

ブレグジットは年央まで延期か 労働党との協議とEU臨時首脳会合の行方に注目

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

- メイ首相は、英下院での行き詰まりを打開すべく、自身の離脱協定案の下院での可決に向け、野党労働党の協力を得ることを決めた。同時にEUに対し離脱期限の6月30日までの再延期を要請した。
- 労働党との交渉でメイ首相がEUとの関税同盟締結を容認するかが注目される。労働党との交渉が決裂した場合は、その後下院で採択される予定の新たな交渉方針の行方に注目が移る。
- ブレグジットの先行きは、最終的に「合意のある離脱」になる可能性が高いと予想している。英側もEU側も望まない「合意なき離脱」が実現する可能性は低い。

1. メイ首相は労働党に離脱協定成立への協力を要請

(1) メイ首相はEUとの将来関係に関する共同案を労働党と策定する旨を発表

英国の欧州連合（EU）離脱（ブレグジット）交渉が新たな転機を迎えている。2018年11月に英国のテリーザ・メイ政権がEUと交渉官レベルで合意した離脱協定（Withdrawal Agreement: WA）と英・EUの将来関係の大枠を定めた政治宣言（Political Declaration: PD、WAとPDを併せて「メイ首相案」とする）は、英下院での承認を得られないまま、今日に至っている。メイ首相案に関する採決は1月15日、3月12日、3月29日の三度行われたが、いずれも下院で過半の支持を得ることが出来なかった。

メイ首相は、英下院での行き詰まりを打開すべく、野党労働党の協力を得るための協議開始を決めた（4月2日）。7時間に及ぶ閣議の後にメイ首相は声明を発表し、①離脱協定（WA）への支持を条件に野党労働党とEUとの将来関係に関する枠組みを共同で策定すること、②メイ首相はEUに対し可能な限り短期の離脱期限再延期を求めること、③労働党との合意が成立しなかった場合は、将来関係について下院で採決を取り、その決定を政府と労働党が順守することなどの新たな方針を示した（図表1）。

労働党のジェレミー・コービン党首はメイ首相の提案に応じる姿勢を示し、両者は4月3日より協議を開始した。労働党は、EUとの関税

図表1 メイ首相声明文の骨子（4月2日）

EUに対して更なる離脱期限の延期を要求する。

延期は、可能な限り短期として、EUとの離脱協定が成立した際に終わる。

離脱協定合意への支持を条件に、EUとの将来関係に関する枠組みを労働党と共同で策定。

労働党と合意出来ない場合は、EUとの将来関係について下院で採決。下院の決定を政府も労働党も順守する。

欧州議会選挙に参加する必要を生じさせないために、5月22日までに英国がEUから離脱することを望む。

（注）和訳はみずほ総合研究所。

（出所）英政府より、みずほ総合研究所作成

同盟の締結¹や、EU単一市場との緊密な関係の維持を標榜する。再国民投票も容認しており、これは離脱の取りやめに繋がり得る。メイ首相が労働党に協力を要請することは、こうした穏健な離脱路線への方向転換の可能性が高まったことを意味している。

4月2日のメイ首相による声明の中では離脱期限の延期について「可能な限り短期」としか述べられていない。しかし、4月5日にメイ首相は、2019年6月30日までの離脱期限の延期をトウスク大統領に書簡で要請した。同時に、書簡には5月22日までの離脱を目指す、5月23日時点で離脱が実現していない場合に備えて欧州議会選挙に参加することが明記された。ジャン＝クロード・ユンカー欧州委員長は4月3日に欧州議会で演説を行い、4月12日が意思決定の最終期限であり、英下院がWAを可決しない限り短期延期は認めない旨を明言している。EUは、4月10日の臨時首脳会合においてこの問題を議論する予定だが、6月30日という短期の離脱延期を認める保証はない。

