

二つのレファレンダム（直接投票）とイギリス・スコットランド政治の課題

山崎 幹 根

異議申立の顕在化 英国の変化

二〇一五年九月から一六年九月までの一年間、スコットランド中部のスターリング市に、スターリング大学で在外研究するために滞在していました。人口約五万人の小都市ですが、約七〇〇年前はスコットランドの都でした。一三二四年、郊外のバノックバーンの戦いでイングランド軍を撃破し、スコットランドの独立を勝ち取った歴史のあるまちで、メル・ギブソンが主演した「ブレイブハート」という映画で有名になりました。また、郊外のダンブレインは、テニスプレイヤーのアンディ・マレー選手の故郷でもあります。

スターリング市滞在中の二〇一六年六月には、英国のEU脱退の国民投票のみならず、前年の二〇一五年一月一三日にパリで同時多発テロが発生、その日の午前中はパリにいたこともあり、その意味ではヨーロッパの歴史的大転換を垣間見る格好の機会となりました。

今回のブレグジット (Brexit) 現象と、二〇一四年のスコットランド独立の住民投票は、ともに「民主主義の欠陥に対する意義申し立て」が表れていた点に共通性があります。換言すると、既存の政治体制が政策課題解決能力を低下させている。また、国家を統治する能力を低下させている状況を露呈させていることが、二つの直接投票に表れている。

スコットランドとイングランドの関係でいうと、ナショナル・アイデンティティをめぐる両者の差異が広がり、ブレグジットでは社会的経済格差を一因とした階層間の対立が表出してきた。

オックスフォード英語辞典が選んだ二〇一六年今年の言葉（流行語）は「post-truth」です。ネットの世界ではポスト真実という言い方で広まっていますが、「脱真実」、「真実に基づかない感情的な言説」のことで、これは、国民投票のキャンペーン期間中にもみられました。毎週三・五億ポンド、円換算で約四九〇億円のお金が英国からEUに流れていて、離脱派はEUから離脱したらこのお金を

を国民保健医療サービスの改善に配分できると主張していました。さらには、いまずぐにもトルコがEUに加盟して、大量の移民が英国にやってくるという言説を盛んに流していました。

しかし離脱派のリーダー達は投票後に、こうした言説は間違いであったことを認めました。こうした誤った数字や言説は、キャンペーン期間中にもEU残留派とマスコミから指摘されていたのですが、離脱派はこれを使いつづけ、多くの人々はこうした言説に影響され、しかも信じようとする傾向がありました。

成熟した政治文化が根づいてると思われている英国で、真実に基づかない感情的な言説が政治的影響力を持ったことが、驚きをもって見られました。

ちなみにオックスフォード辞典の今年の言葉の候補になったのはこのほかに、Brexit（EU離脱支持者）、Adulter（責任ある大人らしく行動すること）があります。それと「オルタナ右翼」と訳される Alt-right、極端に保守的、排外的、反動的な思想、言動で、インターネットやSNSで拡

散する現象です。米国の大統領選挙でも見られましたが、部分的には日本にもあてはまる現象で、普遍的な要素だと考えられます。

今回のスコットランドの生活は十数年ぶり、二回目の留学の機会でしたが、以前と比べて経済的格差が拡大していることを実感しました。スコットランドには毎年のように調査で訪れていたのですが、実際に生活して感じるのは人々の経済的格差の拡大です。報道などで伝えられるのはフードバンク利用者の増加、ホームレスの増加、子どもも貧困も深刻化しています。

こうした現象は日本にもあり貧困は語られますが、貧困の実態や貧困に喘いでいる人の姿はなかなか見えない。英国では問題が可視化していて、異議申立が表出し、様々な慈善団体の活動があります。そして改めて実感するのはストライキがとどききあり、私も列車が止まっていてタクシーを利用せざるを得ないこともありました。

格差の拡大に対する異議申立がいったようになかたちで顕在化している諸現象を英国の変化として実感しました。

二大政党による国家統合の限界 スコットランドの独立を問う住民投票

英国は政党政治が浸透していて、地方政治もほとんど主要政党間の競争です。地方部には無所属議員も存在しますが、政党は集権的組織が前提です。英国政治の近年の動向は、保守党、労働党という既存の二大政党制による国家統合の限界が露

呈しています。

最初にそれが現象として表れてきたのは、二〇一四年九月一八日のスコットランドの独立を問う住民投票ではなかったのか。約八五％という高い投票率であり、当初の予想を上回る僅差となり、独立賛成約四五％、独立反対約五五％で、連合王国は何とか維持されました。

高い投票率になり、僅差の賛否になったのは、「民主主義の欠陥」と「反保守党がキーワードだったと考えます。スコットランドでは三〇年以上前から保守党が支持率を下げ、労働党や地域政党のスコットランド国民党（SNP）が支持を拡大するという政治文化があります。

