

「理想の国」のポピュリズム…スイス国民党と国民投票

水 島 治 郎

「白い羊」と「黒い羊」

二〇〇七年のスイス国民議会選挙で、ある挑発的な選挙ポスターが張り出された。そのポスターには、「安全を創ろうSicherheit schaffen」という標語とともに、スイス国旗の上にいる白い羊が、黒い羊を後ろ足で蹴って国旗の外に追い出す絵が掲載されていた。羊というスイスを象徴する動物を用いつつ、外国人を社会不安や犯罪と結びつけたうえで、彼らをスイスから排除しようという主張が込められていることは、見る者には明らかだった。しかも白い羊が三匹、黒い羊が一匹という構図は、人口の約四分の一近くが外国人であるスイスの現状を意識して配置したかのようであった。

この物議をかもしポスターを作製したのはスイス国民党（ドイツ語でSVP／フランス語でUDC）である。一九七一年に結成され、やや地味な政党として国政第四党に甘んじてきた国民党は、一九九〇年代に入ると反移民・反外国人政策を掲げて既成政治を批判する新右翼ポピュリズム政党へと急転回し、支持を急速に集めていく。そしてこのポスターを貼りだした二〇〇七年選挙で国民党は第一党となり、しかも得票率二九％という、比例

代表制導入後の一党としてはスイス史上最高の得票率を記録し、スイス政治の台風の目となったのである。

「民主主義の国」として名高いスイスで、ポピュリズム政党が支持を集め、排外主義的な政策を実行に移していることは、意外の感を免れない。特に、国民投票をはじめとする直接民主主義的な制度が定着しているスイスであれば、国民の政治的意向は円滑に政策に反映され、政治的な不満が蓄積することは少ないだろう、というのが多くの人の抱いているイメージではないだろうか。

しかしスイスにおいては、まさにこの直接民主主義の象徴である国民投票の制度こそが、ポピュリズム躍進の最大の武器となったのである。

そこで本稿は、スイスにおける国民投票の制度を概観するとともに、ポピュリズム政党がいかに国民投票制度を用い、その政治的な存在感を高めてきたのかを検討する。

「理想の国」としてのスイス

日本では、スイスのイメージはすこぶる良好である。永世中立を掲げて大国に与さず、国連などの国際機関を多数擁し、平和を愛する国スイス。国民投票や住民投票がしばしば実施され、自治体によっては住民集会の多数決で政策を市民が直接決する、民主主義の根付いた国スイス。この「平和と民主主義」の実現した国スイスというイメージは、『ハイジ』に描かれる農村部の牧歌的印象、美しいアルプスの山々のみせる気高さといま一つ、一種の理想の国としてのスイスという見方を人々にいだかせてきた。

実は日本におけるスイスの好ましいイメージは、森田安一『スイスと日本』所収の諸論文で詳しく検討されているように、すでに一世紀以上に始まっている（森田、二〇〇四・岡本、二〇〇四）。早くも一八六〇年代には、

加藤弘之や福沢諭吉が、スイスの政体について紹介している。一八八〇年代には、一四世紀スイスの伝説的英雄を描いたシラーの戯曲『ウィリアム・テル』が翻訳されたが、スイス支配をたくらむハプスブルクに対抗し、スイス人の自由を守ったウィリアム・テルは、まさに明治日本の自由民権運動を後押しする存在として称えられた。特に大きな影響を与えたのが、社会民主党の創設者のひとりであり、日本における社会主義の草分け的存在である安部磯雄の著した、『地上之理想国瑞西』（一九〇四年）である（安部、一九七二「原著一九〇四」）。「瑞西」はもちろん「スイス」と読む。同書で安部磯雄は、スイスを「自由、平等、平和の横溢」し、「国民に幸福を与へ自由平等を与へる、「自由の小天地」と絶賛した。彼によれば、永世中立を掲げて孤高を守るスイスは、ドイツやオーストリアのような「野心」を棄て、「平和の宣伝者たる天使」となることを選んだのであり、世界の国々はスイスを見習わなければならない。

とりわけ彼は、スイスを「純粋民主主義」の国と位置づけ、高く評価する。彼は言う（安部、一九七二、一五九）。

「瑞西の政治は純粋なる民主主義にして其本位は人民である……其政策は多数人民の意思の発現したるものである。瑞西人で用ひつゝある選挙法及び直接立法権なるものを見たらば、何人にも真正の自由民権が米国に於てよりも瑞西に於て最も多く發揮せられつゝあることを認むるであらふ」

ここで安部が「直接立法権」として念頭に置いているのが、一九世紀末までにスイスでほぼ完成した国民投票制度を指すことは間違いないだろう。人民の意思が住民投票や国民投票を通じて直接政策を実現することのできるスイスの政治は、まさに「真正の自由民権」が發揮された、文字通りの「地上の理想国」として位置付けられ

