

公開講演会記録

EUからの脱退とイギリス憲法

—1975年の国民投票との比較を中心に—

日本大学元教授 加藤紘捷（会員）



1. はじめに（目的）

1890年、自由党のグラッドストーン内閣がアイルランドに自治権を与える法案を議会に出そうとした時、憲法学の泰斗ダイシーが、法案成立の前提として国民投票（レファレンダム）を行うべしと提唱した。だが、以来、いかなる国民投票も住民投票（英語では同じくレファレンダム）もこれまで実施されなかった。しかし近時のイギリス憲法の新しい実務的特徴は、地域レベルだけでなく、国レベルでもレファレンダムが活用されることとなり、注目に値する。

地域レベルとしては2014年9月にスコットランドでイギリスからの独立を

問う住民投票が行われたことはまだ記憶に新しい。

国レベルではこれまで3回あった。そのうち、イギリス史上初となる1975年に、ECへ継続して残留するか否かを問う国民投票が行われ、2番目は、2011年、小選挙区制に代えて対案投票制を導入するかどうかを問う国民投票が行われたが、結果として否決され、総選挙は今も小選挙区制のままとなっている。次いで3回目が今回2016年6月に行われたEUへ残留するか離脱するかを問う国民投票だった。

これら3つの国民投票のうち、最初の1975年にウィルソン労働党政権により行われた国民投票と、3つ目の2016年にキャメロン保守党政権によって行

われた国民投票は、ともに首相の残留方針に対して、閣内のEC懷疑派（反欧州派を含む）を抑えきれず、EC懷疑派の反対を公然と許す形で選挙を戦った。前者の国民投票の場合、国民から多数のEC残留の賛成が得られた結果、ウィルソン首相は歴史的な決断をしたと評価された。これに対して、後者のキャメロン首相の場合も、一定の条件の下、EU残留を基本方針に国民投票に臨もうとしたが、EU懷疑派（反欧州派を含む）を抑えることができず、彼らの反対を公然と許す形で国民投票を戦った。だがEU残留を目指した首相の方針に反して国民は離脱の回答を出したため、キャメロン首相は退陣を余儀なくされ、メイ首相が誕生した。

双方とも、憲法上の閣内一致の原則を棚上げしての、異例の国民投票であったが、国民から正反対の回答が出された。その原因、とくに閣内で親欧州派と反欧州派とに分裂した背景と原因はどこにあるか、両者の国民投票を比較検討し、イギリスがEC加盟から欧州とどう向き合い、究極的にEUからの脱退を決めるに至ったのかを考えてみる。

2. 二大政党の衰退とウェストミンスター・モデルの揺らぎ

(1) 投票率、二大政党の得票率の下落

イギリスは君主制国家である。だが、君主の権限は今日、儀礼的な存在でしかない。またイギリスは主権が議会に置かれる議会主権の国である。議会のうち上院は、1911〜49年の議会法により、下院に優位性を譲った。またイギリスは、18世紀に議会が行政部と融合する議院内閣制を採用している。

従って、一人一区の小選挙区制の下、下院で多数を占めた政党が内閣を形成すると、その内閣は、議会主権を背景に、司法をも服従させ、無制約の権力を行使できるとされる。しかし、実際には、憲法のもう一つの基本原理である「法の支

配」が適切に機能することで議会主権とバランスをとり、イギリスの政治が「選挙独裁」と揶揄されないよう政権は謙抑的に行動すべきことは言うまでもない。それを前提にすれば、保守党か労働党のいずれかが下院で多数を占め、内閣を形成すると、議会主権を背景に強力で安定した政治を生み出すという、ウェストミンスター・モデルこそ、イギリスの政治システムの特徴とされるが、今でもそうであるかというといささか疑問にならざるを得ない。

だが、そのようなウェストミンスター・モデルが実際に機能していたのは過去の、1950年代までのこと。投票率を見ると、1951年の総選挙の時、80%台だったのが、2001年の時には、最低の59・2%へ。そして二大政党の合計投票率も、1951年には、96・8%という高い数字だったのに、次第に低下、2010年の総選挙の時には、65・1%、昨年6月の総選挙の時には、62・7%と史上最低を記録した。ウェストミンスター・モデルは今、確実に揺らぎを見せているのである。