そうした構図は今日も変わりませんが、二〇一〇年にキャメロン保守党政権が誕生し、スコットランドの国政選挙では野党の国会議員を多数選出しても、英国の政治枠組みは保守党政権なので、スコットランド市民の声は政府に届かない状況になっていった。そうしたなかでキャメロン政権が実行したのは、緊縮財政と福祉サービスの削減で、保守党政権に対する反発は強くなりました。

さらには、住民投票キャンペーン中にネガティブキャンペーンとして、スコットランドが連合王国から独立すると経済的に困窮してしまう。銀行はスコットランドから引き上げ、ポンド通貨が使えなくなるなどの言説が、連合王国の統一派、統合派からスコットランド市民に対して発せられました。

確かに、おおよそ半数の人たちは、独立すると経済的に自立できないのではと不安になりました。

一方、ほかの半数の人はそうした言説により、反ウェストミンスター感情が強まり、ロンドンの政府や政治家に対する反発が強まった。このため、独立の賛否を問う住民投票は予想よりも拮抗しました。

こういう状況のなかで地域政党のSNPが勢いを増していききました。スコットランドはこれまで労働党の支持が多く、一九九七年にブレア労働党政権が誕生したとき、スコットランド選出の有力議員の何人かが閣僚に就き、労働党の強い地域でした。住民投票のキャンペーンの中で、労働党はスコットランドが連合王国にとどまることの意義や理念を有効なカタチで市民に説明できず、むしろ保守党と同様、独立に否定的だと受けとめられました。反ウェストミンスター感情が高まるなかで、スコットランド市民の労働党に対する信頼もなくなっていました。

2015年総選挙 SNPの党勢拡大

スコットランド独立の住民投票の勢いは、二〇一五年五月の総選挙にも持続していききました。スコットランドの下院（日本の衆議院に相当）の五九議席中、五六議席をスコットランド国民党（SNP）が獲得しました。ここで如実に表れたのはSNPの党勢拡大と、労働党の退潮です。

SNPは住民投票のときの勢いがそのまま持続し、党員数は二〇一三年に約二万五千人だったのが、二〇一五年には約一萬五千人と急増しました。議席と党員が増えたのは、スコットランド市

民の保守党政権に対する不満、批判票のほとんどをSNPが吸収したためです。

SNPはスコットランドの英国からの独立が党是で、ほかの政党と大きく異なります。さらに、平等主義であり、公共サービスを重視した北欧型の社会民主主義を標榜しているので、競争原理や新自由主義的な行政改革を志向するイングランドとの違いを強調しています。加えて、顔の見える親密なコミュニティで、みんなが支え合い生きていく社会を理想にしています。

こうした理念を掲げることによって、保守党政権の緊縮政策、福祉サービス削減路線に反発する市民の支持を得てきました。

SNPのあゆみを概観すると、一九三四年に結党され、当初は文化的次元での独自性を強調していましたが、その後、独立を主張するようになったのですが、党勢は長期にわたり低迷していました。一九六七年の下院補選での議席獲得がその後の党の活動に大きな影響を与え、七四年の二度の総選挙では七議席、一一議席と増えましたが、八〇年前後には低迷しました。このため八〇年代には、EC加盟、NATO加盟を容認して漸進的に現実路線をとり、二〇〇四年の党組織改革によって党の近代化を図ってきました。一方、党内は独立急進派（ファンダメンタリスト）と現実主義派（グラデュアリスト）との対立を繰り返し、党活動も混乱を来しました。その後、現在のスタージョン、前任のサモンド党首の個性を全面に出す党戦略と、政策運営能力への信頼を得て、現在多くの支持を集めています。

スコットランド法改正と権限移譲

独立の住民投票は、僅差で独立反対派が多数となりましたが、じつは住民投票の直前、独立反対派を確保するために、当時のキャメロン首相、グレッグ副首相（自由民主党）、ミリバンド労働党党首が揃って、独立せず連合王国にとどまるのであれば、スコットランドに対するいつそこの権限移譲を行うことを公言しました。

その後、超党派の諮問委員会が権限移譲についての報告書を公表し、二〇一五年に改正スコットランド法が国会に上程され、二〇一六年三月に制定されました。主な移譲項目は、すべての所得税、間接税の一〇％分、航空税などの税源移譲、一部の福祉サービスの権限を移譲する内容でした。

これにより保守党政権は、スコットランド議会と政府は、世界で最も多くの権限を持ったサブナショナルな政府になると強調していました。税源移譲によってスコットランド政府の収入の約五割が自主財源になるとされ、内政の大半の立法権、行政権を持つことになり、法律は二〇一七年四月から施行します。

スコットランド法改正については、二つの大きな議論がありました。

一つは税源移譲に関する議論です。スコットランド政府の財源の大半は、国からの一括交付金によって賄われていましたが、今後は税源移譲するので、移譲額と同等の交付金を削減することになりました。ところが改正法の審議が本格化してき