ているのである。そして、発行された一九〇四年中に早くも一六一三部売れたという、明治時代にしては相当の部数が出回ったこの安部磯雄の著作以後、直接民主主義の実現した「理想の国」としてのスイスイメージが日本で広まっていった。そしてそのイメージは、現代にいたるまで根本的に変わっていないのではないだろうか。

国民投票制度の導入と展開

それでは、なぜスイスで国民投票が導入され、根づいてきたのか。

もともと山岳地帯のカントン（州）の自発的な同盟に起源をもつスイスが統一国家として成立したのは比較的新しく、一八四七年のことである。しかも中世以来の歴史を持つ誇り高いカントンが残り、ドイツ語・フランス語・イタリア語の三言語圏に分かれ、宗教的にもカトリックとプロテスタントの双方が有力宗派として存在するスイスでは、統一国家完成後も、中央政府が強力な権限を持つことに対する警戒感が強かった。特定の党派や勢力が中央の権力を独占することのないよう、カントンや自治体は可能な限り権限を維持していた。そして中央政府の行動を抑える決定的な制度的仕組みとして導入されたのが、一九世紀半ばから後半にかけて導入された国民投票である。たとえば一八七四年憲法で導入された「任意的レファレンダム」は、同じ憲法改正で進められた中央集権化政策に対する「補償」としての意味合いがあった (Kriesi and Trechsel, 2008, 52)。このような国民投票制度の採用や発展の際に活用されたのが、すでにカントンや自治体レベルで実施されてきた、住民投票や住民集会といった直接民主主義の伝統である。

国民投票には三つの種類がある。当初は主に「義務的レファレンダム」に限られていたが、のちに「任意的レファレンダム」、そして「国民発案（イニシヤティブ）」が順に加わり、二〇世紀に入るころにはほぼ現在の形が

出そろった。

まず義務的レファレンダムは、憲法改正や集団的安全保障への参加、超国家組織への加盟など、国の根幹にかかわる重要事項について義務的に行われるものである。有効投票数の過半数の賛成に加えて、賛成票が過半数となるカントンの数も半数を超える、いわゆる「ダブルマジョリティ」が原則的に必要とされる。

つぎに任意的レファレンダムは、法律や条約などについて、五万人以上の署名が集まった場合、あるいは八以上のカントンの要求があった場合に可否を問う形で行われる。この場合には「ダブルマジョリティ」は不要であり、有効投票数の過半数の反対があった場合に、法律や条約は「否決」となる。

これまで、義務的レファレンダムの三分の一弱、そして任意的レファレンダムの二分の一弱が「否決」に終わっている。このことは、政府の進める政策が国民からの有力な抵抗にあった場合には、かなりの確率でそれが阻止されるということを意味している。その点では、スイスはやはり「民主主義」の国なのであり、政府の暴走に対する歯止めは確かに機能していると言えるだろう。

他方、国民発案（イニシヤティブ）は、一〇万人以上の署名によって憲法改正が提案された場合に、その可否を国民投票によって決するものである。総投票者の過半数の賛成に加えて、賛成票が過半数となるカントンの数も半数を超える、「ダブルマジョリティ」が必要とされる。政府や議會をバイパスして国民が憲法改正に直接参加するという意味では、この国民発案は究極の民主主義の形と言えるだろう。ただ、この国民発案が適用されるのは憲法の改正に限定されており、通常の法律の制定を行うことはできない。国民発案により法律の制定を可能としようとする試みはこれまでしばしばなされてきたが、すべて失敗に終わっている。そのため、本来であれば憲法ではなく通常の法律として制定されるべき事項についても、国民発案による国民投票で「憲法改正」という

形をとって可決成立する例がある。ただ、国民提案自体は成功に至る例は少なく、二〇世紀末まで、可決率はわずかに割弱に過ぎなかった。

このようにスイスでは、住民集会や住民投票といった歴史的伝統を背景として、一九世紀半ば以降、国民投票制度が成立・拡充され、スイスにおけるデモクラシーの発展のうえで重要な役割を果たしてきたのである。

「国民投票による脅し」

しかし、容易に予想できることだが、これらの国民投票制度の存在は、憲法改正や立法に異議を唱える絶好の手段を野党や反対派に与えることによつて、政府にとっては大きな脅威となった。特に任意的レファレンダムは「否決」に終わることも多く、政府の政策に正面から否を突きつけることができた。

