

2019年10月10日 全6頁

# ジョンソン首相の新離脱協定案を EU は拒否する構え

運命の10月19日はフォークランド紛争以来の土曜開会

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 147

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

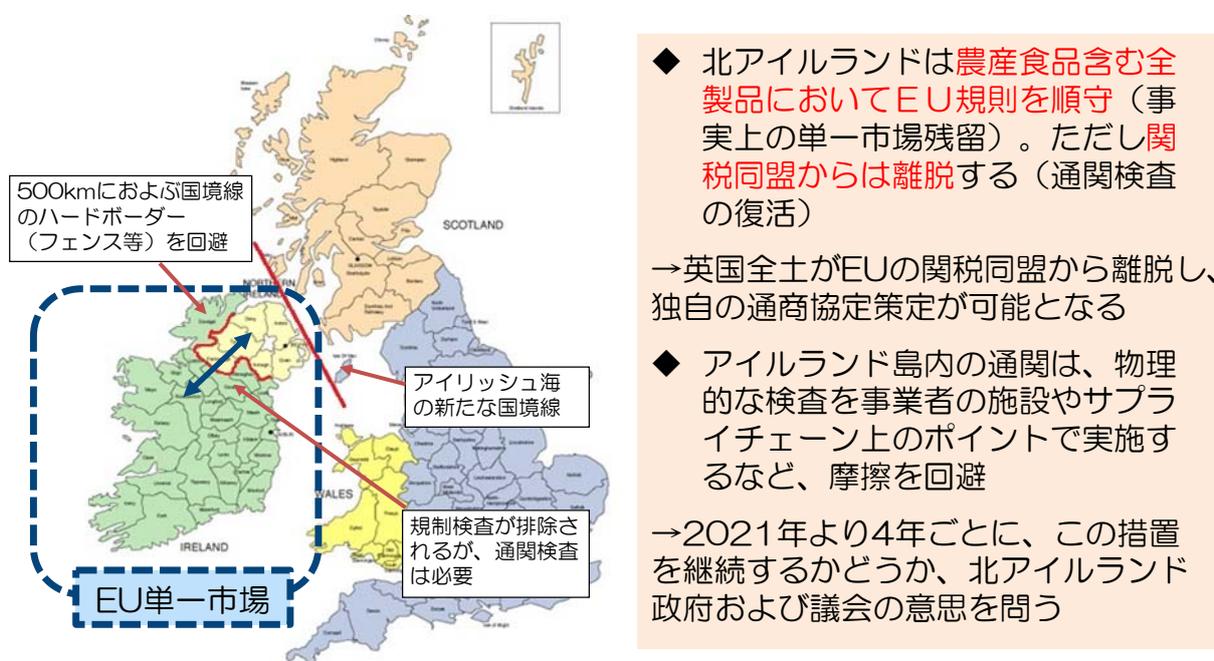
## [要約]

- 10月2日、英国のジョンソン首相は、北アイルランドの国境管理策を含む新たな離脱協定案を発表した。今回の離脱協定案の主眼は、EUが提案したバックストップを完全削除するための代替案である。しかし10月8日に首相官邸筋が、ドイツのメルケル首相がジョンソン首相との電話会談の際に、新たな提案をベースにした合意形成の可能性は圧倒的に低いとの見方を表明したことを明らかにした。
- この離脱協定案による最大の懸念点は、北アイルランド国境で、通関が必要になることである。北アイルランド国境での検疫や規制検査が排除されるが、関税同盟からは離脱するため通関検査は必要となる。EUはアイルランド島内の取引を妨げるプロセスとなる通関の実施は、受け入れられないというスタンスを貫いている。
- 10月19日にジョンソン首相が離脱期限延期に追い込まれた場合、翌週にも前倒し総選挙の動議提出の可能性が高い。労働党のコービン党首も、合意なき離脱が回避されれば、総選挙を受けて立つと公言している。議会は総選挙の25平日前に解散する必要があるため、10月24日までに解散できれば、11月内の実施が可能である。

## ジョンソン首相の新たな離脱協定案

10月2日、英国のジョンソン首相は、北アイルランドの国境管理策を含む新たな離脱協定案を発表した。今回の離脱協定案の主眼は、EUが提案したバックストップを完全削除するための代替案である。バックストップは、2020年末の移行期間終了後も、英国とEUとの貿易協定が締結されなかった場合、北アイルランドを含む英国全土を関税同盟に残留させ、国境上の通関検査を不要にし、財の移動の自由を確保する安全策である。ただし、期限もなく、英国の意向で終了することができないことや、北アイルランドに発言権を認めていないなどの理由で民主統一党（DUP）が反発していた。

