

イギリスのEU離脱に見られる議会制民主主義の課題 —国民投票についての考察—

和泉 英敬
Hidetaka WAIZUMI

はじめに

2016年6月にイギリスで行われた国民投票の結果は、多くの人に衝撃を与えただろう。議会政治の発達したイギリスにおいて、欧州連合（以下、EU）に残留するか否かを決める重要な判断を、国民投票に委ねるといふ今回の政治判断は、当時のキャメロン首相にとって長い葛藤の末の決断であったと思う。しかしキャメロン首相の思惑と外れたEU離脱派の勝利という投票結果は、専門家の予想を裏切るものであった。

今回の国民投票の結果を受けて、その原因に関する多くの問題が報じられてきた。「EU拠出金」・「東欧からの移民」・「EU法による自治権の侵害」などの諸問題はメディアで大きく取り上げられた。イギリスに続いてEU離脱を訴える国が今後増え、欧州の連携が崩壊する、ドミノ現象が起こるといふ話にまで発展して考察がなされている。しかし、イギリスと他の加盟国とを同列に扱うことは適当ではないと思われる。理由として、イギリスは共通通貨（ユーロ）の導入をしていないことや拠出金の優遇措置を受けていること、また連合王国という特殊な国家体制であることなどが挙げられる。イギリスが他のEU加盟国とは違う立場にあることが多くの研究で触れられている。本文ではEU離脱という結果を生んだ国民投票の背景を、イギリス内部の問題から考察していく。そして本来、強大な力を持っているイギリス議会が機能不全に陥った理由、そこから考えられる議会制民主主義の課題について考えを述べる。

第1章では、イギリスとEUとの歴史を見ていくことで、メディアで述べられている離脱の背景とイギリスの特殊な事情とを結び付けて考察する。

第2章では、第1章で述べたイギリスの国内事情を踏まえて、議会の発達したイギリスにおいて、なぜ国民投票という手段に頼らざるを得なかったのかを国民投票結果の分析や世論から考察する。そしてイギリスをモデルに先進各国に広がった議会制民主主義の課題について論じる。

わいずみひでたか：地歴・公民科教諭

キーワード：Brexit FTA交渉 三つのサークル ジャック＝ドロール サッチャー
スコットランド・ナショナリズム 少子高齢化 ポピュリズム

第1章 EU離脱へ向かうイギリスの歴史

第1節 欧州統合の歴史とイギリスの参入

イギリスとEUとの関係は、その始まりから特殊であった。初めにEUの歴史を概観していく。二度の世界大戦における主戦場となったヨーロッパでは、資源をめぐるフランスとドイツの対立という背景が見られた。その資源をめぐる対立に終止符を打とうと、資源管理に関する限定時な枠組みを提唱したのが1950年のシューマン＝プラン^(注1)であり、これがEUの出発点となった。こうして1952年に発足したのがヨーロッパ石炭鉄鋼共同体（以下、ECSC）であり、加えて1958年にはヨーロッパ経済共同体（以下、EEC）が発足するなどヨーロッパの経済統合が急速に発展した。この成果は、西ドイツの「アデナウアーの奇跡^(注2)」に見られるような衝撃を各国に与え、米ソ大国への対抗手段となりうる共同体発足が、大戦で疲弊した多くのヨーロッパの国々にとって希望になったと思われる。

当時イギリスは、フランス主導のEECへの加盟を拒否した。この決定に大きな影響力を持っていたのは、コモンウェルス省や外務省である。ここでは植民地帝国であったイギリスの立場から、アメリカや連合王国内の各地域（以下、コモンウェルス）との特別な関係を重視したと思われる。ここに見られるイギリス政府・コモンウェルス・アメリカを「三つのサークル」と呼び、歴史的に強い結びつきを持っていたことが伺える。しかし商務省や大蔵省は、自国の加盟しないEECの誕生に危機感を抱いており、欧州経済統合の波に乗り遅れまいと、大陸やアメリカ、また連合王国間それぞれの関係調整に奔走していた。そこでEEC設立の際には、自由貿易協定（以下、FTA）構想^(注3)がイギリスから発表され、EEC加盟国との間でFTA交渉が始められた。当時、加盟国がフランス・西ドイツ・イタリア・ベネルクス3国の6カ国に限定されていたことから、イギリスを含む非加盟国の理解を目指す上でフランスを中心とするEEC側にも利益があったとされる。しかし、フランスでは第四共和政における不安定な政情もありFTA交渉に対する姿勢も変化していった。最終的に、第五共和政下におけるド＝ゴール政権により交渉は決裂し、イギリスの望む形でのFTA合意には至らなかった。

FTA構想が頓挫したため、イギリスは自らが主導する組織としてヨーロッパ自由貿易連合（以下、EFTA）を発足して、EECに対抗した。1967年にEECは関係諸機関を統合し、ヨーロッパ共同体（以下、EC）を発足したことで、その理念は経済統合のみならず、米ソに対抗するための欧州統合という側面を強めていった。EFTAは競争力でEECに劣り、国際的地位低下に危機感を持ったイギリスは、1963年EECへの加盟を申請していた。先に述べた通り、イギリスは「三つのサークル」内の関係性を重視しており、それがEECの理念に反するとして再びド＝ゴールに加盟を拒否された。しかし、1970年代の経済危機を背景として、EC側がイギリスの加盟によってもたらされる恩恵を加味し、1973年に加盟が認められた。このEC加盟の背景からも分かるように、イギリスはヨーロッパの統合という理念ではなく、経済的困窮という極めて現実的な動機から欧州統合に加わっていたのである。

イギリスの加盟以降、ECの勢力はさらに拡大していく。1981年にギリシア、1986年にはスペインとポルトガルが加わり、これまで以上に超国家的な性質を含むようになっていく。そこで、1984年に欧州委員会委員長に就任したフランスのジャック＝ドロール^(注4)を中心に、経済・通貨・社会・政治分野におけるさらなる統合を目指す新たな構想を掲げ、勢力拡大に努めることとなった。しかし、こうしたドロールの欧州統合の動きに強く反発したのが、イギリスのサッチャー首相であった。彼女の信条は政治的には保守主義であるが、経済的には自由主義であったため、ヒト・モノの移動自由化に関わる「巨大な市場」としての欧州には肯定的であった。しかし、彼女はECに超国家的な役割を持たせることについては強い危機感を示していた。サッチャーは、欧州の密接な連携・協力は確かに「強いヨーロッパ」の実現を具体化すると思うが、そのあり方は各国の自由な主権に基づいて行われるべきであるということを強調した。すなわちドロールらの構想が、これまでヨーロッパを支えてきた各国の文化や民族、慣習をなくすようなものであってはならないと、共同体の中央機関への権力集中に反発した^(注5)。この時期から欧州統合に対してイギリスの懐疑的な姿勢は明確となり、ドロールらの統合政策についても、イギリスとの妥協を図るよう交渉が進められていった。イギリスの拠出金に対する優遇措置（英国還付金制度。以下、rebate制）についても、特例として認められたのはこういった背景からであった。