一八七四年憲法によつて任意的レファレンダムが導入されると、野党勢力であったカトリックや保守派は、一八四七年のスイス統一を先導して政権を握るプロテスタント系自由主義派に抵抗し、特に集権化を図る政策に反対して任意的レファレンダムにしばしば訴えた。彼らは一八七五年から一〇年間で一四の法律を任意的レファレンダムに付すことで、そのうち一一の法律を葬り去つたのである。紙幣の導入、連邦刑法典の制定といった近代国家化に必要とされた制度さえ拒否された。

議會を通過した重要法案が次々国民投票で否決される事態となつて、この「国民投票の脅し」を政府が乗り切るために唯一の方法として認識されたのが、野党や反対勢力を取り込むことで、あらかじめ国民投票の芽を摘んでおくことだった。一八八四年、ついにカトリック勢力から閣僚が選ばれ、プロテスタント系自由主義派とともにカトリックが与党の一角を担うようになると、国民投票による政府への挑戦は次第に減り、政治的安定がもた

らされる。一九一九年からは、カトリック勢力から二人目の閣僚が選出された。二〇世紀初頭の二〇年間を見ると、任意的レファレンダムが実施されたのは七件にすぎず、しかも否決に終わったのはわずか二件にとどまった。このように、反対派を政権に含めることで国民投票を回避する手法は、その後もスイスの歴史の中で繰り返された。二〇世紀には農村部を基盤とする農民党、労働運動を背景とした社会民主主義政党が、それぞれ反対派から与党入りを果たす。その結果、一九五九年以降のスイス政治は、四大政党（自由民主党、キリスト教国民党、社会民主党、農民・市民党）による大連立政権が常態となり、しかも閣僚ポストは二・二・二・二で事実上固定化された。この閣僚配分の比率は「魔法の公式（呪文）」と呼ばれて半世紀近く継続し、スイス政治の安定性、いわゆる「協調民主主義」を象徴する言葉となった（飯田、二〇一〇：田口、二〇一一）。

スイス政治研究者として名高いクリーシは、スイスにおける近年の国民投票の成否の条件を精査したうえで、与党が一致して政府の立場を擁護するのか、与党内に不一致が生じ、分裂したまま国民投票に臨むのが、国民投票の結果に決定的な影響を及ぼすことを明らかにしている（Kriesi, 2006）。彼によれば、与党が足並みをそろえて国民投票に臨んだ場合には、ほぼ一〇〇％に近い形で政府の立場が擁護されるが、特にレファレンダムの場合、四大政党のうち一党でも反対に回った場合には、政府の立場がひっくり返される確率が三分の一にまで上昇し、二党が反対した場合には、そのほとんどが政府の立場を否定する結果に終わるといふ。「コンセンサスの度合いが高ければ高いほど、レファレンダムが提起される可能性は下がる」のである（Kriesi and Trechsel, 2008, 58）。また、もともと成功率の低い国民発案においても、与党内に分裂がある場合には、国民発案が成功する確率が高まることを確認できる。主要政党を与党として取り込むこと、加えてその賛成を確保しておくことが、国民投票の脅しを回避するために不可欠であることが明らかだろう。

この政府による「反対派の包摂」戦略が適用された対象は、野党に限らない。国民投票を提起できるような組織力をもった民間団体もまた、「取り込み」の対象となった。そもそも五万人の署名を集めて国民投票を提起するには、ボランティアを最大限活用しても一〇万スイスフラン以上の費用がかかるとされており、それだけの資金力を持つ団体は多くない。しかし、ひとたび国民投票が提起されると、法案が否決されるリスクがかなり高いことから、一定以上の組織力を持つ団体には潜在的に法案を葬るだけの強い影響力、すなわち「拒否権」があるとみてよい。そのため、特に大企業団体、中小企業団体、農民団体、労働組合などの有力民間団体については、「取り込み」を図ることが必須となる。その結果、これら団体も「事前聴取制」という形で政策形成過程に組み込まれることとなり、各種団体の意向を反映する形で立法作業が進むのが普通となった。田口晃はこれについて、「スイス型コーポラティズム」と呼んでいる（田口、二〇一一）。

それでも国民投票はしばしば提起されたが、「魔法の公式」が最盛期を迎えた一九五〇年代から七〇年代までの三〇年間、国民発案がすべて否決されたことが示す通り、多様な党派・社会勢力を包摂した協調民主主義は十分に機能していた。全体としてみれば、第二次世界大戦後のスイスは、主要政党による大連立に支えられた政治的安定を実現し、そして国際競争力のある精密機械工業や化学工業などの製造業、国内外の富裕層を顧客として発展を遂げた金融業などに支えられ、経済的繁栄を享受することとなったのである。