た二〇一五年秋頃から、税源移譲は中長期的にはスコットランドに不利に働くおそれがあると財政の専門家から指摘され、貴族院でも不利になると論じられるようになりました。これはイングランドに比べスコットランドの人口の伸び率が低いため、所得税などは中長期的には減少傾向になるからです。結局、抜本的な見直しは五年後に先送りされました。これは損失回避原則（no detriment principle）をめぐる論争です。

もう一つ大きな議論になったのは、妊娠中絶の権限移譲をめぐる論争です。じつは、分権に積極的だった労働党が、スコットランド議会への妊娠中絶に関する権限移譲に反対しました。なぜ反対したかという点、こういうかたちで権限移譲されると、米国などの原理主義的な妊娠中絶の反対団体がスコットランドにやってきて、様々なキャンペーンを展開して圧力をかけ、中絶の要件を厳しくさせる運動を行うことを懸念したからです。妊娠中絶は権限移譲するのではなく、英国全体の問題として、英国の政府と議会が権限を持つていた方がいいという議論がありました。

税源移譲や妊娠中絶をめぐる議論をみると、あるべき論としての権限移譲、自治の原則がすべての人々を満足させるわけではなく、関係者の間でも利害対立を表出させることにもなった。日本でも税財政の三位一体改革、地方分権改革でも同じような議論がありました。あるべき論としての権限移譲、自治、それと現実とのギャップがあることを実感したわけですね。

2016年スコットランド議会選挙 堅調なSNPと労働党の停滞

内政に関する立法権を有するスコットランド議会選挙は、総選挙があったため五年ぶりの二〇一六年五月五日に行われ、地域政党のスコットランド国民党（SNP）が定数一二九議席中、六三議席を獲得して第一党となり、三期目の政権を担うことになりました。

今回の選挙で特徴的なのは、労働党の停滞が目立ち、改選前の三七議席から二四に減少し、野党第一党から転落。一方、保守党は同一議席から三一と倍増し躍進しました。ちなみに、スコットランド議会の選挙制度は、小選挙区制と比例代表制の併用制なので、小選挙区で多くの議席を確保した政党は比例票で多くの死票がでる仕組みです。かつてスコットランド議会は労働党が強く、国会議員にも有力な政治家が多数いました。二〇年前に英国の政治の話をするとき、研究者もジャーナリストも、トニー・ブレア政権のニューレーパー路線の行政改革、政治改革を日本も見習うべきだと盛んに紹介されましたが、いまでは見る影もないほど労働党の勢いはなくなり、隔世の感です。対照的にスコットランドでは、SNPが第一党として躍進しています。

英国の政治家の日常的な議員活動を紹介しますと、意外に思われるかもしれませんが、スコットランド議会議員も国会議員も、有権者の相談や要望を聞く機会を多く設けています。

基本的なしくみとしてサージェリーと呼ばれる

機会があります。サージェリーは外科とか手術と直訳されますが、英和辞書では六番目くらいに、英国の政治家が市民や有権者と面会する機会という訳があります。不特定多数の有権者と面会する機会を週に一度ほど設け、アポイントメントをとって来てもらうやり方をとっています。いろいろな有権者と直接に相対して、様々な意見や要望を聞くことが英国の政治家の大切な役割であるという伝統が連綿とつづいています。

それ以外にも議員は各種会合に出席して支持者と接する機会を設けています。滞在中、私も議員事務所まで話を聞く機会がありました。議員事務所でも各種要望や相談を受け付けており、電話がひっきりなしにかかってきました。

一年間の滞在中、SNPの皆さんに親切にしていただきとも助かりました。スコットランドでは有名なバーンズナイトというイベントで、一八世紀スコットランドの詩人ロバート・バーンズの生誕（一月二五日）をたたえる祝祭で詩を読み、ハギスというスコットランドの郷土料理を食べます。そうしたイベントが各地で一月下旬から二月上旬にかけて行われます。写真はSNPの支部で行われた時のもので、草の根の活動家、スコットランド議会議員と国会議員と一緒に写ったものです。このような集まりを行い、有権者、支持者との関係を大事にしています。

二度目の独立を問う住民投票が争点に

マニフェスト型選挙は英国が本家本元で、いろいろ



バーンズナイトのイベントでSNP関係者と、左から3番目が筆者

るな方々が日本に紹介しました。スコットランド議会選挙のキャンペーン活動を観察していると、マニフェスト型選挙は形式的にはつづいていることがわかります。いつまでに何をやるという政策は数値を含めて記述してあり、マニフェストの冊子を作成しますが、実際の選挙戦がマニフェストに基づいた政策論争として行われているかという点、政策論争は盛り上がりつつないか。それはなぜなのか。

二〇一六年五月のスコットランド議会選挙では、SNPは現実路線を踏襲し政権維持を図ることを選挙戦の第一の目標にしました。改正スコットランド法で移譲される所得税と地方税の増税を