(2) ハング・パラメントの出現

加えて、総選挙を行っても、二大政党のいずれも、過半数の議席を取れない

「ハング・パラメント」、すなわち「吊り議会」も昨今、出現するようになってきた。選挙で過半数を取れないということは、保守党であれ、労働党であれ、国民から信頼を得られなくなるということである。これまでハング・パラメントは3回出現した…①1974年2月の総選挙、②2010年の総選挙、そして、③昨年(2017年)6月の総選挙の時の計3回である。以下に③の時のハング・パラメントがどのようにして起きたか見てみる。メイ保守党政権は、周知のごとく、国民投票の結果を受けて、2017年3月29日にEUへ脱退を通告した。だが、イギリスがどのような方針で脱退交渉に臨むのかで、閣内はソフト・ブレグジット、すなわち穏健なEU離脱と、ハード・ブレグジット、つまり、強硬EU離脱派に分裂、メイ首相はリーダーシップを取れないでいた。なぜなら、メイ首相は、首相の座を、キャメロンの辞任に依り得たのであって、選挙で選ばれたのではないからである。

ソフト・ブレグジットは、移民の受け入れを一定程度制約しつつ、単一市場へのアクセスを保持しようという立場。これに対してハード・ブレグジットは、そのような穏健なブレグジットなどEUが

認めるわけがない。強硬ブレグジットで単一市場へのアクセスを失うもやむを得ない。なぜなら、もしEUがソフト・ブレグジットを認めると、他の加盟国にも移民の受け入れに不満を持つ国が多数あり、もしイギリスにそれを認めると、他にもEUを脱退する国が現れないとも限らないからである。メイ首相は政権内で分裂した内閣を盤石にするため、2017年4月18日に、突然解散を宣言した。その上で、EUとの交渉をハード・ブレグジットで行くと国民に訴えた。

しかし、国民感情はこの時、400万の請願を寄せるなど、Brexit (EU脱退) から Bregret (脱退後悔) あるいは Regrexit に変わっていたとされる。このような時、国民目線より、政権基盤を強化するため、強硬EU離脱派に気遣っての解散に国民は信頼を寄せるわけがない。6月に総選挙が行われたものの、結果はキャメロン前首相から受け継いだ330議席を12議席も減らし、318議席と、過半数の326議席を割ってしまい、ハング・パーラメントをもたらした。やむなく、メイ (首相) は北アイルランドの地域政党 DUP (民主統一党) から閣外協力を得て、10議席を借り、何とか政権を維持できた。だが、過半数を、わず

か2議席超えるだけなので、今後の政権運営が厳しくなるのは必至であろう。このように、どの政党あるいは政権とも、国民から信任を得られないというのが現代のイギリス政治の姿である。

(3) 地域政党とポピュリスト党の躍進

これと反比例して、選挙ごとに議席を伸ばしているのが地域政党とポピュリスト政党である。北アイルランドでは保守党も労働党も、自らの候補者さえ立てられないでいるし、これまで労働党の地盤と言われたスコットランドでは2015年の総選挙でスコットランド民族党が56議席と、議席数を増やしているのに対し、労働党の議席は一つかゼロ議席という始末である。

加えて、EUからの脱退を目的とする、ポピュリスト政党の一つ、イギリス独立党 (UKIP) の存在も見逃せない。同党は、とりわけ欧州議会選挙で議席を伸ばし、2014年5月の欧州議会議員選挙では労働党・保守党を抑え第一党になったことさえある。

