

第3章 イギリス——強硬離脱の原因とその帰結

池本 大輔

はじめに

2020年1月31日、イギリスはEUを離脱した。EUからの離脱（ブレグジット）は、イギリスという国のあり方や国際的地位を大きく変えることが予想される。同時に、加盟国の離脱はEUにとって初めての事態であり、イギリスという主要国がメンバーでなくなることは、EUにも少なからぬインパクトを与えるであろう。離脱自体に劣らず重要なのは、イギリスがEUの単一市場・関税同盟に留まらない形で離脱—いわゆる強硬離脱—することが、ブレグジットの持つ様々なインパクトを相当程度増幅させるという事実である（もちろん、イギリスとEUの離脱後の関係の詳細は、今後両者の間で行われる交渉を通じて決まるため、現時点で最終的な到着点を確認することはできないが）。このような形でイギリスがEUを離脱することは、2016年6月の国民投票の結果が判明した後でさえ、決して自明ではなかった。そこで本章では、なぜイギリスがEUを離脱することになったのか簡単に振り返った後で、イギリスがEUから「強硬離脱」することになった理由を分析する。その上で、強硬離脱がイギリスという国のあり方やその国際的地位、ひいては日本のような第三国との関係に与える影響についてみることにしたい。

1. 国民投票

2016年6月23日にイギリスで行われた国民投票の結果は、事前の予想に反し投票者の約51.9%が離脱を支持したのに対して、残留支持が48.1%に留まった。以下では今回の国民投票に至る経緯と、その結果を左右した要因が何であったのか分析する。

(1) 国民投票に至る経緯

今回の事態は、2013年1月にキャメロン首相が次回の総選挙で保守党が勝利した場合にEU残留の是非をめぐる国民投票を行うと公約したことに端を発している¹。歴史的に大陸ヨーロッパに対して距離感があり、同じ英語圏のアメリカや旧大英帝国領のオーストラリア・カナダへの親近感が強いという歴史的要因を脇におけば、イギリスがEUから離脱することになった背景には二つの直接的要因があった。第一は、よく言われるように中東欧諸国からの移民の流入に対する不満である。EUの東方拡大が2004年と2007年の二度にわたって実現したが、当時のブレア労働党政権は人の自由移動に移行期間を設けなかったため、新たにEUに加盟した東欧諸国からの移民が急増した。グローバルな経済危機やユーロ危機が発生すると、金融業に依存するイギリスの経済状況は暗転し、政府は緊縮財政に乗り出した。多くの移民が流入していた地域では、医療や教育などのインフラに負担がかかり、移民に職を奪われるとの懸念が広まった。これを受けて世論がEUに懐疑的な方向に変化し、EUからの離脱を唱えるイギリス独立党が台頭した。

加えて、もともと「ヨーロッパの党」だった保守党の中では、サッチャー政権期の1980年代末以降、ユーロに対する反発などから欧州懐疑派の勢力が強まっていたが、特に1997年に政権から下野したあと党内対立が激化した。とりわけ、ユーロ危機に対処するためユー

口圏諸国がマクロ経済政策や金融規制での統合を深める中、ユーロへの不参加を貫くイギリスの影響力が低下し、EUの規制や金融取引税から国際金融センターのシティを守るのが困難になると、EUからの離脱論が噴出した²。キャメロン首相が国民投票を公約したのは、保守党の党内対立を收拾し、これ以上イギリス独立党が支持を拡大するのを防ぐためだったといわれる。

(2) 国民投票をめぐる構図

次に、国民投票の争点に移る。離脱派はEUへの加盟によって失われた国家主権を取り戻すこと、EUに対する財政貢献のかわりに国民医療サービスの予算を増加すること、離脱によってヨーロッパ外の諸国と自由に経済的な関係を築くこと等を訴え、支持を集めた。しかし離脱派は大きく分けて2つのグループに分かれる寄せ集めの集団であり、移民への反対を前面に押し出すイギリス独立党系のグループ（反グローバル化派）と、EUの規制に批判的な保守党系のグループ（ハイパー・グローバル化派）とが協力することは難しいと思われていた。それに対して、残留派はEUがもたらす経済的なメリットと国際的な影響力とを強調した。

実際にキャンペーンが本格化すると、離脱派は移民に焦点を絞ることでうまく協力した。移民が引き起こすとされた問題－医療サービスの長い待ち時間や学校などのインフラ不足－は、EUだけでなくイギリス政府の緊縮財政がもたらした結果でもあったが、離脱派はイギリス社会が抱える様々な問題をEUに押しつけることに成功した。それとは対照的に、残留派は個人的な野心や党利党略にとらわれ、最後まで足並みが揃わなかった。たとえば、離脱派の顔となったジョンソンは実際には残留を支持する立場だったが、キャメロン首相の後継争いで優位に立つために離脱派に加わった（そして僅差で負ける予定だった）と言われる。野党の労働党は党所属の国会議員のほとんどが残留支持だったが、最終盤に差し掛かるまで運動に全力を注ぐことはなかった。これはコービン党首の個人的な姿勢の他に、2014年のスコットランド独立をめぐる住民投票に際して独立に反対した結果、その後の総選挙で議席をスコットランド国民党に奪われた二の舞を演じたくなかったためだと言われる。もし主要政党の残留派がうまく協力できていれば、結果は違ったものになっただろう。以下にみるように、このことは離脱後のイギリス-EU関係についても当てはまる。

