

英国キャメロン政権の対EU政策

— 国民投票で問われたもの —

財務省財務総合政策研究所特別研究官

久米 眞司

2020年7月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

英国キャメロン政権の対EU政策 －国民投票で問われたもの－*1

久米 眞司*2

要 約

2016年6月23日にイギリスで実施された、EU残留か離脱かを問う国民投票では、EU離脱を支持する票数が残留を支持する票数を上回ったものの、その差は大きいと言え、国論を二分するような結果となった。本稿では、キャメロン政権において国民投票が実施された背景を中心に扱う。具体的には、①国民投票についてのキャメロン首相のスタンス及び関連する国会制定法、②国民投票の実施を表明したブルームバーグ演説、③英・EU間の権限配分の在り方を調査した権限バランスレビュー、④国民投票実施前にEU側と交渉した「成果」である英EU改革合意等について時系列に沿って辿ることで、国民投票の実施が単発的な事象でないこと（反EU、反移民を掲げたイギリス独立党（UKIP）の伸長や保守党内の強硬な欧州懐疑派の台頭等によりキャメロン首相が苦境に陥っていく過程における事象として位置づけることができる一方で、同首相がイギリスとEUとの関わり方を模索する中で立てた「戦略」の一環としてもとらえることができること）を示し、「国民投票で何が問われていたか」を確認するとともに、⑤「国会主権の原則」に立つイギリスにおける国民投票の法的含意、⑥EC加盟継続の是非に係る1975年国民投票にも言及し、併せて「本来的な」争点が見出しにくいといった国民投票の限界にも触れる。

キーワード：イギリスのEU離脱（ブレグジット）、キャメロン政権、2016年国民投票、1975年国民投票、2011年欧州連合法、2015年欧州連合国民投票法、ブルームバーグ演説、権限バランスレビュー、英EU改革合意、国会主権の原則、EU法の優位性の原則、1972年欧州共同体法、「一層緊密化する連合」、域内市場（共同市場、単一市場）と自由移動、ユーロ、移民、EUの「深化」と「拡大」

JEL Classification: F15, F22, F36, F53, J61, J68, K33, K49, N44.

I. はじめに

2016年6月23日、イギリスのEU離脱（「ブレグジット（Brexit）」）の是非を問う国民投票

*1 本稿を執筆するにあたり、小林剛也財務総合政策研究所客員研究員から貴重なご意見をいただいたほか、関係者から多大なサポートを得たところ、謝意を表したい。

*2 財務省財務総合政策研究所特別研究官

(以下「2016年国民投票」という。)が実施された。その結果、離脱を支持する票数が残留を支持する票数を上回ることになった(51.9%対48.1%)¹⁾。見方によっては「僅差」ともいえる結果であったが、これによりEU離脱に向かう流れはほぼ確定的になったといえる²⁾。正式にイギリスがEU離脱を果たしたのは国民投票の実施から約3年7ヶ月経った2020年1月31日であるが、これはEU離脱の条件についてのEUとの交渉が難航したことと、その交渉結果についてなかなか国内議会の承認が得られなかったことによるところが大きく、2016年国民投票の結果そのものを覆すものではなかったと考えられる。今後は、離脱後のイギリスとEUの将来関係等をどのように構築し、イギリスのプレゼンスをいかに高めていくかがイギリスの「政治」の重要な課題となっていくと思われる。その意味で、「ブレグジット」の評価が定まるのはまだ先のことではないかと考える。

本稿では、イギリスのキャメロン政権がどのような対EU政策を採ってきたのか、2016年国民投票で問われたものは何であったのか、その後の混乱を招いた要因として何が挙げられるか等について整理・分析し、ブレグジットという事象を考える上での視座を提供することを試みたい。

2016年国民投票の投票結果は、上記のとおり国論を二分するものであった。これをイギリスの政治的・社会的分断状況の象徴的な表れとみることもできよう。そこで、EUに関わる政治的課題に対処する手段として国民投票が選択された背景を中心に提起することとしたい。具体的には、2010年からの2016年頃までの比較的短いスパンに照準を置き、キャメロン政権の発足から2016年国民投票の実施に至るまでの過程を追っていくこととする。

II. 2016年国民投票とEU離脱 (ブレグジット)

II-1. キャメロン政権の対EU政策

II-1-1. 第一次キャメロン政権の発足等

(1) 第一次キャメロン政権の発足

2010年5月、イギリスにおいて、戦後初の連立政権である第一次キャメロン政権が発足した。2010年下院総選挙の結果、どの政党の議席も過半数に達さない、いわゆる「宙づり議会」という状況になったことから³⁾、第一党である保守党と第三党である自由民主党が手を組んだのである。

¹⁾ EU Referendum Results, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results>, (accessed 2020-01-27).

²⁾ さらに、2019年12月12日に実施された総選挙において、2020年1月31日までに「ブレグジットを成し遂げる」ことを公約として掲げた保守党が圧勝したことで、イギリスのEU離脱が決定づけられたといえる。

³⁾ Election 2010, *BBC News*, <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>>, (accessed 2019-08-21).

キャメロンが率いる保守党は、いわゆる「欧州懐疑派」を多く抱えていた。欧州統合の深化・拡大に異を唱える者が党内で勢いを増してきた兆候は、上記総選挙における保守党のマニフェスト⁴⁾でも確認できる。マニフェストに掲げられた「公約」の一つに国民投票に関わるものがある。EU基本条約⁵⁾の改正によってイギリスからEUに新たに権限を移譲する場合などには国民投票を必要とすることを法制化する、というものである（「レファレンダム・ロック (referendum lock)」と表現している。）。このような公約は、イギリス国民の間にEUに対する反発や抵抗感が広がっているのではないかと保守党内の相当数が感じており、相応の危機感を抱いていることを反映したものといえよう。

後にキャメロン首相が2016年国民投票の実施に踏み切った直接の理由を特定するのは必ずしも容易ではないが、国民投票を求める保守党内の欧州懐疑派の圧力の存在が背景にあるとみることができよう⁶⁾。キャメロン元首相は2019年に出版された回顧録（以下、「回顧録」という。）の中で、「議会制民主主義」を引き合いに出しつつ、自分が保守党議員の見解に深い関心を払ったことを悪いこととは思っていない、と語っている⁷⁾。もっとも、保守党内にはEU離脱までは考えていない「穏健な欧州懐疑派」が多くいたことからみても、キャメロン元首相のこうした「認識」には一定の留保を付すことが適当ではないかと考えられる。いずれにせよ、キャメロン首相が党内をまとめることに苦勞していたことがうかがえよう。

（2）国民投票をめぐる動き（ブレア及びブラウン労働党政権）

イギリスの対EU政策と国民投票とをリンクさせる手法は、上記の第一次キャメロン政権が発足する前のブレア及びブラウン労働党政権においても存在した。労働党は1997年総選挙及び2001年総選挙のマニフェストにおいて、ユーロ参加の是非を問う国民投票の実施を公約していた⁸⁾（ユーロ不参加の決定に伴い、国民投票は見送りになった。）。

さらに、2005年総選挙における労働党マニフェストは欧州憲法条約に関する国民投票を公約していたが、同条約草案がフランスとオランダにおける国民投票で否決されてしまったことを受け、イギリスでの国民投票の実施は見送られることになった⁹⁾。これは、EUとの関係を争点とする国民投票がイギリス以外でも行われた例としても注目される¹⁰⁾。

4) The Conservative Manifesto 2010: Invitation to Join the Government of Britain

5) EU条約とEU運営条約（EU機能条約とも呼ばれる）を合わせた総称。

6) See Cameron (2019), p.406.

ただし、キャメロン元首相は、イギリス独立党（UKIP）の潜在的伸長や保守党のマネジメントの困難さ、及び次期総選挙において説得力があり評判のよいヨーロッパ政策を示す必要性は自分の懸念事項であったが、それらは国民投票の約束につながる決め手ではなかった、と述べている。See Cameron (2019), p.407. ただし、左記事項への言及自体がとりもなおさず当時のキャメロン首相の陥っていた苦境の深刻さを表しているともみることができよう。なお、本稿脚注33)参照。

7) Cameron (2019), p.406.

8) 山田 (2016)、p.71

9) 同上。

10) フランスやオランダでの国民投票による条約草案の否決の理由等について、東野(2019)参照。

欧州憲法条約の締結は頓挫することになったが、その内容の多くはリスボン条約という形で継承されることになった（2007年12月署名、2009年12月発効。）。当時の野党保守党の党首であったキャメロン氏は、『サン』紙に寄稿し、労働党のブラウン首相に対し、リスボン条約について国民投票を実施せよと迫り、保守党が政権に就けばいかなる「EU条約」についても国民投票にかけることを「断固として保証」と宣言したが、ブラウン首相は、リスボン条約は憲法条約ではないとして国民投票の実施を拒否したという¹¹⁾。後に政権に就いたキャメロン首相が、「EUとの再交渉」を経た国民投票の実施に臨んだことにつながるエピソードとみることができよう¹²⁾。

II-1-2. 2011年欧州連合法¹³⁾

2010年5月、保守党と自由民主党が連立した第一次キャメロン政権が発足したことは既に述べたが、両党の間の連立プログラム¹⁴⁾においても、保守党マニフェストにあった「レファレンダム・ロック」に関する記述が取り込まれたところである。これが背景となって、2011年7月19日に2011年欧州連合法が制定された。

2011年欧州連合法は、EU基本条約の改正によって国の権限をEUに新たに移譲する場合などに、(国会制定法による承認のほか) 事前に国民投票における支持を得ることを必要とする旨定めている。

注目されるのは、同法が、例えば、イギリスのユーロ採用や、シェンゲン協定参加によるイギリスの国境管理の撤廃¹⁵⁾などについても、国民投票における支持を必要とする規定を置いていることである。これは、イギリスがこれらの決定を国家統治の根幹に関わる事項と位置付けていることを含意しているものと考えられる。このことは、「通貨」や「国境」に関わる分野において、域内市場の統合を推し進めるEUと、自国の政治の在り方を自分たちで決定することを重視するイギリスとの間で、衝突が起こりやすいポテンシャルが存在していたことを示唆するものともいえよう。

2011年欧州連合法は、国民投票を必要とする基準を詳細に規定しているが、EU離脱に関する規定は置いていない。したがって、「EU離脱の決定に当たっては国民投票の実施を要する」ことの法的根拠を同法に求めることはできない。このことから、同法は、イギリスがEU法秩序に組み込まれていることを前提としたものであり、そのような統治の基本構造そのものを変更することまでは射程に入れていないと評価することができる。ただし、2011年の時点で、EUの権限拡張に対する警戒心が法律という形で顕在化することになっ

11) 山田 (2016)、p.71

12) See Cameron (2019), pp.119-120.

13) European Union Act 2011, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents/enacted>>

14) HM Government, *The Coalition: Our programme for government*, May 2010, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf>, (accessed 2019-10-08).

15) シェンゲン協定は域内の入国管理を撤廃するものであるが、イギリスは参加していない。

たこと（さらに、EUとの関わり方を決する局面において「国民投票」に積極的な役割を持たせるべきだとする考え方が勢いを増したこと）に留意する必要があると考える。実際には、2011年欧州連合法の制定によっても保守党内の欧州懐疑派の勢いはおさまることではなく、2010年のギリシャ債務危機に端を発したユーロ危機が深刻化する中で、その声は一層高まっていった¹⁶⁾。

II-1-3. ブルームバーグ演説¹⁷⁾

(1) 演説の構成等

2013年1月23日、キャメロン首相は、ロンドンのブルームバーグ社で対EU政策に関する演説を行った。この演説において、キャメロン首相は、(2015年の次期総選挙における保守党勝利という条件付きではあるが) EUに残留するか、あるいは離脱するかを問う国民投票を2017年までに実施することを表明した¹⁸⁾。この演説は、その後の2016年国民投票につながるものとして重要と考えられるので、その内容について以下でやや詳しく触れることにする。

ブルームバーグ演説は、大要、次のような構成になっている。すなわち、①イギリスの精神性等を紹介した上で、②EUが直面する3つの試練、③新しいEUのビジョンを示すに当たっての5つの原則を挙げ、④それがイギリスにとってどういう意味を持つかを示した後、⑤事前のEUとの交渉を前提とした国民投票の実施を表明している。演説の最後では、改革後のEUにとどまる意義を強調している点が注目される。以下、順に説明することとする。

まず、キャメロン首相は、島国であるイギリスの性格として、その独立心や率直さ、主権を守ることにかけての情熱を有していることを挙げ、併せてその実利的な思考の枠組みにも触れている。その上で、EUは「繁栄、安定、自由と民主主義の支え」という目的に至る手段であり、目的そのものではない、と位置付けていることが注目される。その一方で、イギリスはヨーロッパに独自の貢献をなしてきたとしながら、「私はイギリスの首相として、EUの将来のための前向きなビジョンを語りたい」と述べている。

続けて、キャメロン首相は、EU及びイギリスが直面している主な試練として、①ユー

¹⁶⁾ 2011年10月、保守党の欧州懐疑派議員らが、EU離脱について国民投票の実施を求める動議を下院に提出した。同動議は否決されたが、党議拘束にもかかわらず、保守党は81人もの大量の造反者を出した。See Cameron (2019), pp.330-332.

¹⁷⁾ Cameron, David. (2013), EU speech at Bloomberg, 23 January 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>, (accessed 2019-09-30). 演説の全文については、"David Cameron's EU speech – full text," *The Guardian*, 23 January 2013 を参照。 <<https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum>>, (accessed 2019-08-30).

