

基礎研 レター

ポスト・メイのEU離脱

次の局面は強硬派新首相の瀬戸際戦術

経済研究部 主席研究員 伊藤 さゆり

(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

1——最後の挑戦を許されなかったメイ首相

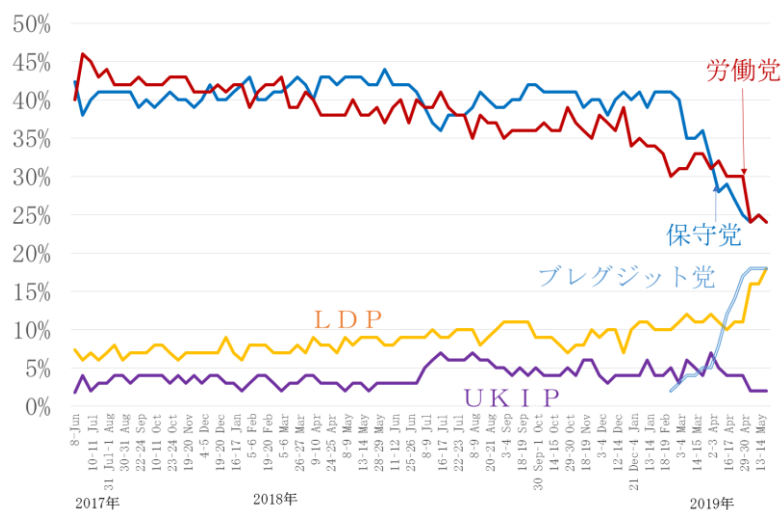
5月24日、メイ首相が、与党・保守党の党首を6月7日に辞任する方針を表明した。

メイ首相は、すでに3月29日の3度目の離脱協定の採決を前に離脱後の辞任の方針を表明しており、辞任自体は既定路線だった。しかし、その時期は早まり、4度目の離脱案の採決という最後の挑戦は許されなかった。

1 | 最後の一撃となった「新たな提案」

辞任時期が早まった背景には、期日通りの離脱に失敗したことで、保守党からの支持離れが加速したことがある（図表1）。

図表1 政党支持率の推移



(資料) YouGov

5月26日に結果が判明した欧州議会選挙でも「合意なき離脱」を主張するブレグジット党¹が最多の得票を得て29議席を獲得、保守党の獲得議席数は第5位の4議席と屈辱的な結果となった。メイ首相辞任表明の時点で、5月2日の地方議会選挙に続く大敗となることは明らかだった。

早期の辞任表明への決定打となったのは4度目の離脱案の採決に向けて、メイ首相が21日に表明した10項目の「新たな提案」だ。メイ首相がまとめた「離脱協定」は3回にわたる採決で徐々に賛成票を増やしてきた。しかし、自らの首を掛けて臨んだ3月29日の3度目の採決でも、与党内の最強硬派とメイ政権に閣外協力するアイルランド地域政党・民主統一党（DUP）は翻意しなかった。離脱協定に盛り込まれたアイルランド国境の安全策について、強硬派は関税同盟残留の恒久化につながることを、DUPは英国内の規制の分断につながることを懸念したためだ。だが、EUが、離脱協定の再交渉を拒否しているため、アイルランド国境の安全策での「新たな提案」はできない。そこで、メイ首相は、「新たな提案」に、野党・労働党が重視する労働者の権利や環境規制のEUとの同等性確保、暫定的「関税同盟」案を選択肢とすること、そして離脱法案の信認のための国民投票の実施の是非を問う採決を議会で実施する、つまり「再国民投票」への道を拓く用意があることを示し、野党の譲歩を求めた（図表2）。