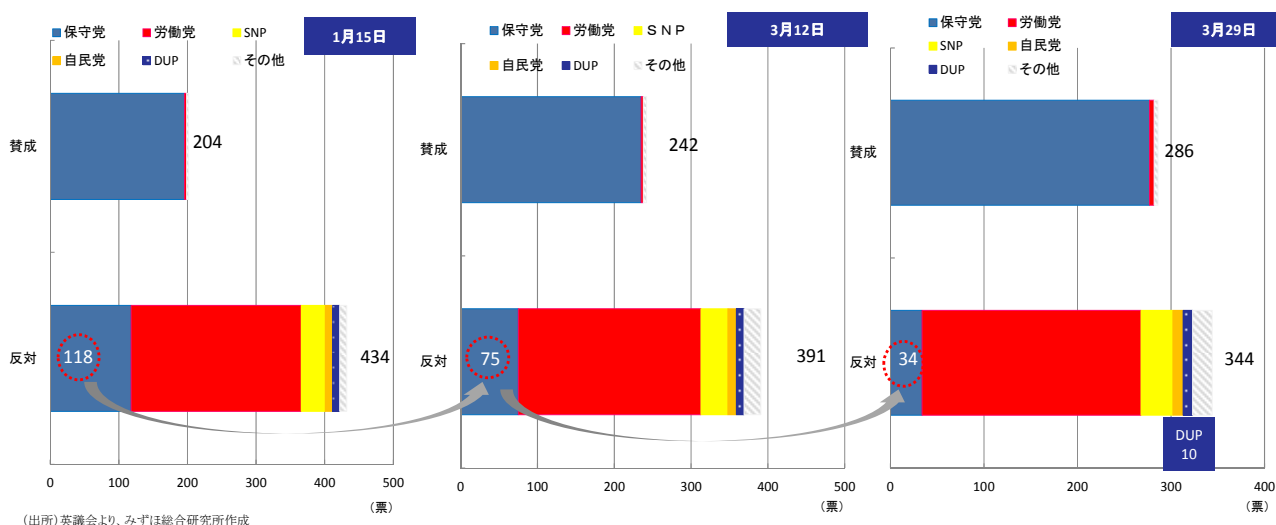
(2) メイ首相決断までの経緯

年明け以降の動きを簡単に振り返ると、メイ首相案は英下院で三度否決されたものの、その過程で賛成票と反対票の差は当初の230票から58票まで縮まった(図表2)。保守党の強硬離脱派議員28名、保守党の穏健離脱派議員6名、北アイルランドの地域政党でメイ政権に閣外協力してきた民主統一党(DUP)議員10名の反対により、メイ首相案は下院で過半の支持を得られなかった²。

他方で、メイ首相案に対する反対・賛成票の差が58票まで縮まったのは、メイ首相案が否決され続けた場合、EU離脱が長期に渡り延期され、最悪の場合では離脱取りやめとなる可能性が高まったためである。離脱取りやめに向かうことを避けるために、ボリス・ジョンソン前外相や、ジェイコブ・リースモグ議員などの有力な強硬離脱派議員がメイ首相案の支持に回った。メイ首相が3月27日に離脱協定合意が可決された場合でも辞任する意向を示したことも、強硬離脱派の有力議員が首相となり、離脱後の英・EUの将来関係の枠組み交渉を進めるとの思惑に繋がり、方針変更を後押しした。

3月11日にEUは、懸案となっていたアイルランド島のバック・ストップ問題に関して、英政府に対して一定の譲歩を行った³。しかし、更に英側が二度目の採決でもメイ首相案を否決したため、3月

図表2 過去三回の下院採決の結果



21日のEU首脳会合では、3月29日までにメイ首相案が可決されれば5月22日まで、可決されなければ4月12日まで離脱期限を延期することが決められた。

結局、3月29日までにメイ首相案が可決されなかったため、ブレグジットの新しい期限は4月12日となった。EUのドナルド・トラスク大統領は三度目の英下院採決の結果を受けて、4月10日にEU臨時首脳会合の開催を決定、英国に対してブレグジットの今後の方針を明らかにするよう求めた。

