

2018年11月21日 全7頁

合意なきブレグジットにさらに近づく英国

離脱協定は合意するものの議会採決での承認は困難

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 115

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]

- 2018年11月14日、英国のメイ首相は、5時間におよぶ臨時閣僚会議の結果、英国のEUからの離脱に関する離脱協定草案と政治宣言の実務レベルでの合意内容が閣議了承されたことを発表した。同草案は585ページにおよび、離脱に伴うプロセスや英国とEUとの取り決めを詳細に記述している。
- 離脱協定の中で最も注目されたのが、アイルランドと英領北アイルランドの間におけるハードボーダーを回避するためのバックストップの詳細であろう。2020年12月末までに貿易協定が締結されず、移行期間も延長されなかった場合や、(延長された)移行期間が終了しても解決策が見つからない場合に、バックストップが行使される。またバックストップは期限を設けていないために、半ば永続的な措置になる含みを残している。
- 今後は11月25日と目されている臨時EUサミットで、EU・英国で共同声明の発表が予定されている。その後、英国では12月までに、議会採決において離脱協定について最終的な審判が下される予定である。ただ、すでに少数与党政権の保守党と閣外協力の関係にある民主統一党(DUP)が離脱協定草案に反対声明を出しているため、議会が承認する可能性は低いとされる。

離脱協定草案の閣議了承

2018年11月14日、英国のメイ首相は、5時間におよぶ臨時閣僚会議の結果、英国のEUからの離脱に関する離脱協定草案と政治宣言の実務レベルでの合意内容が閣議了承されたことを発表した。同草案は585ページにおよび、離脱に伴うプロセスや英国とEUとの取り決めに詳細に記述している。メイ首相は、「この合意は交渉で勝ち得た最善の条件によるものであり、この進展によってブレグジット交渉は次のステップに進むことができる」との短い声明を出した。

図表1 離脱協定草案の主要項目

主要項目	概要
EU市民の権利	在英EU市民および在EU英国市民で移行期間終了の2020年12月末時点で合法的に5年間継続して居住しているものには永住権が付与される。
	移行期間終了時に上記条件での在英期間が5年に満たないEU市民は、継続滞在を申請（申請書は簡易かつ短いもので、コストは無料または最大65ポンドを超えない）し、5年間滞在すれば永住権を獲得。
	移行期間終了までに英国・EUに入国した市民は、医療や年金、その他の社会保障サービスへアクセスできる。
離脱費用	英国がEUに支払う離脱費用は少なくとも390億ポンド、数年にわたり分割。
北アイルランドの国境問題	2020年末までに英国・EUの長期的な貿易協定が締結されず（ハードボーダー回避の解決策が見つからず）、移行期間も延長されなかった場合にバックストップが発動される。
	アイルランド島内でのハードボーダーを防ぐため、英国・EU間の暫定的な関税同盟（単一関税領域）が設立される。
	北アイルランドは、その他英国地域に比べ、EUとより密接な関税関係を保ち、またEU単一市場の規則を遵守する。
移行期間	バックストップは代替案が見つかるまでの措置だが、その終了には英国・EU相互の決定が必要となる。
	2019年3月29日より開始され、2020年12月31日で終了。延長は1回のみ。
	期間中、英国はEUの規則に従うが、EUの加盟国ではなくなる。
	期間延長は英国EU双方の合意が必要で、2020年7月1日までに決定する。
安全保障・EUとの関係	延長の場合、2021年以降のEUプログラムにおいて英国は第三国として認識されるが、EU予算には貢献。
	移行期間中に共通外交、安全保障分野における新たな関係が合意された時点で、関連するEU法の英国適用が終了する。
	EU組織への英国の参加はケースバイケースとして取り扱われるが、英国代表や英国の専門家は、特定のEU会議や加盟国の代表が参加するようなEU組織の会議に継続して参加が可能。
	移行期間中、EUが第三国と締結している国際合意において英国を引き続き加盟国として取り扱う。

