

# Brexit プロセスに見る英国民分断について

——複数争点の視角から——

田 中 素 香

## 要 旨

Brexit 問題の解説は、そのプロセスなどをいろいろと解説する「EU 離脱争点」からのアプローチが圧倒的に多い。しかし、Brexit 国民投票は「格差・福祉争点」を入れないと正しい理解に到達できない。リーマン危機後の英国には、インナーロンドン西のように危機前と類似の所得上昇を遂げた金融資本主義の中核地区と、多くの地方との格差拡大、つまりポピュリズム状況が生み出され、それが、16年6月の国民投票において僅差ながら離脱多数の投票結果を生み出したと推論できるのである。この「格差・福祉争点」は翌17年6月の総選挙に再び英国政治の主要な矛盾として浮上し、メイ首相の保守党を大敗させ、その後の Brexit プロセスに甚大な影響を及ぼすこととなった。これらの複数争点を組み合わせることで初めて正しい理解に到達できるというのが本稿の主張である。

本稿では、国民投票に現れた英国民の分断を手がかりに、地方間格差をとりわけ重視した（地方の実質可処分所得の推移をもって表現）。それによって、英国最高の実質可処分所得を誇るインナーロンドン西が突出した所得上昇を実現する一方で、多くの地方は12年に03年水準に逆戻りしている事実を明らかにし、そのかなりの部分をキャメロン政権の財政緊縮政策に帰着させた。

このように、Brexit プロセスは複数争点の視角から捉えなければならない、と本稿は主張する。反 EU と親 EU との角逐、北アイルランド／アイルランド国境問題による紛糾といった「EU 離脱争点」の視角だけでは、Brexit の発牛理由もそのプロセスがここまで混迷する理由も捉えきれない。さらに Brexit を生み出した時代の認識にアプローチする視角も確立しえないと思われる、そのことを、複数争点の視角から英国の Brexit プロセスを捉え直すことによって、本稿は EU 離脱に対する分析視角に問題提起を行ったのである。

補論では、英 EU の交渉の成果である政治宣言（将来関係協定の大枠を示す文書）から金融サービス部分を抜き出し、英 EU が金融サービスに対する移行期間

と将来協定についてどのような合意に達したのかを示すとともに、合意なき離脱に対応する金融業界の動きを追加して、金融サービス業界の Brexit 対応の一端を示している。

## 目次

はじめに

- I. Brexit 国民投票で浮かび上がった英国民の分断
- II. Brexit 国民投票の政治学
- III. 2017年6月英国総選挙における展開
- IV. 離脱プロセスにおける英国政治の混迷と若干の

展望

おわりに

補論 将来関係に関する政治宣言における金融サービスの規定と合意なき離脱に対する金融界の対策について

## はじめに

メイ首相がEUとの1年以上にわたる交渉でまとめた離脱合意（離脱協定案と政治宣言）を英議会在承認すれば、2019年3月末に英国はEUを離脱することになっていたが、英議会は3度にわたり採択を拒否した。英政府は離脱延期をEUに2度申請し、最終的に、EU首脳会議は19年10月末を離脱期限とした。19年1月第1回目の離脱合意否決を受けて、議員は様々の議案を繰り出したが、保守党は政党レベルでまともならず、労働党議員は“Tory Brexit”への反対ではまともだが、残留派と離脱派に分裂、議会の意向を見るための議員提案ごとに議員は離合集散を繰り返し、政治は救いようのない混乱に陥ってしまった。今日も先行き不透明の状況はまったく変わっていない。

国民投票での離脱決定がすでに驚愕の事態であった。経済合理性から見てとり得ないはずの選択を僅差で決め、それをメイ政権がごり押し

してきた。初めを間違えたから、ボタンの掛け違いで最後まで解決がなされないというたとえのように、いつまでたっても正解が見つからない。この見方を「EU離脱争点」の視角としよう。だが、考え直してみると、英国民の多くはBrexit国民投票においてEU離脱そのものよりもむしろ格差・福祉問題を判断の基準に置いていた。格差・福祉問題を悪化させたキャメロン政権への批判を首相の唱えるEU残留に反対する形で意思表示した。

筆者はそのようにBrexit問題を捉えてきたのだが、最近になって政治学者にも同様の理解があることを知り、参考にすることができた。Brexit問題には、「EU離脱争点」と並んで「格差・福祉争点」を見る視角を並存させなければならない。言い換えれば、Brexitプロセスは複数争点の視角から捉えなければならない、と主張するのである。

ポピュリスト政党UKIP（英国独立党）やそれに同調した保守党の一部の野心的な政治家が主役を演じ、「嘘つきプロジェクト Project Lie」

と呼ばれた事実が示すように、Brexit 国民投票はポピュリズム運動の勝利であった。反EU・親EUといった「EU 離脱争点」の視角だけでは、Brexit の発生理由もそのプロセスがここまで混迷する理由も捉えきれないのである。本稿では、複数争点の視角から英国の Brexit プロセスを捉え直し、EU 離脱争点視角の分析に何を追加できるかを考えてみたい。

I で Brexit 国民投票を格差・福祉視角から捉える（以前執筆した拙稿のとりまとめ）。II で Brexit 国民投票を格差・福祉争点の視角から捉えた政治学者の立論を検討する。III で格差・福祉争点が2017年6月総選挙において復活した事実を示し、複数争点による認識の重要性を示す。IV でこれまでの Brexit プロセスの混迷を振り返り、格差・福祉視角との関連を説明する。

## I. Brexit 国民投票で浮かび上がった英国国民の分断

### 1. 国民投票に現れた英国国民の分断

2016年6月23日の国民投票により EU 離脱が多数を得た。投票率は高く72.2%、離脱51.9%、残留48.1%と僅差であった（離脱1,741万票、残留1,614万票、127万票差）。僅差の離脱決定は英国国民の分断を示しており、政治は先行きを慎重に検討しなければならなかったはずである。成文憲法のない英国では、議会が最高の決定機関であり、国民投票はその参考資料として扱う方法もあったのである。ロンドン所在の弁護士多数はその旨をキャメロン首相に文書で伝えていた。しかし、敗北の責任を取って辞任したキャメロン首相に代わったメイ新首相は

“Brexit means Brexit.” と同義反復の一文を唱えて速やかに離脱方針を確定してしまった。

キャメロン前首相の保守党政府は残留を訴えたが、保守党右派が離党して設立した英国独立党（UKIP）などの離脱キャンペーンに保守党の一部が相乗りした。最大野党の労働党はいずれに投票するかを個々の党員の判断に委ねた。国民投票を分析すると、イギリス国民がいくつかのタイプの分断状況にさらされており、EU よりもそちらが国民投票により大きな影響を与えたかもしれないことも明らかになってきた。

1) 地域の分断 「連合王国」を形成する4地域の間での分断は明確だった。スコットランドでは残留が62%、その全地域で残留投票が多数だった。北アイルランドでは56%が残留、アイルランド隣接地方は残留多数と地方で相反する状況だった。イングランドとウェールズではともに離脱が53%。ウェールズではかつて石炭産業で栄えた東部で離脱多数・西部で残留多数であった。イングランドでは北部・中部で離脱多数、ロンドンでは残留が60%、ロンドン近傍の大都市圏でも残留多数であったが、中部・北部の圧倒的に多数の地方で離脱多数であった。英国人口6,500万のうち5,500万がイングランド、スコットランド540万、ウェールズ310万、北アイルランド190万である。イングランドの動向で離脱が決まってしまった。

イングランド中部・北部にはかつて栄えた工業地帯があり、米トランプ候補を大統領に押し上げた中西部の「さび付き地帯 Rust belt」と共通性のある地方を擁する。そうした旧工業地帯・田園地方・小都市・

農村で離脱多数、ロンドンやその周辺都市（大学都市を含む）、イングランド北部でもマンチェスターやリバプールのような大都市では残留多数、であった。

2) 貧富・学歴による分断　　イングランドではロンドンやその周辺など一人当たり所得の高い地方で残留が多数、労働者階級が多数居住する地方で離脱が多かった。イングランド北部・中部のブルーカラー階級は多数が離脱に投票した。学位保有者のシェアの高い地区ほど残留票のシェアが高く、低い地区ほど離脱票のシェアが高くなった。フランスの17年5月大統領選挙（決選投票）でも、低所得・低学歴層のシェアの高い投票区、またブルーカラー労働者のシェアの高い投票区ほど、マリーヌ・ルペン支持率が高かったのと共通する。

