーダー・ザクセン州、ノルドライン・ヴェストファーレン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州にオフィスがあり連携している。特に本部は設けていないが細井がインタヴューに訪ねたベルリン・オフィスには職員が五人おり、最大となっている。職員、会員には政治学者などの専門家を擁し、国会議員や欧州議会議員へのロビー活動を盛んに行いイニシアティヴやレファレンダムをドイツ基本条約や欧州憲法条約草案の条項として盛り込むための活動をしている。各州でイニシアティヴの申請が許可され、州法として成立した件数は数多い。

(23) Monthy G. Marshall and Keith Jagger, Polity IV Project: Datast Users Manual. April 2002 (www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity).

(24) The yearly index of democracy, Freedom House (www.fredomhous.org/ratings/index.htm).

(25) (Initiative & Referendum Institute Europeによる資料)
Andreas Gross and Bruno Kaufmann, "A comparative study of Initiative and Referendum― a comparative evaluation of I & R in 32 European countries" in "IRI Europe Country Index on Citizen law making 2002", Amsterdam, 2002.

(26) (Initiative & Referendum Institute Europeによる資料)
Bruno Kaufmann, "If you want a crowd, start a fight "IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum pro-

Hosei University Repository

cess can contribute to more and better democracy.

(27) Ibid.

(28) Alain Peyrefitte, "C'était de Gaulle. Fayyad. Paris. 1994 in Hug, Simon. "Voice of Europe, Citizens, Referendums, and European Integration", Rowman & Littlefield Publishers. Oxford. 2002.

(29) スイスは賛成票七二・五%で、EEC（European Economic Community）との間で、自由貿易条約（Free Trade Treaty）を結んだ。

(30) Turnout and electoral participation, by Richard Corbett（www.corbett-euro.demon.co.uk/turnout.htm).

(31) (Initiative & Referendum Institute Europe による資料)
Andreas Gross and Bruno Kaufmann. "IRI Country Index on Citizen law making 2002"

(32) "What Direct Democracy has to offer to the European integration process" statement by Andreas Gross, the vice-president of the Council of Europe at the IRI conference in Berlin.
(www.iri-europe.org)

(33) Matthias Benz and Alois Stuzer, "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?", *Journal of Public Choice*, December 2002.

(34) 古典的民主主義と比較して人民の地位や権限を低くかつ小さく規定する、J・A・シュンペーターに代表される現代派の民主主義理論では、人民の役割は、単に「政府をつくること」であり、指導者を選挙することとしている。これに対してペイトマン、ミルブレイス、ライヴリーなどはそれが狭い意味しか持たない民主主義論であると批判している。（日下喜一『現代民主主義論』勁草書房、一九九四年、一九二―一九五頁参照）また、バッジは積極的に代議制民主主義と補完的手段としての直接民主主義提唱している。
Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 寄本勝美訳『参加と民主主義理論』出版社、一九七〇年、一―二頁。
L.W. Milbrath, *Political Participation*, 内山秀夫訳『政治参加の心理と行動』早稲田大学出版部、一九六五年、三一頁
J. Lively, *Democracy*, 櫻井陽二他訳『デモクラシーとは何か』芦書房、一九七五年一三三頁。
Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, 1996, 杉田敦他訳『直接民主政の挑戦：電子ネットワークが政治を変える』新曜社、二〇〇〇年、五八頁。

Hosei University Repository

(35) 前掲、日下、一九九頁。
(36) 同右、一七八頁。
(37) Geraint Parry, ed. *Political Participation and Democracy in Britain*, 1992 , p. 16
(38) 第二次世界大戦中の苦い経験を踏まえて制定されたいわゆるボン基本法（Grundgesetz、以降基本法とする）は投票による国民の政治的意思表明の機会が最小限に近いまでに削減している。それは、恒常的な政権不安定、過激勢力による国民扇動、大統領権限への過度の依存といったワイマール共和国の失敗を回避したい願望が基本法制定者たちに共通していた結果であるといわれている。実際、ドイツの連邦レヴェルでは戦後一切国民投票は行われていない。しかし、基本法は直接民主主義の要素を完全に排除しているわけではない。「全ての国家権力は、国民に由来する。国家権力は、国民により、選挙および表決（Abstimmung）によって……行使される（傍線は細井による）」（二〇条二項）。州レヴェルにおける直接民主主義的制度は基本法上否定されていないと解釈されている。現在では全ての州憲法で国民請求と国民投票が保証されている。
山内健生「ドイツ地方自治事情（一）ドイツにおける直接民主主義（市民参加）をめぐる議論について」『自治研究』第七三巻第六号、参照。
(39) ドイツの参加民主主義制度については、村上英明『ドイツ州民投票制度の研究』法律文化社、二〇〇一年を参照。州民立法の二段階は州民請願と州民投票。三段階は州民発案、州民請願、州民投票。
(40) www.mehr-demokratie.de
(41) 「もっと民主主義を」の欧州問題担当で、コンヴェンションに参加民主主義を導入するプロポーザルを提出し、ロビー活動を行ったミヒャエル・エフラー氏へのインタヴュー。二〇〇四年二月二六日ベルリン。
(42) 前掲、バッジ、杉田他訳、一一九頁。
(43) 同右。
(44) 同右、一二二頁。
(45) アレクサンダー・ヴィンターシュタイン氏（Task Force Future of the Union, European Commission, Secretariat-General）へのインタヴュー。二〇〇四年三月三日ブリュッセル。
(46) 注釈一三参照。
(47) インタヴュー。二〇〇三年九月。

