

2018年6月22日 全6頁

収束の兆しが見えないブレグジット協議

2018年10月末までの実質的期限は延長される可能性も

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 109

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]

- 英国上院では、今でも EU 残留支持公言を憚らない議員が多く、ソフトブレグジットを目指し、EU 離脱法案 (Withdrawal Bill) の修正案が多く提出されている。その中でも注目されているのは、保守党造反議員が主導する、“EU 離脱協定の最終合意内容について議会投票を行う (Meaningful Vote)” 修正案であろう。同案が可決されれば、合意に至らず離脱期限を迎えるクリフ・エッジのリスクは大きく後退する。ただ同案の可決は、事実上の保守党分裂を意味し、メイ首相の辞任や再選挙といった政治混乱に直面する可能性がある。
- 6月20日に下院で EU 離脱法案の (Meaningful Vote の) 再修正案が否決され、上院が政府の再修正案を容認したことから同法案は成立する見通しとなった。ただ、英国議会では、7月24日の夏季休会前にも EU 離脱後の貿易関係や関税に関する法案 (Trade Bill) が審議される予定であり、今後も残留支持派と強硬離脱派の衝突が予想されている。
- 当初、EU 離脱交渉は、EU 側が実質的な期限としていた 10月18-19日の EU サミットで最終合意に辿りつき、10月31日までに英国議会で承認されることを想定していた。しかし、北アイルランド国境問題が解決に程遠く、12月13-14日に予定されている EU サミットになっても、何も合意に至らない可能性があるとの見方も出始めている。

メイ首相への造反を企てた保守党議員

英国では、EU 離脱法案 (Withdrawal Bill¹) の議会審議の行方が注目されている。上院では、今でも EU 残留支持公言を憚らない議員が多く、ソフトブレグジットを目指し、多くの修正案が上院から提出されている。その中でも最大の焦点は、保守党造反議員が主導する、“EU 離脱協定の最終合意内容について議会投票を行う (Meaningful Vote)” 修正案であろう (通称グリーン 1、EU 残留支持派のグリーン下院議員が中心に作成し、ヘイルシャム上院議員が起案)。同案は、EU との協議が合意に至らなかった場合 (および最終合意に至ったとしても議会投票でそれが否決された場合) に、EU との交渉に際し、(メイ首相に指示する権限を与えるため) 議会での承認を必要とするものであった。この修正案の趣旨は、政府が離脱合意に関して議会に権限を譲渡し、閣僚内の強硬離脱派の関与を弱め、野党労働党が目指すソフトブレグジット路線を容認することである。同案が可決されれば、不利な契約を結ぶぐらいなら交渉が決裂しても構わない (“バッド・ディールよりもノー・ディール) との (メイ首相の) 強硬姿勢により、合意に至らず離脱期限を迎えるクリフ・エッジのリスクは大きく後退することとなる。ただ同案の可決は、事実上の保守党分裂を意味し、メイ首相の辞任や再選挙といった政治混乱に直面する可能性がある。

6 月 12 日の下院採決を前に、メイ首相と旧知の仲であった、リー司法政務副次官が政府の意向に反して同案に賛成票を投じるため突如辞任を発表するなど可決が現実視され、それに伴う政権崩壊のリスクが懸念されていた。ただしメイ首相は、議会での混乱による交渉時間の浪費を防ぐために、保守党造反議員と話し合い、まずは同案を否決するよう求め、その上で “2018 年 11 月 30 日までに最終合意に至らなかった場合、28 日以内にその後の政府計画を公表し、その後 7 日以内に議会の承認を得る” という譲歩案を提示したとされている。保守党造反議員はメイ首相との取引に応じ、同案は 324 (反対) 対 298 (賛成) で保守党議員からの造反もなく否決された (= 政府の譲歩案を造反議員が容認)。

修正案は再度下院採決に

しかし、6 月 13 日に実際にメイ首相が提示した改正案 (in lieu) は、造反議員の意図を裏切る形で修正案 (グリーン 1) を骨抜きにする内容に書き換えられていた。その内容は、2019 年 1 月 21 日までに最終合意に至らなかった場合、その後の政府方針を公表する (だけ) というもので、肝心の “議会での承認を必要とする” という文言が削除されたものであった (一応、承認投票は行われるものの法的拘束力はなくす内容に変更)。

メイ首相の改正案についてグリーン議員は、“顔を平手打ちされたようだ” と怒りをあらわにし、保守党内の EU 残留支持派議員は欺かれたと猛烈な批判を展開した。一方、メイ首相は、日曜日 (6 月 17 日) のインタビューで、“反対する議員の懸念に耳を傾け、彼らの懸念を考慮した

¹ 英国の法体系に直接組み込まれている EU 法をそのまま英国法に置き換えることが法案の概要。

上で改正案を示した。議会の役割について懸念されていることを認識しているものの、ブレグジット交渉において議会と政府が手を結ぶことはできない”と真っ向から反論した。そこでグリーン議員の修正案を支持するヘイルシャム上院議員から、6月18日に改正案に対して、議会での承認を必要とする再修正案（通称グリーン2）が提出され、354（賛成）対235（反対）で可決された。

