

基礎研 レポート

英国の合意なき離脱: 対策と影響 —「終わりの始まり」ですらない

経済研究部 研究理事 伊藤 さゆり
(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

1—はじめに

夏季休会明けの英国議会では、議会在議事運営を掌握し、「合意なき離脱」阻止のため、①10月19日までに合意がないか、②議会在「合意なき離脱」を承認しない限り、政府に離脱期日の20年1月31日への延期要請を義務付ける法案が成立する見通しとなった。ジョンソン首相は、4日に10月15日の総選挙のための法案を提出したが、「離脱延期法案の成立が先」とする労働党、スコットランド民族党(SNP)などが棄権したことで、賛成票は298と自主解散に必要な下院議席数の3分の2(433票)を大きく下回った。保守党が3日の議会在による議事運営の掌握を支持した21人の議員を除名、さらに5日には首相の弟のジョー・ジョンソン氏が閣僚を辞任、議員辞職をしたことで、与党の議席は、政権協力するアイルランドの地域政党・民主統一党(DUP)を加えても289議席と法案可決に必要な318議席を大きく割り込んだ(図表1)。ジョンソン政権は発足早々に勢いを削がれたように見える。

図表1 英国下院の議席数 (19年9月5日現在)



法案可決に必要な実質過半数=320

(注) 投票を行わない議長、副議長の4議席と登院していないシン・フェイン党の7議席を除いた議席数

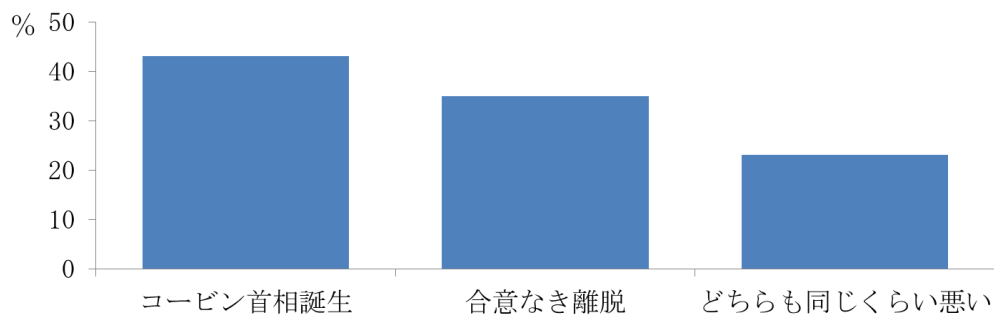
(資料) 英国議会

しかし、「合意なき離脱」のリスクが消滅した訳ではない。自主解散にせよ、内閣不信任決議という形をとるにせよ、近い将来、総選挙を行うことになるだろう。総選挙で野党陣営が勝利すれば、少なくとも「合意なき離脱」の可能性は低下する。しかし、総選挙でジョンソン首相が勝利すれば、勢いを取り戻し、「合意なき離脱」を辞さない構えを一段と強めるだろう。

総選挙でジョンソン首相率いる保守党が勝利する可能性は十分にある。有権者の間には、国民投票

から続く先行き不透明感への不満が広がっている。ジョンソン首相率いる保守党が、野党や造反議員らを「国民投票で示された民意の実現を阻む勢力」と位置づけ、自身への支持に結び付けようとしている「合意なき離脱」を掲げるブレグジット党に対抗する必要もあり、選挙戦では、強硬姿勢を強めることが予想される。対する「合意なき離脱反対派」は、「ソフト離脱派」と「離脱撤回派」からなり一枚岩ではない。世論調査では「合意なき離脱」よりも「コービン首相誕生」の方がより悪いと考える割合が高いなど（図表2）、最大野党・労働党のコービン党首の首相としての資質、政策への警戒感も強い。

図表2 世論調査 | どちらがより悪いと考えるか？



(資料) Hanbury Strategy (2019年9月3~4日調査)

「合意なき離脱」は、法的なデフォルト（初期設定値）であり、「離脱協定」の承認か、離脱意思の撤回がなければ、いずれは行き着くことになる。

本稿では、議会が阻止しようとする「合意なき離脱」とは何か、どのような対策が打たれているのか、「合意なき離脱」の場合、何が起こるのかを整理した。「合意なき離脱」は、国民投票によって引き起こされた問題の解決策とはならず、むしろ問題を複雑にし、長期の混迷をもたらす選択肢であることを明らかにすることを狙いとする。

2——「合意なき離脱」とは何か

1 | 「合意」とは何か

16年6月の国民投票の結果を実行に移す英国のEU離脱の手続きは、EU条約第50条の規定に従って進められてきた。

同条2項には、離脱の意思を通知した加盟国と「将来の関係を考慮しながら、離脱に向けた取り決めを定める協定を交渉し、締結する」、同条第3項は、「離脱協定の発効日、もしくは、協定を締結できない場合は、離脱意思の通知から2年後から、もしくは、EU首脳会議が当該国との協定において、期限延期を全会一致で決定しない限り、当該国への条約の適用を終える」と規定する。

メイ前首相は、17年3月29日に離脱の意思を通知した後、EUと協議し、EU市民の権利や離脱に伴う清算金、2020年末まで現状を維持する「移行期間」、アイルランド及び北アイルランドに関する議定書などを599ページの「離脱協定」として、将来の関係については26ページの「政治合意」を

まとめた¹⁾。

離脱日に「離脱協定」が発効するケースが「合意あり離脱」である。

(1) 離脱協定

「合意あり離脱」の場合、離脱日から2020年までが現状を維持する「移行期間」となる。移行期間は1回限り2年までの延長が可能である。

「移行期間」中は、加盟国である英国はEUの法規制の制定には参加せず、一方的に受け入れる立場となり、規制の乖離は生じない。これまでEU加盟国として第3国とバイラテラルあるいは多国間の締結してきた条約について、「移行期間」中は、第3国と条約の再締結、交渉はできるが、協定の発効は「移行期間終了後」となる。

