

2020年9月18日 全7頁

現実味を増す合意なき離脱

日英通商協定を足掛かりに TPP 加盟を進める英国

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 165

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]

- 9月9日、英国政府が、EU 離脱協定の一部を一方的に変更する権限を英国閣僚に付与する国内市場法案を議会に提出したことにより、EU からの合意なき離脱の可能性が現実味を帯びてきている。同法案は既に国際法として成立していた EU 離脱協定やそれに含まれる北アイルランド議定書（プロトコル）の一部を無効化するものとして、EU は猛反発している。国内からもメイ前首相を始め、メジャー元首相までの5代にわたる首相経験者がそろって、同法案が英国の評判を損ねると強い懸念を表明するなど、昨年初の議会停会を巡る騒動をほうふつとさせる事態となっている。
- さらに同法案は、北アイルランドに限って、EU の補助金ルール適用を限定すると規定されており、英国政府の国家補助金について、離脱協定で過去に合意した義務を無効化する権限も付与されている。協定交渉における主要な未解決事項は①英国水域での漁業権と②公平な競争条件（国家補助金）である。厄介なのは国家補助金で、双方が歩み寄りの姿勢を見せていないことである。一方、9月11日に大筋合意となった日英通商協定においては、英国は、EU との通商協定よりも、補助金の厳格な制限に対するコミットメントを示している。さらに英国は日英通商協定を足掛かりとし、環太平洋経済連携協定（TPP）への加盟を視野に動きだしている。
- EU と英国との将来的な関係性を巡る協定交渉の次期ラウンドはブリュッセルで9月28日の週に行われる。もちろん、次回の交渉がどのような結果に終わったとしても、英国は今後10年単位で、EU との新たな関係性を再交渉していくことになる。ブレグジットでは決定的な将来像を予測することは非常に難しいものの、EU との関係性を悪化させる国内市場法案が成立した時点で、合意なき離脱が大きく近づくといっても過言ではないだろう。

北アイルランド議定書の一部を無効化する国内市場法案

9月9日、英国政府が、EU 離脱協定の一部を一方的に変更する権限を英国閣僚に付与する国内市場法案を議会に提出したことにより、EU からの合意なき離脱の可能性が現実味を帯びてきている。同法案は2020年末に移行期間が終了した後に、英国の4つの国（イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）によって構成される国内市場に、これまで通りモノやサービスが支障なく流通することを確保するためのルールである。

同法案は既に国際法として成立していたEU 離脱協定やそれに含まれる北アイルランド議定書（プロトコル）の一部を無効化するものとして、EU は猛反発している。同法案の提出から数分もたたないうちに、欧州委員会のフォン・デア・ライエン委員長およびミシェル EU 大統領は、これを非難する声明を発表した。英国内でも与野党問わずに反対の声があがっている。また、メイ前首相を始め、メージャー元首相までの5代にわたる首相経験者がそろって、同法案が英国の評判を損ねると強い懸念を表明するなど、昨年秋の議会停会を巡る騒動をほうふつとさせる事態となっている。

そもそも現実的でなかった英国と北アイルランドの通関国境

英国内の流通に関する法案のため、大半は問題ない内容である。問題視されているのは、北アイルランド議定書¹で定義されている（北アイルランドに）適用されるEU 規制や通関取り決めが部分的に限定・撤回されることである。

同法案では、移行期間終了後、北アイルランドからグレートブリテン島への物品の移動については通関（書類）・規制検査を不要としている（図表1①）。さらに、（移行期間終了までに）英・EU の通商協定が締結されなかった場合、2021年1月1日から発効する物品の移動に関する規則を修正し、グレートブリテン島から北アイルランドに向かう物品への関税を一時的に放棄する権限を英国閣僚に付与するなど、離脱協定を一部無効化する（図表1②）。