(3) 国民投票の結果

それでは、誰がEU残留を支持し、誰が離脱を支持したのだろうか。一般的には、離脱を支持したのはグローバル化から取り残された層（年齢が高く、低スキル・低学歴の労働者層や年金生活者）だといわれている。実際、投票行動の分析によれば、社会階層・学歴・世代・居住地域による支持／不支持の違いは顕著である³。もっとも、保守党支持者の過半数が離脱を支持していることからわかるように、離脱派にはエリート層も含まれているし、逆にグローバル化から取り残された層の中でも、スコットランド国民党の支持者の多くは残留を支持した。さらに、EUに対する立場は社会的問題に対する態度によっても左右される。社会的問題でリベラルな者はEUを支持するのに対して、保守的な者はEUに敵対的であることが多い。イギリス独立党の支持者、EUの規制に反発する中小企業経営者、衰退したイングランド北部の工業地帯の労働者など雑多な社会集団から構成され、経済的

には決して一枚岩でもなければ、はっきりした離脱後の青写真もない離脱派の共通項は、社会的な保守主義だったのである。

2. 離脱交渉

国民投票の特徴の一つは、キャンペーン中に離脱後の青写真についてほとんど議論がなされなかったことである。そこで国民投票の結果が判明したあと、二大政党の双方で熾烈な路線対立が勃発した。キャメロン首相の辞任を受けて行われた保守党の党首選挙では、残留派だった内相のテレザ・メイが勝利し首相に就任した。

(1) 離脱後の関係の選択肢

イギリスがEUを離脱した後の関係については、ノルウェー型・二国間協定（スイス・カナダ）型・WTO型など、様々な可能性がありうる。ノルウェーはEUの加盟国ではないが、単一市場の一員ではある。その対価としてEUに対して財政的に貢献し、人の自由移動も受け入れている。イギリスが単一市場の一員に留まれば、ロンドンを拠点とする金融機関はEU域内で自由に営業するための所謂「パスポート」を維持することができ、ユーロ建て決済ビジネスを引き続き行うこともできる。カナダはEUと二国間で自由貿易協定を締結している。この協定には財政貢献も人の自由移動も含まれないが、反面イギリスが得意とするサービス業はほとんどカバーされていない。もしイギリスとEUがいかなる通商協定も締結することに失敗すると、WTOのルールが適用され、イギリスとEU諸国との貿易には第三国とのそれと同様に関税がかかることになる。

当初焦点になるとみられたのは、イギリスが離脱後もEUの単一市場に留まるか否かであった。しかし国民投票で離脱支持派の最大の関心事が移民の制限にあった以上、人の自由移動を原則とする単一市場に留まるのは政治的に困難であった。EUの加盟国でないのに単一市場に留まれば、ルール策定に対する発言力を失うため、EUの規制からシティを守ることも不可能になる。そこで実際には、単一市場残留を主張する勢力は小規模に留まった。それに対して、離脱のあり方をめぐるイギリス国内の議論の中で最大の論点となったのは、EUとの関税同盟の是非である。

メイ首相は「悪い協定を結ぶより協定なしで離脱した方がいい」という発言を繰り返す一方、2017年1月にランカスター・ハウスで行った演説の中で、イギリスを単一市場から離脱させ人の自由移動に終止符を打つ、関税同盟から離脱することで第三国と独自の貿易協定を締結する権限を回復する、EU司法裁判所の管轄は受け入れない等の交渉方針を掲げた。そのため、イギリス政府が強硬離脱を選択したという見方が一般的になった。しかし実際には、メイは単一市場に対する最大限のアクセスを求めるとも発言しており、離脱派と残留派との間でバランスをとろうとしていた。

イギリスとEUの関係がどうなるかは、無論EU側の出方にも左右される。EUは、イギリスに続いて離脱する国が出てこないよう、イギリスに厳しい立場で臨む姿勢を鮮明にした⁴。とりわけ、EU側はイギリスが単一市場の都合のいいところだけつまみ食いするのは許さないという点を繰り返し強調した。EUから見れば、イギリス政府は、国家主権や行動の自由を確保することと、EUとの密接な関係を維持して経済的な便益を得ることとの間にあるトレード・オフに向き合うことを回避し、自らにとって都合の良い要求を羅列し

ているに過ぎなかった。

(2) 難航した離脱交渉

このように両者が交渉に臨む姿勢が徐々に明確になる中、イギリス政府は2017年3月、遂にEU基本条約第50条にもとづき、正式にEUからの離脱意思を通告した。そこで2019年3月に予定される正式な離脱に向けて、両者の間で交渉がスタートした。EUとイギリスの間の交渉は、EU側の主張に沿う形で、まず離脱条件（①イギリスが支払う清算金の額、②イギリスに滞在するEU市民の権利とEUに滞在するイギリス市民の権利、③イギリス領北アイルランドとアイルランドの国境をめぐる問題）についての話し合いが行われた。次いで両者は移行期間を2020年末までとすることで一致し、2018年3月に暫定合意に至った。暫定合意を受けて離脱後の関係をめぐる交渉に移行したが、交渉は難航した。

