

「合意なき離脱」で何が起るか ブレグジットの展望と英・EUの危機管理策について

欧米調査部上席主任エコノミスト

吉田健一郎

03-3591-1265

kenichiro.yoshida@mizuho-ri.co.jp

- 9月3日に英下院が再開した。解散総選挙が早期に行われる可能性が高まっており、その結果がブレグジットの行方を左右しよう。合意なき離脱となる可能性は依然高い。
- 仮に合意なき離脱となった場合、不確実性の高まりに伴う設備投資の減少や、ポンド安に伴うインフレなどにより英経済は減速が不可避とみられる。
- 英・EU双方で合意なき離脱への対応が進んでいる。英国は一時的な特例措置導入により関税や通関発生を避けようとしているが、EUは関税や通関発生を所与として備えを進めている。

1. 高まる総選挙の可能性、合意なき離脱となる可能性は依然高い

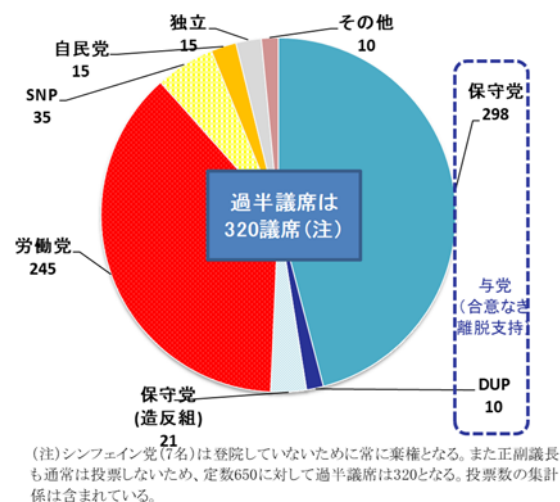
9月3日に英下院が再開した。7月に就任したボリス・ジョンソン首相は、欧州連合（EU）との合意の有無にかかわらず10月31日には「仮定も例外もなく」EU離脱（ブレグジット）を実現するという主張を崩していない。解散総選挙が早期に行われる可能性が高まっており、その結果がブレグジットの行方を左右しようが、合意なき離脱となる可能性は依然高い。

現在の英下院は合意なき離脱に反対する議員が過半を占めており（図表1）、合意なき離脱阻止に向けた動きを加速させている。議会再開初日となる9月3日、労働党のヒラリー・ベン議員を中心とした超党派グループは、政府に離脱協定の延期申請を強いる議員提出法案（EU（離脱）第6号法案、以下「離脱延期法案」とする）を提案、同法案の審議開始は賛成328票、反対301票で可決された。翌4日に、同法案は下院第二読会で賛成329票・反対300票、第三読会で賛成327票・反対299票で可決され、上院に送付された。

この過程で保守党からは、フィリップ・ハモンド前財務相など21名の造反議員が出た。保守党執行部は、造反議員に対して党員資格停止処分である党員命令書停止処分を実施、この結果、保守党は閣外協力する北アイルランドの民主統一党（DUP）と合わせても、大きく過半議席を割り込むこととなった¹⁾。

離脱延期法案の成立がほぼ確実となったことで
2、ジョンソン首相が公約としている10月31日

図表1 英下院の構成



までの離脱は延期される公算が大きくなった。同法案では、英政府は、10月19日までにEUと離脱協定を締結するか、合意なき離脱を英下院が承認しない限り、2020年1月31日まで離脱期限延期をEUに要請しなければならない。また、EUが離脱期限延期の要請を受諾した場合、首相は離脱延期を受け入れねばならない。

これに対してジョンソン首相は、離脱延期法案の可決直後に早期解散総選挙を行うための自主解散動議を議会に提出した。しかし、与党による自主解散動議は、野党の反対により可決に必要な3分の2の票を得られず、賛成298票、反対56票、棄権288票で否決された³。野党労働党は、「総選挙の準備は万端（労働党のジェレミー・コービン党首）」と述べているが、離脱延期法案の成立を待つ意向であり、ジョンソン首相に協力する形での総選挙実施を拒絶した。

