

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	欧州におけるポピュリズムと Brexit
他言語論題 Title in other language	Populism across the EU and Brexit
著者／所属 Author(s)	山田 邦夫 (YAMADA Kunio) / 専門調査員・政治議会調査室
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads)
シリーズ Series	調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	67-83
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、ポピュリズム、欧州議会、英国の EU 離脱 (Brexit)
摘要 Abstract	欧州懐疑的ポピュリズムの背景には欧州統合に伴う構造的諸問題がある。英国の EU 離脱には新自由主義の勝者と敗者の動機が混在し、この Brexit の矛盾は現在の英国政治に影を落としている。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 欧州におけるポピュリズムと Brexit

山田 邦夫

## 目次

はじめに

### I EU と欧州懐疑的ポピュリズム

- 1 欧州各国のポピュリズム政党と欧州議会
- 2 欧州統合に伴う構造的諸問題とポピュリズム

### II Brexit の矛盾と英国のポピュリズム

- 1 Brexit の矛盾
  - 2 メイ政権の姿勢と 2017 年総選挙
  - 3 英国のポピュリズムの行方
- おわりに

## はじめに

欧州連合 (European Union: EU) が発足した 1990 年代以降、欧州統合が進展する一方で、欧州懐疑主義<sup>(1)</sup> を掲げるポピュリズム政党<sup>(2)</sup> が、各国において次第に広範な支持を集めるようになった。欧州のポピュリズム政党は、とりわけ冷戦終結後に新自由主義の下に展開されたグローバル化を拒絶する。政治学者のミュッデ (Cas Mudde) によれば、ネイティヴィズム<sup>(3)</sup> に立つ彼らにとってグローバル化は、国の主権やアイデンティティに対して脅威を与える EU と同根であると同時に、国益に対して害をなす大量移民の原因でもある<sup>(4)</sup>。

21 世紀に入り、ポピュリズム政党は更に勢いを増した。2016 年には、英国独立党 (UKIP) の運動などにより、英国の EU 離脱 (以下「Brexit」) が国民投票で決定され、こうした急進的なポピュリストの主張する「反 EU」が現実的な形を帯びるに至った。

本稿は、第 I 章で、ポピュリズム政党の欧州懐疑主義と、欧州統合に伴う構造的諸問題との関連について整理を試みる。第 II 章では、Brexit に新自由主義の敗者の動機のみならず勝者の動機が混在していることを Brexit の矛盾と捉え、英国 2 大政党 (保守党・労働党) が各々その矛盾を内包し、ポピュリズムの要素をも抱えていることについて検討する。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 30 (2018) 年 1 月 22 日である。なお、原則として肩書等は当時のものを用いた。

(1) 欧州懐疑主義 (Euroscepticism) とは、特に欧州統合が本格化し始めた 1980 年代後半以降、EU (その前身の欧州共同体 (EC) を含む。) の権限が拡大していくことに対して消極的・否定的な立場や態度をいう (Chris Gifford, *The Making of Eurosceptic Britain*, 2nd ed., Farnham, Surrey: Ashgate, 2014, pp.1-2 等を参照)。

(2) ポピュリズム (populism) の定義は様々ではないが、「現在、世界各国を揺るがせているポピュリズム」については、主に「エリート批判を中心とする、「下」からの運動に支えられたもの」であることから、「人民」の立場から既成政治やエリートを批判する政治運動」として捉えるのが適切であるとされる (水島治郎『ポピュリズムとは何か—民主主義の敵か、改革の希望か—』中央公論新社, 2016, pp.6-9)。なお、ポピュリズムの性格を有する政党は、英語では populist party と呼ばれるが、本稿では多くの邦語文献の例に従い「ポピュリズム政党」の語を用いる。

(3) ネイティヴィズム (nativism) は、「先住民保護主義」や「移民排斥主義」などと訳されるが、ミュッデは後者、すなわち、自国民の利益を優先し移民を排除する態度や政策の意味で用いている。

(4) Cas Mudde, *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2007, pp.184-197.

## I EU と欧州懐疑的ポピュリズム

### 1 欧州各国のポピュリズム政党と欧州議会

#### (1) 欧州各国におけるポピュリズム政党の伸長

英国民が2016年6月のEU国民投票（EU Referendum）<sup>(5)</sup>においてBrexitを選択した際には、反EUと反移民を唱えるUKIPの運動がこれに大きな影響を与えたことが注目を集めた。ポピュリズム政党は、既に英国のほかドイツ、フランス、イタリアなどEU主要国でも台頭しており、ギリシャ、フィンランド、ハンガリー、ポーランドなどでは政権の一翼を担うようになっていた。各国のポピュリズム政党は多くが欧州懐疑主義の立場であり、Brexitによって弾みをつけて更に勢力を拡大すれば、やがてEUの解体に至るのではないかと危惧されたのである。

現実には2017年初めには、同年中に欧州各国で相次ぐ重要な国政選挙において、ポピュリスト勢力がどこまで伸長するか、それが欧州統合の進展にどのような影響をもたらすのかに注目しないし懸念が集まっていた<sup>(6)</sup>。結果としては、同年3月のオランダ下院選挙と4～5月のフランス大統領選挙ではポピュリストが政権を奪うに至らなかった。EUの中核を担う主要国で親EU勢力が政権を確保したことは、欧州統合を進める各国に一応の安堵感をもたらし、反EU的ポピュリズムの勢いには陰りがさしたかのように見えた。

しかし、欧州各国のポピュリズム政党は、最近の選挙では必ずしも勝てなかったという事実には「紛れ」で、実は「前進を続けている」<sup>(7)</sup>。オランダ下院選挙では、EU離脱を唱える自由党が、第1党には届かなかったものの第2党に躍進し、フランス大統領選挙では、反EUの立場を明確に掲げる国民戦線のル・ペン（Marine Le Pen）候補が、主流政党の候補者らを退けて決選投票に進出した。やや下って同年9月には、メルケル（Angela Merkel）政権の安定的な維持が予想されていたドイツ連邦議会選挙で、欧州懐疑主義と反移民・難民を掲げる「ドイツのための選択肢」（AfD）が初めて議席を獲得し、しかも94人を当選させて第3党に躍り出たことが<sup>(8)</sup>、衝撃的なニュースとなった<sup>(9)</sup>。

#### (2) 欧州議会における欧州懐疑的会派とポピュリズム

ポピュリズム政党については、各国での選挙などの度に注目されるようになったが、EU統治機構における動きが紹介されることは余り多くない。この項では、欧州市民が直接選挙する唯一のEU機関である欧州議会（European Parliament）におけるポピュリズム政党について取り

(5) EU 残留・離脱の選択肢を問う国民投票で、結果は離脱51.9%・残留48.1%（投票率72.2%）であった。国立国会図書館調査及び立法考査局「英国のEU離脱と日本への経済的影響」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.916, 2016. 8.2. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10159408\\_po\\_0916.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10159408_po_0916.pdf?contentNo=1)> を参照。

(6) 国立国会図書館調査及び立法考査局「欧州における主なポピュリズム政党」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.961, 2017.4.25. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10338503\\_po\\_0961.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10338503_po_0961.pdf?contentNo=1)> を参照。UKIPのほか、本稿で触れるイタリアの五つ星運動、オランダの自由党、スペインのポデモス、ドイツのAfD、フランスの国民戦線について概説している。

(7) Pippa Norris, "So is the wave of populist nationalism finished? Hardly," *Washington Post*, May 17, 2017.

