

英離脱協議、決断の時が迫る

～逃げ水のような離脱合意～

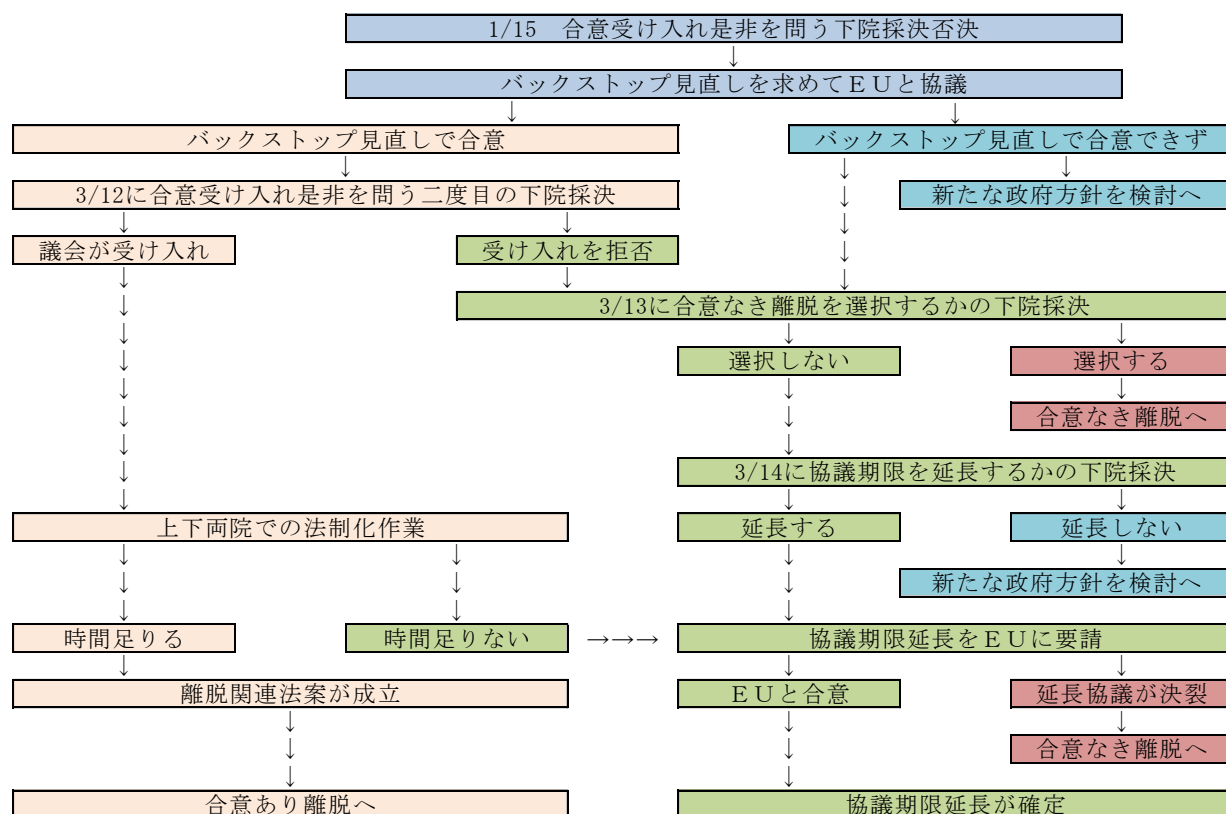
第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部
 主席エコノミスト 田中 理 (TEL:03-5221-4527)

◇ 協議期限まで25日を切った英国では、“離脱なし”を恐れる強硬離脱派に態度軟化の兆しがみられる一方で、英EU間のバックストップ見直し協議が強硬離脱派の意図する方向から乖離し始めている。12日までにバックストップの時限性を法的に保証する方法で合意し、与野党の強硬離脱派がそれを受け入れるかは引き続き予断を許さない。議会を突破する道のりはある程度みえてきたが、それが来週になるのか、延長後になるのか、現時点では後者が有力となりつつある。

