

EU 離脱を巡る英国の分断は続く

発表日：2018年7月19日(木)

～議会の緊張は秋に再燃しよう～

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

◇ 英国では政権の離脱方針を巡って、保守党内のEU 懐疑派と親EU 派の双方が不満を募らせている。16・17日に下院で行われた修正法案の採決は、保守党議員の造反が相次ぎ、労働党のEU 懐疑派議員の協力、際どい説得工作、野党議員の投票不参加に助けられ、どうにか政府方針に沿った内容で決着。だが、今後本格化するEU との協議の過程で、英国はさらなる譲歩を余儀なくされる可能性が高い。既にこの段階で政治資源を使い果たしつつあり、EU 懐疑派と親EU 派の意見集約は困難を極める。英国内で政治的な緊張がさらにエスカレートする恐れがあり、このまま合意できずに来年3月末の協議期限を迎えるリスクや、再選挙・再投票を求める声が浮上している。

英国では離脱後の新たなEU との関係を通る政府方針の発表後（6日の首相別邸チェッカーズでの閣議決定と12日の白書発表）、テレーザ・メイ首相による政権運営が一段と厳しさを増している。政府のソフト・ブレグジット路線への転向に反発し、デービッド・デービス離脱担当相やボリス・ジョンソン外相などEU 懐疑派の閣僚が相次いで辞任（詳細は10日付けのレポート「[閣僚辞任が相次ぐメイ政権](#)」を参照されたい）。ハード・ブレグジット派による反乱を恐れた政権は、16日の離脱関連の下院の法案審議・採決で、EU 懐疑派が提出した4つの修正提案を受け入れることを決定した。それに反発した親EU 派の保守党議員が翌17日に行われた別の修正提案の採決で政府への協力を拒否するなど、メイ政権は党内のEU 懐疑派・親EU 派の双方から厳しい突き上げに遭っている。野党・労働党議員の造反、反対派に対する脅し紛いの説得工作、出産直後の野党議員に投票不参加を持ち掛けるなど、あらゆる手を尽くした結果、何れの修正法案も僅差ながら最終的には政府方針に沿った内容に持ち込むことに成功した（16日はEU 懐疑派の修正提案が可決、17日は親EU 派の修正提案が否決）。だが、今回の英政府による新たな方針の発表を受けたEU との協議はこれからで、英国はここから一段の譲歩を余儀なくされることが予想される。メイ政権は既にこの段階で政治資源を使い果たしつつあり、離脱方針を巡って分断した党や議会の意見集約は困難を極めそうだ。こうした情勢下、来年3月末の離脱日程（協議期限）の延長が避けられないとの見方や、議会の解散・総選挙や国民投票の再実施を改めて求める声も一部で浮上し始めた。

保守党内のEU 懐疑派の非閣僚議員で構成される「欧州調査グループ（European Research Group：ERG）」が提出し、政府が最終的に賛成票を投じることを呼び掛けた4つの修正提案は以下の通り。

- 英政府が提案するEU の関税を代行徴収する方針に関連して、EU 側にも英国の関税を代行徴収することを求める修正案。
- 離脱に当たって英国がEU の付加価値税（VAT）体系に留まらないことを要求する修正案。

- アイルランド島とグレート・ブリテン島を隔てるアイルランド海に国境線を設けることを禁止する修正案。
- 議会の投票なしに離脱後の英国がEUの関税同盟に加わることを禁止する修正案。

EU懐疑派を率いるジェイコブ・リース＝モグ上院議員は、こうした修正によりEU側が英国の提案を受け入れることが難しくなり、結果的に政府のソフト・ブレグジット路線の実現を阻むことができると主張する。EU側は北アイルランドの国境管理問題の有効なバックストップ案で合意しない限り、来年3月末を協議期限とする離脱協定に合意することはないとの立場を明確にしている。さらに、EU側は常々、「全てが合意しない限り、何も合意しない」と主張している。つまり、離脱協定で合意しない限り、その後の移行期間に関する暫定合意も白紙となる。EU懐疑派は、何も合意せずに離脱するクリフエッジを回避するためには、政府方針そのものを見直す必要があるとし、政府に圧力を掛けようとしている訳だ。ジョンソン前外相は18日に議会で演説し、「政府方針を今から再度見直しても遅くない」と訴えた。

