

2019年3月8日 全4頁

EU 離脱協定の可決は絶望的に？

離脱延長も EU 条約不履行の可能性

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 122

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]

- 英国コックス法務長官は3月5日夜、バックストップが一時的な措置であることに関して EU 側との協議を行ったものの、その会合は離脱協定に沿った明確な解決策が見出せないまま終了した。英国側はバックストップに関して新たな2つの提案をしたとされているものの、EU 側はこれらを却下したという。
- 3月7日、EU 側は英国に対して、バックストップに関して妥当な計画を48時間以内に提示すれば、今週末に再度検討すると、協議の仕切り直しを促している。ただし、この発言を受け、EU との協議を行ってきたコックス法務長官は、「英国からの今までの提案は非常に明確なものであり、継続して協議を続ける。」と反論するなど、いまだ隔たりが大きい状況が露呈している。EU と英国との温度差を見る限り、3月12日までに意味のある投票での合意は難しいと言わざるを得ない。
- 離脱延長期間についてメイ首相は「6月末頃までの短期間」とのみ言及している。ただ、現時点では5月23日～26日に予定されている欧州議会選当日を越える延長はありえないとする論調も少なくない。ドイツ連邦議会の欧州部門が発表した法律意見書によれば、英国が欧州議会選に参加しないまま離脱期限が5月の選挙当日を過ぎると、英国人や、英国に居住する EU 市民が議会選で投票できなくなり、欧州議会選への参加という EU 条約で規定される義務から逸脱するとの見解が示されている。

ブレグジット情勢は楽観見通しから一転

メイ首相は、1月に英国議会が大差で否決したEU離脱協定に関し、懸念事項とされるバックストップについて修正を求め、EUとの協議に奔走している。しかし、修正はわずかなものにとどまり、3月12日までに実施される離脱合意の受け入れ是非を巡る議会採決（意味のある投票）で再び否決される可能性が高い。

英国コックス法務長官は3月5日夜、バックストップが一時的な措置であることに関してEU側との協議を行ったものの、その会合は離脱協定に沿った明確な解決策が見出せないまま終了した。英国側は幾つか妥当な提案を出していると主張するものの、EU側は合意に至る可能性がある解決策は見あたらないと反論するなど、意見が噛み合わない状態が続く。英国側はバックストップに関して新たな2つの提案をしたとされている。ひとつは、バックストップの代替措置を講じるにあたり、妥当な協議でないと判断された場合に、バックストップを強制的に終了させる「仲裁パネル」を作る提案である。また、もうひとつは、バックストップの限定版であり、(バックストップ発動後の単一市場下の北アイルランドで)EU規制と整合性を合わせる部分を限定するというものである。ただ、「仲裁パネル」を欧州司法裁判所(ECJ)の管轄で設置するか否かで折り合いがつかなかったことや、限定的(部分的)なEU規制では、ハードボーダー回避の確実性が損なわれるなどの理由で、EU側はこれらを却下したという。期待されたバックストップが永続的にならないことへの法的文書についても、EU側は、英国が依然として(EUが検討可能な)具体的な文案を提示しないと非難するなど、強気な態度を貫いている¹。

さらに3月7日、EU側は英国に対して、英国側の提案が不明瞭なため、バックストップに関して妥当な計画を48時間以内(ただし時間は目安であり柔軟に対応)に提示すれば、今週末に再度検討すると協議の仕切り直しを促している。ただし、この発言を受け、EUとの協議を行ってきたコックス法務長官は、「英国からの今までの提案は非常に明確なものであり、継続して協議を続ける。」と反論するなど、いまだ隔たりが大きい状況が露呈している。EUと英国との温度差を見る限り、3月12日までの意味のある投票(Meaningful vote)での合意は難しいと言わざるを得ない。