ドロールらの尽力もあり、1993年のマーストリヒト条約の調印を経て、ECは新たにヨーロッパ連合（以下、EU）となった。EUの機能は3つの柱（「経済に関わる従来のECが持つ基礎的な役割」、「外交・軍事に関わる安全保障に関する役割」、「司法や内政協力に関する役割」）からなっており、ドロールの構想にある欧州統合のプロセスを一步前進させた。1989年のマルタ協定を以て、東西冷戦が終結したことも後押しになり、東欧諸国も含む大きな枠組みとして発展した組織となった。

第2節 欧州統合をめぐるイギリスの国内事情

ドロールはマーストリヒト条約の調印を足掛かりに、欧州統合を次のステージへ進めることを画策していた。彼は経済・通貨・社会・政治をすべてまとめて、一つの共同体とする意向を固めており、経済的な統合政策の一環としての経済通貨同盟（以下、EMU）^(注6)に特に力を入れ、共通通貨ユーロの導入を目指していた。しかしその多くはイギリスの強い反発を受けていた。経済政策と通貨政策の双方を並行して進めようとしていたドロールであったが、イギリスのサッチャーは国家主権の委譲につながる恐れがあると依然として認めず、ドロールはイギリスの適用除外を認めることで妥協を図った。サッチャーが通貨統合に消極的であった事情としては、冷戦期の協力関係からアメリカのドル市場がロンドンで大きな影響力を持ち、ポンドの国際的地位を保障するために、アメリカとの関係が重要な役割を果たしていたことが挙げられる。ここでも「三つのサークル」を重視して欧州統合に背いた歴史がある。

EUで通貨統合の流れが生まれたとき、イギリスが直面したのは地理的に接近する大陸諸国

との関係と、歴史的に深いつながりがあるアメリカとの関係のどちらを優先するかの選択であり、結果サッチャーは後者へ傾くこととなった。その理由は、軍事面におけるEUとアメリカの見解の相違である。ドロールの構想には軍事面における欧州統合も視野にあり、将来的にEUが独自の軍隊を保有することも目指していた。しかしアメリカがそれに猛反発し、ヨーロッパの防衛は北大西洋条約機構（以下、NATO）が担うべきという主張を曲げなかった。アメリカとの関係を重視するイギリスもこれに同調したため、話を進めることができなかった。これらのことから分かるように、イギリスはヨーロッパの一員になることよりも、ヨーロッパとアメリカの架け橋として確固たる地位を築くことを目指し、そのためにイギリス本国における主権がEUに委譲されるような事態を避けようとしているのである。

イギリスには、経済危機への対応という利害の一致から欧州統合に参入していたという歴史があり、イギリスはドロールの目指す統合プロセスの障害になっていたことが分かる。逆にイギリスにしてみれば、強気な交渉が可能であることから、EUに加盟することで得られる利益は大きかったと考えられる。ではなぜ、多くの国民がEU離脱を選択したのか。今回の投票に関して、メディアで取り上げられている事項について見ていきたい。

第一にEUへの拠出金の問題がある。EU予算の収入は関税・砂糖課徴金、付加価値税（以下、VAT）、加盟国による拠出金、その他から構成されており、例年予算の7割前後は拠出金が充てられている^(注7)。イギリスがECに加盟した当時、イギリスの拠出金負担額が他の加盟国に比べて多く、農業補助金の恩恵が少ないといった、拠出金と恩恵の不均衡が政治問題となっていた。そのためサッチャーの強硬な姿勢もあり、特例としてrebate制を認めることになったのである。1984年から導入されたrebate制は、イギリスがEUから受ける資金援助を超えて支払う金額の66%を払い戻してもらえる制度である。この払い戻し金の負担は他の加盟国26カ国で分担することとなっている。国民投票のあった2014年までの4年間（2010、2011、2012、2013）のデータ（次頁参照）を見ると、イギリスはドイツ、フランス、イタリアに次いで4番目に拠出金額が多くなっているが、rebate制の恩恵がなければイタリアを抜き、フランスに迫る水準にまで上がるとされている。特にイタリアとフランスはrebate制によるイギリス補正金の負担が大きく、このrebate制の改正を強く求めている。

各国の拠出金額及び全体に占める割合

	2010		2011		2012		2013	
	拠出金額 (百万ユーロ)	割合 (%)	拠出金額 (百万ユーロ)	割合 (%)	拠出金額 (百万ユーロ)	割合 (%)	拠出金額 (百万ユーロ)	割合 (%)
イギリス	12145.8	11.7	11273.4	10.9	13461.1	11.9	14551.5	11.7
ドイツ	20708.1	20.0	19671.1	19.1	22820.2	20.2	26112.5	21.0
フランス	18173.5	17.6	18050.8	17.5	19796.9	17.5	21864.9	17.6
イタリア	13664.4	13.2	14336.2	13.9	14980.2	13.3	15741.0	12.7

イギリス補正金の負担額

	2010	2011	2012	2013
	拠出金額 (百万ユーロ)	拠出金額 (百万ユーロ)	拠出金額 (百万ユーロ)	拠出金額 (百万ユーロ)
イギリス	- 3562.7	- 3595.9	- 3803.6	- 4329.5
ドイツ	249.6	218.3	224.3	278.8
フランス	897.6	965.9	999.9	1204.2
イタリア	651.7	717.9	778.3	902.3

資料：EU budget 2010、2011、2012、2013 Financial Reportを基に作成。

上の表を見ると、例年イギリスはおよそ30億から40億ユーロもの払い戻しを受けており、その恩恵は、実際の拠出金額の25%程度となっていることが分かる。これだけ多く、他国からの援助を受けているという事実もあり、rebate制については、あまりにもイギリスに有利すぎるとドイツ、フランスを中心に改正が求められている。しかしrebate制の改正にはイギリス側の同意が不可欠であるため、欧州議会で改正案を通すことはできなかった。rebate制導入当初と状況が変わり、現在イギリスはEUから大きな恩恵を受けている上に、補正金も受け取っている。これだけでも、イギリスはEUに所属することで大きな利益を得ていたことが分かる。以上の事実をイギリス国民は認識していたのだろうか。

拠出金問題はメディアによる働きかけが国民投票に影響を与えたとされている。選挙期間にメディアが報じた内容について澤井・吉田・木本・小亀（2016. p178）には、以下のような記述がある。

離脱派によるキャンペーンでは、「EUを離脱すれば、EUに払っていた週当たり3億5000万ポンド予算が浮く」とされていたが、実際の金額は週当たり1億数千万ポンドであった。

