

2020年12月16日 全7頁

土壇場で協議継続となった英国・EU交渉

合意なき離脱になればワクチン輸入はどうか？

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 170

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]

- 12月13日、ジョンソン首相とフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は、電話協議で、包括的通商交渉を含む、英国とEUとの将来的な関係性を巡る協定交渉をさらに継続することで合意した。ただし、新たな交渉期限は示しておらず、年内に協議が収束しない可能性も十分にあり得る。膠着状態にある交渉における最大の争点は、公平な競争条件である。EU側はこれまでの立場を軟化させ、一方的に（公平な競争条件が守られているか）EUが評価して罰則を与えるのではなく、独立した調停パネルの設置などを通じて、制裁措置の調整を行う妥協案（「フリーダム条項」）を提案しているという。
- 協定交渉におけるさらなる争点は、英海域内でのEU船籍の漁業権である。英海域（沿岸から12-200海里的深海、6-12海里的沿岸区域）へのEU船籍のアクセスおよびその操業量が問題となっている。英国は移行措置として12-200海里に関しEU船籍に3年間の現状維持アクセス、そして3年後にはアクセス自体を年次交渉の対象にすることを提案している。一方、合意なき離脱となれば、英国は自国海域のコントロール権は譲れないと、あくまでもEEZでのEU漁船の運行を認めない方針を貫いている。そのため、ジョンソン首相は、4隻の英国海軍哨戒艦を派遣し、英国海域にEU漁船が侵入した場合の停止命令、検査や拿捕などの任務にあたる指示をすでに発令している。これは1970年代にアイスランドと武力衝突を伴う紛争に発展した「タラ戦争」を彷彿させる事態に発展する可能性も指摘されている。
- 仮に協定合意となっても、欧州議会での批准が間に合わない場合、一時的にテクニカルな合意なき離脱も予想される。ただし現在のところ、様々な猶予策により、たとえ合意なき離脱となっても、全般的な食品不足や燃料（石油）供給難など、懸念されていた最悪のシナリオは避けられるとの見立てが多い。英国のシャルマ・ビジネス担当相は、合意なき離脱となってもサプライチェーンに大きな影響を及ぼすことはなく、英国政府の試算では関税賦課による潜在的な物価上昇の影響は2%に満たないため、パニック買いを控えるよう呼びかけている。さらに、ベルギーから輸入される、ファイザー/ビオンテックの新型コロナウイルスワクチンは、合意なき離脱となっても供給に支障はないとの自信を示している。

土壇場で協議継続となった協定交渉

12月13日、ジョンソン首相とフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は、電話協議で、包括的通商交渉を含む、英国とEUとの将来的な関係性を巡る協定交渉をさらに継続することで合意した。欧州委員会は、13日までに合意できなければ、これ以上の協議を望まない姿勢を示していた。両首脳は厳しい言葉の応酬がありながらも、さらなる努力を続けるとしており、将来的に合意を示唆しているとの見方も多い。ただし、新たな交渉期限は示しておらず、年内に協議が収束しない可能性も十分にあり得る。

膠着状態にある交渉における最大の争点は、公平な競争条件（LPF：Level Playing Fields）である¹。EUは、英国がゼロ関税で単一市場にアクセスしながら、製品や雇用法、産業補助金などに独自の規制を設定することで、EU企業に対し不公平な優位性を手にすることがないように、断固とした決意を見せていた。

そもそも原則として、英国・EUの双方は、2021年1月1日時点の規制水準から後退しないという非後退条項に関して合意している。これに加えてEUは、英国が将来、規制緩和によって、不公平な競争優位を持たないようにする（たとえばEUが環境保護などの分野において、規制強化した場合、英国にも同調を促す）システムの確立を目指していた。このシステムは、公平な競争条件が後退しない（規制水準が後退することを防ぐ）よう、EUのルールが変更されたら、英国のルールも変更することを義務付ける「ラチェット（進化）条項」と呼ばれるものである。同条項では、規制の下限を英国・EU共に新たな水準に引き上げ、一方が規制強化を計画しているときに、相手側にも規制強化の協議を行うことを義務付けている。また、EUは、公平な競争条件が確保されない場合に、紛争解決メカニズムの最終手段として（関税賦課などで）市場アクセスを阻む報復措置を伴う、いわゆる「進化メカニズム」も提案していた。