(8) AfDは、2013年に結成された。同年9月の連邦議会選挙では阻止条項により議席獲得には至らなかったものの、欧州議会や州議会では議席を獲得するようになった。なお2017年総選挙後、メルケル首相による政権の枠組み作りは難航した。2018年2月に第1党のキリスト教民主・社会同盟と第2党の社会民主党との大連立が合意されたが、これが成立した場合には、AfDが野党第1党の地位を獲得することになる。

(9) さらに、2017年10月のオーストリア下院選挙では、中道右派の国民党が第1党となり、12月には第3党で、反移民を掲げ急進右派ポピュリズム政党とされる自由党との連立が合意された。

上げる。

各国のポピュリズム政党の多くは、欧州懐疑主義や明確な反 EU を掲げる一方で、欧州議会に議員を送り出し、そこでも勢力を増大させている。殊に 2014 年の第 8 回欧州議会選挙では、EU に批判的なポピュリズム政党が、フランス(国民戦線)、英国(UKIP)、デンマーク(人民党)で第 1 党になるなど、欧州懐疑派勢力が躍進した。英国のキャメロン(David Cameron)首相は、国民は EU に「幻滅したのだ」と述べ、バローゾ(Jose Manuel Barroso)欧州委員会委員長は、「最悪の金融・経済危機、ひいては社会的危機」の結果であると指摘した<sup>(10)</sup>。欧州の経済通貨統合の過程では配分的正義<sup>(11)</sup>の軽視が続き、そのために生じた政治への幻滅と不信が、ユーロ危機への不適切な対応で更に深刻化しており、この選挙結果は、政治支配層(political establishment)に対する抗議と解釈できるとの指摘もある<sup>(12)</sup>。

欧州議会では、各国から進出した政党は、会派(political group)を通して活動する。2018 年 1 月現在、8 会派が存在し<sup>(13)</sup>、そのうち次の 4 会派を欧州懐疑派と見ることができる<sup>(14)</sup>。

- ・ 欧州保守・改革(European Conservatives and Reformists Group: ECR) : 74 人—欧州懐疑派としては穏健と目され、自由経済、移民の抑制、各国の独自性の尊重、反官僚支配などを掲げる。第 8 回選挙で第 3 会派の地位を獲得した。英国の保守党とポーランドの「法と正義」を中核とするが、急進右派ポピュリズム政党とされるデンマーク人民党も含む。
- ・ 欧州統一左派・北方緑の左派同盟(Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left: GUE/NGL) : 52 人—反エリート主義的で直接民主制を指向する。反 EU ではないが、過度な市場主義を排する立場から緊縮政策に反対する点で欧州懐疑派に類別される。人権尊重と反人種差別を訴える。各国の左派政党が含まれ、中でもスペインのポデモスやギリシャのシリザ(急進左派連合)がポピュリズム政党として知られている。
- ・ 自由と直接民主制の欧州(Europe of Freedom and Direct Democracy Group: EFDD) : 45 人—各国独自の歴史的・文化的価値の重視を訴え、集権的な欧州統合に反対し、EU 条約改正などには各国で国民投票を実施すべきだと唱える。急進右派とされ、ポピュリズムで知られる UKIP とイタリアの五つ星運動が会派内の 2 大政党である。
- ・ 国家と自由の欧州(Europe of Nations and Freedom Group: ENF) : 37 人—各国の主権を強調し、EU の「圧倒的な独裁権力」や移民、国境の開放、ユーロが、欧州の文化・価値・自由の

(10) "Eurosceptic 'earthquake' rocks EU elections," *BBC News*, 26 May 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-27559714>>; James Fontanella-Khan, "Eurosceptics storm Brussels," *Financial Times*, 25 May 2014.

(11) 配分的正義(distributive justice)とは、利益と負担とが、その共同体の各成員の業績や能力に比例して配分されることを要求する正義をいう。

(12) Chin-Mei Luo, "The rise of populist right-wing parties in the 2014 European Parliament: Election and implications for European integration," *European Review*, 25(3), July 2017, p.417.

(13) "European Parliament: MEPs." European Parliament website <<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/search.html>> 欧州議会は定員 751 人。会派結成要件は、28 構成国のうち 4 分の 1 (7 か国) 以上の国の議員を有し、25 人以上が所属することである。本文に挙げた会派以外の 4 会派は、欧州人民党(キリスト教民主党)(Group of the European People's Party (Christian Democrats): EPP) : 217 人、欧州議会社会・民主進歩同盟(Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament: S&D) : 189 人、欧州自由・民主同盟(Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe: ALDE) : 68 人、緑の党と欧州自由連盟(Group of the Greens/European Free Alliance: Greens/EFA) : 51 人であり、その他に 18 人の無所属議員がいる。

(14) "European Parliament: Guide to the political groups," *BBC News*, 21 Oct. 2015. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-parliaments-34574041>> 等を参照。

脅威であると訴える。最右派とされ、フランスの国民戦線、オランダの自由党、オーストリアの自由党、イタリアの北部同盟などポピュリズムで知られる政党が含まれる。

欧州議会の欧州懐疑派議員には、明確な反 EU 的立場から EU の枠組み内で自国の利益を優先的に守ろうとするものまで、様々なタイプが存在する。欧州研究者のブラック (Nathalie Brack) は、個々の議員の行動分析から次の 4 類型を抽出している<sup>(15)</sup>。

- ①不在戦略—欧州議会の正統性を認めず、ほとんど議会に出席せず議会活動に参加しない代わりに、欧州議会議員の地位を利用して専ら自国における反 EU 運動に励む。
- ②扇動的反抗—常に敵対的でほとんどの議案に反対する。報告書・意見書の作成や法案修正などの活動には参加しないが、本会議での発言の機会を捉えては議事をかき乱し、個人攻撃や侮辱的発言も行う。議会外では、EU に関する否定的な情報の宣伝に努める。
- ③実利主義—欧州懐疑主義という点では妥協しないが、議会内ルールには従い、野党的立場から EU 諸機関に対する議会統制や自らの出身国・地域の利益擁護に努める。
- ④積極的参加—最も穏健な欧州懐疑派であり、立法過程に積極的に関与し、政策連携や妥協も辞さない。

このうち、①と②が EU にとって最も求心力の低下をもたらしかねない行動のタイプと言えるであろう。

## 2 欧州統合に伴う構造的諸問題とポピュリズム

### (1) 自由主義的民主制

前節 1 で見たとおり、多くのポピュリズム政党は、程度の差はあれ、欧州統合への抵抗と国の主権の防護をセットで主張する。右派のポピュリズム政党の多くは伝統的に反移民・難民と見られており、近年はテロ事件の続発や中東・アフリカからの難民問題の深刻化を背景に広範な支持が集まるようになっていく。また、ユーロ参加の条件として公債依存度が抑制されていることを背景に、ユーロ危機に際して厳しい緊縮財政を強いられたギリシャやスペインでは、緊縮政策に反対する左派ポピュリズム政党が台頭した。

では、ポピュリズム政党が各国において移民・難民の受入れや緊縮政策など個別政策レベルで異議を唱えるだけでなく、その多くが欧州懐疑的ないし反 EU 的であるのはなぜだろうか。ブリュッセルのシンクタンク、欧州政策研究センター (Centre for European Policy Studies: CEPS)<sup>(16)</sup> のグロー (Daniel Gros) 所長によれば、EU そのものが彼らの「格好の標的」になっている。欧州統合への異議は、EU が実施する (do) ものよりも、むしろ EU が体現する (represent) もの、すなわち EU の「アイデンティティの問題」に基づくようになっていくと指摘する。EU が体現するものとは自由主義的民主制 (liberal democracy) であり、このことが、ポピュリズム政党が反 EU であることの第 1 の理由であると、グロー所長は述べる。ポピュリストは、自由主義

(15) Nathalie Brack, "The roles of Eurosceptic Members of the European Parliament and their implications for the EU," *International Political Science Review*, 36(3), June 2015, pp.339-346. 2014 年選挙以前の 10 年間の議員行動分析による。

(16) 1983 年設立。EU の諸政策に関する調査やフォーラムの開催等を実施している。

的民主制を支える法の支配、すなわち、多数派の権力の抑制や少数派（選挙の敗者を含む。）の保護、これらを実現する抑制均衡の諸制度に対して否定的な立場をとるとされる<sup>(17)</sup>。

政治学者のミュラー（Jan-Werner Müller）によれば、ポピュリストは単にエリートを批判するだけでなく、「常に反多元主義者」であって、「自分たちのみが真の人民を代表する」と唱え、自分たちを支持しない者を「真の人民」から排除し、対立する者の正統性を認めようとし<sup>(18)</sup>。このように、「真の人民」の関心や感情を理解し代表できるのは自分たちだけであると主張することは、反対者の意見や価値観にも配慮する自由主義的民主制とは相いれない。他方、「EUの活動の大部分は「法の支配を守ること」と定義付けられてきた」<sup>(19)</sup>。EUの政治秩序とは、「人民主権への不信の上に築かれた」ものであり、「明示的に反全体主義的で、言うなれば暗示的に反ポピュリスト的な秩序」である。ポピュリストから全人民の名で「人民の参加を極小化するように設計された」制度などと言われるのが弱みであるとされる<sup>(20)</sup>。