保守党分裂の危機に直面したメイ首相は、下院決議の前日19日に、造反議員十数名と会合し、再修正案に否決票を投じるよう説得を試みた。さらに政府が、20日の採決直前に、下院議長が投票に法的拘束力を持たせるかを判断するという微修正を再修正案（グリーン2に対するさらなる改正）に盛り込むことを示唆する文書²を公表したことから、議会の採決により離脱最終協定の変更が実質的に可能となったとして、グリーン下院議員が政府の再修正案を支持することを表明した。これにより、その後の下院採決では303（賛成）対319（反対）で再修正案は否決され、同日、上院でも再修正案が容認されたことにより、EU離脱法案は成立する見通しとなった。今後、（形式的な）女王の裁可を受け同法が正式に発効する。下院採決での保守党からの造反議員は6名に留まる一方、同修正案を支持する野党労働党からも、4名の造反議員が出る結果となった。

図表1 EU離脱法案に対する修正案（一部）とその採決状況

修正案	上院採決 (4月18日-5月8日)	下院採決 (6月12日-13日)	上院採決 (6月18日-19日)	下院採決 (6月20日)	内容
EU離脱協定の最終合意内容について議会投票を行う (Meaningful Vote)	可決	否決後、政府から修正案を骨抜きにする修正案を上院に提出	政府からの改正に対抗するさらなる修正案を可決	否決 (上院が政府の決定を受け入れ)	EUとの協議が合意に至らなかった場合（および最終合意に至ったとしても議会投票でそれが否決された場合）に、EUとの交渉に際し、（メイ首相に指示する権限を与えるため）議会での承認を必要とする。
関税同盟に留まる (Custom union)	可決	否決 (上院が政府の決定を受け入れ)	-	-	2018年10月31日までに、関税同盟に留まる交渉を締結する。
北アイルランドに新たな国境警備の拒否権を与える (Northern Ireland)	可決	否決 (上院が政府の決定を受け入れ)	-	-	グッド・フライデー合意を尊重するものの、実際にはアイルランド政府にEU離脱後の国境警備に関する拒否権を与える（英国政府とアイルランド政府の間で合意が無い限り、新たな国境警備が発生した場合に拒否できる権利）
EU離脱の日時を削除 (Date and time of exit)	可決	否決 (上院が政府の決定を受け入れ)	-	-	同法から離脱日時を削除し、議会の決議によって承認されるまで離脱日を指定しない
欧州経済領域(EEA)に留まる (European Economic)	可決	否決 (上院が政府の決定を受け入れ)	-	-	EEA(ノルウェー方式)に留まるよう政府に要請する
国民投票の実施 (referendum on whether to accept the outcome of the negotiations)	否決	-	-	-	離脱交渉の結果を受け入れるか、EUに残留するかを問う国民投票を実施する

(出所) 英国議会より大和総研作成

² 6月20日の下院採決前にデービスEU離脱相名で配布された文書。

ただ、英国議会では、7月24日の夏季休会前にもEU離脱後の貿易関係や関税に関する法案(Trade Bill)が審議・採決される予定であり、今後も残留支持派と強硬離脱派の衝突が予想されている。労働党や保守党造反議員は、同法案に対してEU離脱後も関税同盟の維持を強要する修正案を提出すると見られており、議会の混乱は当面続く見込みである。

相変わらず最大の課題は、北アイルランド国境問題

また6月28、29日のEUサミットで協議が予定されている、北アイルランドとの国境問題に関しては依然として答えが見えない状態が続いている。EUサミットまでに北アイルランド国境問題を巡り、一定の進展が求められているものの、離脱まで1年を切った今でも解決策を見出せずにいる。その一因としては、EU離脱後の北アイルランドに対して明確なビジョンが描かれていないことなどが挙げられている。当初英国が検討していた、①“関税パートナーシップ案³(メイ首相提案)”、②“最新テクノロジーを活用する案⁴(ジョンソン外相提案)”の2案はEU側から現実的ではないと一蹴されている。これを受けてメイ首相は、国境問題の解決策が合意されるまで、移行期間終了後(2020年末)も英国全体で関税同盟に留まる(英国型)バックストップ案の採用を提案している⁵。仮に同案が採用された場合には、英国はEUとの関税、通関手続き、原産地規制、輸出入割当が不要となる。同案の適用期限については2021年末まで、あるいは無期限とする可能性が示唆されている。

しかし、関税同盟残留案は正式なEU離脱を回避する隠れ蓑になる可能性があるとして強硬離脱派のリース・モグ議員などが猛反発している。さらに現段階では、EU側も慎重な姿勢を示し、承認は難しいとの意向を示している。一方で、同案に対してEU内部でも賛否両論があることは確かだ。EU側の政府高官は、これは北アイルランドとの国境問題を解決すると同時に、移行期間が終了する2020年末を越えても欧州事業の継続性をもたらすとしている。ただこれに対し一部のEU加盟国は、あくまでも北アイルランドのみに特別な地位を与えるだけに留めたい意向を示しており、英国全体が関税同盟に留まることに否定的な見方をしている。特にフランス政府は、北アイルランドが英国商品の不当な玄関口となりかねないとして慎重な姿勢を示している。

