

21世紀政策研究所新書—73

シンポジウム

英国のEU離脱と EUの将来展望 ～第二第三のBrexitは 起こるのか～

第128回シンポジウム（2018年8月1日開催）

研究報告

英国のEU離脱とEUの将来展望

7

21世紀政策研究所研究主幹／
早稲田大学大学院法務研究科教授

須網 隆夫

講演1

移民問題とメディア政治

17

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

講演2

Brexit 国民投票の背景——英国労働市場の変化と国内格差

37

21世紀政策研究所研究委員／
亜細亜大学国際関係学部専任講師

太田瑞希子

パネルディスカッション

【パネリスト】（順不同）

21世紀政策研究所研究委員／
ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

21世紀政策研究所研究委員／
慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊 頼純

21世紀政策研究所研究委員／
早稲田大学政治経済学術院教授

福田 耕治

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

21世紀政策研究所研究委員／
亜細亜大学国際関係学部専任講師

太田瑞希子

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
早稲田大学大学院法務研究科教授

須網 隆夫

質疑応答

ごあいさつ

欧州では、英国が国民投票でEUからの離脱を決定して2年が経過し、現在もなお、EUと英国の間で交渉が続けられています。この間、EU主要加盟国では英国同様、反EUを掲げるポピュリズム政党が台頭し、EUそのものの在り方が問われる局面に直面しています。

こうした状況に鑑み、21世紀政策研究所では、須網隆夫研究主幹（早稲田大学教授）による研究プロジェクト「英国のEU離脱とEUの将来展望」を立ち上げ、政治・経済・法律等の多角的な視点からBrexitの要因を分析するとともに、英国離脱後のEUと英国の関係やEU改革の行方について調査・研究を進めています。

2018年8月1日に開催したシンポジウムでは、その研究成果の中間報告も兼ねて、移民問題と労働市場の観点からみたBrexitの要因分析を主軸に報告、講演していただき、

その後、第二第三のEU離脱の可能性について闊達な議論を行いましたので、本書にてご紹介いたします。

本書が皆様方のビジネスに、少しでもお役に立つことを願っています。

二〇一八年八月一日

21世紀政策研究所

【研究報告】

英国のEU離脱とEUの将来展望

21世紀政策研究所研究主幹／
早稲田大学大学院法務研究科教授

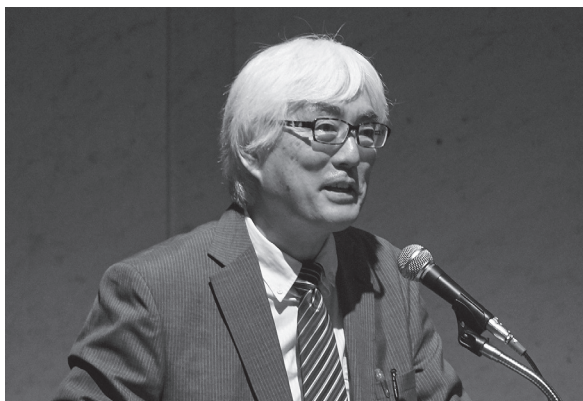
須網 隆夫

研究プロジェクトの目的

皆さん、おはようございます。早稲田大学の須網でございます。21世紀政策研究所のBrexitに関する研究会の研究主幹を務めさせていただいております。今日は、我々の研究会の中間報告ということで、これまで研究会がどのように活動してきたのかということとを皆様に紹介する機会をいただきました。私の方からは、最初にこの研究会について簡単に紹介させていただいた後に、研究報告の概観を簡単にお話しさせていただきますと思います。

我々の「英国のEU離脱とEUの将来展望」研究会は、2017年1月から活動しております。研究会のテーマとしては、「Brexitはなぜ起きたのか」「英国がEUを離脱した後のEU・英国関係は一体どうなっていくのか」「英国が離脱した後のEU自体は果たしてどうなっていくのか」という非常に大きなものです。このテーマをどのように明らかにしていくのかということについて、この研究会では政治・経済・法律の各分野から複眼的、多元的なアプローチを取っております。

図表1（10ページ）に「EUは、政治的目的を経済的繁栄を媒介にしながら、法的手



須網研究主幹

段によって達成する組織」であると書いておりますが、実はEUの非常に大きな特徴というのは、政治・経済・法律という三つの要素が密接に絡み合っている組織だということです。したがって、Brexitという現象を説明していくためには、やはりどこか一つからのアプローチだけでは十分ではありません。政治・経済・法律の3分野を合わせたアプローチが必要だろうということ、で、研究会のメンバーにも政治・経済・法律それぞれの分野からEU研究をずっとやってこられた日本で一流の方々が集まっていただけ構成しております。

2017年1月から始まって約1年半ほど活動させていただきましたが、今回の中間報告の

図表1 21世紀政策研究所・Brexit研究会

- 「英国のEU離脱とEUの将来展望」研究会(2017年1月から現在)
- 研究会のテーマ：
 - ・ Brexitはなぜ起きたのか？
 - ・ Brexit後のEU・英国関係
 - ・ Brexit後のEUはどうなるのか？
- 政治・経済・法律各分野からのアプローチ
 - ・ EUは、政治的目的を経済的繁栄を媒介にしながら、法的手段によって達成する組織
- 中間報告の主眼：
 - ・ Brexitを引き起こした諸要因の分析
 - ・ 特殊英国的な事情か、加盟国に共通する事情か

主眼がどこにあるかと申しますと、三つのテーマのうちの一つ目である「Brexitはなぜ起きたのか」にあります。Brexitというのは、特殊英国的な現象なのか、それともどの加盟国にも共通する現象なのか。これは、2番目、3番目、特に3番目の問いと非常に深い関係を持つ論点となりますので、まず、この要因分析から始めていこうということで、過去1年くらい研究をしてきました。今日は、それについて主に報告させていただきたいと思っています。

Brexitを引き起こした要因

図表2ではBrexit交渉の経緯を簡単に振り返っております。2016年の国民投票、その結果というものはEUの中でも非常に驚きをもって受け止め

図表2 Brexit交渉の経緯 —主な出来事—

1. 離脱国民投票（2016年6月23日）
 2. 英国・離脱の意思をEUに通告（2017年3月29日）
 3. 英国・総選挙（2017年6月8日）
 4. 離脱交渉開始（2017年6月19日）
 5. メイ首相・フィレンツェ演説（2017年9月22日）
 6. 将来関係を含む第2段階の交渉へ（2017年12月）
 7. メイ首相・ロンドン演説（2018年3月2日）
 8. EU・離脱協定案公表（2018年3月19日）
 9. 英国・ソフトBrexitの交渉方針決定（2018年7月6日）
- 英国・離脱交渉方針白書公表（2018年7月12日）

られたと思うのですが、我々も非常に驚いたわけですね。それから2年、いろんな節目がありましたけれども、これらの経過については既に今までのセミナーでも折に触れてご説明してきたところで、省略させていただきます。

さて、Brexitを引き起こした要因について、中間報告書で我々がどのようなことを考えてきたのかと申しますと、Brexitは単一の要因というよりも、複合的な、いくつかの異なる要因の結合によって引き起こされていると考えることができると思います。

まず、その中で考えなくてはならないことは、EU自体の在り方です。離脱派のスローガンの一つに「主権を取り戻す」ということがあったわけですが、EUは元々加盟国が持っている主権の一部をEUと

いう国際組織に移譲することで成り立っている組織です。EUで作られた法律は、いわゆる「EU法の優位の原則」によって、加盟国の国内法より優先するという力が与えられております。

また、EU法をどのように作るかと申しますと、一つは閣僚理事会における多数決で決定が行われます。つまり、ある国が反対しても、他の国が賛成すればEU法はできてしまいます。それから、二つ目には、欧州議会という、加盟国政府の代表が集まる理事会とは別の組織が立法過程に関わっており、この欧州議会に法案に対する拒否権が認められております。つまり、各加盟国政府が全て賛成しても、欧州議会が拒否権を発動するとその法律はできない仕組みになっています。ですから、まさに主権が失われたという離脱派のスローガンは、物事の一面を正しく表している部分があります。ただし、英国はこれを百も承知で加盟しております。英国にかかわらず、全ての加盟国はそういう国際組織であるということを分かってEUに加盟しております。そうすると問題は、それなのになぜこの時期に主権を取り戻せという主張が大きな力を得るようになってきたのか。これは、また次の要因に注目しなければなりません。

一つは、EUは単一市場、域内市場という言葉を使っておりますが、これをつくるということがEU自体の目的になっております。実は、この単一市場、域内市場をつくるという目的、それ自体に目的を促した要因があつたのではないか、というのが次の分析でございます。つまり、域内市場というのは、ヒト・モノ・サービス・資本が域内の国境を超えて自由に移動できる領域だとEUは定義しておりますが、例えば商品の自由移動を考えても、そこで移動を妨げているものは関税だけではありません。関税だけであれば、それほど問題はありません。しかし、関税だけでなく、それ以外の様々な非関税障壁、各国がそれぞれ独自に行っている規制ですね。この規制の違いが、やはり自由移動を妨げているという考え方を取っております。

そのために、国内市場に類似した、より完全な域内市場をつくろうとすればするほど、各加盟国が行っている様々な公的規制の中身に、EUは手をつ突っ込んでいかななくてはならなくなるという事情があります。しかも、そのように手をつ突っ込んでいくと何が起こるのかというと、ある意味で国民の権利の切り下げが起きる場面が出てきます。

非常に極端な例ですが、いわゆる自由移動と各加盟国の国民が享受していた人権、例

えば表現の自由や労働者にとつてのスト権などが対立せざるを得ない状況になってきます。それらの対立というのは、自由移動を原則として、例外としてそれが正当化されるかという枠組みで判断されます。もちろん、例外として加盟国の独自のルールが認められることもあるわけですが、少なくともEUにそもそも入らなければ、そうした自由移動との関係を考える必要がないわけです。それが、EUに入ったがために、自由移動との関係で様々な国民の権利を考えなければならず、それを各国が正当化しなければならなくなる。余計な負担を負い、場合によれば、権利の内容が切り下げられるということが、EUに対する反発が出ている背景だろうと思います。

これらは法的な議論ですけれども、3番目はやはり世界金融危機、ユーロ危機を契機として、EU・英国関係が経済的に変化してきている事情も見逃せないのだろうと思います。世界金融危機、ユーロ危機後、英国では景気が後退し、財政も悪化しております。それに対して、英国政府は財政緊縮策を取ってきたことで、英国内では様々な不満が蓄積していました。他方、ユーロ危機後、EUにおける経済成長は停滞しており、ユーロ危機後の過去10年の中で、英国にとってのEU市場の魅力が低下してしまつたこ

とも、Brexitを引き起こした要因の一つではないかと分析しております。

また、4番目の移民問題、5番目の英国内における所得格差と不平等感の拡大につきましては、私の報告の後、それぞれ土谷先生、太田先生からご報告いただくところですし、3番目の経済の問題も、パネルディスカッションでご登壇いただく伊藤先生が報告書を書かれていますので、詳細につきましては省略させていただきますが、これらが複合的要因となってBrexitを引き起こされたのではないかと我々は分析しております。

もちろん、我々はBrexitがなぜ起きたのかだけでなく、第2、第3の論点、今後果たして英国・EU関係はどうなっていくのか、そしてEU自体はどうなっていくのかという点についても分析を始めておりますが、状況はまだ非常に不安定で混沌としている、と言わざるを得ないと思います。昨日、『Newsweek』を読みましたが、ジョージ・ソロスが「EUは崩壊の危機にある」と言っておりました。たしかにEUが様々な困難に直面していることは間違いありません。しかし、『Newsweek』の予測は多少外れることがあります。私が一つ覚えているのは、1989年にベルリンの壁が崩壊した半年

前に、ベルリンの壁特集というものをやっていました。その特集の結論は、「ベルリンの壁は東にとっても西にとっても必要だ。だから当分、ベルリンの壁は崩れない」というものでしたが、それからわずか半年後にベルリンの壁は崩れました。

結論から言いますと、我々はそう簡単にEUが崩れるとは思っておりません。その辺りの事情は、第2部のパネルディスカッションで少し明らかにさせていきたいと考えております。EUをとりまく現状は、依然として域内・域外ともに不安定でありますし、むしろ刻々と変わっていると言わざるを得ません。また、Brexitの交渉の行方自体も不透明です。こうした中で、将来を見通して、さらに企業の方々に有益な何らかの示唆を見出していくというのは、非常に難しいところがあるわけですが、2018年の秋になれば英国・EU関係の今後について、少なくとも今よりはたしかに見通しというものが持てる状況になるであろうとは思いますので、その状況をさらに分析して、来年度に公表させていただきます最終報告書につなげていきたいと思っております。

以上、簡単ですが、私からは中間報告書の概要をお話しさせていただきました。ご清聴、ありがとうございました。

【講演1】

移民問題とメディア政治

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

英国とEU市民・移民・難民

高崎経済大学の土谷です。本日は、中間報告書の内容に沿って、移民問題とメディア政治という内容でお話をさせていただきたいと思います。はじめに、英国とEUの、特に移動する人をめぐる関係について簡単に確認した上で、英国が戦後どのような移民政策を取ってきたのか、それがどのようにして国民投票の中で争点化されていくのかという流れでお話したいと思います。その際、既に国民投票の実施時点から様々な指摘がありましたように、英国のメディアが非常に大きな影響を与えたのではないかという問題がありますので、そこに焦点を絞ってお話していきたいと思います。

先ほど、須網先生から、EUというのはヒトの自由移動を含めて自由にいろんなものが移動するということが大きな特徴であるというお話があったかと思うのですが、ヒトに関しては、EU加盟国の国民がEU市民ということで、例えば英国人であればEU市民として他の加盟国、フランスやドイツへ自由に移動して居住し、仕事ができるという権利が保障されています。ですので、EU市民に関しましては、居住先の国家において国籍で差別されないということで、一部主権に関わるような政治的な権利を除いては、



土谷委員

非常に広い、平等な権利が保障されています。これが、社会保障を享受する権利も含まれておりますので、その点が後々問題になってくることになります。

ご承知の通り、英国は入っておりますが、EUにはシェンゲン協定というものがあり、域内の国境管理をしていないという特徴もございます。ですので、EU加盟国の国民だけが自由に移動する権利を持つといっても、国境管理をしていないので、シェンゲン協定実施後、つまり国境管理をしなくなった後は、EUにとっての外国人、これを第三国国民と呼ぶわけですが、この第三国国民も実質的に自由に移動ができる状態になりました。

EUとしても、第三国国民の自由移動の権利の保障と同時に、第三国国民はEU域外の人なので常にリスク要因とされますので、その人たちを規制する、安全を管理することが課題となりました。そこで、合法的な移民と不法移民、そのほかに難民や難民の地位を求めて申請をした人、また、難民として認められたいということでEU域内に入ってくる庇護希望者、このような人たちに対する規制をEUレベルで行うということになりました。

ただし、ここで重要なのは、英国というのはシェンゲン協定には入っておりませんし、移民・難民政策というのも権利保障の面に関してはほとんど入っておりません。逆に、庇護希望者に関してはダブリン協定というものがあり、例えばフランス経由で英国に来て、英国で庇護申請をするという人に対しては、英国はフランスから来たのだからフランスで庇護申請できただろうということで、フランスに送り返すことができます。これがダブリン協定というものですが、これに英国は参加しています。

