

2019年10月21日

MURC Focus

英議会は新協定案の審議を延期

～離脱交渉が再延期される確率が高まる

調査部 研究員 土田 陽介

- 英国と欧州連合（EU）は10月17日、英国のEU離脱に関する条件の修正で合意した。ただ19日の英下院の動議により、新協定案の採決が先送りされることになった。
- 最も有力な展開は、11月にも総選挙を実施して新協定案の是非を問うシナリオ。保守党が勝利してジョンソン首相が続投すれば、英国は新協定に基づきEUを円滑に離脱することになる。
- 離脱交渉の延期にも限界がある中で、出口の見えないトンネルにようやく光が差すのか、英国のEU離脱問題はよいよ正念場を迎えることになる。

（1）英議会は新協定案の採決を延期へ

英国と欧州連合（EU）は10月17日、英国のEU離脱に関する条件の修正で合意した。続く19日に英下院でこの新協定案が審議される予定であったが、英下院は関連法案が成立するまで先送りするという動議（レトウイン案）を322対306の賛成多数で決議したため、新協定案の採決が先送りされることになった。

9月上旬に成立した離脱延期法に基けば、10月19日までに新協定案が議会で承認されない限り、ジョンソン首相はEUに対して離脱協議を来年1月31日まで延長する旨を要請しなければならない。従来からこの法律に反発するジョンソン首相は、当初は否決の場合でも10月末にEU離脱を強行すると主張していた。

結局ジョンソン首相は、未署名の形ではあるものの、EUのトウスク大統領に対して交渉の延期を書簡で申請した。9月の議会閉鎖の違法性が問われるなど、首相の強権的な手法に対しては司法や国会との間で軋轢が高まっていた。こうした中で首相も離脱延期法を無視することができなくなった模様である。

ジョンソン首相はなお10月末の離脱を目指すとしており、21日にも新協定案を再び議会で諮った後、22日以降に関連法案の審議を急ぎ、新協定案の可決成立を目指すとしている。説得工作が成功した場合、英国は10月末にEUから離脱するとともに、2020年末までと定められた移行期間に突入することになる。

もっともその見込みが立たないからこそ、ジョンソン首相は離脱延期法に従わざるを得なかったと言えよう。なおフランスのマクロン大統領は延期に対して否定的な発言を行っているが、EUは事態の混乱を回避する観点から月末までに英国の要請を受け入れる公算が大きい。今回延期

されれば、当初の離脱予定（19年3月末）から3度目の延期となる。

ジョンソン首相はかねてから10月31日の「合意なき離脱（ノーディール）」も止む無しという立場を採っていたが、それはあくまでEUとの間で新協定案を締結し、それを議会で承認させるための方便であったと考えられる。こうした首相流の瀬戸際戦略が破綻をきたした結果が、今回の事態の推移と言える。

（2）根本的な解決策など存在しない北アイルランド国境問題

新協定案のポイントは図表1にまとめられている。最大の争点であった北アイルランド国境問題に関してジョンソン首相はEUから譲歩を勝ち取ったと誇っていたが、確かに旧協定案（昨年11月にメイ前首相とEUとの間で合意に達した協定案）と比べると新協定案では北アイルランドの裁量権が拡大されてこそいるものの、実態としてはそれほど大きな違いはない。

そもそも、北アイルランド問題には根本的な解決策がない。アイルランドとの間で厳密な国境管理を行わないことで双方が合意している以上、ヒト・モノ・カネの移動は国境を挟んで自由に行われることになる。それを制限しようとする事自体が矛盾しており、現状をどう追認するかという建付けを整えていく以外に、現実的な妥協は成立し得ない。

他方で、保守党と閣外協力関係にある北アイルランドの地域政党、DUP（民主統一党）は、現状を追認し北アイルランドをEUとの経済取引が自由な事実上の「特区」として容認する新協定案に強く反対している。保守党の一部の最強硬派も、連合王国としての一体性を維持する観点からDUPの動きに同調している。

図表1. 北アイルランド国境問題に関する新旧協定案の相違点

旧協定案（2018年11月合意）	項目	新協定案（2019年10月合意）
移行期間（基本20年末、最長22年末）終了までに国境管理の解決策が見出せない場合に発動（バックストップ）	発動条件	移行期間終了後に自動的に適用
解決策が見出せた時点で解除	発動期間	北アイルランド議会の支持が続く限り恒久適用
EUと英国本土を単一の関税領域にする	関税	EUと英国は別の関税領域、北アイルランドは英国に所属
EUと英国本土が共通の対外関税度適用する		南北アイルランド間での通関取引回避のため北アイルランドはEUの関税体系に従う 通関手続きは北アイルランド・グレートブリテン島間で英当局が実施。徴収した税金はEUに送金せず、相殺措置で実質還付
物品貿易に関しては北アイルランドのみEU規制を適用	付加価値税・物品税	物品貿易に関しては北アイルランドのみEU規制を適用 徴収と運用は英当局が行い、徴収した税収はEUに送金せず 代替手段として北アイルランドの同税をアイルランドの同税に合わせて免税・減税することも可能
規定なし	北アイルランドの同意	北アイルランド議会の採決により意思表示 北アイルランド議会が適用継続を支持しない場合は期間終了から2年後に解除 移行期間終了後の適用期間は4年間と8年間の2パターン

