

正念場を迎えるブレグジット交渉

EU首脳会合は進展なし、英下院での投票が重要

欧米調査部上席主任エコノミスト

吉田健一郎

03-3591-1265

kenichiro.yoshida@mizuho-ri.co.jp

- 10月17・18日のEU首脳会合では、アイルランド島の国境問題が解決しなかったことから、離脱協定の合意承認は見送られた。しかし、移行期間の延長が新たな選択肢として浮上した。
- アイルランド島の国境問題は現在3段階のシナリオで話し合われており、このうち英・EU間で合意が形成できなかった場合の「バックストップ（保証案）」が問題となっている。
- 離脱協定交渉の先行きは不透明で、決裂のリスクがある。鍵を握るのは英国とEUとの合意よりも、EUとの合意を英下院が承認できるかどうかであろう。

1. EU首脳会合は進展せず。移行期間の延長案が浮上

英国の欧州連合（EU）離脱（ブレグジット）を巡る交渉が佳境を迎えている。10月17・18日に開催されたEU首脳会合では、英国を除く27カ国でブレグジットに関する集中討議が行われた。しかし、アイルランド島の国境問題で英・EU間の事前合意が得られていなかったこともあり、今回の首脳会合における離脱協定の合意承認は見送られた。

EUのドナルド・トラスク大統領は、首脳会合後の記者会見において、今までのところ十分な進展が見られないとしつつも、「前向きな精神」で議論を進め、交渉に進展があればEU臨時首脳会合を開催する方針を確認した。また、アイルランド問題の解決の難しさに鑑み、移行期間を延長する可能性について、もし合意を達成するのに必要と英国が判断するならば、前向きに考えることを表明した。

メイ首相はトラスク大統領の記者会見の前日にインタビューに応じ、移行期間は必要があれば延長可能と述べたが、まだ移行期間延長を正式に要請してはいない。

意見の相違がみられるアイルランド島の国境問題とは、「ブレグジット後もアイルランド島には国境を設けない」という英・EU間の約束をどのように実現するのかという難問だ。以下、もう少し詳しく説明を加えていきたい。

図表1 EU首脳会合のポイント

トラスクEU大統領の記者会見(10/19)

- ・ブレグジット交渉については今のところ十分な進展がみられない
- ・交渉は前向きな精神で今後も継続し、進展が見られれば、臨時首脳会合を招集する
- ・移行期間の長さについては、英国から要求があれば前向きに検討する

メイ首相のインタビュー(10/18)

- ・移行期間は必要があれば「数カ月 (for a few months)」延長可能だが、今の所、実現しないと予想している。

(資料)EU、BBCよりみずほ総合研究所作成

2. アイルランド島の国境問題は怎么样了のか？

(1) 3段構えで話し合われているアイルランド島の国境問題

英国とEUは、2017年12月の共同報告書の中で、英領北部アイルランドとアイルランド共和国の国境には如何なる「ハード・ボーダー（物理国境）」も設置しないことに合意した。これはアイルランド島に平和維持という固有の問題が存在する為であり、共同報告書では、「ハード・ボーダーの非設置」という目標の実現に向け、3段構えのシナリオが示された。

第一のシナリオは、英・EU間の将来関係を定めた新協定の中で、包括的にアイルランド島の国境問題についても解決を目指すというものだ。第二のシナリオは、新協定の枠組みの中ではアイルランド島の国境問題が解決されなかった場合に備え、英政府が「特別な解決策（specific solution）」をEUに提案することである。第三のシナリオとは、英政府とEUが「特別な解決策」を得られなかった場合に備えた保証案の策定である。この第三のシナリオは、「バックストップ（保証案）」と呼ばれ、離脱協定の中に法的拘束力を持つ文書として盛り込まれることとなった。バックストップを設置することに英政府とEUは合意しているが、その内容で意見が割れている。

第一のシナリオは最も優先されるもので、英・EUが将来、関税同盟を結べばアイルランド島の国境問題は解決される。しかし、英国とEUが自由貿易協定（FTA）を締結した場合、アイルランド島内の国境で通関手続きが発生することから新協定の枠組みだけではアイルランドの問題は解決せず、第二のシナリオが発動される。

