

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	オランダにおける国民投票制度の導入・実施・廃止
他言語論題 Title in other language	Introduction, Implementation and Abolition of Referendum System in the Netherlands
著者 / 所属 Author(s)	越田 崇夫 (Koshida, Takao) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	823
刊行日 Issue Date	2019-08-20
ページ Pages	61-88
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	オランダでは、国民投票制度が 2002 年に初めて導入され、2005～2018 年に計 3 件の国民投票が実施されたが、2018 年に廃止された。その経緯と制度の内容を紹介する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

オランダにおける国民投票制度の導入・実施・廃止

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課長 越田 崇夫

目 次

はじめに

I 憲法改正の取組

- 1 オランダの政治社会と国民投票
- 2 オランダ憲法と国民投票
- 3 憲法改正の取組と頓挫

II 暫定国民投票法

- 1 暫定国民投票法の制定
- 2 暫定国民投票法の内容
- 3 暫定国民投票法の失効

III 欧州憲法条約に関する国民投票の実施

- 1 欧州憲法諮問的国民投票法の制定
- 2 欧州憲法諮問的国民投票法の内容
- 3 投票結果
- 4 投票結果への対応

IV 勧告的国民投票法

- 1 勧告的国民投票法の制定
- 2 勧告的国民投票法の内容
- 3 EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票の実施
- 4 情報保安局法に関する国民投票の実施
- 5 勧告的国民投票法の廃止
- 6 憲法改正の取組に関する近年の動向

V 国民投票制度が定着しなかった原因

- 1 経緯のまとめ
- 2 国民投票制度に対する期待と懸念

おわりに

キーワード：国民投票、オランダ、憲法改正

要 旨

- ① オランダは国民投票制度が存在しない国であったが、1960年代以降、社会の変化とともにエリート主導の政治への違和感が次第に広がっていく中で、市民と政治の間の溝を埋める手段として国民投票の活用が考えられるようになっていった。
- ② 1990年代、一定数の有権者から請求があった場合に、議会が可決した法案を法的拘束力のある国民投票に付す制度を導入する憲法改正案が議会で審議されたが、あと一步のところまで成立に至らなかった。
- ③ 2002年、暫定国民投票法の施行により、一定数の有権者から請求があった場合に、制定された法律を法的拘束力のない（否決されたときは、当該法律を廃止するか施行するかを政府が選択し、議会に提案する）国民投票に付す制度が導入された。しかし、国民投票が1件も実施されないまま、同法は2004年末で失効した。
- ④ 2005年、特別法に基づき、欧州憲法条約に関して現代オランダ史上初の国民投票が実施された。反対多数となった投票結果に法的拘束力はなかったが、EUにおいて同条約が断念される主な原因となった。
- ⑤ 2015年、暫定国民投票法に類似した内容の勧告的国民投票法が施行され、法的拘束力のない国民投票制度が再び導入された。同法に基づき、EU・ウクライナ連合協定（の承認法）に関する国民投票（2016年4月）と情報保安局法に関する国民投票（2018年3月）が実施された。2件とも投票結果は「否決」であったが、政府は、国民投票を通じて示された有権者の懸念に配慮しつつ、国民投票に付された法律を施行することを選択した。
- ⑥ 2018年7月、勧告的国民投票法は、投票結果が「否決」でも政府が法律の施行を選択できることは有権者に理解されにくいなどとして、廃止された。主流政党においては国民投票制度を導入する憲法改正への支持も減退しており、国民投票制度の積極的な活用を図る機運は失われたと言ってよい。
- ⑦ オランダにおいて国民投票制度が定着しなかった原因としては、欧州懐疑主義の影響もあって国民投票が市民と政治の間の溝を殊更に示す機会となってしまったことや、「否決」の投票結果への対応が政治的・外交的に大きな負担となったことが挙げられよう。

はじめに

オランダは、20世紀において、先進国では数少ない国民投票を実施したことがない国であった⁽¹⁾。我が国と異なり、オランダには国民投票制度自体が存在しなかった。しかし、1960年代以降、社会の変化とともにエリート主導の政治への不満が次第に広がっていく中で、市民と政治の間の溝を埋める手段として国民投票の活用が考えられるようになっていった。

1990年代に取り組みされた憲法改正による法的拘束力のある国民投票制度の導入は、あと一歩のところまで頓挫するが、2002年、2004年末までの時限立法として法的拘束力のない国民投票制度が導入された。そして、2005年には、現代オランダ史上初の国民投票が特別法に基づいて実施された。その後、2015年に法的拘束力のない国民投票制度が再び導入され、2件の国民投票が実施されたが、同制度は2018年に廃止された⁽²⁾。2019年7月現在、オランダに国民投票制度は存在しない。

本稿では、オランダにおける国民投票制度の導入・実施・廃止をめぐる経緯と、導入された制度の内容を紹介し、最後に、オランダにおいて国民投票制度が定着しなかった原因について考察する。

I 憲法改正の取組

1 オランダの政治社会と国民投票

オランダの社会は、カルヴァン派とカトリックの両宗派、自由主義勢力、社会民主主義勢力がそれぞれ支持者の組織化を進め、政党、新聞、学校、組合などの系列組織を拡大していった結果、20世紀初頭には、各勢力の社会集団が柱状に並列する状態となっていた（柱状化社会）。このように分断された社会のもとで安定的な政治を維持できたのは、各勢力のエリート達が相互の妥協と協調によって集団間の対立を防止してきたからだとされる。政治的決定は代表機関におけるエリートの交渉を通じて行うものであり、数だけで決めることは社会的・政治的均衡を危うくすると考えるオランダの政治文化に、国民投票は馴染まないと考えられた⁽³⁾。

しかし、1960年代以降、都市化・世俗化を背景として社会集団は解体し始め（脱柱状化）、それに伴い既成政党は弱体化し、無党派層が増加していく。そしてエリート主導の政治への不満が次第に広まっていく中で、市民と政治の間の溝を埋める手段として国民投票の活用が考えら

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019年7月16日である。

(1) David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the world*, Washington D.C.: AEI Press, 1994, p.258 は、国民投票を実施したことがない民主国家として、インド、イスラエル、日本、オランダ、米国の5か国を挙げている。なお、現在のオランダ王国の成立（1815年）より前のバタヴィア共和国（1795～1806年）の時代には、国民投票が数回実施されたことがある。L.F.M. Besselink, “Constitutional Referenda in the Netherlands: A Debate in the Margin,” *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol.11 No.1, 2007.5, pp.10-11. <<https://www.ejcl.org/111/art111-2.pdf>>; 吉田信「オランダの憲法事情」『諸外国の憲法事情 2』（調査資料2002-2）国立国会図書館調査及び立法考査局，2002，pp.28-29.

(2) Saskia Hollander, *The Politics of Referendum Use in European Democracies*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, p.19 は、この廃止を、現代民主国家が現に運用されている国民投票制度の規定を完全に廃止した最初の事例であるとしている。

(3) 水島治郎「オランダ—グローバル化下の小国政治—」『甲南法学』48巻4号，2008.3，pp.522-528；同「民意がデモクラシーを脅かすとき—ヨーロッパのポピュリズムと国民投票—」『アステイオン』86号，2017，pp.22-23；Besselink, *op.cit.*(1), p.22.

れるようになっていった⁽⁴⁾。

2 オランダ憲法と国民投票

オランダにおいて、国民投票制度の導入は、憲法に関わる問題として議論されてきた。

それは、オランダ憲法⁽⁵⁾に「法律の制定は、政府と議会の共同により行われる」(第81条)という規定があり、直接民主主義的な制度である法的拘束力のある国民投票制度を導入するには、この規定を改正し、代表民主制の原則を修正する必要があると解されてきたからである⁽⁶⁾。

また、憲法改正は、古くから国民投票に付すことが議論されてきた事項でもあった。

オランダ憲法の改正手続は、概略次のようになっている(憲法第8章)。

- ① 政府又は下院議員(1人で足りる。)により、憲法改正案が議会に提出される。
- ② 下院・上院が、この順番でそれぞれ憲法改正案を審議し、可決する。これを第1読会という。
- ③ 下院が解散され、下院議員総選挙が行われる⁽⁷⁾。
- ④ 下院・上院が、再度、この順番でそれぞれ憲法改正案を審議し、投票数の3分の2以上の賛成で可決する。これを第2読会という。
- ⑤ 国王の裁可を経て憲法改正が公布され、直ちに施行される。

このうち、③の選挙が憲法改正に民意を反映するための手続であると言われるが、議員選挙の結果は憲法改正についての民意を直接示すものではない。また、実際には、③の選挙は下院議員の任期満了又は他の理由による下院の解散まで行われないのが通例となっており、憲法改正は選挙の争点となることすら少ない⁽⁸⁾。このため、憲法改正に民意を直接反映する手段として国民投票制度を導入することが議論されてきたのである。

3 憲法改正の取組と頓挫

憲法改正を対象とする国民投票制度の導入は、古くは1910~20年代にも検討されたことがあった。民主政を強化するための憲法改正について検討した政府の委員会は、一般的には国民投票制度の導入は憲法に外来種を接ぎ木するようなもので危険な実験であるとしつつ、憲法改正に関しては、有権者に意見を聴く手段として議会の解散より単純明快であるとして、国民投票制度を導入することを提言した。この提言に基づき、議会に憲法改正案が提出されたが、成立には至らなかった⁽⁹⁾。

1960年代に検討が始まり、1983年に実現した憲法の全面的な改正においても、国民投票制度

(4) 水島「オランダ—グローバリゼーション下の小国政治—」同上, pp.528-529; Leonard F.M. Besselink, “Double Dutch: The Referendum on the European Constitution,” *European Public Law*, Vol.12 No.3, 2006.9, pp.347-348; Hollander, *op.cit.*(2), p.248.

(5) オランダ憲法については、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(7) オランダ憲法』(調査資料2012-3-c 基本情報シリーズ13)(調査は吉田信福岡女子大学国際文理学部准教授に依頼)2013. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8186538_po_201203c.pdf?contentNo=1>に解説及び条文の翻訳が掲載されている。

(6) Besselink, *op.cit.*(1), pp.8-9.

(7) 1995年の憲法改正までは、上院も解散されることとなっていた。なお、上院議員は州議会議員による間接選挙によって選出される。

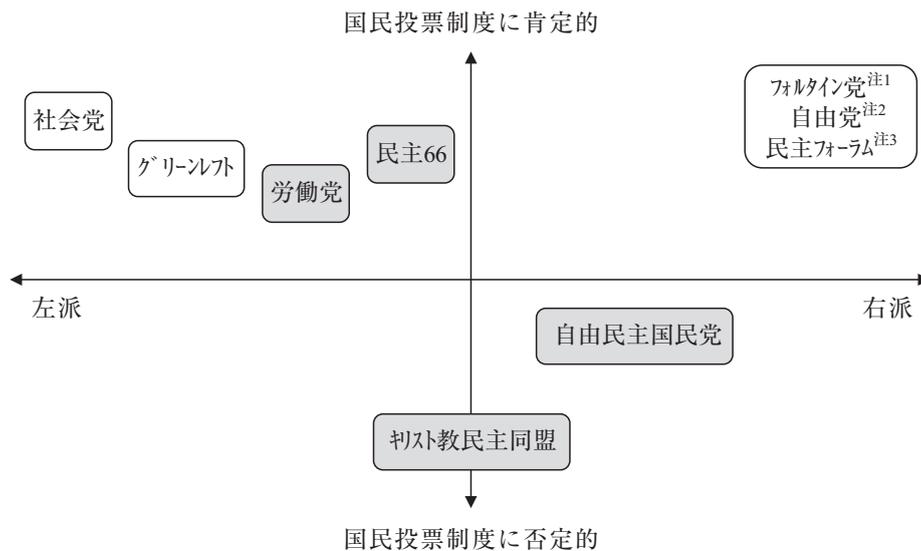
(8) Besselink, *op.cit.*(1), pp.5-7; 吉田 前掲注(1), p.44; 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(5), p.15.

