

## 仕切り直しの英離脱協議

～バックストップの見直し余地は？～

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)

- ◇ 英国議会は29日、議会主導での協議期限延長を可能にする修正動議を否決した一方、北アイルランド・バックストップの変更を求める修正動議を可決。メイ首相はバックストップ変更でEU側と近く再折衝を開始、2月14日を目処に合意受け入れの是非を問う二度目の下院採決を行う方針。バックストップの終了時期や終了方法を付帯文書や附則で合意する案が英EU双方で受け入れ可能かは予断を許さない。二度目の下院採決も否決されれば、政府は協議期限の延長に舵を切る展開が予想される。期限延長後も協議の膠着が続く場合、合意なき離脱や協議期限の再延長よりも、国民投票のやり直しの可能性が高まろう。

29日に行われたメイ首相の今後の離脱協議方針に関する採決は、投票前日に追加されたものを含めて計15本の修正動議のうち(28日の議会発表資料では14本だった)、下院議長の判断で7本の修正動議が審議・採決に諮られた(図表1)。このうち、「合意なき離脱」の回避を要請するSpelmanの修正動議が政府方針に反して可決され、政府が投票支持を呼び掛けた北アイルランド国境管理のバックストップを別の案に変更するBradyの修正動議も賛成多数で可決した。他方、協議期限の延長を要請するReevesの修正動議、協議期限延長を法的に拘束するCooperの修正動議、議会で様々な代替案の審議・採決を可能にするGrieveの修正動議、労働党の代替案や国民投票のやり直しを審議するCorbynの修正動議、協議期限延長と合意なき離脱の回避を求めるBlackfordの修正動議は何れも否決された。

(図表1) 英国のEU離脱手続きに関する1月29日の修正動議

主な提案者(政党)	主な内容	投票結果
Corbyn(労働党)	合意なき離脱を回避するため、①関税同盟残留、②国民投票のやり直しを含む代替案を検討・採決する時間を確保	賛成296・反対327で否決
Blackford(SNP)	協議期限の延長、合意なき離脱回避、スコットランド住民の残留意思を尊重を要請	賛成39・反対327で否決
Grieve(保守党)	協議期限までの6日間(2/12・26、3/5・12・19・26)の下院の審議内容を議会が決定、※修正動議に具体的な記載はないが、議会が要求する様々な代替案の審議・採決を行う	賛成301・反対321で否決
Cooper(労働党)	2/5に協議期限の延長を要請する法案(2/26までに下院が合意案の受け入れを承認しない場合、首相に2019年末まで協議期限の延長を要請する内容)の審議時間を確保	賛成298・反対321で否決
Reeves(労働党)	2/26までに下院が合意案の受け入れを承認しない場合、首相に協議期限の延長を要請	賛成290・反対322で否決
Spelman(保守党)	合意なき離脱の回避を要請	賛成318・反対310で可決
Brady(保守党)	バックストップを別の案に変更することを要請	賛成317・反対301で可決

出所:英議会資料より第一生命経済研究所が作成

Spelman の修正動議は、政府の行動を縛るものではなく、合意なき離脱回避を約束する具体的な方法を示すものでもない。ただ、合意なき離脱の回避が議会の多数意見であることが改めて確認されたことで、一定の安心感を提供することにつながろう。議会主導で協議期限延長を進める Reeves と Cooper の両修正動議が否決されたことは、ややポンドの失望売りを招いているが、後述する通り、協議期限延長の線がなくなった訳ではない。メイ首相は向こう 2 週間以内に期限延長是非を改めて議会で審議する時間を設けることを表明している。

修正動議の結果を受け、メイ首相は北アイルランド・バックストップの変更を EU 側と再折衝し、2 月 14 日頃を目処に（13 日や 14 日が有力視されている）合意内容の受け入れ是非を問う二度目の下院採決（meaningful vote）に臨む方針だ（図表 2）。バックストップの見直しが議会の支持を得た事実を EU 側に突きつけ、追加の譲歩を勝ち取ることを目指している。Brady の修正動議はバックストップの具体的な修正案を示すものではなく、英政府は、①終了期限を定める、②終了手順を定める、③技術活用による解決策などを検討しているようだ。EU 側は離脱協定の見直しには応じない構えを崩しておらず、①と②については付帯文書や附則などの形式を採り、離脱協定自体の見直しを回避することが検討されそうだ。付帯文書や附則は法律文書のため、英国議会に対しては、バックストップが恒久措置でないとの約束を法的拘束力のある形で取り付けたと説明することが可能となる。EU 側は過去にも条約締結が暗礁に乗り上げた際、付帯文書や附則を用いて事態の打開を図ったことがある。

