

霧晴れぬ Brexit の行方

：2020年に予想される3つのシナリオ

欧州三井物産戦略情報課 GM **平石隆司**

ひらいし・りゅうじ 慶應義塾大学法学部卒業，三井物産入社。調査情報部，米国ブルッキングス研究所客員研究員，三井物産戦略研究所経済産業分析室，主任研究員，国際情報部欧米室長を経て現職。近著に『EUは危機を超えられるか』（共著，NTT出版，2016年）。

Brexit を巡る行き詰まりの打開を目指し2019年12月12日に投開票が行われた英下院選は（総議席数650），保守党が365議席と1987年以来の地滑りの大勝を収め，2020年1月31日に英国が1973年の加盟以来47年を経てEUを離脱することが確実である。

今後の焦点はEUとのFTAを中心とする将来関係の交渉及び，2020年12月末が期限である移行期間の延長の有無に移る。

1年の時間軸では，(1)「移行期間は2年延長され包括的FTA交渉が継続」，(2)「移行期間は延長されず，財を中心とするベーシックなFTAを締結」，(3)「移行期間は延長されず，“No Trade Deal”の秩序無き離脱」の3つのシナリオが想定される。

蓋然性は，(1)が最も高く，(2)が僅差で続き，(3)は低く抑制されている。背景には，①英EU共，景気が前年比1%強で低迷しており，追加的な経済的ショックは回避すると思われること，②「新しい保守党支持者」のイングランド北部・中部は製造業に依存しており，Brexitによるショックに非常に脆弱であること，③企業の生産拠点の移転等は不可逆的の性質を持っており，公共投資の拡大等一時的措置では相殺不可能なこと，④ジョンソン首相が長期政権の可能性が出てくる中で，わざわざ経済的混乱を引き起こす可能性のある政策をとるとは思われにくいこと，等がある。

以上の3つのシナリオのどれが実現するにしても，2020年後半まで非常に不確実性が高い状況が続くそうであり，企業はコンティンジェンシープランに資源を浪費せざるをえない。Brexit劇は国民投票から3年半を経てようやく序章が終わったところであり，始まりの終わりに過ぎないことを認識，シナリオの蓋然性の変化に応じた柔軟な対応を心掛ける必要がある。

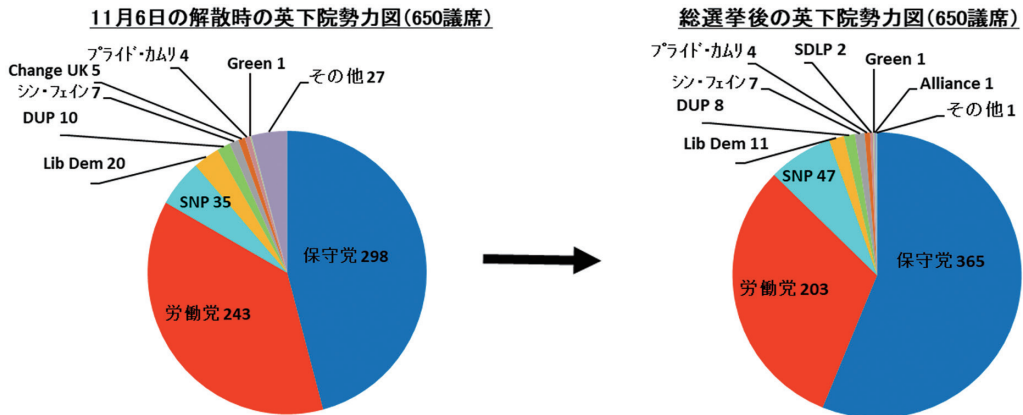
I 下院選での保守党の地滑りの勝利とその背景

1. 保守党がサッチャー政権時の1987年以来的大勝

Brexit を巡る行き詰まりの打開を目指し12

月12日に投開票された英下院選は（議席数650），保守党が365議席と，改選前比67議席増，野党に対するWorking majority（実際に投票に参加する与野党議員の議席差）¹⁾は87と，1987年以来の地滑りの勝利を収めた。野党は，労働党が203議席，改選前比40議席減と1935年以来的惨敗，Lib Demが11議席，同9議席

