

2020年11月17日 全8頁

コロナ第2波の中、英国とEUとの協定交渉は最終局面に

バイデン大統領誕生もジョンソン首相の強硬姿勢には影響なし、ポピュリズムは健在

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 169

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]

- 離脱協定の一部を英国閣僚が無効にすることを可能とする条項を含む国内市場法案を提出したジョンソン政府の姿勢に、アイルランド系の出自を非常に誇りにしているバイデン次期大統領は警戒を隠さない。11月9日、英国上院は当該条項を国内市場法案から排除するかどうかを巡る採決を行い、賛成票433対反対票165と、ここ数年における最大票差で英国政府の敗北となった。それでも、ジョンソン首相は一步も引く様子を見せず、12月上旬に同法案が下院に戻ってきた際に、それまでにEUとの将来的な関係性を巡る協定が妥結されていない限り、同法案の可決に向けてまい進するとともに、上院での採決を覆す意向を示している。
- 英国政府によれば、漁業権や公平な競争条件に関する未解決事項が解消するかどうか不透明という。ただ、これらの主要争点を除き、約1,800ページの協定草案はほぼ完成している。しかし、合意文書の精査や翻訳などに必要な日数も考慮すると、合意したとしても、欧州議会に提出されるまでには数週間はかかるとみられている。そのため現実的には、11月23日～26日の欧州議会本会議で協定草案を批准する作業に取り掛かることは難しく、12月14日～17日の欧州議会本会議まで協定批准を引き延ばす可能性を検討している。ただ交渉がさらに長引けば、それ以降の週に臨時本会議を開催することも検討される可能性があるという。
- ワクチン開発の年内承認が報道されているものの、ロンドンを擁するイングランドは11月5日から2度目のロックダウンに突入し、開始から10日以上にたってもコロナでの入院患者や死者数は上昇の一途を辿っている。英国におけるコロナ新規入院患者数は、1,500人に達し、春のピーク時に迫る勢いである。ICUのベッド利用者に占めるコロナ患者の割合も春のピーク時(73%)にはまだ及ばないものの、11月に入り既に30%を超えるなど確実に上昇している。ジョンソン政府は当初クリスマスまでには3段階の制限措置(Tier)に戻し、全国的なロックダウンの延長は回避する方向であったが、ここ数週間での急速な入院患者数の増加によって(ロックダウン延長に)方針転換する可能性が高まっている。

国内市場法案で対立するバイデン次期大統領とジョンソン首相

11月3日に実施された米国大統領選は、予想を覆す接戦となったが民主党のバイデン候補が当選確実の情勢となっている。バイデン氏は、選挙後初の電話会談の相手国に（カナダに続きドイツ、フランス、アイルランドと一緒に）英国を選び、トランプ政権後の米英関係の変化を憂慮していた英国政府関係者を安堵させている。英国政府はトランプ大統領、バイデン氏の両陣営とのコンタクトを維持してきたというが、バイデン氏がブレグジットに遺憾の意を示してきたのはよく知られており、ブレグジットを支持し、ジョンソン首相を友人と呼んだトランプ大統領に比べ、距離を置かれる可能性が指摘されている。

さらに、米国との関係悪化の火種は絶えない。ジョンソン政府は離脱協定の一部を英国閣僚が無効にすることを可能とする条項を含む国内市場法案を提出している。これに対し、アイルランド系の出自を非常に誇りにしているバイデン氏は警戒を隠さない。同法案によって北アイルランド和平プロセスが損なわれるようなことになれば、米英通商協定の締結はありえないとツイートまでしている。ジョンソン首相は、EUが離脱協定を極端に解釈し、英国から北アイルランドへの貿易が妨害されるようなことがないように、セーフティーネットとして当該条項（42条、43条等）¹を位置づけ、その必要性を主張している。しかし、苦心の賜物である北アイルランド議定書を無効化すれば、アイリッシュ海に貿易国境を引き、関連する検査をアイルランド島外で行うという現在の取り決めが、全てアイルランド島内に移されることになる。