しかし、EUのこれらの提案は、規制水準維持に関して過度に細かすぎ、EU規制から乖離すれば自動的に関税を賦課するものとして英国側の反発を招き、長期間の協定交渉の膠着状態を引き起こした。特にジョンソン首相は、将来、労働党政権がEUと協働し、反企業的な規制を導入した際に、その後、保守党政権がこの規制水準を引き下げたとき報復措置が発動されることに憤りを隠せなかったという。そこで、EU側は態度を軟化させ、「ラチェット条項」や、「進化メカニズム」を断念し、英国のEU規制からの乖離が起こった際、一方的に（公平な競争条件が守られているか）EUが評価して罰則を与えるのではなく、独立した調停パネルの設置などを通じて、こうした制裁措置の調整を行う妥協案（「フリーダム（自由）条項」）を提案しているという。

さらなる争点は漁業権

協定交渉におけるさらなる争点は、英海域内でのEU船籍の漁業権である。英海域（沿岸から

¹ 英国・EUとの間で一定の公平な競争条件を確保することは、2019年10月に合意した政治宣言に含まれている（ただし法的拘束力はなし）。

12-200 海里の深海、6-12 海里の沿岸区域）への EU 船籍によるアクセスおよびその操業量が問題となっている。英国は移行措置として 12-200 海里に関し EU 船籍に 3 年間の現状維持アクセス、そして 3 年後にはアクセス自体を年次交渉の対象にすることを提案している。一方、EU は 10 年の現状維持を要求し、英国提案を拒否している。また英国は、6-12 海里へのアクセスは認めていないため、(深海用の大型の船を持たない) 小型船で沿岸操業し往々にして家族経営となるフランスおよびベルギー等の漁業関係者にとっては大問題となる。さらに英国提案では 3 年間で 12-200 海里で (EU に対し) 漁獲量の 80% を放棄するよう要求しており、EU は 3 年間の海域アクセスと引き換えに、これら遠洋漁業での漁獲量のほとんどを諦めることになる。

さらに合意なき離脱が起こると、歴史的な漁場への失われたアクセスを巡る紛争が起き、違法操業が増える可能性がある。国境で遅延が生じることにより、カニやホタテなど新鮮な海産物の輸出業者などにも重大な影響が及ぶことが懸念されている。緊急対応策として、欧州委員会は、英国政府が英国の排他的経済水域 (EEZ) への EU 漁船のアクセスを認めるのであれば、英国漁船に対し同様に EU 海域へのアクセスを許可するとした。ただし、あくまでも 2021 年末までの時限的な措置であり、当面の混乱を回避する目的であることを強調している。一方、英国は主権国家として、自国海域のコントロール権は譲れないと、(合意なき離脱となれば) あくまでも EEZ での EU 漁船の運行を認めない方針を貫いている。そのため、ジョンソン首相は、4 隻の英国海軍哨戒艦を派遣し、英国海域に EU 漁船が侵入した場合の停止命令、検査や拿捕などの任務にあたる指示をすでに発令している。これは 1970 年代にアイスランドと武力衝突を伴う紛争に発展した「タラ戦争」を彷彿させる事態に発展する可能性も指摘されている。

合意なき離脱への準備（ワクチン輸入への影響は？）

漁業にかぎらず、英国では移行期間が終了する 12 月 31 日以降のあらゆる場面での混乱が予想されている。仮に協定合意となっても、欧州議会での批准が間に合わない場合、一時的にテクニカルな合意なき離脱も予想される。そのため、欧州委員会は 12 月 10 日に、合意なき離脱となった場合の緊急対策案として、(移行期間終了後に) 一定期間、英国から EU への飛行機や長距離トラック、貨物便、漁業権 (前述) の分野での暫定措置を発表した。

