

2019/05/25

Personal position paper on BREXIT

林川眞善

BREXIT、その混迷の構図と行方

[1] 総括：BREXIT、Standstill の構図

・ **Standstill の構図**：英国の EU 離脱問題は目下 standstill の状況。それは国内外の要因が三つ巴となって、しかも各要因間の整合が得られないことにある。その要因とは以下の3点。

一つは、国民投票で多数を得た離脱派（強硬離脱派）が主張する完全離脱に伴う国境管理問題、二つは「合意なき離脱」の回避のため、英・EU 政府間でまとめられた離脱にかかる協力合意案「協定案」の内容、そして三つ目は30年間に及んだ‘北アイルランド紛争’を平和裏に終結させた際の包括和平合意「ベルファスト合意」内容との整合問題。つまり‘英国の離脱問題’とはこの3元連立方程式を解くが如きの話し。

[3元連立方程式の実際]

(1) **国民投票 (2016/6/23)**：離脱派勝利（欧州懐疑派の一つの帰結）。離脱派の主張は関税自主権の回復。この為には EU 加盟国との間に国境線を引く事が不可避→ 国境管理（ハード・ボーダー）の復活となるが、問題は、これがベルファスト合意に反するという事。

(2) **英・EU との離脱協定案 (2018/11/25)**：両者政府間で離脱時の混乱を防ぐべく離脱合意案（協定案）を策定。その際、盛り込まれた Backstop（安全策）が「北アイルランドを含む英全体を EU と同じ関税区域に留める」として合意されたが、英国議会では離脱派がこれでは彼らの主張する完全離脱にはならないこと、更に修正案でも北アイルランドだけ一定期間 EU 関税域内に残すとしたが、これも完全離脱にはならないとして拒否。（1月15日、230票差/3月12日、149票の差/3月29日、58票差、でいずれも拒否。）同時にベルファスト合意にも反すると。

(3) **ベルファスト合意 (1998/4)** との整合問題：

- ・ 英領北アイルランドとアイルランド共和国の国境往来は自由（国境は作らないとの合意）
- ・ アイルランド共和国が主張する北アイルランドの領有権放棄。（北アイルランドの帰属は将来実施予定の住民投票にゆだねる）、等。

・ **連立方程式の解**：上記事情からは、英国の EU 離脱の最大の壁が、英領北アイルランドと地続きの EU 加盟国アイルランドとの国境管理問題だが、当該連立方程式の未知数相互間

に‘二律背反’が存在している事から、現状、誰が首相になっても「解」を得ることは不可能と言うもの。 — そこで、BREXIT 最大の壁となっているアイルランド国境問題の実状 [2]、次に BREXIT に向かった英国政治の内実 [3]、メイ政治の実像と今後の行方 [4]、についてレビューする。

〔2〕 BREXIT 最大の壁、アイルランド国境問題

（1） アイルランド（島） 地勢

12 世紀、グレートブリテン（イングランド）はアイルランドを征服。そして 16 世紀から本格的植民を始め、19 世紀初頭に併合し、グレートブリテン及びアイルランド連合王国が成立。その後、アイルランドは独立闘争（1919~1921）を経て 1922 年 12 月、アイルランド自由国が実現（イギリスの自治領）。尚、アイルランド独立の際、北アイルランド 6 州は英国帰属を決定。 — 尚、1931 年イギリスと対等の主権国家（英連邦国）に。1937 年アイルランド憲法施行（独立）。 1949 年、イギリス連邦を離脱。完全共和制に移行

現在アイルランド島は、南部のアイルランド共和国とイギリスの一部でもある北部の北アイルランドに分割されているが、英領北アイルランドとアイルランド共和国との間には約 500 キロに及ぶ陸続きの国境が存在している。勿論、英国もアイルランドも EU 加盟国ということで国境の往来は自由だが、アイルランドと英国領の北アイルランドの間では、30 年に及んだ北アイルランド紛争(注)の終結にあたって合意された和平合意「ベルファスト合意」があり、両国間ボーダーの往来の自由はこの合意を以って担保されている。

