

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——*

澤井遼太、吉田宏哉、木本凌司、小亀佳那

はじめに

2016 年 6 月に行われたイギリスが欧州連合（EU）に残留するか否かを決める国民投票（以下、EU 離脱国民投票と表記）は、予想に反して離脱支持が残留支持を上回るという結果となった。しかし、今回の国民投票の問題はその結果だけでないように思われる。そもそも議会主権の国イギリスで国民投票を行う必要はあったのだろうか。本論文は、この点にとくに注目して、今回の EU 離脱国民投票を考察する。

第 1 節では、イギリスの国民投票制度と、キャメロン首相¹⁾が EU 離脱国民投票の実施を宣言した政治的背景について考察する。イギリスにおける国民投票について過去の実施例に触れつつ概説し、次に、キャメロンが国民投票の実施宣言に至った政治的背景を、国内事情に的をしぼって論じる。

第 2 節では、EU 離脱国民投票に関して、経済的な側面から検討を行う。国民投票の実施を宣言した当時の経済状況を述べる。そして、国民投票が実際に行われた際に、離脱派と残留派のそれぞれが訴えた経済面での主張を比較検討する。最後に、拠出金と rebate 制を取り上げる。なぜなら、経済的には残留の方が合理的な判断にもかかわらず、拠出金の存在が、離脱への投票を後押しした理由の 1 つであると考えられるからである。有権者が離脱に投票した理由として、EU の法と移民が、同率（37%）で第 1 位となっている。それらに次ぐものとして、EU への拠出金という財政コストが離脱に投票した決め手（19%）として挙げられている（ADDE）。また、今回の結果をもたらした理由として、他のヨーロッパ諸国の人々は、EU 加盟の財政コストを第 3 位にしているのである（ADDE）。以上のことから、拠出金に注目する必要性はあると考えられる。

第 3 節では、残留を前提にしたと思われるキャメロンと EU の交渉に焦点を当てる。最

* 社会科学総合学院池谷知明教授の指導の下に作成された。

初に、キャメロンがEUに対して行った4つの要求と、その要求の意図を見ていく。次にEU側に立ち、要求に対する譲歩とその意図を述べる。

第4節では、まず、EU離脱国民投票の実施における問題点を示す。次に、国民投票それ自体に内在する負の側面を論述する。その後、実際にEU離脱国民投票を行った結果、どのような問題がもたらされたのかについて述べる。

第1節 イギリス国民投票制度と国民投票実施宣言の政治的背景

第1項 イギリス国民投票制度と過去の実施例

イギリスには成文憲法は存在せず、国民投票一般の手続を具体的に規定する法律も存在しない²⁾。そのため、国民投票を実施する度に特別法を制定する(山岡, 2013, 11)³⁾。これによって、国民投票に法的な根拠が与えられることとなる。今回の国民投票に際しては、2015年12月にEuropean Union Referendum Act 2015(2015年欧州連合国民投票法)が制定され、有権者は18歳以上のイギリス国籍保有者等とすること、「イギリスはEUの加盟国としてとどまるべきか、それともEUを離脱するべきか」と質問することなどが定められた。

イギリスで全国レベルの国民投票が実施されたのは以下の3件のみである⁴⁾。これは国民投票制度を有する他国よりも少ない⁵⁾。これはイギリスが議会制民主主義を発展させてきたからである。ただし、1975年に初めて全国レベルの国民投票が実施されて以降、国民投票は議会制民主主義を補完する手段として、憲法慣習上の1つの位置づけを与えられることとなった(山岡, 2013, 11)。

① 1975年 EC(欧州共同体)加盟継続是非を問う国民投票

Referendum Act 1975(1975年国民投票法)に基づいて実施

② 2011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(2011年議会選挙制度及び選挙区法)に基づいて実施

③ 2016年 EU離脱是非を問う国民投票

European Union Referendum Act 2015に基づいて実施

政府・議会に対する国民投票の法的拘束力⁶⁾については、1件目と3件目の国民投票が法的拘束力を有さない「諮問的国民投票」として実施されたのに対し、2件目は法的拘束力を有する「拘束的国民投票」として実施された。イギリスでは、伝統的な「議会主権の原則」に反するとして、拘束的国民投票が実施されないという見解が支配的であったため、2件目の国民投票はその見解を覆す形で実施されたことになる(山岡, 2013, 11)。なお、今回の国民投票に関しては、高等法院が「離脱手続を正式に開始するためのEU基本条約

（リスボン条約）第 50 条発動には、議会の承認が必要」という判断を下した⁷⁾ことから、法的拘束力がないことを確認できる。

第 2 項 国民投票実施宣言の政治的背景

国民投票制度が一般的でない制度にもかかわらず、キャメロンは EU 離脱の是非という、イギリス、さらにはヨーロッパ全体の将来を左右しかねない重要な問題を国民投票で問うと宣言した。キャメロンはなぜこの決断を下したのだろうか。その背景にはイギリス国内における様々な要因が存在している。