国境管理問題の解決策として英国側は、関税の代行徴収と技術活用を組み合わせた「円滑化した関税上の取り決め (facilitated custom arrangement)」を新たに提案し、移行期間中に導入が間に合わない場合のバックストップ案として、移行期間終了から1年を限度に現在と同じ関税上の取り決めが継続することを主張している。これに対してEU側は、移行期間中に有効な解決策が見つからない場合、アイルランドと北アイルランド間の規制上の調和を主張している。今回の修正案は、EU側が受け入れることが出来ないであろう双方向での関税代行、物理的な国境管理を余儀なくするVAT体系からの離脱、EU側の主張するバックストップ案と矛盾するアイルランド海での国境管理禁止を盛り込み、北アイルランド問題での合意を難しくする。

それにもかかわらず、政府がEU懐疑派の要求を受け入れた背景には、①保守党内のEU懐疑派が党首不信任の手続き開始に必要な48名の署名獲得に近づいているとの情報（保守党の党首選は下院議員の15%に相当する署名が非閣僚議員で構成される「1922年委員会」に提出された段階で開始される）、②今のところ党首不信任に必要な過半数（159票）には及ばないが、政府が修正提案に反対したうえで、EU懐疑派が多く賛成票を取り付けた場合、その勢いを止めることが難しくなるとの判断、③反対に、党首選や再選挙による政治空白が離脱協議の停滞を招くことを警戒する党内の親EU派に対しては、離脱協議への悪影響回避を理由に政府方針への協力で説得できるとの読み、④ひとまず修正提案を受け入れたとしても、その後のEUとの協議や最終的な議会採決で内容を裏書きすることが可能との判断（政府はそもそも修正提案の受け入れ後も政府方針に大きな変化はないと説明している）、があったと考えられる。ただ、政府のEU懐疑派への譲歩は、親EU派の反発を招き、修正法案は際どい採決となった。なかでも、双方向の関税代行徴収を求める修正法案は、保守党の親EU派議員14名の造反を招き（それを理由に親EU派のガット・ベブ国防調達担当政務次官が閣僚を辞任）、労働党のEU懐疑派議員4名の協力を取り付けることで、賛成305・反対302の僅差でどうにか可決に持ち込んだ。

親EU派のステファン・ハモンド議員等が翌17日に提出した修正法案は、離脱後の英国がEUとの間で財・農産物の自由貿易地域を設ける英政府提案に、2019年1月21日までにEU側が同意しない場合、政府に対してEUの関税同盟に加わることを要求する内容だった。政府は関税同盟に残留もしくは新たに加われば、離脱後の英国が他国と自由に貿易協定を結ぶことが出来ないとし、親EU派の修正法案に反対した。親EU派は前日の投票での政府のEU懐疑派への歩み寄りに反発を強めており、難しい投票となることが予想された。そのため政府は、修正案が可決されれば翌日にも「政府方針に賛成するか、不信任票を投じるか」の二択を迫る内閣信任投票を実施する可能性を示唆、場合によっては再選挙に発展する恐れがある

