

## 英EUが新たな離脱案で合意

～問題は議会採決、4度目の正直となるか？～

第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部  
 主席エコノミスト 田中 理 (TEL: 03-5221-4527)

◇ 英国とEUは、南北アイルランド間の国境管理の新提案を盛り込んだ新たな離脱案で合意した。だが、保守党に閣外協力する北アイルランドの地域政党（DUP）が合意内容の受け入れを拒否している。DUPを説得する秘策をひねり出すか、野党・労働党の賛成票を20票程度に上積みしない限り、19日に予定される4回目の合意受け入れ採決は再び否決される。議会が合意の受け入れを拒否した場合、先に成立した法律に基づき、ジョンソン首相は離脱期限の延期要請を義務づけられる。ジョンソン首相がすんなり離脱延期を要請するとは限らない。月内に5回目の合意受け入れ採決の実施を目指し、ひとまず離脱延期の要請を拒否する姿勢を示すことで、合意なき離脱を恐れる議員の不安に訴えかける可能性もあるためだ。この場合も最終的には離脱期限の延期に舵を切り、解散・総選挙で議会の構成を変えたうえで、改めて今回の合意案の受け入れを議会に迫る展開が予想される。10月末の離脱実現は厳しい情勢だが、今回の合意を受けて、短期延長後や総選挙後の秩序立った離脱の可能性が高まった。

10日の英国アイルランド首脳会談後に急転直下の合意実現に向けて動き出した英国とEUは、二転三転の末、17日の欧州首脳会議で新たな離脱案で合意した。新たな合意案では、昨年11月に英国とEUが交わした合意案のうち、南北アイルランドの国境管理に関する箇所を大幅に修正し、将来関係の政治宣言についても見直した。具体的には以下の通り。

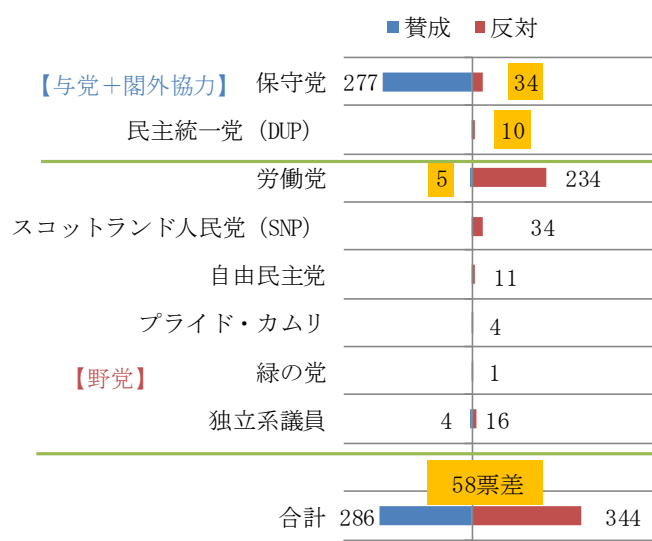
- 修正後の合意案では、南北アイルランド間のハードボーダー（物理的な国境）を回避し、ベルファスト合意を守り、EUの単一市場の一体性を確保する。
- そのため、移行期間終了後の北アイルランドは、物品、検疫、農産品、VAT、補助金などに関して、EUの単一市場の一部ルールと調和し続ける。
- 北アイルランドは英国の関税体系にとどまり、将来的に英国が第三国と結ぶ自由貿易協定（FTA）のメリットを享受する。
- すなわち、当該FTAの取り決めに基づき、北アイルランドはその他英国と同じ優遇条件で、当該第三国に物品を輸出することができる。
- 他方、アイルランド島内（南北アイルランド間）での関税上の国境（税関検査）を回避するため、北アイルランドに流入する物品にはEUの関税率表が適用される
- 北アイルランドに流入する物品のうち、EUの単一市場に（北アイルランドを經由してアイルランドに）流入するリスクがあるものについては、EUの関税が賦課される
- その他英国から北アイルランドに流入する物品については、EUの単一市場に流入するリスクがない場合（北アイルランドにとどまる場合）、EUの関税は賦課されない

