

# ブレグジット交渉の現状について 低下する合意なき離脱、高まる離脱延期の可能性

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

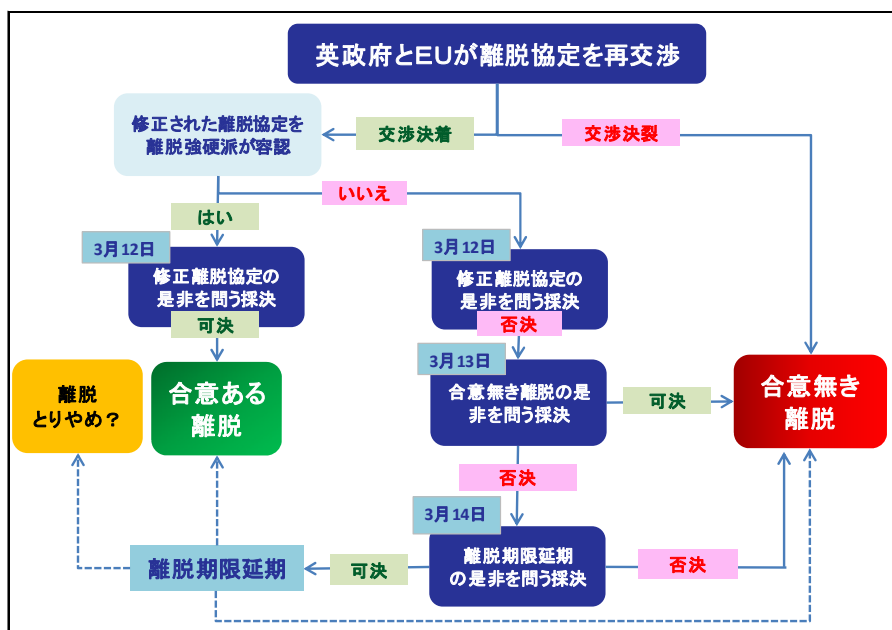
- ブレグジットの行方を左右する下院採決が、3月12日～14日に行われる。3月12日の採決で修正離脱協定が可決されれば離脱協定交渉は終了に向かうが、否決となれば離脱期限延期への道が開ける。
- 交渉の焦点は、英国が一方的にアイルランドのバック・ストップから抜け出せるか、バック・ストップを期限付きとするよう法的に担保された修正が出来るかだが、今のところEUは否定的。
- 英政府とEUの交渉は難航している。離脱期限が延期となった場合は、延期される期間の長さが注目される。英政府は短期間の延期を提案しているが、野党など穏健離脱派の反発が予想される。

## 1. ブレグジット交渉の現状

### (1) ブレグジットの行方を決める「3つの採決」

英国の欧州連合（EU）離脱（ブレグジット）の行方を左右する下院採決が、3月12日～14日にかけて行われる予定である（図表1）。テリーザ・メイ首相が現在EUと行っている離脱協定の再交渉が決着し、3月12日の採決で修正された離脱協定が英下院で可決された場合、離脱協定交渉は終了に向かう。他方、修正離脱協定が否決された場合でも、離脱期限延期によって、再国民投票実施を含む

図表1 英下院で行われる3つの採決とその後の展望



(資料) みずほ総合研究所

穏健離脱の道が開ける。

離脱協定の再交渉では、アイルランド島の国境問題に関する「バック・ストップ（保証措置）」の枠組みについて、英保守党内の離脱強硬派を納得させられるだけの譲歩をEUから得られるかどうか注目される。しかし、これまでの報道に基づくと、アイルランド島のバック・ストップ問題に関する英・EU間の交渉は難航している模様である。もし離脱強硬派が交渉結果を認めなければ、3月12日の下院採決では修正離脱協定が否決されるだろう。

その場合、翌13日には、合意なき離脱の是非を問う下院採決が行われる予定である。現在、英下院は合意なき離脱を支持する議員は過半数を満たしていないため、合意なき離脱という選択肢は排除される公算が大きい。