3) 世代による分断　　残留投票の割合は若い年齢層ほど高く、高齢者ほど低かった。18歳から24歳の若者は72%が残留、25歳から34歳では62%、35歳から44歳で52%であったが、45歳から64歳で約56%が離脱、65歳以上は60%が離脱、であった。しかし、若者は投票率が低く、高齢になるほど投票率が高くなった。数値は出口調査に依存していて、残留離脱の年代別パーセンテージはどのデータも共通だが、年齢層別の投票率データには違いがあり、55歳以上で離脱80%超としたものもあった。

若者はEU域内の人の自由移動を当然のことと受け止めている。たとえば、ギリシャの大卒予定者はロンドン、パリ、ベルリンなどの求人状況も見ている。イギリスの若者もEUの留学生交換制度（エラスムス計画など）などを使って多数が他のEU

諸国に留学する。事情によっては大陸のEU諸国に就職、と考えている。対して、高齢者は大英帝国時代へのノスタルジーを感じる人も多く、「英国ファースト」的発想が相当強いようだ。

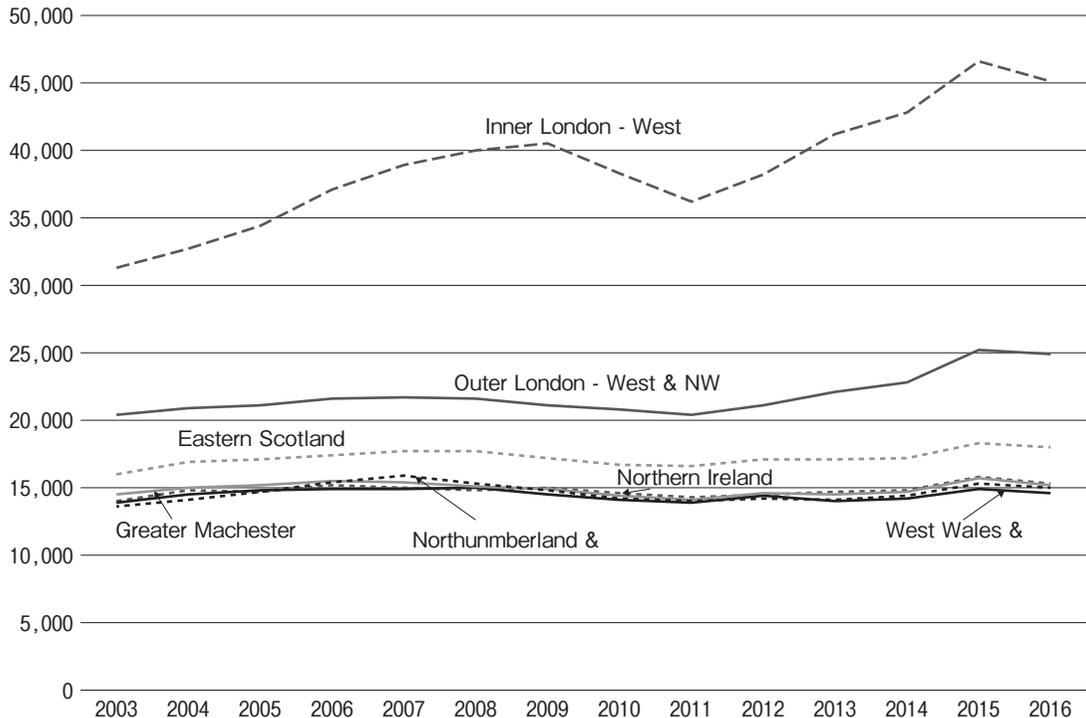
## 2. 所得の地方別格差

地方別の家計実質可処分所得（一人当たり換算）の推移（2003年～16年）を7地方について見てみよう<sup>1)</sup>。①その水準の最も高いインナーロンドン西（Inner-London West）、②ロンドン郊外西・西北（Outer-London West & North-west）、③スコットランド東部、④アイリッシュ海を隔ててアイルランドと向き合う西ウェールズ（West Wales and the Valley）、⑤イングランド北西部のグレイター・マンチェスター（Greater Manchester）、⑥日産工場のあるイングランド北東部（Northumberland & Tyne & Wear）、⑦北アイルランド、の7地方をEU統計局が発表する地方統計（NUTS 2レベル）から選んだ（図表1）。

すでに2003年インナーロンドン西の高さが際立ち、④～⑦地方の2倍をわずかに超える。その格差は09年までさらに広がった。インナーロンドン西以外の6地方は07年まで上昇した後、08年から11年まで4年連続で下落し、03年水準に戻ってしまった。リーマン危機の影響が残り、続いてユーロ危機の波及を受けたが、後述するように財政緊縮政策の効果も大きかった。インナーロンドン西はリーマン危機後2年間下落したが、05年水準までは下がらず、12年から再上昇して15年には④～⑥地方の3倍の水準となった。④～⑥の地方のトレンドは類似していて、そのトレンドは他の多くの地方と共通していた。

図表1 英地方の実質可処分所得（一人当たり）の推移—2003年～2016年

(単位：英ポンド)



〔出所〕 Eurostat. 2018年9月16日最終アップデート。

ロンドン郊外西・西北は③～⑦の地方より実質可処分所得水準がかなり高く、12年を底に15年まで上昇していて、インナーロンドン西にフォローしている。また③東スコットランドは北海油田の恵みもあり、④～⑦の地方と比べて高い。

英国の金融資本主義化（GDP生産に占める金融業（関連産業を含む）のシェア上昇と製造業シェアの低下）を象徴するのがインナーロンドン西の急激な可処分所得上昇である。世界金融センターであるロンドン金融市場はグローバル金融資本主義のメッカと言うべく、金融業（銀行・証券・保険）従事者のみでなく、不動産業者、会計士、弁護士、コンピューター関連などのハイテク技術者、起業家など多くの関連業種の高額所得層を抱えており、EU、米国を

はじめ世界中からそうした関連業種従事者が集合している。戦後1970年代までは最高所得税率が90%を超えていたが、サッチャー政権のネオリベラリズム政策により40%にまで引き下げられ、相続税率も大きく下げられた。富裕層の高所得は資産に転化し、勤労所得と並行して資産所得が増えていく構造になっている。ロンドン郊外もそうした所得を得ている人々が居住し、インナーロンドン西に追随する。イングランド北部や北アイルランドは工業地帯・田園地帯であり、かつて繁栄した都市でも住民の所得トレンドはインナーロンドン西とは別構造になっている。

これら地方の国民投票行動を見ると、①～③ではEU残留票が上回った。1万5,000£近傍の4地方のうち、北アイルランド（Northern

Ireland)は残留票が多数(北東部は離脱多数、南西部は残留多数に分裂)、グレーター・マンチェスターと西ウェールズも残留が多数であった。他方、イングランド北東部は離脱多数(日産工場のあるサンダーランドはこの地域に含まれるが、離脱票61.3%)であった。

地域の家計実質可処分所得水準の動きは平均値であるが、リーマン危機以降実質可処分所得は下落と停滞を動いており、ロンドンとの格差に対してイングランド北部地方の怒りを招いたと捉えることができる。平均値より下に分布する下層にとってはキャメロン政権(あるいはサッチャー以来の英政治)への怒りを爆発させたとみることができる。この「低所得階層の怒り」という要因はBrexitの分析に逸することのできない論点なのである。

### 3. キャメロン政権の財政緊縮政策との関連

家計実質可処分所得は07年まで全国的に上昇したが、リーマン危機により11年まで4年続きで下落し、インナーロンドン西以外で03年水準に戻った。③～⑦の地方では低下した所得の回復は鈍く、英国が「完全雇用復帰」といわれた15年にやや上昇したものの、16年には再び下落した。

リーマン危機後の長期にわたる実質所得水準の停滞にはキャメロン政権の財政緊縮政策が効いている。2010年労働党政権に代わったキャメロン保守党政権(自由民主党と連立)は、09年GDP比2桁となった財政赤字を10年後に黒字転換する目標をたて、直ちに緊縮に乗り出した。オズボーン財務相が12年に打ち出した緊縮財政政策は「戦後最も厳しい」といわれた。

この時期、米英独(ユーロ圏)はいずれも

リーマン危機対応で緩めた財政を緊縮に転換し、経済成長やデフレ回避などの政策目標は中央銀行の量的緩和策(QE)及び/またはマイナス金利政策に委ねられた<sup>2)</sup>。イングランド銀行は量的緩和(QE)を再開し景気を支えたが、経済成長率は11年1.6%から12年0.7%に下落、失業率は8%を越えた。金融自由化の下での証券トレーディングの原資産としてサブプライムローン拡大が進められ、それが限界に達するとサブプライム危機、そしてリーマン危機が爆発した。米金融資本の証券化商品の組成など野放図な行動や証券化商品の販売などにロンドン金融市場が深く関わっていた。その「不始末」の尻拭いに巨額の財政支出が投下され(巨額の債務を抱えた英銀大手ロイヤル・バンク・オブ・スコットランドRBSの事実上の国有化など)、他方で国民は財政緊縮政策による痛みをもろに受けることとなった。実質所得低下・失業率上昇の下での緊縮財政は下層の貧困化、中流の没落などを推し進め、勤労者層の反政府、反エリート意識を強めた<sup>3)</sup>。