国民の目に触れるメディアが、一方の立場を擁護するようなデマ情報を発信していたということは、大きな問題である。詳しくは第2章で述べるが、国民の多くはそういった情報の真偽を確かめてまで投票行動を行わない。つまりは政治的判断基準を持たないまま、SNSやテレビといったメディアの情報に大きく影響される。メディアや情報発信のあり方を鑑みるに、国民一

人一人が等しく一票を持ち、政治的是非を問うことの合理性について考えなければならない。

第二に移民の問題が挙げられる。東西冷戦の終結やソ連の解体は、分断されていた欧州を統合する大きな契機となった。2004年5月に、従来15か国だった加盟国にハンガリーやポーランドなど東欧諸国10カ国が加わり、人口合計は3億7000万人から4億5500万人に拡大した。これはEUの東方進出を意味していたが、同時に深刻な経済格差を生じさせることに不安の声も上がっていた。イギリスの「サンデー・タイムズ」(2004/01/11)は当時、「新しい子供らもたらす脅威 (“Threat from New Kids”）」という見出しで、新規加盟国である東欧諸国のGDPは、従来の加盟国の5分の1にも満たないと述べ、生じた経済格差は、大量の移民流入を招くだろうと、危機感を煽るような記事を掲載していた。実際に2004年当初には6万9000人不足であったイギリスに住むポーランド人が、2012年には10倍近くの64万6000人にまで急増していたことは、その危機感が正しかったことを国民に示したのである。またイギリスでは、「移民にも居住国の国民と同じ社会保障を保証する」というEU条約の内容に対し、国民の税金が移民の社会保障に使われ、実際の負担者である国民に還元されていないとの疑念が高まってきている。EU法改正を目指し、自国のことは自国で決めるべきという世論が、EU離脱派の後押しになったと思われる。

メディアではこういった移民の負の側面ばかりが取り上げられるが、イギリスは歴史的に外国人労働者を広く受け入れることで、産業を発展させてきた。そのため比較的寛容な移民政策をそもそも採用していたことが移民急増の遠因であったという見方もある。EU内における経済格差が移民増に影響を与えたことやEUの対応が遅れてしまったことは認められるが、移民についてイギリス人が持つ不満の責任がすべてEUにあるとは考えにくい。またドイツやイタリアも同様に大量の移民が流入している。こういったメディアの伝え方だと、偏った認識を国民に与えてしまう危険があると様々な研究で指摘されている。

また、イギリス国内の問題として意識しなければならないのは、地方自治についてである。イギリスは、連合王国 (United Kingdom) という特殊な国家体制の国であり、正式名称を「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) として、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの4地域から構成されている。ステュアート朝下のイギリスで、議会に基づく立憲王政が確立された後、1707年にイングランドとスコットラン





ドが合同されたことを起源として連合王国となった^(注8)。この4地域を「イギリス」としてまとめ上げてきたイングランドに対し、自治権拡大運動に積極的に取り組んできたのがスコットランドである。イングランドとスコットランドの関係をよく示しているのが国章である。イギリスの国章にある左のライオンがイングランド、右のユニコーンがスコットランドを象徴している。図像の意味として、左側に配置されるものが優位とされていることに加え、ユニコーンに鎖が巻かれていることから、スコットランドは被支配地域であることを

暗示している。実権を握っていたのはイギリス議会のあるイングランドであって、スコットランドは主権を脅かされてきた歴史がある。イギリスがECに加盟した1970年代以降、スコットランド・ナショナリズム運動が活発化したのは、イギリスの一部としてではなく、欧州の一員となって主権獲得を目指したからだと考えられる。

スコットランド・ナショナリズムの担い手となったスコットランド国民党（Scottish National Party 以下、SNP）が追求する自治とは、アメリカ合衆国のような州レベルの自治にとどまらない主権国家としての独立であったが、欧州統合を目指す国々の多くは欧州連邦議会へ権限を委譲する姿勢を示したため、他国からの共感を得ることはできなかった。後にイギリスのEC加盟が決定すると、これまで以上にスコットランドの主権が脅かされることに危機感を持った。そのためSNPはスコットランドの利益に反するものには断固抵抗するといった旨の声明を発表し、ECに反対する政党としてのキャンペーンを進めてきた。しかし保守党のサッチャーによる大規模な規制緩和、財政改革、地方自治改革による市場原理の導入は、公共部門に依存するスコットランドにとって非常に厳しいものとなったため、サッチャーに対する激しい反発運動が起こった。このような世論の中、1975年に実施されたEC加盟存続の可否をめぐる国民投票ではイングランドはもちろん、スコットランドでも残留賛成派が過半数を占めた。これらを受け、新たにスコットランド社会を支えうる存在として欧州への期待が高まり、SNPはイギリス本国との対立路線を明確に、親欧州に向けた姿勢を示したのである。一方イギリス議会が、スコットランドの独立を断固として認めないという姿勢を示したことで、両者の対立は長期化している。

以上のことからEU離脱問題は、メディアで取り上げられている拠出金や移民問題に関する情報に加え、欧州統合に異なる意義を見出していたイングランドとスコットランドの対立が国民の投票行動に影響を与えたと考える。

スコットランドでは、2014年にイギリスからの分離独立をめぐる住民投票が実施された。独立賛成派45%、反対派55%という結果となり独立は実現しなかったが、当時イギリスのEU

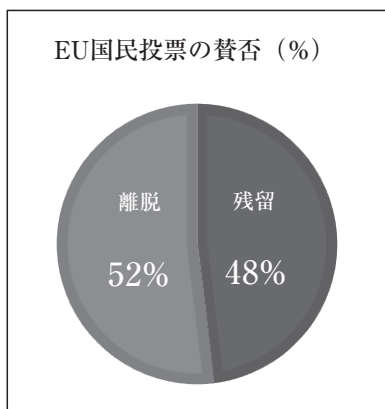
離脱は争点になく、2016年の国民投票の結果を受けて、スコットランド独立問題が再燃している。欧州統合とイギリスの歴史は、イングランドとスコットランドの対立の歴史とも見ることが出来る。ではなぜ、欧州統合をめぐる両者の対立によって議会在紛糾し、国民投票という手段で是非を問うこととなったのか、次章で論じる。

第2章 イギリス議会制民主主義の課題と国民投票

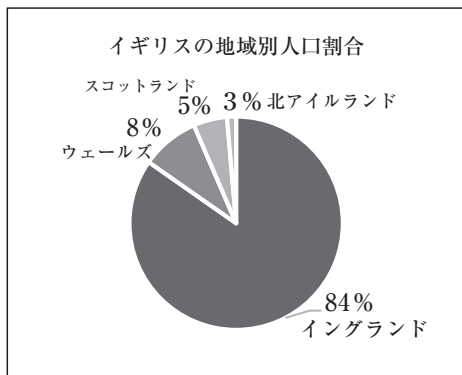
第1節 国民投票の結果と残留派・離脱派の特徴

第1章で述べたように、イギリスは欧州統合のプロセスにおいて独自の姿勢を貫き、加盟国の中で特殊な立場にあることが認められる。また、欧州統合をめぐる連合王国内部の対立、特にイングランドとスコットランドの対立が20c末のEC加盟頃から激化していたことが読み取れる。これらの問題が国民の投票行動にどのような影響を及ぼしていたのか。以下、2016年の国民投票に関するいくつかのグラフを示し、その特徴を論じる。