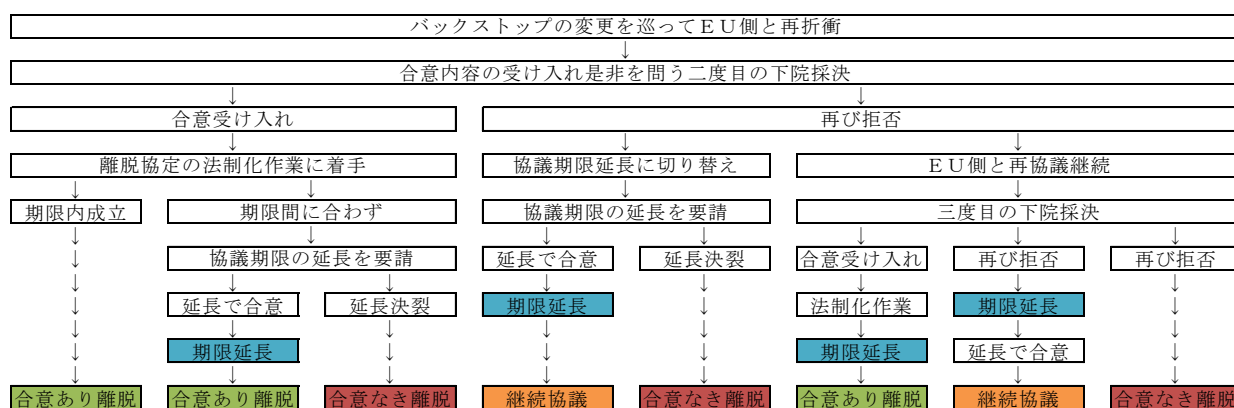
アイルランド政府が納得する曖昧な文言であれば、付帯文書や附則での合意を受け入れる余地はある。③については、修正動議の採決直前に、保守党のモルトハウス議員が提案した新たな代替案が浮上。保守党の強硬離脱派と穏健離脱派の双方、閣外協力する北アイルランドの地域政党・民主統一党（DUP）などが支持を表明している。当初、Brady の修正動議の表現が曖昧すぎると批判していた強行離脱派が採決で賛成票を投じたのも、新たな代替案（モルトハウス案）を念頭に置いてのことだろう。同案は採決当日の閣議でも取り上げられ、強行離脱派の協力取り付けを意図してか、同案に懐疑的とされるメイ首相も議論を歓迎した。現地メディアに掲載された文書によれば、モルトハウスの案は 2 段構えの構成で、向こう 3 年以内に EU との間でカナダ型の自由貿易協定を締結することを約束、そのために 2022 年末まで移行期間を 1 年延長、北アイルランドの国境管理は技術活用を通じて解決する。こうした提案が EU 側から拒絶された場合の次善策として、無秩序でない形で WTO ルールに基づく貿易に移行するため、減額した離脱精算金を支払うことで 2022 年末までの移行期間を設定、北アイルランドの国境管理は技術活用を通じて解決する一ことを主張する。だが、同案は離脱協定の大幅な見直しが必要なばかりか、EU 側が過去に有効な解決策ではないと突っぱねた技術活用案や、離脱精算金の性質を巡る過去の議論を蒸し返す内容で、EU 側の反発は避けられない。

したがって、近く始まる EU との再折衝では、①と②を付帯文書や附則で合意を交わす案が軸となりそうだ。こうした案は昨年 12 月や今年 1 月にも検討され、当時と状況は余り変わっていない。ただ、EU 側も合意なき離脱を回避したい点では一致しており、時間切れが迫ってきていることもあり、焼き直し案が英国の議会採決を乗り切る目処が立つのであれば、譲歩の余地はある。EU 側も追加譲歩の余地は限られており、英国議会を通る可能性がない無駄な譲歩提案をする余裕はない。強硬離脱派や DUP がモルトハウス案にどこまで固執するか、バックストップが恒久的でないとの確証をどこま

で得られる妥協案になるかが鍵を握ろう。双方が十分に歩み寄れば、2月14日前後の二度目の下院採決で、バックストップを微修正した合意案の受け入れが決まることになる。その場合、離脱協定を実行に移すために必要な上下両院の法制化作業に着手し、3月29日の協議期限までに批准作業が終わりそうにないのであれば、法制化に必要な時間を確保する目的で短期間の協議期限延長をEU側に求める展開が想定される。

他方、二度目の下院採決も否決された場合、三度目の正直を目指してメイ首相がEU側とバックストップの再々折衝を行うことは難しくなる（何度やっても変わらない）。その場合、今回否決された修正動議も含めた代替案の再検討が行われ、協議期限が延長される可能性が高い（様々な代替案を議会で検討しても議会の過半数が支持する案はみつからないため）。この場合、より長期の期限延長が必要となり、延長期間や条件、追加の予算拠出などを巡って、延長協議も難航が予想される。さらに、延長後も解決策が見つかるとは限らない。その際、EU側は再延長に難色を示す可能性が高い。そこで改めて妥協に向かう議員が増えて、何度目かの修正後の政府案の受け入れに傾くか、それでも議会が受け入れを拒否する場合、いよいよ国民投票のやり直しが検討されることになる。

(図表2) 3月29日までに予想される英EU離脱シナリオ



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。