図1 英国下院の勢力図



(出所) 欧州三井物産戦略情報課

減となり、其々コービン党首、スウィンソン党首が辞意表明に追い込まれた（スウィンソン党首は落選）。

2. 英国各地で高まる地域ナショナリズム

一方、スコットランドでは、同地域の独立を掲げる地域政党 SNP が 47 議席と、改選前比 12 議席増の大躍進、スコットランド選挙区 59 議席中 8 割弱を占め、北アイルランドでは、1921 年にアイルランドが南北に分断されて以降史上初めてナショナリスト政党（北アイルランドとアイルランド共和国との統一国家樹立を主張）の議席が（シンフェイン党 7 議席及び SDLP 2 議席）、ユニオニスト（北アイルランドの英国との連合維持を主張。下院に議席を保持しているのは 8 議席の DUP のみ）の議席を 1 議席ながら上回った（北アイルランド選挙区全 18 議席中残り 1 議席は中立の Alliance）。

3. 保守党大勝と野党惨敗の背景にある 3つの要因

保守党大勝と野党惨敗の背景には 3つの要因が存在する。

第一に、Brexit 方針の明確さの違いだ。選挙の最大の争点は EU 離脱だったが、2016 年 6 月の国民投票から 3 年半が経過しても離脱が実現できない現状に絶望し “Brexit Fatigue” が広がる離脱派に、ジョンソン首相は “Get Brexit Done” と明確なメッセージを提示した。保守党は従来の支持層に加え、労働党の「岩盤地盤」であるイングランド北部・中部のいわゆる “Red Wall” を切り崩し、離脱派票を全国的に獲得した。一方野党は、コービン労働党首が党内の離脱派と残留派の狭間でどっちつかずの曖昧な方針しか示せず、Lib Dem の掲げる「EU 離脱の一方的撤回」は、国民投票の結果を無視し民主主義を軽視するものとして残留派の間でも賛否が割れた。

第二に、与野党の選挙協力の成否だ。英国民が離脱派と残留派に真っ二つに分断される中で、離脱派政党間の選挙協力が Brexit Party による保守党への片務的協力ながら機能したのに対し、残留派政党（労働党も含む）間の選挙協力は Lib Dem と Green 等、小政党間に止まり、労働党とこれら政党間で残留派票を奪い合い保守党を利することになった。

第三に、コービン労働党首のリーダーシップへの疑念だ。同党首はマルクス主義者と揶揄され、水道、鉄道等の再国有化、及び法人税や富裕層への増税は、企業や富裕層から嫌われ、残留派の相当数がコービン政権回避のため Least Worst として保守党への投票を選択した。また、選挙戦中には、反ユダヤ主義者として英国ユダヤ教正統派から激しい批判を受けた。

4. 2020年1月末の英国のEU離脱と12月 末までの移行期間入りは確定

保守党の大勝によって、ジョンソン首相が2019年10月にEUと締結した「離脱合意」案が滞りなく批准され、2020年1月31日に英国が1973年の加盟以来47年を経てEUを離脱することは確実となった。

ジョンソン首相は、「離脱合意」案を英国国内法に落とし込むための「EU離脱協定法」案を下院に提出、12月20日に第二読会での基本方針の採決を賛成358対反対234の圧倒的大差で可決しており、2020年1月9日の第三読会における採決と上院審議を経て1月後半には批准作業が完了する見込みである²⁾。英国は、離脱と同時に、EU加盟時と変わらぬ事業環境が保証される「移行期間」入りする(2020年12月末迄だが、6月末迄に1年か2年の延長を選択可能。同期間中英国は加盟時同様EUへの予算拠出を求められる一方、EUの政策決定への関与はできない)。

もっとも、ジョンソン首相は「EU離脱協定法」案に、「移行期間」の2020年12月末を越えての延長を禁止する条項を新たに追加しており、後述する様にFTA交渉の難航が予想される中で、2020年末に“No Trade Deal”のCliff edgeを迎えるのではないかと懸念が市場で

高まりを見せている。

II 今後の展望

1. 今後を展望する上で押さえておくべき5つのこと

今後の焦点はEUとのFTAを中心とする将来関係の交渉及び、移行期間の延長の有無に移るが、今後を展望する上で以下の5つの事を押さえておくべきだ。

第一に、総選挙での Working majority 87 議席という大勝によってジョンソン首相の求心力が高まり、政策のフリーハンドを獲得した。2017年の総選挙で保守党は単独過半数を失いDUPの閣外協力の下で政権運営を行わざるを得なかったため、党内の「穏健な離脱派」、 「強硬な離脱派」そしてDUPの微妙なバランスの上に立ちながら政策調整を図る必要があったが、大勝によって政策決定の自由度が大幅に上昇した。特に、メイ前政権時代から強い影響力を行使してきた、No DealでのEU離脱を辞さないスバルタンと呼ばれる20~30名の「超強硬な離脱派」の制御が可能となる意義は大きい。

