

最終局面が近づく英離脱協議

～メイ首相が議会採決を乗り切る突破口はただ1つ～

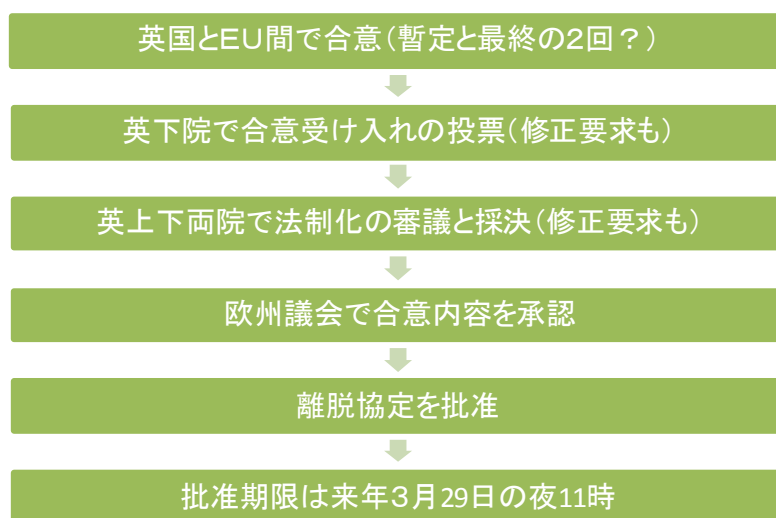
第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部
 主席エコノミスト 田中 理 (TEL:03-5221-4527)

◇ 来年3月末の協議期限が迫るなか、メイ政権は月内の緊急首脳会議の開催を優先し、議会の説得工作が不十分なままEUとの合意に向けて踏み出すか、国内の意見集約を優先し、協議日程がさらにずれ込むことを許容するかを選択を迫られている。英EU間の合意への距離はそれほど遠くないが、その後に控える合意内容の受け入れ是非を問う英下院動議と上下院での法案審議の採決が最大の難関となる。保守党内の強硬離脱派ばかりか穏健離脱派の間でも、政府の離脱方針への不満が広がっており、議会採決を乗り切るには、ノーディールを恐れる穏健派の与野党議員の協力が不可欠とみられる。だが、議会採決がいったん否決されるなど、より差し迫ったノーディールへの不安が広がらない限り、穏健派を翻意させることは難しい。最終盤を迎える離脱協議は一段と緊張した局面が続きそうだ。

10月17・18日の欧州首脳会議がノーイベントに終わってから一転、この数週間で英国とEUが離脱に向けた合意に近づいているとの観測が急浮上。英国では6日の定例閣議で閣僚レベルでの基本合意が見送られた後も、週末にかけて断続的に協議を行い、12日の臨時閣議で閣議了承、翌13日に英国のラーフ離脱担当相とEUのバルニエ主席交渉官が面会し、月末の緊急首脳会議の開催に道を開くとの期待が高まっていた。だが、その後の協議は難航。9日には国民投票で残留に投票したジョンソン交通相（チェッカーズ案に反対して7月に外相を辞任した離脱派の中心人物ジョンソン氏の実弟）が「（EUのルールへの）隷属（vasallage）かノーディールの混乱か（chaos）の選択を迫られており、国民投票の再実施を求める」として閣僚を辞任。EUのルール受け入れを条件に英国全体が一時的に関税同盟に残留する北アイルランドのバックストップ案に対して、強硬離脱派（EU懐疑派）ばかりか、穏健離脱派（親EU派）の間でも不満が広がっていることが明らかになった。12日の臨時閣議の開催もキャンセルされ、複数名の穏健派閣僚が辞任する可能性があるとの報道も出ており、離脱協議やメイ政権の行方に再び暗雲が立ち込めている。

ノーディール回避に必要な今後の手続きを確認しておくとして、2年間の協議期限を迎える来年3月29日の夜11時（現地時間）までに、①英EU間で離脱協定と将来関係の政治宣言の双方で合意する、②合意内容に関する文書と関連の声明を発表する、③合意内容の受け入れの是非を問う下院動議を可決する（離脱協定と政治宣言を一体で投票する、議会は動議の修正を要求することも可能）、④離脱協定を法制化するための議会審議と法案の最終採決をする（上下院ともに第一読会で法案提出→第二読会で法案の基本的な内容について審議→公法委員会で逐条審議→第三読会で法案の最終的な採決というプロセスを繰り返す、最終的に上下両院で法案を一本化して採決する）、⑤欧州議会で合意内容を承認する、⑥離脱合意を批准する（図表1）。