図表2 メイ首相の新たな提案の10項目

メイ首相の新提案	評価	EUの受入れ余地
アイルランド国境の厳格な管理回避の安全策を20年末までに代替策による置き換えるよう政府が法的義務を負う	法的義務化は新提案 実体は乏しい	【安全策の見直しには応じない】 代替策の置き換えは共同で判断
アイルランド国境の厳格な管理回避の安全策発動の場合、政府が英国内に規制の乖離が生じないようにする	1月に提案済み	
将来関係の交渉目的と最終的な協定は議会の承認事項とする	既提案済み	将来関係の見直しには応じる
新たな労働者権利法案はEUと同等かそれ以上とする	従来よりも強化	—
EU離脱に伴う環境規制の水準変更は行わない。新たに独立した環境保護庁を設立する	従来よりも強化	—
単一市場から離脱、人の移動の自由も終了するが、EUとは出来る限り「摩擦のない財取引」を追求する	従来と同様	非加盟国との摩擦のない財取引は不可能【いいとこどりは認めない】
ジャスト・イン・タイム方式のサプライ・チェーンに依存する雇用を守るため財と農産品の基準をEUに適合させる	従来と同様	
政府は議員に①政府提案の「促進された関税アレンジメント」か、②労働党案の「（英国がEUの通商政策に発言権と枠組みの変更能力を持つ）財のみの暫定的関税同盟」の選択権を与える【関税の妥協】	新提案	①はすでに拒否、 ②は移行期間延長なら可
離脱法案の信認のための国民投票の実施の是非を問う採決を議会で実施【再国民投票】	新提案	受入れ可
将来関係の政治宣言の変更を法的に義務付け	新提案	—

(資料) ” PM ‘s speech on new Brexit deal: 21 May” , Institute for Government Explainers ” The Prime Minister’s ‘new’ Brexit deal” updated on: 21 May 2019

¹ 世界貿易機関（WTO）ルールに基づく離脱、離脱協議への関与、離脱精算金の拒否などを主張した。

信認投票として行う「再国民投票」は、議会下院が議員の支持動向を探るために行った4月1日の示唆的投票で、賛成280票と最も多くの支持を集めた選択肢でもあった²。だが、野党は、支持離れが加速する保守党と、辞任が規定路線となっているメイ首相に譲歩する機運はなかった。他方、与党からは、強硬派ばかりでなく、従来、協定案を支持して閣僚や議員らも「再国民投票」の提案などに強く反発、メイ首相は立ち行かなくなった。

2 | 繰り返された判断ミス

英国のEU離脱混迷の根本の原因は、キャメロン前首相が、強硬派に押され、EU離脱の判断を国民投票に委ねたことにある。

しかし、メイ首相も、党内をまとめきれず、判断ミスを繰り返し、自らを追い込んできた。

そもそも、17年3月29日に戦略がまとまらないまま、EUに離脱意思を通知すべきではなかった。EUとの交渉は、そもそも現状変更を望む英国にとり不利だが、英国の戦略が定まらないまま交渉が始まったことで、EUの設定した枠内で交渉せざるを得なくなった。協定承認の目処が立たないまま期限が近づき、2度にわたりEUに期限延長を要請するという失態を演じるようになった。

交渉を有利に進めるため、離脱意思の通知後、議会を解散、17年6月に総選挙に打って出た賭けも失敗だった。政権公約に年金生活者や介護サービスを利用している世帯の不安と懸念を引き起こす政策を盛り込んだために、大幅に議席を積み増すどころか、過半数を割り込む結果を招いた。これにより、離脱案の可決の難易度が格段に高まり、DUPの閣外協力を得たことで、アイルランドの安全策の重みが増した。

分裂した保守党をまとめることに腐心し、野党の見解をくみ取ろうとしてこなかった問題もあった。そもそも、国民投票で離脱と残留の票差は小さく、かつ、議会でも辛うじて過半数を確保している状況では、早い段階で野党とのコンセンサス形成に動くべきだった。しかし、実際に野党との協議に動き出したのは、期限通りの離脱に失敗した後であり、もはや前向きな進展は望めなかった。

メイ首相が、当初、強硬派寄りの姿勢をとり、「悪い協定を結ぶよりも協定を結ばない方がまし(No deal is better than a bad deal)」というフレーズを繰り返し用いたことも尾を引いた。メイ首相の協定は、言わば、「離脱派」と「残留派」の折衷案だ。離脱にはコストを伴うが、国民投票で示された意思であり、実現に移さなければならないが、EUは「いいとこどり」を認めない。こうした制約の中でまとめた妥協案なのだが、「離脱派」から見れば、国民投票のキャンペーンで約束した「いいとこどり」でない協定案は「悪い協定」であり、拒絶した方が良いということになる。

