

英国の政治, 経済, 社会を 混乱させた Brexit の幻想

渡 部 亮

要 旨

WTO (世界貿易機構) の元事務局長 (2005~13年) パスカル・ラミは「EU 離脱はオムレツから卵を作るようなものだ」と言ったと伝えられる。EU 離脱のむずかしさはこの発言に象徴される。

英国の EU 離脱が想像を絶する難題となったのは、ひとつにはアイルランド問題による。かりに北アイルランドが英国の一部ではなく、アイルランド共和国と一体となっていたならば、英国の EU 離脱は容易だったかもしれない。

また EU 離脱交渉は、小選挙区制 (first past the post) と議院内閣制 (parliamentary system) という英国特有の政治制度を浮き彫りにした。それは離脱交渉が大混乱した一因であるとともに、その混乱によって英国の議会政治が変わりつつある。

強硬離脱派は、主権国家であれば、離脱協定がなくても離脱でき、離脱後の経済や通商も円滑に運営できると主張したが、それは幻想にすぎないことが明らかになった。もちろん英国は主権国家であり、だからこそ EU 離脱も可能だが、主権と国力とは異なるし、国力を犠牲にしてまで主権を主張しても意味がない。また主権を強調しすぎると国力を喪失する。そうしたことを、EU 離脱の一件は教えてくれた。

本稿執筆時点 (2019年4月下旬) では、離脱延長が決まっただけで、そのほかのことは何も決まっていない。EU の歴史は、マーストリヒト条約の締結および加盟国における同条約の批准、ユーロ導入までの紆余曲折、ギリシャ債務危機など、混乱の連続であった。そしてその混乱が最後の土壇場でなんとか落ち着き所を見出すといった展開の繰り返しであった。今回の Brexit も、最後は逆転劇で終わるのではないか？

目次

- I. はじめに
- II. 歴史的経緯
- III. EU 離脱の経済的背景
- IV. 英国の政治制度
- V. Brexit の幻想と現実

- VI. アイルランド問題
- VII. 2019年3～4月の政局迷走
- VIII. 国民国家のジレンマ
- IX. 離脱後の希望と課題

I. はじめに

Brexit は、もともとジョークないし駄洒落的に生まれた用語である。2010～12年のユーロ圏債務危機で窮地に陥ったギリシャが、ユーロ圏から離脱する可能性が高まり、Grexit (Greek exit) という用語が最初に使われた。そのときに「もし英国がEU (欧州連合) から離脱すれば Brexit (British exit) だ」と言われるようになり、そちらの方が現実になった。シェイクスピア作『ジュリアス・シーザー』には、It's Greek to me. (ギリシャ人の言うことはチンプンカンプンだ) とセリフが出てくるが、2016年6月の国民投票でEU離脱を決めてからの英国の政治動向は、まさにチンプンカンプン (It's British to me.) と言いたくなる。英国のEC (欧州共同体) 加盟に終始一貫して反対したドゴール元フランス大統領は、卓見の持ち主だったといえるかもしれない。

もうひとつの挿話は、「ローマは三回世界を制覇した。一回目は武力によって、二回目は宗教 (ローマカトリック) によって、三回目は法 (ローマ法) によって」というドイツの法学者フォン・イエーリング (1818～1892年) の言説である。英国の場合、一回目のローマ支配の痕跡は、ローマ帝国のハドリアヌス皇帝が2世紀前半に建てた長城 (カーライルとニューカース

ルを結ぶ直線上に位置し、長さ100キロ以上に及ぶが、高さは50センチ程度の石垣) や、chester が付く地名 (例えばマンチェスター) に残されている。chester の語源はローマの「城壁」を意味するラテン語 castrum である。

5世紀後半に西ローマ帝国が崩壊したあとローマ人はブリテン島を去り、ローマ文化の継承が途絶えて、英国は北海の孤島になった。今回EUから離脱すれば、再度「北海の孤島」になるかもしれない。

二回目のローマ支配 (ローマカトリックによる支配) は、後にカトリックとプロテスタント (英国教会) の対立によるアイルランド問題につながった。英国の場合、三回目の支配 (ローマ法による支配) は受けなかった。英国はコモンロー (事実上の標準を積み上げた慣習法体系) の母国であり、成文憲法も不在である。この成文憲法不在が、今回のEU離脱に際して英国政治を混乱させるひとつの要因ともなった。Brexit の行方は依然として流動的だが、本稿では離脱に至る歴史的、経済的、政治的背景と、その今日的意味を中心に論じることにする。

II. 歴史的経緯

第二次世界大戦後から1980年央までの約40年間、英国経済は低迷し「英国は戦争に勝って平

和に負けた」と評された。1975年に国有化された自動車会社 British Leyland (現在の Jaguar Land Rover の前身) などで労働組合運動が激化して、1978~79年の冬には混乱が頂点に達し「不満の冬 (Winter of discontent)」と呼ばれた¹⁾。ストライキの横行でごみ処理などの公共サービスが滞り、ガソリンスタンドや葬儀屋までが閉店となった。街路はごみやガス欠の車で溢れ上がった。

その後80年代にサッチャー政権が労働組合を解体し、日本の自動車会社などを積極的に誘致して産業再生を図った。1979年にホンダがローバーとの合弁事業を開始した後、1986年には日産がサンダーランドに単独の生産拠点を開設した²⁾。その後北海油田の開発も手伝って英国経済は回復に向かい、1990年代から2007~08年の大金融危機勃発までの間には、折からのグローバル化とフィナンシャリゼーションの波に乗って、英国は米国と並ぶ世界経済の覇者となった。

英国はすでに1973年に当時の EC (欧州共同体) に加盟し関税同盟の一員となっていたが、1993年のマーストリヒト条約 (欧州連合条約) 発効に伴って EC が EU (欧州連合) に改組され、英国も人、物、金 (カネ) の自由移動を認める欧州単一市場の一員となった。1980年代までは劣悪であった生活関連業務 (下水道修理などのインフラ業務や小売店などのサービス業務) も改善された。中東欧諸国などからやってきた移民労働者が、良心的なサービスを提供するようになったからである。

