

経済・金融
フラッシュ英国はいつ、どのようにEUを離脱
するのか、しないのか？

経済研究部 主席研究員 伊藤 さゆり
TEL:03-3512-1832 E-mail: ito@nli-research.co.jp

[要 旨]

- 3月21日のEU首脳会議では、4月12日までなら無条件、3月29日までに離脱協定案が可決した場合は5月22日までの離脱期限延期を決めた。
- EUは、3月29日の合意なき離脱の引き金を引くことは望まないが、EUの立法プロセスの正当性が損なわれ、EUの制度を危険に晒すつもりはないとの意志を示した。
- 英国のEU離脱は、5月22日なら合意あり、4月12日なら合意なし、長期延長の場合には、撤回の可能性は高くなる。
- 英議会では、3月25日にも政府方針が示され、3度目の離脱協定の採決や修正動議で下院の過半数が支持する代替案を探る動きが出てくる見通しだ。
- これまで最も確率が高いと考えてきた「合意あり離脱」は、離脱期限延期の責任を議員に負わせるメイ首相の声明の影響もあり、確率が低下している。それでも、議会に主導権が移ることを嫌う強硬離脱派が、メイ首相の進退と引き換えに支持に回り、過半数を確保する可能性は残る。協定案が否決、議会が主導権を握った場合には、「ノルウェー・プラス」などへの将来関係のソフト化に舵を切る可能性が出てくる。
- 「合意なき離脱」が偶発的に生じるリスクは期限延長要請前よりも高まっており、長期延期の場合にも起こり得る。
- 「合意あり離脱」でも不確実性は消えず、「合意なき離脱」は問題の解決策にも終着点にもなり得ない。有力なシナリオではないものの、EU離脱が困難なプロセスであるという真実を明らかにした上で改めて民意を問うべき局面を迎えているように思われる。

1. EUの判断—合意なき離脱の引き金は引かないが、EUの制度を危険に晒さない—

3月21日のEU首脳会議で、英国時間3月29日午後23時に予定されていた英国の欧州連合（EU）離脱の期限延期を全会一致で承認した。

英国のEU離脱の手続きは、EUの基本条約第50条に基づいて進められており、期限延期は第50条3項に規定されている。

メイ首相は、首脳会議前日の20日にEU首脳会議のトゥスク常任議長（通称「EU大統領」）への書簡¹で6月末までの期限延期を求めたが、EUが「無条件の期限延期」を認めたのは4月12日まで、協定が承認を条件とする関連法案整備のための「テクニカルな期限延期」の場合は5月22

日までと、英国の要請よりも短いものだった。

EU側が設定した期限は5月23～26日に予定される5年に1度の欧州議会選挙の日程を踏まえたものだ。EUは、欧州議会選挙に向けて、3月29日に離脱する英国を除く新たな議席配分ⁱⁱを決めるなど準備を進めてきた。法的には、英国が加盟国として残留していながら、欧州議会選挙に参加しなければ、EUの立法プロセスの正当性を損なう、つまりEUの制度を危険にさらすおそれがあった。

メイ首相の6月末への延期要請には、7月2日の改選後の欧州議会の招集までは、欧州議会選挙に不参加でも残留が認められるとの読みがあったと思われるが、EUの解釈はより厳格だった。

首脳会議の結論をまとめた文書ⁱⁱⁱには、協定が承認されない場合の4月12日の期日前に「英国が今後の方針について通知することを期待する」とある。メイ首相の協定に基づく選択肢以外の道を探るための「長期の延期」を認める用意があるが、前日11日までに欧州議会選挙への参加を決めることが事実上の条件となる。

EUは、合意なき離脱の引き金は引かないが、欧州議会選挙に参加しない英国の加盟国としての残留を認めることで、EUの制度を危険に晒すつもりはないとの意志を示した。

2. 新たな期限と離脱戦略

— 5月22日なら合意あり、4月12日なら合意なし、長期延期なら撤回も —

EU首脳会議が新たな期限を設定したことで、英国のEU離脱の期日は、5月22日か、4月12日か、それ以外かに大別できるようになった。5月22日なら「合意あり離脱」、4月12日なら「合意なき離脱」、このタイミングを逃せば、欧州議会選挙に参加を決めて、長期延期を求めることになる。長期延期の場合、離脱撤回に至る可能性が高まるが、合意なき離脱の可能性も消えない。

