

# 英国のEU離脱 国民投票を読み解く

寄稿

笠原 かさばら

敏彦 としひこ

(毎日新聞元欧州総局長)

英国は6月23日に行った国民投票で欧州連合（EU）からの離脱を決めた。投票結果は、離脱支持51・89%、残留支持48・11%という僅差だった。

オバマ米大統領ら各国の指導者が残留を求め、国際通貨基金（IMF）や世界銀行が離脱した場合の多大な経済的損失を警告する中での英国国民の選択だった。そして、その選択に国際社会は衝撃を受け、最大級の驚きを示した。世界の目には、英国のEU離脱は政治的、経済的合理性を無

視した「崖から飛び降りる行為」に映ったようである。

残留⇨正解、離脱⇨誤り。国際社会の反応はこうした評価の表出であろうが、果たしてそう言い切れるのだろうか。筆者には、英国のEU離脱は21世紀初頭の国家統治と国際秩序、グローバル化の「歪み」を反映した結果にほかならないように思える。市場が政治を動かす、短期的な経済的利益の観点から価値判断がなされる傾向が強まる中で、英国国民はより本質的な政治決断をしたのではないか

ということだ。

本稿では、国民投票の背景と結果を分析した上で、英国の事情を国際潮流の文脈に位置付け、世界が読み取るべき警告について考えてみたい。

## 国民投票までの経緯

現在の国際秩序は、政治・安全保障面では米同時多発テロ（2001年）とその後の米国主導の対テロ戦争、経済



国民投票の日程を発表するキャメロン英首相（当時）  
＝ロンドンの首相官邸前で2月20日、AP

的には米国発のリーマン・ショック（2008年）が震源となり大きく流動化している。英国の国民投票への動きもこの流れの中で始まった出来事である。

自らはEU支持者であるキャメロン英首相（当時）が国民投票を約束したのは2013年1月のことだった。リーマン・ショックに連鎖して起きた欧州債務・ユーロ危機とEU域内からの移民急増のダブルパンチで、英国内の反大陸欧州感情に火がついていたときだ。

英下院では与党・保守党の欧州懐疑派がEU離脱の是非を問う国民投票の実施を求める動議を提出し、EU離脱と反移民を掲げる右翼政党「英国独立党（UKIP）」が党勢を拡大して保守党の支持基盤を浸食し始めていた。

危機感を強めたキャメロン首相が打ち出した「裏技」がEU離脱の是非を問う国民投票である。事態がコントロール不能になる前に反欧州感情のガス抜きを図り、保守党内の欧州懐疑論とポピュリズムの増殖の芽を摘む狙いがあった。EU加盟の是非というような一大政治課題は、国民投票のような形で明確に決着をつけなければ問題を尾を引き続け、英国を不安定化させるという懸念もあった。キャメロン首相は離脱決定後、「後悔はしていない。英国の政治が先延ばししてきたEUとの関係をはっきりさせる必要があった」と語っている。

国民投票を「裏技」と書いたのは、英国には国民投票の



笠原 敏彦(かさはら・としひこ) 1985年、東京外国語大インドネシア科卒。同年、毎日新聞社入社。徳島支局、大阪本社特別報道部などを経て東京本社外信部。特派員としてロンドン(1997年10月～2002年9月)、ワシントン(2005年4月～2008年3月)、欧州総局長(駐ロンドン 2009年4月～2012年3月)を歴任。現在、紙面審査委員。著書に「ふしぎなイギリス」(講談社現代新書)など。

実施を義務づける法規定はないからである。英国の国民投票は今回で3度目だが、特異な共通点がある。1975年のEC(欧州共同体、現EU)離脱の是非を問う国民投票、2011年の下院の選挙制度改革を問う国民投票と今回のいずれもが、現状維持への政権が国民のお墨付きを得るために実施したものである。

日本では安倍晋三政権が憲法改正の国民投票を視野に入れるが、英国の国民投票は、一般的にイメーじされる制度変更を図るための国民投票とはベクトルが逆なのである。保守的な英国らしい、国民投票の活用と言えるかもしれない。

