

2019年9月12日 全9頁

# 合意なき離脱へ突き進むジョンソン首相の勝算

混迷するブレグジット情勢の今後の見通し

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 145

ロンドンリサーチセンター  
シニアエコノミスト  
菅野泰夫

## [要約]

- 9月10日未明、ジョンソン首相が9月4日に続き再び提出した解散総選挙を求める動議の採決が行われ、賛成 293 票 VS 反対 46 票と可決に必要な議員の3分の2以上の賛成（434 票）に届かなかった。議会での審議開始から立て続けに、敗北を喫した形となったものの、ジョンソン首相は採決後、合意があろうとなかろうと10月31日に離脱すると宣言し、国益のために、合意を勝ち取ると誓った。
- 9月6日に英国議会が発表したジョンソン政権下の合意なき離脱の方針に関する資料では、合意なき離脱時に備える危機管理策（イエローハンマー作戦）の資料に言及している。それによると、政府が想定している合意なき離脱での蓋然性が高いシナリオとして、食料や医薬品不足、物価高騰や燃料供給への支障、通関での混乱や英国全土での抗議活動、北アイルランドでのハードボーダーの復活などに触れており、準備は万端ではなかったのかと英国国民の間で動揺が広がっている。
- ジョンソン首相は議会での過半数を失い、その強硬な姿勢が与野党含め、議会内では猛烈な批判にさらされている。しかし保守党支持率を見れば、メイ政権時の低迷から一転、7月24日のジョンソン首相就任以降、急激に上昇している。その背景には、ブレグジットを実現するためには合意なき離脱をも辞さない、ジョンソン首相のリーダーシップがある。仮に総選挙が実施されたとしても、明確に残留か離脱かという、ブレグジットに関する党の方針を示さない労働党にとっては、不利な選挙となることが予想されている。

## 再度解散総選挙の動議が否決、9月10日から停会

9月10日未明、ジョンソン首相が9月4日に続き再び提出した解散総選挙を求める動議の採決が行われ、賛成293票 VS 反対46票と可決に必要な議員の3分の2以上の賛成（434票）に届かなかった。ジョンソン首相は議会での審議開始から立て続けに、敗北を喫した形となった。

採決後、ジョンソン首相は、国民が英国の将来を決めるチャンスを2回も議会が否定したと野党を批判した。政府に対する不信任決議を提出するなど、総選挙を強行するために何かしらの策をとるとの憶測もあったが、予定通り同日から5週間の停会に入ることを確認した。そして停会の間は、EUとの合意形成に向けて努力すると同時に、合意なき離脱の準備を進めると述べた。さらに、合意があろうとなかろうと10月31日に離脱すると宣言し、国益のために、合意を勝ち取ると誓った。そのうえで野党に対し、総選挙からいつまでも逃げ回ることにはできないと警告し、総選挙では（離脱を求める）国民が自分の味方は現行政府であることに気づくと述べた。