ポピュリズムが排他的なナショナリズムと結び付けば、EUの「アイデンティティ」に対する遠心力となり得よう。フランスの欧州研究国際センター（Centre International de Formation Européenne: CIFE）<sup>(21)</sup>のヴェヒター（Matthias Waechter）は、アイデンティティについてEUと国民国家は競争関係にあるが、欧州統合プロセスは、最初から「感情に訴える語りやシンボル、神話に関しては控えめな態度に終始してきた」ので、国民国家に対して「明らかに弱い立場にある」と危機感を抱く<sup>(22)</sup>。

## (2) 民主的正統性の問題と「民主主義の不足」

EUは巨大な超国家組織であり、各国の欧州市民の手の届かないところで意思決定が行われるという問題がある。欧州理事会（European Council）や閣僚理事会（Council）、欧州委員会（European Commission）は各国の政治家等で構成されるので、市民から見ると間接的に選ばれた合議体である。唯一欧州市民が直接選挙する欧州議会にしても、その選挙は各国の中で2次的な意義しか有せず投票率も低い。しかも、今やEUの政策や法が欧州市民の日常に大きな影響を及ぼすようになったにもかかわらず、その形成を実質的に担うのは、欧州委員会等を支えるブリュッセルの官僚組織である。彼らは欧州市民の民主的統制に服すわけではない。これらのことは、「民主主義の不足」（democratic deficit）<sup>(23)</sup>としてポピュリストから厳しい批判を受けることになる。<sup>(24)</sup>

(17) Daniel Gros, "Can the EU survive in an age of populism?" *CEPS Commentary*, 9 Jan. 2017, pp.1-3.

(18) Jan-Werner Müller, *What is populism?*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2006, pp.20, 40, 82. ミュラーは、こうした多元性ないし多様性の否定が、非支持者の「自由で平等な地位の否定に実質的に等しい」ということが、「ポピュリズムの真の問題」であると論じている。

(19) *ibid.*, pp.58-59.

(20) *ibid.*, p.96.

(21) 1954年設立。欧州問題等に関する教育・研究機関である。

(22) Matthias Waechter, "Beyond populism: Why the European Union needs to engage into identity politics," *CIFE Policy Paper*, N°47, 10 Jan. 2017, pp.2-3. <[http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE\\_PP47%20Matthias\\_Waechter\\_Populism.pdf](http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP47%20Matthias_Waechter_Populism.pdf)>

(23) 「民主主義の赤字」と訳されることが多いが、財政問題の議論ではないので、本稿では「不足」の用語を用いる。後出の「社会政策の不足」についても同様である。

(24) Thomas Jensen, "The democratic deficit of the European Union," *Living Reviews in Democracy*, Mar. 2009, pp.1-2; Sevasti Chatzopoulou and Angela Bourne, "Transnational mobilisation and critical Europeanism," John FitzGibbon et al., eds., *Euro-scepticism as a transnational and Pan-European phenomenon: The emergence of a new sphere of opposition*, Milton Park: Routledge, 2017, p.80; Donatella della Porta and Manuela Caiani, *Social movements and Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp.21-22, 121-122.

ミュッテによれば、ポピュリストは、社会を「汚れなき人民」と「墮落したエリート」に2極化して捉え、政治とは汚れなき人民の「一般意思」(volonté générale)の表現でなければならないと主張する<sup>(25)</sup>。欧州のポピュリズム政党が、程度の差はあれ左右を問わず欧州統合に批判的であることの背景には、政治家にせよ官僚にせよ、ブリュッセルに集まるEUのエリートによる意思決定には、民主的正統性が欠如しているという見方がある。

Brexitを決めた英国国民投票後の2017年2月、「欧州連合を再建する」(Reconstructing the Union)をテーマとして、欧州政策研究センターの年次大会「アイデア・ラボ」(Ideas Lab)の第4回大会が開催された。その報告によれば、ここでも、「ポピュリズムの高まりは、目下欧州が直面する最も危険な脅威」であると同時に、ポピュリズムが、「官僚と政治家の代表」で構成されるEUの統治機構を「倫理に反する腐敗したエリートとして拒絶している」ので、国のレベルより欧州レベルにおいて大きな脅威になっているという危機感が表明された<sup>(26)</sup>。その上で、例えば欧州委員会の委員は、民選によるものでないとしても、「各国政府が指名し、欧州議会が承認するので、堅実な正統性の根拠に基づいている」。正統性をめぐって国の政府と比較することに意味はなく、むしろ「EU全体構造の裏側にあるEUの複合的な「DNA」や幾多の憲法的構想を認めるべきだ」と主張された<sup>(27)</sup>。もとより欧州の自由主義的民主制の伝統もこの「DNA」に組み込まれているのであって、それがEUの統治構造に体现されていることの意義について理解が求められたと見ることができるであろう。

### (3) 脱政治化

他方、民主主義の不足を批判されるEUから種々の決定を受け入れる各加盟国側を見ると、各国の政治家には、国内政治では実現が困難だった政策をEUの決定を理由として正当化することが可能になる。ミュッテは、その政策がひとたび実現すれば、国の政治家にとってはもはや決定済みのものになってしまうと指摘する。ここに不可逆的な政治過程＝脱政治化(depoliticisation)が生じる。例えば、EU加盟国である以上、国内で死刑制度を復活させる「選択肢はない」ことになる。ポピュリストは脱政治化を批判し、かつて政治的だった問題の「再政治化」を訴える。ミュッテは、政治家は脱政治化に安住してはならず、たとえ脱政治化された政策であっても、その政策がなぜ有用なのかを政治的に説明できなければならないと指摘する。<sup>(28)</sup>

脱政治化の問題は、EU司法裁判所(Court of Justice of the European Union)をも巻き込む。前項の欧州政策研究センターの大会の報告では、特定の問題の妥協点が政治によって見いだせず、同裁判所の決定に依拠するようになるときに、同裁判所が否応なく積極的に行動せざるを得なくなることがあると指摘された。同裁判所を政治的決定から解放し、司法権の中立性を確保しなければならないとされる<sup>(29)</sup>。そうでなければ、民主的統制に服さない裁判官＝エリートによる政治関与が批判されることになる。

脱政治化の問題はまた、EU統治機構の側にも存在する。ブラックによれば、元来、EUにおける高度な専門性と合意主義とに基づく意思決定は紛争回避の方法であったが、他方で脱政

(25) Cas Mudde, *On extremism and democracy in Europe*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2016, p.68.

(26) CEPS, "Institutions," *Ideas Lab 2017 Conference Report*, Brussels: CEPS, Feb. 2017, p.28.

(27) *ibid.*

(28) Cas Mudde, "Populism isn't dead. Here are five things you need to know about it," *Guardian*, 7 July 2017.

(29) CEPS, *op.cit.*(26), p.28.

治化をも招いた。そのため、EUに対する市民の無関心・無気力が助長され、ひいてはEUの民主的正統性の欠如が批判されることにもなる。ブラックはこの点に関し、2014年欧州議会選挙の結果、「欧州懐疑主義の主流化」現象が生じたことを、欧州議会の多元化と民主化を促進するものとして、むしろ肯定的に捉えようとする。欧州議会の中にEUに対する異議申立ての声が存在することは、欧州議会の代表機能を高め、民主的政治制度としてのEUの正統性を裏付けるものであるとする。反対に、既存のエリートの側が欧州懐疑派を無視していることは、EUにダメージを与えるのではないかと批判する。<sup>(30)</sup>

#### (4) EUの経済・金融政策が生み出す分断

EUの経済通貨同盟<sup>(31)</sup>の下では、ユーロ加盟国に対する金融政策はEUの排他的権限である一方で、財政政策は各国が実施する。しかし、EUにおける健全財政の大原則<sup>(32)</sup>の下に、ユーロ加盟国は安定・成長協定<sup>(33)</sup>により財政赤字の過剰を監視される。しかも他の加盟国の債務の肩代わりを禁ずる救済禁止条項 (no bailout clause)<sup>(34)</sup>があるので、債務危機の際の救済措置もままならない<sup>(35)</sup>。そのため、経済統合政策の下に従来の各国独自の制度が画一的に解体される一方で、その影響を受ける財政政策についてはいわば各国の「自己責任」<sup>(36)</sup>となる。

