

2018年8月3日 全6頁

ブレグジット白書とメイ政権の命運

トランプ大統領のフェイクニュースも流れる

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 111

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]

- 7月12日、長らく待たれていたブレグジット白書が、英国政府からついに発表された。104ページからなる同白書は、7月6日の首相別邸（チェッカーズ）での閣議で合意された内容を含むだけでなく、さらに広範囲なブレグジット交渉の指針が示されている。ただ、それほど衝撃的な内容があるわけではなく、EUへの清算金支払い、離脱後の移民の数といった本当に重要な点に関する詳細は欠けている。
- 白書の中で最も注目されたのが、財の自由貿易圏の設立（共通ルールブックの導入）と円滑化された通関措置（FCA）であろう。この2つのスキームを導入する利点は、英国がEU域外諸国との貿易協定締結の機会を持ちながらも関税同盟の利点を維持できることである。一方、金融サービスについては、新たに包括的な取り決めを行うようEUに呼び掛けている。
- 度重なる造反議員の出現により、メイ首相にとって保守党をまとめ上げることがいかに難しくなっているかが浮き彫りとなっている。9月30日から10月3日にかけて行われる保守党大会までにEUとの協議が難航すれば、解散総選挙も視野に入るなど、英国は年末にかけて政治的緊張が続くとみられている。

ブレグジット白書のポイント

7月12日、長らく待たれていたブレグジット白書（以下、白書）が、英国政府からついに発表された。104ページからなる白書は、7月6日の首相別邸（チェッカーズ）での閣議で合意された内容（いわゆる、チェッカーズ合意）を含むだけでなく、さらに広範囲なブレグジット交渉の指針が示されている。

メイ首相が一日がかりで（チェッカーズで）閣僚を説得した合意の詳細が発表されるとして、白書は、欧州のみならず日本を含む第三国からも注目された。全体的にソフト・ブレグジットアプローチに傾斜しているものの、これまでにメイ首相が行ったブレグジットに関する演説内容に沿った原則に基づいており、単一市場と関税同盟からの撤退という方針に変更はない。それほど衝撃的な内容があるわけではなく、EUへの清算金支払い、離脱後の移民の数といった本当に重要な点に関する詳細は欠けている。また北アイルランド和平プロセスを守りつつ、英国および地方分権の法的整合性を確保するという記述があるものの、国境問題に対する具体的な措置については示されておらず、（物理的な国境を設置せずに）どのように不法移民を管理するかも明確ではない。仮定の話も満載であり、実現性に関してはEUのみならず、英国内からも疑問視されているのが実情である。

図表 ブレグジット白書のポイント

| 主要項目 | 細目 | 概要 |
|---------------------|------------------|--|
| ブレグジットの原則 | 単一市場、関税同盟からの撤退 | ランカスターハウスの演説等でこれまで示されてきたビジョンを尊重し（また国民投票の結果を尊重し）、単一市場および関税同盟から撤退する。 |
| 財の経済連携 （財の自由貿易圏） | 農作物・水産品・自動車・機械等 | EUと共通のルールブックに基づき自由貿易を行うが、共通農業政策や共通漁業政策からは撤退する。（英国とEUで）統合された独特のサプライチェーンやジャストインタイムプロセスを守る。 |
| サービスの経済連携 | 金融サービス | 市場の細分化を防ぎ、金融安定性を守りつつ、英国・EUがそれぞれの市場へのアクセスを管理するような新たな経済・規制枠組みを設立。ただし、EUパスポート制の代替策にはならない。 |
| | デジタル | 英国の産業政策に沿い、サービス産業に基盤を置く英国に将来的に役立つように、自由に規制枠組みを作れるようEUに新たな取り決めを求める。現行レベルの相互市場アクセスを失う。 |
| 人の移動の自由 | イミグレーション手続き・入国審査 | 人の移動の自由を制限し、英国に流入する移民数についての決定権を取り戻し、新たな移民システムを導入する。 |
| | EU市民の権利 | 旅行・就学・就業に向け、新たな枠組みを設立。 |
| 国境処理 | 通関手続き・関税協定 | 段階的に円滑化された通関措置（Facilitated Customs Arrangement）を導入。英国とEUが統合された関税地域として機能することを目指す。 |
| | 北アイルランドとの国境 | 和平合意プロセスを守り、物理的な国境設置を回避する。英国及び地方分権の法的整合性を保護する。 |
| EUとの連携 | 協力合意 | 科学やイノベーション、文化教育、開発や国際行動、貿易や研究開発、宇宙分野においてEUとの協力を維持。必要な財政出資も継続。 |
| | 安全保障・紛争処理 | 緊密な協力を維持するための新たな安全保障パートナーシップを提案。欧州刑事警察機構や欧州司法機構といった主要機関に引き続き参加。 |