話をEU国民投票に戻すと、その実施には「2015年の次期総選挙で保守党が勝

利した場合」という前提条件が付いていた。保守党は2010年総選挙で13年ぶりに政権に返り咲いたが、下院で単独過半数には届かず、キャメロン政権1期目は自由民主党との連立政権だった。キャメロン首相には、国民投票の約束によりEU問題を先送りするだけでなく、次期総選挙で保守党の単独政権を実現するための選挙戦略に利用するという隠された意図があったのである。

キャメロン氏には当然、国民投票を無難に乗り切れるという皮算用があった。1975年のEC国民投票では、67%の高率で残留が支持されたという経緯もある。しかし、キャメロン首相が描いた楽観的なシナリオは大きく狂うことになる。

### 狂ったキャメロン首相のシナリオ

キャメロン首相が国民投票を約束して以降、欧州は新たに2つの大きな危機に見舞われる。2015年にシリアなどから100万人もの難民が欧州に押し寄せた未曾有の難民危機と、2015年11月のパリ同時多発テロなど過激組織「イスラム国(IS)」の影響を受けたホームゲローン(欧州育ち)テロリストによる大規模なテロの続発である。

EUは人、物、資本、サービスの「4つの移動の自由」を原則に掲げる。一連の出来事は、EUが「開かれた国境」という理想を掲げながらも、統治能力、危機対処能力が欠

如していることを白日の下にさらけ出してしまった。事態は欧州各国で反EU・移民のポピュリスト政党の台頭に拍車をかけ、英国でもEU懐疑論が強まっていくのである。

EUは現在、創設以来、最大の危機にある。欧州債務・ユーロ危機以降、経済はほぼゼロ成長が続き、失業率は10%近く、ギリシャ債務危機という爆弾も抱え込んだままだ。そこに追い打ちをかけるように起きた未曾有の難民危機、テロの続発……。調査機関「ピュー・リサーチ・センター」が今春、英仏独など欧州の主要10カ国で行った世論調査では、EUに好意的な意見を持つ人は51%しかない。

近年、先進国における「民主主義の赤字」が指摘されるが、その最たるものがEUの統治制度だろう。超国家組織であるEUでは、選挙の洗礼を経っていないブリュッセルのエリート官僚が巨大な権限を握って政策や規則を決め、加盟国はそれに従わなければならない。各国の選挙で選ばれる欧州議会はあるものの、立法権はなく、その権限は限定のである。

EUの規則は一説に2万に上るとされる。かつては店頭に並ぶバナナの長さやキュウリの湾曲率を定めたものまであり、「現場を知らないエリートの発想」と市民感情を逆撫でしたこともある。そして現行の統治制度の問題点は、民主主義を担保する「説明責任」がどこにあるのか、極めてあいまいになっていることである。

議会制民主主義の母国・英国では、民主主義を育んできたという自負から、EUの非民主的な在り方への批判が強い。成文憲法を持たず、慣習法を尊重する英国が自国の最高裁の上にEUの最高司法機関である欧州司法裁判所をいただくことは、EUによる「法的植民地化」だとの反発さえある。

EUへの逆風が強まる中、キャメロン首相も漫然と国民投票に臨んだ訳ではない。キャメロン首相の対EU姿勢は「英国は『改革したEU』に留まる方がより強く、安全で、豊かになれる」というものだった。EUの現状を決して肯定していた訳ではないのである。首相はこの「EU改革」に向けて2016年2月にEUとの交渉をまとめ、▽さらなる統合深化は英国には適用されない▽緊急事態にはEU域内からの移民への社会保障を制限できる▽EUは規制緩和へ努力する、などの譲歩案を引き出した。

キャメロン首相はこのEUからの譲歩案を御旗に党内結束を図り、国民の支持を得ることを狙っていた。しかし、譲歩案への評価は「実態は何も変わらない」などと芳しくなかった。結果的に、保守党の下院議員330人のうちボリス・ジョンソン・ロンドン市長（当時、下院議員を兼務）ら150人近くが離脱派に回り、その中には閣僚6人が含まれた。離脱派の勢いは、キャメロン氏の予想を越えるものとなっていくのである。