図表1 ジョンソン首相の新たな離脱協定案（バックストップの代替案）



(出所) <http://www.freeusandworldmaps.com/html/Countries/EuropeanCountries.html> より大和総研作成

離脱協定案では、2020年末の移行期間終了後から4年後の2025年まで、北アイルランドは農産食品や工業品を含む全製品においてEU規制を順守する一方、英国全土が関税同盟から離脱することとなる。北アイルランドにおける製品規制がEUに準拠しているため、アイルランド島内で財が移動する場合でも規制検査が排除される。島内で規制面での整合性が保たれる一方、関税同盟から抜けることで、英国は独自の通商協定を策定できるようになる。さらに北アイルランド政府と議会がこの措置導入後、4年ごとに継続を検討する機会が設置されている（北アイルランド政府と議会に、単一市場からの離脱を選択できるオプションが用意されている）。つまり、アイルランド島は移行期間およびその終了後も、北アイルランド議会が合意する限り、EU単一市場に残留することができる。

## 最大の問題点は通関が復活すること

今回の離脱協定案は、EU 規制と英国のルールどちらに従っていくか、北アイルランド側に決定権が付与されているため、DUP は賛成に転じている。北アイルランド政府および議会が承認すれば、EU 単一市場に残留する期間は延長される。ただし離脱協定案では、その延長するメカニズムは明らかになっていない（そもそも北アイルランド議会は DUP とシン・フェイン党の対立により、2017 年より開会されていないという問題もある）。

またこの離脱協定案による最大の懸念点は、北アイルランド国境で、通関が必要になることである。北アイルランド国境での検疫や規制検査は排除されるが、関税同盟からは離脱するため、通関検査は必要となる。EU（特にアイルランド）はアイルランド島内の交易を妨げるプロセスとなる通関の実施は、受け入れられないというスタンスを貫いている。これには、過去のアイルランド島の凄惨な歴史的背景が大きい。北アイルランド<sup>1</sup>では、1960 年代以降、英国統治を望むプロテスタント系住民（統一派、ユニオニスト）とアイルランドへの併合を望むカトリック系住民（独立派、ナショナリスト）間での対立が激化し、市街地でのテロを含む激しい武力闘争が続いた（国境検問所などのインフラは、しばしば攻撃の対象になった）。紛争がようやく収束に向かったのは、1998 年のベルファスト合意によってである。北アイルランドの帰属を将来的に住民にゆだね、武装解除や両派による共同統治が規定された。和平（共同統治）のシンボルとして、北アイルランドとアイルランドとの国境は、通関検査やフェンスなどがなく、人と物が自由に往来できるソフトボーダーとなっている。今回の離脱協定案では、国境から離れたところとはいえ、通関申告書や立ち入り検査が導入されることとなる。また通関検査のほか、規制上の国境がアイリッシュ海に引かれることになり、北アイルランドに二重の国境が生じることへの懸念も大きい。

英国政府は、アイルランド島内の交易は英国・EU 間の財貿易の 1% 超にすぎないため、異なる方法での国境管理は実現可能であると主張している。その上で現在から移行期間終了までに通関ルールを簡素化、また改善する必要性を指摘している。すべての通関プロセスは英国および EU の通関体制に準拠し、書類は電子的に処理され、ごくわずかな物理的な検査を事業者のサイト、あるいはサプライチェーンの地点で行うことを提案している。第三国からの輸入品は、EU および英国の通関当局がコントロールするため、EU 単一市場および英国市場で生じうどのようリスクも対処可能であるという。ただ、具体的な通関の実施方法に関する詳細は、今回の離脱協定案に含まれていない。輸送状況を GPS で追跡するような技術の実現、信頼できる認定事業者や、中小零細企業の通関免除など、協定案のアイデアの多くは、過去、虚偽申告や密輸の可能性が高いなどを理由に、何度も EU 側から却下されたものである。

<sup>1</sup> アイルランド島は 12 世紀にイングランドに征服され、17 世紀以降は、イングランド支配に対する反乱と激しい弾圧が繰り返された。その後、1921 年の独立戦争を経て、北部 6 州は北アイルランドとして英国の直接統治下に留まり、それ以外は、アイルランド共和国（当時はアイルランド自由国）として独立した。