(4) 二大政党衰退の原因―1973年のEC加盟を考える

投票率が年々下がり、二大政党の合計

得票率も上述の通り低下するということは、どの政権も国民からの信頼を失ったということであるが、原因はどこにあるのか。調べてみると、分岐点は1970年の総選挙の時。二大政党の合計得票率が89・4%だったのに対し、4年後の1974年2月の選挙の時、それは74・8%へと大きく減らしている。1974年に何が起きたであろうか。その年の前年、1973年1月1日にイギリスが原加盟6か国に遅れて当時の拡大ECに加盟した年に当たるのは周知の通りである。そして、この年がイギリス政治のターニングポイントとなったのである。なぜなら、この年以降今日まで、投票率が低下し、ハング・パーラメントも出現するようになったからである。これが契機となって、イギリス政治は、ECそしてその後のEUをめぐる、党内、議会だけでなく、政権内でも親欧州派と反欧州派とで分裂し、首相は政権運営に困難をきたし始めている。決定的になったのは、さらに翌年、つまり1975年のことだった。その年、当時のウィルソン労働党政権がECに残留するか否かを問うイギリス史上初の国民投票に踏み切った年である。このとき、国民投票を前にして親欧州派と反欧州派で閣内は2つに分裂し、ウィルソン首相

は、閣内一致は困難と判断した。

3. ウィルソン労働党政権と1975年のEC残留可否を問う国民投票

(1) 労働党のマニフェストと加盟条件の再交渉

労働党は当時、予定された1974年2月10日の総選挙を前にして、マニフェストを発表した。その中で、ヒース前保守党政権によるEC加盟条件に異議を呈し、労働党が選挙で勝利すれば、加盟条件を再交渉し、それをもとに、共同市場(Common Market)に留まるか、否かを問う国民投票を行うと発表したのである。それに基づいて1975年国民投票法が制定された。

労働党がマニフェストで提案したECとの再交渉の条件とは、主としてイギリスの支払うEC予算に対する分担金の問題だった。イギリスのEC加盟時に遡ると、当時、EC予算の多くが、共通農業政策、すなわちCAPの下で、農業補助金が使われ、それにより、農業大国と言われるフランスが大きな利益を得る一方、比較的農業人口の少ないイギリスはそれに比べて不利であり、イギリスが払う分担金は負担が大きいと感じられたのであ

ろう。分担金を減らすことが再交渉の焦点となっていた。

しかし国民投票を前にして、ウィルソン内閣内では欧州統合に対する容認派と懐疑派・反対派で意見が対立し、23人の閣僚のうち、7人が反対。その中に、有力な閣僚の一人として、雇用大臣のマイケル・フット、さらには強硬派の代表とされる産業大臣のトニー・ベンらがいたのである。オックスフォード大学のボグダナー前教授によれば、そもそも、イギリスがEC加盟する際、国民からの反対の声も多いこともあり、前ヒース保守党政権は、国民投票を避けて議会の中だけでEC加盟の論議を行った。しかし、そのことが労働党政権内の親欧州派と反欧州派との間の分裂につながり、ウィルソン首相は国民投票に踏み切って行くが、反対派の急先鋒にいたのがトニー・ベンだった。

(2) 閣内不一致の下、史上初の国民投票へ

かくして、ウィルソン首相は、国民投票時に限り、本来の憲法上の大臣の連帯責任を棚上げし、反対派が自分の立場を公表することを妨げないとの例外措置をとり、1975年6月5日に国民投票を行った。その結果、残留賛成が67・23%

反対が32・77%という国民から高い賛成票を得て、ウィルソン首相の勝利に終わり、イギリスはEC残留を決めた。

(3) EC残留決定と政権運営へのインパクト

このときの決断は、ウィルソン首相の「歴史的決断」と評価され、その後の政権運営を強固なものにしたとされる。反対キャンペーンに回ったトニー・ベンは「国民がこのように決定を下した今、私はその声におののき、結果をしっかりと受け容れる」と述べた。また後にECの委員会の委員長になった同じ労働党の内務大臣ロイ・ジェンキンズは「この結果はイギリスをヨーロッパに傾倒させ、我々はヨーロッパにおいてアクティブで、建設的でかつ熱狂的な役割を演じるよう、(国民から)委ねられた」と述べた。

これに対して、イギリスが1973年にECに加盟したときは、保守党政権の時だっただけに、4か月前の2月に保守党の党首になったばかりのサッチャーも、先の国民投票の選挙戦で、保守党として「欧州残留イエスキャンペーン」をはった。したがって、イエスが多数で勝利した今、当然ながら彼女は「野党(保守党)の支持がなかったら、イエスの国民の意

