

英国EU離脱の行方

在英国日本国大使館 一等書記官

ひらまつ ひろよ
平松 寛代



2016年6月23日に国民投票が実施されてから約3年弱の2019年3月29日、世界史に残る出来事になりそうな、英国のEU離脱が予定されている。

本稿を執筆している2018年11月現在、離脱交渉の実質的な交渉期限と言われていた10月のEU首脳会議では、交渉に十分な進展が見られないと結論付けられ、11月のEU臨時首脳会議の開催も見送られる結果となり、英国のEU離脱は、一層の混迷を来している。報道では、いわゆる離脱協定が締結されない「ノー・ディール」の可能性が高まったとして、英国政府は内々にノー・ディールの準備をしている、産業界は英国内から欧州大陸への移転を加速している、内政ではメイ首相おろしの風が吹いているなど、憶測と混じったような悲観的なニュースが相次いで流れている。

筆者はこの国民投票が実施される約1週間前にロンドンに赴任し、現在に至っていることから、赴任以来、ずっとこの騒動を目の当たりにしていることになる。当初は都市部の産業界や有識者の声が大きく海外でも報道されていたことから、おおかたは英国はEUに残留することを選択すると見られていた。しかし、結果は真逆となり、EU残留を唱えていたキャメロン前首相は即辞任、英ポンドも大幅に下落して金融市場にも影響が生じ、その週末（国民投票が実施されたのは木曜であり、結果は翌日の金曜正午くらいに判明。）は、多くのロンドンの駐在員が東京への報告作業に追われていたと聞いている。

驚いたのは、この混乱からの英国政府の立ち上がりが想像以上に早かったことである。7月上旬にはメイ首相をトップとする新政権が誕生し、国民投票の結果を受けてEUとの離脱交渉を効果的に行うための人事、組織変更等が行われた。EU離脱省や国際貿易省が設置されたのはこの経緯である。英国のEU離脱という課題に対しては、党内や党を超えて残留派、離脱派と対立が拮抗していたため、与党保守党内のバランス等も配慮しながら、曖昧模糊としている「EU離脱」の姿を徐々に明確にしてEUとの交渉を進めたメイ首相の手腕には、個人的には感嘆するところがある。

そもそも「EU離脱」は何を意味するのか。個人的には、現在も続く離脱交渉を巡る混乱の主な原因は、これについて誰もが同じ認識を持っていなかったためだと感じている。EU

は基本理念として「人・物・資本・サービスの移動の自由」を掲げている。これは、EU域内で人・物・資本・サービスが移動する時には域内を1つの国のように扱う「単一市場」とすることを意味しており、英国はこれを活用しながら経済を発展させてきた。英国国民のEUへの嫌悪感が増大した原因は種々言われているが、一つに、「人の移動の自由」を保障した結果、東欧諸国等から英国に流入してきた移民の増加に対する不満があると言われている。EUを離脱すれば、この「人の移動の自由」に制約を課し、英国内への移民の流入をコントロールすることが可能になるという発想である。しかし、「単一市場」は「人・物・資本・サービスの移動の自由」の全てを1つのセットとしているため、EUを離脱するということは、論理上、「物」「資本」「サービス」の移動の自由も放棄することを意味する。そうなれば、EU域内の関税撤廃やサービスの単一パスポート制度（加盟国のいずれかで許認可を取得すればEU全域で活動ができる制度。）等の便益を享受することができなくなり、英国の産業界が強烈なダメージを受けることは必至である。英国には1,000社以上の日系企業がEU全域に渡って事業活動を行っており、これらへの影響も、日本政府としては懸念だ。英国内の経済活動が低迷すれば、税収の減少、失業率の増加など、一国民の生活にも多少なり影響が出るのが予想されるが、国民投票の実施時期にこのような冷静な分析が、産業界だけではなく一般市民の中でも注目されていたかは疑問が残る。もっとも、EU離脱強硬派は、EU以外とのグローバルな経済活動を発展させることによって、このマイナスをオフセットすることは可能だと主張しており、その文脈で最近話題となっているのが、英国のTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の参加の可能性である。

いずれにしても、この「移動の自由」の問題で、当初から有効な解決策があるのか疑問に思われていたものが、北アイルランドとアイルランドの国境問題であった。

北アイルランドは、ベルファスト合意（1998年4月10日に英国とアイルランドの間で結ばれた和平合意。グッドフライデー和平合意とも呼ばれることがある。）に至る歴史的経緯によって、特殊な取扱いが認められており、その代表が、隣接するアイルランドとの国境管理の撤廃である。1960年代から本合意に



