

太陽グラントソントン

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：英国の EU 離脱を巡る諸問題

執筆者：前駐イギリス大使 林 景一氏

要 旨 （以下の要旨は 2 分 20 秒でお読みいただけます。）

今年（2016 年）6 月の国民投票で、英国は EU(欧州連合)離脱を決定しました。その衝撃は大きく、これまで築き上げてきた EU 統合の理念が根底から覆されかねず、世界経済にも多大な影響を与えるものと見込まれます。

今回は、今年まで 5 年間に亘りイギリスに勤務され、この間の変動を身を持って体験された林景一・前駐イギリス大使に、EU 離脱を巡る諸問題について解説して頂きます。

初めに、EU とはどのような存在なのかを概観すると、総人口は 5 億人を超え、世界第 2 位の 16 兆ドルの GDP を有し、世界の GDP の 2 割以上を占める巨大な市場です。また米軍の総兵力に匹敵する軍事力を保有し、日米と並び、自由と平和に基づく世界秩序の擁護者として、普遍性を持った原理を共有しています。EU 加盟 28 カ国での合意が形成されると「28 本の矢」となって、世界の法＝ルールに強い影響力を発揮します。EU は、経済から社会、司法、外交安全保障、通貨の面で最も成功した地域統合と言えます。

英国は、1980 年代にサッチャー改革（自由で開放的な経済活動）で経済再生を果たしましたが、これは EU の前身の EC 加盟により EC 市場との自由な交流を前提としたものでした。では、なぜ離脱が起こったのでしょうか。英国にはノルマン征服以来、千年に亘り大陸覇権からの独立を守ってきたという誇りがありますが、EU 加盟でこの伝統を毀損する懸念が生じたとして、通貨ユーロに参加しないなど「選択的離脱」を認めさせてきました。英国内の離脱派は「ヒト、カネ、法」での権限奪回（移民反対、EU 拠出金不信、立法司法での主権回復）を主張しましたが、特に移民では「内外無差別の原則」から低賃金での職の奪い取りなどのイメージが広がりました。風に流されやすい国民投票の手法を採ったことも、離脱の要因の一つでしょう。

では、今後どういうことが問題になるでしょうか。新しい首相に残留派のメイ内相が就任しました。EU との離脱交渉では、単一市場から完全に離脱(Hard Brexit)するのか、単一市場の特典をなるべく確保(Soft Brexit)するのか、が注目点です。メイ首相は、リスボン条約に基づく離脱通知を来年 3 月までに行なうと表明しましたが、これには議会の承認が必要との訴訟が提起され、最高裁で年末年始に判決が出る予定です。また、移民規制等の権限奪回が貿易より優先と表明しましたが、物の移動の自由（関税撤廃）はそのままで、人の移動の自由(移民)だけ制限することは難しく、完全離脱(Hard Brexit)になりかねません。その場合、英国は一定の期間、経済的混乱が生ずる可能性があります。EU の過剰規制から逃れ、自由貿易が展開できるとの読みもあります。米国のトランプ現象に比べると離脱派は保護主義者でない点が異なります。

英国の EU 離脱で、反 EU の動きが広がるとも、逆に危機感が統合を推進するとも、様々な見方があり、スコットランドの独立の動きなども再燃しています。これまでに前例のないプロセスが始まろうとしています。原則 2 年間の交渉期間の中で、英国、EU の動きを見極めながら、日本として双方に言うべきことを言うて行くことが重要です。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

テーマ：英国の EU 離脱をめぐる諸問題

前駐イギリス大使 林 景一

1. 英国の EU 離脱とはどういう問題か

(1) 世界における EU の重要性

英国の EU 離脱問題を論ずるに当たり、まず EU(欧州連合：European Union)とはどういう存在かを改めて押さえておきたい。

(7) EU のスケール

まず、EU は巨大な存在だということである。総人口は 5 億人を超える巨大市場であり、世界第二位の約 16 兆ドルに上る GDP を有しており、これは世界の GDP の 2 割以上を占める。そして、これは大きいだけでなく、一人当たり GDP32,000 ドルという裕福な市場でもある。また、あまり目が向いていないことであるが、その経済力を背景に、侮れない軍事力を有している。EU 諸国の軍事力を合わせると、総兵力 140 万人に上り、現在の米軍の総兵力に匹敵し、メンバーには英仏という二つの核保有国がいる。そして、国連安全保障理事会の五常任理事国、いわゆる P5 (米英仏露中 Permanent members) の内 2 国を擁しており、対ロシア経済制裁に見られるように、安全保障上の影響力も侮れない。