今後の展開は流動的である（図表2）。与野党ともに解散総選挙を望んでおり、早期解散総選挙の可能性が高まっている。ブレグジットの行方は、総選挙の結果に大きく左右されようが、保守党の支持率が回復している点を考えると、合意なき離脱の可能性は依然として高いままだ。英BBC報道によれば、労働党のコービン党首は離脱延期法案が成立したのちに内閣不信任動議を提出して可決させ、総選挙は11月以降に行いたいという意向を示している模様だ⁴。政府による自主解散の道がふさがれ、解散総選挙を行うかどうかの決定権は、労働党が握っている⁵。

英調査会社YouGovが8月28日～29日に行った世論調査では、保守党の支持率は33%と回復している（図表3）。労働党は22%、自由民主党は21%、Brexit党は12%となった。総選挙で保守党が単独または連立により過半議席を得られれば、合意なき離脱という方向性が改めて確認される。他方で、労働党が単独または連立により過半議席を得られれば、EU離脱取りやめの可能性が浮上する。しかし、離脱取りやめには再度国民投票の実施が必要と考えられ、道のりは長い。

2. 合意なき離脱が起きた場合の注目点と、英・EU経済への影響

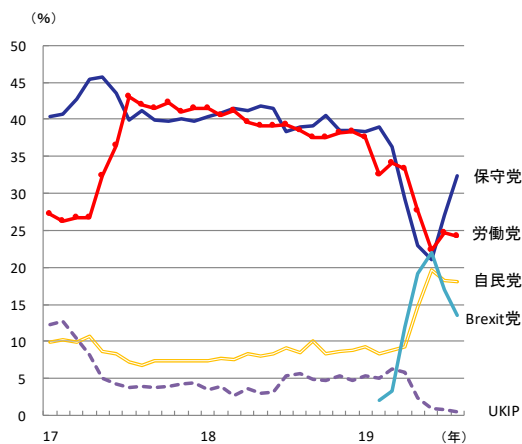
実際に合意なき離脱が発生した場合は、まずは英・EU間の貿易が円滑に行われるかが注目される。英・EUは共に通関職員の増員や、検疫施設の増設、通関システムのアップグレードなどを進めているが（この点についての詳細は、本稿第3章参照）、初日から上手く機能する保証はなく、不確実性

図表2 ブレグジット関連予定

9月3日	英下院再開	合意なき離脱阻止に向けた攻防が開始
9月初旬(9/9-9/12)～ 10月13日	英議会閉会	下院に離脱期限延期に向けた議論をさせないことが狙いか
9月29日～10月2日	保守党党大会	マンチェスター。新首相の初の党大会
10月14日	女王演説	政権の施政方針演説。NHS改革、減税など
10月17～18日	EU首脳会合	ブレグジットに関する協議、ここで合意できなければ交渉打ち切りか？
10月31日	EU離脱期限	4月10日のEU首脳会合で定められた新たな離脱期限
11月1日	新欧州委員会発足	英国の欧州委員は含まれない見込み

(資料)英議会、EU、各種報道等より、みずほ総合研究所作成

図表3 英政党支持率



(注)各月に行われた世論調査の平均値
(資料)UK POLLINGREPORTより、みずほ総合研究所作成

は高い。様子を見ながら最低限の貿易取引を行う企業が多いであろうと予想すれば、短期的には英・EU間の貿易取引が減少する公算が大きい。

この点で注目されるのは、英仏国境であるドーバー海峡と、英・EU間の唯一の陸の国境であるアイルランド島の状況である。ドーバー海峡、中でも英仏海峡トンネルは1日平均約56,000人の乗客、7,000台の乗用車、4,500台のトラックが通過する交通の要所である（いずれも2017年）。アイルランド島は、アイルランド共和国と英領北アイルランドに分かれ、その国境の取り扱いは英・EU間の離脱協定交渉において大きな争点となった。経済面だけでなくアイルランド和平の観点から見ても重要な地点となっている。

みずほ総合研究所は合意なき離脱をメインシナリオとしており、その場合、不確実性の高まりやポンド安に伴うインフレなどにより、英経済減速は不可避とみられる。英・EU国境の混乱の規模と期間により、英国やEU経済への影響は異なるが、混乱が広まり事態がなかなか収束しなければ、生産遅延による直接的な影響が深まると共に、先行きの不確実性の高まりによる投資や消費の抑制など間接的な影響が起り、英景気を下押しすると予想される。