一方、英国は EU からの輸入品に対する国境管理として、まず基本的な通関検査のみを行い (統制品や一部の高リスク製品に対する検査は開始)、7 月 1 日まで約半年間かけて段階的に検査を導入していく予定である²。また新たな関税枠組み「グローバル課税」を採用し、国内産業の保護のため自動車や農産物には現行の高関税率を維持する一方で、一部関税は撤廃される³。

² 2021 年 4 月 1 日から、英国で EU からの動物由来製品の輸入に (貿易管理譲歩システムを通じた) 事前通知、および規制対象となる植物および植物製品にも事前通知が求められる。同年 7 月 1 日から (EU からの輸入品に対し) 全面的な国境管理を導入、関税の支払いも開始される。

³ ただし、EU 側は移行期間終了後、直ちに英国を第三国として扱い (WTO ルールに基づく関税賦課を伴う) 全面的な国境管理 (通関・規制検査) を始める。

図表 1 英国・EUの合意なき離脱時での当面の対応

詳細	合意なき離脱時での当面の対応
航空安全基準、航空ライセンス	英国が同様の措置をとる場合に、最長6カ月、英国の航空会社による英国・EU間の旅客・貨物便の運航など必要な限りで「空の自由」を認める。欧州航空安全機関（EASA）が英国企業に発行した交通安全に関する認証、EASAが認めた評価機関による認証の使用を認める（EU緊急対応案）。
英国EU間の車・道路運行	最長6カ月まで陸上貨物・旅客輸送を継続させるため、定期バスの交通維持のほか英国輸送業者にEU業者と同様の権利を与える（EU緊急対応案）。
運転免許証	英国国民は国際免許証、また英国登録車でEUを訪れる場合には自動車保険加入証明書の携帯が必要となる。また運転する先の加盟国の規定（搭載が必要な備品や排気ガスに関するシールなど）の順守も必要。
英EU間の列車移動	新たな取り決めが施行されるまで、英仏海峡間の鉄道は継続運行。移行期間終了により英仏間の政府間委員会（IGC）は規制当局としての権限を失い、IGCの認証・認可が失効するため、2カ月間の猶予期間後、フランス安全当局が監督権限を引き継ぎ、認可証を発行（EU緊急対応案）。
商業漁業	2021年末まで英国が同様の措置をとることを条件に、EU海域での英国漁船の操業を認める（EU緊急対応案）。
農業規制	英国は現議会会期終了まで、EUの共通農業政策の下、支給されていた農業支援と同額のサポートを継続する。
英→EUの貿易	2021年1月より英国を第三国として全面的な国境管理（通関・規制検査）が始まる。
EU→英の貿易	2021年1月より7月にかけて段階的に国境管理を導入。
関税、数量割り当て	WTOルールに従って関税が賦課され、数量割り当ても導入される。
金融サービス	協定交渉とは関係なく同等性評価の決定待ち（英国は既にEU企業の英国市場アクセスを認めている）。
付加価値税（VAT）取り扱い	英国は英国でVAT登録した輸入業者に対し、英国輸入VATの支払い繰り延べを認めている。
医薬品（ワクチン含む）の貿易	医薬品・医療製品規制庁が規制当局となる。医薬品のサプライヤーに対し、英仏海峡以外のルートを探索するよう指示。必要な場合には業界あるいはNHSに医薬品の備蓄を要請。備蓄に必要な倉庫スペースの確保。新型コロナウイルスのワクチンは空路輸送も検討。
原子力規制	英国はEuratomに代わる国内安全体制を確立済。
EUとの電気事業	英国はEUの域内電気市場から離脱するが、市場参加者および電気相互接続業者は既存の予備措置に基づく代替取引取り決めによって事業継続可能。
石油、ガス事業の運営	英国はEUの域内ガス市場から離脱するが、市場参加者および相互接続業者は既存の予備措置に基づく代替取引取り決めにて事業継続可能。 英国政府には原油供給に関し古くからの緊急対策が存在し、輸入先も多岐にわたって存在する為供給は確保され、消費者が対策をとる必要はなし。
海上警備	英国政府は既に新たなオンラインシステムを導入し、海上警備能力を増強済み。
英国パスポートでのEU渡航	180日の間に90日の短期滞在なら査証は不要。EUを発つ予定日から有効期限が3カ月以上あり、過去10年以内に発行されたパスポートが必要。
モバイル接続費用	通信業者はローミング料金の課金ができるようになる（通信業者の裁量）
ペットと一緒に旅行に行く	EUへの出発日より10日間以内に獣医から動物衛生証明書（ペットパスポート）を発行してもらいこれを携帯する。
個人情報データ保護（GDPR）	英国は十分性認定を受けていないため、EU/EEAから個人データの移転を受けている組織は適法となるための対策が必要となる。