来週は英国のEU離脱協議が重要局面を迎える(図表1)。協議期限まで25日を切った現在、英国政府は12日までに合意の受け入れ是非を問う二度目の下院採決を行うことを目指し、北アイルランドのバックストップ見直しに向けたEUとの協議を続けている。12日までに英EU間で何らかのバックストップの見直し案で合意に達し、修正後の合意案を議会が受け入れた場合も、離脱協定の法制化に必要な時間が足りないため、短期間の協議期限の延長が必要になろう。12日までに見直しで合意できなかつたり、議会が改めて修正後の合意案の受け入れを拒否した場合、メイ首相は13日に合意なき離脱の是非を問う下院採決を行うことを約束している。過去の類似採決の結果から判断して、議会は合意なき離脱を拒否する公算が大きい。その場合、14日に協議期限延長の是非を問う下院採決が行われる。メイ首相は3ヶ月程度・1回限りの延長を想定しているが、より長い延長期間や国民投票のやり直しを求める修正動議が提出されることが予想される。何れのシナリオとなった場合も協議期限の延長が必要で、それには英国を除くEU加盟国の総意が必要となる。21-22日の欧州首脳会議での延長合意を目指すか、延長条件での折り合いがつかなければ、29日の協議期限ぎりぎりまでずれ込む可能性もある。

昨年11月に英EU間で合意したバックストップ案は、2020年12月末までの移行期間中に南北アイルランド国境管理の最終的な解決策が見つからない場合、英国全体がEUの関税同盟に事実上残留する内容だ。ひとたびバックストップが発動すれば、英EU間で最終的な解決策で合意するまでは、それが継続する。EU側が拒否権を発動し続ければ、半永久的に関税同盟に残留する恐れがある。EU加盟国の英国は現在、EUの政策決定に参加でき(国益に沿った要求が可能)、自らの意思でEUから離脱することが認められている。ところが、バックストップ発動時は既にEUから離脱しているため、EUの政策決定に参加できないばかりか、自らの意思でバックストップから抜け出すことができない。さらに、関税同盟に事実上残留することでEUの域外共通関税の適用対象となり、第三国との自由な通商交渉を行うことができず、EUが第三国と交わした通商協定に基づき、第三国からのアクセスを拒否することができない。これでは、EUから離脱した筈なのに、半永久的にEUの属国になるとの不満が英国内にはある。

(図表 1) 3月29日の英EU離脱協議期限までのシナリオ



出所：第一生命経済研究所が作成

EU側もこうした英国側の事情にある程度配慮し、バックストップが一時的なものであるとの声明を発表しているが、EUの一体性を脅かす例外を認めることをあくまで拒否している。また、バックストップは本来、最終的な解決策が見つからない場合の保険のプランなため、あらかじめ終了期限を設ければ保険の意味をなさなくなる。最終的な解決策が見つからないにもかかわらず、バックストップが終了してしまう恐れがあるためだ。EU側はそうした無責任な約束はできないとし、離脱協定自体に時限性を保証する文言を追加することを拒否している。ただ、このままでは英議会が合意を受け入れる目処が立たないことから、例えば付帯文書や附則の形でバックストップの時限性を法的に保証することや、法的拘束力のない「将来関係の政治宣言」の中にバックストップに代わる解決策に関する言及を盛り込むことなどが英EU間で検討されている。

英国側は当初、①バックストップにあらかじめ終了期限を設定する、②英国が一方的にバックストップを終了する仕組みを整備する、③バックストップを撤回し、技術活用による解決を目指す3つの修正案を主張していた。このうち③の技術活用案については、技術的に未熟と過去にEU側から拒否された内容に類似しており、最終的な解決策を探る一環で今後も検討を継続する形で、今回の見直し案からは早々に除外された。英国のコックス法務長官はこれまで①と②を軸に交渉を進めていたが、4日付けのテレグラフ紙は同長官が①と②の修正案を断念したと報じている。代わりに同長官は、英EU間の合意に基づきバックストップを終了する調停パネルの設置を求めている。このパネルがEU法（欧州司法裁判所）の管轄外となるか、管轄内となるかを巡って、英EU間の

対立が続いている模様だ。12日までの合意を目指し、コックス法務長官は5日に再びブリュッセル入りすることが報じられている。法務長官はバックストップの時限性が法的に保証されているかの法的助言を行う立場にあり、議会が政府方針を受け入れるか否かの判断に大きな影響力を持つ。