そうすると、英国の地理を思い起こしていただければ分かりますが、英国の場所からするとEUの枠組みというのは、実はかなり英国にとって有利に機能していると言えます。

図表3 英国におけるダブリン協定の実施（2017年）

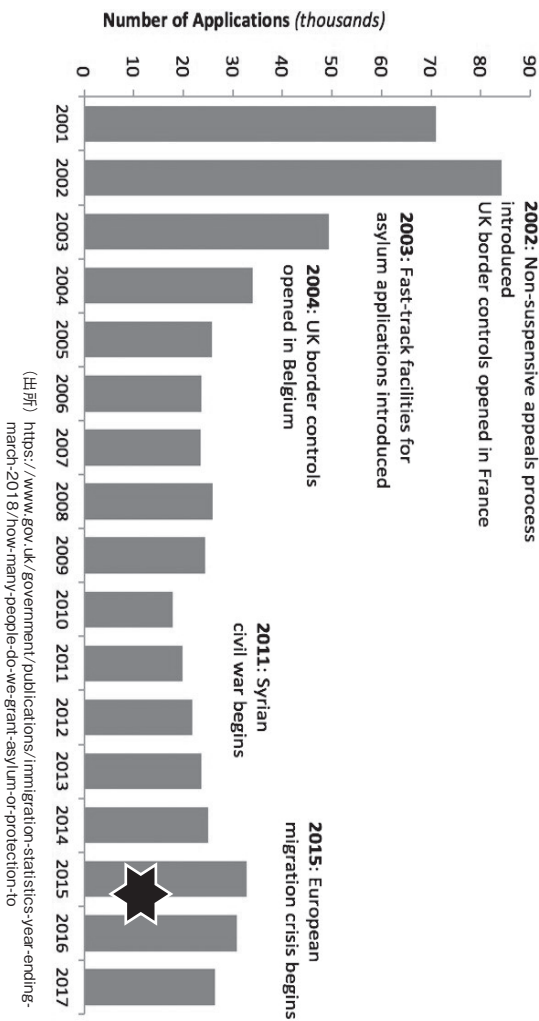
英国の引き受け(実施数)	英国から他国への送還(実施数)
2137 (461)	5712 (314)

(出所) <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2017/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to#dublin-regulation>

す。昨年のダブリン協定のデータがつい最近公表されましたが、英国が移民・難民等を引き受けると決定した件数は2000件ちよつとですが、英国から他国に対して送還すると決定した件数が6000件弱と倍以上の開きがあります（図表3）。ただ、実施数をみますと、昨年と一昨年は引き受けの方が多くなっていますが、その前のデータを見ますと、英国から第三国に送り出すほうが多くなっております。ここからみても分かる通り、EUの枠組みによって英国は有利な形になっております。

これは、庇護申請件数をみても分かることで、図表4（22ページの星マークをつけたところが2015年ですが、2015年は皆さんご承知の通り移民・難民危機ということで、EU内で非常に難民問題が大きく盛り上がった年です。たしかに英国も増えてはおりますが、例えばドイツやギリシャに比べますと増加率は非常に少ないです。ですので、ここからみましても、EUのせいで英国に不

図表4 英国における庇護申請件数



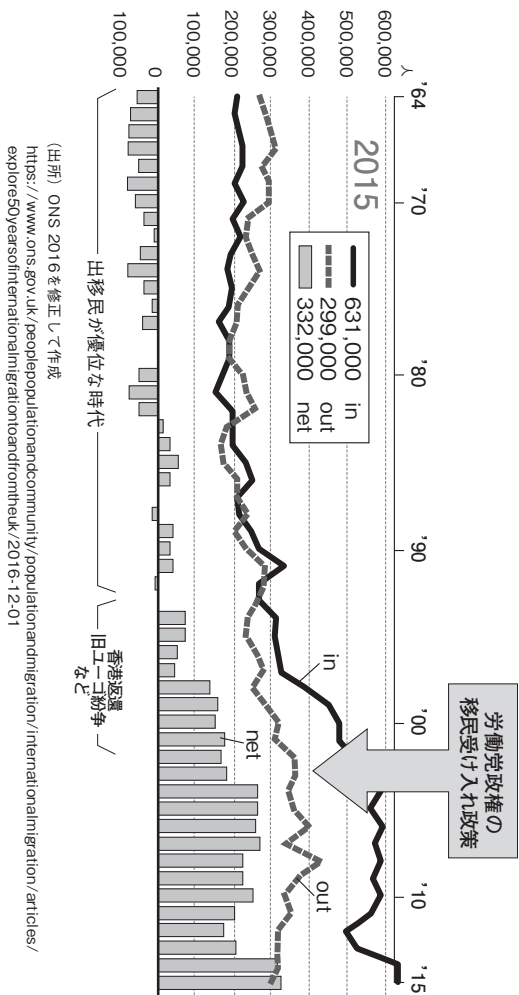
法な人や庇護希望者が大量に押し寄せているという状況にはあたらないうことが分かかります。

英国の移民政策と変化を遂げる国内政治

では、なぜ移民問題が *Home Office* の中で注目されたのかということですが、戦後の英国の移民政策をみてみますと、長い間、実は英国から外に出て行く人の方が多かったのです。それが、90年代に入りますと、香港返還や旧ユーゴ紛争などで英国に入ってくる人が増えていきます。この辺りから徐々に、たくさん人が入ってくるのではないかと、それが英国社会を乱すのではないかとという懸念が強くなっていきます。さらに決定的だったのは、2000年代に入るところから、労働党政権が移民受け入れに大きく政策転換をするということがありました。西ヨーロッパの国々はオイルショックころから移民受け入れを一回中止しますが、90年代末ごろから再び移民の受け入れに転換をしていきます。その流れの中に英国もあったということがいえます（24ページ図表5）。

この労働党政権の政策転換でどのようになったのかと言いますと、EUの東方拡大と

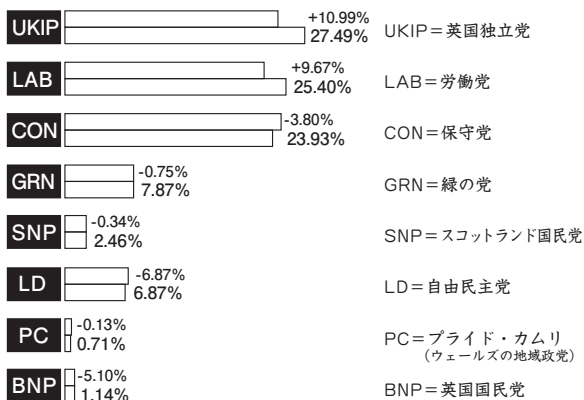
図表5 英国への出入移民（1964年から2015年）



いうものがあり、新たに拡大した東の国から英国に大量に人が入ってくるという状況が生まれていきました。特に、他のEU加盟国というのは、旧東側諸国との間に経済格差がありますので、すぐに労働力として移民が大量に入ってくることを懸念し、移行期間を設けて権利を制限しました。これに対して英国は、ブレア政権がそんなには来ないだろうという想定の下に市場開放しました。そうすると、予想が外れて急激に東側から大量に人が入ってくるという状況が生まれたわけです。

そうした中で、英国の政治が徐々に変わっていきます。皆さんご承知の通り、英国というのは小選挙区制で二大政党制の国ですが、保守党と労働党という二大勢力に対して、左派からは中道左派の自由民主党（LD）が出てきて、右派からは極右の英国独立党（UKIP）が非常に大きな支持を集めていきます。図表6（26ページ）は、2014年の欧州議会選挙の結果ですが、2014年の欧州議会選挙で、UKIPが得票率第1党になります。これは前回の欧州議会選挙から、10%増加する結果となりました。図表7（26ページ）は、英国議会の選挙です。2015年では、第1党が保守党（CON）で第2党が労働党（LAB）なのですが、第3党にUKIPが入っており、国政選挙

図表6 2014年欧州議会選挙の結果

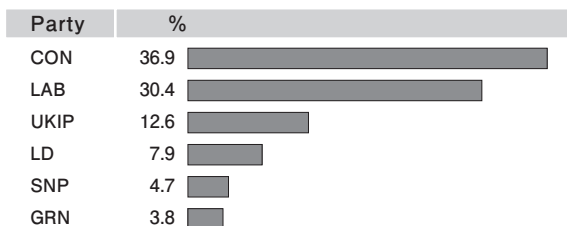


(注) 上段は2009年の結果

(出所) <https://www.express.co.uk/news/uk/478193/European-election-results-Ukip-goes-against-Tories-Labour-and-Lib-Dems-in-polls>

図表7 2015年英国議会選挙の結果 (得票率)

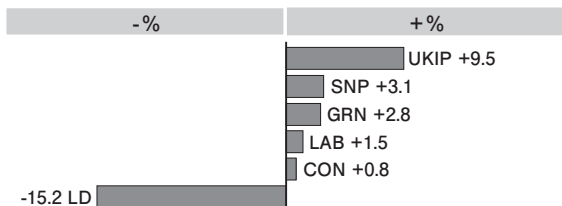
UK vote share after 650 of 650 seats



(出所) <https://www.bbc.co.uk/news/election/2015/results>

図表8 英国議会選挙の獲得議席数の変化
(2010年と2015年の比較)

UK vote share change since 2010 after 650 of 650 seats



(出所) <https://www.bbc.co.uk/news/election/2015/results>

においても10%を超える支持を得ました。図表8は、2010年との得票率の差ですが、ここでもUKIPの伸長ぶりは明らかで、2010年と比べますと、UKIPは9.5%増えていることになります。ただし、小選挙区制ですので、選挙区で1番にならなければ議席は取れませんから、これだけ得票しても国会の中ではUKIPの議席はほとんどありませんが、欧州議会選挙は比例代表制ですので多数の議席を持つことになりました。

国民投票と移民問題

極右の反EU、反移民を唱える政党に対して、一番票を奪いあうのは右派の保守党ということになります。ですので、こうした新たな反移民、反EUを掲げて人

気がどんどん出てきているU K I Pという新しい敵を前にして、保守党は自分たちのスタンスをどうやって守っていくのが課題となりましたが、実際には、反EUや反移民というスタンスを強めていかざるを得ないということになりました。そうした中で、国民投票が実施されるという状況になったわけです。ですので、国民投票に関しましては、キャメロン元首相の判断ミスという指摘もありましたが、一方で誰であっても国民投票は避けられなかったという意見もありました。

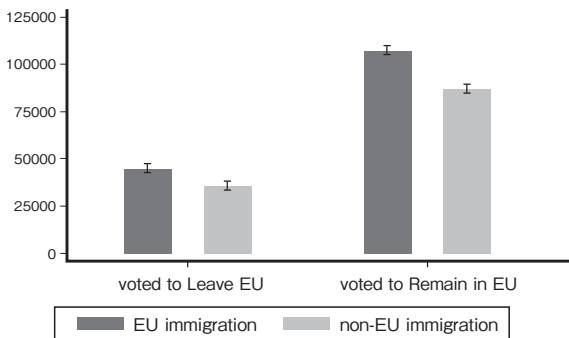
キャメロン元首相自身は、EUに残留をしたいという立場でした。なので、非常に大きな賭けに出たと思われるのですが、キャメロンたちとしては合理的に考えれば残留派が勝つはずだと考えていました。EUに対して英国民がどのように考えているのかという世論調査では、離脱を望む人が最も多い2016年で41%と過半数には達していません。2014年、2015年は20%台です。元々、英国はEUに対して懐疑的と言われていたわけですが、その最大勢力というのは、EUにとどまるがEUの権限を減らしたい人たちでした。これが世論調査でいたい3分の1強、存在していました。キャメロンたちとしては、EUから離脱するという大きな変更を彼らは望まないだろうと考え

ていたわけです。つまり、投票行動研究などの成果で、迷っている人は最終的には現状維持に動き、大きな変化は望まないとみんな予想していたわけです。なので、なんだかんだ言っても迷っている人たちは、最終的には残留派の方に多く投票するだろうと考えられていたわけです。ですが、結果をみると、迷っていたと思われる人たちが離脱の方に多く投票してしまい、予想が外れたということになりました。

移民の影響に関する認識ですが、国民投票後の世論調査では移民が英国にとってよい影響があるという人が多くなっておりますが、2013年や2015年をみると悪い影響があるという人の方が多くなっていました。ただし、それほど圧倒的な差がついているわけではありません。けれども、実は、英国の国民の間では、残留派も含めて移民が多すぎるという意見が支配的でした。

図表9（30ページ）は、左側が離脱を選んだ人、右側が残留を選んだ人ですが、どのくらい移民がいてもよいのかというのはかなり差があります。これに対して、保守党は純移民（流入数から流出数を引いたもの）を年間10万人以内にするという公約を掲げていました。実際にどれくらいの人が入っているかと言いますと、残留派が望むよりもは

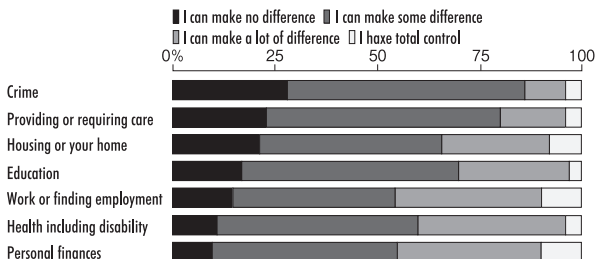
図表9 EU離脱国民投票での希望年間純移民量



Note: the small bars show the 95% confidence intervals around the averages.