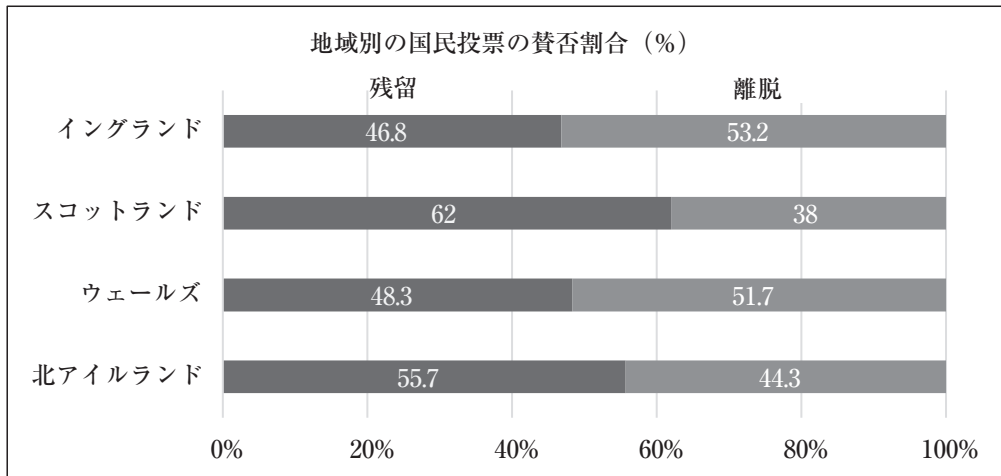
冒頭で述べた通り、投票結果は残留48%・離脱52%で僅かに離脱派が多数となった。EU離



性別・年齢別	残留 (%)	離脱 (%)
EU国民投票	48	52
男性	48	52
女性	48	52
18-24	73	27
25-34	62	38
35-44	52	48
45-54	44	56
55-64	43	57
65+	40	60



地域	割合 (%)	人口 (人)
イングランド	84%	55,268,100
スコットランド	5%	3,113,200
ウェールズ	8%	5,404,700
北アイルランド	3%	1,862,100
総計	100%	65,648,100



資料：EU Referendum 'How Did You Vote' Poll ONLINE Fieldwork : 21st-23rd June 2016
EU_How_Voted_Wtd.wyp (lordashcroftpolls.com) を基に作成。

脱の是非は国民にとって大きな関心事であり、全体の投票率は72.2%という高い水準となったが、あらゆる地域、年代の意見を比較すると偏りがあるように見える。年代別の国民投票結果を見てみると、高齢になるにつれて離脱派が増加していることが分かる。18-44の層ではEU残留派が多いのに対し、45-65+の層になるとEU離脱派が上回っている。これは年齢層によって意見が分かれていることを示している。その背景について、高齢者ほどかつての大帝国としてのイギリスに誇りを持っており、EUの歴史にあったような組織の流動性に不満を持っていたという見方がなされている。特にイギリス議会のあるイングランドの高齢者に、この傾向が強く見られるようである。そもそも2015年の選挙では保守党を支持している層の70%以上が45-65+であり、その中でも65+の割合が支持者の34%と最も多い。このデータは、かつての強いイギリスに対する保守的な考えを高齢者の多くが支持していることを示している。2019年のイギリスは、総人口に占める65歳以上の割合（以下、高齢化率）が18.5%となっており、高齢社会（高齢化率14%以上21%未満）となっている。そのため有権者の人口も45-65+の層が圧倒的に多く、国民投票に大きく影響する。これは少子高齢化社会を迎えている先進各国においても、同じ状況であると思われる。

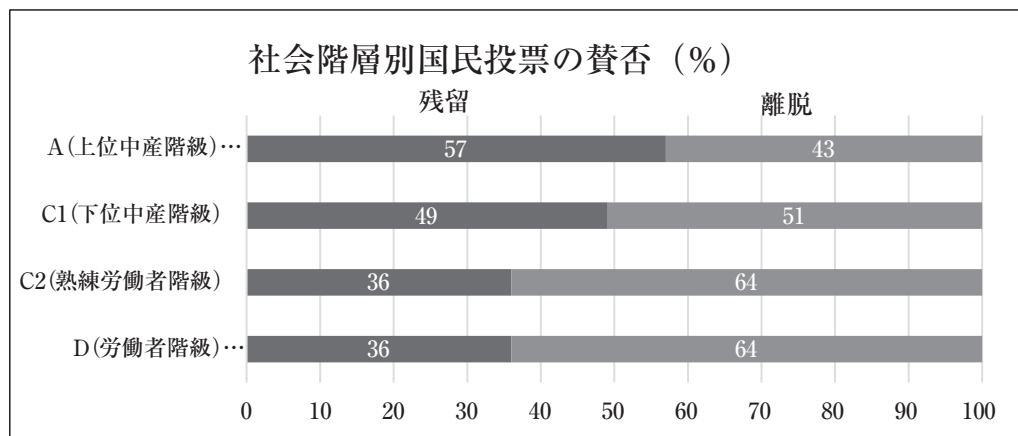
次に地域別の投票結果を見ると、イングランドとウェールズにおいて離脱派が多数であるのに対し、スコットランドとアイルランドは残留派が多数であることが分かる。ウェールズは歴史的にイングランドと強いつながりがあり、地理的にも近いので考え方が似ている。北アイルランドは大ブリテン島内とは異なる文化を形成しており、アイルランドという別の国と国境を接している。そのため国教会信者が多いイギリス本国に対し、北アイルランド人の多くがカトリックであり、アイルランド文化圏で生活している。彼らの一部はアイルランドへの併合を望んでアイルランド共和軍（以下、IRA）^(注9)を組織し、過激なテロ活動を行っていた。近年その動きは収束しているが、その理由としてイギリスのEU加盟が挙げられる。EU加盟国の多

くが締結するシェンゲン協定^(注10)により国境のボーダーレス化が進み、アイルランドの分断に大した意味がなくなったことが原因と考えられている。そのためEU離脱が再びIRAのテロ活動を誘発させてしまうと考える市民は多くいたと考えられる。スコットランドと背景は違うものの、アイルランドも同様にEU残留を望んでいたことが投票行動から読み取れる。