離脱に伴いEUに支払う離脱清算金として約390億ポンド(1ポンド=130円で換算した場合、約5兆円)を支払う。EUの予算は中期予算枠組みに基づいて運営されている。現在の枠組みは2020年までをカバーする。離脱清算金には、離脱後、「移行期間」が終了する2020年末までの、中期予算枠組みで約束した金額の支払いも含まれる。

離脱協定の重要な部分を占めるのが、ヒトの移動と英国におけるEU市民、EUにおける英国市民の権利と地位の保全に関する取り決めである。ヒトの移動の自由は、①移行期間終了時に終了する、②相互に現在と同等の居住者としての権利を保証するが、登録が必要になる、③移行期間中に在住した市民への居住者の地位は認めないなどが主な合意事項である。

アイルランド国境の厳格な管理を回避するための安全策(バックストップ)は離脱協定の協議の焦点となり、保守党内の強硬派とDUPが強く反発したものだ。安全策は、「移行期間」終了後も、国境の開放を維持する方策が見つからない場合に発動されるもので、①英国全体が関税同盟に残留し、②北アイルランドはさらにEUとの規制の調和を図るという内容だ。ジョンソン首相はEUに離脱協定からの削除を求めている。

(2) 政治合意

「離脱協定」に基づく離脱の場合、英国は、「移行期間」中に、EUと「政治合意」を叩き台に将来関係について協議をする。

「政治合意」は、経済パートナーシップ、安全保障のパートナーシップ、制度的枠組みなどをカバーしている。経済パートナーシップでは、財については規制と通関手続きでの緊密な協力に基づく「自由貿易圏」の形成を目指す一方、金融を含むサービス業では相互の規制の権限を尊重する方針を打ち出している。

「政治合意」は、離脱協定と異なり、法的拘束力のない叩き台であるため、EUは英国が変更を望めば、EUの原則に応じて、修正する用意がある。

「主権の奪還」を重視するジョンソン首相は、メイ前首相がまとめたEUとの関係を重視する「政治合意」よりも、より自由度の高いカナダ型のFTAを望んでいると思われる。

2 | 「合意なき離脱」とは何か

「合意なき離脱」の場合、「移行期間」がなく、離脱日をもってEU法の英国への適用が停止、EU法上の地位は「加盟国」から「第3国」となる。

離脱日直前に法的効力を有するEU法の内容は、18年6月に「EU離脱法2018」によって、離脱後も英国国内法として維持されるが、新たな法の採択や改正があれば、乖離が始まる。

英国が単一市場、関税同盟の圏外となるため、国境では、関税の適用、衛生および植物検査などを実施する必要が生じる。

通商交渉の権限を回復し、協定の発効も可能になるが、EU加盟国として第3国と締結した協定は、離脱日までに再締結作業が終わっていない場合は失効する。

離脱協定で約束した「英国におけるEU市民の地位、EUにおける英国市民の地位を保全する取り決め」がない状態となる。

離脱清算金が払われないことで、2020年までのEUの中期予算にも不足が生じるが、英国がEUの予算からの受け取っていた低所得地域支援のための「構造基金」も停止される。

アイルランドの国境管理の厳格な管理を回避する方策は、「合意あり離脱」であれば、少なくとも20年末の「移行期間」の終了まで、それが難しい場合は、22年末の「延長後の移行期間終了」までに見出せば良いはずだが、「合意なき離脱」の場合は、即時、対応が必要になる。

EUとの将来の関係についての「政治合意」は白紙化するため、EUとFTA締結を望むのであれば、英国は改めて協議を要請する必要がある。

「合意なき離脱」で、EUから見た英国の法的地位が加盟国から「第3国」、それもFTAなど特別な取り決めのない「第3国」へと一気に変わる影響は広範な分野に及ぶ。

財市場では、食品、化学品、医薬品、自動車など一律のEUルールが適用され、認証手続きなどが行われてきた。規制の乖離が生じることで英国とEUで別々の手続きが必要になることに伴うコストは、関税の負担以上に大きいとされる²。

金融サービス分野の場合、様々な業務について規制当局からの単一の承認により、国内での自由なサービスの提供を認める「単一パスポート」の圏外となり、単一市場での業務の提供には新たな免許が必要になる。離脱時点の英国は、EUが日本など第3国に対して適用する個別の法令ごとに規制や監督体制の同等性を認め、単一市場へのサービスの提供を認可する「同等性評価」もない状態となる³。

「欧州一般データ保護規則（GDPR）」では、個人データについては域内での完全な自由流通を確保しているが、「合意なき離脱」した英国は、欧州委員会から個人データの「十分な保護水準」を有するという「十分性認定(adequacy decision)」を受けていない第3国となるため、個人データの移転の原則禁止の対象となる⁴。

3—「合意なき離脱」への英国とEUの対策

英国とEUは19年3月29日の当初期限に合わせた「合意なき離脱」対策を進めたが、10月31日の期限が近づきつつあることから、対策資金の積み増しや、企業や個人向けのチェック・リストで対応を促すなど、取り組みを再び加速している。

英国とEUの対策は、それぞれが一方的に行う期間限定の暫定措置を準備しており、ホームページ

などで公開している⁵。CBI（2019）は、幅広い領域での英国、EUの対策の比較と企業の対応の進捗状況をまとめている。

対策の領域は多岐にわたるが、以下では、（1）離脱直後から問題の発生が予想されている「関税・通関手続き」、（2）国民投票の焦点であり、離脱協定でも最優先の課題とされた「ヒトの移動と市民の権利」、（3）混乱が生じた場合、世界に波及するリスクがある「金融サービス」、（4）アイルランド国境問題を中心に、英国とEUの対策の傾向を確認する（図表3）。