(4) 日本と価値観を同じくすること

EU は、米国、日本と並ぶ自由主義世界の三本柱であり、自由と平和に基づく世界秩序の擁護者となっている。それは、自由、基本的人権、民主主義といった普遍的価値、「法の支配」の原則、紛争の平和的解決といった基本的行動原理などを共有しているということである。政治、経済、軍事を問わず、力を何のために使うのかという根本原理、しかも普遍性を持った原理を共有することが日米欧の協調、協力の基盤にある。

(ウ) 数の力、特にルールメイキングの力

法の支配を基本原則とする現代世界において、では、その法＝ルールを誰が作るのかというのは重要な問題であり、国益に関わる。EU において、民主主義の 28 カ国の意見がまとまるのは時間がかかる。しかし、一旦まとまれば、いわば「28 本の矢」となって、世界のルール作り、ルールメイキングに強い政治的影響力と発信力を発揮できる。EU は、これまでも条約、国際標準、基準を主導的に作ってきた。また、法の支配にはその公正な解釈が重要であるが、国際司法裁判所 (ICJ : International Court of Justice)、常設仲裁裁判所さらには国際刑事裁判所 (ICC : International Criminal Court) などがオランダのハーグに、海洋法裁判所がハンブルグにある。また、国と国との関係を律する国際公法だけでなく、個人と個人の関係に直接影響する国際私法を作る国際私法会議がハーグで開催されている。国際離婚の際の子供の親権を整理する、「子の奪取に関するハーグ条約」を、日本も 2 年前に締結したが、この条約を作ったのがこのハーグ会議である。このように国際法を作り、国際法を解釈する中心が欧州にある。「法の支配」は力の支配に対抗するもので、人間のあらゆる活動 (貿易投資、資源開発、運輸、環境など森羅万象) をルールに基づいて規律し、紛争、紛議の平和的

な解決を行うための基本的枠組みである。戦争を放棄した日本にとって、最も重要な国際的原理だと言ってもよい。EU も、法の支配担当委員を置いているほど、重視している。人類の活動範囲が、質的、量的、面的に拡大する中、ルールは新しく作られ、古いものが更新される。EU は、共通の価値観と数の力を背景にして、この分野で主導的役割を果たしているのだ。

(1) 最も成功した地域統合のモデル

WTO（世界貿易機関：World Trade Organization）交渉が頓挫する中、世界中で EU を目標とする統合の動きが見られる。東南アジア、南米など、枚挙にいとまがない。戦後の荒廃の中で、三度の戦争を繰り返した独仏が不戦の誓いを担保するため、戦争に不可欠な物資であり、戦争の原因にもなってきた石炭鉄鋼、さらには原子力を共同で管理する超国家組織と、貿易に課される関税を互いに撤廃する関税同盟から成る 6 カ国の共同体がスタートし、その後経済発展に成功して影響力を増大させた。そして、上述の価値観の共有を前提に、具体的には、四つの自由（モノ、サービス、カネ、ヒトの移動の自由）を通じて、拡大された市場の利益、いわばスケールメリットを共有してきた。加盟国数も、当初の 6 から 9（73 年）、10（81 年）、12（86 年）、15（95 年）、25（04 年）、27（07 年）、28（13 年）と拡大の一途をたどり、協力分野も、経済から社会、司法、外交安全保障へ、さらには通貨の統合へと深化してきた。このような拡大と深化は、まさに EU の成功の証であり、戦後、没落が云々された欧州は世界の安定と繁栄の重要な柱となった。