<実利的漸進主義の伝統>

英国が世界経済の覇者となった時代には、その国力の源泉として、①魅力的文化価値 (attractive cultural value)、②人と情報が自由に

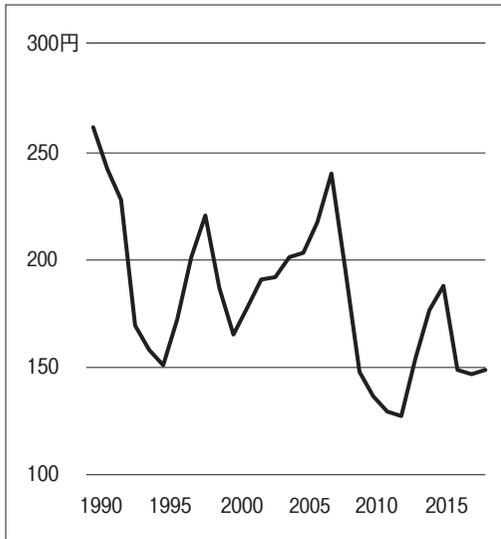
往来する開放的社会 (open society attuned to inflow of information and people)、③実利的漸進主義 (practical gradualism) の外交手腕 (diplomatic skill) の三点があげられた³⁾。これら三点は長い歴史の中で培われ、金融サービス業で英国が優位に立つ原動力ともなった。

また株式会社、中央銀行、英語といった諸制度も英国の発明品だが、それらはいずれも「足して2で割る」英国伝統の実利的漸進主義の賜物である。株式会社は、株主の所有権と取締役の支配権の折衷であり、中央銀行は、政府の貨幣発行権と民間銀行の決済機能の折衷である。また英語は、ゲルマン語とラテン語の折衷である。しかし今回の EU 離脱の過程では、実利的漸進主義の伝統が活かされなかった。むしろ逆に、実業経験が乏しい政治家の好戦的愛国心 (chauvinism) が混乱を招き、実利的漸進主義の伝統が失われた感がある。往年の英国保守党は、産業界の利益を代弁する政党だったが、今では好戦的ナショナリズムの巣窟になった感がある。そうした強硬派を懐柔しようとして失敗したのがメイ首相だが、そのメイ首相みずから、EU 離脱を宣言した直後に、No deal is better than bad deal. とか Brexit means Brexit. といいた好戦的発言を繰り返した。

<ポンド相場>

第二次世界大戦後の英国経済の浮沈は、日本経済の浮沈といわば逆相関の関係にある。それはポンドと円の為替レートの変動によく表われている。ポンドの対円レートを年平均で示すと、1965年には1ポンドが1,003円であったが、変動相場制移行後の1975年には658円に下落した。1980年代前半には北海原油の採掘開始によって一度下げ止まったが、1995年には149円まで下落した。しかし1990年代後半からは、

図表 ポンド対円の為替レート



[出所] イングランド銀行

金融業の繁栄で1998年には217円に戻り、大金融危機勃発直前の2007年には236円まで上昇した。つまりバブル崩壊後の日本経済低迷期には、ポンド相場は総じて堅調であった。

その後大金融危機を経た2011年には、当時の円高もあって1ポンド128円に下落したが、EU離脱を決めた国民投票前の2015年には185円に戻った。そして離脱が間近に迫った2018年には再び1ポンド147円へと下落した。

図は1990年代以降の年平均レートを示したもののだが、上下動の激しさは、円ドルや円ユーロの為替レートの変動をはるかに上回る。例えば1993年と2009年には、円がポンドに対して前年比でそれぞれ34%、32%も上昇（ポンドは下落）した。また1997年と2013年には、円がそれぞれ14%と17%下落（ポンドは上昇）した。

Ⅲ. EU 離脱の経済的背景

英国の地域別輸出入を貿易相手別の構成比で

みると、EUが約50%、EUと自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）を締結している非EU諸国（日韓などのアジア諸国や西南アフリカ諸国）が17%、米国14%、中国5%、その他が14%である⁴⁾。

欧州単一市場の一員として人、物、金（カネ）の自由移動の恩恵を受けてきたはずの英国国民が、なぜEU離脱を選択したのか？この問いに対する一般的な答えは、グローバリゼーションやフィナンシャリゼーションで先行した英国経済は、金融業や不動産業を中核とする「地産地消」（後述）の様相を呈し、それに対して主として地方在住の人々の不満や反発が高まったというものであろう。たしかにEU離脱を問う2016年6月の国民投票において、離脱賛成派は主として地方在住者で、相対的に中低所得の非エリート層であった。彼らは、グローバリゼーションやフィナンシャリゼーションが所得格差拡大や移民流入をもたらしたとして、ナショナリズムへ傾斜したといえる。一方離脱反対派（EU残留派）の多くは、ロンドンなどの都市住民であり、彼らはフィナンシャリゼーションやグローバリゼーションの恩恵に浴す高所得者層であった。

ナショナリズムへの傾斜という意味では、人口に占める移民の比率（外国生まれの一世で国籍を英国に変更した者の比率）が15%近くに達したという点で、英国は米国と共通する⁵⁾。このことは、英国の一般市民のEUに対する嫌悪感を必ずしも意味するものではないが、離脱推進派が移民流入をEU加盟の影響だとして喧伝し、感情的問題を煽った。感情は移ろいやすく、かならずしも合理的ではないので、感情的問題や文化的問題を、国民投票といった形で国家統治（政治）の場に持ち込むのは間違いで

あった。

またそもそも離脱の形態には、関税同盟残留だけでなく、ノルウェー型、カナダ型など様々な選択肢があるので離脱一本には絞れない。それに対して残留は現状維持だからひとつの選択肢に統一される。それにもかかわらず、2016年の国民投票では離脱か残留かといった二者択一を国民に迫った。当時のキャメロン政権は離脱支持が過半数を占めるとは考えていなかったもので、離脱の具体的形態にまで考えが及ばなかったのであろう。