スイス政治の動揺と国民党

しかし一九九〇年代に入るところから、スイスの政治・経済の安定性にはころびが見えるようになる。

まず、「魔法の公式」のもとでスイス政治を先導してきた主要政党は、一九六〇年代から九〇年代にかけて、

党員数を三割減少させた。スイスの政党は、他のヨーロッパ諸国における政党と同様、それぞれ経営者層や労働組合、農民、カトリック信徒といった固定的な支持層に支えられてきたが、都市化の進行と価値観の多様化、宗教離れなどの社会変化のなかで、支持層の流動化が進み、政党自体の組織基盤も弱体化していく。いわば政党が社会における「代表性」を失っていくなかで、政党を国民から遊離した政治エリートの集団とみなす批判が支持を伸ばしていく。

また、経済・社会的な問題も顕在化した。かつてほぼ完全雇用を誇っていた経済が減速し、失業率が急上昇して5%を超えたこと、不安定就労の増加により、経済格差の拡大が進行したこと、他方で外国人の流入が進み、移民が都市部を中心に増加していることなど、社会的な変化が人々に如実に感じられるようになった。スイスは日本と同様、安定的な労使関係の下で長期雇用の慣行が形成され、いわば「雇用による福祉」が実現していたが、一九九〇年代には大企業の合併と人員整理が相次ぎ、不安感を高めた。政治学者のアルベルタッチの表現を使えば、「一九九〇年代という時代は、スイスがもはや、人々がかつて信じていたような特別に安全な国ではなくなっていったということを、決定的な証拠とともに示した時代だった」のである (Albertazzi, 2008)。そのなかで、政治エリートたちが進めるEUなど国際機関・超国家組織への接近路線は、ヨーロッパで孤立しつつも繁栄を謳歌してきたスイスの独自性を損なうものと理解され、反発をよんでいく。

その機会をとらえ、ポピュリズム政党として一躍前面に躍り出たのが、スイス国民党である。

もともとスイス国民党は一九七一年、スイス農民・市民党が民主党と合併することによって成立した政党であり、フランス語の党名は「中道民主連盟」という。農民や中小業者層の支持を基盤とする中道やや右寄りの政党であり、「魔法の公式」の下で閣僚ポストを常時一ポスト確保していた、既成政党の一員にすぎなかった。設立

以来、家族主義的・保守的イデオロギーを掲げていたが、時代遅れの田舎の党というイメージもあり、若い世代や無党派層へのアピール力の弱い政党だった。地域的にも、ドイツ語圏のプロテスタントを基盤としていたが、フランス語圏やカトリックへの浸透が弱く、広がりや欠いていた。

この地味な中道保守政党に根本的な変革をもたらしたのが、クリストフ・ブロッハー (Christoph Blocher) である。チューリヒを地盤とし、一九七七年にチューリヒ州の国民党代表に就任したブロッハーは、スイスの独自性・伝統を強調しつつ外国人の排除を訴える急進路線に立つて国民党内で影響力を拡大した。彼の下で国民党は軸足を明確に右に転じるとともに、自由民主党やキリスト教国民党など、スイス政治を中心的に担ってきた主要政党への批判を声高に主張する、反既成政党路線に転換し、従来の政治に飽き足らない有権者の期待を集め、支持を広げていく。

AUNNSと国民投票

特にブロッハーたちの支持拡大の原動力となったのが、一九八六年に設立されたAUNNS (スイスの独立と中立のための行動) という民間組織である。スイスの独自性 (ドイツ語で「特別例 Sonderfall」とも呼ぶ) の保持を掲げるこのAUNNSは、スイスがEUをはじめとして国連、NATO、IMFなど、およそあらゆる国際組織に加盟することに反対しており、社会の各階層から支持を集めることに成功した。数万人に及ぶ会員は全国に広がり、経済団体の支持も得て、財政的には政党をしのご恵まれた立場にあるとされる。ブロッハーはこのAUNNSの指導者として、国民党の支持基盤を超えたアピールを全国に行うことができた。

AUNNSがその存在感を示したのが、一九九二年のEEA加盟についての国民投票である。他の主要政党がす

べてE E A加盟を支持し、反対した有力政党は国民党だけだったにもかかわらず、ふたを開けてみると七八・七%と高い投票率の下で、E E A加盟への反対票は五〇・三%に達し、加盟は否決された。これ以後も、A U N Sの国民投票をめぐる運動は成功をおさめ、会員も数万人に膨れ上がっていく。一九九四年の国連平和維持活動への軍派遣の国民投票による否決、二〇〇一年におけるE U加盟を目指した早期交渉を求める国民発案の否決などは、A U N Sの活発な活動の成果でもあった。特に、E U加盟に関する国民投票では、反対票が七六・八%に達している。他方、二〇〇二年の国連加盟をめぐる国民投票では、賛成票が五四・六%となり、A U N Sの運動は敗北に終わったが、カントン数では賛成が多数を占めたカントンが一二、反対が多数を占めたカントンが一一であり、きわどい結果であった。