(1) 5月22日の合意あり離脱 — 確率は低下

5月22日に合意あり離脱が実現する経路は大きく2つある。これまで、①のメイ首相がまとめた離脱協定案と政治合意に基づく離脱の確率が最も高いと考えてきたが、その確率は低下している

① メイ首相の離脱協定と将来関係の政治合意による離脱

メイ首相の協定案を巡っては、そもそも採決にかけることができるのかも問題だ。メイ首相が予定していた首脳会議前の採決は、バーカウ下院議長が「同一の内容を採決にかけることはできない」との判断で阻まれた。EU側の「離脱協定の修正に応じない」方針は、首脳会議の文書にも明記されている。離脱期限の変更を修正と認め、採決が行われるのかは微妙な情勢だ。

仮に採決が行われた場合、可決に至るかも不透明だ。

3月20日までは、協定案に追い風が吹きつつあった。賛否の票差は、第1回投票の230票差から第2回投票で149票差へと縮まり、首脳会議の前には、政権協力するアイルランドの地域政党(DUP)が国境の安全策の発動時にも英国内の規制の乖離を生じさせないという条件で賛成に転じるとの見通しも伝わった。これにより保守党内の強硬離脱派からも「秩序立った確実な離脱を優先」するため、賛成に転じる議員が増えると期待されていた。可決の可能性が高まることで、労働党か

らも「秩序立った離脱」優先という判断で、賛成に転じる議員が増えることも期待し得た。

図表1 第1回離脱協定採決からこれまでの主な動きと当面の注目日程

1月15日	英下院、第1回離脱協定採決（反対432対賛成202）
1月16日	英下院、メイ政権不信任案否決（賛成306対反対325）
1月29日	英下院、メイ首相の方針と議員提出の動議を採択 （合意なき離脱拒否とアイルランドの安全策の代替案への置き換えを求める動議のみ過半数確保）
2月14日	英下院、政府の交渉方針を否決（賛成258対反対303）
2月24日	メイ首相、26日に予定していた修正案の採決を延期
2月27日	英下院、議員提出の動議を採択 （合意なき離脱と期限延期の採決を求める動議は過半数確保）
3月12日	英下院、第2回離脱協定採決（賛成242対反対391）
3月13日	英下院、「合意なき離脱」を拒否（賛成321対反対278）
3月14日	英下院、離脱延期案を可決（賛成413対反対202）
3月18日	英下院バーカウ議長、3度目の離脱協定の採決を認めない方針を表明
3月20日	メイ首相、トウスクEU首脳会議議長に6月末までの期限延期を要請
3月21日	EU首脳会議、英国の離脱期限の延期を承認
3月25日*	英下院、政府方針への議員提出の修正動議の採決
3月26日*	英下院、第3回離脱協定採決
3月27日*	英下院、方針決定のための議員提出の修正動議の採決
3月28日*	英国議会、法律上のEU離脱期限の修正
3月29日	英国、法律上のEU離脱期限（25日現在）
4月11日	英国、欧州議会選挙参加の意思決定期限
4月12日	英国、EU離脱、無条件の延期期限
4月18日	改選前の欧州議会本会議最終日（EU側の協定批准最終期限）
5月22日	英国、EU離脱期限（延期手続き完了かつ協定可決の場合）
5月23～26日	EU、欧州議会選挙

（注）*の日程は見込み。英国議会が法律上の離脱期限を修正が終了しない場合も、EU側が対応するため、3月29日には合意なき離脱はない。

しかし、メイ首相自らが流れを変えてしまった。3月20日の離脱要請に際してのメイ首相の国民に向けたメッセージ^{iv}は、離脱期限延期の原因を、民意を無視して論争にあけくれる議員にあると責任転嫁する内容であったことが、与野党を問わず強い反発を招いた。メイ首相の辞任を求める圧力も強まっている。