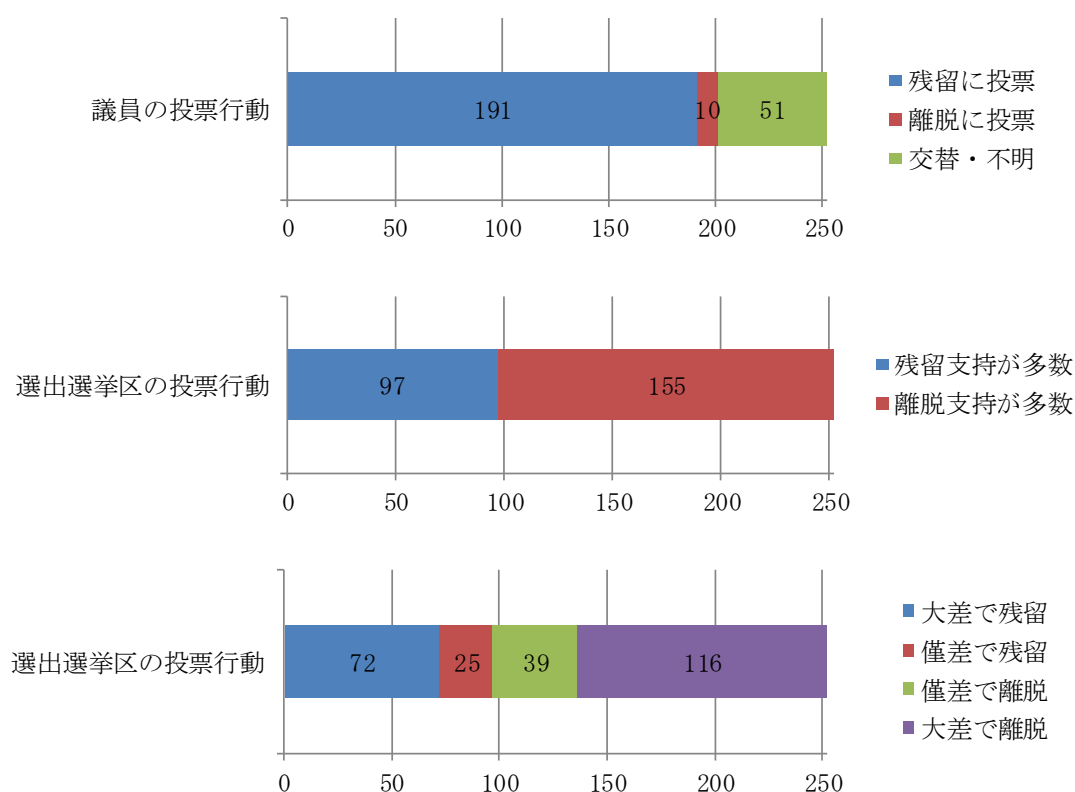
英保守党内の強硬離脱派や閣外協力する地域政党（DUP）は、当初バックストップ自体の撤回を求めて③を主張していたが、ここにきて法的保証を受け入れる形に態度を軟化し始めている。強硬離脱派が態度を軟化させている背景には、合意なき離脱の回避や協議期限延長を求める議会内の動きが活発化しているほか、野党・労働党が国民投票のやり直しを求める方針に転換したことを受け、“離脱なし（ノー・ブレッグジット）”の恐れが高まっていることがある。まずは離脱を確定したうえで、離脱後に始まる将来関係協議で自らの主張を通していく方が得策との判断が働き始めている。ただ、法的保証を無条件で受け入れるつもりはなさそうだ。強硬離脱派は4日、バックストップの見直しを受け入れる3条件として、①離脱協定の文言を明確に無効化する、明白な表現で、法的拘束力があり、条約に類似したレベルの条項であること、②単にバックストップの時限性を再強調・再解釈する以上の強い文言で、それが無期限に耐えうるとのコックス法務長官の法的助言が得られること、③バックストップの期限設定や出口の手順を設けるなど、EUとの通商協議（この一環で南北アイルランド国境管理の最終的な解決策をみつける）が失敗に終わった場合に、明確で無条件にバックストップを抜け出すルートを確保すること—を要求した。強硬離脱派は法律家出身の8議員が、コックス法務長官が近くまとめる予定の見直し案がバックストップの時限性を法的に保証するかどうかを判断するとしている。ただ、前述の3条件と照らし合わせて考えると、同長官が現在EUと協議している調停パネルがこうした条件を満たすかは疑わしい。