そのような中、11月9日、英国上院は当該条項を国内市場法案から排除するかどうかを巡る採決を行い、賛成票 433 対反対票 165 と、ここ数年における最大票差で英国政府の敗北となった。それでも、ジョンソン首相は一步も引く様子を見せず、12月上旬に同法案が下院に戻ってきた際に、それまでにEUとの将来的な関係性を巡る協定が妥結されていない限り、同法案の可決に向けてまい進するとともに、上院での採決を覆す（当該条項を法案に再度盛り込む）意向を示している。

最終協定交渉のリスクシナリオ

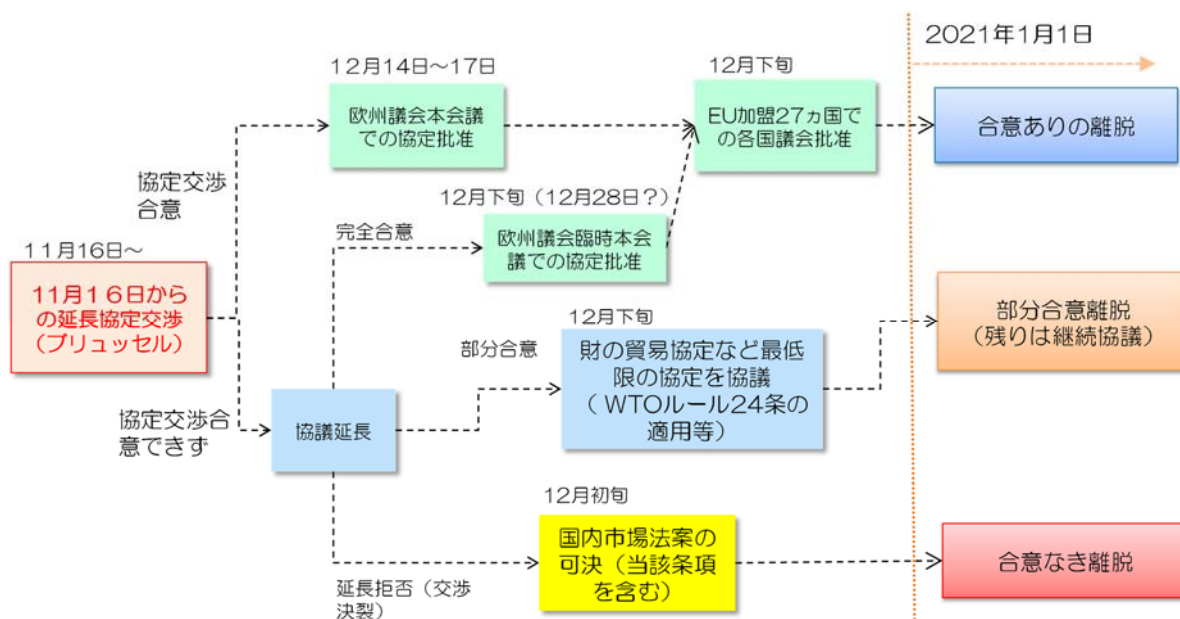
英国およびEU高官らは国内市場法案を巡る論争は、協定交渉が妥結されれば解決すると期待している。しかし、11月16日からブリュッセルで開催されている最終局面となる協定交渉は、依然として膠着状態にある。英国政府によれば、漁業権や公平な競争条件に関する未解決事項が解消するかどうか不透明という。ただ、これらの主要争点を除き、約1,800ページ（付属書を含む）の協定草案はほぼ完成している。しかし、合意文書の精査や翻訳などに必要な日数も考慮すると、合意したとしても、欧州議会に提出されるまでには数週間はかかるとみられている。そ

