

2017年1月23日 全5頁

リスボン条約 50 条は本当に行使できるのか？

ハード・ブレグジットを阻止したいスコットランド

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 81

ロンドンリサーチセンター シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

- メイ首相は1月17日の演説の中で、離脱の意思を正式にEUに通告することを意味するリスボン条約50条行使を、2017年3月末までに行うと正式に宣言した。50条行使期限の正式発表は、英国が最後まで離脱を先延ばしすることを警戒していたEU側からも好感をもって受け止められている。議会開会の期間を考慮すると現実的な50条行使は2月以降とされ、行使を巡る関連法案提出後、速やかに上下院で可決するという流れが想定される。
- 同法案は、下院では問題なく承認されるとみる向きが多い。現に下院は昨年末の動議の際に圧倒的多数で、政府のEU離脱決定を支持している。一方、与党保守党が過半数に達していない上院において、同法案が否決されることでEU離脱プロセスが遅れる可能性も指摘されていた。しかし、上院議長は選挙で選ばれた議員で構成される下院の意思を上院が尊重するとして、EU離脱を阻むことはないとしている。
- ただ地方分権が進んでいる英国では、残留支持が多数を占めるスコットランド議会など、地方政府議会から英国政府の50条行使に合意を得られるかが焦点になってくる。英国議会が、地方政府議会が権限を持つ分野での立法や法改正を行う場合、慣習として英国議会は各地方政府議会から承認（同意）を求めることになっている。リスボン条約50条の行使権限を持つのが議会か担当相かということに加えて、行使に際し、地方政府議会の同意を必要とするかという点も問われてくる。

メイ首相はリスボン条約 50 条行使と最終承認は議会採決で正式に明言

メイ首相は、2016 年 1 月 17 日に行った演説（ブレグジット・スピーチ）の中で、EU 市民に対する移民制限を実施する代わりに、単一市場アクセスと関税同盟からの撤退を約束し、EEA 残留などのソフト路線は取らないことを改めて示した。演説内容はあくまで 2016 年 10 月の保守党大会で宣言したハード・ブレグジット路線を確認したことに過ぎず、想定内のメッセージであったといえる。

ただし産業界や EU が望んでいた、単一市場残留を真っ向から否定し、条件が合わない場合には将来的な取り決めなしでも EU から離脱するなど、宣戦布告的なトーンであったことは確かだ。単一市場参加よりも EU との野心的な自由貿易を目指し、これが実現できない場合には、法人税減税などビジネスモデルを変更してでも、英国への投資やビジネスを誘致する意図があることを明言している。さらに EU パスポートを失うシティを、租税回避地（オフショア）にする可能性を想起させるなどの挑戦的な主張も含んだ。

また従前の主張どおり、離脱の意思を正式に EU に通告することを意味するリスボン条約 50 条行使を、2017 年 3 月末までに行うことを正式に宣言した。50 条行使の期限の正式発表は、ブレグジットの不確実性を少しでもクリアにする意図があり、英国が最後まで離脱を先延ばしすることを警戒していた EU 側からも好感をもって受け止められている。議会開会の期間を考慮すると現実的な 50 条行使は 2 月以降とされ、メイ首相は、行使を巡る関連法案提出後、速やかに上下院で可決するという流れを想定している。

図表 1 今後の英国議会開会の日程と 50 条行使の予想タイミング

日程	英国議会の流れ
2017年1月10日－2月8日	議会開会
2月9日-2月20日	議会休会
2月20日－3月29日	議会開会
3月30日-4月18日	議会休会
4月19日－5月24日	議会開会
5月25日-6月5日	議会休会

50 条行使の
予想タイミング

(出所) 大和総研作成

またメイ首相は、最終的な EU との取り決めに対しても（恐らく 2 年後の 2019 年 3 月までに）、上下両院の承認を得る（議会承認）としている。これが否定された場合の対処については明言を避けたが、EU との将来的な取り決めが合意に至らなかった場合でも離脱に踏み切る可能性を示唆している。しかし英国が何かしらの合意なしに突然 EU から離脱する、いわゆるクリフ・エ

ッジを迎えることは英国の国益とはならないため、交渉期間である 50 条行使から 2 年の間に、EU との合意に至りたいとしている¹。

本当に 50 条行使ができるのか？

またブレグジットで懸念されているもうひとつの課題として、50 条行使を巡り議会採決の是非を問う司法審査が挙げられる。2016 年 11 月のロンドン高等法院（一審）での司法手続きで、原告側（英国で投資事業を手掛けるジーナ・ミラー氏等）は、EU からの離脱が選ばれた 6 月の国民投票の結果は法的拘束力を持たないため、50 条行使には議会承認が必要と主張していた。

