

ジョンソン首相は「合意なき離脱」に向かうか

メイ首相の折衷的なEU離脱策が失敗し、
離脱派、残留派ともに、より急進化して
コントロール不能に陥ったイギリス議會。
ジョンソン政権のシナリオはどうなる。

明治学院大学教授
池本大輔

いけもと だいすけ 一九九八年東京大学卒。英オックスフォード大学政治国際関係学部博士課程修了。JPO。専門は欧州国際関係史・英国政治。著書に『欧州通貨統合史一九七〇―一九七九年』など

イギリスのテレザ・メイ首相は五月、自らが欧州連合（EU）との間で交渉した離脱協定が三度にわたり議會下院に否決されたあと、辞任の意思を表明した。これを受けて行われた保守党首選挙の結果、メイの後任は、合意の有無を問わず、交渉期限の一〇月三十一日に必ずEUから離脱すると公約したボリス・ジョンソンに決定した。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。少数派に陥ったジョンソン政権が議會を五週間にわたり休会する一方、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、交渉期限の三カ月延長を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るなど、双方が前例のない手段に訴えた結果、ブレグジットをめぐる対立は「憲政上の危機」の様相を見せている。なぜイギリス国内の対立はここまでエスカレートしたのか。ジョンソン政権はイギリスをどこに導こうとしているのか。

メイ前首相の離脱協定案

混乱状態に陥った原因を理解するために、メイ前首相の離脱協定案の内容を簡単に振り返ってみよう。メイは「悪い協定を結ぶより協定なしで離脱した方がいい」といった国内向けの発言を行う一方、イギリスをEUの単一市場か

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等の交渉方針を掲げた。そのため、EUに対して強硬姿勢で臨んだと言われることが多いが、実際にはメイは離脱派と残留派の間でバランスをとろうとしていた。メイが交渉した離脱協定は、離脱条件についての合意と離脱後の関係についての政治的宣言の二つからなっている。前者は、移行期間、イギリスがEUに対して支払う清算金、市民の権利、英領北アイルランドに関する協定からなり、法的拘束力を持つ。後者は法的拘束力がなく、内容も抽象的である（詳細は離脱後の交渉に委ねられる）。政治的宣言によれば、物品貿易について公平な競争条件を維持するために、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を条件として、イギリス・EU間で「可能な限り密接な」貿易が維持される。これに対して、サービス貿易やデジタル貿易に関しては、両者の関係は疎遠なものになる。イギリス経済にとって重要な金融業の規制は、「同等性の原則」にもとづくとされ、これは日米など第三国とEUとの関係と同様になることを意味する。

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、EUの東方拡大以降、中東欧諸国から大量の移民が流入したことである。第二は、ユーロ危機に対処するためユーロ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の規制から国際金融センターのシテイを守るのが困難になったことである。この二つの問題を解消するためには、イギリスはEUの単一市場から離脱する必要がある。これに対して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姿勢を堅持した結果、物品貿易においてのみ密接な関係が維持される離脱協定案になったといえるだろう。

同時に、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、メイ首相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。

離脱協定案をめぐるイギリス国内での論争

後から振り返ると、二〇一七年六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。英国内で離脱協定案は二つの異なる方向からの批判にさらされた。保守党内の強硬離脱派や民主連合党は、離脱条件についての合意の中に、北アイルランド問題に関する「バック・ストップ（安全策）」が含まれたことに反発した。一九九八年の「聖金曜日合意」が英領北アイルランドとアイルランド間の自由往来や北アイルランドにおける宗派間の権力共有を保障したことで、ようやく武力闘争に終止符が打たれた。そのためイギリスもEUも、ブレグジットの後に南北間で物理的な国境管理を行うことに反対している。しかしEUは、離脱後に行われるイギリス・EUの将来関係をめぐる交渉の中でこの問題の解決策に合意できない場合に備えてバック・ストップを要求した。最終的に両者は、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（実質的な関税同盟）」を形成することで合意した。

EUの強硬姿勢の背後には、南北アイルランド問題の解決策を見いだすのは難しいという事情がある。イギリスがEUの単一市場・関税同盟から離脱することは、南北アイルランドの境界も含め、イギリスとEUの間に「壁」を築くことを意味する。それを避けるためには、北アイルランドのみをEUの単一市場と関税同盟に残留させ、南北間の自由往来を保証する道もある。しかし今度は北アイルランドと英本土の法的地位に差が生じ、両者の間に壁をつくることになるため、北アイルランドがイギリスの一部であり続けることを求める民主連合党は断固反対した。メイの案でも北アイルランドと英本土の地位には違いが生じるため、同党は反対の姿勢を崩していない。保守党内の強硬離脱派がこの合意案に反対するのは、イギリスがEUの関税同盟に永久的にとど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ると懸念しているためである。