¹ ①北アイルランド物品の英国市場へのアクセスにあたり、輸出書類の記入や新たな検査は不要（法案42条）。②EUとの通商協定が妥結されなかった場合、2021年より英国から北アイルランドへの物品輸送に関し、輸出規制の変更や適用除外など一方的な権限を英国閣僚に付与。EUの国家補助金規則は北アイルランドのみに適用（法案43条）。③法案における、北アイルランド議定書の通関手続きや国家補助に関する一部規定が、国際法で批准された離脱協定を上書きする内容となる。

のため、11月23日～26日の欧州議会本会議で協定草案を批准する作業に取り掛かることは難しく、12月14日～17日の本会議に協定批准が行われるものとみられている。ただ交渉がさらに長引けば、それ以降の週に臨時本会議を開催することも検討される可能性があるという。しかし、現実的にここまで交渉が膠着すると、全ての協定に対して完全合意となる可能性は低く、EUと関税ゼロ、数量割当なしといった、最低限の方策をカバーした通商協定を結ぶ部分（暫定）合意で手を打たざるを得なくなることも予想される。ただし、移行期間終了後はWTOルール²の24条（GATT24条）²（FTA協定交渉中はゼロ関税での貿易が可能）で通商すればよく、いったん、部分合意後に協議継続し、批准までの間、協定交渉を続けるという選択肢もある。

また官邸内での内紛により、ジョンソン首相の上級諮問であるカミングス氏が辞任したことで、首相には最終局面を迎えた協定妥結に必要な譲歩するための政治的な余地が生まれたとの臆測が広がっている。ただし、ジョンソン首相は首相官邸での内紛が、協定交渉における（EUに対する要求に関する）意思の弱まりと受け止められることを恐れている。首相は協定妥結を望んではいないものの、EUが英国の主権を完全に尊重することが条件と強調し、首相のスタンスが和らぐことはないと主張している。

図表1 英国・EUとの協定交渉のリスクシナリオ



（出所）大和総研作成

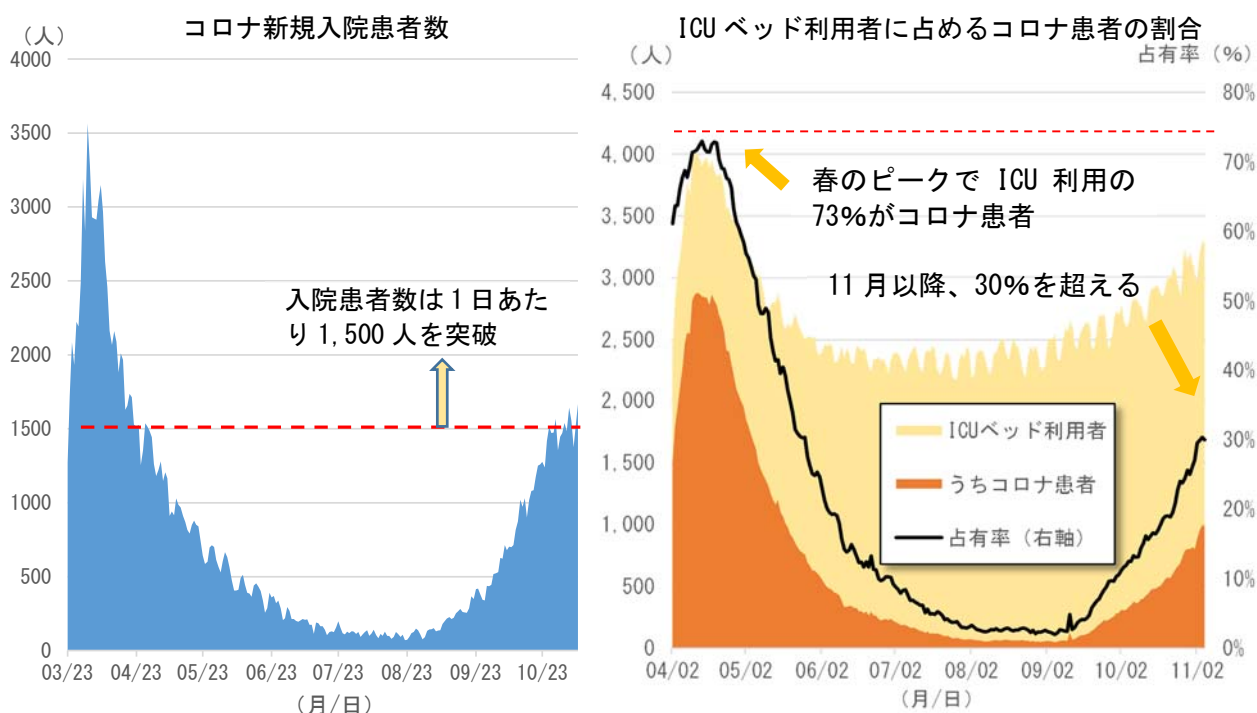
² WTO加盟国間で関税同盟や自由貿易協定が迅速に締結できず、段階的な実施が必要になった場合などに、同条項により暫定的な協定締結が認められる。ただし、この暫定的な協定は、財の通商に関するのみ有効であり、サービスや基準の相互認証は含まれず、期間は10年未満である。また、WTOに通知が必要で、最終的な形態に向け計画や予定表を策定する必要がある。