もっとも、第一、第二のシナリオは、これから協議が始まる新協定が前提であるため、第三のシナリオであるバックストップ案が先に協議され、離脱協定に盛り込まれることとなった。冒頭で述べたとおり、今回のEU首脳会合では移行期間の延長案が新たに浮上したが¹、これは、第一または第二のシナリオの実現可能性を高め、第三のバックストップ案実現の可能性を低下させるための措置と言える。

(2) 英政府とEUのバックストップ案とは

英政府のバックストップ案は、2020年末の移行期間終了後、英国全体をEUの関税同盟に「一時的（temporary）」に残留するというものだ²。この案であれば、英国全体がEU関税同盟にとどまることになるため、アイルランド島のハード・ボーダー出現は阻止できる。但し、ここで問題となっているのは、英政府のバックストップが「一時的」とされていることだ。これは、バックストップが恒久化してしまう事を懸念する離脱強硬派にメイ政権が配慮したものである。この期間がどのくらいの長さになるかは現時点では不明だが、これでは期間が終了した後の対応が考慮されておらず、バックストップとして機能しているとは言えないため、EUは反発している。

他方でEUのバックストップ案は、2020年末の移行期間終了後、北部アイルランドだけをEU関税同盟および、単一市場に繋ぎとめておくという案である。バルニエ首席交渉官は、10月に欧州議会で行われた演説の中で、EUは、英本土から北部アイルランドに送る財について、事前にオンラインで通関手続きを済ませるという案を提案した。英本土から北部アイルランドに向かう財について事前に通関手続きを済ませておけば、北部アイルランドとアイルランド共和国の国境では、通関手続きは不

要となる。

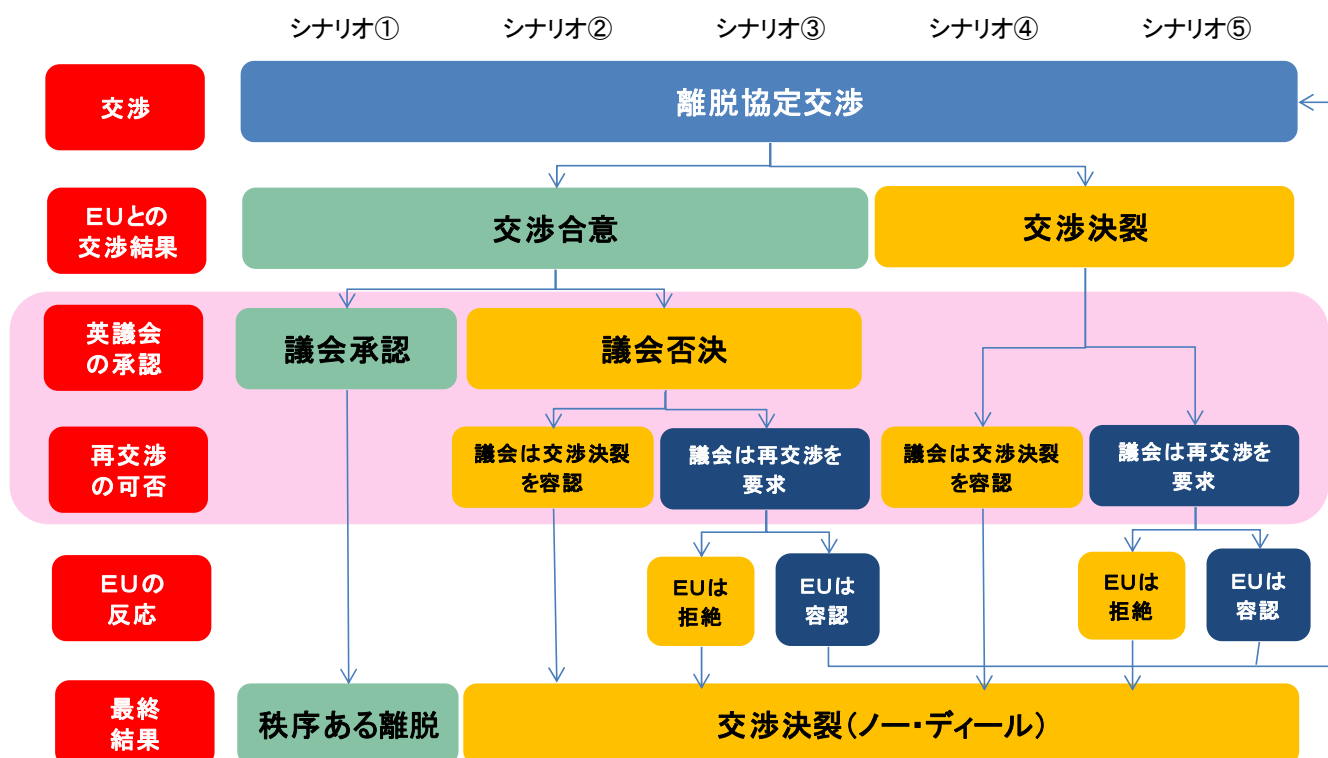
EU側のバックストップ案で問題と思われるのは、非関税障壁に関する提案だ。バルニエ首席交渉官は、動植物検疫などがEU基準に照らして適正かどうかという規制面のチェックについては、北部アイルランドと英本土の境界となるベルファストやラーンといった北部アイルランドの港で行われるべきであると述べている³。北部アイルランドの地域政党で、英国との一体性維持を主張する民主統一党（DUP）はこの点に反発している⁴。