¹⁸⁾ キャメロン首相がブルームバーグ演説をした背景について、イギリスの経済状況や移民問題、イギリス独立党(UKIP)の躍進、及び保守党の分裂回避の必要性を挙げるものとして、山本(2019b)参照。ただし、本文中でも触れているように、ブルームバーグ演説では移民問題について特段の言及がない(本稿 p.11)。

ロ圏の問題（通貨の長期的な成功を確保するガバナンスが必要）、②ヨーロッパの競争力の危機的問題（労働市場を制約する複雑なルール等が存在）、及び③EUにおける民主的な責任と同意の欠如（EUが自分たちを代表して行動しているようにみえない）の3つを挙げている。

（2）新しいEUのビジョン（5つの原則）の提示

次に、キャメロン首相は、新しいEUのビジョンを考えるに当たっての以下の5つの原則を示し、EUに改革を求めている。

第一の原則として「競争力」を挙げ、EUの中核は「単一市場」¹⁹⁾とし、それを完成させ、加盟国の競争力を高めることに焦点を当てるべきとする。この点に関し、キャメロン首相は、サービス、エネルギー及びデジタルについて「単一市場」は不完全であり、また、アメリカ、日本及びインドとの間で機動的な通商協定を求めたいなどとしている。

第二の原則は「柔軟性」である。キャメロン首相は、EUが加盟国の多様性に対応できるようにでなければならないとし（イギリスを含む多くの国は、『一層緊密化する経済的・政治的統合の実現』という目標を受け入れていない』とも述べている。）、すべての加盟国に同水準の統合を求めるというアプローチにこだわるべきではないと主張している。EUの基盤は単一通貨というよりは単一市場である（非ユーロ圏もまた自己の利益を守る必要がある）とした上で、柔軟で積極的な協力がEU加盟国をより密接に結び付ける接着剤になると述べているところである。

第三の原則として、キャメロン首相は、EUの権限は、単に加盟国から移譲されるだけでなく、加盟国に戻せるようになってなければならない、とする。この関連で、既にイギリスにおいてイギリスとEUとの間の権限バランスレビュー²⁰⁾を始めていることにも言及している。

第四の原則は、「民主的な責任（アカウンタビリティ）」である。EUにおける民主的正統性と責任の源は各国議会にあり、そうあり続けるとし、各国議会により大きく、より重要な役割を果たさせる必要があると主張している。

第五の原則は、「公平さ」である。キャメロン首相は、ここでもユーロ圏の問題を取り上げ、ユーロ圏のためのいかなる新たな取り決めもユーロ圏内と圏外の諸国にとって公平なものでなければならないと述べている。そして、ユーロ圏の境界線と単一市場の境界線が一致すべき経済的理由は薄弱であるとし、すべての（単一市場の）メンバーにとっての単一市場の一体性と公平さを守ることがきわめて重要であると主張している。

19) 「物、人、サービス及び資本の自由移動が両条約〔＝EU条約及びEU運営条約〕の規定に従って確保される域内国境のない領域」からなる（EU運営条約26条2項）。かつては「共同市場」と呼ばれ、EU基本条約では「域内市場」と呼ばれている。中村（2019）は、『共同市場』は、EU域内（＝EU諸国間）の経済活動の自由化とEU域外（＝EUに属さない諸国との関係）に対する共通政策の確立という二つの面からなっていた。」とする。（pp.27-30 参照）

20) 本稿 pp.11-15 参照。

(3) イギリスの対EU観への言及

キャメロン首相は、以上のように新しいEUを構想するに当たって依って立つべき原則を示した後、イギリス国民がEUについてどのように思っているかについて話を進めていく。ここで紹介されるのが相当に厳しい対EU観であることが注目される。例えば、イギリス国民は自分たちが参加していない方向にEUが進んでいると感じ、不必要なルールや規制とも思うものによって自分たちの生活が影響を受けていることに憤慨している、と指摘しているのである。

さらに、「なぜ、自分たちが参加することを選んだもの、『共同市場』だけを得られないのだろうか」と多くの人が疑問に思っていること、EUが目指している政治統合の水準はイギリスが快く思うところをはるかに超えていること、次々となされる条約改正によって加盟国とEUとのバランスが変わっていくのを目にしていること（それに関わる国民投票は実施されなかったこと）、ユーロ圏の統合の深化がユーロ不参加国にとってどのような意味を持つか、訝しげに思っていることを指摘し、その結果として今やイギリスにおけるEUに対する民主的な承認 (consent) は非常に薄い (wafer thin)、とまで言い切っている。

それでは、上記のようなキャメロン首相の言説にみてとれる、イギリスの欧州懐疑の念がここまで強まった背景としては、どのようなものが挙げられるだろうか。一つには、ヨーロッパ統合が、最終目標が示されないまま漸進的に（しかし着実に）進められたこと²¹⁾もその背景にあるのではないだろうか。少なくともEC加盟当初の段階では、イギリス国民の多くは、今日のような形で加盟国の主権的権利の制限を伴うEU統合（特に通貨統合・政治統合）が展開されるという見通しは持っていなかったであろう（もっとも、最終目標が最初の時点では明示されないアプローチこそが、EUの統合の「深化」が実現した大きな要因ともいえよう²²⁾）。

これと併せて、EUにおける意思決定プロセス（立法手続）の変遷がイギリスの懸念を強めていったことも考えられる。条約改正等を重ねるにつれて、かつて閣僚理事会において加盟国の全会一致で決められていたことの多くが、特定多数決²³⁾で決められるようになっていった。これは、一国の意に沿わないことであっても単独では一方的に阻止すること

21) 庄司（2015）p.22 参照。

22) 庄司（2015）によれば、ヨーロッパ統合には当初、国家は主権の委譲を行うがそれを経済統合という限定的な領域にとどめる一方、統合による経済的利益を加盟国に配分することにより市民からの支持を確保する、という暗黙の了解（「スプラナショナル・コンプロマイズ」）があったとされる。当初のスプラナショナル・コンプロマイズの範囲はせいぜい市場統合までであった、という（pp.27-28 参照）。

23) 「特定多数決」をとる政策・立法事項について、欧州委員会（→EUの立法事項の大部分について提案権を独占。）の提出法案を可決するには、閣僚理事会において、16カ国以上が賛成し、かつ、それらの国の合計人口がEU総人口の65%以上になることが必要となる（当該数値はイギリスのEU離脱前のもの。このほか、「通常立法手続」においては、閣僚理事会とともに欧州議会が採択権を持つ。）。中村（2019）pp.74-79 参照。

ができないことを意味する²⁴⁾。自国の国益に悪影響を及ぼすおそれがあるという懸念を抱く加盟国が出てくることも想定できる。ユーロ圏に関わる決定であっても、非ユーロ圏に影響を及ぼす場合には相応の発言権を確保してほしいという主張は、こうした懸念の延長線上に出てくるものといえよう。

(4) 国民投票の実施の表明

キャメロン首相は、ブルームバーグ演説においてイギリス国民のEUに対する不満や反発などを指摘した上で、自分は国民投票に肯定的であると明言する。イギリス国民に意見を求めることを考えようとならない者は、最終的なEU離脱を招く可能性をより高くしている。ただし、キャメロン首相は、国民投票を直ちに実施するという方法を探らず、EUに改革を求め「新しい合意 (new settlement)」を得た上で、EUにとどまるか、離脱するかを問う国民投票を実施する、と表明している（ただし、2015年に実施される総選挙において保守党が勝利することが前提とされている。このことから、ブルームバーグ演説の段階では国民投票の実施が公的に政府の方針として示されたわけではないといえよう。）。このことは、EU離脱の是非を議論することを政治課題として位置づけ、議論の帰趨によってはEUを離脱するという選択肢もあり得ることを明言し、併せて、離脱の是非の検討の過程で国民投票を実施することを約束したという点で、非常に重い意味を有すると考える²⁵⁾。

そして、キャメロン首相自身は、既に述べたように、演説の終盤でEUに残留することの意義を強調している。すなわち、EUを離脱してもヨーロッパは最大の市場であり続けること、地理的に永遠に隣人であること、法的なコミットメントの複雑な網に縛られていることを指摘しつつ、EUにおける決定がイギリスに重大な影響を及ぼし続ける見通しを示している。そして、残留していたならば有していた拒否権や発言権を失ってしまうことに注意を促している。

(5) キャメロン首相の「認識」等

以上のように、ブルームバーグ演説は、EU離脱によるリスクの存在を強調しつつも、EUの課題や問題点（とみていること）にも相当程度言及している。この演説には、意図するとせざるとにかかわらず、EU離脱派を勢いづかせるような効果があったことは否めないと思われる。それでは、キャメロン首相は、なぜこのような演説をしたのであろうか。

キャメロン元首相は、回顧録の中で、ブルームバーグ演説で国民投票の実施を表明した

²⁴⁾ 中村（2019）pp.83-87 参照。

²⁵⁾ その後、2015年総選挙での保守党勝利後の施政方針演説において、政府の方針として「イギリスとEUとの間の関係を再交渉し、すべての加盟国の利益のためにEUの改革を求め」、併せて「EU残留又は離脱を問う国民投票を2017年末までに実施することを早期に法制化する」ことが示された。See Queen's Speech 2015 <<https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2015>>.

理由等について述べている²⁶⁾。2016年国民投票に至るまでの過程で非常に大きな節目となる事柄であることから、以下に紹介することとしたい。なお、キャメロン首相が2016年国民投票の実施に踏み切ったことには多くの批判が寄せられていることから、回顧録にはこれらの批判に対するキャメロン元首相の「弁明」という要素も含まれている可能性がある、という点にも留意が必要と考える。

国民投票を実施しなければならなくなると実際には信じていなかったから、国民投票の約束をする決断をしたという非難は、全くの誤りである、とキャメロン元首相は述べている。彼は当初から、保守党の人々（議員だけではなく、メディアや有権者を含めて）は、国民投票の約束を放棄して連立政権を組むことを支持しないであろうことを理解していた、というのである。また、実際、自由民主党が国民投票を阻むとは思っていなかった、とも述べている²⁷⁾。この点については、実際には、総選挙において保守党がどこまで議席を獲得できるか、確証はなかったとみられることに留意する必要があると思われる。

また、残留派が勝つだろうとひとりよがりと思っていたから国民投票の約束は軽率だったという考え方は、全く真実と異なっており、離脱派が勝つおそれがあることは当初からわかっていた、とキャメロン元首相は述べている。その上で、イギリスにとって正しいことであると真に信じたから国民投票の約束をした、としている²⁸⁾。キャメロン元首相の立場からはこのような説明になるのであろうが、この説明のみでは残留派からみて多大なリスクを伴う国民投票の実施になぜ踏み切ったのかという疑問は依然として残ると思われる。

キャメロン元首相によれば、EUは変化を遂げつつあったし、ユーロ危機がその変化に拍車をかけていた、ということである。そして、ユーロを自らの通貨とする統合主義者によってその将来が左右される組織の中であって、イギリスは取り残されてしまう危機にあった（イギリスの国益を脅かす決定が下され始め、ユーロの取引をロンドン・シティーからパリ又はフランクフルトに移すことが試みられるようになったことなど）、とキャメロン元首相はいう²⁹⁾。

また、キャメロン元首相は、大部分のイギリス国民が「一層緊密化する連合」を望んで

26) Cameron (2019), pp.398-417.

27) *ibid*, pp.399-400.

28) *ibid*, p.400.

29) *ibid*, pp.400-401. See also pp.631-632.

特筆すべきは、2011年12月8～9日の欧州理事会（EUのサミット会合）において、ユーロ危機に対応するためのEU基本条約の改正にキャメロン首相が反対し、拒否権（*veto*）を行使したことである（キャメロン元首相は、イギリスの金融部門を守るセーフガードが盛り込まれなかったことを理由として挙げている）。結果として、EUの枠外でイギリス抜きの「財政協定」がとりまとめられるに至った。この一連の出来事が、EUの中でのキャメロン首相の孤立感を深めることになり、EUにおけるイギリスのプレゼンスを高めるためにどうすべきかを模索するようになったきっかけの一つではないか、と推察される。See Cameron (2019), pp.332-340.

上記の経緯を題材とした、イギリスがEUに及ぼす影響等に関する英国下院外務委員会の分析につき、See Foreign Affairs Committee of the UK House of Commons (2013), 'The future of the European Union: UK Government policy', pp.20-34.

<<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaff/87/8706.htm>>

いなかったことを指摘し、イギリスは常に政治統合の提案には慎重であったにもかかわらず、実際に起こったことは政治統合の進行である、と述べ、E E C / E C / E U の歴史を紹介している（ユーロ導入、欧州中央銀行（E C B）設立、社会憲章の採択等）。そして、アムステルダム条約やニース条約の署名に当たって国民投票が実施されなかったことや、欧州憲法条約草案について国民投票の約束が果たされなかったこと、さらには欧州憲法条約草案の内容を修正したリスボン条約も国民投票に付されずに批准されたことに言及している³⁰⁾。

さらに、キャメロン元首相は、自分は保守党の欧州懐疑主義というよりはイギリスの欧州懐疑主義に応えたのである、と述べている（仮に保守党のマネジメントだけの話であれば、離脱か残留かを問う形ではない国民投票を検討したかもしれない、とも述べている）。そして、キャメロン元首相は、イギリスにとって国民投票なしの将来は予見することができず、国民投票を実施したこと自体は間違いではなかったと信じているが、その結果については深く悔いるところである、としている³¹⁾。イギリスにとって国民投票なしの将来は予見することができないとの見解、及び国民投票を実施したことの当否等については、議論があるところであろう。

ブルームバーグ演説に示されたE Uに対する課題や問題点等は、（保守党の欧州懐疑派に対するメッセージや交渉の相手方であるE Uへの牽制という性格も帯びていると思われるが）キャメロン首相自身が懸念していたところでもあるのではないだろうか。そのような懸念は自分だけではなくイギリス国民も共有しているとみていたことが、キャメロン首相の判断に影響を及ぼした可能性がある。また、キャメロン首相にとっては、E Uとの再交渉と国民投票は、コインの表と裏の関係であったという³²⁾。キャメロン首相が立てた戦略は、E Uとの再交渉でイギリスにとってよりよい条件を得た後に国民投票を実施するというものであった³³⁾が、その戦略は失敗に終わったことを彼自身率直に認めている³⁴⁾。

一方で、2016年国民投票に至る過程は、キャメロン首相の積極的な意思のみで導かれたものではないことは明らかである。既に触れたとおり、キャメロン首相は、保守党内に強硬な欧州懐疑派を抱えており、党内基盤を固めるためには相応の目配りをする必要があった。また、反E U、反移民を旗印として掲げていたイギリス独立党（U K I P）の躍進も保守党の動揺を誘う要因であったと推察される（ヨーロッパを揺るがすポピュリズムの台頭の一様相としてとらえることができよう）。山本（2019b）は、「当初は選挙でも一%未

³⁰⁾ *ibid*, pp.401-404.

³¹⁾ *ibid*, pp.407-408.

³²⁾ *ibid*, p.622.

³³⁾ 2012年1月の時点で、イギリスとE Uの関係を变えて国民投票に臨むことが事態を变える唯一の方法と考えていた、とキャメロン元首相は述べている。そこでは、ユーロ導入や多速度式欧州（加盟国間で時間差をもって欧州統合を進めるもの）によりヨーロッパや英ヨーロッパ間の関係が変わってきているという当時の認識が示されている。See Cameron (2019), pp.339-340. なお、2012年は、保守党内の強硬派の動きがより激しくなっていた時期であることについて、梅津（2016）参照。

³⁴⁾ *ibid*, p.400.

