

2017年7月3日 全8頁

# 英国総選挙後のブレグジット交渉の行方

国民投票から1年経つても視界不良が続く

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 92

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]

- 6月29日、保守党の施政方針が英国下院で可決され、メイ首相は民主統一党（DUP）との閣外協力を経てようやく少数与党政権樹立に至った。DUPはEU懐疑政党であり、保守党との協力は自然な流れとなるが、今回の閣外協力は、あくまで政府信任や予算、重要なブレグジット関連法案といった主要法案の議決においてのみ保守党を支持する合意である。総選挙での大敗を受け、強硬離脱を目指していたメイ首相は、ソフト・ブレグジットへの方針転換を迫られていることは確かだ。
- シティの金融機関関係者の多くは、保守党の政権基盤が弱まったことが、ソフト・ブレグジットを招き、当初の想定よりEUへの移動規模を少なくできる朗報を期待していた。ただ現時点では、シティの金融機関関係者の多くは、今回の総選挙結果は拠点移動に関する影響は軽微という結論に達しつつある。単一市場へのアクセスの維持はすでに絶望的であり、シティでは強硬離脱に備えて事業移転準備を整えている機関が多いのが現状である。
- 最終的な欧州大陸への移動人数は、欧州銀行監督局の移動先などに依存しているとされる。そのため、40万人といわれているシティの金融機関関係者が何人、移動するかは未知数といわれている。ただユーロ建て取引の清算機関の移転を伴う場合は、大規模な人数の移動が伴うとされている。ロンドンは、全世界のユーロ建てデリバティブ商品清算の4分の3を担っており、英国がEUを離脱すれば域外国でその大半の清算を行うことになり問題視されている。
- 前回、英国で少数与党政権が誕生したのは、1974年3月の労働党のウィルソン政権まで遡る。長期的な政権とは受け止められておらず、政権発足のわずか7ヵ月後にやり直し総選挙に追い込まれている。今回、かろうじて少数与党政権を樹立したものの、メイ首相は、不必要な選挙で大敗を招いた責任を問われる形で党首交代を迫られ、再選挙に至るのではという声が増しに高まってきている。

## 少数与党政権がようやく発足

6月29日、保守党の施政方針が英国下院で可決され、メイ首相は総選挙で10議席を獲得した民主統一党<sup>1</sup> (DUP) との閣外協力を経てようやく少数与党政権樹立に至った<sup>2</sup>。当初6月19日に予定されていた施政方針演説（女王演説）は同21日までずれこみ、ハングパーラメントによる混乱が懸念されていた中、ようやく新政権がスタートすることとなる。DUPはEU懐疑政党であり、保守党との協力は自然な流れとなるが、あくまで政府信任や予算、重要なブレグジット関連法案（大廃止法、通関法、貿易法、移民法、農業法、漁業法、原子力保障法、国際制裁法）といった主要法案の議決においてのみ保守党を支持する合意である。無論、正式な連立を組むわけではないため、その他の法案についての支持は保証されていない。保守党マニフェストを大幅に上回る法人税率の大幅引き下げ（19%→12.5%）や、同性婚といった政策面では保守党との違いは多々ある。DUPはブレグジットを支持しているが、現在自由往来となっているアイルランド共和国との国境間に、再び国境検問を導入するような条件での離脱は受け入れないと表明していることも懸念材料といわれる。

また保守党はDUPによる協力の見返りとして、（次の総選挙までの）5年間に、北アイルランドに対しインフラ投資など約10億ポンドの助成金を交付することで合意している。低税率のアイルランド共和国との競争を可能にするため、法人税やVATの課税権限について、北アイルランドにより大きな権限を委譲するなど保守党の大盤振る舞いが目立つ<sup>3</sup>。無論、議会内でも北アイルランドへの特別待遇には批判が続出し、野党はDUPとの合意に税金がどれだけ使われるのか、財政支援の詳細を公開するように要求している。スコットランドやウェールズなど他の地方自治政府には同様の追加交付金は付与されないため、メイ政権の延命のためという不公平感も漂う。DUPの閣外協力は長期的にみて保守党のダメージとなる見方も広がっている。