離脱準備は2度目のロックダウンで大きく遅れる

英国会計検査院（NAO）は、11月6日に発表した移行期間終了に伴う英国国境の準備状況に関する報告書の中で、準備不足により、（移行期間終了後の）2021年1月から広範な混乱が起こる可能性を警告している。たとえEUとの協定交渉が締結されたとしても、単一市場や関税同盟からの離脱により、これまで不要であった通関申告書の提出など大きな変化が起きることになる。

2021年以降、英国から輸入される物品に対しEUが行う予定の検査・チェックに関し、英国の輸出業者の準備が間に合わない懸念も指摘されている。特に英国から北アイルランドに運ばれる物品にはEUの通関ルールが実施されることとなるが、2021年1月までに間に合わないため、緊急対策が検討されている。通関仲介業者の不足や、国境検査施設の準備不足なども、事態を悪化させている³。特にコロナ危機により英国政府のリソースがブレグジット対応から割かれた影響が大きいという。

図表2 英国の一日当たり入院者数（左）、ICUベッドの占有率（右）



（出所）国民保険サービス（NHS）、欧州疾病予防管理センター（ECDC）のデータより大和総研作成

ワクチンの年内承認の可能性が報道されているものの、ロンドンを擁するイングランドは11月5日から12月2日まで2度目のロックダウンに突入り、開始から10日以上にたってもコロナでの入院患者や死者数は上昇の一途を辿っている。英国におけるコロナ新規入院患者数は、

³ また英国は移行期間終了後のEU金融市場へのアクセスについて、同等性評価をうけることを見込んでいないものの、EUの対応は遅々として進んでいない。唯一付与された同等性は、一時的なもので金融安定性を理由とし、2022年央まで英国拠点の清算機関へのEU企業のアクセスを認めるものだけである。

1,500人に達し、春のピーク時に迫る勢いである。ICUのベッド利用者に占めるコロナ患者の割合も、春のピーク時（73%）にはまだ及ばないものの、11月に入り既に30%を超えるなど確実に上昇している。

3月のロックダウンと同様に、生活必需品以外を扱う店舗や娯楽・レジャー施設の大半は休業、不要不急の外出を控え、可能な限りの在宅勤務が奨励されているものの収束する気配は見えてこない。ジョンソン政府は当初クリスマスまでには3段階の制限措置（Tier）に戻し、ロックダウンの延長は回避する方向であったが、ここ数週間での急速な入院患者数の増加により、その思惑通りにいかなくなる可能性が高まっている。