(2) 英国にとっての EU の重要性

このような EU と英国の関係はどんなものだったのか？英国は、今の面積では日本の三分の二程度の小さな島国であるが、産業革命に成功して、経済力と海軍力で、日の沈まない大帝国を作った。自由貿易のチャンピオンであり、貿易立国の先導者であるが、戦後、大市場であり、資源供給地であった大英帝国時代の植民地の大半を失い、産業が競争力を失う中、没落の危機に立った。世界に冠たる福祉国家を建設すると同時に、非効率な国営企業を抱え、インフレや失業に苦しんでいた。当初は大陸と一線を画するとの観点から加盟せず、その後はドゴール仏大統領の反対で遅れたが、73 年に EU の前身である EC（欧州共同体）に加盟した。英国経済は、80 年代に、いわゆるサッチャー改革（資本の色を問わない、自由で開放的な経済活動を認める）を通じて再生したが、そのサッチャー改革の前提は、英国が、EC の一員として EC 市場全域と自由な交易ができることであった。現に、英国は、今でも①貿易の半分近くを EU に依存しており、②近年の英国の経済発展の原動力である金融サービスも、加盟国である英国の営業許可を得れば、他の全 EU 加盟国で営業できる、いわゆる「EU パスポート」を前提に、ユーロの決済活動も含め、欧州の金融ハブ、そして世界の金融センターとしての「シティ」が繁栄してきた。さらに、③英国内で雇用を生んでいる外国投資の大半が、輸出志向であり、英国が EU への自由なゲートウェー（出入口）になっていることを前提にしている。また、④独仏を始め、EU からの自由な高度人材確保は、金融業、先端産業、科学技術研究開発など、付加価値の高い産業が発展できる重要な要素である。⑤高度人材だけでなく、経済発展の裏方になる単純労働も、旧東欧諸国などから低コストで自由に確保できる、などといった、EU 単一市場の利点が、英国繁栄（リーマン危機からも素早く立ち直り、年率 2-3% の成長を遂げ、5% 以下の失業率）の基礎の一つとなってきた。EU から離脱したら、英国は、100 万人の失業者が出て、毎年 660 億ポンド（8 兆 5 千億円）の歳入減が生じるだろうとの試算もある。

(3) では、なぜ英国は、そんなに重要な EU から離脱ということになったのか？

世代間、地域間、所得層間の比較論もそれぞれ有意であるが、基本的な論点として、以下を指摘したい。

(7) まず、英国内政上の問題としての欧州に対する根強い不信任感、距離感がある。

(a) 歴史的な違和感

欧州統合は、当初の市場統合というレベルを超えて、社会、労働、司法、さらには通貨の統合など、EU という超国家機関に国家主権を委ねるプロセスをますます深化、進化させている。英国には、ノルマン征服以来、千年にわたって大陸覇権からの独立を守ってきたという誇りがあるが、EU 統合の今の方向は、この伝統を棄損することになるとの懸念、疑念が生じていた。元々、英国は、原加盟国ではなく、73 年の第一次拡大で参加したが、昔から自由貿易のチャンピオンであり、市場統合及びその拡大は良いことだという信念がある。しかし、国家の独立主権を損ないかねない、政治統合は受け入れがたいという感情が根強い。EU が、特に 80 年代から統合を深化させ、各国の拒否権を否定する特定多数決を導入して、多数国の間の意思決定を容易にしてきた。EU 加盟国の数が増える中で、EU の理屈としては必要なことに思えるが、英国の目からは、それは、従来の、いわゆる政府間協力から、各国がより主権を制限された連邦型に変化するものだという反発が生じていた。このため、英国は、強力に交渉して、通貨や国境管理などで、例外的に不参加とする「選択的離脱」を認めさせてきた。

