

北アイルランド国境問題解決の秘策

発表日：2018年4月26日(木)

～関税同盟への残留を求める修正案が上院で可決～

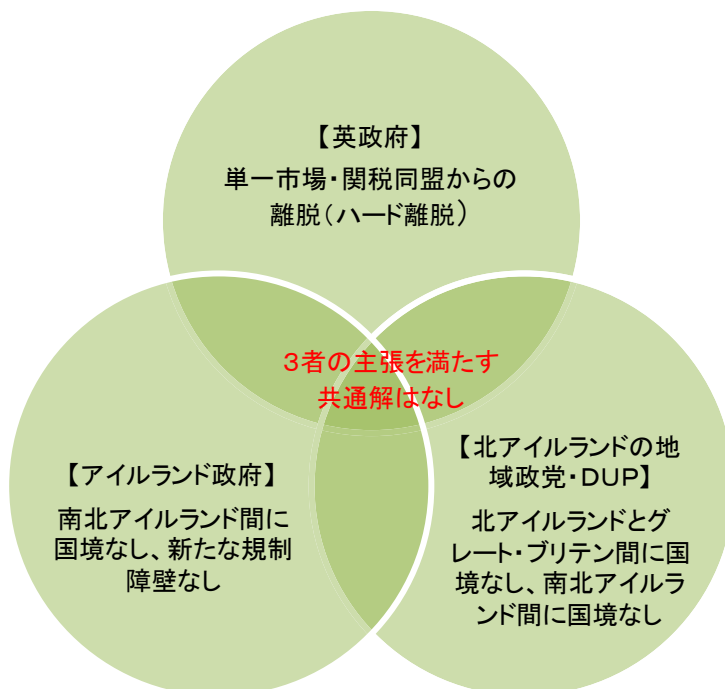
第一生命経済研究所 経済調査部
主席エコノミスト 田中 理
03-5221-4527

- ◇ 英国のEU離脱協議は秋の最終合意を目指し、重要な局面を迎えている。北アイルランドの国境管理を巡って、英国側の提案をEU側が拒否。事態打開の秘策として、EU離脱後の英国が関税同盟に残留する案が浮上。上院は関連の修正法案を可決した。保守党内の親EU派と野党が協力すれば、下院でも修正に必要な票数を確保できる。ただ、こうした動きを強硬離脱派が牽制。近く行われる下院の審議・採決で関税同盟への残留が決まれば、強硬離脱派が保守党党首選を要求する可能性もある。
- ◇ 今のところ首相降ろしが現実のものとなっていないのは、ロシアの元スパイ暗殺未遂事件への対応を巡って首相の求心力が回復していることや、強硬派に後継党首選での勝算がないことが背景にある。党首選や総選挙で離脱協議が停滞すれば、次期政権は離脱期限の延期を求め、EU側がこれを受け入れる可能性がある。離脱を後戻りできない状況としたい強硬派にとって、必ずしも好ましいシナリオではない。政局流動化のリスクを冒しても保守党内の親EU派が関税同盟への残留を支持するか、政権弱体化につながる恐れがある今後の修正法案審議や5月3日の統一地方選などに注目が集まる。

英国の欧州連合（EU）からの離脱協議が重要な局面を迎えている。来年3月末に離脱期限を控えるなか、加盟国の議会承認などに必要な時間から逆算し、英国政府とEUは10月の欧州首脳会議までに離脱法案（いわゆるWithdrawal Bill）で最終合意することを目指している。これまでの協議は英国側がほぼ全面的に譲歩する形で進んでおり、法案の75%程度が合意済みとされる。残る25%のうち最も難航が伝えられるのが、英国の一部である北アイルランドと独立したEU加盟国であるアイルランドとの国境管理の問題だ。島国の英国にとって、海路（港）や空路（空港）を通じてEUとのモノの流れを管理することはそれほど難しくないが、南北アイルランドを隔てる約500キロの国境は陸続きで、現在ヒトやモノが自由に行き来している。英国政府はEUの単一市場（域内共通ルール）と関税同盟（域内関税がなく、域外ではEUとして共通関税を課す）から揃って脱退する方針を表明しており、これを前提にすれば、北アイルランドとアイルランドの間で何らかの国境管理（関税や規制上の検査）が必要となる。