では、二度目の合意受け入れの是非を問う下院採決の行方をどう読むか。12-14日に3回の投票を約束した政府の協議方針は2月27日に賛成502・反対20で可決されたが、80名超の強硬離脱派、閣外協力するDUPの大半の議員、労働党内の強硬離脱派の一部が投票を棄権した。棄権票を投じた議員は協議期限の延長に否定的だが、バックストップの見直し案次第では政府案の受け入れに傾く可能性がある。他方、反対票を投じた“超”強硬離脱派の20名はいかなるバックストップの見直し案にも応じない可能性がある。また、初回投票で反対票を投じた118名の保守党議員のうち10名程度はEU残留を希望する親EU派で（うち3名は離党）、こちらも離脱を前提とする政府案を受け入れることは望めない。仮に残りの強硬離脱派と穏健離脱派、閣外協力するDUPの10議員が政府案の支持に回ったとしても、初回投票での230票差を覆すには20名余りが足りない計算となる。一部の野党議員の協力が必要となる。そこでメイ首相が狙いを定めるのが、労働党内の離脱派寄りの議員だ。労働党議員の大多数は国民投票で残留に投票したが、イングランドの地方選出議員の多くは離脱支持者が多数の選挙区を抱える（図表2）。首相は労働党議員の懐柔に向けて、環境問題や労働者の権利保護への取り組みを強化する姿勢を示しているほか、4日には地方労働者の職業訓練に160億ポンドの予算を充てる方針を明らかにした。恩恵を受ける自治体の多くは、離脱支持者が多数を占め、労働党議員の選出選挙区と重なる。こうした選挙区から選出された労働党議員の間からは、国民投票のやり直しを求める党の方針転換に批判的な声が出ており、政府案に賛成する可能性がある。

このように数合わせの上では、修正後の合意案が議会を通る可能性も徐々に高まりつつある。ただ、伝えられるバックストップ見直し協議の方向性と強硬離脱派の3条件との溝はまだ大きそうだ。強硬離脱派が来週にも名誉ある撤退を決断するか、さらなる譲歩を求めて延長戦入りを覚悟するか、

現時点では後者の可能性の方がやや高いように思える。12日の投票時点で労働党の強硬離脱派議員が政府方針の受け入れに傾くかも見通せない。12日の投票はあくまで修正後の合意案の受け入れ是非を問う採決で、政府案の受け入れと国民投票のやり直しの選択を迫る投票ではないためだ。12日の投票が否決された場合、14日の採決で政府は協議期限の延長に舵を切ることになる。その場合も政府はバックストップ見直しでのEUとの協議を同時並行で継続することが予想される。14日の議会採決で協議期限の延長が固まることが、強硬離脱派の合意受け入れに向けた譲歩の確率を高めるほか、同時に予定される修正動議の採決で労働党が国民投票のやり直しを求めることで、労働党内の離脱派議員の翻意につながる可能性がある。二度目の合意受け入れの下院採決が否決された場合、政府は改めてEUとバックストップ見直しで再交渉し、29日の離脱期限までに三度目の合意受け入れの下院採決を行うとの観測も浮上している。土壇場での決着も含めて、月末までには様々な動きが出てきそうだ。土壇場での合意受け入れと法制化に必要な短期間の協議期限延長で合意すれば、合意なき離脱の不安は完全に払拭される。この段階での合意受け入れが見送られ、3ヶ月程度の延長戦に入れば、6月末に向けて合意なき離脱の不安が再び高まることが予想される。再々延長のハードルは高く、今回と違って協議期限延長という逃げ道がないためだ。退路が絶たれることが合意への近道だが、それは合意なき離脱への不安を伴うことになる。

(図表2) 英労働党の現職議員と選出選挙区の2016年国民投票での投票行動



出所：英議会資料より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。