

2018年12月6日 全5頁

目前に迫る合意なきブレグジット

議会採決での可決はさらに困難に、注目は否決後に移る

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 116

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25日の緊急EUサミットで、英国のEU離脱（ブレグジット）に関する離脱交渉の正式合意が発表された。合意内容は、英国のEU離脱の条件を定めた離脱協定案と英国・EUの将来の関係性を提案する政治宣言の2本からなる。
- 非常に難しい交渉を経てEU離脱協定はようやく合意に及んだものの、英議会が（2018年12月11日に予定されている投票で）承認しなければこの協定は成り立たない。ただしEU離脱法によると、仮に議会採決で否決されたとしても、即座に合意なき離脱を意味するわけではなく、暦日で21日以内に代替策を英政府が準備する必要がある。
- 議会採決で否決されても、メイ首相は再び何かの形で代替策の説得に回ると多くの議員が予想している。しかし、メイ首相がさらに求心力を失い、議会に説得力のある提案を示すことができなかつたら、現在、かたくなに否定している退陣も現実味を帯びてくるだろう。

緊急 EU 首脳会議で離脱協定交渉は合意

2018年11月25日の緊急EUサミットで、英国のEU離脱（ブレグジット）に関する離脱交渉の正式合意が発表された。合意内容は、英国のEU離脱の条件を定めた離脱協定案と英国・EUの将来の関係性を提案する政治宣言の2本からなる。メイ首相は、EU離脱は英国国民による選択であると主張し、「英国国民はこれ以上ブレグジットに時間を費やしたくない」と、議論が収束したことをアピールした。これで一旦は、約2年間に及ぶ英国・EU間の交渉が終わりを迎えることとなる。

政治宣言は、英国・EUの将来の関係枠組みの方向性を示しているものの法的拘束力はない。離脱後の英国とEUが、自由貿易から警察の協力まで広範囲にわたりパートナー関係を築くことを目指したものの、あまりに抽象的な内容であることは否めない。アプローチ自体は評価されるものの、メイ首相が求めるEUとの摩擦のない貿易を確約するものではなく、離脱合意内容について英議会の承認を取り付ける際に役に立つものではなかった。

また、結果的に離脱後の英領ジブラルタルの主権や漁業権を巡り、スペインやフランスの要求事項は棚上げされ、政治宣言には含まれなかった。スペインのサンチェス首相はこのEUの方針に納得がいかなかった様子で、英領ジブラルタル（EU未加盟）が英国・EUの貿易協定に含まれないことを明記するよう最後まで訴え続けていたという（最終的に緊急EU首脳会議の前日に承認）。一方、英国でも保守党のEU懐疑派のジェンキン議員は、「我々は事実上、EU単一市場域内に留まることを約束させられている。EUに英国の漁場を提供し、EU漁獲枠の制約を受けることを認めたことは英国国民を激怒させるだろう」と語った。

今後の議会採決の日程と説得に走るメイ首相

長引いていた離脱交渉によりやく決着がついたものの、英議会が合意内容を承認する可能性は低いと言われている。メイ首相は11月26日の英議会で、このEU離脱を巡る合意内容の受け入れを問う議会採決を12月11日に行うと述べた。離脱協定の議会審議は12月4日から行われており、英下院は投票の前に少なくとも5日間¹の審議を行うべきとしている。メイ首相は、週末にかけ賛成していない保守党議員の説得を試みることを画策しているため、投票は週明けの日程（12月11日）を選択したようだ²。メイ首相はこれから残りの期間、議会採決に向けてこの協定の正当性を下院議員らに訴えることになる。

ただ、すでに少数与党である保守党と閣外協力の立場にある民主統一党（DUP）³の10人だけでなく、保守党内の強硬離脱派の数十人が反対しており、承認が得られる目途は立っていない。

¹ 12月4日、5日、6日、10日、11日の5日間を予定。

² 投票は12月11日の午後7時を予定しており、午後8時には採決の結果が分かるという。

³ DUPはアイルランド島における通関検査の実施そのものがハードボーダーだと主張しており、現時点ではDUPを満足させるような代替案はないという。

さらに労働党、自由民主党、スコットランド国民党もすでにこの協定に反対の意を表明している。一方、EU のユンケル欧州委員会委員長は、英議会でこの離脱協定が承認されない可能性について、「(協定否決によって) 離脱協定の再交渉があり、より良い離脱条件が提示されると考えている議員がいたら、それは完全な間違いだ」と(英議会を)牽制している。