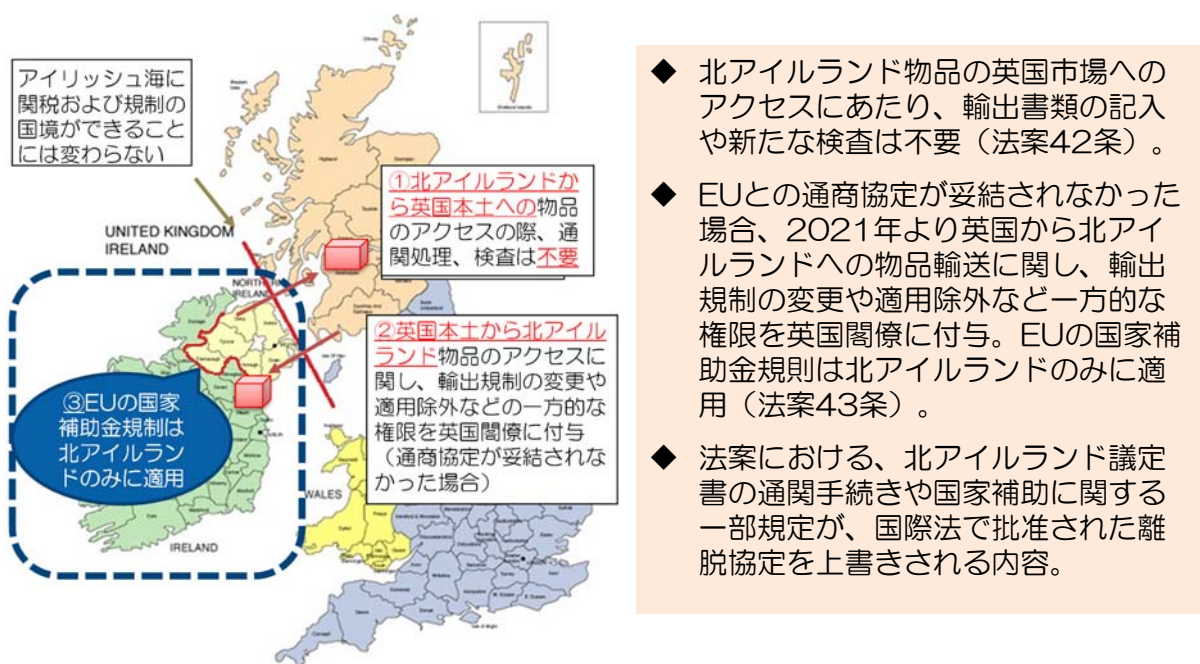
北アイルランド議定書では、移行期間終了後、北アイルランドの物理的国境（ハードボーダー）回避のため、アイリッシュ海に疑似的な国境を設置し、グレートブリテン島とアイルランド島との間での通関処理を行うことが定められている²。北アイルランドは単一市場に関する（環境規制や企業支援などの）EU 規制に準拠することで、アイルランド島内でのモノやサービスの自由な流通を確保する。その代わりに英国本土から北アイルランドへ流出する製品は、EU およ

¹ 北アイルランド議定書は、旧バックストップ策の代替という位置づけであり、通商交渉が決裂し、英国とEU がWTOルールで貿易を行うようになって、アイルランド島のハードボーダーを回避するため発行される。ただしバックストップが交渉決裂の際の安全策だったのに対し、議定書はFTA交渉の成否にかかわらず移行期間終了後、2021年1月1日より発効する。EU とのFTA交渉が妥結され（非関税貿易が実現された）たとしても、EU法により、特定の製品基準についての検査が必要とされるためである。

² 協定交渉の一環として、英国の食品製造業者に対しEUへの輸出許可を出さない（=食品安全基準の高い第三国リストに英国を載せない）とバルニエ首席交渉官が宣言したため、国内市場法案によって離脱協定を一部無効化することをジョンソン首相が模索したという。