交渉難航の理由は、交渉の議題が極めて多岐にわたること、内部での合意形成や既存の決定との整合性を重視するEUの意思決定のあり方など、様々な要因が考えられる。しかし、最大の障害が前述したイギリス政府の交渉姿勢にあったことを否定する者は少ないだろう。交渉の行き詰まりを打破し、合意なしの離脱という事態を避けるために、イギリス政府が交渉の優先順位を明確にする必要に駆られたのは当然であった。そこでイギリス政府は2018年7月、より柔軟な交渉方針（話し合いが行われた首相別宅にちなんで「チェックカーズ提案」と呼ばれる）に合意した⁵。新交渉方針は、表面的には従来の路線を踏襲している。しかし新交渉方針を表明した政府白書を一読すれば、離脱による国家主権の回復が限定的になっても、経済面・安全保障面でEUと一定程度の関係を維持するという決断をメイ首相が下したのは明らかである。

(3) イギリスとEUの合意－「離脱協定」と「政治的宣言」

新方針の発表後も紆余曲折があったが、ようやく2018年11月にイギリスとEUは離脱条件と移行期間に関する「離脱協定」と、離脱後の関係についての「政治的宣言」に合意した⁶。前者が599ページからなる詳細な文書であり、法的拘束力を持つのに対し、後者は26ページと比較的短く、内容も抽象的であり、法的拘束力はない。

「離脱協定」は2020年12月までを移行期間とすることを再確認する一方、イギリス側が1年もしくは2年間の延長を求めることが可能になった。移行期間中イギリスはEUのルールに拘束されるが、EUの意思決定機構からは除外される。イギリス側がEUに対し少なくとも390億ポンド（約半額は2020年12月までの予算分担金）を支払うことと、イギリスに居住するEU市民の権利とEUに居住するイギリス市民の権利については、2018年3月の暫定合意の内容がそのまま踏襲されている。「離脱協定」とこの協定に基づきイギリスで適用されるEU法は、EU加盟国におけるEU法と同様の効果を持つ。イギリスとEUの間で離脱協定の解釈をめぐって紛争が発生した場合は、仲裁パネルの判断に委ねられるが、EU法の解釈についてはEU司法裁判所の管轄権が及ぶ。離脱協定には北アイルランドに関する詳細なプロトコールが含まれているが、これについては後述する。

「政治的宣言」は、離脱後のイギリスとEUの関係がEUの基本原則（単一市場・関税同盟の統合性、4つの自由移動の不可分性）と、イギリスの主権を保障するものでなければならないと謳っている。国民投票で最大の論点となった人の自由移動については、イギリ

ス・EU間の自由移動は終結することが明記された。物品貿易については、「公平な競争条件 (level playing field)」を維持するために、競争や国家補助金のルールの近接化や、イギリス側が環境規制や労働規制に関して既存の規制水準を低下させないこと (non-regression) が盛り込まれている。それと引き換えに、イギリス・EU間で自由貿易協定を締結して「可能な限り密接な」貿易関係が維持される (イギリス側が新交渉方針で求めた「障害のない (frictionless)」よりやや後退した表現である)。イギリス政府はEU離脱後も国境をまたぐサプライ・チェーンを維持し、南北アイルランド間での厳格な国境管理を避けるため、単一市場のルールのかなりの部分を引き続き受け入れることにしたと言える。また「離脱合意に規定された単一関税地域の上に築かれる、野心的な関税協定」を結ぶとする一方で、イギリスは独立した通商政策をもつとされている。これらの条項は様々な可能性を残すものであるが、いずれにせよ、イギリス側が規制・関税面でどの程度EUと協調するかが、EU側によるイギリスからの輸出に対するチェックとコントロールに際して考慮されることになる。これらの規定は、イギリスが移民をコントロールする権限を回復し、独自の対外的な通商協定を結ぶ限定的な自由を得る一方で、EUが新たなルールをつくる場合、それに対する発言権がないままにそのルールを受け入れざるを得ない、「ルール・テイカー (rule taker)」の地位に陥ることを意味している。メイ政権は、EU内の物品貿易に関するルールは既に確立しているため、この分野でルール・テイカーになることにそれほど問題は無いという立場をとったようである。

これに対して、近年先進国の経済の中で重要性が増しつつあるサービス・デジタル分野に関しては、イギリスとEUとの関係は物品貿易の場合と比較して疎遠なものになる。とりわけイギリス政府は、金融業の規制に関する自律性を確保するため、パスポート制度 (同制度のおかげで、イギリスに拠点を置く金融機関はEU内で様々なサービスを提供することができた) の不適用をはじめとして、単一市場へのアクセスが限定的になることを受け入れた。金融業の規制は、「同等性の原則」に基づくとされ、これは日本やアメリカなど第三国との関係と同様になることを意味する。このような姿勢はイギリス経済にとってサービス業 (とりわけ金融業) が占める重要性に鑑みて不思議に思われるかもしれない。しかしイギリス政府は、国民投票前に行われたEUとの関係見直しの交渉時点から、移民の制限と並んで、国際的な金融センターのシティに対するEUの規制を避けることを重要な目標としており、その点では一貫している。その他、イギリスはEUの共通漁業政策から離脱することになる。

