

2018 年 1 月 16 日 全 9 頁

ブレグジット交渉第 2 ステップのリスクシナリオ

問われる 2 回目の国民投票と TPP 加入の是非

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 101

ロンドンリサーチセンター シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

- 2017 年 12 月 8 日、英国政府は、2017 年 6 月からスタートしていたブレグジット交渉の第 1 ステップ（離脱協定交渉）で、ようやく EU と大筋合意に至った。EU 側は、交渉の第 2 ステップ（移行期間・通商協定交渉）で、まずは移行期間についての協議を 2018 年 1 月から約 2 ヶ月間行い、通商協定交渉は 3 月まで開始しないことを表明している。
- 今回の合意内容は、EU 側の主張に英国が譲歩した格好となり、当初、EU との交渉に強気の姿勢を見せていたメイ首相への批判も少なくない。ナイジェル・ファラージュ元英国独立党党首（UKIP）は、1 月 11 日のテレビ番組で「2 回目の EU 離脱の国民投票を実施すべき」との持論を展開した。
- 英国は既に、EU 離脱後の環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への参加について非公式の会談を実施している。ただし TPP に参加しても英国へのインパクトは少ないことが予想される。日本への英国からの輸出は、2016 年に全体のわずか 1.6%にとどまっており、全ての TPP の加盟国を合わせても合計の輸出量は全体の 8%程度を占めるにすぎない。そのため EU との関係性を重視する閣僚の中には、TPP への参加に否定的な見方が多いことも事実である。

離脱協定交渉で大筋合意したものの、多くの課題が残される

2017 年 12 月 8 日、英国政府は、2017 年 6 月からスタートしていたブレグジット交渉の第 1 ステップ（離脱協定交渉）で、ようやく EU と大筋合意に至った。第 2 ステップ（移行期間・通商協定交渉）の詳細日程は未だ発表されていないが、（EU 側は）まずは移行期間についての協議を 2018 年 1 月から約 2 ヶ月間行い、通商協定交渉は 3 月まで開始しないことを表明している（EU 側の通商協定のガイドラインは 3 月に発表予定）。今後、アウトラインを合意するまでに与えられた時間は実質的に 2018 年 10 月までとされる。

EU 側が昨年発表したガイドラインでは、移行期間を 2019 年 3 月 29 日から 2020 年 12 月 31 日までとし、その間は EU 法制に従い、単一市場・関税同盟にとどまることも求めている¹。また第 1 ステップで最後まで協議が難航した、①手切れ金、②在英 EU 市民の権利保護、③北アイルランド国境問題の 3 つの合意内容が確実に順守される場合にのみ、第 2 ステップでの協議を有効としている。大筋合意の内容については、EU のバルニエ首席交渉官が、約束の履行を破棄されないよう早期の法制化を求めている。

図表 1 離脱協定交渉で最後まで交渉が難航した 3 つの合意内容

①手切れ金

- ◆ 明確な金額はまだ発表されていないが「適切な金額」を EU 側に支払う（首相官邸は、**£350-390億程度**と公表）。

②在英 EU 市民の権利保護

- ◆ 現在、英国に居住する EU 市民とその家族について、EU 離脱後も現在と変わらない権利を英国法の下で保障する。**英国は欧州司法裁判所（ECJ）の管轄下から離れるものの、離脱後 8 年間に、英国の裁判所が必要に応じて ECJ に案件を委ねることのできる特例案を採用。**
- ◆ EU 市民が英国ビザや英国市民権を申請する際の手続きと費用は、「簡素で、安く」する。

③北アイルランド国境問題

- ◆ 英国、アイルランド共に、グッド・フライデー合意を尊重し、**物理的な国境を設置しない。**
- ◆ 北アイルランドを含む英国全体で、**将来的に単一市場・関税同盟から離脱する。**