（出所）JETRO資料などを参考に作成

とはいえ北アイルランドで厳密な国境管理を行うことは、英国とアイルランドが1998年に締結した和平協定である「ベルファスト合意」との間で矛盾をきたすため、国際問題に発展する。かつての両国の対立を蒸し返すことにもなりかねず、この観点からも現状をどう追認していかし、現実的な解決策など存在しない。

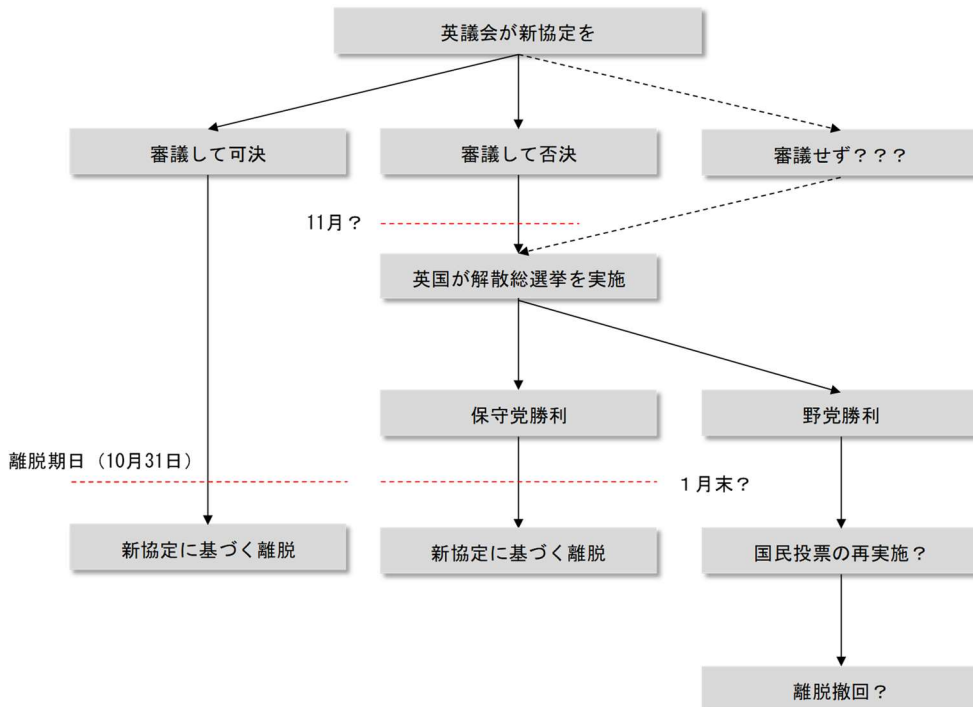
(3) 新協定案の是非を問う総選挙の実施を予想

英議会が新協定を否決した場合、その次の展開として最も有力と考えられるのが、11月にも総選挙を実施し、新協定案の是非を問うシナリオである。ユーガブ社による最新の政党支持率調査によれば、最新10月15日公表時点での保守党の支持率は38%と、1月10日調査で記録した直近の最低水準である17%から20%ポイント回復し、単独トップに立っている。

英国は大陸の諸国と異なり、下院選で小選挙区制を採用している。最大野党である労働党が第三勢力である自民党と20%程度で支持率を奪い合う構図であるため、解散総選挙に臨めば保守党が単独過半数を回復する展開が見込まれる。そしてDUPを排除できれば、ジョンソン首相は新協定に基づく円滑なEU離脱を実現することが可能になる。

事態の膠着には離脱派と残留派を問わずストレスを溜めていることから、国民投票の再実施を求める最大野党、労働党も解散総選挙の発議に賛成せざるを得ないだろう。総選挙で議席を減らす可能性は高いものの、だからといって発議に反対すれば事態の膠着が長期化し、かえって有権者の支持やEUによるフォローを失いかねないリスクが大きいためである。

図表2. 今後の主な展開



(出所) 筆者作成

総選挙で保守党が勝利してジョンソン首相が続投すれば、英国は新協定に基づきEUを円滑に離脱することになる。離脱延期法では1月31日まで交渉の期日の延期を要請するとされているが、EUが英国の円滑な離脱を促すためさらに延長した時間軸、例えば当初の予定日から1年となる20年3月までの延期を容認する展開もあり得るだろう。

(4) 国民投票の再実施はテールリスク

総選挙で保守党が敗北してジョンソン首相が退場し、労働党と自民党の連立政権ができた場合、国民投票の再実施など離脱撤回に向けた動きが加速する。ただ分配重視の労働党と成長重視の自民党の間では隔たりが大きく、選挙協力に向けた展望は未だ描けない。そのため、このシナリオはテールリスクとなる。

なお10月31日のノーディールも止む無しとしていたジョンソン首相は、土壇場でEUとの間で新協定の締結に漕ぎ着け、EUから譲歩を勝ち取ったと有権者へのアピールに努めた。この事実から考えても、首相はあくまで方便としてノーディールの可能性に言及していただけであり、それがなし崩し的に起きる展開は否定できないものの、公算は小さい。

交渉の膠着を受けて、英国とEUの双方で交渉疲れが深刻化している。また実体経済への悪影響も英国とEUの双方に及んでおり、特に英国では企業部門を中心に顕著である。離脱交渉の延期にも限界がある中で、出口の見えないトンネルにようやく光が差すのか、英国のEU離脱問題はよいよ正念場を迎えることになる。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。