6月のEUサミットでは、北アイルランド国境問題の進捗について話し合われる予定だが、同案の詳細の公表がサミット後に引き延ばされているため、EU側も不満を募らせている。特にアイルランドのバラッカー首相は、“6月のEUサミットまでに国境問題に一定の進展が見られない場合には、英国は離脱協定なしにEUを去ることとなる”と警告している。ただし英国政府は、同案の詳細発表を引き延ばして少しでもEU側から譲歩を引き出そうとする構えを見せているの

³ 英国経由でEU域内に向う物品については、EUの代わりに英国が関税を徴収する。

⁴ 事前に車両や積荷を登録しておき、ナンバープレート認識システムなどを活用し関税を自動で徴収する方式。ロンドン市内のコンジェスチョン・チャージ(混雑課金/渋滞税)を模倣している。

⁵ 当初、EU側が提案した“バックストップ案”は、国境問題が解決されなかった場合には、北アイルランドのみを関税同盟に留めるものであった。ただしメイ首相は、北アイルランドのみ他の英国との別の扱いができないことを危惧して同提案に至っている。

が実情である。

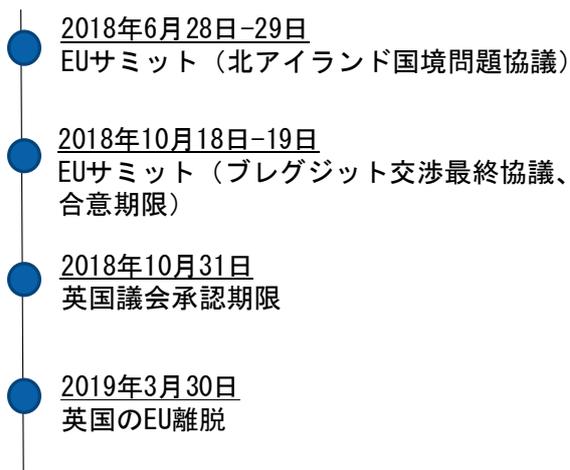
実質 2018 年 10 月末であったはずの交渉期限も延期の可能性

当初、EU 離脱交渉は、EU 側が実質的な期限としていた 10 月 18-19 日の EU サミットで最終合意に辿りつき、10 月 31 日までに英国議会で承認されることを想定してきた。しかし、合意成立は、11 月または 12 月が現実的との見解を示す（英国と EU 双方の）離脱協議担当者が多いことも確かだ。前述の Meaningful Vote の（政府の）改正案では、12 月 13-14 日に予定されている EU サミットの 1 ヶ月以上後となる 2019 年 1 月 21 日までに議会に最終合意を承認する機会を与えるとしている。

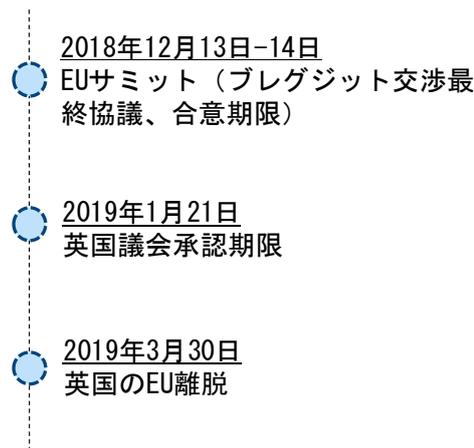
さらに、北アイルランド国境問題が解決に程遠く、12 月の EU サミットでも、何も合意に至らない可能性があるとの見方も出始めている。たとえ 6 月の EU サミット以降、（英国型）バックストップ案の全容が公表されても、10 月 18-19 日の EU サミットで北アイルランド国境問題の結論が出ることに、双方の離脱協議担当者は懐疑的である。これは、一時的とはいえ英国全体を関税同盟に留めるような措置は、EU 側が、離脱後も最終結論がないことを容認することと同じであるためだ。結果的に北アイルランドへの（フェンスや通関等の）ハードボーダー設置が不可避な状況に追い込まれることが予想されるため、アイルランドの反対もあって最終合意には至らないことを、双方の離脱協議担当者は危惧している。

図表 2 ブレグジット交渉の現実的なスケジュールと合意期限

（従来のスケジュール）



（現実的なスケジュール）



（出所）大和総研作成

交渉を進展させる唯一の方法として英国全体が永久的に関税同盟に留まることなどが挙げられているが、これはメイ首相にとって閣僚内の強硬離脱派の説得は困難を極めるだけでなく、

首相降ろしの動きにも発展しかねない。閣僚内に留まらず、英国議会での残留支持派と強硬離脱派の争いに収束が見えない状況に変化はなく、北アイルランド国境問題の進展がなければ、依然、何も合意せずに離脱するクリフ・エッジのリスクを警戒する必要があるといえよう。

(了)