メイ首相は、24日、党内の強硬派をチェッカーズの公式別荘に招いて協議をし、協定案の支持を取り付けようとしている。自らの進退と引き換えに、協定の否決で議会に主導権が移ることを嫌う強硬離脱派の支持を取り付け、辛うじて過半数を確保するといった道筋は残る。

② メイ首相の離脱協定と修正された将来関係の政治合意による離脱（将来関係のソフト化）

もう1つは、離脱協定が否決され、議会に主導権を握った場合に、議員提出の動議に対する採決^vで、将来関係の政治合意の内容を「関税同盟残留」や「ノルウェー・プラス（関税同盟と単一市場残留）」などに修正することを決め、「将来関係のソフト化」を通じて可決を目指す経路だ。

EUは「離脱協定の修正に応じない」が、英国側が「交渉のレッド・ライン（譲れない一線）」を見直すのであれば、将来関係の見直しには応じる立場だ。

このシナリオの利点は、①の問題である「同一の内容の採決」という問題がクリアされ、DUPが強く警戒するアイルランドの安全策に関わる「英国内の規制の乖離」も生じないことだ。

問題は、レッド・ラインの見直しとは、離脱推進派が国民投票で掲げたEU離脱のベネフィットの放棄を意味することだ。「関税同盟残留」ならば、通商交渉の権限を取り戻すことはできないし、「ノルウェー・プラス」であれば、単一市場圏内のヒトの移動の自由を受け入れ、EU規制の一方的な受け入れ、EU予算への一定の拠出も求められる。加盟国の中でも特権を享受してきた英国にとっては、地位の低下を意味し、とりわけ保守党内の強硬離脱派には受け入れ難い。

しかし、「16年の国民投票で示された民意を尊重」し、「経済社会への影響を抑えた秩序立った離脱を実現」できる選択肢であるため、超党派の合意が成立する余地はある。

(2) 4月12日の合意なき離脱— リスクは上昇

EUにとっても合意なき離脱は望ましくなく、英国議会でも3月13日の動議の採決で確認された通り、合意なき離脱を容認する議員はごく少数派だが、偶発的に生じるリスクは上昇している。メイ首相の政治手腕では、自らがまとめた協定支持の多数派形成は危ぶまれる。「将来関係のソフト化」についても、例え超党派の支持が得られる目途が立ったとしても、メイ首相に与党・保守党を割るという決断はできそうになく、仮にメイ首相が、ソフト化に傾けば、首相辞任の圧力が強まりそうだ。保守党が「長期延長」の条件となる欧州議会選挙への参加で一致することは困難に思われ、議会の過半数確保も難しい。

期限延期を認めたEU側も、メイ首相の無力さ、英議会の混迷は承知しており、「合意なき離脱」は起こり得ると考えているはずだ。

EUが、4月12日までは無条件の延期を決めたのは、合意なき離脱への準備の時間を確保するという意味もあるように思われる。

(3) 長期延期-離脱撤回の可能性は高くなるが、合意なき離脱も起こり得る

離脱協定が否決された場合、4月12日の期限前に、英国が欧州議会選挙への参加の意思を表明し、離脱に関する新たな方針を示した場合には、EUが長期延期を認める可能性はある。

延期の理由としては、将来関係の方針転換し、政治合意を修正した上で協定の再可決を行うための時間的猶予を求めるケース、メイ首相の辞任やメイ政権への不信任案による総選挙のための時間の確保、あるいは離脱方針について改めて民意を問う再国民投票などが考えられる。

メイ首相は、16年6月の国民投票で示された民意を実現する方針を譲らず、再国民投票の可能性を繰り返し否定するが、協定案が3度否決され、議員提出の動議で、撤回も選択肢とする再国民投票が過半数を超えた場合には、政府が、これまでの方針を押し切ることは難しくなる。20日のメイ首相の演説の後、英国議会のウェブサイト開設された離脱撤回を求める嘆願書に署名が殺到、英国時間3月25日午前4時時点で532万人に達している。23日にロンドンで行われた再国民投票を求めるデモには主催団体の発表によれば100万人が参加した。24日の英スカイニュースの番組で、ハモンド財務相は、再国民投票は「筋の通った提案であり、検討に値する」と述べている。