(9) Besselink, *ibid.*, pp.15-16; Hollander, *op.cit.*(2), p.239. なお、同委員会は、王位を継承できる者が不在となった場合に君主制を継続するかどうかを問う国民投票制度を導入することも提言した。

の導入が盛り込まれることはなかった。しかし、代表民主制の仕組みを改善する必要があるという認識は広まっており、1982年、政府は元首相のビースフーフエル（Barend Biesheuvel）を委員長とする有識者委員会（通称ビースフーフエル委員会）を設置し、政治的決定への有権者の影響力を高めるためにとるべき方策について諮問した。同委員会は、1985年に提出した報告書において、一定数の有権者から請求があった場合に、議会が可決した憲法改正案や法案を法的拘束力のある国民投票に付す制度を導入することを提言した。だが、この提言は放置された⁽¹⁰⁾。

国民投票制度の導入の検討が進まない大きな原因は、キリスト教勢力の強固な社会集団に支えられ、第一次世界大戦後からほとんどの政権で中心的な位置を占めてきたキリスト教民主主義系の政党が、国民投票制度の導入に否定的であることにあった。1980年代以降もキリスト教民主同盟（1980年にキリスト教民主主義系3党の合同により結成された中道政党）を中心とする政権が続いたが、1994年、同党は下院議員総選挙で大敗して下野し、替わって労働党（左派の社会民主主義政党）のコック（Wim Kok）を首班とする労働党、自由民主国民党（右派の自由主義政党）及び民主66（左派の自由主義政党）の3党による連立内閣が成立した。オランダの主な政党の国民投票制度に対する姿勢を図に示す。

図 主な政党の国民投票制度に対する姿勢



※ 1990年代以降に主に政権を担ってきた政党を網掛けで示した。

(注1) フォルタイン党は2002年に結成され、2008年に解散した。

(注2) 自由党は2006年に結成された。

(注3) 民主フォーラムは2016年に結成された。

(出典) 水島治郎『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影—』（岩波現代文庫）岩波書店、2019、p.4（巻末）等を参考に筆者作成。

その3党の連立合意に、憲法改正による国民投票制度の導入が盛り込まれた。これは、1966年に既成政治への批判を掲げて結成された政党で、政治システムの民主化の推進を党是とする民主66の主張が受け入れられたものである。

1996年12月、コック内閣は、国民投票制度を導入する憲法改正案⁽¹¹⁾を議会に提出した。同

(10) Besselink, *ibid.*, pp.17-18. なお、同委員会は、一定数の有権者からの請求により議会に憲法改正案や法案を提出できるようにする制度や、議会の審議事項について法的拘束力のない諮問的国民投票を実施できるようにする制度を導入することも提言した。

改正案の内容は、おおむねピースフーフエル委員会の提言に沿ったものであった。主な内容は、次のとおりである。

- ・ 議会で可決された法案（憲法改正案、条約承認法案を含む。）は、4万人以上の有権者から請求があり（第1段階の請求）、更にその請求が60万人以上の有権者から支持を受けた場合には（第2段階の請求）、国民投票に付される（第89a条（追加））。
- ・ 君主制・王室・予算に関する法案、条約等の施行のみに係る法案、オランダ本国以外の地域⁽¹²⁾にも適用される法案等は、国民投票の対象とならない（第89b条（追加））。憲法改正案は、両議院の第2読会で可決された案だけが対象となる（第137条第6項（追加））。
- ・ 国民投票において、反対票が多数となり、かつ、その数が有権者数の30%以上であったときは、否決となり、その法案は無効となる（第89d条（追加））。
- ・ 国王による法案の裁可⁽¹³⁾は、国民投票が実施された後か、国民投票が実施されないことが確定した後に行う（第89c条（追加））。緊急を要する法案については、議会で可決された後直ちに裁可を行うことができるが、国民投票で否決された場合、その法律は失効する（第89e条（追加））。
- ・ 法案が国民投票により無効となり得ることを、法律の制定が政府と議会の共同により行われることの例外として規定する（第81条（修正））。
- ・ 州・市町村にも国民投票制度に準じた住民投票制度を設ける（第128a条（追加））。

同改正案は両議院の第1読会で可決され、1998年5月の下院議員総選挙の後、下院の第2読会でも可決された。しかし、1999年5月、上院の第2読会の採決で与党の自由民主国民党から造反者が出たために、賛成票が必要数（投票数の3分の2）に1票足りず、否決されてしまった⁽¹⁴⁾。

この否決を受けて民主66が連立内閣から離脱する動きを見せたため、コック内閣は崩壊の危機を迎えた。協議の結果、与党3党は憲法改正案を再提出することで合意し、2000年3月、コック内閣は否決された案と同内容の憲法改正案⁽¹⁵⁾を議会に提出した。

同改正案は、両議院の第1読会で可決された。しかし、2002年5月の下院議員総選挙で与党は大敗し、同年7月、コック内閣に替わり、第1党に復帰したキリスト教民主同盟のバルケネンデ（Jan Peter Balkenende）を首班とする内閣が成立する。そして、2004年6月、同改正案は下院の第2読会で否決された⁽¹⁶⁾。

(11) 法案第25153号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 1996-1997, 25153, nrs.1-2. Overheid.nl Website <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25153-1.pdf>>（Overheid.nlはオランダ政府のポータルサイト。以下、法案、法令等に関するインターネット資料で特に記載がないものは、このウェブサイトに掲載されたものである。）第2読会で審議された法案は、法案第26156号。idem, *Kamerstuk*, 1997-1998, 26156, nrs.1-2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26156-1.pdf>>

(12) カリブ海に位置する自治領が該当する。

(13) 法案は、議会により可決され、国王により裁可されたときに法律となる（憲法第87条第1項）。

(14) 深夜に及んだ採決で、自由民主国民党のウィーヘル（Hans Wiegel）議員（元同党党首・元副首相）が造反して投じた反対票が否決を決定付けたことから、この出来事は「ウィーヘル之夜」と呼ばれる。

(15) 法案第27033号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 1999-2000, 27033, nrs.1-2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27033-1.pdf>> 第2読会で審議された法案は、法案第28515号。idem, *Kamerstuk*, 2001-2002, 28515, nrs.1-2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28515-1.pdf>>

(16) コック内閣の与党として第1読会で同改正案に賛成した3党のうち、労働党と民主66は第2読会でも同改正案に賛成したが、自由民主国民党は反対に回った。なお、下院の第2読会で同改正案を否決したとき、自由民主国民党と民主66はバルケネンデ内閣の与党であり、労働党は野党であった（後掲注37を参照）。

その後、2005年6月に同改正案に倣った憲法改正案が労働党等の議員により議会に提出され、2013～14年に両議院の第1読会で可決されたが、2017年11月に下院の第2読会で否決された（IV1・6を参照）。

このように、国民投票制度を導入する憲法改正は、1990年代以降に幾度か試みられてきたものの、下院・上院で下院議員総選挙を挟んでそれぞれ2回の可決を要し、更にその2回目の可決については投票数の3分の2以上の賛成を要するという憲法改正の要件が壁となり、実現しないまま今日に至っている。

II 暫定国民投票法

1 暫定国民投票法の制定

コック内閣は、2000年3月に憲法改正案を議会に再提出した際、憲法改正が実現するまでの暫定的な措置として現行憲法に抵触しない内容の国民投票制度を導入する「暫定国民投票法（Tijdelijke referendumwet）」案⁽¹⁷⁾を併せて提出した。

同法案は、憲法改正案の第1読会と併せて審議が進められ、2001年2月に下院で、また、同年7月に上院で、与党3党などの賛成多数により可決された⁽¹⁸⁾。

2002年1月1日、暫定国民投票法⁽¹⁹⁾が施行され、現代オランダ史上、初めて国民投票が制度化された。

なお、憲法改正が数年のうちに実現することを想定し、同法は、2004年末で失効することとされた（同法第171条）。

2 暫定国民投票法の内容

暫定国民投票法の内容は、憲法改正案と同じく、基本的にピースフーフエル委員会の提言に沿ったものであったが、法律により国民投票制度を導入するものであることから、憲法に抵触しないようにするため、大きく次の2点で憲法改正案と異なっていた。

- ・国民投票の対象について、憲法改正案は、議会で可決され、国王に裁可される前の「法案」を対象としたが、暫定国民投票法は、国王の裁可を経て公布され、施行される前の「法律」を対象とした。また、暫定国民投票法は、憲法改正を国民投票の対象から除外した。
- ・国民投票における否決の効果について、憲法改正案は法的拘束力を有する（国民投票に付された法案が無効となる）こととしたが、暫定国民投票法は法的拘束力を有しない（国民投票に付された法律を廃止するか施行するかは、政府が選択し、議会に提案する）こととした。

暫定国民投票法により導入された国民投票制度は、要約すると、法律の制定から一定期間内に一定数の有権者から請求があった場合には、当該法律を国民投票に付し、否決されたときは当該法律を廃止するか施行するかを政府が選択し、議会に提案する制度、とすることができる。

(17) 法案第27034号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 1999-2000, 27034, nrs.1-2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-1.pdf>>

(18) 同法案には、与党の労働党、自由民主国民党及び民主66に加え、野党のグリーンレフト（左派の環境政党）や社会党（最左派の政党）も賛成した。

(19) 2001年法令公報第388号（Staatsblad 2001, 388）<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2001-388.pdf>>

国民投票制度の分類では、このような制度は任意かつ諮問的国民投票に該当する⁽²⁰⁾。法律の制定から一定期間内に一定数の有権者から請求があった場合に、当該法律への賛否（当該法律を拒否するかどうか）を問う国民投票を実施する制度（このような制度を「拒否型国民投票」制度と言うことがある⁽²¹⁾。）はスイスなどにも見られるが⁽²²⁾、暫定国民投票法の国民投票制度は、否決の結果が法的拘束力を有しない点が特徴的である⁽²³⁾。

以下、暫定国民投票法の主な内容を紹介する。

国民投票の対象となるのは、（国王の裁可を経て公布された施行前の）法律（条約承認法を含む。）である（第6条）。君主制・王室・予算に関する法律、条約等の施行のみに係る法律、オランダ本国以外の地域にも適用される法律等は、国民投票の対象とならない。また、憲法改正も対象とならない（第7条）。憲法改正を除外したのは、憲法改正を対象とすると、憲法改正について公布後直ちに施行する旨を規定する憲法第139条に抵触するためとされる⁽²⁴⁾。

内務大臣（条約承認法の場合は外務大臣）は、法案が国王に裁可されて法律となった後、1週間以内にその法律が国民投票の対象となるかどうかを官報で公示する（第9条・第10条）。

国民投票の対象となる法律については、有権者（18歳以上のオランダ国民）は、公示日から3週間以内に、市町村の役所等において署名することにより、国民投票の実施を請求することができる（第1段階の請求。第44条・第45条）。4万人以上の有権者から請求があったときは、第1段階の請求が成立する（第2条）。請求結果は、中央選挙委員会が判定し、官報で公示する（第72条）。

国民投票の対象となる法律の施行日は、その法律が国民投票の対象となることが公示された日から6週間後以降に設定されるが（第12条）、第1段階の請求が成立したときは、施行に係る規定が削除される（第13条）。ただし、緊急を要する法律については、これらの規定を適用せず、国民投票の実施前に施行することも可能である（第16条）。

第1段階の請求が成立したときは、有権者は、請求結果の公示日から6週間以内に、市町村の役所等において署名するか、署名した書面を市町村に郵送して提出することにより、国民投票の実施への支持を表明することができる（第2段階の請求。第75条・第76条・第80条）。60万人以上の有権者から支持の表明があったときは、第2段階の請求が成立し、国民投票が実施されることとなる（第2条）。請求結果は、中央選挙委員会が判定し、官報で公示する（第108条）。

第2段階の請求が成立したときは、請求結果の公示日から1週間以内に、勅令で国民投票の

⁽²⁰⁾ 山岡規雄『諸外国の国民投票法制及び実施例 2019年版』（調査資料2018-1-a 基本情報シリーズ26）国立国会図書館，2019，p.1. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11253574_po_201801a.pdf?contentNo=1> に示した分類による。

⁽²¹⁾ 福井康佐『国民投票制』信山社出版，2007，pp.14-15. なお、オランダではこのような制度を“correctief referendum”（「是正型国民投票」制度）と呼んでいる。

⁽²²⁾ スイスの国民投票制度については、山岡 前掲注⁽²⁰⁾，pp.6-10を参照。

⁽²³⁾ なお、議会が制定した法律に対して少数派に異議を申し立てる機会を与えるこのような国民投票制度は、政治的決定を行う際に少数派の意見も考慮するよう促す効果があり、オランダのように政治的決定を行う際に合意形成を重視する民主主義に親和的であるという指摘がある。アレンド・レイプハルト（粕谷祐子・菊池啓一訳）『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究— 原著第2版』（ポリティカル・サイエンス・クラシックス）勁草書房，2014，pp.188-192.（原書名：Arend Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, 2nd ed., 2012）; Hollander, *op.cit.*(2), p.236. もっとも、オランダにおいて導入された国民投票制度が、上記のような効果を実際に現したかどうかは定かでない。