金融市場の変動による影響も大きい。中でも懸念されるのは英ポンド安や株安の影響だ。足元で下落の勢いが強まっている英ポンド相場は、合意なき離脱となれば、更なる減価や持続的な低迷が見込まれる。英ポンドの減価は輸入インフレを招き、消費者の購買力を削ぐ。英ポンド安による輸出拡大効果も考え得るが、ユーロ圏経済の減速が鮮明となっているなかで効果はあまり期待できない。株価についても合意なき離脱が確定すれば下落が予想され、消費マインドの悪化などを通じて景気を下押しすると予想される。

みずほ総合研究所では、2020年の英国GDPは合意なき離脱により0.5%ポイント押し下げられ、同年の成長率は0.9%になると予想している⁶。不確実性の高まりが輸出や設備投資、個人消費を抑制することに加え、通貨安に伴うインフレや、株安も個人消費を抑制することとなる。

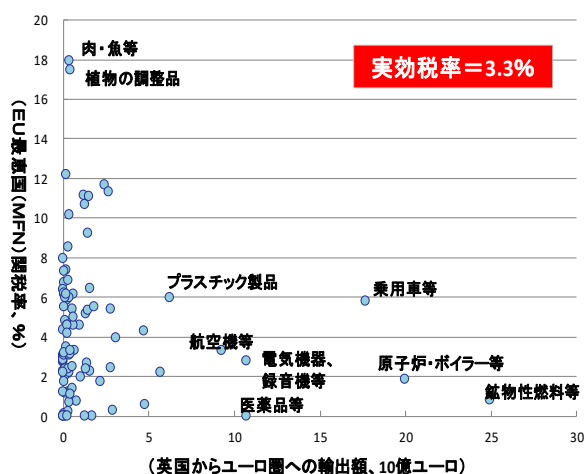
合意なき離脱の英経済に対する悪影響が本格的に出るのは、2020年以降となるだろう。英財務省やBloomberg社が集計している各社予測をまとめると図表4の通りとなる。2020年成長率の中央値は

図表4 英経済の予測

機関名	公表時期	2018	2019	2020	2021
①～⑥予測の平均		1.4	1.3	1.2	1.8
①欧州委員会	Jul-19	1.4	1.3	1.3	n.a.
②イングランド銀行	Aug-19	1.4	1.3	1.3	2.3
③IMF	Jul-19	1.4	1.3	1.4	1.4
④OECD	May-19	1.4	1.2	1.0	n.a.
⑤英財務省専門家予測	Aug-19	1.4	1.3	1.2	n.a.
⑥ブルームバーグ	Sep-19	1.4	1.3	1.2	1.7
みずほ総研	Aug-19	1.4	1.3	0.9	n.a.