合意なき離脱の可能性が排除された場合、翌14日には離脱期限延期の是非を問う採決が実施される予定である。3月30日（中央欧州時間）に離脱期限が迫る中で、英下院は離脱期限の延期を採択する公算が大きい。しかし、どの程度の期間の延期とするのか、或いは離脱期限の延期が選択された場合、延期された期間に目指される交渉方針は、まだ決まっていない。EUからの更なる譲歩が難しいことが明らかとなれば、より穏健な離脱にブレグジットの方向性が変わる可能性がある。穏健な離脱の選択肢の中には、離脱取りやめに道を開く国民投票の再実施が含まれる。

「離脱期限延期の後に国民投票の再実施に向かう」という展開は、保守党の離脱強硬派が最も懸念する事態である。このため、離脱強硬派の間では、3月12日の採決で、「離脱期限延期に向かうぐらゐならば不満は有ってもメイ首相の修正離脱協定に賛成しよう」という誘因が高まっている模様だ。

## （2）難航するアイルランド島のバック・ストップ問題

英・EU間の交渉の焦点は、英国が一方的にアイルランドのバック・ストップから抜け出せるか、バック・ストップを期限付きとするように法的に担保された修正が出来るかであるが<sup>1</sup>、今のところEUは妥協の姿勢を見せていない。英国側の離脱協定の修正交渉には、ジェフリー・コックス法務長官があたっている<sup>2</sup>。

アイルランド島の国境問題に関する「バック・ストップ（保証措置）」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、という措置であった。保守党の離脱強硬派が反対したのは、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ていた点である。彼らは、現在の離脱協定合意案では、EUの承認が無ければ永久にEU関税同盟から抜けられず、その間英国が第三国との通商協定を発効出来ない点を懸念した。

離脱強硬派は、修正離脱協定を受け入れるための3つの条件として、①法的拘束力を持つ条約レベルでの変更、②解釈変更では無い実質的な離脱協定の修正、③バック・ストップから一方的に脱却するための明確なルートの確保を挙げており<sup>3</sup>、この3条件が英下院の支持を得るために必要ということになる。3条件が確保されているかどうか、修正離脱協定が議会に提出された際には離脱強硬派が選んだ8名の弁護士が精査を行うとしている。

## 2. ブレグジットの今後の展開と合意無き離脱の可能性について

### (1) 離脱期限延期の場合は延期される期間の長さについて

3月7日時点までの報道では、英政府とEUのアイルランド島のバックストップ問題を巡る交渉は難航している。EU側は今のところ英国の要求を飲む気配を示していない。EUのサビーヌ・ウェィアンド次席交渉官は、1月28日に「バック・ストップを期限付きとする案や、英国が一方的に離脱できる条項を設置する案など、（現在、英国で議論されているアイルランド島の国境問題に関する代替案で）新しいものは何も無い。全て過去の交渉途上で集中的に協議された結果、バック・ストップの目的を失わせるものとして否定されたものだ」と述べており、議論は尽くされているとの立場である<sup>4</sup>。3月7日付英テレグラフ紙は、政府はEUから十分な譲歩を引き出すことが出来ず、3月12日の投票で100票差をつけて敗北する可能性が高いと報じている<sup>5</sup>。

仮に12日の採決で修正離脱協定が否決された場合、冒頭で述べたとおり離脱期限延期を問う投票が行われる予定だが、ここで注目されるのは離脱が延期される期間の長さになるろう。

離脱期限の延期について、メイ首相は3月14日に予定される採決では「短期間、限定的な延期」を提案する旨を明らかにしている。英政府は2～3カ月の離脱期限延期を意図しているとみられるが、メイ首相が交渉時間が限られる中でも短期間の延期を主張しているのは、自党の離脱強硬派へ配慮しているからだ。長期の離脱期限延期は、場合によっては国民投票の実施などを通じて離脱取りやめに繋がる可能性もあるうえ、英国はEUを離脱しない限り第三国と通商交渉を行うことは出来ない。これらは離脱強硬派議員にとっては受け入れ難い。

短期間の延期をメイ首相が想定している以上、延期後の交渉方針は基本的に現在の政府案が土台となるろう<sup>6</sup>。交渉の方向性を大きく変える場合には、2～3カ月の延期では時間的に不十分であるからだ。例えば、国民投票の再実施を行うにしても、英議会では再度国民投票法案を提出、審議の上で立法化する時間が必要であり、2～3カ月程度の延期では国民投票後の交渉まで視野に入れた場合は到底間に合わない<sup>7</sup>。

