

英離脱協議の山場が近づく

発表日：2018年6月11日(月)

～12日の下院採決は政治リスク噴出のきっかけに～

第一生命経済研究所 経済調査部
主席エコノミスト 田中 理
03-5221-4527

- ◇ 英国政府は7日、北アイルランドの国境問題を解決する新たな関税上の取り決めが移行期間中にまとまらなかった場合の代替措置（バックストップ案）として、2021年12月末まで関税同盟に事実上残留する案を発表した。“名ばかりの離脱”になることを警戒するハード・ブレグジット派に配慮したが、月末の欧州首脳会議に向けてハードな国境管理を回避する有効な代替案の提出を求めているEU側を十分に納得させるには至らなかった。
- ◇ 12日には下院で離脱法案の重要採決を控えており、関税同盟に残る修正案と最終合意を議会に諮る修正案については、際どい採決となりそうだ。修正案が上院に続き、下院でも可決されれば、政府が関税同盟残留に方針転換する契機となり、ハード・ブレグジット派の反発を招く可能性がある。重要閣僚の辞任や首相降ろしの動きにまで発展すれば、英国内の政治混乱が離脱協議の停滞を招くと不安が広がる恐れがある。

■北アイルランドの代替案を発表

英国政府は7日、移行期間中に英国とEU間で新たな関税上の取り決めがまとまらなかったり、アイルランドと北アイルランド間で“摩擦なしの国境（frictionless border）”を可能にする技術導入が間に合わない場合の代替措置（backstop solution）として、暫定的な関税上の取り決め（temporary customs agreement）の原案を発表した（図）。以前に英国政府が提案した①新たな関税パートナーシップ（new customs partnership）と、②極めて簡素化された関税手続き（highly streamlined customs arrangement）の2案にEU側が難色を示し、6月28～29日の欧州首脳会議までに新たな提案を求められていた。

英国は既に2019年3月末にEUを離脱した後、2020年12月末までの移行期間中、現在と全く同じ関税や規制上のルールが適用されることを約束している。英国政府の新たな提案では、移行期間の終了後に新たな関税上の取り決めが開始されない場合に限り、暫定的な関税上の取り決めが発動され、その間は、関税、割当、原産地規則、申告を含むあらゆる関税事務が免除され、EUの域外共通関税が適用される。こうした措置はあくまで時限的なもので、新たな関税取り決めが開始された時点で終了する。英国政府の見解によれば、その時期は2021年12月末より前になる。つまり、移行期間が終了した後も、最長1年間は関税同盟に残ったのと事実上等しい状況が続くことになる。

ハード・ブレグジット派の間では、移行期間終了後の関税同盟への事実上の残留は、“名ばかりの離脱（BRINO：Brexit in name only）”になりかねないとして牽制する声が上がっていた。現地メディアの報道によれば、政府が期限を定めない関税バックストップ案を検討していることに反発し、デービス離脱担

当相が閣僚を辞任するとの観測も浮上していた。そこで、期限を定めたバックストップを認めない方針（期限終了後のバックストップが担保されていない）のEUと、期限を定めたバックストップを支持するデービス離脱担当相の双方に配慮した折衷案を発表。最終的な政府提案に2021年12月末という期日を盛り込まなかったが、時限措置であることを明確に記すとともに、暫定措置の最終期限が2021年12月末になる見通しであるとの政府の見解を明らかにした。提案文書の冒頭で「英国はEUを離脱すると同時に、EUの関税同盟からも離脱する」と改めて明記し、暫定措置の説明後に「これ（暫定措置が導入される事態）は英国が望むオプションではない」と念押ししたのも、ハード・ブレグジット派に対する配慮が窺える。また、英国政府の提案では、暫定的な関税取り決めが発動する間、英国は他国と自由貿易協定（FTA）を協議・署名・批准することができ、暫定措置の運営を阻害しない限りにおいて、新協定を発動することができるとしている。