(出所) Hix, Kaufmann & Leeper 2017

図表10 主要政策に関する権限の認識



Source: Joseph Rowntree Foundation. Bases: All participants selecting issue, Providing or requiring care (204); Education (386); Personal finances (615); Work or finding employment (319); Migrants or immigration (517); Housing or your home (453); Health, including disability (853); Crime (423)

(出所) Walker 2016

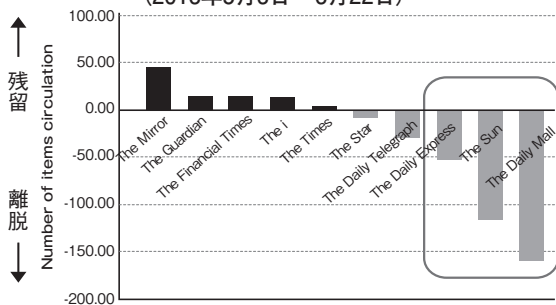
るかに多い数の人が入ってきているという状況があったわけです。その意味では、残留派も含めて「移民が多すぎる」「とにかく減らさなければいけない」ということは、コンセンサスがあったといえます。

図表10は、主要政策に、自分はどれだけ影響を与えられるかを問うアンケートです。先ほど、EUは加盟国から権限を移譲されるという話がありましたが、それをどのくらい不満に思っているのかを示唆するデータだと思います。移民に関しては全く自分たちが影響することができないと考えている人たちが圧倒的に多いことが分かっています。

EU離脱とメディア

これに対して、キャメロンはEU側と交渉してEU移民の権利を制限するという合意を取ったわけですが、あまり好意的には報じられていません。合意を得た次の日になるかというところ、EU離脱派となった保守党のボリス・ジョンソンが紙面を占めており、離脱派の話ばかりが出てくるということになります。キャメロンは、個人的には頑張ったなという感想はあるのですが、これに対して英国のメディアは残留派も含めてよ

図表11 部数を加味した残留・離脱の新聞報道量
(2016年5月6日～6月22日)



(出所) Deacon, Harmer, Downey, Staney & Wring 2016, p.13を一部修正

くやったという話にはならず、翌日すぐにボリス・ジョンソンを取り上げて離脱派を好意的に報じ、保守党政権内でも割れているという話になっていきます。

どのくらい差があるかと言いますと、部数を加味すると圧倒的に離脱派の報道が多いです(図表11)。見にくいですが、一番右からThe Daily Mail、The Sun、The Daily Express、圧倒的にタブロイド紙による離脱へ向けた報道が流通することになりました。これも国民投票期間の中で移民に言及する記事がどんどん増えていき、さらに経済問題と結びつき、次の太田先生のご発表にもあると思います。が、移民のせいで我々の社会保障が削られているのだ、経済が悪いのだという話にどんどんなっていく

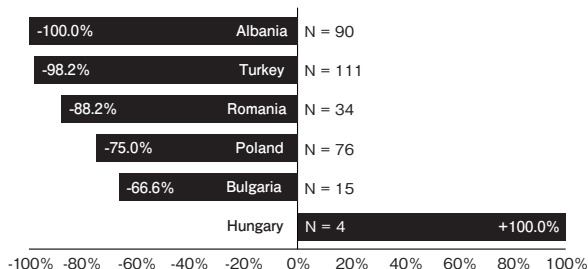
図表12 “Go Home” Van



状況がありました。これは突然起こったわけではなく、ずっと前からです。例えば、2015年のタブロイド紙も移民バッシングをひたすら続けていました。ひたすら移民のせいで、という報道が流される中で国民投票になり、移民を受け入れるというEUの枠組みの中で移民が入ってくるのはどうなのかというときに、なかなか冷静な判断ができなかったということが想像されます。

キャメロン政権は関わっていないのかというところではなく、キャメロン政権の内務大臣は今の首相のメイですが、メイ内相の下で反移民・難民キャンペーンが行われていました。図表12が非常に話題になった“Go Home” Van というものですが、これは敵対的環境 (hostile environment) と呼ばれる政策で、

図表13 移民記事における国籍別の評価割合
(第1週から第10週)

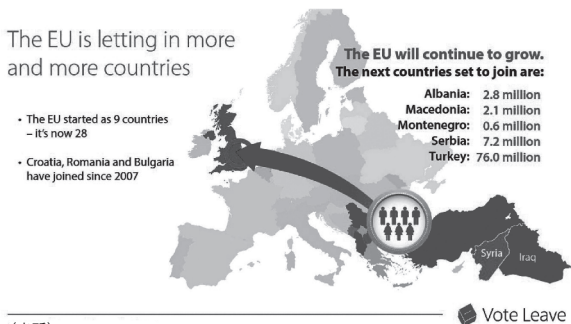


(出所) Moore & Ramsay 2017, p.100.

不法に滞在している人は出て行ってください、とにかく追い出していこうという政策が取られていました。ですので、国民投票期間のThe Daily Mailでは、6月1日にボリス・ジョンソンと同じく保守党のマイケル・ゴーフが、自分たちならば減らせるとい話をし、EUのせいで危険な犯罪者がやってきているという記事が出て、6月15日にはEU域内でEU市民として移動してきた人たちがこんなことをやっている(実際にはフェイクニュースで後日訂正を出しています)、このような記事が立て続けに出ることになりました。

投票日までどのような報道がされたかといいますと、キヤメロンが純移民を年間10万人未満に抑えると言っていたわけですが、それが不可能だと前から

図表 14 英国保守党のキャンペーン



知っていたという報道が出たわけです。エリートたちはいつもそをつくとされ、EUはエリートでうそつきの組織だと、いわゆる典型的なポピュリズムの形で報道がされていきます。国籍別に見ても、圧倒的にマイナス評価の報道が流されていき（図表13）、出所不明のシリア難民の写真などを使い、EUのせいで外からどんどん人が入ってきている、脅威だという報道になっていきます。

しばしば、UKIPがひどいと言われますが、保守党内の離脱派も非常にひどく、公式キャンペーンのパンフレットの一部では、トルコが加盟するとトルコ周辺の紛争地帯などから一気に人が来るというキャンペーンが張られていたわけです（図表14）。

まとめますと、英国は90年代以降移民が増加して、

特に東方拡大で人がたくさん入ってくるということになりました。それと同時に、メディアが移民バッシングを積み重ねてきた流れの中で国民投票が行われてしまっています。ですので、残留派は、移民というのは利益をもたらすのだと言いたいがかき消されてしまっていて、しかも残留派自体も移民バッシングキャンペーンに関わっており、年間10万人に抑えるという公約をもって当選した人たちです。この公約はEUに入っている限り、絶対に実現できないことも分かっているわけです。

ですので、経済的利益の方に話を逸らそうとするのですが、経済の話と移民の話がどんどん結びついていって、移民を解決すれば全てが解決するようなキャンペーンが離脱派によって行われていきました。そうすると、EUに入っている限りは、どんどん英国は変わってしまうという認識がつけられていったということが想像できるわけです。ですので、最後の最後で迷っている人たちは現状維持を望むと想定されたわけですが、実は現状維持として選択されたのは離脱の方だったということが言えるのではないかと考えられます。

以上です。ありがとうございました。

【講演2】

Brexit 国民投票の背景

—— 英国労働市場の変化と国内格差 ——

21世紀政策研究所研究委員／

亜細亜大学国際関係学部専任講師

太田瑞希子

離脱派の主張

皆様、こんにちば。亜細亜大学の太田と申します。略歴のところにございますけれども、私は元々金融サービス、それからEUの中での金融市場、金融規制・監督という視点、またマクロ経済全体の視点からEUを見て参りました。今回このBrexitという問題においては、やはり英国の金融サービス業に対してのインパクトが非常に大きいという背景から最初にスタートし、先ほど土谷先生も指摘されました通り、実利を考えればBrexitというのは明らかに不利である、特に英国のGDPの約10%を占める金融サービスにとつては非常に不利であるにもかかわらず、なぜこのような選択がなされたのかという背景を考えていきました。それを突き詰めていきますと、英国内における格差というものの拡大を無視することはできないということから、今度は格差の問題を検討することになりました。

移民の話については、土谷先生が解説された通りであります。元々EUという連合体に所属することは是非を問うはずの投票が、実際にはキャメロン政権に対する信任投票の様相を呈したというのが、今回のBrexitの投票であったと思います。では、その



太田委員

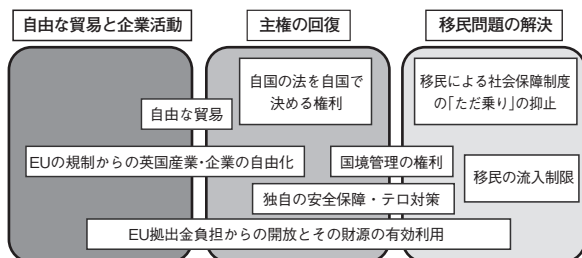
すり替わりがいかにか起こったのか、その背景を私の観点からご説明させていただきたいと思えます。

ご存じの通り、離脱派の主な主張というのはだいたいこのようにまとめられます（40ページ図表15）。右側の移民問題の中で、移民のインパクトが労働市場、そして国内の所得レベルにどう影響してきたのかというところを後半で解説いたします。それと同時に、EUへの拠出金との関係でもご説明したいと思っております。

英国で強まったブリュッセルへの反発

英国には元々ブリュッセルへの反発というのが根強くありましたが、金融危機をきっかけに

図表 15 離脱派の主な主張



(出所) 大和総研

さらに強まったといえます。まず、金融危機の対策でEUへの支出はさらに増えていきます。元々、93年発足当初のEU15カ国から現在の28カ国の形になるまでにおいて、様々なEUの基金から経済発展レベルの劣った国々に対する資金援助がなされており、純拠出国と純受取国の差が拡大しておりました。英国は完全に純拠出国でありますけれども、そこに加えて最大の拠出国のドイツほどではありませんが、ユーロ危機対応のために新たに新基金が設立されることによる財政的負担感が大きく報道されました。さらに、金融機関救済のための支出に対する批判も大きくございました。EUの財政的連帯というのはEUの根幹であるわけですが、やはりEU加盟国全体に経済的影響を与える要因が他の国からもたらされること、EUに加盟していることによる財政負担が強調さ

れたことによって、英国内でこれに対する批判が高まっていったと言えます。

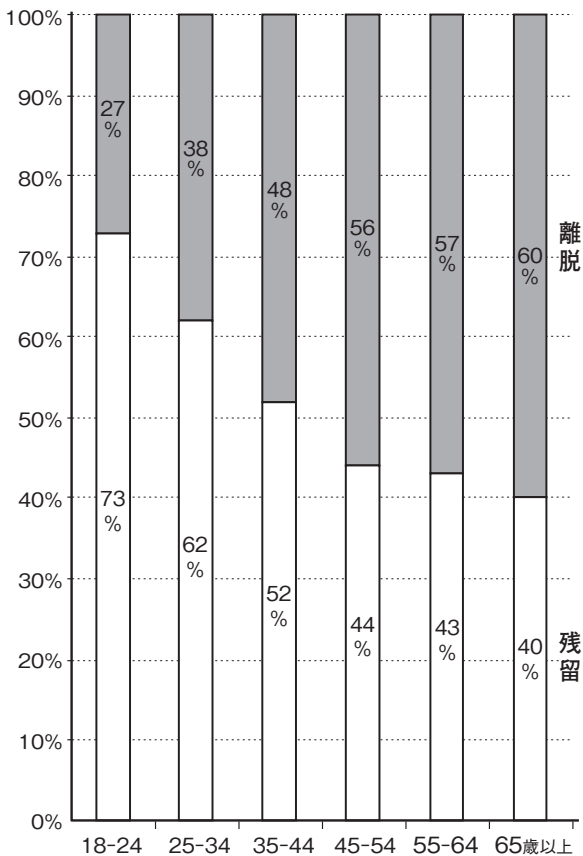
属性による投票行動の違い

Brexitの投票結果について、そしてその年代的分布については、各種報道などで既に皆様は何度もご覧になっているかと思います。24歳以下の世代においては、残留票が圧倒的多数を占めるわけですが、年代が上がるにつれてだんだんと離脱派が増えていき、65歳以上になりますと60%が離脱票を投じております（42ページ図表16）。さらにこの中で重要なのは、有権者投票率が高齢者ほど高いということです。英国の投票システムは、日本のように投票用紙が届くというものではなく、自らが投票の意思があることを示す有権者登録を行った上で投票に行かなくてはなりません。その有権者投票率に圧倒的な差がありまして、特に高いのが高齢者層ということが明らかになっております。

地域的な、スコットランドとイングランドの離脱と残留の差については、これまでの報道通り、大きく真つ二つに分かれることがみてとれます（43ページ図表17）。

投票行動における要素で、年齢だけでなく学位レベルをみていきますと、これは完全

図表16 年代別の国民投票結果



(出所) Lord Ashcroft Poll's (2016)

図表17 地域別の開票結果

地域別の開票結果

※英BBCより

■ 離脱派が過半数の地域
■ 残留派が過半数の地域

北アイルランド



投票率
62.9%

離脱

残留

44.2%
34万
9442票

55.8
44万
437票

過半数

スコットランド



67.2%

38.0
101万
8322票

62.0
166万
1191票

ウェールズ



71.7%

52.5
85万
4572票

47.5
77万
2347票

イングランド



73%

53.4
1518万
8406票

46.6
1326万
6996票

全体

投票率
72.2%

離脱

残留

51.9%

48.1%

1741万
742票

過半数

1614万
1241票

(出所) 毎日新聞

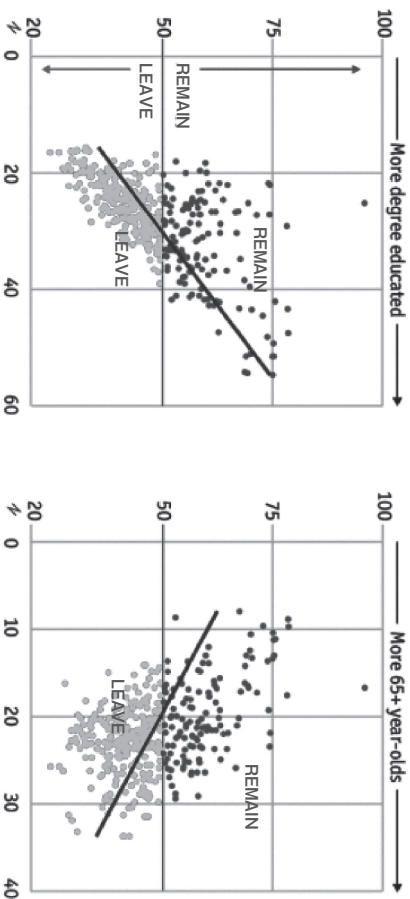
に高学歴ほど残留を支持するという明確な傾向がございました。一般的に、高学歴と低学歴の差はそのまま所得レベルに反映されることは既存研究で示されています。英国のケースでも、低学歴と高学歴の総所得レベルをみていきますと、低学歴の方が相対的に低いです。さらに、相対的貧困率をみますと、低学歴層の相対的貧困率は高学歴層の相対的貧困率に比べて4〜5倍高くなっております。ですから、学位と総所得の連関性については、明確に証明されております。その上で、図表18をご覧ください。やはり、高学歴ほど残留票の割合が高く、低学歴ほど離脱票が高いということがいえますので、まずここまでの段階で、低学歴、高年齢という二つの要素両方ではなく、どちらか片方を要素として持っていれば離脱票を投じやすかったことがみてとれます。

先ほど、相対的貧困率の話をしました。世帯収入・技能と投票行動の関係を図表19（46ページ）に示しております。世帯収入が低いほど、そしてさらに低技能労働者であるほど、離脱票に投じるパーセンテージが高くなっております。一方で、ここに挙げた項目の中だけではございますが、大学院卒ですと離脱票のパーセンテージは非常に低くなっております。