(48) 前掲、バッジ、杉田他訳、一二二頁。
(49) 同右。
(50) 同右。
(51) 同右。
(52) 同右。
(53) TITLE VIII FINAL PROVISIONS

Article 48

The government of any Member State or the Commission may submit to the Council proposals for the amendment of the Treaties on which the Union is founded. If the Council, after consulting the European Parliament and, where appropriate, the Commission, delivers an opinion in favour of calling a conference of representatives of the governments of the Member States, the conference shall be convened by the President of the Council for the purpose of determining by common accord the amendments to be made to those Treaties. The European Central Bank shall also be consulted in the case of institutional changes in the monetary area. **The amendments shall enter into force after being ratified by all the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.**

太線は細井による。

(54) Alexander Winterstein, Task Force Future of the Union, European Commission, secretariat-General, 〈の細井によるインタビューは二〇〇四年三月三日ブリュッセルで行われた。
(55) コンヴェンション開催中（二〇〇三年六月に最終草案を提出）の加盟国である一五カ国をさす。詳細は第4章図3を参照。
(56) このうちすでにレファレンダムを取り入れている加盟国もある。詳細は第四章図3を参照。
(57) (Initiative & Referendum Institute Europe による資料)

Kauffmann, Bruno. "If you want a crowd, start a fight" IRI Europe Survey 2004 on How the Initiative & Referendum process can contribute to more and better democracy, p. 30.

(Durao Barroso ポルトガル首相の発表)

it's desirable that the ratification of the next Union treaty be preceded by a national referendum that involves all Portuguese

Hosei University Repository

in this debate and in this decision.

"Portugal PM calls for referendum on EU charter", Reuters, June 12, 2003.

(José María Aznar スペイン首相の発表)

José María Aznar quiere que la Constitución Europea sea sometida a referéndum en todos los países dela Unión el mismo dia que se celebren los comicios europeos: el 13 de junio de 2004.

"Aznar quiere someter a referendum en los comicios europeos la Constitución de la UE", ABC, Madrid, April 12, 2003.

(英訳：José María Aznar wants the European Constitution to be submitted to referendum in all the EU countries on the same day as the next EP elections: 13 June 2004)

(Jean-Claude Juncker ルクセンブルク首相の発言)

In Luxemburg können die Bürger über die Europäische Verfassung entscheiden. Nach einem Kabinettsbeschluss vom Freitag soll im Verlauf des kommenden Jahres ein Referendum stattfinden. Damit unterstreiche die Regierung, welche Bedeutung sie der Europäischen Verdassung beimesse, sagte Ministerpräsident Jean-Claude Juncker

"Luxemburg sollen über EU-Verfassung abstimmen", Associated Press, June 27, 2003.

(英訳：In Luxemburg, the citizens will be able to decide on the European Constitution. The Cabinet decided on Friday that a referendum should be held sometime in the coming year. Prime Minister Jean-Claude Juncker said that this demonstrated how much important the government attached to the European Constitution)

(58) "EU-Verfassung: Konflikt um Volksabstimmung ", Die Presse, Wien, June 24, 2003.

(Schüssel indicated during the EU Summit that he would not oppose it, if everyone eles were to support a Europe-wide referendum)

(59) "Lidstaten morrelen aan ontwerp Europese grondwet", De Morgen, June 21, 2003.

(60) "En skarp men färglös doldis", Hufvudstadsbladet, Helsinki, June 25, 2003.

(61) "Dzurinda: Referendum on Constitution not necessary", News Agency of the Slovak Republic, Bratislava, June 20, 2003.

(62) "Presson: Ingen svensk folkeafstemning om EU-forfatning", Berlingske Tidende, København, May 27, 2003.

(63) "Hein plays down any poll on EU future", The Gardian, May 14, 2003.

Hosei University Repository

Hosei University Repository

(64) Efler, Michael. "Volksentscheid über die EU-Verdassung-Verfassungsrechtliche Vorschriften und politische Situation in den Mitglieds-und Beitrittsländern" Mehr Demokratie, Berlin, 2003.
(www.mehr-demokratie.de/bu/-pdf/studie_eu-ve.pdf)

(65) Bhiku Parekh,. 'A Misconceived Discourse on Political Obligation', *Political studies*, 41, 1993, pp. 236-251.