第 1 に、反 EU の国民世論が高まっていたことが挙げられる。例えば、2004 年に EU 加盟を果たしたポーランド等の東欧諸国などからの移民が急増したことで、「職を失ってしまうのではないか」「治安が悪化するのではないか」といったイギリス国民の不安が増大した。また、2009 年に発生したユーロ危機以降、他の EU 加盟国と同様にイギリスも緊縮財政を余儀なくされたことで、国民が EU に対して抱く不満が膨らんだ。さらには、イギリスの主権を奪っているとして、欧州統合を推進するために EU が環境や司法など様々な分野で共通政策を実施することを不満に感じる国民も少なくない。こうした状況から、EU に加盟していることはイギリスにとって利益よりも負担の方が大きいのではないかという「EU 懐疑論」が国民に広まる結果となった。それを裏付けるように、国民投票実施宣言の前から、EU 加盟に関する国民投票が実施されたらどのように投票するかという YouGov の世論調査に対して、離脱支持が残留支持を上回っていた（図 1。しかし 2014 年以降、残留支持が上回るなど変動も見られる）。

第 2 に、こうした反 EU という国民世論の受け皿となった UKIP（UK Independence Party：イギリス独立党）の勢力拡大が挙げられる（梅津, 2016, 49-51）。UKIP はナイジェル・ファラージを党首とし 1993 年に結党された極右政党で、結党当初こそ泡沫政党と考えられていたが、急速に国民からの支持が拡大していた。UKIP 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ている。これらの公約は保守党の主張と重なる部分もあるため、保守党支持層を切り崩す勢いも見せ、2009 年に実施された欧州議会選挙ではイギリスに配分された 72 議席のうち 13 議席（得票率は約 17%）を、2014 年の欧州議会選挙では 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、さらに 2013 年のイギリス地方選挙では改選があった 34 の州議会では合計 147 議席（改選前は合計 8 議席。得票率は全体で第 3 位）を獲得するなど、無視できない存在になっていた（岩野, 2016, 55）。

第 3 に、与党・保守党からの圧力が挙げられる。当時の報道によると保守党の中には反 EU や移民規制の強化を主張する「欧州懐疑派議員」が存在していた（2013 年時点で保守党の下院議員のうち約半数が該当すると言われていた）。その中でも最も強硬な議員は

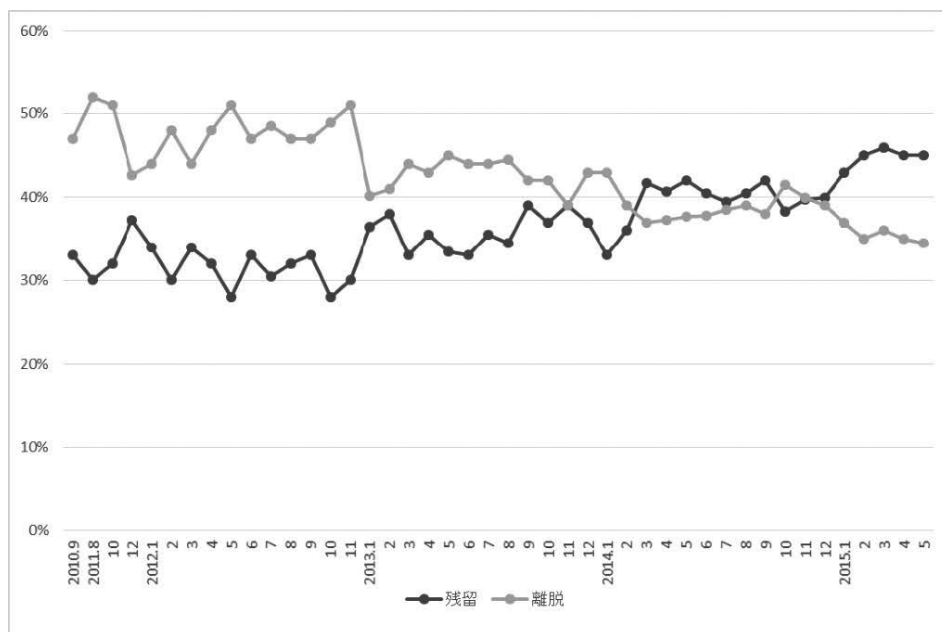


図1 EU加盟に関する国民投票での投票行動（世論調査）

YouGov “EU Referendum” https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/y0omer21fg/YG-Trackers-Europe-Referendum-050216.pdf（アクセス 2016/12/10）をもとに作成

EU 残留を唱えるキャメロンに対して EU からの即時離脱を要求し、受け入れられなければ「キャメロン降ろし」も辞さないという姿勢を見せるなど、党内の結束が弱まっていた（『読売新聞』2013.1.24 朝刊）。実際、2011 年に EU 加盟継続の是非を問う国民投票を実施すべきかについて下院で採決が行われた際に、「実施反対」に投票するよう最も強い党議拘束をかけた（梅津, 2016, 52）にもかかわらず、保守党から約 80 人が造反して賛成票を投じる（結果は反対多数）（BBC News, 2011.10.25）など、強硬な欧州懷疑派議員を中心に国民投票の実施を迫る声が高まっていたのである。