## 総選挙後のブレグジット交渉のスケジュール

総選挙の惨憺たる結果を受け、メイ首相の強硬離脱（ハード・ブレグジット）の方向性がどのように変化するかが注目されていた。大幅な路線変更ともなれば、2年後（2019年3月30日）の離脱期限までに交渉妥結が間に合うのか危惧されている。さらに、英国・EU各国の議会承認、批准作業等を考慮すると実質的に正味18ヵ月以内に（2018年10月ごろを目途）、①離脱協定、②移行措置協定、（もし可能であれば）③新協定（通商協定、金融パスポート等）をまとめ上げる必要がある。トウスク大統領宛の正式なEU離脱通告書簡（50条レター）では、交渉が決裂した場合に英国はEUとWTOルール下での貿易をも辞さず、安全保障面でテロや犯罪への取り組

<sup>1</sup> 北アイルランドの英国への帰属を求める（ユニオニスト）政党で、北アイルランドのプロテスタント派指導者により1971年に設立。シン・フェイン党などのアイルランド共和国との統一を求める（ナショナリスト）政党とは対立している。

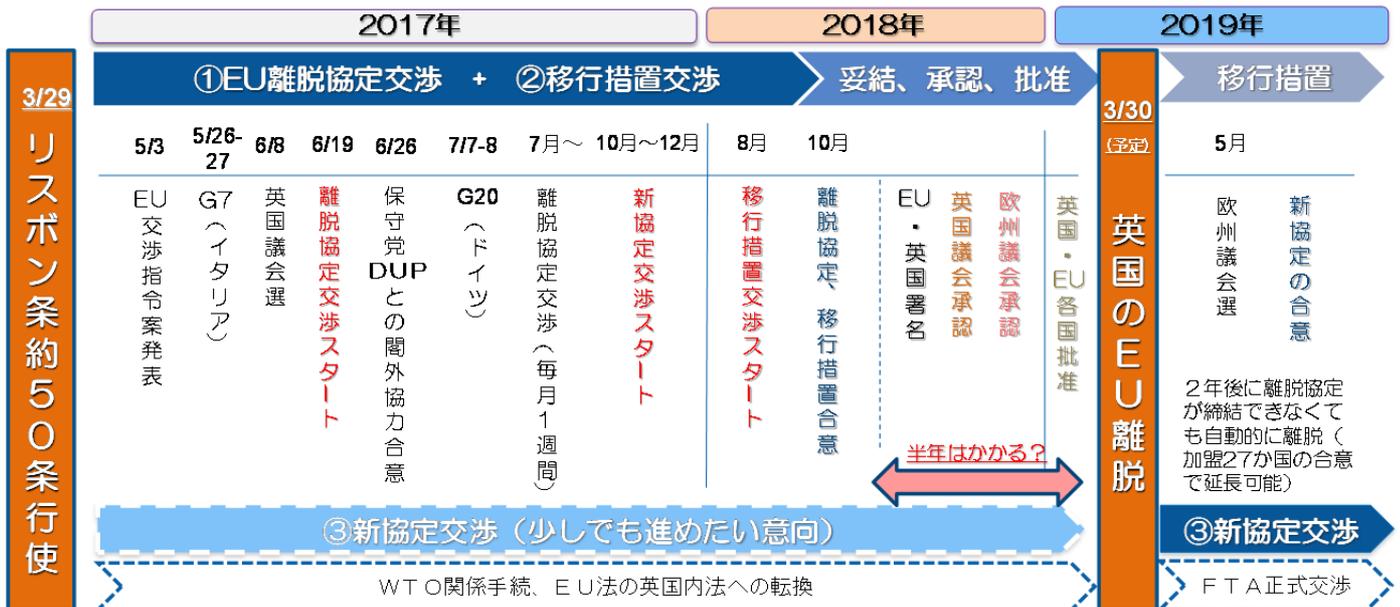
<sup>2</sup> 保守党は今回の総選挙で318議席と、過半数に9議席足りない大敗を喫した。DUPの10議席を足すことで、結果的に（シン・フェイン党議員7名、議長・副議長の4名を除くと）過半数+13議席となった。

