

欧州からみた英国の EU 離脱問題

—特集の「はじめに」に代えて—

高安 健将

成蹊大学法学部教授

2019年総選挙と英国のEU離脱

2019年12月12日、保守党が英国の総選挙に大勝した。「欧州連合（EU）からの離脱をやり遂げる」をスローガンにしたジョンソン保守党のもと、2020年1月31日までに、欧州連合（EU）からの英国の離脱（ブレグジット）が確実にになった。英国国民が2016年6月23日の国民投票でEU離脱を決めてから3年半。残留の可能性は消え、離脱に進むことになる。

英国が当時の欧州共同体（EC）に加盟したのは1973年。英国は経済のみならず外交、環境、治安など、あらゆる面でEC/EUとのつながりを深くめてきた。英国は、EU、英米関係（英語圏）、コモンウェルス（英連邦）という三つの輪の中でバランスをとりながらやってきた。その最も大事な輪の一つから抜けるという。EUの側からしても、これまでの統合に

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。

著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』（創文社、2009年）、『議院内閣制—変貌する英国モデル』（中公新書、2018年）、『教養としての政治学入門』（共著、ちくま新書、2019年）など。

波風はあっても、加盟国が離脱するという経験は初めてとなる。英国は、これまでも欧州統合には「半身の構え」であったとはいえ、独仏に並ぶ大国である。大国の一角を失うEUはどのような影響を受けるのであろうか。

本特集の狙い

本特集では、ブレグジット問題がEUの国々にどのような意味をもつのか、欧州と各国固有の歴史と現状に精通する方々に執筆を依頼した。ブレグジット問題は、当然とはいえ、英国中心あるいは英国とEUの関係（交渉）に関する議論となりがちである。しかし、英国がEUと関係をもつように、各国もEUとの独自の関係や位置づけがあり、緊張を抱えている。EUに批判的な勢力がいるのは英国だけではない。独自の利益と勢力を抱える各国は今後EUとどのように向き合っていくのか。また、EU加盟各国は、EUとは異なる次元でも英国と関係を有してきた。その長い文脈の中に国同士は置かれている。

本特集では、EUの中軸を形成し対英交渉でも重きをなす一方で国内に反EU勢力を抱える仏独、英国と国境を接し北アイルランド和平の当事者であり英国との複雑な歴史をもつアイルランド、EC/EUの原加盟国でありながら現在EUが直面する難民危機と債務危機の当事国であるイタリア、そして2004年に新しくEU加盟国となり英国にも多くの移民を送り出しながら反EUの姿勢を強め自

由民主主義に対し緊張状態にあるポーランドを取り上げる。いずれの論考も、文字通り歴史的な奥行きと各国政治の重層性を感じさせるもので、読み応えのある内容となっている。こうした国々の事情を知ること、英国のEU離脱がこれらの国々にとって、さらには欧州にとっていかなる意味をもつのかを探りたいというのが本特集の趣旨である。

本稿では、特集の導入として、英国からみたEU離脱問題について簡単に振り返っておきたい。

英国とEC/EU

EUに対する英国の「半身の構え」については様々な説明がなされてきた。欧州統合は、経済的繁栄とともに平和の追求も重要な理念としてきた。英国でも、一部のエリートにはそうした自覚が明確にあった一方で、多くの政治家や国民の間には平和の問題は必ずしも意識されていなかったように思われる。欧州統合は主として経済的な観点から受け入れられてきたのである。そして、EUに対しては「民主主義の不足」の問題が強調されることが多く、EUの制度に対する信頼も高くなかった。それゆえ、強烈な反EU運動が英国社会の中に広がった時、EUの理念を真正面から擁護する議論は、経済的な損得の問題以上に広がらなかった。

とはいえ、英国がEUから離脱してしまうとは、10年前には想像することさえ難しかったのではないだろうか。欧州統合については、1970年代の英国を振り返ると、保守党に賛成派が多く、労働党には反対派が多かった。それが1980年代を過ぎると逆転する。英国で規制緩和が進み、経済に対する公的介入が減少したのに対し、欧州はむしろ介入を強める方針を強めた。ECは、保守党にとっては「小さな政府」への道を進めるサッチャー改革の障害とみなされるようになった一方で、労働党にとっては労働者の権利を守る砦となった。

1980年代の後半以降、欧州統合問題は、特に保守党内に強い対立を惹起することになった。EUの様々な縛りは主権侵害の問題と理解されるようになる。しかし、それはあくまでも保守党内の問題で