（注）北アイルランド紛争(1968~98)：英国植民地にあったアイルランドは 1937 年に独立。一方、英国に残った北アイルランドでは、英国からの分離とアイルランドへの併合を求める少数派のカトリック系住民と、英国の統治を望む多数派のプロテスタント系住民が対立。60 年代後半に始まったテロなどで 3000 人超の犠牲者を出す処、1998 年によく**包括和平合意（ベルファスト合意）**が成立し、現在に至っている。

（2） ベルファスト合意（1998/4//10）：「英国（北アイルランド）とアイルランド共和国の両者が共に EU のメンバーであり、両者の間に border は存在せず、ヒト、モノ、カネの移動が自由」を大前提に和平が成立。この結果、アイルランド共和国は国民投票で、同国憲法で宣言されていた北アイルランドの領有権を放棄する一方、北アイルランドではカトリック・プロテスタントの power sharing の形で自治政府が形成され、さらに北アイルランドの最終的帰属は将来実施される住民投票で決ることが合意されている。従って完全 BREXIT の達成には、この合意にある‘往来の自由’を確保できるかにかかることになる。

[3] 戦後の英国政治 と BREXIT に向けた経緯

(1) 欧州統合を巡る‘英国の政治姿勢’

英国では第二次世界大戦中から、**チャーチル元首相**が欧州統合の構想を描いていた。ただ念頭にあったのは、あくまで各国が主権を維持したままでの協力体制だったとされている。英国には超国家的な欧州統合への懐疑論が根強く、戦後に英米関係を外交の軸に置いたことも、大陸欧州との温度差を生んだと云われている。1952年に誕生のEUの前身、欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）には、英国は「主権が制約される」として参加せず。

そもそも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所産。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。ただ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かったというもの。尤も、1961年、英国は経済・政治的影響力の低下などを背景に、58年、ECSC 6か国が設立したEECに加盟を申請したが、ドゴール大統領の拒否に会い、**73年1月**にようやく、後身である**ECに加盟**が認められた事情にある。

尚、英国では2年後の75年、EC残留を問う戦後初の国民投票が実施され（労働党のウィルソン政権）、その結果は残留派が大差で勝利。ただ、その後、自由主義経済を志向した**サッチャー政権**（79~90）はECと理念的に折り合わず、ECとの溝が深まった。ECは米ソ冷戦後の93年、経済以外の問題にも対処する為、政治統合、通貨統合を目指すEUへと発展。ただ英国は前述事情の下、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と言うもの。

97年、政権を取った労働党ブレア首相は親EU路線に。しかし、2004年統合深化を目指す欧州憲法が調印されると、国内から「主権侵害」との批判が噴出。欧州憲法は結局、フランスなどでの国民投票で否決され、発効はとん挫。英国での国民投票は実施されなかったが、反EUの火種はくすぶり続けていた。

(2) EU 離脱意志を固めた英国国民投票の経緯

① **2010年の総選挙と2015年の総選挙**：2010年の総選挙では、保守党（キャメロン党首）は労働党を破り第1党となるも過半数を確保できず、自由民主党との連立を余儀なくされ、そこで、自らはEU支持者であった**キャメロン英首相**（当時）は、**13年1月、EU離脱**

の是非を問う国民投票の実施を公約とし、15年の総選挙に臨むこととした。

と云うのも当時、英議会では与党・保守党の欧州懐疑派がEU離脱を持ち出す一方、右翼政党 英国独立党（UKIP）が、やはりEU離脱と反移民を掲げ、党勢を拡大して保守党の支持基盤を侵食し始めていた。（注）これに危機感を強めたキャメロン首相は、先手を打つべくEU離脱の是非を問う国民投票を打ち出し、欧州感情のガス抜きをはかり、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とされている。つまりはそうした党内や国民の間に広まる反EUの声を吸い上げ、15年の総選挙で単独過半数を得る狙いがあったとされ、実際 総選挙では、思惑通りに単独過半数を得て勝利した。