(66) 前掲、バッジ、二二頁。
バッジはＨＭＳＯの調査結果を引用している。
イギリス（一九九〇年）のテレビとラジオの全視聴率で、一位はドラマ（二四％）で、二位がニュース（二一％）、以下、娯楽（一七％）、スポーツ（一一％）となっている。
HMSO (1992), Social Trends 22 (London, HMSO)

(67) スイスにおける一例を紹介すれば、新聞ではその新聞社の意見がはっきりと表明されるが、テレビではキャスターや記者をはじめいっさいテレビ局の意見を表明することは許されないなどの厳格なルールがある。また、紙面や番組内での討議においても細かな規定と配慮がなされている。このように、参加デモクラシーや討議デモクラシーにおいて、メディアのはたす役割と影響力は大きいので、その規制などには特別な配慮が求められる。

おわりに

一　第二の近代におけるサブシディアリティー

サブシディアリティーが欧州統合のプロセスで登場してきたのは、第二次世界大戦直後の連邦主義者による論議においてであった。彼らがヨーロッパの将来像とする連邦と加盟国を補完的関係に位置づける構想が練られていた。[1] その後、第一章でみたように、一九七〇年代半ばから一九八〇年代前半に欧州連邦主義者のスピネリは、欧州委員や欧

Hosei University Repository

州議会議員として、いちはやくサブシディアリティーを公文書に用いた。彼は消極的なサブシディアリティーを強調し、統合に対する警戒を和らげ、統合を進めようとしたのであった。しかし、サブシディアリティーが統合のディスコースとして世の中の注目を集めるのは、一九九二年の市場統合にむけて統合が加速しだした一九八〇年代後半からである。この加速する統合の動きに、各加盟国や、ドイツの地方政府（州レヴェル）、欧州委員会などのアクターが、共同体への中央集権化に歯止めをかけるべく、消極的サブシディアリティーによる統合を主張した。(2)

そしてついに、一九九二年に締結されたマーストリヒト条約において、サブシディアリティーが明文化されるにいたった。さらに、二〇〇四年に採択予定の憲法条約において、共同体、加盟国だけでなく、地方政府の存在も認識され、この三つのアクターの関連において、サブシディアリティーが運用される構図が浮かびあがってきている。サブシディアリティーという概念は、その性質上、必然的に多元的アクターによる統治構造を前提としている。欧州共同体においては、共同体・加盟国家というアクターの二層構造から、地方政府を加えた三層構造になっている。それは、長い間、ドイツの州が中心となって、地域評議会などの媒体を通して、サブシディアリティーの適用を引き下げるべく努力してきたことがかなったことを意味している。

サブシディアリティーを基本原理とした統合では、どのレヴェルのアクターも絶対化することは許されない。(3) しかし、第一章を通して述べたとおり、共同体におけるサブシディアリティーは、本来分権的にはたらくべきものである。その意味で、サブシディアリティーを介した権限の綱引きに、地方政府が参加したところまでは、サブシディアリティーは有効かつ意味のあるものであったといえる。

しかし、第二章で述べたように、「第二の近代」に突入した現在、「新しい市民」というアクターが登場し、その存

Hosei University Repository

在、影響力を増してきている。この市民というアクターは、政治的あるいは社会的な役割をはたすときは特に、個々人ではなく、自発的に形成する団体[4]として現れる。つまり、NGOである。先に述べた三レヴェルの政府系アクターとこのNGO（Non Governmental Organization）の違いは、その名が示すとおり、政府系アクターか非政府系アクターかである。

共同体におけるサブシディアリティーを介した三レヴェルのアクターによる権限の綱引きに、市民という新しいアクターはまだ参加していない。というよりはむしろ、この市民という新しい、そして性質を異にするアクターは、サブシディアリティーという概念で説明できる政治空間あるいは公共空間を超えているため、この綱引きに参加することはないのかもしれない。つまり、共同体・加盟国家・地方政府という政府系のアクター間では、サブシディアリティーは有効であり、これからも有効であり続けるであろう。しかし、同時に市民という非政府系の新しいアクターには適用することができない概念であるのではないか。

二　欧州共同体における市民社会と市民参加

現在、共同体加盟諸国の多くは第二の近代をむかえ、そこでの市民参加は政治参加だけでなく、社会参加でもあるということはすでに第二章で述べた。そしてその第二の近代における「新しい社会」の特徴についても論じた。ここで改めてその市民社会の概念について整理しておくこととする。「市民社会」という概念を扱う場合、時代背景によってその意味する内容は違ってくる[5]。それゆえ、市民社会概念はその時代状況を反映するものであり、第二の近代の輪郭を浮き彫りにするものである。

Hosei University Repository

共同体における市民社会の特徴として、次の三点があげられる。①「国民国家の枠を超えた人間のグローバルな連帯」[6]であること、②市場主義や経済成長至上主義の成功がもたらす矛盾を反省し、人間らしさやゆとりを求めていること、③人間のアイデンティティーの多元性を尊重すること、である。