- 第三国から北アイルランドに流入する物品のうち、北アイルランドを経由してEUの単一市場に流入するリスクがないものについては、他の英国と同じ関税が賦課される
- 移行期間が終了するまでの間に、共同委員会は北アイルランド経由でEUの単一市場に流入するリスクの有無を判断する条件を整備する
- 北アイルランド経由の流入リスクを判断するにあたっては、当該物品の最終仕向け地、金銭価値、脱法行為のリスクなどを考慮する
- EUより英国の関税が低い場合、英国は差額分の関税を納付した業者に返金することができる
- 個人の所有物を運ぶ場合や、少額の金銭価値の物品の引き渡し、個人間の物品のやり取りなど、特定のケースにおいては関税は賦課されない
- 北アイルランドは英国のVAT体系にとどまり、関連法制、税徴収、税率決定は英国が行う
- 他方、南北アイルランド間の物理的な国境管理を回避し、EUの単一市場の一体性を守るため、北アイルランドにはVATに関するEUのルールが適用される
- アイルランドのVATの納付免除や軽減税率については、北アイルランドにも適用される
- 北アイルランドに対して、物品や関税の規制上の調和、共通電力市場、VAT、補助金の関連法規が適用される取り決めが長期的に継続するかは、北アイルランド議会の同意を必要とする
- 移行期間の終了から4年後に、北アイルランド議会は関連法規の適用継続の是非を単純多数決で決定し、適用継続を拒否した場合、関連規制は2年後に適用が停止される
- その後は4年毎に関連法規の適用継続の是非を北アイルランド議会は採決する
- 北アイルランド議会での投票で、ユニオニスト（英国の一体性を重視するプロテスタント）とナショナリスト（アイルランド再統一を求めるカトリック教徒）の両住民が関連法規の適用継続に投票した場合、次の投票は8年後となる
- さらに今回の合意案では、将来関係の政治宣言を見直し、FTAに基づく経済関係の構築を目指す（メイ前首相の案では、摩擦のない貿易を維持するため、農産品と工業製品について一部のEUルールを受け入れるとしていた）
- 英国とEUの双方は、相互に関税や割り当てのないFTAの締結を目指す
- 双方は移行期間終了時に、補助金、競争政策、社会政策や労働者保護規制、環境や気候変動などに関して同一の競争条件を確保する
- 関連法規を執行するための国内法上の仕組みと、EUと英国間の紛争処理の仕組みを整備する

ジョンソン首相は19日に緊急で議会を開催し、4回目の合意受け入れ採決の実施を目指している。合意受け入れ採決の行方をどう読むか。手始めに、メイ前首相の離脱案の受け入れを拒否した3回目の下院採決の結果を確認しておく。初回・2回目の投票に比べて縮まったものの、3回目の投票は賛成286・反対344の58票差で否決された（図表1）。野党勢の多くが反対票を投じたほか、与党・保守党議員のうち34名、閣外協力する北アイルランドの地域政党（DUP）の全10名が反対票を投じた。その後、労働党と保守党の離党議員が新たな政党を旗揚げし、保守党と独立系議員2名が議員辞職、離脱延期法の審議過程で政府方針に反対した与党議員の20数名が離党するなど、投票時点と比べて議会の勢力図が変化している。現在の議会構成に基づき、3回目の投票での賛成票と反対票の数を整理したものが図表2だ。

(図表1) 英離脱合意の受け入れ是非を問う採決結果

【三回目の投票 (3/29)】



出所：英議会資料より第一生命経済研究所が作成

(図表2) 現在の英下院の議席構成と3度目の合意受け入れ時の投票

	現在の議席数	3度目の合意受け入れ採決		
		賛成	反対	無投票
保守党	288	256	29	4
民主統一党 (DUP)	10	0	10	0
労働党	245	5	232	7
スコットランド人民党 (SNP)	35	0	34	1
自由民主党	19	0	18	1
※自由民主党	12	0	11	1
※保守党	2	0	2	0
※独立系議員	5	0	5	0
プライド・カムリ	4	0	4	0
緑の党	1	0	1	0
チェンジUK	5	0	5	0
※独立系議員	5	0	5	0
独立系議員	35	24	10	1
※独立系議員	9	4	5	0
※保守党	23	20	3	0
※労働党	3	0	2	1
議員辞職	2	1	1	0
シンフェイン党	7	0	0	7
議長	1	0	0	1
総数	652	286	344	22
辞職者を除く	650	285	343	22

