

オランダとヨーロッパ憲法条約否決

—オランダ現代史上初の国民投票—

水島 治郎

千葉大学法経学部助教授

EECの設立に加わった当初から、ヨーロッパ統合に最も積極的な路線を走り続けてきたはずのオランダ。国内市場が狭溢であるがゆえに、ヨーロッパ市場の統合を通じて初めて輸出中心の自国経済に不可欠な市場を手にしてきたオランダで、2005年、ヨーロッパ憲法条約を大差で否決するという異例の事態が生じた。オランダで何が起ったのか。その背景を探ってみたい。

まず具体的なデータだが、最終的に選挙管理委員会が発表したデータによると、投票率は63.3%であり、そのうち賛成が38.5%、反対が61.5%と賛否の差が23%となっている。63.3%という投票率は、実はオランダの主要政党や内閣が想定していた投票率をはるかに上回っており、大きな驚きをもって受けとめられた。現在の時点では主要政党はいずれも、憲法条約への賛否を越えて、今

回の国民投票は成功であったと賛美する声に満ちている。国民の「説得」に失敗するや、今度は「国民の声」になびいていく、その「転向」ぶりは何とも痛々しい。

1 国民投票の背景

国民投票の結果を考える上で、オランダの現在の政治状況を知ることは不可欠である。2002年から現在に至るオランダ政治はかつてなく動揺した状況にあり、社会的な緊張が高まっている。周知のようにオランダでは、2002年に結成されたフォルタイン党 (Lijst Pim Fortuyn) という新右翼政党が移民・難民に対する厳格な政策を主張して急速に支持を拡大し、5月の下院選挙で大幅に議席を伸ばした一方、創設者のフォルタインが白人青年に暗殺されるという事件があった。その衝撃が残る中、昨2004年秋にはイスラム批判—特にイスラムによる女性差別への批判—を明確にメッセージに込めた映画を作った映画監督のファン・ゴッホ (van Gogh) がモロッコ移民二世の青年によって殺害された。名前からわかるように、彼はオランダを代表する画家のファン・ゴッホの親戚でもある。その事件後は、モスクに対する放火が相次ぐ、イスラム系学校が壊される、脅迫電話がかかる、そして報復とみられる教会への放火がなされる、といった事件が相次いでおり、その

みずしま じろう

1967年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。ヨーロッパ政治・比較政治専攻。甲南大学法学部助教授を経て現在、千葉大学法経学部助教授。主要著書：『戦後オランダの政治構造』（東京大学出版会、2001年）、『都市から考える公共性』（共著、東京大学出版会、2004年）、『東京裁判とオランダ』（共訳、みすず書房、1997年）

波が現在まだ収まっているとは言えない状況にある。寛容と多文化主義をモットーとしていたはずのオランダが、逆に緊張度の高い、相互に不寛容な社会になったという観さえある。

このことは、2002年以前のオランダを知る者にとっては慨嘆を禁じえない。オランダは移民・難民をめぐる政策が、公的なレベルでも、また運用レベルでも、ヨーロッパで最もリベラルであるとされていた。特に難民政策の緩やかさは有名であり、1990年代までオランダには小国としては例外的な数の難民申請者が入国していた。しかも外国人がオランダで難民認定を申請した場合、たとえ難民認定が最終的に得られなかったとしても、入国以来3年が経過すれば、基本的に滞在許可が得られるという、「3年ルール」という運用ルールが存在した。その結果オランダでは現在、「外国系市民」(両親の少なくとも一方が外国出身)の比率が人口の約17%に達している。移民の中では、トルコ、モロッコなどイスラム地域の出身が最も多い。特にアムステルダム、ロッテルダム、ユトレヒト、ハーグの四大都市に移民が集中しており、現在この四大都市では非西欧系住民が市民の半数に迫る勢いである。都市の一部には、白人オランダ人の姿がほとんど見られない地区もある。特にロッテルダムにその傾向が強く、ロッテルダムを「リトル・イスタンブール」などと呼ぶ者さえいる。都市部のセグリゲーションは深刻である。

しかしながら、オランダは最近まで、イスラム系を初めとするマイノリティの増加を基本的に多文化主義、またはオランダ的寛容の名の下で、必ずしも否定的に捉えてこなかった。たとえばイスラム系の学校を公費で補助して設立・運営したり、モスクに補助金を支出することについても、基本的にオランダの多文化主義的価値観に合致するものとして、むしろ望ましいとされていた。

