

2013年1月31日 全6頁

英国首相のスピーチ

EU 脱退の現実味を問う

ロンドンリサーチセンター

児玉 卓

沼知 聡子

[要約]

- 英国のデービッド・キャメロン首相は1月23日のスピーチで、同国のEU残留・脱退を問う国民投票（in-out referendum）の実施を提案した。二者択一というシンプルさゆえに英国国民には少なからぬサプライズを与えた。
- 首相自身はEU残留を志向している。そうであればシンプルな in-out referendum は危険な賭けである。EU 脱退の可能性を封じる上ではスピーチ自体を回避すべきだったであろう。しかし、英国の政治力学、社会的ムードがそれを許さず、首相はスピーチに追い込まれたのである。
- 失地挽回を目指す政治戦略としてみれば、首相のスピーチは成功であった。しかし、これが英国のEU脱退の可能性を減じさせたとは評価しがたい。EUとの「新たな合意」を結ぶための交渉が難航を極め、英国に多くの妥協を要求するであろうことは、ユーロ圏危機をめぐるEU政治が示唆する通りである。英国国民はこれに耐えることができるのだろうか。

シンプルさゆえのサプライズ

2013年1月23日、デービッド・キャメロン英首相が「英国と欧州」と題するスピーチを行い、英国のEU脱退か残留かを問う国民投票の実施を提案した。このようなシンプルな国民投票（in-out referendum）の実施は、英国のEU脱退の現実味を増す可能性を持つ。キャメロン首相のスピーチは、そのシンプルさゆえに英国国民に一定のサプライズを与えることとなった。

首相自身はEU残留が望ましいと述べており、事前には、英国がEUとの関係再構築（労働法制の決定権限の自国への再委譲など）にかかわる交渉を進め、その結果に対する是非を問う国民投票の実施が打ち出されるのではないかなどといった観測もあった。脱退へのハードルを意図的に設ける、いわば安全策である（ただし後述のように、キャメロン・スピーチでは細かい意図的ハードルを設けてもいる）。もっとも、EU脱退の可能性の芽を摘むためには、スピーチ自体を回避した方が賢明であったかもしれない。しかし、英国の政治力学と社会的ムードがそ

れを許さなかったのである。

そのひとつの背景をなすのがユーロ圏危機である。ユーロ圏危機は、一方で、ポンド保持の「正しさ」を英国民に再確認させた。他方では、危機の収束が模索される中で、ユーロ圏諸国は遅々としながらではあるものの統合深化の方向に舵を切ってきている。これが英国民に欧州統合と国益との相克を強く意識させている。統合深化は今まで以上の、各国主権の統合体への委譲を帰結せざるを得ないからである。もともと、英国では EU を「規制好きの巨大な官僚機構」として嫌悪の目を向ける空気が強いが、長期化するユーロ圏危機が、その空気を一層濃密にしてしまったのである。2012 年 11 月末に行われた世論調査では実に英国民の 51% が EU 離脱を支持し、残留を希望したのは 30% に留まった（図表 1 参照）。

ギャンブル

このような中、EU 懐疑派である保守党右派が、英国と EU との関係見直しを求める攻撃的姿勢を強めてきているのは必然ともいえよう。反 EU 色の強さゆえに党勢を拡大させつつある英国独立党（UKIP）に、保守党支持層からの票が流れるのではないかという懸念が生まれてもいる。つまり、キャメロン首相はスピーチをせざるを得ない状況に追い込まれたのである。そして、その中で“in-out referendum”を掲げたのも、当然ながら同様の文脈で捉える必要がある。それは、失地回復を狙うキャメロン首相の政治戦略に他ならないということだ。

なお、スピーチの数カ月前からキャメロン首相は国民投票実施の可能性について言及していたが、スピーチが近づく 1 月に入ると、親 EU 派などから EU 脱退（につながり得る国民投票の実施）を憂慮する発言が相次いだ。1 月 9 日付のフィナンシャル・タイムズ紙には、英国産業連盟（CBI）の会長をはじめとする財界リーダーが連名でキャメロン首相宛ての公開書簡を寄せ、英国は EU に残るべしと主張した。財界トップは、ビジネスパートナーとしての EU の重要性を強調したうえで、労働時間指令や EU 予算、サービス分野における単一市場の完成など EU における様々な分野での改革の必要性を認めながら、英国は EU の中であって、その改革を率先して行くべきと説いた。さらに、バラク・オバマ米大統領もキャメロン首相に対し、EU の一員としての英国の存在を評価すると述べ、EU に残留すべきとの見解を示している。必ずしも“in-out referendum”のような、シンプルな姿勢を打ち出す上で、順風ばかりが吹いていたわけではないということである。英 Economist 誌をはじめ、同スピーチをキャメロン首相の“Gamble”と評する声が少なくない所以である。

