

Weekly エコノミスト・ レター

離脱後の英国とEUの協議

—EUは移行期間延長もゼロ・ダンピングの確約も得られない—

経済研究部 研究理事 伊藤 さゆり

(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

1. 英国のEU離脱が実感されるのは、離脱日ではなく、20年末に予定される移行期間終了時だ。
2. 離脱後の英国とEUは「将来関係協定」を協議するが、「政治合意」がカバーする幅広い包括的な協定の発効手続きを、移行期間延長なしに終えることは「不可能」と見られている。
3. 英国政府は、移行期間中に、国際協定の再締結、米国とのFTA交渉、アイルランド国境の開放のための枠組みやヒトの自由移動の終了後のEU市民の権利保全、新たな豪州型のポイント制の移民管理制度の導入の準備、「英国の潜在力を解放」政策を進める必要がある。
4. ジョンソン首相が、「移行期間の延長はしない」方針を転換するとの期待は裏切られるだろう。延長による「権限の回復」の遅れは、支持者への裏切りとなる。移行期間中に発効手続きが可能な範囲で協定をまとめれば、事実上の合意なき離脱は回避できる。
5. EUは、英国が基準や規制、税の不当な引き下げ（ダンピング）に動くことを警戒し、「ゼロ・ダンピング」を「関税ゼロ、数量規制なし」の条件にしようとしている。しかし、将来にわたって引き下げないなどの「確約」を得ることは難しいだろう。
6. EUと英国政府との交渉上の力関係は、ジョンソン政権の誕生で変わった。ジョンソン首相が求める「カナダ型のFTA」は「いいとこどり」ではない。加盟国であった英国との間で、20年末までに物品のFTAも規制の同等性評価も終えられないはずはない。
7. 21年以降、英国とEUの相互のアクセスには、現状よりも制限が加わり、多少の混乱もあり得る。不透明感も続くだろう。離脱の経済や雇用への影響もより明確になるだろう。
8. たとえ、EUが「ゼロ・ダンピング」の確約が得られなくても、現実には、英国がダンピングに動く可能性は低く、英国がより高い水準に動くことで乖離する可能性も十分ある。
9. 新体制のEUは、政策課題の推進にあたって英国が圏外に去った損失を感じる場面が増えるだろう。英国との交渉に、過度に硬直的な態度で臨むことは、EUにとって得策ではない。

「離脱協定」の移行期間に関する規定

- ・移行期間は、離脱協定の発効日に始まり、20年12月末に終了する（126条）
- ・移行期間中はEU法が適用される（127条）
- ・英国はEUが第3国と締結する国際協定においてEU加盟国と同じ扱いを受ける（129条1項）
- ・英国はEU以外の国と貿易協定を含む新たな国際協定について交渉・署名・批准を行い、移行期間終了後に発効させることができる（129条2項）
- ・英国は欧州司法裁判所の管轄下におかれる（131条）
- ・移行期間は、英国とEUからなる「合同委員会」が、7月1日より前に決定することで、一回限り1年または2年間延長できる（132条1項）
- ・延長の場合、21年からのEUの中期予算枠組みでは第3国と見なされる。英国は21年1月1日から移行期間終了までEU予算への拠出を行う。拠出額は「合同委員会」が決定する（132条2項）

（ 英国は1月31日にEUを離脱、20年末までの「移行期間」に入る ）

1月31日の英国の欧州連合（EU）離脱まで残り1週間となった。

「離脱協定」に基づき、20年末までは「移行期間」として、英国には引き続きEU法とEU加盟国として締結した国際協定が適用、現状が維持される。

EU離脱が実感されるのは、離脱日ではなく、移行期間終了時だ。

（ 「不可能」とされる「移行期間」中の英国とEUの包括的な将来関係協定発効手続きの完了 ）

「移行期間」は、英国とEUが「将来の関係に関する協定（以下、将来関係協定）」について協議し、「移行期間」終了と同時に発効できるよう手続きを進めるための期間だ。

離脱協定と合わせてまとめた将来関係協定の叩き台となる「政治合意」によれば、英国とEUの将来関係協定は、物品からサービス、デジタル、漁業などの領域をカバーする経済関係だけでなく、安全保障のパートナーシップ、制度的な枠組みやガバナンスまで幅広い領域をカバーする（図表1）。

図表1 英国とEUの「将来関係協定」の叩き台となる「政治合意」の骨格

| | |
|---------------------------------------|---|
| 冒頭の規定 | <ul style="list-style-type: none"> 協力の基礎 共通利益の領域 |
| 経済パートナーシップ 野心的で幅広く均衡のとれた関係 規制の独立性確保 | <ul style="list-style-type: none"> 物品 関税ゼロ、数量規制なし。規制はWTOルール以上 サービスと投資 相互の規制の権利尊重 金融サービス 独立性尊重、同等性評価 デジタル クロスボーダー・フロー促進 資本移動と決済 自由 知的財産権 WTO協定以上 公共調達 相互利益あればWTO協定以上 人の移動 自由移動の原則は適用停止 輸送 国際ルール準拠、監督機関協力 エネルギー 協力を促進 漁業 新漁業協定を発効 グローバルな協力 意思決定の独立性を尊重しつつ国際舞台で協力 競争条件の公平化 将来関係の内容に連動 |
| 安全保障パートナーシップ 幅広く包括的で均衡のとれた関係 主権を尊重 | <ul style="list-style-type: none"> 犯罪に関する法執行と司法協力 外交安全保障、防衛 テーマ別の協力 サイバーセキュリティ / 市民の保護 / 保険 / 不法移民 / テロとの戦い 機密及び国家機密に関する非機密情報 |
| 制度的枠組み | <ul style="list-style-type: none"> 構造 ガバナンス 例外とセーフガード |
| 今後のプロセス | <ul style="list-style-type: none"> 20年末発効のため速やかに交渉を開始 協議の進捗評価のため、20年6月にハイレベル会合を開催 |