まず①については、共同体が一五ヵ国体制のもとで急速な統合の深化をしていた一九九〇年代に、その民主性への疑問と意識を西ヨーロッパ市民に呼び起こすきっかけとなった、中・東欧諸国についてふれるべきであろう。旧ソ連の社会主義体制の傘下で、独裁や抑圧に苦しんできたこれらの国々には、長い間「市民」としての自由や尊厳、つまり「市民生活」はなかった。しかし、一九八〇年代になると国家主権の網を破り労働者たちの自主労組「連帯」が結成された。このことが象徴することは、「国民国家が国民主権の擬制の上に強制する単一の政治的＝国家的公共性を、個々人が自発的に作り出す多様な社会的公共性によって相対化しつつ、人間にとって意味のある公共性の重点を国家から社会へと移動」[7]させているということである。そして、中・東欧のひとびとは、「市民」としての自由や尊厳を求め「市民社会」を形成しながら、ついに政治システムの民主性をはたしたのである。このように次々と民主化を成し遂げていく中・東欧諸国に対して、すでに民主制の恩恵を享受している西ヨーロッパの市民は彼らを歓迎しながらも、同時に、統合の深化によって共同体の統治システムにおける民主性が脅かされているということに気づいたのである。いわゆる「民主主義の赤字」といわれる問題で、市民の生活にかかわる問題がブリュッセルで決定されていることへの危惧と不満が高まったのが一九九〇年代であった。その統治構造上の詳細は第三章で述べたとおりである。そして現在、西・中・東ヨーロッパ諸国は同じ欧州共同体というシステムの中にいる。その中で、無数のトランスナショナルな市民団体、NGOが現在も活動し、市民の意思を権力機構や社会に発している。第四章で紹介した共同体

Hosei University Repository

での参加デモクラシーを求めるＮＧＯの動きはその最たる例であろう。市民社会はいまや国民国家の枠を超えた人間のグローバルな連帯を形成しつつある。

次に②の人間らしさやゆとりを取り戻そうとする傾向は、第二次世界大戦後に黄金期をむかえた市場主義や経済成長至上主義の成功がもたらしたさまざまなひずみへの反省であるといえる。そのひずみは、環境問題や公害、過労死や現代人の心の病などになってあらわれ、その原因となっているのは、「個性をもつ人間を同質的な商品へと還元し、非人間化」する高度な資本主義の発展である。これに関しても、欧州共同体地域は特に環境や人権に関する市民団体であるＮＧＯが発達している。

最後は、人間の個性に関連したことで、人間のアイデンティティーの多元性を重視する動きであるが、共同体地域はこの分野でも先進地域であるといえる。第二の近代における市民社会を構成する市民は、決して一元的ではなく、さまざまな文化、宗教、言語、エスニシティー、性、ジェンダーなどをもっている。つまり、反グローバリズムともいえる。そして、これらのアイデンティティーは、女性団体、同性愛者の団体、エスニック・グループなど、さまざまな自発的な市民団体を形成している。その市民団体の本質は、アイデンティティーの多元性に基づく自発的な人間のネットワークである。

このように、第二の近代における市民社会とは、個々人の人間がその利害やアイデンティティーなどによって自発的に結成した団体を媒介に市民活動や市民参加をし、自己実現させていくものである。その具体的手段として、討議デモクラシーや参加デモクラシーが注目されているのである。

Hosei University Repository

三　欧州共同体における新しいデモクラシー

急速に深化した統合に対して、民主的な統制がきかなくなっていくことへの共同体市民による不安が生じる仕組みとして、本論では市民不在の共同体立法システムを第三章で論じた。そこでは、今までの「民主主義の赤字」解消のために行われたさまざまな努力や改革は有効であると認めながら、政治システムと新しい市民社会の間に生じたギャップにより、現在のシステムを維持し、改良するだけでは、新しく登場した市民というアクターを意思決定に生かしきれないということを指摘した。そしてそのために、主に参加デモクラシーの補完的な導入とその可能性について第三章から第四章にかけて論じた。それは、参加デモクラシーが、共同体におけるトランスナショナルな市民団体（ドイツNGO「もっと民主主義を！」とInitiative & Referendum Institution Europeが中心となって展開したEuropean Referendum Campaign）が実際に求めている市民の意思反映、市民参加のかたち、ひいては共同体のデモクラシーの民主化であるからである。よって、参加デモクラシーが唯一絶対の「民主主義の赤字」解消方法ではないが、そのためのひとつの有力な方法であることは間違いないであろう。

しかし、ヨーロッパにおいては参加デモクラシーというものに複雑な思いを抱いている国やひとびとも少なくないことは否めない。それは、第二次世界大戦時のナチスによる参加デモクラシーの濫用という苦い経験がトラウマとなっているのである。そして、最近では、カリフォルニア州の納税に関するレファレンダムの例から、参加デモクラシーへの批判の声が高まっていることも事実である。これらの批判を踏まえつつも本論では、参加デモクラシーが、共同体の立法プロセスに市民の意思をよりよく反映させ、「民主主義の赤字」を解消するひとつの有力な手段であると

Hosei University Repository

考える。その理由は以下のとおりである。

カリフォルニア州の参加デモクラシーを語る際に悪名高いのが、プロポジション一三といわれる住民投票である。これは、一九七八年六月六日にカリフォルニア州で「納税者の反乱」として知られる住民投票（投票第一三号、通称プロポジション・サーティーン）が圧倒的多数で可決されたものである。プロポジション一三の内容は簡単にいうと固定資産税（Property Tax）の大幅な削減を要求したものであり、その背景には当時の不動産価格の上昇にともなう固定資産税の増大と、五〇億ドルもの州の歳入超過に対する住民の不満というものがあった。[8] この住民投票が可決されたことにより、カリフォルニア州の地方行財政のみならず、全米の減税を求める動きへと発展した。このプロポジションの内容の詳細はここではふれないが、この可決と適用によって受けた財政的影響は甚大であり、カウンティーが徴収する固定資産税の総額が適用前と後では半分以下に減少した。[9] その後の財政難については詳しくいうまでもない。プロポジション一三の合憲性は州最高裁と連邦最高裁に委ねられたが、結果はどちらでもその合憲性が認められ、プロポジション一三の変更は住民の意思によってのみ可能であることが明らかになった。[10]