(注)ブルームバーグ、英財務省はエコノミスト予想の中央値。
(資料)各機関、Bloombergより、みずほ総合研究所作成

図表5 英国のEU向け輸出とEUの輸入関税率



(注)たばこ製品(関税率4.7%)を除く輸出品。2018年の実績。
(資料)WTO、Eurostatより、みずほ総合研究所作成

1.2%と比較的高めの水準となっているが、合意なき離脱の可能性が高まるにつれ、見通しは下方修正されると予想される。

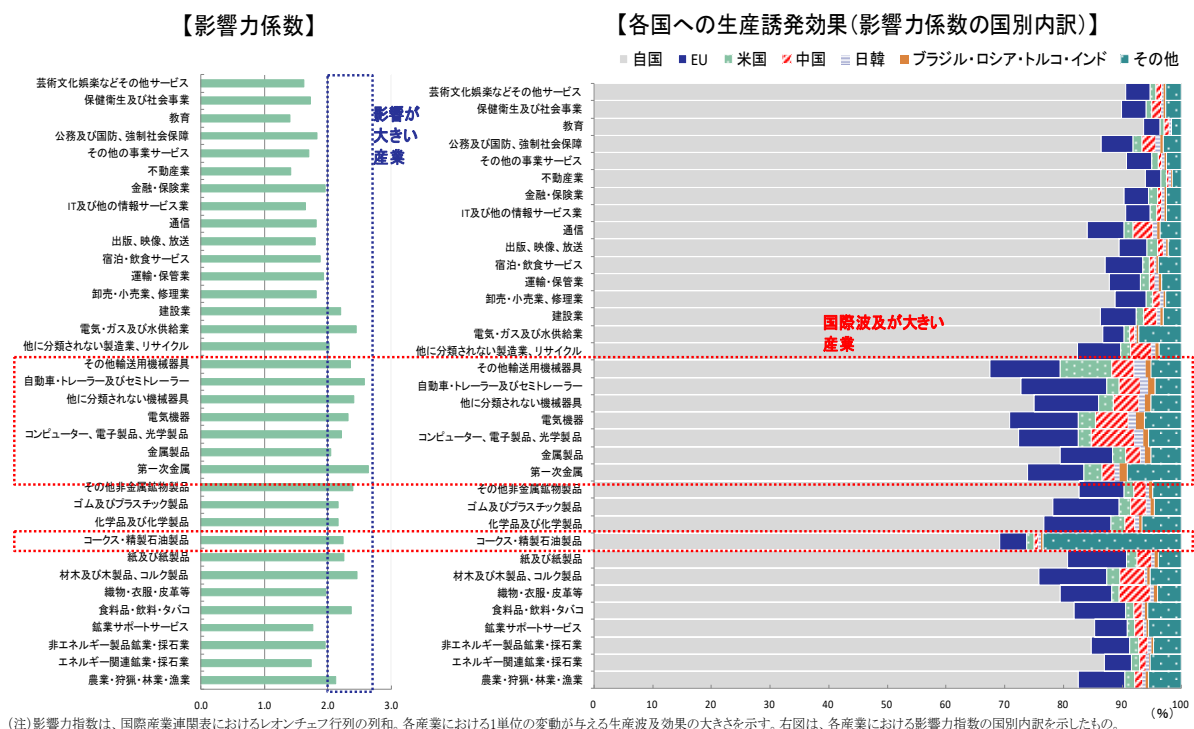
他方で、合意なき離脱による関税率の上昇は、軽微なものにとどまりそうだ。合意なき離脱が発生した場合に英国から EU へ輸出される財に課せられる平均関税率を、2018 年の英国の EU 向け輸出実績と、EU が第三国に課す輸入関税率（MFN 関税率）をもとに計算すると 3.3%になる（前頁図表 5）。英国の対 EU 財輸出比率は約 48%（2017 年）であるため、実際の合意なき離脱による影響は更に半分（1.6%）となり、関税率の上昇は小さい。

ユーロ圏経済への影響については、英国の合意なき離脱がユーロ圏を巡る不確定要因のひとつとなり、域内の企業行動の変化などを通じて需要を押し下げると予想される。2018 年以降、ユーロ圏経済は広範な輸出の減速からドイツを中心に成長率が低下している。合意なき離脱により、仮に英・EU 間の国境混乱が長期化すれば、投資や消費の抑制など間接的な影響が起こるだろう⁷。

但し OECD が発表している国際産業連関表を用いて英経済の減速が他国へ与える直接的な波及効果を見る限り、影響は限定的である。業種別には製造業、地域別には EU27 各国への影響が相対的に大きいと、EU 経済の規模の大きさを勘案すればインパクトは小さい。

英国の各産業の需要が 1 単位変動した際の、各国・各産業への生産波及効果を影響力係数として計算すると図表 6（左図）のようになる（産業連関表の逆行列係数列和）。更に各国への生産波及度をみるために、各産業の影響力係数の国別内訳を比率としてみると図表 6（右図）のようになる⁸。英国における需要の変化は、英国を除けば EU27 各国の生産への波及効果が大きいと、その波及シェアは平均 17.3%と低い。EU 経済の規模の大きさを勘案すると、英国における生産が仮に GDP 比 1%減少した場合、EU27 各国経済への生産波及は EU の GDP 比 0.02%にしかない⁹。