満の得票率しか得られない泡沫政党であったUKIPは、二〇〇四年の欧州議会選挙でイギリスの政党の中では第三党となり大躍進を果たした。やはり比例代表制のおかげで議席を獲得でき、その後の発展の土台を築いたのだった。そして二〇一四年の欧州議会選挙ではイギリスでついに第一党の座を獲得した。翌二〇一五年のイギリス総選挙では、小選挙区制という仕組みのため獲得議席は一つにとどまったものの、得票率では第三党に踊り出た。UKIPのこの躍進が、首相のデーヴィッド・キャメロンを脅かし、……イギリスのEU離脱の伏線となっていくのである。」と分析している³⁵⁾。

なお、ブルームバーグ演説には、2016年国民投票で取り上げられた移民問題に関連する、「人の自由移動」への言及がない。キャメロン首相は、ブルームバーグ演説を行った時点では、EU域外から多数の移民流入が移民数を押し上げている状況が継続すると考えていたが、それは間違いで、最初からEU域内の自由移動について言及すべきであった、と述べている³⁶⁾。この時点では、その後の移民問題の先鋭化については予見していなかったとみられる。

II-1-4. 権限バランスレビューと移民問題

(1) 権限バランスレビュー³⁷⁾

既に述べたように、キャメロン首相は、ブルームバーグ演説において、EUの権限を加盟国に取り戻すという文脈において、既にイギリスとEUとの間の権限配分の在り方を調査する「権限バランスレビュー」を始めていることに言及している。当該権限バランスレビューは、その後のキャメロン首相のEUとの「再交渉」に影響を与えた可能性があるもので、それがどのようなものであったか、以下で述べることにしたい。

権限バランスレビューの実施の「公約」は、保守党と自由民主党との間の連立プログラムに盛り込まれていた。権限バランスレビューの目的は、どの権限がEUあるいはイギリスの権限かを見極め、それがイギリスの国益にとってどういう意味を持つかを検証することであり、広範な政策分野を対象にするものであった。基本的に、専門家、各種団体、個人、及びイギリス以外のEU加盟国等からの回答を募り、それを「エビデンス」として整理するという手法をとっている。「エビデンス」には、「動かしがたい事実 (hard fact)」から意見、推測に至るものまで様々な性格のものがある。

権限バランスレビューの実施は、2012年7月12日、ヘーグ外相によって下院において表明された³⁸⁾。ヘーグ外相は、権限バランスレビューは国民投票の問題とは区別されると説明する一方で、当該作業が今後の議論や国民投票にとっても非常に有効なものになると信じ

35) 山本 (2019b)、pp.326-327.

36) *ibid*, p.412.

37) 権限バランスレビューについては、右を参照。<<https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>>, (accessed 2019-10-16). なお、権限バランスレビューに関する一次資料等を調べるに当たっては、山田 (2016) を参考としたところが大きい。

38) House of Commons Hansard Debates for 12 July 2012, Cols 468-483.

ている、とも述べている。すなわち、国民投票について決断する前に、ヨーロッパがどのように発展するか、ユーロ圏の危機の発生中に何が起こるか、自分たちが相手にしているヨーロッパの組織 (structure) はどのようなものか、ヨーロッパとイギリスとの関係を改善するために何ができるかを知るために当該作業が必要だ、との見解を示したところである³⁹⁾。

権限バランスレビューは2014年12月に終了した (報告書は4期に分けて公表された。)。当該レビューの結果がキャメロン首相の対EU政策にいかにか活かされたかは必ずしも明確ではないが⁴⁰⁾、例えば、キャメロン首相がブルームバーグ演説で言及していた、「一層緊密化する連合」という概念について「柔軟性」を求めるスタンス (すべての加盟国に同じ目標に向けた同水準の統合を強制しないことを求めるスタンス) あるいは「EUの権限は加盟国から移譲されるだけでなく加盟国に戻せるようになってなければならない」とするスタンスなどは、その後のEUとの再交渉でも維持されることとなった⁴¹⁾。

権限バランスレビューに係る報告書は膨大な量にのぼるが、第3期の2014年に公表された「単一市場：人の自由移動」報告書⁴²⁾は、「人の自由移動」に関する権限バランスがイギリスの国益に及ぼす影響等を詳細に示すものとして注目に値することから、次の項でその内容を紹介することとする。

(2) 「単一市場：人の自由移動」報告書

A 報告書の構成等

「単一市場：人の自由移動」報告書 (以下「報告書」という。) は、第1章でEU権限の歴史的展開及び現状について説明した後、第2章で「人の自由移動」がイギリスにとっての利益に与える影響について述べ、第3章で将来の選択肢と課題について述べる、という構成になっている。

報告書の「エグゼクティブ・サマリー」(6-7頁) に記載されているように、第2章で展開される意見等 (提出された「エビデンス」) には、かなりの幅がある。「人の自由移動」を「単一市場」に必要なパーツとして評価し、イギリス経済にとって広く好影響をもたらすとする意見がある一方で、例えば、雇用上の競争、公的サービス及び住居に対するネガティブな影響を強調する者もいる、とされている (6頁)。以下では、移民問題を考えるに当たって参考となる「エビデンス」をやや詳しく紹介する。

³⁹⁾ House of Commons Hansard Debates for 12 July 2012, Col 476.

⁴⁰⁾ 山田 (2016) は、権限バランスレビューの報告書について、「単一市場：人の自由移動」報告書は例外として、「ほとんどの分野で現状の権限バランスはおおむね適切であることを示していると受け取られた」としている (p.75)。

⁴¹⁾ See Cameron (2019) pp.629-631.

⁴²⁾ HM Government (2014), *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union - Single Market: Free Movement of Persons*, Summer 2014.
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335088/SingleMarketFree_MovementPersons.pdf>, (accessed 2019-09-03).

B 2004年のEU拡大による中東欧諸国からの移民増加

まず、報告書の第2章では、単一市場の性質が2004年におけるEU拡大によって著しく変わったと指摘している。この時期は中東欧8カ国（EU8と呼ばれる。）を含む10カ国が新たに加盟したときであり、イギリス在住のEU市民が2004年の約110万人から2012年の約230万人に著増している（2.8段、27頁⁴³⁾）。報告書は、2004年においてイギリス、アイルランド、スウェーデンの3か国のみがEU8に対して自国の労働市場への完全なアクセスを認めたことが、この顕著な増加の主要な要因であったことは明らか、としている。報告書によると、イギリスにおいて外国籍を有する最大の単一グループはポーランド国籍を有する者であり、2004年の6万9千人から2012年の約70万人にまでに増加した（2.9段、27頁）。

なお、報告書は、ルーマニア及びブルガリア（EU2）のEU加盟の際には自国の労働市場へのアクセスを制限することを決断した結果、EU2からのイギリスへの人口流入はEU8からの人口流入に比してかなり抑えられた、と述べている（2.14段、30頁）。

C 労働市場への影響等に関する「エビデンス」

報告書は、「人の自由移動」がイギリス労働市場に及ぼす影響について、各方面から得た回答や研究成果（「エビデンス」）を紹介しているが、それらは「人の自由移動」に肯定的なものからそうではないものまで様々である。

例えば、農業・園芸セクターでは、スキルを持った者の不足を緩和するほか、地元の労働力ではまかなえない仕事に熱心に取り組む歓迎すべき労働力が提供されることから、「自由移動」にはよい影響があるとする「エビデンス」が出されている（2.19段、31頁）。

また、報告書は、いくつかの団体が他の加盟国からの労働者を雇用するのは特定のスキルに加えて彼らの「勤労倫理」のためであると主張している点を紹介する一方で、それは低賃金や劣った勤務環境を進んで受け入れる資質などを示しているのかもしれないとして注意を促す貴族院のレポートも紹介している（2.20段、31-32頁）。

さらに、報告書は、全体的な影響は評価困難と認めながらも、低スキルの外国人労働者が増えれば、競争が激しくなり、賃金に下方圧力がかかるおそれがあるというのが一般の人々の受け止め方だとする意見を「エビデンス」として取り上げている（2.21-2.22段、32頁）。

報告書が取り上げた意見等をみると、低スキルの外国人労働者の「自由移動」については消極的に捉えている一方で、高スキルの外国人労働者についてはイギリスに利益をもたらすという積極的な評価をしているように見受けられる（2.30-2.33段、34頁）⁴⁴⁾。

43) 以下、()内の番号は、報告書上のパラグラフ番号と掲載頁を指す。

44) 本田（2019）は、EUの労働移動に関する論考において、「①ドイツが自国労働市場を最後まで開放せず、イギリスが過渡期間無しに労働移動を自由化した、②イギリスが技能レベル別に選択的受入を開始し、域外からの低技能労働者を抑制したことが、EU国民の低技能職へ大量流入を招き、それが不況時に表面化して、Brexitにつながる背景要因となったと言えるだろう。」と述べている（p.164）。

また、報告書において、規制された職業について、例えば、医療現場において「自由移動」が患者の安全を危うくしてはならず、特に言語力が懸念材料となるとするエビデンスが紹介されていることも注目される（2.35段、35頁）。

以上のほか、報告書の第2章においては、各種調査等にみられるイギリスの移民制度に対する国民の信頼の低下、「人の自由移動」が地域社会、学校、ヘルスケア及び住居に与える影響、「自由移動」が組織犯罪者によって濫用されている問題（麻薬、拉致被害者、不法移民、偽造品の移動等）などについても記載されている。

いずれにせよ、報告書は、「イントロダクション」（9頁）にも記載されているように、特定の勧告などをするものではなく、あくまで国民の間で広くなされるEUについての議論に寄与するためのものと位置づけられている。「人の自由移動」をめぐる対EU関係の見直しについてどう考えるかは、報告書の読み手に委ねられている形になっているのである。

D 将来の選択肢の提示等

報告書の第3章では、「人の自由移動」の分野について「エビデンス」として提出された、将来にむけての選択肢等が挙げられている。例えば、その中には条約改正を必要とするような提案も含まれている。それは、将来の大規模な移民の流入を防ぐための「上限 (cap)」や数量割当ての導入といった提案であり、「自由移動」の理念を大きく変えるものである（3.7段、54頁）。

また、同章では、各加盟国にまたがる社会保障の調整に係るEUレベルのルール「現代化」を求める政府の見解を明示している箇所もある。報告書は、EUの発展に伴うルールの変化や、居住に係るルールと社会保障調整に係るルールとの間の相互の影響がますます複雑化したことが、不確実性などを生んでいる一方で、加盟国数がますます増加し、社会保障制度の差異が一層広がっており、(求職者等の)非労働者を含む大幅な移民数の増加など、移民のパターンに顕著な変化が生じている、と指摘している。その上で、EUルールの改革が行われなければ、EU移民が移住先の他の加盟国の社会保障にどのようにアクセスするののかという点について正当な懸念が抱かれるようになり、自由移動の原則に対する支持が著しく損なわれる可能性がある、と述べている（3.21段、57頁）。

このほか、報告書において、2013年11月27日付けのキャメロン首相の投稿⁴⁵⁾が紹介されていることが注目される。当該投稿の中で、キャメロン首相は、膨大な数にのぼる移民を発生させないことが確かになるまではお互いの労働市場への完全なアクセスを制限するような新しい取決めを求めている。キャメロン首相は、このことを達成するには様々な方法があるとし、その一つは、新しい加盟国の一人当たりの所得又は経済的アウトプットが一定水準に達するまで、完全な自由移動を認めないことであろう、と述べ、EU諸国から

⁴⁵⁾ Cameron, David. "Free movement within Europe needs to be less free," *Financial Times*, 26 November 2013. <<https://www.ft.com/content/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0>>, (accessed 2019-09-05).

の移民流入が一年において一定数に達した場合に各加盟国が cap を課すことができるようにしてもよい旨主張している（3.25 段、58 頁）。なお、当該投稿の最後において（総選挙に勝利した場合の）国民投票に言及していることから、ブルームバーグ演説では明確な争点としていなかった移民問題が、権限バランスレビューの取りまとめの段階では政治の課題としてより明確に意識されてきたことがうかがわれる。

II - 1 - 5. 2015年欧州連合国民投票法⁴⁶⁾（第二次キャメロン政権）

（1）2015年欧州連合国民投票法の制定

2015年総選挙に向けての保守党のマニフェスト⁴⁷⁾には、EU残留/離脱の是非を問う国民投票の実施に関する「公約」が掲げられていた。具体的には、①2017年末までにEU加盟継続の是非を問う国民投票（残留か、離脱かの二者択一）を実施するための立法措置を次の議会の最初の会期において行う、②EUにおけるイギリスのための新しい合意に向けて交渉する、③左記②の合意に基づいてEUに残りたいか否かをイギリス国民に問いかける、④国民投票がどのような結果になるとしても、その結果を尊重する、とされている。国民投票の結果の拘束力に関して、左記④を「公約」に含めたことが政治的な観点からは注目される。

結果として、2015年総選挙では保守党が過半数を獲得し、保守党による単独政権（第二次キャメロン政権）が発足した。これはブルームバーグ演説に端を発した「保守党勝利」という条件が満たされたことを意味し、その後国民投票の実施に向けての動きが活発化していった。この文脈において、国民投票実施のための立法措置として2015年欧州連合国民投票法が制定されることになったのである。

イギリスにおいては、「2000年政党、選挙及び国民投票法」がイギリスで実施される国民投票及び住民投票の枠組みを規律する法律であるが、個別の国民投票又は住民投票を実施する場合には、投票日、質問文、投票資格等を規定する特定の国会制定法を定めることが必要とされている。これに基づき、EUへの加盟継続の是非を問う国民投票の枠組みを定める2015年欧州連合国民投票法が、2015年12月17日に成立した⁴⁸⁾。

（2）国民投票の結果の拘束力

ここで焦点となるのは、同法が国民投票の結果に拘束力を持たせているか否かという論点である。中村（2017a）は、直近の2つの国民投票及び住民投票に係る規定の在り方と対比させて論じている。すなわち、①「2011年庶民院選挙制度法」による国民投票では、「具

46) European Union Referendum Act 2015,
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>>

47) The Conservative Party Manifesto 2015: Strong Leadership A Clear Economic Plan A Brighter, More Secure Future

48) 同法の概要につき岡久（2016）参照。また、同法の審議過程につき山田（2016）pp.84-85 参照。

体的な改正法内容を示して国民投票にかけ、その結果に国会が直接に拘束される方式」を採り、②「北アイルランド法」に基づく住民投票では、「国民投票の結果に対応した行為をする義務を政府に課しつつ（この点は拘束的）、行為の内容は未確定にしておく方式」を採ったことを引きつつ、2015年欧州連合国民投票法はいずれの方式も採らず、およそ結果拘束規定をおこななかったことを指摘している。そして、中村（2017a）は、この結果拘束規定の欠如は意図的と推定できるとしている⁴⁹⁾。

この点に関連し、Uberoi（2015）は、同法（案）にイギリス政府が国民投票の結果を実施する規定がなく、また、EUを離脱するとした場合のタイムリミットが設定されていないことを指摘し、今般の国民投票は、立法に先立つ（pre-legislative）、あるいは諮問的なタイプの国民投票であると述べている⁵⁰⁾。

いずれにしても、国民投票の結果に拘束力を持たせる意図があるならば、法律にその旨の規定があつてしかるべきことに異論はない。「国会主権の原則」⁵¹⁾に立つイギリスにおいては、関連する国会制定法に明文の規定が置かれているかが重要なポイントの一つとなろう。ただし、2015年のマニフェストにおいて「いかなる結果であろうとも、それを尊重する」旨表明したことの政治的な意味合いは、法的な議論とは別の問題であろうと思われる。また、同マニフェストにそのような文言がなかったとしても、2016年国民投票の結果が政治的に重い意義を有することになったことは、その後の推移をみても明らかと思われる。

II-1-6. 英EU改革合意

(1) キャメロン書簡（EUに対する改革要求の提示）

キャメロン首相の対EU政策の基本方針は、2017年末までの国民投票のための立法措置を早期に行うとともに、新しい合意を得るためにEUとの再交渉を行って、イギリスにとってよりよいEU改革を実現した上で国民投票に臨む（自分自身はEU残留という結果が出るために全力を傾ける）、というものであった。

2015年11月10日、キャメロン首相は、トゥスク欧州理事会常任議長あてに「改革された欧州連合におけるイギリスの新たな合意」と題する書簡⁵²⁾を送った。イギリスが求めるEU改革項目を公式に示したものである（キャメロン首相は、当該改革はイギリスの懸念に応えるだけでなく、EU全体の利益にもかなうものである、と主張している。）。それは、以下の4項目である。

第一の項目は、「経済的ガバナンス」である。これは、ユーロ改革を進めるに当たって、

49) 中村（2017a）pp.19-20.