思表示はなかったであろう」と述べたことは興味深い。彼女はその後イギリスの最初の女性宰相になり、もともとイギリスがECに加盟したのは保守党政権の時だったため、ECには極めて積極的だったが、1980年代中盤以降、ECがさなる統合に向けて快進撃を遂げ、経済統合から政治統合へ向かわんとするあたりから態度を変えていく。ある意味、今日の保守党の中に巣食う欧州懐疑派と言われる議員たちのルーツを辿れば、1988年に、有名なブルージュ演説で、各国が主権の一部を委譲して作る欧州連邦（ヨーロッパ合衆国）のような枠組みに強く反対することになるサッチャーの国家主義に行きつくことになるであろう。

4. キャメロン保守党政権とEU残留か 離脱かを問う2016年の国民投票

(1) 国民投票の約束とその背景にあるもの

ウィルソン首相の時の国民感情は、第2次世界大戦後の平和と繁栄に浴しようという時代背景をもつ。共同市場への参加は平和と繁栄の礎であり、ECに加盟して直後の1975年の国民投票だったこともあり、EC残留を決めた国民の声

はごく自然の成り行きだったように思われる。しかし、それから41年経ち、欧州統合は深化を遂げ、ECからEUへ、経済統合から政治統合へ向かう中、キャメロン政権が新たにEUへ残留するか離脱するかを問う国民投票を呼びかける場合、国民に1975年とは違う国民感情が芽生えていることを深く考慮に入れなければならなかったに違いない。二大政党に対する国民の支持率は落ちていく。これは危険な賭けになりかねない。

しかし、キャメロン首相は、意を決して、2013年1月23日、2年後の2015年5月の総選挙で第一党になったら、EUに改革を求めて新たな決着（new settlement）を図り、その上で、改革されたEUに残留するか離脱するかを求める国民投票を2017年末までに実施したいとの声明を出した。

この声明にどのような背景があったであろうか。2012年10月24日、下院にて保守党のデヴィッド・ナトル議員が、次の会期でイギリスが現在の加盟条件のままでEUに留まるか、離脱するか、国民投票を実施する法案を提出すべしと政府に求める動議が提出された。これを阻止するため、党議拘束をかけたが、それを意に介さず、保守党議員90名が賛成。

保守党のリーダーでもあるキャメロン首相にとってこれは最大の反乱であったとされる。それ以外に15名の棄権もあり、事態は深刻なものと見て、キャメロン首相はこれに対処する必要性に迫られた。

さらに党外のEU懐疑派の最たるものとして、EUからの独立を公約に掲げるイギリス独立党（UKIP）があり、それへの支持が急速に増えていることもあった。2009年の欧州議会議員選挙において、UKIPはイギリスに配分されている欧州議会の73議席のうち、約17%の票を獲得し、当時イギリス与党の労働党を抑えて2位に躍り出た。放っておけば、やがて保守党議員まで総選挙で喰われかねない。これらの背景の下に、キャメロン首相は国民投票を約束せざるを得なかったとされる。

(2) 4項目の改革プランによる加盟条件の再交渉

問題は国民投票をどのように実施するかである。幸い、2015年の総選挙でキャメロン保守党政権は久々に単独過半数を取った。それならば国民投票にも勝つて、その後の政権運営で強いリーダーシップを発揮したい。そのためにはキャメロン首相が言うようにEUには改革が必要で

ある。4項目の改革案 (four objectives) をEUに提示して強硬な姿勢を見せ、国民には「改革したEU」に留まるほうがより強く、安全で、豊かになれると訴える、したがってこの改革案でEUから譲歩を引き出すことができれば、キャメロン首相は、「全身全霊で、(with all my heart and soul) 国民を説得できる、そしてイギリスのEU残留を勝ち取ろうとしたのである。かくして2015年国民投票法が制定された。それに基つき、国民投票の日は2016年6月23日と定められた。

キャメロン首相が提示した改革プランは4項目からなる。それは、①イギリスを含む非ユーロ加盟国の権利保護、②イギリスの考える、より競争力のあるEUの構築、③主権保護の問題としてEU基本条約に掲げる「絶えず一層緊密化する連合」の、イギリスへの適用除外、④移民に対するイギリスの福祉の制限、を認める、である。