第二に、ジョンソン首相は、今回の選挙で、長年の労働党支持から保守党支持へと転じ、保守党勝利に多大な貢献をしてくれたイングランド北部及び中部の「新しい保守党支持者」の負託に応える必要がある。同地域は製造業を基盤とし、生活水準の低迷に苦しんでいる。彼らが望むのは、①Brexitの完遂と、②生活水準の向上・格差縮小の2つだ。FTA交渉、そして移行期間延長の有無の決断等、重要な政策決定の節目でこうした「民の声」に如何に応えていくのか、またはそれを政策の正当化に如何に利用していくのかが大きなポイントとなる。

第三に、ジョンソン首相は2020年12月末までにEUとCETA型の「包括的FTA」を締結・批准すると主張するがほぼ不可能だ。スコーピングやEUの交渉方針採択等を考えれば交渉開始は3月にずれ込むと予想される上、FTA締結後、批准作業に2か月程度要するため、実質的交渉期間は僅か8か月だが、過去の例では包括的FTA交渉に3~5年は必要だ。

第四に、英国はEUとのFTA交渉において、「①英国の規制のEUからの乖離、②EUとのできるだけゼロに近い関税と低い非関税障壁に代表される緊密な経済関係の獲得」という、「いいとこ取り」を求めているが、これはトレードオフの関係にある。緊密な経済関係を得ようとするればEUはLevel Playing Field（公平な競争環境）を求めてくるはずであり、EUとの「規制の調和」が必要となる。来るべきFTA交渉は難航必至であろう。

第五に、英国内法たる「EU離脱協定法」案の「移行期間の延長禁止」条項と、英EU間の国際協定たる「離脱協定」案における「2020年末までの移行期間を延長する場合、2020年6月末までに決定する必要がある」との条項共、絶対不変ではない。英EU双方の意思（そして変更の大義名分）さえあれば状況に応じ、期限やオプションの追加等修正可能である³⁾。

2. 3つのシナリオ

今後1年程度の時間軸で考えた場合、FTA交渉及び移行期間の延長の有無によって以下の3つのシナリオが想定される。それぞれの詳細な経路は以下の通りである。

(1) 「移行期間は2年延長され包括的FTA交渉が継続」

ジョンソン首相は、Brexitによって、英国の輸出の47%、輸入の53%を占める巨大な存在であるEUの関税同盟及び単一市場から離脱する経済的悪影響を最小化すべく、EUと財・サービス・投資等の分野をカバーしたできるだけ包括的かつ緊密な関係のFTA締結を目指す。一方、できるだけ短期間でのBrexit完遂の強い意志を示し、FTA交渉で優位に立つべく、移行期間の延長については、2020年6月末ギリギリ迄、もしくはそれを越えて秋口まで判断を下さない。

FTA交渉において英国は「いいとこ取り」の姿勢を軟化させず、交渉は難航、「No Trade Deal」への恐れから株安、ポンド安等金融・為替市場が動揺すると共に、企業マインドが悪化し設備投資の減少や生産の悪化が生じる。製造業の集積するイングランド北部・中部は打撃を受け、企業の生産拠点縮小や大陸への移転検討に怯える「新しい保守党支持者」から、ジョンソン首相に対する移行期間の延長と包括的FTA締結を求める声が高まる。

「民の声」を受け（大義名部を得た）、ジョンソン首相は、「EU離脱協定法」における移行期間延長禁止規定を廃止すると共に、EUと協議し「離脱協定」の移行期間に関する部分を修正⁴⁾、2年間の移行期間の延長が選択され（Flexention付）、2020年末を超えてFTA交渉が続く⁵⁾。