50) Uberoi, Elise. "European Union Referendum Bill 2015-16 (Briefing Paper 07212)," *House of Commons Library*, 3 June 2015, p.25.

51) 「国会主権の原則」については、後述。

52) Prime Minister David Cameron's letter to President of the European Council Donald Tusk, "A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union," 10 November 2015. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf>, (accessed 2020-01-23).

単一市場の一体性と非ユーロ圏諸国の正当な利益が尊重されることを要請し、そのための諸原則を実効あらしめるメカニズムを求めるものである。EUがユーロ圏と非ユーロ圏とに分かれる中での統治の在り方について、自国の正当な利益が侵されないような改革を要求するというもので、いわば自国の「主権」と密接に関連する問題でもあると思われる。

第二の項目は、「競争力」である。これは、既存の規制がビジネスに与えている負担が重すぎることから、その削減目標を設定することを求めるものである。また、資本、物、サービスの自由移動に対するコミットメントをより高めてほしいとも述べている。

第三の項目は、「主権」である。これは、①EU基本条約に定められている「一層緊密化する連合」に向かう義務について、イギリスにとっては法的拘束力のある形で不可逆的に適用除外とすることの要請、②国内議会の役割を高め、国内議会のグループが、望まない法案を阻止できるような取り決めの提案、③「補完性原則⁵³⁾」に対するEUのコミットメントをより高めることの要請、の3つである。

第四の項目は、「移民」である。これは、EU移民のイギリスへの大量の流入を抑制する必要があることから、新たな国が加盟する場合には、既存の加盟国の経済水準により収斂するまで「自由移動」は認めないこと、偽装結婚等の「自由移動」の濫用を認めないこと、EU移民に対する在職手当等のイギリスの社会保障給付には4年間の在住・拠出を要件とすること等を求めているものである。特にこの項目については、上述の「権限バランスレビュー」の報告書を色濃く反映していると思われる。

(2) 英EU改革合意

A 英EU改革合意の概要等

その後の交渉経過には厳しい局面もあったが、最終的には2016年2月の欧州理事会における議論を経て、同月19日、英EU改革合意（以下「当該合意」という。）が採択された⁵⁴⁾。これは、上記キャメロン書簡におけるEU改革要求に対応する形で、「経済ガバナンス」、「競争力」、「主権」、「社会給付と自由移動」の4項目が含まれており、イギリスがEU残留を決定したことをEUに対して連絡した日に発効することとされている（他方、国民投票の結果がEU離脱支持であった場合には、当該合意はなきものとなることとされている。）。以下、4項目の内容について順に述べる。

B 「経済ガバナンス」

「経済ガバナンス」の項では、ユーロを採用していない加盟国が、経済通貨同盟を一層深化させることを目的とする措置への参加を強制されることがない（自主性に委ねられて

⁵³⁾ 「EU諸国が個別にやるよりもEUでやる方が政策の規模や効果の点でよいときに限り、EUが権限を行使すべきだという考え方」（中村（2019）、p.27。同 p.157 参照。）。

⁵⁴⁾ 上記欧州理事会の結論については、右で確認できる。

<https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>。

いる)ことが認められている。

そして、「経済ガバナンス」の項には、EU加盟国が公式に採用する通貨に基づき自然人又は法人を差別的に取り扱うことを禁止することが盛り込まれた。ユーロ圏を機能させることに直接リンクした法行為(加盟国の政府間合意を含む。)は、域内市場を尊重しなければならないと、加盟国間の貿易について障壁や差別を作ってはならないとし、また、非ユーロ圏諸国の権限、権利、及び義務を尊重しなければならない、としている。

また、「経済ガバナンス」の項が適用される立法手続について、銀行同盟に参加していない非ユーロ圏の加盟国が、法案が特定多数決で採択される前に、閣僚理事会における議論の継続(場合によっては、首脳レベルの欧州理事会における議論)を要請することができるとする仕組みを定めている(ただし、非ユーロ圏諸国の拒否権は認められていない)。

さらに、当該合意は、銀行同盟に関するEU法に基づく欧州中央銀行(ECB)及び単一破綻処理委員会等の権限が、ユーロ圏諸国に拠点を置く金融機関(又は健全性の監督(prudential supervision)についての緊密な協力の合意書(a close cooperation agreement)をECBと交わした加盟国に拠点を置く金融機関)のみに及ぶことを確認している。他方、ユーロ不参加国については、自国の金融安定性維持のための措置の実施は当該国の当局マターである、としている。

また、当該合意は、EU域内市場における公平な競争環境(level-playing field)を確保するために、すべての金融機関に単一ルールブック(single rulebook)が適用されなければならないとする一方で、銀行同盟に参加していない非ユーロ圏の監督当局が適用するルールについて柔軟性を認める可能性を示唆している。

このほか、当該合意には、ユーロ圏の金融安定性を守るために設計される緊急危機対策には、ユーロを採用していないイギリスの予算措置を含まないことも明記されている。

なお、この項(「経済ガバナンス」)の内容は、次の条約改正のときにEU基本条約に盛り込まれることが確認されている。

このように、当該合意において、ユーロに関連して確認されたことは多岐にわたっている。このことは、イギリスが、金融サービスを含む単一市場へのアクセスによる利益を享受するに当たり、ユーロ圏への不参加によって不利な立場にならないようにすること(単一市場がユーロ圏と非ユーロ圏との間で分断されることを回避し、その一体性が損なわれないようにすること)を重視していたことの表れと思われる。イギリスとしては、ユーロに係る決定は非ユーロ圏にも影響を与えると考え、そのような決定がなされる局面において相応の発言権が担保されることを「再交渉」の眼目の一つと位置付けていたのではないかと想定される。一方で、通貨統合を推進するユーロ圏諸国からみれば、(ユーロは採用せず、通貨・金融政策に係る「主権」は保持したいとしているのにもかかわらず、ユーロをめぐる影響力は確保したいとする)イギリスのスタンスはなかなか受け入れがたいところがあったのではないかと推察される。

C 「競争力」

「競争力」の項では、まず、物、人、サービス及び資本の自由移動が確保されている域内市場の確立がEUの本質的な目的であるとし、この目的の達成ないし成長と雇用の創出のためにEUが競争力を高めなければならないことが示されている。

それ故、当該合意では、消費者、労働者、健康、環境保護に係る高い規制基準は維持しつつも、事業者（特に中小企業）が負担する行政コストやコンプライアンス・コストを軽減し、不要な法律は廃止するという「良い規制」に向けての具体的なステップを、関連するEUの機関と加盟国がとることとされた。さらには、EUが積極的で野心的な通商政策を追求することも当該合意に盛り込まれた。

EUが依って立つ基本理念とイギリスが重視する「自由」な経済政策を併存させるような書きぶりとなっているとみられる。

D 「主権」

「主権」の項では、イギリスはEUの更なる政治統合にコミットしないことが認められていることが示され、「一層緊密化する連合（ever closer union）」という概念がイギリスに適用されないことを次の条約改正のときにEU基本条約において明確化することが盛り込まれた。当該合意は、EU基本条約における「一層緊密化する連合」への言及は、EU基本条約又は派生法の規定の範囲/射程（scope）を拡大する法的根拠にはならないとし、これをEU又はその機関の権限の拡大解釈を支持するものとして用いてはならないと述べている。

続けて、当該合意は、「一層緊密化する連合」への言及は、「権限付与の原則⁵⁵⁾」により規律されるEUの権限の限界、あるいは「補完性原則」及び「比例性原則⁵⁶⁾」により規律されるEUの権限の行使を変えるものではないと述べるとともに、EUに付与された権限が加盟国に戻せないことを含意しないこと等を確認している。また、当該合意は、「一層緊密化する連合」への言及は、すべての加盟国が共通の目的地に向かうことを強制するものではない、としている。

さらに、当該合意には、「EUの立法の提案が補完性原則に従っていない」とする意見が一定割合以上の各国議会を代表するものとして理由を付して提出された場合に、（表明された懸念に対応した修正がなされない限り）閣僚理事会の加盟国代表による同提案の検討を続けられないこととすることが盛り込まれた。

このほか、安全保障政策がもっぱらそれぞれの加盟国の責任で行われることなど、政策

⁵⁵⁾ EUは、EU基本条約に定める目的を達成するためにEU条約において加盟国により付与された権限の範囲内に限って行動する、というもの。

⁵⁶⁾ EUの行動の内容と形式は、EU基本条約の目的を達成するために必要な範囲を超えてはならない、というもの。

分野ベースでの「主権」の所在の確認もなされている。

E 「社会給付と自由移動」

「社会給付と自由移動」の項では、まず前提として、EU域内における労働者の自由移動は、域内市場の不可欠な部分であることを確認している。加盟国の労働者にはEU域内のどこでも雇用のオファーを受けられる権利があり、「市場の自由」の直接的な結果として、より魅力的な報酬水準の加盟国への移動が生じるというのである。一方で、加盟国の社会保障制度の設計の在り方には差があり、このことが特定の加盟国に労働者を惹きつける可能性があるとも述べている。そして、このような事情を考慮に入れることや、移民流出元と移民流入先の加盟国双方にとってネガティブな効果を有する労働者の流れを抑制する方法を（正当化されない直接・間接の差別をせず）提供することは、正当（legitimate）である、としている。そして、当該合意は、「雇用、報酬その他の労働及び雇用条件」についての「国籍に基づくあらゆる差別」は許されないが、労働者移動の権利は、公共政策、公的保険、又は公的医療を根拠とした制限を受ける可能性がある、と述べている。また、社会保障制度の濫用（便宜上の結婚等）への対応及び自国の安全等の確保の必要性についても言及している。

その上で、当該合意においては、EU域内の他の加盟国から移動してきた労働者に対する社会保障給付の抑制に向けた、関連EU法の改正が提案されることが注記されている。移民を受け入れるイギリスにおける社会保障給付の高い水準が、他のEU域内国からの移民流入の誘因となっているというイギリス側の認識⁵⁷⁾が背景となっていると考えられる。

改正案の一つは、域内移民が居住している国以外のEU加盟国への児童手当の送付について、送付先国の条件に合わせた物価スライド制の適用を加盟国が選択することを可能とするものである。

もう一つの改正案は、域内移民流入が例外的に大規模で長期にわたる場合の緊急のセーフガード・メカニズムを創設するものである。同メカニズムは、新たに入ってきた域内移民への無拠出制在職手当の給付を雇用開始から上限4年まで制限することを認めるものである（ただし、その間でも、移民受入国の労働市場への定着度合いをみて給付制限は徐々に緩和される。）。

このほか、当該合意では、将来新たにEUへの加盟があった場合に、加盟のための関連法等に適切な経過措置が定められることが注記された。

F 英EU改革合意の意義等

英EU改革合意が成立したことを受けて、キャメロン首相は、EU残留か離脱かを問う

⁵⁷⁾ これに対して、域内移民労働者がイギリスに来るのは社会給付を受けるのが動機であるとするのは的をえていない、という見解について、庄司（2016）p.168 参照。

国民投票を2016年6月23日に実施することを表明した。彼自身は、回顧録において、英EU改革合意が「意義のある成果」であったという評価をしている⁵⁸⁾。一方で、例えば、保守党の欧州懐疑派からは、より大きな成果を引き出したのではないか、という反応があったとみられる。2016年国民投票において、同合意の内容がイギリス国民にどのように受け止められたのかは実際には明確ではないところがある。

キャメロン元首相は、自分の最大の「失敗」として、再交渉において直面するだろう現実についてより率直でなく、達成できる成果についての過剰な期待が生まれることを許してしまったことを挙げている。特に一般的な条約改正が交渉の対象から外れた時点で、もっとイギリス国民の関心を「何が現実的に可能であるか」ということに向けさせるべきであったとしている⁵⁹⁾。そして、おそらく期待が間違ったところにあつたために、多くの観察者にとっては、(EU再交渉に関わる)全体の過程が、EUの頑固さやイギリスに行使している権限を単に強調することになった、というのである⁶⁰⁾。

英EU改革合意が成立するまでの過程は、EU法秩序に既に組み込まれている加盟国が(一定の水準以上の統合の「深化」とは距離を置きつつ)内側から「改革」を求めていった事例として、興味深いものである。当該合意の内容を注意深くみると、イギリス固有の事情等に配慮したとみられる「特例的な」扱いが認められたり、EU全体の統治の在り方に再考が加えられたりする一方で、EU法の基本理念は揺るがせにしないというニュアンスが読み取れる形となっていることがわかる。EU法秩序の下にある限り、その基本理念を損なうような要求を実現することができないことは当然のことであり、「再交渉」によって得ることができることとできないことの境界線を浮かび上がらせる結果になったといえよう。

以上、2016年国民投票の「舞台装置」が整えられるまでの過程を確認してきた。これまでに述べた国民投票関連の立法例や議会の動き等からは、イギリスにおいて、政治的な課題に「決着」をつけるために(あるいは自らの立場をアピールするために)国民投票に積極的な役割を持たせるといった発想が異例なものではなくなっていく過程がみてとれる。また、キャメロン首相自身もかなり前の時点から国民投票を「活用」することを検討していた可能性がある。この点を踏まえれば、2016年国民投票を、何の脈絡もなく出てきた単発的な事象ととらえるのは必ずしも適切ではないといえるのではないだろうか。すなわち、2016年国民投票は、キャメロン首相がイギリスとEUとの関わり方を模索する中で立てた「戦略」の一環としてもとらえることができるのではないだろうか。この「戦略」には、EUにイギリスをつなぎとめようとするキャメロン首相の意思もみてとることができる。ただし、キャメロン首相が国民投票に踏み切った事情をこのような視点だけでとらえることが適切でないことは明らかである。例えば、イギリス独立党(UKIP)の躍

58) Cameron (2019), p.645.