ところが90年代になって次第に貧困の問題、都市の荒廃と犯罪・治安の問題が認識されるよう

になった。特に大都市ではマイノリティの居住地の荒廃が指摘される。しかしオランダの政治・経済、及びマスメディアのエリートは、概してマイノリティ問題についてリベラルな立場をとってきたために、そのような問題をあえて語らない、問題の俎上に上げない、という「解決」手段をとってきた。ナチ・ドイツに占領され、10万人に及ぶユダヤ人が殺害された経験を持つオランダでは、人種差別を想起させる言説が語られた場合には、「ファシスト」と同一視して非難することで問題を封じ込めることさえ少なくなかった。一種のオランダ流のポリティカル・コレクトネスが存在していたのである。

ところが2002年にフォルタインが表舞台に現れ、移民・難民問題を正面から取り上げて、イスラムは「遅れた」宗教であると規定し、イスラムの女性差別・同性愛差別などを批判すると、それが特に都市部の白人層に強い支持を受け、党勢は急上昇していく。そして2002年の総選挙で17%、しかも新党結成してわずか3ヶ月という、オランダ史上に稀を見る選挙結果を残したのである。フォルタインの死後、フォルタイン党自身は内紛が続いて事実上の解散状態に陥った。すると今度はウィルデルス (Geert Wilders) という元自由民主人民党の議員が「第二フォルタイン党」ともいうべき新党を立ち上げ、フォルタインと同様の主張を述べて、急速に支持を伸ばしている。まさにフォルタインの再来という状況である。彼は特にトルコのEU加盟反対を打ち出すことで、ヨーロッパ憲法条約反対運動の一翼を担った。

しかもそこで重要なことは、フォルタインやウィルデルスたちは移民・難民問題と並んで、既存政治批判、政治エリート批判を繰り返し行ってきたということである。フォルタインはオランダの政治エリート、マスメディアのエリートたちが多文化主義の寛容の名の下で、移民問題、難民問題、イスラムの問題に蓋をしてきた、そのようなエリートこそが移民・難民問題の元凶であるというロジックを掲げることで、政治エリート批判を

行ったのである。現在の政権（第二次バルケネン内閣）も社会保障改革などをめぐる不手際がたたり、評判はすこぶる落ちている。そのような文脈の中で、今回「国民の声を反映させる」ことを掲げ、国民投票が行われたわけだが、しかしその国民投票はまさに、ヨーロッパレベルの「エリート主導」による憲法条約に対する民衆の批判を表出する絶好のチャンスとなってしまったのである。

2 憲法条約への賛否

さて今回の国民投票は、オランダで現代史上初の国民投票だった（過去には1801年などに国民投票の例がある）。現下の政治状況では、国民投票をオランダ政府が拒否することは困難であった。上述のように、近年のオランダにおける政治エリート不信は根深い。そして2002年選挙で与党連合が議席を半分に減らす大敗北を喫したことで、既成政党の側にも強い危機感が生まれる。「国民と政治の距離をいかに近づけるか」が重要な政治課題となり、小選挙区制の導入などの政治制度改革の提案が出されてきた。組閣を透明化すること、市長の公選制を導入すること（従来オランダでは市長は中央政府の任命による）、政策過程をルール化して裏取引を減らすこと、などの諸提案が議論されている。特にフォルタイン党が躍進した頃から、既成政党も強い危機感を持つようになった。そのような議論がなされている中でこのEU憲法条約批准が出てきたのであり、既成政党の側からも国民投票を当然すべきである、という主張が出された。その結果、諮問的国民投票が行われたわけである。