緊縮は歳入増ではなく歳出削減に依存しており、福祉(生活保護、失業手当、子供ケアなど)、住居、医療、教育(学校教育、職業教育)などの大幅カットが継続した。実質所得を切り下げ、不況を深刻化させた。それは都市暴動など「左派」勢力による敵対的実力行動を誘発し、その左傾化を強めた。「2015年の労働党によるジェレミー・コービン氏の党首選出もこれらと無縁ではない<sup>4)</sup>。」内部に路線対立を抱えつつではあるが、労働党員はトニー・ブレア以来の都市型穏健左翼(「第3の道」)から産業国有化を唱える旧型労働組合主義へと転換したのである。

ユーロ圏では、ユーロ危機の激化を受けて、

12・13年マイナス成長、不況が深刻化し、英国のEU輸出も打撃を受けた。英国独立党(UKIP)と保守党内のEU懐疑派議員のEU離脱論が強まった。手を焼いたキャメロン首相は13年1月、保守党の単独政権を前提に「17年までのEU残留国民投票」を発表した。政局安定のために国の運命を賭けたのであり、政治リーダーにあるまじき判断であった。15年5月の総選挙では景気回復を背景に保守党が、事前の「英国政治混迷」予想を覆して過半数を制し、国民投票へと進むことにもなった。

それを見て、元ロンドン市長で人気の保守党議員ボリス・ジョンソンなどが離脱運動に転じ、嘘とデマをも材料にして大衆を煽ったのである。キャメロン首相・オズボーン財務相が残留キャンペーンの中核だったので、上で見たイングランド北部の反緊縮・反政府意識が離脱運動を盛り上げたと考えられる。

#### 4. 低可処分所得地方の残留支持に関して

それでは可処分所得水準が英国最低レベルの西ウェールズ、グレイター・マンチェスター、北アイルランドの残留支持多数をどうみればよいのだろうか。これは英国政治の重要問題なので、その点は次節で立ち入ることとし、ここではEU政策との関連を指摘しておきたい。マンチェスターは繊維産業の中心地だったが産業衰退により貧困地区となった。EUはリバプールと共に衰退産業地域活性化のモデル地区として1980年代末以降EU財政の地域政策資金を投入して復興に力を注ぎ、研究機関の立地など第3次産業を中軸によく活性化の兆しが見え始めた。経済開発の遅れている西ウェールズにもEUの地域政策資金が集中的に投下されている。

北アイルランドでは北東部で離脱票が過半、南西部で残留シェアが高い。可処分所得水準は南部と西部で北アイルランド平均より低い。EU地域政策の恩恵と並んで、EU単一市場の貢献が大きい。単一市場はアイルランド共和国との国境を取り払い、人の自由移動とあいまって、アイルランドの繁栄と共存できるメリットをもたらした。貿易の活発化のほかに、北アイルランド南部・西部からアイルランドへ国境を越えて通勤する勤労者(「通勤者」)は北アイルランド就業者の5%程度といわれている。英愛両国の農産物貿易の相互依存度も高い。北アイルランド政府は離脱後も自由移動の維持を強く望んでいる。宗教的にはアルスターなど北部にプロテスタント、南西部にカトリック教徒が多く、カトリック教徒を主たる支持基盤とするシンフェイン党はアイルランドとの統一を問う住民投票を要求している。

#### 5. グローバル化と英国のポピュリズム問題

Calantone/Stang [2017] は、統計分析をもとに西欧・北欧諸国のポピュリスト右派(ナショナリスト)政党の選挙における得票率上昇がグローバル化による中国からの輸入増大と相関関係を見いだせると主張した。だが、英国の製造業の衰退はすでに1980年代に北海油田発見後のボンド相場上昇により輸出産業に大打撃が及んだ事態に始まり、ネオリベラルのサッチャー政権が英国製造企業は潰れても雇用が維持されればよいという方針の下に外国企業の誘致を積極的に行ったことなど政策動向も関係していた。英国の製造業雇用者数が雇用全体に占めるシェアは1975年の33%から93年には約20%へ激減した。UKIPは1993年に活動を開始して

Brexit プロセスに見る英国国民分断について

イングランド南部の工業地帯で徐々に勢力を伸ばしていった。

上述の製造業雇用シェアはその後も急激に低下し、2015年に約10%と、米国と並んでG7最低レベルとなった。中国からの輸入増加の効果も否定できないが、技術革新（情報化、オートメーションなど）の影響も指摘される。また金融資本主義のグローバル化の影響により、ロンドンと地方の格差が拡大し、財政緊縮の強化されたリーマン危機後に、地方の反ロンドン・反中央エリート意識を強めた。

ポピュリズムの問題は、グローバル化、リーマン危機がもたらす中流・下層の貧困化・窮乏化が政策により救済されなかったことであろう。救済どころか、キャメロン政権の緊縮財政政策によって一層の悪化へと向かったのである。サッチャー政権以来の30年以上にわたる保守党（とトニー・ブレア政権の都市重視政策）が格差拡大を放置した点が最大の政策上の問題といえるであろう<sup>5)</sup>。先進国製造業の衰退については、技術革新とグローバル化の影響がもっとも強いと強調する見解もある。しかし、そうであっても、格差拡大・福祉悪化を放置し救済しようとしなかった政治・政権に対する怒りが事態を動かしたのだという最重要の事実を軽視するわけにはいかない。

## II. Brexit 国民投票の政治学

### 1. イギリス政治のジレンマ—EU と無関係の要素が離脱へ動かした—

英国政治研究者の若松邦弘 [2017] は Brexit 国民投票を1956年のスエズ危機と並ぶ戦後英国政治史上最大の失敗と評価した上で、そこに示

されたイギリス政治のジレンマについて貴重な分析を提示している。

「最終盤まで拮抗が伝えられたこの国民投票でも、結果を最終的に左右したのは、EU と関係の薄い、その意味で『便宜的な』離脱票である。／この点で、EU 国民投票は実際のところ、経済政策、さらに言えば財政政策をめぐる国民投票であった。その背後にはまず、国内の社会格差への手当に無関心であった過去30年のイギリス政治に対する不満がある。」第1に格差拡大に積極的な手を打たなかった政治への不満、さらに、金融危機後の財政緊縮政策がある。「緊縮対反緊縮」という分かり易い二項対立が国民の間に充満していた不満に分かり易い観点を提供し、英政治における明瞭な対立軸となった、と若松は言う。これは Brexit 国民投票に関する筆者のこれまでの分析とぴったり一致する。

ただし、若松はこのような格差批判・反緊縮の先鋭的な動きというより、むしろイングランド中部・北部に住む人々、とくに労働党支持の労働者と政治的無関心層が国民投票の結果を決めた、と指摘し、次のように言う。「これら『北部』と呼ばれる地域では地元経済の長年の不信を背景に、大都市中心の視点を持つ『ロンドンの財界・政界エリート』への不満が強い。スコットランド国民党 (SNP) の急伸も同根である。」スコットランドは従来労働党の強固な支持基盤であったが、2010年総選挙において SNP が全議席を独占し、労働党は惨敗した。「EU 国民投票に現れたイギリスの既存政治批判の理解に『右派』ナショナリストの性格を投影しようとするの間違う。この国民投票は、一義的には社会的保護主義の観点による『有権者の反乱』の性格を帯びていた<sup>6)</sup>。」

若松 [2017] は、国民投票をめぐる階級・階層分析を次のように展開する。

親 EU 派は、①保守党支持のプロビジネス高所得層、②大都市・中核都市の高めの所得階層（都市リベラル層）である。②はブレア政権期の労働党（ニューレーバー）に共感し、親 EU の自由民主党との間を揺れ動く傾向をもつ。

反 EU 派は、③大都市以外に居住する中高年齢層（とりわけ第 1 次産業依存の農漁村で EU 共通政策に対する不信感が強い）。イングランド東部の農漁村にはリバタリアン（自由至上主義）的な層が居住、④都市圏の低所得層（都市部の「下町保守」。自営業が典型的だが、保守党支持の労働者も含まれる）。17年初めの時点で UKIP 支持がもっとも高いのもこの都市部低所得層である。UKIP はリバタリアンではなく、ナショナリストである<sup>7)</sup>。EU 離脱で共闘していたとはいえ、ボリス・ジョンソンはリバタリアンで離脱後は「グローバル・ブリテン」の自由貿易、ファラージは反グローバル化・保護貿易主義を採用すると主張していた。