（注）欧州の難民危機と英国の事情：当時、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、英国内の反大陸感情に火がつく中、2013年以降（キャメロン首相が国民投票を約した以降）、欧州では新たに二つの大きな危機に見舞われる。一つは2015年、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。そして2015年11月のパリ同時多発テロなど、過激組織「イスラム国」の影響を受けたホームグロウン・テロリストによる大規模テロの続発。こうした一連の出来事は、EUが「開かれた国境」という理想を掲げながらも、統治能力、危機対処能力の欠如を白日の下に曝け出す処、欧州各国では反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懐疑論を強めて行く。

ただ、英国で移民問題が市民の関心事として急速に浮上してきたのは国民投票が近づいてから。と云うのも、国民投票を巡っての両派の攻防で、残留派が「経済問題」をテーマに据え当初成功をおさめたが、劣勢に立った離脱派は、キャンペーンで英国の不当な分担金を強いられていること、その背景にあるのとして、「移民問題」とりあげていったことが逆転に導いたとされている。つまり、英国「移民問題」はEU離脱派に仕立て挙げられたストーリー？

② 2016年6月23日、公約の英国民投票実施：結果は、離脱支持51.89%、残留支持48.11%と僅差で、EUからの離脱派が勝利。オバマ米大統領ら各国の指導者が残留を求め、IMFや世銀が離脱した場合の多大な経済的損失を警告する中での結果だった。当時、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」と映るもので、この結果に責任を取ってキャメロン氏は辞任。16年7月メイ首相が後を継ぐ。

かくして離脱派が僅少差で勝利したが、その内訳をみると、若年層は残留支持が、高齢者には離脱派が多かったこと、地域的にはイングランドで離脱支持が、スコットランドでは残留支持が多数を占め、イングランドでは首都ロンドンで残留支持が、北東部の工業地域など地方では離脱支持が優勢だったという事だが、そこで国民投票は、地方的ナショナリズムと、都市的リベラリズムの対立と総括される処。いずれにせよ離脱の結果が出た最大の要因が、欧州移民急増に対する国民の不安にあったというもの。— が、この本質は、英国が門戸を

開きながら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？と思料される。

③ 2017 年 6 月 英総選挙：17 年 3 月、メイ首相は国民投票の結果も以って英国の EU 離脱意向を正式に EU に通告。（離脱期日を 2019/3/29）同時に、EU との離脱交渉には強力な指導力が必要と、6 月、総選挙に打って出た。が、結果は事前の予想を覆し、保守党は過半割れ。少数政党との閣外協力で政権は維持したが、メイ氏の求心力は低下。その結果、EU の影響力を完全に排除したい離脱強硬派と、残留派を含む穏健派の対立を深め、2018 年 11 月、EU と纏めた離脱合意の協定案は、前述の通り英国議会では 3 回にわたり承認拒否。たな晒しのまま今日に至っている。

④ 英国統一地方選(2019/5/2):上述状況下、5 月 2 日行われた英国統一地方選の投票結果は、与党・保守党が大敗、離脱協議を纏められぬメイ政権への批判がその背景に、一方政権批判票の受け皿となって躍進が予想されていた労働党も予想に反し大きく後退。戦後の英国政治を支えてきた二大政党の退潮が鮮明に。代わって伸びたのは親 EU の自由民主党や緑の党の中小政党。保守党は内輪もめに明け暮れ、国家の長期ビジョンを示すことができず、加えて、労働党は与党攻撃に精を出すばかりで、党利党略にかまける両党を有権者が見限ったというのが今回の地方選の実相。

一要は、日本が長年、目指すべき政治モデルとしてきた二大政党制が、本場英国でも揺らいでいること。そして独、仏、西では政治の主軸だった中道右派（保守）と中道左派（社民）の 2 政党が苦戦、つまり多党化の流れが欧州全体に押し寄せている現実が映る処。