「合意なき離脱」で、EUの法規制の適用が突然停止し、EUとの間に関税や非関税障壁が生じれば、英国経済や社会に様々な混乱をもたらすおそれがある。しかし、こうした注意喚起は、残留派の「恐怖戦略」として一蹴されてしまい、EUの言いなりにならない「合意なき離脱」が、英国にとって最も有利な選択肢という考えが離脱派の間に浸透してしまい、妥協を困難にした。

² 示唆的投票の結果については Weekly エコノミスト・レター2019-4-23 「再延期後の英国のEU離脱の行方 ～削がれた離脱への勢い (https://www.nli-research.co.jp/files/topics/61415_ext_18_0.pdf?site=nli) をご参照下さい。

2——保守党党首選の行方

1 | ポスト・メイを狙う顔ぶれ

次期首相の座には、メイ首相の後任の保守党党首が就く。保守党の党首選は、複数が立候補した場合、第1段階の議員投票で候補者を2人に絞り込み、第2段階の党員投票で党首を選出する³。今回の党首選には、本稿執筆時点で、すでに9名が立候補の意思を表明しており、メイ首相の党首辞任の翌週の6月10日に手続きを開始、7月末までに新党首の選出を終えるスケジュールとなるようだ。

現職の閣僚で立候補の意思を表明しているのは、ジュレミー・ハント外相、マイケル・ゴブ環境相、エスター・マクベイ雇用・年金相、マット・ハンコック保険相、ローリー・スチュワート国際開発相、サジード・ジャビド内相である。さらに、メイ首相の方針に反対して政権を去ったボリス・ジョンソン前外相、ドミニク・ラーブ前離脱担当相や、「新たな提案」に抗議して下院総務の職を辞したアンドレア・レッドサム氏が名乗りを上げている。この他、ペニー・モーダント国防相、ステイブ・ベイカー前離脱担当閣外相などがブックメーカー（賭け屋）のオッズや世論調査の支持率で上位に位置し、立候補の可能性があると見られている。

2 | 賛否が分かれる最有力候補・ジョンソン前外相

次期党首選を巡って立候補者乱立の様相を呈する中で、最有力候補と見なされているのがジョンソン前外相だ。9名の候補から「最も良い保守党党首・首相になる」と考える議員を選ぶ世論調査⁴では、ジョンソン前外相は21%と最も高い支持を得ており、第2位のジャビド内相以下を大きく引き離している（図表3）。ブックメーカーのオッズでも、ジョンソン前外相がトップ。ラーブ前離脱担当相、ゴブ環境相、ハント外相など2位以下との差は大きい。

ジョンソン前外相は、ジャーナリストとしてのバックグラウンドを持ち、発信力に長け、知名度も抜群だ。ただ、物議を醸す言動や失言も多く、人気も高いが、不人気ぶりも際立つ。

「良い首相になるか、悪い首相になるか」という設問では、ジョンソン前外相は「良い首相になる」という回答の割合が26%で「悪い首相になる」が55%と大きく上回っている（図表4）。他の候補の結果と比べると、「わからない／知らない」と応えた割合が低いこともあり、ジョンソン前外相への賛否が目立つ面もある。

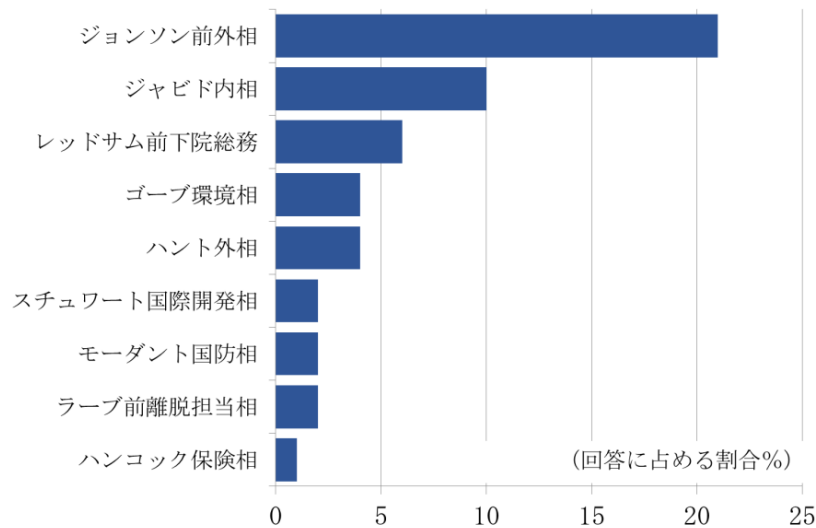
最優先課題であるEU離脱の舵取りと英国内の分断の修復に関する手腕でも懐疑的な見方が強い。