感染再拡大がとまらず、二転三転する雇用支援スキーム

ロックダウンが開始された11月5日、スナーク財務相は一時帰休スキーム（CJRS:Coronavirus Job Retention Scheme）を2021年3月末まで延長すると発表した。コロナウイルス危機による制限措置や経済低迷により、全休あるいは時短労働で一時帰休の対象となった労働者の（未就労時間に対する）賃金の8割、月額上限2,500ポンドを政府が補償する同スキームは当初10月末で終了する予定だった。しかし新型コロナ感染拡大の第2波を受け、いったん12月末まで再延長し、さらにロックダウン再導入による再々延長となった。

スナーク財務相は、CJRSの終了が近づくにつれ失業者大量発生への懸念が高まったため、9月24日にその後継プログラムとして、11月から開始される雇用支援スキーム（JSS:Job Support Scheme）を含む冬季経済計画を発表した。さらに10月22日にはJSSの拡大を発表した。後手に回る政府対応への批判が高まる中、10月22日にはJSSにおける雇用主の拠出分を引き下げている⁴。JSS開始予定日のわずか1週間前の修正だったが、CJRSの再々延長を受け実施は半年後に延期されている。約1カ月の間に3度の変更を実施したことに対し、財務相は冬季の安心材料を提供するためであり、数百万人の雇用保護になると、変更が続いた理由を説明している。実際には、ロックダウンの長期化に備え、雇用支援政策をUターンせざる得ない状況に追い込まれたとの見方が強い。CJRSの再々延長により、9月23日以降に解雇された従業員も再雇用され、同スキームの対象になる。自営業者向けの支援も11月2日、5日と続けて変更し、2020年11月から2021年1月までは過去の平均利益の8割（最大7,500ポンド）が支給されるまで拡大された⁵。

⁴ JSSは当初、コロナ危機により通常就労時間のうち少なくとも3分1働くことを支給条件とし、就労できなかった時間の賃金のうち3分の2を補償。政府と雇用主がその3分の1ずつを負担する形態だった。しかし雇用主の拠出分が高すぎるため大量の余剰解雇を招くと懸念され、雇用主の拠出は3分の1（33%）から5%にまで大きく引き下げられた。また就労時間も3分の1（33%）から5分の1（20%）に引き下げられた（1週間に1日働けば支給対象になる）。

⁵ ただし、新たに自営業者として活動を始めた人や、配当金として収入を得ている人やフリーランサー、過去に収益が5万ポンド以上あった個人事業主はスキーム対象にならない。