<sup>3</sup> 保守党マニフェストでダブルロックへの変更を主張した年金に対するトリプルロック（年金給付額の伸び率が賃金上昇率、インフレ率、2.5%の3つから最高の数値を選択する制度。保守党は2020年以降、数値の中から2.5%が外れる、ダブルロックを主張）の維持も勝ち取った。

みにおける EU との協力が著しく低下すると警告されている<sup>4</sup>。

ただ総選挙での大敗を受け、強硬離脱を目指していたメイ首相は、ソフト・ブレグジットへの方針転換を迫られていることは確かだ。ただしソフト・ブレグジットの定義に対するコンセンサスも取れていないうえ、ブレグジットの定義すら発表していない状態にある。このような状況では、英国側の交渉スタンスに不透明な部分が多いのは当然といえる。現段階では、むしろ EU 側が提示する条件やスケジュールに従っていた方が好都合という穿った見方さえある。

図表 1 英国ブレグジット交渉の予想スケジュール



(出所) 大和総研作成

そのような中、6月19日にはEU・英国間の第1回目となる離脱協定交渉が実施された。EU側は第1段階の協議として、①EU市民の権利、②1,000億ユーロともいわれている「手切れ金」、③アイルランドの国境問題を、を最優先課題に挙げ、この3つが決定しない限り、英国側が熱望する新協定交渉（特に貿易協定、関税同盟）には進まないスタンスを取っている。当初、英国は段階的实施ではなく、新協定交渉を平行して実施するよう主張していた。しかし総選挙の結果を受け、メイ首相の交渉の立場が弱まったため、この順番を受け入れたとされている。ただ貿易協定については、この第1段階が妥結されていなくとも、十分な協議が進んでいると判断されれば、交渉可能とEU側も譲歩した。このため、2017年10~12月ごろには新協定交渉も開始されるとみる向きもある。無論そうなれば、その他の単一市場へのアクセスに関する協議も始まり、金融サービス（EUパスポート）や、警察、司法協力、外交等も順次、協議される可能性が高い。

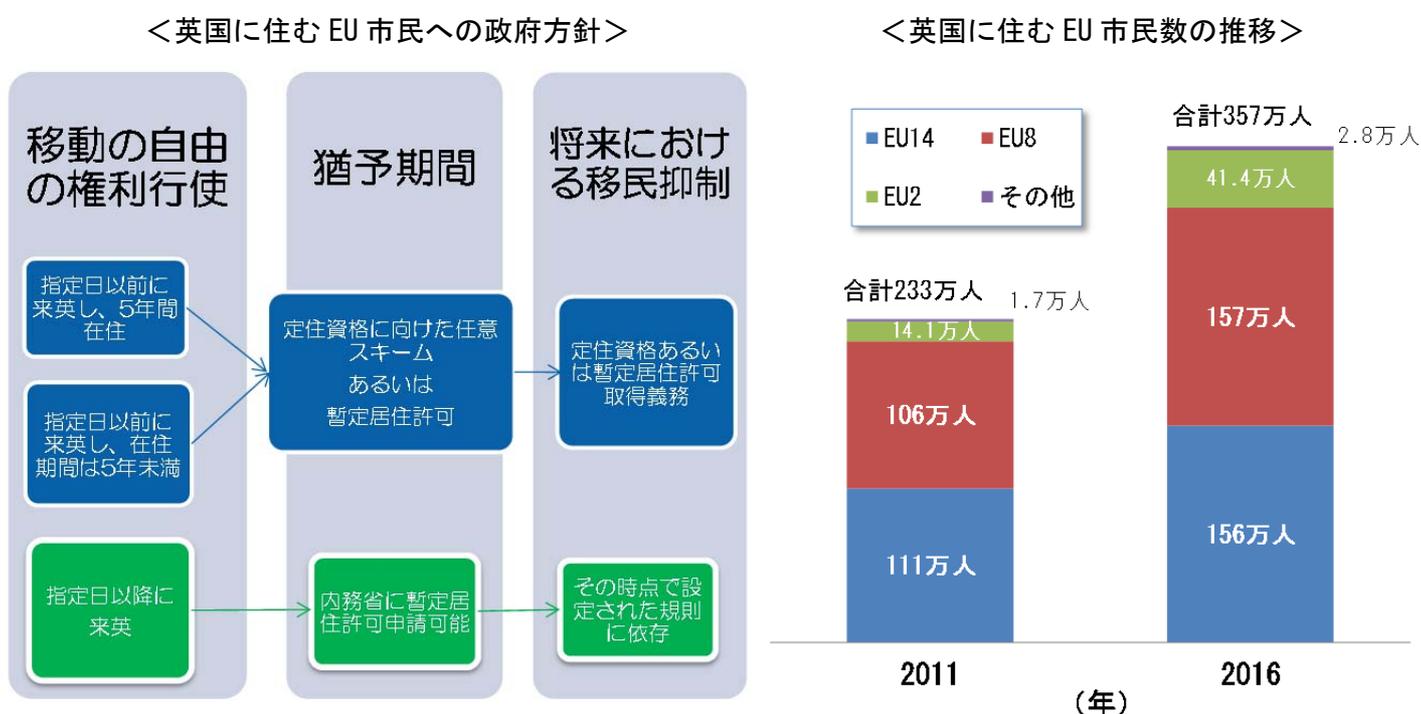
<sup>4</sup> 欧州でテロが頻発する中、安全保障面での影響を強調したことから、EU側が妥結に応じない場合に向けたさげない脅しではないかと指摘する向きもある。