スピーチの骨子

1 月 23 日のスピーチで、キャメロン首相は欧州大陸の平和を実現した EU の功績を称える一方、現代社会における EU の目的は欧州における繁栄の（実現ではなく）保障に移行したとし、EU を目的達成の手段として位置付けた。また、英国が内向きの孤立主義に陥ることはないとし、これからも EU の一員として積極的な役割を果たし続ける意思があることを明らかにした。そのう

えて、EU が直面している問題として、ユーロ圏危機や欧州の競争力の低下と国際経済における地盤沈下、EU という機構とその市民の声のギャップの拡大などを挙げ、こうした問題での取り組みがなされなければ、英国が EU 離脱を選択する可能性があるとして、EU の変革を迫っている。

変革の具体的なビジョンとして、キャメロン首相はまず、EU の中核は単一通貨ではなく単一市場にあり、その完成¹こそが EU の競争力向上につながると訴えている。また、競争力には柔軟性が不可欠とし、EU が硬直した 1 つのブロックとして全加盟国に同レベルの統合を求めるべきではないと牽制し、「より緊密な統合の基礎を築く」という EU 条約の目標に対するコミットメントも英国には該当しないとまで述べている。さらに、加盟国は EU に委譲した権限を取り戻すことが可能であると指摘し、加盟国は EU との権限のバランスが妥当かどうか、環境や社会問題、司法など多くの分野で再考すべきと主張している。

その一方で、キャメロン首相は英国で EU に対する国民の信任が極めて低下している現状を受け、EU との関係について国民の意思を改めて確認する必要性を認めた。ただしユーロ圏危機の最中、流動的な情勢下での国民投票の実施は不適切であり、さらに、英国が EU との関係において「新たな合意 (new settlement)」を形成し、英国にとって EU 残留が持つ意味を明確にすることが先決であると訴えた。また、この新しい合意はより柔軟で開かれた EU との間で形成するものであり、EU の変革は数年内に予定されている EU 条約改正の文脈で行われるべきとした。そして、2015 年の総選挙の後も保守党が政権を維持した場合、EU と新たな合意を目指して交渉し、その結果を国民に提示したうえで、2017 年末までに英国の EU 残留か離脱を問う国民投票を実施することを提案している。

キャメロン首相は英国が欧州との関係を再構築する時が来たとしながらも、加盟国であることの重要性を改めて強調、離脱を軽々しく決めるべきではないと警告し、EU 離脱は片道切符であり、後戻りはないと退路を断った。そのうえで、すべて加盟国の国益と目標が共存できる、より柔軟かつ順応性のある EU は実現可能であると主張し、英国が望む新しい合意の交渉のために、全力を尽くすと述べている。端的に言えば、EU は自由貿易と競争力に専念すべきであり、官僚主義や無駄を廃し、企業の事業活動を支援すべきであり、テロに対する取り組みなど加盟国間の緊密な協力は維持しつつも、可能な限り権限を加盟国に戻すべきであるとキャメロン首相は説いたのである。

内外からの評価

EU の一員であり続けるという自らの意思を明らかにしたうえで、キャメロン首相は離脱か残留かのシンプルな国民投票を約束した。長年くすぶり続けてきた EU に関する議論に決着をつけようとする、首相の決断を保守党右派は歓迎し、EU との関係における分岐点と評価した。しかし、2015 年の総選挙に保守党が勝利する、新たな合意の交渉を成功させるという条件がついていることも事実である。また、対 EU の具体的な交渉内容に関する言及はなく、演説後の質疑応