リスボン条約 50 条は、「加盟国は憲法の手続きに従って離脱する」との記述のみで、明確なプロセスの定義はなく、議会採決が必要か否かは各国の判断に委ねられている²。11 月 3 日の高等法院（一審）の判決では、政府の主張を退け、50 条行使に議会採決を要するとの判決が下された。政府側が即座に最高裁へ上訴したため、結果は 2017 年 1 月 24 日の最高裁判決までもつれ込んだ。政府の敗訴が 100% 確実なわけではないもの、高等法院の判決結果が全員一致で議会採決の必要性を指摘したことに鑑みると、最高裁でも政府側敗訴の可能性は極めて高いといっても過言ではない。それどころか裁判官 11 人が全員一致で政府側の主張を退ける、メイ首相の完敗すら予想されている。当初から政府敗訴を予想する声が大きかったため、3 月末までに 50 条を行使するという当初掲げたスケジュールを守るために、1 月 24 日の判決を待たずしてメイ首相は 50 条行使に関する法案を既に準備しており、判決後即、法案審議に移るものとみられている。2016 年 10 月の保守党党大会の演説でメイ首相は、50 条行使は政府の専権事項として議会採決を行わない方針を明示していたが、2017 年 1 月 17 日のブレグジット・スピーチでメイ首相が議会採決を行う旨を宣言した背景には、この司法判断を考慮したことが挙げられる。

また、この法案は下院では問題なく承認されるとみる向きが多い。当初 EU 残留派であった下院議員の多くは、今では離脱を選択した国民の意思を尊重しているためである。現に下院は昨年末の動議の際に圧倒的多数で政府の EU 離脱決定を支持している。一方、与党保守党が過半数に達していない上院において、同法案が否決されることで EU 離脱プロセスが遅れる可能性も指摘されていた。ただし、上院議長は選挙で選ばれた議員で構成される下院の意思を上院が尊重するとして、EU 離脱を阻むことはないとしている。

カギは地方政府の同意が必要か否か

ただ地方分権が進んでいる英国では、残留支持が多数を占めるスコットランド議会など、地方政府議会から英国政府の 50 条行使に合意を得られるかが焦点になってくる。

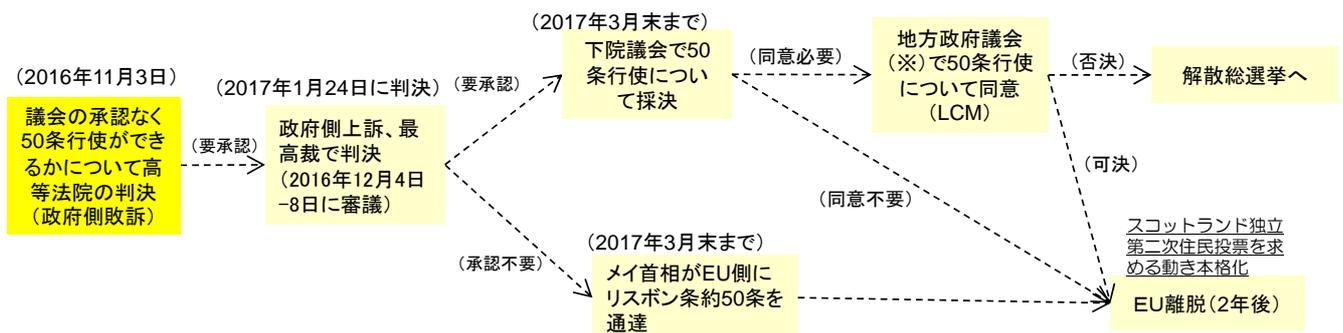
英国において、スコットランドや北アイルランド、ウェールズの地方政府議会は特定分野（たとえば漁業、農業）での法制化の権限を持つが、エネルギー、放送、外交などの重点分野は英国議会の立法権限として留保事項（Reserved Matters）とされる（たとえば、スコットランド