あって、一般有権者に広がることはなかった。EC/EUに対する怨念に近い感情はあくまで一部の人のものであった。

EU離脱問題

世論調査を見れば、英国の有権者は1980年代以降、EU離脱支持が時折残留支持を上回る時期があったとはいえ、EU残留を支持する傾向が強かった¹。有権者が重要と考える問題をもみても、EU問題は2015年まで重要性の高い問題とはみなされていなかった²。EU離脱問題と結び付けられる移民問題は、確かに2000年代を通して認知度が上がり、特に2004年にEUに加盟したポーランドなどの新規加盟国からの移民が急増すると、問題として顕在化した³。実際、保守党は2005年の総選挙で移民問題に焦点を当てて有権者の不安と不満を煽ったが、この時、この問題が有権者に争点として受け入れられることはなかった。そもそも移民問題がEUを離脱する問題に直結するわけではなかった。有権者の問題意識が国民投票を実現させたというよりも、国民投票がEU離脱問題を争点として浮上させたのである。

EU離脱をめぐる国民投票は、もとはと言えば、保守党の党内事情に由来している。当時のキャメロン首相が保守党内の不満、またEU離脱を唱える英国独立党に支持者が流出する問題を処理するために国民投票を約束したのであった。キャメロン首相としては、それ以前にも2011年に下院の選挙制度改革で、また2014年にはスコットランド独立問題で国民投票・住民投票を行なって自らの望む結果を得ていた。キャメロン首相は国民投票によって有権者が党内問題にケリをつけてくれると考えたのかもしれない。

残念ながら、結果は違った。EUに対する怨念をもつ人々の執念は、移民の流入の他に、リーマン・ショックとその後の保守党政権下での緊縮財政による生活不安と結びつき、残留を支持した政権に対するNOとなって、現状を変更する(EUから離脱する)方向に道を開いた。

混迷するブレグジット

問題は、EU離脱の意味するところが事前には十分に理解されていなかったことである。離脱派が主張するほどにEU離脱は簡単ではなかった。国民投票の敗北を受けてキャメロン首相が辞任すると、メイ首相が政権を率いることになった。メイ首相は、就任後、EUの関税同盟と単一市場からの離脱、人の移動の自由の制限、欧州司法裁判所の管轄からの離脱、国の一体性の維持といったことを求めると表明した。その一方で、EU市場への最大限のアクセスも求めていた。これらの要求は明らかに相互に矛盾する内容を含んでいた。

保守党内は強硬離脱派から穏健離脱派、残留派までおり、特に強硬離脱派は党内党に近い存在となっていた。英国政治に派閥はないと言われた時代と比べると、変質を象徴する事態と言ってよかった。メイ首相は、2017年、下院における保守党議員数を増やすことで有権者からの信任獲得と支持基盤の強化を狙い、下院の解散に打って出た。だが、これが完全に裏目に出て、保守党政権は過半数を割る事態に追い込まれ、北アイルランドの地域政党である民主統一党の協力を必要とするようになった。これにより、メイ首相は、保守党内の強硬離脱派のみならず民主統一党にも拒否権を握られることになってしまった。メイ首相は、本来であれば、2017年の総選挙後、与野党をまたぐ協力体制を築く必要があったのであろうが、与野党間の不信は根強く、首相の性格もあって、結局、保守党と民主統一党の支持を求め続け、追い込まれていった。

ジョンソン首相の政治戦略

メイ首相が党内から引き摺り下ろされた後に登場したジョンソン首相は、就任直後から下院の解散を狙っていたとみられる。メイ前首相の運命をみれば、ジョンソン首相が下院における支持基盤の強化を不可避と考えたとしても不思議ではない。し

かし、2017年の総選挙からもわかるように、下院に安定多数を回復することが容易でないことは明らかであった。ジョンソン首相にとって福音となったのは、EU側が離脱協定案の再交渉に応じたことであつたらう。

この新しい合意は、ほとんどメイ前首相の離脱協定案と同じであったが、英国全体がEUの関税同盟から離脱できるところに大きな違いがあった。その反面、北アイルランドはEUの単一市場に当面残されることになり、これによって北アイルランドとアイルランドの国境管理は行われずに済むとされた一方、物品の検査は北アイルランドと英国の他地域の間で行われることになった。ジョンソン首相は、この離脱協定案を持って、「ブレグジットをやり遂げる」と訴えることができたのである。

今回の総選挙により、2010年より続いていた英国政治のパターンが変わった。すなわち、安定多数をもたない政権から、安定多数を持つ政権が誕生することになった。また、戦後の保守党にはなかったことであるが、ジョンソン首相は自らに批判的な議員たちを総選挙の前に除名し、保守党候補として立候補する議員からは新しい離脱協定案への支持を得ていた。それゆえ、首相は党内からの造反にも当面は苦しまなくて済む。英国は効率的な決定を行える従来型の議院内閣制を回復したようにみえる。