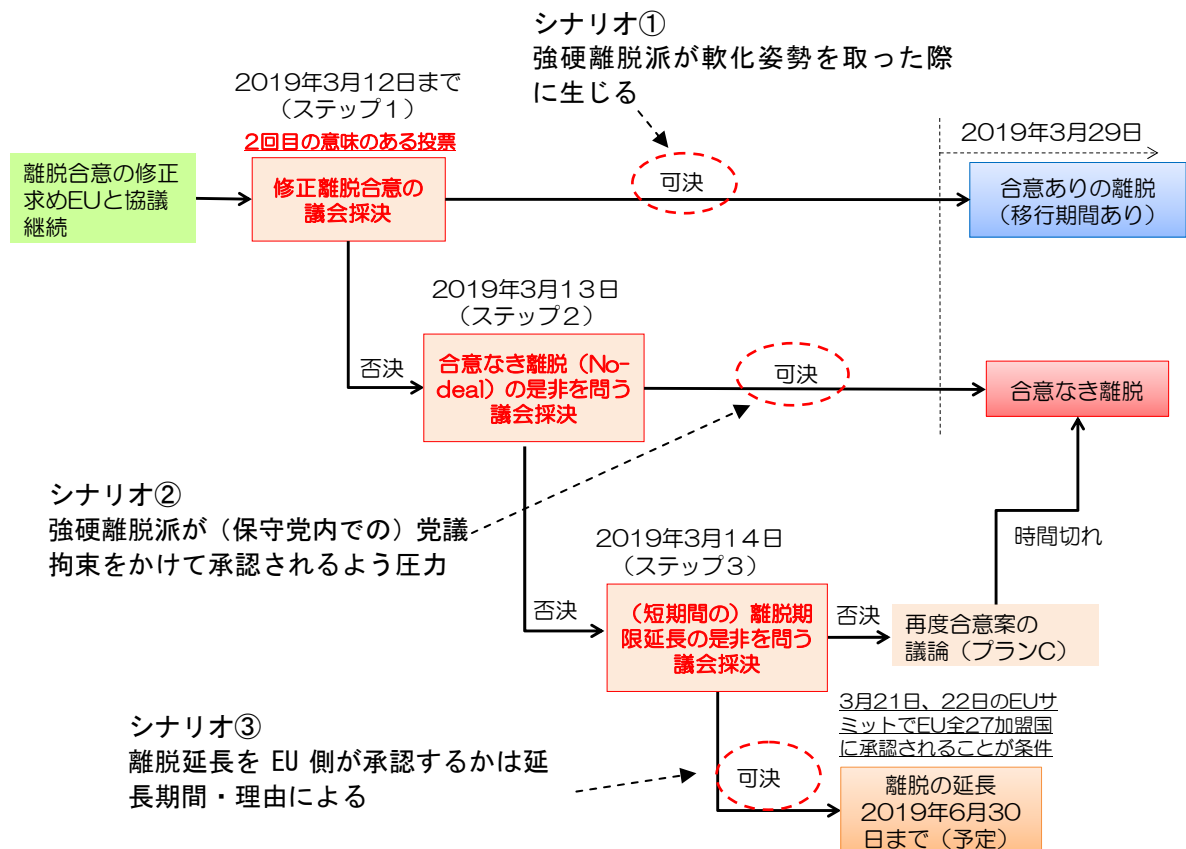
軟化姿勢であった強硬離脱派の態度も一変

そもそも、議会は修正された離脱合意の受け入れが再び拒否された場合に予定されている3月13日の合意なき離脱の是非を巡る採決でもこれを否決し、その翌14日に離脱交渉の延長についてこれを可決するというのが、金融市場が予想するメインシナリオである。ただしメイ首相の離脱延期投票の声明以降、(これまでバックストップ条項を削除しない限り、離脱合意を受

¹ ①バックストップが永続的にならないことへの法的文書(離脱協定に対する法的な補則書の形態になる可能性が高い)もしくは、②ハードボーダーの必要性を回避するための新技術による「代替措置(通称モルトハウス案)」が政治宣言内で保証されること、の2つが解決策として期待されていた。

け入れないと主張していた) 強硬離脱派の保守党リース・モグ議員率いるヨーロッパリサーチグループ (ERG) が軟化の姿勢を見せ、議会で離脱協定が合意される期待が高まっていた (バックストップに明確な終了期限を付与する法的措置の裏付けがあれば、必ずしも削除までは求めないとの声明を出していた)。さらに、これに同調するように、離脱派に強い影響力をもつ 1922 年委員会の委員長、ブレイディー議員も離脱合意の受け入れを示唆していた。