（出所）英国政府発表資料より大和総研作成

ただ閣議では、離脱派、残留派、問わず3分の1の閣僚が反対を表明した（9人の閣僚が反対を表明し、最終的に2人は署名を拒否）。レッドサム院内総務は「集団としての意思決定」だったと言及したが、バックストップを巡り半永続的な移行期間になりうる含み（下記詳述）を残したことなどで、離脱派の反発は相当なものになっている。英下院が協定草案を承認するかはもちろんのこと、交渉妥結まで未だ油断を許さない状況といっても過言ではない。メイ首相は、「これからの数日間は大変難しいものになるだろう」という覚悟のコメントも残した。

離脱協定草案で最も注目されたバックストップ（安全策）

離脱協定の中で最も注目されたのが、アイルランドと英領北アイルランドの間におけるハードボーダーを回避するためのバックストップの詳細であろう。

2020年の7月1日まで協議しても英国・EUの長期的な貿易協定が締結されなければ（ハードボーダー回避の解決策が見つからなければ）、2020年12月末までの移行期間は1回限り延長が可能となる。ただ、2020年12月末までに貿易協定が締結されず、移行期間も延長されなかった場合や、（延長された）移行期間が終了しても解決策が見つからない場合に、バックストップが行使される。その際には、北アイルランドを含む英国全体が、EUと共同の単一関税領域（single customs territory）に収まる。ただ北アイルランドは、継続してEU法下に置かれ、単一市場に関する規則が適用される（＝北アイルランドと英国の残りの地域間で通関検査が行われることを意味する）。またバックストップは期限を設けていないために、半ば永続的な措置になる含みを残している。11月15日にメイ首相は、下院でブレグジット合意について説明した際に、「ノーディールの選択肢はない。バックストップは（代替策が見つからなかった時の）保険であり、それが使われることはない」、と自身がまとめた合意内容に執着する姿勢をみせた。それに対し、コービン労働党党首は、「アイリッシュ海に事実上の国境を作っているのと同じだ」と反論し、ブレグジット合意を承認しないとした（ただし批判に終始し建設的な代替案は提示せず）。その後、ブレア元首相やブラウン元首相ら労働党の重鎮が次々と、ブレグジット合意の代替案として二回目の国民投票を支持する声明を出すなどメイ首相への反発を示した¹。ただ労働党のかつてのリーダー達が実施を訴えるものの、コービン党首は早い段階から二回目の国民投票を否定する立場を取っている。コービン党首は離脱派とされ、ブレグジット交渉を巡り明確な方針をなかなか発表せずにいた経緯があり、政権交代のチャンスにもなりうるこの緊急事態でも、労働党のリーダーシップは発揮されない様子だ。

¹ これに先立ち、11月9日にはジョンソン前外相の弟で、残留派であるジョー・ジョンソン運輸相も合意内容を支持できないとし、国民投票を訴え閣僚を辞職している。

図表2 離脱協定草案によるバックストップと移行期間

移行期間までは英国全土が単一市場域内適用

英国はEU離脱後、2020年12月末までEUの単一市場域内に留まるが、2020年7月1日までに移行期間の延長が適用されるか英EUの共同委員会によって決定する。



バックストップ＝単一関税領域

2020年12月末までに英国・EUの長期的貿易協定が成立しない（アイルランド島のハードボーダーを回避する解決策が見つからない）場合のみ発動。英国全土を対象とした単一関税領域を設ける。ただし、北アイルランドのみはEUルールが適用される（単一市場域内に残る）。バックストップの期限は設けられていないため永続化する可能性がある。

(出所) <http://www.freeusandworldmaps.com/html/Countries/EuropeanCountries.html> より大和総研作成