59) *ibid*, pp.646-647.

60) *ibid*, p.647.

進に象徴される反EU感情の高まりと、それによる保守党（及び労働党）の動揺が、国民投票実施の下地を作り、EU離脱への伏線となったことは既に述べたとおりである。キャメロン首相の「戦略」は、このように足元の政治情勢が激動していく過程で打ち出した「窮余の一策」ないし「苦肉の策」ともいえるのではないだろうか。

次項では、2016年国民投票に向けてのその後の動きを辿る前に、より一般的な形でイギリスにおける国民投票の意義等について触れることとする。

II-2. 国民投票をめぐる諸論点

II-2-1. 国民投票と「国会主権の原則」

(1) 国民投票の法的意義等

EU離脱の是非という国家統治の根幹に関わる問題に関し、国民投票の実施という手段を選択したことが妥当であったかどうかについては、その政治的な帰結などから、厳しい評価もみられるところである。この項においては政治的な評価はさておき、まずは主として法的な観点からみた「問い」を立てて、イギリスにおける国民投票の意義を多角的に理解するための整理を試みることにする。

まず、「EU離脱の決定をする上で事前に国民投票を実施することに法的な問題はないか」という問いを設定することから始めたい（2016年国民投票はまさにEU離脱の是非について「民意」を問うというものであった。）。「法的な問題はないか」とは、「EU離脱を決定する主体を律する法規範と齟齬を生じないか」という趣旨である。この問いへのアプローチとしては、まず、EU法を参照することを出発点とすることが有効であろう。

EU条約は、EUからの離脱（「脱退」）について、次のように定める（50条）。

第50条⁶¹⁾【連合からの脱退】

- 1 いかなる加盟国も、その憲法上の要件に従い連合からの脱退を決定することができる。
- 2 脱退を決定した加盟国は、その意思を欧州首脳理事会に通知する。連合は、欧州首脳理事会が定める指針に照らして、その国と交渉を行い、その国と連合との将来的な関係の枠組みを考慮しつつ、その国の脱退に関する取決めを定める協定を締結する。この協定は、欧州連合運営条約第218条3に従って交渉される。この協定は、欧州議会の同意を得た後に、理事会により特別多数決によって締結される。
- 3 両条約は、脱退協定が発効した日に、又は、それが存在しない場合には、欧州首脳理事会がその加盟国と合意したうえでこの期間の延長を全会一致により決定しない限り、2に定める通知から二年後に、その国への適用を終了する。
- 4 （略）

61) 訳文は、岩沢雄司編集代表『国際条約集 2019年版』（有斐閣、2019年）に依った。

5 (略)

したがって、上記の問いは、結局のところ、(EU法秩序に組み込まれている効果も踏まえつつ、) 問題となっている行為が「イギリス憲法上の要件に従っているか」を探る作業に帰着するものとする。以下では、併せて、これまで「イギリスがEU法秩序に組み込まれた」と表現してきたことの法的含意を述べることにしたい。

(2) イギリスの憲法上の要件

イギリスはしばしば「不文憲法」の国といわれるが、より厳密にはイギリス憲法はしばしば「一部成文化されているが、法典化されていない憲法」と表現されることがある。いわゆる「成文憲法典」が存在しないことから、「イギリス憲法上の要件は何か」を考察するに当たっては、コモン・ロー(判例法)、国会制定法、及び「憲法習律」(政治の実行例が憲法慣習となったものなど、憲法上の行為についての重要な非法的準則。)がどうなっているかを検証することが基本となろう⁶²⁾。

そのような作業過程において押さえておくべきイギリス憲法の原則の一つとして、「国会主権の原則」がある。「国会主権の原則」は、国会をイギリスにおける立法の最高権威と位置付けるものであり、国会はいかなる法も制定あるいは廃止することができるものである。基本的に、裁判所は国会で制定された法を覆すことはできず、いかなる(前の)国会も後の国会が改正できない法を制定することはできない(各会期の国会が無制限の立法権を持つため)。とはいえ、イギリス内外の政治的な発展を反映する形で、国会は、「国会主権の原則」の適用を制限する法を制定してきた。その一つが、1973年におけるイギリスのEC(EUの前身)加盟を契機とした、1972年欧州共同体法である。ただし、このような展開は、「国会主権の原則」を根本的に損なうものではないとされる(すくなくとも理論的にはこれらの法を廃止することもできるという。)⁶³⁾。

(3) EU法の優位性の原則と「国会主権の原則」

ここで、EU法が「国会主権の原則」に及ぼした影響等について、ごくかいつまんで述べることにする⁶⁴⁾。イギリスは国内法と国際法の関係について二元論を採ってきた。これは、「条約に決めた内容はあくまでも国際面(国家間)でのみ通用し、国内面(国と人民の間、あるいは国内の人民間)には、国会が立法等を通して国内での法として効果を認めなければ適用されない」というものである⁶⁵⁾。一方で、イギリスのEC加盟前にEC/EUに

⁶²⁾ 中村(2017a)参照。

⁶³⁾ UK Parliament Home Page <<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>>, (accessed 2019-09-17).

⁶⁴⁾ 中村(2017a)、中村(2017b)及び加藤(2015)参照。

⁶⁵⁾ 中村(2017b)、p104。

においてはいわゆる直接効果の法理とEU法の優位性の原則が判例法として確立していた。

「直接効果」の法理は「EU法全般について、規定の内容が明確で無条件であるものは、直接に人々に権利を発生させる」とするものであり、「EU法の優位性の原則」は「EU構成国の国内法とEU法が矛盾し対立するような場合、EU法がいつでも必ず優先的に適用されるという原則」である⁶⁶⁾。

そこで、イギリスは前述の1972年欧州共同体法を制定し、EU法（EC法）について、将来制定されるものも含め、包括的に国内法として受け入れることとした。そうすると、実際問題として、後法たる国会制定法がEU法と抵触する局面に至ったとき、「国会主権の原則」との関係で問題となり得る。「国会主権の原則」を貫徹すれば、後法である国会制定法が前法である1972年欧州共同体法に優先し、EU法違反の事態が発生しかねないからである。

上記の論点をめぐっては、イギリスの裁判所が、ファクタタイム事件に係る1991年の判決で、1972年欧州共同体法が後法により黙示的に覆されることはないとの判断を示した。かくして、「国会主権の原則」は(部分的に)変容することになった。ただし、それでもなお、EU法との関係で「国会主権の原則」は完全に放棄されたわけではないとされている。既に述べたとおり、「国会主権の原則」に基づき1972年欧州共同体法を廃止することも可能であるというのである。

(4) 事前の国民投票の実施の法的問題

そこで、「EU離脱の決定をする上で事前に国民投票を実施することに法的な問題はないか」という問いに立ち返ることとしたい。まず、以上に述べてきたイギリス憲法の原則に従っているかが問題となる。繰り返しになるが、イギリス憲法の最重要の原則の一つである「国会主権の原則」は、いかなる内容の法を制定することもできるとするものである。

「いかなる内容」といっても「国会主権の原則」を自己否定するような法は制定することはできず、その帰結として、「今の国会は、後の国会を法的に拘束できない（後法が前法に優位する）」ことが導かれる。そのような「国会主権の原則」との関係では、まさに「国民投票を実施する」ために必要な規定のみを事前に国会制定法（「2015年欧州連合国民投票法」が相当する⁶⁷⁾。）という形で措置することは、後の国会を法的に拘束することにはつながらず（国民投票の結果が判明した後の国会における議論や立法に法的制約は課されない。）、この限りで法的な問題は生じないと考える⁶⁸⁾。

⁶⁶⁾ 中村（2019）、pp.92-94 参照。

⁶⁷⁾ なお、「2011年欧州連合法」がEU離脱に関する規定を置いていないことについては、既に述べたところである。本稿（II-1-2.）参照。

⁶⁸⁾ ただし、これは、上記のような法律を国会で制定することが憲法上の慣行となっているという意味ではない。国民投票は謙抑的に用いられるべきとする立場からは、仮に国民投票を実施するとしても「根本的な憲法上の争点」に限られるべきだということになる。そうすると、EU離脱の是非が「根本的な憲法上の争点」に含まれるかが論点となろう。本稿（II-2-2.）参照。

既に述べたとおり、2015年欧州連合国民投票法は、国民投票の結果に拘束力を持たせる規定を明示的に置いていないことから、法的には結果拘束力を発生させるものとは解せられないと考えられる。2015年欧州連合国民投票法に基づき国民投票を実施後、結果が判明した段階でどのような判断を下せるかについては、政治的には完全なフリーハンドの状況にあるとは現実には言い難い面があるが、そのことが2015年欧州連合国民投票法の法的評価を変えるものではないと考える。

(5) 投票結果の拘束力の法的問題

それでは、国民投票の結果に何らかの拘束力を持たせた法を（EU離脱の是非を問う）国民投票の実施前に制定することに法的問題はないであろうか。ここでは、①「国民投票の実施に関する法において投票結果に対応する具体的な制定法の内容を示した上で、国民投票にかけ、その結果に国会が直接拘束される方式」を採るケース、及び②「国民投票の実施に関する法において、国民投票の結果に対応した行為（EU脱退の決定とEUへの通知など）をする義務を政府に課す規定を置く方式」を採るケースの2つについて述べることとする⁶⁹⁾。

まず、①のような方式を採ることについては、事柄の性質上、あらかじめ「国民投票の実施に関する法」において「投票結果に対応する具体的な国会制定法の内容」までを示すことは難しい、といわざるを得ない。国民投票の実施前に、（EU離脱支持の票多数となった場合の）EU離脱に係る枠組みについて国会制定法という形でコンセンサスを得ることが現実的であるとは考え難いのではないだろうか。また、EU離脱に係る枠組みはイギリス国内議会のみで決められるものでないことから、①のような方式を採ることには難がある。すなわち、EU離脱に伴い、イギリスに居住しているEU市民の法的地位やイギリス以外の他のEU加盟国に居住しているイギリス国民の地位がどうなるかといった問題を含む「脱退協定」の内容は、EU法に基づきEUとの交渉で調整されることであり、国民投票の実施前に国会制定法に盛り込むことができる事柄ではないと考える。

次に、②のような方式を採る場合、具体的には「国民投票の結果がEUからの脱退多数となった場合、EU条約第50条第1項に基づき脱退の決定をし、EU条約第50条第2項に基づきEUに対して脱退する旨の『通知』をするものとする。」という趣旨の規定を「国民投票の実施に係る法」に盛り込もうとする場合は、どうであろうか。例えば、国民投票の実施、EU脱退の決定及びEUに対する通知に係る諸規定を「国民投票の実施に係る法」にすべて盛り込み、所要の立法行為を一つの会期の国会で完結させること（後の国会でのフォローアップを不要とすること）になれば、「国会主権の原則」に抵触しないと考える余地はあるだろうか。これに対しては、「投票結果をどう評価するかは後の国会において自由

⁶⁹⁾ 本文中の2つのケースを設定するに当たっては、中村（2017a）pp.19-20を参考とした。本稿p.15参照。

に議論すべきことであって、国民投票の実施前後の国会での議論及び立法措置をあらかじめ拘束すべきではない」とし、結果拘束力を伴う立法に否定的な立場をとることになるのではなからうか。もっとも、このような考え方は、「国会主権の原則」との関係を直接問うものというよりは、「国民投票の実施前の段階では、投票結果の評価を適切に行えず、EU条約第50条に基づく『決定』又は『通知』の法的意義等に関する議論も十分に行うことができない」などという「政策判断」に近いものとみることでもできよう。このほか、②のような方式を採用することがイギリス社会において認識される政治的慣習として十分に説得力を持つものであるかという点も考慮する必要があると思われる。

なお、既に述べたとおり、2015年欧州連合国民投票法には、国民投票に結果拘束力を持たせる規定はなかった。上で展開した議論は、あくまで（仮に2015年欧州連合国民投票法の代わりに結果拘束力を持つ法案等を策定しようとした場合にどのような問題が発生し得るかという）仮説的な観点から国民投票の法的性格を考察したものである。実際には、国民投票の実施後、イギリス政府は国会を関与させずに「脱退通知」をしようとしたが、ミラー事件に係る最高裁判決において、脱退通知前に国会の立法が必要であるという結論が示されたという経過をたどった。その結果、欧州連合脱退通知法案がスピード審議を経て成立することになったが、こうなると「国会主権の原則」の下で期待される国会の役割が果たされたかどうかは、疑問が残るところである。結局のところ国会の立法が国民投票の結果を追認するような形になった面があることは否めない⁷⁰⁾と考える。

II-2-2. イギリスにおける国民投票の役割等

イギリスにおける国民投票の役割等については、イギリスの貴族院憲法問題委員会が2010年に作成した『イギリスにおける国民投票』と題する報告書⁷¹⁾（以下「報告書」という。）において、詳細な分析がされている⁷²⁾。報告書で展開される分析は、代表民主制と国民投票との調和という論点にも及ぶものであり、イギリスにおける統治のありようを知る上でも有効なものと考えられる。

報告書は、国民投票（報告書では、住民投票を含む意味で「レファレンダム (referendum)」という用語が使われている。）の長所・短所に関するエビデンスを考量した結論として、国民投票を用いることには重大な欠点があると述べている。特に、現代の政権によって、しばしば戦術的な手段として、アドホックに用いられたことを残念なことであるとしている。その上で、報告書は、国民投票がイギリスにおける政治上及び憲法上の慣行 (practice) の一部となる可能性がある⁷³⁾と述べている。そして、国民投票が用いられるのに適した状況に

⁷⁰⁾ 中村 (2017b) 及び佐藤 (2018) 参照。

⁷¹⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution (2010), *Referendums in the United Kingdom*. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>>, (accessed 2019-09-17).