第 4 に、上述した UKIP の存在や保守党内からの圧力と関連することであるが、次期総選挙に向けた戦略という側面が挙げられる。2013 年時点の世論調査では、最大野党・労働党に支持率でリードを奪われていた。また、UKIP も支持を広げていて、保守党の中にはこれまで保守党に投じられていた票が UKIP と二分されるのではないかとこの恐れも生じていた（梅津, 2016, 50）。国民投票実施の公約には、次期総選挙での政権維持を見据えて、UKIP に流れた支持層を引き戻す狙いもあったのである（『読売新聞』2013.1.24 朝刊）。

このように、キャメロンは反 EU の国民世論や UKIP に流れた支持層、自身が率いる保守党内の欧州懷疑派議員の声を無視できない状況に追い込まれていた。さらには、総選挙での勝利と政権維持が危うい状況となり、保守党の結束を強化して自身の政権基盤を固め

るとともに、保守党への支持を取り戻さなければならなくなった。事実、キャメロンは連立政権を組む自民党の党首であるクレグ副首相に、「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」と語ったとも言われている（『朝日新聞』2013.1.24朝刊）。こうしたいくつもの国内事情が重なって、政権維持の狙いと引き換えに、国の将来を左右する問題についての国民投票を実施するという宣言に至ったと言えよう。

第2節 イギリス経済とEU離脱国民投票

第1項 国民投票実施宣言時の経済状況

2013年1月の実施宣言時に行われた演説の中で、キャメロンは、EU残留を支持すると訴えた。なぜなら、単一市場という経済的なメリットを重視していたからである。この背景には、当時の経済状況があると考えられる。2007年には不動産バブルが崩壊し、2008年には金融危機が直撃した。それに伴い、貿易は低迷した（大和総研, 2016）。しかし、2013年以降、イギリスの成長率はプラスであり、EUを上回る経済成長を達成していたのである。

また、背景として、欧州委員会によって進められた金融取引税導入への動きに対する牽制の意図もあったと考えられる（吉田, 2013）。金融取引税⁸⁾とは、株式や債券などには0.1%、デリバティブ⁹⁾には想定元本の0.01%の課税がなされるものである。国民投票実施宣言前、キャメロンは、金融取引税に反対の意を表している（鈴木, 2012, 45）。そして、実施宣言後の報道においても、金融取引税に対して否定的な見解を示している（BBC, 2013.5.9）。つまり、キャメロンは、一貫して金融取引税に反対しており、牽制の意味が込められていたと言える。しかし、EU域内で新税制を導入する場合、欧州連合理事会で全会一致が必要となっている。そのため、イギリスが反対している限り、EU域内のFTT（金融取引税）が実現することはない（鈴木, 2012, 47）¹⁰⁾。

第2項 離脱派と残留派の経済に関する主張¹¹⁾

ジョンソン元市長やゴープ法相などの離脱派は、EUによる規制から解放されることによって、経済の活性化につながると主張した。貿易面では、自国にとってより有利な条件で交渉が可能になると訴えた。EUによるFTA（自由貿易協定）の交渉が行われる際、欧州委員会が加盟国の意見を取り入れながら、交渉が進められることになっている。そのため、必ずしもイギリスの意向が全面的に受け入れられるわけではない。そこで、EUを離脱し、アジアの国などと貿易協定を結ぶべきだと主張した。そして、産業界へのメリットとして、企業活動がより自由に行えるとの主張がなされた。例えば、金融業では、金融取

引税や、銀行員に対する報酬制限といった規制をかけるような動きが存在し、活動の妨げとなっていた。さらに、EU への拠出金である。イギリスは、ドイツに次ぐ 15.6% の割合を負担している¹²⁾。また、離脱派によるキャンペーンの中で、「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」といったフレーズが使われていた。しかし、国民投票実施翌日に離脱派が誤りを認めたように、実際には、週当たり 1 億数千万ポンドであった（国立国会図書館調査及び立法考査局, 2016）。

一方、キャメロンやオズボーン財務相などの残留派は、離脱に伴う経済へのデメリットを中心に訴えた。貿易に関しては、EU 離脱により、新たな貿易障壁が生じるとの主張がされた。すなわち、EU を離脱した状態で貿易する場合には、関税がかかるということである¹³⁾。また、離脱した場合、韓国との FTA などといった EU が締結している通商協定を活かせなくなるのである。そして、イギリスが新たに貿易交渉をする場合、長期間に及ぶことが指摘されていた¹⁴⁾。さらに、雇用へのデメリットも挙げられた。すなわち、英国国民の 300 万人が EU 加盟国との貿易に関係しており、雇用に悪影響を与える可能性があるということである。そして、金融業については、シティーの地位が低下してしまうことが懸念された。これは、離脱により、シングルパスポートが失われてしまう可能性が生じたためである。ゴールドマン・サックスなどの金融機関は、イギリスが EU を離脱した場合、拠点をシティー以外に移すことを示唆していた（細谷, 2016, 176）。離脱で生じる悪影響については、多くの国際機関も警告を行っていた。例えば、IMF は、残留した場合と比較して、離脱した場合の 2019 年の GDP は、5.6% 減少すると報告し、離脱は経済の下振れリスクを招くとの声明を出していた（BBC, 2016.6.18）。