（出所）欧州委員会、英国政府より大和総研作成

現在のところ、様々な猶予策により、たとえ合意なき離脱となっても、全般的な食品不足や燃料（石油）供給難など、懸念されていた最悪のシナリオは避けられるとの見立てが多い。英国のシャルマ・ビジネス担当相は、合意なき離脱となってもサプライチェーンに大きな影響を及ぼすことはなく、英国政府の試算では関税賦課による潜在的な物価上昇の影響は2%に満たない

め、パニック買いを抑えるよう呼びかけている。ただし、それでもロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）の試算では、協定締結でも EU から輸入される食品価格は平均で 4.7%、合意なき離脱の場合には 12.5% も上昇するという。

しかし、シャルマ・ビジネス担当相はベルギーから輸入される、ファイザー/ビオンテックの新型コロナウイルスワクチンは、合意なき離脱となっても供給に支障はないとの自信を示している。ただし具体的な緊急対策については安全保障面から言及を避けている。移行期間終了後に港湾施設での混乱が生じれば、空軍がワクチン供給輸送に関わるとの報道も出ている。さらに移行期間終了後の 3 カ月間に混乱の大半が集中するため、一時的に医薬品の輸入は現行水準の 6~8 割に減少し、一部の農作物は 40% 近い関税賦課で大幅に価格が上昇する可能性が高いという。長期保存のできない生鮮食品については、供給に支障が出る可能性があるとして小売り大手は警鐘を鳴らしている（豚肉などの生鮮食品は、通関処理が 1 日でも遅ければ、賞味期限などに大きな影響を受ける）。また EU へ向かう長距離トラックの半分以上は国境検査に関する準備不足により、国境での遅延が発生する恐れがある。合意なき離脱となれば、関税のみならず、通関手続きの負担を緩和するための英国 EU 間の協力欠如なども想定され、その影響は計り知れない。