図表 18 投票行動を左右した要素：学位と年齢

EU referendum results by demographics

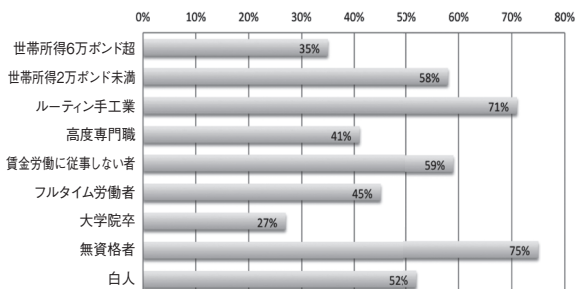
Remain vote % by counting area



Sources: BBC; 2011 Census, UK Data Service

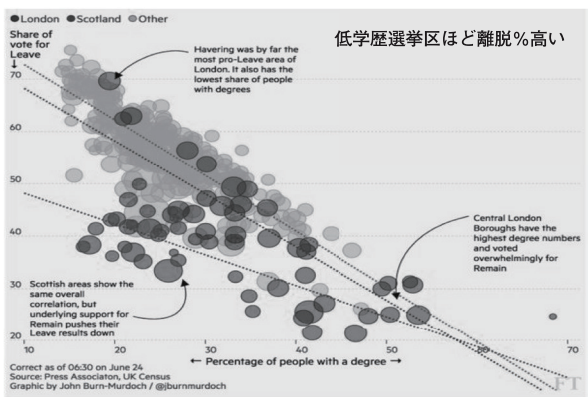
(出所) Economist.com

図表19 投票行動を左右した要素：世帯収入と技能



(出所) Goodwin, M. and Heath, O. (2016)

図表20 所得要因



(出所) Financial Times

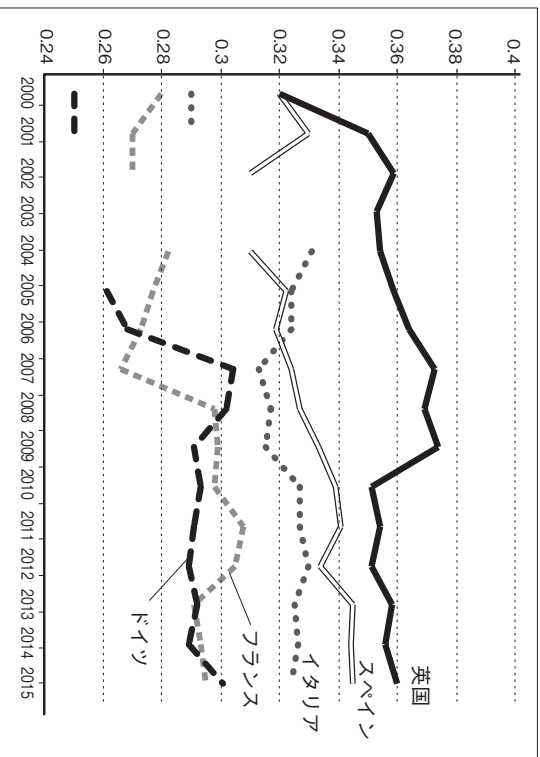
図表20は、選挙区ごとに学歴と離脱票の割合をみたものです。そうしますと、低学歴層が多い選挙区ほど離脱票が高いということが示されており、

英国内における格差の変化

では、国内の所得格差の変化はどんなものであったかというものを示したのが、ジニ係数の推移になります（48ページ図表21）。これをみていただきますと分かります通り、ジニ係数はEU主要国の中では英国が最も高い数値を示しております。また、図表ではお出ししておりませんが、貧困率と持続的貧困率のギャップをみることで、直近数年の間に貧困に転じた割合がどの程度かみることができます。英国はこの数値が非常に大きくなっている、すなわち直近数年の間に貧困に陥った人が多いということがあります。すなわち、5年、6年といった持続的貧困ではなく、ここ数年内で貧困に陥った割合が高いということがいえます。

次に、もちろん労働市場におけるフルタイム労働者とパートタイム労働者について、所得などの面から別々にみていかなくはなりません。当然、フルタイム労働者とパー

図表21 EU主要5カ国のジニ係数の推移



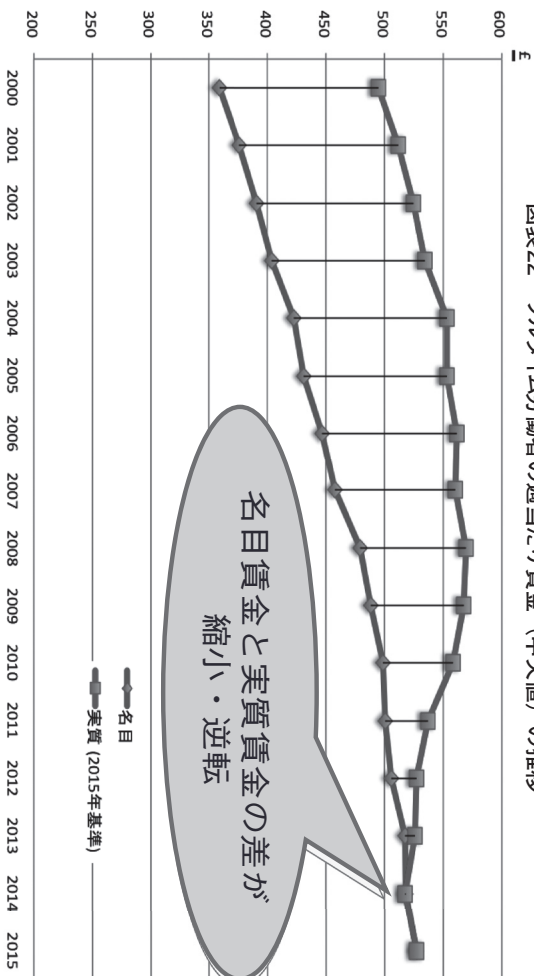
- ・主要国の中では最も英国が高い
- ・貧困率と持続的貧困率のギャップが大きい
- ＝直近1～2年間に貧困に転じた割合が高い

(出所) OECD および eurostat

トタイム労働者では、社会保障等も違いますので、共通するのは最低賃金ということになります。フルタイム労働者の週当たり賃金の推移、これは中央値を示したものです。特に2010年代に入ってから急速に実質賃金と名目賃金の差が縮小していることが分かります（50ページ図表22）。2015年に英国の最低賃金は引き上げられました。2010年以降、消費者物価上昇率は平均2%で推移しております。2011年に至っては、消費者物価上昇率は5%と、名目賃金の上昇が消費者物価上昇率に全く追いつかない状況の中で実質賃金が低下していく、よってこのギャップが2014年に逆転し、2015年には差を少し戻しておりますが、以前存在していた両者の差、2004年には150ポンドの差があったわけですが、その差がゼロ、もしくはマイナスになったということが確認できます。

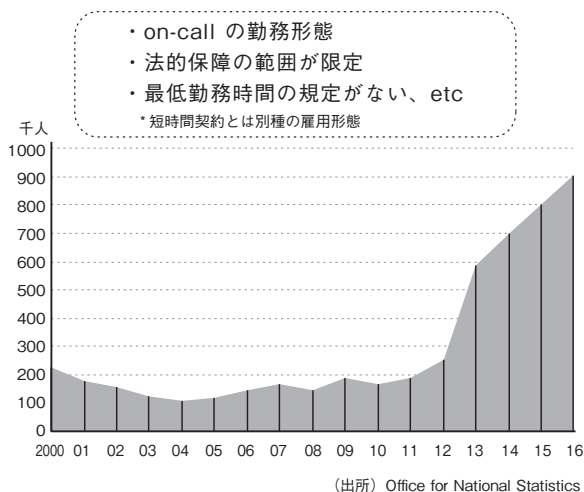
この中で、失業率は低下を続けておりました。失業率と賃金上昇率の関係を示すフィリップスカーブをみていきますと、英国ではだんだんと低下し、さらに近年ではフラット化しています。これが何を意味するかといいますと、賃金上昇率が失業率の低下に追いつかないという問題です。

図表22 フルタイム労働者の週当たり賃金（中央値）の推移



(出所) ONSより筆者作成

図表23 ゼロ時間契約労働者数



では、パートタイム労働者の雇用をみていきますと、パートタイム雇用全体についても、2010年代に入ってから明確な伸びを確認できます。その中でも特にゼロ時間契約 (Zero Hour Contract) と呼ばれる形態の労働者の急増が顕著です (図表23)。これは、週6〜8時間の最低労働時間を規定した短時間契約とは別の契約形態となります。on-callなので、雇用主による呼び出しに応じる形であり、その呼び出しに応じるかどうかは労働者が判断できますが、法的保障の範囲が非常に限定されています。先ほど申し上げ

図表24 職種別ゼロ時間契約の就労者割合

	季節調整なし		
	ゼロ時間契約の 就労者数 (千人)	その職業に従事 する就労者に おける割合 (%)	ゼロ時間契約の 就労者全体に おける割合 (%)
マネージャー・ディレクター・幹部	14	0.4	1.6
士業・高度専門職	68	1.1	7.6
技術士補・技術職	61	1.4	6.8
行政職・秘書	48	1.5	5.3
熟練通商・貿易職	50	1.5	5.5
医療福祉・レジャーおよび他のサービス業	206	7.1	22.9
セールス・顧客サービス業	72	2.9	8.0
組立工・機械工	72	3.6	8.0
初級職業	310	9.3	34.3
合計	903	2.9	100

(出所) ONSより筆者作成

げましたように、短時間契約とは異なり、最低勤務時間の規定はございません。これが、特に2012年から急増を示しております。ゼロ時間契約の増加こそが失業率の低下に貢献しているという説を唱える研究者もいるのですが、失業率との関係を丁寧にみていきますと、失業率が増加している時期にもゼロ時間契約は増加しておりますので、ゼロ時間契約が失業率の低下に貢献しているとは断言できないということを、ここで述べさせていただきます。

ゼロ時間契約の就労者はどのような職、すなわち熟練労働なのか、非熟練労働の職に就いているのかをみていきますと、これは圧倒的に非熟練労働だということができます(図表24)。

これをわざわざお示したのは、高学歴・高技能の職においても裁量制、もしくはゼロ時間契約でより時給を高く契約する場合もございますので、実際に割合としてどうかを確認するためです。やはり、最も多いのは医療福祉・レジャー、そして初級の職業ということができます。一方で、高度専門職や幹部職になりますと、ゼロ時間契約の就労者数は圧倒的に低下していることがお分かりいただけるかと思います。

移民増加のインパクト

移民要因については、土谷先生が解説されましたので、私の方からはご説明いたします。ただ、土谷先生の説明に加えさせていただきますならば、英国の労働移民政策において、先ほどご指摘のありました、労働党の受け入れ政策の中で最もインパクトの大きかったものは、2004年の中東欧諸国の加盟に対し、規制を講じなかったという点にあります。中東欧諸国の加盟においては、3段階で最長7年間の流入制限措置を取ることがEUで認められておりましたが、英国を含めて3カ国程度全く規制を取らなかった国がありました。主要国の中で、しかも経済成長率の高い国の中で、ほぼ全面的な即

時の受け入れを進めた国が英国でした。

移民増加のインパクトをまとめたのが、図表25です。英国を出生国とする者と英国以外を出生国とする者を、2000年から2001年のセンサスの割合と、2015年から2016年のセンサスの割合でみております。英国以外の出生国者の増加率をみていただきますと、最も少ないのがロンドン、逆に各地方では200%を超える場合がほとんどです。これを生産年齢人口に限定しますと、増加率はさらに上昇いたします。ですから、当然のことながら、英国に流入してくる移民というのは、やはり労働を目的とする割合が多いということがいえます。英国出身者よりも英国以外を出生国とする者の方が、パートタイム雇用やゼロ時間契約で就労することが多いということを、お手元の報告書で数値で示しておりますので、ご確認いただければと思います。

よって、特に初級職業（非熟練職業）において、移民のゼロ時間契約の割合はさらに高くなっておりますので、低所得者層、非熟練労働者層ほど移民との競争にさらされるということがいえます。

図表25 移民増加のインパクト

		Mar 2000 - Feb 2001		Jul 2015 - Jun2016		
(単位) 千人		英国を 出生国とする	英国以外を 出生国とする (括弧内は全体 に対する%)	英国を 出生国とする	英国以外を 出生国とする (括弧内は割合)	英国以外の 出生国者の 増加率
英国全体	57,928	4423 (7.1%)	55,562	8898 (13.8%)	201.1%	
England	48,398	4140 (7.8%)	46,132	8137 (14.9%)	196.5%	
North East	2,489	62 (2.4%)	2,443	154 (5.9%)	248.3%	
North West	6,651	303 (4.3%)	6,430	661 (9.3%)	218.1%	
YorkshireandTheHumber	4,890	231 (4.5%)	4,839	496 (9.2%)	214.7%	
East Midlands	4,108	209 (4.8%)	4,111	514 (11.1%)	245.9%	
West Midlands	5,203	365 (6.5%)	4,981	717 (12.5%)	196.4%	
East	5,310	335 (5.9%)	5,284	737 (12.2%)	220.0%	
London	7,058	1860 (20.8%)	5,410	3265 (37.6%)	175.5%	
South East	7,863	555 (6.5%)	7,704	1134 (12.8%)	204.3%	
South West	4,827	220 (4.3%)	4,931	460 (8.5%)	209.0%	
Wales	2,869	76 (2.5%)	2,891	177 (5.7%)	232.8%	
Scotland	4,999	156 (3.0%)	4,846	442 (8.3%)	283.3%	
Northern Ireland	1,662	51 (2.9%)	1,694	142 (6.7%)	278.4%	

(出所) Office for National Statistics より筆者作成

・生産年齢人口に限定すると増加率はさらに上昇

・英国出身者よりもパートタイム雇用やゼロ時間契約で就労する割合が高い



労働市場における競争相手としてのインパクトは低所得者層ほど大きい

EUの拡大と英国の国内政策

続いて、税制の確認をいたします。20世紀後半、21世紀を通して富裕層減税が行われ、低所得者層増税が行われてきたことが、世界の先進国の一つの流れでございました。同時に付加価値税の増税というのも相次ぎました。付加価値税は累進課税ではございませんので、これもやはり格差拡大に影響を与えます。低所得者層ほど、所得税の増税と付加価値税の引き上げに苦しめられるという構図がございます。

さらに、財政緊縮策におきまして、キャメロン政権では計810億ポンドの歳出削減を行っております。公務員数の削減もそうですが、福祉支出の削減が非常に大きく、特にNHS（国民保健サービス）という国民が非常に重視する面において、サービス低下が著しかった。先ほど、ゼロ時間契約のところで、医療やサービス業に従事する割合が高かったという数値がございました（52ページ図表24）ように、実は福祉分野において移民の貢献割合が非常に大きくなっておりまして、実際に低賃金で福祉業に従事する移民を規制しますと、これはサービスの低下につながる危険性が指摘されております。

離脱派は、EUへの拠出金の負担を強調し、EUへの拠出金のほとんどをNHSの予

算に振り替えるということを公約としておりました。たしかに、28カ国中、英国の拠出額は4番目に多いのですが、ひとりひとりの負担については非常に誇張をされたということがいえます。実際に1人当たりの負担額をみますと、主要国の中では最低レベルに位置しており、英国の年間予算の1%にすぎないということがいえます（58ページ図表26）。