国民投票によって離脱派の勝利が決定した後、金融市場には動揺が見られた。だが、現在、市場の動揺は収束しているのである。結果として残ったものは、今後の EU との交渉次第では、単一市場へのアクセス権やシングルパスポートを喪失してしまいかねない状態である¹⁵⁾。

第3項 拠出金と rebate 制

EU 予算の収入は、関税・砂糖課徴金、付加価値税（VAT）、加盟国による拠出金、その他から構成されている。そして、この拠出金は、2014 年の EU 予算の 73.6% にも及ぶのである（川野, 2014, 68）。これは、イギリスを含めた経済的に豊かな国が多く負担している。

他方で、イギリスには他国にない恩恵があった。それが、rebate 制（英国還付金制度）である。この制度は、1984 年以来、超過で支払っている拠出金¹⁶⁾のうち、3 分の 2 を払い戻してもらえる制度である（European Union, 2014, 194）。この制度が始まるまでの 1970～80 年代にかけて、EC における予算の不均衡が問題になっていた。このことについては以下

の3点が指摘されている。まずは、当時のイギリス経済が、他の加盟国の平均よりも低迷していたことである。次に、EC外から多くの農作物を輸入していたため、ECの農業向け予算が、イギリスに恩恵をもたらさなかった点である。最後に、他の加盟国よりも比較的多く予算の負担をしていたことである。この問題は、イギリスがECに加盟したと同時に、政治的な問題となった。この問題を解決するために、ECによる会議が行われ、部分的な返金制度が導入された。その後の会議で、イギリスによる予算の負担を制限することが決められた。最終的に、rebate制が開始されることになったのである。この制度を導入するために、サッチャーは強硬な態度で臨んだのであった（山田, 2016）。そして、rebate制は、イギリスによる同意がない限り、変更することができないものである（Newsweek, 2016.6.7）。

イギリスは、rebate制という他国にはない恩恵を受けていた。また、1ポンド当たりの拠出金で得られる利益は、10ポンド近くにも及ぶとの指摘があった（Newsweek, 2016.6.24）。だが、離脱を選択したことで、これらの利益を手放しかねない可能性が生じたのである。

第3節 キャメロンとEUとの交渉

第1項 EU離脱を避けるために行った4要求

キャメロンが国民投票を行った背景には、第1節で述べたように、1990年代以降保守党内でEUに対する不満が強く見られるようになっていたことがある。保守党の欧州懐疑派の圧力を受けて、2013年1月にキャメロンは、保守党が2015年の選挙で勝利した場合、2017年までに国民投票を行うことを宣言した。その内容は「私たちは、最初の議会でイギリスのEU加盟を存続するかどうかについての国民投票を2017年末までに行うための立法措置を行う。EU内のイギリスに関する新しい合意を目指して交渉を行い、イギリス国民にこのような合意に基づいてEUを離脱するか残留するかを問う。」というものだ（Cameron's manifest 2015）。また、キャメロンはEUからの離脱を求めていると明言していたが、「私たちが仮にEUを去るとしても、それはもちろんヨーロッパから去ることにはならない。ヨーロッパはこれからもずっと最大の市場であり、地理的な隣人である。私たちは複雑な法的関与によって結びついている」と離脱の可能性についても触れていた（Prime Minister Cameron's speech, 2013）。

キャメロンはEU離脱を避けるため、2015年11月10日EUに対して4つの要求を行った。その1つ目は社会保障の制限である。ここ数年で海外、特に東欧諸国からの移民が急激に増加している。その理由として考えられるのは、イギリスはEUの規定によって、移民に対して手厚い社会保障政策をとっていることである。移民は安い賃金での労働が可能のため、その移民によって職を奪われた人々、移民の増加によって治安が悪化したと主

張する人々など、移民政策に対する不満が国民の中にたまっていた。そこで、イギリスへの移民の流入を制限し、過剰な財政負担を負うことがないように、イギリスで移民が公営住宅入居資格や在職給付を得るには、「4年間」イギリスに居住することを条件とすることを要求していた。2つ目に、より競争力のある EU の構築がある。近年の中国やインドの台頭に危機感を覚え、EU における規制を緩和する必要性について問われている。3つ目は EU の単一市場の推進と非ユーロ加盟国の権利保護であった。すなわち、ユーロに加盟していないイギリスの利益と権利の尊重についての要求である。4つ目に挙げられるのは、主権に関するものであった。EU 法として定着しており、条約に明記されている「いっそう緊密な連合」に向かう方向が、EU には加盟しているがユーロには加盟していないイギリスには適用されないことを要請していた（『日本経済新聞』2015.11.11 夕刊）。