そもそも国民投票は、比較的小規模な集団や少数政党であっても、その集団が自らの主張をアピールし、存在感を高めるまたとない機会となる (Albertazzi, 2008)。国民投票で勝利した場合には、そのインパクトは極めて大きい。たとえ敗北したとしても、敗北した主張もまた投票者の四割から五割弱の賛意をえることが多いが、政府や主要政党・主要団体と対峙する中でそれだけの賛意を得たことは、善戦とみなされる。特に移民問題、国際組織への加盟問題、税をめぐる問題では、政府に反対する立場が投票できれば勝利を収めることがある。A U N Sや国民党はまさにそのような有権者に訴えやすいイシューを前面に出して投票運動を行い、多くの勝利を手にしてきた。特に、二〇世紀なかばには成功率がゼロに近く、ほとんど実現の見込みのなかった国民発案についても、近年成功率が上昇している。国民発案は選挙を意識して選挙直前に意図的に行うこともあり、その「間接的効果」も含めれば、多くの影響をスイス政治に及ぼしているといわれている (Kriesi and Trechsel, 2008, 60)。現在、国民投票をめぐる新たな展開が始まっているといえよう。

ブロッハーらの党内掌握

AUNSの影響力の増大と軌を一にするかたちで、国民党内でブロッハーらチューリヒ派の勢力が拡大する。もともと国民党では、従来からベルンを基盤とする穏健なベルン派が主流であり、与党としてスイスの「協調民主主義」を支えてきた。しかし一九九六年の党大会でついに力関係が逆転し、ブロッハーらチューリヒ派が党を掌握するに至った。ビジネスマンとして成功を収め、巨額の富を手にしていたブロッハーは、その資産を活用しつつ、チューリヒで積極的な広報戦略を採用し、強い支持を獲得することに成功したが、今度はその手法を全国的に展開することになる。そもそもスイスでは、カントンの分立もあり、政党は概して全国組織が弱く、カントンごとに小規模な党組織が細々と活動してきたことが特徴だが、国民党は全国的な組織の整備に努め、地方選挙はもちろん、国政選挙の勝利をめざして広報を展開するようになる。そのさい、ブロッハーのわかりやすい語り口、シンプルだがメディア受けする発言などが、積極的に有権者への訴えで活用されたことは言うまでもない。

こうしてブロッハーのもと、新右翼ポピュリズム政党へと転回した国民党の主張は、主に以下の三点にまとめられよう (Albertazzi, 2008)。

第一は政治エリート批判である。現在のスイス政治は、人民の意図を無視し、自己利益を追求する政治階級たちの談合によって支配され、本来主権を持つはずの人民がないがしろにされているというのが彼らの主張である。これらのエリートたちによって高い税金と「大きな政府」が作られたのであり、それゆえに減税と公的支出の削減が不可欠であるという。

第二は、スイスのアイデンティティの保持である。国際機関の介入やグローバル化の進展により、スイスが伝

統的に守ってきた独自性が危機にさらされると訴える。アルベルタッチがまとめるように、「人民は主権者であり……議会とともに立法権を有する。それゆえ、その権限は……保障されるべきであり、国際条約や国際会議などによって制約を受けてはならない」と国民党は主張する。

第三は、移民批判である。福祉の濫用や犯罪の原因を移民・難民に求めたうえで、その排除を訴え、同時に治安維持の強化を主張する。

このような国民党の急進化は、有権者の離反をもたらすどころか、国民党の組織強化戦略に支えられつつ、むしろ支持の広がりをもたらした。特に従来弱体だったフランス語圏に積極的に進出し、党の支部を大きく増やしている。党員数は、他の主要政党が軒並み減少しているのに対し、国民党だけは例外的に増加した。その結果、国民議会選挙における得票率は一九九五年の一四・九％から、チューリヒ派が党を掌握して急進路線を前面に出した後の一九九九年には二二・五％へと急増して第二党となり、二〇〇三年には二六・六％に達して、ついに第一党の座を占めたのである。なおその過程で、それまで存在していた右派の小政党などは支持層を国民党に吸収されることとなった。

この二〇〇三年選挙後の組閣は、スイス戦後政治の画期となった。この選挙でもはや第四政党の座を完全に脱した国民党は、選挙後、ブロッハーを新たに政府メンバーに選出させることで、従来一つだった閣僚ポストを二つ獲得することに成功した。他方、第四党に沈んだキリスト教民主党は閣僚ポストを一に減らし、明暗を分けた。ここに、国民党以外の三党が二ポスト、国民党が一ポストという一九五九年以来の「魔法の公式」に、初めて変化がもたらされることとなったのである。