（3）英の EU 離脱時期は 10 月末まで延期

纏められない国内事情に照らし、4 月 12 日の EU 首脳会議ではメイ首相からの要請を受け、離脱期日を 10 月 31 日まで延期する事を了承。ただし英議会では、英 EU 間の離脱案でまとまる兆しはなく、まさに成算なき仕切り直しのまま、今日に及ぶ。（[おわりに]の項参照）

いずれにせよ、現時点で言えることは、北アイルランドの帰属問題は和平合意後の経済成長によって表面化してはいない。—（尤も、親アイルランド派のカトリック系住民と親英派のプロテスタント系住民との間のわだかまりは依然と残る処。）又、離脱強硬派からは、厳格な国境管理を避ける政府方針に大きな異論は出ていないようだが、何らかの管理をしなければ強硬派が求める形での離脱は冒頭触れたように事実上不可能と言うもの。

〔4〕メイ政治の実像と英国の行方

(1) メイ政治、混乱の事情

現在の混乱を誘発した背景の一つが、与野党両党首の変心。つまり、これまでメイ首相は、EU との合意の有無にかかわらず、英国は 3 月 29 日に離脱を執行するとしてきたが、2 月 26 日、同首相は議会に対して離脱期限の延長を要求。一方、EU 離脱の是非を問う国民投票の再実施を支持すべきとする党内の声をこれまで退けてきた労働党のジェレミー・コービン党首はその方針を変え、国民投票を支持すると明言したこと。こうした方針の 180 度転換は、両党首の政党内での求心力の低下を誘引、結果、英政治の求心力の低下に。

もう一つは英国のこれまでの政治の生業がそうさせてきたと云うもの。そもそも、階級社会が根強く底流にある英国では、労働党や野党の左派より保守系のメイ政権がましだと、する空気にあり、議会を纏める力に欠けるなか、以って弱いメイ氏の政権維持を容認する処、EU と折衝を繰り返していけば何らかの譲歩が得られるとしていたようだったが、EU との力関係はとっくに逆転しており、つまりは、時代錯誤の発想に捉われ、時間を空費するままに、世界のグローバル化を牽引してきた英国が今や、ホンダの脱英国宣言にあるように日本企業からも目を覚ませと言われる始末。現実を無視したナショナリズムに浸り、何時までも決断を避ける姿が混乱を増幅させ、英国の没落に拍車をかけるごとくと、危機感が高まる。

先の EU 首脳会議では英国に対し、離脱合意を確実とするために、今後の「方向性」を明示するよう要請している。その際は、国民投票の背景にある問題を踏まえながら、英国として EU との新たな関係をどう構築していくか、旧来の思考様式にとらわれない、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、一つのモデルを示せるような方向を期待したい処だが、メイ政権の実情からはもはや無理な期待と云うものか。

・序で乍ら、英国政治の機能不全をさらすこのメイ政権の現実に、The Economist、Mar.30 は巻頭言で、そうした今の英国を The Silly Isles (愚かな島) と評する処。

(2) 英国政治の行方—メイ首相後の後継事情

今次 BREXIT を巡る混乱の責任をとって、メイ首相の早晚辞任が見通される処 (6 月上旬に辞任時期を表明予定)、では次の首相は Who? 巷間、話題に上るのが次期保守党党首の本命とされるボリス・ジョンソン氏と労働党率いるジェレミー・コービン党首だが、彼らが政権を取った場合、英国を劇的に異なる方向へ導く可能性が高いと噂される処。つまり、メイ氏は気候変動やイラン、イスラエル、貿易などを巡る問題では EU と歩調を合わせ米国と対峙してきているが、彼らには、トランプ米政権と相当緊密に連携していく、危うさが云々される。(注)

(注) Financial Times 紙コメンテータの Gideon Rachman 氏は、同紙 4 月 9 日付で、‘Unpredictable Britain?’ と題し、この二人の政治姿勢について以下語る処。