## 英国に居住する EU 市民の影響は？

また離脱交渉で最終合意が最も難航することが予想されるのが、現在、英国に居住している 300 万人以上の EU 市民の権利（EU 加盟国に居住する英国人も同様）の取り扱いであろう。英国政府は 6 月 26 日に政策文書を発表し、英国に 5 年間合法的に居住した EU 市民は「定住」資格を持ち、医療や教育、福祉手当などについて現在と同等の権利を保障する案を明らかにしている。これまで、移民抑制に向け厳しい発言を繰り返していたメイ首相の態度からは一転して、より建設的なトーンの提案となったとされる。

ただ、英国側の大幅譲歩に見えた提案だったが、EU 側からは期待を下回ると批判が相次いでいる。たとえばいつの日までに来英した場合に「定住」資格が認められるかの期日を明確にしなかったため、在留資格に該当するかどうか不明との声も多い。英国側は（50 条を行使した）2017 年 3 月から離脱までの 2019 年 3 月の間を「定住」資格が認められる期限として示唆しているが、EU 側がすでに過ぎた日付を認める可能性は低い。英国に定住している EU 市民の家族にはどのような権利が付与されるのか（特にその子供）、合意案の対象となる市民に対する期限（5 年の定住期間がいつの時点で 5 年とされるか）などの詳細は不明のため、今後タフな議論が予想される。

図表 2 英国に住む EU 市民への政府方針（左）と英国に住む EU 市民数の推移（右）



（注）EU14：オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、モナコ、バチカン、アイルランド。EU8：チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニア。EU2：ブルガリア、ルーマニア。その他：クロアチア、キプロス、マルタ。