とし（不信任投票から14日以内に新たに信任される内閣が誕生しなければ再選挙が行われる）、党内の親EU派の切り崩しを図った。離脱協議を巡る混乱を受け、最近の世論調査で労働党が保守党を再逆転する調査も増えている。再選挙となれば保守党は政権の座を追われる可能性もある。また、出産直後の野党議員（自由民主党所属のジョー・スウィンソン議員）の投票不参加と引き換えに、ブランドン・ルイス保守党幹事長が投票に参加しない約束をしていたが（これは“ペアリング”と呼ばれ、法的拘束力はないが、与野党間の申し合わせで行われる）、実際には修正法案に反対票を投じていたことが発覚した（ルイス氏は議会運営の紛糾による混乱から、誤って投票したと釈明している）。さらに、投票当日に登院せず、投票に参加しなかった野党議員が多かったことも幸いした（投票していれば修正法案に賛成票を投じた可能性が高い）。結局、保守党の親EU派議員12名が賛成に回った一方、労働党のEU懐疑派議員5名（うち1名は党資格停止処分）が反対票を投じた結果、修正法案は賛成301・反対307でどうにか否決された。

なお、離脱方針を巡る議会の緊張を緩和する目的もあり、24日に始まる議会の夏季休会を19日に4日前倒しする政府提案は、議会の反発を受けて撤回された。労働党のEU懐疑派議員の協力もあり、夏季休会前の重要法案の採決をひとまず乗り切った形のメイ首相だが、一部の法案は上院で修正が予想され、夏季休会前に下院で再採決される可能性もある。

このまま夏季休会に入り、議会の緊張が一服したとしても、今度はEUとの間で北アイルランドの国境管理や離脱後の関係を巡って難しい協議が待ち構えている。EU側が英国の新たな提案を全面的に受け入れる可能性は低く、さらなる譲歩を余儀なくされることは避けられない。英政府の提案を受けたEUとの交渉は、事務方レベルでは16日に開始され、19日にはデービス議員に代わって新たに離脱担当相に就任したドミニク・ラーブ氏がブリュッセルを訪問する。英国側の提案に対しては、関税の代行徴収と技術活用を組み合わせた国境管理案が非現実的との指摘に加えて、財・農産品分野での自由貿易地域と英国独自の関税体系がEUの共通域外関税と矛盾しないか、サービス業に対する同等性評価（EUと同等の規制を採用していると認められた場合、EU域内での活動が認められる）の拡充が英国を特別扱いすることにつながるか、英国独自の移民政策の採用が「ヒト・モノ・カネ」の移動の自由が一体不可分とするEUの原則と矛盾しないか、などの疑問が呈されることが予想される。秋に議会審議が再開すれば、EU懐疑派が新たな反乱に出たり、EU懐疑派に対する政府の懐柔策が親EU派を刺激する恐れがある。

議会は9月4日に再召集され、EUとの協議が順調に進めば、9月30日～10月3日の保守党大会で最終的な離脱方針の党内調整を終え、10月18～19日の欧州首脳会議で離脱協定に合意することを目指している。だが、英国内の政治的な緊張が高まっていることや、北アイルランドの国境問題で双方が納得する解決策が見出せずにいることから、協議は秋以降にずれ込む可能性が高まっている。11月に緊急首脳会議を開催するとの観測や、12月中旬の欧州首脳会議での最終決着を図るとの見通しも浮上しているが、それを経過すれば来年3月末の協議期限の達成は難しくなる。EU側も英国内の際どい政治情勢を背景に、協議期限に間に合わない場合の非常時対応を検討し始めている。離脱手続きを定めたリスボン条約第50条によれば、英国を除く全EU加盟国の合意があれば、2年間の協議期限を延長することができる。ただ、EU側も来年夏に欧州議会選挙を控えており、大幅な期限延長には応じないことが予想される。このまま親EU派とEU懐疑派の意見集約の難航が続けば、クリフエッジのリスクが高まりかねない。事態を打開するため、国民投票の再実施を求める声も浮上しているが（例えば、親EU派のジャスティン・グリーンニング元教育相<保守党>やトニー・ブレア元首相<労働党>）、国内世論を二分する離脱決定が覆ったとしても、新たな混乱と政治的な緊張を生む恐れがある。

以上