- 注：1) ※は3度目の合意受け入れ採決時の所属政党  
 2) 3度目の採決後に2名が議員辞職  
 賛成票を投じた保守党議員 → 自由民主党が議席獲得  
 反対票を投じた独立系議員 → 労働党が議席獲得  
 3) 3度目の採決後に議席を獲得した議員は無投票に含めた  
 4) 保守党1名、労働党2名の副議長は投票しない

出所：英議会資料より第一生命経済研究所が作成

離脱延期法の採決で党議拘束に反対して党員資格を剥奪されたり、自ら離党した20数名の保守党議員については、4回目の採決での対応が割れそうだ。離党議員の大半は穏健離脱を支持しており、3回目の投票で賛成票を投じた議員が多かった。保守党は今回の採決で党の方針に従えば、党員資格の剥奪を撤回する可能性も示唆しているとされる。だが、離党議員の一部はEU残留や国民投票の再実施を求めており、こうした議員の協力を得られる見込みはない。現地メディアの票読みなどを参考にし、ここでは離党議員のうち15名程度が賛成に回ると考えておくことにする。また、議員歳費の不正利用の疑いで6月に罷免された保守党議員は、3回目の投票で合意案を支持していた。8月の補欠選挙で代わりに当選した議員は自由民主党に所属しており、保守党の賛成票は1票減ることになりそうだ。

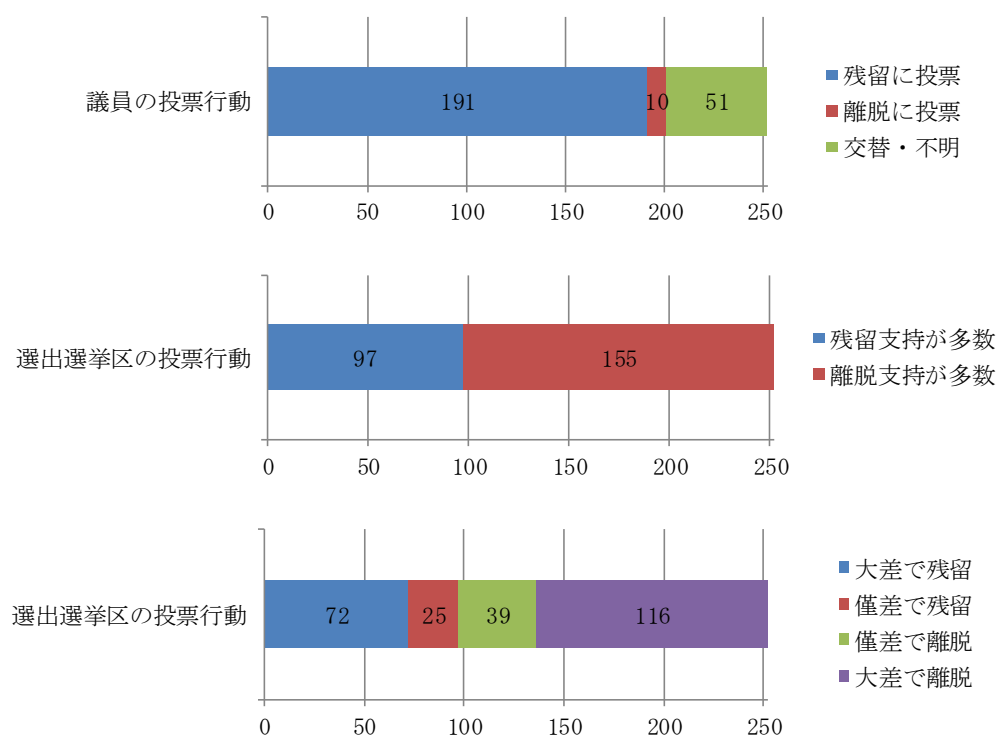
3回目の投票で反対票を投じた保守党議員34名のうち5名は残留支持とみられ、保守党離党後に2名が自由民主党に合流し、3名が独立系議員として活動している。これら5名は4回目の投票でも反対票を投じるだろう。保守党で反対票を投じた残りの29名は、強硬離脱派グループ（ERG）の所属議員が中心とみられる。これら議員の多くは今回の投票で賛成に回る可能性がある。新たな合意案では、強硬離脱派がとりわけ問題視した北アイルランド国境管理のバックストップをなくしたほか、EUと摩擦のない貿易を維持するために工業品と農産品の関連規則を受け入れるとしたメイ前首相の将来関係の政治宣言も修正した。強硬離脱派のジョンソン首相が合意なき離脱をちらつかせ、合意の見直しを迫ってもEU側はそれほど大きな譲歩はしなかった。修正動議や総選挙の機会を捉えて、離脱を阻止しようとの動きも浮上している。これ以上粘ってもEU側から一段の譲歩を引き出すことは難しく、離脱を確定した方が得策との判断が働く可能性がある。強硬離脱派の間には、国民投票で残留票を投じたメイ前首相への個人的な不信感もあった。