第2項 EU の改革

イギリスが求めた4つの要求は、他の EU 加盟諸国から強い抵抗や反発が見られたが、イギリスはドイツに次ぐ第2の経済規模を持つため、イギリスが離脱すると EU や世界経済全体への影響が、余りにも大きいことが懸念された（細谷, 2016, 178）。第2節で述べたように、イギリスの EU 予算への拠出額はドイツに次ぐものであり、2016 年分が関税等を含めて 194 億ユーロである。イギリスが離脱した穴を EU の最大加盟国であるドイツが負担した場合、ドイツの IFO 経済研究所による試算ではその負担額は 25 億ユーロ程度となる。

貿易に関しては、EU 加盟国ではイギリスとの貿易で約 1000 億ユーロの黒字となっている。だが、EU からイギリスが離脱すると関税がかかるため、イギリスの需要が低下する恐れがある。それによって、EU 加盟国域内 GDP が 0.26% 押し下げられる可能性がある（『朝日新聞』2016.6.23 夕刊）。また、イギリス財務省の試算によると、イギリス国内でも離脱した場合、輸出や海外からの投資の落ち込みで、2030 年のイギリス国内 GDP は 6.2% ほど縮小するとされている。イギリスから EU への輸出は全体の 44% を占めているため、その影響は大きくなることが予想されているのである。

2016 年 2 月 2 日に EU のトゥスク大統領が出した改革案は、この要求の全てを網羅するものであった。その内容は、以下のようになっている。1つ目に、欧州理事会が加盟国に一定以上の移民流入圧力がかかっていると認めた場合、その加盟国は最大 4 年間、新たな EU 域内移民に対する社会保障給付を制限できるものであった。2つ目は、EU 域内における競争力を伸ばすための決議である。3つ目に、ユーロが EU の唯一の通貨ではないことを法的に認めること。最後に主権に関するものとして、加盟国議会の 55% の賛成により、EU の法律を改変させることができるというものであった（『朝日新聞』2016.2.20 朝刊）。

2 月 18 日ブリュッセルで開かれた首脳会議において、イギリスの EU 離脱を防ぐため

の改革案について、加盟国 28 カ国が合意した。イギリスが最も問題視していた移民への社会保障問題に対しての最終合意については、過剰な移民流入によって「例外的な状況」が発生した場合のみ、最長 4 年間の社会保障の給付の段階的制限を認められ、この措置は最長 7 年間とされた。これはイギリスが当初要求した最長 13 年間には及ばないものであったが、「例外的な状況」とすることで、「人の自由な移動」という EU の基本理念とイギリス政府の要求との両立を図ろうとしたのであった。また、イギリスへ移民した人の子供が母国等に住んでいるとき、その子供が住んでいる国の物価に合わせて児童手当の支給額を減額する制度を提案した。2 つ目の競争力については、規制緩和などで EU の競争力を強化するとしている。さらに、EU の単一市場の推進と非ユーロ加盟国の権利保護については、ユーロに加盟していない国がユーロ圏の財政の安定のための緊急措置に財政負担を負わないとした（『日本経済新聞』2016.2.20 朝刊）。トウスク大統領は、これについて「イギリスには欧州が必要で、欧州にもイギリスが必要だ。最後の決断は国民に委ねられている」と述べ、国民投票で EU 残留への期待をにじませた（『日本経済新聞』2016.2.20）。

ブリュッセルでの EU 首脳会議における合意を受け、キャメロンは、2016 年 2 月 19 日に「イギリスは EU の中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った。また、イギリスはヨーロッパの一部にはならず、自国にとって不利益なことは一切行わず、金融支援もせず、ユーロに参加することもないと述べた。さらに、自国にとっての利益である単一市場へのアクセス権を確保し、ヨーロッパの中で特別な地位に居続け、EU に加盟し続けることの意義も国民にアピールした（細谷, 2016, 180）。しかし、それが国民投票の結果に結び付くことはなかったのである。

第 4 節 国民投票の問題点

第 1 項 今回の国民投票の問題点

第 1 節でも述べた通り、議会制民主主義を発展させてきたイギリスにおいては、国民投票制度が根づいているとは言えない。このような間接民主主義を重視している国において、直接民主主義にあたる国民投票を行ったことでどのような問題が生じたのであろうか。第 1 節では、国民投票を宣言したキャメロンの意図としては、反 EU 派の不満を無視できなくなったからであるとしている。この理由として、具体的には①反 EU の国民世論の増大、②反 EU 政党である UKIP の台頭、③保守党内での「欧州懐疑派議員」の圧力が挙げられている。今回の問題に関しては、様々な立場から賛成、反対の声が上がっていた（第 3 項で詳しく述べる）。しかし、国民投票は二者択一である。どちらか一方に決まったとしても、もう一方の意見は無視されることになる。残留派と離脱派が拮抗していた中で国民投票を行えば、対立が顕在化するのは必然的である。