## 2. 国民意思と議会意思との食い違い

親 EU・反 EU と EU 残留・EU 離脱の境界は異なる、と若松は言う。なぜなら、反 EU ではあるが、EU 離脱までは求めない「EU 懐疑派」が存在するからである。この指摘は英国政治の混迷を考える上できわめて重要である。

このことは、下院議員にも当てはまる。保守党では親 EU はいないが、国民投票前日（6月22日）の調査では、保守党議員の支持は残留184名、離脱139名であった。上述の「プロビジネスの高所得層」などを地盤とする保守党議員は離脱まで求めない EU 懐疑派にとどまるか、いくらか親 EU 的でさえありうる。EU 国民投

票における選挙区の状況は、保守党では、残留支持80、離脱支持250と、大差で離脱支持の選挙区が多かった（2015年議会選挙で保守党議員を選出した330の選挙区について）。テレーザ・メイ首相は残留支持を示していたので、キャメロン辞任後の首相選出（下院議員による）では有利な地位にあったが、もともと EU に批判的な「隠れ離脱派」であって、残留派・離脱派双方に受け入れられる人物であった<sup>7)</sup>。

議員レベルと選挙区の乖離は労働党で保守党より遙かに大きかった。議員レベルでは労働党は残留218名、離脱11名であった。選挙区の状況はやはりまったく違っていて、労働党議員が選出された232選挙区では残留84、離脱148であった。2015年に党首に選ばれたジェレミー・コービンは「古くさいマルクス主義の爺さん」と揶揄されていて、40年間その主張がぶれていない希有な（というより奇跡的な）指導者である。反資本主義運動を担ってきた伝統的左派に属し、若松 [2017] によれば、都市急進派を支持基盤としているコービン党首は、基本的に大企業の利害に沿った資本主義的統合を進める EU に批判的である。15年の党首選で彼は「自分は EU 離脱派ではない」といいつつ、EU を痛烈に批判している。

「僕は彼らがギリシャにしたことに関して、EU に強い懐疑心を持っている。」「EU は欧州全体の労働者階級や労働者の権利を破壊するフリーマーケットのように運営されている<sup>8)</sup>。」

コービン党首は EU 国民投票では関与に消極的であった。労働党支持者の棄権の率が、保守党支持者と比較して、非常に高くなった理由の一つだったのは間違いない。そのため、親 EU の都市リベラルの労働党議員から国民投票後に厳しい批判が集中し、影の内閣メンバー22名が

辞任、所属下院議員の大半が党首不信任決議に賛成したため、就任から一年経たずして再度の党首選に追い込まれた（一般党員の支持多数で党首再選）。コービンは「民意に従う」との論理で英国のEU離脱方針に反対していないが、労働党議員の間にはコービンのEU残留に対する消極性に対して依然として批判が強い。

### 3. メイ首相のBrexit方針（ハードなBrexit)

国民投票後に大きな問題となったのは、いかなる離脱か（離脱の方式）ということだった。「ハードな離脱」なら、EU単一市場へのアクセスを失うが、EUからの移民流入を厳しく規制できる。それとも「ソフトな離脱」、つまり単一市場へのアクセスを確保し、EU移民の流入を認めるのか、という点だった。

メイ首相は16年10月に「ハード」をほのめかし（英ポンド暴落）、17年1月17日演説で離脱方針を明らかにした。概要は次の通り。

- 1) ハードBrexit（首相の用語は“clean Brexit”）を採用し、「EU法域から離脱する」。EU単一市場に残ると移民規制を強化できない。
- 2) 離脱交渉と並行してEUとFTA（自由貿易協定）交渉を進める（離脱後のEU英国FTAについての交渉）。
- 3) 「世界とFTAを結ぶ」。相手国として、「中国、湾岸諸国、豪、NZ、インド、米国」をあげた。
- 4) EUと「無関税貿易を継続する」（“tariff-free”+“as frictionless as possible” trade with EU）。
- 5) 離脱後に「移行期間」を設定し、産業部門についてはEUとの関係を持続。「将来関

係協定」の発効をもって全面的に離脱する。

- 6) 「悪いディールになるくらいならディール無しの方が良い（“No deal is better than bad deal.”）。「合意なき離脱」の可能性を示唆した。

若干の注釈が必要であろう。

まず、4)の意味だが、EU関税同盟への部分参加の要求と解釈された。英国が離脱後にEU関税同盟に残ると、2)で名指しした諸国とFTA交渉を進めることはできない、なぜなら、関税権はEUが保有しているからである。そこで、EUと若干の部門（たとえば貿易関係の濃密な自動車部門など）のみをEU関税同盟に残し、英EU間の税関チェックと原産地規則の障壁を最大限少なくする、しかも、EU外の諸国とFTA交渉を行うという意図であろう。EUの欧州議会の対英離脱交渉の責任者フェルホフスタット氏（元ベルギー首相）は直ちに「いいとこ取りは許されない」と反論している。

2)と5)は、リスボン条約（EU基本条約）の離脱条項に関わる。第50条3項により、英国はEUに離脱通告してから2年後に離脱協定により離脱する。メイ首相は、5)において2年後の離脱の直後に移行期間に入り、産業部門は従前のEUとの関係を継続するが、英政府は「将来関係協定」を交渉し、その発効をもって全面的に離脱、という道筋を描いたのである。2)では英政府がEUに離脱通告して離脱交渉を始めるのと並行して、米中印豪など諸外国とのFTA交渉を開始するとしている。だが、それは第50条2項の規定を超えるもので、「いいとこ取り」に含まれる。移行期間をEU側は承認したが、2)を拒否することになった。これについては、後述する。

6)の「No deal」とは「合意なき離脱」を

意味するので、この表現は物議を醸した。合意なき離脱になれば、英国はWTO加盟国となるが、他の多数のWTO加盟国との関係は定まっていないうし、EUとの貿易を離脱後どう進めるのかも不明のまま放置される。イギリスが大混乱に陥るのは間違いない（EU側も被害甚大である）。だが、“No deal is …”の一文は英国の人口に膾炙することとなり、その後の英世論に影響を及ぼしたのである。

メイ首相（英政府）は英議会に宛てて2月2日に公式文書で12項目の離脱交渉方針を提出した。1月17日のメイ演説に追加されたのは、アイルランド島の自由移動の確保（北アイルランドとアイルランド共和国国境でのモノと人の自由移動）、英EU双方で在住市民の権利保護、EUとの科学技術協力、テロとの戦いにおける協力、であった<sup>9)</sup>。

ウンケルEU委員長はメイ首相と会見した後、その余りの楽観的な見方に驚き、「別の宇宙の人ではないかと思った」と述べている。1月17日（および2月2日の公式文書）の方針は確かに英国に都合のよい要求を並べていて、第50条の規定を超えている。とりわけ、メイ演説の2)の離脱協定交渉と将来関係交渉を並行して進める提案について、EU側の交渉代表ミシェル・バルニエ（フランス元外相、欧州委員会の単一市場コミッショナーなどを歴任）は、「まず離脱協定、他の項目はその後」と厳格な段階方式を明言し、メイ首相の提案を拒否した。17年3月29日メイ首相は離脱を欧州理事会（EU首脳会議）に通知し、それを受けて4月29日に開催されたEU27首脳会議は全会一致でバルニエの主張を支持した<sup>10)</sup>。英政府も17年6月19日の第1回交渉でEU側の主張を受け入れた。

リスボン条約第50条2項には「EUは離脱予定の加盟国とEUとの将来関係の枠組みを考慮しながら、……離脱協定を交渉し、締結する」とある。離脱までの2年間に交渉では、英国とEUは離脱協定を結び、かつ「将来関係の枠組み」について合意する。その後、「移行期間」に入り、英産業は従前の環境を保障されつつ離脱の準備を進める。英政府とEUは「将来関係の枠組み」合意に基づいて「将来関係協定」について交渉し、双方の協定承認による発効をもって英国は全面的にEUから離脱するのである。

### Ⅲ. 2017年6月英国総選挙における展開

#### 1. メイ首相の政治方針

キャメロン首相が国民投票敗北の責任をとって辞任した後、保守党内の党首選挙が実施され、メイ内相が新首相に選ばれた。メイ氏は16年7月11日バーミンガムでの事実上の就任演説において3つの柱を重視すると述べた。①すべての人のための国家ビジョン、②党内と国家の結束、③EUとの離脱交渉に向けた強いリーダーシップ、である。優先的に取り組むのは社会的弱者に配慮した政策運営だと強調した。「少ない特権階級のためだけでなくすべての人のために機能する国家」を実現するというのである<sup>11)</sup>。