合意なき離脱時の経済成長率へのインパクトは？、金融サービスはどうなる？

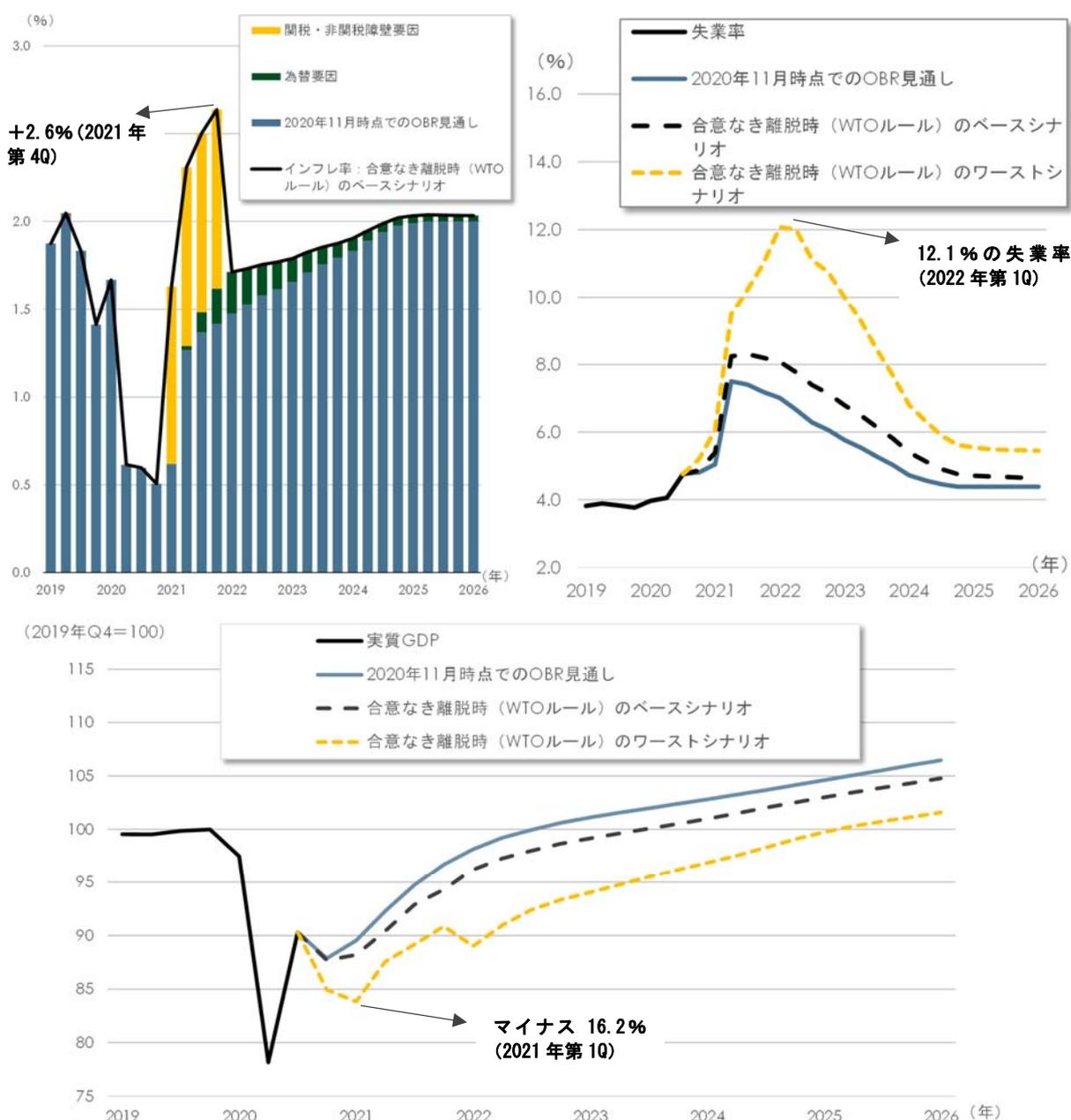
無論、合意なき離脱となれば、短期的に甚大な混乱と経済へのダメージが起きることも指摘されている。予算責任局の見通しによれば、合意なき離脱となれば英国経済には 400 億ポンド相当の打撃（実質 GDP は 2% ポイント低下）が加わり、2021 年第 1 四半期には、コロナ危機が始まる直前の 2019 年第 4 四半期と比較し、実質 GDP は最大でマイナス 16.2%（ワーストシナリオ）と大幅に低下する。また WTO ルール導入による関税・非関税障壁による影響による輸入品価格高騰で、インフレ率は 2021 年第 4 四半期に +2.6% に達する。さらにコロナ危機による一時帰休スキームが 2021 年 3 月には終了する影響も加わり、失業率は急上昇することが見込まれている（2022 年第 1 四半期、ワーストシナリオで 12.1% までに達する）。

また双方の金融市場へのアクセスは今回の協定交渉の対象に入っていない。協定交渉とは関係なく約 40 ある分野の同等性評価に関し EU の決定を英国は待っていたものの、EU は未だに沈黙を守ったままである。同等性評価が移行期間終了までに付与されなかったとしても、英国の金融機関やクリアリングハウス等が、直ちに EU 市場から締め出されることにはならないが、乖離する規制に伴い、コストは増大する恐れがある。このため英国は、11 月 9 日にスナーク財務相が EU の規制や金融分野の監督行政が英国と同じレベルであるとして、EU の金融機関に対して一方的に同等性評価を付与している。これにより移行期間終了後も英国企業・顧客が（フランクフルトやパリなどの）EU 拠点にある証券取引所や清算機関、株式ベンチマーク等を利用できることになる。無論、英国は、EU 側が続いて同様の措置（同等性評価）をとることを期待していたが、EU は即時に同様の措置をとる意向がないことを明らかにしている。欧州委員会は、英国が EU 規制からの乖離方針を示唆していることを理由に、（同等性評価は）将来的にも EU の同等