問題はDUPが今回の合意内容を支持しない方針を明確に示唆していることだ。ERGの反対派議員の一部は、DUPが賛成に回るのであれば合意案を支持することを表明していた。過去3度の合意受け入れ採決に反対票を投じてきたDUPは、合意なき離脱が引き起こす北アイルランド和平や市民生活への影響を懸念し、協議の過程では合意案の受け入れに傾いているとの報道もあった。だが、DUPが合意後に発表した声明によれば、今回の取り決めでは北アイルランドにとどまる物品を関税賦課の対象外としているが、北アイルランド経由でアイルランドに流入するリスクがあるかどうかの判断にEUが影響力を行使する可能性があるとの懸念を表明している。その結果、北アイルランドの消費者は価格上昇や商品選択肢の減少などの不利益を被る恐れがあり、輸入業者は物品が北アイルランドにとどまることを証明する事務負担を課されると指摘。さらに、北アイルランドは時間の経過とともに、関税やVATなどの面で残りの英国から切り離される恐れがあり、こうした取り決めの継続是非を判断する仕組みもベルファスト合意で定められた原則を放棄するものだと不満を表明している。合意案は、北アイルランドの長期的な利益に資するものではなく、合意受け入れの採決に反対票を投じることを明確に示唆している。その後のDUP関係者の発言からは、投票を棄権する可能性も否定している。

野党議員の賛成票を上積みする余地はないのだろうか。野党勢力は何れも合意案の受け入れに反対票を投じる方針とみられる。3回目の採決で賛成票を投じた野党議員は、労働党が5名、独立系議員が4名にとどまった。労働党議員は党議拘束に違反したことになるが、現在も労働党に残留している。今回もこれら9名の議員は賛成票を投じるとみてよいだろう。加えて、3回目の採決で反

対票を投じた労働党議員の一部は、今回の採決で賛成に回る可能性を示唆している。今年9日には、19人の労働党議員がジョンソン首相との合意案を交わすことを求める書簡をEUに送っている。労働党内には離脱支持が優勢の選挙区で選ばれた議員も多い（図表3）。近い将来の総選挙を睨み、離脱実現で保守党に協力することが選挙戦で有利に働くか、不利に働くかが決断に影響を与えることになりそうだ。3回目の採決では20～30名程度の労働党議員が賛成に回るとの見方もあったが、蓋を開けてみれば賛成票は僅か5名にとどまった。3回目の投票は保守党内の反対意見が根強く、議会を通る見込みはほとんどなかった。労働党議員が党議拘束に違反してまで賛成票を投じるためには、今回の合意受け入れ採決がそれなりに通りそうだとの確証が必要となろう。