各地域がEUに対して異なる思惑を持っている以上、有権者の人口に結果は左右される。地域別人口割合の表にあるように、イングランドへの一極集中の影響が色濃く反映された国民投票の結果であったという見方ができる。第1章で述べたスコットランド・ナショナリズムからも分かるように地域間格差の問題は、以前からイギリスの課題として挙げられていた。日本においても東京一極集中が問題視され、地方分権化を推進しようと画策するも難航している現状である。

また以下のグラフは、社会階層別に見た国民投票の賛否を示したものである。このグラフから、離脱票を投じた層の多くがC2（熟練労働者階級）、D（労働者階級）に位置していることが分かる。これは移民の流入によって労働市場が飽和し、単純労働に従事するイギリス人の職が奪われると危惧した結果と思われる。第1章でも述べたが、東欧諸国のEU加盟を受けて、イギリスメディアは移民の流入による悪い影響を強く印象付けた。実際にはEUに加盟することで得られる恩恵、貿易による利益は大きなものであったが、それを感じられる階層とそうでない階層とで意見が割れてしまったことも今回の結果につながったと思われる。特にイングランド中部や北部といった旧工業地帯のブルーカラー労働者の中で離脱支持が多かったことは、アメリカのトランプ候補を大統領に押し上げた米中西部のRust belt^(注11)や2017年のフランス大統領選挙^(注12)で国民戦線のル＝ペン氏に投票した人たちとの共通性を感じさせる。メディアの目覚ましい発展は近年、各国で見られるポピュリズムの台頭に大きく影響しており、国民投票や大統領選挙における国民の投票行動を左右する。

以上のデータから、イングランドの高齢労働者階級の多くが離脱に投票したことが分かる。



資料：EU Referendum 'How Did You Vote' Poll ONLINE Fieldwork : 21st-23rd June 2016
EU_How_Voted_Wtd.wyp (lordashcroftpolls.com)を基に作成。

イギリスにおける地域的分断・世代的分断・社会階層的分断が表面化し、世界に広がるポピュリズムの影響を受けて、EU加盟によって利益を得る既存の特権階級への批判染みた特性を持ったのが、今回の投票の結果であったと思われる。では、このような問題を背景に考えた時に、EU残留を強く主張していたキャメロン首相はなぜ国民投票という手段を取ったのだろうか。

第2節 議会から離れた国民投票という手段

議会政治が発達したイギリスでは成文憲法が存在せず、特別の事情が発生した場合には特別法を制定することで、その政策に法的な根拠を与えることとなる。国民投票も同様に特別法を制定することによって実施となるが、イギリスにおける過去の事例は3件である。

①1975年 EC加盟継続是非を問う国民投票

(Referendum Act 1975) に基づき実施

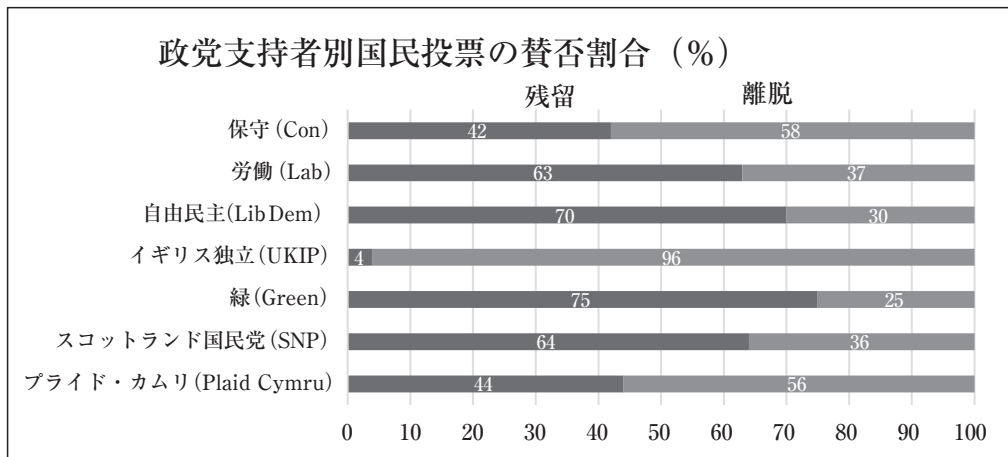
②2011年 優先順位付き連記投票制の採用是非を問う国民投票

(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011) に基づき実施

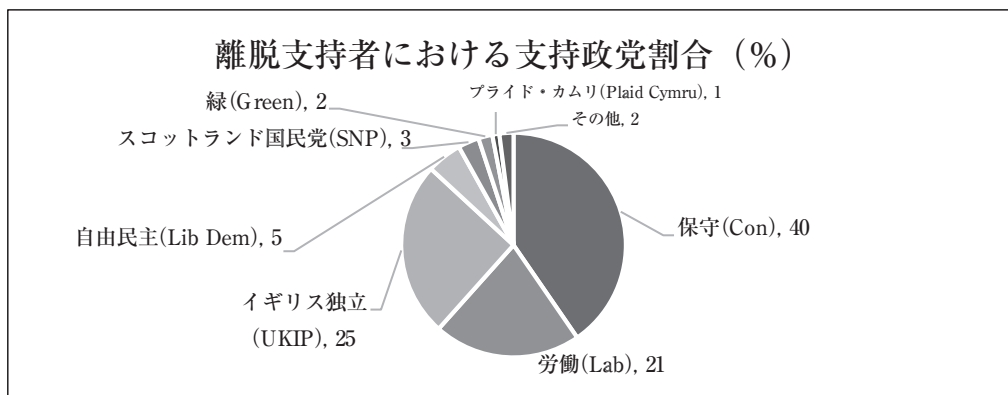
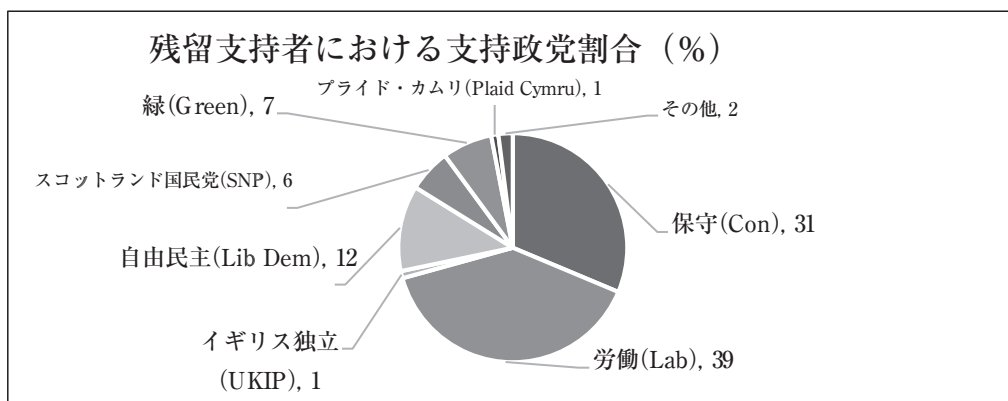
③2016年 EU離脱是非を問う国民投票