⁽²⁴⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 1999-2000, 27034, nr.3, p.16. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-3.pdf>>

投票日を定め、官報で公示する。投票日は、その公示日から 50 日以後 4 か月以内（ただし、7 月 1 日から 8 月 15 日までは期間に含めない。）の水曜日とする（第 110 条）。対象期間内に下院議員総選挙、統一地方選挙等の投票が行われるときは、国民投票も同じ日に投票を行う（第 111 条）。

国民投票の実施に際しては、有権者への情報提供として、投票日前の 4 週間、国民投票に付される法律の条文資料が市町村の役所において無償で提供される。また、投票日の 14 日前までに、当該法律の要旨が市町村を通じて有権者に戸別配布される（第 114 条）。政府は、これらの情報に加えて政府の見解など他の情報を有権者に提供することもできる⁽²⁵⁾。

なお、オランダでは、下院議員総選挙等が行われる際、政党に公共放送の無償放送枠が付与されるが⁽²⁶⁾、国民投票では、規模や立場が様々な運動者を対象として放送枠の付与を制度化することには問題があるとして見送られた⁽²⁷⁾。また、オランダでは政党が民間放送の有料広告（スポット・コマーシャル）を利用することも容認されているが、費用が高額であるため選挙期間中でも利用されることは稀であるという⁽²⁸⁾。

実施された投票において、当該法律に対する反対票が多数となり、かつ、その数が有権者数の 30% 以上であったときは、「否決」となる（第 5 条）。投票結果は中央選挙委員会が判定し、公表する（第 137 条・第 138 条）。

投票結果が「否決」であったときは、政府は、当該法律を廃止する法案か、施行する法案かのいずれかをなるべく早く議会に提出する（第 15 条）⁽²⁹⁾。それらの法案は、成立しても国民投票の対象とならない（第 7 条）。国民投票に付された法律が緊急を要するもので既に施行されていた場合は、政府は、当該法律を廃止する法案を提出するかどうかをなるべく早く決定し、議会に通知する（第 16 条）。

投票結果が「否決」でなかったときは、国民投票に付された法律の施行日を勅令により定める（第 14 条）。第 2 段階の請求が成立せず、国民投票が実施されないことが確定したときも同様である（同条）。

なお、暫定国民投票法は、州・市町村の住民投票についても、おおむね国民投票に準じた内容を規定している。

3 暫定国民投票法の失効

暫定国民投票法は、憲法改正が数年のうちに実現することを想定し、時限立法として制定・施行されたが、I 3 で述べたように、2002 年にコック内閣は退陣し、国民投票制度を導入する

⁽²⁵⁾ *ibid.*, p.63.

⁽²⁶⁾ Rens Vliegthart and Sanne Kruikemeier, “Political Advertising in the Netherlands,” Christina Holtz-Bacha and Marion R. Just, eds., *Routledge Handbook of Political Advertising*, New York: Routledge, 2017, pp.370-371. 2008 年メディア法 (Mediawet 2008. 2008 年法令公報第 583 号 (Staatsblad 2008, 583)) 第 6.1 条。なお、議会に議席を有する政党には、選挙の際の放送枠と別に、毎年付与される公共放送の無償放送枠もある。例えば 2019 年には、毎週月曜～金曜の 17:55～17:58 と毎週月曜～土曜の 12:53～12:56 の各放送枠が、13 の政党に、順番に、同じ回数、配分されている。“Indeling zendtijd politieke partijen 2019.” Commissariaat voor de Media Website <<https://www.cvdm.nl/praktisch/zendtijd-politieke-partijen/indeling-zendtijd-politieke-partijen-2019/>> この放送枠を用いて政党が国民投票運動を行うことは可能である。

⁽²⁷⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *op.cit.*(24), p.64. 同様の理由により、国民投票運動を行う者に対する公的助成制度の導入も見送られた。

⁽²⁸⁾ Vliegthart and Kruikemeier, *op.cit.*(26), p.371.

⁽²⁹⁾ 下院議員がそれらの法案を議会に提出することも排除はされていない。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *op.cit.*(24), p.34.

憲法改正案は2004年6月に下院の第2読会で否決されてしまった。暫定国民投票法は、憲法改正の実現を見ることなく、2004年末で失効した。

暫定国民投票法に基づく国民投票は、1件も実施されなかった。その要因としては、3週間以内に4万人以上の有権者が市町村の役所等において署名しなければ第1段階の請求が成立しないなど、同法の定める国民投票の実施の請求に関する要件が厳しかったことが挙げられている⁽³⁰⁾。

Ⅲ 欧州憲法条約に関する国民投票の実施

2004年末で暫定国民投票法が失効し、オランダは再び国民投票制度が存在しない国となった。

ところが、それから1か月も経たないうちに欧州憲法条約に関する国民投票を実施するための法律が制定され、2005年6月1日に現代オランダ史上初の国民投票が実施されることとなる。

1 欧州憲法諮問的国民投票法の制定

I3で述べたように、2002年5月の下院議員総選挙で与党は大敗し、コック内閣は退陣する。そして、国民投票制度の導入に否定的なキリスト教民主同盟が第1党に復帰し、国民投票制度を導入する憲法改正の取組は頓挫することになる。

他方で、この選挙では新党・フォルタイン党が躍進し、各党に大きな衝撃を与えた。フォルタイン党は同年2月にコラムニストのピム・フォルタイン (Pim Fortuyn) が結成した政党で、イスラム批判に加え、既成政治・既成政党への批判を展開して急速に支持を拡大した。フォルタインは選挙期間中に動物愛護運動家に射殺されるが、同党の勢いは衰えず、一気にキリスト教民主同盟に次ぐ第2党となったのである。

フォルタイン党の躍進は、オランダにおけるポピュリズム⁽³¹⁾の時代の幕開けを告げるものであった。水島治郎千葉大学教授は、現代ヨーロッパのデモクラシーがポピュリズムの躍進の舞台となった理由として次の3点を挙げている⁽³²⁾。第1に、グローバル化や欧州統合の進展といった変化の中で既成政党間の政策距離が狭まり、政治に対する不満を表明する機会が減ったことである。特にオランダでは、それまで対立関係にあった左右の有力政党(労働党と自由民主国民党)が連立内閣(コック内閣)を組織したことが有権者の選択肢を奪うものとみなされ、既成政党への不信が高まった。第2に、政党を含む既成の組織・団体が弱体化し、無党派層が増大したことである。オランダでは、I1で述べたように、1960年代以降、脱柱状化が進んだ。これにより、政治エリートは人々の代表者というより既得権益の擁護者として認識されるようになり、政治エリートへの違和感が広がった。第3に、経済のグローバル化などを背景として、社会において格差が拡大したことである。これにより、グローバル化や欧州統合を一方向的に受

⁽³⁰⁾ Joost van den Akker, "THE NETHERLANDS," Fernando Mendez et al., *Referendums on EU Matters: Study*, Brussels: European Parliament, 2017, p.188. European Parliament Website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf)>

⁽³¹⁾ ポピュリズム (populism) の定義は一様でないが、ここでは主に「[人民]の立場から既成政治やエリートを批判する政治運動」という意味で用いる。水島治郎『ポピュリズムとは何か—民主主義の敵か、改革の希望か—』(中公新書)中央公論新社, 2016, pp.6-9.

⁽³²⁾ 同上, pp.61-68. ポピュリズムと欧州統合の関係については、山田邦夫「欧州におけるポピュリズムと Brexit」国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つ EU—総合調査報告書—』(調査資料 2017-3)国立国会図書館, 2018, pp.68-74. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11055937_po_20180309.pdf?contentNo=1> も参照。

け入れる政治エリートへの不信が低所得者層などで高まった。

フォルタインはこうした不信・不満の高まりを敏感に感じ取り、既成政治・既成政党への批判を前面に出して運動を展開したのである。彼は政治エリートを「ハーグの寡頭支配階級」と呼んで切り捨て、不透明な政治を改革するために首相公選制などを導入することや、欧州連合(EU)への新規加盟国の受入れについて国民投票を実施することを主張した⁽³³⁾。

フォルタイン党の躍進に衝撃を受けた各党は、有権者の厳しい視線に対応するため、議会内手続の透明化、党首選出手続の民主化等の改革を進めた。そうした中で、2003年5月、当時草案が起草されつつあった欧州憲法条約⁽³⁴⁾について法的拘束力のない国民投票を実施するという「欧州憲法諮問的国民投票法(Wet raadplegend referendum Europese Grondwet)」案⁽³⁵⁾が、労働党、民主66及びグリーンレフトの議員によって議会に提出された。提出者は、欧州憲法条約について国民投票を実施すべき理由として、国民投票の肯定的な結果は議会による同条約の承認の正当性を高めること、国民投票が欧州統合への市民参画の機会となること、国民投票の実施により欧州統合に関する公的な議論が喚起されることの3点を挙げた。そして、そのような理由に照らせば、議会が同条約を承認した後に(当時まだ失効していなかった)暫定国民投票法に基づく国民投票を実施するより、同法案により、議会が同条約を承認する前に国民投票を実施する方が望ましいと主張した⁽³⁶⁾。

バルケネンデ内閣⁽³⁷⁾は、同法案を支持しなかった。しかし、国務院⁽³⁸⁾が、法的拘束力のある基本権に関する規定を含むというような欧州憲法条約の性質を考慮すると、その承認は憲法改正に幾らか似た面があり、有権者に意見を聴くために国民投票を実施することは(憲法改正の場合のように)議会を解散することに比べてより現実的な方法と言える、との助言を示したこともあって⁽³⁹⁾、与党から民主66に加えて自由民主国民党も賛成に回り、同法案は2003年11月に下院で可決された⁽⁴⁰⁾。そして2004年10月に欧州憲法条約が調印された後、2005年1月に上院でも可決され、同月、国王の裁可により法律となった⁽⁴¹⁾。

⁽³³⁾ 水島 同上, pp.116-117; Joop van Holsteyn and Hans Vollaard, "Ratifying the European Constitutional Treaty by referendum: The end of consensus politics?" Hans Vollaard et al., eds., *European integration and consensus politics in the Low Countries*, Abingdon; New York: Routledge, 2015, p.216.

⁽³⁴⁾ 欧州憲法条約は、既存のEU諸条約を単一の文書として整理するとともに、EUの拡大に対応して、その機構・運営をより効率化・民主化・透明化することを狙いとしたものであった。同条約については、山田邦夫「欧州憲法条約—動向と展望—」『拡大EU—機構・政策・課題—総合調査報告書—』(調査資料2006-4)国立国会図書館, 2007, pp.56-74. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000914_po_056-074.pdf?contentNo=7> を参照。

⁽³⁵⁾ 法案第28885号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2002-2003, 28885, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28885-2.pdf>>

⁽³⁶⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2002-2003, 28885, nr.3, pp.7-8. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28885-3.pdf>>; Van Holsteyn and Vollaard, *op.cit.*⁽³³⁾, pp.218-220.