図表 1 EU 離脱協定、今後のシナリオ予想



(出所) 大和総研作成

強硬離脱派が軟化した背景としては、このまま議会在離脱延長を容認しても打開策が見つからず、合意に至らなければ英国の一存で離脱を撤回することができることや、ソフトブレグジットへシフトする可能性が高まったため、そのような事態に陥ることを危惧したものと思われる。さらにバックストップに明確な終了期限が付与されていなくとも、外交に関するウィーン条約の規定²を利用し、バックストップの適用期限とする案も浮上していたことも軟化姿勢の要因といわれている。

ただしコックス法務長官から「EU 側からほとんど譲歩を得ることができない」という情勢が

² ウィーン条約では条約締結国が以前交わした義務から脱退できる特例を定めており、これによってバックストップを終了させようというものである。

伝えられると、強硬離脱派の態度は一変したという。特にリース・モグ議員は態度を硬化させており、ERG の強硬離脱派議員が合意受け入れに軟化する可能性は極めて低くなった。さらに ERG は、仮に離脱延長の投票が承認されたとしても、バックストップに関して解決策がなければ何のための延長となるのかと疑問を呈している。意味ある投票が否決されたあと、(期日通り EU から離脱を優先するため、3月14日の離脱延長の投票までいかないように) 3月13日の投票で合意なき離脱が承認されるよう、メイ首相に党議拘束をかけるよう圧力を強めている。そもそも、予定されている合意なき離脱や、離脱延長の是非を巡る投票に法的拘束力はないため、議会の反対を押し切ってメイ首相は3月29日に強硬離脱を実施することは可能であることも強調している(そもそもリスボン条約50条を行使しているため、このまま何もしなければ合意がないままの離脱が確定する)。

本当に離脱延長できるのか？

離脱延長期間についてメイ首相は「6月末頃までの短期間」とのみ言及している。英国議会が2月に発表した離脱延長に関する資料によれば、7月1日までの離脱延長であれば、英国が欧州議会選に参加しなくても良いと結論づけている(欧州議会の初登庁日7月2日までに、英国がEUを離脱していれば問題ないとの主張)。EUでは既に英国のEU離脱を想定し、英国分の(欧州議会)14議席を他の加盟国に振り替えることに関する規則を既に採択済みである。

ただ、現時点では5月23日～26日に予定されている欧州議会選の当日を越える延長はありえないとする論調も少なくない。ドイツ連邦議会の欧州部門が発表した法律意見書によれば、英国が欧州議会選に参加しないまま離脱期限が5月の選挙当日を過ぎると、英国国民や英国に居住するEU市民が議会選で投票できなくなり³、欧州議会選への参加というEU条約で規定される義務から逸脱するとの見解を示している。英国が選挙開催を拒否すれば、欧州委員会は訴訟手続きを開始する可能性があり、英国国民も投票権の行使を侵害されたとして、英国政府を相手に訴訟を起こすことができるという。首相官邸は、3月21日、22日のサミットでEUから譲歩を引き出し、離脱延長が承認されることを期待している。しかし、EU条約の不履行の可能性や、延長しても明確な打開策が見つかるとの見通しが立っていないだけに、英国の延長要請に対し、全EU加盟国がこれを承認するかどうかは未知数である。メイ首相は、今週末のEUとの協議で英国側がある程度の譲歩を得られれば、今週末から来週月曜日にEU側を訪問するという。ただ現時点では、打開策が見えておらず、EUとの協議は時間だけが過ぎる可能性が高い。たとえ離脱延長が承認されたとしても、解決策が見出せないまま延長期間が終了した際に何をするのか、メイ首相ははっきり示しておらず、合意なき離脱の可能性は依然として高いといっても過言ではない。

(了)

³ 英国に居住するEU市民は英国で行われる欧州議会選挙の投票権がある。このため選挙自体が行われないと、母国での投票を強いられることとなる。