このような重大な決定をしうるカリフォルニアの住民投票（一九七八年当時）には、本論でとりあげたドイツＮＧＯがそのプロポーザルが前提としているドイツの州とくらべて、いくつかの明らかな制度上の問題がある。そのことが、当時のみならずその後のカリフォルニアの参加デモクラシーを問題のあるものにしていると思われるのである。たとえば、まず第一に、ドイツの州の例では、財政にかかわるイニシアティヴは州憲法で禁止されているため、このようなことは絶対に起こりえないのである。ドイツの州では、財政にはその前後、左右の政策との連続性があるため、一時点のある事柄のみを焦点とした住民投票で判断することは適当ではないと考えられているのである。第二に、イ

Hosei University Repository

ニシアティヴを行う手続きとして、提案する法律や憲法改正の条文を作成し、二五人以上の有権者の署名とともに州法制局（Legislative Council）に提出することが定められている。これも、ドイツの州と比較してみるとおそるべき少なさである。ドイツの州においては、州によって多少の差はあるものの、一・五万人から九万人と桁がちがう。[11] 必ずしも署名の数がそのままイニシアティヴの案件の普遍性や妥当性に結びつくものではないが、それなりの署名の数を集めるまでには内容と運動の説得力が求められる。

そして何よりもプロポジション一三と参加デモクラシーを考える際に最も深刻なことはプロポジション一三そのものよりも、それがもたらした悪しき慣習ではないだろうか。それは、本来住民のための住民投票であるものを、政治家や利益集団が政策実現や利益実現のために用いるようになっていることである。最近のイニシアティヴの傾向を示す一例としてウィルソン州知事時代（一九九一年から一九九九年初めまで在任）の住民投票をみてみると、共和党である彼は民主党主導の州議会に対抗するための手段として、住民投票を用いている。[12] その背景には、州知事は立法府が作成した法案に対する拒否権を持っているが、法案の提出権を持っていないということに起因している。ウィルソン州知事はイニシアティヴによって自らの法案提出権を事実上行使したかたちとなったのである。

この点に関してのみ、共同体での参加デモクラシーの発展を考える際に真剣に検討してみる必要があるだろう。現在のところ、憲法条約で認められている参加デモクラシーは、唯一の法案提出権を持つ欧州委員会に市民が法案そのものあるいは法案に関する要望を「意見」として提出できるというものである。そして、その意見は法的拘束力を全く持たない。よって、現在のところ、そのようなことが起こる可能性はない。しかし、欧州委員会が法案提出権を独占しているという状況のもと共同体の参加デモクラシーが発展しイニシアティヴとレファレンダムというプロセスが

Hosei University Repository

確立したら、加盟国政府や地方政府がその事実上の法案提出権として悪用しないともいいきれない。この点について、本論を執筆するにあたりインタヴューに応じてくれたドイツＮＧＯ「もっと民主主義を！」のミヒャエル・エフラーは、「イニシアティヴとレファレンダムを展開するためには街頭での草の根活動を要する。政府や役所がそのような活動をするとは思えない」とのことであった。そのように思われるが、実際に先のカリフォルニアの例では、署名集めなどがビジネスとして確立されていることがあり、このことは今後の共同体での参加デモクラシーの発展を検証していくうえで無視することはできないであろう。

次に、ナチス時代のトラウマとしての参加デモクラシー批判であるが、これについても当時のシステムの問題点と現在ドイツの州で行われている参加デモクラシーのシステムの違いを見ずに、参加デモクラシーが即ナチスの過ちを繰り返すと批判することは不適切である。

一九一九年に制定、公布されたワイマール憲法では、それまでの立憲君主制の原理に代わり共和制の原理と国民主権の原理が導入された。このことが当時「世界で最も民主的な憲法」[13]といわれたゆえんである。そして、その第一条第二項では議会議員のみならず大統領も、主権者である国民の直接投票によって選出されることが規定されていた。さらに注目されるのは第七三条において、「有権者の一〇分の一が法律案の提出を請願する場合にも、国民投票に付すものとする」という規定であり、国民のイニシアティヴによる国家レヴェルでの国民投票が制度として認められていた。

しかし、第一次世界大戦によるドイツの経済的疲弊と大恐慌のなかで、勢いを増したナチスが一九三三年に政権を取り、このワイマール憲法が音をたてて崩れていったのであった。[14]

Hosei University Repository

まず参加デモクラシーを忌まわしいものにしてしまった元凶は、一九三三年にヒトラーのもとに制定された「国民投票に関する法律」である。この法律によって、国民だけではなく政府によっても国民投票が実施できることとなり、有効投票の過半数を得た場合には、憲法をも改正できることとなった。[15] これにより、ナチスによる独裁体制下、帝国主義への道を突き進むさまざまな案件が国民投票に付されていった。[16]