⁽³⁷⁾ バルケネンデ内閣は、2002年7月にキリスト教民主同盟、フォルタイン党及び自由民主国民党の連立内閣として発足したが、フォルタイン党の内紛による衰退と2003年1月の下院議員総選挙を経て、同年5月からキリスト教民主同盟、自由民主国民党及び民主66の連立内閣(第2次内閣)となっていた。なお、フォルタイン党は2008年に解散した。

⁽³⁸⁾ 国務院(Raad van State)は、立法に関する助言と行政訴訟の処理を任務とする国家機関である(憲法第73条)。法案は、議会に提出される前に国務院に諮問される。

⁽³⁹⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2002-2003, 28885, A, pp.2-3. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28885-A.pdf>>

⁽⁴⁰⁾ 同法案には、自由民主国民党、民主66(以上、与党)、労働党、グリーンレフト、社会党、フォルタイン党(以上、野党)が賛成した。キリスト教民主同盟(与党)は反対した。

⁽⁴¹⁾ 2005年法令公報第44号(*Staatsblad* 2005, 44) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-44.pdf>>

同法案を支持した政党は、エリート主導の政治に対する有権者の不信が顕在化した状況において、欧州統合の重要なステップとなる欧州憲法条約の承認について有権者が意思を表明する機会を設けるべきであると考えたのであろう。また、先に紹介した提出者の説明からもうかがえるように、同法案を支持した承認賛成派の政党は、議会で承認賛成派が圧倒的多数であったことから⁽⁴²⁾、国民投票の結果も賛成多数となることを見越し、その結果によって議会による承認の正当性を高めようとしたと見られる⁽⁴³⁾。しかし、その目論見は外れることになる。

2 欧州憲法諮問的国民投票法の内容

欧州憲法諮問的国民投票法は、まず、欧州憲法条約（の承認）について法的拘束力のない諮問的国民投票を実施することを規定している（第2条）。

その実施のため、独立機関として国民投票委員会（referendumcommissie）が設置される⁽⁴⁴⁾。国民投票委員会は、下院が指名する委員長及び委員4人により構成される（第24条）。国民投票委員会は次の職務を行う（第26条）。

- ・投票日の決定。なお、投票日は委員長・委員の指名から85日以後5か月以内の水曜日とすることとされている（第8条）。
- ・欧州憲法条約の要旨の作成。作成された要旨は、投票日の14日前までに市町村を通じて有権者に戸別配布される（第9条）。なお、投票日前の4週間、同条約の条文資料が市町村の役所において無償で提供される（同条）。
- ・国民投票運動を行う者に対する助成の実施。欧州憲法諮問的国民投票法は運動者に対する公的助成制度（総額100万ユーロ（約1億2204万円）⁽⁴⁵⁾まで）を導入し、国民投票委員会がその実施を担うこととされた。同法の施行後、a) 賛成側・反対側への助成はそれぞれ総額40万ユーロ（約4882万円）まで、中立的立場への助成は総額20万ユーロ（約2441万円）までとすること、b) 各運動者への助成額は、賛成側・反対側の運動者については5千～4万ユーロ（約61～488万円）、中立的立場の運動者については5千～2万ユーロ（約61～244万円）とすること、c) 各運動者への助成金の配分は、申請に係る投票運動の内容を所定の評価基準（欧州憲法条約又は国民投票に関する議論・情報提供に寄与する度合いなど）に照らして評価した結果に基づいて行うことなどを定めた実施規則が国民投票委員会により制定された⁽⁴⁶⁾。

投票手続等については、失効前の暫定国民投票法の規定が準用される。

投票が行われた後、中央選挙委員会は賛成票が多数となったかどうかを判定し、公表する（第15条・第16条）。欧州憲法諮問的国民投票法には、暫定国民投票法のような「否決」に関する規定はなく、投票結果への対応は完全に政治に委ねられている。

(42) 与党のキリスト教民主同盟、自由民主国民党及び民主66のほか、労働党やグリーンレフトも承認賛成の立場をとり、下院における承認賛成派の議席数は全体の約85%に達していた。フォルタイン党や社会党は、承認反対の立場をとった。Van den Akker, *op.cit.*(30), p.196.

(43) 水島「民意がデモクラシーを脅かすとき—ヨーロッパのポピュリズムと国民投票—」前掲注(3), pp.23-24; Van Holsteyn and Vollaard, *op.cit.*(33), pp.224-225, 229; Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands*, 4th ed., Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014, p.260.

(44) Tweede Kamer der Staten-Generaal, *op.cit.*(36), pp.12-13.

(45) 邦貨換算は報告省令レート（令和元年8月分）による。単位未満は四捨五入。以下、邦貨換算について同じ。

(46) 欧州憲法諮問的国民投票助成規則（Subsidieregeling raadplegend referendum Europese Grondwet）。*Staatscourant*, 2005, nr.41, p.32. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stert-2005-41-p32-SC69094.pdf>> なお、政党も助成を受ける対象から排除されない。

3 投票結果

投票は、2005年6月1日、「欧州憲法条約をオランダが承認することに賛成か、反対か」という質問文に対して「賛成」又は「反対」を選ぶ方式により行われた。

投票率は63.3%で、前年の欧州議会議員選挙の投票率(39.3%)を大きく上回った。そして投票結果は、賛成38.5%、反対61.5%となり、反対が賛成を20ポイント以上も上回った⁽⁴⁷⁾。エリート主導の政治に対する有権者の不信が顕在化したことを受けて行われた国民投票は、まさに政治エリートと有権者の志向がかい離していることを示す結果となった訳である。

反対への投票理由は、民間調査会社が行った出口調査(複数回答可)によれば、「オランダはEUに金を払い過ぎている」(62%)、「オランダの問題を自国で制御しにくくなる」(56%)、「オランダのヨーロッパにおける影響力が小さくなりすぎる」(55%)などであった⁽⁴⁸⁾。また、欧州委員会が同年6月2~4日に行った世論調査(複数回答可)によれば、「情報の不足」(32%)、「国家主権の喪失」(19%)、「政府や政党への反対」(14%)などであった⁽⁴⁹⁾。

オランダにおいて、欧州統合は市場統合を通じて経済的なメリットをもたらす仕組みとして支持されてきた。しかし、オランダがEU予算の純拠出国(拠出額が受取額を上回る国)となる状態が続くようになったことで、そのイメージには傷がついた。また、2004年5月のEUの拡大(中東欧10か国の加盟)は、輸出市場の拡大より、安価な労働力の流入による雇用の悪化を招くと見られた。そして、EUによる政治的な統合の強化は、オランダのような小規模な国のヨーロッパにおける影響力の低下につながる懸念された。有権者の多くは、欧州憲法条約を含むEUの拡大・強化の取組に対してメリットよりも不安を感じ、反対に投票したと見られる⁽⁵⁰⁾。

反対に投票した有権者は、必ずしも初めからその意思を持っていた訳ではなかった。オランダ政府が行った世論調査によれば、欧州憲法に対する賛成・反対の割合は、欧州憲法諮問的国民投票法が制定される直前の2005年1月上旬の調査では61%対21%であり、賛成の方が圧倒的に多かった。しかし、それからその差は急速に縮まり、4月下旬~5月上旬の調査では42%対37%となった⁽⁵¹⁾。そして、6月1日の投票では反対が賛成を大きく上回る結果(38.5%対61.5%)となったのである。

この結果は、ヘールト・ウィルデルス(Geert Wilders)下院議員などの反対派⁽⁵²⁾が行った投票

(47) “Nationaal referendum 1 juni 2005.” Kiesraad Website <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/NR20050601>>

(48) Robert Harmsen, “The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty,” *EPERN Referendum Briefing Paper*, No.13, p.10. University of Sussex Website <<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epern-ref-no-13.pdf>>; Arjen Nijeboer, “The Dutch Referendum,” *European Constitutional Law Review*, Vol.1 No.3, 2005.10, p.401; 「EU憲法否決の最大理由「分担金払いすぎ」オランダ出口調査」『朝日新聞』2005.6.4, 夕刊。なお、賛成への投票理由は「国境を超える問題にヨーロッパレベルで取り組む必要がある」(58%)が最多だった。

(49) European Commission, “The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands,” *Flash Eurobarometer*, No.172, 2005.6, p.15. <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/58958>>; 吉武信彦「欧州憲法条約批准過程と国民投票(2・完)」『地域政策研究』10巻2号, 2007.11, p.6。なお、賛成への投票理由は「欧州建設を進めるために必須である」(24%)が最多だった。

(50) 水島治郎『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影—』(岩波現代文庫)岩波書店, 2019, pp.202-203; Theo Roes, ed., *Facts and Figures of the Netherlands: Social and Cultural Trends 1995-2006*, The Hague: Netherlands Institute for Social Research (SCP), 2008.3, pp.127-128. <<https://www.scp.nl/dsresource?objectid=956dc1fb-5f0e-4c53-a6d4-2d1a0c4dee13&type=org>>; Kees Aarts and Henk van der Kolk, “Understanding the Dutch “No”: The Euro, the East, and the Elite,” *PS: Political Science and Politics*, Vol.39 No.2, 2006.4, pp.243-246.

(51) Roes, ed., *ibid.*, pp.124-125.

(52) 政党では、社会党などが反対派として投票運動を行った。

運動が功を奏したものと見られている。2004年9月に自由民主国民党を離党してイスラム批判を展開していたウィルデルス議員は、欧州憲法条約をヨーロッパレベルでエリート支配を強めるものと位置付け、これを承認すればオランダの発言権は一層低下し、トルコのEU加盟に道を開くことにもなると主張した。そして非民主的・非効率的なEUにこれ以上権限を渡してはならないと訴え、EUの拡大・強化に不安を覚える有権者の共感を得たのである⁽⁵³⁾。この成功によってフォルタインの後継者とも言うべき地位を得たウィルデルス議員は、2006年に自由党⁽⁵⁴⁾を設立し、議会でも勢力を広げていく。

一方、結果を楽観視していた賛成派は、投票運動で出遅れ、反対派の主張に対して守勢に立つこととなった。情勢が不利に傾く中で軽率な発言や振舞いが相次いだことも、更に支持が離れる原因となった⁽⁵⁵⁾。

また、世論調査で多くの有権者が反対への投票理由として挙げた「情報の不足」も、反対派の主張が有権者に急速に浸透した原因と考えられている。経済的なメリットをもたらす仕組みとして欧州統合が支持されてきたオランダでは、欧州統合に関して政治的な議論が行われることが少なく、国民の関心も低調であった。議会が条約の承認について審議する前に国民投票を実施したことも、有権者を、条約についてどう議論すべきか分からぬまま投票運動に向き合わせる一因となった⁽⁵⁶⁾。

議員は投票結果をどのように受け止めたか。ライデン大学などが実施した下院議員へのアンケート調査(複数回答可)では、投票結果から政治家や政党が学ぶべき教訓として、「国民投票は不適切であり、もう実施すべきでない」(28%)、「有権者とのコミュニケーションを改善する必要がある」(26%)、「欧州統合の深化と拡大が速すぎた」(22%)、「政治的決定における市民の役割を拡大し、更なる市民の支持を求める必要がある」(20%)などが挙げられた。また、今後、EU関係条約について国民投票を実施することについては、賛成25%、反対57%であった。議員の多くは、政治への民意の反映や欧州統合の進め方について課題があることを認識しつつ、更なる国民投票(特にEU関係条約に関する国民投票)の実施には拒否感を持ったようである⁽⁵⁷⁾。

4 投票結果への対応

投票結果に法的な効果はなかったが、主な政党と政府は事前に投票結果を尊重する意思を表

⁽⁵³⁾ 水島「民意がデモクラシーを脅かすとき—ヨーロッパのポピュリズムと国民投票—」前掲注(3), p.24; 水島 前掲注(50), pp.200-201; Ece Özlem Atikcan, *Framing the European Union: The Power of Political Arguments in Shaping European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp.140-141, 165; Harmsen, *op.cit.*(48), pp.5-7.

⁽⁵⁴⁾ 自由党については、国立国会図書館調査及び立法考査局「欧州における主なポピュリズム政党」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』961号, 2017.4.25, pp.5-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10338503_po_0961.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁵⁵⁾ Atikcan, *op.cit.*(53), pp.137-140, 151-153; Harmsen, *op.cit.*(48), pp.7-8, 13. 例えば、ある閣僚は、承認反対の結果になれば戦争になる可能性があるとして発言した。また、与党所属のある欧州議会議員は、アウシュヴィッツ強制収容所の映像などを見せながら反対に投票することの危険を訴えるテレビCMを流し、数時間後に取りやめた。

⁽⁵⁶⁾ Roes, ed., *op.cit.*(50); Nijeboer, *op.cit.*(48), p.399; Besselink, *op.cit.*(4), pp.348-349; 山田 前掲注(34), p.66.