（出所）英国政府発表資料、Press Association、英国統計局（ONS）より大和総研作成

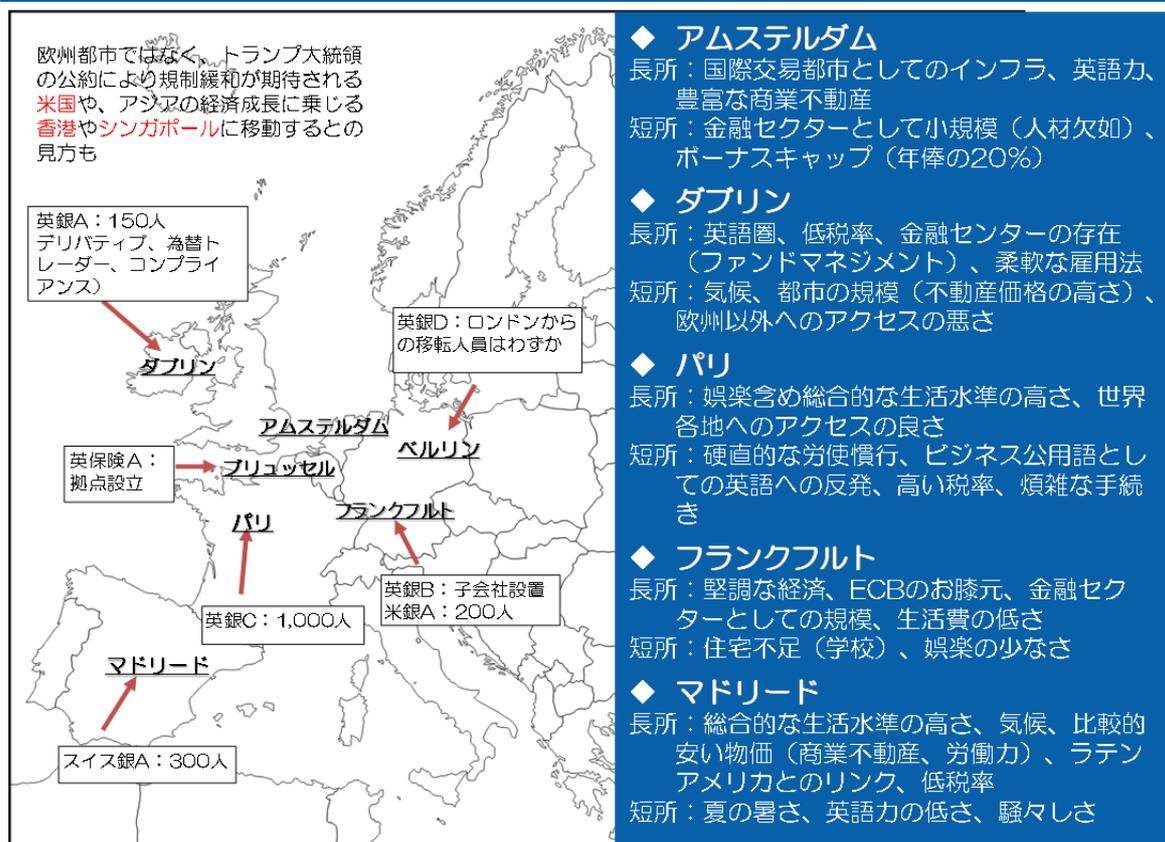
また、特に EU からの不満が集中したのが EU 市民の権利保障を欧州手法裁判所（ECJ）の管轄

でなく、英国裁判所としたことといわれている（いわゆる法的紛争になった場合の管轄先の問題）。メイ首相は高い評価を受けている英国司法を信用すべきと主張したが EU 側は、紛争解決には超国家的な機構（すなわち ECJ（欧州司法裁判所））の方がよいと不満を隠さず、今後の交渉難航も予想されている。しかし最終的には、権利確定のため、EU は ECJ を管轄とする要求を取り下げるものとみられている。

## 総選挙後の金融機関のブレグジットへの影響の変化は

現在 EU 加盟国である英国の金融規制は、当然ながら EU と同等で、英国で認可された金融機関が同等性評価の枠組みにより EU 単一市場へのアクセス（金融パスポート）を得ることが、ブレグジット後に考えられる最も単純な方法と考えられていた。ただしブレグジットを EU 各国が金融機関誘致の契機ととらえ誘致合戦が過熱しているうえ、離脱を選んだ英国に対する政治的思惑により同等性評価獲得には不確実性があるとされる。離脱後の顧客への確実なサービス提供を考えれば同等性評価獲得という選択肢をシティの金融機関関係者は回避する傾向にある。金融パスポートの維持のため、シティの金融機関の多くは、2017 年第 3 四半期ごろまでにロンドンから他の EU 加盟国の金融都市に拠点・事業の移転是非の決断を求められている。移転先の主要候補として、①アムステルダム、②ダブリン、③パリ、④フランクフルト、⑤マドリードなどが挙げられている。さらに、トランプ大統領の公約により規制緩和が期待される米国や、アジアの経済成長に乗じる香港やシンガポールに移動するケースも想定されている。