（出所）英国政府より大和総研作成

白書で最も注目されたのは財の自由貿易圏と円滑化された通関措置

白書で最も注目されたのが、財の自由貿易圏の設立（共通ルールブックの導入）と円滑化された通関措置（FCA：Facilitated Custom Arrangement）であろう。

白書では、EU と英国政府により、財の自由貿易圏（関税同盟や単一市場よりは緩やかな経済圏）を設立して新たな経済パートナーシップを結び、その中で共通ルールブックに基づき通商取引を行うとしている。共通ルールブックでは、食品、農作物を含む多くのモノの製品基準において英国・EU 間の規格の同一性を確保する（厳しい EU 規制に従う）スキームを提案している。さらに、高度な規制対象となるセクター（化学品、航空および医薬品分野等）においても、EU 監督機関に参加することとしている。すなわち、EU 規制への準拠と引き換えに、財については、（現状と同じように）関税や非関税障壁などの摩擦なしの貿易を維持することを視野に入れている。

またこれに加えて、英国・EU 間の通関検査を排除し、英国と EU があたかも統合された関税地域として扱われるために FCA の導入も提案している。FCA とは、貿易における物品が、英国の国境に達した時点で関税を徴収し、その後、これらの物品が EU に向かう場合には関税を EU と分割するスキームである。実際には、英国経由で EU を仕向地として輸入された物品は、まずは英国の管轄組織に関税を徴収される。そして最終的に EU へ向かう物品の場合にはその関税を EU に渡し、英国にとどまる物品の場合は差分を輸入業者に渡す¹。

この2つのスキームを導入する利点は、英国が EU 域外諸国との貿易協定締結の機会を持ちながらも関税同盟の利点を維持できることである。英国を EU 単一市場の外に置きながら輸出入業者の国境通関での摩擦を最小限にとどめ（コストと時間のかかる通関申請を不要とし）、英国が（EU と統合された）サプライチェーンを離脱後も利用できるようにするものとしている。

FCA や共通ルールブックの障壁は多い

ただ、FCA は、煩雑な事務手続きが必要となる上に、最終的にどこに物品がとどまるかを追跡することは難しく、（抜け道が多いこともあり）現実的ではないとみる向きも多い。また FCA が段階的に導入される（白書からは迅速な導入を読み取ることは難しい）という点も問題視されており、具体的なタイムラインも不明である（現時点では全面的な実施が技術的に不可能といわれている）。また、FCA を機能させるためには、共通ルールブックに従い、英国が離脱後も EU と同じ基準（特に食品や農作物）を維持することが必要不可欠であるため、英国と貿易協定締結を目指す国にとっては大きな障壁となる。英国政府は世界との貿易協定締結に支障を生じないとし、オーストラリアやニュージーランドはこれに同調しているが、保守党内部からも、離脱後の英国の貿易協定に関する自己決定権を限定するものとして批判が噴出している。

¹ 実際には、物品が信頼される業者によって確実に提示されている場合にのみ、英国あるいは EU の適切な関税が賦課される。目的地が適切に示されていないならば、英国あるいは EU の関税のうち高率のものが賦課される。最終的に関税が低い方が仕向地となった場合は必要に応じて返済される。