（出所）英国政府発表資料より大和総研作成

また、英国では、EU 離脱に伴い EU 法を国内法に置き換える法案の審議が進められている。2017 年 7 月 13 日に提出された EU 離脱法案（Great repeal bill）は、2017 年 12 月には、EU との最終合意を議会採決に付すことを追記した修正案が、内閣の意向に反する形で残留派の保守党議員（ドミニク・グリーブ氏）から提出された。メイ首相は、離脱を妨げる可能性があるため修正案の取り下げを説得していたが、残留派の与党（保守党）議員のさらなる造反により、これが下院で可決されるなど、保守党内部での意見対立が表面化している。さらに、1 月 9 日には、マンデル・スコットランド相がスコットランド自治政府の権限を明確にするため、EU 離脱法案

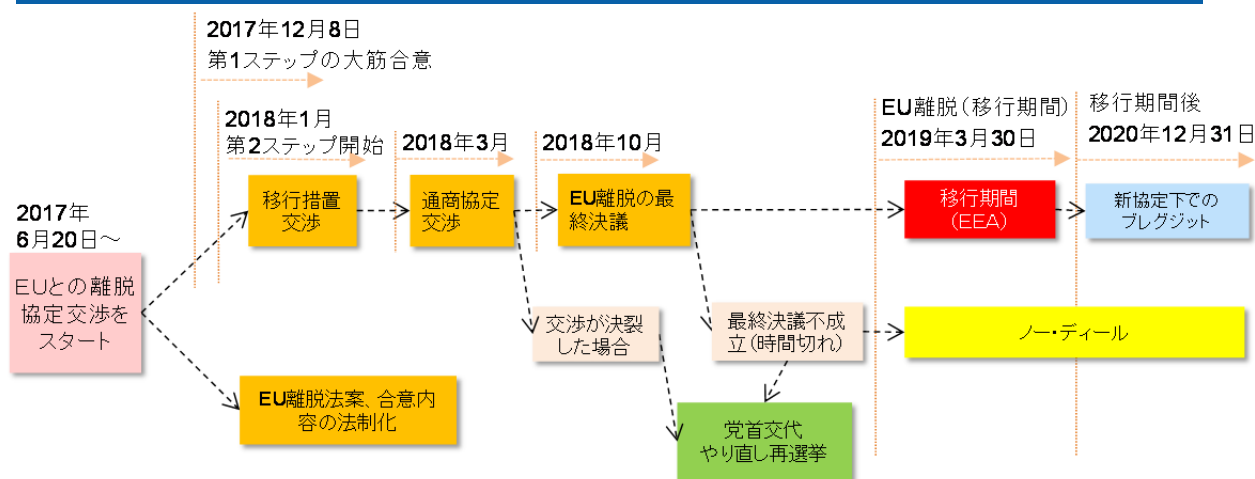
¹ EU 関係者は、英国領ジブラルタルでは、移行期間が適用されないことを明言している。EU 側は、今後、英国とスペインとの交渉が行われない限り、ジブラルタルは 2019 年 3 月 29 日に単一市場、関税同盟から離脱するとしている。一方、英国政府は、移行期間を含む全ての交渉内容はジブラルタルでも適用されると主張しており、今後の動向が注目される。

の一部を修正する意向を明らかにするなど、今後も最終的な法案可決は一筋縄ではいかないものと見られている。

また EU 離脱法案には、EU 離脱の正式日時（2019 年 3 月 29 日午後 11 時）が明記されることが決定した。離脱日時が法律に明記されると、保守党内の意見の対立などで離脱交渉が長引いた場合に、交渉決裂（ノー・ディール）での離脱を余儀なくされる可能性がある²。ただそうならば、保守党内での分裂は避けられず、党首交代や再度のやり直し総選挙の実施が濃厚となろう。ただ難航するブレグジット交渉を途中で引き継ぐのは火中のクリを拾うに等しく、首相後継を本命視されるボリス・ジョンソン外務相も及び腰ではと評されている。

同法案は、1 月 16 日から下院で追加の再審議が開始され、（上院審議が 3 月末イースター休暇まで行われ）修正案が承認されるのが 4 月後半まで掛かる見通しという。法案が両院で最終的に可決されるのは、最速のシナリオで 5 月半ば～6 月ごろとされている。