「EU離脱の舵取り」に関する設問では、ジョンソン前外相は「悪い仕事をする」が43%と「良い仕事をする」の23%を上回り、「国の団結を助けるか、さらに分断を深めるか」という設問では、「団結を助ける」の18%に対して、「分断を深める」が48%となっている。

³ 2016年のキャメロン首相の辞任に伴う党首選では、議員投票を勝ち抜いたレッドサム候補が、失言が原因で撤退を余儀なくされたため、党員投票は実施されなかったが、2005年の党首選ではキャメロン前首相対デービッド・デイビス元離脱担当相の決選投票が行われた。

⁴ YogGov[2019]。以下も同調査の結果に基づいている。

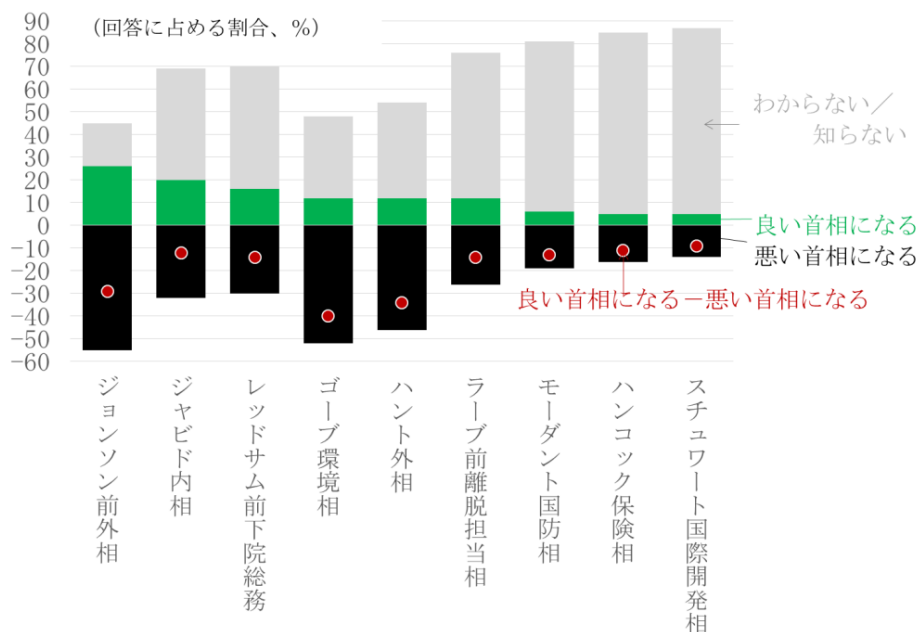
図表3 世論調査 | 9名のうち誰が最も良い保守党党首・首相となるか*



(*) 「誰でもない」が26%、「わからない」が21%

(資料) YouGov (19年5月23~24日調査)

図表4 世論調査 | 良い首相になるか、わるい首相になるか？



(資料) YouGov (19年5月23~24日調査)

3—強硬派新首相の「瀬戸際戦術」の行方

1 | 強硬派新首相の瀬戸際戦術

離脱失敗による支持離れに歯止めを掛けて、党勢回復が託される新党首には、メイ首相よりも強硬な姿勢を採る候補が選出されるだろう。メイ首相の失敗で、離脱派は「合意なき離脱」を、残留派は

「離脱撤回」を望み、妥協案に歩み寄る機運は乏しいことが明確になったからだ。

前項で名前を上げた 10 名の候補のうち、メイ首相と同様に国民投票で残留を支持した「残留派」はハント外相、ハンコック保険相、スチュワート国際開発相、ジャビド内相の 4 名で、残りの 6 名は離脱を支持した「離脱派」だ。残留派には、メイ首相と同じく「不利な協定をまとめることで、離脱が撤回されることを意図している」という批判が付きまとい兼ねず、新党首は「離脱派」から選ぶ方が事態の收拾には有効だろう。