(b) 権限奪回

英国内の離脱派は、特に、「ヒト、カネ、法」についての権限奪回を主張した。「ヒト」については、EU 内では自由に移民が認められているため、英国が EU 域内からの流入を規制する権限を喪失していることへの怒りであった。「カネ」とは、EU という国際機関の運営に対して、巨額の拠出金を出しているが、これを EU が無駄遣いしているのではないかという不信であった。「法」とは、EU が、域内全域に及ぶ画一的な、往々にして過剰な規制の法令を多数作るため、国民が選挙で選んでいる英国議会がその実施のための国内法を作るという、いわば下請けに成り下がっているという批判であった。さらに、立法面だけではなく、司法面では、EU 法や EU 条約の最終的な解釈権限が、ルクセンブルグに設置されている欧州司法裁判所（ECJ：European Court of Justice）にある、つまり、各国の裁判所は、最高裁であっても、最終的な司法判断ができないということになっているのが不当だという指摘である。

(c) 移民問題

権限の問題とは別に、実態の問題として、EU からの移民問題は、大きな感情問題となっていた。特に、2004 年と 2007 年に、旧東欧諸国やバルト諸国など 10 カ国が一挙に EU に加盟してから、毎年 10 万人以上というペースで移民が英国に流入し、大問題となった。特に地方では、学校、病院、住宅などの社会インフラが追い付かない。EU 内では、「内外無差別の原則」があり、外国人であっても、EU 市民であれば英国国民と差別してはならず、同等の社会サービスを受ける権利がある。08 年のリーマンショックからの立ち直りの過程で、10 年以降の保守党政権が取った緊縮財政政策の中で、相対的ダメージが大きく、回復が遅れた地方の中下流層が、移民への反感を強めた。低賃金で職を奪い、社会保障給付をただ乗りしているとのイメージが広がったのである。



(d) また、EU の官僚主義や過剰規制への批判も離脱派が効果的に行った。

(e) 民主主義的正統性

EU の権限を行使する機関の中で、欧州議会の議員は選挙で選ばれているが、全欧の代表ではなく、比例代表制とあって、馴染みがないし、権限も限定されている。一方、強力な執行機関である欧州委員会は、国民の選挙ではなく、各国政府の指名による任命であるため、民主的正統性がないまま権限を行使しているという宣伝は効果的であった。

(f) 国民投票の怖さ



以上のような、英国内の EU に対する受け止め方の問題と別に、もう一つの要素として、議会制民主主義の母国である英国が、風に流されやすいとされる国民投票という直接民主制の手法をとったことの問題を指摘する人も多い。一理はあるが、民意をいちいち直接問うのではなく、国家の行末を左右する重要な問題について、国民がおかしな結論に投票しかねないから国民投票を行うことが適当でないとか、事後に、国民の下した審判がおかしいから、覆したり、やり直したりすべきだということは、それはそれで問題だとも指摘されている。

(4) これから何が起こるのか？

ともあれ、結果は明確になった。72%という高い投票率で、51.9%対 48.1%という差がついて離脱派が勝利したのである。焦点は、離脱の結論をどう実施していくかに移っている。

(f) 国民投票後、キャメロン首相が辞任し、後任に、残留派と目されていたテリーザ・メイ内相が首相に就任した。英国は、今後、離脱について EU と交渉することになるが、単一市場から完全に離脱する **Hard Brexit** になるか、単一市場の特典をなるべく確保する **Soft Brexit** になるかが注目点である。メイ首相は、10 月 2 日の保守党大会開会に当たり、**Brexit** について重要な演説を行い、今後の方針を明らかにした。その注目点は次のとおりである。

(a) まず、来年(2017 年)3 月末までにリスボン条約第 50 条に基づく離脱通知を、政府限りの判断で行うと表明した。このとおりに運べば、原則として 2019 年 3 月までに離脱が実現する。国民投票自体には、法的拘束力はないため、離脱派は、議会に幅広い支持を持つ残留派が、議会において、**Brexit** の結論を覆すのではないかと不安視していた。メイ首相の方針表明で、離脱派は喜んだ。ただし、リスボン条約第 50 条の離脱通知規定の解釈を巡って訴訟が提起され、11 月 3 日に、高等法院で、議会の事前承認を得ないといけないという判決が出た。メイ政権は、すぐに最高裁に上告しており、12 月に審理、年末年始にも判決が出される見込みである。その結果いかんでは、3 月末までの通知が難しくなる可能性もある。