び英国の関税体系双方への整合性が求められるなど大きな負担が発生することになる。離脱派は英国の主権を阻害すると激しく反発したほか、産業界も莫大なコストがかかると厳しく批判していた。特に、動物および植物性製品に関する EU の厳格なルールを遵守するための書類作成コストや、スーパーで販売する商品を積んだコンテナ一つに数千ポンドの規制遵守コストがかかる懸念に警鐘を鳴らしていた。当初、英国政府はこのために必要な書類作成にあたる輸出入業者が無料で利用できるよう、英国およびそれ以外の世界諸国から北アイルランドに製品を持ち込む業者や企業に対し、必要書類の代理記入を無料で行う支援をすることを発表していた³。

図表 1 国内市場法案



(出所) <http://www.freeusandworldmaps.com/html/Countries/EuropeanCountries.html> より大和総研作成

主要争点で折り合えない英・EU（問題となる英国の補助金アプローチ）

さらに国内市場法は、北アイルランドに限って、EU の補助金ルール適用を限定するとも規定されており、英国政府の企業支援（国家補助金）について、離脱協定で過去に合意した義務を無効化する権限も付与されている（図表 1 ③）。離脱協定では、離脱後に、北アイルランドと EU との貿易に影響を与える可能性のある英国内の措置について、EU の補助金ルールに従うことが求められている。英国企業は、（北アイルランド企業の）製品市場に影響を与えるいかなる企業支援（国家補助金）についても、（EU 規制遵守を確認するため）EU に事前通知する義務を負うことになっていた。今回の法案は、英国の国家補助金利用を抑制するための EU の権限を限定すること

³ 英国政府は、アイリッシュ海に発生することになる英国内の規制・関税上の国境を、スムーズに越えられるようデジタル技術に対し 1 億 5,500 万ポンドを投資することを表明していた。

に繋がるため、EU は離脱協定違反と主張している⁴。ジョンソン政権は北アイルランド議定書で EU の補助金ルールが英国に恒久的に適用されることを阻止しようとしている。

協定交渉における主要な未解決事項は①英国水域での漁業権と②公平な競争条件（国家補助金）である。とはいえ、漁業権は乏しいリソースをどう分けるかという問題であり、妥結できないことはない。厄介なのは国家補助金で、双方が歩み寄りの姿勢を見せていない。そもそも EU が離脱後の英国に厳格な国家補助金ルールの遵守を求めている背景には、英国が産業補助金を拡大させ、国際的な労働水準や環境ルールを引き下げ、EU 企業との競争に有利な条件を作った上で、EU 市場へのダンピングを行うという懸念がある⁵。このため、将来的な関係性を巡る協定交渉でも主要な争点となってきた。EU は譲歩案として、英国の新たな補助金制度の詳細を開示することや、そのなかで濫用を防ぐための法的枠組みや、独立した執行メカニズムの確立を求めてきた。一方、英国政府は、国内市場法案発表の直後に移行期間終了後の国家補助金に関するアプローチの概要も公表している。それによれば移行期間終了直後は英国が WTO の国家補助ルールに従い、来年以降、WTO ルールよりも緩やかな規則を提案するというものである。シャルマ・ビジネス担当相は、9月9日に議会声明で、英国の新たな補助金制度について2021年に終了するパブリックコンサルテーションの結果をもって、最終的な結論を出す述べた。ただし、EU は再三、新制度の詳細開示を求めていただけに、概要発表にとどまったことは落胆を誘い、交渉進捗にはつながっていない。英国は補助金の概要を示したものの、WTO ルール⁶に基づくアプローチは現在の EU 交渉方針では受け入れることはできない見込みである。英国政府は実存不可能となったゾンビ企業を救済するために国家補助金を使うような（1970年代のようなアプローチに回帰する）ことはないと主張しているが、EU が求めているような内容とは程遠いものになっている。

日英通商協定合意後の TPP 加盟を急ぐ英国

一方、9月11日に大筋合意となった日英通商協定においては、英国は、現在交渉中である EU との通商協定よりも、補助金の厳格な制限に対するコミットメントを示している。日英通商協定は2019年発効の日欧 EPA をほぼなぞった内容であり、補助金についてもその規制に従うことで合意している。日欧 EPA では、苦境に陥った企業の債務を期限を定めず政府が保証することや、明確な再建策が存在しない状態で、無期限の救済することを禁じている。ただ EU の厳格な補助金ルールがあった時でも、英国は見事にチャレンジャーバンクなどを代表とするフィン