また米国のように、EU と同じ基準を求めることに難色を示す国も少なくない。米国は EU との包括的な自由貿易協定である Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) でも、EU の厳しい農作物・食品ルールの順守がネックとなり締結が難航している。Sun 紙のインタビューで、トランプ大統領は（7月12日からの3日間の来英に際し）、メイ首相のブレグジット計画については、「英国が EU との貿易関係を、EU 域外国よりも優先したことに對しては失望しており、米英間の貿易協定締結の見込みをくじいた」とコメントとしたと報じられた。後に、トランプ大統領はこれをフェイクニュースとして、メイ首相に謝罪したものの、同インタビューでは、「メイ首相のブレグジットをめぐる手腕では英国が不幸になる」と批判を展開し、「ジョンソン元外相は偉大な首相になる」ともコメントしている。またトランプ大統領はメイ首相との会談で、「ブレグジットについて EU と交渉するよりも、裁判に訴えるべきだ」と助言したことを、メイ首相が BBC のテレビ番組で明かしている（過去にキャメロン元首相は、ユーロ決済を行うクリアリングハウスはユーロ圏内のみ許認可を与えるとした ECB を訴え、これを覆すことに成功している）。

白書ではサービス分野の取り決めは曖昧、金融パスポートの指針は？

白書では、サービス分野の離脱後の取り決めについて、具体的な点は曖昧である。英国経済にとって最も重要なサービス分野においては、単一市場の利点を享受することはできないと認めており、規制枠組みを含め独自の道を歩むとしている。

一方、金融サービスについては、新たに包括的な取り決めを行うよう EU に呼び掛けている。白書の中では、（離脱により単一市場からも離脱し）パスポート制度を失うため、新たな“同等性評価”に置き換えるというコミットメントがされている（その前提として、英国は EU と同等のルールが存在し、また EU と密接に関連した監督機関を持つと主張している）。つまり、白書では現行の EU 域外国を対象とした“同等性評価”の枠組みは、EU と深く結びついた英国には不向きであるため、新たな取り決めを求めるとしている。確かに、現行の金融サービスでの“同等性評価”の枠組みは、簡単に失効してしまうなど問題点も多い。シティが金融ハブとして機能していくという目的にかなったものではなく、何かしらの強化が必要といわれてきた。

特に規制面での相互認証が、金融および専門サービス業界が継続して顧客にサービスを提供するための最善ルートともいわれていた。白書は、相互認証ではない方向性を示しており、金融界にとって打撃となる可能性すらある（シティでは、相互認証などの具体的な提案をブレグジット交渉の場に持ち込まないことなどに対する不満の声が多い）。

強硬離脱派の反発とリース・モグ議員の台頭

メイ政権は、実現可能性が乏しい白書の内容をめぐって、重要二閣僚の辞任を招いた。7月8日にデービス EU 離脱相が、7月9日にジョンソン外相の2人が24時間内に続けて辞任したこと

で混乱の渦中にある。

離脱派議員の顔であったジョンソン外相の辞任により、保守党内からメイ首相降ろしの風が強まり、不信任投票の可能性が高まっている。保守党内の規定では、保守党議員の15%にあたる48人が不信任の書簡を1922年委員会に提出すれば、党首としての不信任投票が行われることとなる（保守党党首選になればデービス元離脱相も出馬する可能性が高いとされている）。ただ現時点では、離脱派議員は、メイ首相に退陣を迫らず、不信任案を提出するだけの人数も集まっていないため、直ぐに党首選あるいは総選挙となるかは未知数といわれている。また現時点で党首が交代すれば、2019年3月末のブレグジットまでに保守党に限らず、議会での意見集約は絶望的となる。仮に党首選を実施したとすると、無秩序な離脱（クリフ・エッジ）にも大きく近づくこととなる。