反対に、EUから離脱したあとも単一市場にとどまるソフト離脱を支持する勢力や、EUに残留するため二度目の国民投票の実施を求める勢力も、メイの離脱合意案に反対した。野党第一党の労働党首脳部は、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。しかし党内には二度目の国民投票を行うよう求める声も根強い。労働党以外の野党では、自由民主党も二度目の国民投票を行うべきだと主張した。

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もとづいているが、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・労働党ともに内部分裂状態にある。与野党がそれぞれ内部で対立し、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。しかしイギリスは、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。そのことが、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ている。別の言い方をすれば、人々が変化を求めている時に、与野党の合意で変化を最小限にとどめようとするのは困難だということかもしれない。

いずれにせよ、保守・労働両党の首脳部とともに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、今年三月に予定されていた離脱は延期された。そのため、保守党内の合意なし離脱もやむなしとする勢力が、自分たちだけが国民投票の結果を尊重する政治勢力だと主張することを可能にした。ジョンソン政権が誕生し、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。他方で残留派の方も急進化し、自由民主党は最近になって二度目の国民投票なしにEU離脱を撤回すると公約した。こうして、EU離脱をめぐるイギリス国内の分裂は、ますます激化しているのである。

トジグブレとなった危機上の憲政

対立が激化する中、交渉期限まで二カ月を切った段階で、ジョンソン首相は議會を五週間にわたって閉会した。当然のことながら、このような動きは非法・違憲だという批判が巻き起こっている。一七世紀に議會を無視した統治を行い、内戦中に処刑されたチャールズ一世にジョンソンをなぞら擬える向きもあれば、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）」と形容している。それに対して、チャールズ一世

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ている。実際のところ、議会が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、政府が議会を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。

ジョンソン政権は何を目指しているのか

EU離脱を支持した二〇一六年の国民投票の結果は「グローバル化から取り残された層の反乱」と言われることもあったが、実のところ離脱派は、反移民を旗印にするイギリス独立党系のグループと、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保守党系のグループの二つからなっていた。むしろジョンソン政権を動かしているのは後者であり、彼らはEUから離脱することでの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。ジョンソン政権は農業や製造業（EUが比較的手厚く保護している分野）のイギリス市場を第三国に開放することと引き換えに、イギリスが国際競争力を有する金融業やサービス業のために、第三国市場へのアクセスを確保しようとするだろう。

ジョンソン政権はEUに対して、メイの離脱協定案からバック・ストップを除くよう要求している。これ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る、第三国と貿易協定を結ぶ自由が失われるためである。外交面では、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。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。

もつとも、近い将来に予想される下院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ることになる。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がこれらの有権者の支持を集めるために用いているのが、反移民・反イスラム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的な戦術である。実際、このような戦術が功を奏してか、政権は下院の投票では連戦連敗であるが、世論調査での保守党への支持は強まっている。

どうなる今後のシナリオ

最後に今後の事態の展開を予想してみよう。

①EUとの新合意にもつき一〇月末に離脱

ジョンソン政権がEUと新たな合意に到達し、その合意案を野党(の一部)が支持することは、ジョンソン政権のEUに対する交渉姿勢やそれに対するEU側の反発、野党の政権に対する批判的姿勢をみれば、到底ありえないようにもみえる。しかし、このシナリオの可能性は排除できない。というのは、ジョンソン政権はEUとの再交渉の議題をバック・ストップのみに絞っており、北アイルランドのみをバック・ストップの対象とする(＝EUの元来の主張)形でEUと合意する可能性は十分残されているからである。その場合労働党は新合意案を拒否して国民投票で示された民意を無視しているという批判を受けるか、支持して残留派の有権者の離反を招くか、非常に困難な選択を迫ら

れることになる。

②交渉期限再延長後、解散総選挙

EU側が期限の再延長に同意するかどうかは定かでないが、議会が交渉期限再延長を政府に義務づける立法を行った際、EU側と事前に相談したと言われており、イギリス政府が実際に延長を申請すればおそらく認められるだろう。この場合、年内に総選挙となる公算が高く、ブレグジットの行方は選挙結果次第となる。世論調査では保守党が労働党をリードしているが、離脱派・残留派双方の選挙協力がそれぞれの程度うまくいくかと、有権者の戦略的投票の程度によって、選挙結果は変わり得る。

③政権が議会の立法を無視してEUとの合意なしで離脱

残留派はこの可能性を危惧しているが、実際にはあまり現実的でないと思われる。その根拠はジョンソン首相が下院を解散しようとしたことで(二〇一一年に成立した固定会期法の下で、議会の解散には下院議員の三分の二が賛成するか、政権に対する不信任案が可決され二週間経っても新政権が誕生しないことが必要であり、野党が反対したことで交渉期限前の解散総選挙は実現しなかった)、もし強行突破が可能なら、政権を失う可能性のある解散という手段は選ばなかったはずである。●