長期延期は、離脱撤回に向けた第1歩となり得るが、民意を問えば、離脱撤回が選択されるとは限らず、「合意なき離脱」も起こり得る。

3. 評価—どの方向に進むにせよ不確実性残る。民意を問うべき局面に差し掛かりつつある

向こう1カ月で英国がどの方向に向かうにせよ、不確実性は消えない。

最も穏当な「5月22日の合意あり離脱」でも今までと同じかそれ以上の不確実性は残存する。前稿^{vi}で触れたとおり、20年末まで現状を維持する「移行期間」は確保できるが、21年初の将来関係協定の発効はほぼ不可能だ。EU側の政治スケジュール（図表2）を考えると、「移行期間」のうち、将来関係の協定作りに実質的に費やせる時間は見た目以上に短い。19年は、5年に一度の欧州議会の選挙年で、欧州委員会の委員長、EU首脳会議常任議長、欧州中央銀行（ECB）総裁と、EU機関のトップも総入れ替えとなる。委員長の交代とともに、EUの政策を担当する各領域の委員の顔ぶれも替わる。協定がまとまった後の承認手続きに要する時間も離脱協定よりも長くなる。EUが権限を有する領域をカバーする「離脱協定」の欧州議会の承認のみが必要だが、将来関係の協定は、加盟国の権限を有する領域もカバーするため、加盟各国の憲法上の要件に従う承認手続きが必要になるからだ。移行期間延長の意思決定の期限は20年7月1日であり、1年も経てば、延長の議論が再び浮上する。移行期間終了時にアイルランド国境管理の安全策は現実の問題となる。

「4月12日の合意なき離脱」は問題の解決策にも終着点にもなり得ない。アイルランドの国境管理は直ちに対処すべき現実の問題となる。EUとの関係も、いったん世界貿易機関（WTO）ルールに基づくものになるにせよ、幅広い領域で統合が進んだ英国とEUの間の持続可能な関係とはなりえない。混乱收拾後、新たな協定の締結に、最優先で取り組まざるを得なくなるだろう。

英国のEU離脱の迷走の根本の原因は、極めて膨大な法体系の基盤の上に成立するEUからの離脱という重大な意思決定を国民投票に委ねたことにある。EUからの「いいとこどり」は可能と訴える離脱派のキャンペーンには多くの問題があったが、最大の問題は、EUからの離脱と新たな関係の構築は容易という印象を与えたことにある。

有力なシナリオではないものの、EU離脱は困難なプロセスであるという真実を明らかにした上

で、このまま離脱手続きを進めるべきか改めて民意を問うべき局面を迎えているように思われる。

図表2 英国の「合意あり離脱」後の主要日程

19年6月20～21日	E U首脳会議（欧州委員会委員長候補決定）
19年7月2日	改選後、欧州議会新議会招集
19年10月末	ユンケル欧州委員会委員長任期終了 ドラギE C B総裁任期終了
19年11月末	トゥスクE U首脳会議常任議長任期終了
20年7月1日	移行期間延期の意思決定期限
20年末	移行期間終了（延長なしの場合）
21年～	将来関係の協定発効（期限内に調印、批准手続き終了の場合） アイルランド国境の安全策発動（協定発効も移行期間延長もない場合） E Uの次期中期予算枠組み（21～27年）の始動
22年5月5日	英国、総選挙
22年末	移行期間終了（2年延長の場合）

i

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/787434/PM to President of the European Council.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/787434/PM_to_President_of_the_European_Council.pdf)

ii 総議席数は751から705に削減、併せて人口比で配分する各国の議席数の調整も行う。

iii <https://www.consilium.europa.eu/media/38744/21-euco-art50-conclusions-en.pdf>

iv <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-brexit-20-march-2019>

v 議会の意思を探るために単一の課題について複数の動議の採決を行う“indicative vote”のこと。法的拘束力はなく、政府に従う義務はないが、政治的な圧力は高まる。

vi 基礎研レター2019-03-05「ブレグジットはどうか？－日本経済・企業にとっての英国EU離脱のリスクは何か（<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=61012?site=nli>）」

（お願い）本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。