感情問題が絡んでいたことを示すのが、英国の自動車産業が立地する地域の投票結果である。1993年の欧州単一市場開始を契機としてEU向け自動車輸出が増加し、自動車は英国の最大の輸出品目（総輸出の約10%を構成）となった。そうした恩恵にもかかわらず、日本メーカーが生産拠点を置くサンダーランド（日産）、ダービー（トヨタ）、スウィンドン（ホンダ）の住民の過半数は、2016年の国民投票でEU離脱に賛成した。英国内の自動車工場では、中東欧諸国などからの移民労働者が相当数雇用されていたという意味で、ここでも感情問題が絡んでいたのであろう。

ちなみに英国の自動車生産台数（2018年）は152万台で、内124万台を輸出する。メーカー別生産台数はJaguar Land Rover45万台、日産44万台、Mini23万台、ホンダ16万台、トヨタ13万台、Vauxhall8万台、その他が3万台である。主要なメーカーはいずれも外資系である。Jaguar Land Roverの親会社はインドのタタ・モーターズで、MiniはBMW、VauxhallはGMの傘下にある。

<金融界の影響力低下>

英国国民がEU離脱を選択したもうひとつの理

由は、金融業や不動産業に依存した「地代経済（rentier economy）」ないし「資産所得経済」への反感であった。「地代経済」の中心地はロンドンの金融界シティであり、そのシティが世界の金融センターとして繁栄を謳歌し、挙句の果てには2007～08年の大金融危機を引き起こした。そうした「地代経済」とその結末に対する感情的反発がEU離脱を選択させたと考えられる。90年代以降の経済活性化の立役者であった金融業が覇者の驕り（hubris）に陥り、それが災いして大金融危機という天罰（nemesis）を受けた。その大金融危機の余波によって困窮した地方住民は、感情的にEU離脱を選択したともいえる。

短絡的にいえば、「地代経済」への一般大衆の反発がEU離脱を引き起こし、離脱協定締結の過程で政局が混迷し、次節で述べるような英国の政治制度の特殊性が浮き彫りになった。政局混迷が続いた結果、内閣政府（cabinet government）の弱体化が露呈し、議会在内閣政府の権限を奪うような事態に至った。大金融危機が英国政治を混乱に陥れたというのが実態であろう。

EU離脱の有無にかかわらず、英国の金融業は弱体化するであろう。実際、大金融危機以来、英国の金融界（シティ）は劣勢になり、政治的影響力を失ったようである。Brexitによって大打撃を被るはずの英国金融界が、離脱協議に当たっては強い影響力を発揮できなかった。政治家はもはや金融業界を代弁しない。これはウィンプルドン化現象（外資系金融業者がシティの金融業務の中核を形成する現象）の帰結かもしれない。というのも、非英系の金融業者（外国人プレイヤー）は、文句を言う（voice）よりも「足による投票」で早々とシティから逃

英国の政治、経済、社会を混乱させた Brexit の幻想
げ出した (exit) からである。

今回の EU 離脱協議の過程で、英国金融業を
支えてきた3つの力(魅力的文化価値、開放的
社会、外交的手腕)への信頼も大きく揺らい
だ。金融業を主力産業と位置付ける英米型資本
主義(アングロサクソン・モデル)の見直しに
加えて、英国政府の国家統治能力に疑義が生
じ、欧州大陸における金融業の玄関ないしハブ
としてのシティの地位は後退した。

離脱後になると、英国の金融業者は EU 域内
業者としての営業資格(単一パスポート)を失
うので、EU 域外の米国や日本などの金融業者
と同じ扱いを受ける。英国側としては、EU と
同等の規制環境にある英系金融業者が「相互認
証(mutual recognition)」の原則によって優遇
されることを期待したが、それは英国側の目論
みどおりには受け入れられなかった。そのため
離脱前の段階で、すでに多くの金融業者がロン
ドンからフランクフルトやパリなどに拠点を移
し始めた。英国の会計監査法人アーンスト・ア
ンド・ヤング社の調べによると、調査対象金融
業者23社の合計で、大陸欧州の拠点に移管され
た資産総額は1兆ポンド、7,000人が配置転換
となった⁶⁾。

またユーロ建てデリバティブズの決済を行っ
てきたロンドン・クリアリング・ハウス(LCH)
の規制権限も、ESMA(欧州証券市場監督機
構)に移管されるかもしれない。ただし資産運
用業務に関してはESMAとFCA(英国金融行
為監督機構)の合意が成立しており、たとえ
ルクセンブルグ籍の投資ファンドの運用を英国
所在の管理会社が行うといった従来の慣行が当
分の間継続される。

IV. 英国の政治制度

ドイツを始めとする多くの大陸欧州諸国で
は、比例代表制(複数人区)の選挙によって議
会議員が選出される。そのため極右極左政党が
議会内で一定数の議席を得て、議会運営に直接
関与する。そうしたなかで、中道右派政党と中
道左派政党が連立政権を樹立して極右極左勢力
を抑え、それなりの政治的安定を維持してき
た。ドイツの場合であれば、CDU・CSU(キ
リスト教民主・社会同盟)が、SPD(社会民主
党)かFDP(自由民主党)かいずれかの政党
と連立政権を組んだ。

ところが、小選挙区制(一人区)の英国で
は、中道の自由民主党(往年の Whig 党)を例
外として、少数政党は議席が得られず、極右勢
力と極左勢力がそれぞれ保守党と労働党の党内
にとどまって派閥を形成し、いわば党内野党と
して影響力を行使する。とはいえ従来は、党執
行部(与党の場合は内閣政府)の権限が非常に
強かったので、党内派閥が造反することは稀で
あった。