## キャンペーンでは何が争われたか

国民投票のキャンペーンでは、キャメロン首相率いる残留派は主にEUの共通市場を失うことによる「経済的な損失」の深刻さを訴え、ジョンソン市長やマイケル・ゴープ司法相（当時）らが率いる離脱派は主に「移民問題の悪影響」を強調し、主権とEUへの拠出金（約85億ポンド）を取り戻すとアピールした。

残留派を支援するIMFや経済協力開発機構（OECD）などはマクロ経済的試算に基づく「巨大な損失」を次々に公表した。「英国の2020年のGDPは3.3%減少する」（OECD）「離脱すれば各家庭は毎年4300ポンドの損失を被り、2年で50万人が職を失う」（英財務省）「離脱は欧州と世界の経済に深刻なダメージを与える」（IMF）といった具合だ。

しかし、エスタブリッシュメント（支配層）側から出されるこうした警告は一部で「脅し戦略」と受け止められ、逆効果となったようだ。保守系デーリー・テレグラフ紙に載った有権者の次の声がその国民感情の一部を代弁している。

「離脱がそれほど重大な結果を生むなら、キャメロン首相はそもそもなぜ国民投票をするのか」「有権者はバカではない。離脱に伴うリスクは理解している。しかし、我々は脅されて残留に投票したりはしない」

一方で、移民問題にフォーカスした離脱派のキャンペーンには、欧州難民危機やイスラム系移民の2、3世の若者によるパリやブリュセルでの大規模テロが追い風になる。

## 焦点となった移民問題

ここで少々説明が必要なのは、英国にとつての移民問題とは、シリアなどからの難民危機とは別次元の問題だということだ。反EU派が問題視しているのは、EUが2000年代に入って東欧諸国へ拡大したことに伴って急増したEU域内からの「欧州移民」である。

これは、域内自由移動の原則に基づき、より良い労働、生活環境を求める「労働移民」と捉えればよりイメージし易いだろう。ポーランドやルーマニアなどEU域内からの英国へのこうした移民は、2004年〜2015年までの11年間で100万人から300万人へと3倍に増えている。

背景には、英国が移民に対してあまりに寛容であったという逆説的な事情がある。EUが2004年に東欧など10カ国を新規加盟させた際、加盟国は新規加盟国からの移民に対し7年間の就労制限を認められた。ほとんどの加盟国がこの権利を行使する中、当時のブレア英労働党政権は東欧からの移民に門戸を開放する政策を取ったのである。

キャメロン首相は2010年の政権発足時に移民の規模

を「年間数万人」に押さえると約束したが、昨年の英国（人口6400万人）の純移民増は36万人にも及ぶ。うち、EU域内からの移民は18万4000人。その規模は、大都市として知られる英南部オックスフォードを優に超えるものである。社会保障や教育面などで自国民と同等に扱わなければならない人口が1年間でこれだけ増えることのインパクトは想像に難くないだろう。そして、欧州移民と雇用や公共住宅の確保などで競合する労働者、低所得者層を中心に、英国では反EU感情が急速に高まってきたのである。

EU離脱派の国民にとって、欧州移民の急増は「国境管理」という主権をEUに移譲したことに伴う「国家の無力さ」「将来への不安」を身近に感じさせるものと映った。この国民の不安を煽る離脱派のキャンペーンに対し、キャメロン首相は、EU加盟を継続しながら移民問題にどう対処するのか具体的な対策を示すことができなかった。

### 英国と大陸欧州の心理的な溝の深さ

とは言っても、移民問題は反EU感情を引き起こしている現象面のエピソードに過ぎない。英国の大陸欧州との関係を考える際、見逃せないのは、両者を分断する心理的なフォルトライン（分断線）の深さである。やや誇張すれば、英国人にとって大陸欧州とは歴史的に悪いニュースがやってくる震源であり続けてきた。20世紀を振り返るだけでも、