図表3 英国とEUの「合意なき離脱」対策の概要

	英国	EU
基本方針	継続性を重視した一方的、暫定的な対応	EUとEU市民のための一方的、暫定的、限定的対応
関税	最長1年の「暫定的関税枠組み(87%は関税ゼロ、センシティブ品目は有税)」	WTO最恵国税率(トラック22%、完成車10%など)
通関手続き	「英国経済オペレーター登録認識票(EORI)」への登録を呼びかけ 「移行簡易手続き(TSP、通関時の輸入申告フォーム提出は不要、事後的に提出等)」	特別措置なし (主要な港湾や貿易相手国は新たなインフラやテクノロジーの導入、人員増強等で対応)
ヒトの移動	自由移動は終了(入国審査は20年末まで現状維持) 新移民制度を導入	自由移動は終了(互恵的な対応)
市民の権利	英国内法による地位と権利の保全	互恵的な対応 各国国内法による地位と権利の保全
金融サービス	「暫定的認可制度(TPR)」で単一通貨圏内で認可を受けた金融機関の支店での業務継続を認める EUの資産運用会社には、離脱後の業務継続を認め、既存のファンドの営業を認める 格付け会社、中央清算機関、デポジタリーなどにも暫定的な枠組みを用意する	デリバティブ(金融派生商品)に関わる中央清算・決済業務(クリアリング)、英中央預託業務(デポジタリー)に20年3月まで同等性を認める 離脱日から12カ月間、特定の金融サービス契約のEUへの移転を認める
アイルランド国境	新たな検査や審査は行わず、関税も適用しない一方的で暫定的な特例措置 長期的な解決策はEU、アイルランド政府と協議 「共通旅行区域(CTA)」による市民の自由移動は継続	単一市場の完全性を維持するため何らかの検査や審査は必要との立場(境界から離れた場所を示唆) アイルランドを資金面、技術面で支援

(資料) CBI (2019)、Miller, Vaughne (2019)、HM Government (2018b)、European Commission (2019) ほか

1 | 英国の対策

英国政府は、「合意なき離脱」による激変を回避すべく、継続性を重視した、一方的、且つ、暫定的な対策を準備してきた。

メイ前政権では、「合意なき離脱」対策のため42億ポンド（5460億円）を投じたが、ジョンソン政権ではゴープ・ランカスター公領相が担当大臣となり、21億ポンド（2730億円）の追加予算を確保し、国境管理の人員増強や港湾設備の増強、医薬品の在庫増強や広報活動など「合意なき離脱」対策を加速している。さらに、ジャビド財務相は、9月4日に行った2020年度の「歳出レビュー」で20億ポンド（2600億円）を積み増す方針を明らかにしている。

（1）関税・通関手続き

合意なき離脱の場合、関税については、19年3月に公表された「暫定的関税枠組み」が最長1年間適用される⁶。価値ベースで87%の財の関税はゼロ、食肉と一部乳製品、完成車などのセンシティブ産業を有税とする。

「暫定的関税枠組み」は、EUと第3国とのFTAを置き換え、離脱後速やかに発効する「貿易継続性協定」を締結している国と、最貧国を対象とする無関税の市場アクセスなど特恵的なアクセスを認めている約70の途上国は対象外となる。EUは「暫定的関税枠組み」の税率の適用対象となる。

英国政府は、「合意なき離脱」対応として「貿易継続性協定」の締結を急いでいるが、8月22日時点で発効可能とされているのはスイス、韓国など13カ国・地域、カナダ、トルコなど25カ国・地域は協議中とされるが⁷、カナダは継続を拒否しているとされる。EUと関税同盟協定を締結するトルコは、英国にEUと同条件を認めることに慎重な立場をとっている。

日本は、EUとのEPAが19年2月に発効済みだが、英国との「貿易継続性協定」の協議に慎重な立場をとっており、合意なき離脱の場合は、「暫定的関税枠組み」の対象となる。

（2）ヒトの移動と市民の権利

EU市民の権利は、英国独自の移行期間として20年末までの申請を認める。地位と権利の根拠が国際法の「離脱協定」ではなく英国法に、移行期間後8年間のEU法による保証とEU司法裁判所の管轄権などが英国法による制限となり、厳格化する可能性がある。

（3）金融サービス

金融サービスにおいても継続性を重視する対策を採る。単一市場で認可を受けた金融機関の支店には、暫定的認可制度（TPR）によって業務の継続を認め、業務を長期継続する場合には、免許の取得を求める。EUの資産運用会社には、離脱後の業務継続を認め、既存のファンドの営業を認める。格付け会社、中央清算機関、デポジタリーなどにも暫定的な枠組みを用意する。

（4）アイルランド国境管理

アイルランド国境では、アイルランドから北アイルランドに入る物品について、新たな検査や審査は行わず、関税も適用しない「特例措置」をとる。

特例措置によって、英国政府が重視するアイルランド国境の開放と英国の一体性を維持しつつ、EUの単一市場、関税同盟からも離脱できる。しかし、一時的にせよ、①加盟国が他の加盟国の同種の産品に最恵国待遇を供与することを定めているGATT第1条、②最恵国待遇の原則に違反の例外として地域統合の原則を定めるGATT第24条というWTOルールに違反した状態となるため、「特例措置」は持続可能ではない。

2 | EUの「合意なき離脱」対策

EUの対策は、EUとEU市民のための一方的なもので、期間も分野も限定している。必要に応じて加盟国が個別に特別措置を講じているため、国毎のばらつきもある⁸。

EUの対策の対象は、金融サービス、航空輸送、道路輸送、鉄道、学生の流動化の促進のための「エラスムス(ERAMUS)計画」など混乱の阻止に必要な最低限の範囲に絞り込んでいる。

EUが対策を限定するのは、単一市場の一体性重視のため、離脱する国に加盟国と同じベネフィットを与えないことを原則としていることがあるが、英国の「合意あり離脱」と英国からEU圏内へのビジネスの移管を促す狙いもあると思われる。

EUは17年12月に「合意なき離脱」の対策に着手し、当初の離脱期限の前の19年3月25日に完了を宣言した⁹。

さらに9月4日には、延期後の新たな期限である10月31日が迫ったことを受けて、EU市民と企業に注意喚起する通算6本目のコミュニケーション(政策文書)を公表した¹⁰。英国と貿易を行っている事業者が最終的な準備を進めるためのチェック・リスト、3月29日の離脱期限に合わせて設定された航空輸送、道路輸送などの暫定措置の期間について、技術的な調整を提案した¹¹。また、「合意なき離脱」の影響を受ける企業や労働者がEUの構造基金を利用できるよう必要に応じて法改正も行う方針も提案した。