・**ジョンソン氏が政権を取った場合**：間違いなく米国側につく。と云うのもトランプ氏率いる米現政権は、EU に対して史上初めて敵対的な姿勢を取った政権であり、ボルトン大統領補佐官（国家安全保障担当）の書いた文章を読めば同氏が EU に対して、いかに敵意と侮蔑の念を抱いているか、容易に理解できるとし、ボルトン氏を始めとするトランプ政権幹部が no-deal Brexit（合意なき離脱）を後押しするのもこの為だと。

・**コービン氏の場合**：英国はワシントンよりもむしろモスクワに目を向けるかもしれない。つまり、彼はそのキャリアを通して、ロシアやキューバ、ベネズエラといったロシアの同盟国に共感を抱いてきていること、そして長年 NATO を批判してきた仁だけにコービン流外交政策のもとでは、西側の安全保障体制から英国が撤退するほか、制裁を解除してロシアとの関係正常化に動く可能性をも指摘する。

もとより、今後の行方は見通し難いが、今日に至る英国発展の生業に照らすとき、「BREXIT で世界に開かれた英国になる」という**離脱派の弁**はとても理解し難く、仮に離脱ともなると EU 残留を目指すスコットランドが独立するなど、**連合王国の一体性が揺らぎ**、イングランドとウェールズだけになるとすると、国際社会での存在感や重要性が各段に落ちること避け難く、英国という国の衰退さえ覚える処。そもそも戦後の欧州統合は相対的に没落する欧州各国の資本主義が国民経済の足かせを取り払うことで活性化を目指す動きだった。統合に参加する構成国の「国益」は、当該国の国家主権の一部譲渡と引き換えに「経済統合の利益」を手にする形で実現してきた。とすれば、**主権を取り戻すという英国の一部政治家の主張は英国の国益に反した、経済没落をもたらす矛盾に満ちたものではと理解に苦しむ**処。

【おわりに】 メイ首相の辞任表明と BREXIT の行方

・メイ首相辞任表明

上述紆余曲折ある中、5 月 24 日、メイ首相は、**英国の離脱方針をまとめきれない責任を取って、6 月 7 日に辞任する旨を表明**。（尤も 5 月 16 日、保守党幹部とは、6 月上旬に辞任時期を表明することで合意していた。）

その 2 週間前の動き：メイ首相は 5 月 8 日、不本意ながらと、5 月 23 日予定の欧州議会選に**参加を決定**。既に EU は、英国の EU 離脱延期を最長 10 月末までと承認しているが、その際、英国が議会選に参加しない場合 6 月 1 日に「合意なき離脱」になることも申し合わせていた。これで合意なき離脱は回避されることになるかとみられたのだが・・・ **ただし**、メイ政権としては欧州議会が始まる 7 月前に、離脱案を英議会を通し、選挙を実施しても

欧州議会に参加せずに済む筋書きを描いていて実際、その為にメイ首相は、野党労働党との協議に入っていたが、5月17日、野党労働党は協議の打ち切りを与党側に通告。併せて、英下院に提出予定の離脱関連法案に反対の姿勢を鮮明に。一方、メイ首相は17日の与野党決裂を受けて、同日、「**議会は再国民投票か、EU離脱を実現するか、それともEU離脱の回避か、の選択を迫られる**」とコメント。更に、21日の記者会見で、これまで「民主主義に反する」としてきた再国民投票の実施につき、条件付きながら議会に問うと方針転換を示したことで、22日、この翻意に反発、与党保守党の議会運営を担うレッドソム下院院内総務が辞任。メイ首相の求心力の低下が強まる中、メディアは「メイ首相に早期退陣圧力が高まる」と報じていた。係る状況の下、23日行われた英国での欧州議会選（注）でも与党保守党の惨敗は確実視される処。

（注）欧州議会選：メディア情報では、欧州議会が4月公表した議席獲得予想ではEUを支持する二大会派〔欧州人民党（EPP：中道右派）と欧州社会・進歩連盟（S&D,中道左派）〕が議席を減らす一方、極右などのEU懐疑派が議席を伸ばすと予想。尚、英国では離脱を訴えるブレグジット党（ファラジー党首）が支持率（31~34%）で首位を快走。残留を訴える自民党も伸びている（15~17%）。英政治を支えた2大政党は共に3位以下に沈む事も予想される情勢。