二つの世界大戦、全体主義、共産主義という巨大な脅威にさらされてきた。必然的に、英国と大陸欧州諸国では欧州統合に向き合う姿勢も大きく異なっている。

欧州統合プロジェクトは本来、二度と戦争を繰り返さないという不戦の理念から生まれた政治的なものである。その根幹にあるのは「主権国家は諸問題の解決に失敗した」という反省である。一方で、英国にとって二つの大戦は売られた戦争であり、「正しい戦争」に勝利して欧州を救ったというプライドはあっても、負い目はない。

1973年にECに途中参加した英国にとって、統合は経済的なメリットを得るためのプロジェクトでしかない。だから、英国は、欧州統合の二大偉業とされる単一通貨ユーロにも、国境審査を廃止するシェンゲン協定にも参加せず、「特別な地位」を享受してきたのである。

### 問題への対処を怠った既成政党

世界が注視する中で行われた国民投票（投票率72.2%）の結果は、大方の事前予想が外れ、離脱支持が残留支持を4%弱上回るものだった。詳細な結果分析は控えるが、特徴的なポイントを挙げると以下のようなものだろう。

▽若者層に残留派が多く、高齢者層に離脱派が多い▽地域的にはイングランドで離脱派が優勢で、スコットランドでは残留派が多数派を占めた▽イングランドでは首都ロン



国民投票の開票状況を知り、頭を抱える残留派キャンペーンの支持者ら  
＝ロンドンで6月24日、AP

ドンは残留支持が多数派で、北東部の工業地域など地方では離脱派が優勢だった。

右記の特徴を一括りにするならば、国民投票は「地方的ナシヨナリズム」と「都市的リベラリズム」の対立だったと言えるかもしれない。

いずれにせよ、離脱の結果が出た最大の要因は、欧州移民急増に対する国民の不安だろう。しかし、問題の本質は、英国への欧州移民が3倍に増えたという規模の問題ではないように思う。筆者には、英国が門戸を開きなながらも、移民を単なる労働力とみなし、決して歓迎することなく、一方で国民の不満の声を放置してきたことこそが問題の本質のように思えてならない。

英国政府は、移民の低賃金労働（搾取）を看過し、「移民に仕事を奪われている」という労働者層の不満や、医療や教育、公共住宅など公共サービスの低下で不満を強める国民の声と真剣に向き合ってこなかった。また、移民を受け入れることの経済、財政、文化的なメリットや、EU加盟国であることのメリットも十分に説明してこなかった。政治家の重要な役割である「国民への教育」が欠如していたのである。

こうして、EU離脱を掲げる英国独立党などポピュリスト政治が台頭する社会的土壌が生まれ、それが、大英帝国の歴史への誇りを背景にしたナシヨナリズムの盛り上がり



国民投票でEU離脱派の勝利を受け、辞意を表明後、サマンサ夫人と共に首相官邸に戻るキャメロン首相  
＝ロンドンで6月24日、AP

と一体化。国民が現状への不満を国民投票にぶつけるという今回の事態を招いたのである。

英国のEU離脱の引き金がいかに引かれたかを見極めるとき、そこに浮かび上がるのは、移民問題をタブー視してきた労働党や保守党など既成政党の姿勢である。イギリス政府が門戸開放の一方で、それに見合うだけ、国民の不満にもっと声を傾けていれば、投票結果は違っていたかもしれない。

英国は元々、移民に寛容な国だった。第二次大戦後、旧植民地からの移民にはイギリス国籍を与えてきた。「英国

民とは誰か」と問うとき、「英国王の下に集う人々」と言うほどオープンであり、英国に住む英連邦（旧植民地など加盟約50カ国）の住民には選挙権を与えているほどだ。

その英国が極めて短期間に不寛容な国へと変質し、経済的な損失を覚悟の上でEU離脱という「自傷行為」に走ったことは、世界への大きな警告として受け止めるべきである。

### 英国EU離脱の教訓

英国は欧州統合プロジェクトの初の脱落国家となった。英国人は本来、保守的な国民である。急激な改革ではなく、漸進的な進歩を求める人たちだ。それだけに、多くの予測に反してEU離脱という過激な民意が示されたことは一層衝撃的である。このことは国際秩序の視点から見て何を意味し、どのようなインパクトを与えるのだろうか。簡潔に俯瞰してみたい。