(1) 関税・通関手続き

関税については、特別措置は予定されていないため、英国には、トラックで22%、乗用車で10%などEUがFTA等を締結している国以外の第3国に適用しているWTOの最恵国税率が適用される。

通関手続きも復活が予定されており、英国とEU間の物流のメインルートとなるドーバー海峡のフランス側や、主要な港湾や、主要貿易相手国では、合意なき離脱に対応した新たなインフラストラクチャーやテクノロジーの導入、人員増強などを進めている¹²。

(2) ヒトの移動と市民の権利

ヒトの移動ならびに市民の権利に対しては互恵的な対応が原則となる。EU加盟国に居住する英国市民の地位と権利の保全是加盟各国の国内法によることになるため、国によってばらつきが生じ、安定性を欠く状況となるおそれがある。

(3) 金融サービス

9月4日の政策文書によって、金融サービスでは、デリバティブ（金融派生商品）に関わる中央清算・決済業務（クリアリング）、英中央預託業務（デポジタリー）の業務継続のため同等性を認める期間は20年3月までとすることを確認した。

特定の金融サービスの契約のEUへの移転は離脱日から12カ月間認める。

(4) アイルランド国境管理

9月4日付けの政策文書でも、安全策が「グッド・フライデー合意」を守り、国際法に適合し、単一市場の完全性を維持する唯一の解決策と示している。

「合意なき離脱」時のアイルランド国境管理については公式の文書等による方針の表明は行われていない。EU側のバルニエ主席交渉官は、単一市場の完全性を維持するため何らかの検査や審査は必要としており、モスコビッチ欧州委員会副委員長は、境界から離れた場所での実施を示唆している。

英国政府の特別措置によりアイルランドから北アイルランドに入る物品は「検査や審査なし」、EUの方針により、北アイルランドからアイルランドに入る物品は「検査や審査あり」と不均衡な状態となる。

4—「合意なき離脱」の影響

1 | 経済への下押し圧力

(1) 英国

EU離脱が英国経済に及ぼす影響については、国民投票の段階から、様々な機関による試算が行われてきた¹³。メイ前首相の合意がまとまった18年11月には英国政府とイングランド銀行（BOE）が報告書をまとめている¹⁴。多くの試算に共通するのは、どのような形にせよ離脱は英国経済にとってマイナスだが、「合意なき離脱」の悪影響は最も大きいという点だ。「合意なき離脱」こそ「成功へのレシピ」とする離脱派のエコノミストの試算結果は例外的だ¹⁵。

「合意なき離脱」直後の混乱は、離脱期限の延期で、対策のための時間的猶予が設けられたこともあり、当初想定されていたよりは穏当と見られるようになっている。しかし、CBI（2019）は、中小・零細企業では無駄なコストとなる懸念や、そもそも余裕がない、クリスマス商戦を控える時期で倉庫等の確保が困難といった理由から対応が進んでいないことを指摘している。ある程度の混乱は避けられないだろう。漏洩した政府の機密文書に基づいて、英紙サンデー・タイムス¹⁶が報じた「合意なき離脱」により想定される影響では、「ドーバー海峡を通過する物流の混乱が通常の50～70%の水準に戻るまでに3カ月程度を要する」、物流の遅延による「ロンドンや英国南東部での燃料供給の混乱」、「生鮮食品の不足と価格高騰」、「医薬品の供給不安」、「社会的ケアのコスト上昇」さらに「アイルランド国境管理の復活」、「英国全土での抗議活動の拡大」などが挙げられている。

「合意なき離脱」の影響は、正確に予測することは困難だが、数年にわたり持続するとの見方も、多くの専門家らに共通する見解だ。

予算編成のためのマクロ経済予測、財政運営の監視機能を担う英国予算責任局（OBR）は、2年に1

度まとめる「財政リスク報告書」¹⁷で、「合意なき離脱」の場合の「ストレス・テスト」を行い、2020年度～22年度までの3年間でGDP比1.4～1.5%相当の年300億ポンド（3兆9000億円）借入が増加すると試算した。税収の下振れリスクは大きいと指摘している。

国連貿易開発会議（UNCTAD）¹⁸は、9月3日、「合意なき離脱」が英国の貿易にもたらす損失について、EUへの輸出では、関税の引き上げ幅が大きくなる自動車や衣類、食品などを中心に少なくとも160億ドル（1ドル＝106円換算で1兆7000億円）の損失が発生するとの推計結果を公表した。非関税障壁や国境審査、国境をまたぐ生産ネットワークに混乱が生じれば、損失はさらに拡大するという。UNCTADは、「貿易継続性協定」が未締結で、英国がEU加盟国として締結したFTAなどが消失するおそれがあるトルコ、南ア、カナダ、メキシコ、日本などとの貿易でも損失が発生すると推計する。

シンクタンク「The UK in a Changing Europe」¹⁹は、9月4日に、「合意なき離脱」への対策の進捗状況を整理した上で、起こり得る結果についての報告書をまとめている。「合意なき離脱」の結果は、家計や企業、政府の反応や、英国とEUの交渉の再開の見通しなどに依るため「予測不能」としている。

対策と企業の対応に関するCBI²⁰の報告書も、「合意なき離脱」の影響は何年にもわたり続くとし、「合意」の大切さを強調している。

（2）EU及び世界経済への影響

EU、ユーロ圏にも、英国ほどではないものの、短期、中長期の影響を及ぼす。経済面での影響については、IMF（2018）が対GDP比、Mion and Ponattu（2019）が一人あたり所得の結果を示しているが、いずれもアイルランドが突出して大きく、オランダ、北欧など開放度の高い中小国が続く傾向が見られる。また、Brautzsch and Holtemöllerの国際産業連関表に基づく試算は²¹、「合意なき離脱」で英国の輸入が25%減少した場合の雇用への影響は、農業・食品工業と自動車工業で大きく、国別にはドイツが最も大きいという。ドイツの製造業は、目下、米中貿易戦争、中国経済の減速、環境規制の強化という逆風を受け、調整色を深めており、英国の「合意なき離脱」は、さらなる打撃となるおそれがある。

