

2つのレファレンダム

細谷 雄一

(慶應義塾大学法学部教授・EUSI 執行委員)

2つのレファレンダムがイギリス政治の将来を大きく左右する。1つはすでに終わったレファレンダム、すなわち2014年9月18日のスコットランド独立を問う住民投票である。そしてもう一つはこれから行われる可能性があるレファレンダム、すなわち2015年に保守党が総選挙で勝利した際に公約で2017年までに行われることになっているEUからのイギリスの離脱を問う国民投票である。

よく知られているとおり、1707年のイングランドとスコットランドの併合によってスコットランドは独立国家としての地位を失うと同時に、スコットランド議会も失った。その後のスコットランドは、イギリス帝国の一翼を担い、イングランドやウェールズ、そして北アイルランドとともに連合王国の歴史をかたちづくってきた。その歴史に大きな変化が見られたのは、1999年のスコットランド議会の設置である。

1997年5月の総選挙で勝利を収めたトニー・ブレア首相率いる労働党政権は、公約としてスコットランド議会の設置を謳っていた。首相のトニー・ブレアも、蔵相でありブレアの後継の首相であるゴードン・ブラウンも、スコットランドで生まれ育ったスコットランド人であり、ブレア政権はそれ以外にも多くのスコットランド出身者を抱えていた。それゆえに、スコットランドは労働党にとっての不可欠の票田であった。労働党政権は、スコットランドの自治拡大の要求に柔軟に応えることで、スコットランドの人々の期待に添えるはずであった。1997年9月にブレア政権においてスコットランド議会設置を問う住民投票が行われ、賛成票の多数により1998年にスコットランド法により129名の議員により構成される一院制のスコットランド議会の設置が決まった。任期は4年である。それに基づき、1999年5月12日に選挙の後に最初の議会が開催された。ところが、労働党政権の予想に反した新しい動きが見られるようになった。

1999年の第1回スコットランド議会選挙と第2回スコットランド議会選挙では労働党が比較第一党となり、自由党との連立政権を成立させた。労働党政権の下で、スコットランド議会選挙でも労働党は最大勢力となって、ウェストミンスターとスコットランドとの間で良好で安定的な関係が維持するかに思われた。ところが、2007年のスコットランド議会選挙では、民族主義政党で、独立を志向するスコットランド国民党(SNP)が最大勢力となり、少数与党として政権を担うことになった。アレックス・サーモンドがSNPの党首であり、サーモンドが第一大臣(スコットランドでは首相ではなく第一大臣と称する)に就いた。さらに、2011年に行われたスコットランド議会の第四回選挙では、SNPが単独過半数隣(129議席の中の69議席)を獲得した。サーモンド第一大臣は、このSNPの政権下でスコットランド独立を問う住民投票を実施することを宣言した。民族主義政党であるSNPが単独過半数を取り、独立を強く要求するこのような帰結は、スコットランド議会を設置した1998年の時点で、労働党が想定できないことであった。

このようにしてスコットランドが独立へ向けて奔走するようになった大きな背景には、ヨーロッパ統合という現実があった。スコットランドのような人口530万人でGNPが1450億ポンド(いずれもスコットランドを除いた連合王国全体の10分の1程度)の小国が独立国家として、軍隊を保有し、国土を防衛し、海外に大使館を設置して、独自通

貨を発行して安定的な金融政策を行うことは容易ではない。しかしながら、EU加盟国として、安全保障はEUあるいはNATOに委ね、通貨はユーロに参加して、また外交は欧州対外行動庁(EEAS)に大幅に依存することも可能であろう。さらにスコットランドは、EC/EUの構造基金(Structural Funds)により地域格差是正のための補助金の恩恵を受けてきたために、経済的にもEU加盟国としての利益を十分に味わってきた。それに加えて、北海油田の資源を活用することで、独立国家として十分にやっていけると考えたのである。