これらについてイギリスが考える改革プランでEUと再交渉し、その上でEUへ残留するか否かを国民に問うというこの手法は、明らかに、1975年、ウィルソン労働党内閣が国民投票の際にとった手法と同じである。しかも当時も政権内

に公然とそれに反対する大臣がおり、彼らを罷免することなく、いやむしろ閣内一致の憲法上の原則を棚上げしてウィルソン首相は国民投票に臨んで勝利した、この論法をキャメロン首相も使おうとしたことは間違いない。彼もまた、この前例にならって国民投票で勝ち、それにより閣内のEU懐疑派を抑え、その後の政権運営を確実なものにできるはずだと考えた。

(3) 閣内不一致と連帯責任の棚上げ

2015年総選挙後のキャメロン政権内は、国民投票を実施しようとした時点で、おおむね穏健EU懐疑派閣僚と、これに異を唱える強硬EU懐疑派閣僚により構成されていたと言われている。外務大臣のフィリップ・ハモンドや保健大臣ジュレミー・ハントらの多くはキャメロンの改革が整えばEU残留に投票するという閣僚たち。他方、労働・年金大臣のダンカン・スミスや、司法大臣のマイケル・コーヴら6名は強硬懐疑派と考えられている。前者の閣僚への説得は可能だとしても、後者の、EUに対する嫌悪感を募らせて止まない強硬EU懐疑派閣僚に対しては、キャメロン首相は説得を断念せざるをえなかったと思われる。

かくしてキャメロン首相は「EUは多

くの保守党議員にとって深く個人的な問題である。大臣たちにその良心に従う自由を与える」と述べ、さらに国民投票の余波を和らげるのに役立つために、首相は「大臣らが国民投票でいずれかの側に立ってキャンペーンを張るのは自由であり」、同時に彼は、「投票後に引き続き政権を担当するつもりである」と述べた。これも、ウィルソン首相がとった手法と同じであった。

(4) 国民投票の結果とキャメロン首相の

退陣

2015年12月17日、2015年国民投票法 (EU referendum Act 2015) が制定され、翌年2016年6月23日に国民投票が行われることとなった。2016年2月18日、19日ブリュッセルで開催される欧州理事会 (EU首脳会議) で、キャメロン首相が前年11月に提案した「EU改革案」が主要議題として取り上げられた。首脳間で同年2月20日にEUからおおむね賛成と同意を受けるに至ったのを受けて、同年6月23日に、イギリスが、引き続きEUの加盟国として残留するか、離脱するのかを問う、国民投票が行われた。結果は、キャメロン首相の思惑

とは異なり、国民投票の結果は、残留賛成が48・11%、離脱賛成が51・89%。4%にも届かない僅差だったが、EU残留派 (Remain) の敗北・EU離脱派 (Leave) の勝利で決着した。

政権内の最重要なEU関係の政策が国民投票によって否定されたことを重く見たキャメロンは、「国民は離脱へと投票した」「彼らの意思は尊重されるべきである」「安定した政治が必要で、そのためには新しいリーダーシップが求められる」と、6月24日、首相を辞任することを表明した。キャメロン首相は、政権内の強硬なEU懷疑派閣僚を説得できなかっただけでなく、彼らの主張の方が国民投票を制したのである。辞任を余儀なくされたのもうなづけられよう。

5-1. 改革プランを振り返る― 「移民に対するイギリスの 福祉の制限」について

(1) 東欧からの移民の急増と国民の不満
国民投票の結果は以上の通りであるが、改めてキャメロン首相が国民投票を実施するに当たってEUに提示した4つの改革プランの項目を振り返って見る。4つの改革プランのうち、2つ、とくに、国

民がもっとも関心を抱いていたとする「移民に対するイギリスの福祉の制限」、もう一つ、懷疑派が最もこだわっていたとされる「主権保護の問題としてEU基本条約に掲げる「絶えず一層緊密化する連合」の、イギリスへの適用除外」の二つを検証し、キャメロン首相の提案が敗北した背景の一端を知ろうと思う。

