

英離脱協議、採決否決後の展開を読む

～白黒はつきりするのはまだまだ先～

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)

- ◇ 15日が有力視される合意受け入れの是非を問う英議会採決は大差で否決される可能性が高い。その後の展開としては、①さらなる譲歩を求めてEUとの協議を継続する、②どのような離脱を目指すか議員間の投票で決する、③意見集約の難航で3月29日の協議期限を延長する、④再投票を視野に離脱を撤回する一などが考えられよう。合意なし離脱の混乱を回避するため、一部の穏健派議員が合意の受け入れに傾こうが、どのような離脱を目指すかを巡って議会の意見集約は難航が予想されるうえ、EU側も合意内容の大幅な見直しに応じる可能性は低い。時間切れのリスクが迫るなか、協議期限の延長や国民投票やり直しの現実味が増す展開が予想される。

■合意受け入れの採決は否決が濃厚

1月14日の週に延期された英国とEU間の離脱合意の受け入れ是非を問う下院採決が迫ってきた。メイ首相とその側近は、クリスマス休暇中も合意の受け入れに反対する与野党議員の説得と、EU側のさらなる譲歩を働きかけてきたが、現時点で目立った成果をあげていない。このまま投票に臨めば、野党議員のみならず、保守党議員の多くや閣外協力する民主統一党(DUP)の大半の議員が反対票を投じるとみられ、大差で否決される可能性が高い。一部の議員からは投票の再延期を求める声も浮上しているが、メイ首相は予定通り来週中に投票を実施する方針を表明している。投票日は9日に決定予定で、15日が有力視されている。

移行期間が終了する2021年末(2020年末までの移行期間+最長1年の延長)までに英国とEU間で新たな自由貿易協定を結び、北アイルランドのバックストップ(移行期間終了までに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開始されない場合の代替措置)が実際に発動されることはないとの約束を、投票前にEU側から取り付けようとしている。英国とEUは既に「2020年末までに新たな将来関係が始まることを確かなものとするために最善を尽くす」との声明を交わしているが、バックストップそのものに期限を設定するのではなく、自由貿易協定の締結に何らかの期限を設定する形で調整を進めている模様だ。

メイ首相はさらに、バックストップの発動時に北アイルランドが英国の他地域と別の規制下に置かれる(バックストップでは英国全体がEUの関税同盟に事実上残留するが、北アイルランドのみEUと同じ規制体系に残り、英国の他地域はEUの規制に従わない)とのDUPや北アイルランド産業界の不安を緩和するために、万が一バックストップが開始される場合にもアイルランド海(北アイルランドが位置するアイルランド島と英国の他地域が位置するグレート・ブリテン島を隔てる海)で新たな規制管理が発生しないようEUの規制を部分的に受け入れることを計画している。加えて、バックストップを開始するか否かといつまで続けるかの判断を下院採決に諮る方針を提案す

ることも検討している（但し、EU側は英国の一方的な判断でバックストップを停止することを認めない基本姿勢を崩すことはない）。こうしたメイ首相の説得工作も、保守党内で100名超に上る合意受け入れに反対する議員の多くを翻意させることにはつながらない模様だ。メイ首相は6日のテレビ番組で「否決されれば英国は未踏の領域に入る」と警告し、政府の離脱案に賛成するように訴えたが、このままでは投票否決は避けられそうにない。

■投票否決後の展開は？

投票延期前の議事運営に準ずれば、5日間の集中審議の後（今回は9日に開始予定）、下院議長が議員の提出した修正動議を6つまで選択（複数の修正動議を集約することも可能）、合意受け入れの是非を問う採決に先駆けて修正動議に関する採決を実施することが予想される。議会がこうした修正動議を可決しても政府がそれに従う法的拘束力はないが、修正動議の内容がもはや合意受け入れに反すると判断される場合には、政府の離脱協定の批准を妨げるかを巡って法的論争に発展する恐れがある。

議会が合意内容の受け入れを拒否する場合、政府は21日以内に今後の行動計画を議会に説明し、7日以内に関連動議を提出しなければならない。従来、動議の内容は政府の行動計画に対して賛成や反対の意見を表明しない中立的なものとされ、議会は政府の動議に修正を加えることができないと解釈されてきた。だが、昨年12月初旬に保守党のグリーン議員による修正法案が可決したことで、合意受け入れを拒否した場合に議会在政府の動議に修正を加えることが可能となった。こうした議会の修正動議にも法的拘束力はないが、政府がそれを無視することは政治的に困難とみられる。