(図表 1) 英国のEU離脱までの道のり



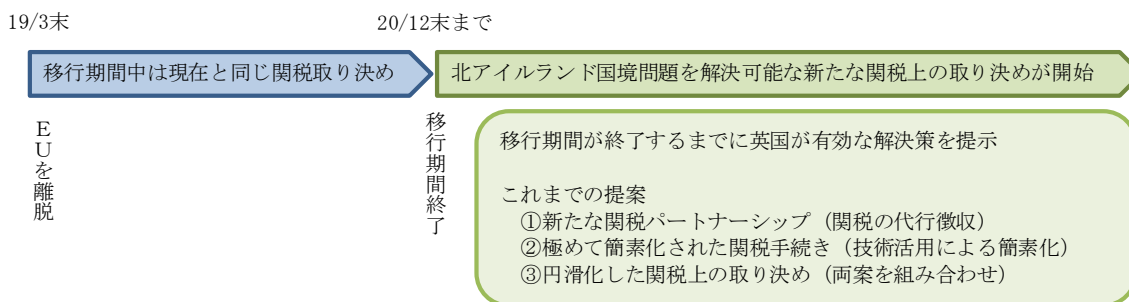
出所：第一生命経済研究所が作成

英国政府は当初11月の緊急首脳会議と12月13・14日の定例首脳会議の2会合を使ってEUと合意を交わし、首脳会議の開催に先駆けて合意の草案を発表、最終合意を待たずに議会審議を開始し、12月の欧州首脳会議で最終合意を交わした後、議会が年末年始の休会に入る12月20日までの間に、合意内容の受け入れの是非を問う動議（いわゆるmeaningful vote）を可決することを目指していた。だが、閣内の意見不一致が表面化、与党内の意見集約の難航から議会審議は紛糾が予想され、年内に動議を可決する日程はタイトになりつつある。EU側は11月中の緊急首脳会議を開催するには、週内にも合意内容を確定する必要があるとしており、メイ首相は緊急首脳会議の開催を優先し、議会の説得工作が不十分なままEUとの合意に向けて踏み出すか、国内の意見集約を優先し、協議日程がさらにずれ込むことを許容するかを選択を迫られている。その後の法制化作業に要する時間を考えると、年内にEUと合意を交わし、1月中には議会採決を終えておきたいところ。今後も協議の行き詰まりが続く場合、ノーディールに備えた準備の本格化も同時並行で行う必要が出てくる。

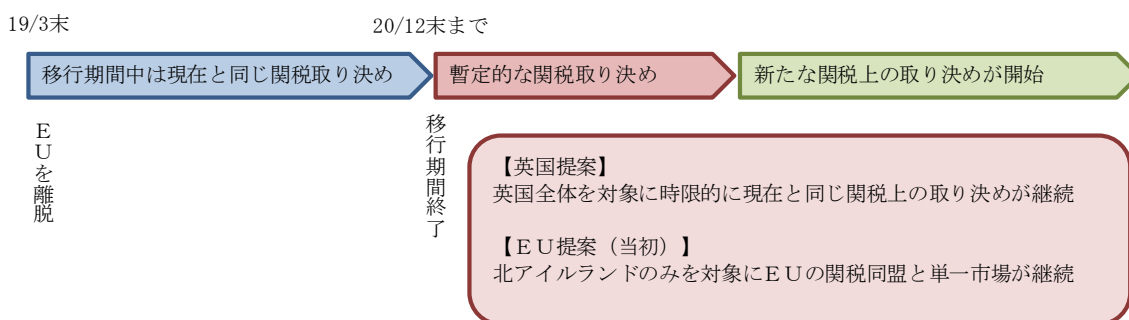
最近の報道から判断する限り、合意の大枠についてはほぼ固まりつつあり、現在は英国議会やEU各国政府が受け入れ可能な妥協点を模索する細部の詰めが行われているものと思われる。英EU間の事務方協議は12日も未明まで続いたとされ、EUのバルニエ主席交渉官は「どの交渉も最終局面が最も難しい」と発言、メイ首相も協議が最終段階にあることを示唆した。争点となっていた北アイルランドの国境管理のバックストップ案（移行期間の終了後に最終的な解決策が開始するまでの時限措置）については、英国全体を対象とした一時的な関税取り決め（Temporary Custom Arrangement：TCA）とその終了の是非を判断するレビュー・プロセスを導入する（英EU間でバックストップの終了を協議する仕組みを予め準備する）ことで合意（図表2・3）、英EU間の合意に向けた残るハードルは、①一時的な関税取り決めの終了を巡って英EU間の見解が衝突した場合に、欧州司法裁判所（European Court of Justice：ECJ）の関与をどうするか、②一時的な関税取り決めが続く間、英国の海域でのEU諸国の漁業権を認めるか、③一時的な関税取り決めが続く間、EUの環境・労働・国家補助規制などの英国への適用を許容するか—などとされる。