図表6 英国の各産業の影響力係数（左図）と各国・地域への生産誘発効果（右図）



3. 合意なき離脱に備えた英・EUの対応の全体観

ジョンソン政権下で合意なき離脱実現の可能性が高まるにつれ、それに対する備えも英・EUの双方で加速している。英国とEUの危機管理策は異なっており、それぞれ独自に行われている。英国では特例措置の導入などによる一時的な現状維持が危機管理策とされているのに対して、EU側は英国が第三国になることを前提とした危機管理策が建てられている。

(1) 英政府の危機管理策：一方的な特例措置で一時的な関税撤廃の見込み

英国側の合意なき離脱に伴う危機管理策は、内閣府民間緊急事態事務局（Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat）を中心に立案されている。合意なき離脱への備えに関する担当大臣は、マイケル・ゴープ・ランカスター公領大臣である。

危機管理策の内容は未詳だが、前回合意なき離脱となる懸念が高まった3月初旬から4月初旬には「オペレーション・イエローハンマー」と呼ばれる省庁横断的な危機管理策が実行された¹⁰。オペレーション・イエローハンマーでは、輸送システム、人々の越境、鍵となる財の越境、健康・保健サービスなど、12の優先分野が定められている。10月31日の離脱期限に向け、オペレーション・イエローハンマーが再び発動されるか、あるいは類似の危機管理策が策定されていると予想される。

前回4月に合意なき離脱の可能性が高まった際に、前政権がとった危機対応策は図表7の通りである。今回も同様の危機管理策が取られる公算が大きい。中でも注目されるのは、輸入関税や通関手続き等の取り扱いとなる¹¹。例えば、前政権では「一時的関税措置（temporary tariff regime）」とよばれる関税撤廃策がとられ、英国が輸入する全ての財の87%（金額ベース）について12か月間関税が撤廃された。2018年9月に成立した2018年越境交易課税法第8条、第32条により、英財務省は、議会の決議を得ることなく二次立法を用いて関税率を決定することができる¹²。

アイルランドにおける物理国境（ハード・ボーダー）設置の回避については、英国側では2019年3月にやはり合意なき離脱への備えとして、通関手続き、関税、検査の一時的な省略を決めていた¹³。

図表7 英政府の想定される危機管理策（2019年3月時点の英政府の危機対応策）

リスク項目	概要
輸送システム	EUでの輸入通関混雑緩和のため、大陸に向かう最大2000台のトラックを待機させる、車線規制の仕組みを構築。
ヒトの越境	EU市民は、生体認証パスポート保持の場合は、引き続き電子ゲートを通過可能。短期間で有ればビザなし入国可。2020年12月31日までEU市民は、有効な各国IDかパスポートがあれば入国可能。
財の越境	英政府は、合意なき離脱の場合、12か月間適用される一時的関税措置（temporary tariff regime）の導入を発表。一時的関税措置の下では、金額ベースで87%の英国への輸入品にかかる関税率はゼロに。
ヘルスケア	医薬品のサプライヤーは、通常の予備在庫に加えて、追加的に6週間分の医薬品やワクチンの在庫を積み増し。
食料・水の供給	政府は合意なき離脱に備えた輸入品にかかる関税譲許表を発表済み。
金融サービス	政府は、デリバティブ等の中央清算機関に対する一時的認証措置（temporary recognition regime）を容認する二次立法を制定。非英国の中央清算機関は、英銀に対して最大3年間クリアリングサービスを提供することが可能に。BOEはECBとの通貨スワップ協定を始動し、流動性枯渇に備え。
北部アイルランド	英国はアイルランド共和国から北アイルランドに向かう財に関して、一時的に、国境チェックや管理、税関申告等を実施せず。

（資料）各種報道等より、みずほ総合研究所作成

今回も同様の措置が取られると予想される。

(2) EUの危機管理策：英国は第三国との認識が基本、問題はアイルランド国境

他方で、EU側の危機対応に目を転じると、英国とはアプローチが異なっている。英国側が継続性を重視していたのに対し、EU側は「英国は第三国になる」との認識の下で、関税や通関手続きの発生を前提としている。そのうえで、その結果生じる人員不足や、インフラ設備の更新などを予算措置も含めて行うことで、合意なき離脱の悪影響を最小限に食い止めようとしている。