英下院は、ブレグジットの方向性に関するコンセンサスを形成するべく、各議員が望むブレグジットの形を問う「示唆的投票 (Indicative Vote)」を実施した。投票は3月27日と4月1日に合計12回行われ、その結果は図表3に示される通りである。投票にかけられた全ての案が否決されたが、最も多くの議員の支持を集めたのは「全ての交渉結果について国民投票を実施」という案と「関税同盟へ参加する」という案であった。

メイ首相側は、示唆的投票の結果に政府が縛られることは無いとし、四度目のメイ首相案の採決を目指して更に強硬離脱派の説得を試みたものの、その交渉が上手く行かず、労働党に協力を要請するに至った。

(3) メイ首相は党内融和より自身の離脱協定の可決を優先

メイ首相は、これまで何度もEU関税同盟と単一市場からの離脱を明言してきた。EUとの関税同盟締結を目指す労働党との協議開始を決めた今回の決断は、穏健離脱への大きな方針転換と言える。

しかし、メイ首相が示した穏健離脱への方針転換は、与党保守党の強硬離脱派の大きな反発と怒りを生んでいる。2018年12月にメイ首相は党内の不信任動議を否決しているため、党首として辞任を迫られることは2019年12月までないが、正副議長を除く保守党下院議員313名のうち、おそらく半分近くは強硬離脱派が占めていると考えられ、自党を二分する決断は党勢の減退につながる危険な賭けである。メイ首相は、党内融和よりも自身が交渉した離脱協定の可決を優先させた。

労働党の要求を受け入れたとしても、EUが拒絶する「離脱協定 (WA) の修正」を行う必要はな

図表3 英下院の「示唆的投票」の結果

代替案	3/27投票結果		4/1投票結果	
	賛成	反対	賛成	反対
① 全ての離脱協定と将来関係の交渉結果について国民投票を実施	賛成: 268	反対: 295	賛成: 280	反対: 292
② EUと新たに恒久的・包括的な関税同盟を構築し、法制化	賛成: 264	反対: 272	賛成: 273	反対: 276
③ 労働党の代案(EUと関税同盟を構築、単一市場と緊密な調和等)	賛成: 237	反対: 307		
④ 欧州経済領域(EEA)協定に参加し、EU単一市場に残留	賛成: 188	反対: 283	賛成: 261	反対: 282
⑤ 合意なき離脱を避けるために、50条通告を撤回する権限を議会が持つ	賛成: 184	反対: 293	賛成: 191	反対: 292
⑥ 4月12日に合意なき離脱	賛成: 160	反対: 400		
⑦ 最低限の合意をEUと結ぶ「管理された合意なき離脱」	賛成: 139	反対: 422		
⑧ 欧州経済領域(EEA)協定に参加するが、関税同盟には入らず	賛成: 65	反対: 377		

(出所)英下院より、みずほ総合研究所作成

いとみられることも、メイ首相の方針変更を後押しした可能性がある。EUとの関税同盟の締結や、単一市場との緊密な関係維持といった労働党の要求は、EUとの将来関係の枠組みに関するものである。これはWAではなく、将来関係の大枠を定めた政治宣言（PD）の修正が必要となる話である。将来関係に関する本格交渉は始まっていないうえ、PDは法的拘束力を持つ文書ではないため、EUにとってもPDの修正は受け入れやすい。実際、前述の欧州議会での直近の演説の中で、ユンカー委員長は「EUは、PDに更なる柔軟性を加える準備がある」と述べている。また、野党が求めるようなEUとの関税同盟の締結が実現すれば、アイルランド島のバック・ストップ問題は解消する。

2. ブレグジット交渉の注目点と今後の展開

（1）労働党との協議が成功するかは不明

今後のスケジュールは図表4に示される通りである。目先は、労働党との交渉でメイ首相がEUとの関税同盟締結を容認するかが注目される。労働党との交渉が成立すれば四度目の下院採決の行方に、決裂すればその後下院で示される予定の新たな交渉方針の行方に注目は移る。対EU交渉では、英政府が請求した6月30日離脱延期を、EUが4月10日の首脳会合で承認するのかが注目される。