最大の争点の1つは、はたし独立達成後もスコットランドがそのままEU加盟を持続できるか否かであった。これについては、リスボン条約でも明確には規定されていない。また、イギリスはユーロに加盟していないために、独立後のスコットランドがユーロに参加するためには、まずはポンドをそのまま利用して、ユーロ参加の基準をクリアした上でユーロに加わるというシナリオが考えられていた。しかし、キャメロン首相は明確に、スコットランドのポンド利用を拒否していた。というのも、サーモンドは独立後の設計図として、北欧型の高福祉社会を想定しており、明らかに財源上の不安が見られ、財政的なばらまきを行えばポンドの信頼が失われるからである。スコットランドが独自通貨を発行して、その上でユーロ加盟を実現することはあまりにも時間のかかる道程であった。SNPの考える独立構想は、多くの点で非現実的であり、不安が感じられるものであったのだ。そのことを意識して、投票直前には独立賛成への支持が浸食されていった。

自らもカタルーニャの分離独立運動を抱えるスペイン政府もまた、スコットランドの独立には冷ややかな態度を示していた。独立運動や住民投票の実施が自国へも波及することを懸念するスペイン政府は、スコットランドは自動的にEU加盟を続けることを認めずに、独立国家として他の新規加盟国同様に加盟交渉を行う必要があるとの態度を示した。ファンロンパイ欧州理事会常任議長もまた、スコットランドのEU加盟持続については消極的な態度であった。このことが前例となった、ヨーロッパ中で分離独立運動の火が付くことは望ましいことではなかった。

イギリス国内でも、国民的英雄であるサッカー選手のデイヴィッド・ベッカムが、スコットランド独立への反対の姿勢を示し、「僕たちを団結させるもの。それは僕たちを隔てるものよりも、はるかに偉大なものなのです」と述べ、「今後もいっしょにいようじゃないか」という公刊書簡を表明した。また、小説ハリー・ポッターの作者であるJ・K・ローリングも、独立反対キャンペーンに百万ポンドもの巨額の資金を寄付していた。だが、最も決定的だったのは、エリザベス女王の存在であった。投票直前の9月14日に、エリザベス女王はイングランドの人々が「将来のことを慎重に考えるよう望んでいる」と述べたことが、イギリス各紙により伝えられた。女王自らが独立への実質的な反対姿勢を示したことが、投票に大きな影響を与えたと考えられている。雇用や財政など、経済的な不安や、女王陛下の態度表明などが、最後の段階で独立反対派の勢いを助けたことが指摘される。

結局、9月18日のスコットランドのレファレンダムは、賛成が1617989票で44.7%、そして反対が2001926票で55.3%と、予想以上に大きな差が開いて独立が否決された。これにより、スコットランド独立問題は、一段落した。

しかしながら、もう一つのレファレンダム、すなわちイギリスのEUからの離脱を問う国民投票が残っている。各社の世論調査では、離脱賛成派が多数である場合が多い。世論調査では、保守党が労働党の支持率の下位に位置しており、来年の総選挙で保守党が敗北すればレファレンダムは行われまいであろう。しかしながらもう一つの大きな不安は、イギリス独立党の勢力拡張である。イギリスのEUからの離脱を求めるイギリスの右翼政党であるイギリス独立党は、2014年の欧州議会選挙で、イギリス割り当ての73議席中24議席を獲得して、保守党や労働党を上回り最大勢力となった。二大政党制のイギリスの中でも、近年のイギリス独立党の勢力拡張は無視できない。依然として、イギリスのEUからの離脱の可能性はそれほど高くはないのかもしれないが、スコットランドのレファレンダムに見られるように、投票直前の動きは予測不可能なものである。民主主義を理想と謳うEUにおいて、その民主主義がこれまでの政治的な基盤を切り崩そうとする中で、それぞれの国の政府がどのような政策を展開する

のか。きわめて難しい時代に入ってきたと言えそうである。