⁷²⁾ 中村 (2017a)、pp.14-19 参照。中村 (2017a) は、EU脱退決定の際の国民投票義務の憲法習律が成立していたか否かという論点を検討する中で当該報告書を取り上げている。

ついて、可能な場合には、超党派の合意を得るように努めるべきであるとしている（62段、20頁⁷³⁾）。

報告書の中で国民投票の長所・短所について述べているところをみると、同じ論点について相対立する主張が挙げられていることがわかる。例えば、報告書は、外国における成功例等を引き合いにし「国民投票は代表民主制を補完する」とする主張（33-35段、16頁）を紹介する一方で、逆に「国会主権の原則」を損なうおそれがあること等を根拠に「国民投票は代表民主制を損なう」とする主張（57-58段、20頁）も紹介している。さらに、「論争を呼ぶ争点について『決着』をつけることができる」とする主張（21-22段、14頁）と『『決着』をつけることはできずに問題が再燃する』ことを指摘する主張（47-49段、18頁）をともに取り上げていることも興味深い。

このほか、報告書において、国民投票の長所として、「有権者に人気がある」ことが挙げられていることは特徴的である（31-32段、15-16頁）。このことが、「国会主権の原則」の伝統を有するイギリスにおいても国民投票が多用されつつある一因である可能性がある。他方で、報告書は、国民投票の短所として、「複雑な争点を扱うには適していない」（50-51段、18-19頁）、「本来の争点から外れた国民投票となりがちである」（52段、19頁）という点を挙げている。この指摘は本質的なものであり、重要なものとする。国民対象で問われている問題の性質にもよるところであるが、このような「短所」の存在を念頭に置いた上で、国民投票を実施することの適否等を（国会において）判断することが求められるのではないだろうか。

2016年国民投票についていえば、そこで問われていたものは何なのか、投票に当たって考慮すべき争点が適切な形で提示されていたのかという点がポイントとなる。どのような対EU政策を採るべきかという政治課題は、(キャメロン首相が提示してきたものに限っても)これまでみてきたように複合的な争点を内包していることが明らかであるとする。そのような複合的な争点をEU離脱か残留かという二者択一に置き換えることが果たして妥当であったのか、問われるところであろう。

さらに、報告書は、国民投票を用いることには重大な難点があるとの見解を示しつつ、仮に国民投票が用いられることがあるならば、根本的な憲法上の争点との関連で用いられることが最も適切であるとする主張があることを認めると述べている（94段、27頁）。

その上で、報告書は、何が「根本的な憲法上の争点」か、正確な定義を提供することは不可能としながらも、右の提案を含むであろうとしている。すなわち、君主制の廃止、EU脱退、連合王国（UK）内のいずれかの地域（nation）が連合王国から独立すること、国会のいずれかの議院の廃止、庶民院の選挙制度の変更、成分憲法典の採用、連合王国の通貨制度の変更、についての提案である。ただし、これは「根本的な憲法上の争点」の確定したリストではなく、それを意図したものではない、と述べている（94段、27頁）。

⁷³⁾ 以下、()内の番号は、報告書上のパラグラフ番号と掲載頁を指す。

なお、前の項で触れた国民投票の結果の拘束力について、報告書は、「国会主権の原則」のためイギリスでは国民投票に法的拘束力を持たせることができず、それ故国民投票は諮問的なものになると認めるとしながらも、国民の決定的な意見表明を無視することは議会にとって困難であろう、と指摘している（197段、46頁）。

この報告書の指摘は、2016年国民投票の実施からEUからの「脱退決定/通知」に至るまでの経過を予言しているかのようである。実際に、欧州連合脱退通知法案をめぐる国会の審議が国民投票の結果を追認するような形になった面があり、「国会主権の原則」との関係で疑義が残ることについては、既に言及したところである。「代表民主制と結びついた『国会主権の原則』」を採るイギリス憲法において、直接民主制と親和性を有する国民投票をどのように位置付ければよいか」という問題に必ずしも明確な解を見出せないことが上記のような事態を招いた要因ということもできよう⁷⁴⁾。

国民投票の結果と異なる決断をすることは政治的には非常に困難であることから、EU離脱の是非を争点として国民投票を実施することは問題をはらむものといえるのではないだろうか。仮に国民投票の結果が法的に国会を拘束しないことを国会制定法で明示的に定めたとしても、国民投票の実施後の国会の審議が形式的なものに終わるおそれは依然残るからである。一般論としては、多様かつ複雑な論点を内包する政治課題が存在するときには、国会における十分な審議を通じてそれぞれの争点を解きほぐす作業が必要となると考える。もっとも、本件については、国民投票という形で直接「民意」を問うことなしに国会における審議等に委ねようとしても、キャメロン政権は基本的に「EU残留」という「現状維持」の立場を採っていたことから、どのような議案をどのような形で国会に提示すればよかったのか、その道筋を見出しにくいという問題が浮上してくるように思われる⁷⁵⁾。例えば、EU残留を支持する決議を国会において採択することも一つの選択肢といえるかもしれないが、それを推し進めれば保守党の分裂を招いた可能性が高い。保守党内に強硬とまでいえる「EU離脱派」を抱えていたという事情や「国民投票」に民主的正統性を求める声の高まりが、政治課題の処理を国会の中で完結させることを困難なものとしたと考える。

いずれにせよ、イギリス憲法における国民投票の位置づけが明確でない状況の下では、（代表民主制に機能不全の兆候があらわれているからとしても）国民投票に訴えても政治的な課題の解決につながらないリスクが高いと考える。二者択一を迫る国民投票においては、選択されなかった側の国民の「意思」が配慮されにくいという欠点があることは否め

74) 中村（2017b）は、「脱退派の国民からみれば、国民投票に優越する民主的正統性を国会主権の原則は備えているのだろうか」という疑問が出るだろう」と指摘している。中村（2017b）、pp.114-115 参照。

75) 既述の「権限バランスレビュー」は、「ヨーロッパとイギリスとの関係を改善するために何ができるか」（あるいはEUに対してどのような改革を求めるべきか）を明らかにするために行われたものであって、EU残留／離脱の是非自体を国会において議論することを前提としたものではなかったとみられる（本稿 pp.11-12 参照。）。

ない。特に、国民投票の実施によってイギリス社会の「分断」の状況を顕在化・先鋭化させる結果を招くことが想定される場合にどのように対処するかという有効なプロセスが、民主的正統性に裏付けられた形でイギリスの政治システムに組み込まれない限り、いたずらに政治的・社会的混乱を招くだけに終わってしまうおそれがある。

II-2-3. EC加盟継続の是非を問う1975年国民投票

(1) 背景等

上記の報告書が指摘していることであるが、イギリスが初めて全国規模で実施した国民投票は、EC加盟継続の是非を問う1975年国民投票であった。イギリスにおいて国民投票という手段がどのように用いられたかを知る上で有用と思われることから、ここで取り上げることにしたい。

イギリスは1961年と1967年の二度にわたってEEC（欧州経済共同体）⁷⁶⁾に加盟申請をしたが、フランスのドゴール大統領に拒絶され、ドゴール退陣後の1973年に保守党のヒース政権下でEC加盟を果たすことになった。しかしながら、石油危機をきっかけとした経済危機等に見舞われる中で、EC加盟によって期待どおりの経済的利益がもたらされたわけではなく⁷⁷⁾、1974年2月の総選挙では、保守党は多数派獲得に失敗することになった。

続いて誕生したのは労働党のウィルソン政権である。Miller(2015)によれば、ウィルソンは、野党党首時代、ヒース首相が交渉したところの加盟条件を強く批判しており、仮に労働党が政権に返り咲いたときにはイギリスの加盟条件を再交渉することを約束していたという⁷⁸⁾。そして、労働党の二つのマニフェスト（1974年2月、同年10月）には国民投票の実施の公約が盛り込まれた⁷⁹⁾。

EC加盟条約の条件について再交渉を行い、合意した新しい条件を踏まえ、EC加盟の実施の是非を問う国民投票を実施するというやり方は、キャメロン首相がとった手法と類似性があるといえよう。なお、労働党の1974年2月のマニフェストでは国民投票は諮問的な性格を有するとする一方、同党の1974年10月のマニフェストでは国民投票は「政府」を拘束するとしていたという（「国会主権の原則」の下、投票結果は「国会」を拘束しないと解されていたとみられる。）⁸⁰⁾。2015年の総選挙時の保守党のマニフェストには、「(我々は)

⁷⁶⁾ ECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）、EEC及びユーラトム（欧州原子力共同体）の3つの共同体は、融合条約（1967年発効）によりそれぞれの運営機関が統合され、総称としてEC(European Communities)と呼ばれるようになった。さらに、1992年署名のマーストリヒト条約はEUを設立するとともに、単一市場や経済通貨同盟を中核とするEECをEC(European Community)と改称した(池本(2019)、pp.220-221)。本稿では、便宜上、EEC/EC/EUの間で特に厳密に使い分けをしないことがある。

⁷⁷⁾ 成廣(2016)、pp.118-119参照。

⁷⁸⁾ Miller, Vaughne. "The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum (Briefing Paper 7253)," *House of Commons Library*, 13 June 2015, p5.

⁷⁹⁾ *ibid*, p.7. 厳密には、1974年2月のマニフェストにおいては、総選挙と国民投票という2つの選択肢が提示されていた。

⁸⁰⁾ *ibid*, p.7.

国民投票の結果を尊重する」旨の記載があったことは、既に述べたとおりである。なお、キャメロン首相の場合は、国民投票についてマニフェストに明示的に盛り込む前の時点で、ブルームバーグ演説という形でEU離脱の是非を問う国民投票の実施を（総選挙における保守党勝利という条件を付しながらも）表明しており、そのタイミング（段取り）及び手段（媒体）において差異がみられるといえる。

労働党のマニフェストに盛り込まれた再交渉の目的は、かなり具体的なものである。すなわち、共通農業政策、EU予算、経済通貨同盟、国会の権限の保持とコモンウェルス（英連邦）諸国及び発展途上国の利益の保護、付加価値税の調和の問題など、再交渉で取り上げようとする主な項目をマニフェストに盛り込んでいるのである⁸¹⁾。

（2）ECとの事前の再交渉

ウィルソン政権の下での再交渉の主な成果としては、ECの共通農業政策の見直し（コモンウェルス諸国の利益の保護を含む。）やEC予算に係るイギリスの負担軽減メカニズムに関する合意が挙げられる⁸²⁾。

ECの共通農業政策（CAP）は1960年代末に実現したものであり、当時の共通農業政策の目標は、「域外からの安い農作物の輸入は共通関税で防御し、域内の農産物については、市場価格をEUにおいて一定に保ち、農家に経済的安定を保障することに置かれた」という⁸³⁾。ECは買入れや備蓄という手段を通じて、市場価格を人為的に一定に保つことを始めたため、EC予算の膨大な部分が共通農業政策に充てられることになった⁸⁴⁾。

ウィルソン政権による再交渉は、このような市場規制の見直しを進めようとするものであり、例えば、ニュージーランド産の乳製品（バターやチーズ）についてEC市場へのアクセス改善の道を開くという成果を得た⁸⁵⁾。

（3）質問文

1975年3月26日、国民投票法案が国会に提出され、1975年5月8日、成立した。この過程で、有権者に示す質問文が修正の上、決定された。すなわち、「あなたは、連合王国が欧州共同体（共同市場）にとどまるべきだと考えますか。（“Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?”）」が最終的な質問文であり、「（共同市場）」という文言の追加が修正部分である⁸⁶⁾。いずれにせよ、これは、いわゆるイエス/

81) *ibid*, pp.6-7.

82) *ibid*, pp.11-14. また、黒田（2019）、p.172 参照。なお、イギリスの負担が過大であるとの主張は、サッチャー政権でもなされることになった。このことは、EUへの拠出金の問題がウィルソン政権による再交渉によっても決着したわけではなかったことを示唆するものといえよう。

83) 中村（2019）、p.38.

84) 中村（2019）、pp.38-39 参照。なお、共通農業政策の実現の過程等について、山本(2019a)、pp.144-157 参照。

85) Miller, *op.cit.*78), pp.12-13.

86) Miller, *op.cit.*78), p.21.

ノー・クエスチョンである。

当時のECの中核的機能が「共同市場」であり、イギリスにとって「EC」といえば「共同市場」を意味していたことがうかがわれる。この点は、経済統合から政治統合への深まりをみせる現代のEUとは異なるところであり、2016年国民投票には、そのようなEUを受け入れられるかどうか問われる側面もあったといえる（キャメロン首相が、ブルームバーグ演説で「なぜ、自分たちが参加しようとしたもの、『共同市場』だけを得られないのだろうか」と多くの人が疑問に思っていると述べたことが想起される。）。

なお、2016年国民投票の実施に当たっては、法案（原案）にある「連合王国は、EUのメンバーとして残るべきですか。（"Should the United Kingdom remain a member of the European Union?"）」という質問文の中立性が選挙管理委員会によって審査され、最終的に「連合王国はEUのメンバーとして残るべきですか、それともEUを去るべきですか。"Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?"」という質問文になったという経緯がある⁸⁷⁾。どのような質問文にするかが国民投票実施に当たっての重要なポイントとなることを示す好例といえよう。

（４）事前キャンペーン

1975年国民投票の実施前、EC加盟継続に係る肯定派及び否定派の両陣営が作成したリーフレットが全世界に配布された。Miller (2015) によれば、当該リーフレットには次のような内容が記載されていたという⁸⁸⁾。

EC加盟継続派のリーフレットは、加盟継続にイエスという票を投ずべき理由として、例えば、①成功のための枠組みを提供し、生活水準を守り、一層の繁栄の基盤となること、②イギリスの友人、すなわちコモンウェルス諸国、米国、及びECのその他の加盟国は、イギリスがECにとどまることを希望していること、③外部依存性が高まり、貿易・雇用・食糧・防衛も自分たちだけでコントロールできなくなっていること、④「主権」については、（単なる形式的な法的理論だけが問題となるのではなく、）いかにイギリスの利益を保護し、影響力を及ぼせるかという基準で考えるべきこと、⑤ECから離脱すれば、ECがイギリスに重大な影響を及ぼす決定をしてもそれに対する発言権がなくなること、⑥ECは各加盟国が異なる性格を持つことを考慮し、共通政策をとる必要性とのバランスを図っていること、⑦どんな重要性を持った決定にしても全会一致でなされること、⑧つまらない画一性は求められず、イギリスの伝統や生活スタイルが損なわれることがないこと、⑨イギリスのコモン・ローは影響を受けず、少々の商業上・産業上の理由によりEC法が必要となっていること、といった点を挙げていたとのことである。

これに対して、加盟継続否定派のリーフレットは、加盟継続にノーという票を投ずべき

⁸⁷⁾ See Uberoi, *op.cit.*50), p.10.