見送り、現状維持に徹していたのです。これに對して労働党と保守党は、所得税の税率1%引き上げと、地方税制改革を訴えました。税制改正の論議が盛んになると思ったのですが、事前の世論調査ではSNPの大勝が確実視されていたので、税制度は変わらないという認識が市民のなかに広がっていた。さらに教育、福祉、医療保健政策の支出に関しては、各党とも同様に予算増額とサービスの拡充を強調していた。市民からすると政策の内容は変わらないと受けとめられました。

そして選挙は、党首の個性を競うパソナリテイ・ポリテイクスの様相を呈していました。カリスマ的な政治的指導者としてのイメージ創出を各党とも行っていました。特に、SNPのニコラス・スタージョン党首はスコットランド政府の首相で、スコットランド保守党のルース・デビットソン党首は共に女性で、迫力のある政治家です。こうした傑出した個性が際立った党に人気が集まり、議席を獲得したといえます。

今回の選挙で、有権者とメディアが最も注目した争点は、二度目の独立を問う住民投票を実施するか否かに関心が集まっていました。二〇一四年の住民投票でスコットランドは英国にとどまることを決めたのですが、SNPは選挙で以下のように主張していました。

スコットランドを取り巻く環境が大きく変化した場合、たとえばEU離脱の国民投票の結果、全英で「離脱」が多数で、スコットランドでは「残留」が多数だった場合は、二度目の住民投票を行う権利があると主張し、独立運動の勢いを維持し

ようとしたのです。

これに對して、保守党、労働党、自由民主党の全国政党は、二年前に民意は明らかに変わったのだから、と二度目の住民投票に反対し、独立反対派の取り込みを図りました。これが選挙の大きな争点でした。

スコットランド草の根活動家による運動

今回の留学では、スコットランド国民党（SNP）の運動家と知り合い様々な話を聞くことができました。選挙運動は党支部単位で行うのが基本で、日本のような議員個人の後援会組織による運動はありません。

具体的な選挙戦の展開として、第一にあげられるのはキャンパッシングまたはポーターズ・アイデンティファイエーションといわれる戸別訪問です。やり方は、週二回、一回約二時間、夕方にそれぞれを担当地区を回り、支持者の特定をしていきます。

二番目は、リーフレットイングという活動で、チラシや広報宣伝物を各戸に配付します。SNPの活動家が強調するのは、スコットランドのほとんどの新聞・メディアは、連合王国の維持派なので、SNPの見解を広めるために、リーフレットや宣伝物を丹念に配るのは重要な運動だと強調していました。

三番目に強調していたのは、ストリート・ストーリングです。これは路上にテントとテーブルを出し、チラシなどの宣伝物、Tシャツやポールペンなどの多種多様なグッズを配付し、人々に

直接的な働きかけを行う。これも週二回、不特定多数の市民に對して働きかけを行い、様々な人と接して話す機会を持つことが大事だと強調していました。

第四におもしろい取り組みだと思ったのは、投票日当日の投票の働きかけを体系的、組織的に行っていたことでした。私が話を聞いた活動家は約一千人の支持者を担当していて、投票日の朝・昼・晩の三回、対象者が投票をしたかどうか確認します。さらに、投票所でも投票に来たかどうかのチェックや、投票所への車の送迎もします。こうしたことを徹底して行うことによって、投票を確実なものとして議席の獲得にむすびつけている。

一方、SNP党本部は、トップダウン型の選挙運動を行い、たとえばチラシなどの宣伝物は党本部が作成して各支部への配付、新聞への広告掲載。党本部がコールセンターを設けて、支持拡大のための電話かけを行います。

ところで、二〇一四年の住民投票以降、SNP党員は飛躍的に増えましたが、新しいタイプの若い党員は、自己中心的でSNS中心なので、あまり他人とかかわろうとするタイプではないようです。このため、シニア層の活動家は、実際の働きかけや接触を意識した草の根的な活動をやらなければならぬと強調していました。

イングランド政治の動向

①ウエスト・ロジアン問題とEVEL
さて、スコットランドでは地域政党が躍進して

いますが、イングランドはどんな状況にあるのか。スコットランドへの不均一な権限移譲から様々な問題が生じ、まずはイングランド選出の国会議員からの反発というかたちで出ています。

スコットランドへの権限移譲をすすめようとしていた三〇年以上前から、ウェスト・ロジアン問題というかたちで提起されてきました。スコットランドに関わることはスコットランド議会で決めるので、イングランド選出国会議員は、スコットランドに関する法案の票決に加わることはできない。ところが、スコットランド選出の国会議員は、イングランドのみに関わる法案は国会で審議されるので、その票決に加わることができるという国会議員の役割の差異に対する反発が、特にイングランド選出の保守党議員から出ています。