EUは、2009年のギリシャ債務危機を契機としたユーロ危機への対応においても、原則的に救済禁止の姿勢は崩さず、国際通貨基金 (IMF) と共に、EU条約の枠外の措置としてギリシャへの融資を実施した。ギリシャにはこの支援の条件として、増税や年金改革、公務員給与削減、公共投資削減といった厳しい緊縮政策の実施が義務付けられた。2012年には、財政危機に陥ったユーロ加盟国に対する金融支援の恒久的な組織として、欧州安定メカニズム (European Stability Mechanism: ESM) が設けられた。しかし、ESMも法的にはEUとは別の国際組織であるため、EU機関の統制を十分に受けないのみならず、独仏など出資大国が常に大きな政治的決定力を有しており、民主的正統性の面から問題であることが指摘されている<sup>(37)</sup>。

実際、ギリシャ支援の際に、民主的正統性の確保が不十分なまま緊縮政策によりギリシャ国民に多大な負担が課せられ、その結果、2015年1月総選挙においては反緊縮派の野党シリザが勝利した。さらに、シリザ党首のチプラス (Alexis Tsipras) 政権の下で、同年7月に緊縮政策受入れの是非をめぐる国民投票が実施され、緊縮反対が61.3%を占めた。ポピュリズム政党シリザは、緊縮政策に疲弊した国民に強くアピールしたのである。

ユーロ危機自体は、2009年のギリシャの政権交代後に、旧政権による財政赤字の隠蔽が暴露されたことに端を発すると見られている。このことは、むしろユーロ危機に見舞われなかつ

(30) Brack, *op.cit.*(15), pp.346-348.

(31) Economic and Monetary Union: EMU. EUが段階的に推進する経済統合を意味する。1992年に開始され、経済・財政政策の調整や共通金融政策、共通通貨ユーロがこれに含まれる。

(32) EU運営条約第119条第3項に、経済金融政策の指導原則として、物価の安定、健全な公共財政・金融状況、持続可能な収支均衡が規定されている。

(33) Stability and Growth Pact: SGP. EU運営条約第121条及び第126条の規定に基づき1997年採択。単年度の財政赤字については対GDP比3%、累積債務については同60%を上限とし、遵守できない国には是正手続 (勧告・制裁金) が課される。

(34) EU運営条約第125条

(35) 庄司克宏『欧州の危機—Brexit ショッカー—』東洋経済新報社, 2016, p.109.

(36) 野田昌吾『欧州金融・債務危機と「再国民化」—「小文字の統合」の論理とその逆接—』高橋進・石田徹編著『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ—新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ—』法律文化社, 2016, pp.7-12.

(37) 中村民雄「ユーロ危機対応とEU立憲主義」『日本EU学会年報』34号, 2014, pp.143-146.

た国の急進右派ポピュリズム政党を刺激し得ることを、ミュッデは、2014年欧州議会選挙について論ずる中で指摘している。彼らは、「ナショナル・アイデンティティに対するEUの脅威」を訴え、EUの官僚的エリートが、「我々」に対し、怠惰で腐った「彼ら」のために、無駄な金を支出させたとして、EU主導の金融支援を非難する<sup>(38)</sup>。政治学者のフェレーラ (Maurizio Ferrera) は、こうした加盟国間の分断がEUにおける「遠心力」を一気に増幅させたとして、これまで築き上げてきた各国市民間の信頼や共感が消え失せ、「脱欧州化」(de-Europeanisation)が進むのではないかと危惧している<sup>(39)</sup>。

#### (5) 「社会政策の不足」

EUは、欧州における単一市場の確立と通貨統合に最優先で取り組む一方で、雇用・社会政策など社会的側面を重視してこなかったために、「社会政策の不足」(social deficit)が生じているという批判もある。欧州共同体(EC)の時代に、市場統合を目指す1986年の単一欧州議定書の下で、新自由主義に基づく経済自由化・規制緩和の推進と競争の促進が図られ、他方で、1989年には労働者の基本的社会権を定める社会憲章(Social Charter)<sup>(40)</sup>も策定された。しかし、単一欧州議定書による規制の撤廃と異なり、社会憲章には拘束力がないため、国ごとに異なる雇用・社会政策をEUレベルで一致させることは困難であり、むしろ雇用の自由化・規制緩和が拡大するようになった。欧州議会選挙で反EUのポピュリズム政党が伸びてきた背景には、こうした労働の市場化や生活の不安定化、EUが成長・雇用促進という約束を実行できないことに対する不満が存在する。規制撤廃の1つである「人の移動」の自由化は、国境を越えた労働力の移動を可能にした半面、労働賃金や労働条件に対する下方圧力を生んだ。そして、社会政策の不足により、多くの人々はEUが自分たちの利益を代表しないと感じるに至るとされる<sup>(41)</sup>。

前項に述べたユーロ危機への対応も、社会政策的に「破滅的」な効果をもたらしたと批判されている。ギリシャの例でもそうであったが、厳格な緊縮政策は、「公的支出の劇的な削減、失業率の上昇、貧困率の上昇と社会的排除の増大」に帰結したとされる<sup>(42)</sup>。

フェレーラも、欧州は、広くグローバル化の文脈で、経済通貨同盟に関連した大規模な社会問題に直面していると指摘し、集権的な経済政策と分権的な社会政策という不均衡を見直し両者の調和を図る必要があるとして、リスクの共同管理(joint risk pooling)を説く<sup>(43)</sup>。

(38) Cas Mudde, "The far right in the 2014 European elections: Of earthquakes, cartels and designer fascists," *Washington Post*, May 30, 2014.

(39) Maurizio Ferrera, "The Stein Rokkan Lecture 2016: Mission impossible? Reconciling economic and social Europe after the euro crisis and Brexit," *European Journal of Political Research*, 56(1), Feb. 2017, p.7.

(40) 正式名称は、「労働者の基本的社会権に関する [欧州]共同体憲章」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)。当初、サッチャー政権下の英国はこれに加わらず、この憲章が1992年にEU設立に係るマーストリヒト条約に組み込まれようとしたときも、英国(メージャー政権)の反対で実現しなかった。後にブレア政権が初めてこれを受け入れ、1997年のアムステルダム条約に組み込まれた。

(41) Paul Copeland, "The European Union and the 'social deficit'," *Representation*, 51(1), Apr. 2015, pp.95-99.

(42) *ibid.*, pp.99-102.

(43) Ferrera, *op.cit.*(39), pp.3-4, 15-18.

## II Brexit の矛盾と英国のポピュリズム

### 1 Brexit の矛盾

#### (1) 英国社会の分断と Brexit

EU 国民投票で Brexit が選択された背景には、反移民感情と反エリート感情があったとされる。英国の場合、特に 2004 年に EU に加盟した東欧諸国から大量の労働者が流入したことが、反移民感情の大きな要因となった。すなわち、欧州市民に EU 域内の自由移動が認められていることから、結果として賃金の低下、学校施設や社会保障への圧迫を招き、反移民感情の高まりにつながったとされる。反 EU のポピュリストにとっては、自由移動こそ EU の「脱政治化」した問題であって、英国民がいかに声を挙げようとも制度の見直しがままならない「民主主義の不足」の問題ということになるであろう。また、反エリート感情は、英国社会の分断を反映している。これは、新自由主義経済やグローバル化が進展する中で、その勝者と敗者との間で分断が生じ、EU 国民投票では敗者＝「置き去りにされた」(left-behind) 人々の怒りが噴出して、勝者＝エリート・支配層に対する反乱が起きたというものである。

EU 国民投票の前年 (2015 年) 8～11 月に実施された大規模な社会調査<sup>(44)</sup>では、英国における深刻な社会的分断が浮き彫りにされていた。4 人のうち 3 人以上が、階級分断が広がっていると答え、4 人のうち 3 人近くが、階級間移動が困難であると答えた。また、自らを労働者層とする人は、たとえ専門職や管理職に就いていても、圧倒的に反移民の傾向がある。さらにこの調査では、国民が緊縮財政に疲弊しつつあることが示され、福祉予算の増額を訴える回答者の割合が 10 人のうちほぼ 4 人と、2003 年以来最も高くなった。『フィナンシャル・タイムズ』は、この調査結果に依拠して、EU 国民投票による Brexit の決定は、労働者層からの不満の叫びと受け取られていると指摘した<sup>(45)</sup>。