EU域外への影響については、Mion and Ponattu（2019）は、英国のEU離脱で競争条件が変わることで、域外にはプラスの影響があり、「合意なき離脱」の場合は、プラスの効果が大きくなると見ている。IMF（2019）は世界経済全体への影響は長期で0.1%とマイナスではあるものの、その幅は小さいと見ている。

筆者は、「合意なき離脱」は、欧州におけるクロスボーダーな生産体制や金融センター間の役割分担に中期的な影響を及ぼすが、世界的な影響は、米中二大国の貿易戦争の影響に比べれば限定的と見ている。

2 | 連合王国分裂の危機

「合意なき離脱」は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドで構成する連合王国の分裂の危機を引き起こすおそれもある。

16年の国民投票では、離脱派と残留派の票のバランスは国・地域によって大きな差があり、スコットランドは62.0%、北アイルランドは55.8%が残留を支持した。人口では英国の84.3%をイングランドが占める。スコットランドは8.2%、北アイルランド2.8%と大きな差がある。EU離脱は、イングランドの意思で決まった。さらに「合意なき離脱」の強行という形で、スコットランドや北アイルランドの意思が軽んじられた場合、亀裂は一段と深刻なものになるだろう。

なお、ウェールズは、イングランドとともに国民投票で離脱支持が52.5%と多数を占めたが、「合意なき離脱」後に、そのコストを強く感じる可能性がある。保守党は、17年の総選挙時にEUからの「構造基金」を代替する英国独自の基金（The UK Shared Prosperity Fund）を創設することを約束したが、その後協議は進展していない。「構造基金」は、低所得地域や農業・漁業支援などを目的とするものなどがあり、ウェールズは利用割合が高い。「合意なき離脱」で「構造基金」が停止されるリスクがあるが、代替する基金の制度設計等が固まっていないことへの危機感が高まっている²²

（1）スコットランドの独立

スコットランドでは、英国からの独立の是非を問う住民投票実施の機運が高まるだろう。

2014年9月の住民投票は、独立賛成44.7%対独立反対55.3%で否決という結果に終わったが、投票日が近づくにつれて、独立賛成派が勢いを増し、当時の連立与党の保守党・自由党と最大野党の労働党の3党が「独立反対多数と自治権拡大は両立する」と働きかけるなど手を尽くし、独立賛成多数という結果を辛うじて阻止した経緯がある。ニコラ・スタージョン自治政府首相は21年5月の次回自治政府議会選挙までに独立の是非を問う住民投票を行うことを目指している。前回の住民投票では、独立後も「英国と通貨同盟を結びポンドを使用する」方針を示していたが、スタージョン自治政府首相は、「英国の単一市場からもポンドからも離脱」する「ハードな独立」を指向する。

英国との相互依存関係の深さを考えると、スコットランドの独立は、経済合理性に適う選択ではなく、財政事情も厳しくなると想定される。しかし、英国のEU離脱と同様に、国民感情が優先する選択が下される可能性はある。

（2）北アイルランドとアイルランドの統一

「合意なき離脱」の影響を最も受ける北アイルランドも、アイルランド共和国との統一の機運が高まる可能性がある。

北アイルランドでは2017年1月に自治政府が崩壊してから、政府不在が続いている。「ベルファウスト合意／グッド・フライデー合意」で、閣僚ポストを新英派のユニオニストと新アイルランド派のナショナリストで分けあうことになっているが、両派の不和が続いているためだ。

「合意なき離脱」となり国境管理問題に緊急の対処を迫られた場合、政党の代表者らによる協議で妥協点を見出すことができるか不透明であり、英国政府による直接統治のための法を制定することになると見られている。

北アイルランド議会（議席数90）も機能停止状態にあるが、議席数はユニオニストの最大政党・DUPが28議席、ナショナリストの最大政党シン・フェイン党が27議席で勢力が拮抗している。

「安全策」は、保守党政権に協力するDUPほかユニオニストの政党、議員は反対だが、北アイル

ランドの企業や農業団体は越境貿易を守るための受け入れ可能な手段と考えている²³。8月22日には、シン・フェイン党、SDLPなどナショナリスト政党の議員と非ユニオニストの議員ら49名が連名で、EU首脳会議のトゥスク議長宛に「安全策」は「グッド・フライデー合意を守り、南北間の協力を維持し、全島の経済を維持し、国境やその近辺での物理的なインフラや検査施設の復活を阻止するための法的に実行可能な保証は、これまでの前進を維持するために必要」という書簡を送っている²⁴。「安全策」を理由とする「合意なき離脱」の末の混乱に、ナショナリストは強く反発するだろう。

「ベルファスト合意」には、アイルランド統一への支持が多数になったと判断される場合、住民投票の実施を求める条項がある。北アイルランドで実施された世論調査では、「自治政府」への支持が最も高く、「統一」への支持と英国政府による「直接統治」は拮抗している。18年調査では「統一」と「直接統治」が20%程度。「自治政府」への支持は政府の不在のためか、ここ2年で低下傾向にあるものの、それでも40%を占める²⁵。世論調査からは、アイルランド統一が、現実味を帯びているとは言えないが、「合意なき離脱」で世論のムードが一気に変わる可能性はある。

アイルランドのバラッカー首相も、ジョンソン政権誕生後の7月27日、「合意なき離脱」によって、「英国が北アイルランドの大多数の人々の希望に反して北アイルランドをEUから離脱させ、EU市民権を取り上げ、グッド・フライデー合意を弱体化させたら、好むと好まざるとにかかわらず、(アイルランド統一の)問題が持ち上がることになり、それに備える必要がある」²⁶と述べている。