(図表2) 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】



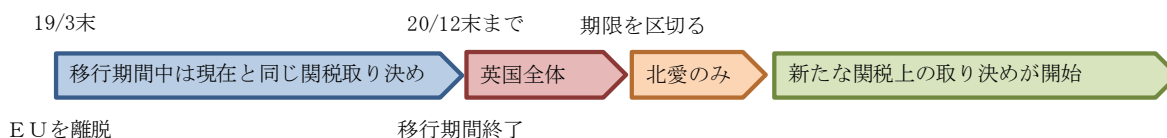
【移行期間中に新たな関税上の取り決めが開始できない場合】



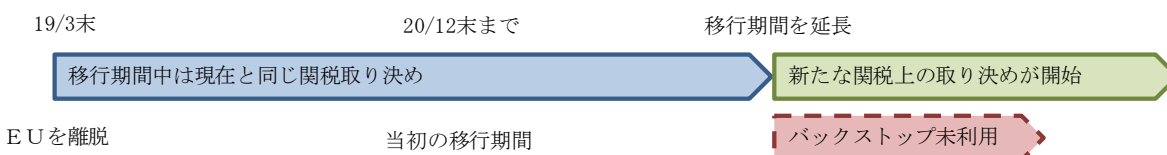
出所：第一生命経済研究所が作成

(図表3) 時限的な北アイルランドのバックストップ案の諸形態

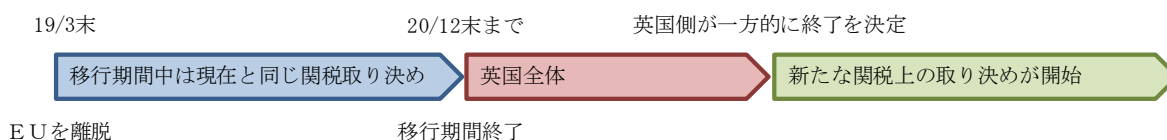
【バックストップのバックストップ】



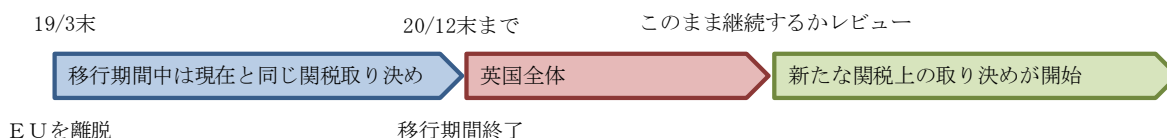
【移行期間を延長】



【バックストップを一方的に終了】



【バックストップを継続するか再検討手続き】