⁽⁵⁷⁾ Rudy Andeweg and Jacques Thomassen, *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2007, pp.87-93, 116-117. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2007/04/01/binnenhof-van-binnenuit/Binnenhof_van_binnenuit_Preadvies_200704.pdf>

明していた⁽⁵⁸⁾。投票結果が出た後、バルケネンデ首相は投票結果を尊重することを改めて表明し、批准のための議会手続として議会に提出していた欧州憲法条約の承認法案を取り下げた。

オランダの国民投票と、その3日前に同じテーマで実施されたフランスの国民投票の結果がいずれも反対多数となったことにより、欧州憲法条約は、発効のために必要な全加盟国の批准を得る見通しが立たなくなった。

2007年6月、欧州理事会は欧州憲法条約を正式に断念するとともに、その主要な内容を既存の条約を改正してその中に盛り込むことで合意した。そして、同年12月、その改正を行うための条約としてリスボン条約が調印された。同条約は、基本的に欧州憲法条約の内容を踏襲しつつ、「(連邦)国家」を連想させる文言、表現等を削除するとともに、EUの立法過程への加盟国の議会の関与を強めるなど、EUが「スーパー国家」になることへの懸念に配慮したものであった⁽⁵⁹⁾。

リスボン条約の調印を受けて、オランダでは2008年3月に同条約の承認法案が議会に提出された。内閣は、同条約の性質上、その承認について国民投票を実施すべき特別の理由はないとの助言を示した⁽⁶⁰⁾。Ⅲ3で紹介した下院議員へのアンケート調査の結果からも予測できるとおり、議会では同条約の承認について国民投票を実施すべきであるとする意見は少数にとどまり、承認法案は、同年6月に下院で、また、同年7月に上院で可決された。

その後、リスボン条約は全加盟国の批准を得て2009年12月に発効した。

IV 勧告的国民投票法

1 勧告的国民投票法の制定

欧州憲法諮問的国民投票法案を提出した議員らは、欧州憲法条約に関する国民投票が終わった後、国民投票が政治的決定への有権者の影響力を高める適切な手段であることが活発な議論や高い投票率によって明らかになったとして、改めて国民投票制度を導入する憲法改正案を議会に提出し、更に暫定国民投票法を受け継ぐ法案も提出した。

まず、2005年6月に法的拘束力のある国民投票制度を導入する憲法改正案⁽⁶¹⁾が労働党及びグリーンレフトの議員により提出された⁽⁶²⁾。同改正案の内容は、基本的に2004年に下院の第2読会で否決された憲法改正案に倣ったものであるが、国民投票の実施の請求の成立に必要な署名数や投票結果が否決となる要件については、(憲法ではなく)法律で投票数の3分の2以上の賛成により定めることとしていた。

続いて同年11月に、暫定国民投票法を受け継ぐ「勧告的国民投票法 (Wet raadgevend

(58) 承認賛成派の政党のうち、自由民主国民党、民主66及びグリーンレフトは投票率にかかわらず投票結果を尊重すると表明していた。労働党は投票率が30%以上であれば投票結果に従うとし、キリスト教民主同盟は投票率が30%以上で、かつ、反対票の数が投票数の60%以上であれば投票結果に従うとしており、投票結果はいずれの要件も満たした。バルケネンデ首相も、欧州憲法諮問的国民投票法の制定前に、国民投票が実施された場合は投票結果を尊重すると言明していた。Nijeboer, *op.cit.*(48), p.399.

(59) 小林勝訳『リスボン条約』御茶の水書房, 2009, pp.344-368.

(60) Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2007-2008, 31091, nr.4, p.14. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31091-4.pdf>>

(61) 法案第30174号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2004-2005, 30174, nr.1. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30174-1.pdf>> 第2読会で審議された法案は、法案第34724号。idem, *Kamerstuk*, 2016-2017, 34724, nr.1. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34724-1.pdf>> なお、法案第34724号は社会党の議員が提出者となった。

(62) 提出から間もなく、民主66の議員も同改正案の提出者に加わった。

referendum)」案⁽⁶³⁾が労働党、民主 66 及びグリーンレフトの議員により提出された。

しかし、Ⅲ3 で見たように、議会には欧州憲法条約に関する国民投票を経験して国民投票への拒否感を持った議員も多く、両案はいわゆる「塩漬け」の状態となってしまった。

2006 年 1 月、政府は有識者で組織する「国民会議 (Nationale Conventie)」を設置し、市民と政治の間の信頼の回復に資する政治システムの在り方について諮問した。同会議は同年 9 月に取りまとめた報告書において、代表民主制を補完するものとして国民投票を評価し、議会が可決した法案を法的拘束力のある国民投票に付すことを有権者が請求できるようにすることや、憲法改正手続を各議院における投票数の 3 分の 2 以上の賛成による可決と国民投票による承認に改めることを提言した⁽⁶⁴⁾。前者の提言は前掲の憲法改正案と重なる内容だが、後者の提言を含め、キリスト教民主同盟を中心とするバルケネンデ内閣がその実現を図ることはなかった⁽⁶⁵⁾。

2010 年 10 月、バルケネンデ内閣に替わって自由民主国民党のルッテ (Mark Rutte) を首班とする内閣が成立した。同内閣はキリスト教民主同盟との連立内閣として発足したが、2012 年 9 月の下院議員総選挙の後、国民投票制度の導入に肯定的な労働党との連立内閣 (第 2 次内閣) に変わった。

2013 年 1 月に英国のキャメロン (David Cameron) 首相が次の総選挙で保守党が勝利すれば EU 残留か離脱かを問う国民投票を実施する旨を表明すると (いわゆる「ブルームバーク演説」、オランダでも国民投票への関心が高まり、前掲の憲法改正案と勧告的国民投票法案の審議がようやく議会で進められるようになった。

そして、勧告的国民投票法案は、2013 年 2 月に下院で、また、2014 年 4 月に上院で可決され⁽⁶⁶⁾、同年 9 月、国王の裁可により法律となった⁽⁶⁷⁾。その後、上院の審議で合意していた修正を反映するための法案の審議・議決を経て、2015 年 7 月 1 日、勧告的国民投票法は施行された⁽⁶⁸⁾。

他方、憲法改正案は、憲法改正を国民投票の対象から除外する修正⁽⁶⁹⁾が加えられた上で、2013 年 4 月に下院の第 1 読会で、また、2014 年 4 月に上院の第 1 読会で可決された。しかし、2017 年 3 月の下院議員総選挙の後、同年 11 月に下院の第 2 読会で否決された。この否決については、Ⅳ6 で述べる。

⁽⁶³⁾ 法案第 30372 号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2005-2006, 30372, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30372-2.pdf>>

⁽⁶⁴⁾ Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak: aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*, 2006, pp.19-20, 48-49. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30184-12-b1.pdf>>

⁽⁶⁵⁾ バルケネンデ内閣は、2007 年 12 月に国民会議の報告書に対する見解を公表した。その中で、法案を対象とする国民投票制度の導入については、最も重要なのは代表機関や政党の立場を強固にすることであり、代表民主制がうまく機能すれば直接民主主義的な制度はさほど必要でないとの考えを示した。また、憲法改正手続への国民投票制度の導入については、過去数十年を見ても国民投票に適したテーマで憲法改正が行われたことはほとんどなく、導入してもうまく機能しないとの見方を示した。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2007-2008, 30184, nr.14, pp.5, 10. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30184-14.pdf>>

⁽⁶⁶⁾ 同法案には、労働党 (与党)、民主 66、グリーンレフト、社会党、自由党 (以上、野党) 等が賛成した。自由民主国民党 (与党) やキリスト教民主同盟 (野党) は反対した。

⁽⁶⁷⁾ 2015 年法令公報第 122 号 (Staatsblad 2015, 122) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-122.pdf>>

⁽⁶⁸⁾ オランダの上院は法案を修正する権限を有しない。このため、まず勧告的国民投票法案を上院で可決した上で、成立した勧告的国民投票法に合意した修正を反映するための同法改正法案を議会に提出して両議院で可決し、勧告的国民投票法と同法改正法を同時に施行するという方法がとられた。改正法を反映した勧告的国民投票法の条文は、“Wet raadgevend referendum.” <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0036443/2015-07-01>> を参照。

⁽⁶⁹⁾ この修正は、憲法改正を国民投票の対象とすると、議会が憲法改正案を 2 回審議することの意味が失われてしまい、憲法の特別な価値と代議制の原則に照らして適切でないという理由によるものとされている。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2008-2009, 30174, nr.20. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30174-20.pdf>>

2 勧告的国民投票法の内容

勧告的国民投票法は、暫定国民投票法と同じく、一定数の有権者から請求があった場合に、制定された法律を法的拘束力のない国民投票に付す制度を導入するものであり、その内容は、同法をベースにしつつ、欧州憲法条約に関する国民投票の経験等を踏まえて改善を図ったものとなっている。以下、暫定国民投票法との主な相違点について述べる⁽⁷⁰⁾。

第1に、国民投票の実施の請求に関する要件が緩和された。これは、暫定国民投票法では要件が厳しく、国民投票が実施されない要因となったことを踏まえたものである。

具体的には、請求の成立に必要な署名数が、第1段階については4万人以上から1万人以上に、第2段階については60万人以上から30万人以上に軽減された(第2条)。また、第1段階の請求を行うことができる期間が(公示日から)3週間以内から4週間以内に延長された(第29条)。

署名の方法についても、暫定国民投票法では各有権者が市町村の役所等において署名する等の必要があったが、勧告的国民投票法では、中央選挙委員会が配布する署名用紙に有権者が署名し、提出すれば良いようになった(第29条・第41条)。これにより、署名運動を行う者が街頭で有権者の署名を集めて提出することが可能となった。

第2に、欧州憲法条約に関する国民投票の経験を踏まえ、常設の独立機関として国民投票委員会が設置されることとなった。国民投票委員会は、内務大臣が指名する委員長及び委員4人(いずれも任期4年)により構成される(第87条)。国民投票委員会は、次の職務を行う。

- ・投票日の決定(第55条)。決定した投票日は官報で公示する。なお、投票日は、その公示日から85日以後6か月以内(ただし、7月1日から8月31日までは期間に含めない。)の水曜日とすることとされている(同条)。
- ・国民投票に付される法律に関する情報の有権者への提供(第57条・第90条)。国民投票の実施に際しては、投票日前の4週間、国民投票に付される法律の条文資料が市町村の役所において無償で提供されるが、そのほかにどのような情報をどのような方法で有権者に提供するかは、国民投票委員会の裁量に委ねられた。なお、暫定国民投票法の場合と同様に、政府が追加的に政府の見解などの情報を有権者に提供することも認められている⁽⁷¹⁾。
- ・国民投票運動を行う者に対する助成の実施(第90条)。欧州憲法諮問的国民投票法と同様に、運動者に対する公的助成制度が設けられ、国民投票委員会がその実施を担うこととされた。助成総額は、国民投票1件につき200万ユーロ(約2億4408万円)までとされた。勧告的国民投票法の施行後、a)賛成側・反対側への助成はそれぞれ総額70万ユーロ(約8543万円)まで、中立的立場への助成は総額60万ユーロ(約7322万円)までとすること、b)各運動者への助成額は、自然人の運動者については5千ユーロ(約61万円)まで、法人の運動者については5千~5万ユーロ(約61~610万円)とすること、c)各運動者への助成金の配分は先着順で行うことなどを定めた実施規則が国民投票委員会により制定された⁽⁷²⁾。

(70) Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2005-2006, 30372, nr.3, pp.6-9. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30372-3.pdf>>

(71) *ibid.*, p.29.