2011年に議会任期固定法(Fixed Term Par
liaments Act)が制定されるまでは、内閣政府
が一方的な解散権を持っており、造反議員に対
しては解散の脅しをかけることもできた。小選
挙区制だから、公認を取り消され(deselection)、
無所属候補となったら、再選の芽がなくなる。

さらに庶民院(House of Commons)と呼ば
れる下院には、whipping system という慣行が
あり、ウィップ(whip)と呼ばれる院内幹事
が、重要な議決案件があるときには back
bencher に登院命令を発し、党執行部の決定に
従わせた。back bencher とは、閣僚以外の一

般議員を指し、議会では後部座席に陣取るので、そう呼ばれる。日本の陣笠議員に相当する。back bencher が執行部の命令に従わないと、懲罰委員会にかけられたり、公認取り消しの脅威に晒されたりする。したがって back bencher が内閣政府や党執行部に反旗を翻すことは稀であった。

<三権未分立>

成文憲法が存在しない英国では立法、司法、行政の三権分立があいまいで、そのことも内閣政府 (cabinet government) の執行権 (executive power) を強固なものにしていた。立法府 (議会) が行政府 (内閣) に従属する構図になっていたのだが、それは、1688年の名誉革命によって議会制民主主義が確立したときに、国王の大権 (royal prerogative) が、議院内閣制の政府 (内閣政府) に委譲されたためであった。

米国の憲法では三権分立が明確であり、元来は議会のボトムアップの権限が強かった。大統領の権限は、閣僚や政府機関の長の任命権、議会で演説したり法案を提出したりする権利、議会在制定した法案に対する拒否権などに限定されていた。そのため政策運営が難航すると、米国の識者たちは英国の議院内閣制を羨むことがあった。

実際、従来の英国の慣行では、与党の内閣政府が決定した事項を議会が追認する 경우가多かった。例えば2016年6月の国民投票は、当時のキャメロン保守党党首が、2015年5月の総選挙においてマニフェストに盛り込んだ事項であり、議会は選挙後の2015年後半になって粛々と「2015年 EU 国民投票法」を制定して、与党執行部の決定を追認した。

後に詳しく述べるように、2019年2～4月に

EU 離脱協定案を巡って議会が採決を繰り返して、賛否の票数が毎日マスコミで報道されたが、内閣政府の執行権が強かった往年の英国では、議会議場での採決の票数に関する報道などは極めて稀であった。

<内閣が「裸の王様」に>

しかし今般の EU 離脱の混乱によって事態が一変した。特に保守党内の強硬離脱派 (European Research Group) が、党の執行部を人質に取ったということが出来る。それに加えて EU 離脱の混乱のさなか (2019年2月末)、労働党から8名、保守党から3名、計11名の議員が独立会派 (Change UK) を結成したことがきっかけとなり、メイ首相やコービン労働党党首の指導力低下が露呈した。内閣政府や党執行部の権限が弱まり、従来のようにトップダウンの政策運営がむずかしくなった。逆に近年の米国では大統領権限が強化され、執行権の強弱に関する英米の違いが逆転しつつある。

内閣政府が握っていた解散権も、前述の議会任期固定法によって弱くなった。同法によれば、5年の任期途中で解散するためには、①内閣不信任決議案に議員の過半数が賛成するか、②3分の2以上の議員が解散に賛成するか、そのいずれかが要件となった。2017年4月18日に任期途中で議会が解散し、6月8日に総選挙が行われたが、これは圧倒的多数 (522票対13票) の議員が解散総選挙に賛同したからであった⁷⁾。

今回の英国の離脱交渉の過程では、司法の役割も少し明確になった。2017年3月にメイ首相が、リスボン条約 (EU の修正基本条約) 50条を発動して、一方的に離脱を通告したため、大権の濫用だとする訴えが起き、最高裁もその訴えを支持した。1973年の欧州共同体 (EC) 加盟時に、英国議会が EC 法 (European Com-

英国の政治、経済、社会を混乱させた Brexit の幻想

munity Act of 1972) を制定しており、それを無視するのは法の支配の原則に反するというのが司法判断であった。2019年3月末の離脱期限間際になって、メイ首相が修正離脱協定案、合意なき離脱案、離脱延期案、これら三案の採決を議会に要請したが、それもこうした経緯を踏まえたうえでのものであろう。

Brexit が混迷したもう一つの理由は、労働党のジェレミー・コービン党首が離脱か残留かに関する態度を明確にしなかったことである。同党首はもともと EU 懐疑派だが、労働党員のなかには EU 残留派や国民投票の再実施を求める者も多かった。労働党としては、関税同盟残留といった形で欧州単一市場と密接な関係を維持する方針を打ち出したが、コービン党首の意図は、保守党の分裂に乗じて次の総選挙で、政権を保守党から奪取することにあつたので、旗幟鮮明な態度表明によって労働党内が分裂するのを回避しようとした。

もともと EU 残留派であったメイ首相は、保守党内の強硬離脱派を懐柔するために離脱路線を打ち出さざるを得なかった。一方のコービン党首は、労働党内の EU 残留派に配慮して、メイ政権の離脱協定案には賛同しなかった。こうした党利党略上の事情によって超党派での協調は困難を極めた。

V. Brexit の幻想と現実

EU と英国の間の離脱交渉過程で明らかになったのは、まず両者間で離脱協定を締結することが先決であり、それが締結されないかぎりは、両者間で新たな貿易協定交渉を始められないことであった。そしてこの離脱協定を策定し、それを英国議会が審議するのに、2016年6

月の国民投票から数えて3年近い時間を空費した。本稿執筆時点(2019年4月下旬)でも、離脱期限が当初の2019年3月29日から最長で10月末まで延長されたというだけで、そのほかのことはほとんど何も決まっていない。