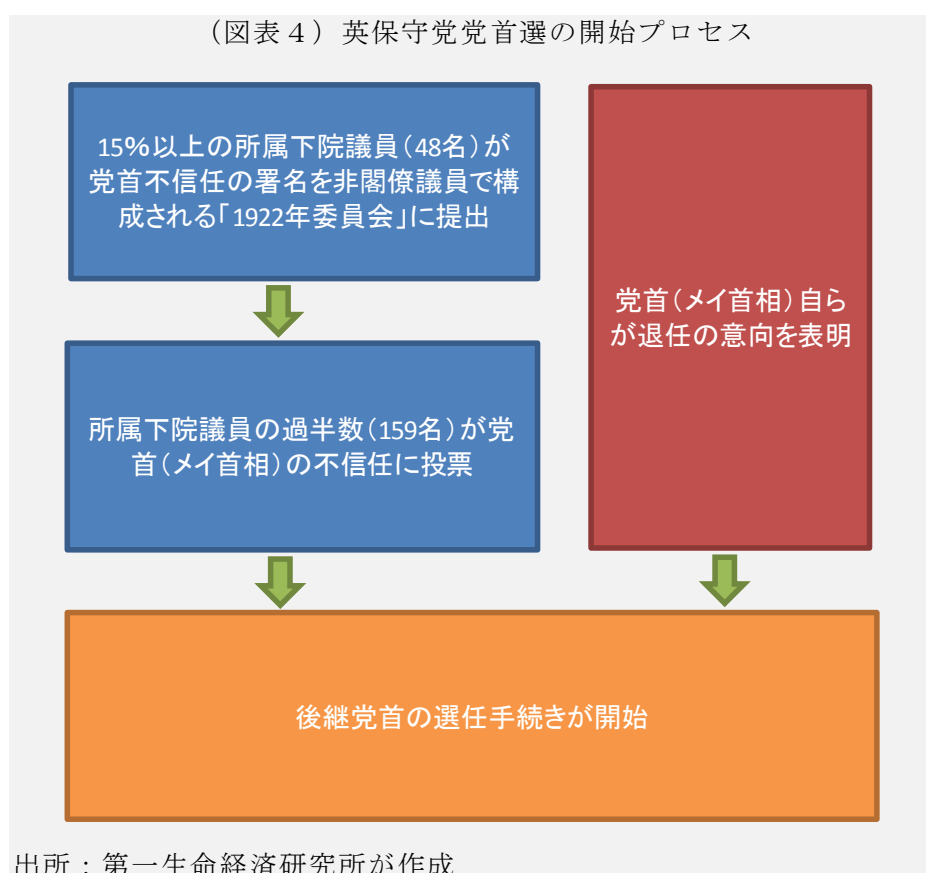


出所：第一生命経済研究所が作成

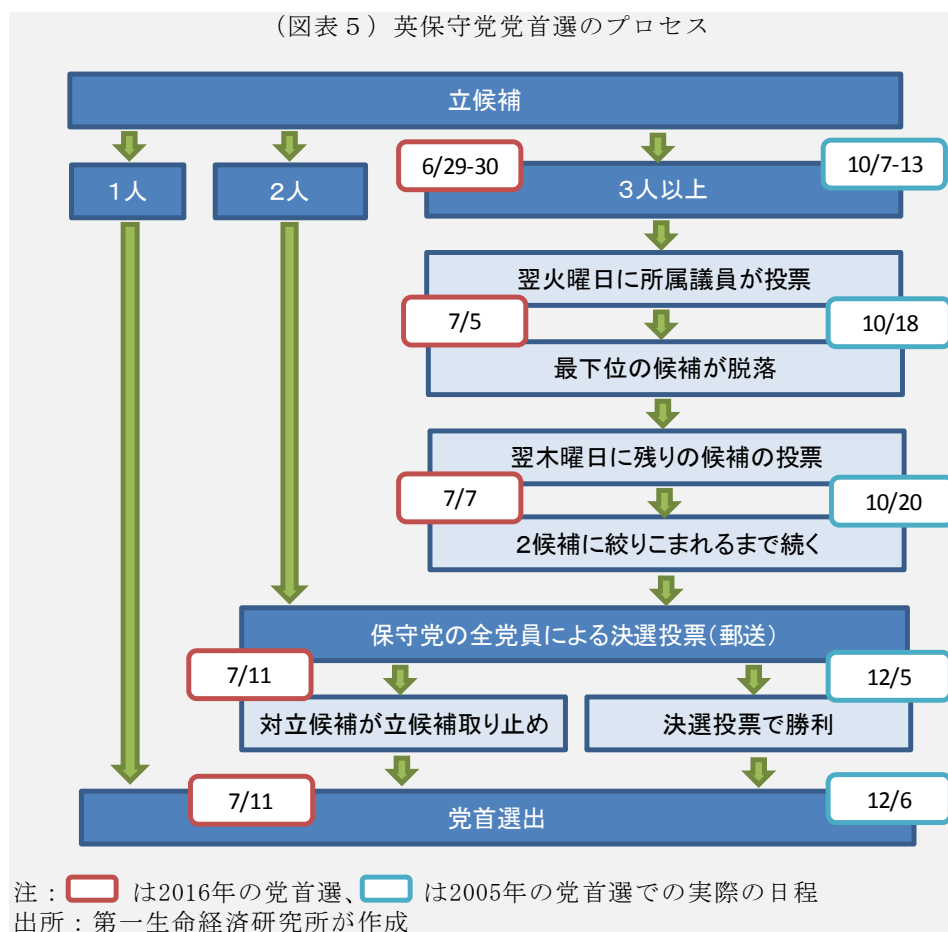
英国の議会関係者からは、発言権や決定権もなく半永久的にEUのルール受け入れにつながるバックストップ案に対して、強硬・穏健離脱派の双方から「今以上に悪くなる」として不満の声が噴出している。期限を区切ったバックストップや英国の判断でバックストップを打ち切る案がEU側に受け入れられず（期限を区切るならばバックストップのバックストップが必要とEU側は主張）、英EU間がバックストップの打ち切りを協議するレビュー・プロセスの導入で落ち着きそうだが、両者の意見が食い違った場合の司法管轄として、EU側は欧州司法裁判所の積極関与を求めている。