第2項 国民投票が内包する危険性

次に、国民投票それ自体に潜む危険性を、ポピュリズムと投票行動の観点から論じる。

まず、ポピュリズムが持つ3つの理論について説明する。ポピュリズムは、政治的な共同体は「人々」から成り立つものであるし、また成り立っていないからではないという規範からスタートする。次に、ポピュリズムは、この「人々」の意思や権利が一部のエリートや既得権益層によって歪められていると主張する。そして最終的には、人々の意思を共同体の意思と一致させ、これを回復するために、新たな運動を開始する（吉田, 2011, 190）。このように、ポピュリズムは政治的・社会的に虐げられた人々の権利を回復することを目的とする。しかし、その方法には問題が存在する。しばしばポピュリストは、その目的を達成するためにデマゴギーを用いるのである（トドロフ, 2016, 174）。その例として、第2節で述べられている EU への拠出金を上げることができる。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。

また、ポピュリズムには、ナショナリズムと結びつき、民族主義的・国家主義的な方向へと向かうという特性もある。今回の国民投票を例に出すと、離脱派は、主権を回復して再び偉大な英国を取り戻そうといった趣旨の発言をしていた。こういった一種のイデオロギーは人々に受容されやすいという特徴を持っている（三宅, 1990, 147）。以上、ポピュリズムはデマゴギーを使い、ナショナリズムを利用することで人々の感情に訴えるという危険性を持っている。このような特徴は、人々の理性的な意思決定を阻害してしまうのである。

次に、投票行動の観点から見ていく。まず、「有権者は不完全な情報による不確実性に当面しつつ決定を下さねばならない」とある（三宅, 1990, 147）。人々が投票に際して合理的な判断をするためには、必要な情報は何でも手にできるという前提が必要である。しかし、情報の獲得にはコストが伴う。こうした前提が成り立たない限り、投票には不確実性が伴う。そのため「有権者は現在の政治問題についてほとんど知らないし、政治に関わる重要人物の名前も認識できなければ、政治過程にかんする知識にも乏しい」のである（山田, 2009, 261）。こうした人々は、政治的判断基準を持たないため、テレビなどのメディアで流れるキャンペーンに影響されることになる。これは、政治的是非を決める際に、国民が直接判断を下すことの危険性を示している。

第3項 EU 離脱国民投票が浮き彫りにした対立

では、今回のイギリスで行われた国民投票は、実際にどのような問題をもたらしたのだろうか。その1つとして、イギリス国内で様々な立場における対立を顕在化させてしまったことが挙げられる。そのため、年齢、地域、社会階級別にこの対立を見ていく¹⁷⁾。

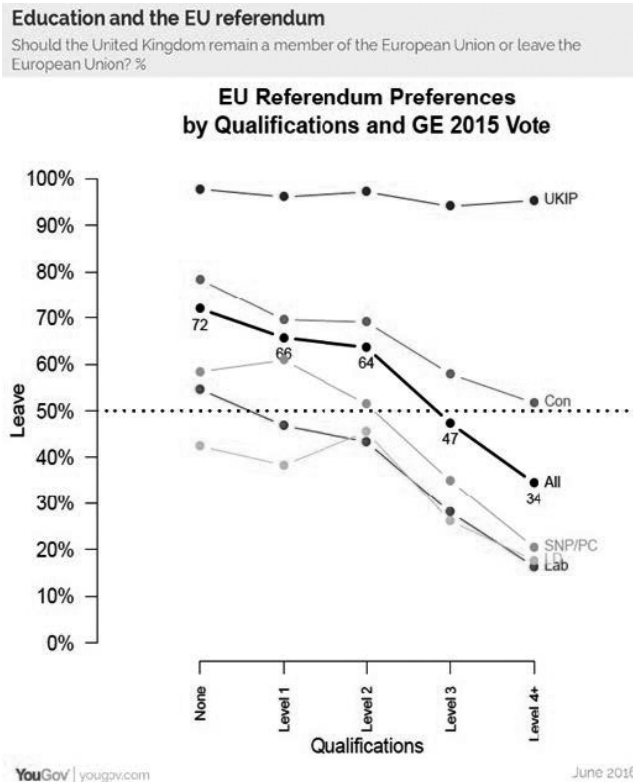


図2 所得格差と2015年総選挙による投票傾向

<https://yougov.co.uk/news/2016/06/21/yougov-referendum-model/> (アクセス 2016/10/22)

年齢別に分析すると、若者に残留派が多く、年齢が上がるにつれ離脱派が多くなっている。離脱に投票する人の割合は18～24歳が27%で、65歳以上になると60%にも上がることが示されている (BBC, 2016)。

次に地域別の対立を見る。残留派はスコットランド、北アイルランドで過半数を占めているのに対し、離脱派はイングランド (一部地域を除く)、ウェールズで過半数を占めている (YouGov, 2016)。イングランドに焦点を当てると、社会階級が対立の要因となることがわかる。イングランドで最も労働者階級に関連する職業に就いている人々の割合が高い10地域と、最もその割合が低い10地域を明らかにした調査結果がある (Dairy Mirror, 2011)。これらの地域の投票結果を見てみると、前者10地域はその全てが離脱支持であった。逆に、後者は2地域を除いた8地域が残留を支持していた。