筆者がまず強調したいのは、グローバリゼーションという大状況の下で、エリート層と庶民層では社会、世界の現状が異なる「プリズム」を通して見えているということだ。だから、オバマ米大統領やIMF、世銀といったエスタブリッシュメント層がいくら離脱に伴う「経済的損失」や「国際的な地位の低下」を強調しても、功を奏さなかったのである。



結果をめぐっては、「EU離脱の意味を十分に考えずに感情的に投票して後悔している英国国民」「離脱派の扇動にだまされた英国国民」というステレオタイプが外国メディアで広く流布された。確かにそういう人たちもいたのだろうが、それが多数派だということでは決してないだろう。最終盤での「ユーガブ」社の世論調査では、最も重要な争点として32%が「英国の独立や主権」を挙げてトップになっている。「感情的に投票して後悔している英国人」を一般化する見方は、議会制民主主義を育んだ英国の国民に対する侮辱である。

留意すべきは、経済のグローバル化による恩恵を受け得るエリート層と、国際競争により雇用喪失や賃金低下の脅威にさらされる庶民層の間のパーセプション・ギャップ（認識の違い）が拡大しているということだ。それは、例えば、離脱に伴う「GDP3.3%の低下」の意味を想像できるかどうか、移民増加の具体的な影響を実感できるかどうか、といった違いである。

中産層の縮小と格差拡大は先進国に共通するトレンドであり、米大統領選における「トランプ現象」よろしく、どの国でも反エスタブリッシュメントの流れが加速している。こうした動きは、表面的には感情的な行動の結果と映るかもしれないが、根底には世界の在り方、問題の原因が違って見えているという、より深刻な問題が潜んでいるの

ではないだろうか。

英国の国民投票の結果を、「理性的なエリート層」と「感情的な庶民層」の対立で捉えるだけでは十分ではない。英国の国民投票が発した警告の一つは、グローバル化がもたらすさまざまな危機に対応する上で、まず優先すべきは、パーセプション・ギャップをしつかり把握する必要があるということではないだろうか。

## EUエリート主義の敗北

次に指摘したいのは、英国のEU離脱決定は、欧州統合プロジェクトにおける「エリート主義の敗北」であるということだ。欧州統合プロジェクトは冷戦終結後、政治統合へ大きく舵を切った。しかしその内実は、器は立派にしても、各国国民に「EU市民」のアイデンティティを芽生えさせることのない、民意を置き去りにしたものとなっている。

EUの創設を定めた1992年の調印マーストリヒト条約はそもそも、フランスで行われた承認を求める国民投票でわずか51%の支持しか得ていない。統合の旗振り役であるフランスにおいてさえ国民の半数しか支持していないにも関わらず、エリート層が強引に推進してきたのが近年の統合プロジェクトの実態である。

その典型は、1999年の単一通貨ユーロの導入だろう。

金融政策は加盟国で統一しながら、財政政策は各国でバラバラという構造的な大穴陥は、ユーロ危機の発生後、厳しく批判される。しかし、エスタブリッシュメント層はそれまで、ユーロを欧州統合の理想の輝かしい象徴としてアピールしていたのである。

イギリスの国民投票は、EUの政治家、エリート層への強烈なウエイクアップ・コールになった。EUのトウスク大統領（欧州理事会常任議長）は英国での国民投票の結果を受け、こう語っている。

「完全な統合を急ぐという観念に取り憑かれ、我々は庶民、EU市民が我々と（統合への）情熱を共有していないということに気付かなかった」

EU首脳がここまで率直に反省の弁を述べたのは初めてだろう。

### 色褪せるヨーロッパ・ドリーム

英国の離脱決定で、相互依存を深める世界で国境のない新たな統治モデルを築くという「ヨーロッパ・ドリーム」は色褪せてしまった。EUは1957年のローマ条約で「統合の深化（ever closer union）」を指針に掲げているが、当面その見通しは立たなくなつた。なぜなら、統合深化のイニシアチブには強固で安定した国内政治基盤を持つリーダーが必要だが、各国ともポピュリスト政党が台頭し、予