3 | 不利な条件でのEUとの協議

世論調査では、ジョンソン首相が主張する「合意がなくとも10月31日に離脱」への離脱支持者、保守党支持者の支持が高い²⁷。「合意なき離脱」は、EUからの主権の奪還、制約から解放される切り札であり、混迷する離脱プロセスに終止符を打つことにつながるの期待があるように思われる。

しかし、「合意なき離脱」で生じた問題は、EUと協議して解決せざるを得ない。協議にあたっては「離脱協定」に盛り込んだ問題、市民の権利や離脱清算金、アイルランド国境管理問題などの解決を求められることになるだろう。

「合意なき離脱」がEUの交渉上の立場を有利にすることはない²⁸。2-2で見た通り、「合意あり離脱」の場合、「移行期間」を利用して、協議し、秩序立った形で新たな関係に移行できるが、「合意なき離脱」であれば、英国がEUとの関係をWTOルールに基づく第3国と同等の立場、つまり、EUとFTA等を締結する国よりも不利な立場にリセットした上で、協議に入ることになる。第3国となった英国とEUの協議は、EU条約第50条ではなく、同第218条の国際条約締結の手続きに従う。関税の協定については比較的速やかな合意が成立する可能性があるが、サービス業などもカバーする広範な協定を望む場合には、交渉開始も批准手続きの難易度は高く、時間も掛かる。「充分性認定」や「同等性評価」によるアクセスの改善にも時間を要する上に²⁹、カバーする領域が限られる上に、EUの一方的判断で打ち切られるため、安定性を欠く。

ギリシャのチプラス前首相が、2015年にEUからの金融支援の条件への賛否を問う国民投票で勝利したものの、その直後にEUに支援を再要請し、より厳しい条件を飲まざるを得なくなったことが想起される。

4 | 米国からの通商交渉圧力

「二国間の交渉」を好む米国のトランプ大統領は、英国のEU離脱という選択を一貫して支持しており、EU離脱後の英国との通商協定締結に強い意欲を示す。8月24～26日にフランスのビアリッツで開催された主要7カ国首脳会議（G7サミット）に合わせて開催された米英首脳会談で、トランプ大統領は2020年夏までの協定締結を求めたとされる³⁰。

ジョンソン首相も米国との通商交渉に前向きだ。通商交渉の権限回復は、離脱派がEU離脱による重要なベネフィットの1つと強調した点だ。EUがFTAを締結していない米国とのFTAは、欧州の境界を越えて広がるグローバル国家を目指す「グローバル・ブリテン」戦略の象徴的な成果となり得る。

しかし、ジョンソン政権は米国との交渉に前向きだが、米国のペースで交渉が進むことへの警戒も強い。そもそも米英間では交渉対象が一致していない³¹。ジョンソン首相は、離脱から1年以内といった米国が求める時間軸での協定締結には否定的だ。米国は、英国のNHS（国民保健サービス）が薬価を低く抑えていることが、米国の医薬品メーカーの利益を圧迫していると問題視している。トランプ大統領は、今年6月の英国訪問時にもNHSを交渉対象にすると明言しているが、ジョンソン政権は交渉から除外する方針だ。農産品市場を巡っても米国は市場開放を求めているが、英国内ではEU基準で守られてきた食の安全が、EUを離脱し、米国と協定を締結することで、米国基準に引き下げられることへの懸念も強い³²。

米国との交渉との協定は「グローバル・ブリテン」戦略の実現を阻む条項が含まれるおそれもある。米通商代表部（USTR）がまとめた英国との交渉目的に関する文書には、米国とメキシコ、カナダとの協定や、日本、EUとの交渉目的と同じく、「非市場経済国」とのFTA交渉を困難にする条項が盛り込まれている³³。この条項が中国を念頭に置いていることは明白だ。中国は、FTA戦略を加速するEUが交渉すら予定していない巨大市場であり、「グローバル・ブリテン」戦略が念頭に置いていたパートナーだ。EUから離れても、米国に近づくことで、中国との関係強化に制約を受けるおそれがある。

2020年の米国の大統領選挙の結果で風向きが変わったとしても、英国の立場が有利になるかは不透明だ。米国内でも、民主党のペロシ米下院議長、シューマー上院院内総務は、「ベルファウスト合意」を阻害することがあれば英国との通商協定に反対する意向を示している。

英国でも労働党やその他の野党は米国との通商協定に反対している。労働党のコービン党首は、6月のトランプ大統領の英国訪問時に抗議デモの集会で演説した。コービン政権が誕生した場合には米英の関係が冷え込むおそれもある。

16年に英国が国民投票でEU離脱を選択した時点とはEU域外の環境も大きく変わった。「合意なき離脱」で、EUとの関係を無秩序に絶つことが、EU域外との関係を英国に有利に変える兆候はない。

5—おわりに

「合意なき離脱」に十分な対策を採ることは困難だ。不透明な状況をさらに長引かせる上に、連合王国分裂の危機といったリスクを伴う。この点を踏まえれば、議会が「合意なき離脱阻止」に動くのは当然だ。

しかし、離脱支持者から見れば、「合意なき離脱」は、EUへの清算金も払わずに済み、EUの法規制の影響から速やかに解放される「ベストな選択肢」に映る。国民投票後の「混乱に終止符を打つ切り札」という期待もあるだろう。

ジョンソン首相が率いた離脱派のキャンペーンは、残留派が発した離脱のコストへの警鐘を「恐怖プロジェクト」と揶揄してきた。

「はじめに」で触れたとおり、ジョンソン首相は、「合意なき離脱阻止」への議員の動きを、国民投票の結果に不満を持つ残留支持者が「離脱の決定を覆そうとする動き」と位置づけ、自らの支持につなげようとしている。その戦略は成功を収めるかもしれない。

国民投票から3年余り、英国の混迷は続き、国内の分断も深まるばかりだが、離脱期限をどのような形で通過するにせよ、EU離脱のプロセスは終わらない。まして、「合意なき離脱」という形をとれば、問題は一段と複雑になり、混迷がさらに深まることは間違いない。