かつて1970～80年代にかけて、カトリック系を中心としたアイルランド再統一派（ナショナリスト）とプロテスタント系を中心とした英国残留派（ユニオニスト）による武力衝突に悩まされた同国境周辺地域では、国境管理の復活が1998年の和平合意（ベルファスト合意・聖金曜日協定）を脅かすとともに、国境がないことを前提とした企業活動や市民生活に深刻な悪影響を及ぼすことが懸念されている。そのため、EUの一員であるアイルランド政府と、英国政府を閣外協力する北アイルランドの地域政党・民主統一党（DUP）は、何れも国境管理の復活に強く反対している（図表1）。

(図表 1) 北アイルランドの国境管理を巡る対立の構図



出所：第一生命経済研究所が作成

北アイルランドの国境管理問題について離脱法案の草案では、「アイルランド島特有の状況に対応するために特有の解決策が必要である」、「和平合意の全ての側面が守られなければならない」としたうえで、「別の解決手段が合意されない限り／合意されるまでは、EUの単一市場と関税同盟との完全なる調和 (full alignment) が維持される」、「アイルランド島に共通の規制地域 (a common regulatory area) を設ける」との文言が記されている。

英国政府はこの問題の解決策として、①新たな関税パートナーシップ (new customs partnership) と、②極めて簡素化された関税手続き (highly streamlined customs arrangement) の2つの解決案を提示している。前者は、英国が独自の関税ルールを設定することができ、英国経由でEU域内に向かう物品については、EUの代わりに英国が関税を徴収する。後者は、技術活用により、北アイルランドとアイルランド間に物理的な国境を極力設けない案で、例えば国境を通過する車両や積荷を事前に登録しておき、監視カメラなどを使って簡易的に国境を管理することなどが想定されている。何れの提案に対してもEU側は有効な解決策とは見なしていない。

これに代わる新たな解決策が見出されない限り、英国のEU離脱後も南北アイルランド間では共通の規制や関税が適用され続ける。ただ、同国境地域で何らかの国境管理を行わない場合、EU離脱後の英国とEU加盟国であるアイルランド間のモノの流れを管理することが出来なくなる。そこで例えば、アイルランド島 (アイルランドと北アイルランドが位置する) とグレート・ブリテン島 (北アイルランド以外の英国が位置する) との間などで国境管理が必要になるが、こうした提案に対しては、英国内で北アイルランドが孤立することを恐れるユニオニストであるDUPが強く反発している。

こうしたなか、EU離脱後の英国が単一市場から脱退したうえで、関税同盟にはとどまるべきとの声が浮上している。単一市場から離脱することで、英国はEUのルールから解放され（離脱派が言うところの国家主権の回復）、独自の移民政策などの採用が可能になる一方で、関税同盟に残留すれば対EUでは関税なしの貿易が継続し、EU域外との関税についてはEUの関税ルールに従うことになる。EU離脱後の英国が関税同盟にとどまれば、南北アイルランド間やアイルランド島とグレート・ブリテン島間で国境管理を行う必要はなくなる。既に最大野党の労働党が関税同盟残留を党の方針としているほか、保守党内の熱烈な親EU派議員が関税同盟にとどまる法案修正を提起し、親EU派が多い上院（貴族院）は19日に348対225の賛成多数で修正案を可決した。上院の修正案は下院（庶民院）に送り返され、下院がそれを受け入れるかどうかを巡って審議する。受け入れを拒否する場合、妥協点を探って法案は両院間を行き来する（この往復を英国の議会用語で“ピンポン”と呼ぶ）。最終的に両院間の溝が埋まらない場合、上院は下院の意向に従わなければならないため、上院の修正案に拘束力はない。

英国政府は上院が関税同盟残留の修正法案を可決した後も、単一市場と関税同盟から脱退する従来の方針を堅持している。これは保守党内の強硬離脱派が関税同盟からの脱退を強く求めているためだ。DUPの閣外協力でどうにか議会の過半数を確保している保守党は、強硬離脱派の賛成がない限り、秋に予定する最終的な離脱法案の可決が危ぶまれる。強硬離脱派は、関税同盟に残留することでEU離脱後の英国が自由な貿易政策を採用できないのであれば、2016年の国民投票での民意への裏切りであると牽制。一部の議員は、関税同盟からの脱退方針を撤回した場合にメイ首相が辞任するかどうかの決断を迫っている。EU側はこうした英国の国内情勢を受け、関税同盟への残留を決定した場合、EU非加盟国ながらEUと関税同盟を結ぶトルコよりも、有利な条件を提供する（EUが域外と通商協定を結ぶ際に英国の意見を聴取する機会を設ける）準備があることを示唆している。EU側はまた、6月の欧州首脳会議までに北アイルランドの国境管理問題を解決するよう英国政府に求めており、同問題での英国側の提案を拒否することで、関税同盟残留での方針転換を促している。