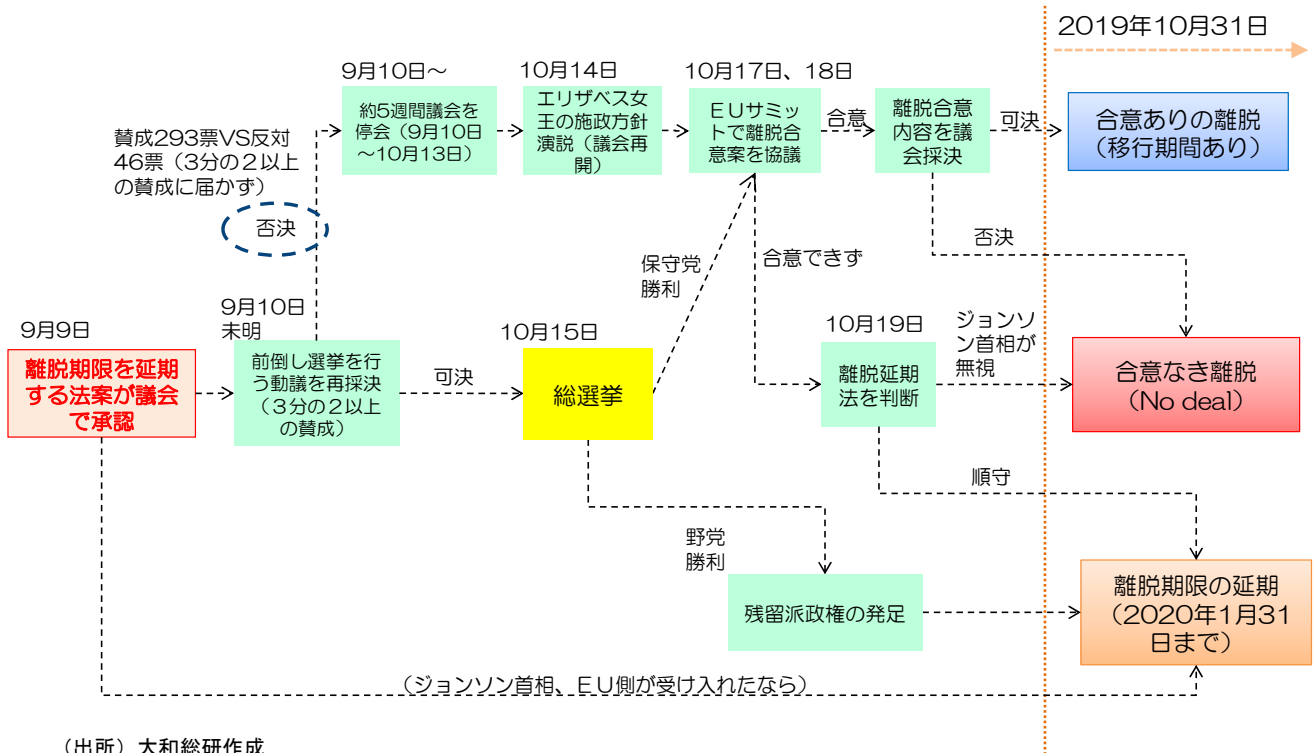
停会は議会会期の終了を示し、議事や動議の提出はもちろん、審議や採決も行えない状況の意味する。ただし2019年8月に英調査会社コムレスが実施した世論調査によれば、英国国民の44%が停会を含むいかなる手段を用いても、ジョンソン首相が10月31日にEU離脱を実現させることを支持しているという（反対は37%、わからないが19%）。

## ジョンソン首相は、離脱期限延期法を迂回する意向

9月6日に上院を通過した離脱期限延期法案は9月9日に女王裁可を受け正式に法律となった。同法によりジョンソン首相は、10月19日までに議会が承認できるようなEUとの離脱合意を獲得するか、議会が合意なき離脱を承認しない限りは、2020年1月31日までの延期要請を義務付けられ、何が何でも実現すると公約した10月31日のEU離脱を諦めざるを得なくなる。ただし、ジョンソン首相は総選挙を求める動議否決後に、いかなる状況下でもEUに延期要請をしないと主張を繰り返している。このため、離脱期限延期法に違反するつもりはないとしながらも、それを迂回する方法を模索している（結果的に離脱期限延期法を無視する）。

その方法のひとつとされるのが、離脱期限延期法に基づきEUに延期要請の書簡を出す一方で、英国政府が延期を望まない意向を示した書簡を提出するというものである。首相官邸はいかなる離脱期限延期にも徹底抗戦の構えを示しているが、元最高裁裁判官等はじめ法曹関係者は、そのような行為は合法とはいえないとの見方を示している。また、同法を順守しない場合には法務相や法務長官、その他閣僚の辞任が続く可能性がある。さらに、延期にはEU27カ国の賛成が必要となるが、延期の理由について英国から相応の説明がない限りは、フランスやハンガリーなどが反対する可能性がある。EUが英国政府からの2通の書簡により政府の本当の意向を知れば、延期を承認しない可能性は高いといっても過言ではない。

図表 1 英国議会の今後のシナリオ予想



## 合意なき離脱を想定するイエローハンマー作戦の存在

ジョンソン首相は、EUとの合意形成を最優先に掲げ、合意なき離脱は最後の手段と位置付けている。しかし、責任ある政府としてその準備は進めなければならないとし、徹底した離脱主義者であるゴープ國務相を全省庁における合意なき離脱の準備の監督役に任命している。そのうえでジョンソン首相はことあるごとに、合意なき離脱の悪影響が過大評価されていることや、準備が着実に進んでいることを強調し、懸念の抑制に努めてきた。