図表3 コロナ危機以降の英国の主な支援策の一覧

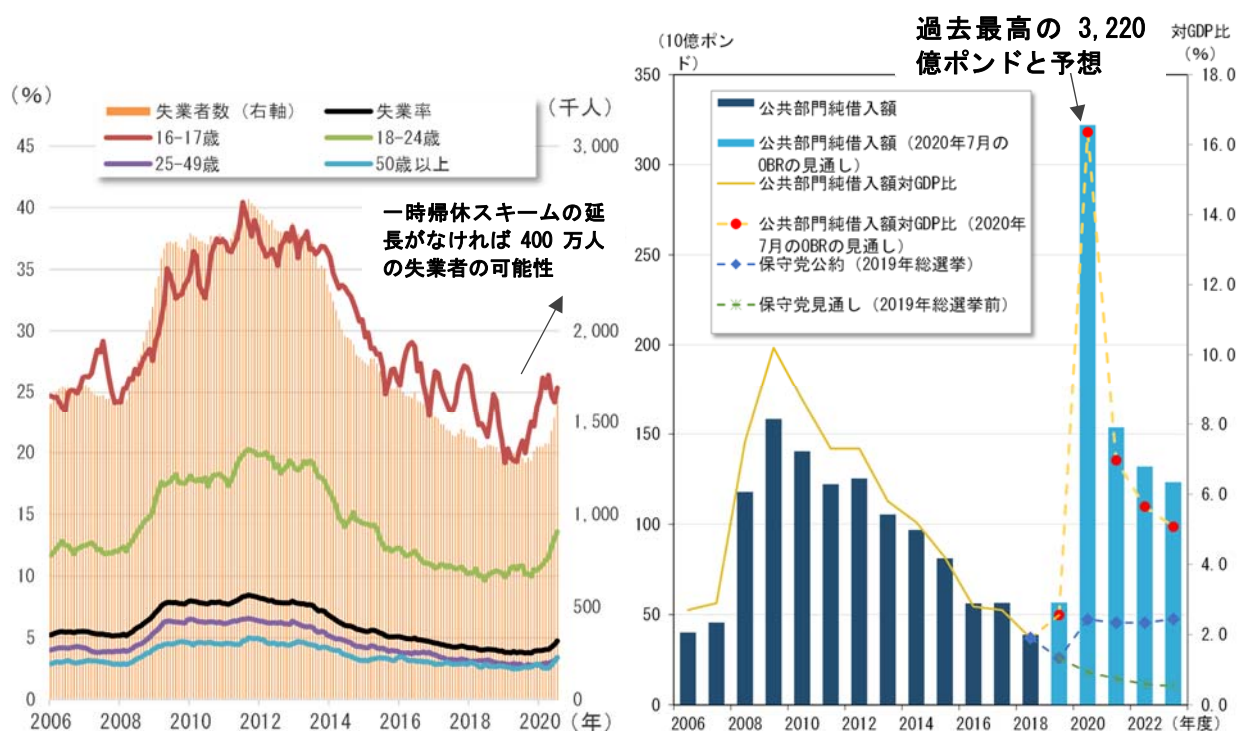
雇用支援	実施期間（備考）
コロナウイルス雇用維持スキーム（CJRS）	2020年3月～2021年3月
一時帰休となった従業員の給与を8割政府が補償（月2,500ポンドまで、最長3カ月）。企業は社会保険と年金拠出分のみを負担（3月20日発表）。当初3カ月の予定が、その後10月末まで延長（5月12日発表）。感染の再拡大により12月まで再延長（10月31日発表）し、さらにロックダウン導入に伴い、2021年3月末まで再々延長（11月5日発表）。	
雇用支援スキーム（JSS）	2021年4月（予定）※CJRS延長により実施延期
勤務しなかった残りの時間に対し、従業員は3分の1の賃金を返上、5%を雇用主、残り62%を政府が負担する。従業員が通常就労時間のうち少なくとも20%勤務すること、また解雇予告の対象外であることが条件。中小企業はすべて受給資格があるが、大企業はコロナ危機によって打撃を受けたことを示す必要がある（9月24日および10月22日発表）。	
雇用維持ボーナス	2021年4月（予定）※CJRS延長により実施延期
一時帰休スキームの対象となった従業員を2021年1月末まで継続して雇用した場合、従業員1人当たり1,000ポンドを事業主に給付（7月8日発表）。	
コロナウイルス自営業収入支援スキーム（SEISS）	2020年3月～2021年4月
コロナ危機の影響を受けた自営業者に3か月分一括で給付金を2回支給。1回目は過去3年の月額平均利益の8割（上限£7,500）、2回目は同7割（上限£6,750）を支給（3月26日発表）。2020年11月より6カ月延長（11月2日発表）	
キックスターツスキーム	～2021年12月
ユニバーサルクレジットを受給し長期失業のリスクにある16～24歳に6カ月の就業体験の場を提供する企業に対し、法定最低時給で週25時間の賃金、関連する社会保険費用、自動加入年金拠出金を政府が負担。	
就職先探し、スキル、見習い制度支援	2020年8月～2021年1月
2020年8月～2021年1月末までに新たに見習い訓練制度の場を提供した企業に追加の給付金（25歳未満なら2000ポンド、25歳超なら1,500ポンド）など。	
企業支援	
食品、宿泊、アトラクションにかかるVAT引き下げ	2020年7月15日～2021年3月31日
レストランやパブ、バーやカフェなどで提供される食品、非アルコール飲料、宿泊や動物園などのアトラクションへの入場料にかかるVATの一時引き下げ（20%→5%）。2021年1月12日までは3月31日終了に延長（9月24日発表）。	
Eat Out to Help Out	2020年8月の月曜日～水曜日 ※終了
オンラインで登録した参加企業で8月の間、月～水に外食した際の費用（非アルコール飲料含む）を一人につき50%オフ（最大10ポンドの割引まで）とする。割引分は政府が負担し、参加企業には5営業日以内に還付（7月8日発表）。	
ホスピタリティ・宿泊・娯楽産業への支援	2020年4月～
2020年度に小売・ホスピタリティ・娯楽業の事業者はすべて事業用固定資産税を免除（3月17日発表）。コロナ危機で打撃を受けている企業（ホスピタリティや宿泊、レジャーセクターを中心に）月額最大2,100万ポンドの助成金（10月22日発表）	
VAT支払い繰り延べ	2020年4月～
VATの支払いを2021年3月に繰り延べした企業を対象に一括支払いの免除（要申請）。11カ月にわたり、分割した返済（無利子）が認められる（3月20日発表）。	
その他・世帯への支援など	
印紙税（不動産所得税）の一時的削減	2020年7月～2021年3月
印紙税率0%が適用される閾値を12万5,000ポンドから50万ポンドに一時的に引き上げ（7月8日発表）	
自己申告による税の繰り延べ	～2022年1月
自己申告による税の納付繰り延べをした人で、未納税債務が3万ポンド未満の場合は、猶予期間がさらに12カ月延長し、2022年1月末までの猶予が認められる。（9月24日発表）	
住宅ローンの支払い猶予	2020年4月～2021年4月
住宅ローンの支払いを3カ月猶予（3月17日発表）。その後10月末まで延長（5月22日発表）され、さらに最長6カ月延長（10月31日発表）。	