3. イギリス議会での審議

イギリスとEUがようやく「離脱協定」と「政治的宣言」に合意したことで、焦点はイギリス下院がこの合意を支持するか否か (もしくは、下院が合意内容を拒否した場合、イギリス・EUの両者がイギリス議会の支持するような新しい合意に到達できるか) に移った。政府の合意案は、より強硬な離脱を求める保守党内の勢力と、単一市場に留まるソフト離脱 (ノルウェー型) や二度目の国民投票を実施してEUに残留することを支持する勢力の双方から批判された。

(1) 下院の勢力分布

後から振り返ると、2017年6月に行われた下院総選挙で保守党が敗北し、北アイルランドを支持基盤とする民主連合党との閣外協力によって辛うじて政権を維持する事態になったことが、メイにとっては致命的だった。総選挙がもたらした下院の勢力分布は、政府が合意案に対する下院の支持を取りつける上で大きな障害となった。保守党は事前の予想に反して単独過半数の326議席を割り込み、北アイルランドを基盤とする民主連合党の閣外協力によって辛うじて政権を維持していた。そのため、政府が「離脱協定」と「政治的宣言」に対する支持を下院で得るためには、保守党内の強硬離脱派と民主連合党からの造反を抑えるか、野党（とりわけ野党第一党の労働党）と妥協するか、2つの可能性があった。

(2) 争点としての北アイルランド問題・関税同盟

「離脱協定」の中で最大の争点となったのは、南北アイルランド間の関係である。この問題が論争的になるのは、それ自体としての重要性に加えて、離脱後は南北アイルランドの境界がイギリス・EU間の国境となるため、イギリスとEUとの将来的な関係のあり方を大きく規定するからである。

アイルランドが1922年に実質的にイギリスから独立した後も、イギリス系住民が多数を占める北アイルランドはイギリスの一部であり続けた。北アイルランドにおけるイギリス（プロテスタント）系住民とアイルランド（カトリック）系の対立は極めて深刻だったが、1998年の聖金曜日合意によって南北アイルランド間の自由往来や北アイルランドでの権力共有が実現したことで、ようやく武力闘争に終止符が打たれた。このような経緯を踏まえ、イギリスがEUから離脱したあとも、南北アイルランド間で物理的な国境管理を行わないことでは、イギリス政府もEUも同意している。しかしEU側は、この問題が離脱後に行われる両者の交渉で解決できない場合に備えて、離脱協定に「安全策」を盛り込むことを求めた。

EU側がこの問題で強硬な姿勢をとるのは、イギリス政府が①南北アイルランド間での物理的な国境管理を避ける、②北アイルランドをイギリス本土と異なる法的地位に置くこと（北アイルランドとイギリス本土間の境界での管理）はしない、③イギリスはEUの単一市場・関税同盟のいずれからも離脱するという、同時には実現し得ない主張を繰り返したためである（③はイギリスとEUとの間に壁を設けることを意味するため、南北アイルランド間か北アイルランドとイギリス本土の間のどちらかに壁を設ける必要がある）。当初EU側は安全策として北アイルランドのみが単一市場と関税同盟に留まることを求めていたが、北アイルランドがイギリス本土と異なる法的地位に置かれることに対して民主連合党が激しく反発した。そのため、最終的にイギリス政府とEUは安全策として、もし移行期間中に交渉が妥結しなかった場合、北アイルランドがEUの関税同盟と単一市場の相当部分に残留すること、イギリス全体がEUと「単一関税地域」を形成することで合意した。

しかしこの案でもなお北アイルランドとイギリス本土の地位には違いが生じるため、民主連合党は反対の姿勢を崩さなかった。保守党内の「ヨーロッパ研究グループ」を中心とする強硬離脱派も、イギリスがEUの関税同盟に永久的に留まることにつながり、第三国との間で通商協定を結ぶ自由を損ねかねないとして反対に回った。強硬離脱派は、イギリスが「安全策」から離脱する自由を持つことや、「安全策」が永久的に続かないことを求め

て、EU との間で「離脱協定」について再交渉を行うようメイ首相に要求した。

(3) 野党の立場

足並みが揃わないのは EU に好意的な政治勢力も同様だった。野党第一党の労働党の議員は国民投票の際に約 8 割が残留派であったが、左派出身のコービン党首は「隠れ離脱派」だと言われている。国民投票で労働党の支持者の 3 分の 2 が残留に投じたが、労働党の地盤である旧工業地帯のイングランド北部では離脱を支持する有権者が多数を占めた。さらに 2017 年の総選挙で労働党が事前の予想以上の議席を獲得できたのは、ブレグジットに対して曖昧な姿勢をとることで、離脱支持者の多いイングランド北部の議席の喪失を最小限に抑える一方、イングランド南部の選挙区では EU 残留を支持する有権者の票を得ることに成功したためだった⁷。保守党より EU に好意的な態度をとって政府案を批判する一方、なるべく曖昧な立場を維持しようしたのは、そのためである。労働党以外の野党では、スコットランド国民党が単一市場への残留を支持する一方、自由民主党は EU に残留するため二度目の国民投票を行うことを公約した。