実は英国に限らず、日本の政令指定都市選出の道府県議会議員と、それ以外の市町村から選ばれた議員の票決の差が類似の問題としてあります。指定都市選出の議員は、道府県議会の議決に加わりますが、指定都市以外の市町村から選出されている議員は、道府県並みの権限を持つ指定都市のみにかかる票決は指定都市議会で行われるため加わることはできません。このように道府県議会議員の役割の差異が出ています。日本ではまだ政治問題化していませんが、指定都市にもっと権限移譲されることになれば、英国と同様の問題が出てくるかもしれません。

ウェスト・ロジアン問題というかたちで出てきている国会議員の役割の差異に対して、保守党を中心としたイングランドの国会議員が反発をして

いる。当時のキャメロン保守党政権はこの問題を無視できないとして、English Votes for English Laws (EVEL) というイングランドのみに関わる法案については、イングランド選出国会議員によって多数決を確保する委員会決議を加えるように議事規則を二〇一五年一〇月に改正しました。

この手続きの変更については、次のような反論が成されていました。イングランド選出の国会議員のみができる票決と、それ以外の議員ができる票決とに区別してしまうと、実質的に二種類の国会議員ができてしまう懸念が指摘されていました。さらにイングランドのみに関わる法案と、それ以外の法案を厳密に区分できるのかという技術上の問題がでてきます。そして法案を区別する議長の役割が政治的な意味を持つことに対する懸念がありました。が、議事規則を改正することで決着しました。

スコットランド議会に対し、イングランド議会というものはありません。じつはイングランドはスコットランド型のような権限移譲を望んでいません。二〇〇四年に、イングランドのノース・イースト地方で地域議会設置の住民投票が行われましたが、あまり権限のない議会を設けても意味がないと否決されました。

②都市・地方政府分権法

しかし、スコットランドへ権限移譲をすすめることによって生じるイングランドとの不均一性の対策として、二〇一六年一月、都市・地方政府分権法が制定されました。法律は、イングランドの

地方政府の単位を前提として、中心都市と近隣の地方政府が連携する都市圏域として「シティ・リージョン」を形成することを奨励する対応の仕方です。合併ではなく、主要都市を中核に据えて近隣の地方政府との連携を奨励する方式で、その上で、国からの権限移譲、地域経済を活性化させるための公共政策、公共サービスの効率化（保健医療、ソーシャル・ケア、子どものケア、交通システムの統合など）を推進する枠組みです。

中央政府と地方政府および広域圏が個別協議を行って、協定を締結する。そして中央政府は協定締結に際して、リーダーシップの確立、説明責任を確保するため、公選首長の導入を強く要請しています。実際に二〇一七年五月には、マンチェスターをはじめいくつかの都市で、公選市長選挙が実施される予定です。

英国の地方自治は従来、議会の各委員会が執行機関となる議会統治型だったので、日本のように首長を直接選挙で選ぶ公選首長制はあまり人気がなかったのですが、保守党政権の下で、広域連携や権限移譲をすすめる、リーダーシップの確立や説明責任を確保するために、公選首長制を定着させたいと考えています。

公選首長、広域連携により実質的な都市政策、公共サービスの効率化が実現するのか、議会制を基本とする英国の地方政治に適合するのかが、今後注目される点です。

このように、スコットランドとイングランドとの不均一な権限移譲から生じる差異に対して、イングランドが対応するため、議事規則の改正と都

市・地方政府分権法が制定されたのです。

EUからの離脱を問う国民投票 Brexit

① 国民投票実施の背景と保守党内部の対立

欧州連合（EU）はベルギーのブリュッセルに拠点を置く、超国家的な官僚機構であり、EU加盟各国から選出された議員による欧州議会のEU行政機構に対する統制は弱く、「民主的欠陥（democratic deficit）」が指摘されてきました。

また歴史的にも、英国はEUの前進の欧州共同体（EC）加盟は一九七三年と遅かった。

欧州で共同体を模索してきたのは、大陸諸国間の歴史に起因する統合要因があり、ドイツとフランスが戦争をせず、平和と繁栄を共有することがECやEUの基本理念になっています。そうした理念に英国が関わるのに、大陸諸国とはやや距離があり、英国の通貨はEUユーロではなく、ポンドのまま、加盟国間を自由に移動できるシェンゲン協定にも加わっていません。また、大陸諸国に比べて農業者が少ない英国に対してはEUからの特別の払戻金制度があります。

ブレグジット（Brexit）問題の背景には、一九八〇年代から保守党内部のEU権限拡大の反発派と国際協調派の対立がづつづつ広がっていました。連合王国、ウエストミンスター国会を基本とする統治原理を維持してきた英国の主権が、どんどん吸い取られてしまうことへの反発。とはいっても、グローバル化のなかで、いままでのやり方は維持できず、国際協調が必要で、EUの統合をす