まず、上に掲げた4項目、①から④のうち、最後の④に掲げた「移民に対するイギリスの福祉の制限」を取り上げる。

ここでの「移民」とは同じ加盟国から職を求めて自由移動する労働者とその家族を対象とするが、これらの移民は、経済が比較的好調なイギリスに、毎年約30万人が流入すると言われている。とくに2004年の東欧10か国のEU加盟後、EUから職を求めてイギリスへ移動する移民の数が急速に拡大した。なかでも、2014年の統計で顕著なのは、ポーランドからの移民が最も多く、2004年には7万人弱だったが、2014年現在で、80万人を超えているとされる。受け入れ当初は、イギリス経済がよく、これらの労働力は歓迎された。

しかし、2008年のリーマンショック以降、冷えはじめた経済状況下で、これほど多くの移民を受け入れたことで、

逆に国民から職を奪われる、制限せよと、移民への不満が高まっていったとされる。キャメロン首相によれば、移住者の約40%が年平均6000ポンドの手当てを受給しており、それが国家財政を圧迫し、移民に対するEUの福祉政策には一定の歯止めが必要だと考えた。

(2) 労働者に伴う権利とEU基本条約 の基本原則

しかし、EU基本条約の一つであるEU機能条約第45条1項によれば、「労働力の自由移動は、EU内において確保される」とされ、同条約18条においては「国籍に基づく差別はすべて禁止される」と規定されている。また、労働者であることに伴う権利は、同機能条約第45条2項、3項で仕事に応募する権利、居住する権利、永住する権利として認められるとともに、さらに基本条約に基づく派生的なEU関連立法により、家族に対して、出入国する権利、居住の権利、永住権が認められている。また、EU司法裁判所の判例ではさらに、自由移動した移民とその国の国民とは完全に平等であるべしと解釈されているのである。

それではキャメロン首相の改革プランで要求する移民の受け入れの制限とはどの

ようなものであるか。それは、端的に言えば、EU加盟諸国からの「域内市民がイギリスで在職給付 (in-work benefits) や公営住宅 (social housing) 入居の資格を得るまで4年間、同国に居住し、労働すること」という要求に(庄司克宏論文「イギリス脱退問題とEU改革要求―法制度的考察―」(参照)に過ぎない。キャメロン首相は、これにより急増する移民を制限できるというのだがどうであろうか。

(3) キャメロン首相の考える福祉の制限 確かに、この改革プランは、国家財政の面から、議会のエリート政治家層にはそれなりの効果がある提案であると評価されたかもしれない。しかし、福祉手当を得るため、4年間イギリスに居住し、労働することを条件にしただけの受け入れ制限にすぎないのが、キャメロン首相の提案だったとすれば、多くの国民から失望され、それならば、究極的には、EUから脱退する道しが残されていないと感じられたであろう。

5.2. 改革プランを振り返る―主権保護に関する改革プラン

(1) EU基本条約にいう「絶えず一層緊密化pne連合 (an ever closer union)」 移民の問題とは違い、4つの項目のうち、主権保護の問題として③のEU基本条約に掲げる「絶えず一層緊密化する連合」から適用除外を求める要求は、EU懐疑派がもっともこだわってきた問題と言ってもよい。

(2) 新たな適用除外の要求の真意

もしこれが認められれば、これまで、①国境での入国審査なしで域内を移動できるシェンゲン協定と②単一通貨のユーロといったEUを象徴する2つの適用除外に、もう一つ適用除外が加えられ、イギリスに対してEUからの大盤振る舞いになるはずであった。

イギリスをEU基本条約に規定する「一層緊密化する連合」の例外(適用除外)にせよとする要求は、端的に言う、イギリスがさらなる政治統合のプロセスに巻き込まれたくないという要求と言ってよい。

欧州統合とは、元来、EU基本条約にいう進行形としての「一層緊密化する連合」を意味するであろうが、それはやがて、経済統合から政治統合へ、そしてそ

の果てにヨーロッパ合衆国という連邦国家への目標があるのである。しかし、その場合、イギリスが、経済統合まではよいとして、そこから政治統合へ向かい、さらにはサッチャーが嫌った連邦的枠組みに向かう「一層緊密化する連合」からだけは外れたいというのがイギリスの真意であろう。もしそうだとすれば、キャメロン首相のEUへの要求は、その流れにストップをかけ、国家主義に徹しようとする、まさに強硬EU離脱派の考えに沿う主張といってもよい。