一方野党は、再国民投票の実施を視野に入れつつ、より長期の離脱期限延期を要求してくる可能性がある。3月14日の投票では、離脱期限が延期されるかという投票結果と共に、延期される期間の長さが注目されよう。

EU側はより長期の延期を視野に入れ始めているとされる。期間としては9カ月（2019年12月まで）や、21カ月（2020年12月末まで）といった見通しが報道されている<sup>8</sup>。EU側にしてみれば、5月23～26日には欧州議会選挙が予定されているうえ、2019年後半には欧州委員長を含む首脳の変替があり、意思決定が困難になる恐れがある。このため、出来れば離脱期限の延長は短期間としたいというのが本音であったと思われる。しかし、ブレグジット交渉の先行きが見通せない中で英政府に離脱期限を何度も延期されるよりは一度限り長期間の延期を認めることで、秩序ある離脱の実現を目論んでいるのではないかと考えられる。今後は、EU側としてどのような意思統一が図られるかが注目される。EU条約第50条に基づけば、離脱期限の延期はEU27カ国全ての同意が必要であり、英国が一方的に離脱期限の延期を決めることは出来ない<sup>9</sup>。

## (2) 合意無き離脱の可能性は低下も、完全に除外は出来ない状況

英国でビジネスを展開する第三国の目線から見ると、合意無き離脱が発生するリスクがどの程度あるのかが懸念されるが、合意無き離脱となる可能性は低下している。合意無き離脱について英下院は3月13日に決議を取る予定であり、下院の総意として反対であることは概ね明らかとなっているからだ。しかし、それでも離脱期限の延期が何度も取れる選択肢では無いことと<sup>10</sup>、メイ政権が短期的な離脱期限延期を考えていることを併せて考えると、合意無き離脱の可能性を完全に排除することは出来ない。一度離脱期限を延期すれば、新たな期限こそが最終的な交渉期限となり、交渉がその期限に間に合わなければ時間切れで合意無き離脱が実現する可能性があるからだ。

ブレグジットの帰趨は、合意のある離脱、合意無き離脱、離脱取りやめという3つの道があるが、現時点では、筆者はメイ首相の離脱協定案が修正される形で、合意のある離脱になると考えている(図表2)。その場合でも離脱期限は延期されよう。まずは、英国とEUの修正合意が締結できるのか、出来た場合はその内容と国内の離脱強硬派議員の反応が注目される。3月12日の採決が否決された場合には、離脱期限がどの程度延期されるのかがポイントとなる。3月12日～14日に行われた英下院採決の結果を受けて、3月21・22日に開催されるEU首脳会合でEU側の対応が決まると考えられる。

図表2 ブレグジットの今後の展開

大分類	小分類	ポイント	支持グループ	離脱期限延期
①合意のある離脱	現在の離脱協定(メイ首相案)を一部修正	アイルランド島のバックストップ問題の修正が出来るかどうか	保守党(政権)	必要
	関税同盟残留など別の形	在英企業への影響は軽微だが、交渉は一からやり直し	労働党	必要
②合意無き離脱	秩序があるもの	相互市民の地位保全や、通関、金融など必要最低限の合意を締結など。アイルランドのバックストップに関する合意は無し	保守党(強硬派、一部穏健派も)	必要
	秩序が無いもの	全く合意が無いまま離脱。時間切れを含む	保守党(強硬派)	不要
③離脱取りやめ	2度目の国民投票実施し、残留の場合	労働党も再国民投票実施を容認へ。結果が残留になる保証はない Uターンの手段としては、離脱通告の取り下げなどが考えられる	野党(労働党、SNP、自民党)	必要

(資料)みずほ総合研究所

(参考文献)

Verdirame, G., Laws, S., Ekins, R.,(2019), “How to Exit the Backstop”, A Policy Exchange research note, Policy Exchange

<sup>1</sup> 離脱協定とは別に締結する Protocol (付属議定書) や、Codicil (追加条項) といった形式で法的保証を付す方法が基本的には想定される。

<sup>2</sup> コックス法務長官は、11月に英・EU間で合意されたアイルランド島のバック・ストップの枠組みは、英国が関税同盟に残り、北アイルランドがEU単一市場の規則に従い続ける状態が無期限に続く可能性がある旨の法的助言を内閣に対して行った。こうした自身の法的助言を変えるべく、コックス法務長官はEUと交渉しており、自身の法的助言を変え得る修正をEUから引き出そうとしている。このため、「自己採点に過ぎない (marking his own homework)」と批判されている。