至るまで、北アイルランドではアイルランドとの統一を目指すカトリック系と英国への存続を願うプロテスタント系の間で熾烈な抗争が続いていた。IRA（アイルランド共和軍）とプロテスタント系過激組織との間の武装闘争によって3,000人以上が犠牲となり、双方の憎悪感情は世代を超えて受け継がれ、この終止符を打つのは難しいように見られていたところ、緻密な交渉と内外の政治的リーダーシップによって実現したのが本合意である。北アイルランド及びアイルランドにとって、本合意は現在享受している平和の基盤であり、これを維持することが最重要課題であることは当然のことである。

しかし、英国のEU離脱という問題は、EUの加盟国と非加盟国の境界を設けることを意味している。すなわち、EU加盟国であるアイルランドと、EUの非加盟国となる英国の一部である北アイルランドの国境について、現在撤廃している税関管理等をどうするのかという問題（いわゆる「バックストップ」）を内在している。前述のとおり、ベルファスト合意の維持はアイルランド及び北アイルランドにとってレッド・ラインであり、メイ首相も南北アイルランドの間では従来どおり国境管理を伴う「ハードボーダー」は導入しないという方針を示している。一方で、英国はEU離脱の当然の帰結としてEUの関税同盟から抜けることも表明しており、関税同盟から抜けることとなれば、当然、英国とEU間に新たに税関管理を設けることが必要となるため、この両者の矛盾点をどうするのかというのが、南北アイルランドの国境問題の本質であり、未だに現実的な解決策が見えていない。2018年11月現在、英国及びEUの双方によれば離脱協定の内容は90%以上が合意できているにもかかわらず、本問題は、これを最終的な合意に至らせることができない実質的な最大の障壁となっている。

この問題に対して、EU側は、他に解決策が見つからなかった場合の安全策として、北アイルランドだけ英国のEU離脱後もEUの関税同盟にとどまるとするという案を提案した。この案は、南北アイルランドには国境を設けず南北アイルランド間で自由な物と人の移動を保障するものである。しかし、これは実質的に北アイルランドを英国連邦から分断することに他ならないため、英国側は容認できないとして強硬に抵抗。反対

に、英国側は、2020年末までの移行期間中は「EU、英国本土、北アイルランド」を一つの関税同盟化することを提案し、移行期間以降は英国とEUの間で「自由貿易地域」を設置し、英・EU間は一つの関税領域と同様に税関管理をせず、これによって南北アイルランドの国境問題を回避するという案を提案した。しかし、今度は、これはEUの「単一市場」を阻害する恐れがあるとして、EUは本提案を明示的に否定しており、膠着状態が続いているのが現状である。

「移行期間」というのは、2018年3月に公表された離脱協定案に規定されているもので、英国のEU離脱の円滑な移行を企図して、英国がEUを離脱する2019年3月29日に急に従来のルールや制度が変更し、産業界や市民生活に支障（いわゆる「クリフ・エッジ」）が生じないように、この間は原則として英国は全てのEU法が適用されるという期間限定の措置である。英国では「implementation period」、EUでは「transitional period」と表現しており、EUでは英国のEU離脱を過渡的に捉えているように見えるのに対して、英国ではEU離脱を完結するという強い意思が表れているようにも感じ、興味深いところであるが、いずれにしても、「移行期間」の設置については、産業界等から強く要望されていたものであり、英国のEU離脱に関して一定の安心材料となっていた。

ところが、「ノー・ディール」となれば、この「移行期間」の設置も実現されないこととなる。さらに、EU離脱強硬派は、EU法に服したままになる「移行期間」に対して本質的にアレルギーがあるところ、決裂した10月のEU首脳会議から戻ったメイ首相が南北アイルランド国境問題を巡る交渉の行き詰まりを打開するため「移行期間」を数か月ほど延長することを検討していると述べたことから、保守党内でも強い反発の声が上がり、英国内の至るところで不透明感が漂っている。

「ノー・ディール」の回避は、「バックストップ」の問題がどのように折り合いがつけられるかにかかっている。本稿が公になる頃には、一定の道筋がつけられていることを真に願ってやまない。