類がない相次ぐ閣僚の辞任

ブレグジット合意閣議了承の翌 11 月 15 日には、合意内容に抗議して主要閣僚が相次いで辞任した。その中で特に注目されたのが、ブレグジット交渉に携わってきた張本人であるドミニク・ラーブ EU 離脱相である。同離脱相は、メイ首相あてに辞表の中で、このブレグジット合意を支持することは良心が許さないとした。その理由として、半ば永続的なバックストップを挙げている。実質的に、EU 単一市場と関税同盟における義務を背負うことになるのは支持できないとしている。さらに、協定草案は英 EU 間の将来の貿易協定交渉の開始点となるため、これを受け入れれば、英国にとって次の交渉フェーズが著しく損なわれることになる」と指摘している。さらにバラ北アイルランド担当閣外相も、このブレグジット合意不支持の理由として、「英 EU 間の将来の貿易協定締結までには相当の時間がかかり、その間北アイルランドだけは、英国の他の地域とは違い、EU と異なる関係性を持つことになる」とし、連合王国としての経済的、組織的な整合性が失われてはならないと強調している。

閣僚の辞任が相次ぐ中、1922 年委員会（議員委員会）へ党首の不信任投票を求める書簡の数が増えているとの報道が出ている²。11 月 15 日、離脱派を率いるリース・モグ議員は、不信任投票を求める書簡を公表し、メイ首相のリーダーシップを公然と批判している。書簡の数は、保守党の党則³で定められた、投票実施に必要な 48 に近づきつつあるとみられている。

首相広報官は、不信任案が提出された場合、首相は辞任することなく、党首選を受けて立つと強調しているが、辞任に対するブックメーカーのオッズは下がり続けている。メイ首相の後任としては、ジョンソン元外相、ジャビド内相およびデービス元離脱相が有力視されているが、ラーブ元離脱相、ラッド雇用・年金相、ハント外相も立候補する可能性が高いという⁴。ただ党首選にメイ首相が勝利した場合には、1 年間は新たな不信任案の提出は禁じられることになる。すなわち、それは当面の間、メイ首相の政権運営が続くことを意味する（また、党首選の開始から新首相決定までの間、メイ首相は党首として在任する）。

下院での議会採決が通る可能性は低い

今後は 11 月 25 日と目されている臨時 EU サミットで、EU・英国で共同声明の発表が予定されている。その後、英国では 12 月（クリスマス前）までに、議会採決において離脱協定について最終的な審判が下される予定である。ただ、すでに少数与党政権の保守党と閣外協力に関係にある民主統一党（DUP）が離脱協定草案に反対声明を出している⁵。DUP の議席数は 10 に過ぎな

² もともと数人が提出していたものの、リース・モグ議員の提出により欧州懐疑派が結束し、一斉に提出するタイミングを狙っているという。

³ 保守党の党則では、一般議員 48 名が不信任の意を示した書簡を 1922 年委員会（議員委員会）に提出すれば、党首への不信任投票が行われることとなる。

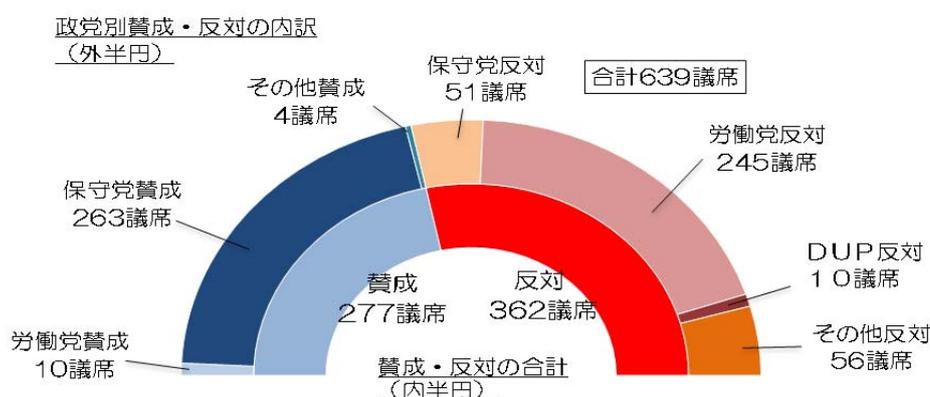
⁴ リース・モグ議員は会見で、次の首相候補としてジョンソン元外相やデービス元離脱相、モーダント国際開発相の名前を挙げた。ただ、慣行でメイ首相に不信任案を提出した議員が次期保守党党首になれる可能性は限りなくゼロに近くなるという。