(European Union Referendum Act 2015) に基づき実施

1件目、3件目は議会を尊重し、法的拘束力のない諮問的国民投票であったのに対し、2件目の事例は少し特殊で拘束的公民投票であったところは異なる点である。数少ない国民投票の事例であるが、1件目、3件目のような諮問的国民投票では、最終的に議会での承認を必要としたため、国民投票の結果が必ずしも国の方針になるとは言えない。しかし、民意を不意にする判断を下せば政権交代は免れないだろう。そういった意味で国民投票の結果には強い拘束力があり、議会が強い権力を持つイギリスの性質に逆行するものであることが分かる。それでも国民投票を実施したのは、その議会で問題が生じたからだと考えられる。



資料：EU Referendum 'How Did You Vote' Poll ONLINE Fieldwork : 21st-23rd June 2016
 EU_How_Voted_Wtd.wyp (lordashcroftpolls.com) を基に作成。



資料：Ashcroft, M. (2006) "How the United Kingdom Voted on Thurs day...and why?"
 (<https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-theunited-kingdom-voted-and-why/>) を基に作成

上の2つの資料は、いずれも国民の支持政党と投票行動との相関を表したグラフである。「支持政党別国民投票の賛否」のグラフを見ると、投票行動の特徴が顕著な政党もあればそうでない政党もある。イギリス独立党（UKIP）はBrexit党とも呼ばれ、EU離脱を掲げる政党であり、スコットランド国民党（SNP）も、イギリス本国に代わる母体として新たな可能性をEUに求めていたことから残留派が多いことには納得がいく。一方で保守党は党首のキャメロンがEU残留を掲げていたにもかかわらず、支持者の半数以上が離脱に投票していることが、今回大きな問題となっている。また2つの円グラフは残留・離脱にそれぞれ投票した総数のうち、2016年の支持政党別に内訳を出したものである。これを見るとUKIP以外の各政党は、若干の差はあるものの残留・離脱の双方に一定数支持者がおり、残留・離脱について党としての意見がまとまっていないことが分かる。第1節で、離脱派の支持層の多くが高齢労働者階級であると話をしたが、イギリスの総選挙では高齢者と労働者が連合する事態は中々起こりえない。それは高齢者の多くが保守党を支持し、労働者（特に低所得者）の多くが労働党を支持するため、二大政党のバランスが取れていた。しかし今回のEU離脱の問題ではその定石が崩れ、通常の議会選挙には見られない難しさがあったと思われる。

議会では本来、多数派である与党の提案に対し、野党が意見することで民主主義を成り立たせているが、今回は与党内でも野党内でも意見の対立が起こっている。特に保守党内の欧州懐疑派は、欧州離脱を受け入れなければキャメロン降ろしも辞さない姿勢を見せるなど、党内の結束が弱まっていた。またUKIPが反EU派の世論の受け皿となって、勢力を拡大させてきたことも党団結の障害となっていた。UKIPでは公約としてEUからの即時離脱、移民規制の強化などを掲げ、保守党内の欧州懐疑派と、その支持者を取り込む狙いが見て取れた。実際に、2009年の欧州議会選挙ではイギリスに配分された72議席中13議席（得票率約17%）を獲得した状況から、2014年には73議席中24議席（得票率は27.5%イギリス国内で首位）を獲得するなど、保守党も無視できない存在となっていた。以上にあるような党内の分裂により、意見のまとまった政党同士の対立と競争という従来の形で進めることができずに議論は紛糾し、議会は機能不全に陥っていたのである。

キャメロン首相はこういった状況下において、当時連立政権を組む自民党のクレグ副首相に「EUを出たくないのが本心だ。でも、党分裂とEU脱退のどちらかを選ぶことになれば、脱退を取る。」と語ったとされており（『朝日新聞』2013.1.24朝刊）、欧州懐疑派の主張を抑え、保守党の結束を再び強化するため、国民投票の実施に踏み切ったと思われる。

事前の世論調査では残留・離脱はほとんど互角で、電話や面接といった直接聞く方式では残留が多く、ウェブ調査では離脱が上回るといった傾向があったが、前者の方が信頼性の高い調査方法とされていたので、接戦にはなるものの最終的に残留派が勝利するという見通しがキャメロン首相にはあっただろう。

キャメロン首相はそういった思いを抱えつつも、最終的な離脱を避け、離脱派との関係改善を図るためにEU側へ4つの要求を行っていた。1つ目は「社会保障の制限」であり、これが

最大の争点であった。第1章で述べた、移民に国民の税金が使いこまれてしまうという有権者の不満への対応とされ、具体的には「移民が社会保障を受けるためには4年間の居住を条件とする」といった要求であった。その他には、EU内での競争推進、規制緩和や非ユーロ加盟国の権利保護、加盟国における主権の保障などを要求していた。これらの要求は他の加盟国から強い反発を受けたが、イギリスがEUを抜けることで生じる世界経済への影響の大きさから、2016年2月にEUのトゥスク大統領はこれらの要求をすべて網羅する改革案を提示した。まずは、欧州理事会が加盟国に一定以上の移民流入圧力が強くかかっていると認める場合には、最大4年間新たなEU域内移民に対して社会保障給付を制限できるという旨の提案があった。あくまで例外的な場合の対策であるが、EUの理念との両立を目指す意図が汲み取れる。その他の分野でも規制緩和の推進や非ユーロ加盟国への財政負担の軽減、加盟国議会55%以上の承認によりEU法を改変できるといったイギリスの要求に応える形で改正案を提示し、合意が得られた。この合意を受け、キャメロン首相は「イギリスはEUで特別な地位を勝ち取った」と自らの交渉による成果をイギリス国民に誇り、EUに加盟し続けることの意義をアピールした。交渉と成果についての事実を、有権者がどの程度が把握していたのかは分からないが、これほど大きな成果があってEU離脱に向かう投票行動に大きな変化が見られなかったことから考えると、もっと大衆の目を惹きつける、分かりやすい報道に多くの国民が影響を受けたということが想像できる。交渉の甲斐なく、最終的に離脱多数になったことを受けてキャメロンは首相を辞任することとなった。

国民投票は一見、最も理想的とされる民主主義の体系と思われるが、その実ポピュリズムに陥りやすく、国民が高度な政治的知識を動員して、合理的な判断を下すのは非常に困難である。イギリスのような議会の発達した国家でこそ、このような問題はより深刻さを増す。有権者の意見に耳を傾けなければ選挙で敗れるため、当たり前だが政治家も有権者の意見を無視できない。結果、党内で意見が割れてしまい、議事にならないのである。そのためキャメロン首相は最大限の準備をしたうえで国民投票に臨んだが、思う通りにはならなかった。