だが、EUは本来、ECとして出発する時点から国家主権を制約することが基本条約の本旨だったはずである。もしキャメロン首相が強硬派を満足させるのが第一義で、国民を納得させるのが第二義的だったとすれば、1975年のウィルソン内閣の時のそれと違う。ウィルソン首相は、ECに再交渉を求め、それによりまずは国民からEC残留を勝ち取って、その上で、政権内の反欧州派閣僚を抑え、その後の政権を抑えるのに成功したのである。その逆では決していない。

キャメロン首相が唱える主権保護の問題はウィルソン首相の時のイギリスが負担する分担金の減額と違って、国民からみて、テーマが重すぎる。と同時に、ボ

グダナー教授も指摘していることだが、ヒース首相が1973年にEC加盟を果たそうとしたとき、国民投票にかけるべきだとの議論が当時あった。にも関わらず、同首相は国民の反対を恐れて議会の中だけで加盟の可否を議論するにとどめて来たのである。その時から、政権は、国民を脇に置き、プロの議会のエリートを中心に欧州とどのように向き合うべきかを論じさせてきた。しかもエリートたちは政権内で親欧州派と欧州懐疑派に分裂し、またブリュッセル官僚主導の政策決定に対する軋轢を国民はたえず見てきた。

確かに、イギリス憲法から見て、こうしたブリュッセル官僚主導の決定について、EUにはどの加盟国の国民に対して、EUの政策の主旨と結果についての説明責任を問ひ糾すシステムが欠如しているのは否めないし、強硬EU懐疑派の不満にそのような指摘が含まれているとすれば、的を得ていると言えるかもしれない。しかしそのブリュッセル主導の政策に適切に対処できず、また強固で安定したリーダーシップをとれずに分裂を繰り返すエリートたちの政治に国民は不信を抱いてきたのである。そう考えれば、ポピュリスト政党が躍進してくるのも、

こうした国民感情を巧みに吸い上げるのに成功した結果だとも言えるのである。

6. 結びにかえて

キャメロン首相は、1975年の国民投票を先例として、EUと再交渉するとの条件に、2016年に国民投票を行ったが、前者の時と違い、EU離脱の結果となった。移民の問題さらには主権保護を含む4つのどの改革プランでも、キャメロン首相は、国民からそっぽをむかれたのである。しかし、2013年、彼が国民投票を行うと声明を述べたブルームバーグ演説のなかで、イギリスは歴史的には欧州に対して常にオープンだったとしながらも、「我が国の地形が、我々の心理を形作っているのは事実だ。我々は島国々民としての性質―すなわち、独立心、率直さ、我が国の主権を守ろうとする上での熱情さ―を持っている。イギリス海峡にそれを放流してしまうより、イギリス人のこの感性をこれ以上変えることはできない」のだと。彼は元を正せば、穏健な欧州懐疑派でもあったのである。その意味言うならば、キャメロン首相が挙行しようとした国民投票の真意とありうる結果をどのようにみていたの

か極めて疑問が残ると言わざるをえない。今回、国民投票で離脱の回答が出された後、400万件以上のオンラインによる請願が出され、政府は2度目の国民投票はないと斥けたが、まだ種々の国民感情が残っているとされる。2016年の国民投票法は、国民投票の結果が出た時、どうするか何の条件も付けずに国民投票を許した。だが、今後は、案件によっては何らかの条件を付したうえで国民投票を検討することも一考であろう。

(2018年2月21日・公開フォーラム)

筆者略歴(かとう ひろかつ)

1943年、中国東北部生まれ。2017年、当協会会員に。駿河台大学名誉教授、早稲田大学大学院法学修士、英国Baker University of Law法学博士、ロンドン大学高等法律研究所客員研究員。駿河台大学法学部教授を経て日本大学法学部教授、比較法学会理事、監事を歴任。現在、日本大学教授を退職後も、同大学大学院で教鞭をとる。

著書『概説イギリス憲法―由来・展開そしてEU法との相克』(第2版、勁草書房)、『EU法入門』(共著、有斐閣)、『英米法序説』(共著、敬文堂)ほか多数。