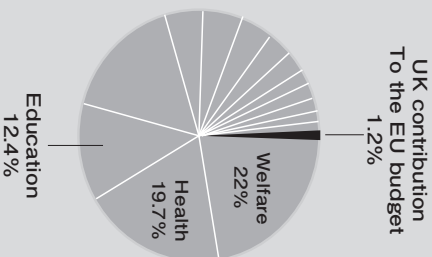
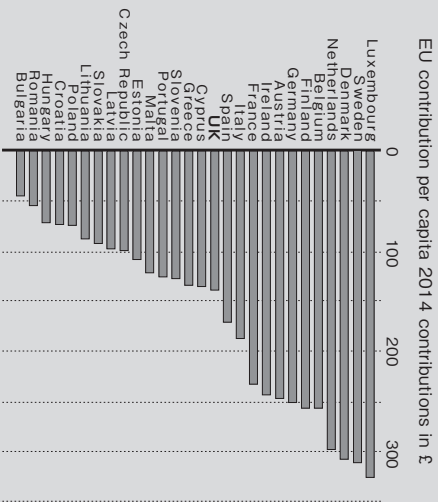
まとめさせていただきます。残留派は残留を可能とするならば、英国にとってより有利な条件をEU側に約束させることができていたわけですが、国民に対しては現状からの改善というアピールをすることができなかったことが敗因として挙げられます。離脱派にとっては、増税などに苦しむ、そして格差拡大を感じており、移民との競争にさらされる低所得者層、そして低学歴層に対して、チェンジをアピールしやすかった、現状への不満を離脱票に結びつけやすかったということができます。

よって、EUの拡大というのはEUポリシーですが、それとどう付き合っていくか、それとどう国内政策で向き合っていくかということに関しては、完全に国内政策であったわけで、今日触れましたような労働市場改革や税制改革といったものも全て国内政策

図表26 拠出金——1人当たり負担額と予算に占める割合

1人当たり負担額は主要国の中で最低

英国の年間予算の約1%



(出所) ともにFinancial Times

と捉えられる中で、やはり今回の Brexit を招いた原因というものは、EU の政策だけに求められるものではなく、国内政策要因が非常に大きく作用したとまとめることができます。

以上、発表を終わらせていただきます。

パネルディスカッション

【パネリスト】

21世紀政策研究所研究委員／

ニッセイ基礎研究所主席研究員

21世紀政策研究所研究委員／

慶應義塾大学総合政策学部教授

21世紀政策研究所研究委員／

早稲田大学政治経済学術院教授

21世紀政策研究所研究委員／

高崎経済大学経済学部准教授

21世紀政策研究所研究委員／

亜細亜大学国際関係学部専任講師

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院法務研究科教授

伊藤さゆり

渡邊 頼純

福田 耕治

土谷 岳史

太田瑞希子

須網 隆夫

須網 第2部のパネルディスカッションは、「第二第三の Brexit は起るのか」。EU崩壊の一つのシナリオとして、英国の離脱がドミノ的な離脱を引き起こして、しばらく経つてみるとEUには誰も入っていないということがありうるのですが、果たしてそうしたことは起きるのかという非常に刺激的なテーマを掲げさせていただきました。もちろん、英国だけでもこれだけいろいろな問題が起きているわけで、こうした離脱が続くような事態がもし起きれば、それは日本のビジネスに対しても非常に甚大な影響を及ぼすことは間違いないわけです。そのような意味では、恐らく皆さんが一つお聞きになりたいと思っている切り口ではないかと思い、今回のシンポジウムの副題にもさせていただきました。

パネルディスカッションの進行としましては、これから研究会のメンバーであります、伊藤先生、渡邊先生、福田先生それぞれの先生方に、今申し上げた切り口から簡単にお話しいただきまして、その後、全体でいくつかの柱についてディスカッションしていきたいと思っております。

それでは、伊藤先生からよろしくお願いします。



伊藤委員

迷走する英国とEUの離脱協議

伊藤 ニッセイ基礎研究所の伊藤と申します。

私は、今回の報告書で、Brexitを引き起こした要因の中で、世界金融危機とユーロ危機について論じさせていただきました。太田先生のご報告にもあったわけですが、世界金融危機の後、やはり英国は長期低迷ということになりまして、実質所得が伸び悩む状態がマクロ的にも続きましたし、終わらない財政緊縮という状態にもなりました。それがやはり背景としてBrexitを引き起こした要因と考えられるだろうと論じさせていただいております。

加えまして、私の報告書の中では、いわば英国の有権者は実質所得の回復や財政緊縮の停止

というものを離脱票に託したという思いが、離脱という選択肢によって実現するのかどうかということについても論じさせていただいております。そうした観点から、第二三のBrexitは起こるのかというテーマについての考えを、述べさせていただきます。

まず、思いを託した英国のその後という観点からの話になりますが、今の英国の離脱交渉は非常に難航しており、そもそも第二第三の離脱が起こる前に、Brexitが起こるのかという状態にすらなっているということについて触れておきたいと思います。そのことが、第二第三の意向があったとしても、そういう国々の動きを抑止するような効果を持つのではないかという論点でございます。

ご承知かと思いますが、2017年3月に離脱の意思通知をしておりますので、離脱は2019年3月末に迫っているという状況です。ここで、円滑な離脱をするのであれば、2018年の10月18日に予定されている首脳会議までに合意をまとめなければならぬということになっております（図表27）。しかし、2018年6月の首脳会議ではこれがまとまらず、7月に入ってメイ首相が新しい「白書」、要望をまとめたものを提出しました。この内容については、この後渡邊先生の方からご報告があると伺っており

図表27 国民投票におけるEU離脱決定後の動きと円滑な離脱のためのスケジュール

日程	内容
16年6月23日	国民投票でEU離脱を選択（離脱支持:51.9% 対 残留支持:48.1%）
17年3月29日	英国、離脱意思通知
17年6月8日	英国、総選挙（与党保守党が議席を減らし、過半数割れ）
17年6月19日	「離脱協定」協議開始（市民の権利、清算金、アイルランド国境管理など）
17年12月15日 首脳会議	離脱協定協議の十分な進展確認（アイルランド国境の厳格な管理回還策は継続協議）
18年2月6日	離脱後も一定の期間現状を維持する「移行期間」の協議開始
18年3月19日	「離脱協定」草案、合意進捗状況公表（アイルランド国境管理問題は継続協議）
18年3月23日 首脳会議	20年までの移行期間で合意、「将来の関係」の協議のガイドライン採択
18年6月29日 首脳会議	離脱協定の未合意事項の協議と将来の関係の政治宣言の準備作業加速の必要性を確認
18年7月6日	メイ政権緊急閣僚会議、離脱戦略ソフト化で合意
18年7月8～9日	離脱派のデビズ離脱担当相、ジョンソン外相辞任
18年7月12日	英国、新たな離脱白書を公表
18年7月19日	英国－EU首席交渉官会議
18年7月19日	欧州委、協定なしの英離脱にも備えるよう求める文書を公表

円滑な離脱のためのスケジュール

18年10月18日 首脳会議	「離脱協定」と「将来の関係に関する政治宣言」で合意
19年2月まで	「離脱協定」批准手続き（欧州議会同意、閣僚理事会の特定多数決／英議会承認）
19年3月29～30日	EU離脱＝移行期間開始⇒英－EU間のF T A及び英国の通商交渉開始
20年12月末	移行期間終了

ますので、私はおおまかな構図だけここで触れさせていただきたいと思います。

この「白書」の中の経済パートナーシップに関する英国の要望を簡単にまとめると次のようになります。

- ・財…自由貿易圏（共通ルール）＋促進された関税手続き
- ・サービス…デジタル分野…規制の自由を重視
- ・金融サービス…野心的な同等性評価
- ・ヒト…移動の自由終了

（出所）英国政府「英国とEUの将来の関係」（2018年7月12日）

非常に大きな反響を呼びましたのは、財の部分で共通ルールを導入するということで、これがソフト化へ舵を切ったと言われている部分であります。それに対して、強硬派のボリス・ジョンソン外務大臣が辞任するなど、強硬派が強く反発したこともご承知かと思うのですが、そもそも離脱派のキャンペーンの中ではコントロールを取り戻そうということがテーマでしたので、共通ルールを採用する、それをきっかけにせずと

EUのルールを受け入れざるを得なくなるということになれば、離脱の意味がないじゃないかということで、強硬派は強く反発しました。

一方のEU側ですが、「白書」が出た後の総務理事会後のトーンを示させていただきます。

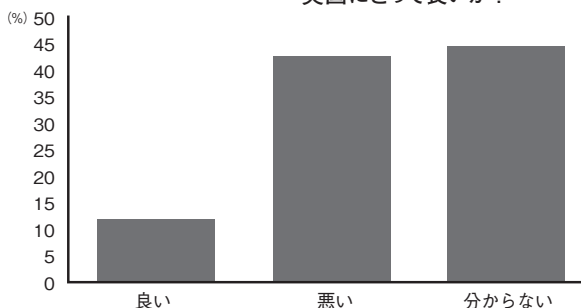
〈英国の要望に対するEU側の疑問と評価〉

- ・ EUの原則に適合するか？
- ・ 行政手続きが煩雑化しないか？
- ・ EUの経済的利益になるか？
- ・ アイルランド問題には法的効力あるバックストップ必要

（出所） 2018年7月20日総務理事会後のバルニエ主席交渉官声明

これに加えて、先週（2018年8月1日時点）、さらに踏み込んだ発言がありました。実は、このパートナースhipのコアの部分、例えば関税の取り扱いの部分や金融の同等性評価に関わる部分はやはり受け入れられないという方針を示しておりまして、このままの形で白書の要望がEUとの間で合意に達することはないという状況です。英国の強

図表28 世論調査 — メイ政権の離脱戦略は英国にとって良いか？



(出所) YouGov (18年7月19～20日調査)

硬派も反発しておりますし、EU側も反発しております。

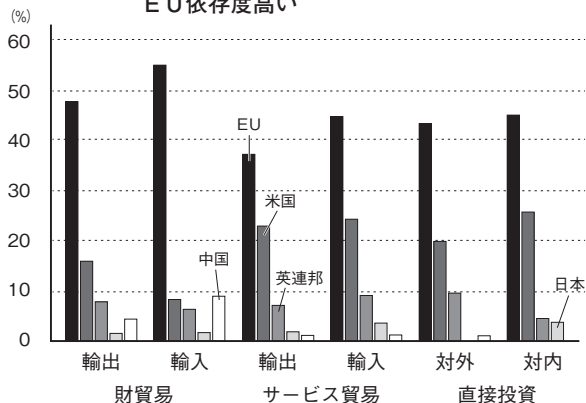
さらに、図表28の世論調査は、メイ政権の離脱戦略は英国にとってよいか一般の有権者に聞いたものですが、よいと答えた比率が10%少々にとどまっています。直近の調査ではもう少し上がってきているようですが、悪いという割合が5割近くを占めております。有権者にも評判が悪いし、強硬派やEUにも評判が悪いということになっており、仮にEUとの合意がまとまっても、英国議会での批准手続きが進まない可能性があります。そうした中で、メイ首相が引き出した合意か、あるいは無秩序な離脱か、あるいは離脱を撤回するのかという三択の国民投票をやるべきではないかと

いう議論も出てきているくらい、英国の離脱協議は迷走しております。そのことが、第二第三の Brexit を抑制する要因になるだろうというのが、私の論点でございます。

EU 離脱で問題は解決するのか？

伊藤 次の論点が中間報告書で主に論じさせていただいた部分の、離脱というのが問題解決になるのか、実質所得の伸び悩みや財政緊縮からの脱却といった問題解決になるのかという部分です。実質所得と財政という部分に関しても、少なくとも直近出ている英国の財政予算の前提条件を作る予算局などの見通しをみても、潜在成長率の低下につながるということと、財政の健全化にはつながらない、むしろ赤字解消目標が遠のいてしまふとされています。なぜそうなるかといいますと、人の流入が減ってしまう、ビジネス環境が不透明な中で投資が停滞するため、生産性が伸び悩む。生産性が伸び悩むということは、裏返せば賃金も伸び悩むということになるわけで、実質所得の改善にはつながらない、財政面でも決して余裕は出ないというのが、マクロ面でのインパクトでございます。

図表29 英国の貿易・投資の国・地域別シェア——
EU依存度高い



(出所) 国際通貨基金 (IMF)

それを打開する策として離脱派が主張しているのは、EUという制約が多いところから逃れて、むしろ広く世界にマーケットを求めるグローバル・ブリテン、それによって成長力を高めようというものですが、この戦略はそもそも矛盾をはらんだものがあります。EUというのは、世界のGDPに占めるシェアをみても、アメリカに次ぐ巨大市場であるということです。それから、図表29でご覧いただけますように、英国のEUへの依存度というのも、輸出入、財の面でもサービス貿易の面でも、直接投資の面でも非常に依存度が高いです。このことの間で障壁を作って、他でカバーすることは

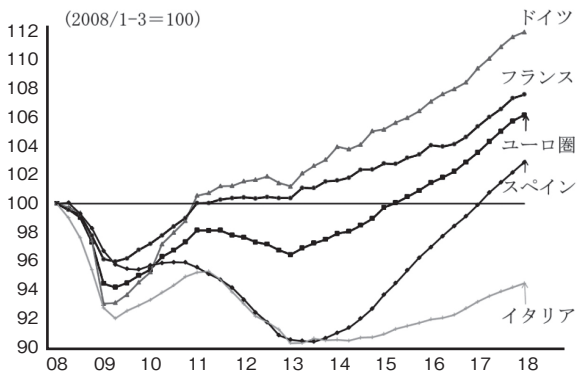
難しいです。最近では、英国は英連邦との関係強化、TPPに入るといようなことを言っていますが、英連邦にせよ、TPPにせよ、コアの国々、自由でルールを尊重する、自由貿易を尊重する国々とは、既にEUも自由貿易協定を締結する、あるいは締結作業を進めている状況なので、グローバル・ブリテンのために、あえてEUから離脱する必要はないだろうというのも、第二第三のEU離脱を抑制する要因と考えております。

ユーロ危機は再燃するか？

伊藤 3点目は、ユーロ危機の再燃という観点から、意見を述べさせていただきます。世界金融危機前からの実質GDPの推移をみますと、回復力にはらつきはありますが揃って回復に転じているのが分かります（72ページ図表30）。財政収支と政府債務残高をみますと、ギリシャに次いで2番目に大きいイタリアにおきましても、とりあえず今は景気の回復とECBの緩和政策によって一息ついているという状況です（72ページ図表31）。

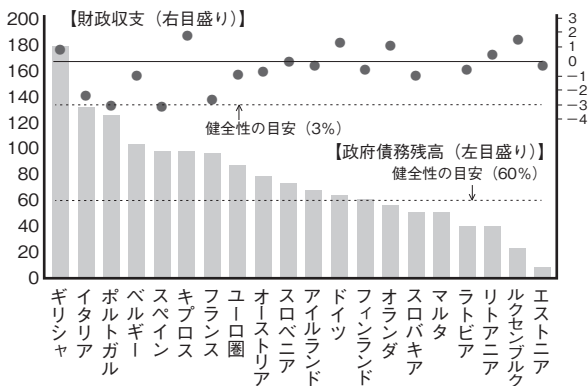
ただ、このイタリアの財政に関しては、市場においては非常に懸念が多いです。なぜ

図表30 EU諸国の実質GDPの推移



(出所) 欧州委員会統計局 (eurostat)

図表31 ユーロ参加国の政府債務残高と財政収支 (2017年)