「国民投票という」「武器」

勢いを増した国民党は、しばしば国民発案を提起して急進的な主張を訴え、その存在感を高めていく。もはや「魔法の公式」による「取り込み」は、こと国民党に対してはもはや有効性を失ったかのようなのである。

二〇〇九年一月には、国民党議員のオスカー・フライジンガーが主導した「ミナレット建設禁止」条項を憲法に加えることを求める国民発案が、国民投票で五七・五%もの賛成票を獲得し、賛成のカントン数も二六カントンのうち二二カントンに達して可決された。ミナレットはイスラム寺院の尖塔である。フライジンガーはそれまでも、スイス国会議事堂前で祈りをささげるイスラム教徒を描いた選挙ポスターを作成して物議をかもしなど、論争的な人物であった。

国民投票に向けたキャンペーンでフライジンガーらは、徹底したイスラム批判を展開した (Beuz, 2013)。彼によれば、イスラムはスイスの世俗的な法秩序と根本的に相いれないものであり、ミナレットは「神に与えられたイスラム法が、この国の法律に優先するとする不寛容な文化」のシンボルとして位置付けられる。特にイスラムにおける女性差別を、イスラムに本質的な特徴であるとして批判した。そしてミナレットを阻止することこそが、スイスに忍び寄るイスラム化を抑制する手段となり、スイスのリベラルな伝統と価値を保持することにつながるというのである。今回、彼らは国民投票で賛成を呼びかけるポスターにおいて、イスラム女性のシルエットの背景に、スイス国旗をミサイルのように刺し貫くミナレットを配置する挑戦的な絵を掲げた。あたかもミナレットが、スイス国家そのものを危機にさらす脅威であるかのように (Kallis, 2013)。

近年、国民党は反イスラム・反移民色を前面に出し、選挙や国民投票で積極的に主張を展開している。国民党

の一部メンバーは二〇〇四年、「ムスリムはすぐに多数派となる」とする新聞広告を掲載し、二〇四〇年までにスイスの人口の七〇％をムスリムが占めるだろうとする主張を行ったが、これに対してはスイス統計局より、当該数値には何ら根拠がないとの反論が出される事態となっている。

ミナレット禁止については実は国民党は一枚岩ではなく、プロッハーはこれに距離をおいていた。しかし賛成票が六割近くにはなった国民投票のこの「成功」は、スイスにおける反イスラム運動の重要な勝利とみなされた。出口調査では投票者の約六割が、ミナレットが「権力と支配への宗教・政治的な欲望を示すものである」ことに同意し、九割近くが「イスラムでは女性は抑圧されている」ことに賛成した。フライジンガーらの扇動的なキャンペーンが、国民投票という場を用いることで、世論に少なからぬ効果を与えたことは確かだろう。

他方、政府や主要政党、人権団体や教会などはミナレット禁止を「宗教の自由」に反するものとして強く反対したが、賛同は広がらなかった。反対票が賛成票を上回ったカントンは、フランス語圏を中心とした四カントンに過ぎなかった。

この成功で弾みをつけた国民党は、翌二〇一〇年には、特定の重い犯罪をおかしたり、社会保障給付の不正受給などを行った外国人を自動的に国外追放する憲法改正を求めて国民投票を提起した。従来でも、有罪となった外国人については個別の判断に基づく追放処分は可能であったが、これを自動的に国外追放処分とするという提案である。国民党は、スイス国内の受刑者の六割以上が外国人であるとして、治安の改善には強制送還のような強硬手段が必要であると主張した。「刑務所があっても、犯罪を止めることはできない……唯一の方法は、罪を犯した外国人をわが国から追い出すことだ」とプロッハーは語っている。そして二〇〇七年選挙で用いられた、例の黒い羊をスイスから追い出す図柄のポスターも、この国民投票に際して再び登場したのである。

この提案にはやはり広い範囲から反対の声が上がった。特に、スイスで生まれ育った外国籍の住民も強制送還の対象となることに強い批判が寄せられた。そもそもスイスにおける外国人の国籍取得の要件が厳しく、スイス生まれの二世、三世の外国人が多数国内に居住するなかで、「本国」に送還することの問題性が指摘されたのである。

しかしふたを開けてみると、賛成票が五二・三％、賛成票が上回ったカントン数が一七・五カントンに達し、憲法改正は成立した。政府は強制送還対象者を重罪犯に限る対抗提案を提出し、これも同時に国民投票にかけていたが、こちらは賛成票が四四・五％にとどまり、賛成カントン数は一つもないまま、否決されている。

さらに国民党は二〇一四年、「大量移民の阻止」を掲げて外国人の流入に割当制を導入する国民投票を提起し、これも五〇・三％の僅差ながら賛成票が上回り、賛成のカントンも一四・五カントンとなったことで可決された。これは外国人の滞在者数に上限と割当制を設定し、難民も含めて制限を課すことを定めるものである。この制度のもとでは、それまでEUとスイスとの間の協定で保障されてきた、EU・スイス間の自由な人的移動に対しても規制をかけることになるため、EUからは憂慮が表明される事態となっている。