しかし、メイ首相が訴えた「党内と国家の結束」は自由な言論の封じ込めによる見せかけの結束へと転じていった。国民投票で決まったEU離脱は「国民の意志（“will of the people”）」であるから、メイ政権の離脱方針を批

判するのは「国民の意志への反逆」だと決めつけ、その世論抑圧は段々強まった。この世論抑圧には17年2月ジョン・メージャー元首相（保守党）が警鐘を鳴らしたほどだった。自由な議論の封じ込めに「非国民」を使うのかと筆者はイギリス民主主義の認識を引き下げたのだが、世論を抑え込んで離脱交渉に進めば、国民は否応なく政府を支援するという政権の見立てだったと思われる。

## 2. 保守党の大敗と労働党の躍進

世論調査では国民投票後、労働党、UKIP が低下し、それを取り込んで17年に入ると保守党支持は40%を超え、4月上旬の地方選挙で保守党は500議席を越える増、UKIP は140議席を減らし当選わずか1、分裂した労働党も300以上議席を減らした。世論調査で保守党と労働党の支持率の差は20ポイントを超え、総選挙なら保守党圧勝と誰もが認めた時点で、メイ首相は約束を翻し、6月8日の総選挙実施を決めた（4月18日）。圧勝して離脱交渉を有利に進めると欲が出たのである。だが、総選挙のキャンペーンが始まると、労働党支持が急上昇し、保守党支持は低下した。総選挙となれば言論封じ込めは成り立たない。各政党はマニフェスト（政権公約）を公表し、相互に批判しあうからである。

メイ政権のマニフェストはキャメロン政権の財政緊縮を継承していた。国立施設（病院）で無料の治療を保障したNHS（National Health Service）が予算不足のため医師不足（医師の4分の1は移民）・看護師不足で窮状に陥っているのに改善措置を講じることもなく、公立学校予算・政府機関支出の大幅削減も継続する方針だった。10万ポンド以上の資産をもつ家庭の

自宅療養に政府は財政支援しないという高齢者自宅療養の自己負担提案には批判が集中した。10万ポンドの資産には住宅が含まれるので、政府は非常に多くの家計の寝たきり老人などの療養費から手を引く、というのであり、「究極の予算削減措置」、「痴呆症税」との批判が高齢者・草の根国民から沸き上がり、大反発にあわてたメイ首相は4日後に撤回を表明した。就任以来「すべての国民のための政治」、「貧困者への配慮優先」、などとメイ首相は繰り返したが、そうした政策はとられなかった。投票日の10日前に「メイ首相は嘘つき」が一躍ヒット曲に躍り出た。選挙プロセスにおける国民のムードの推移を推測できる。

労働党のマニフェストは対照的に“*For the many, not the few*”をタイトルに、高福祉政策、緊縮財政政策廃止、大学授業料無料化、ソフトなEU離脱などを提案しており、分裂を返上して党が一体となって選挙運動を展開、コービン党首は40年間変わらぬ信念と政策が若者にヒットし、その熱狂的な歓迎と支持を受けることができた。その歓迎ぶりは「チャーチル以来」といわれたが、投票分析がそれを実証している。18～24歳は62%が労働党、保守党は27%、25～34歳は56%労働党、保守党27%、35～44歳は49%労働党、保守党は33%、保守党支持は55～64歳で51%、65歳以上で61%であり<sup>12)</sup>、「年金生活者の党」になったと評価された。保守党議員は13議席を減らして317人となり、過半数を割り込んだ。労働党は30議席増の262人、スコットランド国民党は21議席減の35、自由民主党は4議席増の12となった。UKIPは唯一の議席を失った。

EU離脱交渉での強い姿勢をアピールすれば支持を得られるとメイ政権が考えていたとすれ

ば、とんだ見当違いであった。口先でだけ国民全体のための政策を唱えながら、キャメロン政権の財政緊縮路線をメイ政権が、継承・強化する選挙公約を打ち出したことが、中流・下流層のみでなく高年齢層以外の広汎な国民の怒りを呼び起こした。Brexit 国民投票においても、残留を主張したキャメロン政権に対して、格差・福祉に対する中流・下流層、労働者層の怒りが政権の主張する EU 残留への反対となって噴出した。17年6月の総選挙では、メイ政権の緊縮財政への批判票となり、福祉路線を強調した労働党への支持となった。

こうして、格差・福祉争点がメイ政権を少数与党に追い込み、その後のメイ政権の EU 離脱交渉や離脱プロセスに甚大な影響を及ぼすことになった。このことは、国民投票後の英国政治の分析を EU 離脱争点への単線化によって進めることの危うさを物語る。離脱争点によりすっきり説明されるケースもありえよう。だが、総合的に捉える場合には格差・福祉争点との関わりを忘れてはならない。それはポピュリズム運動として英国の EU 離脱問題を捉えるということでもある。

### 3. 「EU 争点」の多義性と複数争点

若松 [2017] は「EU 争点の浮上は、財政緊縮を争点に展開してきた近年のイギリス政治の様相を一変させた<sup>13)</sup>」と指摘する。反 EU の保守党の一体性が形成され、親 EU・反 EU が並存する労働党内の亀裂のゆえに、労働党が苦境に追いやられる、逆に反 EU の UKIP と親 EU の自由民主党では EU 争点がないため追い風とも見られる、としている。

だが、この「EU 争点への収斂」論にはいくつかの疑問を感じざるをえない。

第1に、「イギリス政治の様相」が一変し、EU 争点に収斂したと捉えるのは、格差・福祉争点が Brexit 国民投票を動かしたと捉える若松の認識と整合的といえるだろうか。格差・福祉争点から EU 争点への移行、という認識には首をかしげざるをえない。格差・福祉問題が Brexit 国民投票の隠された主題であり、その問題は英国の「ポピュリズム状況」から生じていた。そうだとすれば、ポピュリズム状況が続く限り争点性を失ってしまうことはないのではないか<sup>14)</sup>。17年6月の総選挙ではその争点が再び決定的となった。

第2に、「反 EU の保守党の一体性」という認識は、17年3月という英国での「離脱ユーフォリア」期を一般化しすぎている。保守党議員は「全員が反 EU」イデオロギーに染まっていたとはいえ、信念離脱グループ（何が起きても EU 離脱を唱える）と「離脱は行きすぎ」と経済的損得を優先的に考慮する損得グループに分かれていた。両グループには中核となる議員はいるものの、多くの議員は事情と状況に応じてグループ間を移動する。

17年春には、メイ首相の1月17日提案と保守党の2月文書が示すように、保守党政権の「いいとこ取り」の離脱要求が提出されており、「経済規模世界第5位の英国に大きく輸出依存しているドイツなどが譲歩する」というような、英国民には快感を与えるが実は手前勝手な認識がまかり通っていた時期であった。それが信念離脱グループと損得グループの差異と対抗関係を覆い隠していたに過ぎない。

さらに離脱の現実を告げる離脱協定案の交渉以前の時期だったことも考慮せざるを得ない。GDP で英国の5倍、人口で7倍の EU27 が英国の切り崩し作戦を跳ね返して一体的に対抗すれ

ば、英国の不利は避けられないが、若松 [2017] はその執筆時、その現実には保守党はまだ直面していなかったからである。その後のプロセスでは EU との合意離脱を目指すメイ首相と、合意なき離脱を強行して止むなしとする保守党議員・保守党重鎮との間に和解不可能の亀裂が現れた。

このように EU 争点の内部に矛盾が含まれていて、相対立し、事情と状況によって主要な問題が決まってしまう。そして、17年6月総選挙のように全体的な政策が問われるケースでは EU 争点を押しのけて格差・福祉争点が支配的となり、その結果がその後の Brexit プロセスに支配的な影響を及ぼす。この2つの争点のダイナミズムを定式化するには至らないが、複数争点の視角を堅持することの必要性を主張することはできるのである。

## IV. 離脱プロセスにおける英国政治の混迷と若干の展望

### 1. 離脱協定案

EU 条約第50条2項「EU は離脱予定の加盟国と EU との将来関係の枠組みを考慮しながら、……離脱協定を交渉し、締結する」に従って、英国と EU は19年3月末の英離脱前に、①離脱協定、②将来関係の枠組み、の2つに合意しなければならない。「将来関係の枠組み」は政治宣言にまとめられた。英 EU 双方は離脱協定（法的拘束力を持つ）と政治宣言（法的拘束力はないが、将来関係協定の交渉のベースとなる）を承認して、移行期間に移り、そこで将来関係協定を交渉することになった。