欧州委員会は、2018年12月にはEUとして「危機管理行動計画（Contingency Action Plan）」を策定したうえで、19の法案、63の非法的行為、93の注意喚起文書を準備し、3月には合意なき離脱へのEUとしての準備を終えている。金融セクター、輸送・旅行、通関と財輸出、温暖化政策、農業・漁業、社会保障、EUの教育支援であるエラスムス・プログラム、北部アイルランドの平和プログラムなどへの対応が含まれる（Miller (2019)）。

各国は欧州委員会の方針に沿う形で、それぞれ危機管理行動計画を策定している。Miller (2019)やBBC報道等を基に、主要国の対応をまとめると図表8のとおりとなる。通関手続きや関税の発生を前提とし、各国ともに通関職員や設備の増強、システムのアップグレードなどで対応している。また、在EU英国国民の取り扱いについては、EUレベルでの法制は作られておらず、各国が政令など何らかの法的措置を用いて、一時的に地位を保全している。

テクノロジーを用いた通関手続きの円滑化も進んでいる。この点で注目されるのは、英仏国境であるドーバー海峡ですすむ「スマート・ボーダー」と呼ばれる仕組みである。「スマート・ボーダー」の仕組みとしては、英国またはフランスの輸出業者は、事前に輸出書類申請を終わらせたうえでバーコードを取得し、越境直前に車体ナンバーとバーコードで積まれている荷物を確定させ、越境途中に審査を実施する。データはクラウドなどで共有して、越境後に審査結果が確定、問題がなければそのまま入国、何か追加の検査が必要であれば別所で再検査といった流れとなる。

こうしたテクノロジーの利用は、うまく機能すれば、通関の混乱を最低限に抑制できる可能性がある。但し、初日からうまくいく保証はなく、しばらくは通関の混乱が生じるリスクがある。

問題は、アイルランド島のアイルランド共和国と北部アイルランドの陸の国境である。アイルランド政府は、2018年1月にはアイルランド政府としての危機管理行動計画を発表し、同年3月にはその実施に向けた立法措置を行っている¹⁴。しかし、通関については「アイルランド島に物理国境（ハード・ボーダー）を

図表8 EU主要国の合意なき離脱への危機管理策（一部）

	市民の地位保全	国境・通関	その他
ドイツ	在独英国国民10万人の地位を9か月保証。その間に新たな居住許可取得が必要。	900名の追加職員。	銀行法の改正により、既存の取引については2020年末まで継続提供を容認。
フランス	政令により、在仏英国国民15万人の地位をプレグジット後1年間保全。	700名の追加職員（2020年末まで）、5億ユーロの追加予算、ITシステムアップグレード。	英国のインターバンク決済の仕組みに仏金融機関が継続参加を政令で容認。
オランダ	在蘭英国国民4.5万人の地位を15か月保証。	ロッテルダム港に900名の追加職員、スキポール空港に100名超の追加職員。	必要な法制変更を政令等で行うための法案を可決。
アイルランド	共通旅行区域（CTA）の維持により、英国国民・アイルランド国民は引き続き居住・移動の自由を有する。	600名の追加職員（2019年末まで）。	2018年1月に関連15章からなるオムニバス法案を可決。

（資料）Miller(2019)、BBC報道等より、みずほ総合研究所作成

無くす」という方針だけは固まっているが、その実現に向けた具体策は見つかっていない。英国は一方的に関税措置や通関手続きを一時的に省略する意向だが、英国（北部アイルランド）からアイルランド（共和国）に向かう財については通関手続きなどが必要で、物理国境が現状のままでは発生する。

（参考文献）

柳田健介（2017）「アジア太平洋地域の貿易投資構造－国際産業連関表から見る経済関係－」、

日本国際問題研究所平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業「ポストT P Pにおけるアジア太平洋の経済秩序の新展開」第11章、pp. 179-199

Miller, Vaughne(2019) “EU preparation for a no-deal Brexit” ,House Of Commons Library, Briefing Paper, Number 8547, July 2019

¹ 9月3日にフィリップ・リー議員が離党したことで、保守党と DUP は議会で過半をすでに失っている。なお党員命令書送付停止処分（whip withdrawal）がなされると、保守党候補者として総選挙に立候補することはできない。