「合意なし離脱」による混乱回避に向けた政府や議会の動きも活発化している。209名の超党派議員は7日、合意なし離脱の回避を求める署名をメイ首相に提出し、8日に首相と会談を持つ。8日には超党派の親EU議員が提出した財政関連の修正動議の採決が予定されている。この修正案は、EU離脱の合意案を議会が受け入れるか、協議期限を延長するか、議会の過半数が合意なし離脱を支持する場合を除き、税を変更する財務省の権限を制限する内容だ。修正法案が可決され、万が一、合意なし離脱となれば、物流網の寸断や生活物資の不足など国民生活への影響に加えて、米国が現在直面する政府機関の閉鎖につながる恐れもある。多くの議員が修正法案に賛成票を投じる可能性が高く、合意受け入れの是非を問う下院採決直前での敗北を避けるため、メイ首相も修正案の受け入れに傾いていると伝えられる。この他にも、政府は7日、閣内に緊急対策の策定に取り組む委員会を設立することを決定した。また、合意なし離脱時に通関業務の遅れと大渋滞が予想されるドーバー港（英国最大の港）では7日、89台のトラックが参加し、迂回路や近隣の未使用飛行場での一時待機の予行演習を行った（但し、ドーバー港を利用するトラックは1日当たり約1万台とされ、十分な予行演習となったかは疑わしい）。

■合意なし離脱が起こるとすれば偶発事故

メイ首相に議会やEUを説得する突破口は見当たらない。採決延期後の事態の膠着を踏まえれば、合意なし離脱への不安が高まったとしても不思議ではない。ただ、筆者の考えでは、合意なし離脱が実際に起きるとすれば、①何らかの理由でメイ首相が退陣し、後継党首に強硬離脱派が就任する場合か（昨年12月の党首信任で当面その可能性は低下した）、②今後の議会審議での投票の読み違

い（過去の離脱関連法案の議会審議でも、事前の票読みに反して政府方針が否決されたケースがある）など偶発的な事故の場合に限られよう。議会はどのような離脱を目指すかを巡って意見集約ができずにいるが、一部の強硬離脱派を除けば合意なし離脱の回避で一致している。

合意受け入れ拒否時に政府がどのような行動計画を策定するかは現時点で不明だが、議会関与の度合いが強化されたことで、最終的には合意なし離脱の回避に向けて動くことが予想される。その場合の選択肢としては、①さらなる譲歩を求めてEUと改めて協議の場を持つ、②どのような離脱を目指すかを巡って議員間で投票を行う、③意見集約の難航から、3月29日夜11時の協議期限の延長を求める、④再投票を視野に離脱を撤回する（欧州司法裁判所は昨年12月10日、EU条約に基づく離脱の通告を当該国が一方的に取り消すことが可能であるとの法的見解を発表した）—などが考えられよう。

■野党の内閣不信任案は不発に終わりそう

下院採決が大差で否決された場合、メイ首相の責任問題に発展する恐れがある。だが、昨年12月中旬に行われたメイ首相に対する保守党の党首不信任投票が信任200・不信任117で否決されたため、保守党の内規により、1年間は新たな党首不信任を提起することはできない。採決がどの程度の大差で否決されるかにもよるが、メイ首相のこれまでの行動原理をみる限り、自ら首相の座を途中で投げ出すとは思えない。また、労働党のコービン党首が前倒し解散・総選挙を目指して内閣不信任案を提出する可能性もあるが、昨年末に提起した首相不信任案（内閣不信任案と異なり解散・総選挙につながるものではなく、コービン氏の事態静観に対する労働党内の不満解消や将来の内閣不信任案提出を見据えた保守党議員の反応を探る目的で提起したものとみられる）には、メイ首相の離脱方針に批判的な保守党内の強硬離脱派も同調せず、今回も不発に終わる公算が大きい。

万が一、内閣不信任案が議会の過半数で可決された場合には、いったん離脱期限を延期したうえで総選挙に臨むとみられ、そのこと自体が合意なし離脱のリスクを高めるものではない。ただ、その場合には、①2022年の議会任期満了までに党首を辞任する意向を表明したメイ首相が前倒し総選挙時に党首として出馬するのか、②メイ首相の退任時に誰が保守党を率いるのか、後継党首がどのような離脱方針で協議に臨むのか、③労働党が政権を奪取する可能性とその場合の政策運営や離脱方針—といった新たな不透明要素が浮上することになる。

■どのような離脱を目指すかの意見集約は難航

EU側は引き続き合意内容の見直しに応じない構えを崩していないが、首脳間や実務レベルでの対話を継続しており、一段の歩み寄りを示唆する余地はある。ただ、この段階で本格的な再協議に応じる可能性は低く、「北アイルランドのバックストップが時限措置である」とのメイ首相の主張を側面支援する程度の内容にとどまろう。形ばかりの譲歩に英国議会が納得するとは思えないが、合意なし離脱への不安の高まりが一部の穏健派議員の翻意を促すことにつながろう。場合によっては、EU側から漸進的な譲歩を引き出しながら、2回、3回と投票を繰り返す可能性もある。時間切れが迫るとともに、穏健離脱派を中心に合意の受け入れに傾く力学が働くことになる。