ジョンソン前外相とラブ前離脱担当相は、メイ首相の離脱方針を批判して辞任しており、離脱派の中でも「強硬派」だ。メイ首相の協定案には 2 度目の採決まで反対、メイ首相が自らの首を引き換えに賛成を求めた 3 度目の採決で賛成に票を投じた。3 月 27 日の「合意なき離脱」についての示唆的投票⁵でジョンソン前外相とラブ前離脱担当相は賛成、スチュワート国際開発相は反対、他の候補者は、メイ首相とともに棄権した。

ジョンソン前外相に「選挙に勝てる顔」⁶としての期待も掛かる。新首相は、僅か 6 週間前に立ち上げた「ブレグジット党」を率いて欧州議会選での大勝利に導いた元 UKIP 党首のナイジェル・ファラージ氏や、17 年の総選挙のキャンペーンで分配重視の公約を掲げ、若年層の支持獲得に成功した労働党のコービン党首などと対峙しなければならない。

ジョンソン前外相は、欧州議会選挙の結果を受けたテレグラフ紙のコラムで「分別のある者は誰も、合意なき離脱を排他的に目指しはしないが、責任ある者は、合意なき離脱を交渉のテーブルから排除しない。我々が勇気を持ち、楽観的になれば、海峡の向こう側の我々の友人と良い交渉が出来、10 月 31 日の期限までに離脱し、人々に希望と野心を実現することができる」という言葉で締め括っている⁷。

ポスト・メイの EU 離脱は、強硬派の新首相が「合意なき離脱」も辞さない構えで、アイルランドの安全策の再交渉を求め、将来関係の「いいとこどり」を目指す「瀬戸際戦術」を試す局面となりそうだ。

2 | 合意なき離脱の実現可能性

強硬派の新首相の瀬戸際戦術は「合意なき離脱」の確率を高める。

アイルランドの安全策について強硬派が望むのは期限の設定や一方的離脱の権利を認めることだが、すでに EU と協議し尽くされたものであり、EU が譲歩することは期待できない。10 月 31 日の期限までに、協定がまとまるか、期限延期を再申請するか、離脱を撤回しなければ、「合意なき離脱」となる。メイ首相は「合意あり離脱」を目指したため、議会の 3 度にわたる協定の否決で妨げられたが、「合意なき離脱」に議会が歯止めを掛けることは難しいとされる⁸。「合意なき離脱」は EU の承認も不要だ。

⁵ 同案について、保守党は賛成 157、反対 94、棄権 62 人と票が割れた。

⁶ YouGov [2019] の「総選挙に勝てるか否か」という設問でも、ジョンソン前外相は「勝てる」が 37%を占め、ジャビド内相の 17%、レッドサム前下院総務の 14%、ゴープ環境相 13%を大きくリードする。

⁷ Boris Johnson [2019]

⁸ EU 離脱法の修正によって、首相案が否決された場合、議会がスケジュールや次のステップを決める機会を得たことで、合意なき離脱が回避できた。Maddy Thimont Jack [2019] 参照。

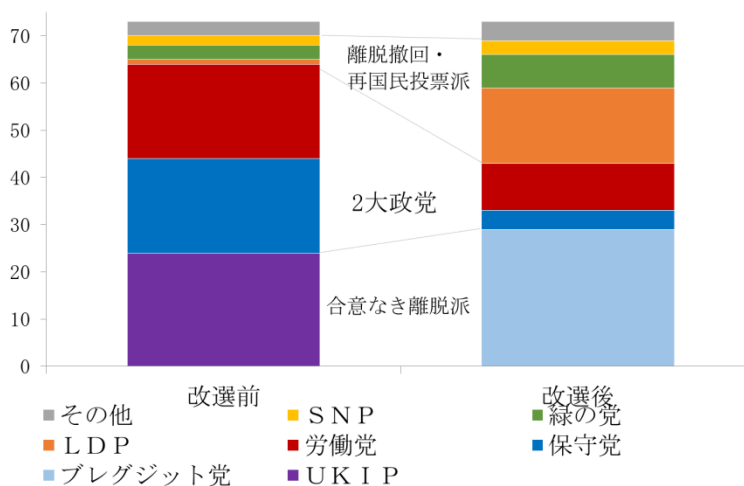
EUは合意なき離脱は望んでいないが、EUの原則を曲げる譲歩をしてまで阻止しようとは思っていない。EUへの影響を抑える一方的、時限的対応はすでに準備済みだ⁹。強硬派が、3月27日の英国議会の示唆的投票に妥協案として提示した「管理された合意なき離脱（contingent preferential Arrangements）」にも応じるつもりはない¹⁰。