図表 2 ブレグジット交渉、第 2 ステップ以降の予想シナリオ



（出所）大和総研作成

大筋合意の内容に不満な強硬離脱派は第 2 回国民投票の実施を提案

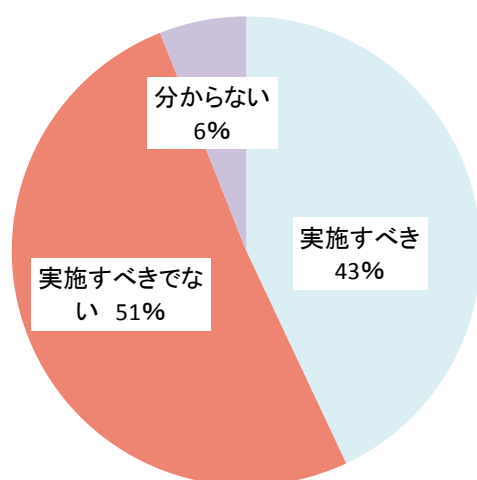
今回の大筋合意の内容は、EU 側の主張に英国が譲歩した格好となり、当初、EU との交渉に強気の姿勢を見せていたメイ首相への批判も少なくない。特に 2016 年 6 月の国民投票の時に離脱派を率いたナイジェル・ファラージュ元英国独立党党首（UKIP）は、今回のソフトブレグジット路線の大筋合意に不満を示した一人である。1 月 8 日には、EU のバルニエ首席交渉官とブリュッセルで会談し、離脱協定交渉での EU 側の移民問題に対する理解不足と、単一市場へのアクセスを閉ざす姿勢のバルニエ氏の態度に不満を示していた。その後、1 月 11 日のテレビ番組で「2 回目の EU 離脱の国民投票を実施すべき」との持論を展開した。ファラージュ氏は、2 回目の国民投票を実施すれば、「1 回目の国民投票以上に多くの支持を得て離脱が選択される」と強

² 昨年 11 月の秋の予算演説でハモンド財務相が発表した 2018 年度の予算案では、30 億ポンドをノー・ディールでの離脱の準備金として計上している。

気の姿勢を示している。また 2 回目の国民投票の実施には、離脱派だけでなく残留派も賛成しており、2017 年 6 月の国政選挙で残留派として選挙戦を繰り広げた自由民主党のクレグ元党首等もこのファラージュ氏の提案に賛同している。ただし、メイ首相の報道官はファラージュ氏の発言の同日に「2 度目の国民投票を実施する予定はない」との声明を発表している。

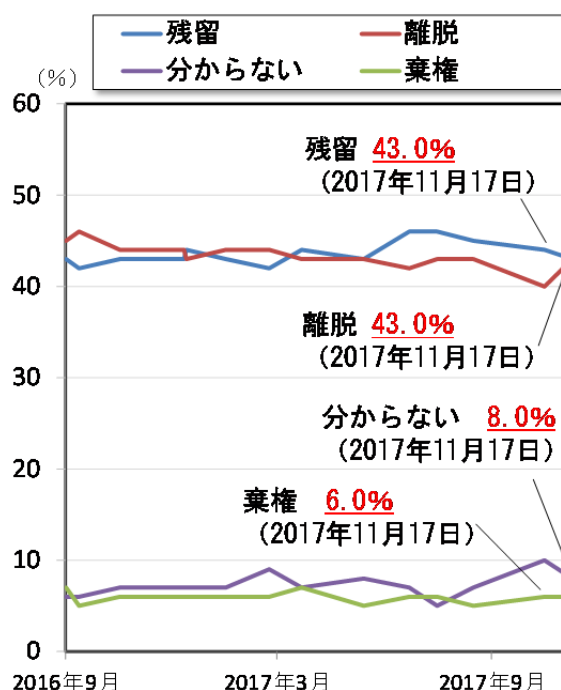
図表 3 2 度目の国民投票の実施（左）および EU 離脱の是非（右）に関する世論調査

2 度目の国民投票の実施について (2018 年 1 月 11 日時点)