ずめていくべきだという対立があり、保守党のなかでこの対立が先鋭化してきました。そこで、キャメロン首相は党内対立の決着を図り、さらに勢力伸張が著しいイギリス独立党（UKIP）に対抗するためにも、EU離脱の国民投票の実施を明言したのです。

つまり本来であれば保守党内部の「コップのなかの嵐」である争点を、キャメロン首相が解決できなかったため、国民投票が実施されたという見方もできるのです。国民投票のキャンペーンでは、キャメロン内閣の閣僚が離脱賛成派と反対派に分かれ、保守党が二分される事態になった。

二〇一五年の総選挙のときに、キャメロン首相は保守党がもう一度政権をとったならば、EU離脱の国民投票を行うとマニフェストで明示しました。選挙結果は、予想に反して保守党の単独政権になってしまいました。

ここでの「誤算」の一つは、保守党の内部対立を解消させるために、国民投票によって決着させようとしたキャメロン首相の対応。もう一つは、多くの研究者やメディアは、保守党政権がつづくとはみていなかった、ましてや単独政権になるとは思っていなかった。緊縮財政と行革への批判があつたので、ミリバンド労働党政権が誕生する。あるいは、保守党と自由民主党の連立政権となり、国民投票の可能性はなくなると思われていました。保守党単独政権になったので、国民投票を実施する事態に至りました。

国民投票は、多くの人が僅差で残留派が多数となると考えていました。離脱が多数になったこと

を受け、まさかキャメロン首相が辞任する事態になるとは想像していません。

一方、労働党は公式的にはEU残留を主張するものの、一部議員は離脱派になり、またコービン労働党党首は残留に消極的な言動に終始していた。このため、国民投票後に、多くの国会議員によりコービン党首は不信任となり、党首選考の選挙が行われたものの、コービンが再選されるという結果になっています。

② 国民投票に至る政治過程

滞在していたスコットランドからの観察になりますが、私が現地でみた投票にいたる過程は、次のような特徴を上げることができます。

第一に当初、運動はあまり盛り上がりませんでした。国民投票一カ月前の五月にスコットランド議会選挙があつたので、これに比較して各政党の動きも鈍かった。スコットランド国民党（SNP）としても具体的かつ大規模な投票キャンペーン活動を行っておらず、二〇一四年の独立を問う住民投票と比べても対照的でした。

EUは市民から縁遠い官僚制機構です。たとえEUの政策が市民生活に直接作用していたとしても、政治家や専門家、あるいは補助金の受給や規制を受ける事業者や業界団体を別にすれば、日常生活のなかでEUの存在や意義を実感することとは極めて難しい。

多くの人がEUに対する懐疑や批判を口にしていました。スコットランドでの国民投票の結果は、EU残留支持が多かったのですが、それでもEU

に批判的な声を多く聞きました。実際には、たとえば都市再開発事業などでEUの補助金が使われた施設には、EUのマークが付されているなど、いろいろな面でEUは市民生活に関わりを持っているのですが、なかなか認知が深まりません。

もう一つは、平和、繁栄、連帯といったEUの価値や理念の主張は抽象的になってしまう傾向があり、市民に実感、共感を得るかたちで訴えることが難しかった。

さらに、スコットランド市民や活動家達が言っていたのは「選挙疲れ」です。スコットランドでは、ほぼ毎年のように大きな政治イベントがつづいていました。二〇一四年九月の独立を問う住民投票は二年がかりの選挙キャンペーンでした。その後、一五年五月に英国総選挙があり、一六年五月のスコットランド議会選挙を経て、直後の六月の国民投票ですから、機動的に活動するには限界があった。

スコットランドの全ての政党はEU残留支持派だったのですが、従来の諸選挙に比べると積極的な誘因に欠けることは否めない。とくに労働党支持者の動向として投票前から指摘されていたのは、消極的にEU残留を支持している労働党支持者が投票所に行き、残留の意思表示をするかが重要だということだ。

実際にどうだったかというと、終盤からは双方のネガティブ・キャンペーンが過熱していきました。残留派は、EU離脱にともなう国民の税負担、所得の減少、不動産価格の下落を強調し、これらは保守党の閣僚達が盛んに言い立て、EU残留の

必要性を強調していた。一方、離脱派は、次第に移民問題（移民の増加）をクローズアップするようになっていった。

③ 驚きの投票結果、離脱に投票した人々とは

全国の国民投票の投票率は七十二%、離脱派五二%、残留派四八%という結果になりました。スコットランドの投票率は六七%、離脱派三八%、残留派六二%という結果で、全国よりも投票率が約五%低かったのは、消極的残留派が投票に行かなかった表れだと考えられます。投票は僅差で残留派が多いと思っていたのですが、私の予測は外れました。そして英国全体でこんなに投票率が高くなると思っていませんでしたし、テリーザ・メイが新しい首相になるとは思いもありませんでした。