今回のEU離脱の是非を問う国民投票では、これまで話題には挙がりつつも対処されずにいた、少子高齢化と世代間ギャップ、大都市への一極集中と貧困によるポピュリズムの台頭などあらゆる要因が見て取れる。他国では事情が異なる場合が多いが、イギリスをモデルに議会制民主主義を発展させてきた先進諸国において国民投票は諸刃の剣であり、議会の目指す合理的なあり方と逆行する可能性がある。議会の腐敗が見て取れる時には、必要な場合もあるが、ポピュリズムに陥らないためには国民一人一人が、広い視野を持ち、意識して情報の正誤を判断することが求められる全国民が昨今、複雑化する国際関係のすべてを理解するのは不可能であるが、自分の判断には責任が伴うということ意識した投票行動を取ることが重要であると考ええる。歴史は長いが、民主主義はまだまだ発展途上であり、今の時代に合わせたあり方を考え続けることが必要だと思う。そのあり方を一人の主権者として考えることが、今の私たちができることなのだと思う。

終わりに

国民投票が終わり、イギリスのEU離脱が決定的になると、議会は慌ただしく離脱プロセスを模索し始めることとなった。総裁選の結果、キャメロンに代わって保守党のメイが首相に就任し、欧州離脱の期日を2019年3月と定めた。移行期間中にEUとの新しい関係構築に奔走するも、そもそも議会で決定したことではないため議員の間でも戸惑いがあったようである。2017年の総選挙の結果、保守党は下院で過半数を割り、首相は苦しい立場となる。つまり新たなEU離脱協定案をメイ首相が議会に提出したとき、その案が下院で通りにくくなったということである。実際、協定案は何度も否決され、本来3月を予定していた離脱期限の延長も余儀なくされた。メイ首相は退陣に追い込まれ、保守党の欧州離脱強硬派で前外相のジョンソンが新たに首相に就任した。ジョンソン首相はメイ前首相がEU側に延長を申請した2019年10月を離脱期限とし、あらゆる方策を駆使したが状況は打開できなかった。再びの離脱延長の期限は2020年1月末までとなった。

2020年1月にイギリスは正式にEU加盟国ではなくなったが、離脱協定により2020年12月31日までは、移行期間としてEU法が適用される。この年内にイギリスはEUと新たなFTAを結ぶことができなければ、欧州市場から取り残されることもあり得る。しかし新型コロナウイルスの流行によって、さらに英国国民の不安は高まり、首相はその対応に追われることとなった。最後まで難航した交渉であったが、2020年12月末日、ついにEUとの新たなFTAを発効させる法案が賛成多数で議会を通り、離脱プロセスが完了した。合意なし離脱も視野に入れていただけに、2016年から始まるプロセスによりやくひと段落ついたと多くの国民が安堵したと思われる。しかしイギリスの選んだ道はまだまだ多くの障害が残っている。EU残留派の多いスコットランドでは再び、イギリスからの独立の是非を問う住民投票の実施を目指す声も上がっている。国民の多くが政治に関心を持つことは民主主義国家として大変意義深いことであるが、ある一方の視点に偏った物事の見方はポピュリズムに陥る危険性がある。高度な政治的知識を持った上での投票行動は一般人には難しい。民主主義の形は国によって独自の進化を遂げてきたが、昨今のインターネットやSNS、メディアの進歩は、国民一人一人の発信力と情報収集能力を変えた。議会による間接民主制は、有権者の多様な意見を代弁する政治家と政党が機能してこそ力を発揮する。有権者の年齢が引き下げられ、選挙の在り方も変わりつつある。世界中で起こる大きな変化に目を向けさせ、考える力を養うことで、自分の頭で思考できる、判断できる人材が求められている。このような人材を育成することが学校教育の使命と考えることで、私自身精進する決意を述べ、論を終える。

注

- 1) 当時フランス外相のシューマンが石炭と鉄鋼業の共同管理を提案したもの。提案が発表された5月9日は、のちにヨーロッパ統合を象徴するヨーロッパ=デイと名付けられた。
- 2) 1950年からの10年間に西ドイツ初代首相のアデナウアー（キリスト教民主同盟）によって実現した高い経済成長、失業率の低下、物価安定等を指す。
- 3) この構想には他の欧州諸国にとって無関係なイギリス一国の利害が大きく反映されていた。
- 4) 1925年にフランスのパリで生まれ、1978年にミッテラン政権下の大蔵大臣に就任。1984年には欧州委員会委員長への就任が決まり欧州単一市場の完成に尽力した。作成した単一欧州議定書が各国の批准を経て発効しており、今日のEUに多大な影響を与えている。
- 5) イギリス初の女性首相であり、保守党初の女党首。保守的な政策と強硬な政治姿勢から「鉄の女」の異名で知られる。本文の主張は「Margaret Thatcher : Speech at the College of Europe, Bruges, 20 September 1988」を参照している。
- 6) 共通の通貨が導入されている単一市場のことであり、欧州ではユーロを共通通貨とした。EU加盟国ではイギリス以外にもデンマークやスウェーデンも未参加だった。
- 7) 関税や砂糖課徴金は伝統的な独自財源と呼ばれ、これはEU域外からの輸出入にかかる関税を指している。VATは加盟各国の付加価値税の一部が充てられており、EU予算の10%強を占めている。拠出金は国民総生産（GNI）の一定割合が充てられ、加盟各国の富裕度に応じた金額となっている。
- 8) 当時のステュアート朝では王位継承問題への懸念が大きく、王朝最後の女王となったアン女王の治世にイングランドがスコットランドを併合する形で大ブリテン王国が成立した。
- 9) アイルランド独立闘争を行ってきたアイルランドの武装組織。第一次世界大戦が起こり、アイルランド自治法案施行が無期限に延期されてしまったことに反発して共和主義者が起こしたイースター蜂起を起源としている。
- 10) 加盟している欧州国家間において、出入国審査なしで国境を超えることを許可する協定。全EU加盟国が参加しているのではなく、イギリスは加盟していない。
- 11) アメリカ合衆国中西部地域と大西洋中部地域の一部に渡る脱工業化が進んでいる地域の呼称。Rustは「錆」を意味し、外部委託によってブルーカラー労働者の多くが職を失ったことを示している。環太平洋経済連携協定への参加を進めた民主党に反発し、長年民主党の支持基盤となっていたいくつかの州が共和党のトランプを支持するようになったため、2016年のアメリカ大統領選挙でトランプを勝たせた地域と言われている。
- 12) フランス第五共和政におけるフランソワ=オランドの後任を決める大統領選挙。フランスのEU残留・離脱の是非についても争点となった。EU残留を掲げるエマニュエル=マクロンと離脱の意義を主張するル=ペンの決選投票では、約66%の得票率でマクロンが勝利した。