(出所) ComRes Yougov より大和総研作成

EU 離脱の是非



アイルランドとの国境問題が大きな障壁に

EU が発表した大筋合意文書の内容には、英国側の実現可能性に疑問符が付く曖昧な部分も多い。特に英国は、単一市場から脱退する一方、アイルランドと北アイルランドとの間の物理的な国境設置を回避することを強調している。アイルランドと北アイルランドとの国境線は約 500 キロであり、現在は物理的な国境検査がない。フェンスや通関等の「ハードボーダー」を設置しない状況で不法移民や密輸出入を防ぐことは現実的には不可能といわれている。そのため、当初メイ首相は、物理的な国境を設置できないことを理由に、北アイルランドのみを EU 単一市場に残留させ、グレートブリテン島とアイルランド島の間での国境検査を実施する案を検討していた³。ただ同案に対しては、北アイルランドの連合王国への帰属維持を主張する（英保守党と閣外協力にある）北アイルランド地域政党である民主統一党（DUP）が、猛反発していた。

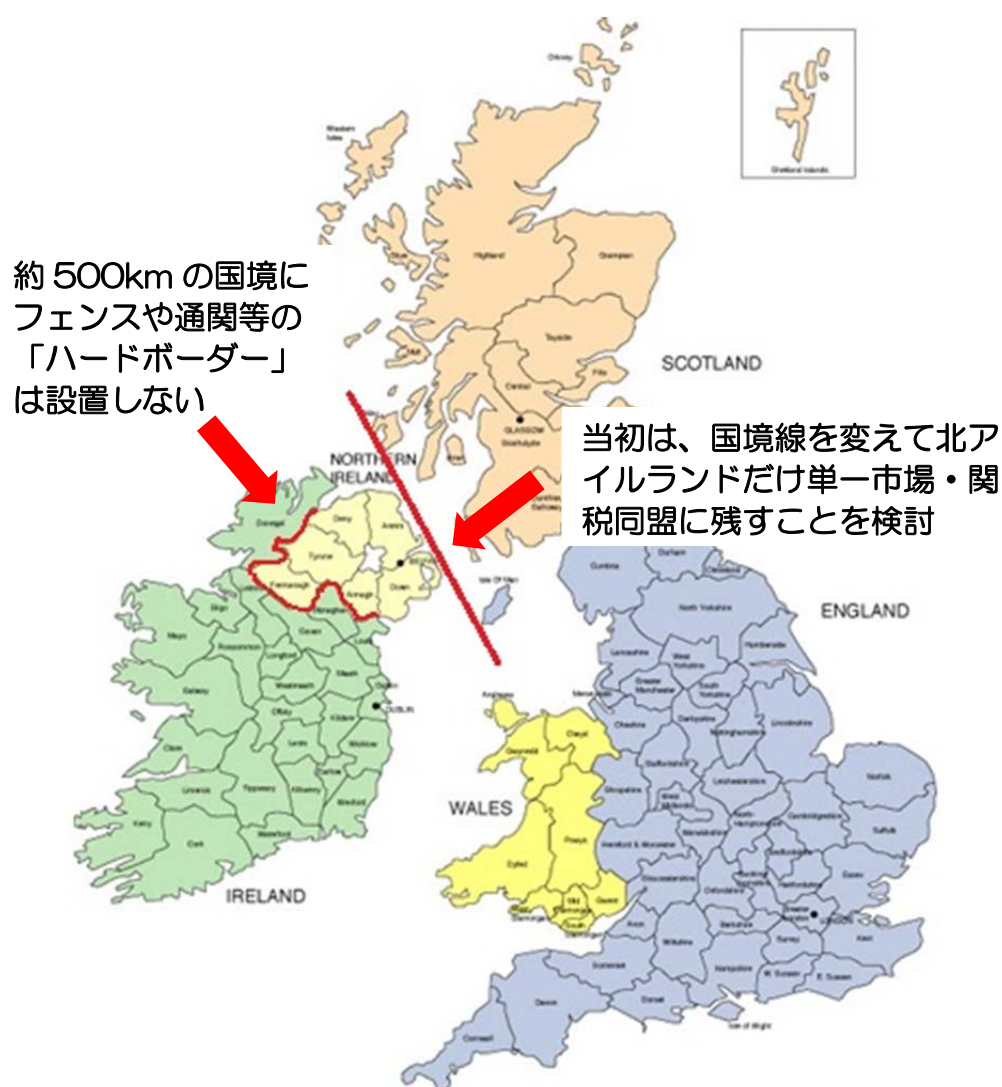
そのため同文書で、単一市場から北アイルランドも含む英国全体で脱退する案が承認されると、DUP のフォスター党首は、「今後も国境問題について解決すべき課題は残されているが、北