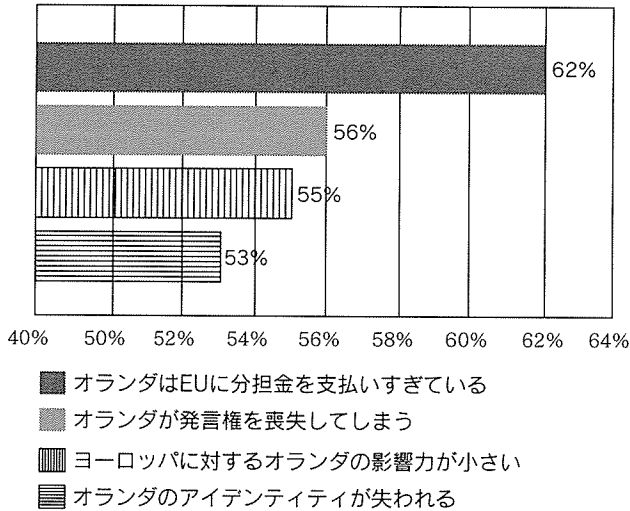
国民投票の際、賛成派を構成していたのは主要四政党（キリスト教民主アピール、自由民主人民党、D66、野党である労働党）、および緑の党であるグリーン・レフト、主要労組、経済団体などであった。これに対し、既成政党に対する批判を

叫ぶ両翼の政党が、この国民投票においても反対派の中心となった。特に新右翼政党であるウィルデルス党（Groep-Wilders）と社会党の二党が強力な反対キャンペーンを行った。その結果、既成政党・既成政治に対する両翼からの批判が、まさにこのEU憲法条約反対とリンクしたのである。ウィルデルス党は移民・難民を積極的に取り上げ、トルコのEU加盟問題や、国内の移民の社会統合が進んでいないことを批判し、いわばナショナルな意識に訴えかける手法をとった。オランダのナショナル・アイデンティティを維持するために、EUのこれ以上の強化を許してはならないとする、「エモーショナルな」訴えを行ったのである。

これと左右軸では対極に位置するものの、結果的にはEU憲法条約に反対する点で共通の戦線に立ったのが、極左小党の社会党である。この社会党はやや奇妙な政党であり、労働党の左に位置するが、元来は弱小の極左カルト集団という見方もある党である。一軒一軒全国の家を回って政策を訴えるとともに、黨員になった者は全収入額の一定割合を党に捧げ、多大な時間を党活動に割くことが義務づけられており、「赤いエホバ」との異名がある。従来は既成政党から完全に黙殺されていた。この社会党はグリーン・レフトとは異なり、脱物質主義の立場に立つ政党ではない。安楽死をはじめとする自己決定を巡る問題、移民やマイノリティを巡る問題で必ずしも進歩的な立場をとるわけでもなく、旧来の左派、既成政党である労働党に満足できない社会的な不満層を組織化することで勢力を広げてきた。以上の両翼の政党が、結果的には多くの有権者の声を動かしたといえる。その結果、議会レベルでは憲法条約に賛成する政党の合計議席が総議席数の85%に達していたのに対し、国民投票における賛成票は38.5%にとどまったのである。

オランダでは近年、特に2002年の選挙以来既成政党の、有権者に対する把握力が極端に落ちている。2002年の選挙で、与党三党が既存の議席

図1 反対票を投じた主な理由



を半分に減らした大敗北の衝撃は大きかった。かつてのように系列社会団体と緊密な協力体制を築いていた時代は決定的に過去のものとなり、社会に対する「抑え」が非常に弱くなっている。むしろ政治エリート批判の中で、いかにそれに迎合していこうかと逡巡している状況である。

EU憲法条約についても、政府・与党は賛成のキャンペーンを展開したとはいえ、そのキャンペーンには意欲が欠けていた。否決直後にベルギーのデ・フフト（De Gucht）外務大臣がオランダのバルケネンデ首相を茶化した発言をするとともに、オランダ政府のキャンペーン方法を批判したため、オランダとベルギーの間で数日間非難の応酬が続くという事態が生じたが、ベルギー外相の批判にはそれなりの根拠があったというべきであろう。バルケネンデ首相や主要政党は憲法条約の重要性は叫びつつ、否決されても政局にしないと予め布石を打っており（5月22日に「否決されても内閣は退陣しない」と首相が言明）、「腰が引けている」様子は有権者にありありと見えていた。また閣僚からは、否決されれば「ユーゴ紛争の二の舞になるだろう」（ドネル司法大臣）、「難民申請者がオランダに大挙して押し寄せるだろう」