¹ 英国は EU におけるサービス、エネルギーおよびデジタル分野の単一市場の形成を強く要求している。

答では、交渉がうまくいかなかった場合、脱退を支持するのかという質問に対し、キャメロン首相は明言を避けた。

連立相手である自由民主党のニック・クレグ副首相は、国民投票の実施は先行きの不透明さにつながり、雇用や経済成長に打撃を与え、国益に反するものと批判した。野党の労働党、エド・ミリバンド党首も、国民投票に反対の立場をとったが、党内での意見は割れている。

産業界からの反応も賛否両論だ。EU を離脱した場合に雇用や経済成長に与える影響はもとより、その可能性をめぐり先行きが不透明な時期が続くことから投資が抑制されることを懸念する向きもあれば、国民の信任を得た新しい EU との関係性構築への支持を表明する動きもある。英国産業連盟（CBI）の事務局長は、単一市場は英国の経済成長の基盤としながらも、ユーロ圏のより緊密な統合には否定的であり、キャメロン首相が述べたように改革後の EU に残留することが理にかなうと述べている。

EU との新たな合意を目指すとのキャメロン首相の主張に対し、EU 主要国からは牽制の声が上がった。ドイツのメルケル首相は英国の要望について議論する用意があるとしたが、他の加盟国もそれぞれの要望があるため、公平な妥協案をみつけるべきとし、ヴェスターヴェレ外相も「（権限の）選り好みはできない」と述べた。フランスのオランド大統領は、英国の EU 残留を希望しながらも、加盟国には果たすべき義務があると述べ、ファビウス外相も EU 離脱は危険であり、「サッカークラブにいるなら、ラグビーしようとは言えない」と警告した。また欧州議会のシュルツ議長は英国の残留を望みながらも、雇用や経済成長に注力すべき時に、権限の交渉に踏み込むべきではないとし、EU（変革）のスピードを緩めているのは、むしろ英国であると非難した。総じて、英国を引き止めるために、EU、及びその他加盟諸国が譲歩することには否定的な声が多い。

脱退の可能性は低下したのか？

すでに述べたように、キャメロン首相の EU スピーチは、政治戦略という色彩を強く持っている。保守党内の EU 懐疑派が同スピーチを歓迎したことは、首相の賭けが相応の成果を獲得したことを示している。反 EU 的志向を持つ英国国民の票が英国独立党に流れることを防ぐ上でも、“in-out referendum” は有効であろう。独立党がこれに代わる、シンプルで説得力のある方針を打ち出してくることは容易ではない。労働党にも少なからぬ打撃であった可能性がある。首相が国民投票という、EU 脱退につながりかねない危ない橋を渡っていることは確かであるにせよ、EU 残留を望む自らの立場を明らかにした上で、EU の中で英国の国益を最大化し、その是非を国民に問うと述べている。保守党に比べてより親 EU 的な労働党が、国民投票は危険だと繰り返すだけでは話にならず、英国と EU の関係にかかわる新たなロジックの構築を迫られている。