メイ政権と労働党との交渉が上手く行くかはまだ分からない。英ガーディアン紙の報道によれば、コービン党首はEU関税同盟への恒久的な参加と労働者の権利保護を要求しているとされる。こうした方針にメイ首相が同意し、かつメイ首相が辞任した後にも約束が守られるような合意を結べるのが、一つのポイントになる。再国民投票の実施を労働党が要求するかどうかにも注目される。

4月3日の初回協議を終え、首相官邸は「建設的な議論だった」との談話を発表している。他方、コービン党首は「予想通り大きな変化はなかったが・・・議論は有意義で、まだ終わっていない」と述べている。

図表4 当面のスケジュール

2019年	4月3日～8日頃	メイ政権と労働党の協議	関税同盟への参加など穏健な離脱路線に舵を切れるのか？
	4月10日	EU臨時首脳会合	英国側提案に関する協議
	4月12日	EU離脱の期限 (現時点での期限)	欧州議会選挙の告知日であり、長期の離脱延期を要請する場合には、この日までに欧州議会選挙参加の意思を示すことが必要
	5月9日	EU非公式首脳会合	2019～24年のEU統合の中期戦略について議論される予定
	5月22日	EU離脱の新たな期限① (合意がある場合)	英下院が離脱協定を承認した場合の離脱期限
	5月23～26日	欧州議会選挙	長期の離脱延期を要請する場合は、英国は参加が必要
	6月20～21日	EU首脳会合	定例の首脳会合。ブレグジットについて話し合われるかは未定
	6月30日	EU離脱の新たな期限② (英国の要求が認められた場合)	EU側が要求を受け入れれば、この日が新たな離脱期限となるが、EU側の反応は不明
	7月2日	欧州新議会の発足	長期の離脱延期を要請する場合は、英国は参加が必要

(出所) 英議会、EU、各種報道等よりみずほ総合研究所作成

労働党との交渉が成立した場合、その後実施される予定の四度目の下院採決の行方に注目が移る。ただ、仮にメイ首相とコービン党首が何らかの共同案に合意したとしても、その共同案が四度目の下院採決で可決される保証はない。英下院のこれまでの示唆的投票の結果から各党議員の選好を分析すると、図表5のようになる。

これまでの投票では、図表の①の部分（青破線）で示された保守党の強硬離脱派を含む議員票を得て、メイ首相案は286の賛成票を得てきた。他方で、労働党との共同案を可決しようとする場合、図表5の②の部分（赤実線）で示された穏健離脱派の賛成票を期待することになる。少なくとも保守党の強硬離脱派（図表内の推計では130名）の多くは反対に回ると考えられ、それを労働党票でカバーする必要がある。ただ、労働党内でも意見は割れており、243名の同党議員（正副議長を除く）のうち、国民投票のやり直しと離脱通告撤回に共に賛成している議員が100名以上いる（図表内の推計では117名）。これらの議員は離脱取りやめを最終目標としている可能性があり、関税同盟締結が目指されるならば反対するかもしれない。

労働党との共同案に反対する保守党票の全てを関税同盟や単一市場残留に賛成している労働党票でカバーできるかどうかは分からない。例えば、EU関税同盟にとどまることを仮にメイ首相とコービン党首が合意したとしても、労働党議員が離脱取りやめに繋がる国民投票再実施を目指し、四度目の採決でも反対票を投ずる可能性がある。

労働党との交渉が決裂した場合、改めて下院がどのような方針を採択するのかはまだ決まっていない。これまでの示唆的投票を見る限り、EUとの関税同盟締結や、再国民投票の実施といった案が有力である。ただ、これまで示唆的投票にかけられてこなかったメイ首相案が選択肢の中に含まれる可能性があり、その場合に下院採決でどの案が最終的に最も高い支持を得るかはまだ分からない。下院で次の方針を決めきれなければ交渉が行き詰まる。メイ首相が解散総選挙を決断したり、メイ首相が辞任に追い込まれたりする可能性がある。