## EU 側は新たな離脱協定案に難色を示す

ジョンソン首相の提案以降、EU は内容を精査すると慎重な姿勢を保ち、今週末を目途に英国・EU 間の様々なレベルで協議が進められている。ただし、10月8日に首相官邸筋が、ドイツのメルケル首相がジョンソン首相との電話会談の際に、新たな提案をベースにした合意形成の可能性は圧倒的に低いとの見方を表明したことを明らかにした。これは、ジョンソン首相が、「(当該案が) 大幅に譲歩した英国からの最後の提案となる」と、強硬姿勢を見せていただけに、EU が妥協への圧力をはねつけたことを意味する。またバルニエ EU 首席交渉官も、欧州議会にて、ジョンソン首相の離脱協定案は、合意に至る状況でないと言っている。

10月17日、18日のEU サミットまで協議が続いたとしても事態打開の可能性は低く、EU は(離脱延期法の) 延期要請期限である10月19日に英国が延期を要請し、結果的に総選挙を実施する方向に進めるとみている。10月19日は土曜日にもかかわらず、英国議会の招集が予定されている(土曜開会は37年ぶり<sup>2</sup>)。EU サミットで合意が形成されれば、その議会承認を求める機会となる。合意形成が失敗に終われば、離脱延期を含む一連のオプションが提示されることになる。ただしEU 側も英国内で離脱延期法が成立していることを利用し、EU サミットでは、ジョンソン首相に延期の代償に(バックストップの受け入れなどの) 困難な条件を突き付ける可能性も高い。ジョンソン首相は、離脱期限延期に同意するEU 加盟国に対し、英国に対する内政干渉とみなし、報復措置をとると脅しをかけることを示唆している。

## 離脱期限延期法を無視する抜け穴

EU サミットで不利な条件を突き付けられた際に、ジョンソン首相が離脱延期法を回避するのではとの憶測が広がっていることも確かだ。野党党首らは、これに対抗して10月第1週にはジョンソン首相の更迭を目指し、不信任案提出の可能性について協議していた。しかし、不信任案可決後の暫定政権樹立にあたり、誰がこれを率いるかという点で物別れに終わっている。離脱延期法成立に向けては一致団結したものの、野党の次の手に関する意思はまとまっていない。スコットランド国民党(SNP)のスタージョン党首が9月末に、コービン首相誕生支持を明言したが、不信任決議後の超党派政権はあくまで次の総選挙までの、つなぎの政権にすぎないにもかかわらず、自由民主党はこれに同意しなかった<sup>3</sup>。

また10月7日、スコットランド控訴院では、離脱合意が形成されなかった場合、ジョンソン首相が離脱期限延期法に従い、反ブレグジット運動家らが、確実に延期要請するよう裁判所命

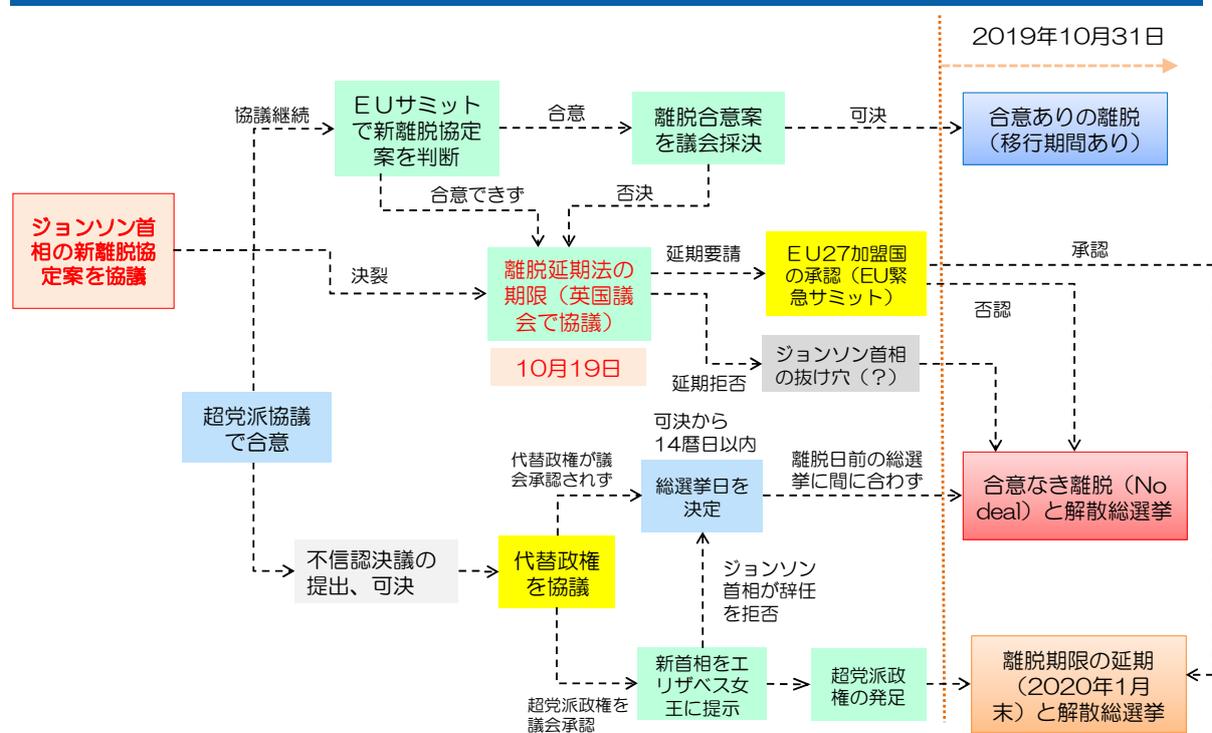
<sup>2</sup> 過去80年で4回のみ。うち3回は、第二次世界大戦前夜、1956年のスエズ戦争、1982年のフォークランド紛争などの戦争時。