(72) 勧告的国民投票助成規則 (Subsidieregeling raadgevend referendum). *Staatscourant*, 2015, nr.41273. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-41273.pdf>> なお、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票における運用状況を踏まえ、2017年12月から、賛成側・反対側への助成はそれぞれ総額60万ユーロ(約7322万円)まで、中立的立場への助成は総額80万ユーロ(約9763万円)までとすることに変更された。2017年勧告的国民投票助成規則 (Subsidieregeling raadgevend referendum 2017). *Staatscourant*, 2017, nr.70005. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-70005.pdf>>

・国民投票に付される法律について投票用紙にどのように記載するか決定（第58条）。

第3に、投票結果が「否決」となる要件が変わった。暫定国民投票法では、反対票が多数となり、かつ、その数が有権者数の30%以上であることが要件であったが、勧告的国民投票法では、後者の要件が、投票率が30%以上であることになった（第3条）。

第4に、暫定国民投票法は州・市町村の住民投票制度についても規定していたが、勧告的国民投票法は住民投票制度については規定せず、各州・各市町村の立法に任せた。

第5に、暫定国民投票法が特定年月日（2005年1月1日）に失効するとされていたのに対し、勧告的国民投票法は法的拘束力のある国民投票制度を導入する憲法改正が施行される日に失効することとされ（第128条）、国民投票制度を導入する憲法改正との関係が法令上明確化された。

勧告的国民投票法に基づいて実施された国民投票は、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票（2016年4月）と情報保安局法に関する国民投票（2018年3月）の2件である⁽⁷³⁾。

3 EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票の実施

(1) 実施までの経緯

EU・ウクライナ連合協定（以下、この節において「連合協定」という。）は、EU及びその加盟国等とウクライナとの包括的な協力関係について定めた条約であり、2014年6月に調印された⁽⁷⁴⁾。オランダ政府は、同年12月に批准のための議会手続として同協定の承認法案を議会に提出した。同法案は、野党の多くからも支持を得て、2015年4月に下院で、また、同年7月7日に上院で可決され⁽⁷⁵⁾、翌8日（すなわち勧告的国民投票法の施行からわずか1週間後）に国王の裁可により法律となった⁽⁷⁶⁾。

その数日後に承認法が国民投票の対象となることが公示されると、政治エリートがEUの拡大・強化を進めることに反対する諸団体が協力して、同法を国民投票に付すための署名運動を開始した。第1段階の請求が成立し、焦点は第2段階の請求において6週間以内に30万人以上の有権者の署名を提出できるかどうかになった。運動団体は、有権者がマウスなどを用いて電子的に署名用紙に「署名」してオンラインで運動団体に送ることができるウェブサイトを開設し、そのサイトを通じて集めた40万人以上の「署名」を印刷して提出した。そのような「署名」の有効性を疑問視する見方もあったが、中央選挙委員会はこのことを有効と認め、承認法が国民投票に付されることが決定した。

連合協定が有権者の関心を集めた背景には、ウクライナ情勢の混乱があった。ウクライナでは、2014年2月に親ロシア派政権が崩壊して以降、政情が安定せず、同年3月にクリミアに侵攻したロシアとも激しい対立が続いていた。同年7月には、アムステルダム発クアラルンプー

⁽⁷³⁾ 第1段階の請求は成立したが、第2段階の請求が成立せず、国民投票の実施に至らなかった案件が2件ある（所得税法改正法、臓器移植法改正法）。“Senate approves repeal of Advisory Referendum Act,” 2018.7.12. Kiesraad Website <<https://english.kiesraad.nl/latest-news/news/2018/07/12/senate-approves-repeal-of-advisory-referendum-act>>

⁽⁷⁴⁾ 連合協定の内容や署名までの経緯については、加藤浩「【EU】ウクライナとの連合協定に署名」『外国の立法』No.260-2, 2014.8, pp.4-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8716578_po_02600202.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁷⁵⁾ 承認法案には、与党の自由民主国民党及び労働党のほか、キリスト教民主同盟、民主66、グリーンレフト等も賛成し、下院における賛成派の議席数は全体の約79%に達した。自由党、社会党等は反対した。Van den Akker, *op.cit.*(30), p.196.

⁽⁷⁶⁾ 2015年法令公報第315号（Staatsblad 2015, 315）<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-315.pdf>>

ル行きの旅客機がウクライナ上空で撃墜されて乗客・乗員 298 人が死亡する事件が発生し、オランダ社会に大きな衝撃を与えた。2015 年においても、同事件の調査の進展やウクライナとロシアの対立問題は、オランダ社会の大きな関心事となっていたのである⁽⁷⁷⁾。

(2) 投票結果

投票は、2016 年 4 月 6 日、「EU・ウクライナ連合協定の承認法に賛成か、反対か」という質問文に対して「賛成」又は「反対」を選ぶ方式により行われた。

投票結果は、賛成 38.2%、反対 61.0%、白票 0.8% であり、前回（欧州憲法条約に関する国民投票）と同様に反対が賛成を 20 ポイント以上も上回った。投票率は 32.4% で、前回から大幅に低下したが、投票率要件（30% 以上）は満たした。これにより、投票結果は「否決」となった⁽⁷⁸⁾。前回に続き、政治エリートと有権者の志向がかい離していることを示す結果となった訳である。

投票運動が反対派の優位で進んだことも、前回と同様であった。署名運動を行った市民団体や自由党などの反対派は、ウクライナのような腐敗国家と政治的・経済的に統合することは望ましくない、連合協定はウクライナの EU 加盟に向けての第一歩になる等の主張を、インターネット、マスメディア、ボランティア運動員等を通じて効果的に発信・展開した⁽⁷⁹⁾。投票後にオランダ選挙研究財団（Stichting Kiesonderzoek Nederland）が行った世論調査によれば、反対への投票理由は多い順に「ウクライナの腐敗」（34%）、「ウクライナが EU に加盟するおそれ」（17%）、「EU への反対」（8%）であり⁽⁸⁰⁾、反対派の投票運動の成果がうかがえる。署名運動や投票運動を行った市民団体の一つである「民主フォーラム」は、その後、政党化して議会に進出した⁽⁸¹⁾。

賛成派の投票運動が低調となった原因の一つとして、投票率要件の影響が挙げられている。早い時期の世論調査で、反対派が優勢であるものの投票率が 30% に達するかどうかは微妙であるという結果が出たこともあり、賛成派の陣営では、賛成を支持する有権者が投票に行くべきかどうか議論となった。その後の世論調査で投票率が 30% に達する可能性が高いことを示す結果が出るようになり、政府や賛成派の政党は慌てて賛成に投票するよう呼び掛け始めたという⁽⁸²⁾。

この国民投票は、2016 年 6 月に投票が行われる英国の EU 残留か離脱かを問う国民投票の結果を占うものとして、国際的にも注目された。反対派の投票運動に参加していた EU 離脱派の英国独立党のファラージ（Nigel Farage）党首は、投票結果を「民主主義の大勝利」と評した⁽⁸³⁾。

(77) Van den Akker, *op.cit.*(30), pp.192-193.

(78) “Nationaal referendum 6 april 2016.” Kiesraad Website <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/NR20160406>>

(79) Van den Akker, *op.cit.*(30), pp.198, 200.

(80) Kristof Jacobs et al., *Het Oekraïne-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2016*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, pp.17-18. Kennisbank Openbaar Bestuur Website <<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254244/het-oekra%C3%AFne-referendum-nationaal-referendumonderzoek-2016.pdf>> なお、賛成への投票理由は「ウクライナ（の国民）への支持」（38%）が最多だった。

(81) 民主フォーラムは、2017 年 3 月の下院議員総選挙で議会に初議席を得た。そして 2019 年 3 月の州議会議員選挙で躍進し、同年 5 月の上院議員選挙（州議会議員による間接選挙）で、自由民主国民党と並び、第 1 党となった。

(82) Van den Akker, *op.cit.*(30), p.198. オランダ選挙研究財団が行った世論調査では、承認法に賛成であり、かつ、投票しなかった者のうち 11% が「戦略的に投票しなかった」と回答した。ただし、もし「戦略的に投票しなかった」者が全員賛成に投票したとしても、投票結果における賛成票の割合が 43% 程度に上昇するものの、「否決」という結果は変わらなかったと見られている。Jacobs et al., *op.cit.*(80), pp.34-36.

(83) “Dutch leader promises to stop ratifying EU-Ukraine deal after resounding ‘no’ vote,” *Daily Telegraph*, 2016.4.7. <<https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/07/dutch-leader-promises-to-stop-ratifying-eu-deal-with-ukraine-aft/>>

(3) 投票結果への対応

大半の政党は、投票率要件が満たされた場合は投票結果を「拘束的」とみなして尊重すると投票前に言明していた。投票結果を受け、ルッテ首相は、政府は世論を無視して連合協定を「単純に批准する」つもりはないと述べた⁽⁸⁴⁾。

連合協定の全面的な発効⁽⁸⁵⁾には全ての当事国等の批准が必要であったが、EU加盟国のうちオランダを除く27か国とウクライナは既に批准手続を終えており、同協定の全面的な発効はオランダが同協定を批准するかどうかにかかっていた。オランダ政府は、国際的な批准の要請と国民投票の結果の間で板挟みとなった。

オランダ政府は、国民投票を通じて示された懸念にこたえつつ連合協定の批准を実現する道を探り、関係国と協議を重ねた。その結果、2016年12月、欧州理事会において、同協定はウクライナにEU加盟候補国の地位を与えるものでなく、将来与えることを約束するものでもないこと、腐敗に対する戦いは同協定の加盟国間の関係強化の柱を成すことなどを同協定に関する共通理解とする文書が採択された⁽⁸⁶⁾。

2017年1月、オランダ政府は、国民投票の結果に適切に対応したことによって連合協定を批准することが可能になったとして、勧告的国民投票法第11条⁽⁸⁷⁾に基づき、同協定の承認法の施行法案⁽⁸⁸⁾を議会に提出した。同法案は、同年2月に下院で、また、同年5月に上院で可決され、これにより、同年6月、承認法が施行された。同法の制定時に想定されていた施行時期(2015年9月)⁽⁸⁹⁾から、約1年9か月遅れの施行であった。

その後、2017年9月に連合協定は全面的に発効した。

4 情報保安局法に関する国民投票の実施

(1) 実施までの経緯

情報保安局法⁽⁹⁰⁾は、情報機関⁽⁹¹⁾の任務・権限等を定めた法律で、テロ攻撃やサイバー攻撃の脅威の増大に対応するため、電話やインターネットの通信傍受をそれまでより広範に認める内容となっていた。2016年10月に政府により提出された法案が、与党のほかキリスト教民主同盟や自由党などの支持も得て両議院で可決され⁽⁹²⁾、2017年7月に国王の裁可により法律となった⁽⁹³⁾。

⁽⁸⁴⁾ Van den Akker, *op.cit.*(30), pp.198, 205.

⁽⁸⁵⁾ 連合協定のうち、一部(自由貿易に関する部分など)は既に仮発効していた。

⁽⁸⁶⁾ European Council, “European Council Conclusions on Ukraine,” 2016.12.15. <<https://www.consilium.europa.eu/media/24151/15-euco-conclusions-ukraine.pdf>> この文書は、EU加盟国に対して法的拘束力を有するものとされている。

⁽⁸⁷⁾ 暫定国民投票法第15条(II2を参照)と同旨の規定。

⁽⁸⁸⁾ 法案第34669号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2016-2017, 34669, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34669-2.pdf>>

⁽⁸⁹⁾ 承認法第2条に付された注記1を参照。

⁽⁹⁰⁾ 正式名称は「2017年情報保安局法(Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017)」。「2002年情報保安局法(Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002)」の後継となる法律である。

⁽⁹¹⁾ 情報保安局とは、具体的には、内務省所管の総合情報保安局(Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst: AIVD)と国防省所管の軍情報保安局(Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst: MIVD)のことをいう。

⁽⁹²⁾ 同法案には、与党の自由民主国民党及び労働党のほか、キリスト教民主同盟、自由党等が賛成し、下院における議員の賛成率は76%に達した。民主66、グリーンレフト、社会党等は反対した(ただし、民主66は第3次ルッテ内閣の与党となった2017年10月以降、賛成に回った。)

⁽⁹³⁾ 2017年法令公報第317号(Staatsblad 2007, 317) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-317.pdf>>

これに対して、プライバシーの侵害を懸念したアムステルダムの学生達の呼び掛けから、同法を国民投票に付すための署名運動が始まった。人権擁護団体やプライバシー擁護団体の協力もあって必要数の署名が集まり、中央選挙委員会に提出されたことから、同法が国民投票に付されることが決定した。

(2) 投票結果

投票は、2018年3月21日、「情報保安局法に賛成か、反対か」という質問文に対して「賛成」又は「反対」を選ぶ方式により行われた。

統一地方選挙の投票に合わせて⁽⁹⁴⁾投票が行われたこともあり、投票率は投票率要件（30%以上）を優に満たす51.5%であった。投票結果は、賛成46.5%、反対49.4%、白票4.0%で、賛否の差は僅かながらも、またもや「否決」となった⁽⁹⁵⁾。

この国民投票では、前2回の国民投票のように欧州懐疑主義勢力が投票運動を主導する事態は生じなかった。投票後にオランダ選挙研究財団が行った世論調査によれば、反対への投票理由は多い順に「プライバシーを侵害し過ぎる」（39%）、「提示された法律の内容が悪い」（12%）、「データが国外に出るおそれがある」（10%）であったが、反対に投票した者のうち47%は情報機関が新たな権限を必要とすることに同意した⁽⁹⁶⁾。賛成派の主張もある程度は理解できるが、提示された法律はプライバシーの侵害を防ぐ仕組みが十分でないので賛成できない、と考えて反対に投票した有権者が少なくなかったことがうかがえる。