政治学者のグッドウィン (Matthew Goodwin) とヒース (Oliver Heath) も、今や英国は、かつてないほどに分断されていると指摘する。その分析によれば、英国内で拡大した欧州懐疑主義は、社会的には高年齢層や低学歴・非熟練層、低所得の白人労働者といった特定の層に支持されているという。これら政治の主流から疎外されたと感じている「置き去りにされた」層が、EU 国民投票の投票率を押し上げており、こうした人々は、EU 離脱の主張のみならず、むしろナショナル・アイデンティティや価値観、生活の質に関する不安の声を挙げるために国民投票を利用したとする<sup>(46)</sup>。彼らの声は、議会にはそれまで十分に届いていなかったのである。

反移民感情や緊縮政策への反対、新自由主義経済を背景とした社会の分断は、他の欧州各国の欧州懐疑主義の要素と共通するよう見える。しかし、英国における反移民感情の対象は主に自由移動による域内移民であり、他方で英国は域外からの難民に係る EU の政策については適用除外され<sup>(47)</sup>、その直接的な影響は受けない。また、英国の緊縮政策は、巨額債務を抱え

(44) "British social attitudes 33." NatCen Social Research website <<http://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-33/introduction.aspx>>

(45) Sarah Neville, "Social attitudes survey reveals Britain's enduring class divide," *Financial Times*, 30 June 2016.

(46) Matthew J. Goodwin and Oliver Heath, "The 2016 referendum, Brexit and the left behind: An aggregate-level analysis of the result," *Political Quarterly*, 87(3), July-Sept. 2016, p.331.

(47) キャメロン首相は 2015 年の欧州難民危機の際に、この適用除外を根拠として EU 各国に割り当てられた難民受入れを拒絶した ("European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions," EUCO 22/15, 26 June 2015, p.2. <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf/>>).

たユーロ加盟国に課せられたものと異なり、労働党政権下の世界金融危機に対する景気対策から、保守党のキャメロン政権が方針転換を図ったものであった。さらに、英国の新自由主義経済は、サッチャー（Margaret Thatcher）政権以来の政策として推進されたものであって、英国における社会の分断は EU における「社会政策の不足」の問題に直接結びつくものではないであろう。こうしたことから、「置き去りにされた」人々における Brexit の動機は、欧州統合に起因する域内移民の問題を除けば、多くは国内的な政策判断や政治状況に由来するものであったと言ってよいのではないだろうか。あたかも、国内政治において蓄積し行き場を失っていた不満が EU 国民投票で噴出し、その帰結をもたらしたようにも見える。

## (2) Brexit における矛盾した動機

EU 残留派のキャメロン首相を突き上げていた保守党内欧州懐疑派<sup>(48)</sup>は、必ずしも「置き去りにされた」人々の側に立った議論をしていたのではない。彼らが訴えたのは、英国が自律性を回復し、EU による規制から逃れて自由な経済活動を行うメリットであった。これに対し、キャメロン首相らの主張の重点は、欧州単一市場に参加し続けることのメリットや離脱した場合のリスクに置かれた。政治の場における EU 残留・離脱の議論は、市場主義的なメリットとデメリットをめぐる論争が中心だったのである。EU が元来、第 2 次大戦の惨禍に対する反省から、欧州の平和と繁栄を築くという理念を基に創設されたのに対し、英国人にはそのような思い入れが希薄であり、実利本位で経済的な動機から欧州の共通市場に参加したにすぎなかった<sup>(49)</sup>。

保守党内欧州懐疑派の議論を見ると、ジョンソン（Boris Johnson）下院議員は、欧州統合の進展やブリュッセルへの集権化が英国経済や「シティ」（ロンドン金融街を指す）へのリスクになると主張していた。国民的人気を有する政治家の 1 人であり、ロンドン市長をも務めていたジョンソン議員は、2016 年 2 月にキャメロン首相が EU 国民投票の日程を発表した際に、離脱支持を表明し、EU の一員であることで英国が主権を失い、自国の意思決定の余地がなくなると訴えた<sup>(50)</sup>。サッチャー政権で財務大臣を務めた党重鎮のローソン（Nigel Lawson）上院議員は、EU は、英国が共有しない政治目的を追求する政治プロジェクトであり、経済的なメリットはなく、離脱することで英国の利益にとって不要な EU 規制を廃止できると述べた<sup>(51)</sup>。キャメロン内閣の法相、ゴヴ（Michael Gove）下院議員も、EU による規制を「有害」と指摘し、英国が「余所の国の政治家が決めた」法に支配されているとして、離脱により「自分たちで自分たちのことが決められる」と説いた<sup>(52)</sup>。キャメロン内閣の雇用担当相、パテル（Priti Patel）下院議員も、イノベーションや投資の自由を掲げる立場から、EU による過度な規制が英国ビジネスの障害になっていると訴えた<sup>(53)</sup>。EU 国民投票の公式運動団体のうち離脱派のものは

(48) 山田邦夫「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』780号、2016.1、pp.72-74。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9616693\\_po\\_078004.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1)> を参照。

(49) Andrew Geddes, *Britain and the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013, pp.66-67.

(50) Boris Johnson, "There is only one way to get the change we want - Vote Go," *Daily Telegraph*, 22 Feb. 2016.

(51) Nigel Lawson, "Britain outside the EU would stand tall as a free and prosperous nation: The Prime Minister has clearly failed to achieve his objectives, and the time has come for us to leave," *Daily Telegraph*, 18 Feb. 2016.

(52) Michael Gove, "EU referendum: Michael Gove explains why Britain should leave the EU," *Telegraph*, 20 Feb. 2016.

(53) Priti Patel, "Priti Patel speech at the Spring Conference of the Association of Licensed Multiple Retailers," 28 Apr. 2016. Vote Leave website <[http://www.voteleavetakecontrol.org/priti\\_patel\\_speech\\_at\\_the\\_spring\\_conference\\_of\\_the\\_association\\_of\\_licensed\\_multiple\\_retailers.html](http://www.voteleavetakecontrol.org/priti_patel_speech_at_the_spring_conference_of_the_association_of_licensed_multiple_retailers.html)>

「ヴォート・リーヴ」(Vote Leave: VL) と称し、これら保守党内欧州懐疑派の議員はその主要メンバーとして参加していた。離脱派の主流における主な議論は、規制のない自由市場の擁護や強化に向けたものだったのである。

他方、反移民と反エリートの立場から EU 離脱を唱える UKIP のファラージ (Nigel Farage) 党首は、こうした保守党内欧州懐疑派幹部らによる経済問題中心の議論が、「余りに受身的」であると批判し、移民問題で戦いを仕掛けるべきだと主張した。すなわち、最近 10 年間に、移民問題がいかに普通の英国人の生活を変えたか、いかにテロや治安上の脅威をもたらしたかといった点をもっと突くべきであると訴えたのである。<sup>(54)</sup>

VL 側は、あからさまに移民問題を唱えるファラージ党首と一線を画していた。UKIP が作成した「限界点」(Breaking Point) と題する大型のキャンペーンポスターは、多くの非白人難民が列をなしてスロベニアの国境を越える写真を使用したため、人種憎悪を煽る<sup>あお</sup>として非難された。前項で見たように、域外難民に係る EU の政策は直接には英国に影響しない。ジョンソン議員は、このポスターは「我々のキャンペーンではない」と突き放し、自分は「熱烈に移民賛成」であると述べた<sup>(55)</sup>。

その一方で、域内移民問題は決して軽視できる争点でなかったにもかかわらず、主要政党の政治家がこれを深く追求したようには見えなかった。政府は 2012 年から約 2 年間、各政策分野における EU との権限関係について大規模な調査を実施し、全体的に特に問題はないという結論に達していたが、唯一、域内移民制度(「人の自由移動」)に関しては大きな問題があることが浮き彫りになっていた<sup>(56)</sup>。キャメロン首相は EU 国民投票前に、欧州理事会において域内移民を含む諸問題について交渉を試み、一定の譲歩を引き出していたが<sup>(57)</sup>、結果的には英国国民、特に「置き去りにされた」人々の納得を得るには至らなかったことになる。