離脱協定は585ページの膨大な文書である。

EU 市民（在英 EU 市民と在 EU 英国国民）の権利、離脱に関わる諸問題、移行（期間）、離脱に伴う清算金、制度問題（紛争処理や EU 司法裁判所問題など）について第2部から第6部に定め、さらに条約議定書で北アイルランドとアイルランド共和国の国境の厳格な管理（「ハードな国境」）を回避するための安全策などを規定している。以下で3つの主要なテーマについて、ごく簡単にポイントのみ述べておこう。

- 1) 在英 EU 市民と在 EU 英国国民の権利保障  
英離脱後も居住・社会保障などの権利を保持する。同じ EU 加盟国に5年以上居住した人は永住権の申請が可能となる。離脱協定第2部に詳細な規定がある。
- 2) 離脱に伴う清算金  
英国は2014年～20年の EU 中期予算枠組みの途中で離脱するので中期予算に関する支払義務が残る、また英国人の EU 職員の退職金や年金の支払い問題も残る。それらに伴う清算金は、協定に具体的な数字はないが、英議会はネットで420億£と見積もっている。協定第3部に規定。英議会によれば、19・20年の予算関係が180億£、人に関わる支払いが100億£、その他210億ポンド、人に関わらない受け取り70億£、ネット額で420億£の払込みとなる。払込は2025年ごろに一段落するが、すべて終了するのは2064年とされている<sup>15)</sup>。

以上2点については、EU と英国の間で一応合意ができていて、英議会もそれなりに納得していると思われる。他方、北アイルランドとアイルランド共和国の国境で「ハードな国境」を回避するための安全策（backstop）については、英国の事実上の EU 関税同盟残留と並んで、2019年離脱直前の英議会議決の最大の問題

点となった。

人の自由移動は北アイルランド／アイルランド間の「共通往来地域」がEU加盟前から形成されていて、離脱後も持続する。だが、モノの移動をチェックする検問所など「物理的施設」が国境にでき（これを「ハードな国境」と表現する）、税関職員や警官・軍隊などで守られる国境防護の制度となる。

「共通往来地域」は英国のEU加盟前からの制度だが、それにもかかわらず、北アイルランドではカトリックとプロテスタントの間に宗教戦争が続き、1960年代末からの30年間で3,000人を超える死者を出し、ロンドンでも爆弾闘争などが起きた。北アイルランド紛争は英政治の長年の悩みの種だったのである。宗教に民族問題が絡んでいた。プロテスタントの多くはイングランド・スコットランド出身の祖先をもち、カトリックはアイルランド系であった。前者は人口も多く、後者を差別し、英政府（英軍）の支持を受けた。反発したカトリック系から武装闘争が仕掛けられた。この紛争の根拠をEUの単一市場統合が大きく緩和した。

税関など「ハードな国境」が北アイルランド／アイルランド共和国の間になれば、この共存共栄を崩し、宗教戦争の過去へ戻りかねない。その回避は英EU双方の合意となっていた。問題はそれをいかに実現するかである。英国がEUを離脱すれば国境が復活して当然なのに、それを回避するというのだから、正常な解はありえない。曲がりくねる解にならざるをえないのだが、それが本当の解たりえるのか、という判断の問題になる。

ヒトの自由移動に「共通往来地域」で対応できると仮定しても、モノの自由移動には関税障壁と非関税障壁（規制関係と間接税制の違い）

が立ちほだかる。そこでメイ首相は一定期間EU関税同盟に英国全体が参加すると表明した。それでも、非関税障壁が残る。双方の交渉の末に、北アイルランドは基本的にEU単一市場に残る（アイルランドと共通条件）ことで、検問所などの必要のない「ソフトな国境」ととどめることで合意した。だが、そうすると、単一市場に残る北アイルランドと単一市場を離脱する大ブリテン島の間（アイルランド海）に経済的な国境ができて、輸出入のチェックなどが生じる。チェックは税関ではなく工場レベルやアイルランド海を航行する船上で実施されるが、それでも英国は「一国二制度」的な構成になる。

この制度をめぐる交渉が続いたが、英政府は最長でも移行期間終了までの一時的な制度にとどめ、将来関係協定でそれを確定する方針を示した。だが、EUは移行期間に将来関係協定の合意ができない事態を想定し、双方で合意ができるまで保険（「バックストップ」）としてこの制度が適用され続け、廃止には英EUの合意が必要という条件に固執した。つまり、EUはその制度の廃止に対する拒否権をもつ。ハイテクを用いるなどして北アイルランドに「ハードな国境」を不用にするというアイデアも出されたが、実現可能かどうかの確認は難しい。したがって、英国はさしあたりEU関税同盟（共通通商政策）に拘束され、外国との自由貿易協定を自由に結ぶことはできない。また、アイルランド海の経済的国境は「バックストップ」によりEU側が同意しない限り持続する。

「憲法的一体性が損なわれる」と、英議会で猛反発が起きた。離脱協定案が3度にわたり大差で否決された最大の原因は、この関税同盟残存と北アイルランド国境問題対応が英国の自由な行動（外国とのFTA協定締結など）と一体

Brexit プロセスに見る英国国民分断について

性を損ない、英国は長期にわたって EU から自由になれない将来事態への反発であった。

しかし、ではどのような解決策を英議会は準備できるのかとなると、妙案はないとみてよいだろう。英国が EU を離脱すれば当然生じるはずの「ハードな国境」を、「永遠に (on permanent footing)」つぐらない (政治宣言第19項) というのだから、そもそも無理がある。その無理を通そうとすれば、アイリッシュ海に経済的国境を引くしかないのではないか。

英国が EU からの「自由」を確保するには「合意なき離脱」路線がある。EU と合意を結ばないで勝手に離脱すれば、EU に縛られることはない。だが、それによって、「ハードな国境」をつぐらないという英 EU 合意も消し飛んでしまう。「合意なき離脱」は、言うまでもないことだが、英国と EU の経済のみならずあらゆる関係を切断することを意味する。経済的ダメージは英 EU 双方で大きい。英国の EU への貿易依存度は50%超 (EU27の英依存度は15%程度)、GDPで英国の5倍、人口で7倍のEUとケンカ別れすれば、英国経済のダメージはEU側より遙かに大きい。イングランド銀行は、最悪のケースでは、離脱の初年度に英経済は一時的に最大マイナス8%下落と警鐘を鳴らした。19年3月のIMFの予測はマイナス3%台と落ち込み幅はイングランド銀行予測よりマイルドだが、それでも、英経済はリーマンショック以来の大ダメージを受け、回復の見通しも厳しいものがある。

Brexit 方針の混迷する英議会も、その「示唆的投票 (indicative vote) (議会の支持の動向を探るための投票。法的拘束力はない) において、19年3月27日400対160、4月1日には422対139で、合意なき離脱に拒否反応を示し

た<sup>16)</sup>。

## 2. 離脱合意の採択に関する英国議会の 大混迷

メイ首相が EU と交渉して合意した離脱協定案は合意なき離脱といった事態を回避するためにやむを得ない妥協を受け入れた結果であったが、英議会は拒否反応を示した。

離脱協定案と政治宣言を合わせて「離脱合意」とよぶことにする。それは、18年にはメイ政権からの閣僚の離脱や反対を呼び起こしていたが、議会の承認においても3度にわたって否決され、英政府・英議会の混迷は手が付けられないほどとなった。

第1回目の議会採決は1月15日、賛成202票、反対432票と230票差、政府提案としては前例のない票差で、政府の「歴史的敗北」となった。与党保守党議員の3分の1以上 (118票) が反対した。労働党、SNP など野党議員はほぼすべて反対、与党 DUP10名も反対にまわった。メイ首相は EU 側と再交渉したが、譲歩は限定的で、3月12日の第2回議会採決でも149票差で否決、3度目の3月29日メイ首相は「採択後に辞任」と表明、次期首相を狙う強硬離脱派のボリス・ジョンソンなどが賛成にまわったが、賛成286、反対344、58票差で否決された。与党では、保守党「強硬離脱派」28人、DUP10人が反対にまわった。DUP 議員からは、「政府案より EU 残留のほうがましだ」との声も聞かれた。賛否の票差の縮小は保守党議員の賛成への転換によるものであり、野党は3回とも“Tory Brexit”への反対を貫いた。