国民投票の争点は経済と移民でした。英国がEUから離脱することにより生じる経済の停滞などの是非であり、終盤は移民に関心が集まりましたが、必ずしも「反移民」対「親移民」の単純な図式で大多数の投票が行われたわけではなかった。

国民投票の直前、北大の同僚の遠藤乾教授と朝日新聞ブリュッセル支局長とともに、イングランド中部にあるグランサム、ボストンというまちの取材に同行する機会がありました。グランサムはマーガレット・サッチャー元首相の生誕地で、保守党の強い地盤です。ボストンはグランサムから東へ車で一時間くらい先の港町で、国民投票では離脱派の割合が最も高いまちとして注目を集めました。

同行取材ではEU離脱派のイギリス独立党(U

KIP)の活動家らと話をする機会がありました。かつては保守党を支持してきた人々で、中高年で白人の自営業者、地方議員という人が多かった。UKIPは風変わりな政党かと思っていたのですが、意外に親切な人が多く、彼らが共通して言っていたのは、保守党政権以降つづく緊縮財政によって、地方政府への財源配分が減少し、地方政府は行政改革により人員の削減やサービスの切り下げを余儀なくされている。

そのような状況の下で、ポーランドやリトアニアなど、東欧からの大量の移民が集中することの影響が地域社会におよび、公共サービスが低下していると言います。たとえば子どもの通う学校ではクラスの半分以上の生徒が英語を話せない、公営住宅の順番待ちが長くなる、かかりつけ医の予約が取りにくくなるといったサービスの低下。さらに、低賃金・劣悪な労働条件の下で働く移民労働者が増え、これによって必ずしも地元住民の職が奪われるわけではないにしても、労働環境全体を低下させる方に作用させていることへの批判があります。

こうした状況をロンドンの政府に訴えても解決されない。ましてやEU本部のブリュッセルには自分たちの声が届かない。二〇一五年の総選挙でUKIPが四〇〇万票の得票を得てもわずか一人の国会議員しか送り込めない現行の政治制度に対する批判、不満があります。自分たちの生活の質を自分たちでコントロールしたい、自分たちの地域のことは自分たちで決めたいとの訴えが、国民投票を盛り上げられることになりました。草根の

活動家のUKIPの運動は、SNPの活動家と極めてよく似ているところがあります。また、彼(女)らの活動は、全国メディアでは十分に取り上げてくれないので、ソーシャルメディアを駆使しパーソナルコンタクトで人々に訴えています。

彼らの多くは、私たちは決して人種差別主義者ではないと強調し、こうした現状をなんとかしたいと思うから離脱キャンペーンを行っていると説明していました。そして彼らは、日本へ近隣のアジア諸国から大量の移民がやってきて、自分たちにコントロールする権限がなかったらどうするか、としばしば聞かれたのが印象的でした。

④有効な政策と方向を示せない親EUの労働党
今回は取材できませんでしたが、イングランド北部を中心とした旧来の労働党支持者の多くの人が、EUからの離脱に投票したのも大きな変化の一つです。白人のブルーカラー層やサービス業従事者の人たちが労働党から離反する現象が出てきた。緊縮財政、行政改革による公共サービスの切り下げの影響を受ける人々、グローバル化の恩恵を受けることがない人々。そして現状の改善に労働党は無力と見なされたのです。ですから、従来まで労働党が強い地盤であったイングランド北部で、離脱票が多数になり、米国大統領選挙でもしばしば言及されたラスト・ベルト(さびついた工業地帯)の白人層と共通する現象があったと考えられます。

もう一つの特徴は、キャンペーン期間中、保守、労働の二大政党が、まとまったかたちでEUの意

義、重要性を明確に国民に訴えることができなかったのは、大きな問題だったと考えられます。移民急増地域に対して、仮に不十分であっても中央政府が特別の財源を配分するなどの対策が一つでも示されれば、違った結果になったのではないのでしょうか。しかし対策が示されることはなかった。EU残留派は、とにかく移民を受け入れるべき、との言説に終始し、移民を受け入れないのは不寛容で、差別だと批判するだけに止まっていた。ですから、移民急増地域の問題をどのように解決するかという観点の議論、政策提言はほとんど見られなかった。

このため、移民急増地域で公共サービスの切り下げに喘いでいる人たちは、自分たちの声が聞き入れられないことに対する異議申立、自己決定を盛んに主張していました。そして残念だったのは、国民投票後、移民に対するヘイトクライムが増加し、社会問題化したことでした。

⑤EU離脱と二度目の独立投票の行方

英国がEUから離脱したらどうなるか、有力な選択として国民投票前から言われていたのは、EUには加盟してないけど自由貿易傘下にあるノルウェーモデルが有力視されていました。欧州経済地域協定を締結し単一市場へのアクセスを確保し、EUに対しても拠出金を支払い、人の移動の自由も認められている。しかし、農業、漁業、司法、内務関係のEUルールは適用されません。どの分野を適用し、適用しないのかは、交渉により決まってきます。