なお、これらミナレット建設禁止をはじめとする国民党の国民投票戦略の成功は、他のヨーロッパ諸国のポピュリズム政党にも大きな影響を与えている。各国のポピュリズム政党や右翼政党はスイス国民党の成功を礼賛し、積極的に後に続こうとしている。二〇一〇年に、四月にはベルギーで、七月にはフランスで、それぞれ公共の場におけるブルカ着用を禁ずることを事実上意図した法律が可決されたが、これも二〇〇九年におけるスイスのミナレット禁止可決の影響が大きいと言われている。

国民党の作成するポスターも、各国のポピュリズム政党で「人気」を博している。二〇一〇年には、フランス

の国民戦線が無断で地方選挙用のポスターに国民党のポスターを活用し、国民戦線と国民党の間でトラブルが起きたほどだった (Betz, 2013, 74)。

国民投票というパラドクス

このように、国民党はAUN Sなどとともに一九八〇年代以降、既存のスイス政治への挑戦者として、従来の政治経済エリートの協力関係を基礎とするスイスの「協調民主主義」に否を突きつけてきた。

その際に最大の武器となったのが、すでに指摘した通り、スイスにおける国民投票という制度の存在である。特に二一世紀に入ってから、従来成功率の低かった国民発案を次々成功させている点が特徴的である。国民党が急進的な提案を国民発案で提起し、国論を二分する論争が展開されることにより、可決率の上昇や、これまでやはり低かった国民発案の投票率の上昇、とくに若年層の投票率が上がっていることも指摘されており、その意味では政治の「活性化」をもたらしたことは否定できない。

ただ、このことは皮肉な結果ともいえる。先に述べたように、そもそもスイスで特有の「協調民主主義」が成立したのは、国民投票に訴えて政策を妨害する恐れのある、野党や反対派を先回りして取り込んだことが大きい。「国民投票による脅し」こそが、政治エリート・経済エリートたちの協調体制の形成を必須としたのである。しかし政党や職業団体、労働組合などの組織率、メンバーに対する影響力などが低下するなかで、むしろ協調民主主義の存在そのものが、人民の主権を不当に侵害するものとみなされ、新右翼ポピュリズム政党の批判のターゲットとなり、国民投票を通じて攻撃されているのである。

そもそも国民投票は、諸刃の刃である。特に国民発案は、「人民の主権」を発露する究極の場である半面、議

会では到底多数派の支持を得られないような急進的な政策であっても、民主主義の名のもと、国民投票を通じて直接国レベルの政策として「実現」することが可能である。他のヨーロッパ諸国では、同様に新右翼ポピュリズム政党が躍進しているとはいえ、議会における議席占有率は過半数には程遠く、立法活動に対する影響は今もなお限定的である。各国でポピュリズム政党の圧力のもと移民制限政策が次々導入され、「主流化」しているといっても、政府や有力政党が立法活動を担うことで、既存の法体系や国際条約との整合性は、基本的には保たれている。しかし国民発案による憲法改正の国民投票は、可決されれば原則的に行政府や立法府の裁量を許さず実施させることができ、その意味では（一部の例外を除いて）「万能」である。「純粹民主主義」のもとで、「不寛容」が全面的なお墨付きを与えられることさえあるのである。

他方で、義務的・任意的を問わず、レファレンダムについても、スイス政治の中で果たしてきた役割を再考することが必要だろう。そもそもレファレンダムは、憲法改正や法律制定のような、現状に何らかの変更を加える提案の可否を問う機会を国民に与えるものである。そのため、国民投票制度を持たない国と比較すれば、現状を変更しようとする提案が挫折する可能性が高まることとなる。その意味でレファレンダムは「保守的」機能を持つのであり、実際、保守派が積極的にこれに訴えて進歩的な政策を葬ってきた。

その典型的な例としてしばしば指摘されるのが、スイスにおける福祉国家発達の遅れである。一九世紀末に医療保険法が国民投票で否決されたことをはじめとして、スイスでは国家介入の拡大や財政支出の増大を伴う福祉制度の整備が遅れてきた。「任意的レファレンダムだけでも、新たな社会保険スキームの導入を平均して一五年遅らせてきた」とさえ言われている (Krisni and Trechsel, 2008, 162)。国民に加入義務を課す医療保険法がようやく成立したのは、一九九四年のことであった。国家機能の拡大を防ぎ、「国家からの自由を守る」ためにレ

フアレンダムが活用されることで、「国家による保護」の発展が遅れたことが、明らかに見て取れる。しかしそうだとすれば、国民投票の制度は、いったい誰のために機能しているのだろうか。