メイ政権がこうした議会関係者の懸念に耳を貸さずに英EU間の合意を進めれば、さらなる閣僚辞任の可能性があるほか、その後の議会審議・採決の難航が避けられない。政府の離脱方針に反対して閣僚を辞任する議員は、党首不信任を求める署名を提出する可能性があるほか、合意内容の受け入れの是非を問う下院採決で政府方針に反対する可能性がある。保守党の党首選は、下院の所属議員の15%以上（現在の議席で48名）が党首不信任の署名を非閣僚議員で構成される「1922年委員会」に提出することで手続きが始動、所属下院議員の過半数（現在の議席で159名）が党首不信任に投票した場合、メイ首相の党首辞任が決定され、後継党首の選出プロセスが開始される（図表4・5）。党首不信任の手続きは党規則で1年1回に限られ、メイ降ろしに必要な所属議員の過半数を握っていない強硬離脱派は党首選の開始をこれまで自重してきた。だが、穏健離脱派の間にも政府の離脱方針への不満が広がっており、最後の抵抗に出る恐れもある。仮に後継党首の選出プロセスが開始されれば、次期党首（首相）の発足には数ヶ月を要するとみられ、その間、離脱協議が中断する。その場合、英国政府は来年3月末の協議期限の延長をEU側に求めることになる。

（図表4）英保守党党首選の開始プロセス



(図表5) 英保守党党首選のプロセス



党首選が回避された場合も、その後の合意受け入れの下院採決と合意内容の法制化に必要な上下院採決の難航が予想される。政府の離脱方針に対しては、野党勢が揃って異を唱えているほか、保守党内の強硬離脱派に加えて、穏健離脱派の一部も不満を表明している。さらに、現在検討中のバックストップ案は、関税については英国全体を対象にするが、EUの規則については北アイルランドのみを対象にする。そのため、バックストップが開始されれば、北アイルランドと残りの英国の間で規制の適用範囲が異なる事態が生じる。保守党に閣外協力する北アイルランドの地域政党・民主統一党(Democratic Unionist Party: DUP)はアイルランドの再統一に反対する「ユニオニスト」で、他の英国との一体性が損なわれるバックストップ案への反発を強めている。メイ首相が率いる保守党政権は、DUPの閣外協力で何とか下院の過半数を確保している。英EU間の合意がどのような内容で決着しようとも、保守党とDUPの全下院議員が賛成することはない。ノーディールでも何ら構わないと考える一部の強行離脱派を説得することは望み薄だ。造反議員を最小限に食い止め、一部の野党議員の協力を得ない限り、離脱合意は議会で否決される恐れがある。政府が議会採決を乗り切る方法はただ1つ、政府の離脱方針には反対だが、ノーディールを恐れる党内外の穏健派議員を説得することだ。

当初、保守党の20名程度が合意の受け入れを拒否した場合も、ノーディールを恐れる労働党の10名程度の議員の賛成票を取り付け、下院採決を何とか乗り切れるとみられてきた。だが、保守党の穏健離脱派の間にも政府の離脱方針への反発が広がるなか、バックストップ案を巡ってDUPの協

力が得られるかも不透明となっており、下院採決の票読みは厳しさを増している。保守党の造反議員が20名の場合、DUPが政府方針に賛成すれば、動議可決に必要な労働党の造反議員は12名、DUPが投票棄権に回るとこれが17名に、DUPが反対票を投じるとこれが22名となる（図表6）。保守党の造反議員がここから1名増える毎に動議可決に必要な労働党の造反議員が追加で1名必要な計算となる。保守党の造反議員が30名に達し、DUPが反対票を投じると、労働党の造反者が32名を超えない限り、合意内容は否決される（図表7）。より多くの穏健派議員が政府方針を渋々受け入れるためには、例えば合意内容の受け入れ是非を問う下院動議がいったん否決され、議会審議の難航と再採決で時間切れが迫るなど、ノーディールへの不安が一段と広がる必要があるようだ。最終盤を迎える離脱協議は来年3月末に向けてより一層緊張した局面が続くことが予想される。