⁸⁸⁾ Miller, *op.cit.*78), pp.22-25. なお、本文中の「①、②、……」という番号は原典にはなく、あくまで便宜的に付したものである。

理由として、例えば、①イギリス国民が真に選択できることは、E Cとの再交渉によってほとんど何もかわらなかったこと、②E C加盟前に政府が予想していた、生活水準の急速な向上、対共同市場の貿易黒字、生産性の向上、投資の増加、雇用増加、経済成長の加速は実現せず、逆のことが生じていること、③イギリス国会は（1972年欧州共同体法を廃止して）E Cを脱退する法的権利を有すること、④自分たちのことを自分たちで決める権利が存在すること（E C加盟国が一つの国家になるとそのような権利を失うこと）、⑤世界の中でもっとも効率的な生産者から購入することができなくなったことから、食料品の価格が高くなったこと（共通農業政策はヨーロッパ大陸の非効率的な農家のために設計されており、食料品の物価を上昇させている）、⑥大陸に産業がシフトしつつあり、特にスコットランド、ウェールズ及びイングランド北部・西部に損害を与え、失業を生んでいること、⑦コモンウェルスとの関係が弱くなること、⑧共同市場の真の目的は単一の国家になることであり、そうなれば、イギリスが共同市場の単なる州（province）となってしまいうであろうこと、⑨E Cに対する代替案として、より広いF T Aのメンバーとなるべきこと（E F T Aが念頭にある。）、といった点を挙げていたとのことである。

このように、1975年のE C加盟継続をめぐることは、イギリス国民の生活に直結する経済的な問題、「主権」に関わる問題、貿易政策から防衛政策にわたる対外関係の構築に関わる問題など、多岐にわたる争点が存在していたことがうかがえる。そして、提示された複数の争点のうち、どの争点が「E C加盟継続の是非」を問う国民投票の「本来的な」争点なのかを判断するのは、イギリス国民にとって必ずしも容易なことではなかったのではないかと考える。そもそもこのような国民投票において、「争点」の優先度や重要度を判断するための基準を適切に設定することができるかどうか、疑問なしとしない。また、E C離脱が真に「問題」の解決につながるか否かを判断するには、例えば、E C/E U法秩序等についての正しい理解も前提となるが、それをどのように担保するかも難題といえよう。国民投票について、「複雑な争点を扱うには適していない」、「本来の争点から外れたものになりがちである」などの批判が生まれるゆえんと考える。

（5）投票結果

1975年国民投票は、1975年6月5日に実施され、E C加盟継続を肯定する票数がそれを否定する票数を上回ることになった（67.2%対32.8%）。2016年国民投票とは異なる結果になったわけであるが、その理由については後で触れることとしたい。

II-3. 2016年国民投票

II-3-1. 事前キャンペーン

（1）残留派（政府）の主張の例

2016年国民投票のキャンペーンは、公的には2016年4月15日に開始された。国民投票

で議論の俎上にのぼったテーマがどのようなものであったかを示すために、残留派と離脱派の主張の例を以下に紹介することとする。

政府は、EU残留支持に票を投じることが、イギリスにとって最善の決断であるとする論陣を張った。政府が作成したリーフレット⁸⁹⁾に掲げられた主張の例を以下に示す。

まず、政府は、リーフレットにおいて、(その導入部で英EU改革合意の「成果」に触れた後、) EU残留はイギリス経済をより強くするとの主張を展開している。すなわち、EUがイギリスの最大の貿易相手であることに言及し、EUにとどまることは単一市場への完全なアクセスを保証するものであるが、対照的にEUからの離脱は不確実性とリスクを生む、とする。そして、単一市場は、イギリスの企業が国外に生産物をより容易にかつ安く売ることが可能とし、その結果として雇用を創出する、と主張している。また、EUの中にいることは、外国企業のイギリスへの投資をより魅力的にするものであり、より多くの雇用を意味するという主張もしている。

次に、政府は、EU残留によって生活が改善するという主張もしている。すなわち、EU離脱に票を投じるならば、それがもたらす経済的なショックがポンドの価値にプレッシャーを与え、いくつかの家庭用品の価格上昇を招くリスクを生み、生活水準を損なうことになろう、という。また、単一市場への完全なアクセスを失うことは、ヨーロッパ諸国に輸出することを困難にし、コストの増加を招く、と主張している。さらに、リーフレットは、EUによって、何百万人ものイギリス国民の欧州への渡航がより容易により安く実現していることを指摘している。

さらに、政府は、EU離脱に票を投じれば、何年もの不確実性を生み、潜在的に経済的な混乱を生むであろうし、投資と雇用に悪影響を与えるであろう、と主張している。リーフレットには、政府は、EUとの関係を解消し、EUや50カ国以上の国々と新しい取決めをするために再交渉をすることで、10年以上の不確実性がもたらされ得ると政府は判断する、と記載されている。また、この関連で、他の国で、EUルール遵守(遵守は求められるが、発言権はない。)、EUへの拠出金負担、及び「自国でEU市民が居住し働くこと」を受け入れずに、単一市場への重要なアクセスを確保できた国はないことを強調している。

このほか、政府は、リーフレットにおいて、イギリスの国境管理について、EU市民を含む、ヨーロッパ大陸から来るすべての人々をチェックする権利を有している、と述べている。また、移民に関する今後の政策として、新たなEU移民への一定の社会給付の制限やイギリスの移民制度の濫用への対応といった、既述の英EU改革合意の内容についても触れている。また、イギリスの安全面について、EU加盟はその他のEU諸国が有する、法執行のための機密情報へのアクセスを可能とすることを意味すること、EU諸国間の協

⁸⁹⁾ HM Government (2016), *Why the Government believes that voting to remain in the European Union is the best decision for the UK.*, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/515068/why-the-government-believes-that-voting-to-remain-in-the-european-union-is-the-best-decision-for-the-uk.pdf>, (accessed 2019-09-27).

力によって犯罪人やテロリストをイギリス国内に入らせないことが容易になることに言及している。

政府は、リーフレットにおいて、イギリスがEUの一員であることの利益について、次のようにまとめている。すなわち、①イギリスがEUにおいて特別な地位を得ていること（ポンドの維持とユーロへの不参加、国境管理の維持、将来におけるEUへの権限移譲には国民投票の実施を必要としていること、単一市場への完全なアクセスとそのルールに関する発言権を確保していること等）、②EUの一員であることは、家族を含めたイギリス国民がその他のEU諸国に居住し、働き、留学する権利を有することを意味すること、③EUの一員であることによってイギリスが自国の関心事を実現する力が増すこと等が挙げている⁹⁰⁾。

（2）離脱派の主張の例

これに対して、EU離脱派は、例えば、次のような主張を展開している⁹¹⁾。

すなわち、EU離脱派は、EU離脱に票を投じるべき理由として、①英EU改革合意によってもEUは以前と変わるところがないこと（また、EU離脱派は、英EU改革合意には法的拘束力がないと主張。）、②現状においてEUへの拠出金の負担が過大であること、これを国民医療制度（NHS）などの優先事項に回すべきこと、③現状においてEU移民が大量に流入しており、NHSや学校のような公的サービスに負担をかけていること、④EUはより多くの国を加盟国として受け入れようとしていること、⑤EUから離脱して国境のコントロールを取り戻せば犯罪人を国外に出すことができること、⑥現状、EU司法裁判所の所轄が国境、移民、難民庇護等にも及んでいること、⑦自分たちの法律の半分以上が選挙で選ばれていないEUの官僚によって作られていること、⑧EU法（小規模事業者等に対する規制など）がイギリス経済にダメージを与えていること、⑨EU離脱に票を投じれば、何に自分たちのお金を充てるかを自分たちで決めることができること、⑩EUから離脱してコントロールを取り戻せば、自分たち独自の貿易政策を採ることができ、より広い世界におけるイギリスの影響力が回復し、もう一度真にグローバルな国家となること等を挙げている⁹²⁾。

（3）問われていた争点

上記（1）及び（2）は、残留派と離脱派の代表的なリーフレットに記載されていた主張の例を概括的に紹介したものであり、これ以外にもイギリス国民が投票の判断材料とした争点が存在するとみられる。しかしながら、紹介したもののだけでも、イギリス経済に与

⁹⁰⁾ 本文中の「①、②、……」という番号は原典にはなく、あくまで便宜的に付したものである。

⁹¹⁾ 離脱派の立場から作成されたリーフレットについては、右を参照。

<http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html>, (accessed 2019-09-27).

⁹²⁾ 本文中の「①、②、……」という番号は原典にはなく、あくまで便宜的に付したものである。

える影響、イギリス国民の生活に与える影響、移民問題や国境管理の在り方、貿易政策をはじめとするイギリスの対外政策の在り方、EU法やEU司法裁判所の存在がイギリスに与える影響に対する評価など、争点が多岐にわたっていることを確認できる。このように多数かつ複雑な争点を取り上げられるという事情は、先に触れたように1975年国民投票が実施されたときにも存在していた。何が国民投票の「本来的な」争点なのか（何がEU残留／離脱の是非に関わる争点なのか）を見定めることが困難であることは、2016年国民投票においても同様である⁹³⁾。そして、キャメロン首相がエネルギーを傾けてきた英EU改革合意という「成果」は、その内容が相当に専門的・技術的なこともあって、残留派と離脱派の主張が交錯する中でやや埋没してしまっている印象は否めない。

また、イギリスとEUとの関係についての十分に正確な知識を持っていなければ、両派の主張を適切に評価することが困難な場合も多々あったものと思われる。例えば、EU法秩序がどのようにイギリス国民の生活に影響を及ぼしているかを正確に理解することは容易なことではない。自分たちの身の周りで発生している「問題」が果たして「イギリスがEUの一員であること」に起因しているのかを見極めるには、往々にして高度に専門的な知識が求められるといえよう（さらに、EUを離脱しても期待する結果が得られない可能性がある。）。専門的な知識に基づく主張よりも感情に訴えかける主張の方が時として人々に受け入れられやすいことがあるが、後者が正しく適切な主張であるとは限らない。事実と異なる主張や誇張された主張がイギリス国民の投票行動に影響を及ぼした可能性も否定できない。

加えて、2016年国民投票においては、EUが取り扱う政策分野の広がり（EUの「深化」）や加盟国の増加（EUの「拡大」）を受けて、ユーロ危機や移民流入への対応といった比較的新しいテーマが「脚光」を浴びるようになったことに留意する必要がある。その一方で、「自分たちのことを自分たちで決める権利」を重視する考え方⁹⁴⁾が最近になって初めて出てきたものではなく、1975年国民投票の際にも離脱派によって主張されていたことは、注目すべき点と思われる。

93) なお、キャメロン元首相は、回顧録の中で、「国民は、これほど複雑で重要な争点について投票するのに適任でない」とする見解には同意しない、と述べている。議員を選出することも複雑で重要であるが、国民にその判断ができていることからみて、EU加盟継続のような争点についても国民は十分判断できる(competent)というのである(See Cameron (2019), pp.699-700.)。興味深い議論であるが、選挙には（自分に代わって）国会において複雑で重要な政治課題を議論するにふさわしい人物を選ぶという側面もあり、国民投票と同列に論じることは難しいのではなかろうか。なお、ブレグジットの実現を決定づけたとみられる2019年総選挙では、“Get Brexit Done”というスローガンが繰り返し打ち出されるという風景がみられた。2019年総選挙については、（詳細な政策論争は省いた形での）2016年国民投票の結果の追認という性格も帯びていたという見方もできるのではないだろうか（ただし、保守党の地滑りの勝利は単純小選挙区制というイギリスの選挙制度によってもたらされたところも大きいという点にも留意する必要がある。）。

94) 2016年国民投票の際の離脱派のスローガン：「コントロールを取り戻せ（Take Back Control）」は、このような考え方を象徴するものといえる。

II-3-2. 投票結果

冒頭で述べたように、2016年国民投票の結果は、51.9%対48.1%で、離脱を支持する票数が残留を支持する票数を上回るようになった。全体として国論を二分するような結果であるが、地域、年齢、社会階層（職業ないし収入）等の属性の違いによっても異なった投票行動がみられたことが指摘されている。以下、いくつかの調査・分析結果を紹介する。

Uberoi (2016) は、2016年国民投票の結果について、離脱を支持する票と残留を支持する票は、イギリス全土にわたって均等には分布されていない、と指摘している。すなわち、離脱派が多数であったのはイングランド (53.4%:46.6%) とウェールズ (52.5%:47.5%) であり、残留派が多数であったのはスコットランド(38.0%:62.0%)と北アイルランド(44.2%:55.8%) であった。イングランドの中では、ロンドンのみが残留派が多数であった地区 (region) であった⁹⁵⁾。ネイションごとに投票結果が異なることは今後のイギリス政治が難しい課題を抱えていることを示唆するものといえる。また、ロンドンに代表されるイギリスの都市部とそれ以外とはEUに対する受け止め方が異なることも特徴的といえよう。

また、Lord Ashcroft が2016年国民投票の日に1万2369人を対象にして行った調査⁹⁶⁾が、年齢、社会階層、支持政党の異なる層でイギリス国民がどのような投票行動をしたのかを知る上で、参考になる。当該調査によれば、若年層ほど残留支持に、高齢層ほど離脱支持に票を投じているという結果が出ている (18~24歳の有権者の73%、25~34歳の62%が残留支持、55~64歳の57%、65歳以上の60%が離脱支持。)。社会階層でみると、専門職・管理職等の層 (ソーシャル・グレードでいえばA B) の57%が残留支持、労働者階級と低所得者層 (ソーシャル・グレードでいえばC 2 D E) の64%が離脱支持に票を投じている。党派別 (2015年総選挙での支持政党別) では、保守党支持者の58%が離脱支持、労働党支持者の63%が残留支持、イギリス独立党 (UKIP) 支持者の96%が離脱支持の票を投じている。

それでは、特にEU離脱支持に票を投じたイギリス国民の像としてどのようなものが浮かび上がるであろうか。Ford and Goodwin (2017) は、いわゆる「置き去りにされた ("left-behind")」有権者に注目しながら、EU離脱に至る時代背景を描き出している。それによれば、EU離脱への投票の起源は、何十年にもわたるイギリス社会と政治の変化に跡をたどることができるという。すなわち、2016年国民投票のときまでには、高齢、白人、ナショナリスト、そして社会的に保守的な有権者は、メインストリームの政治から取り残されたと感じ、彼らの国で支配的になった社会的にリベラルな価値と対立することになったのだという。そして、主要政党が移民管理の要請に対応することに失敗を重ねたことが、アイデンティティやナショナリズム、社会的な価値と変化に関する争いをイギリス政治の真ん

⁹⁵⁾ Uberoi, Elise. "European Union Referendum 2016 (Briefing Paper 7639)," *House of Commons Library*, 29 June 2016, p.5.