「理想の民主主義」の実態は、日本でイメージされているものとはかなりのずれがあるといえよう。

白い羊たちの民主主義

ここでもう一度、二〇〇七年選挙で物議をかもした白黒の羊のポスターを見てみよう。よく見ると黒い羊を蹴って積極的に追い出そうとしている白い羊は、一匹にすぎない。他の二匹の白い羊たちは、われ関せずといった表情で、この黒い羊の追い出し劇から距離を置いているようにみえる。これは何を示すのだろうか。

そもそもスイスに限らず、移民排除に賛同し、積極的に新右翼ポピュリズム政党を支持するのは、せいぜい有権者の二―三割である。その意味では、白い羊たちのうち、黒い羊を蹴りだそうと自分で足を突き出す羊は、やはり三匹のうち一匹にすぎないのだろう。

しかしより重要なことは、他の二匹の羊が、無関心を装うことによって、黒い羊の追い出し劇を事実上支持し、そして自分が手を（足を？）出さずに済んでいることに内心ほっとしていることではないだろうか。スイスの穏健な主要政党とその支持者を象徴する、白い二匹の羊の暗黙の了解がなければ、残り一匹の白い羊も、黒い羊の追い出しという強引な行為には至らなかつたのではないか。

二〇一〇年の強制送還をめぐる国民投票をはじめとして、外国人の地位に重大な影響を及ぼしうる重要な決定に際し、人口の四分の一近くを占める外国人住民は、何ら関与することができなかつた。黒い羊の生殺与奪の件は、白い羊たちに握られたままだったのである。

かつて安部磯雄が「真の自由の国」と絶賛したスイスは、その純粹民主主義的な制度のゆえに、ポピュリズムによる先鋭的な主張が有効に作用する民主主義でもあった。

改めて、一九〇四年の安部の言葉に耳を傾けたい（安部、一九七二、二三〇）。

想ふに我国の前途も亦瑞西の如くなるではないか。否斯くなさねばならぬのではないか。

彼の言葉は、一世紀を経て、かつてとは異なる意味合いをもって我々に響いてくるとはいえないだろうか。

参考文献

- Albertazzi, Daniele, 2008, "Switzerland: Yet Another Populist Paradise," in Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell eds., *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, pp. 100-118.
- Betz, Hans-Georg, 2013, "Mosques, Minarets, Burgas and Other Essential Threats: The Populist Right's Campaign against Islam in Western Europe," in Ruth Wodak, Majid KhosraviNik and Brigitte Mral eds., *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, London: Bloomsbury, pp. 71-87.
- Kallis, Aristotle, 2013, "Breaking Taboos and 'Mainstreaming the Extreme': The Debates on Restricting Islamic Symbols in Contemporary Europe," in Ruth Wodak, Majid KhosraviNik and Brigitte Mral eds., *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, London: Bloomsbury, pp. 55-70.
- Kriesi, Hanspeter, 2005, *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Lanham, MD: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter, 2006, "Role of Political Elite in Swiss Direct-democratic Votes," *Party Politics* Vol. 12, no. 5, pp. 599-622.

- Kriesi, Hanspeter and Alexander H. Trechsel, 2008, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trechsel, Alexander H. and Pascal Sciarini, 1998, "Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?," *European Journal of Political Research*, Vol. 33, pp. 99-124.
- 安部磯雄、一九七二、「地上の理想国瑞西」荒畑寒村監修・太田雅夫編集『明治社会主義資料叢書4 平民文庫著作集 上巻』新泉社、一五一一―二三二ページ。
- 飯田芳弘、二〇一〇、「スイス」馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック』東京大学出版会、七八―八九ページ。
- 岡本三彦、二〇〇四、「日本におけるスイス政治の受容」森田安一編『スイスと日本―日本におけるスイス受容の諸相』刀水書房、八二―一〇二ページ。
- 田口 晃、二〇一一、「スイス―分散と集中、多様性の中の民主主義―」津田由美子・吉武信彦編『北欧・南欧・ベネルクス』ミネルヴァ書房、一九一一―二〇七ページ。
- 森田安一、二〇〇四、「スイス像の変遷とその日本社会への影響―主として、明治維新时期と一九四五年以降を対象にして」森田安一編『スイスと日本―日本におけるスイス受容の諸相』刀水書房、一五―三六ページ。

*本稿は、科学研究費助成事業・基盤研究(B)「ヨーロッパ保守政治の構造変容：保守主義・キリスト教民主主義・新右翼」(研究課題番号：25265038、研究代表者・水島治郎)による研究成果の一部である。本稿の作成にあたっては、特に田口晃氏の御研究から多大な示唆をいただいた。