下院の議員構成を考えると、野党勢の大多数が関税同盟への残留を求める修正法案に賛成し、保守党議員の11名以上が賛成に回れば、修正法案は可決される（図表2）。保守党内の熱烈な親EU派議員は20名以上に上るとされ、近く始まる修正協議での投票結果に注目が集まる。メイ政権を閣外協力するDUPは関税同盟からの脱退を主張しており、政権が関税同盟への残留に方針転換する場合、閣外協力を取り止める可能性を示唆している。DUPが反対に回ったとしても票数の上で修正法案は可決できるが、政権存続が不可能になり、再選挙が必要になる。こうしたDUPの方針が北アイルランドの国境管理問題を巡ってのメイ政権に対する圧力の一環か、譲れない一線であるかは判断が分かれる。

強硬離脱派によるメイ降ろしの動きが再燃しないかも気がかりだ。保守党内の強硬離脱派の非閣僚議員62名は2月にメイ首相に書簡を送り、離脱後の英国が“完全な独自の規制（full regulatory autonomy）”を確保することなどを求めた。保守党の内規によれば、同党の党首選は、①15%以上の保守党の下院議員（現在の議席で48名）が党首不信任の署名を非閣僚議員で構成される1922年委員会に提出するか、②党首自らが退任の意向を表明した場合に行われる。関税同盟に留まる修正法案が可決されれば、強硬離脱派が党首選の引き金を引くことも数の上では十分に可能だ。関税同盟からの脱退の是非を巡って、政局が流動化する恐れがある。修正法案の可決に必要な親EU派議員が、こうした政権崩壊や党首交代のリスクを冒してまで関税同盟の残留に投票するかは今のところ流動的だ。

(図表2) 英国が単一市場に留まる修正法案の下院での票読み

	反対	賛成	無投票
保守党	292	25	0
労働党	4	258	0
スコットランド人民党 (SNP)	0	35	0
自由民主党 (LibDem)	0	12	0
民主統一党 (DUP)	10	0	0
プライド・カムリ	0	4	0
緑の党	0	1	0
無所属	0	1	0
シン・フェイン党	0	0	6
議長	0	0	1
空席	0	0	1
合計	306	336	8

注：保守党の賛成票が11以上で修正法案が可決

出所：Financial Times紙より第一生命経済研究所が作成

これまで首相降ろしの観測が再三浮上しても、そうした動きが現実のものとならなかった背景には、強硬離脱派・穏健離脱派の双方が、離脱協議を前進させることを優先してきたことがある。強硬離脱派は、自ら政権を率いる党内基盤に欠けるため、政府の離脱方針が穏健化しないように圧力を掛けてきた。穏健離脱派は、政局流動化が離脱協議の停滞を招くことを警戒し、メイ政権の存続を許容してきた。最近では、ロシアの元スパイの毒殺未遂事件への対応を巡ってメイ首相が求心力を回復していることも、首相降ろしの動きを封じ込めることにつながっている。こうした構図は基本的に今後も変わらない。後継党首選での勝算が立たない強硬離脱派にしてみれば、メイ首相に近い立場の後継党首が誕生した場合、来年3月の離脱期限までに新たな党首（首相）を再び引きずり降ろす時間はなさそうだ。また、党首選を通じて保守党内が割れ、後継党首が議会の信任を得られない場合、再選挙が必要になる。党首選と再選挙による離脱協議の停滞を受け、次期政権はEU側に来年3月の離脱期限の延期を求める可能性がある（英国を除くEU加盟国が全会一致で賛成すれば延期できる）。離脱を後戻りできない状況にしたい強硬離脱派にとって、離脱期限の延期は必ずしも好ましいシナリオではない。仮に再選挙に発展し、労働党が政権を奪取した場合、メイ政権以上に穏健な離脱に傾く可能性がある。

メイ首相の退陣や総選挙が現実味を帯びるか否かは、①今後も上下院で相次ぐ法案修正の審議・採決で、政権側の敗北が相次ぐ場合（25日にも上院で、EU離脱後に議会採決なしに政府がEU法を英国法に書き換える権利を制限する修正法案が賛成多数で可決された）、②5月3日の統一地方選で保守党が大敗を喫する場合（国民投票でEU残留派が多数を占めたロンドンなど都市部で苦戦が伝えられる）、③北アイルランドの国境管理問題でEU側の譲歩を引き出せない場合（その結果、DUPが閣外協力を取り止める）、などが考えられよう。そして、今回の政局危機を乗り越えたとしても、秋の最終的な離脱法案の採決を乗り越えられるかは引き続き予断を許さない。

以上