性に従うものだけに付与すると主張している。このため、すでに数千ページもの資料が英国から提示されているにもかかわらず、さらなる情報が必要として、同等性評価を付与する気配が見られないのが実情である。

ただし欧州委員会は金融取引の混乱を回避すべく、欧州金融機関・企業による英国拠点の清算機関へのアクセスを時限的に（2021年6月末までの18カ月間）決定している。また英国の証券取引所でのEU企業の株式（ポンド建て）売買を認めるなど、EUの金融安定性に大きな影響を与える分野に関しては実質的に部分的な同等性評価を付与している（ただ、スイスで同等性評価が剥奪された時のように、EU拠点の投資家の英国上場株取引をEUが禁じる可能性はある）。

図表2 合意なき離脱時の英国のインフレ率（左上）、失業率（右上）、実質GDP（下）の見通し



(出所) 英国予算責任局 (OBR) より大和総研作成

合意なき離脱か？ 土壇場での合意か？

12月8日、EUおよび英国は、(共同作業部会において)北アイルランド議定書の実施に関して合意に達した。これで、合意なき離脱となっても、北アイルランドと英国本土間の将来的な通商を規定する北アイルランド議定書は2021年1月1日から発効されることが決定している。これを受けて、ジョンソン首相は国内市場法案のうち、国際法に違反することになる条項を全て削除すると発表した⁴。バイデン次期米国大統領も懸念していた、国内市場法案に関しては一定の決着がなされたことになる。合意に至るためEUは柔軟性を見せ、北アイルランドから英国本土に向かう物品については輸出申告書など一切の書類は不要とした。一方、新たに出現するアイリッシュ海の通商国境に備えるために、短期間の猶予措置は設定されているが、英国本土から北アイルランドに向かう物品については輸出申告書、さらに植物・動物製品はみな、衛生証明書が必要となる。

ただし肝心の本交渉がここまで膠着すると、全ての協定に対して完全合意となる可能性は低いと言わざるを得ない。そのため、EUと関税ゼロ、数量割り当てなしといった最低限の方策をカバーした通商協定をいったん結ぶ、部分(暫定)合意が期待されている。つまり、交渉が進まない部分を棚上げし、2021年以降、批准までの間、協定交渉を続けるという選択肢である。また、たとえ合意なき離脱になったとしても、一定の冷却期間後に協議は再開される可能性も指摘されている。ただし、保守党議員の一部からは協定で妥結に至らなければ、ジョンソン首相の辞任を求める声も上がり始めているのが実情である。

一方、12月14日のEU外交官会合で、バルニエ首席交渉官は交渉の現状について、過去数日にいくらかの進捗があり、妥結に向けわずかながらも可能性が見えてきたと説明している。ただし、双方の意見の相違は依然として大きいと釘を刺した。特に、漁業権では、漁獲量割り当てと海域へのアクセスについて膠着状態が続いているという。また、12月10-11日のEUサミットで多年度予算(2021~27年)とコロナ危機からの経済復興支援策(復興基金)について合意がなされたことで、EU側では経済的不確実性が幾分か和らいでいる。このため、EU加盟国の間には、協定交渉がどのような結果に終わったとしても、準備ができているという自信が強まった可能性はある。

どちらにしろ、12月31日のEU時間24時(英国時間23時)となった瞬間、英国の移行期間は終了し、単一市場および関税同盟から離脱する。ここまで膠着した議論が、あと数週間で決着がつくかは未知数なため、合意なき離脱の可能性が相応にあると言っても過言ではない。

(了)

⁴ 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)意向を示していた。その結果、12月7日には、英国下院議会は上院議会の改正により、物議を醸す条項が削除された国内市場法案に対し、当該条項を再度盛り込む採決を賛成357票対反対268票で可決していた。