図表 3 ロンドンからの金融機関の移転候補先



（出所）<http://www.d-maps.com/>、各種報道により大和総研作成

またシティの金融機関関係者の多くは、保守党の政権基盤が弱まったことが、ソフト・ブレグジットを招き、当初の想定より EU への移動規模を少なくできる朗報を期待していた。6月20日に行われたマンションハウスでの演説で、ハモンド財務相が、金融街シティにおけるブレグジット後の影響を、総選挙後初めて言及したため注目された<sup>5</sup>。ここでハモンド財務相は、英国にある金融機関が、ブレグジット後も単一市場への良好なアクセス維持のための3原則を提案している(①英国・EU間のクロスボーダー取引の規制要件を定める新プロセスを設定すること、②金融安定性を優先させ、英国・EU双方で協調的かつタイムリーなリスク管理を可能にすること、③これらの枠組みが、永続的かつ企業にとって信頼に足るものであること)。

しかし、シティの金融機関がEU加盟国への移動を思い留まるほど、具体性がある内容ではなかったといわれている。よって現時点では、シティの金融機関関係者の多くは、今回の総選挙結果は拠点移動に関しての影響は軽微という結論に達しつつある。単一市場へのアクセス(パスポート制)の維持はすでに絶望的であり、シティでは、強硬離脱に備えて事業移転準備を整えている機関が多いのが現状である(そもそもソフト・ブレグジットという定義自体が英国側の一方的主張にすぎず、EU側にその概念が存在しないという事実を認識しつつある)。

## シティが引き続き覇権を握るかは清算機関次第

また今後のブレグジット交渉の行方によって、ソフト・ブレグジットの可能性が高まったとしても、その(ソフト・ブレグジットの)実現はより複雑で実効性も懷疑され、シティからの業務移転計画を変更するまでに至らないと判断しているとされる。特に(ブレグジットが発生する2019年3月に間に合うよう)、2018年夏以降までに移転先での業務開始に向け準備を開始し、バンカーおよびバックオフィスのスタッフのロンドンからの移動を予定しているようだ。

最終的なロンドンからの移動規模は、同様にロンドンからの移動が予定されている欧州銀行監督局の新拠点場所などに依存しているといわれている。そのため、40万人といわれるシティの金融機関関係者が何人移動するかは未知数といわれている<sup>6</sup>。ただEU拠点は、加盟国における顧客へのセールスを担うことが主眼で、投資銀行業務の大半はロンドンに残留する見通しを示している企業も多い。しかしながら、ユーロ建て取引の清算機関の移転を伴う場合は、大規模な人数移動が伴うとされている。ロンドンは、全世界におけるユーロ建てデリバティブ商品清算の4分の3を担っており、ブレグジット以降、EU域外国となる英国で清算の大半が行われることをECBは問題視している。ECBは依然から清算機関の運営に支障が生じた場合、ユーロ圏内の決済システムに多大な影響を与える可能性があるため、ユーロ建て取引を多く行う清算機関はユーロ圏内に拠点を置くべきとする「拠点政策」を主張している。欧州委員会は5月4日に発表した通達案で、EUにとって体系的な重要性を持つ資本市場機能を提供する清算機関が、EU域外に存在する場合に、客観的な基準に基づく監督が必要と記している。これは裏を返せば、EU加盟国内での直接的な監督が望ましいことを意味する。2008年のグローバル金融危機を受けて、G20はプレーンバナナ等の店頭デリバティブ商品については、中央清算機関(クリアリング