EUのバルニエ首席交渉官は同日、英国政府の提案を歓迎するとともに、ハードな国境管理を回避するうえで現実的な解決策か、EUの単一市場や関税同盟の統合性を損なわないか、あらゆる状況に対応可能なものかを検証するとした。だが、翌日には早くも、「バックストップ案が時限措置である矛盾点など、答えよりも多くの疑問を投げ掛ける」と発言、「アイルランドの特殊事情に基づく例外を英国全土に適用することはできない」として英国政府を牽制した。他方、アイルランド政府の関係者は、「月末の欧州首脳会議までにバックストップ案で大幅な進展が必要であることをこれまで強調してきた」、「英国政府の提案がハードな国境管理の回避につながるかを欧州委員会が検証している」、「EUの交渉官と英国の提案を議論することを心待ちにしている」と発言し、英国側の提案に一定の理解を示した。また、メイ政権を閣外協力する北アイルランドの地域政党・民主統一党（DUP）の関係者は、英国政府の提案が好ましい方向への第一歩と歓迎したうえで、北アイルランドを英国の他の地域と区別する解決策（アイルランド島とグレート・ブリテン島の間で国境管理を行う案や、北アイルランドに英国の一員とEU加盟の双方の地位を付与するバッファ・ゾーンとする案など）が受け入れられないことを改めて訴えた。

今後、月末の欧州首脳会議に向けて、英国側とEU側が細部を詰めることになるが、暫定的な関税取り決め発動中のEU予算への抛出、EU司法権の効力、第三国とのFTA締結に加えて、アイルランドと北アイルランドの国境間の規制上の管理をどうするかなどで歩み寄りが必要となろう。

■離脱後の関税同盟残留は？

12日にはEUの関連諸法を英国法に切り替える離脱法案（withdrawal bill）の下院採決が控えている。この採決には、上院が可決した15の修正案と、最大野党の労働党が提出した単一市場へのアクセスを確保する修正案も含まれる。現地メディアの見立てでは、大半の修正案は否決されるとみられているが、関税同盟に残る修正案（custom union amendment）と最終合意を議会の重要な投票に諮る修正案（meaningful vote amendment）については、際どい採決となりそうだ。投票に先駆けて、メイ首相は離脱法案成立での協力を呼び掛けている。上院と下院の採決結果が食い違った場合、修正案は再び上院に戻される。これを繰り返すことで両院間で修正法案を審議し、それでも最終的に溝が埋まらない場合、下院の採決が優先される。政府は当初、修正案が可決される恐れがある上院採決を秋以降に先送りする意向も示唆していたが、現在は議会の夏季休会前の最終合意を目指している。

上院でも修正案が通る可能性がある2案の内容は以下の通り。関税同盟に残る修正案は、離脱後の英国がEUの関税同盟に参加し続けることを可能にする交渉手順を議会に示すことを政府に要求する。下院の議員構成を考えると、野党勢の大半が関税同盟残留に賛成するとみられ、保守党議員の11名以上が賛成に回れば、修正案は可決される。政府が投票直前に、移行期間後も関税同盟に残る新たなバックストップ案

を発表したことで、修正案への賛成を思い留まる議員も出てきそうだ。新たなバックストップ案は、移行期間終了後最長1年と期限を区切った体裁を取るが、それはあくまで政府の見通しに過ぎず、再延長を繰り返す可能性を排除するものではない。それでも際どい採決となることは間違いがない。