（図表6）離脱合意の受け入れ是非を問う下院投票の票読み

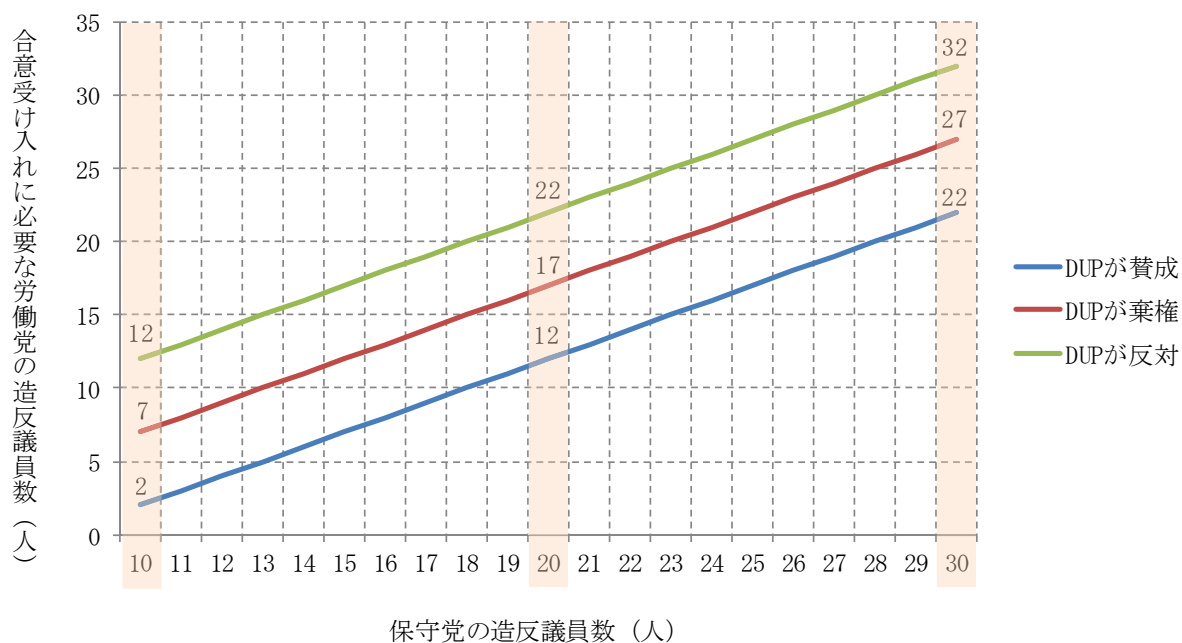
【DUPが賛成】							
	議会構成	DUPが賛成		保守党20名が造反		労働党一部が造反	
		賛成	反対	賛成	反対	賛成	反対
保守党	315	314		294	20	294	20
労働党	257		255		255	12	243
スコットランド人民党（SNP）	35		35		35		35
自由民主党（LibDem）	12		12		12		12
民主統一党（DUP）	10	10		10		10	
シン・フェイン	7						
プライド・カムリ	4		4		4		4
緑の党	1		1		1		1
無所属	8	4	4	4	4	4	4
議長	1						
合計	650	328	311	308	331	320	319

【DUPが棄権】							
	議会構成	DUPが棄権		保守党20名が造反		労働党一部が造反	
		賛成	反対	賛成	反対	賛成	反対
保守党	315	314		294	20	294	20
労働党	257		255		255	17	238
スコットランド人民党（SNP）	35		35		35		35
自由民主党（LibDem）	12		12		12		12
民主統一党（DUP）	10						
シン・フェイン	7						
プライド・カムリ	4		4		4		4
緑の党	1		1		1		1
無所属	8	4	4	4	4	4	4
議長	1						
合計	650	318	311	298	331	315	314

【DUPが反対】							
	議会構成	DUPが反対		保守党20名が造反		労働党一部が造反	
		賛成	反対	賛成	反対	賛成	反対
保守党	315	314		294	20	294	20
労働党	257		255		255	22	233
スコットランド人民党（SNP）	35		35		35		35
自由民主党（LibDem）	12		12		12		12
民主統一党（DUP）	10		10	10		10	
シン・フェイン	7						
プライド・カムリ	4		4		4		4
緑の党	1		1		1		1
無所属	8	4	4	4	4	4	4
議長	1						
定数	650	318	321	298	341	320	319

出所：第一生命経済研究所が作成

(図表 7) 保守党の造反議員数・DUPの協力有無で議会採決を乗り切るのに必要な労働党の造反議員数



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調査研究本部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、第一生命保険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。