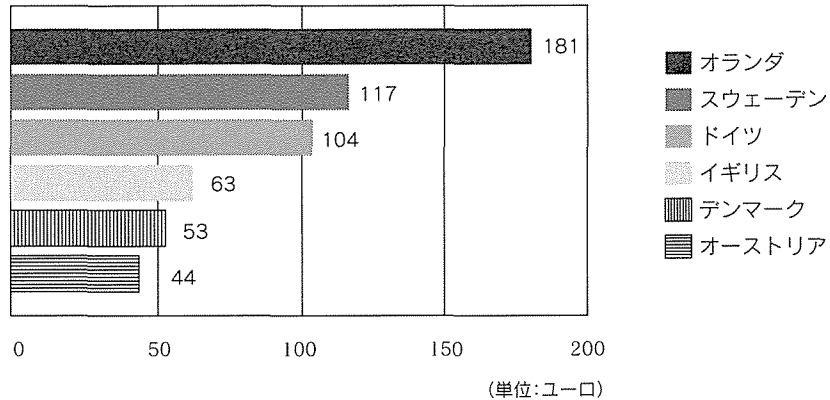
（フェルドンク外国人問題担当大臣）などと思いつきのような発言が相次ぎ、その軽率さに非難が集中してむしろ反対派を利する結果となった。さらには投票日の一週間前（5月24日）にポット外務大臣が、「ヨーロッパ憲法条約を理解せず、シニシズムから反対票を投じるつもりの方は、（投票せずに）家にいてくれるほうがいい」と日本の森首相発言を連想させる発言をし、批判を浴びた。

賛成派のキャンペーンには、説得力も不退転の決意もなかったのである。

3 「非効率な」EU

しかも昨2004年のヨーロッパ議会選挙において、オランダでは「ヨーロッパを透明に（Europa Transparant）」という新党が出現し、2名当選している（オランダの配分議席は27）。都市の新中間層に主として訴え、選挙初参加で得票率7.4%と驚くべき成果を挙げたのである。この政党は元EU官僚のファン・バイテネン（van Buitenen）が結成したものであり、EUにおける浪費や腐敗を徹底的に批判し、EUはクライエンテリズムの温床とであるとして改革を訴え、支持を受けた。

図2 EUに対する人口一人当たりの純負担額



Europa Transparantはその際、「非効率的なEU」と、これに対して財政的に貢献しているオランダとの対比を明確に示すことに成功したのであり、これが2005年の国民投票において世論に影響を与えたことも否定できない。その結果、この頃からEUは非効率的な超国家機構であり、オランダは多大な貢献をしているのに見返りが無い、とする雰囲気が強まっていった。そして実際、今回の投票では、反対票を入れた人々の最大の理由は「オランダの分担金が多すぎる」だった(図1参照)。オランダが、人口一人当たりの純負担額がEU加盟国で最も多いことは確かである(図2参照)。しかしここ数年のうちに分担金が増えたわけではなく、オランダ人が2005年になってこの「分担金の多さ」を強調することには合理的な理由があるとは思えない。むしろ、このような議論の立て方が現在のオランダで支持を受けやすい、ということである。

また左右両翼の政党が強調したことであるが、「小国であるオランダがEUの中に埋没する」との議論も、多くの国民の支持を得た。図1に明らかかなように、オランダの「発言権」「影響力」の低下に対する懸念が広く共有されている。EUが政治的な機動力を高め、政府間主義から遠ざかれば遠ざかるほど、小国の発言力は低下していく。従来のEC、EUにおけるような存在感をオランダが発揮することは困難となる、との意識もEUの

権限強化にブレーキをかけたといえるだろう。

フランスでは、ネオリベラル路線に進むヨーロッパ統合に対する拒否感が、特に左派支持者の間に批判を強める結果となった。「よりソーシャルな」ヨーロッパを求める立場から今回の憲法条約に反対した、というわけである。しかしオランダでは、たとえ憲法条約の内容がよりソーシャルなものであったとしても、賛成票が大幅に増えたとは思えない。むしろ巨大なEUが一層金を吸い上げて、非効率的にクライエナリズムに基づき予算を配分するのであれば、オランダとしては受け入れがたい。その点ではEUがソーシャルであるかどうかは別として、巨大官僚機構たるEUの権限強化そのものが、オランダ人にはマイナスと受け止められたのである。