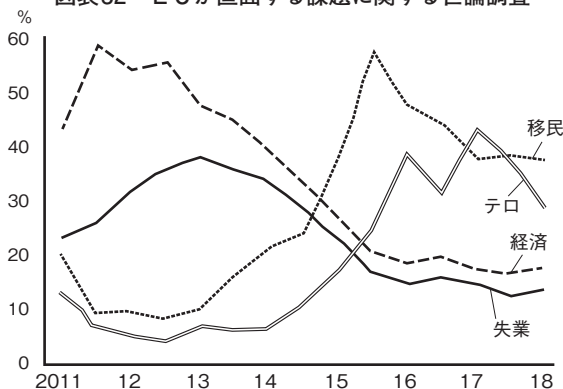


(出所) 欧州委員会統計局 (eurostat)

かといいますと、2018年3月の総選挙の結果を受けて6月に発足した政権というのがポピュリスト政党2党による連立政権で、この2党が拡張的な財政政策を打ち出しているからです。では、これがEUの財政ルールへの抵触、その挙句の果てにユーロを離脱せざるを得ない状況に発展していくかというと、私はそうは思っていません。基本的には、今のイタリア政府の方針というのも、EUと財政ルールについては協議する、そうしながら今掲げている財政の拡張政策の一部を実行に移していくという方針で、全クルールを無視しようというものではありません。EUと交渉しながら柔軟性を引き出していこうとするやり方は従来のイタリア政権もやってきたもので、何か大きくことが変わると思う必要はないと思っています。

実は、イタリアでは、政策的に一つ大きく変わっている部分があります。それは、財政ではなく、移民・難民政策です。特に、不法難民の流入に関する取り締まりの強化という部分での強硬姿勢を取るようになっていきます。図表32（74ページ）は、EUが直面する課題に関する世論調査です。市民の中で懸念が大きい上位2項目を選んでもらうものですが、移民とテロが上位です。特に、地中海を渡る不法移民の流入が多いイタリア

図表32 EUが直面する課題に関する世論調査



(注) 上位2項目を集計
(出所) 欧州委員会「ユーロバロメーター」

では、この問題が大きな政治的イシューとなります。そこに対して、EUから譲歩を引き出す強硬的な姿勢を取ることによって、イタリアのポピュリスト政権は大いに支持を集めている状況です。


ある意味では、EUを離脱し、いいところ取りを狙ってもイギリスのようにうまくいきません。むしろ加盟国としていいところ取りを狙う動きがイタリアの場合です。中東欧の加盟国が言っていることも似たようなことです。難民を受け入れるのは嫌ですが、EUが国境管理をしてくれるのであれば圏内の人の移動の自由に賛成と言っています。経済的な部分でも、EUの政策を支持する立場です。

ここにも、東ヨーロッパの国々がEUを離脱するような動きは決して見てとれません。

そうした中で、ユーロ危機再燃のリスクで一つ申し上げるとするならば、市民が懸念を抱いているからというのがありますが、EUの政策の軸が移民・難民政策に移っているのかという気がします。そうした中で、必要とされるユーロ制度の改革、具体的には預金保険の共通化への取り組みやユーロ圏予算づくりですが、その辺りが先送りされる雲行きです。その結果として将来的に何か危機が起きたときに、やはりユーロ圏が脆弱性を抱えたままとなります。そのときにECBの緩和、縮小がまだ十分に進んでおらず、金融政策面で十分な対応ができないということが一番懸念しているリスクシナリオです。須網 伊藤先生、ありがとうございます。第二第三のEU離脱を抑制する要因が様々な観点で生まれてきているという話だったと思います。最後のユーロ改革の点は『週刊経団連タイムス』に「最近の欧州情勢（上）（下）」を2018年7月12日、19日号に書かせていただきました。

確かに、ユーロ改革の動きが6月末の欧州理事会の前にはありましたが、欧州理事会でそれがどう議論されたのかはよく分かりません。特に難民政策に偏ったというか、重

図表33 The Brexit Game：英国・EU交渉の行方

	英国の交渉ポジション ソフト 協力的	英国の交渉ポジション ハード 非協力的
EUの交渉ポジション ソフト 協力的	最適 EEAマイナス	英国の選好 EUカナダ型 FTAプラス
EUの交渉ポジション ハード 非協力的	EUの選好 EEA (欧州経済領域)	最悪の結果 No-deal Brexit WTO・MFN

点を置かれた議論が行われました。私もユーロのところはどうなるのだろうと思っており、そのことも書かせていただきました。

次に、渡邊先生からお話しいただきます。メイ政権が新しく出した「白書」に関係した報告が中心になるかと思います。渡邊先生、よろしくお願いたします。

英国・EUの交渉の行方

渡邊 慶應義塾大学の渡邊頼純です。今日は、7月12日に英国政府が発表した「離脱白書」を中心にお話し申し上げます。この研究会の報告書の中で、私が特に担当させていただいたこれまでの経緯をマトリクス的に整理しておりますが、ある種



渡邊委員

の交渉ゲームが行われています（図表33）。英国とEU、それぞれが協力的な姿勢で臨むのか、非協力的な強硬な姿勢で臨むのかということでは2×2のマトリクスで考えました。

一番よいのは、両方が協力的になるケースだろうと思います。それはある意味でEEA（欧州経済領域）のアレンジから、特に人の移動を制限する形で英国に傾斜した、英国が好むであろうものについてEEAマイナスという言い方をしています。「ノルウェー型」マイナス「人の移動」、「ノルウェー型」マイナス「EU予算への貢献」かと思っています。

一方で、双方が非協力的になった場合には最悪の結果になります。それが今懸念されている

No-deal Brexitです。つまり、EUと英国の間で将来の特恵的な取り決めがないままにBrexitをしてしまう、それが最悪の結果だろうと思います。その場合に英国に残されるのはWTOのメンバー国としての最恵国待遇(MFN)のみです。WTOの最恵国待遇のみで十分ではないかと、元々GATT・WTO屋の私としてはWTO・MFNは最悪の結果と言われるのはやや忸怩たる思いがありますが、そういう最適なパターンと最悪の結果の間で動いています。

その中で、今回出た「離脱白書」は2×2のマトリクスのちょうど交点部分に位置しているような気がします。例えば『フィナンシャル・タイムズ』などの解説記事では「離脱白書」を連合条約 (Association Agreement) と位置づけています。Association Agreementは、従来EUに新たに入ろうとする国々が連合条約というある種のステップを経てEUに入ることです。EUから抜ける英国が、これまでは新たにEUに入ろうとする加盟候補国 (Candidate Countries) が踏んできた道筋を通り、逆にEUから離脱するというシナリオが「離脱白書」の中にあるという気がします。

図表 34 英国政府「離脱白書」経済パートナーシップ要旨

・モノ：

英国は単一市場・関税同盟から離脱する。EUとの間で「円滑化された通関取り決め（Facilitated Customs Arrangement: FCA）」を提案

・関税及び原産地規則：

英・EU自由貿易地域のためにはFCAを適用。英・EU間の貿易において、関税、関税割当、原産地規則は導入しない。既存の及び将来のFTAの締結国との間では「対角累積」（FTAを締結している共通の第三国をモノの累積の対象とする）を行う

・サービス(金融を含む)：

EU「パスポート」、相互認証等個別のアレンジメントを設ける

・人の移動：

商業目的、企業内転勤、観光、ワーキングホリデー等につき互恵的取り決めを設ける

・独立の貿易政策：

米国、豪州、NZ等との協定を含む野心的な2国間貿易アジェンダを追求する。また、英国はEUとの将来の関係及び国内的優先事項に整合的である限り、CPTPP（TPP11）への加入を求める可能性がある

英国政府の「離脱白書」（経済パートナーシップの章）

渡邊 「離脱白書」は98ページの結構長い文書です。英国政府がEUとの交渉をこれからする上で、やや詳細に、同時にテクニカルな内容まで踏み込んだものを出してきたと思います。図表34は、四つのチャプターのうちの一つです。時間の関係でチャプター1のエコノミックパートナーシップ、経済連携のところだけ説明いたしますが、チャプター2には安全保障のパートナーシップ、チャプター3には分野横断的な協力（Cross-cutting Cooperation）、チャプター4では制度的なアレンジメントを書いています。経済パートナーシップには、Facilitated

Customs Arrangement (FCA)と書いてあります。日本語で訳すとすれば、円滑化された通関取り決めになるでしょうか、それが一つのポイントだろうと思います。もう一つのポイントは、「離脱白書」のチャプター1は基本的にモノの貿易に限定したFTAということが大きいと思います。

サービスについては、パスポートから英国は離脱し、特に金融サービスについて英国とEUの間で新しい協定を結ぶということがあるかと思っています。さらには、人の移動、独立の貿易政策もありますが、ここでは英国として共通対外通商政策、共通対外関税から離脱し、独自の通商政策を展開することを述べています。

特にFCAは、英国とEUの間で結合された関税地域(Combined Customs Territory)という言い方をしていますが、第三国から入ってくるもので最終的な仕向け先がEUであるものについてはEUの対外共通関税をかけ、第三国から英国に入ってきたもので最終仕向け先、最終的消費地が英国である場合は英国の関税をかけます。最終仕向け先がよく分らないものについては、EUの対外共通関税と英国独自の関税のより高い方をとりあえずかけておき、それがはっきりとした段階でより低い方であった場合

には払い戻す可能性があると言っています。特に中間財、部品や完成品の1歩、2歩手前の財を想定しています。

農産品については、WTO協定にもある衛生植物検疫などについて議論をしています。特に国境措置については北アイルランドとアイルランドとの間の国境に検問所等の、国境上によくあるような物理的なインフラを設置することは避けると明言しています。アイルランドと北アイルランドの国境問題はとても難しい状況の中で、メイ政権がEUの主張に少し譲ったと私はみています。その部分はEU側でも評価されているところだろうと思います。

金融・サービスについては、EUパスポート体制から抜け出します。については、新しい協定をEUとの間に模索したいと言っています。

人の移動につきましても、WTOのサービス貿易一般協定の第4モード、つまり人の移動によるサービス提供にしっかりと依拠したもので、EUとの間で相互的な移動制度(Mobility Arrangement)を求めたいということです。また、アイルランドと北アイルランドの国境問題については、共通渡航地域(Common Transition Area)に従って、特

別なステータスをアイルランド国民に与えます。ただし、例外的なもので、EUの他の市民にはないと言っています。

「離脱白書」に付随して、説明文書としてTPP11についてやや詳細に説明した文書があり、意見募集という形でパブリックヒアリングに向けてのプロセスが開始していると思います。これについては、日本やカナダのような英国にとって重要な貿易パートナーがいることに言及しており、TPP11に英国としても関心を持っていると述べています。そのことは2016年6月に国投票があり、Brexitがはつきりとした段階で当時TPP12の主席交渉者であったアメリカのマイケル・フロマン氏が、EUを離脱した英国がTPPに入ることは十分に可能性があるという形で言っています。ですので、これは新しいサプライズではないと思います。

「離脱白書」に対するEU側の反応は伊藤先生から指摘がありました。英国がEUの関税を代理徴収するというものがありますが、EUが関税徴収を他国に委ねることはありえないという非常に厳しい指摘があります。『フィナンシャル・タイムズ』が伝えるところによると、匿名のEU高官が、EUにとって英国の「離脱白書」にノーと言うかど

うかは問題でなく、それをいつどのような形で言うかが問題という発言もあり、とても厳しいです。

本日の結論ですが、通商交渉でよく言われることは「Devil is in the detail.」「悪魔は詳細の中に潜む」というのがあります。まさに詳細に入っているわけで、これからまだ議論が続くと思います。特に、離脱交渉と将来のEUとの関係構築において英国が直面している困難さを目の当たりにし、他の加盟国がそれだけのエネルギーを費やし、EU離脱をあえて選択するだろうか、たぶんそれはないのではないかというのが私の結論です。ありがとうございます。

須網 渡邊先生、ありがとうございます。渡邊先生は通商法、通商政策の専門家であるので、私から質問をさせていただきます。EU側の反応は別としても、英国の「離脱白書」で提案されている「統合された関税地域」はそれ自体をどのように感じられますか。ある程度は合理性のある提案なのか、それともEU側が言うように無理筋の提案なのか、その点はいかがでしょうか。

渡邊 ある意味で革新的な考え方、今までなかったような考え方と思います。その意味

でイノベータータイプな考え方だと思います。しかしミシエル・バルニエがくしくも言っているように、それをプラクティスに移し替えていったときに、EUになりかわって英国が関税を徴収するということは、EUが1958年のEEC発足以来つくってきた対外的な通商政策に一つの大きな抜け穴をつくることにならないか。実際に徴収したものを英国がEUに戻すことは技術的に可能なかどうか。それを受け入れたとしてEUがどういうメカニズムをつくるのか、これはEUにとってもチャレンジなポイントだと思います。結論的に言うとプラクティスは難しいのではないかと考えます。

須網　ありがとうございます。それでは福田先生、お願いいたします。

EU加盟国・市民間における連帯、信頼の危機

福田　早稲田大学の福田です。「第二第三のEU離脱はあるのか」というテーマで、特に現在EU域内で加盟国間、あるいは市民間において、連帯や信頼の危機が言われています。欧州懐疑主義、ポピュリズムの台頭が盛んに言われています。英国のEU離脱がトリガーとなり、自国第一主義があちこちで叫ばれるようになったことで、EUも強い



福田委員

逆風にさらされています。とりわけ2010年以降のハンガリー、2015年以降のポーランドにおいて権威主義的な国家へと回帰していく現象が起きました。EUの中心的な価値であった法の支配、民主主義に対する挑戦が顕在化してきました。これはEUの存在理由、正統性にも関わる問題です。

ヨーロッパ懷疑主義的な政党が台頭するハンガリー、ポーランド

福田 そこで、ハンガリー、ポーランドの状況を考えながら見ていきたいと思います。ポーランド、ハンガリーともに、体制移行を続けてきました。2004年5月に旧ソ連圏、中東欧諸

国8カ国とキプロス、マルタを加えた10カ国がEUに加盟しました。中央ヨーロッパという理念の下でアイデンティティの強いポーランド、ハンガリーは歴史的にも民主主義体制への移行に何度も失敗し、挫折の経験を重ねてきた国でもあります。EUへの加盟に伴い、1993年にできたコペンハーゲン基準と呼ばれる民主主義、法の支配、人権という基準を厳格に守るように、加盟の際にその適用が厳しく求められました。

体制移行を目指してきた両国は、法律、政治経済、社会において31項目の条件、8万ページに及ぶEUのアキ・コミュニテールと呼ばれるEU法の総体を受け入れることになりました。しかし、共通農業政策の下で西欧諸国の農業保護への配慮もあり、過渡期間は加盟当初、両国は農業補助金が25%ぐらいから始められました。過渡期を経た2013年になってやっと100%の農業補助金を受給できるようになりました。その間にポーランド、ハンガリーのワインが西欧諸国の基準を満たしていないことなどを理由に減反を迫られました。中東欧諸国の農業は、EUの厳しい規制の下に置かれました。ハンガリーの外貨獲得手段でもあったフォアグラも衛生基準に問題があるということ、EUから輸入制限を課せられたりもしました。そうしたことがポーランドの農民党、

