

フランスでEU離脱の国民投票はできるか？

発表日：2017年3月1日(水)

～強行突破の可能性は残る～

第一生命経済研究所 経済調査部

主席エコノミスト 田中 理

03-5221-4527

◇ ルペン大統領が誕生した場合も、フランスがEU離脱の国民投票を実施することは難しい。EU離脱は憲法改正に当たり、憲法改正の国民投票を実施するには、議会両院の過半数の議決が必要となる。国民戦線が改選後の議会で過半数の議席を獲得するのは困難だ。ただ、過去には議会の議決を必要としない国民投票制度を用いて憲法改正を実施した例もある。大統領が議会の解散権を駆使して投票を強行することや、議会の協力を得て投票実施への道が開かれる恐れもある。

世論調査の結果を信じれば、国民戦線のルペン候補は決選投票で破れ、フランスの次期大統領となる可能性は低い。だが、今回の選挙戦で共和党・社会党の予備選を制したのは何れもダークホースだったうえ、過去の選挙では世論調査では捕捉できない隠れ極右支持者が存在したのも事実だ。ルペン大統領誕生のテールリスクについても考えを巡らせておく必要がある。2月初旬にルペン候補は144項目からなるマニフェストを公表した。そこには、①国家主権の回復を目指し、EU諸国と協議したうえで、EU加盟を巡る国民投票を実施する、②憲法第11条に基づく国民投票の実施を容易にする憲法改正の国民投票を実施する、③30%のプレミアム議席つき比例代表制を選挙制度として導入する、④国民の発議による国民投票制度を導入する、⑤共通の国境管理を定めたシェンゲン圏から離脱する、⑥合法移民の年間流入数を制限する、⑦イスラム過激派と関連のある組織を禁止する、⑧自国通貨を復活させ、フランス企業を不公正な国際競争から守る、⑨外国人労働者を雇用する企業に増税する、⑩中小企業の事務コスト・給与税・法人税を軽減する、⑪法定年金受給年齢を60歳に引き下げる、⑫ガス・電力の公共料金を引き下げる、⑬週35時間労働制を維持する、⑭個人所得税を引き下げる、⑮フランスの文化・歴史・伝統を尊重する、⑯NATOを脱退する、⑰フランス産農産物の保護と輸出を振興する、⑱EUの共通農業政策の採用を停止する、⑲自由貿易協定を否定する、⑳インフラ投資を支援するなど、反EU、反グローバル、反イスラム、愛国主義、バラマキ色の強い政策メニューが並ぶ。

本稿ではこのうちEU離脱の国民投票を実施することが可能か否かについて検討する。ルペン候補は大統領に就任した暁には、少なくとも6ヶ月程度は掛かるであろうEUとの関係見直し（EUに委譲した権限をフランスに取り戻す）協議を経て、フランスがEUに残留するか/離脱するかの是非を問う国民投票を実施する方針を示唆している。英国の例から容易に想像がつくように、EU側がルペン候補の要求する権限移譲（その具体的な内容は必ずしも定かでないが）に応じる可能性は低く、公約を実行に移すならば、その後に国民投票を実施する運びとなる。フランスの国民投票制度を大別すると、①憲法第11条に基づく法律案についての国民投票と、②憲法第89条に基づく憲法改正の国民投票が、既存制度として存在する。前者はさらに、大統領の発案に基づく国民投票（第11条第1項）と、有権者の支持を得た議員の発案に基

づく国民投票（第11条第3項）に分類される。まずは、それぞれについて投票の実施要件を確認する。

【第11条第1項の国民投票】

国民投票に付託する法律は、①公権力の組織に関する法案、②国の政治的、経済的、社会的もしくは環境的政策およびそれに貢献する公役務に関連した諸改革に関する法案、③違憲ではないが諸制度の運営に影響を及ぼすと考えられる条約の批准を承認する法案。国会会期中に政府の提案もしくは両議院の共同提案に基づいて、大統領が政府提出の法律案を国民投票に付託する決定を行い、国民投票によりこの法律案の採択が確定した場合、大統領は国民投票の結果が公表されてから15日以内にこの法律を審署する。但し、政府の提案に基づいて国民投票が行われる場合、政府は各議院において声明を発し、それに続けて討議が行なわれる（議決は必要ない）。また、両議員の共同提案には、下院で10分の1（58名）以上、上院で30名以上の議員の提案が必要となる。