(4) 実質的な意味のある投票

イギリスの EU 離脱法は、EU との合意について議会に「実質的な意味のある投票 (a meaningful vote)」を行わせることを政府に義務づけていた。翌 2019 年 1 月 15 日に「離脱協定」と「政治的宣言」が下院の投票にかけられると、保守党内から強硬離脱派と、単一市場残留や二度目の国民投票を支持する議員の造反が出る一方、民主連合党は反対票を投じた。野党の賛成は労働党の離脱派議員の 3 名に留まったため、合意案は賛成 202 票対反対 432 票の歴史的な大差で否決された⁸。

下院での投票のあと、メイ首相は直ちに野党と話しあう意思があることを表明したが、同時に保守党内の強硬離脱派議員の支持を得るべく、EU 側と「離脱協定」に含まれる北アイルランド「安全策」の再交渉に乗り出した。労働党はイギリスが離脱後に EU との間で永続的な関税同盟を形成することを「離脱協定」に賛成する条件とした⁹。先にみたように、保守党の強硬離脱派は EU との関税同盟に反対しているので、メイ首相が与党保守党の団結を損ねない形で野党労働党の協力をとりつけるのは非常に困難であり、メイ首相は EU との関税同盟よりも第三国との通商協定締結の方が重要だとして、労働党の要求を拒否した¹⁰。他方、EU は「離脱協定」の再交渉は認めないという立場をとったため、メイは EU からも譲歩を得ることはできなかった。

2 月後半に入ると、与野党の首脳部が EU との密接な関係を維持するために十分な努力をしていないとして、両党の親 EU 派の議員の不満が高まった。二度目の国民投票を支持する労働党議員 10 名程度が離党して独立のグループを形成することを宣言し、ここに保守党からも数名の議員が加わった。この動きを受けコービン党首は、労働党の離脱案が支持されない場合には、「合意なし離脱」を阻止するため、国民投票の実施を支持すると表明した¹¹。これまで「合意なし離脱」の可能性を残すことで政府案への支持を取りつけようとしてきたメイ首相も態度を軟化させ、下院の再採決で政府案が否決された場合には、離脱を延期するか否かの投票を認める意思を表明した。3 月 12 日に行われた下院の二度目の投票では 242 票対 391 票で、3 月 29 日に行われた三度目の投票でも 286 票対 344 票で、政府の合意

案は否決された。そのため EU との交渉期限は 10 月末まで延期された。メイはなお自らの合意案の下院通過の可能性を探ったが、保守党内で支持を失い、5 月に入って辞任の意思を表明した。メイの辞任を受けて行われた保守党党首選挙の結果、後任は合意の有無を問わず、新たな交渉期限までに必ず EU から離脱すると公約したジョンソンに決定した。

つまるところ、保守・労働両党の首脳部はともに EU からの離脱を支持したが、離脱案の具体的な中身で合意できず、離脱は延期された。離脱延期は、保守党内の合意なし離脱もやむなしとする勢力が、国民投票の結果を尊重する政治勢力は自分たちだけだと主張することを可能にした。国民投票の際には考えられなかった合意なし離脱という選択肢が現実的な可能性になったのは、このためである。

4. なぜ議会の合意形成は難航したのか

それではなぜ議会の合意形成は難しかったのか。イギリス政府は、EU と下院の双方が受け入れ可能な案を策定する必要があった。EU 側が譲歩を拒んだことで、イギリス政府が離脱案に対する議会の支持を取りつけるのは困難になった。下院議員には残留を支持した者が多く、政府案もそれ以外の案も多数派の支持を得られなかった。イギリスが EU から離脱するか否か、どのような形で離脱するかは、イギリスという国の将来を大きく左右する問題であり、それが激しい政治的論争の対象になるのは不思議ではない。イギリスの二大政党は左右対立に基づいているが、EU に対する態度は左右対立ではなく社会的な価値観に根ざしており、保守党・労働党共に内部分裂状態にある。政府が下院で過半数の議席を有さない状況の中では、いかなる案であれ、与野党にまたがる支持を得ない限り下院の多数派の支持を集めることはできない。ところがイギリスは、選挙で勝利した政党が単独で政権を形成し、政府に権力が集中する、多数決型民主政治の典型例である¹²。そのようなイギリス政治の制度的特徴こそ、与野党にまたがる支持を得られるような妥協案の策定を困難にした。

(1) 与野党協調への高いハードル

与野党が共に割れている状況では、与野党首脳部が協調して妥協案をつくるのが自然な選択のように思われるが、イギリスの政治制度の下ではそのような協調へのハードルは高い。保守党政権は、自党議員や閣外協力している民主連合党の支持を失えば存続できない。たとえ保守党の強硬離脱派が自党の政権の不信任までは支持しないとしても、EU との離脱協定に関する投票のあとには、EU 離脱に国内法上の効果を持たせるために必要な法案を議会で通過させるというプロセスが待ち構えている。政府にとって、野党から継続的に支持を取りつけられる保証がない限り、自党議員の支持に頼るという選択は合理的なものなのである。

