

## 英国と国民投票

田中 俊郎

(慶應義塾大学名誉教授、EUSI 理事)

英国は、議会主権の国で、直接民主主義的手段である国民投票の実地は非常に稀なことである。そのイギリスで、2013年1月23日デイヴィッド・キャメロン首相が、2015年に予定されている総選挙において保守党が勝利すれば、英国のEU加盟条件を再交渉し、その結果に基づいて2017年まで英国がEUに残留すべきか否かについて国民投票を行うことを表明した(詳細は、本 Commentary Vol. 013、細谷雄一教授の稿を参照されたい)。

この報に接して思い出すのは、1975年6月5日に行われた国民投票である。英国は、エドワード・ヒース保守党内閣の下で、1973年1月1日にアイルランドとデンマークとともにECに加盟した。しかし、1974年2月28日に行われた総選挙で野党労働党は、そのマニフェストで「保守党内閣が締結したEC加盟条件の再交渉を行い、それが成功した暁に総選挙もしくは諮問的国民投票で国民の審判をあおぐ」ことを公約した。第1党となった労働党のハロルド・ウィルソン政府は少数与党ながら、EC加盟条件の再交渉を4月1日理事会に提起した。具体的には、EC予算に対する英国の分担金の軽減、ニュージーランド産乳製品に対する特例の延長を含めた共通農業政策の手直し、英連邦諸国産の砂糖の輸入を含めた発展途上国への通商・開発援助政策の手直し、地域・産業政策の推進などであった。

ウィルソン政府は、9月に下院を解散し、マニフェストで「選挙後12カ月以内に、英国が条件を受け入れてどまるか、あるいは条件を拒否して脱退するかについて、国民に投票箱を通して最終的な判断を求める」と主張し、「その声は政府を拘束する」と条件をさらに高めた。10月10日に行われた総選挙で、少数与党を脱した労働党政府は、EC委員会および加盟国との間で行われていた再交渉を加速させ、「英国のEC脱退もありうる」との威嚇が功を奏し、最終的に1975年3月10-11日ダブリンで開催された第1回欧州理事会で決着を見た。

その「ダブリンの勝利」が獲得された日、下院は「国民投票白書」を承認し、ウィルソン内閣は、閣内意見が割れたものの、再交渉によって得られた条件を受け入れ、ECに残留することを政府として勧告することを3月18日に決定した。下院は、4月9日政府の「EC残留白書」を承認し、EC残留勧告決議を採択した。注目すべきは、再交渉の「成功」にもかかわらず、与党労働党は分裂し、反対派が多数を占め、政府案は野党の保守党と自由党の協力で通過したことである。他方、同時並行的に審議されていた「国民投票法案」は、与党内の意見がまとまり、5月7日に下院を通過した。

6月5日、英国国民は「政府は英国のEC加盟条件の再交渉の結果を公表した。あなたは英国がEC(共同市場)に残留すべきだと考えますか。イエス or ノー」と問われた。国民投票の結果は、投票率64.5%、残留67.2%、脱退32.8%で、2対1以上の大差で英国国民はEC残留を選択したのである。事前の世論調査では、1975年2月まで脱退が多数を占めており、「ダブリンの勝利」と政府による残留勧告決定によって世論が変化し、最終結果につながったと考えられる。

この国民投票は、議会が絶対的な権限を付与されていると考えられてきた英国憲政史上初めて行われた国民投票であった。2回目の国民投票が実施されたのは、36年後の2011年5月5日であり、選挙制度の変更に関する

るものであった。その間、スコットランドやウェールズの地方分権に関して、各地域に限定された住民投票が行われたことがあったが、全国レベルではなかった。労働党のトニー・ブレア政権下で、「ユーロを導入すべきか否か」について条件がそろえば国民投票に付す可能性がマニフェストに挿入されたことが2回あったが、世論の強い反対が予想され、結局、実施されずに終わっていた。

2011年の国民投票では「次の総選挙から、現行の単純多数小選挙区制 (first-past-the-post system) に替って、絶対多数移譲式小選挙区制 (alternative voting system) を採用するか否か」が問われた。結果は、投票率 42.2%、賛成 32.1%、反対 67.9%で、提案は否決された。この国民投票は、2010年5月6日に行われた総選挙後、保守党と自由民主党が組閣のための連立条件の公約として実施されたもので、単純多数投票制の下では、獲得した票数に比較して不釣り合いに議席数が少ないと第三党の自由民主党が強くと主張していたものである。しかし、同じ与党の保守党は否決されることを前提に国民投票実施そのものに賛成するという変則的な状況で、野党の労働党も自由投票を選択した結果であった。

次に全国レベルで予定されている国民投票は2014年9月18日で、「スコットランドが英国からの独立することを認めるか否か」が問われることになっている。これは、スコットランド議会で絶対多数を占めるスコットランド国民党 (SNP) が主張している案件であるが、英国の主要政党が反対し、これまで事前の世論調査でも一貫して反対が多数を占めており、2回目の国民投票と同様キャメロン政府は否決されることを前提に実施を予定しているものである。

今回、キャメロン首相が提案している国民投票が4回目になるかどうかはわからない。次の総選挙で保守党が勝利するかどうかはわからない。むしろ可能性があるのは、2011年7月19日に王勅を得て成立した EU Act 2011 の定めに従い、EUへのさらなる権限の移譲について、具体的にはEU条約およびEU機能条約中の全会一致による決定方式の改正に関する批准についての国民投票かもしれない。今後、EUの基本条約改正の批准には、アイルランドやデンマークと同じように英国でも国民投票が行われることが予想され、基本条約改正のハードルはさらに高くなっている。

EU加盟国は、2007年以來の銀行危機・ソブリン危機、その対策としての緊縮財政と成長戦略の路線対立によって、国内政治に振り回されているが、英国も例外ではない。そのようななかでキャメロン首相は、党内に反EUのブリュージュ・グループを抱え、保守党の連立のパートナーで最も親EUの自由民主党が、EUからの脱退を訴える英国独立党 (UKIP) に地方選挙などで凌駕されるなど厳しい国内政治状況に取り囲まれている。もし「EU残留か脱退か」を問う国民投票が実施されれば、1975年の時点とは異なり、キャメロン自身の意図に反して、結果として英国をEUから脱退させかねない危険な賭けであると思えてならない。