<sup>5</sup> 当初6月15日に予定されていたが、前日の高層ビル(グレンフェル・タワー)火災の影響で延期されていた。

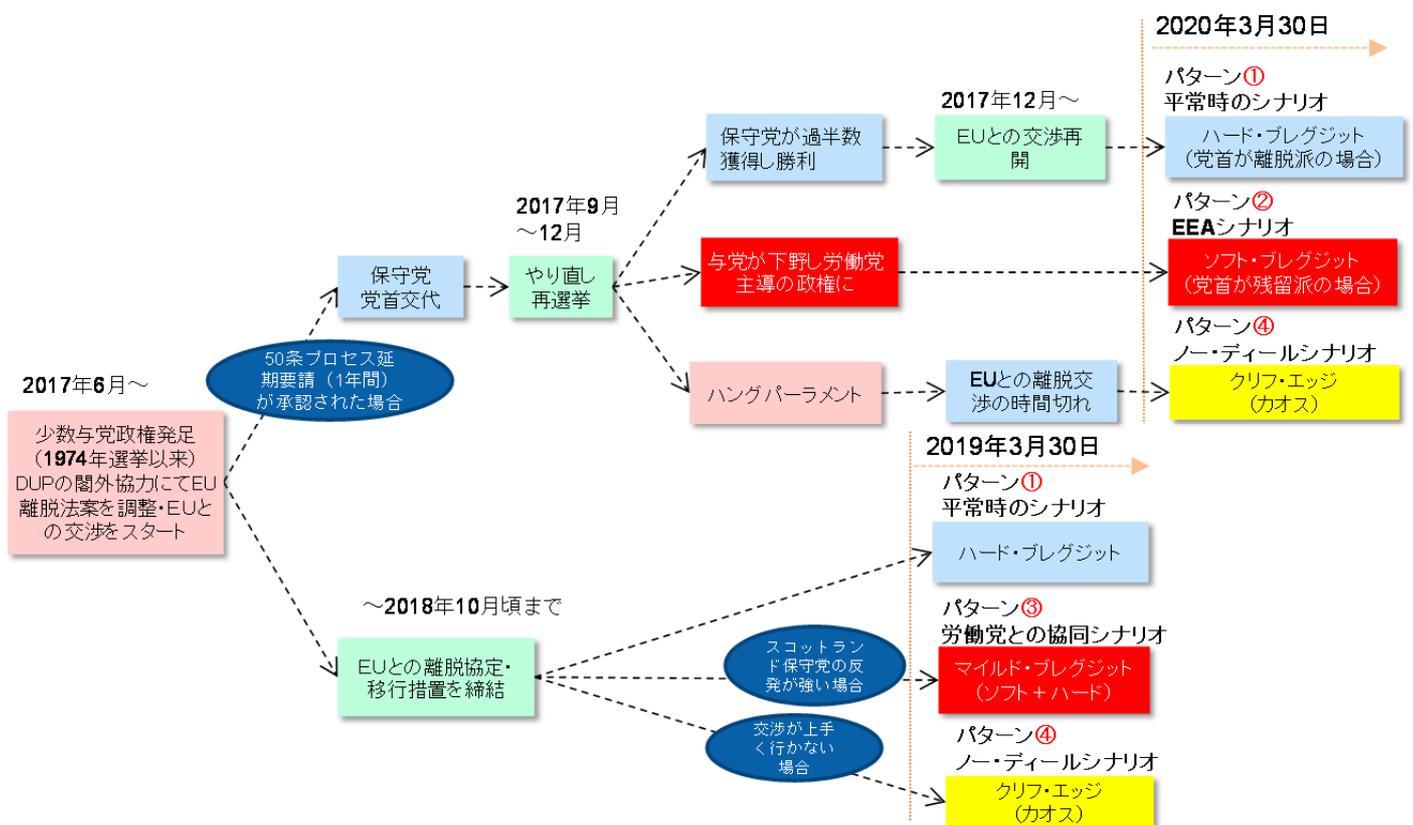
<sup>6</sup> ロンドンから失われると予想される雇用は7.5万人から23万人と各調査機関により大きく異なる。