想し得る将来に渡って主要国でそのような指導者が現れるとは想定できないからだ。

逆に、EUの将来をめぐってはフランスやイタリアなどで同様の国民投票を求める「ドミノ現象」が起きる、EUは解体に向かう、というシナリオも語られている。そこまでの連鎖反応を起こすかどうかは別にしても、世界5位の経済力とEU最大の軍事力を持つ英国の離脱がEUの国際的影響力を低下させ、今後の方向性に多大なインパクトを与えることは間違いない。

欧州統合は元々、知恵に長けたフランスが戦争責任のトラウマから脇役に徹しようとするドイツの経済力を利用して牽引してきたプロジェクトだった。そこに現実主義、合理主義を信条とする英国が途中参加し、EUの市場経済化や外交・安全保障面でイニシアチブを取ってきたという経緯がある。EUの方向性は、「ベルリン＝パリ＝ロンドン」のトライアングルの微妙なパワーバランスの上で決められてきたのである。

しかし、EU最大の経済大国であるドイツはユーロ危機を契機に名実共に欧州の指導的地位に置かれるようになる。その上、英国がいなくなれば、フランスの影響力低下とあいまってドイツの存在感が高まってしまう。シヨイブレ独財務相は独誌シユピーゲル（6月10日号）のインタビューでドイツの苦悩を次のように語っている。

「人々はいつてもドイツにリーダーシップを求めろ。しかし、ドイツが指導力行使した途端に我々は批判されるのである。EUは英国がいることによってフランスがとれていた。英国が関与すればするほど、欧州はうまく機能してきた」

欧州各国の「ドイツ恐怖症」は今も消えていない。またしても欧州につきまとう「ドイツ問題」という亡霊の登場となるのか。二度の大戦を引き起こしたドイツを押さえ込むことが目的だったはずのEUは、その存在意義がパラドックス化しかねない危うさを内包しながら、統合プロジェクトの管理を模索することになりそうである。

EUの事実上のリーダーであるメルケル独首相は投票結果を受けた記者会見で、「英国民の決定を残念に思う。欧州と欧州統合プロジェクトにとって今日は分水嶺となるだろう」と悲壮な表情で語っていた。英国のEU離脱が、統合プロジェクトの一時的な揺り戻しで終わるのか、それとも逆行の始まりになるのか。戦後70年に渡って進められてきた歴史的な実験はまさに分岐点にあると言えるだろう。

### 英国が示すべき新たなモデル

最後に、英国の今後について触れておきたい。

英国では国民投票の結果を受けてキャメロン首相が辞任し、テリーザ・メイ前内相が7月13日に新首相に就任した。

英国内には新たな国民投票の実施や解散総選挙で是非を問う直すことを求める声もあるが、メイ首相は「離脱は離脱だ。EU域内にとどまるように試みることはないし、裏口から再加盟することを試みる考えもない」ときっぱりと語り、年明け以降にEUに離脱の意思を通告する見通しとなっている。

英国は国民投票で離脱を選択しながら、離脱後のEUとの関係はどうあるべきかという青写真が全くない状況に置かれている。英国はイングランドとスコットランド、ウェールズ、北アイルランドで構成される連合王国だが、その連合王国が解体する可能性も排除されない。2014年に独立の是非を問う住民投票を実施したスコットランドはEU残留を望む声が強く、離脱決定に反発して再び独立機運に火が付き始めているからだ。対EU関係の将来は、連合王国の在り方にも大きな影響を与えそうである。

英国はEUとの新たな関係をどう構築していくのか。その将来像は全く見えないが、メイ政権に課せられた使命は、経済のボーダレス化と国民の福祉・幸福のバランスを図り、EUとの相互互恵的な関係を築くことである。その意味で、英国の模索は、理想の実現を急ぎすぎた欧州統合プロジェクトの失敗の経験から学び、より現実主義的な「開かれた国家」を目指すものとなるだろう。

現代の世界では、どこの国にとっても対外関係の在り方

は大きな課題である。英国の進路が、グローバル化する世界における国家主権、対外関係の在り方に一つのモデルを示すことを期待したい。