野党にも党内事情がある。EU 残留・再国民投票でまとまっている自由民主党 (LDP) は当然にもメイ首相の合意離脱を拒否する。労働党

コービン党首は、「多数の意思」である EU 離脱は受け入れるが、党内の親 EU・EU 残留グループへの配慮から離脱後も EU との関税同盟維持・単一市場への残留を主張している。「いいとこ取り」なのだが、対 EU 交渉の問題は無視しているようだ。“Tory Brexit” に妥協すると党分裂へと進みかねない (EU 残留の 8 名がすでに離党し、保守党離脱の親 EU 議員 3 名とともに、親 EU の「Change UK」党を形成している)。

メイ首相が離脱合意の議会承認後の辞任を表明したことで首相の権威はさらに低下し、離脱合意の議会承認は困難の度を増した、との見方が多い。政界は「メイ以後」を考える。次の首相候補のトップはボリス・ジョンソンだという。たとえば、メイ首相が協議をもちかけた労働党コービン党首は、英国の永続的な関税同盟残留でメイ首相と合意しても、強硬離脱派のジョンソンが首相になれば反故にしてしまう可能性が高いと考えて、メイ首相との妥協よりは“Tory Brexit” 反対路線を貫く。そうして、総選挙を展望する方が多くの残留派議員を抱える労働党のリーダーとして安泰である。

政党支持率 (Yougov の世論調査) を見ると、19 年に入りメイ首相の離脱方針の混迷に合わせて保守党支持率は急激に低下、4 月末には労働党 30%、保守党 27%、UKIP とケンカ別れしたナイジェル・ファラージ元党首が立ち上げた Brexit 党が 14% と LDP の 11% を上回る。

EU はメイ首相の申請を受けて 10 月末まで英離脱の期限を延期した。離脱合意の議会採択の見通しはたっており、再国民投票、総選挙、合意なき離脱など多くの可能性がある。19 年 5 月 2 日の地方選挙 (イングランドと北アイルランド) で保守党大敗 (改選前の約 4,900 議席か

ら 1,300 議席減)、労働党もその有利な状況を利用できず議席減を被ったため、両党が離脱合意を議会で承認し、欧州議会選挙を実施することなく 6 月 1 日に離脱するとの予想も出ているが、コービン党首がその道に踏み出すのは難しいと思われる。こうして、メイ政権が離脱問題をどう決着させるのかの予想はまったく立たない。

## おわりに

Brexit 問題の解説は、そのプロセスなどをいろいろと解説する「EU 離脱争点」からのアプローチが圧倒的に多い。しかし、Brexit 国民投票は「格差・福祉争点」を入れないと正しい理解に到達できない。これら 2 つの複数争点を組み合わせることで初めて正しい理解に到達できるという視角から、本稿では、国民投票に現れた英国国民の分断を手がかりに、地方間格差をとりわけ重視した (地方の実質可処分所得の推移をもって表現)。それによって、英国最高の実質可処分所得を誇るインナーロンドン西が突出した所得上昇を実現する一方で、多くの地方は 12 年に 03 年水準に逆戻りしている事実を明らかにし、そのかなりの部分をキャメロン政権の財政緊縮政策に帰着させた。

リーマン危機後の英国には、インナーロンドン西のように危機前と類似の所得上昇を遂げた金融資本主義の中核地区と、多くの地方との格差拡大、つまりポピュリズム状況が生み出され、それが、16 年 6 月の国民投票において僅差ながら離脱多数の投票結果を生み出したと推論できるのである。この「格差・福祉争点」は翌 17 年 6 月の総選挙に再び英国政治の主要な矛盾として浮上し、メイ首相の保守党を大敗させ、

Brexit プロセスに見る英国国民分断について

その後の Brexit プロセスに甚大な影響を及ぼすこととなった。

このように、Brexit プロセスは複数争点の視角から捉えなければならない、と本稿は主張したのである。第2に、Brexit プロセスにおいて「離脱争点」の全面化というような単独争点視角は一時的な情勢を一般化する誤りに陥っていると批判した。反EU・親EUといった「EU 離脱争点」の視角だけでは、Brexit の発生理由もそのプロセスがここまで混迷する理由も捉えきれない、そのことを、複数争点の視角から英国の Brexit プロセスを捉え直すことによって、EU 離脱に対する分析視角に問題提起を行ったのである。

#### 補論 将来関係に関する政治宣言における金融サービスの規定と合意なき離脱に対する金融界の対策について

「英 EU 間の将来関係の枠組みを設定する政治宣言」は、「はじめに (Introduction)」の第2項で、ルールに基づく国際秩序 (多国間主義など) をはじめ双方が守るべき価値を列挙し、それらの価値と利害への内外の脅威に対抗して協力を進めるとうたい、続く第3項で、①貿易・経済協力、②法の執行と刑事司法、③安全保障と防衛およびより広汎な分野、という3分野でのパートナーシップのパラメーターを政治宣言は打ち立てると宣言する。将来関係はこの3分野を包摂する非常に広汎な協力体制を考慮していると見ることができよう。

政治宣言の構成は次のようになっている。

はじめに

第I部 前置き I 協力のベース II 共同利害の分野

第II部 経済的パートナーシップ I から XIV まで (物品, サービス, 知財, 運輸, 漁業, グローバル協力など)

第III部 安全保障パートナーシップ I から IV まで (警察刑事司法, 外交政策・安保・防衛, テーマ別協力など)

第IV部 制度的および他の水平的取り決め I ~ III (双方の協議方式, 紛争処理など)

第V部 先行きプロセス 離脱前, 離脱後の双方の行動の概要など

政治宣言の第II部IVは「金融サービス」を取り上げ、第37項から39項まで3つの項目を当てている。翻訳し、若干の注釈を加えておこう。

「38. 英 EU 双方は、第3国の規制及び監督の制度を当該目的にとって同等であると判断できる同等性枠組み (equivalence framework) を将来設定することに留意して、英国の EU 離脱後できるだけ早くそれらの枠組みの下で相互に同等性を評価する作業をスタートすべきである。双方は2020年6月以前にこれらの評価を終結するよう努力する。」

EU 加盟国は単一市場統合において金融サービス企業の自由移動を実現した。EU の設定した条件を満たしいずれかの国で金融サービス経営の許可を得ることができれば、単一パスポートを取得でき、他の加盟国で自国と同じように金融活動を営むことができる。ただし、健全性の監督は母国監督制が採用されて、本店の所在する国の監督当局が支店を監督する (銀行の流動性など金融政策に関わる若干の項目は受入国当局が監督)。子会社は進出先の国の機関となるので、進出国の監督に服する (支店と扱いが異なる)。

英国が EU を離脱すると、英国所在の金融機

関はこの単一パスポート制を利用できなくなる。これまでの欧州ビジネスを継続しようとするか、EU27カ国のいずれかに子会社を設置するか、英国からEU27へのビジネスを継続するか、いずれかである。後者のケースで使われる制度が同等性枠組みである。

第3国、たとえば日本の金融規制と監督の制度がEUと同等であるとEU（欧州委員会）が認めれば、日本の金融機関は日本の金融規制・監督に従うことにより、EUで営業できるようになる。離脱後英国（所在）の金融機関はこの同等性制度を援用してEU27でビジネスを行うことができる。第38項はその同等性の評価を英EUでできるだけ速やかに開始し、英国が移行期間の延期を申請する期限である20年7月1日より前に同等性評価を終了すべく努力しようというのである。移行期間は英国の申請により22年末まで延期可能であるから、申請がなされれば、同等性評価の期限も延ばされることになるかもしれない。

EUでは金融の部門ごとに法令が定められていて、法令毎に同等性をどのような場合に、どのような基準に基づいて、またどの程度まで第3国の規制・監督を同等とみなせるかが定められている。同等性の承認については第3国の要請を受けて、欧州委員会が同等性の評価を行い、承認する<sup>17)</sup>。

ただし、同等性制度の承認には時間がかかり、また活動範囲は部門毎（EU法令毎）に違って、使いやすい制度とは必ずしも言えない。スイスの金融機関はEUに子会社を設置して単一パスポートを取得して活動している。日本の金融機関も、三井住友銀行はフランクフルトに子会社を設立して単一パスポートを取得、みずほFGもフランクフルトで現地法人を

設立し単一パスポート取得、三菱UFJFGはアムステルダムで銀行免許を取得していたが、新たに証券業務の拠点をアムステルダムに設立（ロンドンから移転）、など、単一パスポート制度の利用に動いた<sup>18)</sup>。