2018年11月に英国(メイ政権)とEUとの間で合意した離脱協定案(原案)では、離脱後に新貿易協定が締結されるまでの間(2020年末まで)移行期間を設定し、その移行期間中は、英国が単一市場に残留するという激変緩和措置が含まれていた。また先端技術を駆使した自動監視方法が考案されるまでは、南北アイルランド間に物理的な国境(税関、出入国管理、検疫などを行う検問所)を設けないという安全策(backstop)も盛り込まれた⁸⁾。

EU 離脱は、欧州単一市場(人、物、金の移動が自由)からの離脱を意味するものであつて、関税同盟離脱を意味するものではない。しかし関税同盟に残留するかぎり、英国はEU域外の第三諸国と自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)を締結することができないので、なるべく早く関税同盟からも離脱したい。しかし関税同盟を離脱すると、アイルランド島とブリテン島の間のどこかに検問所を設置する必要がある。かりに南北アイルランド間に検問所を設置すれば、南北和平(後述)の前提であつた自由移動を否定することになる。

そうした事態を避けるために、先端技術を駆使した自動監視方法が考案されるまでの間、英国がEUの関税同盟に残留するという案が浮上した。安全策(backstop)は、関税同盟残留だけを意味するものではないが、検問所を設けず自由移動を認めることとセットとなって生まれた妥協策であつた。しかし現実には、先端技術を駆使した自動監視方法はまだ考案されておら

ず、それが考案されるまでの間、英国は関税同盟に残留し続けることになる。もちろんEUと新貿易協定を締結すれば関税同盟は終了するが、新貿易協定を締結するためには、まずその前に離脱協定を締結する必要がある、その離脱協定のなかには、安全策の一環として関税同盟残留が含まれる。保守党の強硬離脱派は、この安全策がEU離脱を拒否するための口実だとして、離脱協定案に終始反対した。

<「腐った離脱協定案」>

離脱協定案の骨子は、移行期間中、英国は①EUの諸法に従うこと、②EU首脳会議などでの意思決定には参加しないこと、この二つを承諾したうえで、③関税同盟に残留するといった内容であった。

関税同盟は財貨の輸出入に関するものであり、金融などサービス貿易をカバーしない。したがってドイツのように財貨を英国に輸出する国は貿易の利益を受けるが、英国のようにサービスを輸出する国にとっての利益は限定的である。また関税同盟に英国が残留すると、EUが定める品質基準に服従しないかぎり、国境での商品検査に手間取ることが予想される。したがってEU基準に従わざるを得ない。しかもエネルギーや環境問題などの分野で、英国はEUの法制度や司法に拘束される。EU首脳会議には代表を送れない。

強硬離脱派からみれば、これは屈辱的な内容であり、離脱協定案は腐っている (rotten ないし rancid) と言われた。実際、2019年1月15日に議会上に上程された離脱協定原案は、圧倒的多数の議員の反対 (反対432票に対して賛成202票) で否決された。

これによって明らかになったのは、EUの意向に従わないかぎり離脱協定が締結できず、離

脱協定が締結できなければ、新貿易協定の交渉も始められず、英国は無力化するという現実であった。Brexitは、英国がEUの外側に出て自決権 (主権) を回復する試みだったが、自決権を一度放棄することによってしか自由になれないということが分かったのである。

そもそもEUの統治原則は、加盟国に共通する普遍的ルールへの収斂 (convergence) であり、ルールからの乖離 (divergence) ないし特例を認めない。英国とEUの離脱協定交渉でも、このEU統治原則は交渉上の取引材料とはならなかった。

<無謀な「合意なき離脱」>

強硬離脱派からみれば、離脱協定案は「腐っていた」といえるが、さりとて「合意なき離脱 (no deal, hard Brexit)」も無謀な試みであった。かりに「合意なき離脱」となった場合、離脱後の英国の貿易はWTOのルールに従うことになるが、WTOのルールは漁業権問題、データ取引、薬品の安全性基準、金融などをカバーしていない。またWTOはすべての貿易相手国に平等無差別の原則 (最恵国待遇および内国民待遇) を適用するが、EUは加盟国相互間の制度や規制の収斂を原則とするので、南北アイルランドは両者の板挟みとなって混乱に陥る。

英国はEU離脱後、これまでEUが自由貿易協定 (FTA) や経済連携協定 (EPA) を締結した国々と、独自にあらたなFTAないしEPAを結ぶ必要が生じる。しかし、それは相手国の国内法との整合性や批准手続きなどに時間を要す煩雑なプロセスであり、少なくとも5年以上の年月を要する。また離脱後には小国となる英国の対外交渉力は弱くなる。貿易だけに限らず、運輸航行基準、教育や学術の認証基準、食品や薬品の安全基準、情報通信技術のプ

英国の政治、経済、社会を混乱させた Brexit の幻想

ロトコルなどの国際的ルールは、大国や大国の連合体が主導権を握って決める場合が多く、小国はそうしたルールに服さざるを得ない。英国の強硬離脱派は、EU から離脱すれば独自に諸基準を設定できると考えたが、現実には対外交渉において主導権をとることがむずかしくなる。

また離脱した場合、EU 向け輸出にはあらたに10%の関税がかかる。例えば日本の自動車メーカーの粗利益はおおよそ8%と推定されるが、英国の自動車輸出の80%は欧州大陸諸国向けだから、関税賦課分(10%×0.8=8%)だけ粗利益が減ることになって、英国で生産し輸出するメリットがなくなる。通関に伴う諸経費や滞留期間中にも無駄な経費が発生する。折しも日本とEUとの経済連携協定の発効により、2027年までには自動車の関税がゼロになるので、日本メーカーにとっては日本からEU向けに直接輸出したほうが有利になる。

VI. アイルランド問題

アイルランド共和国は、南北アイルランド和平協定堅持と欧州単一市場残留を二大基本原則としてきたが、英国(北アイルランドを含む連合王国)のEU離脱は、この二大基本原則と本質的に矛盾する要素を孕んでいる。離脱協定案の付随書(Protocol)には、南北アイルランド間に物理的な国境を設けないこと、そのために英国(連合王国)が当分の間、関税同盟に残留すること、これらが安全策(backstop)として盛り込まれた。このことは、南北アイルランド和平に至るまでの複雑な歴史と、EUの一員としてのアイルランド共和国の意向(二大基本原則の堅持)、そうした事情にEU側と英国(メ