⁴ 北アイルランドに影響を与える国家補助金について EU への事前報告が求められ、これに従わなければ英国裁判所での訴訟となり、ECJ の判例に従うことになる（北アイルランド議定書第 10 条）。EU からの明確な離脱を求める保守党の離脱派議員には全く受け入れがたい内容となっている。

⁵ 1970 年代の産業政策の失敗を教訓に、英国は EU の補助金抑制方針を支持してきた。一方、独仏は国内企業救済に向け、一貫して英国を上回る支出を続けている。

⁶ WTO のルールでは、輸出高や、輸入高よりも国内産商品の使用量に応じた補助金を禁止している。具体的には、サービスではなく商品を対象として、①補助金により、企業の輸出が増えたり、②国内企業によって供給される製品の利用が増え、海外競合他社の利用が減るような場合、を想定している。

テック産業を築き上げた。

図表2 日英通商協定での主要合意ポイント

主要合意項目	概要
デジタルおよびデータ	英国のテック企業の輸出、成長を支援。
金融サービス	英国企業が日本での営業許可を取得できることを保証、フィンテック企業（チャレンジャーバンク）の日本進出を後押し。
商用関係者の移動	英日間での迅速なビザ発給および旅行の容易さを推進。
環太平洋経済連携協定（TPP）	日英協定を足掛かりとし、95%が非関税となる自由貿易圏の加盟へと前進（TPP参加への弾み）。
英国製造業	自動車や鉄道メーカーが、日本から部品を輸入する場合の関税削減（自動車部品関税の撤廃）。完成車の段階的な関税撤廃。
モルト（麦芽）輸出拡大	2019年に既に3,700万ポンドに相当する日本へのモルト輸出が、より寛容な数量割り当てにより拡大。
英国産品	ニット製品からビスケットまで、より多くの英国産製品が非関税で日本市場にアクセス。
英国を代表する食品	ウェンズリーデルチーズから、ウェールズのラム肉まで、より多くの地域食品認証を保護。英国産豚肉、牛肉やサーモンへの関税大幅削減、スティルトンチーズの関税軽減。
クリエイティブ産業	映画や音楽のオンライン海賊行為、商標盗用、著作権違反への取り組み。

（出所）英国国際貿易省より大和総研作成

英国にとってはEU離脱後、独自の通商協定策定ができるようになったため、先進国との協定締結第1号として日本と大筋合意に達したことは象徴的な意味を持つ。特に、国内にある日系自動車メーカーの製造拠点を維持することは重要な問題である。日本にとって交渉の主要争点は自動車および自動車部品の関税であった。日本から英国に輸出される自動車部品の関税即時撤廃は大きな成果となっている。電子データの利用方法も緩和され、英国のソフトウェア企業や金融サービス企業は、オフショアサーバーを利用して日本での事業活動を進めることができる（日本でサーバーを立ち上げる必要がなくなるため、追加コストが不要になる）。チャレンジャーバンクのように日本で活動する英国のフィンテック企業が、イノベーションや成長を続けることを支援するという。今後の協定合意内容の詳細発表が注目される。

さらに英国は日英通商協定を足掛かりとし、環太平洋経済連携協定（TPP）への加盟を視野に動きだしている。当初、トラス国際貿易相は、2020年6月にTPPの加盟申請の意向を示していた。9月8日にトラス国際貿易相は、英国のTPP加盟に向け、英国の通商担当官とTPP11カ国の首席交渉官との初めての協議が開かれたことを明かした。英国がTPP加盟を目指す理由として、①加盟国間で貿易される製品の95%について関税が撤廃される、②世界の通商ルールを再構築

し、WTO改革を推進する上で、英国の立場を強化、③世界最大の自由貿易圏の一つに英国をつなげることで、英国の経済安全保障を目指す。④貿易とサプライチェーンを多様化することで、将来の危機への耐性を強化することなどを挙げている。