メイ首相によれば、EU側は、英政府が提案した「一時的な」英国全体での関税同盟残留案について了承したが、その代わりに英政府のバックストップ案の一時的な期限が切れた場合の対応として、上記で示した北部アイルランドを特例とするEU側提案を受け入れるように要求してきたという⁵。しかし、これは英国側に拒絶され、現在交渉は行き詰まっている。

3. 交渉の先行きは視界不良で決裂のリスクも、英議会の投票が重要に

離脱協定交渉の先行きは不透明で、決裂のリスクがある。鍵を握るのはEUと合意できるかよりも、EUとの合意を英下院が承認できるかどうかであろう。Institute for Government (2018) は、今後の交渉の進み方について5つのシナリオを示している（図表2）。図表2からわかるように、英国とEUの間の交渉が最終的に合意に至るためには、①英・EU間で合意が成立することと、②英・EU合意が英議会で承認されることという、二つの関門がある。二国間の交渉では、交渉当事者間で合意が成立すればそれが各国の議会で覆されるケースはあまりないが、英国ではメイ政権の基盤が弱いこ

図表2 今後の展開に関するフローチャート



(注) みずほ総合研究所による和訳。図表2の各シナリオに対応する英議会の手続きは、図表4の通り。

(資料) Rutter and Owen(2018), "Autumn surprises: possible scenarios for the next phase of Brexit", Institute for Government analysis

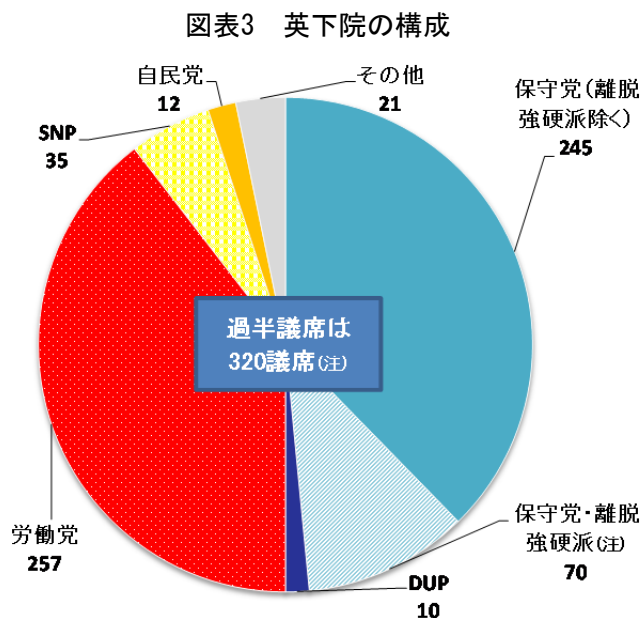
とから、議会在政府の決定を覆す事態が起り得る。

筆者自身は、この二つの関門のうち後者、すなわち英議会での承認を得られるかどうかの方が、英・EU間で離脱協定交渉を成立させることより難しいと考えている。上述したとおり、確かに現在英国とEUの間の離脱協定交渉は行き詰まっている。しかし、離脱協定交渉は既に「90%は完結（独アンゲラ・メルケル首相）」しているうえ、離脱協定交渉の決裂がもたらす欧州経済や社会、金融市場の混乱の大きさを考えると、英・EU両者が交渉決裂に向かうとは考えにくい。