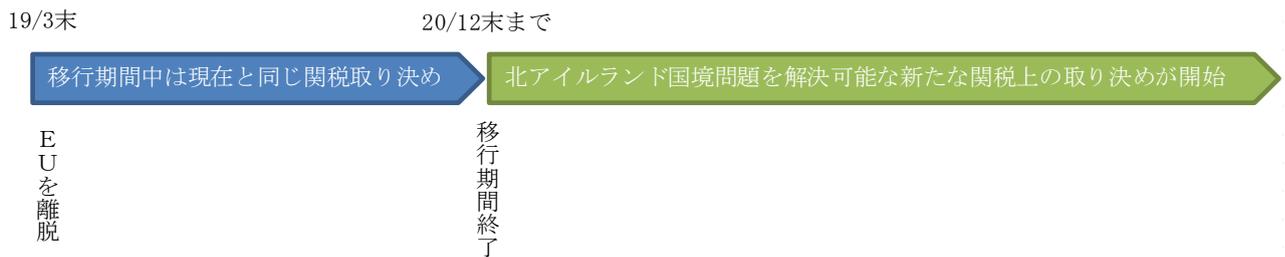
下院でも修正案が通った場合、離脱後の関税同盟残留に方針転換するか、議会の採決結果を有名無実化するか、政府は決断を迫られる。方針転換した場合、ハード・ブレグジット派の反発が避けられず、重要閣僚の辞任や党首不信任の動きに発展する可能性がある。党首選による離脱協議の停滞に不安が広がる恐れもあるが、党首選となってもハード・ブレグジット派が次期党首を輩出しない限り、不安は一時的なものにとどまろう。ハード・ブレグジット派は保守党内でもあくまで少数派で、そのことがこれまでハード・ブレグジット派にメイ首相降ろしの引き金を引くことを躊躇させてきた。

では、もう1つの選択肢として、議会の修正案可決を政府が無視することは出来るのだろうか。修正案の文言は関税同盟残留の交渉手順を示すことを要求するもので、修正案の可決が直ちに関税同盟残留を意味するものではない。ハード・ブレグジット派の反乱を押さえ込むため、交渉手順を提示したうえで、そのまま関税同盟からの離脱を選択する新たな抜け道を考える余地はある。英国の政治家がこの手の権謀術数に長けているのは、これまでの協議過程から明らかだ。

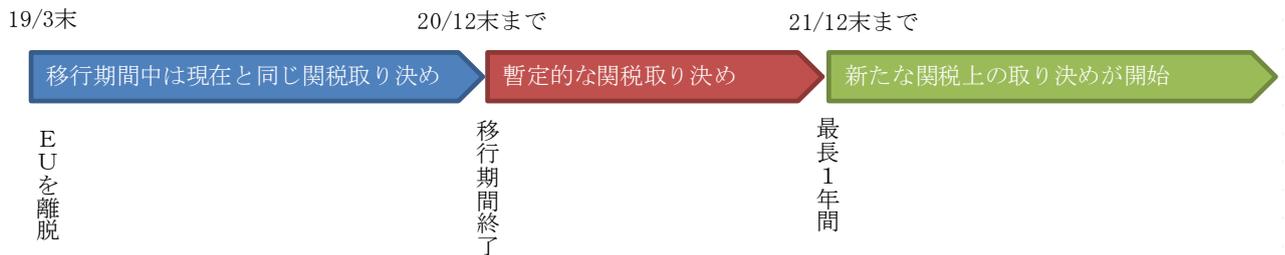
最終合意を議会の重要な投票に諮る修正案は、議会が最終的な離脱合意と移行措置を法案として承認しなければならぬほか、離脱協議に関する期限を設定し、政府がその期限を守れない場合、投票結果に基づく下院の方針に従わなければならないとする。議会の最終採決に法的拘束力を付与し、合意なし・期限切れ（クリフ・エッジ）のリスクに対抗するため、議会の採決で政府の方針転換やEUに対して協議期間の延長を要請することを可能にする。こうした修正法案が通れば、保守党内外を問わず、議会の多数派が求めるソフト・ブレグジットの蓋然性が高まる。その過程で政治リスクが噴出する恐れがあるのは、前述した関税同盟に残る修正案と同様だ。

(図) 英国の北アイルランド国境管理のバックストップ案

【移行期間中に新たな関税上の取り決めが開始可能な場合】



【移行期間中に新たな関税上の取り決めが開始できない場合】



出所：第一生命経済研究所が作成

以上

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。