9月6日に英国議会が発表したジョンソン政権下の合意なき離脱の方針に関する資料では、合意なき離脱時に備える危機管理策（イエローハンマー作戦）の資料<sup>1</sup>に言及している。それによると、政府が想定している合意なき離脱での蓋然性が高いシナリオとして、食料や医薬品不足、物価高騰や燃料供給への支障、通関での混乱や英国全土での抗議活動、北アイルランドでのハードボーダーの復活などに触れており、準備は万端ではなかったのかと英国民の間で動揺が広がっている。またEU各国の空港やユーロトンネル、ドーバー海峡で乗客確認に遅延が生じることや、税関検査が復活するために、港で貨物の遅延が発生し、交通量が現行の50-70%にまで減少することなども挙げられていた。

<sup>1</sup> 8月18日に英メディアに資料が流出してリークされた、英国政府による合意なき離脱時のベースシナリオ。

図表2 英国政府の合意なき離脱時に備えるための危機管理策（イエローハンマー作戦）

項目	詳細
北アイルランド	通関検査を回避するという現行の計画が持続不可能となり、ハードボーダーが復活 抗議活動や道路閉鎖といった直接行動を招く
燃料供給	通関において数カ月の遅延が生じ、ロンドンやイングランド南東部での燃料不足を招く 遅延により、石油精製所2か所の閉鎖、2,000人の雇用喪失、大規模なスト、燃料供給へ支障
通関	英仏海峡を往来する長距離トラックの最大85%が、フランスでの通関検査への備えが不足して おり、通過に最長で2日半の遅延
交通	空港で大規模な混乱が生じ、現在の交通量の50-70%にまで回復するのに最長3カ月 EUの空港、ユーロスターの英国始発駅、ユーロトンネル、ドーバー港で乗客確認に遅延発生
医薬品	医薬品供給が長期遅延（英国の医薬品の4分の3はドーバー海峡経由で輸入）
社会不安	生鮮品不足と物価上昇が起き、弱者への打撃に英国全土で相当の警察動員を必要とする規模の 抗議活動
ソーシャルケア	物価上昇により財政的に脆弱なセクター全体に大きな影響
ジブラルタル	スペインとの国境で少なくとも数カ月間、4時間以上の出入国遅延が生じ、経済への悪影響に

（出所）英国議会より大和総研作成

合意なき離脱の際に実務的な面で懸念される事項としてはこのほかに、入国審査の煩雑化に加え、欧州医療保険カードが失効すること、国際免許証や自動車保険証明の携行が必要になることなどにより、EU 諸国への渡航が煩雑になること、医療・介護、ホスピタリティ、農業などEU 移民に依存しているセクターで、EU 移民減少による労働力不足も挙げられる。また、不確実性が長期化することが予想されるため、売り手も買い手も様子見の状態となり、住宅市場が停滞する可能性も指摘されている。

今回のイエローハンマー作戦は事前の資料流出を受け、英国議会が、急遽、その存在を認めたものである。ゴープ国務相は掲載された（リークされた一部は）のは過去に作成された、最悪の状況を把握し、それを最小限に抑えるために作られた資料であり、既に抑制に向けた措置をとっているため、（掲載された）内容の一部は誇張されているとして事態の沈静化を図っている。ただし、労働党のコービン党首はこれから停会に入るのは、合意形成の進捗や合意なき離脱時に備える危機管理策であるイエローハンマー作戦を巡る疑惑について精査を回避するためだと主張し、政府が説明責任を問われることから逃げようとしていると批判している。

さらに9月9日、保守党を離党し、無所属となったばかりのグリーン議員は、停会およびイエローハンマー作戦に関する政府内のコミュニケーションについて、SNSなどの私的会話を含むすべてを公開することを求める動議を提出した。採決の結果、動議は9票差（賛成311票 vs 反対302票）で可決された。グリーン議員は（公式には新たな国内政策の導入に向けた心機一転とされた）停会の目的が、実際にはブレグジットに関する審議日数を削減するためであった可