(出所) 英国財務省より大和総研作成

多難な財政問題が待ち受ける英国、英国政府のコロナ危機対応により財政は窮地に

政府の方針転換の背景には、CJRS が終われば、失業率が急上昇する可能性が取り沙汰されていたことにある。英国統計局（ONS）の発表によれば、CJRS の段階的終了を受けて、失業率は7～9月期（3カ月中心移動平均値）で4.8%と前期（6月～8月）の4.5%よりもさらに上昇している。失業者数は24.3万人増の162.4万人と2009年5月以来の大幅な増加となった。また9月初めの段階で依然として一時帰休スキームの対象となっている従業員は約300万人に上る。同スキーム終了が当初の予定通り10月末に終了されていた場合、2020年末までに失業者が倍増以上の400万人にまで増える可能性が指摘されていた⁶。さらに、2020年第3四半期（7～9月期）の英国経済成長率は前期比15.5%と過去最大の伸びを見せたが、11月2日からの二回目のロックダウンが導入されたことで、第4四半期は再びマイナス成長に戻る可能性が高い。過去最大の経済成長も、春に記録した過去最大の縮小からの部分的な反転にすぎない。今回の一連の指標は、政府の「Eat out to help out」スキームによりホテルやパブでの支出拡大を受けた景気改善があったにもかかわらず、このリバウンド期間の成長ペースが減速していく様子を反映したものといえる。