そして、第二次世界大戦後に制定されたボン基本法では、その苦い経験と反省から投票による国民の政治的意思表明の機会は最小限にまで削減されている。[17] 連邦大統領の選出は連邦参議院による間接選出になり、国民投票の制度も廃止された。それは、「ワイマール共和国の失敗、すなわち恒常的な政権不安定、過激勢力による国民扇動、大統領権限への過度の依存といった弊害を回避」[18]するためであった。それから現在にいたるまで、連邦レヴェルの国民投票は一度も実施されていない。

ナチス政権下の参加デモクラシーと現在NGO「もっと民主主義を!」がそのプロポーザルのモデルとしている州レヴェルの参加デモクラシーにおける決定的な違いは、イニシアティヴを誰がするかである。ナチスが政権につく前のワイマール憲法では、発議は主権者たる国民に限られていた。そして現在のドイツの州でも発議できるのは権力機構ではなく住民である。ナチス政権下の国民は、ヒトラー率いる権力機構によって設定された案件についてイエスかノーを表明するだけしかしておらず、その提示された国民投票の案件はすでに民主的な内容ではなかった。いうまでもなく、投票をする当時のドイツ国民の間には現在のような市民社会はなく、戦時中の異常な状況のなかヒトラー率いる過激勢力の扇動にのせられていた。このような投票にあたり討議や討議デモクラシーが成り立っていなかったことはいうまでもない。

Hosei University Repository

このように、カリフォルニア州の例にしても、ナチス政権の例にしても、たしかに参加デモクラシーの制度（イニシアティヴ、レファレンダム）を媒介にして、重大な行政的障害を招いたり平和主義や人道主義に反する決定がなされてきたことは事実である。しかし、両者に共通しているのは、本来のイニシアティヴの基本原理から逸脱した実施の仕方をしていることに大きな失敗の要因があるのではないかと思われる。それは、発議するのは住民、国民といった権力者あるいは権力機構に属さないものでなければならないという基本的なところを間違えているということである。このことを考慮せずにして、現在の共同体におけるイニシアティヴの導入や参加デモクラシーの発展をはなから否定することに、本論は異議を唱えるものである。

また、一九九〇年代に入って、参加デモクラシー（市民参加）の要素を政治にもっと取り入れられるべきではないかという議論がドイツで盛んになってきた事実がある。[19] その背景には、戦後の目覚しい経済復興と経済成長によるドイツ社会の大きな変化がある。地方自治体におけるかつての地域共同体意識が弱まり、他方では経済成長や欧州統合の深化などにより行政が複雑化、専門化し、生活に深く関わる決定が市民から遠いところで行われていることへの政治・行政に対する不満や不信が増大していることがあげられる。[20]

また、一九七〇年代以降、ドイツにおいて社会の変革に取り組もうとする市民は、政治家や官僚といったいわゆる政治のプロによる主導で定式化された運動方針に縛られる既存の組織を避け、同じ問題意識をもつ少数のグループを結成し、具体的な目標を持って活動するようになった。[21] たとえば、環境問題や健康問題など生活に密着した問題であるが、代表的な例は緑のひとびと（緑の党、Die Grünen）であり、もともと原子力発電に反対する市民運動からはじまった。[22] ここにも第二章で述べた第二の近代的市民社会と市民による市民運動がの登場がみられるのである。この

Hosei University Repository

ような市民社会と市民運動の成熟は参加デモクラシーを考える上で見落としてはならない要素である。

よって、これからの共同体における参加デモクラシーの発展を考えるうえで、ナチスの経験は無視できないが、参加デモクラシーを否定する要素にはならないというのが、本論の見解である。そして共同体レヴェルにおけるヨーロッパ規模の参加デモクラシーを実現させるための現実的なハードルとしてドイツをはじめとする憲法によってそれを認めていない加盟国の憲法改正問題がある。その動向についても、今後の研究課題としたい。

四　残された研究課題

統合が進めば進むほど、共同体の民主性に対する市民の不安と不満が顕著になり、分権を求める動きが強くなる。そのような動きのなかで、共同体に対して、加盟国政府だけでなく地方政府がサブシディアリティーを介した権限を求める綱引きに名乗りをあげてきた。代議制デモクラシーのもとでの、三レヴェルの政府系アクターの間で、よりよく、効率的に問題を解決することができるレヴェルに権限が付与されるという原則が近年の共同体のサブシディアリティーの構図である。しかし、そこに第二の近代といわれる社会変革がおき、新しい市民社会と市民が登場したことによって、やっと形成された感のある政府系アクターの三層構造によるサブシディアリティーの仕組みも、市民の意思を反映するにあたり十分なものではないことが露呈してきた。この市民の利害を最も効率的かつ直接的に代表しているＮＧＯという非政府系アクターは、労働組合などの従来の市民団体とはちがい、権力機構における意思決定システムに組み込まれ、制度化することが困難である。なぜなら、その流動性、非持続性という性質こそが、ＮＧＯが市民を代表するというときに有効性と即効性を発揮するからである。