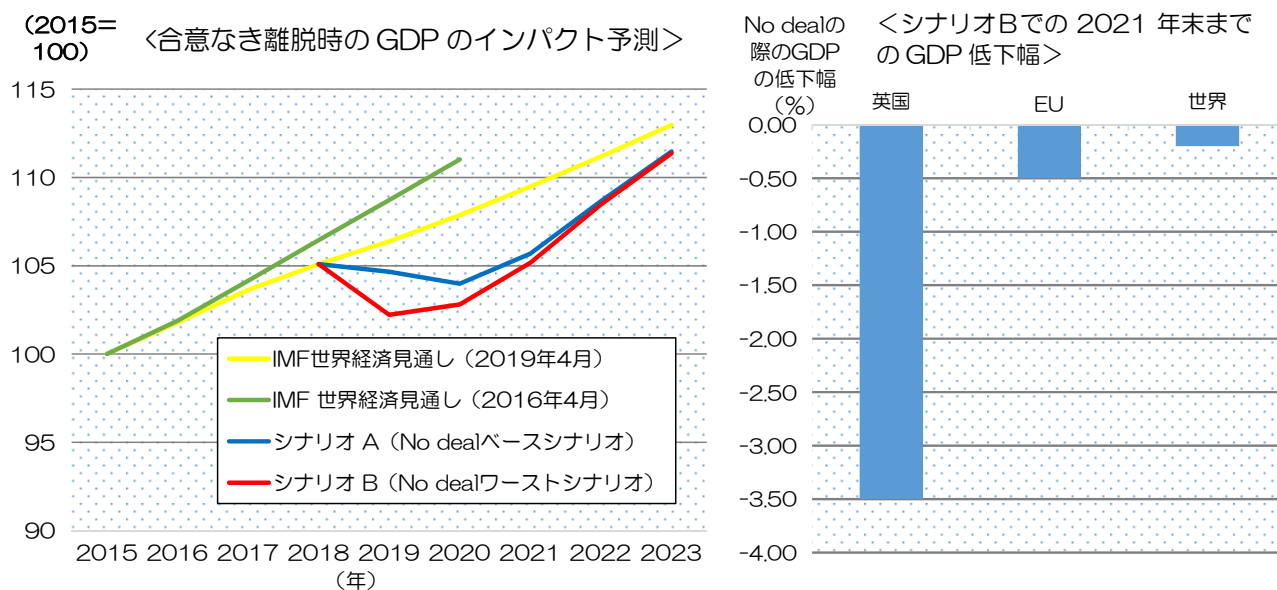
能性があるとし、停会を許可した女王が誤誘導された恐れがあること、合意なき離脱の準備が整っていないことが隠蔽されている可能性があることを指摘している。ただ政府の広報官は SNS を含む情報開示は、前例がないものであり不相応であると述べた。またコックス法務長官は、政府の被雇用者の私的なメールアカウントや、私用携帯電話を精査する権利が政府にはないと の疑念を示している。

## 合意なき離脱の世界経済・在英日本企業への影響

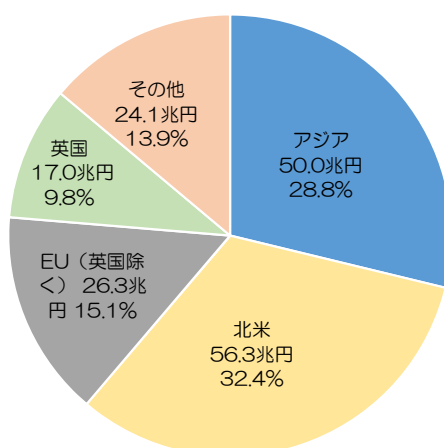
2019年4月にIMFが発表した世界経済見通しでは、合意なき離脱の影響は英国が特に大きく、EU以外への影響は限定的という試算を示している。英国のGDPに対する全体的なマイナス効果は2021年末までに約3.5%とし、その大半は関税および非関税障壁の高まりによる影響であるが、さらに移民規制がより厳格化される影響が加わるものとみられている。しかし、緩和的な金融政策を維持し、賃金や物価が調整され、(企業や家計が輸入品を)国産品で徐々に代替していけば、中期的に経済はやや回復すると結論づけている。