⁵ DUP のフォスター党首は、メイ首相がアイリッシュ海を国境としないという約束を反故にしたと激怒しているという。

いが、保守党はこの時点で過半数を取ることができないため、議会がブレグジット合意内容を承認する可能性は低いとされる。一方、首相官邸は、今回の合意はハードボーダー回避というメイ首相のコミットメントを維持していると強調している。また、英国に限らず EU も 2019 年 3 月 29 日の離脱までに、特定多数決方式（QMV：賛成国が EU 加盟国の 55%以上で賛成国の人口が EU 人口の 65%であること）にて離脱協定の承認を行う。

なお、定数 650 の英国下院において投票権があるのは 639 議席（議長などを除く）であり、そのうち保守党は 314 議席を保持している。ブレグジット合意の内容を議会が承認するには 320 議席が必要となるものの、保守党は離脱派、残留派問わずメイ首相の合意内容に反対の声が高まっているのが現状である。また労働党は反対の方針を表明しているが、実際には合意なき離脱を恐れる離脱派の約 10 議員が賛成に回る可能性が高いという。さらに二大政党以外で反対を表明していないのは 4 議席のみであり、残りは反対に回っている。強硬離脱派のジョンソン元外相は BBC のインタビューで、（協定草案は）「EU への完全なる降伏だ」と発言し、閣僚にも反対するよう訴え、そのうえで内閣総辞職をも求めている。またドゥズ DUP 副党首は、メイ首相が協定草案を閣僚や保守党議員に支持するよう説得するのは難しいだろうと述べている。

図表 3 離脱協定における議会採決の見通し（2018 年 11 月 18 日時点、大和総研作成）



(出所) 英国議会より大和総研作成

求心力が低下したメイ首相は、結局は辞任に追い込まれる可能性

議会採決にて合意内容の受け入れが否決された場合、リスボン条約 50 条に関連し交渉によって定められた離脱のプロセスはすべてなくなり、離脱日から始まるはずであった移行期間も実現しなくなる。EU の協力が得られなければ、港湾や空港、医薬品、サプライチェーンを始め経済全体に少なくとも最初の数年間は大きな混乱が生じることになるだろう。規制当局にかかるストレスも相当なレベルになると考えられる。金融サービスを例にとれば、金融行為規制機構

(FCA) は離脱後も非英国企業が継続して英国内で営業することは歓迎しているが、その逆（英国企業の EU 加盟国での営業）については確約を得ていない。現時点では EU 市場へのアクセスを確保していないのに、英国企業は引き続き EU 規制に準拠することになっている。

四面楚歌の状態にありながらも、最善の条件を勝ち得たとして、ブレグジット合意を押し進めるメイ首相だが、本来は残留派の首相だけに、その実質は看板だけの離脱（BRINO : Brexit in name only）との評価も聞こえてくる。閣僚辞任が相次ぎ、交渉の難航が長く報道されているために有権者も関心を失い、とにかく早くブレグジット交渉を終わりにして、次の通商交渉のステップに移ることを熱望している。ただ現時点で、英国と EU は経済協定に関する方向性についてある程度の合意は可能であるが、もちろんそれに法的拘束力はなく、合意されたとはいえ政治宣言は特定の結果を保証するものではない。将来の関係性の詳細については、英国が EU を離脱し、第三国となってから初めて交渉されることになる。

また、たとえブレグジット合意を議会が承認しても、大幅な譲歩を許した不本意な離脱を招いたとして、メイ首相は求心力を失い、2019 年 3 月以降、辞任に追い込まれる可能性が高いという。ブレグジットを見届けるとして退陣の意向を固く否定したメイ首相だが、今後の不信任投票の行方や、議会採決次第では、その決意が揺らぐ可能性も否めない。今後、英国では合意なき離脱だけでなく、その際に議会再編が起こり、政治が再び大きく動く可能性に警戒が必要と言われている。

(了)