ハウス) による清算を義務づけた。この決定を受け、2016年までに、世界の店頭デリバティブ市場(544兆ドル)の6割以上がクリアリングハウスで清算されるようになった。なかでもロンドンに拠点を置くクリアリングハウスの優位性は著しく、London Stock Exchange (LSE) の子会社であるLCH Clearnetは、全通貨における金利スワップの過半数を処理しているとされる。

## 再選挙のリスクシナリオ

前回、英国で少数与党政権が誕生したのは、1974年3月の労働党のウィルソン政権まで遡る。長期的な政権とは受け止められておらず、政権発足のわずか7ヵ月後にやり直し総選挙に追い込まれている。今回、かろうじて少数与党政権を樹立したものの、メイ首相は、不必要な選挙で大敗を招いた責任を問われる形で党首交代を迫られ、再選挙に至るのではという声が増して高まってきている。メイ首相が望む、「平常通り」のシナリオ(パターン①)だが、実現可能性は相当低下したといっても過言ではない。ブレグジット交渉は計画通り進められるが、DUPの合意が得られたとしても、メイ首相の描くハード・ブレグジットを支持する保守党議員は議会過半数には達しない。大廃止法(Great Repeal bill)の可決も危ぶまれ、議席拡大で勢いに乗る労働党の駆け引きの材料にされる可能性も高い。

図表4 英国総選挙後のEU離脱の交渉シナリオ



(出所) 大和総研作成

またメイ首相(あるいは残留派の後継者)が単一市場および関税同盟からの撤退という強硬

離脱から、ノルウェーモデル（EEA）への転換を図るケースも想定される（パターン②）。このシナリオは、保守党内の強硬離脱派を抑え込むために、労働党および自由民主党の支持が必須となる（アイルランドとの国境検査復活を危惧する DUP の支持は高いと指摘されている）。ただし、メイ首相のスタンス（やマニフェスト）から著しく異なるため、やり直し総選挙なしでこのシナリオを実現するのは困難とされ、労働党が政権を握らない限りは実現しないとする向きもある。また何とか政権を存続させたいメイ首相の最後の手として、労働党と協同してブレグジットを乗り切るシナリオも想定される（パターン③）。移動の自由の廃止など、基本的な線で両党は合意しているため、それほど難しい話ではない。メイ首相と保守党幹部が、労働党に対し、ブレグジット交渉への参加を提案すればよいのであるが、急進左派のコービン党首がいる限り、労働党との連携は政治的に難しいとの意見が大勢だ。

ただ 1974 年当時と異なるのは、（2019 年 3 月まで）ブレグジット交渉の時間的制約があることである。ゆえに再選挙が起こるシナリオとしては、EU と英国政府が、優先課題の交渉（EU 市民の権利、「手切れ金」、アイルランドとの国境問題）を早い段階で妥結し、その後 50 条プロセスの延期を申請することが挙げられている。そうなれば、強硬離脱派の若手からの支持が厚いデービッド・デービス EU 離脱担当相や、国民の人気が高い（再選挙対策として）ボリス・ジョンソン外相、残留派のハモンド財務相などをメイ首相の後継者に据えて選挙に挑むというシナリオもささやかれている。そこで安定した過半数を獲得できれば、ブレグジット交渉を優位に進めることが想定され、メイ首相が目指したハード・ブレグジット（パターン①）に近づく。

ただ、EU に交渉延期を要請することは、多くの保守党幹部の怒りを買うことが予想され、政権の存続に悪影響を及ぼす可能性が高いともいわれている。デービス離脱相は交渉を続けるも合意に至らず、2019 年 4 月になんら取り決めもなく、英国が EU を離脱する最悪のシナリオ（パターン④クリフ・エッジ）も想定されている。再選挙で再度ハングパーラメントとなれば、同様にクリフ・エッジは確実となるため、（再選挙を行うということは）今回の総選挙以上に保守党はギャンブルに出ることになるといえるだろう。

ブレグジットが決定した国民投票からちょうど 1 年が経過するものの、英国情勢は依然、先行きの視界不良が続いている。英国が挙国一致となりブレグジットを目指すのにはもう少し猶予が必要ともいえるだろう。

（了）