³ 一方、EU 残留派が多数を占めるスコットランドから、北アイルランドのみが単一市場にアクセスできることで、実質 EU にとどまるのと変わらないのは不公平との批判まで巻き起こっていた。

アイルランドと他の英国との間に国境を作る案が破棄されたことを歓迎する」との声明を発表している。ただし、国境問題については何ら解決策があるわけではないため、EU 側と第 2 ステップで必ず協議が難航することとなろう。

特に EU 離脱を契機に、アイルランドと北アイルランドを分断することは、ようやく訪れた平和の道を再度、テロへの脅威に逆戻りさせることが予想される。1990 年代までに頻発したアイルランド共和軍（IRA）によるテロが沈静化した背景は、1998 年のベルファスト合意（グッド・フライデー合意）を受け、アイルランドが北部 6 州の領有権主張を放棄したことから始まる。この和平プロセスを進めていくうえで、EU が大きな役割を果たし、アイルランドおよび北アイルランドの国境地域における和平・和解を進めるためのプログラムを推進した経緯がある。

図表 4 アイルランドと北アイルランドの国境での大筋合意



(出所) FREE US AND WORLD MAPS.COM (<http://www.freeusandworldmaps.com/html/Countries/EuropeanCountries.html>)
より大和総研作成

もともとフォスター党首は、この国境問題の解決には時間を要するため、離脱協定交渉において、メイ首相とのさらなる協議を求めていた。ただ EU との大筋合意を急いだメイ首相が、十

分な協議を行わずに昨年末合意したとして、両者の間に禍根を残す結果となっている。またフォスター党首は、国民に向けた新年のメッセージで「ハードボーダー」を設置しないことを約束し、今後もアイルランドでの和平を優先すると述べた。

問われる内閣改造

大筋合意後の1月8日にメイ首相は、昨年6月に実施した総選挙以来の内閣改造の実施に踏み切っている。今回の内閣改造は、スキャンダルが続いたメイ内閣の刷新を図る意味合いもあるという。ただメイ首相は、離脱派と残留派のバランスを重視したため、ハモンド財務相（残留派）、ジョンソン外務相（離脱派）といった大半の主要閣僚は軒並み留任した。

一方、今回の人事で最も注目されたのが、EU支持派のデービッド・リディングトン氏を国務相・内閣府担当ポストに起用したことであろう。強硬離脱派議員からは、EU支持派の議員をメイ首相の右腕のポストに置いたことで、残留派の結束が強まるのではとの懸念が生じている。EU担当大臣を務めた経験を有し、EU首脳と強い結びつきを持つリディングトン氏が今後、メイ首相の参謀として、内閣におけるブレグジット関連委員会を取り仕切ることとなる。

また、当初の報道では、長引く離脱法案審議やEUとの離脱協議等を懸念して、新設でノー・ディール担当閣外相（決裂担当閣外相）を設置し、閣議に出席する権利を与え、強硬離脱派議員へ配慮するだけでなく、仮に第2ステップの新協定交渉が決裂（クリフエッジやハード・ブレグジットが発生）しても、混乱を最小限とする準備を行うとされていた。一部報道では、EU離脱担当省で政務次官を務める離脱派のベーカー氏を起用するとされていたが、弱気なメイ首相の姿勢に批判が殺到したことなどから、結果的に同ポストの設立には至らなかった。