図表5 「示唆的投票」の結果から見る英下院議員の選好

	強硬離脱派 ←		→ 穏健離脱派			全棄権 (閣僚含む)	合計
	メイ案拒否 最強硬離脱派	メイ案支持 強硬離脱派	メイ案支持 ND反対	関税同盟 支持	離脱通告撤回/ 離脱取りやめ支持		
保守党	28	130	67	48	11	28	312
民主統一党(DUP)	10	①				②	10
労働党	2		6	117	117		242
スコットランド民族党(SNP)			1	3	31		35
無所属			5	4	13		22
自民党				1	10		11
プライドカムリ・グリーン					5		5
シンフェイン・正副議長						11	11
合計	40	130	79	173	187	39	648

(注)「メイ案」は、三度目の採決にかけられた「メイ首相の離脱協定」を指す。「ND」は「No Deal(合意無き離脱)」の意。「メイ案支持、ND反対」とした野党議員の中には、潜在的にメイ案に賛成する可能性がある議員も含めた。「関税同盟支持」は、クラーク議員が提案した「関税同盟案」に賛成したり、ポールズ議員の提案した「共通市場2.0」に賛成した議員のうち、離脱協定の取り下げや再国民投票実施に賛成してない議員。「離脱取りやめ支持」は、「50条通告の取り下げ」と「再国民投票実施」の両方に賛成した議員。閣僚は、示唆的投票には参加しないとして、全棄権している。シンフェイン党は登院していない為、常に全棄権となる。正副議長は基本的には投票しない。

(出所)英下院より、みずほ総合研究所作成

を付けつつ英国の離脱期限延期を容認するのではないかと予想している。4月2日にイベット・クーパー議員が提出した議員立法が週内にも成立すれば、メイ首相が延期を要請する際には延期期間を含めて下院の承認が必要となり、偶発的な合意無き離脱が発生する可能性は更に低下する⁶。

また、英国の今の下院が、能動的にEUとの交渉打ち切りを選択する可能性は低い。示唆的投票で示された通り、合意無き離脱は過半の下院議員が反対しているからだ。英国側が交渉を打ち切るとすれば、解散総選挙により離脱強硬派が下院で多数を占める新政権の実現が必要だろう⁷。また、労働党との交渉が決裂し、その後の下院でもなお英国側の方針がまとまらない場合、英下院での交渉方針策定は行き詰まることになる。その場合、メイ首相は解散総選挙を選択する可能性がある。

「離脱取りやめ」については、その可能性が高まっているが、やはり下院で過半の支持を得られてはいない。更に実施までには越えねばならないハードルが多い。解散総選挙の実施や、そしておそらく労働党への政権交代が必要であり、その上で国民投票法を成立させ、国民投票で「EU残留」という結果になることが必要だ。実現には1年以上かかる可能性を指摘する声がある⁸。

「合意のある離脱」となる場合、英国とEUが11月に合意した離脱協定(WA)が合意の基本となる。メイ首相が交渉したWAはEUも承認したもので、EUは今のところこのWA以外の離脱協定を受け入れる姿勢は示していないからだ。英国は、WAに基づく離脱の後、EUとの関税同盟締結や単一市場残留のような穏健な離脱を目指すのか、EUとFTAを締結するなどややEUと距離を置く将来関係にするのか、或いはWTOルールの下で何の協定も結ばないのかといった選択を迫られる。つまり、ブレグジットの形としては、WA+関税同盟、WA+FTA、WA+WTOといった選択が中心となる⁹。現在はWA+関税同盟が選択される可能性が相対的に高まっている。

英国がWAの修正をあくまで望むことは可能だが、WAのうちアイルランド島のバックストップ問題に関する部分の修正に、EU側は一切応じていない。今後英側で離脱強硬派政権が誕生した場合であっても、EU側の対応は変わらないだろう。

英国が実際にEUを離脱するのはいつになるのか。現時点では長ければ2020年末までといった様々な選択肢が挙げられている。英国が超党派合意に成功すれば、5月22日までに英国は離脱することになる。他方で、英下院の方針が定まらずにメイ首相が辞任したり、解散総選挙になったりすれば、離脱期限の長期延期が模索されることになろう。