⁹⁶⁾ 当該調査は、右で確認できる。<<http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>>

中に押し出す、両極化した議論をかきたてることになったというのである。特に2010年以降は、UKIPによってこれらの争いがおおられることになり、これらの不安とイギリスのEU離脱に関する問題とを融合させるキャンペーンが展開されることになった、と指摘している⁹⁷⁾。

以上のように、2016年国民投票における結果は複合的な要因から生まれたものということができる。さらに、1975年国民投票ではなぜ異なる投票結果が出たのかという点を考察することも、2016年国民投票の状況を知るのに有用であろう。この点につき、力久(2020)は、次のように述べる。まず、1975年には「ECとの交渉成功を強調して残留を呼びかけたウィルソンのアピールが功を奏した」が、2016年には再交渉は効果を発揮しなかった、と指摘する。その理由として、「争点としての移民問題の比重に大きな違いがあった」ことを挙げている。すなわち、2016年には「移民流入に対して不安感をもつ人々の多くが、移民抑制にはEU離脱が不可欠という離脱派の主張に耳を傾けたのである」としている。また、「1975年にはほとんどの新聞が加盟継続を支持したのに対して、2016年にはかなりの新聞がEU離脱を呼び掛けた」という事実を指摘している。経済界にしても、「1975年にはEC残留でまとまっていたが、2016年には必ずしもEU残留で一枚岩ではなかった」という。さらに、1975年には主要政党がEC離脱を訴えることはなかったが、2016年には「保守党議員のなかでも知名度の高いジョンソン前ロンドン市長に加えて、メディア露出度の高いUKIPのファラージ党首が離脱キャンペーンに加わったことで、離脱派のインパクトは1975年とは桁違いに強力なものとなった」ことを挙げている⁹⁸⁾。

加えて、1975年と異なり、2016年の時点ではEC/EU加盟から40年ほど経っていることにも留意が必要であろう。この時点で「EUの一員であること」のメリットを謳っても、その利益を享受している実感がない人々には響かなかったともいえるのではないだろうか。また、現政権に対する不満や反発が（「現状維持」より「現状変更」を選択するという形で）投票行動に少なからぬ影響を及ぼした可能性もあろう。

いずれにせよ、キャメロン首相がEUについて提示してきたテーマは、結果としてイギリス国民全体に浸透しなかったとみられる。残留支持と離脱支持がほぼ拮抗するという投票結果は、EUとの関わり方についてのイギリス社会の「分断」の状況を露わにしたということができよう。この「分断」の状況の克服が、今後のイギリス政治の重要な課題となったと考える。

II-3-3. 2016年国民投票の評価等

国民投票を実施した場合、EUとの再交渉を行うなどの手立てを尽くしても、「EU離脱」という結果になる可能性があることは想定されたことであつた。その場合に国民投票の結

⁹⁷⁾ Robert Ford and Matthew Goodwin, "Britain After Brexit: A Nation Divided," *Journal of Democracy* 28 (January 2017): 17-30.

⁹⁸⁾ 力久(2020)、pp.44-45。

果をどのように受け止め、(EUとの交渉方針の策定等を含め) イギリスとしてどのように対処していくか、現実的なプランが事前に明確に描けていたとは必ずしもいえない。そのことが、その後の長きにわたる政治的混乱をもたらす一因になったのではないかとと思われる。ただし、キャメロン元首相が述べるように、EU離脱プランを「EU残留」を唱導してきた者たちが立てることには限界があろう⁹⁹⁾。また、例えば、EU域内に居住しているイギリス国民の権利やイギリスに居住しているEU市民の権利がどのように保障されるか、イギリスがEUに支払う清算金はどのように算定されるかといった事項を含むEUからの離脱条件については、EUとの交渉にかかる部分が多く、イギリス国内で完結するものとして事前に将来像を示すことが困難であるという問題がある。さらに、例えば、イギリス政府とEUとの間で離脱条件(離脱協定案)が合意されたにしても、イギリス国会による承認を得る必要があり、国会での議論などがなされる前に「EU離脱への道筋」を示しても、それが実現される保証はないという構造的な問題が存在する。そして、EU離脱が国会制定法という形で国会に承認されたとしてもEUに関わる政治課題がすべて解決されたことにならず、離脱後の英EU間の将来関係についても、EUとの交渉にかかってくる(それもイギリスがEUからの離脱を果たした後に実質的な交渉が始まること)に留意する必要がある。これらEUとの交渉の帰趨を国民投票の実施時に見通すことは事実上きわめて困難であると言わざるを得ない。実際、来るべき離脱交渉を見据えて検討しておかなければならなかった争点がすべて可視化されていたわけではなかったといえよう。例えば、イギリス国内議会による離脱協定案の承認が難航を極めた原因の一つとなった「北アイルランド国境問題」¹⁰⁰⁾の存在が、国民投票の実施時には十分意識されていなかったことは特筆すべきことと思われる。

結局のところ、2016年国民投票はイギリス国民に対してEU離脱か残留かを問うものであったが、「EU離脱を決定した場合に具体的にどうすればよいか」という政治の在り方についてまでの深い考察を促すものではなかったといえよう。そのようなEU離脱プランの具体的な内容を考えることまでをイギリス国民一般に求めることが現実的であるとは言い難い。そのため、EU離脱の支持多数という結果は出たものの、(EU残留を支持する人々の声にも配慮しつつ) EU離脱という大事業にいかに取り組むかという宿題が、適切な解

⁹⁹⁾ See Cameron (2019), pp.685-686.

なお、イギリス政府は、2016年3月に、EUを離脱した場合のイギリスとEUとの関係のあり得る選択肢として、ノルウェー型、スイス型、トルコ型及びカナダ型、及びWTO型のモデルを分析した文書を公表している。See HM Government (2016), *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, March 2016.
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf>, (accessed 2019-10-25).

¹⁰⁰⁾ イギリスがEUの単一市場・関税同盟から離脱するに当たって、北アイルランド(連合王国たるイギリスを構成する4つのネーションのうちの1つ)とアイルランド共和国との間の国境管理(税関検査等)をどうするか(いかにハードな国境を回避するか)という問題。力久(2020)、pp.47-49参照。

決策が見通せないままに残ってしまったのではないだろうか。ここに 2016 年国民投票の本質的な限界があると考ええる。

Ⅲ. 結び

キャメロン首相は、イギリスがEUに加盟していることの意義をもっぱら「単一市場」へのアクセス等の経済的実利に見出す一方で、イギリスの経済的利益に寄与せず、かえってイギリスの「主権」に過度に制限を加えていると彼自身が判断するような欧州統合の「深化」とは距離を置くスタンスを採っていたとみられる。その文脈で、キャメロン首相は、EUの通貨統合の動きがイギリスにとっての最大の問題の一つととらえており、非ユーロ圏に属するイギリスの立場を損なわないようにEUを「改革」すべきだという思いが国民投票の実施の表明に踏み切ることになったきっかけの一つとなったのではないかと考える。

一方で、キャメロン首相が国民投票の実施に追い込まれる形となった党内外の事情にも留意する必要がある。既に触れたとおり、2016年国民投票に至る過程は、キャメロン首相の積極的な意思のみで導かれたものではなく、国民投票というカードは、保守党内の党内基盤を固め、イギリスとEUとの関わりをめぐる議論に決着をつけるための「窮余の一策」ないし「苦肉の策」という側面もあったように考える。そして、国民投票の実施が現実化する過程で移民問題等が先鋭化することで、反EU、反移民を旗印として掲げていたイギリス独立党(UKIP)や保守党離脱派の離脱キャンペーンが(既成政治に対して不信や不安を抱いている人々と呼応する形で)大きなうねりを生み、残留派の主張を呑み込んでいったところがあると思われる。

既に述べたとおり、キャメロン首相の「戦略」は、「国民投票の早期実施の表明を行うとともに、新しい合意を得るためにEUと再交渉を行い、その成果をもって国民投票に臨む」というものであった。当然のことではあるが、国民投票においてEU残留を支持する結果が出なければ、この「戦略」が成功したとは評価できない。そして、この「戦略」において「国民投票」と「EUとの再交渉」とはコインの表と裏の関係にあり、EUとの再交渉でイギリス国民が期待する「成果」が得られなければ、国民投票で望み通りの結果が出ることもおぼつかないことになる。

それでは、上記のような再交渉の「成果」は、イギリスがEU法秩序に組み入れられている状況において達成できるものであったのだろうか。「一層緊密化する連合」という概念の適用除外を求めることに象徴されるキャメロン首相のスタンスは、国家を超える側面を持ち、条約改正等を重ねてきた動的な政体であるEUの組織原理とはなじまない面を持ち合わせていたようにみられる。

例えば、「人の自由移動」というテーマについては、欧州統合の発展に伴い、「人」を労働力という生産要素と捉えて自由移動・居住権を保障する立場から、労働者以外の者の権

利を保障する方向に進んでいった。そして、マーストリヒト条約の発効により、EU市民でありさえすれば、自由移動・居住権が発生することとされた¹⁰¹⁾。キャメロン首相の交渉スタンスは、このような統合の流れに抗い、域内移民のイギリスへの流入の抑制を試みるなど、時計の針を逆に回そうとするようなものであった。さらに、英EU改革合意の文言からうかがわれるように、国籍に基づく差別の禁止という基本原則との間で緊張をはらむものでもあった。EUとの再交渉が厳しいものになったのは、無理からぬことである。

EUとの再交渉は最終的にはEUにとどまることを前提としていることから、EU法の基本理念（及びこれまでに蓄積された判例法など）と衝突するような「成果」を得ることは本来的に難しいところがある（一方で、EUからの離脱が確定した時点でイギリスはその交渉力の相当部分を失うおそれがあるというジレンマもあろう。）。英EU改革合意はEUとのぎりぎりの調整を経てまとめられたものであったとみられるが、EUにとどまった方がよいとイギリス国民を納得させる役には立たなかった可能性がある¹⁰²⁾。キャメロン首相の「戦略」の躓きの理由の一端は、このあたりにもみることができるのではないだろうか。

なお、キャメロン首相の「戦略」には、国民投票の実施の予告を梃子としてEUとの再交渉における最大限の成果を引き出すという側面があるが、国民投票にそのような役割を持たせることに妥当性があるか、疑問なしとしない。いずれにせよ、この「戦略」は望みどおりの投票結果を導き出せなかったという意味で、キャメロン首相にとっては「失敗」に終わった。全体を振り返るに、「ブルームバーグ演説」が今回の顛末につながる分岐点となったと思われる。ただし、冒頭でも述べたとおり、EU離脱（ブレグジット）がイギリスあるいはEUの将来にとってどのような意義を持つか、評価が定まるのはまだ先のことではなかろうか。

本稿において整理・分析を試みた「2016年国民投票に至るまでの過程」は、ブレグジットという事象のいわば導入部（はじまり）に過ぎないが、イギリスの国内問題のみならず、EUとイギリスとの関係性についての多くの争点を含み、示唆に富むものである。キャメロン首相は党内外の厳しい圧力にさらされつつEU残留を主張して国民投票に臨んだが、EUに「改革」を迫った経緯等をみると、単に「現状維持」を是認するだけの立場ではなかったといえよう。キャメロン政権の対EU政策を再確認することは、ブレグジット後のイギリスの国内外の政策の動向を追う上での一助となると考える。

¹⁰¹⁾ 中村（2019）、pp.55-66 参照。なお、EU「市民」として条約上享受できる権利と、「労働者」のみがそれに加えて有する権利とがあることについて、池本（2019）p.222 参照。

¹⁰²⁾ See Cameron (2019), p.648.

- (参考) キャメロン政権の対EU政策等 (時系列による整理)
- 2007 リスボン条約につき国民投票の実施を迫る。(キャメロン→ブラウン首相)
(キャメロン:「保守党が政権に就けばいかなる『EU条約』についても国民投票にかけることを『断固として保証』。」)
- 2010 総選挙における保守党公約に「レファレンダム・ロック (※)」が盛り込まれる。
(※) 英からEUに新たに権限を移譲する場合に国民投票を必要とするもの。
- 2010/5 第一次キャメロン政権発足 (保守党と自由民主党の連立政権)
- 2011/7 2011年欧州連合法の成立 (「レファレンダム・ロック」の法制化)
- 2011/10 下院において、保守党の欧州懐疑派議員らが、EU離脱につき国民投票の実施を求める動議提出。否決されるも、大量の造反者。
- 2011/12 欧州理事会 (EUのサミット会合) において、ユーロ危機に対応するためのEU基本条約の改正にキャメロン首相が反対、拒否権を行使。
- 2012/7 イギリスとEUとの間の権限バランスレビューの実施 (報告書を公表)
～2014/12
- 2013/1/23 ブルームバーグ演説
(EUと再交渉して英EU間の関係について新しい合意を得て、国民投票を実施することを表明。2015年の総選挙における保守党勝利の条件付き。)
- 2015/5 総選挙実施 (保守党の勝利)
- 2015/12 2015年欧州連合国民投票法の成立
- 2016/2 英EU改革合意
- 2016/6/23 EU離脱の是非を問う国民投票の実施 (その後、キャメロン首相辞任。)
- 2017/1/24 ミラー事件に係る最高裁判決
- 2017/1/26 欧州連合脱退通知法案を下院に提出
- 2017/3/16 欧州連合脱退通知法の成立
- 2017/3/29 EUに対し、EU条約50条に基づき脱退の意思を通知

参考文献(本文中に記したものを除く)

- 池本大輔(2019)「欧州統合の再出発－単一欧州議定書とマーストリヒト条約、一九八四～一九九三年－」, 益田実・山本健編著『欧州統合史－二つの世界大戦からブレグジットまで－』ミネルヴァ書房, 第6章, pp.196-227
- 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』Vol.51 No.3, pp.45-59
- 岡久慶(2016)「【イギリス】2015年欧州連合国民投票法」『外国の立法』No.266-2, 2016.2.
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9851742_po_02660204.pdf?contentNo=1>
- 加藤紘捷(2015)『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
- 黒田友哉(2019)「欧州統合の新段階－長い一九七〇年代の光と影－」, 益田実・山本健編著『欧州統合史－二つの世界大戦からブレグジットまで－』ミネルヴァ書房, 第5章, pp.167-195
- 佐藤憲(2018)「英最高裁ミラー判決の法理－ブレグジットと国会主権原則」『早稲田法學』第93巻第3号, pp.77-101
- 庄司克宏(2016)『欧州の危機 Brexit ショック』東洋経済新報社
- 庄司克宏(2015)『はじめてのEU法』有斐閣
- 中村民雄(2019)『EUとは何か－国家ではない未来の形－【第3版】』信山社
- 中村民雄(2017a)「イギリスのEU脱退(Brexit)の法的諸問題:脱退決定から通知まで」『比較法学』第50巻第3号, pp.1-39
- 中村民雄(2017b)「変容する未完の憲法－イギリスのEU加盟と脱退」『レヴァイアサン』60, pp.100-117
- 成廣孝(2016)『『Uターン』－ヒース政権 一九七〇～七四年－」, 梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『イギリス現代政治史[第2版]』ミネルヴァ書房, 第5章, pp.110-132
- 東野篤子(2019)「ビッグ・バン拡大からリスボン条約へ－危機の序章としての二〇〇〇年代－」, 益田実・山本健編著『欧州統合史－二つの世界大戦からブレグジットまで－』ミネルヴァ書房, 第8章, pp.266-302
- 本田雅子(2019)「EUの労働移動」, 本田雅子・山本いずみ編著『EU経済入門』文眞堂, 第10章, pp.148-166
- 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』No.780, 2016.1, pp.63-89
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1>
- 山本健(2019a)「草創期の欧州経済共同体－一九六〇年代の危機と欧州統合－」, 益田実・山本健編著『欧州統合史－二つの世界大戦からブレグジットまで－』ミネルヴァ書房, 第4章, pp.133-166

山本健(2019b)「試練の中の欧州連合ー二〇一〇年代とブレグジットー」, 益田実・山本健編著『欧州統合史ー二つの世界大戦からブレグジットまでー』ミネルヴァ書房, 第9章, pp.303-340

カ久昌幸(2020)「ブレグジット問題」, 鷲江義勝編著『EUー欧州統合の現在[第4版]』創元社, 第2章1節, pp.42-50

Cameron, David. (2019), *For the record*, William Collins.