とはいえ、英国所在の保険会社が大陸居住者と保険契約をしている場合、EUの一般データ保護規則GDPRにより個人情報の移転に問題が生じる可能性など、細かく見ていくと、多くの分野で問題が生じる。英国所在の金融機関が同等性制度を活用してEUで活動できるように、規制・監督の接近などで英EU双方の協議と協力が不可欠である。またこれまでEUの金融機関のストレステストはECBとEBAによって担われてきたが、英離脱でどうなるのか。EBAはバリ移転が決まっている。英EU双方の協議事項は数多い。第39項はそれらのことを念頭に、協力・協議に言及する。

「39. 双方は、規制と監督に関する密接かつ体系的な協力が双方の利益であることに合意する。この協力は経済的パートナーシップと規制の自主性、透明性、安定性の諸原則に基づくべきである。その協力には、政策レベルと実務レベル双方で、同等性決定の採択・中止及び離脱のプロセスにおける透明性と適切な協議、情報交換、及び規制イニシアティブとその他の相互利益に関する協議が含まれるべきである。」

銀行の預金・貸出や決済サービスなどは同等性枠組みに含まれないが、合意なき離脱によって混乱すれば、金融市場の安定、投資家・消費者保護などに反する事態になる。金融業企業、金融市場、監督機関のいずれにとっても欠かせない重要な分野である。第37項はその問題を取り上げている。

「37. 英EU双方は、双方の規制および意思

決定の自立性を尊重し、かつ同等性決定 (equivalence decisions) を行う双方の能力を尊重しつつも、金融安定、市場の統合性、投資家と消費者の保護と公正な競争を維持することにコミットしている。このことは、必要な場合に健全性保持のための措置を採用あるいは維持する双方の能力を侵害するものではない。双方は規制及び監督に関わる事項に関し国際機関において緊密に協力することに合意する。」

19年に入ると、英議会の離脱合意の承認拒否により、合意なき離脱のおそれが生じた。それに対して、(1) 19年3月に欧州銀行監督機構EBAは英国の金融機関がEU域内に保有する預金を保護できるようにEU加盟国に要請、(2) イングランド銀行BOEは同じく19年3月TLTRO (ECBによるユーロ域内銀行への的を絞った長期リファイナンスオペ) のスキームによる英国金融機関に対するユーロ資金供給の流動性バッファを可能とした、(3) 19年2月18日欧州証券市場監督機構ESMAは「英国の合意なき離脱の場合もEU27カ国の業者はロンドンの清算・決済機構を通して決済できる」と発表した。(4) BOEや米商品先物取引委員会CFTCは英離脱後もデリバティブ取引・清算ができると決めた<sup>19)</sup>。

このように第37項に規定されたコミットメントはすでにいくつかの分野で具体化しているのである。

#### 注

- 1) 家計の実質可処分所得は、家計が受け取った所得から税支払いを引き去り、地方の消費者物価上昇率などを考慮した実質値である。EU統計局 (Eurostat) の地方別可処分所得統計 (NUTS 2 レベル) による。
- 2) イングランド銀行のQEについては、齋藤美彦 [2014] を参照。ユーロ圏のQEの発動は2015年にずれ込んだが、これについては拙稿 [2017] において説明した。
- 3) 英保守党政権の財政緊縮政策が中下層に及ぼした影響

についてはブレイディみかこ [2016] の現地レポートが衝撃的である。青テントが急増し、NPOの緊急食糧支援を受ける人は7年間で2.5万人から110万人に増えた。フィナンシャル・タイムズ (10 July 2017) によれば、路上生活者は2010→16年でイングランド2.2倍、North West, South Eastで3倍超、ロンドン2.2倍。同じ期間にホームレスがイングランド南部・中部ほぼ全域で増加した。

- 4) 若松邦弘 [2017], 6ページ。
- 5) EU先進国におけるポピュリズム問題については、拙稿 [2019] を参照
- 6) 若松 [2017], 6ページ。農業村の反EUの強さの原因について、EU政策からの要因を指摘しておく。まず漁村では共通漁業政策への反発がある。自国の領海に他のEU諸国の漁船団が侵入するため漁民の反発はどの国でも強い。ノルウェーとアイスランドのEU非参加の一因ともなっている。農業では、EU共通農業政策 (CAP) の資金が新加盟の東欧諸国に廻されたこと、CAP改革によって生産から切り離された直接支払いに切り替わり、土地所有者 (生産と直接関わらない食品加工多国籍企業や英王室など) に巨額の支払いがなされていることも生産者の反発を招いている。また農民が高齢化しており、「高齢者は反EUの割合が高い」ことも影響している。CAP改革については、田中・長部・久保・岩田 [2019] 第3章およびクレーニャ・スウィンバンク [2014] を参照。
- 7) 若松 [2017], 8~9ページ。なお、国民投票結果は地方自治体単位で報告されたので、若松氏が英国の研究やBBCをもとに選挙区毎に編成し直した結果である。同論文、注 (1) の説明を参照。
- 8) コービンの発言は双方ともブレイディみかこ [2016], 188ページより引用。
- 9) “The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union, Presented to Parliament by the Prime minister by Command of Her Majesty, February 2017.
- 10) 17年4月29日のEU首脳会議の方針は、“Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017) –Guidelines (from General secretariat of the Council to Delegations).この文書でEU27の方針を示し、英国首相は離脱に関わる首脳会議に参加できないことを明示し、さらに「万が一離脱交渉が失敗してもEUはそれに対応する」と強い対抗姿勢を明らかにしている。
- 11) Financial Times, July 12, 2017 & 日本経済新聞 7月12日。
- 12) House of Commons Briefing Paper, General Election 2017: results and analysis, Second Edition, No. CBP 7979, updated 29<sup>th</sup> January 2019, p.43.
- 13) 若松 [2017], 10ページ。
- 14) 「ポピュリズム状況」とは筆者の造語である。拙稿 [2018], p.50~51を参照。
- 15) House of Commons Library, “The UK’s EU Withdrawal Agreement, April 11, 2019, p.68.
- 16) 伊藤さゆり [2019b], 3~4ページ。
- 17) 庄司克宏 [2019], 89~91ページを参照。
- 18) ただし、英国からダブリン、フランクフルト、パリなどEUの金融都市に移転した人員は19年4月で1,500人とか2,000人といわれていて、7万人などといわれた離脱決

定直後の予想よりはるかに小さい。様子見を含めて、離脱が金融サービス拠点に与える影響はまだ見えていない。  
19) 中空麻奈 [2019], 参照。

## 参 考 文 献

アルリンド・クーニャ, アラン・スウィンバンク著,  
市田智子・和泉真理・平澤明彦訳 [2014], 『EU  
共通農業政策改革の内幕』。農林統計出版。  
ブレイディみかこ [2016] 『ヨーロッパ・コーリン  
グ』, 岩波書店。  
伊藤さゆり [2019a], 「ブレグジットはどうか?」,  
基礎研レター, ニッセイ基礎研究所, 3  
月5日。  
—— [2019b], 「再延期後の英国のEU離脱の行  
方～削がれた離脱への勢い～」,  
Weeklyエコノ  
ミスト・レター, 日生基礎研究所, 4月23日。  
中空麻奈 [2019], 「欧州大陸から見たブレグジッ  
ト—とくに金融セクターにおける影響整理—」,  
世界経済評論2019年7/8月号, 所収。  
斎藤美彦 [2014], 『イングランド銀行の金融政策』,  
きんざい。  
庄司克宏 [2019], 『ブレグジット・パラドクス』, 岩  
波書店。

田中素香 [2019], 「ポピュリズムとEU」,  
日本EU  
学会年報, 第39号, 所収。  
—— [2018] 「西欧諸国の2017年国政選挙とポ  
ピュリズム」,  
世界経済評論, 1/2月号, 所収。  
—— [2017a], 「ECBの非標準的金融政策の評  
価をめぐって」,  
証券経済研究, 第98号, 所収。  
—— [2017b], 「イギリスのEU離脱 (Brexit)  
に見るグローバル化とローカル化」,  
季刊経済理  
論, 第54巻第3号, 所収。  
田中素香・長部重康・久保広正・岩田健治 [2019],  
『現代ヨーロッパ経済 (第5版)』, 有斐閣アルマ。  
若松邦弘 [2017], 「EU離脱への対応とイギリス政  
治のジレンマ」,  
『国際問題』, 4月号, 所収。  
Coletani Stang & Piero Stanig [2017], The Trade  
Origin of Economic Nationalism: Import compe  
tition and Voting Behavior in Western Europe,  
American Journal of Political Science.  
Brexit関連の離脱協定(案)や政治宣言の原文はイ  
ンターネットで容易に入手可能なので、参考文  
献には掲げず、引用箇所を注に個別に掲載して  
いる。

(中央大学経済研究所客員研究員・  
東北大学名誉教授)