図表5 2018年1月の内閣改造による新しい閣僚リスト

役職名	新任（2018年1月）	前任（2017年6月）
首相	テレザ・メイ	
国務相・内閣府担当	デービッド・リディングトン	ダミアン・グリーン（12月に議会のPCからわいせつ画像が見つかり解任）
財務相	フィリップ・ハモンド	
内務相	アンバー・ラッド	
外務相	ボリス・ジョンソン	
EU離脱相	デービット・デビス	
国防相	ガビン・ウィリアムソン	マイケル・ファロン（11月にセクハラ問題で辞任）
保健・ソーシャルケア相	ジェレミー・ハント	
法務相	デービッド・ゴウク	デービッド・リディングトン
教育相	ダミアン・ヒンズ	ジャスティン・グリーン（労働・年金相就任を拒否し辞任）
国際通商相	リアム・フォックス	
ビジネス・エネルギー・産業戦略相	グレッグ・クラーク	
環境・食料・農村地域相	マイケル・ゴーフ	
運輸相	クリス・グレイリング	
ハウジング・コミュニティー・地方政府相	サジート・ジャヴィド	
上院院内総務・王璽尚書	ハロネス・エバンズ・オブ・ボウス・パーク	
スコットランド相	デービッド・マンデル	
ウェールズ相	アルン・ケアンズ	
北アイルランド相	カレン・ブラッドリー	ジェームス・ブローケンシャー（1月に健康問題を理由に辞任）
国際開発相	ベニー・モウダウト	ブリティ・パテル（11月に政府に無断でイスラエル首相と会談したことが問題となり辞任）
デジタル・文化・メディア・スポーツ相	マット・ハンコック	カレン・ブラッドリー
労働・年金相	エスター・マクヴェイ	デービッド・ゴウク
ランカスター公領尚書	デービッド・リディングトン	パトリック・マクローリン
その他	閣僚メンバーとともに閣議に出席する	
財務政務次官	エリザベス・トルス	
下院院内総務	アンドレア・レッドソム	
院内幹事長	ジュリアン・スミス	ガビン・ウィリアムソン（11月に国防相に就任）
法務長官	ジェレミー・ライト	
移民担当相	キャロライン・ノークス	ブランドン・ルイス
ビジネス・エネルギー・産業戦略担当相	クレア・ベリー	