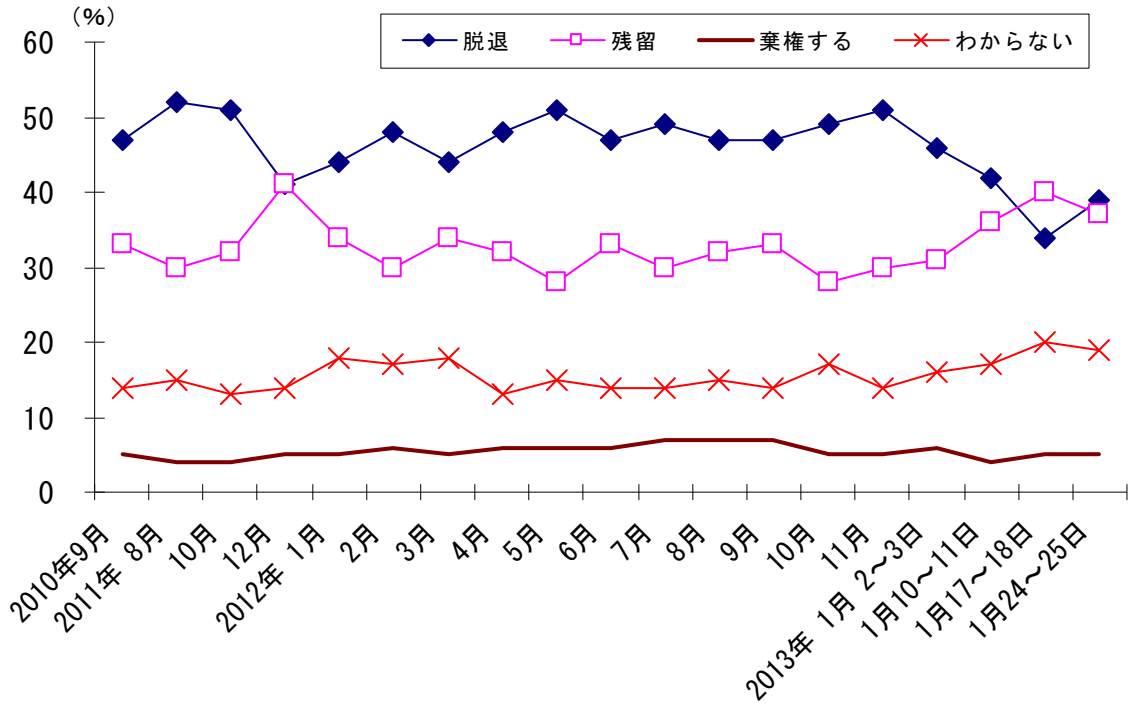
また、これも繰り返しになるが、キャメロン首相は国民投票実施の条件として、次期総選挙を経て保守党が政権を保持していること、選挙後の保守党政権が英国と EU の関係再構築の交渉を進め、「新たな合意」を結ぶことを挙げている。2017 年まで国民投票の実施を先送りしたことと並び、これこそが、英国が国民投票・EU 脱退に一直線に突き進むことを避けるために考案

された「ハードル」である。しかし、これは実に危ういハードルである。「新たな合意」をめぐる交渉そのものが、英国民、及び政界の EU 懐疑派の姿勢を硬化させ、EU 脱退への道を開きかねないという二面性を有しているからである。

EU が巨大な官僚機構化し、瑣末で複雑な規制が企業活動の自由度を低下させていること、単一市場をモノだけで完結させることは不十分であり、サービス分野での単一市場の構築を急ぐべきであることなど、キャメロン首相が EU の要改善点として指摘している事例は、多くの英国民にはリーズナブルなものに映っているだろう。英国民は（大陸）欧州の人々よりも、より自由市場を尊重する伝統を持つという自己認識を持っているからだ。しかし、こうした英国民の声を代弁するキャメロン首相（あるいは保守党の次期首相）がこれらをめぐる EU との交渉において成功を手にする可能性が高いとはいえない。「新たな合意」形成の失敗、ないしはその交渉の困難さが、英国民の EU 離れを加速させ、政界の EU 懐疑派を勢い付けさせることは十分に考えられる。

キャメロン・スピーチは比較的短期的な視野で見れば、政治戦略として十分な成功を取めた。EU 脱退を絵空事ではなく、あり得る近未来の事象として提示したことで、英国民のやや短絡的な孤立主義を戒める効果もあったかもしれない。それは図表 1 における世論調査で、スピーチ直前に「脱退支持派」が「残留支持派」を近年では初めて下回ったことが示唆している。

図表 1 世論調査：もし国民投票が行われたら、EU 脱退・残留のどちらに投票しますか？



出所：YouGov plc より大和総研作成

しかし、これらはいくまで短期（長くて 2017 年まで）の成果にすぎないとみるべきだろう。「新たな合意」形成の困難さは、進行中のユーロ圏危機の経験が予想させるものでもある。メルケル独首相がキャメロン・スピーチについて「妥協点を見出さなくてはならない」と述べていることが象徴的であるが、EU における交渉は妥協に次ぐ妥協を構成国に求めるというのが、ユーロ圏危機の教訓であった。しかも時間がかかる。恐らく、英国国民は長引く交渉の中で「規制好きの巨大な官僚機構」という EU に対する認識を一段と強めることになるだろう。皮肉な見方をすれば、キャメロン・スピーチはユーロ圏政治が得意とする「時間稼ぎ」の英国版である。そして、ユーロ圏の時間稼ぎ策が危機収束への道のりを縮めることがないのに似て、キャメロン・スピーチによって英国の EU 離脱の可能性が遠のいたとは評価できない。