イ政権)の双方が配慮したことを窺わせる。

しかし南北アイルランド間に国境を設けないとすると、将来アイルランド島とブリテン島の間に国境ができる可能性がある。そうした可能性にも付随書は配慮したが、本質的な矛盾は解消していない。北アイルランドが英国(連合王国)から分離され、究極的に南北統一の方向に向かうかもしれない。そのため英国(連合王国)との一体化を主張する北アイルランドの民主統一党(DUP: Democratic Unionist Party)は、メイ首相の離脱協定案に反対した。

2017年6月の総選挙で議会の過半数を失った保守党は、DUPの国会議員10人を誘い込んで辛うじて連立与党にとどまったのだが、そのDUPがメイ政権の死命を制するようになったのである。なおDUPは南北分離派(ユニオニスト)だが、北アイルランドにはDUPとは別に、南北アイルランド統一を主張する共和派(ナショナリストないしロイヤリスト)の政党 Sinn Fein 党が存在する。北アイルランドは、スコットランドやウェールズと同様に自治権を与えられているが、DUPと Sinn Fein 党の対立が激しく、永年にわたって自治政府が不在の状況にある。また Sinn Fein 党の7議員は英国議会に登院していない。

<アイルランド小史>

アイルランドは英国史のなかでも特異な地位を占める。10~11世紀にかけて英国が統一されて以降、スコットランドやウェールズを含めたブリテン島の大半がプロテスタント(英国教会)に改宗するなかで、アイルランドだけは改宗が進まず、イングランドからみれば、往年の敵国フランスやスペインの影響力を受けた地域とみなされていた。そうした過去の歴史を引きずっている。

その後アイルランド独立戦争時（1921年）に南北アイルランドが分離され、北アイルランド（アルスター6州）ではナショナリスト（主にカトリック）とユニオニスト（主にプロテスタント）の間で紛争（the Trouble）が続いた。その紛争が1993年の欧州単一市場誕生を経て、アイルランド和平協定（1998年4月10日 Good Friday のベルファスト合意）によって終結した。南北アイルランドは同じEU加盟国なのだから仲良くやろうといった趣旨であった。

1973年に英国とアイルランド共和国が同時にECに加盟して以来、両国は共同歩調をとり、ともにシェンゲン条約には参加せず、相互間での自由航行を優先してきた。今回かりに合意なき離脱となって南北アイルランド間に物理的国境を引くことになれば、アイルランド共和国の経済にとっては大打撃となり、ユーロ圏債務危機（PIIGS時代）以来の苦境に陥ることが予想された。英国（イングランド）が、いわば自己都合で北アイルランドを抉り出すわけだから、和平協定も覆されて紛争が激化することも予想された。

< Double Irish >

この問題とは別に、アイルランド共和国は、法人税制上の優遇措置によって米国のハイテク企業を誘致し、かねてよりEU内で物議をかもしてきた。米国のハイテク企業が欧州拠点をアイルランドに置く理由は、下記①と②にある（これを Double Irish という）。

①米国法人税制では、米国企業の在外法人（アイルランド法人）の利益は課税されずに済む。米国の法人税率35%（2017年の税制改正後は21%に引き下げ）であり、アイルランドの法人税率は12.5%なので、研究開発費などの諸費用を米国法人が負担する。その分米国

法人の利益を圧縮し、その利益をアイルランド法人に貯めこむ。

②アイルランドの税制では、アイルランド法人（米国企業の欧州拠点）が経営機能を果たしていなければ、アイルランド法人の収入は非課税扱いとなる。そこで「経営機能」をケイマン諸島などの租税避難地（tax haven）に移し、利権料収入（ロイヤリティ）をアイルランド法人に貯め込む。

今回の英国との離脱交渉の過程で、EUがアイルランド共和国の立場を擁護したことの代償として、こうした税制上の優遇措置（Double Irish）は見直しを迫られるかもしれない。

Ⅶ. 2019年3～4月の政局迷走

前述のように労働党から8名、保守党から3名、計11名の議員が独立会派を結成したことがきっかけとなり、メイ首相は3月中旬に、みずからの修正離脱協定案、合意なき離脱案、離脱時期の延期案、これらの三案それぞれの賛否を問う採決実施を議会に提案した。このことは、Brexitの過程で内閣政府（与党執行部）の無力さが露呈した結果、議会でback bencherの造反が始まり、内閣政府としても議会の意向に配慮せざるを得なくなったことを意味する。しかしその議会自体が分裂しているので、事態の打開が進まなかった。

< 修正離脱協定案 >

メイ首相は、まず安全策（backstop）を微修正した修正離脱協定案を3月12日に議会に提出したが、賛成242票、反対391票で再度否決された。この採決を巡る議会の審議の途中で、ジェフリー・コックス法務長官が発言し、メイ首相がEUとの交渉で勝ち取ったと主張する修正離

英国の政治、経済、社会を混乱させた Brexit の幻想

脱条項（英国側に関税同盟から一方的に離脱するオプションあるとする条項）には法的拘束力がないという意見を開陳した。つまり英国が関税同盟に永久に拘束される可能性を示唆したのである。英国の法務長官は内閣の一員ではなく、従来は議会議場での採決に大きな影響を与えることもなかったが、今回の介入は英国の議会政治にとって異例のことであった。

3月12日に修正離脱協定案が否決されたあと、メイ首相はその翌週に三度目の修正離脱協定案を上程しようとした。それに対して今度はジョン・バーコウ下院議長が割って入り、一度否決された案を再度上程するのは議会の慣行上認められないという判断を示した。