また、EUのGDPは2021年末までに0.5%下落すると試算し、この英国とEUのGDP低下が世界経済に対する影響(同0.2%減)のほとんどに相当するという。このため、EU以外の国・地域への影響は限定的とされる。なお、英国と日本の経済関係を見ると、日本の国・地域別輸出金額(2018年、81.5兆円、財務省「貿易統計」)に占める英国の割合はわずか1.9%(1.5兆円)にすぎない。英国から見てもEU域外国との貿易において日本の占める割合は3.2%(2018年、EU統計局)と、米中に比べ存在感の小ささは否めないだろう。ただし、対外直接投資残高(2018年12月末、総額173.7兆円、財務省・日本銀行「国際収支統計」)における英国の割合は9.8%(17兆円)となり、英国に進出している日系企業の数(2017年10月時点、986社、外務省「海外在留邦人数調査統計」)は相応に多い。

図表3 IMFによる合意なき離脱の影響評価（2019年4月発表）と日本の対外直接投資残高（2018年末）



<日本の対外直接投資残高>



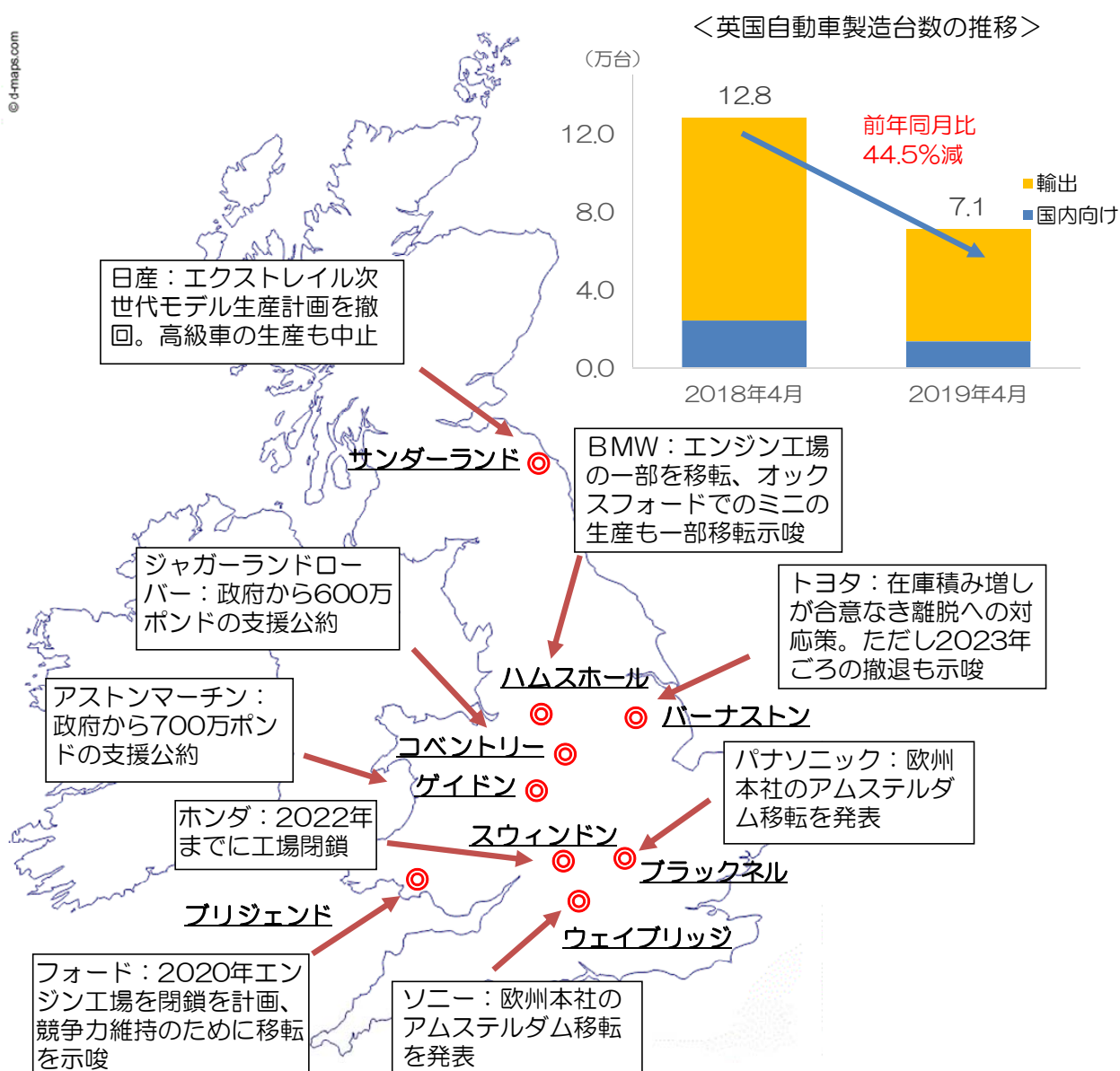
(注) シナリオ A は国境での混乱はなく、信用スプレッドはわずかな増大を想定、シナリオ B は輸入コストを増大させるような国境での大きな混乱が生じ、金融市場も混乱することを想定している。