家族同盟、青年民主同盟（フィデス。現党名はハンガリー市民同盟）、諸政党においてEUへの反感を強め、ヨーロッパ懐疑主義的な政党が徐々に増えることになりました。

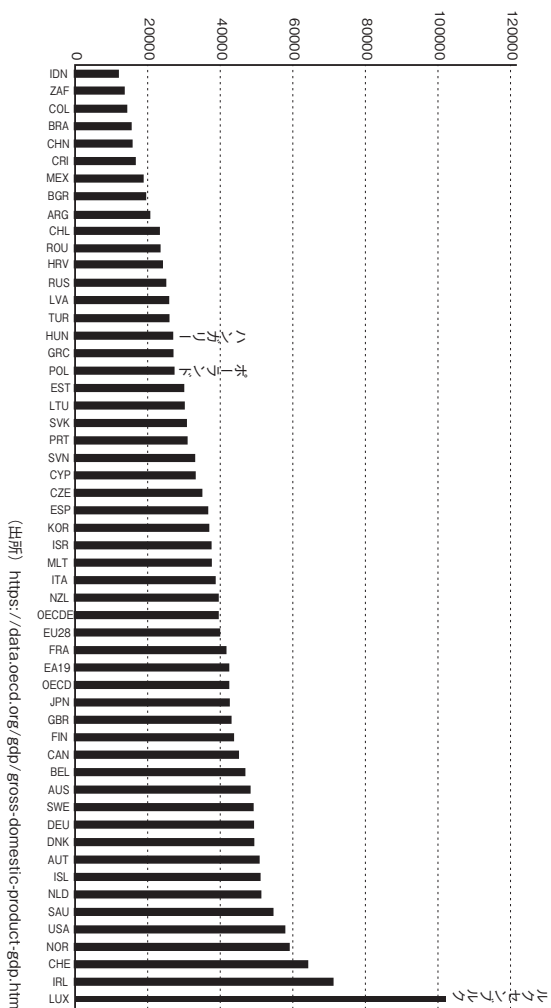
ポーランドは旧ソ連・ロシア支配に対抗するために、アメリカの軍事的、あるいは経済的な支援を期待し、イラク戦争でも兵員を多数派遣し、米兵以上の戦死者を出しました。1日8ドルという手当が兵隊には出たようです。そういうことでEU加盟を目前にし、アメリカの支援を得るために多大な犠牲を払ってきた国でもあります。

両国は政治経済的に安定が達成できない状況の中でリーマン・ショックとそれに続く金融危機に遭遇しました。ハンガリーは1989年の冷戦終焉の時点では改革が進みつつあり、アメリカ資本の影響も強くありました。その結果、2012年1月末にはショックの影響が中東欧諸国の中で、他と比べてもハンガリーはとても大きかったと言えます。2012年の段階でIMFやEUの財政支援を検討せざるを得ない状況に陥りました。当時の社会党政権の下で財政赤字が粉飾されていたこと、1988年から2002年にかけてのフィデス連立政権の保守、民族主義的政権の強硬路線が打ち出されたことに対してEU側の反発も強まり、十分な支援は得られませんでした。

ハンガリーはその後、ヨッビク（よりよいハンガリーのための運動）など極右政党が伸び、オルバーン・ヴィクトル首相を党首とする2010年4月の総選挙以降はフィデス・キリスト教民主国民党の連合が議席数の3分の2に当たる263議席を得ました。民族主義的な反移民政策、反難民政策へとつながりました。フィデス政権は国民議会で83%の議席を持ち、頻繁な憲法改正を行いました。新自由主義的な、国家主義的な、新保守主義的な、部分的には相矛盾するような様々なイデオロギーをも折衷し、憲法裁判所の権限の縮小、新憲法の発布、新メディア法の制定など、短期間に進めました。中央銀行やメディアを統制し、反EUの立場を取る権威主義的な統治体制への回帰を進めていきました。オルバーン首相は2020年以前にはユーロの導入はしない、あるいはできないと既に表明しています。

他方、ポーランドは2004年にEU加盟の際にシェンゲン協定の発効とも重なり、加盟直後から他のEU主要国、特に英国、アイルランド、スウェーデンへの労働力の移動を進めました。それは経済成長へとつながりました。しかし、2000年代後半になっても1人当たりGDPはEU平均の60%程度にとどまりました。図表35を見るとG

図表35 GDP比較



図表 36 失業率の比較

	英国	ハンガリー	ポーランド	フランス	ドイツ	イタリア
2016	4.8	5.1	6.2	10.1	4.1	11.7
2015	5.3	6.8	7.5	10.4	4.6	11.9
2014	6.0	7.7	9.0	10.3	5.0	12.7
2013	7.5	10.2	10.3	9.9	5.2	12.2
2012	7.9	11.0	10.5	9.4	5.4	10.6

(出所) ILO <https://www.globalnote.jp/post-7521.html>

DPそのものも平均よりはかなり下になっており、ルクセンブルクの4分の1近くです。

EU予算への貢献度を見ると英国とは違い、ハンガリー、ポーランドは受益国としての側面が強いです。

リーマン・ショックと2009年以降のユーロ危機に両国は巻き込まれました。2008年にはIMF、EUから両国で総額200億ユーロの支援を受けました。その後、緊縮財政政策が実施されるという動きにつながりました。反EU的な政策を打ち出したがために欧州諸国内における信頼度がポーランド、ハンガリーは低い状況にあります。

では、失業率はどうかということでお示ししたのが、図表36です。ハンガリー、ポーランドは2012年から2016年までの推移を見ても、失業率はむしろ下がっ

図表 37 EU に対する国民感情の比較

	好印象	中立	悪印象
英国	30%	35%	31%
ポーランド	55%	35%	7%
ハンガリー	39%	40%	20%

(出所) 欧州委員会「ユーロバロメーター (Nov. 2015)」

ていると言えるかと思います。2016年時点で英国とそれほど変わりのない5〜6%です。

また、ポーランド、ハンガリーのジニ係数を見ると、ポーランドはフランスとドイツの間ぐらいの0.3未満で、ハンガリーも同様です。社会的格差もそれほど大きなものになっておりません。

さらに、GDPに占める社会保障支出の割合を見ると、OECD平均よりは少なくとも上ですし、日本よりも上です。GDPに占める割合は年度によっても違いますが、2015年時点でも英国(10.7%)、ハンガリー(14.4%)、ポーランド(13.3%)であり、OECD平均クラスとみてよいかと思います。

こうした状況の中で、EUに対する加盟国の国民の印象はどうかをみていきます(図表37)。英国は反EU、

親EUともに30%ぐらいで拮抗しています。これに対して、ハンガリー、ポーランドはEUに好感を持っている国民が多いです。ハンガリーでは好印象が39%であるのに対し、悪印象は20%です。ポーランドでは55%の国民がEUに好印象を抱き、悪印象を持つのはわずか7%にすぎません。仮に国民投票を行ったとしても、それに近い結果が出ると思われます。以上のことから現状においてハンガリー、ポーランドでは第二第三のEUからの離脱は考えにくいと結論できるかと思っています。

この辺で私の報告を終わらせていただきます。

質疑応答

加盟国間の利害関係と、中国とEUの関係

質問 1 大変興味深い説明をありがとうございました。二つ質問をさせていただきます。EU 27カ国から英国への貿易額、特に輸出額は大変大きく、EUと英国の間の貿易はEUの対英貿易黒字になっていることから、この点が離脱交渉において欧州委員会の官僚には刺さらないが、各国の経済施策には刺さるはずという考えが英国側にはあるようですが、それについてはどのように分析したらよいのか1点目の質問です。

2点目は東欧についてですが、中国が「16+1」という会議を盛んにやっており、ロシアの東欧における影響力よりも中国の影響力の方が怖いのではないかということです。いろいろな報告を読むと、EUは理念や仕組みを共有化しないとお金をもらえませんが、中国はそんなものが何もありません。経済的な援助は、政治や規則等と切り離されているという気軽さがあります。もう一つ、面白い論があるのですが、元々東欧は共産国で

はないかということです。民主主義であり、資本主義であつたという西側の国のコンセプトやマインドセットよりも中国のマインドセットの方が分かりやすい部分もあり、受け入れやすくなっているのではないかという議論にもなっています。そうしますと、中国が東側のEU離脱を進めるとは言いませんが、経済圏を取ることは大いにありえるのではないかと思います。その辺はどのように分析したらよいでしょうか。

質問2 先生方から見てBrexitによる英国の不利益とEUの加盟国が被るデメリットはどちらが大きいでしょうか。答えていただくのは難しい質問ではないかと思いますが、その辺をどう見えていますか。

須網 大きく二つの質問をいただきました。Brexit自体が各加盟国に対して影響が違うわけです。今は欧州委員会が交渉していますが、今後は加盟国間の利害の相違がBrexit交渉に影響するのではないかという質問だったかと思います。二つ目は特に東欧を対象に中国との関係などについての質問でした。渡邊先生、いかがでしょうか。

渡邊 EU27カ国と英国の間の2国間関係は、たしかに重要だと思っています。ただ、Brexitは一方に英国がいて、片方に27カ国がいるわけですが、Brexitが起こると勝者



は誰もいないだろうと思います。EUにとっても大きなブローになりますし、英国にとっても然りと思います。どちらがStatus quo（現状）を崩すのかが大きいと思います。これは、明らかに英国がStatus quoを崩すわけです。Status quoを崩す方は、崩すが故にEUに大きな制度的な変更の負荷、チャージをかけます。そういう意味で、交渉ポジションは英国の方が弱いのだろーうと思います。

ですから、これからもEU主導で交渉が進むことは避けがたいだろうと思います。既に英国の中央銀行も含め、英国経済の今後の趨勢を分析している報告がいくつも出ていますが、Brexitによって経済的にロスが多いのは英国だと出ています。

例えばポンドの相場が下がるなど、ドラスティックな形で、今すぐに為替や株式市場に影響を与えることよりも、むしろ中長期的にソフトリーに木を殺していくという形で英国経済の劣化が始まるのだろうと思います。

中国の問題はようやく英国においても一帯一路のことについて、4月1日にメイ首相が中国に行った際、中国は必死に一帯一路についての Minutes of Understanding (MOU) を締結し、英国にサインをさせようとした。メイ首相はそれを蹴り、ロンドンへ帰りました。キャメロン政権下のオズボーンさんのような親中派の人たちが少しずつ力を失いつつあり、英国も慎重になっています。

ドイツも中国からの戦略的な投資に対して最近ノーという結論を出したように、中国の進出に対して徐々に対中警戒感、対中慎重論がEUの中でも出てきていると思います。そういう文脈で言うと、伝統的にも対中警戒感を持っていた英国がEUから離脱することとは、西側の一員としての日本にとってもマイナスと考えてよいのではないかと思います。

須網 ありがとうございます。福田先生はいかがですか。

福田 中国EU関係について、Brexitがどういう影響を及ぼすのかを少し考えてみたいと思います。共産圏のマインドセットの方が、体制移行国、ポーランド、ハンガリーにとっては受け入れやすいのではないかとということで、権威主義体制へ回帰していきやすいということはその通りだろうと思います。

中国からの投資などの問題はギリシャ、イタリアなどとも関わりますが、安全保障の問題と大きく関わってきます。中国の投資を受け入れることがヨーロッパにとって安全保障上の脅威ではないかということが、近年特に共通外交安全保障政策の流れの中でドイツやオランダが再検討を始めている状況です。Europe2020の新成長戦略の下でHorizonという研究開発予算が全世界を含めた形で実施されています。それは『Nature』でも指摘されたように、軍事研究には使えないという研究倫理上の規制が行われています。欧州委員会は別立てで軍事研究の予算を2018年度以降に増額するという指針を取り始めております。

Horizonに中国の研究者も加わった結果として明らかになったのは、科学研究論文がデュアルユースの側面を持っていることです。つまり、民生利用と軍事利用の両方が中

国では可能ですが、ヨーロッパ的な視点ではデュアルユースの可能性のある技術、研究について研究論文が全て中国の研究者に閲覧され、知らないうちにそれが軍事利用されてしまうことのリスクに対して懸念を強めています。そういう中でドイツ、オランダをはじめ、EUのESDP（欧州共通安全保障政策）を担当する部署から改めてこの問題を再検討する必要があるのではないかとということが提起され、近年では報告書やワーキンググループを作って検討し始めています。

須網 伊藤先生はいかがですか。

伊藤 各国の切り崩しは、ご指摘の通り、最初の時点から言っていました。今もメイ首相は東ヨーロッパなどを回り、各国の切り崩しに動いていると思います。ただし、英国の政府、あるいはEU離脱派が大きく読み違えたところかもしれませんが、現実には予想以上にEU加盟国は一枚岩だと思えます。とりわけ、先ほどのお話でも触れさせていたいただきましたが、メイ首相のプランに対する国内の支持も弱く、メイ政権の基盤も弱いで、どこまで加盟国が足並みを乱し、手を差し伸べるべきなのかということも戸惑わせる部分といえますが、慎重にならざるを得ない部分があります。なおのこと、EU

の交渉スタンスが従来から大きく変わることは難しいのではないかと思います。

須網　ありがとうございます。太田先生はどうですか。

太田　一つ目のご質問に関する渡邊先生の補足です。EU 27カ国から英国への輸出が1000億ポンドというインパクトと、例えば2014年、2015年ぐらいには英国1カ国からEU全体への輸出で3000億ポンドを超えているので、そのインパクトは英国側を圧倒的に弱い立場へやると考えられます。

サプライチェーンにおいても分断されますので、3回、4回と輸出、輸入を経ての完成品までの工程を考えますと、英国に本拠を置く製造業のサプライチェーンの分断は大きな問題になりますし、これはやはり日本企業、特に製造業で英国に拠点を置いている企業にも、かなり深刻な問題になるのではないかと思います。

英国の漁業においても、水産品の65%程度がEU向けの輸出となっています。それについても、関税の問題が出てくるとEUが圧倒的に主導権を握っているという現在の状況に変わりはないのではないかという私見を付け加えさせていただきます。

Brexitは英国特有の要因だったのか？

須網　ありがとうございました。時間がいくらあっても足りませんが、最初の全体像をまとめたいと思います。最初の質問ではBrexitが英国特有の要因で起きたのか、どの国にもEU離脱に向かう要因があるのかというところが出発点かと思っています。本日の全体的な議論をお聞きしておりますと、私が主に担当しているところですが、法的な要因として元々EUの中に加盟国が反発するようなある種の要因が内在されています。主権が移っているわけですから、それぞれの国が自分の思い通りにはできないのです。そういう要素はどの加盟国についても共通なのだろうと思います。

しかし、そういう前提的な条件の中でEU離脱に向かうという動きが強くなってきたことは英国的な要因、その特殊性が見られるのではないのでしょうか。そうしたことに加え、特にこの間のBrexitの交渉が難航しております。英国はEU口に入っていないからよいわけですが、EU口に入っている国がEUを離脱しようとすればもっと大変なことになります。そういうところからの学習効果みたいなことを考えると、第二第三のEU離脱は起こりにくいのではないだろうかというのが皆さんの報告の中から何となく透けて見