(b) メイ首相の演説のもう一点重要なことは、移民規制等の権限奪回が貿易より優先だとの趣旨を表明したことであり、額面通りとすれば、いわゆる **Hard Brexit** になりかねない。なぜならば、EU 側が、単一市場内の四つの移動の自由（モノ、サービス、カネ、ヒト）は、ヒトの移動も含め、不可分であるとしているからだ。つまり、英国が移民の移動に対する規制権限奪回にこだわれば、単一市場へのアクセスは認められないということになるからである。そうなれば、別途個別に交渉しない限り、自動車などの製品の対 EU 輸出に関税がかかったりすることになりかねない。

(イ) 最短で3月中に始まるかもしれない EU との交渉は難航必至である。交渉は、リスボン条約第 50 条に従って行われる。英国の離脱を、英国と EU とのいわば「離婚」に例えると、第 50 条の規定は、離婚後の付き合い方の大枠を念頭に置いて、離婚条件を決める協定を交渉するとしている。すなわち、まずは、離婚条件（財産分与や資金負担の問題、現に居住する EU 市民の地位の問題など膨大な問題がある）を片付け、移民規制や市場アクセスの問題は、離婚後の協定に委ねられ、離婚後に正式交渉開始というのが EU の立場である。しかし、英国としては、それでは困るので、少なくとも、実質的な交渉の早期開始を迫られると思われる。その場合でも、移民の規制権限奪還と単一市場アクセス確保の問題で、交渉は行き詰まる可能性がある。特に、2017 年は、オランダ、仏、独等各国の選挙が目白押しであり、各国とも、国内の反 EU 勢力の台頭を防ぎ、いわゆる「離脱ドミノ」を防ぐためにも、英国に甘い顔はできないだろうと見られているからである。ただ、英国も世界第 5 位の経済規模の市場であり、ドイツの一大輸出先であり、投資先でもある。本当に厳しくすると双方が傷つくのも事実である。いずれにしても、離脱後に条約交渉開始だとすると、年単位の時間がかかるので、暫定的な取り決めが必要になると見られているが、それ自体容易な話ではない。

(ウ) Hard Brexit になった場合、英国は破滅に向かうのだろうか？ 交渉開始で方向性が出た後、一定の期間、経済的混乱が生じる可能性もあるが、中長期的な意味合いは見通せないところもある。離脱派は、かねてより、英国のビジネス環境の優位性を理由に、楽観視している。むしろ、離脱によって、EU の過剰規制を逃れ、意思決定の迅速化により、フットワークが軽くなる面もあるので、大きく経済発展している域外国との間で、開放度の高い FTA（自由貿易協定：Free Trade Agreement）が意外と早くできると主張している。巷間、Brexit と「トランプ現象」との比較がなされており、確かに類似点も多いが、英国の離脱派の指導者たちは、基本的に国際主義者であって、保護主義者ではない点に違いがある。

2. EU に与える影響：英国の離脱は、拡大し過ぎた EU の崩壊の始まりか？

EU はその成功によって、拡大したが、その結果、同質性が低下しており、通貨統合などには無理も見られるという指摘がある。財政統合などの統合深化でそれを克服しようとしているが、そのため、EU によって歳出削減を強いられるギリシャのような国では、国内に反 EU 感情が高まったりしている。移民問題、難民問題、テロ問題を背景に、他の EU の主要加盟国内でも、排外的な右寄り勢力の高まりが見られる。英国の離脱がこれらの勢力に弾みを与えて、「離脱ドミノ」が起こるのではないかと懸念もある。反移民を主張し、Brexit を称賛する米国のトランプ大統領の選出で、この懸念がいよいよ強まるとみる向きも多い。差し当たり、来年(2017 年)3 月のオランダ総選挙、そして 4-5 月のフランス大統領選挙の行方が注目される。その先には、秋にドイツの総選挙が控えており、EU の政治日程としては、難しい季節を迎える。