ただし議会採決でメイ首相が敗北を喫した場合、保守党の分裂など党内のダメージが大きいことから渋々賛成する議員がいるのではないとも言われている。メイ首相は、協定支持に向け、来年以降の閣僚ポストをちらつかせながら、EU 懐疑派の寝返りを促しているようだ。

実際に議会採決が否決された際に考えられる代替策

非常に難しい交渉を経て EU 離脱協定はようやく合意に及んだものの、英議会在(2018 年 12 月 11 日に予定されている投票で) 承認しなければこの協定は成り立たない。ただし EU 離脱法によると、仮に議会採決で否決されたとしても、即座に合意なき離脱を意味するわけではなく、暦日で 21 日以内に代替策を英政府が準備する必要がある。現時点で英政府が取りうる可能性は①離脱協定の修正案を提出、②離脱期限延長を EU に申し出て再交渉、③欧州経済領域 (EEA) や欧州自由貿易連合 (EFTA) に参加することを検討、④二回目の国民投票 (一旦、離脱を取りやめる) などが、考えられる⁴。仮に 12 月 11 日に議会採決が行われ、否決されると、代替策を示す期限は 2019 年 1 月 1 日となる⁵。ただ議会は冬休みの休会期間⁶に入るため、(2019 年 1 月 7 日から再開する議会での 7 日間以内の審議を経て) 最も遅くとも代替策の採決を行う動議は 2019 年 1 月 15 日までに提出されなければならない。

さらに 2018 年 12 月 4 日から始まった審議では、議会採決が否決された際に、英国政府が示す代替策に対して議会の権限を拡大する動議が(保守党の親 EU 派のドミニク・グリーブ議員により提出され) 可決された。これにより、政府の代替策に対して議会が修正案を求めるなど一定の影響を持つこととなる。ただ現時点では、どれも過半数を獲得するような実行可能な代替策ではないため、結局、合意なき離脱となるのではという予想も多い。特に英政府は、二回目の国民投票をしたとしても、再度、離脱票が過半数を得ると読んでいるという。いくら合意なき離脱が経済に与える負の影響を残留派が訴えても、根強い EU 批判により、再び離脱派の勝利になる可能性が高いとされている。またメイ首相が代替策の承認を諦め、合意内容を争点にした解散総選挙に打って出る可能性もゼロではない。ただし、どの選択肢にしる、2019 年 3 月 29 日までに EU との新たな協議は時間的に難しく、合意なき離脱となる可能性が高いと見られている。

ただ、メイ首相の合意内容を批判しながらも強硬離脱派から具体的な代替策が出てこないのは、ハードボーダーを回避できる(バックストップ行使を避ける) 妙案がないからとも言え