(3) 投票結果への対応

情報保安局法を国民投票に付すための署名運動が行われていた2017年10月、IV 5で述べるように、勧告的国民投票法を廃止することで合意した4党の連立により第3次ルッテ内閣が発足した。当時、与党の幹部の中には、もし国民投票が実施されて「否決」の結果が出て無視すると公言する者もいた⁽⁹⁷⁾。

実際に2018年3月に「否決」の投票結果が出ると、政府はその結果を考慮した上で情報保安局法を施行する方針をとった。同法は、勧告的国民投票法第12条⁽⁹⁸⁾に基づき、情報機関の活動を審査する機関の創設に関する規定など一部の規定が既に施行されていた。同年4月、政府は同条に基づいて国民投票の結果への対応を議会に通知した。その対応の内容は、①情報保安局法を（廃止する法案を提出することはせず）5月1日に全面的に施行すること、②その施行に当たっては、国民投票の際の議論で示された懸念を踏まえ、a) 情報機関が他国の情報機関とのデータの共有について検討する際に参照する各機関の評価書の作成期限を前倒しすること、b)

⁽⁹⁴⁾ 国民投票の投票日の設定期間内に統一地方選挙の投票が行われるときは、同じ日に投票を行うこととなっているためである。勧告的国民投票法第56条（暫定国民投票法第111条（II2を参照）と同旨の規定）。

⁽⁹⁵⁾ “Nationaal referendum 21 maart 2018.” Kiesraad Website <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/NR20180321>>

⁽⁹⁶⁾ Kristof Jacobs et al., *Het Wiv-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2018*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, pp.16-17, 21-24. Kennisbank Openbaar Bestuur Website <<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255931/wiv-referendumonderzoek-2018.pdf>> なお、賛成への投票理由は「安全の保護」（58%）が最多だった。

⁽⁹⁷⁾ “Buma: Kabinet zal ‘nee’ bij referendum over ‘de sleepwet’ negeren,” *de Volkskrant*, 2017.10.28. <<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/buma-kabinet-zal-nee-bij-referendum-over-de-sleepwet-negeren~bde660be/>>

⁽⁹⁸⁾ 暫定国民投票法第16条（II2を参照）と同旨の規定。

通信傍受を行う際は第三者の人権を考慮して可能な限り対象を絞ることなどを政策ルールとして実施すること、③上記② a)・b)の政策ルールを条文に反映する情報保安局法の改正案を速やかに議会に提出することなどであった⁽⁹⁹⁾。

こうして情報保安局法は、2018年5月1日に全面的に施行された。また、2019年7月に上記③の改正案⁽¹⁰⁰⁾が議会に提出された。

5 勧告的国民投票法の廃止

2017年3月、約4年半ぶりとなる下院議員総選挙が行われた。EU離脱について国民投票を実施することを公約に掲げた自由党が第2党に躍進したが、第1党の座は自由民主国民党が維持し、ルッテ首相が続投する方向となった。新内閣の連立交渉は難航し、同年10月、自由民主国民党、キリスト教民主同盟、民主66等の4党の間でようやく連立合意が成立し、第3次ルッテ内閣が発足した。

そして、IV4(3)で触れたように、その連立合意に勧告的国民投票法の廃止が盛り込まれた⁽¹⁰¹⁾。

2017年12月、政府は勧告的国民投票法の廃止法案⁽¹⁰²⁾を議会に提出した。その附属説明文書は、勧告的国民投票法を廃止する理由について次のように述べている。

法律は、個々独立したものではない。立法者は、様々な利害を比較検討し、実施の効果や関係法令への影響を考慮して政策決定を行う。利害関係者は、求められようが求められまいが、立法者に対して助言を行う機会を与えられている。

政府としては、議会で可決されて成立した法律を勧告的国民投票法による国民投票に付すことには困難があるのでないかと考える。

投票結果が「否決」であった場合に、政府がその法律を施行することを選択すれば、多くの有権者の期待に反することになる。多くの有権者は、「否決」をその法律を施行しない実質的な義務を政府と議会に対して課すものと信じている。しかし、勧告的国民投票法が求めているのは、再検討することだけである。再検討した結果、その法律を施行することとした場合に、選択の自由を行使したことが有権者の理解を得られるとは限らない。同じことは、その法律を廃止するのではなく修正することとした場合にも起こり得る。このように、勧告的国民投票制度は有権者の疎外につながるおそれがある。

さらに、連立合意に記されたように、勧告的国民投票制度は法的拘束力のある国民投票制度への足掛かりともなり得なくなった。政治的支持が崩れたため、法的拘束力のある国民投票制度の導入は目下のところ目指すべき目標ではなくなっている⁽¹⁰³⁾。

⁽⁹⁹⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2017-2018, 34588, nr.70. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34588-70.pdf>>

⁽¹⁰⁰⁾ 法案第35242号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2018-2019, 35242, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35242-2.pdf>>

⁽¹⁰¹⁾ People's Party for Freedom and Democracy (VVD) et al., "Confidence in the Future: 2017-2021 Coalition Agreement," 2017.10.10, p.11. Government.nl Website <<https://www.government.nl/binaries/government/documents/publications/2017/10/10/coalition-agreement-confidence-in-the-future/coalition-agreement-2017-confidence-in-the-future.pdf>>

⁽¹⁰²⁾ 法案第34854号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2017-2018, 34854, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34854-2.pdf>>

⁽¹⁰³⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2017-2018, 34854, nr.3, pp.1-2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34854-3.pdf>> なお、読みやすくするため適宜改行を加えた。

連立与党のうち、民主 66 は、政治システムの民主化の推進を党是とし、勧告的国民投票法の制定を含め、長年、国民投票制度の導入を主張・主導してきた政党であった。勧告的国民投票法の廃止に賛成することについて、同党は、勧告的国民投票制度は投票結果の効果が不明確であるために有権者の失望を生み、市民と政治の間の溝をむしろ広げるおそれが高いことから廃止に賛成するものであり、法的拘束力のある国民投票制度については今もなお支持している、と弁明している⁽¹⁰⁴⁾。この政策転換は、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票が親 EU の同党を失望させる結果に終わったことや、連立交渉において同党が首長公選制の導入⁽¹⁰⁵⁾の主張を優先させたことが原因であると見られている⁽¹⁰⁶⁾。

議会の審議では、廃止法案に対して次のような指摘や批判が野党から加えられた⁽¹⁰⁷⁾。

- ・たった 1 件⁽¹⁰⁸⁾の投票に基づいて制度を廃止するのはおかしい。制度の改善を図る方が合理的である。例えば、投票率要件を廃止すれば、投票結果から拘束的な性格が消え⁽¹⁰⁹⁾、市民に諮問するという目的どおりに勧告的国民投票制度を用いることが可能となるはずである。
- ・民意を直接反映するための代替手段を何も提示せずに勧告的国民投票制度を廃止すれば、有権者の疎外をむしろ促進することになる。
- ・有権者の失望を生むのは、勧告的国民投票制度そのものではなく、投票結果への政府の対応である。投票結果が「否決」であった法律を施行することを選択するのであれば、政府はその選択について説明する責任がある。政府がその責任を果たさないから、失望が生まれるのである。
- ・2 件目の投票となった情報保安局法に関する国民投票からは、実のある議論と微妙な投票結果が生まれ、政府はそれらを踏まえて同法を修正する提案を行おうとしている。これらは勧告的国民投票制度の価値を表すものではないか。

⁽¹⁰⁴⁾ “Over het referendum,” 2018.2.23. D66 Website <<https://d66.nl/referendum/>>

⁽¹⁰⁵⁾ 憲法第 131 条は、地方自治体の首長（州知事・市町村長）が勅令により任命される旨を規定していた。この規定を、首長の任免の方法は法律で定める旨の規定に改め、首長公選制を導入することを憲法上可能とする憲法改正案が民主 66 の議員によって提出され、既に両議院の第 1 読会で可決されていた。2017 年 10 月の連立合意には、同改正案について第 2 読会の審議を進める旨の内容が含まれている。People’s Party for Freedom and Democracy et al., *op.cit.*⁽¹⁰⁰⁾, p.10. 同改正案はその後両議院の第 2 読会で可決され、2018 年 12 月 21 日に施行された。2018 年法令公報第 493 号（Staatsblad 2018, 493）<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-493.pdf>>

⁽¹⁰⁶⁾ “Het Cadeau dat D66 met liefde weggaf,” *De Telegraaf*, 2018.2.15. <<https://www.telegraaf.nl/nieuws/1679135/het-cadeau-dat-d66-met-liefde-weggaf>>; Saskia Hollander, “Dutch direct democracy: From bad to worse?” 2017.10.17. SWI swissinfo.ch Website <https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/advisory-referendum_dutch-direct-democracy--from-bad-to-worse-/43604314>

⁽¹⁰⁷⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen*, 2017-2018, nr.53, item 12, 2018.2.15, pp.1-4, 7-8. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-53-12.pdf>>; Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen*, 2017-2018, nr.36, item 3, 2018.7.3, pp.1-2, 10-11. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20172018-36-3.pdf>>; *idem*, *Handelingen*, 2017-2018, nr.36, item 8, 2018.7.3, pp.9-11. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20172018-36-8.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ 廃止法案が議会に提出された時点で、勧告的国民投票法に基づいて実施された国民投票は、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票の 1 件のみであった。廃止法案が下院で可決されてから上院で審議が始まるまでの間に、2 件目となる情報保安局法に関する国民投票が実施された。

⁽¹⁰⁹⁾ 投票率要件に関しては、勧告的国民投票法の制定時にも、投票率要件を設けると投票結果が当該要件を満たした場合に拘束的な性格を強めるおそれがあるとの懸念が、国務院から示されていた。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2013-2014, 33934, nr.4. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33934-4.pdf>>

また、民間調査会社が行った世論調査では、有権者の58%が勧告的国民投票法の廃止に反対であった⁽¹¹⁰⁾。

しかし、与党は着々と審議を進め、廃止法案は2018年2月に下院で、また、同年7月に上院で与党4党などの賛成多数により可決され⁽¹¹¹⁾、国王の裁可により法律となった⁽¹¹²⁾。

なお、国民投票制度を排斥する法律は国民投票の対象としないことが法的見地から見て合理的であるとの理由により⁽¹¹³⁾、廃止法には勧告的国民投票法が適用されない（廃止法は国民投票の対象とならない）こととされた（廃止法第5条）。

廃止法の施行により、勧告的国民投票法は2018年7月10日に廃止された。

6 憲法改正の取組に関する近年の動向

国民投票制度を導入する憲法改正の取組にも、近年、状況に変化が現れた。

2017年3月の下院議員総選挙の後、2013～14年に両議院の第1読会で可決された憲法改正案（IV1を参照）の第2読会が下院で始まった。そして、2017年11月、同改正案は否決された。

国民投票制度を導入する憲法改正案が第2読会で否決されるのは1999年、2004年に続いて3度目であるが、この2017年の否決では、賛成票が投票数の3分の1にも達しなかった。

その原因は、第1読会で同改正案に賛成した労働党、民主66及びグリーンレフトの3党が、第2読会でいずれも反対に回ったためである。これらの政党は、同改正案に反対することとした理由として、党員の過半数が法的拘束力のある国民投票制度を支持する状況でなくなったこと（労働党）、法的拘束力のある国民投票制度の導入は支持するが、国が調整を行う余地が限られる条約承認法案を国民投票の対象に含めることに賛成できないこと（民主66）、社会が変化したため、どうすれば民主政を強化できるか更に検討することとしたこと（グリーンレフト）などを挙げている⁽¹¹⁴⁾。こうして、第2読会で同改正案に賛成した政党は、社会党、自由党、民主フォーラムなどにとどまった。

他方で、2018年12月、将来を見据えた議会制度の在り方について検討していた政府の有識者委員会⁽¹¹⁵⁾は、国民投票には、議会が有権者の多数の考えに明らかに合致しない立法を行ったときにそれを覆すことを可能にする「安全弁」の役割があるとして、法的拘束力のある国民投票制度の導入を——1985年のピースフーフエル委員会の報告書や2006年の国民会議の報告書と同じように——提言する報告書を提出した⁽¹¹⁶⁾。導入を提言された制度の内容は、2017年11

⁽¹¹⁰⁾ “Nederlander niet blij met schrappen referendum,” *De Telegraaf*, 2018.2.25. <<https://www.telegraaf.nl/nieuws/1717488/nederlander-niet-blij-met-schrappen-referendum>>