EU 国民投票の結果は、歴史学者のファーガソン (Niall Ferguson) によれば、「多くが高年齢の白人で、イングランドとウェールズの田舎の労働者層」の勝利というものであった。前項で見たグッドウィンらの分析結果とおおむね重なる見方であろう。ファーガソンはこのように表現している—「確かに「ブリュッセル」に対する反乱であり、恐らく「緊縮財政」や実質賃金の停滞に対する反乱でもあっただろう。しかし、大部分は移民に対する反乱であり、[高年齢のイングランド労働者層の] 不満に全然耳を貸さないウェストミンスターの政治エリートに対する反乱だったのだ」([ ] 内は筆者補記)—<sup>(58)</sup>。VL を率いた保守党欧州懐疑派議員らも、もとより政治エリートである。英国社会の分断は、代表民主制(間接民主制)を通じてでなく、EU 国民投票という直接民主制によって明らかになったのである。こうして、キャメロンを継いだメイ (Theresa May) 政権は、社会の分断に対応する姿勢を示すことが必要になった。

(54) “EU referendum: Nigel Farage tells Leave campaigners to focus on migration,” *BBC News*, 29 Apr. 2016. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36167329>>

(55) Heather Stewart and Rowena Mason, “Nigel Farage’s anti-migrant poster reported to police,” *Guardian*, 16 June 2016; “Michael Gove ‘shuddered’ at UKIP migrants poster,” *BBC News*, 19 June 2016. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36570759>>

(56) 山田 前掲注(48), pp.74-77.

(57) 同上 pp.77-83, 85-86 を参照。

(58) Niall Ferguson, “Generation Led Zep has just kicked Britain down the Stairway to Hell,” *Sunday Times*, 26 June 2016.

## 2 メイ政権の姿勢と 2017 年総選挙

### (1) メイ首相による「中道」路線の提示

メイ首相は、2016 年 7 月の首相就任演説<sup>(59)</sup>で、権力や富を握る一部の特権層のためでなく、普通の労働者層 (ordinary working class) など全ての人々のための政治を行うことを強調した。また、貧困層や黒人、白人労働者層の子弟、公立学校の生徒、女性、若者といった弱者が置かれる不利な状況を簡潔に列挙し、そうした「甚だしい不正義」(burning injustice) と闘うことの必要性にも触れた。こうした姿勢は、キャメロン前政権、特にその緊縮政策からの決別を示すとともに、労働党に幻滅した有権者に直接訴えかけようとするものと受け取られた<sup>(60)</sup>。

メイ首相はさらに、2016 年 10 月の保守党大会の演説で、Brexit を決めた国民投票を、「これ以上ないがしろにされることに耐えられない」何百万もの市民による「静かな革命」と位置付け、社会的分断を修復するための改革の必要性を訴えた<sup>(61)</sup>。具体的には、どの子どもも階級に関わりなく関心と能力に応じた学校に通える教育制度、新しい産業戦略、会社経営への労働者の参加、住宅建設の拡大である。また、「中道」路線を掲げ、国民の福利のための政府という姿勢を示し、「公正さ」に基づく社会を作るために真の社会改革をしなければならないと説いた。この演説は、メディアから、野党労働党を連想させる言葉を使用していると指摘され、かつて「社会というものはない」と語ったサッチャー元首相以来の保守党党首とは鋭く異なる見解であるなどと評された<sup>(62)</sup>。

### (2) 2017 年度予算案と総選挙マニフェスト

しかし、メイ政権は、歳出増より財政規律を優先させ緊縮財政を続ける点では、前政権と同様であった。2017 年 3 月に公表された 2017 年度予算案には、自営業者の国民保険料率引上げが盛り込まれた。これは、前回総選挙時 (2015 年 5 月) に「付加価値税も国民保険料も所得税も上げない」と公約したマニフェストに違反していると指摘され、労働党からも、明らかな公約違反によって「低中所得者に打撃を与え」、他方で「大金持ちと大企業への課税を見逃し続け」ていると批判された<sup>(63)</sup>。ハモンド (Philip Hammond) 財務相は、この措置について、自営業者が被雇用者よりも低く設定されていた保険料率の差を縮めるためと説明し、英国は Brexit に備え、鍛えて (match-fit for Brexit) おこななければならないと訴えた<sup>(64)</sup>。しかし、メディアからは、ハモンド財務相は租税回避対策を約束したのに実施が遅れている、政府は有閑富裕層を助けるためなら何でもする、若者から富裕な年金生活者に富を移転しているなどと批判が続いた<sup>(65)</sup>。

2017 年 4 月、メイ首相は、下院総選挙を前倒しし、同年 6 月 8 日に実施することを表明した。この選挙は Brexit 選挙とも称され、メイ首相の Brexit 構想に対する信任を求めるものとなった。

(59) "Statement from the new Prime Minister Theresa May," 13 July 2016. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may>>

(60) Steven Swinford, "Working-class families at the centre of May's social agenda," *Daily Telegraph*, 14 July 2016.

(61) "Theresa May's keynote speech at Tory conference in full," *Independent*, 5 Oct. 2016.

(62) Guy Faulconbridge, "Theresa May pitches Brexit 'quiet revolution' to turn Britain's course," *Reuters*, Oct. 6, 2016.

(63) Jon Stone, "Budget 2017: Philip Hammond breaks Tory manifesto promise not to raise National Insurance contributions," *Independent*, 8 Mar. 2017.

(64) Ajay Nair, "'We're making Britain MATCH-FIT for Brexit!' Hammond defends National Insurance hike," *Express*, 9 Mar. 2017.

(65) Ross Clark, "Hammond's hammer falls squarely on the striving self-employed," *Sunday Times*, 12 Mar. 2017; Hugo Duncan, "Raid on middle class is set to hit £83billion," *Daily Mail*, 13 Mar. 2017.

5月、総選挙用の保守党マニフェスト<sup>(66)</sup>を公表する際、メイ首相は、「強い経済」と Brexit 対応が最優先課題であると述べた。このマニフェストでは、国民保険料や所得税を上げないとした 2015 年総選挙時の公約が落とされた<sup>(67)</sup>。他方、このマニフェストでは、少数の特権階級でなく普通の労働者層のための政治という姿勢も強調され、最低賃金の引上げなどが盛り込まれた。また、「積年の社会的分断」(enduring social divisions)の克服も掲げられ、誰もが出自に関係なく自分の能力を発揮できることの重要性が取り上げられた。それでも、保守党マニフェストが、EU 国民投票で表出した「置き去りにされた」人々の問題に、いかに対応するのかを明らかにしたとは言い難い。「強い経済」を前面に出すマニフェストから読み取れるのは、むしろ能力主義 (meritocracy) や市場競争原理、機会の平等に対する率直な信頼である。

保守党マニフェストの発表後、その社会保障改革の問題が大きく取り上げられて、メイ政権は批判を浴びることになった。すなわち、無料の在宅介護サービスを受けるための資力調査に不動産評価額が盛り込まれたことなどが、高齢者福祉の負担増として不評を買い、労働党からは「認知症税」(dementia tax)と糾弾された<sup>(68)</sup>。

総選挙前の世論調査は当初、「UKIP 支持者を吸収した」保守党の「地滑りの勝利」を予想していた<sup>(69)</sup>。しかし、結果的に、保守党は第 1 党を維持したものの、議席増が実現しなかったばかりか過半数を割った (650 議席のうち 318 議席 (13 議席減))。他方、労働党は「ポピュリズムの傑作」と評されるマニフェストにおいて「授業料を廃止するとして若者たちを投票に駆り立て、基幹サービス事業者の再国有化で日々の生活コストを下げると約束して UKIP 票を取り戻した」とされ<sup>(70)</sup>、予想外に大きく議席を伸ばした (262 議席 (30 議席増))。

### (3) 2 大政党の支持者の変化

2017 年総選挙結果の特徴の 1 つは、保守・労働の 2 大政党の復活である<sup>(71)</sup>。両党は、共に過半数の議席を獲得できなかったものの、合わせて 82.4% という得票率 (保守党 42.4%・労働党 40.0%) は 40 年以上なかったことである。これは、保守党のメイ首相が強硬離脱構想を唱え、労働党のコービン (Jeremy Corbyn) 党首が「一握りでなく大多数の人々のために」というポピュリスト的なスローガンで緊縮政策反対を掲げるというように、両党の主張に有意な違いがあったためでもあり、投票率も 68.7% と 1997 年総選挙以来の高い記録となった<sup>(72)</sup>。ただし、下院解散の時点では、保守党が圧勝して過半数を大きく上回ると予想されていたので、ハング・パーラメント (どの政党も過半数の議席を得られない「宙づり議会」という結果は衝撃的なもの

(66) Conservative Party, *Forward, together: Our plan for a stronger Britain and a prosperous future: The Conservative and Unionist Party manifesto 2017*, May 2017.