<sup>3</sup> 合意なき離脱を回避するために英国議会が不信任決議を可決させたとしても、ジョンソン首相は辞任しない意向を示している。不信任決議が可決され、超党派政権が信任されても、首相が辞任するのは「慣習」であり、法定ではないためジョンソン陣営は無視する構えを見せている(2011年議会任期固定法では、首相が辞任する必要性までの記述がない)。

令を出すことなどを求めた訴訟で、運動家の訴えが却下された。判決前の10月4日の審理では、英国政府の方針として、ジョンソン首相が離脱期限延期法を順守する一方、延期要請と同時にそれが政府の意向ではないとの書簡を添える意図があることが明らかとなった。これにより反ブレグジット運動家らは判決を受けて、翌10月8日に控訴している（ただ判決が出るのが10月19日以降）。またジョンソン首相がこの確約を破り、EU宛てに延期要請の書簡を書かなかった場合に、代わりに裁判所が書簡を提出するよう求めている。

無論、延期承認にはEU27加盟国の総意が必要のため、（延期の）拒否権が発動される可能性はある。ハンガリーのオルバン首相は延期に反対する可能性のあるEU首脳の一人とみられているが、EUを離脱する英国の味方につけるのは容易ではない。

図表2 今後のブレグジットの予想シナリオ



（出所）大和総研作成

## 今後のタイムライン（11月以降の総選挙は確実に）

10月8日にジョンソン首相は再度停会を要請したため、女王の施政方針演説が行われる10月14日までの審議日3日が失われることになる。通常であれば停会に続く施政方針演説は、新たな法案導入に向けた機会として利用されるが、今回は近くに総選挙実施が想定されることから、新たな法案提出の可能性も低いため（再度停会が予定され、提出した法案が廃案となるため）、この演説が保守党の政治的な広報活動に用いられることになる可能性はある。

また10月19日にジョンソン首相が離脱期限延期に追い込まれた場合、翌週にも前倒し総選挙の動議提出の可能性が高い。そうなれば、10月14日の施政方針演説以降に可決される法案は

皆無のため、非常に早いタイミングで解散ができる。議会は総選挙の 25 平日前に解散する必要があるため、10 月 24 日までに解散できれば、11 月内の実施が可能である（11 月 28 日の木曜日の線が濃厚とされる）。また離脱延期（もしくは離脱）を見届けた上であれば、11 月 7 日までに解散できれば、年内の 12 月 12 日までの総選挙が可能である。逆に議会解散が 11 月 7 日を越えれば、クリスマス休暇期間中の選挙を回避するため、年明けの 1 月 9 日以降の総選挙となろう。

労働党のコービン党首も、合意なき離脱が回避されれば、総選挙を受けて立つと公言している。ただし労働党内からも、総選挙の前に 2 回目の国民投票の実施を支持する勢力があり、コービン党首に相応の圧力をかけている。特にコービン党首の支持率は、野党党首としては近年では最低の水準にある。その理由としてブレグジットに関する労働党の方針が曖昧であり、残留派有権者の票が、リスボン条約 50 条行使無効化を公約として明確に打ち出した自由民主党に流れることへの懸念が挙げられる。また支持率の低迷により、総選挙での惨敗を恐れる労働党議員が急増しているため、前倒し総選挙の動議が否決される可能性もゼロではない。ただし与党が既に過半数割れを起こしている現状では、総選挙が遅かれ早かれ実施されることは確実である。大幅な妥協の産物と英国政府が主張する新しい離脱協定案が拒否されれば、次期選挙ではブレグジット党の躍進を防ぐことを口実に、保守党はこれまでより強硬なスタンスである、合意なき離脱を選挙公約（マニフェスト）に掲げる可能性も考えられる。

(了)