今後の国内市場法案のスケジュール

ジョンソン首相は9月7日のテレビ演説で将来的な関係性を巡る協定交渉の期限を10月15日と一方的に区切った。しかし、その前に協議が決裂し、合意なき離脱に向かう可能性も少なくない。EUは英国がいったん合意した国際協定を一方的に反故にしようとしていると、9月末までに同法案の当該条項撤回を求めており、英国がこれに従わない場合には法的措置を辞さない構えを見せており、交渉への影響も確実視されている。

9月14日には国内市場法案の第2読会での第一回目の採決が行われており、賛成340・反対263で可決されている。強硬離脱派議員は支持に回ったが、同法案が国際法に違反することに躊躇している保守党議員30名が棄権、2名が反対に回っており、今後の動向が注目されている。今回、棄権に回ったのはジャビド元財務相など重鎮議員に加え、一般議員をまとめる1922年委員会の副議長も含まれていたことで、造反の機運が高まりつつあることが示唆されている。特に14日の第二読会での可決を受け、同法案は22日まで委員会で審査された後に、法案に反対する議会の司法委員会の議長、ニール議員による改正案が採決されるとみられていた。

図表3 今後の英・EU通商協定のスケジュール

6月30日	移行期間延長申請期限
6月末～8月中旬	英・EUの集中会合（第5～7ラウンド）
9月8日～10日	通商交渉第8ラウンド
9月28日～30日（予定）	通商交渉第9ラウンド
9月30日	EUが国内市場法撤回を要求した期限
10月15日	ジョンソン首相が示した協定交渉の期限
10月15日～16日	EUサミット
10月31日	EU首席交渉官が協定批准に必要な時間を念頭に言及した協定交渉の期限
11月26日	欧州議会開催日（年内に議会承認を受けるための事実上のデッドライン）
12月17日	欧州議会開催日（年内最終開催日）
12月31日	移行期間終了（本離脱）

（出所）英国政府より大和総研作成

ただジョンソン首相も、この保守党内の大幅造反を食い止める策を検討している。保守党内の造反議員への配慮のため、政府はニール議員の案に類似した修正を行う改正案を17日に発表した。この改正案では政府が、北アイルランド議定書の条項の無効化、に関する閣僚の権限を行使

する前に、議会の承認を必要とするものである⁷（これを受けてニール議員は改正案を撤回する模様）。

ただし、上院の審議では、国際法違反になる条項を完全に法案から排除されてから下院へ差し戻され、下院での議論を経て上院に戻される、いわゆるピンポンが繰り返される可能性もある。無所属の上院議員の多くは弁護士や、引退したトップ官僚であり、保守党は上院では過半数を握っていない。同法案は国際協定である、離脱協定の明確な違反になるとみなされているだけに、政府の改正案が可決されても、上院が同法案を否決する可能性は高い。また改正案により EU との緊張関係は多少は緩和されるだろうが、同法案の提出自体が国際法に違反するとの見方があり、EU が国内市場法の撤回を求めていることには変わらない。

EU と英国との将来的な関係性を巡る協定交渉の次期ラウンドはブリュッセルで 9 月 28 日の週に行われる。ブレグジットにおいて、すべての交渉は相互に関連している。EU との通商協定交渉、離脱協定履行のプロセス、漁業権の交渉や、英国の金融サービスに関する EU の慎重な対応などはすべてが複雑に絡み合っている。もちろん、次回の交渉がどのような結果に終わったとしても、英国は今後 10 年単位で、EU との新たな関係性を再交渉していくことになる。ブレグジットでは決定的な将来像を予測することは非常に難しいものの、EU との関係性を悪化させる国内市場法案が成立した時点で、合意なき離脱が大きく近づくといっても過言ではないだろう。

(了)

⁷ 閣僚でなく、議会在が条項の無効化という権限を行使するかどうかの決定をするため、議会ロック (Parliamentary lock) との通称がついている。