(出所) IMF、財務省・日本銀行「国際収支統計」より大和総研作成

特に自動車産業において、英国は欧州サプライチェーンにおける主要な生産拠点であり、日本に限らず世界の自動車メーカーの工場が多く集積している。年初に英国のEU離脱期限（当初3月29日）を控え、英国に進出した日系自動車メーカーは次々に対応策や今後の方向性についての発表を行い、合意なき離脱回避に向けた英国政府の真摯な取り組みを求めている。ただし予防策として、欧州系自動車メーカーの中には当初の離脱期限を前に、工場の夏休みを前倒しにし、4月に数日間工場を操業停止することで、混乱回避を模索する企業も多かった。その影響もあり、英国における2019年4月の自動車製造台数は7,100万台と前年同月比44.5%減（英国自動車製造販売車協会）の大幅減を記録し、その後も生産台数は減少基調にある。そのような

中、英国政府は合意なき離脱時の暫定的関税枠組みとして、英国への輸入品の87%を最長12カ月間非関税にする決定を下した。サプライチェーンへの混乱を防ぐため、EUからの（自動車）部品輸入については非関税などの対処も発表している。ただし、自動車セクター保護のため、完成自動車への関税は維持する（非関税の対象外とする）ことが決定している。なお、10月31日のEU離脱期限直後の混乱を回避するため、既に短期間操業停止を決めている自動車メーカーもある。

図表4 自動車メーカー、日本製造業等の移転の状況、英国自動車製造台数の推移



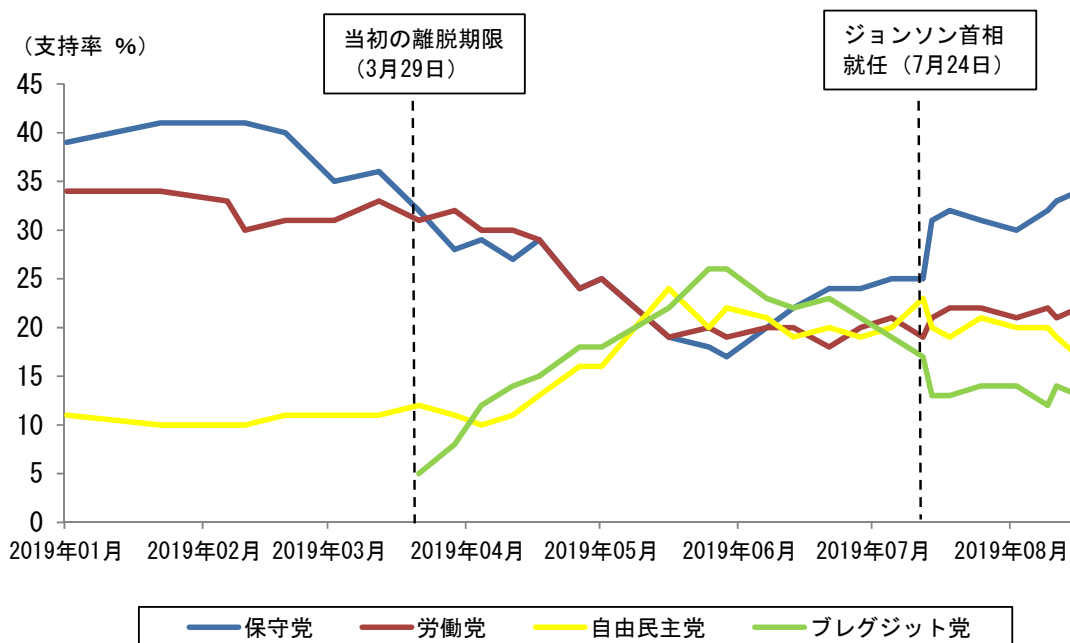
(出所) <http://www.d-maps.com/> 英国政府発表資料、SMMTにより大和総研作成