Hosei University Repository

市民のなかには第四章で述べたように、代議制デモクラシーとサブシディアリティーのもとではなく、そこに参加デモクラシーという新たなシステムを補完的に導入することでさらなる分権と市民の意思反映を求める動きをみせている。本論では、従来のアクターとは異質な市民というアクターが共同体の政治に登場したことと、彼らの意思反映には、従来の代議制デモクラシーのものでの三層の政府系アクター間での権限綱引きや分権だけでは不満足なものになってきたという現象を指摘するにとどまっている。今後の研究では、この市民という非政府系アクターと政府系アクターを共同体のデモクラシー、意思決定プロセスの中でどのように捉えるか、そして、そのうえで第二の近代における共同体のサブシディアリティーをどのように捉えるべきか、ということを検証していきたい。つまりマルチレヴェル・ガヴァナンスのようなヨーロピアン・ガヴァナンスというものを探求していきたい。

また、本論では、第二の近代の到来にともない、新しい市民社会と市民が登場したことを述べ、それらの性質上、現行の政治システムとの間にギャップが生じていることを指摘した。そして、そのギャップを埋めるために、つまり市民の声を政治的意思決定にもっと反映させるために、現行の代議制デモクラシーを補完するかたちでの討議デモクラシーや参加デモクラシーの可能性を検討してみた。

しかし、著者の準備不足により、それらふたつのデモクラシーを十分に検証できなかったこと、さらに、時期尚早のため欧州共同体というトランスナショナルな実証研究にまでいたれなかったことは非常に心残りである。今後は、実際に欧州憲法条約のもと、市民によるイニシアティヴが行われたり、参加デモクラシーがさらに発展していくのを見守りながら、共同体での討議デモクラシーや参加デモクラシーのケーススタディーをもって研究していきたい。

さらに、それらの問題を扱う際の前提条件として不可欠なのが、ヨーロピアン・デモスの存在である。本論では、

Hosei University Repository

このヨーロピアン・デモスの存在はまだ確固たるものとなっていないという判断にとどまり、第四章で述べたように共同体レヴェルでの参加デモクラシーの発展にともないヨーロッパ規模の政治的公共空間が生まれ、ヨーロピアン・デモスが形成されていくのではないか、という予測をたてている。しかし、それを待たずとも現在、それらしき存在が感じられることも事実である。前述したように、市民社会を検証することは、その時代状況を浮き彫りにすることでもある。よって、グローバリゼーションという現象をもっと加味して第二の近代における市民社会や市民、さらにはヨーロピアン・デモスを検証しなければ包括的な現在の市民社会像や市民像は論じきれないであろう。本論では、欧州統合（国際関係的な現象としてのローカリゼーション、政治権力のある種の中央集権化）プロセスにおける、アクターの重層化と、政治権力の分権化というダイナミクスを強調するために、あえてグローバリゼーションとのインプリケーションを論述しなかった。しかし、今後の共同体におけるデモクラシーやガヴァナンスの研究では、グローバリゼーションの影響を考慮した市民社会、ヨーロピアン・デモス像、それらが参加するガヴァナンスのあり方を明らかにしていきたい。

また、欧州共同体における市民参加のあり方としての参加デモクラシー自体を疑問視する論者も少なくない。その理由としては安易に欧州委員会や欧州議会を経由しない参加デモクラシー的手法での立法は、専門性や現実性という点で問題があり、欧州共同体における政策実施やさらなる統合に支障をきたす恐れがあるというものである。その指摘は妥当であり本論の立場もそれに反論するものではない。本論で扱った現時点で欧州共同体に導入された参加デモクラシーはアジェンダ・セッティングにおいてヨーロッパ市民がイニシアティヴを行う権限だけである。イニシアティヴが行われた後のプロセスは従来のままであり、どんなアジェンダを欧州委員会で取り扱ってほしいかということ

Hosei University Repository

を市民が表明するだけであるので、現時点で先に挙げられたような危険はあるとは考えられない。ただし、本論で紹介したＮＧＯのグループがコンヴェンションに提出した（市民立法に関する）プロポーザルはそれ以上のプロセスを提案していたし、現在もそうなることを目標に活動している。第四章で触れたように、参加デモクラシーが発展していくプロセスはそれほど容易いものではない。そのことは参加デモクラシーを推奨するＮＧＯグループが何よりも心得ていることである。さらにそれが国民国家内ではなく欧州共同体というレヴェルになればなおさらのことである。したがって、欧州共同体の立法において参加デモクラシーがどのような形態で、どのようなプロセスを踏んで今後発展していくべきかは現時点で本論が明確な結論を出すことはできなかった。ただし、今後この分析を続けるにあたってはＥＣという政体のとらえ方、そこでの民主的正当性のあり方をもっと追究する必要がある。本論はその二点が不十分であるために分析に緻密さを欠いていることが最大の弱点である。