（図表3）英労働党の現職議員と選出選挙区の2016年国民投票での投票行動



出所：英議会資料より第一生命経済研究所が作成

こうした各勢力の情勢を踏まえ、3回目の投票に反対したERGとDUPの39名のうち何名が賛成に回り、労働党の賛成議員が何名に上積みされれば、合意受け入れ採決が通る可能性があるのかを計算したのが図表4だ。労働党の賛成者が5名で変わらない場合、ERGとDUPの大多数が賛成に回らない限り、合意案は下院を通らない。これは現在のDUPの投票方針を考えると、非常に厳しい数字だ。労働党の賛成者を20名程度に上積みすることに成功すると、票読みにも少し余裕が出てくる。ERGとDUPの15名程度が反対した場合でも、合意案は下院を通る計算となる。合意受け入れには、DUPの態度を改める秘策か、労働党の協力の何れかが必要となる。合意受け入れ採決に修正動議が加わる可能性があることも票読みを難しくする。残留支持の超党派議員は、合意案の受け入れ是非を問う国民投票を行うことや、議会が合意案を受け入れた場合も首相に離脱期限の延期要請を義務づける修正動議を検討している。修正内容次第では離脱派の賛成票が少なくなる。



(図表 4) 英下院 4 度目の合意受け入れ採決の票読み

		労働党の賛成者					
		5	10	15	20	25	30
※	0	-70	-60	-50	-40	-30	-20
	5	-60	-50	-40	-30	-20	-10
	10	-50	-40	-30	-20	-10	0
	15	-40	-30	-20	-10	0	10
	20	-30	-20	-10	0	10	20
	25	-20	-10	0	10	20	30
	30	-10	0	10	20	30	40
	35	0	10	20	30	40	50
	39	8	18	28	38	48	58

- 注：1) マトリックス内の数字は「賛成票」－「反対票」、プラスが賛成多数  
 2) ※は3度目の採決で反対票を投じた保守党の離脱派29名とDUP10名  
 3) 保守党離党者の15名が賛成、10名が反対と仮定  
 4) 3度目の採決後に議席を獲得した2議員は何れも反対と仮定

出所：第一生命経済研究所が作成

英国が10月末に秩序立った形でEUを離脱するには、合意の受け入れ是非を問う下院採決に加え、合意内容を盛り込んだ関連法案を上下両院で可決しなければならない。19日の下院採決が可決されれば、月末までの時間はタイトだが、上下両院での関連法案を可決し、10月末の離脱実現を目指すだろう。仮に審議時間が足りない場合も、下院が合意内容を受け入れている以上、法案審議の時間を確保するための短期間の期限延長を渋る理由は正直なところない。この場合、合意なき離脱のリスクは事実上なくなる。

他方、下院採決が否決された場合、離脱延期法に基づき首相は離脱期限の延期を義務づけられる。その際にジョンソン首相がすんなり離脱延期を求めるかは判断が分かれるところだ。月末までに5回目の合意受け入れ採決を目指し、合意なき離脱を恐れる議員に合意受け入れを迫る目的で、離脱延期法を無視するポーズを取る可能性がある。離脱延期法の効力を巡って訴訟を提起したり、離脱延期を求める書簡を送りつつ、一部のEU加盟国に延期要請を拒否するように働きかける可能性などが取り沙汰されている。だが、この場合もEUとの合意を交わしている以上、最終的には離脱期限を延期するのが現実的で、合意なき離脱を選択する可能性は低い。

離脱延期法に基づきジョンソン首相が延期を要請したり、バーコウ下院議長が5回目の合意受け入れの採決実施を阻む場合（同氏は議事規則の判例を持ち出し、いったん否決された内容の採決を同一会期内で行うことを禁止した）、総選挙後に改めて今回の合意案の受け入れ是非を問う下院採決に臨むことが予想される。各種の世論調査から判断する限り、総選挙で保守党は議席を上積みする可能性が高い。総選挙後の議会構成では、DUPの協力が得られなくても合意受け入れのハードルは下がる。こうしてみると、離脱のタイミングが10月末になるか、短期間の延長後となるか、総選挙後になるかは別として、合意なき離脱のリスクが後退したと言うことはできそうだ。

以上

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所調査研究本部経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命保険ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。