¹ また離脱後の混乱を避けるため、一定の経過措置を求めることにも言及し、貿易、刑事・司法、移民、金融サービスに適用される考えを示した。

² EU に対する離脱の意思通告を行う 50 条行使の権限を持つのは、英国議会か担当閣僚（=EU 離脱相）かを巡り司法判断を求める裁判となっている。

法では、どの分野が留保事項か明確に定義している)。英国議会が、地方政府議会が権限を持つ分野(権限委譲事項: Devolved Matters)での立法や法改正を行う場合、慣習として各地方政府議会から承認(同意)を求めることになっている(この慣習を「スーエル慣習(Sewel Convention)」といい、この慣習のもとに地方政府議会が同意を与えるための動議を LCM: Legislative Consent Motions という)。リスボン条約 50 条の行使権限を持つのが英国議会が担当閣僚かということに加えて、地方政府議会の同意を必要とするかという点も問われてくる。スコットランド議会は、50 条行使により、権限委譲事項に変化が及ぶとして同議会の同意を求めるべきだと主張している。ただ、2016 年 12 月に行われた最高裁の審議では、仮に 50 条行使で英国議会の採決が必要となったとしても、その法案自体は留保事項であり、地方政府議会の同意は不要とする方針を示唆した裁判官が多いとされる。最高裁の判決で同意の動議(LCM の可決)が不要となった場合、メイ首相は早期に法案の採決を目指すものと思われる。ただ、地方政府議会の意向を無視する形となるため、スコットランド議会、特に与党、スコットランド民族党(SNP)からの反発は必至である。スタージョン党首は、スコットランドが英国から独立して EU あるいは単一市場に残留する可能性を求め、2 回目の住民投票の実施すら示唆している。

図表 2 EU への離脱通告(リスボン条約 50 条行使)を巡り予想されるシナリオ



(※) スコットランド議会、北アイルランド議会、ウェールズ議会
(出所) 大和総研作成

ただ仮に、地方政府議会の同意が必要となった場合、50 条行使自体が頓挫する可能性もあり、そのタイミングでメイ首相は、民意を問う形で解散総選挙を求めることも予想される。また、50 条行使が留保事項となったとしても、離脱のプロセスで EU に関連する法を廃止・改正する分野(たとえば漁業や農業)が権限委譲事項であった場合、各地方政府議会から LCM が必要となる。最終的な EU との取り決めに対して、議会採決を行うとしているが、それ以前のタイミングで何かしらの法案に対し地方政府議会の同意を取る必要がでてくることは想像に難くない。こうなると残留派が圧倒的多数を占めるスコットランド議会や北アイルランド議会などでは、審議が進まず、EU との交渉において英国の統一的な見解が出せずに時間だけが浪費されることとなる。4 つの連合国で意思統一を図るといふ英国のあり方自体が問われる本格的な危機を迎えることとなる。

分が悪いスコットランド

メイ首相がハード・ブレグジットを選ぶのであれば、第2回住民投票の実施も辞さない、はったりではないとの強気のスタンスを見せているスタージョン SNP 党首だが、その勢いは以前ほどではない。最近の世論調査の結果では、スコットランドの独立支持は4割を下回る結果となっており、たとえ住民投票の実施に踏み切ってもスタージョン党首の勝算は低い。これは英国議会から主権を取り戻したいという思いから、住民投票で独立を支持した住民の中には、同様にEUから主権を取り戻したいとブレグジットを支持する層が一定数含まれるためといわれる。またスコットランド以外の英国がEUから独立した状態で、EUに独立国として残留することは現実的ではない。SNPは通貨ポンドの維持を主張していたが、EUに残留するのであれば当然ながらユーロへの切り替えが求められる。スコットランドとイングランドの国境警備導入についても悩みの種となるだろう。その上で2014年の住民投票時と最も異なるのは、原油価格であろう。北海油田からの収益は著しく落ち、油田施設の廃止措置の巨額費用の発生が予想されるなど、2014年以降のスコットランド経済は低迷している。さらに、SNPは依然として独立による政策上のメリットや、実務面における明確な道筋を描くことができていない。このため、相変わらず強気なスタージョン党首に対しても、その信頼性が落ちてきているのが現状である。

50条行使を巡る最高裁の判決は1月24日のロンドン時間9時30分（日本時間18時30分）に出されることとなっている。地方政府議会はブレグジットの宣言に当たり、何かしらの手続き上の役割が付与されるか注視しており、判決によりスーエル慣習の重要性が問われることとなる。ハード・ブレグジットへの最初の関門である50条行使がスムーズに進むか、さらに地方政府の関与が必要か否かも注目される。

(了)