労働党首脳部の側からみると、残留派の議員が党内で圧倒的に多数を占める一方、党の支持基盤が割れている以上、離脱の方針は支持しつつ、政府より親 EU 的な態度をとって政府案を批判するのは合理的な選択だと言える。離脱協定の議会通過のため政府に協力すれば、親 EU 的な議員や有権者の反発を招くことは避けられないため、政府側から大きな見返りが得られない限り党首脳部がこの道を選択することは難しい。

もちろんイギリスにおいても、枢密院や内閣委員会 (Cabinet Committee)、挙国一致政権

など、与野党協調のための制度的方策はあり、特に安全保障関連の問題では広く活用されている¹³。しかしEU政策に関する与野党合意に至るために、これらの方策が用いられたことはこれまでない。

(2) 政府による議事運営のコントロール

仮に政府と野党首脳部が協調するのが制度上困難であれば、与野党の一般議員が主導して、下院の多数派が支持できる案を作成すれば良いと思われる向きもあるかもしれない。実はそのような試みの前にも、イギリス議会政治の制度的な特徴の一つである、政府による議事運営のコントロールという壁が立ち塞がる。議事運営規則(Standing Order)第14条は、議会審議にあたって政府が選んだ議題が優先されると定めている¹⁴。例外として、野党やバックベンチャーにも一定の審議時間が割り当てられているが、具体的な日程は政府が決定できる。慣例上、議事関連の動議に対する大臣以外による修正は認められてこなかった。政府が議事運営をコントロールしている限り、政府がしたくないことを議会が政府に強制するのは困難である。

2019年1月に「離脱協定」と「政治的宣言」の採決で政府が敗北した後、3日以内に今後の方針を表明するよう政府に求める修正動議を下院の投票に付すことをバーコウ議長が認め、可決されたことは、この慣習を覆す画期的な出来事であった¹⁵。親EU派の議員はこれに続いて、「合意なし離脱」を避けるために、議事運営規則を一時的に停止して議会が議事運営をコントロールするという挙に出た¹⁶。しかし親EU派の議員は保守党・労働党・自由民主党など異なる政党に所属しており、「合意なし離脱」を避ける以上のことについて一致することはできなかった。

5. ジョンソン政権の誕生

国民投票の際に残留派だったメイとは異なり、離脱派の顔の一人であったジョンソンが首相に就任したことで、イギリスがEUから合意なしで離脱する可能性がにわかに現実味を帯びることになった。他方で残留派の方も急進化し、自由民主党が二度目の国民投票なしにEU離脱を撤回すると公約するなど、イギリス国内の政治的対立はますますエスカレートした。

(1) 憲政上の危機となったブレグジット

対立が激化する中、交渉期限まで2カ月を切った段階で、実質的に少数派になったジョンソン政権は議会を5週間にわたって閉会するという挙に出た。政権の動きに対して、野党と保守党の反対派議員(のちに党を除名された)は、合意案ができない場合、交渉期限の3カ月延長をEUに対して申請するよう政府に義務づける法案を通過させた。当然のことながら、議会の閉会是非合法・違憲だという批判が巻き起こった。17世紀に議会を無視した統治を行い、内戦中に処刑されたチャールズI世にジョンソンを擬らえる向きもあれば、ドイツ史家のリチャード・エバンスに至っては、閉会を「イギリスにとっての国会議事堂放火事件(ナチスがこの事件を利用して独裁的な権力を掌握した)」と形容したほどであった¹⁷。それに対して、チャールズI世は国民投票の結果を実現するために議会を閉鎖したわけではないので事情が異なるという指摘や、議会の方こそ国民投票の結果を無視し

ており問題だという批判もなされた¹⁸。実際のところ、議会在議事運営権を掌握し、政府に自らが望まない行動をするよう義務づけるのも、政府が議会在長期間にわたって閉会するのも、ともに前例のない事態である。残留派も離脱派も自らが目指すゴールに近づくためであれば、その手段を問題視しない傾向にあり、これが憲政上の危機を引き起こしている。問題の根底にあるのは、国民投票の結果と議会在の意思が食い違う場合にどうすべきなのか、何が民主主義なのかをめぐる争いである。

(2) ジョンソン政権が目指すもの

ジョンソン政権の誕生によって、離脱派の中でも EU の規制や保護に反対し、ラディカルな経済的自由主義を志向するグループが前面に出てくることになった。彼らは EU から離脱することでこれらの規制を撤廃し、アメリカや日本、中国のような第三国と貿易協定を自由に結べるようにしたいと考えている。そこでジョンソン首相は EU に対して、メイの離脱協定案から安全策を取り除くよう要求した。安全策が発動するとイギリスは EU との共通関税地域にとどまることになり、第三国と貿易協定を結ぶ自由が失われるためである。同時に、外交政策の基本的な方向性にも変化の兆しがみられる。前任者のメイはイギリス外交の基本的な方向性を大きく変えることはなく、EU と外交面・安全保障面での協力を維持しようとした。例えば、トランプ政権がイランとの核協定や地球温暖化に関するパリ協定から一方的に離脱したことでアメリカと EU の間で亀裂が生じたが、メイ政権は EU と共同歩調をとり続けた。つまり、メイは国民投票の結果を受けてイギリスを EU から離脱させようとしつつ、そのダメージ・コントロールを図ろうとしたのだ。それに対し、ジョンソン首相は英語圏諸国、とりわけアメリカとの関係を重視する構えをみせている¹⁹。多国間秩序を拒絶し、中国との関税戦争が泥沼化しつつあるトランプ大統領は、国際的な援軍を得ることになろう。