・後継人事と BREXIT の行方

メイ首相としては、離脱協定案について6月に4度目の、そして最後の採択に向け、英議会に臨む予定だった。辞任表明で、まずは6月10日頃に保守党新党首選に着手。7月中には新首相を選出予定と見られるが、後継人事については、前出P.6(後継事情)の通りで、ジョンソン前外相など強硬離脱派が有力視されている。ただ党内には穏健な離脱やEU残留を求める議員もあり、新党首がかじ取りを間違えれば離党者が相次ぐ恐れあり、とも指摘される処。いずれにせよ、**新首相**が次の期限の10月までに英議会を纏め、経済に混乱をもたらす「合意なき離脱」を回避できるかは現状からは見通し難い。

尚、10月末を以ってBREXITが実施されるとして、それがEUとの協定案に即して行われるか、合意なき離脱となるか、更には「離脱通告」を撤回して離脱しないか、の選択肢となるが、前者の場合、英国議会及び欧州議会において離脱協定案が批准され、結果「移行期間」が確保され、政治宣言をベースに同期間内に新協定の妥結・発効を目指すこととなる。他方、後者、合意なしの場合、移行期間はなく、将来関係の正式交渉開始前に英国はEUを離脱することになるが、すべては後任首相のかじ取りの如何。ただ留意すべきはno-dealで離脱ある場合、スコットランドの独立、北アイルランドのアイルランド共和国への統合の動きが具体化する可能性も否定できず、等々、政治の混沌が更に進む事。

・BREXIT と欧州安全保障問題

処で、EU にとって英国が抜けたとして、経済面で言えば EU 内には競争力のある産業が残るため、米中など巨大市場を持つ国との交渉力は落ちることはないだろう。が、安全保障の面では、英国と EU の分離は、地域の弱体化につながりかねず、経済関係の如何はともかく、軍事や秘密情報の分野では最重要国の一つである英国とは不可分の筈。その点では EU は安全保障面では英国との緊密な関係の維持が課題となる処。

序で乍ら、今 EU は Brexit を機にマクロン氏が訴える **Renewing Europe**、「主権を脅かすリスクから欧州とその市民を守る」という新しい方向感覚が生まれてきたこと（The era of a 'Europe that protects' is dawning）、その一方で BREXIT を巡る仏マクロン氏と独メルケル氏の対英姿勢での対立、欧州委員長選出方法を巡る意見の対立等、表面化が見られる事など、7 月からの欧州議会の行方が注目される。 以上

[追記] 世界の政治と令和日本の政治

・平成の政治改革でモデルとされてきたのが英国の 2 大政党制。それが BREXIT で機能不全を曝け出す。最近の世論調査では「ブレクジット党」が躍り出る。「保守」、「労働」のような理念を表する党名でない、単一の政策争点だけを掲げる single issue 政党だ。もう一つ世界の特徴は、自国優先で民意をつなぎとめようと、力による政治と外交が横行する事。トランプ大統領が典型。その結果、経済も軍事も、戦後体制は鈍い音を立てて崩れつつある。

・欧米諸国に比べれば、日本の政治は安定しているという。が、令和の改革は、本当の意味で日本型を一から考え、積み上げていくしかない。与党も野党も時代に合わせて変わり続けること、これが過度のポピュリズムを防ぐ唯一の道でもある。一日経、丸谷浩史政治部長、
(2019/05/18) 〆

著者プロフィール

三菱商事（株）入社、同社企画調査部長、参与、後、（株）三菱総合研究所に転じ同社常務取締役、同顧問を経て青山学院大学非常勤講師、帝京大学経済学部教授、多摩大学大学院教授、同特任教授を歴任、現在、日本シンクタンク・アカデミー理事