⁽¹¹¹⁾ 労働党、グリーンレフト、社会党、自由党、民主フォーラム等の野党は、同法案に反対した。

⁽¹¹²⁾ 2018年法令公報第214号（Staatsblad 2018, 214）<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-214.pdf>>

⁽¹¹³⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2017-2018, 34854, nr.3, p.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34854-3.pdf>>

⁽¹¹⁴⁾ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen*, 2017-2018, nr.5, item 7, 2017.9.27, pp.1, 17-18, 28. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-5-7.pdf>>

⁽¹¹⁵⁾ 同委員会は、両議院からの要請に基づいて2017年1月に設置され、レムケス（Johan Remkes）元副首相が委員長を務めた。

⁽¹¹⁶⁾ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, 2018, pp.135-155. <<https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/binaries/staatscommissie-parlementair-stelsel/documenten/rapporten/sa-menvattingen/12/13/eindrapport/Eindrapport+Lage+drempels%2C+hoge+dijken.pdf>>

月に否決された憲法改正案の内容をベースとしたものであった⁽¹¹⁷⁾。この提言を受け、2019年1月に社会党の議員により憲法改正案⁽¹¹⁸⁾が議会に提出されたが、審議は進んでいない。

V 国民投票制度が定着しなかった原因

1 経緯のまとめ

本稿で取り上げた国民投票制度に関する憲法改正案・法案に対する主な政党の賛否をまとめると、表1のとおりである。また、これまでに実施された国民投票の結果の概要をまとめると、表2のとおりである。

表1 主な政党の国民投票制度に関する憲法改正案・法案への賛否

採決が行われた年	憲法改正案・法案	提出者	結果	政党								
				社会党	グリーン レフト	労働党	民主66	キリスト教 民主同盟	自由民主 国民党	フォルタ イン党 注1	自由党 注2	民主 フォーラム 注3
1997～98	憲法改正案①（第1読会）	政府	成立	○	○	○	○	×	○	-	-	-
1998～99	憲法改正案①（第2読会）	政府	不成立	○	○	○	○	×	○	-	-	-
2001	憲法改正案②（第1読会）	政府	成立	○	○	○	○	×	○	-	-	-
2001	暫定国民投票法案	政府	成立	○	○	○	○	×	○	-	-	-
2004	憲法改正案②（第2読会）	政府	不成立	○	○	○	○	×	×	○	-	-
2003～05	欧州憲法諮問的国民投票法案	議員	成立	○	○	○	○	×	○	○	-	-
2013～14	勧告的国民投票法案	議員	成立	○	○	○	○	×	×	-	○	-
2013～14	憲法改正案③（第1読会）	議員	成立	○	○	○	○	×	×	-	○	-
2017	憲法改正案③（第2読会）	議員	不成立	○	×	×	×	×	×	-	○	○
2018	勧告的国民投票法廃止法案	政府	成立	○注4	○注4	○注4	×	×	×	-	○注4	○注4

※法案への賛成を○、法案への反対を×で示した。ただし、勧告的国民投票法廃止法案については賛否を逆に示した（注4を参照）。また、与党を網掛けで示し、そのうち首相の所属政党を太枠で示した。

（注1）フォルタイン党は2002年に結成され、2008年に解散した。

（注2）自由党は2006年に結成された。

（注3）民主フォーラムは2016年に結成された。

（注4）法案への反対（勧告的国民投票法の存続に賛成）を○、法案への賛成（勧告的国民投票法の存続に反対）を×で示した。

（出典）Tweede Kamer der Staten-Generaal Website <<https://www.tweedekamer.nl/>>; Eerste Kamer der Staten-Generaal Website <<https://www.eerstekamer.nl/>> 掲載の議会審議情報等を基に筆者作成。

⁽¹¹⁷⁾ 2017年11月に否決された憲法改正案との主な相違点は次のとおりである。①国民投票の対象とならない法案に、租税に関する法案を加えた。また、政府に決定権限のない事柄を対象として国民投票が実施されることを防ぐため、条約の扱いについて法律で詳細に定めることが望ましいとした。②国民投票の実施の請求の成立に必要な署名数を、第1段階については5千人以上、第2段階については40万人以上とした。③投票結果が否決となる要件を、反対票が多数となり、かつ、その数が有権者数の3分の1以上であることとした。

⁽¹¹⁸⁾ 法案第35129号。Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstuk*, 2018-2019, 35129, nr.2. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35129-2.pdf>>

表2 オランダの国民投票実施例

日付	内容	投票率 (%)	賛成 (%)	反対 (%)
2005.6.1	欧州憲法条約の承認	63.3	38.5	61.5
2016.4.6	EU・ウクライナ連合協定の承認	32.4	38.2 ^注	61.0 ^注
2018.3.21	情報保安局法の制定	51.5	46.5 ^注	49.4 ^注

(注) 有効投票に白票が含まれるため、賛成と反対の合計値が100.0にならない。

(出典) “Databank Verkiezingsuitslagen.” Kiesraad Website <<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/>> 掲載のデータを基に筆者作成。

表1に示したとおり、1990年代以降に主に政権を担ってきた政党は、労働党、キリスト教民主同盟、自由民主国民党及び民主66の4党である。

1990年代後半から2000年代初めにかけては、これらの主流政党のうちキリスト教民主同盟を除く3党が構成した政権が、国民投票制度の導入を支持し、推進した。その結果、法的拘束力のある国民投票制度を導入する憲法改正はあと一步のところまで頓挫したものの、暫定的国民投票法の制定・施行により、法的拘束力のない国民投票制度の導入が実現した。

2000年代半ばからは、労働党、民主66及びグリーンレフトの3党が国民投票制度の導入の取組を主導し、欧州憲法諮問的国民投票法と勧告的国民投票法が制定・施行された。そして、表2に示したとおり、3件の国民投票が実施され、いずれも「否決」⁽¹¹⁹⁾という結果になった。

2017年頃、これらの3党の国民投票制度に対する姿勢に変化が現れた。民主66は、勧告的国民投票法の廃止に賛成し、法的拘束力のある国民投票制度については、導入を支持するとしつつ、条約承認法案を国民投票の対象に含めることに反対するようになった。労働党とグリーンレフトは、勧告的国民投票法の廃止には反対したが、法的拘束力のある国民投票制度の導入について、賛成から反対に方針を転換した。こうした状況を見ると、主流政党において国民投票制度の積極的な活用を図る機運は失われたと言ってよい。

2 国民投票制度に対する期待と懸念

オランダにおいて国民投票に期待されたのは、エリート主導の政治への不満が広がる中で、市民と政治の間の溝を埋める手段となることであった。実施された3件の国民投票の結果がいずれも「否決」であったことは、まさにその溝の存在を示したものであったとも言える。では、オランダにおいて国民投票制度が定着せず、現在のような状況に至った原因は何であろうか。

原因の一つは、国民投票が市民と政治の間の溝を明白に示したこと自体にあるのではないか。例えば、欧州憲法条約に関する国民投票の場合、議会が実施を決定した背景には、賛成多数の投票結果を得て議会による条約承認の正当性を高めるという目論見があり、反対多数の結果は想定外であった。EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票についても、勧告的国民投票法の施行直後に成立した同協定の承認法が国民投票に付されて「否決」されることを、主流政党は予想していなかったと思われる。

勧告的国民投票法の廃止に対しては、「政治家は、論争的な法案について有権者が本当に異議を唱えてくるとは思っていなかったのに、そうってしまったから、考えを変えた」という批

(119) 本章では、欧州憲法条約に関する国民投票の結果（反対多数）を含めて「否決」という。

判もある⁽¹²⁰⁾。国民投票を実施する以上、期待に反する結果が出る場合もあることは当然であろう。ただ、最初の2件の国民投票がいずれも欧州懐疑主義勢力によって「利用」されたことは、主流政党にとって不運であった。ポピュリズム勢力は、自らを「民意」の代弁者として位置付け、国民投票のような直接民主主義的な手法を積極的に活用し、既成政治やEUへの批判を展開する⁽¹²¹⁾。主流政党側の投票運動の拙さも影響したにせよ、ポピュリズム勢力の投票運動によって、国民投票が市民と（既成）政治の間の溝を殊更に示す機会となってしまったことは否めない。

また、国民投票における「否決」への対応が政治的・外交的に大きな負担となったことも、原因として挙げられよう。たとえ法的拘束力はなくても、国民投票の結果を無視することは政治的に不可能であった。欧州憲法条約に関する国民投票の場合、フランスの国民投票でも同様の結果が出たために同条約が断念されることとなったが、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票では、オランダ政府は国際的な批准の要請と国民投票の結果の間で板挟みとなり、国民投票を通じて示された懸念について国際的な合意を得た上で同協定を批准するため、関係国との調整に奔走することとなった。そして、同協定の全面発効が遅れるという国際的な影響も生じた。

こうしたことから、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票が実施された後、国民投票制度が欧州懐疑主義勢力などに「利用」されるとまた同様の事態が起きかねないという懸念が広まった⁽¹²²⁾。これが、ルッテ内閣が勧告的国民投票法の廃止を推し進め、また、国民投票制度の導入の取組を主導してきた民主66等の政党がその方針を見直すに至った主要な原因であると考えられる。

勧告的国民投票法に基づいて実施された2件の国民投票における「否決」に対し、政府は、有権者の懸念に配慮した上で国民投票に付された法律の施行を図るという対応をとった。このような対応は、投票結果に法的拘束力がなく政府が対応を選択できる状況において、市民と政治の間の溝を埋めようとする努力を行ったものと見ることもできるように思われる。しかし、政府は、勧告的国民投票法の廃止法案を提出する際、政府が対応を選択できることは有権者に理解されにくいとして、これを否定的に評価した。

⁽¹²⁰⁾ Matt Qvortrup, “Why the Dutch plan to scrap advisory referendums is a step back for democracy,” 2018.3.6. The Conversation Website <<https://theconversation.com/why-the-dutch-plan-to-scrap-advisory-referendums-is-a-step-back-for-democracy-92705>>

⁽¹²¹⁾ 水島「民意がデモクラシーを脅かすとき—ヨーロッパのポピュリズムと国民投票—」前掲注(3), p.25. 例えば、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票において、署名運動を行ったある市民団体の幹部は、投票運動期間中に行われた新聞社のインタビューにおいて「ウクライナはどうでもいい」、「あらゆる機会を捉えてオランダとEUの関係を緊張させる」などと発言した。“‘Oekraïne kan ons niets schelen’,” *NRC Handelsblad*, 2016.3.31. <<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/31/oekraïne-kan-ons-niets-schelen-1606419-a969298>> また、Matt Qvortrup, “Two hundred years of referendums,” Matt Qvortrup, ed., *Referendums around the world*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018, p.269 は、有権者からの請求に基づいて国民投票を実施する制度が欧州懐疑主義のポピュリストによって利用された例として、EU・ウクライナ連合協定に関する国民投票を挙げている。

⁽¹²²⁾ Fernando Mendez and Mario Mendez, “Referendums on European integration,” Laurence Morel and Matt Qvortrup, eds., *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*, Abingdon; New York: Routledge, 2018, pp.400, 402.

おわりに

IV6で紹介したように、政府の有識者委員会からは、2018年12月に、議会が有権者の多数の考えに合致しない立法を行ったときの「安全弁」として、法的拘束力のある国民投票制度を導入することが提言されている。しかし、提言された制度において、これまでに実施された国民投票から生じた懸念がどのように解消されるのか、また、国民投票がどのようにして市民と政治の間の溝を埋める手段として機能するのかは、明確に示されていないように見える。

今後、国民投票制度の導入について改めて検討を行うのであれば、政治システム全体の中で国民投票制度が担うことができる役割は何か、また、それが可能となる条件は何かを十分に検討した上で、慎重に制度設計を行うことが求められよう。

オランダが導入した国民投票制度と我が国の国民投票制度⁽¹²³⁾とでは様々な違いがあり、また、オランダと我が国では政治や社会の在りようも一様ではないが、本稿で紹介した事例は、国民投票に関する経験が乏しい社会における国民投票制度の導入及び実施に関する事例として、我が国にも参考になる点があると考えられる。

(こしだ たかお)

⁽¹²³⁾ 憲法改正についての国民投票制度。なお、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律（平成26年法律第75号）は、その附則において、憲法改正問題（憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題）についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性について、間接民主制との整合性の確保その他の観点から更に検討を加え、必要な措置を講ずる旨を規定している（附則第5項）。