ジョンソン首相の英国

問題は2020年2月以降であろう。今回の総選挙では、今後の英国がEUとのどのような関係を取り結ぼうとしているのか何ら明らかにはなっていない。ジョンソン首相は2020年末の交渉期限については厳守すると繰り返し明言しているが、下院に強力な支持基盤を得たことでこの期限も延長する可能性はあろう。ただ、その場合、いつまでに新しい英欧関係ができあがるのか見通せないことになる。

その他の国との貿易交渉は英欧関係が定まってからとなる。特に注目されるのは対米交渉であろう。今回の総選挙でも焦点の一つになったのが国

民保健サービスへのアメリカ企業の参入問題であった。他にも食品の安全規制の緩和などアメリカ側が強く要求してくる可能性のあるテーマがある。これまで英国はEUに守られるかたちで他国の圧力をかわしてきたが、今後は単独で交渉にあたることになる。貿易協定は、国全体にとってプラスであるかという問題とともに、国内のどのセクターが恩恵に預かり、どのセクターが負担を負わされるのかという問題を生じさせる。本当に望む貿易協定を結ぶのか、英国の有権者は注目する必要がある。

また、国内政策についても、ジョンソン保守党は歳出に関する多くの約束をした。しかし、新しい病院の建設の約束などは選挙戦の間からすでに不正確なメッセージ(嘘)が繰り返し発信されていた。今回の総選挙では、イングランド中部や北部、ウェールズ北東部など労働党の伝統的支持基盤で保守党が議席を獲得する現象が多くみられた。保守党勝利の源である。こうした地域の有権者にとっては、はたして保守党政権が選挙運動期間中の約束を守るのか。それとも国内への投資を促進するためにむしろ減税と規制緩和を進めるのか。公共投資を反故にする可能性も否定できない。政権の国内政策も注目に値する。

ジョンソン首相の離脱協定案は、関税同盟では国の一体性を名目上維持したとはいえ、北アイルランドをEUの単一市場の中に残し、英国の他地域と扱いを異にする内容となっていた。北アイルランドで英国との一体性を重視する人々には強い不満が残るだろう一方で、アイルランドとの一体性を求め、EU残留を是とする人々にとっては恩寵かもしれない。後者は今回の総選挙で議席を増やした勢力である。ジョンソン首相の方針が北アイルランドに再び緊張をもたらさないか懸念される所以である。

また、スコットランドでは、今回の総選挙の結果、イングランドで保守党が圧勝したのとは対照的に、スコットランド国民党が議席を再び増やした。同党

はすでにスコットランド独立を問う住民投票のやり直しを訴えているが、ジョンソン政権が築く英欧関係のあり方次第では独立を求める動きを強めるかもしれない。ジョンソン政権の対応次第で、連合王国である英国の一体性が崩れる可能性も否定できないのである。

ブレグジット問題は英国の政治社会に激しい対立と分断をもたらした。家族や友人の間にも分断は容赦なく訪れた。そして、一部の政治家が嘘を重ねてナショナリズムを煽り、社会の攻撃性を高めた面は否定できない。ジョンソン首相はその中心にいた人物である。はたして彼の率いる政権が議会で得た安定多数により、いかなる国を作ろうとするのか。現状では期待よりも不安が大きい。

《注》

- 1 Ipsos MORI 世論調査。 <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/european-union-membership-trends> (2019年12月16日閲覧)。
- 2 YouGov 世論調査。 https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/0g3zhv6y3h/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues%282%29-Most-important-issues-260515.pdf (2019年12月16日閲覧)。
- 3 移民問題は労働党政権下の2000年代以降上昇傾向にあり、2010年台前半には「国にとっての最重要問題」になっていた。ただ、2017年以降、有権者の間では重要性を低下させている。また、「あなたとあなたの家族にとっての最重要問題」という質問になると、2010年から2015年の間では、移民問題は、経済、医療、税制、年金よりも下に位置していた。
YouGov 世論調査 https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/0g3zhv6y3h/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues%282%29-Most-important-issues-260515.pdf (2019年12月16日閲覧)。
Ipsos MORI 世論調査 https://www.ipsos.com/sites/default/files/migrations/en-uk/files/Assets/Docs/Polls/poll_November09%20Issues%20Index%20Charts.pdf (2019年12月16日閲覧)。