いよいよ「合意なき離脱」が現実味を帯びてくれば、不信任案の可決ないし自主解散による総選挙が歯止めとなる可能性がある。3月27日の「合意なき離脱」の示唆的投票を見る限り、保守党の下院議員のうち、「合意なき離脱」というカードを封印すべきでないと考えている議員は半数に過ぎない。新首相が「合意なき離脱」を容認する姿勢をとり続けられれば、穏健派の保守党議員が離反、野党に穏健派の保守党議員が加わる形で、不信任案が可決、EU離脱問題を争点とする総選挙に突入する可能性がある。あるいは、新首相が、強行姿勢で支持率の回復に一定の成果を上げた場合、政権基盤を強化するため、自主解散し、総選挙に動く展開も考えられるだろう。総選挙のための期限延期であれば、EUは応じるだろう。

欧州議会選挙では、離脱戦略で党内が分裂した二大政党が得票率を下げ、「合意なき離脱」を掲げるブレグジット党がUKIPにとって替わり「離脱撤回・再国民投票」を掲げる自由民主党（LDP）、緑の党も議席を増やした。スコットランドの地域政党・SNPやウェールズの地域政党・プライド・カムリなどを加えた「離脱撤回・再国民投票」派と「合意なき離脱」派はほぼ拮抗している（図表5）。

保守党は、これまで見てきたとおり、強硬派の新首相のもと「合意なき離脱」も辞さないスタンスを強める見通しだが、労働党には、欧州議会選挙の結果を受けて「離脱撤回・再国民投票」寄りに動く圧力が強まりそうだ。

図表5 欧州議会選挙の結果



(注) その他にはウェールズの地域政党プライド・カムリと、北アイルランドのシンフェイン党、DUP、アライアンスの各1議席を含む

(資料) European Parliament

⁹ European Commission [2019]

¹⁰ 関税ゼロのFTA、同等性評価に基づく2年間の現状維持期間(standstill period)の確保、貿易促進的関税取り極め、2年間のEU財政への拠出を構成要素とする。同案は賛成130、反対420、棄権77で否決された。

総選挙は小選挙区制で実施されるため、比例代表制の欧州議会選挙のような議席構成の大転換は考え難いが、次の総選挙で、二大政党のどちらも単独過半数を得ることは難しい雲行きだ。

強硬派首相の瀬戸際戦略の次の局面では、EU離脱問題の進路は、「合意なき離脱」派と「離脱撤回・再国民投票」派のどちらが連携を実現できるかに委ねられるかもしれない。

メイ首相が退場しても、EU離脱を巡る霧が晴れるまでには、なお時間が掛かりそうだ。

[参考文献]

- Boris Johnson [2019] “The message of the European election results is clear. If we go on like this, we will be dismissed” The Telegraph, 27 MAY 2019
(<https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/05/26/win-back-public-must-show-can-deliver-pledges/>)
- European Commission [2019] “Communication of 10 April 2019: “Addressing the impact of a withdrawal of the United Kingdom from the Union without an agreement: the Union’s coordinated approach”
(https://ec.europa.eu/info/publications/communication-10-april-2019-addressing-impact-withdrawal-united-kingdom-union-without-agreement-unions-coordinated-approach_en)
- Maddy Thimont Jack [2019] “A new prime minister intent on no deal Brexit can’t be stopped by MPs”, Institute for Government, Comment, 22 May 2019
(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/new-prime-minister-intent-no-deal-brexit-cant-be-stopped-mps-0>)
- YouGov [2019] “Survey Results, Fieldwork: 23rd - 24th May 2019 ”
(https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/iqu2nzoam/Internal_190524_ConLeaders_w.pdf)

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。