合意受け入れ否決後にどのような離脱を目指すかの議員投票を行う場合、親EU派が主張する「ノルウェー型」（単一市場に残留する、最近では「単一市場2.0」と呼ばれることもある）や後述

する再投票、強硬離脱派が主張する「秩序立った合意なし離脱」（混乱回避のための準備をしたうえでEUと合意を交わさずに離脱し、WTOの最恵国関税でEUを含めた他国と貿易を行う）、離脱派が主張する「カナダ型」（EUと包括的な自由貿易協定を結ぶ、秩序立った合意なし離脱とセットで主張する離脱派も多い）、メイ首相の離脱案（財と農産品のみ関税同盟に事実上残留する）などが選択肢となろう。

ただ、こうした類型はあくまで便宜的なもので、各議員によって主張する具体的な中身は千差万別だ。仮に最多の支持を得た離脱方針に軌道修正するにしても、個別論点での意見衝突が予想される。しかも、どのような離脱を目指すかは、移行期間中に開始する将来関係協議で改めてEUと協議することも可能だが、その内容次第では昨年11月に基本合意を交わした「離脱協定」と「将来関係の政治宣言」も見直しが必要となりかねない。国内の意見集約がどうか出来たとしても、EU側がこうした見直しに応じるかは別問題だ。

■協議期限延長で延長戦突入も視野に

国内の意見集約やEU側との再協議は難航が予想され、合意なし離脱による混乱を回避するため、いったん3月29日午後11時の協議期限の延長を求める可能性も高まっている。メイ首相の退陣による保守党党首選や内閣不信任案可決による議会の解散・総選挙が行われる場合も、協議期限の延長が必要となり、このシナリオに含まれる。協議期限の延長は約束した期日に離脱できないことを意味し、国民投票の結果を踏みにじる行為として離脱派の議員や国民の反発を買うことが必至だ。メイ首相は表向きは協議期限延長の可能性を否定しているが、英政府の関係者が延長の可否と条件を巡ってEU側と非公式に接触しているとの報道もある。協議期限の延長は英国を除くEU加盟国の総意で決定され、EU側はこれまで、英国内の法案審議や政治プロセス（総選挙や再投票など）に時間が必要な場合の短期間の技術的な延長には応じる構えをみせている。ただ、延長を認める場合もEUからの離脱意思を表明している英国が5月下旬の欧州議会選に参加することには批判的な意見も多い。延長後の期日が欧州議会選にかかる場合、英国の選挙参加を法的に禁止することは難しいとされる。新たな欧州議会が召集される7月6日が延長期限に設定するとEU関係者の発言もある。国民投票の再実施などの場合、より長期間の期限延長が必要になる。

■やり直し投票を求める声は高まっているが・・・

親EU派を中心に国民投票の再実施を求める声が高まっているが、再投票に至る道のは簡単ではない。「一生に一度」と銘打ち、民主的な手続きに基づいて行われた投票を、離脱も実現しないまま数年後にやり直すとなれば、どのような批判が待ち受けているかは想像に難くない。さらに、2016年の国民投票では法案審議に7ヶ月、投票準備に6ヶ月を要した。確かに最近の世論調査では残留支持が離脱支持を逆転しているものの、再投票までの経済・政治情勢、質問の内容（二択か三択か）、投票キャンペーンの巧拙（2016年の国民投票時の熾烈なキャンペーンを思い起こしたい）によって、結果はどちらにも転び得る。また、再投票となれば、その是非を問う総選挙の実施やメイ首相が退任することも考えられる。その場合、強硬離脱派が後継党首となり、前回と異なり（閣内で自由意思による投票を認めたが、当時のキャメロン首相は残留を訴えた）、政府の投票キャンペーンが離脱寄りに傾く可能性もある。

再投票に至るプロセスとしては、合意の受け入れ是非を問う投票が否決された後、どのように離脱するかを巡って議会の意見集約が難航し、もはや国民に信を問う以外にないとして、与野党の親EU派が結集することで投票実施を求める動議が議会で可決されるケースが考えられよう。恐らくメイ首相はEU離脱に失敗した首相としてではなく、EU離脱を成し遂げた首相として後世に名を残したいと考えているだろう。首相が自らイニシアティブを取って再投票に方針転換する可能性は低い。再投票の実施には最低でも1年近い時間を要するため、協議期限の延長が必要となる。ひとまず離脱意思を撤回したうえで再投票する方法もあるが、再投票を経ずに離脱意思を撤回すれば離脱派の厳しい反発が避けられない。再投票の結果を踏まえて離脱を撤回するか否かを判断する方が現実的だろう。

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。見通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。