【第11条第3項の国民投票】

これは2008年の憲法改正で新たに導入された制度で、国民投票の対象法案は第1項と同様。選挙人名簿に登録された有権者の10分の1（約450万人）以上の求めに応じ、両院の5分の1（185名）以上の議員が議員提出法案の形式で国民投票を発議した場合、国民投票に付託される。この議員提出法案が定められた期限（6ヶ月）以内に両議院で審議されない場合、大統領はこれを国民投票に付託する。国民投票によりこの法律案の採択が確定した場合、大統領は国民投票の結果が公表されてから15日以内にこの法律を審署する。採択されなかった場合、同一の問題に関する国民投票の発案は、投票日から2年以上経過しない限り、提起することは出来ない。

【第89条の国民投票】

憲法改正の発議は、首相の提案に基づき大統領が行なう場合と、議会両院の議員が行なう場合がある。何れのケースも、改正法案は議会両院で審議され、両院で同一の文言で可決された後、さらに国民投票で承認された場合に成立する。但し、大統領発議による政府提出の改正案の場合、大統領が改正案を両院の合同会議に付議すると決定すれば、国民投票に付託されず、この両院合同会議で有効投票の5分の3以上の賛成多数で承認される。

憲法第88条第1項はフランスがE Uに参加することを規定している。そのため、同国がE Uから離脱するためには、憲法改正が必要になるとの見方が一般的だ。だが、第89条に基づく憲法改正の国民投票を行うのは、ルペン大統領が誕生した場合にも難しい。大統領と議員の何れが憲法改正の発議をした場合にも、改正法案が議会の両院において賛成多数で可決されない限り、国民投票に付託されることはないためだ。国民戦線は現在、定数577の下院（国民議会）で2議席、定数348の上院（元老院）で2議席しか保有していない。ルペン大統領が誕生する場合、大統領選の直後（6月11日に初回投票、6月18日に決選投票）に行なわれる下院選挙、9月24日に定数の約半分（170議席）が改選される上院選挙（残りの178議席は2020年9月に改選）において、国民投票は議席を上積みすることが予想されるが、単独過半数の獲得はさすがに困難とみられる。

有権者は大統領選の結果を踏まえて議会選の投票行動を決める傾向があり、現時点で発表されている下院選の世論調査は昨年6月のものしかない。過去の下院選でも世論調査が発表されるのは大統領選の結果が判明した後ととなるのが通例だ。その唯一の調査によれば、国民戦線の予想獲得議席は定数577議席のう

ち58～64議席にとどまる。ルペン大統領の誕生を前提にすれば、国民投票の獲得議席は世論調査の結果を上回る可能性があるが、それでも過半数に届くとは考え難い。なぜなら、下院選挙は小選挙区・二回投票制（初回投票で過半数を獲得した候補が勝利、何れの候補も過半数に届かなかった場合、有効投票の12.5%以上を獲得した候補か、獲得票数の上位2名の候補が決選投票に進出し、決選投票の勝者が議席を獲得する）で行なわれ、共和党や社会党など党組織のしっかりした政党に有利な選挙区も多い。また、国民戦線が現有2議席の上院では、9月に改選される議席の全てを取っても過半数を確保することは出来ない。上院選挙は県単位で二回投票制の間接選挙で行なわれ、当該県から選出された国民議会議員・地域圏議会議員・県議会議員・市議会議員が選挙人となる。各行政区分で国民戦線が議席を上積みしていかなければ、多くの上院議員を輩出することは出来ない仕組みだ。上下両院で国民戦線以上の議席を獲得する可能性が高い共和党や社会党は、EU離脱の是非を問う国民投票の実施に否定的で、そもそも同国のEU離脱を定めた憲法改正案に賛成する可能性は極めて低い。