もともと、下院で過半数の議席を持たない以上、総選挙で保守党が勝てなければ、ジョンソンの目論見は水泡に帰す定めにあった。ジョンソン政権の右派的な経済政策は、離脱を支持する有権者の多数派である、低学歴・低スキルの労働者層や年金生活者にアピールするとは思われない。そこでジョンソン政権は、これらの有権者の支持を結集するため、反移民など社会的保守主義の旗印と、(離脱を支持する)一般の人々と(それに抵抗する)議会とを対置し、自らのみが前者の代弁者だと位置づけるポピュリスティックな戦術に訴えた²⁰。親 EU 派の諸勢力が、政権がチラつかせた合意なし離脱の可能性に反発し、一致団結してこれを阻止しようとしたことは、この戦術の術中に嵌まったものだと言え、政権は下院の投票では連戦連敗したが、世論調査での保守党への支持は強まった²¹。さらに、ジョンソン政権が EU との再交渉の議題を安全策に絞ったことは、北アイルランドのみを安全策の対象とするという EU の元来の主張をほぼ丸呑みする形で、交渉期限間際に EU と合意することを可能にした²²。下院が 10 月末までにこの合意案に同意せず、交渉期限の再延期が必要になったことは、政権にとって来たるべき総選挙で離脱派有権者の支持を結集することをむしろ容易にした。

それに対して親 EU 派勢力の側は、この段階に至ってもリーダー不在に苦しみ、選挙で勝つための統一的な戦術に合意することもできなかった。ジョンソン政権が実質的に少数派に転落していたにもかかわらず、親 EU 派勢力は次の首相を誰にするかで合意できず、

不信任案を可決することができなかった。労働党からみてメイ案より後退した内容の新合意案に同意することは不可能だったが、そのために国民投票で示された民意を無視しているという批判をうけ、地盤であるイングランド北部の有権者の離反を招いた。労働党はジョンソン政権が下院を解散するのに抵抗した（2011年に成立した固定任期法の下で、議会の解散には下院議員の3分の2が賛成するか、政権に対する不信任案が可決され2週間経っても新政権が誕生しないことが必要）が、残留派の有権者の支持を得られると期待した自民党やスコットランド独立をめざすスコットランド国民党が解散に賛成したため、12月に総選挙が行われることになった。保守党が離脱派有権者の支持を固めるのに成功する一方で、残留派の票は労働党・自民党・スコットランド国民党の間で割れたこともあって、保守党が全650議席中365議席を獲得する地滑り的な大勝を収めた²³。その結果、2020年1月にイギリスはEUから離脱したのである。

終わりに

ブレグジットのあり方をめぐりイギリス国内の論争で最大の論点は、イギリスがEUとの間で関税同盟を形成するか否かであった（北アイルランドに関する安全策をめぐる争いは、イギリス本土の政治勢力にとってはこの点に帰着する）。もし関税同盟が形成されれば、第三国からの輸入品に対する関税は一本化される。そのメリットの一つはイギリス・EU間の通関手続きの簡素化が可能になることである（関税同盟がないと、イギリス・EU間で自由貿易協定が締結されたとしても、第三国の製品がイギリス（EU）経由でEU（イギリス）に安く入って来ているか否かチェックが必要になる）。それゆえ、関税同盟の締結はイギリス・EU間の経済的関係を密接なものとし、とりわけ国境をまたがる複雑なサプライチェーンを構築している自動車産業のような業界にとってはメリットが大きい。反面、イギリスが独自に関税を定めることはできなくなるので、第三国と通商協定を結ぶ自由は限定される²⁴。

保守党内の強硬離脱派は、第三国との通商協定を結ぶ自由を確保するため、EUとの関税同盟形成に反対して勝利した。その結果、イギリスは（EUの一員として比較的手厚く保護してきた）工業製品や農産物の関税を引き下げる代わりに、自国が国際競争力を持つサービス業・金融業の相手国市場へのアクセスを得るという取り引きを第三国との間で目指すだろう。この路線が現実化すれば、イギリスはますます金融業主体の経済となり、製造業や農業は衰退する。国際的な金融センターのシティを擁するロンドンと、それ以外の地域との格差もさらに拡大するだろう。

ただし保守党が、これまで労働党の地盤だったイングランド北部で、離脱派有権者の支持を集めて選挙に勝利したことは、ジョンソン政権にその本来の志向とは異なる経済的路線をとるよう迫るかもしれない。旧工業地帯のイングランド北部は国民投票で離脱を支持する有権者の比率が最も高かった地域であるが、皮肉なことにEUとの関係に経済的に最も依存している。ジョンソン政権といえども、これらの地域の経済的利益を完全に無視することはできないだろう。