最後に社会階級の観点から分析する。

図2は、所得格差と離脱投票率の関連についての支持政党ごとの調査である。横軸は所得格差を表していて、右へいくほど所得が多くなる。保守党支持者の中で、所得が最も低

いクラスに位置している人々は離脱投票率が80%ほどだが、最も高いクラスになると50%台にまで下がる。また、労働党支持者の中では、最も低いクラスが50%半ばなのに対し、最も高いクラスは20%ほどであることがこの図からわかる。

第4項 国民投票は適切な手段なのか

これまでの分析から判断すると、国民投票の実施に関しては疑問が残る。ポピュリズムは、デマゴギーとナショナリズムを駆使して、国民の事実に基づいた理性的な判断を阻害する。また、投票行動の観点から見ても、国民は政治的知識に欠けることから、投票に不確実性が伴ってしまう。そのために、国民投票では合理的な判断の上に結果が導き出されるとは言えないのである。国民投票は直接民主主義の手段であることから、比較的民意を反映しやすいかもしれない。しかし、この手段が政策決定の上で必ずしも合理的ではないし、かえって国民同士の対立を顕在化させてしまうこともある。国民投票に頼ることが、果たして最良の政治を導くことになるのだろうか。

おわりに

本論文では、EU 離脱国民投票について4つの観点から考察した。第1節で論じたように、議会主権の国イギリスで、国民投票を行う意味は何であったのか。第2節で論じたように、経済的に見ても、イギリスがEUを離脱した場合のリスクは高く、離脱という選択が合理的な判断であったとは言えない。第3節で論じたように、キャメロン、EU側の共通の目的である残留という結果には至らなかった。第4節で述べたように、国民投票それ自体に含まれる負の側面からして、これは合理的な政策決定手段とも言うことができない。結果として、EU 離脱国民投票は様々な立場での対立を顕在化させてしまった。これらを考慮すると、果たして今回の国民投票は必要なものだったのであろうか。

注

- 1) 本論文における肩書きはとくに断らない限り当時のもの。
- 2) フランスやスイス、イタリアなど国民投票制度を有する多くの国々では、制度について憲法の条文で規定している。しかし、国民投票一般の手続の規定については各国で違いが見られる(福井, 2007)。
- 3) 2000年にPolitical Parties, Elections and Referendums Act 2000(2000年政党、選挙及び国民投票法)が制定され、国民投票の定義や運動規制などについては規定している。
- 4) 2014年のスコットランド独立是非を問う国民投票など地域レベルでの国民(住民)投票は過去に少なくとも9件実施されている。
- 5) フランスでは過去に20件以上(第五共和制成立以後では9件)、イタリアでは現行憲法下で70件(2016年12月には憲法改正是非を問う国民投票が実施された)、スイスでは1848年の連邦成立以来500件以上実施されている(2016年11月には「脱原発」の加速是非を問う国民投票が実施された)。

- 一方でロシアなどイギリスより実施件数が少ない国、アメリカやドイツなど全国レベルの国民投票制度を有していない国もある（山岡, 2013）。
- 6) フランス、スイスなどはすべての事案について拘束的国民投票である。イタリアやスウェーデンなどでは憲法（・法律）に関する国民投票は拘束的国民投票、重要政策に関する国民投票は諮問的国民投票である（山岡, 2013, 18）。
 - 7) 2016 年 11 月。政府が上訴したため最高裁での審理が行われ、2017 年 1 月に EU 離脱手続きの開始には議会の承認が必要との判断が下された。
 - 8) 導入された場合のイギリスの負担は、62%にも及ぶとのことである。試算によっては、71%との見積もりもある（鈴木, 2012, 45）。
 - 9) 金融派生商品あるいは金融派生証券のこと。
 - 10) ユーロ圏ワイドの金融取引税に関しては、オランダ、ルクセンブルク、アイルランドなども反対している。（鈴木, 2012, 48）。
 - 11) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2016 を参照。
 - 12) 前掲 11 を参照。EU 内で、イギリスのプレゼンスは大きく、人口は、独仏に次ぐ 3 位で、名目 GDP は、独に次ぐ 2 位である。
 - 13) EU の単一市場内では関税がかからず、イギリスはその恩恵を受けている。
 - 14) イギリス単独で、通商交渉を行う場合、現状と同等の権利を確保することが難しいことも指摘されている（細谷, 2016）。
 - 15) 前掲 11 を参照。また、イギリス経済の悪化が、他の欧州各国や日本、アメリカ、新興国の GDP に悪影響を及ぼす可能性が指摘された。
 - 16) EU 加盟国は、拠出金を払う（歳出）一方で、EU による地域支援や農業支援などの援助（歳入）を受けている。イギリスは、歳入よりも歳出の方が多い。ここでは、歳入よりも歳出が上回っている部分を「超過で支払っている」とする。2015 年では、歳入よりも歳出の方が、3720.1 百万ユーロ多いのである（European Union）。
 - 17) 各対立の原因については、この章の意図と外れてしまうため扱わないこととする。