「The UK in a Changing Europe」の報告書は、「合意なき離脱」は「ブレグジットの終わり」ではなく、「終わりの始まり」ですらないが、「始まりの終わりかもしれない」というチャーチル元首相の言葉を引用して締めくくられている。

筆者も「合意なき離脱」について、同じ思いを抱いている。

<参考文献>

- ・伊藤さゆり (2014) 「スコットランドの住民投票 独立賛成多数の場合どうなるのか？」基礎研レター 2014-09-10 (<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=41879?site=nli>)
- ・伊藤さゆり (2016) 「近づく英国の国民投票—経済的コストへの警鐘が相次いでも落ちない EU 離脱支持率」基礎研レポート 2016-5-18 (<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=52928?site=nli>)
- ・伊藤さゆり (2017) 「英国のEU離脱とロンドン国際金融センターの未来」基礎研レポート 2017-3-31 (<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=55386?site=nli>)
- ・伊藤さゆり (2018) 「ノー・ブレグジット (離脱撤回) という選択肢—経済合理性はあるが、分断は解消しないおそれ—」基礎研レポート 2018-12-27 (https://www.nli-research.co.jp/files/topics/60467_ext_18_0.pdf?site=nli)
- ・伊藤さゆり (2019a) 「ジョンソン首相誕生は「合意なき離脱」への道か？」Weekly エコノミスト・レター 2019-7-24 (https://www.nli-research.co.jp/files/topics/62104_ext_18_0.pdf?site=nli)
- ・伊藤さゆり (2019b) 「英議会の異例の長期閉会と「合意なき離脱阻止」の選択肢」Weekly エコノミスト・レター 2019-8-30 (<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=62408?site=nli>)
- ・ジェトロ (2019) 「ノー・ディールの場合の日英ビジネス実務への影響 英国政府によるノー・ディールに備

- えた措置」2019年5月23日 (<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2019/16d26fd94dc8041f.html>)
- 21世紀政策研究所(2019)「セミナー 混迷を極める Brexit —合意なしの離脱に至るのか— (2019年2月13日開催)」21世紀政策研究所新書76 (<http://www.21ppi.org/pocket/pdf/76.pdf>)
 - Archwilydd Cyffredinol Cymru, Auditor General for Wales(2019), “Managing the impact of Brexit on EU Structural Funds”, 1 August 2019
(<https://www.audit.wales/system/files/publications/eu-structural-funds-english.pdf>)
 - Bank of England (2018), “EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability, A response to the House of Commons Treasury Committee”, November 2018
(<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/report/2018/eu-withdrawal-scenarios-and-monetary-and-financial-stability.pdf?la=en&hash=B5F6EDCDF90DCC10286FC0BC599D94CAB8735DFB>)
 - Brautzsch and Holtemöller (2019), “Potential International Employment Effects of a Hard Brexit”, IWH Discussion Papers No.4 February 2019
(<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/192952/1/1049293045.pdf>)
 - Brien, Philip(2019), “The UK Shared Prosperity Fund”, 3 September 2019
(<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8527>)
 - Cabinet Office, Department for Environment, Food & Rural Affairs, Northern Ireland Office, and HM Revenue & Customs (2019) “Brexit: Avoiding a hard border in Northern Ireland in a no deal scenario” 13 March 2019
(<https://www.gov.uk/guidance/eu-exit-avoiding-a-hard-border-in-northern-ireland-in-a-no-deal-scenario#compliance-with-international-legal-obligations>)
 - CBI(2019), “What comes next? The business analysis of no deal preparations”, July 2019
(<https://cbicdnend.azureedge.net/media/3093/what-comes-next.pdf?v=20190725.1>)
 - European Commission (2018), “Brexit: European Commission implements “no-deal” Contingency Action Plan in specific sectors “ Press release, 19 December 2018
(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6851_en.htm)
 - European Commission (2019a), “Brexit preparedness: EU completes preparations for possible “no-deal” scenario on 12 April”, 25 March 2019(https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1813_en.htm)
 - European Commission (2019b), “Finalising preparations for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on 1 November 2019”, Brussels, 4.9.2019 COM(2019) 394 final
(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2019-394-final_en.pdf)
 - Grant, Charles(2019), “A no-deal Brexit is not inevitable”, Center for European Reform Insight, 12 August 2019 (https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_CG_12.8.19.pdf)
 - HM Government (2018a), “EU Exit Long-term economic analysis”, November 2018
(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760484/28_November_EU_Exit_-_Long-term_economic_analysis_1_.pdf)
 - HM Government (2018b), “The UK’s future skills-based immigration system, December 2018”
(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766465)

[/The-UKs-future-skills-based-immigration-system-print-ready.pdf? ga=2.130290767.1955453499.1566612092-118426166.1485562486](#))

- IMF (2018) , “Euro Area Policies Selected Issues” , IMF Country Report No. 18/224, April 2019
(<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/18/Euro-Area-Policies-Selected-Issues-46097>)
- IMF (2019) , “ World Economic Outlook” , April 2019
(<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>)
- Institute for Government(2019), “Other EU countries’ preparations for no deal”, June 12, 2019(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/other-eu-countries-preparations-no-deal>)
- Miller, Vaughne (2019), “EU preparations for a no-deal Brexit”, House of Commons, BRIEFING PAPER, Number 8547, 29 July 2019
(<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8547/CBP-8547.pdf>)
- Minford, Patrick (2019) , “No Deal is the best deal for the UK”, Economists for Free Trade, Mar 11, 2019
(<https://www.economistsforfreetrade.com/wp-content/uploads/2019/03/No-Deal-is-the-best-deal-for-the-UK.pdf>)
- Mion ,Giordano., Ponattu, Dominic(2019), “Estimating the impact of Brexit on European countries and regions”, Bertelsmann Stiftung Policy Paper, March 2019
(https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Estimating_the_Impact_of_Brexit_2019_ENG.pdf)
- OBR (2019) , Fiscal risks report , July 2019 (https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscalrisksreport2019.pdf)
- Owen, Joe et al.(2019), “Preparing Brexit: No Deal”, IfG INSIGHT, July 2019
(https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/preparing-brexit-no-deal-final_0.pdf)
- Springford, John (2019), “How would negotiations a no-deal Brexit play out?” ,CER INSIGHT Insight, 03 September 2019 (https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_3.9.19.pdf)
- The UK in a Changing Europe(2019), “No Deal Brexit, issues, impacts, implications” , 4 September 2019
(<https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/UKIN-No-Deal-Brexit-Issues-impacts-and-implications.pdf>)
- Thimont Jack, Maddy et al.(2019), “Voting on Brexit : Parliament’s role before 31 October”, IfG INSIGHT, August 2019
(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/parliament-role-before-31-october-brexit-FINAL.pdf>)
- UNCTAD(2019), “The trade cost of a no-deal Brexit to the United Kingdom” , 03 September 2019(<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2176>)
- USTR (2019), ”United States-United Kingdom Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives”, February 2019 (https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf)