⁴ その他に、リスボン条約 50 条の適用を撤回して、英国が一方的に EU 離脱を取りやめるなどもある。

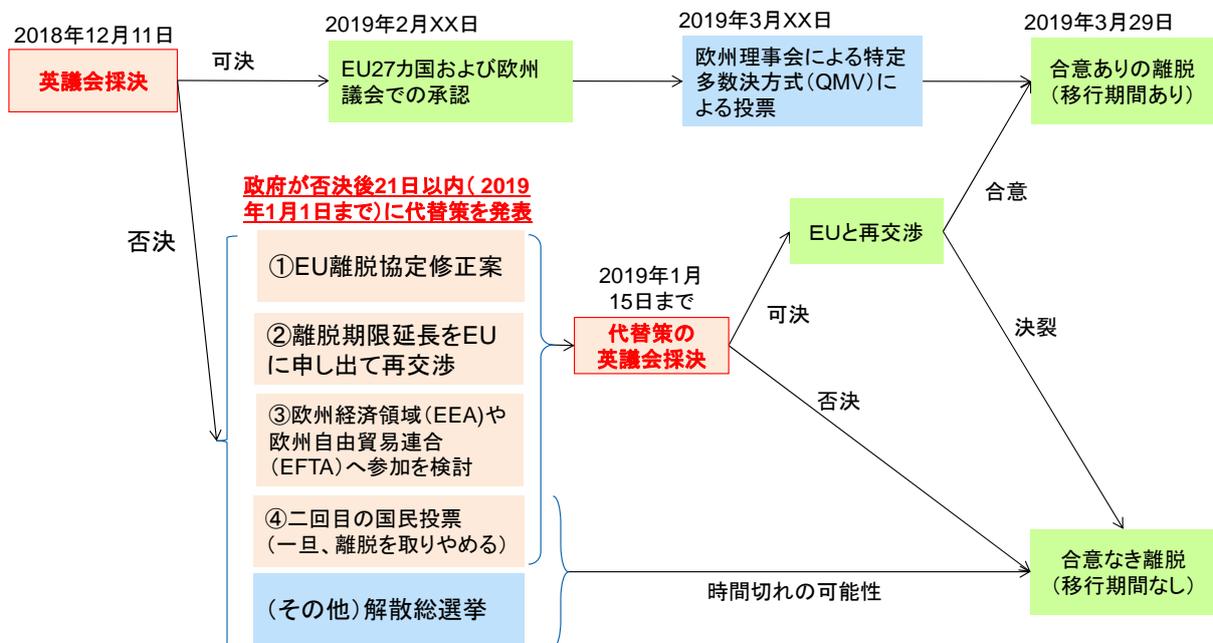
⁵ 議会の休会期間にかかわらず代替策だけは発表される。

⁶ 2018 年 12 月 21 日から 2019 年 1 月 6 日まで。

る。たとえば、現段階で、(上記代替策のうち) バックストップの行使を避けアイルランドと英領北アイルランドの国境のハードボーダーを回避できるのは、EEA や EFTA への参加を検討する選択肢しかない⁷。そこで、現実的な選択肢としては、離脱期限延長を EU に申し出て再交渉することになるが、交渉に時間をかけても、英国が単一市場と関税同盟から離脱した際に、ハードボーダーを避ける貿易協定や枠組みを現実的に作れるかは未知数だ。強硬離脱派も、メイ政権を退陣させても、合意内容以上の案を出すことは難しいだろう。

強硬離脱派は言及を避けているが、合意なき離脱となれば、ハードボーダーの即時設置を意味する。現協定案に反対して、合意なき離脱を招けば、ハードボーダーが作られ、経済に大きな打撃を受ける懸念がある。政治家として本当に議会採決に否決票を投じられるのかという疑問はくすぶる。

図表 1 合意なき離脱のシナリオ分析 (2018年12月11日に議会採決が行われた場合)



(出所) 英国政府発表資料より大和総研作成

EU 側はこれ以上の交渉を行わない方針

ユンケル欧州委員会委員長は、この離脱合意が最善で唯一として、これ以上の交渉は行わないことを公言しており、英国 EU 双方にとって最適な合意として自信をのぞかせている。メイ首相は、11月26日の議会演説で、この合意以外の選択肢はないと説明し、「英議会で可決されなければ、我々は EU に留まるだけだ。この離脱協定によりさらに将来の扉を開け、不確実性を払

⁷ ただメイ首相は、EEA は人の移動の自由に制限ができないため、支持しないと明言している。また労働党が主張している永続的に関税同盟に残る案についても、英国が貿易の独立性を保てないとして否定している。

拭しなければならない」と訴えた。確かに確実に合意なき離脱を防ぐのは、メイ首相が獲得した離脱協定を議会で承認するしかない。ただ議員らの反応は様々で、大半の保守党議員はメイ首相の離脱協定に否定的であり、(WTO ルールに移行できれば) 合意なき離脱は十分可能であろうという見解を示しているという。一方、閣僚による離脱協定への支持は一致しており、(4月に移民不当処遇問題で内相を辞任し) 今回の内閣再編で雇用・年金相として閣僚に返り咲いたラッド議員は、「多くの議員が合意なき離脱という選択肢について疑問を呈している」と反論した。

議会採決で否決されても、メイ首相は再び何らかの形で代替策の説得に回ると多くの議員が予想している。ただ、保守党 EU 懐疑派議員によるメイ首相に対する不信任案提出には、まだ規定人数 (48 人) に達しておらず、党首交代は今のところ本人が辞任しない限り不可能である。また総選挙の前倒し実施には下院議員 3 分の 2 の賛成があれば可能だが、その前に不信任案提出が必要となる。ただ現時点で保守党内では総選挙をするべきではないという空気が優勢であり、ここでも不信任案提出の規定人数に達することは難しいという。様々な意見が飛び交っているものの、今後、数ヶ月間の英国を予想できるものは誰もいない。しかし、メイ首相がさらに求心力を失い、議会に説得力のある提案を示すことができなかつたら、現在、かたくなに否定している退陣も現実味を帯びてくるだろう。

(了)