(67) "Conservative manifesto: Theresa May targets mainstream Britain," *BBC News*, 18 May 2017. <<http://www.bbc.com/news/election-2017-39956541>>

(68) "Conservative manifesto: Social care plans spark criticism," *BBC News*, 18 May 2017. <<http://www.bbc.com/news/election-2017-39967486>>

(69) Henry Mance, "The rise and fall of Ukip," *Financial Times*, 27 May 2017.

(70) Tim Newark, "Theresa May failed to learn lessons from Donald Trump and Brexit, says Tim Newark," *Express*, 9 June 2017. 直前の 5 月の統一地方選挙では、UKIP 票を吸収した保守党が大勝したとされていた。この記事によれば、6 月総選挙では UKIP 票は保守党・労働党に均等に分かれたという。選挙後の統計分析については本文 II2(3) を参照。

(71) Ross McKibbin, "In the shadow of the referendums," *Political Quarterly*, 88(3), July-Sept. 2017, p.382.

(72) Oliver Heath and Matthew Goodwin, "The 2017 general election, Brexit and the return to two-party politics: An aggregate-level analysis of the result," *Political Quarterly*, 88(3), July-Sept. 2017, p.346.

であった<sup>(73)</sup>。国民が緊縮政策の継続に疲弊していることや、近年に至り住宅事情や健康保険制度、貸与奨学金制度における問題が悪化していることは、保守党政権には不利であった<sup>(74)</sup>。

選挙区別の傾向を統計分析したヒースとグッドウィンの調査によれば、投票率は、若年齢層、民族的少数派、大卒者が多い地域や、EU 国民投票の際に残留支持の多かった選挙区で上昇し、このことが労働党に有利に働いた。保守党は、低学歴層、労働者層、高年齢の白人が多い地域、ないしは EU 離脱派や UKIP 支持だった人の多い地域で票を伸ばした。しかし、同党は UKIP から票を奪ったことと引換えに、イングランド南部など大卒者や専門職が多く以前は保守党支持者の多かった地域で票を失った。労働党は、雇用の保護を要求しつつ Brexit を受容して Brexit 支持地域での労働党票の下落を防ぐと同時に、若年齢層が多く民族的に多様で EU 残留派の多い地域でも支持を得た。<sup>(75)</sup>

元来は大卒・専門職からの支持が高く、労働者層からの支持の調達が困難であった保守党が、2017 年総選挙では低学歴層、労働者層、高年齢の白人という経済的に「置き去りにされた」層からの支持を得たことについて、政治学者のカーティス (John Curtice) は、Brexit が同党支持層の性格を変える一因になったと指摘した。しかし、EU 国民投票で離脱派は残留派を僅差で上回ったにすぎず、メイ首相の Brexit 構想の訴えに対しては共鳴と反発が同じくらいに生じるであろうことを、メイ首相は「忘れていた」のだと評する。国論が二分している争点をめぐる選挙は必然的にかなりのリスクを伴うことを、この選挙は立証したのである。<sup>(76)</sup>

世代間の分断も指摘されている。カーティスによれば、保守党は元来高年齢層からの支持率が若年齢層より高い党であるが、今回の選挙ではその差が更に広がった<sup>(77)</sup>。保守党は、35 歳以下から得た支持率が 20% にすぎず、反対に 55 歳以上からは過半数の支持を得た。EU 国民投票で若年齢層が残留に、高年齢層が離脱に投票する傾向が示されたのと平行である。英国ジャーナリストのケルナー (Peter Kellner) によれば、こうした年齢による分断は、英国政治にとって、社会階層の分断よりも大きな潜在的問題になりつつある。人種が多様化した英国で育った若年齢層は、欧州その他海外での旅行や学業、就業の経験を通じて国際化の恩恵を享受しており、狭量なナショナリズムを嫌悪する。反 EU 的ナショナリズムの世代はやがて消え去るとして、英国が、消えゆく世代の支持した Brexit に向けて交渉を進めていることに懸念を深めている<sup>(78)</sup>。

### 3 英国のポピュリズムの行方

#### (1) UKIP の退潮

UKIP では、EU 国民投票の直後にファラージ党首が辞任し、その後は短期間に党首の交代を繰り返すなど混迷が続いた。欧州議会でも地方議会でも離党者が相次ぎ、2017 年 3 月には唯一の英国議会下院議員が離党した。同年 5 月の統一地方選挙では、同党の改選 146 議席のう

(73) *ibid.*, p.345.

(74) McKibbin, *op.cit.*(71), p.383.

(75) Heath and Goodwin, *op.cit.*(72), pp.348-357.

(76) John Curtice, "Why did Brexit not work for the Conservatives?" 1 Oct. 2017. NatCen website <<http://www.natcen.ac.uk/blog/why-did-brexit-not-work-for-the-conservatives>>

(77) *ibid.*

(78) Peter Kellner, "Britain's generation gap," *Judy Dempsey's Strategic Europe*, 9 Oct. 2017. Carnegie Europe (European centre of the Carnegie Endowment for International Peace) website <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/73327>>

ち1議席を残して全ての議席が失われ、有力な同党後援者から「UKIPは政治勢力としては終わった」と評された。この地方選では保守党が大勝し、多くのUKIP支持者がBrexit構想の実現には保守党に投票するのが最善であると判断し、UKIPを見限ったのだと指摘された<sup>(79)</sup>。同年6月の総選挙では立候補者が377人のみで<sup>(80)</sup>当選者はなく、得票率も2015年総選挙における12.6%から1.8%に激減した。

UKIPが失速した要因としては、その政策がEU離脱と移民問題に特化していたため、EU国民投票によるBrexitの決定によりその最大のセールスポイントを失ったこと、ファラージ元党首に比肩する人材がないこと、Brexitや移民政策など同党の主要な政策が保守党に吸収されたこと、党内の確執が続いていること、地方政治において実績を挙げられなかったことなどが指摘されている<sup>(81)</sup>。もっとも、UKIPは本来、小さな政府を信奉し、規制緩和や公共部門の人員削減といった新自由主義的な政策を掲げる政党であり、「置き去りにされた」人々が頼りにできる政党であったか否かは疑問であろう。

## (2) 2大政党におけるBrexitの矛盾とポピュリズム

2大政党が復活しUKIPが勢いを失ったからといって、英国議会がポピュリズムの影響を脱し得るとは考えられないであろう。EU残留・離脱の選択を国民投票に委ねることを余儀なくされ、その結果が、政権のみならず多くの議員の意図や予想を裏切るものとなり、長期にわたって英国政治を拘束するに至ったこと自体が、議会の問題解決能力の低下を疑わせる事態であろう<sup>(82)</sup>。

保守党は2017年総選挙で、Brexit、移民抑制、国防費増額といった「UKIPの最も大衆受けした政策」を取り込んで<sup>(83)</sup>、UKIP票を集めた。労働党では、2015年の党首選で、ダークホースと観測されていたコービン下院議員が圧勝した<sup>(84)</sup>。コービン党首は、ブレア(Tony Blair)党首以来の中道寄り政策と大いに異なり、鉄道などの再国有化、学費軽減、核軍縮、緊縮政策の廃止といった急進左派路線で知られている<sup>(85)</sup>。反緊縮政策に加え、反エリート的な姿勢を打ち出すことで、ポピュリズム色を強めたと評されている<sup>(86)</sup>。

メイ首相による中道路線の表明は、EU国民投票が「置き去りにされた」層の存在を明らか

(79) Christopher Hope, "Ukip is 'finished as an electoral force' says biggest donor Arron Banks after local election wipeout," *Telegraph*, 6 May 2017.