しかしながら、通貨を含めた EU 統合は、不可逆な段階に進んでおり、逆に、危機感が統合を進めるバネになるという見方や、これまで統合深化反対論者だった英国の離脱で、軍事面を含めて、統合は進めやすくなる可能性もあるという楽観的な見方もある。ただし、同盟国により大きな貢献を求めるトランプ大統領のこれまでの主張もあり、軍事面での EU 協力の強化よりも、欧州安全保障の要である NATO 同盟をどうするかが優先課題だという強力な主張もなされている。



3. 連合王国の将来への影響が心配されている。具体的には、スコットランドと北アイルランドの将来の問題である。

(1) スコットランドは独立するのか？

スコットランドでは、親 EU 的傾向が強く、国民投票でも残留派が多数であった（62% 対 38%）。国民投票の結果を受けて、スコットランド自治政府の政権与党 SNP（スコットランド国民党：Scottish National Party）が、英国が離脱しても、スコットランドだけが EU に残れるよう、独立の是非を問う住民投票をもう一回実施することを検討組上に乗せている。ただ、まだ、14 年の住民投票から間がなく、依然独立反対が多数派だと見られており、SNP としても連敗は絶対避けたいので、すぐに住民投票を強行する状況にはなく、当面、英 EU 間の交渉の行方を見守ると思われる。また、そもそも英国政府や議会が、第二回住民投票を認めるのかという高いハードルもある。

(2) 北アイルランド

(ア) アイルランド分割は、800 年におよぶ英国の植民地統治の産物であり、独立戦争とそれに続く内戦の結果である。分割後、北アイルランドでは、人口で僅かに上回る統合派（「ユニオニスト」、新教徒）の支配が続き、これに反発して、南の共和国と合併して多数派になることを求める独立派（「ナショナリスト」、カトリック）が、武装闘争を展開して血まみれの北アイルランド紛争が 30 年続いた。難産の末に 98 年に和平合意が成立し、ようやく 07 年に実施された。それは、両派の連立する自治政府が、自治を拡大していくとの前提で成立したものであり、南北アイルランドの往来が自由に行われるとの前提を含め、微妙なバランスの上に成り立っている。EU の国境管理を撤廃したシェンゲン協定には、英国が入らない以上、アイルランドも入っていない。ところが、英国が EU を離脱すると、英国は、EU から自由に移民が入れるアイルランドと隣り合う非 EU 国という関係に立つため、国境管理を行う必要が出てくるのではないかとの問題がある。北アイルランドでも、国民投票で英国残留が多数を占めた（56% 対 44%）。これを契機に、南北の国境が復活するのであれば、むしろアイルランドとの併合を求める、という主張が独立派の一部からなされている。

(イ) しかし、両派とも、また、英愛両政府とも、ようやく達成した北アイルランド和平を崩壊させることは全く望んでいないので、なんらかの妥協が図られるとの見方が強い。



4. まとめ

以上、英国の EU 離脱という問題について、どういう問題か、なぜ離脱が起こったのか、これからどういうことが問題になるかについて、簡単に取りまとめた。これまで前例のないプロセスが始まろうとしており、いずれ英国と EU の間の厳しい交渉が行われる。交渉期間は、原則二年間だが、短くも長くもある。二年しかないのも、いろんな想定で準備を始めた方がよいとも言えるが、二年もあり、その間、英国は EU メンバーのままなので、あたふたしないで行方をよく見るべきだということも正しい。日本としても、前例がない以上、英国、EU 双方の動きをしっかりと見極めながら、双方に言うべきことを言っていくことが重要であろう。

以 上



執筆者紹介

林 景一（はやし けいいち） 1951 年 山口県生まれ
前駐イギリス大使

<学歴・職歴>

1974 年	京都大学法学部卒業
1974 年	外務省入省
1993 年	条約局条約課長
1996 年	在連合王国日本国大使館参事官、後に公使
2002 年	条約局長
2004 年	国際法局長
2005 年	駐アイルランド大使
2008 年	大臣官房長
2008 年	内閣官房副長官補
2011 年	駐イギリス大使
2016 年	外務省退官、三菱東京 UFJ 銀行顧問