参考文献

- 岩野智（2016）「イギリス国民投票—EU 離脱が選択された要因」『ワセダアジアレビュー』No. 19
- 梅津實（2016）「キャメロンと EU レファレンダム—混迷のイギリス 2010～15 年」『阪南論集 社会科学編』第 51 巻第 3 号
- 蛸谷敏（2016）「それでも、英国が EU から出たい理由」『日経ビジネスオンライン』<http://business.nikkeibp.co.jp/atcl/report/15/110879/062000369/>（アクセス 2016/12/21）
- 川野祐司（2014）「2014～2020 年の EU 中期予算と欧州 2020」『国際貿易と投資』65-75
- 山田邦夫（2016）「英国における対 EU 関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票」『レファレンス』1 月号
- 国立国会図書館調査及び立法考査局（2016）「英国の EU 離脱と日本への経済的影響」『調査と情報』第 916 号
- 鈴木利光（2012）「EU の金融規制改革における英国のポジション」『大和総研調査季報』2012 年春季号（Vol. 6）
- ツヴェタン・トドロフ（2016）『民主主義の内なる敵』大谷尚文訳、みすず書房
- 福井康佐（2007）『国民投票制』信山社
- 細谷雄一（2016）『迷走するイギリス—EU 離脱と欧州の危機—』慶應義塾大学出版会
- 三宅一郎（1990）『投票行動』東京大学出版会
- 山岡規雄（2013）「諸外国の国民投票法制及び実施例【第 2 版】」『調査と情報』第 796 号
- 山田真裕、飯田健（2009）『投票行動研究のフロンティア』おうふう
- 吉田健一郎（2013）「英国の賭け、“Brexit（脱 EU）”の現実味」『日経ビジネスオンライン』<http://business.nikkeibp.co.jp/article/money/20130205/243294/>（アクセス 2016/12/08）

- 吉田徹 (2011) 『ポピュリズムを考える』 NHK 出版
- European Union (2014) *Public Finance* 5th Edition
- Julie Smith, “The European Dividing Line in Party Politics” *International Affairs*, Vol. 88, No. 6 (2012)
- Newsweek (2016) BRITAIN IS STRONGER IN THE EU Vol. 166
- NHK ニュース・報道番組特集ダイジェストまとめ「イギリス離脱なら EU 経済はどうなる？現場最新報告」 <https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2016/06/0621.html> (アクセス 2016/11/23)
- 大和総研ホームページ「英国が国民投票を選択した理由」 http://www.dir.co.jp/research/report/place/intro-brexite/20160719_011075.pdf (アクセス 2016/12/23)
- みずほ総合研究所ホームページ「英国の EU 離脱とその影響」 <http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/urgency/report160609.pdf> (アクセス 2016/12/08)
- ADDE POLLING LESSONS FROM BREXIT: THE REASON THE UK VOTED TO LEAVE THE EUROPEAN UNION AND HOW OTHERS COULD FOLLOW http://addeurope.org/doc/POLLING_LESSONS_FROM_BREXIT-THE_REASON_THE_UK_VOTED_TO_LEAVE_THE_EUROPEAN_UNION_AND_HOW_OTHERS_COULD_FOLLOW.pdf#search=%27ADDE+polling+lessons%27 (アクセス 2016/12/05)
- BBC ホームページ “Cameron : Financial transactions tax ‘not a good idea’” <http://www.bbc.com/news/business-22462523> (アクセス 2016/12/13)
- BBC ホームページ “EU referendum : The result in maps and charts” <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028> (アクセス 2016/10/22)
- BBC ホームページ “IMF says EU exit ‘largest near-term risk’ to British economy” <http://www.bbc.com/news/business-36561720> (アクセス 2016/12/21)
- Daily Mirror ホームページ Revealed : “The top 10 most working class areas in England and Wales” <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/can-you-guess-what-most-5694460> (アクセス 2016/12/07)
- European Union ホームページ “EU expenditure and revenue 2014-2020” http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (アクセス 2016/12/25)
- Newsweek ホームページ *Are Britain’s ‘Brexit’ Campaigns Really Telling Lies?* <http://europe.newsweek.com/cameron-brexite-lies-untrue-boris-johnson-michael-gove-467474?rm=eu> (アクセス 2016/12/24)
- Prime Minister Cameron’s speech on the future of the EU and the UK’s Relationship with it. <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg> 23 January 2013. (アクセス 2015/12/5)
- The Conservative Party Manifest 2015 : Strong Leadership, A Clear Economic Plan, A Brighter, More secure Future <https://www.conservatives.com/manifesto>. (アクセス 2016/12/5)
- UK Parliament ホームページ “Referendums held in the UK” <http://www.parliament.uk/get-involved/elections/referendums-held-in-the-uk> (アクセス 2016/11/21)
- YouGov ホームページ “EU Referendum” https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/y0omer21fg/YG-Trackers-Europe-Referendum-050216.pdf (アクセス 2016/12/11)
- YouGov ホームページ “Introducing The YouGov Referendum Model” <https://yougov.co.uk/news/2016/06/21/yougov-referendum-model/> (アクセス 2016/10/22)