移行期間が延長されることで政府、企業共、非関税障壁復活等、来るべき新環境への対策が十分に進められ、ソフトランディングへの期待が高まる。

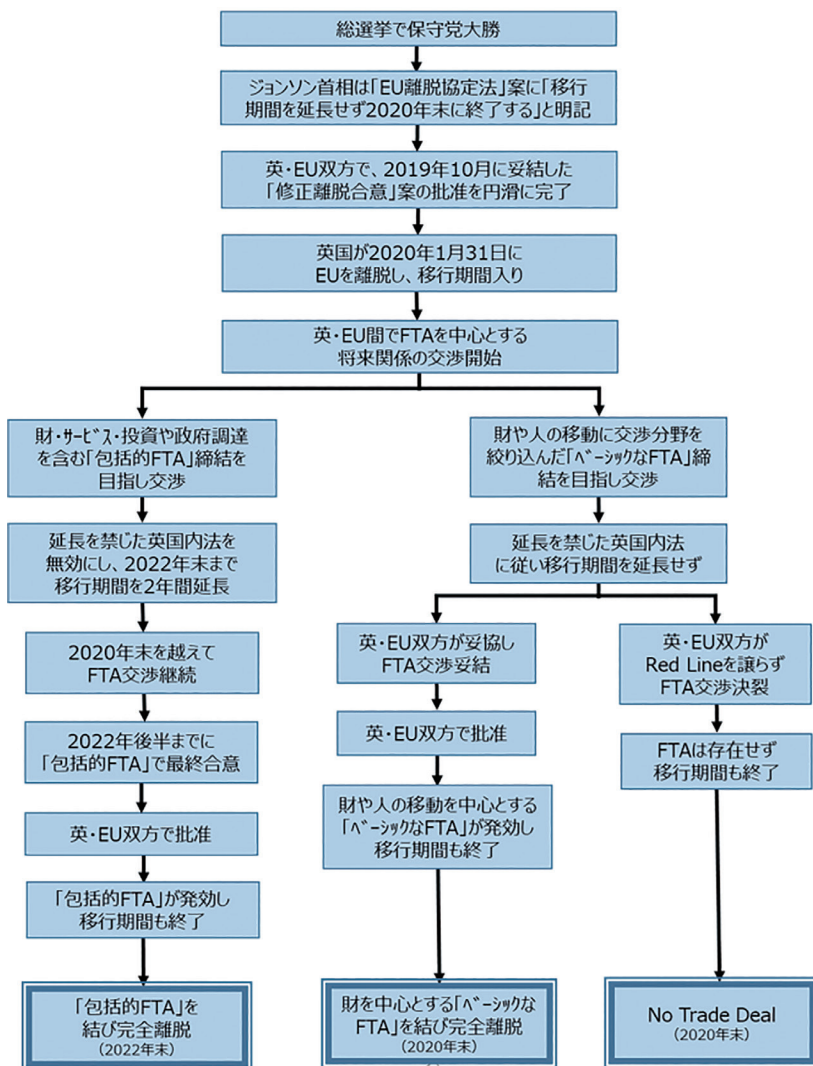
(2) 「移行期間は延長されず、財を中心とするベーシックなFTAを締結」

ジョンソン首相は、(1)とは異なり、公約を二度裏切ることには許されないと考え、2020年末までにいかなる形にせよFTAを結びEUから「完全に離脱」しようとする。そのため、財を中心に人の移動やEUの望む漁業権等に分野を絞り込んだベーシックなFTA締結を目指す。このシナリオには2つの経路が存在する。

第一の経路は、FTA交渉において英国が「いいとこ取り」の姿勢を軟化させず、交渉が難航、“No Trade Deal”への恐れから景気が悪化するの(1)同様。ただし、このシナリオでは、ジョンソン首相は、できるだけ短期間でBrexitを完遂することが「新しい保守党支持者」の負託に応えることだと解釈し、景気の悪化に直面しても移行期間の延長を行わない。

批准を考えた場合のギリギリの期限である

図2 Brexitをめぐる今後のシナリオ



(出所) 欧州三井物産戦略情報課

2020年11月初旬にかけてどうにか交渉は纏まるが、スピード重視かつ、英国のEUの規制からの乖離を重視したものであるため、一部の関税と非関税障壁が生じる内容で、ジョンソン首相が目指す、関税ゼロ、非関税障壁は限りなく低く、数量制限無しという内容からすると物足りない内容になる恐れがある。

FTA締結までは高い不確実性の下で景気の低迷が続く。FTA締結、移行期間終了後は、高い非関税障壁を背景に財貿易の停滞が予想されることに加え、英国が比較優位を持つサービス分野がFTAに含まれていないため、サービス貿易のパスを通じた景気下押し圧力も懸念される。