国民投票から時が経ちましたが、依然としてBrexitとは何を意味するのかあいまいなままです。リークされたメモを紹介したBBCの報道では(二〇一六年一月二五日)、メイ政権が発足して六カ月が経過するも、いまだにBrexitの全体構想を描き、優先順位を決めることができない。しかも閣内の不一致が露呈し、首相の指導力不足も指摘されている。さらに報道は、Brexitを具体化するためには、五〇〇以上のプロジェクト(作業)を行う必要があり、そのためには三万人以上の公務員の増員が必要なのに、そのような手当は全くされていない。このため首相が示唆したりスポン条約第五〇条(EU脱退の通告と手続きの定め)を発動して、二〇一七年三月から離脱手続きを開始するのは困難だ、という報道でした。英国政府はこの報道を否定し、順調に作業がすすんでいることを強調している状況です。

一方、二〇一六年五月のスコットランド議会選挙を経て、スコットランド国民党(SNP)が示唆した二回目の住民投票を行う状況ができあがったことにより、スコットランドのスタージョン首相は二度目の住民投票の実施を英国政府に強く訴えています。ただ独立派にとつての不確定要因として、各種世論調査では、必ずしも独立賛成派が多数とはいええず、投票で独立賛成派が多数になる確信を持っていない状況があります。さらに、Brexitの内容が固まっていけないので、EUから離脱することによるスコットランドの不利益を市民に対して明確に示せないことがあります。また、EUとスコットランドの結びつきより、イングランドと

スコットランドの結びつきの方が強固で、貿易額は四倍の開きがあります。原油価格は下落し、二〇一四年の住民投票のときより経済環境は悪化しているため、独立に対する不安があります。前回の投票でSNPは、独立してもポンドを通貨として使うことを主張していましたが、この通貨政策が妥当なのか再検討しており、まだ定まっていません。

こうした状況で、二回目の住民投票を行って敗北した場合、SNPにとっては死活的なダメージを与えるのですが、スタージョン首相は英国政府に対して早期の住民投票実施を主張しています。

一方、英国政府はBrexitの交渉期間中には二度目の住民投票を行うことには同意しないと応じています。

民主主義の欠陥に対する異議申立 難しさ増すイギリスの国家統合

スコットランドの住民投票、そしてBrexitも既成の政治体制に対する「異議申立」としてのレファレンダムだったと考えられます。デモクラシーとしての大義、自己決定権の奪還という訴えが多くの市民の共感を博した。「民主主義の欠陥 (democratic deficit)」への異議申立、あるいは「決定権を取り戻す (take back control)」というスローガンでたたかったのです。

小選挙区制の下で戦後の英国政治を担ってきた、保守党と労働党の既成二大政党による政策課題解決能力、統治力の低下の象徴として、二つのレファ

レンダムの結果が表れていたと考えます。このため、英国全体を統合するための価値、理念、社会経済体制がグローバル化の進展とともに訴求力を失いつつあると考えます。

ですから、スコットランドではスコットランド国民党 (SNP) が、イングランドではイギリス独立党 (UKIP) が躍進するという現象を生じさせたのです。世界各国に共通する政治的質的変化として、冒頭申し上げたポスト・トゥルース、脱真実という現象がおき、トランプ現象も同様で普遍的な現象として日本でも部分的に表れている。

改正スコットランド法の権限移譲の実行 (二〇一七年四月) により、スコットランドとイングランドとの政策内容の不均一性が拡大し、イングランド・ナショナルリズムの高まっていくなか、どのような理念で連合王国を維持していくのが問われます。

さらには、緊縮財政とグローバル化の進行による貧富の差の拡大、格差の拡大に対して既成政党は対応策を提示することが可能なのか。保守党政権と労働党が方向性を示せるかが問われています。これは重要なかつ難しい課題で、英国のあらゆる政治勢力が取り組んでいかなければならない課題です。

国や政治制度を問わず、普遍的な課題として流動的な政策・政党への支持を捉えることは可能なのだろうか。英国ではスコットランド国民党 (SNP) やイギリス独立党 (UKIP) は伝統的な運動スタイルによって、支持者を確保し動員してきました。さらに、SNSなどを活用して既成メ

ディアに対抗しつつ、運動を展開し、成功を収めました。しかし、Brexitの支持者が次の選挙でもUKIPを支持するかは未知数です。

スコットランドでもSNPに対する高い支持率がいつまでつづくか分からず、高い支持は労働党の内輪もめに助けられているところがある。スコットランド独立支持の世論も過半数を確保できていない。直近の世論調査では、約三分の二のスコットランド市民がポンドを使い続けたいと考えています。移ろいやすい世論、支持者とどう向き合うかが難しい課題となっています。

へやまざき みきね・北海道大学大学院法学研究科教授

本稿は二〇一六年二月一三日に行った「自治のかたち研究会」での問題提起をまとめたものです。
文責・編集部