えてきました。

太田先生、土谷先生から第二第三の Brexit は起こるのかという点について、コメントをいただけませんか。特に、土谷先生の場合、人の移動の問題がイタリアなどで新たな争点になっているので、英国を見た上で他の加盟国を眺めたときにどういうコメントをいただけるのか興味深いと思います、お尋ねいたします。

土谷 たしかに、EU 離脱がどんどん起こることは考えにくいです。今回の交渉を見て大変です。ただ、政治は交渉の当事者として皆が判断するわけではありません。あれもポピュリズム的な構図から見ればだらしないからだと解釈される可能性も十分にあります。ポピュリストの一つの特徴は無責任にあります。ナイジェル・ファラージさんは EU 離脱が決まったらすぐに辞めてしまいましたし、ボリス・ジョンソンさんも気に食わないと辞めたわけですが、そもそも交渉の当事者にはなっていないわけです。煽るだけ煽り、国民投票をアジェンダにして、決まったならば逃げることはありえるわけです。特に危険性が高いのは、国民投票が何を決めるのかは大ざっぱなやり方でしか決まらないことです。国民投票みたいなものでアジェンダ化し、そこにポピュリストたちが

動員をし、メディアがそれに連動して乗っってしまうと何が起こるか分からないことは常に念頭に置かなければいけないのだろーと思います。

移民に関する問題は、企業側からすれば常に柔軟な労働力を欲するわけですが、柔軟な労働力で移民を受け入れることは、いらなくなれば帰ってもらうという話と表裏一体です。そうすると社会の安定性は崩れます。そうしますと、英国で見られたように季節労働者が来て、すぐに帰り、フレキシブルな労働力として入り、すぐに帰ると思っているし、雇用も不安定だから同化しない、統合されないというのが戦略的に合理的になります。

ですから、EU全体として人の移動は経済学的な合理化とは別に、社会を一緒につくるといふ観点からどのように受け入れるのかを考えないと、どうなるかが分かりません。合理的に考えればEU離脱はどんどん起きるわけではないですが、そういうリスクは常に念頭に置かなければいけないと思います。

須網 太田先生はいかがですか。

太田 労働市場からドイツ、フランスを見たものと、ユーロ圏という観点からイタリア

についてお話しいたします。一つの指標として労働分配率をみますと、元々労働分配率は固定費的な要素を大きく含むので、景気が悪化すれば上昇し、景気が回復すれば低下する傾向にあります。英国についてはその連動性が低下しており、景気の悪化局面でも労働分配率が低下する動きが見られます。労働分配率で55%程度になっています。ドイツも2010年代に急激に下がってその後上昇し、今は66%ぐらいに戻っています。フランスは70%台前半です。英国の企業が固定費をいかに縮小させてきたのかは、他の主要国と比べると差があることから読みとれます。元々フランスは労働者保護が強いので、英国と同じような傾向をみることはできません。ドイツ、フランスにおいては当然考えにくいです。

長期金利という目で見れば、イタリアは2018年4月に長期金利の急上昇が起こりました。それで反ユーロ、反EUという流れを押しとどめる役割が出たと言われています。一時期言われた第2の通貨のようなmini-BOTというようなものも、最近では聞かなくなりました。主要国において、第二第三のBrexitが起こる可能性は全くないと考えます。中東欧諸国については、他の先生にコメントをお願いしたいと思います。

須網 第二第三のBrexitを考える際に、どこの国だろうと考えるわけです。この間の状況を見てみると、少なくともそういうことが議論できるのはイタリア、中東欧諸国になるだろうと思います。それで福田先生もハンガリー、ポーランドを中心にお話をされたのかと思います。ハンガリー、ポーランドも価値をめぐり、欧州委員会や他の加盟国との間で深刻な紛争を引き起こしています。

私は先週ハンガリーの先生と会い、どうなのかと話をしました。「EUから離脱するなんてありえない。EUからいっぱいメリットをもらっているし、そんなことまで考えているわけではない。ドイツと同じような拒否権を自分たちは欲しいだけだ」という話をされ、そうなのかと私も感じました。

ただ、土谷先生がおっしゃったように経済合理性で決まる話でなく、政治で決まる話です。そこに、常にリスクが隠れていることになるかと思えます。ご質問はありますか。

イタリアや東欧の特徴

質問3 先生方の話を聞いておりますと、特にBrexitが国民に与える影響はメディア

の影響が大きかったということでした。英国はそうでしょうが、今お話に出ているような第二第三が現れるのかという話で、イタリアなどのメディアの論調、東欧圏におけるメディアの論調はどうなっているのでしょうか。

須網 伊藤先生、いかがですか。

伊藤 メディアの論調に限らず、イタリアの特徴は、ユーロを導入する以前からそうですが、審査基準をクリアするために財政緊縮などをやらなければならず、その後も財政健全化の路線を基本的に継続してきました。そういう部分で、国民に不人気な政策をやるときの理由づけにEUを使ってきました。

先ほど、福田先生のお話の中で、EUに対する各加盟国民の信任についてイタリアは比較的低い方にありましたが、その辺りも関係しているのかと思います。ただ、イタリアや南ヨーロッパの国の典型ですが、自国の政治、政府に対する信頼度よりはEUの方が高いという特徴もあります。そのような意味では、信用補完の効果を南ヨーロッパの国ではもっています。そういう国よりもEUから離脱するリスクが少なく、むしろ自国の政治、政党に信頼感の高い国、つまり北欧やドイツなどが、将来的に国民が嫌

になるリスクは高いのではないかと気にしています。

須網 たしかに、ハンガリーなどは、現政権に対する国民の支持率が高いとされています。オルバーン政権は中国モデルでいくと首相が演説をしたこともあります。しかし、先ほどの福田先生のデータを見ると、ハンガリーではEUに対する支持が低いわけではなく、どう理解したらよいのだろうというデータが出ていました。伊藤先生がおっしゃったことはよい視点ではないかと思います。

渡邊 第二第三の田舎はありうるかという話で、今までと全く違う観点を参考までに申し上げます。ブリュッセルの中央集権に対する反発が出ている国としてイタリア、ハンガリー、ポーランド、チェコ、スロバキアが出てきているかと思いますが、それらは全て宗教的にはカトリックです。

1952年からスタートしたECS C（欧州石炭鉄鋼共同体）のジャン・モネ、ポール・アンリ・スパーク、ドイツのコンラート・アデナウアーはカトリックです。どちらかといえば英国はカトリックが少数派です。今までのEU統合、特に大陸主導のヨーロッパ統合はカトリック的な価値観を大事にしてきました。

欧州委員会の委員長になったジャック・ドローールもカトリックです。ジャック・ドローールが社会協約みたいなことを言い出したときに反対したのはマーガレット・サッチャーです。ある意味で社会的な契約論みたいなことを大事にするカトリック的な価値観に、EU統合の中でも英国は伝統的に反対してきました。英国が出ていったことにより、カトリック的な価値観で統合を進めることがむしろやりやすくなりました。

名前が挙げたような国々は、カトリックの勢力が強いところです。教会はどんどん世俗化しているので、教会の力は弱くなっているし、日曜日のミサに行く人は少なくなっています。しかし、人々の根本的な価値観の中に、ある意味でむき出しの資本主義的な、新自由主義的な価値観に対する反発はカトリックの土壌から出てくるわけです。これまでのEUの社会政策に注目すると、プロテスタンティズムの倫理よりも、カトリック的な社会協約的な考え方のほうがメインストリームをなしています。

そういう意味で、今までのEUと違う形で社会正義を大事にした、そこにより力点を置いたヨーロッパ統合にこれから向かう Windows of Opportunity も見えてきているのではないだろうか。

須網 ありがとうございます。まだ質問はあろうかと思いますが、時間がまいりました。本日はEUから出ていく国はあるのだろうかということを一つのテーマに議論してきました。もう一つ大きな問題があります。英国がどうなるか分かりませんがEUから出ていった後、これからのEUは今までのEUと同じだろうか、EUはどう変わるのだろうか、それ自体がもう一つの大きなテーマです。恐らく、今までと同じというわけにはいかないだろうと思います。渡邊先生の最後のコメントは、そこにつながる一つの要素となるのだらうと思います。

我々の研究会はまだ終わったわけではなく、2019年3月まで続きます。今後は、Brexitの英国とEU関係がどうなるのかとともに、その文脈の中でEU自体がどう変わるのか、どちらも大きなテーマですが、何とかまとめたと思います。本日は長時間にわたり、ご清聴ありがとうございます。

渡邊 頼純 (わたなべ・よりずみ)

21世紀政策研究所研究委員

慶應義塾大学総合政策学部教授、三菱ふそうトラック・バス株式会社監査役

1976年 上智大学文学部哲学科卒業。1978年 ベルギー College of Europe 経済学専攻終了。1990年 上智大学大学院国際関係論専攻博士後期過課程了。1978～79年 欧州委員会域内市場総局研修員。1985～88年 在ジュネーブ国際機関日本政府代表部専門調査員、1988～90年 GATT 事務局経済問題担当官、1995～98年 欧州連合日本政府代表部専門調査員。2002～04年 外務省大臣官房参事官兼経済局（日墨 EPA 交渉首席交渉官等）。04年 4月～11月まで外務省参与。

主な著書に『WTO ハンドブック』（JETRO、編著2003年）、『国際関係論を超えて』（山川出版社、共著2003年）、『解説 FTA・EPA 交渉』（日本経済評論社、監修・編著2007年）、『TPP 参加という決断』（ウェッジ、2011年）、『GATT・WTO 体制と日本』（北樹出版、2012年）、『TPP 交渉の論点と日本』（文眞堂、共編著2014年）、『メガ FTA と世界経済秩序』（勁草書房、共編著2016年）、など。

伊藤 さゆり (いとう・さゆり)

21世紀政策研究所研究委員

ニッセイ基礎研究所 主席研究員

1987年 早稲田大学政治経済学部卒業後、日本興業銀行（現・みずほ銀行）を経て、2001年 ニッセイ基礎研究所に入社。2012年から現職。修士（商学・早稲田大学）。2015年度より早稲田大学大学院商学研究科非常勤講師兼務。日本E U学会理事

主な著書に『E U分裂と世界経済危機 イギリス離脱は何をもたらすのか』（NHK出版新書、2016年）、『E Uは危機を超えられるか 統合と分裂の相克』（共著2016年）など。

須網 隆夫（すあみ・たかお）

21世紀政策研究所研究主幹

早稲田大学大学院法務研究科教授

1979年 東京大学法学部卒業。1981年 弁護士登録。1988～94年 ベルギーにて弁護士活動。1988年 米子—ネル大学ロースクール修士。1993年 ベルギー・ルーヴァン・カトリック大学大学院修士。1996年から早稲田大学法学部教授。大学院法務研究科教授。

主な著書に『ヨーロッパ経済法』（新世社、1997年）、『グローバル社会の法律家論』（現代人文社、2002年）、『ヨーロッパ対外政策の焦点』（ジェトロ、共著2000年）、『国際法務戦略』（早稲田大学出版部、共著2000年）、『司法制度改革と市民の視点』（成文堂、編著2001年）、『法科大学院と臨床法学教育』（成文堂、共著2003年）など。

福田 耕治（ふくだ・こうじ）

21世紀政策研究所研究委員

早稲田大学政治経済学術院教授、日本 EU 学会理事、日本公共政策学会理事、グローバル・ガバナンス学会副会長

1977年 早稲田大学社会科学部卒業、1979年 同志社大学大学院法学研究科政治学専攻博士前期課程修了。同大学院博士後期課程を経て、政治学博士。1992～93年 ベルギー・ヨーロッパ大学大学院行政学研究科招聘研究員。駒澤大学法学部専任講師、助教授、教授を経て、1998年より現職。外務省政策評価アドバイザー、リーゼ賞、政治研究櫻田会奨励賞 受賞。

主な著書に、『EUの連帯とリスクガバナンス』（成文堂、編著、2016年）、『EU・欧州統合研究—Brexit 後の欧州ガバナンス』（成文堂、編著2016年）、Policy Change under New Democratic Capitalism (Routledge, 共著2016)、The European Union and Japan (Ashgate, 共著2015)、Economic Crises and Policy Regimes (E&A, 共著2014) 『国際行政学—国際公益と国際公共政策』（有斐閣、単著2012年）、『多元化するEUガバナンス』（早稲田大学出版部、編著2011年）『EU・欧州公共圏の形成と国際協力』（成文堂、編著2010年）、『EU・国境を超える医療』（文眞堂、共著2009年）など。

土谷 岳史 (つちや・たけし)

21世紀政策研究所研究委員

高崎経済大学経済学部准教授

2002年 早稲田大学政治経済学部卒業。2004年 早稲田大学大学院政治学研究科修士。2009年 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学。2009年 高崎経済大学経済学部講師。現在、高崎経済大学経済学部准教授。

著書に『EU の連帯とリスクガバナンス』（成文堂、共著2016年）、『国際社会の意義と限界：理論・思想・歴史』（国際書院、共著2008年）、『欧州憲法条約とEU統合の行方』（早稲田大学出版部、共著2006年）。

太田 瑞希子 (おおた・みきこ)

21世紀政策研究所研究委員

亜細亜大学国際関係学部専任講師

2002年 東北大学経済学部飛び級退学、2002年～04年 東北大学大学院経済学研究科博士課程前期2年の課程を経て、2007年 東北大学大学院経済学研究科博士課程後期三年の課程修了。経済学博士。2007年～中央大学経済研究所客員研究員、2007～10年 欧州連合日本政府代表部専門調査員（経済動向調査担当）、2010年4～8月 シンクタンク Bruegel, Visiting Scholar を経て、2012年から現職。主な著作・論文に『世界経済・金融危機とヨーロッパ』（勁草書房、共著2010年）、「EU 銀行同盟—3本柱から考察する統合の深化と展望」（『経済学論纂』中央大学、単著2015年）、「EU 金融規制・監督政策からみる Brexit と英国金融サービス」（『国際関係紀要』、単著2018年）など。

第128回シンポジウム

英国のEU離脱とEUの将来展望 ～第二第三のBrexitは起こるのか～

2018 年 10 月 31 日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【外交・海外】

- 03 国際金融危機後の中国経済―2010年のマクロ経済政策を巡って（2009年12月14日開催）
11 中国経済の成長持続性―いつ頃まで、どの程度の成長が可能か？（2010年12月17日開催）
16 アジア債券市場整備と域内金融協力（2011年3月3日開催）
21 変貌を遂げる中国の経済構造―日本企業に求められる対中戦略のあり方（2011年12月9日開催）
26 日本の通商戦略のあり方を考える―TPPを推進力として（2012年3月21日開催）
29 中国の政治経済体制の現在―「中国モデル」はある―（2012年12月21日開催）
34 日本経済の成長に向けて―TPPへの参加と構造改革―（2013年3月1日開催）
55 2016年米国外交と日米関係の展望―大統領選挙の行方と米国の対アジア・ロシア戦略―（2015年12月15日開催）
73 英国のEU離脱とEUの将来展望―第二第三のBrexitは起こるのか―（2018年8月1日開催）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21pi.org/pocket/index.html>）をご覧ください。

 21世紀政策研究所