第二の経路は、(1)と(2)の第一の経路のハイブリッド型だ。ジョンソン首相は、できるだけ短期のEU離脱の完遂を目指しながら、経済的悪影響の緩和という二兎を追う。FTA交渉については、第1ステップとして、とりあえず財に限定した交渉を優先して集中的に行い、纏まった時点で2020年末までにベーシックな英EUFTAを結ぶ。その後第2ステップとして、サービスや投資分野に交渉を広げ、将来的にはベーシックなFTAを包括的FTAへと発展させるという2ステップ戦略がとられる。

ただし、この戦略では、英国にとって、財分野や漁業権等とのリンケージによるレバレッジをかきせることが難しいため、(1)に比べるとサービス分野における交渉が不利なものとなることが予想される。

この場合、移行期間は2020年末に終了するが、「交渉継続中」ということで、例えば2019年3月にNo Deal懸念が高まった時に経済の混乱を防ぐためにEUによって導入が検討された措置に倣い⁶⁾、何等かの緩衝措置がとられ

ると予想する。そのため、2021年1月以降の経済的ショックは、(2)の第一の経路に比べれば小さくなると考えられるが、移行期間の延長を伴う(1)と比べると経済への下押し圧力は大きなものとなる。

(3) 「移行期間は延長されず、“No Trade Deal”の秩序無き離脱」

このシナリオでは、(2)同様、財を中心に人の移動等に分野を絞り込んだベーシックなFTA締結が目指されるが、英EU共それぞれのRed Lineを頑なに譲らず、時間が浪費される中2020年末迄にFTAを結ばず、移行期間が終了する。企業マインド悪化や、格下げによる資金調達コスト上昇、対内直接投資減少等を背景に設備投資が落ち込み、ポンドの下落や関税上昇に伴う輸入物価の高騰により、消費者物価上昇率が高まり、実質所得が減少する。株価や住宅価格の下落による逆資産効果も加わる結果、個人消費も減少し、景気はスタグフレーションに陥る。

3. シナリオの蓋然性

シナリオの蓋然性だが、①英EU共、景気が前年比1%強に低迷しており、米中摩擦や米欧貿易摩擦等様々な不確実性が残る中で追加的な経済的ショックは回避したいと思われること、②「新しい保守党支持者」のイングランド北部・中部は製造業に依存しており、No Trade Dealは無論、欧州大陸とのサプライチェーンの観点から、あまりEUと緊密ではないFTAが締結された場合、その負の影響に非常に脆弱であるとみられること、③そうした場合に想定される企業の生産拠点の移転等は不可逆的性質を持っており、公共投資の拡大等一時的措置では相殺

不可能なこと、④ジョンソン首相の目標は、できるだけ長期間首相を務め名宰相としての実績を残すことであり、わずかに就任1年強で経済的混乱を引き起こす可能性のある政策をとるとは思われにくいこと、等を考慮すると、(1)の蓋然性が最も高く、これに(2)が第二の経路に押し上げられて僅差で続き、(3)は最も低く抑制されると考えられる。

もっとも、以上の3つのシナリオのどれが実現するにしても、2020年後半まで非常に不確実性が高い状況が続きそうであり、企業はコンティンジェンシープランに資源を浪費せざるをえない。