図表4 英国失業者率（左）と公共部門純借入額（財政赤字額：右）の推移と見通し

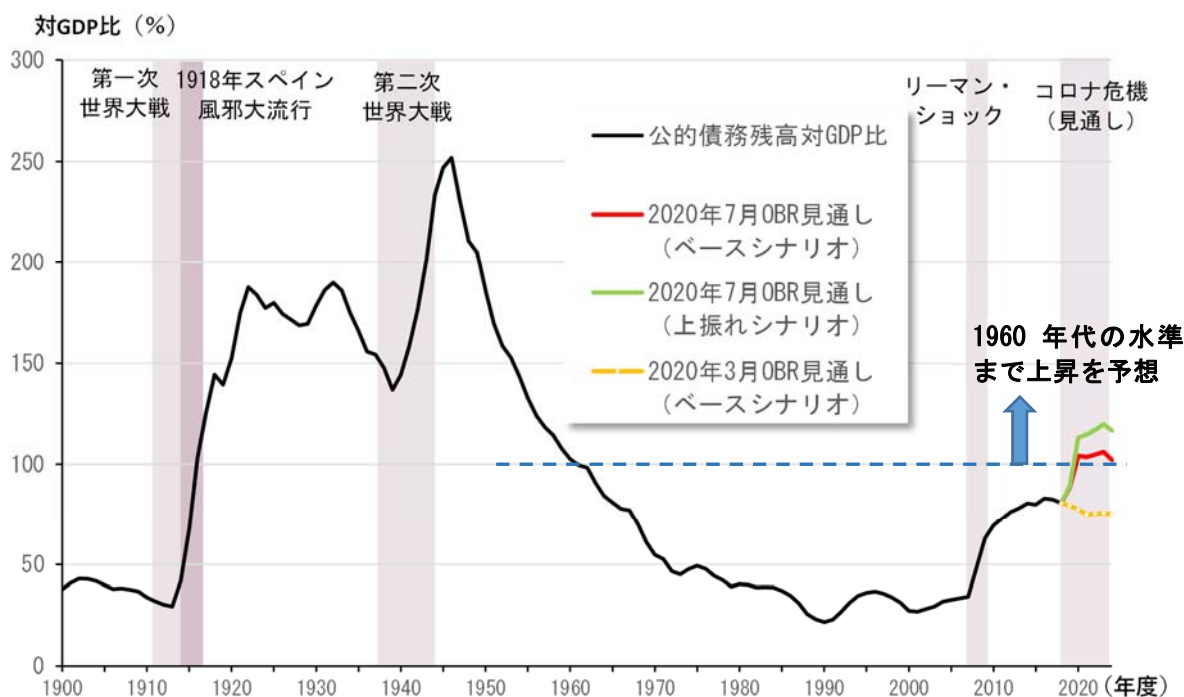


（出所）英国予算責任局（OBR）、英国統計局（ONS）、保守党マニフェストより大和総研作成

⁶ ただし同スキームが2021年3月末まで延長され、有効なワクチン開発の報道もあったため、来夏に英国経済の需要が戻ることを期待し、企業が今冬の解雇を見送る可能性はある。

またコロナ危機対応を受け財政赤字は、2020 会計年度の最初の 5 カ月で 2,212 億ポンド近くにまで上り、前年同期（558 億ポンド）の約 4 倍増となった。会計年度のこの時点における額として、36 年前の統計開始以来の最高額をはるかに凌駕する。これにより、公的債務残高は対 GDP 比で 100% を超え、1960 年代初頭以来の事態となる。英国予算責任局（OBR）の 7 月の見通しでは 2020 年度の財政赤字は 3,320 億ポンドとなり、このままでいけば過去最大の財政赤字額を記録するものとみられている。保守党が 2019 年の選挙公約で、9 年間続けた緊縮財政から一転し、道路や学校など新たな公共投資を拡大する方針を示していたものの、それをはるかに上回る財政支出を余儀なくされているのが現状である。スナーク財務相は当初、前例のない規模の経済支援は時限的なものにしなければならないと、CJRS の延長はしない方針を明確にしていた。しかし度重なる延長に追い込まれ、終わりが見えない状況が続いているといっても過言ではないであろう。

図表 5 英国公的債務残高対 GDP 比率の推移と OBR の予想シナリオ



(出所) 英国予算責任局 (OBR) より大和総研作成

(了)