*離脱派

（出所）大和総研作成

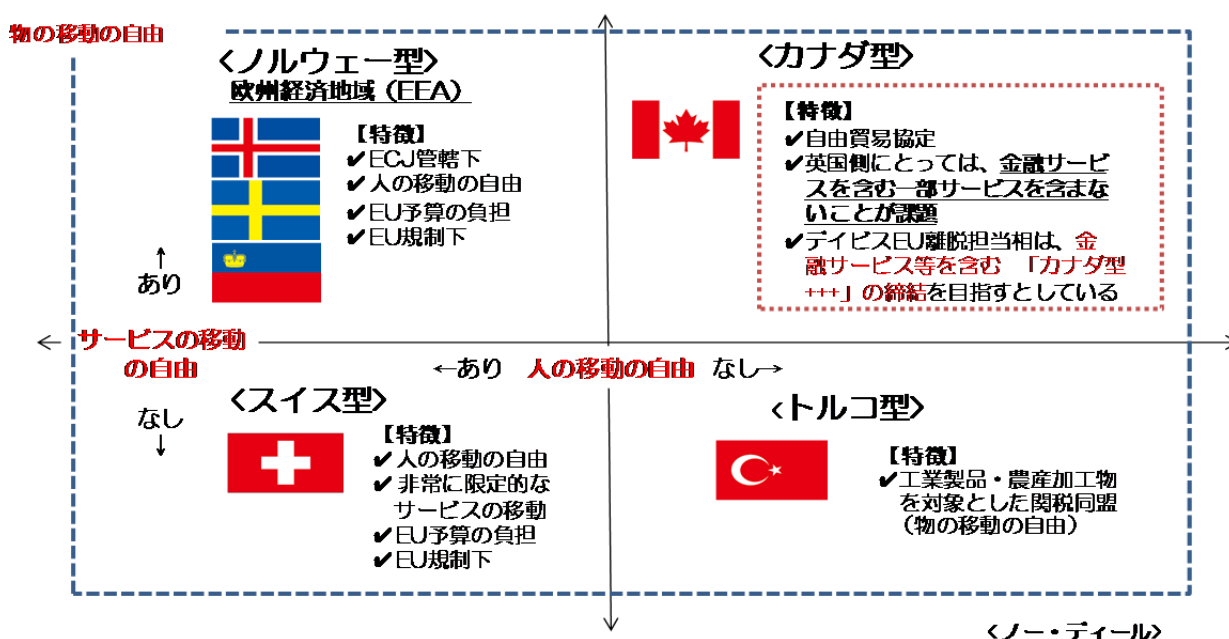
通商協定の課題（TPPの加盟を検討する英国）

英国は、移行期間内は、単一市場・関税同盟にとどまると見られており、当面は企業への影響は少ないと見られている。移行期間後の単一市場残留は否定しているものの、英国企業は、EU離脱後も他国との競争力を失わないことを求めており、現在と変わらずEU加盟国との通商を

維持することを熱望している。

ただし英国は既に単一市場にとどまる代わりに人の移動の自由やEU 予算への拠出を求められるノルウェー型や、部分的に単一市場へのアクセスを行うスイス型⁴は断念し、カナダ型の自由貿易協定を目指しているとされる。ただしカナダ型では、金融サービスを含む一部のサービスの輸出入が除外されてしまうことから、デイビス EU 離脱相は、金融サービスを含む「カナダ型 +++」の締結を目指すことを公言している（昨年 9 月のフィレンツェでのメイ首相によるスピーチで示されたような、今までに存在していないオーダーメイドな関係構築を目指しているとされる）。

図表 6 通商協定の各国モデル



（出所）世界地図・世界の国旗（<http://www.abysse.co.jp/world/flag/>）を利用し大和総研作成

特にメイ首相は、1 月 11 日の金融関係者とのブレグジットについての会合で、英国最大の（税収を挙げている）輸出品である金融サービスを離脱交渉の最優先項目とすると強調している。英国中央銀行（BOE）による金融機関の緊急対応策を元にしたシナリオによると、EU 離脱により英国の金融サービスセクターでは、最大 7.5 万人の雇用が失われることを予想している。また EU は、クリアリングハウス拠点の規制などを導入する可能性もあり、その場合は、フランクフルトやパリなどの欧州金融ハブへ、さらなる人員移動の可能性もある。

また英国は、EU との通商協定と並行して、EU 離脱後に環太平洋パートナーシップ協定（TPP）への参加について非公式の会談を実施している。これは、フォックス国際通商相が提案したもので、このまま協議が進み、参加が決定すれば英国は太平洋または東シナ海に面していない初めての加盟国となる。ただし TPP に参加しても英国へのインパクトは少ないことが予想される。日本への英国からの輸出は、2016 年に全体のわずか 1.6%にとどまっており、全ての TPP の加

⁴金融サービスについては協定がないため、スイスの金融機関の多くは英国に子会社を設立。

盟国を合わせても合計の輸出量は全体の 8%程度を占めるにすぎない。また英国は現時点で EU 加盟国であるため、実質的には他国との貿易協定交渉は認められていない。そのため EU との関係性を重視する閣僚の中には、現段階での TPP への参加に向けた会合に対して否定的な見方が多いことも事実である。

メイ首相は、シティが今後も単一市場へのアクセスを保持するべく、EU との特別な通商関係を構築することに自信を見せている。確かに EU 側も、離脱後に（金融パスポートだけでなく）単一市場からの撤退の影響を軽減するために、食品や、航空、薬品等の基準は EU 法制を維持することを求めていることも事実である。ただ単一市場の尊厳を保とうとする、ドイツやフランスの対応は冷ややかであり、今後の交渉は難航する可能性が高い。第 1 ステップの大筋合意でいったんは政権が延命したメイ首相であるが、本番は第 2 ステップからの協議であり、本当の力量はこれから試されるといっても過言ではない。

（了）