離脱派の中で最も党首に近いといわれていた、デービス氏、ジョンソン氏の閣僚辞任の後、保守党内の非閣僚議員で構成される欧州懐疑派グループ（ERG：European Reform Group）を率いるリース・モグ議員が、急速に離脱派議員の筆頭（新たな離脱派議員内での党首候補）として存在感を高めている。リース・モグ議員は、白書案（チェッカーズ合意案）が議会に掛けられたとき、（60人の欧州懐疑派グループと共に）支持しないとすでに造反を表明している。EUとの交渉で合意に達することができなかつただけでなく、たとえ合意してもその内容が議会で否決された場合には無秩序な離脱に大きく近づくこととなるため、リース・モグ議員の一挙一動が注目されている。

保守党造反議員がメイ政権の命運を左右する

下院では、貿易および関税に関する重要法案が国会の夏季休会（7月24日～9月4日）前に議論されており、離脱派、残留派の双方の議員により、政府案の修正を求める動きが出ていた。特に、メイ政権の命運を左右する関連法案として重要視されているのは、関税法案（Taxation bill、いわゆる Customs bill）と貿易法案（Trade bill）といわれている²。両法案では、保守党内でも関税同盟残留を希望する親EU議員や、強硬離脱派議員から多くの修正案が起案され、メイ首相にとっては厳しい議会運営が続いていた。

7月16日に下院では、メイ政権に異を唱えるリース・モグ議員率いる欧州懐疑派グループは、関税法案に対して4つの修正案³を提出している。強硬離脱派の反乱をおそれたメイ首相は、これを承諾し修正案を通した。また貿易法案（2017年11月にフォックス国際貿易相が提出）は、EU加盟国として締結した自由貿易協定をEU離脱後に英国の協定に置き換える法案であり、離脱

² これら2法案は、下院で2月以降審議が中断されていたが、レッドサム下院院内総務が、国会の夏季休会（7月24日～9月4日）前に審議を再開させている。

³ ①離脱後も英国が関税同盟にとどまる場合は議会投票を必要とする修正案、②アイルランド海（アイルランド島とグレート・ブリテン島の間）に関税国境を引くことを禁止する修正案、③EUが相互措置を取らない限り、EU向け製品にかかる関税を英国はEUに代わって徴収しない修正案（ただし既にEUは、英国向けの製品にかかる関税を英国に代わって徴収することを拒否する姿勢でいる）、④英国が関税同盟にとどまる場合、EUの付加価値税（VAT）体系から撤退する修正案。

後も英企業が外国政府との契約を受注できる条項（その他に、ダンピングなどの不公正な貿易慣行から企業を保護する新組織の設置条項）などを含んでいる。フォックス国際貿易相は、英国のEU離脱後も現在の貿易関係を保持するための重要な法案であるとして、保守党議員に対して法案通過の邪魔をしないように警告していたものの、造反した（保守党の）ニッキー・モーガン議員およびスティーブン・ハモンド議員より2つ修正案⁴が提出されている（ただ政府案が僅差で可決され、何とかメイ首相は政権存続への面目を保った）。

度重なる造反議員の出現により、メイ首相にとって保守党をまとめ上げることがいかに難しくなっているかが浮き彫りとなっている。メイ首相は国会の夏季休会中に何とか党内の混乱を鎮めたい考えだが、本当の危機は秋以降にEUが政府案を受け入れるかどうかを議論する時とみられている。9月30日から10月3日にかけて行われる保守党大会までにEUとの協議が難航すれば、解散総選挙も視野に入るなど、英国は年末にかけて政治的緊張が続くとみられている。

(了)

⁴ その一つは、1月21日までに自由貿易圏についてEUとの交渉が完結しなかった場合、交渉戦略を変更し、関税同盟加盟に向けた議論を開始すべきというもの。労働党は離脱後、関税同盟に加盟することを支持しているが、政府はEU外諸国との貿易協定の上で障壁となるとし、これを否定している。