## ジョンソン首相の苦悩と裏腹に保守党は支持率絶好調

ジョンソン首相は議会での過半数を失い、その強硬な姿勢が与野党含め、議会内では猛烈な批判にさらされている。しかし保守党支持率を見れば、メイ政権時の低迷から一転、7月24日のジョンソン首相就任以降、急激に上昇している（保守党 34%、労働党 22%、自由民主党 17%、ブレグジット党 13%：8月28日時点での Yougov 調査）<sup>2</sup>。5月の欧州議会選での得票率が20%近くまで落ちたとは思えないほど息を吹き返しているのが実情である。

その背景には、ブレグジットを実現するためには合意なき離脱をも辞さない、ジョンソン首相のリーダーシップがある。有権者の多くは合意なき離脱を積極的に支持してはいなくても、ブレグジットの実現は望んでいる。メイ首相は“合意なき離脱”という、一線を越えることを拒否したが、これまでジョンソン首相は一貫して、合意の有無にかかわらずEUを離脱するという主張を繰り返している。もちろん、ジョンソン首相の意図通りにことは運ばないかもしれないが、議会内と、実際の選挙区との意識の間に大きなギャップがあることを過小評価すべきではない。乱暴なやり方ではあるものの、ジョンソン首相は、“ブレグジットを実現する”与党と“無意味な延期を容認する”野党（特にコービン党首率いる労働党）という対立の図式を明確に描きつつある。

図表5 英国政党支持率の推移



(出所) Yougov より大和総研作成

ただし、総選挙での不確定要素のひとつは、ファラージュ党首率いるブレグジット党であり、

<sup>2</sup> 直近の政党支持率を（全国区の）小選挙区での議席獲得に当てはめてみると、保守党は90議席以上のリードで過半数を獲得する可能性もある。



ジョンソン首相の親友といえども、仇敵にもなりうる存在である。ファラージュ党首は最近のイベントで、保守党とブレグジット党が選挙協力すれば大幅なリードで過半数を獲得するとの見込みを示したが、選挙協力の条件として合意なき離脱にコミットすることを挙げている。もしジョンソン首相が離脱合意形成を優先させれば、ファラージュ党首はすべての選挙区で保守党に対立候補を擁立すると警告している。

一方、自由民主党も5月の地方選、議会補選での健闘により弾みをつけている。スインソン党首就任により党员数も大幅に増えている。現在の英国ではEUについて（合意の有無にかかわらず）離脱か（国民投票の結果を認めずに）残留と有権者が二極化しており、明確にブレグジットに関する党の方針を示さない労働党にとっては不利な選挙となることが予想されている。労働党の支持率は保守党に大きく差をつけられており、政権を奪回するほどの支持は得られていない。ただし、ロンドンやスコットランド、大都市圏、大学都市は残留支持が強く、保守党がこれらの選挙区から十分な数の議席を獲得できなければ、ジョンソン首相が目指している安定過半数の獲得は危ぶまれるとの見方もある。離脱派票を残らず吸い上げるためには、ブレグジット党との選挙協力の必要性が生じてくる。これには与党内にも大きな拒否反応が出るだろう。

9月9日にアイルランドのバラッカー首相と会談したジョンソン首相は、依然として合意形成やバックストップの代替策は可能であると主張した。ただバラッカー首相は代替策については前向きに検討するが、現実的なものでなければならず、そのような提案は今日にいたるまで受け取っていないと応答しているため合意の可能性は未知数であろう。10月19日までに合意ができなければ、ジョンソン首相は屈辱的な延期要請を強いられることになるが、首相は今や離脱派有権者にのみ焦点を当てており、支持率からはその戦略が功を奏していることがみてとれる。このため、離脱を阻止すれば、野党に対し、総選挙で有権者の怒りが爆発する可能性はあるだろう。総選挙を求める動議が承認されなかった今、ジョンソン首相がどのような手を打つかは未知数であるものの、有権者の力強い支持により合意なき離脱の可能性は確実に高まりつつある。

(了)