その場合英、EUどちらか妥協する必要があるが、交渉決裂により経済的なダメージが大きいのは、おそらくEUではなく英国であろう。従って、これまでのブレグジット交渉の多くの局面でそうであったように、これから年末にかけて、英政府は何らかの追加的な妥協を強いられる可能性がある。問題は、メイ首相が妥協を決断する際に、国内のどの政治勢力の要求を犠牲にするかであろう。

現在の英下院の議席配分は図表3に示されるとおりである。今のところ、労働党は政府の如何なる合意にも反対すると述べている。他方、与党保守党内には離脱強硬派議員が70名近くいると見られ、移行期間の延期やアイルランドのバックストップ案から「一時的」を外す案には反対する可能性がある。また、北部アイルランドと英本土での非関税障壁が発生すると、現在10名のDUP議員が強く反発する可能性がある。650議席があるものの、投票しない議長や登院していない一部政党を除くと過半議席は320議席である。

2016年の国民投票以降、英国の政党間、或いは政党内の亀裂は深まっており、交渉決裂という大混乱を招いてでも「譲れない一線」があると考えている政治家は多い。更にそもそも交渉決裂の場合に経済に大混乱が起こるといった話は、残留支持派のプロパガンダに過ぎず⁶、蓋を開けてみれば大きな問題は起こらないと楽観的に捉えている政治家もいる。野党の中に交渉決裂の場合の悪影響の大きさ



(注)保守党の離脱強硬派の数は報道等に基づく推計。全議席は650議席であるが、シンフェイン党(7議席)は登院しておらず、正副議長(4議席)は慣習上、通常は投票しない為、単純過半議席は320議席となる。その他は、独立、シンフェイン、プライドカムリ、グリーン、議長。
(資料)英下院より、みずほ総合研究所作成

に配慮し、党議拘束に反してでも政府案を支持する政治家が何人いるのかは分からない⁷。

英国とEUの離脱協定交渉に関する英議会手続きは、2018年EU離脱法第13条の中で、詳細に定められている。図表2の各シナリオに対応する英議会の承認手続きは図表4の通りである。交渉が成立した場合、メイ首相は直ちに議会に対して声明を発表することになるだろう。そのうえで政府は交渉結果を決議という形で議会に提出して議論し、下院において欧州議会の採択⁸より早く投票することが定められている。投票までの審議期間は「実施できる範囲内 (So far as practicable)」と定められているだけで明確には決まっていない。仮に下院で政府決議が否決された場合、政府は21日以内に次の方針を決定して声明文を発表しなければならない。

EUとの交渉が暗礁に乗り上げた場合、2019年1月21日が英政府としての意思決定の区切りとなる。政府は同日までに交渉決裂を決断して声明として発表するか、5日以内に今後の対処方針を決定し、決議として議会に提出しなければならない。

今後の主要なスケジュールは次頁図表5に示されるとおりである。12月や2月の議会休会の取りやめが検討されているとの報道があったが、ジュリアン・スミス院内幹事長は正式にこの報道を否定している。ブレグジット交渉は、年末から年始にかけて正念場を迎える。

図表4 英議会の承認手続き (2018年EU離脱法)