しかも駄目押しとなったのは、投票日のわずか一月前になって浮上した、「ギルダー不当評価疑惑」である。発端はオランダ中央銀行の理事が、ユーロ導入に際してダッチギルダーがドイツマルクより5~10%程度低く評価されていたと指摘したことであったが、この発言は反響を呼び、オランダ人が不当にもドイツ人に損を強いられた、と一般に受け止められた。財務相やオランダ中央銀行総裁はこの「不当評価」を否定し、ユーロ導入の際のルールに従ったに過ぎない、と反論したが、ドイツに対して不当に譲歩したという印象は、世論を動かすには十分であった。そもそも近年の

EU各国の財政規律の弛みに対しては、中央銀行総裁も明確に批判を行っており、彼もその点ではやはりオランダ国内でのEU批判に対しては理解を示している。

最終的に国民投票で予想を大幅に上回る63.3%の投票率が達成されると、既成政党ではこれを高く評価する声が広がり、「国民の声」におもねる状況が現出した。むしろ今後も重要な問題に関しては国民投票を行うべき、との提案も主要政党から出されている。従来オランダ政治は国民投票のたぐいをできるだけ避け、エリートデモクラシーで物事を決めていくのが常道だったが、今はその立場に立つ発言はほとんど聞かれない。政治エリート批判から自党をいかに守るか、が既成政党の最大の関心事となっている状況である。

4 オランダと「経済的便益」

確かにオランダとフランスは同様に憲法条約を国民投票で否決した。しかし注意すべきことは、憲法条約以前のヨーロッパ統合に対する国民レベルの姿勢は、オランダとフランスで大きく異なっていた、ということである。周知のようにフランスでは国民の間にヨーロッパ統合自体に対する懐疑が強く、マーストリヒト条約やユーロ導入に際してもその懐疑が強く噴出してきた。特に左派では、ネオリベラルな市場統合優先のヨーロッパ統合そのものへの批判が強い。

しかしオランダの場合、マーストリヒト条約やユーロ導入に対する有力な反対勢力は存在せず、国民レベルで幅広い支持があった。ヨーロッパの共同市場を整備し、共通通貨を導入していくこと、これは外国市場の存在が死活的な意味を持つ小国のオランダ経済にとって、むしろ悲願ともいえる目標だったのである。外国市場をオランダに対して開かせ、オランダ産の製品・農産物やオランダ金融資本のターゲットとしていくこと、ヨーロッパ統合がこのような道をオランダに準備して

くれるものである以上は、オランダはヨーロッパ統合の忠実な推進者であり続けたのである。

歴史を振り返ってみれば、このことはより明白となる。そもそも1950年代のヨーロッパ経済統合に先鞭をつけたバイエン・プラン（バイエンは当時のオランダ外相）に始まって、オランダはヨーロッパの市場統合を進め、それによって経済的な繁栄を享受することを対ヨーロッパ政策の基本においており、他方で政治的・軍事的な同盟を作ることにはむしろ慎重であった。ヨーロッパ共同市場の拡大、共通通貨の導入、域内市場の規制撤廃といった経済統合の推進については、早い段階からオランダではほぼコンセンサスがあった。

しかし他方で、オランダが経済的な不利益を蒙るような統合であるならば、あるいは、オランダの発言権が低下してしまうような統合であれば、むしろオランダでは慎重論が強くなる。「経済的な便益」を最優先するところは、オランダの対ヨーロッパ政策を規定してきた通奏低音とさえ言えるかも知れない。まさにそれが今回のダッチギルダー不当評価をめぐる議論で表出したといえる。経済的メリットが期待できないのであれば、EU統合の進展にオランダが熱心になる理由はない。フランスの例では、今回の憲法条約批准が国民に「夢」を見せることができなかったことが問題ではないか、との見方があるが、その点では、最初からオランダはヨーロッパ統合に「夢」を見ていない。経済的に利益があるから賛成してきたに過ぎない。そして今回の国民投票においては、その「夢」もなければ、経済的利益さえも提示されなかったというところに、オランダ人が積極的に賛成できなかった大きな理由があるのではないか。

経済統合・市場統合から政治統合へと重点が移行するに従って、EUはヨーロッパの小国の「当然の協力」を期待することができなくなっている。発言権の低下を危惧する小国の懸念をいかに解決しつつ、統合を前進させることができるのか、EUの前に立ちちはだかる壁は高い。■