(80) 2015年総選挙では、650選挙区に対し、UKIPは624人の候補者を立てた。得票率では12.6%と2大政党に次ぐ第3位に躍進したが、小選挙区制の壁に阻まれて1議席を獲得するにとどまった。

(81) Mance, *op.cit.*(69)

(82) McKibbin, *op.cit.*(71), p.385は、「2010年以来、英国政治内の緊張によって、議員らが自ら解決する自信を失った問題が、投げ出されるようになった」と指摘する。

(83) Mance, *op.cit.*(69)

(84) コービン党首は、党員49.6%、登録サポーター83.8%、加盟サポーター(労働組合など加盟団体のメンバー)57.6%、全体で59.5%の支持を得た。特に、3ポンドで簡便に参加できる登録サポーターからの支持が圧倒的であった("Labour leadership results in full," *BBC News*, 12 Sept. 2015. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-34221155>>).

(85) Kiran Stacey, "New idealists stand side by side with '80s socialists to form Corbyn's army," *Financial Times*, 13 Aug. 2015; "The Observer view on Jeremy Corbyn's victory in the Labour leadership," *Observer*, 13 Sept. 2015. 1990年代半ばに登場したブレア党首は、旧来の社会民主主義路線に市場原理主義路線を取り入れる「第3の道」を提唱し、自らを「ニュー・レイバー」と位置付けたが、これを支持せずそれまでの高福祉・高負担を重視する考えを持つ人々(コービン党首も含む)は「オールド・レイバー」と呼ばれる。

(86) George Parker, "Corbyn taps into rising mood of populism on the left," *Financial Times*, 13 Sept. 2015; Michael J. Walker, "Jeremy Corbyn could trigger the next populist political earthquake – unless he is failed by his own complacency," *Independent*, 29 Dec. 2016.

にしたことに対応したものと考えられる。しかし、「強い経済」を掲げ緊縮政策を継続し、しかも、規制のない自由市場を指向し EU 国民投票で「勝利」した欧州懐疑派を党内に抱える保守党が、かつては労働党支持者であった「置き去りにされた」人々を、どのようにしてつなぎ留められるかは未知数であろう。保守党は、Brexit の矛盾を引きずっているのである。2017 年総選挙の結果を受けて、メディア学のカラン (James Curran) は、これまで 1 世代間にわたり、政党が新自由主義的な中道路線で伸びてきた時代は終わったと指摘している。その間もしぶとく生き延びてきた戦後の福祉国家観 (富裕層に対する高率課税、政府による雇用の創出や公共財の提供など) が若年齢層の反乱で活気づき、労働党内の傍流であったコービンを党首に押し上げたとする。また、中道主義の言説は、多くの人々が次第に左右両翼の考えを同時に持つようになったことを把握していないと批判する<sup>(87)</sup>。

労働党は、貧しい労働者層の選挙区を保守党に奪われ、今や中間層や高学歴層 (特に女性において) の党となったとされる<sup>(88)</sup>。労働党が EU 国民投票の際に残留を支持したことと、若年齢層や高学歴層の EU 支持とは合致する一方で、コービン党首自身は欧州懐疑派であることが知られており<sup>(89)</sup>、労働党でも Brexit の矛盾が影を落としていることが分かる。英国ジャーナリストのコーエン (Nick Cohen) は、労働党が労働者の窮状を余りに長期間無視してきたと批判し、コービン党首が、「置き去りにされた」人々の名を背負い、その脆弱な生活水準を脅かさずに政治ができるかに疑問を呈している<sup>(90)</sup>。コービン党首の本来の立ち位置は、「置き去りにされた」人々に対して保守党よりも親和的と考えられるが、現実には英国が離脱手続を進める中で、コービン党首が現在の労働党を率いながら、「置き去りにされた」人々を支持層として取り戻すことができるのかは、やはり未知数であろう。

Brexit の矛盾とポピュリズムは、2 大政党を横断している。今後の Brexit の展開に対する 1 つの視点として、英国が「強い経済」を追求する中で、Brexit の原動力となった「置き去りにされた」人々が、その果実を得られるのかどうかという問題が挙げられるであろう。

## おわりに

欧州のポピュリズムは消滅しておらず、一時勢いが衰えたように見えただけで、ポピュリズムの要素や極論と思われていたポピュリストの主張は、主要政党に吸収されているとの見解が見られる<sup>(91)</sup>。英国の UKIP が、少なくとも国内で劣勢になったのは、EU 国民投票での「勝利」がその存在意義を失わせたからでもあるが、II3(2) に述べたように、その主張や支持者が既成政党に吸い上げられた面も見落とすことはできない。英国と異なり EU 離脱を予定しない他の諸国では、ポピュリズム政党が選挙では勝てなくとも得票を伸ばしたが、他方ではやはり既成政党がポピュリズム政党の政策を取り込もうとする動きが見られる。

(87) James Curran, "The day the myths of press power and the centre ground died," *Guardian*, 11 June 2017. 「左右両翼の考えを同時に持つようになった」とは、例えば、緊縮政策に反対し福祉充実を要求すると同時に反移民も訴えるといったことであろう。

(88) McKibbin, *op.cit.*(71), p.383.

(89) Jim Pickard, "How long can Labour's uneasy truce over Brexit last?" *Financial Times*, 20 Sept. 2017.

(90) Nick Cohen, "Labour must start standing up for the 'left behind'," *Observer*, 4 June 2017.

(91) Norris, *op.cit.*(7); "Europe's populists are diminished, not finished," *Financial Times*, 13 June 2017. いずれも、2017 年前半の段階で、欧州のポピュリズム政党の勢いが一見衰えたように見えたことを取り上げている。

これは、ポピュリズムが政党の境を越えて次第に既存の政治を浸食していくということである。比較政治学者ノリス (Pippa Norris) の言葉を借りれば、ポピュリズムは、「主要政党に吸収され、政策課題を作り変え、かつ、ポピュリズム的ナショナリストをリベラルなコスモポリタンに対抗させつつ政治的文化的分断線を動かしながら」、着実に拡大していく。こうしてポピュリズムは、これまでも「中道右派政党を汚染し、中道左派の社民政党を振るい落とししてきたが、今後も、たとえ時には選挙で敗北することがあっても、底流にある状況が変化しない限り、確実な地歩を獲得し続ける」であろうと予想されている<sup>(92)</sup>。

直接民主制を指向し民意の直接の表出を重視するポピュリズムについては、従来の代表民主制におけるエリート政治に見られた「民主主義の不足」を補完する役割があると、肯定的な一面を見いだすことは可能であろう。しかし、I2(1)で見たように、ポピュリズムは、多元的な価値や立場を守ろうとする自由主義的民主制とは相いれないものとされる。ミュッデは、ポピュリストを無視したり、逆にその訴えを取り上げたりしても、ポピュリズムを打破することはできないと警告する。ポピュリストはあたかも「人民の声」を代表するように扱われるが、実は国民の一部を代表するにすぎないのだから、不釣り合いな影響力を与えるべきではない。あくまで自由主義的民主制の理念を基礎として政治課題を設定し、その理念に従ってポピュリストの掲げる課題を含め全ての問題に取り組まなければならないと説く<sup>(93)</sup>。

新自由主義経済の下でのグローバル化は、英国においては「置き去りにされた」人々を生み、EUにおいては「社会政策の不足」という批判を招くこととなった。市場主義の偏重は社会の分断を深め、それがポピュリズムの温床ともなった。既成政党は、英国の2大政党を含め、ポピュリズムの要素を吸収しているとされるが、国民の多様な利害を調整してきた長年の知恵や経験と、新たに表出する民意への感受性が、共に必要とされることに変わりはないであろう。欧州統合とは勝者と敗者を生み出すような経済統合が本来の姿ではなく、欧州市民の誰もが恒久的な平和と繁栄を享受することを目的とするものであった。民主主義の不足を補いつつ自由主義的民主制を堅固なものとし、社会政策の不足を補いつつ経済政策の修正が図られていくことが求められるのではないだろうか。

(やまだ くにお)

(92) Norris, *ibid.*

(93) Mudde, *op.cit.*(28)