イギリスがEUの関税同盟から離脱することは、ブレグジットに伴うEUの国際的影響力の低下をより大きなものとする。イギリスが離脱することで、EUの国際的な存在感が政治・経済両面で低下するのは避けられない。しかしイギリスが関税同盟に留まっていれば

ば、対外的な通商交渉の多くの場面でEUと共同歩調をとることになり、ブレグジットに伴うEUの影響力低下は限定的なものだったと考えられる。EUの国際貿易面でのプレゼンスが他の問題領域—グローバルな規制策定や国際開発援助—の影響力の源泉であることも考え合わせれば、ブレグジットによるEUの国際的な影響力の低下は、これから様々な場面で感じられることになるだろう。

このことは、日本にとっては両義的な意味を持つ。日本にとって、イギリスはEUへの「政治的経済的玄関」としての役割を果たしてきた。国民投票の結果が判明した直後から日本は、西側同盟の結束を維持しつつ、イギリスを拠点としてEU内で経済活動を行う企業の利益を守るため、イギリスとEUの両者が密接な関係を維持するよう求めてきた²⁵。保守党の強硬離脱派が望む形でブレグジットが実現したことは、明らかにこの路線の破綻を意味する。アメリカのトランプ政権の通商政策がグローバルな多国間秩序を脅かす中で、イギリスが地域的な多国間秩序のEUから強硬離脱することの政治的意味は小さくない。イギリスを拠点としてEUで経済活動を行ってきた日本企業にとっても、経営戦略の見直しが求められる。他方で、イギリスがEUと関税同盟を結成せず、両者の関係が相対的に疎遠なものとなりそうなことは、日本にとってチャンスでもある。第一に、日英間の二国間FTAやイギリスのTPP加入を通じて、英国との関係を深めることが可能になった。第二に、EUやその主要な構成国であるドイツやフランスも、日本との協力強化を求めてくることが予想される。多国間秩序という枠を取り払われつつある世界の中で、たとえパートナー諸国であっても互いに天秤にかけるような外交が求められる時代になったと言えよう。

— 注 —

- 1 国民投票に関する文献は枚挙に暇がないが、差し当たり Geoffrey Evans and Anand Menon, *Brexit and British Politics* (Cambridge: Polity Press, 2017); Benjamin Martill and Uta Staiger (eds.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (London, UCL Press, 2018).
- 2 例えば、サッチャー政権で財務大臣を務め、欧州為替レート・メカニズムへの参加を主張してサッチャー首相と対立したナイジェル・ローソンは、シテイをブリュッセルの規制から守るためという理由でEU離脱を支持した。 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-22429790>
- 3 Harold D. Clarke, Matthew Goodwin and Paul Whiteley, 'Why Britain Voted for Brexit: An Individual Level Analysis of the 2016 Referendum Vote', *Parliamentary Affairs* (2017), Vol. 70, pp. 439-464.
- 4 EUの姿勢については、庄司克宏『ブレグジット・パラドクス：欧州統合のゆくえ』（岩波書店，2019年）。
- 5 HM Government, *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, Cm 9593.
- 6 Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018; Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom.
- 7 Sara B. Hobolt, 'Brexit and the 2017 UK General Election', *Journal of Common Market Studies*, Volume 56. Annual Review (2018), pp. 39-50.
- 8 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>
- 9 コービンのメイ首相宛2月6日付書簡。 https://www.scribd.com/document/399055327/Letter-to-PM-06-February-2019-1#from_embed
- 10 メイ首相のコービン宛2月10日付書簡。 <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/10/brexit-mps-will-have-another-say-by-end-of-month-says-minister#img-2>
- 11 <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/25/labour-to-back-moves-for-second-brexit-referendum>

- 12 アレンド・レイプハルト『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』（勁草書房, 2014年）
- 13 Institute for Government, ‘Cross-party cooperation on Brexit’, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cross-party-cooperation-brexit>
- 14 House of Commons, Standing Orders, Public Business 2017.
- 15 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-parliaments-46810616>
- 16 <https://www.ft.com/content/e3ee410c-1d9b-11e9-b126-46fc3ad87c65>
- 17 <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/britain-proroguing-boris-johnson-parliament-suspension-richard-evans-weimar>
- 18 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/29/parliament-brexit-prorogue-mps-alternative-no-deal>
- 19 <https://www.theguardian.com/us-news/2019/jul/08/can-kim-darroch-continue-as-ambassador-to-us-after-trump-leak?>
- 20 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/28/boris-johnson-election-prorogue-parliament-populist-majority?>
- 21 <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/07/tories-extend-lead-over-labour-to-10-despite-chaotic-week?>
- 22 Revised texts agreed at negotiators’ level for the Protocol on Ireland/Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement; Revised text of the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom as agreed at negotiators’ level on 17 October 2019.
- 23 <https://www.bbc.com/news/election-2019-50770798>
- 24 Catherine Barnard and Emilija Leinarte, ‘EU-Turkey Customs Union’, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/eu-turkey-customs-union/>
- 25 Daisuke Ikemoto, ‘Is the Western Alliance Crumbling? A Japanese Perspective on Brexit’, in David Huang and Michael Reilly (eds.), *The Implications of Brexit for East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), 113-127.