もうひとつのプロポーザルが提案した、憲法条約批准をトランスナショナルなレファレンダムで行おうという参加デモクラシーに関して、第四章ではドイツのように国内法がそれを阻んでいるという問題点を指摘した。そして実際この博士論文が書かれた二〇〇四年以降、複数の加盟国がそれぞれに国民投票によって批准を行っている。その中でもショッキングだったのは、フランスにおける国民投票でこの憲法条約がフランス国民の国内政治への不満が大きく影響して拒否されたことである。このような事態は欧州統合に支障をきたすだけでなく、参加デモクラシーの形骸化への議論にもつながる。また本論の議論との絡みでいえば、このような事態は、ポロポーザルが提案したようなトランスナショナルなレファレンダムであれば生じないのかという新たな疑問を投げかける。条約批准のためのレファレンダムを議論する場合、「各加盟国の国内政治から影響を受けにくい」という条件が加えられるべきであろう。

Hosei University Repository

(1) 遠藤乾「ポスト主権の政治思想」『思想』九四五、二〇〇三年一月、二一九頁。

(2) Document de travail de Jacques Delors, Président de la Commiission des Communautés européennes á l'occasion de la rencontre avec la Conférence des Länder, Bonn. 19 mai 1988.

(3) 前掲、遠藤、二二〇頁。

(4) 石田徹「グローバリゼーションと国民国家のゆらぎ」、望田幸男、碓井敏正編『グローバリゼーションと市民社会——国民国家は超えられるか』文理閣、二〇〇〇年、一三七頁。

(5) 飯坂良明「グローバリゼーションと市民社会 ：A.ファーガソン再考」千葉眞、佐藤正志、飯島昇藏編『政治と倫理の間 二一世紀の規範理論に向けて』京都、昭和堂、二〇〇一年、第五章、九六頁。

(6) 加藤節『政治と知識人——同時代史的考察——』岩波書店、一九九九年、一八七頁。

(7) 前掲、加藤、一八七頁。

(8) 羽生雄一郎「カリフォルニア州プロポジション一三のその後と住民投票制度の功罪」『地方税』一九九九年一二月号、六四頁。

(9) 固定資産税の客体は土地、家屋、償却資産であることからProperty Taxは日本でいう固定資産税に最もちかい。固定資産税を財源としているのは、カウンティー以下の地方公共団体（カウンティー、市、学校区、特別区）である。固定資産税の徴収はカウンティーの仕事であり、州法で定められた配分率によって上記の各司法公共団体に配分する。また、適用前と後というのは、一九七七年七月から一九七八年六月までの年度と一九七八年七月から一九七九年六月までの年度をさし、一〇三億ドルから五〇・四億ドルまで固定資産税の徴収総額が減少したことをさす。

同右、六六頁。

(10) 一九七八年九月二二日の州最高裁「アマドール・ヴァレー統一高等学校区 対 収税公平化委員会裁判判決」と一九九二年の連邦最高裁「ノードリンガー 対 ハーン裁判判決」。

(11) たとえば、三段階の州民立法手続きをとっている州では、以下のようになっている。

ベルリン（一八歳以上の住民九万人、総有権者の三・一九%）、ブランデンブルク（一八歳以上の住民二万人：〇・九七%）、ブレーメン（一六歳以上の住民二%）、ハンブルク（有権者二万人、一・六五%）、メクレンブルク＝フォアポンメルン（有権者一・五万人、一・〇六%）、ニーダーザクセン（有権者七万人、一・一七%）、ラインラント＝プファルツ（有権者三万人、〇・九九%）、ザクセン

Hosei University Repository

（有権者四万人、一・一一％）、ザクセン＝アンハルト（有権者三・五万人、一・六三％）、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン（有権者二万人、〇・九四％）、テューリンゲン（有権者六％）。

村上英明『ドイツ州民投票制度の研究』法律文化社、二〇〇一年、三七五頁。

(12) 前掲、羽生、九一頁。

(13) 須郷登世治『ドイツ憲法の解説』中央大学出版部、一九九一年、九頁。

(14) 宮崎良夫「ナチズムと行政法学」、『ヨーロッパの法体制』東京大学社会科学研究所編、一九七九年、七〇頁。

(15) 山内健生「ドイツにおける直接民主主義（市民参加）をめぐる議論について」、『自治研究』、第七三巻第五号、一九九七年、一〇七頁。

(16) たとえば、一九三三年一一月一二日「国際連盟からの脱退」（賛成　九五・一％）、一九三四年八月一九日「大統領と首相職の統合」（賛成　八九・九％）、一九三五年一月一三日「ザールラント州のドイツへの帰属」（賛成　九〇・六七％）、一九三六年三月二九日「ラインラントへの進駐」（賛成　九八・八％）、一九三八年四月一〇日「オーストリア合併」（ドイツ側賛成九九・〇二％　オーストリア側　九九・七三％）、一九三八年一二月四日「ズデーテン・ドイツ人住民投票」（賛成　九八・九％）。

林健太郎編『ドイツ史（新版）』山川出版社、一九七七年、四四〇頁。

(17) 同右、四七七頁。

(18) 同右。

(19) 前掲、山内、一〇九頁。

(20) 同右。

(21) 同右、一一〇頁。

(22) E・イェッセ、渡辺重範訳「政治的および社会的諸勢力」大西健夫編『現代ドイツ・政治と行政』三修社、一九八二年、第四章、一一八―一二三頁。