<sup>3</sup> 3月3日付サンデー・タイムズ参照。“Tory Brexiteers offer peace terms to Theresa May” マイケル・トムリンソン議員のインタビューコメントより。<https://www.thetimes.co.uk/article/tory-brexiteers-offer-peace-terms-to-theresa-may-k58rkxbnb>

<sup>4</sup> 従来の英国案に変わるものとして、1969年に締結された「条約法に関するウィーン条約」における条項を活用し、英国が法的に担保される形で一方的に離脱協定を破棄する権利を得ようとする考えもある。3月4日付ブルームバーグ社報道によれば、英国の交渉官が検討しているとされるが、EU側が英提案に同意するののかも含めて現時点で詳細は不明である。しかし、アイルランドのバックストップ問題の代替案が無いと言われる中で、論点として再燃しているならば興味深い。Verdirame et.al.(2018)は、「条約法に関するウィーン条約」を用いれば、EUがアイルランドのバック・ストップを用いて英国を永久にEU関税同盟にとどめようとした場合、英国が一方的に離脱協定を破棄することが可能と主張している。条約の終了又は運用停止を定めたウィーン条約第60条第2項には、多数国間の条約について、当事国による重大な違反があった場合には「条約の全部若しくは一部の運用を停止し又は条約を終了させることができる」としており、その重大な条約違反として同第3項(b)には「条約の趣旨及び目的の実現に不可欠な規定についての違反」が挙げられている。この点、昨年11月に英・EU間で合意された離脱協定の中に記されたアイルランド及び北部アイルランドの付属議定書第2条には、「EUと英国が2020年末までにこの議定書に取って代わる合意の締結に向けて最大限の努力 (best endeavors) を行う」旨が定められている。離脱協定におけるこの条項に注目して、Verdirame et.al.(2018)は、この最大努力義務が、「条約の趣旨及び目的の実現に不可欠な規定」であるとして、もしもEUがこの最大努力義務を怠った場合は、条約法に関するウィーン条約第60条第2項及び第3項の規定に基づき、英国は離脱協定を一方的に破棄することが出来ると論じている。こうした法解釈の正当性が完全に保証されているわけではなく、法務長官による法的助言や離脱強硬派が選んだ弁護士による解釈を待つ必要がある。

<sup>5</sup> 3月7日付デイリー・テレグラフ参照。“Live : Brexit latest news: EU gives UK 48 hours to come up with new plan for backstop to break deadlock”

<https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/03/07/brexit-latest-news-third-meaningful-vote-planned-cabinet-resigned/>

<sup>6</sup> 前述の3月7日付英テレグラフ紙報道では、既にメイ政権は1月15日、3月12日に続く、3度目の下院採決を視野に入れているとされる。

<sup>7</sup> なお、メイ首相の修正離脱協定が3月12日に可決された場合であっても離脱期限の延期を行う必要がある。これは、英国では離脱日までに可決しなければならない法案が6つ(農業、漁業、金融サービス、ヘルスケア、移民、通商)有るからで、時間的に間に合わない。但し、この場合は、2~3カ月の短期的な延期で間に合うと考えられる。この点に関しては2月6日付フィナンシャルタイムズ参照。“UK set to delay key Brexit laws until after departure”

<https://www.ft.com/content/94789f92-2934-11e9-88a4-c32129756dd8>

<sup>8</sup> 例えば2月24日付ブルームバーグ報道では21カ月の延期という案もある模様。“EU Considers 21-Month Delay If May Can't Get Brexit Done”。

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-24/eu-is-said-to-mull-idea-of-proposing-brexit-extension-to-2021>

<sup>9</sup> 他方で、離脱取りやめは英国が独自の判断で出来、EU他国の承認は必要としない。

<sup>10</sup> 2月28日付ガーディアン参照。欧州委員会は離脱期限の延期は一度きりと考えており、EU各国の中にも二度目の期限延期を禁じる旨を何らかの文書に盛り込むべきとの動きがある、と報じている。

<https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/28/extension-article-50-must-be-one-off-brussels-eu27-uk-brexit-delay>

●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。