修正離脱協定案が否決された翌日の3月13日には、下院の採決で「合意なき離脱」を拒否する決議案（ただし法的拘束力はない）が賛成312票、反対308票で可決された。この決議案は議員が提出した動議であり、しかも閣僚のうち4人がその動議を支持したのだが、それにもかかわらず与党執行部から懲罰を受けずに済むという異例の展開をみせた。そして14日にはリスボン条約50条の発動を6月末まで延期する決議案が上程され、賛成412票、反対202票で承認された。

この過程で議会在動議の提案権や採決の主導権を握ることが慣行化した。実際、その後3月25日には、議会在議事運営や日程調整で主導権を握るといふ決議案が、賛成329票、反対302票で可決された。しかしその議会在自体が分裂しており、メイ首相の修正離脱協定案の代替案（議員提案）が27日に8件提出されたが、その8つの代替案のいずれもが反対多数で否決される始末であった。

このことは与野党がそれぞれ分断され、コン

センサスを形成できなくなったことを意味する。議会在一方では、2016年の国民投票で過半数の選挙民が離脱を選択したという事実を尊重しなければならない。しかし他方では、2017年の解散総選挙で保守党が敗北し、選挙民はメイ政権に不信任を突きつける形となったため、強硬派の議員からすれば、メイ政権が打ち出す離脱協定案に従わなくてもよいという口実が与えられた。ここに至って政局は混迷し、議会在内の与野党間だけでなく、内閣政府と一般議員（back bencher）の意見も対立して、国民投票で離脱を選択した国民の意思を実行できなくなった。議員たちは、お互いの主張をことごとく否定する派閥（部族）主義に陥り、政治が国家の大義を成就できなくなったといえる。

<離脱延期>

メイ首相は、離脱協定成立後には退任すること、その後のEUとの交渉は後任の首相に委ねること、その交渉では議会在が主導権を握ること、などを約束したうえで、3月29日に三回目の修正離脱協定案採決に臨んだが、これも344対286票で否決された。すべての道を塞がれたメイ首相は、打開策として4月2日に労働党執行部と協議を始めると表明した。さらに4月5日には、英国が5月の欧州議会在選挙へ参加する意向を示すとともに、離脱期限を6月末まで延長するようにEUに要請した。

EU側としても、この際早期に英国を離脱させるべきか、それとも再国民投票の可能性も視野に入れたうえで長期延長を認めるべきか、むずかしい判断を迫られた。結局4月10日のEU首脳会議で、最長で2019年10月末までの離脱再延長が承認された⁹⁾。これは「柔軟な延長（flexible extension）」と呼ばれ、5月のEU議会在選挙前に英国議会在が離脱協定案を批准すれ

ば、EU 議会選挙には参加せずにそのまま離脱する。批准もされず EU 議会選挙も実施しなければ、6月1日に合意なき離脱を余儀なくされる。また離脱協定が批准されずに5月のEU議会選挙に参加した場合（現実にはこのケースとなった）には、10月末を最終期限として離脱を延長するといった趣旨であった。また英国には離脱撤回のオプションが与えられたが、離脱する場合には、18年11月に締結された離脱協定原案の骨子変更を認められなかった。

Ⅷ. 国民国家のジレンマ

強硬離脱派は、主権国家であれば合意や協定がなくても一方的に離脱でき、離脱後の経済や通商も円滑に運営できると主張したが、それは幻想であることが明らかになった。もちろん英国は主権国家であり、だからこそ EU 離脱も可能だが、主権と国力や対外交渉力とは異なる。国力を犠牲にしてまで主権を主張しても意味がないし、逆に主権を強調しすぎると国力を喪失する。そうしたことを、英国の EU 離脱の一件は教えてくれた。

現代では、人（知識や技術を体現）、物（物流やサプライチェーンを含む）、金（資本）が国境を越えてネットワークを形成しており、そうした国際的ネットワークが国力の源泉である。主権だけを前面に押し出すと、国際的ネットワークから脱落して国力が低下し、いわゆるガラパゴス化の罠に陥る。また国力や自立力という意味では、英国よりも EU のほうが強い。例えば英国の総輸出に占める EU 向け輸出の比率は約50%だが、EU の英国向け輸出比率は15%程度に過ぎない。

< 連合王国分断の危機 >

強硬離脱派は「合意なき離脱」後の具体的政策案を提起せずに独走したが、南北アイルランド間に物理的な国境（税関、出入国管理、検疫を行う検問所）は設置できないし、アイルランド島とブリテン島の間にも国境線は引けない。そうした現実を強硬離脱派は無視した。かりに北アイルランドが欧州単一市場に残れば、南北間に検問所を設置する必要はなくなるが、それは北アイルランドを連合王国（英国）から分断することを意味する。また南北アイルランドの間に強引に検問所を設置すれば、アイルランド全土が混乱し、混乱を解消するために南北は合体の方向に進むであろう。スコットランドも、英国（イングランド）が主権を主張するのなら、みずからも独立を主張し、連合王国よりも EU との一体化を選択するかもしれない。スコットランドが連合王国の一員に留ってきたのは、それによってスコットランド人、英国人、欧州連合人の三者の地位を同時に達成できたからであり、英国（連合王国）が EU から離脱すれば、スコットランド人は、英国人であることよりも欧州連合人であることを選択する動機が高まる。

ちなみに2016年の国民投票では、スコットランドでは62%が、また北アイルランドでは56%が EU 残留（離脱反対）を支持した。連合王国（スコットランド、北アイルランド、ウェールズを含む）が EU の一員であることが連帯を補強していたのだが、そうした現実が軽視された。

これらのことは、Brexit が連合王国の分断化を意味するものであり、それ以外にはほとんど中身のない概念であったことを意味する。それでなくても国民の連帯感喪失と低成長で、英国の国家統治がむずかしくなっている。今回の