	シナリオ①	シナリオ②	シナリオ③	シナリオ④	シナリオ⑤
対EU	離脱協定に合意	離脱協定に合意	離脱協定に合意	交渉が決裂	交渉が決裂
英下院	議会も承認	議会が協定草案を拒絶、交渉決裂を容認	議会が協定草案を拒絶、議会は再交渉を要求	議会が交渉決裂を容認	議会は交渉決裂を拒絶、再交渉を要求
EU離脱法第13条による英議会の決議プロセス	(第1項) 政治的合意に達した旨を記した声明文、離脱協定合意のコピー、将来関係を示した政治宣言のコピーを、政府は提出。離脱協定合意と将来関係は、政府が起こした動議を下院が承認するという形で承認される。			(第7・8項) 2019年1月21日までに交渉が決裂した旨を記した声明文を首相が提出。声明文の提出から14日以内に方針を決定して声明を発表。声明文発表から7日以内に政府はより中立的な表現による、新方針に則った動議を提出。	
	(第2項) 下院の投票は、実施できる範囲内で議論され、欧州議会での同意可否が決まる前に投票を行う。	(第4項) 下院が動議を否決した場合、政府は21日以内に今後の方針に関する声明文を発表。声明文発表から7日以内に政府はより中立的な表現による、新方針に則った動議を提出。		(第10・11項) 2019年1月21日までに合意がなされなかった場合、政府は5日以内に今後の方針に関する声明文を発表。声明文発表から5日以内に政府はより中立的な表現による、新方針に則った動議を提出。	

(資料) Rutter and Owen(2018), "Autumn surprises: possible scenarios for the next phase of Brexit", Institute for Government analysis及び、European Union (Withdrawal) Act 2018より、みずほ総合研究所作成

図表5 今後のスケジュール

2018年	10月29日	予算案決議	DUPが政府を支持するかが焦点
	11月中(未定)	EU臨時首脳会合	ブレグジット交渉で進展があった場合のみ
	12月13・14日	EU首脳会合	ブレグジット交渉の最終期限か
	12月20日	英下院クリスマス休暇入り	議会の閉会が延期されるという思惑があったが、院内幹事長が正式に否定
2019年	1月7日	英下院再開	12月に合意となれば、このセッションで審議か
	1月21日	英政府の意思決定期限	2018年EU離脱法の定めによる
	2月14日	英下院閉会	
	2月25日	英下院再開	
	3月11日～14日	欧州議会本会議	離脱協定について同意するか審議される公算大
	3月30日0:00	EU離脱	移行期間に入る予定

(資料)英議会、EU、各種報道等よりみずほ総合研究所作成

(参考文献)

Rutter, J., Owen, J., (2018), “Autumn surprises: possible scenarios for the next phase of Brexit”, IfG Insight August 2018, Institute for Government.

¹ 移行期間の延長に関して、メイ首相は「数カ月」と述べているが、1年間の延長が検討されているという報道がある。仮に2021年末まで移行期間が延長されると、2022年5月の英下院総選挙が間近に迫る。保守党が勝利出来る保証はない。また移行期間を延長すれば、英国のEUへの離脱清算金も増えるとみられる。

² 英政府側のバックストップ案は、2018年6月に既に発表されている。HM Government, (2018),” Technical note on temporary customs arrangement” <https://www.gov.uk/government/publications/technical-note-on-temporary-customs-arrangement>

³ バルニエ首席交渉官はこれによりバルファストやラーンでの動植物検疫のチェック量は10倍になると述べた。
[http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-18-6089 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6089_en.htm)

⁴ 現在少数与党のメイ政権は、DUPからの支持が無ければ、下院で過半議席を確保することが出来ない。

⁵ メイ首相は、これを「バックストップのバックストップ」と呼んだ。

⁶ 「恐怖プロジェクト (Project Fear)」と呼ばれることが多い。2016年の国民投票キャンペーンに際して、当時の残留派が、離脱が選択されると経済が大混乱を起こすとして残留キャンペーンを行った。しかし、離脱が選択されても想定されたほど景気は減速しなかった。

⁷ 英・EU合意の内容にもよるが、ソフトな離脱合意となった場合は70名近い保守党の離脱強硬派議員が政府案に造反する可能性がある。この場合に、政府提案に賛成する期待が持てそうなのは、労働党のソフト離脱派議員、自由民主党議員などではないか。実際、10月10日付英タイムズ紙は労働党の30～40名の議員が首相の提案を支持する可能性がある旨を報じている。但し、その場合でも数的にはまだ足りない。

⁸ EU条約第50条によれば、離脱協定の締結には欧州議会の同意が必要。欧州議会は、交渉の結果を承認するには、最低2週間が必要と述べている(9月4日付けロイター報道)。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。