参考文献

- 福田猛仁（2002）「スコットランド・ナショナリズム運動と欧州統合」『日本EU学会年報』第22号 pp.185-205
- 田中文憲（2006）「ヨーロッパ統合の立役者たち（3）」『奈良大学紀要 第34号』 pp.13-32
- 能勢和宏（2012）「〈論説〉FTA交渉と欧州結合(一九五六～ - 一九五九)：フランスの対応を手がかりにし
て」『史林』95巻3号 pp.457-490
- 池本大輔（2013）「イギリスの国際通貨戦略と対ヨーロッパ政策—ユーロドル市場か欧州通貨統合か—」日本国際政治学会編『国際政治』第173号「戦後イギリス外交の多元重層化」 pp.84-97
- 坂本恵（2017）「イギリスのEU離脱：歴史から見るEUとの関係・権利委譲・地方自治」『行政社会論集 第29巻 第4号』 pp.27-45
- 中村雅治（2017）「フランスのEU懐疑主義とEUの今日的課題」『上智ヨーロッパ研究』 pp.3-29
- 澤井遼太・吉田宏哉・木本凌司・小亀佳那（2016）「国民投票を考える-イギリスEU離脱国民投票を事例にして-」『早稲田社会科学総合研究 別冊2016年度 学生論文集』 pp.173-185
- 力久昌幸（2019）「EU離脱とイングランド：イングランドにおけるナショナリズムの台頭は何をもたらすのか」『同志社法學』71巻5号 pp.1543-1596
- 田中素香（2019）「Brexitプロセスに見る英国民分断について-複数争点の視点から-」『証券経済研究』第106号 pp.33-53
- 近藤康史（2020）「イギリス議会政治とEU離脱」『法政論叢-第73号』 pp.152-185
- EU budget 2010 Financial Report (fin_report_10_en.pdf (europa.eu)) (最終閲覧日 2021/02/10)
- EU budget 2011 Financial Report (EU budget 2011 Financial Report (europa.eu)) (最終閲覧日 2021/02/10)
- EU budget 2012 Financial Report(EU budget 2012. Financial Report (europa.eu)) (最終閲覧日 2021/02/10)
- EU budget 2013Financial Report(EU budget 2013. Financial Report (europa.eu)) (最終閲覧日 2021/02/10)
- EU Referendum 'How Did You Vote' Poll ONLINE Fieldwork : 21st-23rd June 2016 (EU_How_Voted_Wtd.wyp (lordashcroftpolls.com)) (最終閲覧日 2021/02/10)
- GLOBAL NOTE (イギリスの人口 統計データ - Global Note) (最終閲覧日 2021/02/12)



資料1

「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」



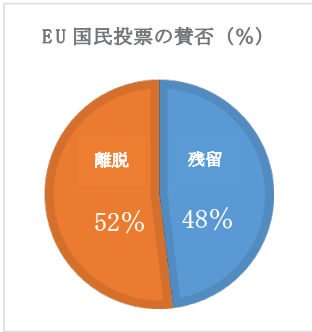
資料2

イギリスの国章

左のライオンがイングランド、右のユニコーンがスコットランドを示している。左側に位置するものが優位であるという意味合いが込められている。なお、スコットランドの国章には、左側にユニコーンが描かれている。

イギリスのEU 離脱に見られる議会制民主主義の課題 (p43~59)

和泉 英敬

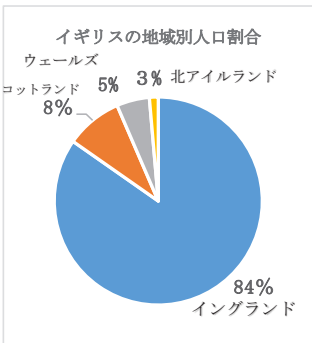


性別・年齢別の EU 国民投票の賛否 (%)

EU 国民投票	残留 (%)	離脱 (%)
男性	48	52
女性	48	52
18-24	73	27
25-34	62	38
35-44	52	48
45-54	44	56
55-64	43	57
65+	40	60

資料 3

国民投票の結果と分析
わずかな差で離脱派が勝利し、
年配者になればなるほど離脱
票が多いことが分かる

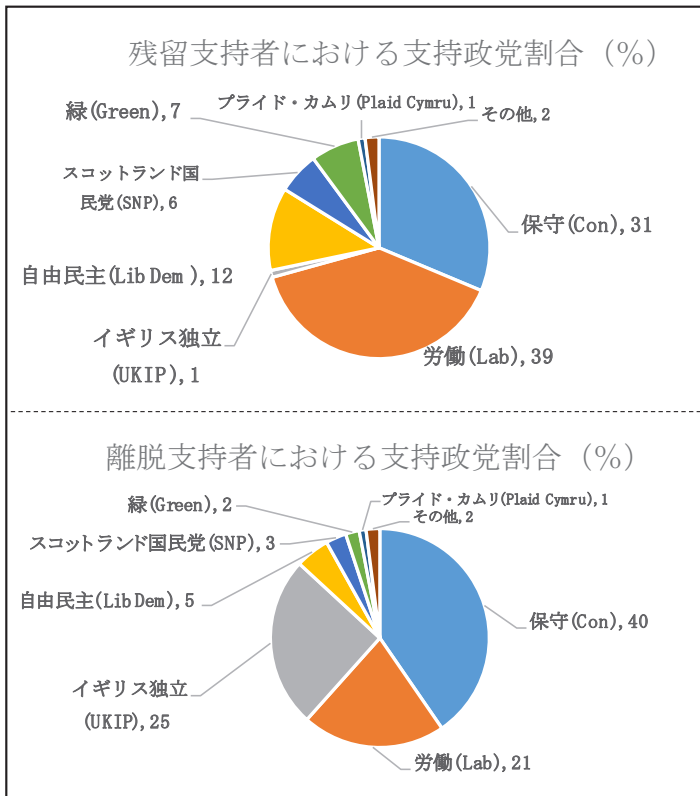


イギリスの 地域別人口割合

人口	割合 (%)	人口 (人)
イングランド	84%	55,268,100
スコットランド	5%	3,113,200
ウェールズ	8%	5,404,700
北アイルランド	3%	1,862,100
総計	100%	65,648,100

資料 4

イングランド一極集中が大き
な問題となっており、地方分権
化を進めることが課題となっ
ている。



資料 5

前年の総選挙で、投票した政党を
まとめたデータと、今回の国民投
票における投票行動の相関を調
べたデータ。第一党である保守党
支持者の間で意見が大きく分か
れている。同じく労働党支持者で
も分かれており、これまで議会制
民主主義を支えてきた保守・労働
の二大政党が機能しにくかった
ということが読み取れる。

資料 : Ashcroft, M. (2006)

"How the United Kingdom Voted on
Thurs day... and why?"