ルペン大統領が誕生し、国民戦線が議会の多数派を形成できない場合、大統領は政府を率いる首相に議会の多数派政党（ルペン大統領誕生時には共和党の可能性が高い）の出身者を任命することが予想される。その場合、大統領の出身政党と議会の多数派政党が食い違うコアビタシオン（ねじれ）となる。フランスでは大統領に大きな権限が認められているが、それでも議会の協力なしに政権を運営することは出来ない。大統領、首相（政府）、議会の関係は複雑だ。大統領は首相の任命権を持つが、罷免権は持たない。国家反逆罪を除いて、議会は現職大統領の弾劾裁判を求めることはできない。他方、議会は内閣不信任動議の提出が可能のため、政府は議会の多数派の支持が得られなければ存続できない。大統領はこれに対抗する手段として議会の解散権を持つが、議会を解散したところで、選挙制度に阻まれて国民戦線が議会の多数派を形成できない以上、堂々巡りを繰り返すだけだ。前述した国民戦線のマニフェストで、プレミアム議席つき比例代表の選挙制度導入を掲げているのには、こうした背景があるのだろう。

前述の通り、フランスのEU離脱には憲法改正が必要とみられ、第89条に基づく国民投票が必要になると考えるのが自然だ。ただ、過去には憲法改正を伴う国民投票にもかかわらず、第11条を用いて実施した例がある。1962年に当時のドゴール大統領が大統領の直接公選制を導入しようとした際、議会の協力が得られないと判断し、議会の議決を必要としない第11条を用いた国民投票の実施を提案した。これに反発した議会在閣不信任動議を提出、大統領はこれに議会解散で対抗。同じ首相を任命し、総選挙が行なわれる前に、首相提案に基づき大統領の発議による国民投票の実施を強行した。第11条利用による憲法改正が可能か、当時も激しい司法論争が巻き起こったが、憲法院（憲法裁判所）は国民投票で成立した法律は司法審査の対象外とし、判断する権限を有しないとした。

では、コアビタシオンを前提とした場合、第11条に基づく国民投票の実施は出来るのだろうか。まず、第11条第1項に基づく国民投票では、政府の提案もしくは両議院の共同提案が必要となる。前述した通り、政府は議会の多数派の支持を得る必要があるため、議会の意向に反する国民投票を提案することは難しい。但し、ドゴール大統領の前例が示唆する通り、大統領が自身の政策方針に同調する首相を任命し、議会の解散権を駆使して投票に漕ぎ着けることも不可能ではない。また、国民による直接投票によって選ばれた大統領の方針に、議会がどの程度まで反旗を翻すことが出来るかは、英国国民投票後の英国議会の抱えるジレンマと類似する。他方、両議院の共同提案は、両院改選後の国民戦線の獲得議席次第では可能となるが、国民戦線の獲得議席がそれほど多くない以上、一部の議員は議会多数派が率いる内閣の一員となっていることが予想される。内閣の方針に背いて（閣僚の任命権は大統領にあるが、首相の提案に基づく）、国民投票の提案を行うことが可能かといった問題が残る。また、第11条第3項に基づく国民投票は、有権者の署名を集めることが出来たとしても、改選後に国民戦線が両院で5分の1以上の議席を獲得できるかが不

透明だ。総じて、第89条に基づく国民投票に比べて議会の協力の必要度合いは低いが、だからと言って大統領の独断で投票実施を決められるものではなく、政府や議会の一定の協力が必要となる。こうした限界を承知しているからこそ、国民戦線は前述のマニフェストの中で、憲法第11条に基づく国民投票の実施を容易にする憲法改正や国民の発議による国民投票制度の導入を求めているのだろう。制度の壁を取り払い、中期的に目的を達成しようとするのが国民戦線の狙いなのかもしれない。

以上