(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。

- 1 Withdrawal Agreement and Political Declaration
(<https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>) メイ前首相がまとめた離脱協定と将来関係の合意の概要については伊藤 (2018) もご参照下さい。
- 2 CBI “Brexit briefing the trade costs of “no deal scenario”
(<https://cbicdnend.azureedge.net/media/1289/cbi-no-deal-writeup.pdf?v=20190627.4>)
- 3 金融サービスの単一パスポートと同等性評価については伊藤 (2017) をご参照下さい
- 4 十分性認定を受けていない第3国への個人データ移転には EU から認定された特別な枠組を利用するか本人からの同意を必要とする。
- 5 英国は政府の特別サイト (<https://www.gov.uk/brexit>) から離脱対策を確認できる。EU は欧州委員会の Brexit preparedness (https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en) から分野毎の影響や加盟各国の対策などにアクセスできる。
- 6 Temporary tariff regime for no deal Brexit published
(<https://www.gov.uk/government/news/temporary-tariff-regime-for-no-deal-brexit-published>)
- 7 UK trade agreements with non-EU countries in a no-deal Brexit
(<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexit>)
- 8 EU の対策と加盟国の対策を横断的に概観したものとしては Miller (2019) のほか、Institute for Government(2019)、“Brexit: What are EU countries doing to prepare for no deal?”, BBC News Reality Check, 4 September 2019 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-46064836>)などがある
- 9 European Commission(2019a)
- 10 European Commission(2019b)
- 11 Timeline for key contingency measures
- 12 Miller (2019) “Brexit: What are EU countries doing to prepare for no deal?”, BBC News, 4 September 2019 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-46064836>)
- 13 16年の国民投票前の議論については、伊藤 (2016) をご参照下さい。
- 14 HM Government (2018) 、 Bank of England (2018)
- 15 Minford (2019)
- 16 “Operation Chaos: Whitehall’s secret no-deal Brexit preparations leaked”, The Sunday Times, August 18 2019 (<https://www.thetimes.co.uk/edition/news/operation-chaos-whitehalls-secret-no-deal-brexit-plan-leaked-j6ntwvhl1>)
- 17 OBR (2019)。IMFが19年4月公表の「世界経済見通し」で示した「合意なき離脱」に関する試算結果を前提条件とする。
- 18 UNCTAD (2019)
- 19 The UK in a Changing Europe(2019)
- 20 CBI(2019)
- 21 IMF(2018)、Mion and Ponattu (2019)
- 22 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Auditor General for Wales(2019)
- 23 “Brexit: What is the Irish border backstop?”, BBC news, August 1, 2019
(<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>)
- 24 “Majority of Northern Ireland’s MLAs sign letter to Donald Tusk supporting Brexit backstop”, Belfast Telegraph, August 22, 2019
(<https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/majority-of-northern-irelands-mlas-sign-letter-to-donald-tusk-supporting-brexit-backstop-38426562.html>)
- 25 Constitutional preference in Northern Ireland
(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/constitutional-preference-northern-ireland>)
- 26 “Varadkar says no-deal Brexit could break up UK”, The Irish Times, Jul 27, 2019
(<https://www.irishtimes.com/news/politics/varadkar-says-no-deal-brexit-could-break-up-uk-1.3968821>)
- 27 伊藤 (2019b) をご参照下さい。最近の世論調査では DELTAPOLL の 31/08/2019 調査で国民投票での離脱支持者の 55% が「さらなる譲歩よりも必要なら合意なき離脱」することを支持している。残留支持者でこの選択肢の支持は 6%に過ぎず、53%が「離脱をただちに撤回すべき」を選んでいる (<http://www.deltapoll.co.uk/polls/prorogue-parliament-brexit>)。
- 28 Springford (2019)が詳しく論じている。
- 29 CBI (2019) p.103 では GDPR の「十分性認定」は最短 18 カ月としている
- 30 “Johnson and Trump eye US-UK trade deal ‘within a year’”, POLITICO, 8/25/19
(<https://www.politico.eu/article/johnson-and-trump-eye-us-uk-trade-deal-within-a-year/>)

-
- ³¹ “Factbox: How free would a UK-U.S. trade agreement be?”, Reuters, JUNE 4, 2019
(<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-britain-trade-factbox/factbox-how-free-would-a-uk-us-trade-agreement-be-idUSKCN1T51YK>)、「米英貿易協定に暗雲、農産物で衝突の兆し」The Wall Street Journal、2019年8月28日
(<https://jp.wsj.com/articles/SB12600967349057934523104585515181952412058>)
- ³² “Johnson and Trump eye US-UK trade deal ‘within a year’”, POLITICO, 8/25/19
(<https://www.politico.eu/article/johnson-and-trump-eye-us-uk-trade-deal-within-a-year/>)
- ³³ USTR(2019) p.15には「英国が非市場国との自由貿易協定について交渉する場合に、透明性を確保し、適切な行動をとるためのメカニズムを提供する」との記述がある。USMCAでは「非市場経済国」との交渉の事前通知、署名前の協定全文の通知、離脱を認める条項などが盛り込まれた。