Brexit 劇は国民投票から3年半を経てようやく序章が終わったところであり、始まりの終わりに過ぎないことを認識、シナリオの蓋然性

表1 英国のEU 離脱関連重要日程と注目点

2019年12月19日	クイーンズスピーチ	<ul style="list-style-type: none"> 演説の冒頭で、「政府の優先課題は、EU離脱を2020年1月31日に実現すること」とし、離脱後は、「FTAに基づくEUとの将来関係構築を目指し、その他主要国とのFTA交渉を開始する」と宣言。
2019年12月20日	「EU離脱協定法」案 (EU Withdrawal Agreement Bill) 再提出	<ul style="list-style-type: none"> 第二読会の基本方針採決は、賛成358、反対234の圧倒的多数で可決。2020年1月9日の第三読会における可決を経て上院送付。 同法案には、「移行期間」の2020年12月31日を越えての延長を禁止する条項を新たに追加。
2020年1月31日	英国のEU離脱	<ul style="list-style-type: none"> 総選挙での保守党大勝により、英国が2019年10月にEUと締結した「修正離脱合意」案の批准作業を完了し2020年1月末にEUを離脱することは確実。 離脱と同時に、2020年12月末までEU加盟時と変わらぬ事業環境が保証される「移行期間」入り。
2020年2月	ジョンソン内閣本格改造	<ul style="list-style-type: none"> EUとの将来協定交渉体制をどうするか、EU離脱問題を扱う省庁をどうするか等によって、今後の政策の方向性が見えてくるだろう。
2020年3月?	英EU将来協定交渉開始	<ul style="list-style-type: none"> 将来協定交渉のスクーピング作業、欧州理事会における交渉指針の採択等に要する時間を考えると、交渉開始は3月か。
2020年3月11日	2020年度予算発表	<ul style="list-style-type: none"> イングランド北部・中部等「取り残された地域」でのインフラ投資拡大等、マニフェストでうたった政策が織り込まれる見込み。
2020年7月1日	移行期間延長について決断する期限	<ul style="list-style-type: none"> 英EUが設置する共同委員会が、2020年7月1日より前に（6月30日までに）、「移行期間」の期限を2020年末から1年か2年延長することを決定できる（ただしジョンソン首相は、「EU離脱協定法」案に延長を禁止する条項を追加）。
2020年11月初	英EU将来協定交渉の実質的期限	<ul style="list-style-type: none"> 双方における批准作業には2か月弱は必要であり、移行期間を延長しないとすればこの時期までに将来協定交渉を妥結させる必要あり。
2020年 12月31日	移行期間終了	<ul style="list-style-type: none"> 英EU間で包括的FTAを結ぶには、交渉に最低3年は必要。 財のみに交渉分野を絞ったFTAを目指す場合でも批准作業等を考えれば交渉期間はぎりぎりと考えられ、移行期間が延長されなければ、2020年12月末にNo Trade Dealとなる恐れも。
2021年5月	スコットランド議会選挙	<ul style="list-style-type: none"> ジョンソン首相は、スコットランドの独立投票実施を否定するが、SNPは、この選挙で大勝し、再びスコットランド独立投票を実施することをもくろむ。

(出所) 欧州三井物産戦略情報課

の変化に応じた柔軟な対応を心掛ける必要があらう。

【注】

- 1) 保守党 365 議席のうち、副議長（2 名）は裁決に加わらないため、「採決に参加する議員」は 363 人。一方野党は、労働党が 203 議席だが、議長（1 名）と副議長（1 名）は裁決に加わらないので同様に「採決に参加する議員」は 201 人。これに、SNP 47 議席、自由民主党 11 議席、DUP 8 議席、プライド・カムリ 4 議席、SDLP 2 議席、Green 1 議席、Alliance 1 議席、無所属 1 議席を加え、野党の「採決に参加する議員」は、276 人（7 議席を持つシンフェイン党議員は、英国女王に忠誠を誓うのを拒否し議院に登院せず、採決にも加わらない）。すなわち、採決に加わる議員は、与党 363 人、野党 276 人の合計 639 人。与党の“WORKING MAJORITY”（実際に投票に参加する与野党議員の議席差）は 87 議席となる。法案成立には（シンフェイン党議員と議長・副議長を除く議員全員参加の場合）、639 票の過半数の 320 票が必要となる。
- 2) 欧州議会における単純過半数での可決も残されているが、

何の問題も無く批准される見込み。

- 3) メイ前政権時の欧州担当補佐官である Raoul Ruparel は、Institute for Government の論文でこうした見解を示している。
- 4) 移行期間の延長は 2020 年中はいつでも判断できるとの条文への変更や、FTA が発効した場合には移行期間内であってもいつでも移行期間を終了できる（いわゆる Flexextension）等の修正が考えられよう。
- 5) フォン・デア・ライエン欧州委員長は、英 EU 間の将来関係交渉のための 11 カ月という移行期間はあまりにも短いとしてジョンソン首相に延長を求め、ホーガン通商担当欧州委員は、ジョンソン首相は、2019 年 10 月 31 日に EU を離脱すると公約を達成できない場合は野垂れ死にを選ぶとしながら、実際にはそうしなかったとして、今回の移行期間の延長を求めないとの選挙公約に関しても同様の政策転換が行われるだろうと発言。
- 6) 例えば金融分野では、デリバティブで 1 年間に限り在英国のクリアリングハウスが EU 域内でサービスを行うことを認める、航空分野で 1 年間英国発便の EU 域内へのアクセスを認める、英国ライセンスの陸運業社は 1 年間 EU 域内へアクセス可、等の措置が決定されていた。