² 法案はまだ女王裁可を得ていないが、下院で可決された法案が上院で廃案となることはない。

³ 2011年議会任期固定法より、議会を解散するには、野党による内閣不信任動議を可決する方法と、政府の自主解散動議を可決する方法の二通りがある。前者は棄権票など除いたベースで過半議員の賛成票が必要である。内閣不信任案が可決された場合、14日間の猶予期間が与えられ、この間に過半議員の信任を得られる代替候補が現れなければ、議会は解散される。解散後25平日以降に総選挙となる。他方、今回ジョンソン首相が狙った自主解散動議の可決には欠員を含めた下院定数（650議席）の3分の2の賛成が必要である。つまり、動議の可決には3分の1以上の議席を有する労働党の賛同が不可欠で、与野党の合意がなければ解散は出来ない。自主解散動議が可決された場合でも、解散後25平日以降に総選挙となる。

⁴ 9月5日付 BBC 報道参照。 <https://www.bbc.com/japanese/49589020>

⁵ 複雑な点は、総選挙の日付設定は首相が事実上の決定権を持つが、議会解散に必要な下院での動議可決は不信任動議であっても自主解散動議であっても、労働党の賛成を得なければ出来ない点である。注2で示した通り、議会解散から選挙日までは25平日の期間を最低でも置かねばならず、首相が選挙日を自由に設定できるのはその後である。このため、労働党が11月1日以降に総選挙を行いたければ、その25平日前である9月27日以降に内閣不信任動議を提出して可決させればよい。

⁶ 2019年10～12月期に英株価が前年比▲10%下落しそのまま横ばい、名目実効為替レートが、前年比▲10%下落しそのまま横ばい、不確実性は別途不確実性指数を作成したうえで、同指数が2四半期高止まりした後に低下に転じるとの想定を置いた。見通しの詳細は、みずほ総合研究所（2018）、「2019・2020年度内外経済見通し ～世界経済は米中摩擦激化から減速基調が継続」参照。 https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/forecast/outlook_190813.pdf

⁷ 不確実性がユーロ圏経済に与える影響については、吉田（2018）、みずほインサイト「ユーロ圏を巡る不確実性の分析 ～不確実性指数が示す欧州経済減速の可能性」参照。 <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu190705.pdf>

⁸ 本節の分析については、柳田（2017）を参照した。

⁹ 英国のGDPが1%（213.3億ユーロ）減少した場合の産業波及効果は合計で397.1億ユーロとなり、英国に345.5億ユーロ、EUに22.9億ユーロ、米国に5.7億ユーロ、中国に5.7億ユーロとの結果になった。EUの名目GDP（2018年）は12.1兆ユーロのため、影響はGDP比0.019%となる。

¹⁰ オペレーション・イエローハンマーとはコードネームであり、イエローハンマー（キアオジ・鳥の名前）自体に意味はない。報道によれば、オペレーション・イエローハンマーは、3月後半に発動されたものの、離脱期限が10月31日まで延期されたことで、一旦停止されている模様である。しかし、8月に英タイムズ紙がリークした政府文書では、オペレーション・イエローハンマーが再び議題に上っていることや、政府が想定する合意なき離脱の最悪シナリオなどが明らかになっている。

¹¹ 2018年5月にテリーザ・メイ政権は「継続性アプローチ」をとることを決定し、EU側の対応にかかわらず、短期的には出来る限りEUの一員である現状を維持することとした。（HM Government (2019)）

¹² The Customs Tariff (Establishment) (EU Exit) Regulations が二次立法として制定された。

¹³ 2019年3月13日付アイルランド省プレスリリースご参照。

<https://www.gov.uk/government/news/avoiding-a-hard-border-in-northern-ireland-in-a-no-deal-scenario>

¹⁴ 15章からなる「2019年英国EU離脱法」の中では、保健サービス、産業政策、電力市場参入、学生支援、所得税・法人税などの課税、保険会社の一時的なサービス継続提供、陸上・海上輸送サービス、社会保障、雇用保護などに関する一時的な現状維持を認める法制などが盛り込まれている。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。