英国の政治、経済、社会を混乱させた Brexit の幻想

Brexit 騒動は、連合王国形成の歴史を覆す革命的な事件であった。

<多様性と開放性の限界>

問題は、Brexit が単に一般大衆の不満だけでは済まされない大きな政治潮流の変化を内包していることである。Brexit は、国民国家ないし民族国家 (nation state) の構築という、近代における一大政治プロジェクトのジレンマを意味する。ここで nation とは祖先や言語を共有する自然発生的概念だが、state は人間が構築した法制度であり、両者は常に両立するわけではない。nation (国民) の意識 (ナショナリズム) が強まると、state (国家) は排外主義に向かわざるを得ない。近代の国民国家構築プロジェクトは、国際協調体制と整合性をとりながら進められてきたが、市場自由主義やグローバリゼーションは、国民国家の存続と矛盾するようになったのである。

市場自由主義やグローバリゼーションは国境を越え、しかも多様性を許容するが、多様性が浸透すると、国民国家としての共通文化や相互扶助の意識が低下して、社会保障制度や所得再分配政策への理解も失われる。逆に民族意識を高揚させると排外意識が高まる。英国の EU 離脱やトランプ大統領のメキシコの壁建設はその具体例である。自由民主主義といった価値観によって排外意識を抑制する必要があるのだが、その自由民主主義の基盤が開放的多様性の浸透によって弱体化した。EU 内では、ハンガリー、ポーランド、イタリアなどでナショナリスト的な政権が誕生し、スペインのカタロニア独立運動やフランスの gilets jaunes (黄色いチョッキ) 運動なども起きている。

元来グローバリゼーションはイデオロギーではなく、工業化や貿易拡大と同じような意味

で、市場自由主義の発展段階のひとつであった。そのグローバリゼーションをグローバリズムというイデオロギーに昇華させ、なおかつナショナリズムとうまく融合させたのが1980年代のサッチャー政権であった¹⁰⁾。その背景には、往年の大英帝国の栄光があったと考えられる。今回 EU 離脱を強硬に主張した人々の心底にも、大英帝国への郷愁が存在したと考えられる。しかし大英帝国が過去の遺物である以上、EU 離脱は国民国家のジレンマを象徴するだけであった。グローバル化以前の時代であれば、国論が分裂したときにはナショナリズムによって求心力を高めることが可能であったが、今や極端なナショナリズムは、外国との対立と国際的ネットワークからの脱落、国力の低下をもたらすだけである。

IX. 離脱後の希望と課題

再度の国民投票や解散総選挙の有無など不確定要素が多いが、EU 離脱の如何にかかわらず、国際金融におけるシティの地位は低下するであろう。離脱後の英国にとって希望があるとすれば、それは「地代経済」から脱却し、コンピューターサイエンスや脳科学を基盤とするポスト資本主義の経済へと移行することかもしれない。金融危機が政治を変えたとすれば、今度は政治危機が金融依存の経済体質を変える番かもしれない。

シティの地位が低下しても、国際間の資金過不足を調整する金融の役割は変わらないであろう。EU の場合であれば、欧州通貨基金や欧州開発銀行のような国際金融機関が、インフラ投資や地球温暖化防止のための投資を支援する余地がある。先に「大金融危機が英国政治を混乱

に陥れた」と述べたが、今後は金融の前向きな役割が世界政治を協調の方向に変えるべきであろう。

それとともに英国としては、失われた対外信用を取り戻すために、いくつかの課題に挑戦しなければならない。それらの課題とは、第一に議会制民主主義の機能を回復すること、第二に欧州単一市場から離脱しても開放的社会を維持すること、第三に北アイルランドとスコットランドを含む連合王国の解体を避けること、そして第四に経済成長の道筋を示すことである。しかしメイ首相の後任が、保守党であればボリス・ジョンソン元外相、労働党であればコービン党首ということになれば、展望は決して明るくない。前者は米国のトランプ政権と、また後者はロシアのプーチン政権と気脈を通じるとされ、ともにEU懐疑派だからである。

なお英国の政治制度に関しては、保守党か労働党のいずれかが、再び圧倒的多数の議席を獲得すれば、内閣政府の執行権が回復するかもしれない。しかし今回の混乱によって、両党とも内部分裂の様相を呈し、二大政党制の維持がむずかしくなっている。今後は、比例代表制の要素を加味した選挙制度を導入する方向で議論が

展開するのではないかと。そのときこそ、選挙制度改革の是非を問う国民投票が必要になるであろう。

注

- 1) 「不満の冬」はシェイクスピア作『リチャード三世』の冒頭の独白である。
- 2) ホンダは1994年にローバーとの合弁を解消し、スウィンドンで単独生産を開始した。
- 3) 渡部亮 [1998]『英国の復活・日本の挫折』（ダイヤモンド社）を参照。また1910年に英国を訪れた大阪朝日新聞の長谷川如是閑は、彼の著書『倫敦！倫敦？』（岩波文庫）のなかで、外国人が縦横無尽に往来する当時のロンドンの喧騒を活写している。
- 4) 英国国際貿易省のデータおよびMartin Wolf, 'A second Brexit referendum is now essential' *Financial Times Wednesday 27, 2019*
- 5) 国連統計 International Immigrant Stockによれば、2017年現在人口に占める移民の比率は米国が15.3%、英国が13.4%であり、日本は1.8%だった。
- 6) 2019年3月21日付けフィナンシャルタイムズ紙の報道による。
- 7) 次期総選挙は、前回総選挙（2017年）から5年後の2022年5月5日に予定されている。
- 8) backstopはクリケットの用語で、日本語のバックネットを意味する。backnetは和製英語なので、英語の辞書には載っていない。
- 9) 離脱延長は、一度3月21日のEU首脳会議で承認されたが、5月23～26日にEU議会選挙を控えていたため、延期の期限は5月22日とされた。またメイ首相の修正離脱協定案が英国議会で可決されない場合には、延期の期限は4月12日とされた。それが4月10日に開催されたEU首脳会議で再延長されたのである。
- 10) James Meek 'The Dream of Brexit Britain', *New York Times March 18, 2019*を参照。

(法政大学名誉教授)