¹ 労働党の目指すブレグジットについては、3月27日に行われた示唆的投票で決議にかけられた労働党案に簡潔に述べられている。EUとの恒久的な関税同盟の締結、単一市場との緊密な調和、権利等に関する調和、EU機関や基金への参加、欧州逮捕状など将来的な安全保障に関する合意等が目指される。下院議事録第657号参照。

[https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-03-27/debates/45525049-637A-47BF-90CA-AF6A2D9F16ED/EUWithdrawalAndFutureRelationship\(Motions\)](https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-03-27/debates/45525049-637A-47BF-90CA-AF6A2D9F16ED/EUWithdrawalAndFutureRelationship(Motions))

² 保守党の離脱強硬派議員が反対していたのは、アイルランド島の「バック・ストップ（保証措置）」と呼ばれる問題であった。アイルランド島のバック・ストップとは、英国とEUが離脱後の移行期間を過ぎてもまだアイルランド島の国境問題について解決できていなかった場合、英国全体がEUの関税同盟に残留する、という措置である。保守党の離脱強硬派は、このバック・ストップから抜け出す仕組みが英・EU双方の合議によるとされた点に反対した。彼らは、バックストップからの脱却にEUの合意が必要となるメイ首相案では、英国が無期限にEU関税同盟にとどまることになる可能性を排除できないと考えた。

³ 具体的には、仮にバック・ストップが発動され、その脱却に向けて「誠実」に努力するという義務をEU側が破った場合は、英国が一方的に離脱協定の一部を停止することを可能とすることで両者は合意した。しかし、それでも英国の離脱強硬派議員は、法的保証が不十分として、メイ首相案を認めなかった。

⁴ フランスのアメリー・ド・モンシャラン・ヨーロッパ・外務大臣付 ヨーロッパ問題副大臣は、「再度の延期は英国が明確で信

頼できる（下院の支持という）政治的担保を得ている計画を提示することが必要」とくぎを刺している。4月5日付英ガーディアン紙“France maintains hardline stance on no-deal Brexit”など。

<https://www.theguardian.com/world/2019/apr/05/france-maintains-hardline-stance-on-no-deal-brexite>

- ⁵ 4月5日付英BBCはEU側高官の話として、トウスク大統領はEU離脱期限について、12カ月の柔軟な延期（“flexextension”）を英国側に示唆したと報じている。ここでいう柔軟さとは、一年の延長をした後に英下院で承認が得られれば、その時点で離脱するような形の延期を指す。しかし、英国のEU離脱強硬派は、一年の延期自体に強く反対している。“Brexit: EU's Donald Tusk 'suggests 12-month flexible delay”

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-47821646>

- ⁶ 「2017～19年欧州連合（離脱）（第五号）法案」であり、合意無き離脱を避けるための議員立法法案。正式な法案であり、道義党と異なり法的拘束力を有する。4月2日から審議が開始され、英下院では313票対312票の1票差で可決された。現在上院で審議中。離脱期限を延期する際の手続きを明確化するもの。離脱期限を延期する際には、延期期間を含めて下院で採決することをもとめるもの。例えば、政府が5月22日までの短期延期を申請し、それがEUに拒絶されることで、偶発的に合意無き離脱が発生する可能性は低下する。

- ⁷ 英調査会社 YouGov が3月25日に行った世論調査によれば、英国民の23%が合意無き離脱を支持、42%が残留を支持している。その他、13%が別の離脱案、9%が現状の離脱案を支持している。仮に解散総選挙となっても、合意無き離脱を支持する勢力が過半議席を取るのには容易ではない。

<https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/03/25/britain-rejects-mays-suggestion-government-should->

- ⁸ 2019年4月3日付けロイター報道“New Brexit referendum would take 12 months to prepare-UK minister”

<https://uk.reuters.com/article/britain-eu-referendum/new-brexit-referendum-would-take-12-months-to-prepare-uk-minister-idUKL9N20M02R>

- ⁹ ジェフェリー・コックス司法長官（離脱派）は、4月3日に英BBCとのインタビューに答え、EUとの関税同盟は望ましくはないが、それしか道が無ければ受け入れるべきとの意見を述べている。<https://www.bbc.com/news/uk-politics-47806920>

●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。