（資料）”Revised text of the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom as agreed at negotiators’ level on 17 October 2019, to replace the one published in OJ C 66I of 19.2.2019” より作成

これだけ幅広い包括的な協定の発効手続きを20年末の「移行期間」終了までの11カ月間で終えるのは「不可能」と見られている。

そもそも、11カ月のすべてを協議に費やせる訳ではない。EUと英国の正式な交渉の開始は2月末

から3月の初めとなる。EU27カ国の外相らによる総務理事会のEUのバルニエ主席交渉官の権限を定めた「指令」の採択が2月25日と見られるからだ。

関税や競争政策、通商政策などEUが単独で権限を有する領域をカバーする包括的な協定の場合には、EUの欧州議会だけでなく、加盟国での批准手続きも必要になる。批准手続きの時間を考えると、移行期間終了までに交渉に費やせる時間はさらに短くなる。

1月8日、フォンデアライエン欧州委員会委員長も、母校のLSE（ロンドン・スクールオブ・エコノミクス）で行った講演¹で、EUは「真に野心的で包括的なパートナーシップについて交渉する準備がある」が「2020年以降、移行期間を延長しなければ、新たなパートナーシップのすべての側面について合意することは不可能」であり、「優先順位を付ける必要がある」と述べている。

「政治合意」には、明確な期限が設定されている項目がある。金融サービス、漁業、個人データの移転であり、この3つは交渉上の「最優先の項目」となろう。金融サービスについては、規制の同等性を認める「同等性評価」を「出来る限り速やかに開始し、20年6月末までに終える」ことが目標だ。漁業については、「20年7月1日までに新たな協定を締結し、批准し、移行期間後の最初の年の漁獲高の決定に用いる」としている。EUのデータ保護規則（GDPR）に基づく同等性評価も「20年末までの決定」するよう努めるとしている。

（ 英政府が「移行期間」にすべきことはEUとの交渉だけではない ）

英国政府が、「移行期間」終了時の激変回避のためにすべきことはEUとの協議だけではない。

まず、EU加盟国として締結した国際協定の再締結も必要になる。英国政府によれば、19年12月時点で「合意なき離脱」への準備として離脱後速やかに発効する「貿易継続性協定」が締結されている。英国の離脱後、日EU経済連携協定（EPA）に替わる日本との自由貿易協定（FTA）締結に向けた作業も本格化する見通しだ。

EU加盟国としてFTAを締結していない米国とのFTA交渉も、11月に大統領選挙を控えるトランプ大統領の意欲は高く、英国政府に早期決着を迫る圧力が強まるだろう。

アイルランドと北アイルランドの国境の開放を維持する新たな枠組みの導入準備も進めなければならない。昨年10月にジョンソン首相が引き出した「修正離脱協定」には、メイ前首相がまとめた協定の「バックストップ」に替わって、アイルランド海上に事実上の関税と規制の境界を設ける（図表2）。新たな枠組みは、移行期間の終了とともにスタートするため、導入の準備を急ぐ必要がある。

英国とEUの間のヒトの自由移動の終了への準備も必要になる。「離脱協定」で規定された英国内のEU市民の権利の保全に必要な在留資格証明書の発行手続きに対応しなければならない。英国政府は移行期間終了時に、新たな豪州型のポイント制の移民管理制度も導入する方針でもある²。

昨年12月の総選挙での公約通り「離脱を実現（Get Brexit Done）」した後は、「英国の潜在力を解放放つ（Unleash Britain's Potential）」政策を推進しなければならない。12月19日に行われたエリザベス女王が政府の施政方針を読み上げる「女王演説」では、保守党の政権公約でもあった国民医療サービス（NHS）、教育、治安対策の強化、国民保険基準所得や全国生活賃金引上げなどの勤労者世帯支援、高速ブロードバンド網や公共サービス、インフラへの投資拡大などが盛り込まれた。4月に

¹ European Commission, “Speech by President von der Leyen at the London School of Economics on 'Old friends, new beginnings: building another future for the EU-UK partnership'” London, 8 January 2020 (https://ec.europa.eu/commission/publications_en)

² 導入予定の新たな移民管理制度については House of Commons Library, “The UK's future immigration system”, October 18, 2019(<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8711>)参照。

始まる 20 年度予算の発表は 3 月 11 日の予定だ。ジャビド財務相は、「英国の潜在力を解き放つ世界レベルの公共サービスと英国全土のレベルアップをもたらす予算」と位置づけている。

図表 2 修正離脱協定のアイルランド国境の開放を維持する枠組み

| | 具体策 |
|--------|---|
| 規制 | <ul style="list-style-type: none"> 北アイルランドは単一市場の一部規制と調和 物品、衛生・植物検疫（SPS）、農産物、付加価値税（VAT）、物品税、国家援助規則に従う |
| 関税区域 | <ul style="list-style-type: none"> 北アイルランドは英国の関税区域（英国の関税率、英国のFTAが適用） 北アイルランドに流入する物品の関税率は「EU圏内に流入するリスク」で決定（「リスク」は移行期間中に英国とEUの代表者で構成する「合同委員会」が判断） 英国の他の地域→北アイルランド（リスクなし）= 無関税 第3国→北アイルランド（リスクなし）= 英国の関税率 リスクあり = EUの関税率 |
| 税関検査 | <ul style="list-style-type: none"> アイルランド島内で行わない 北アイルランドに流入する物品にEUの関税率を適用、差額分を払い戻す すべての検査は英国当局が実施、関税のEUへの送金は行わない |
| 枠組みの継続 | <ul style="list-style-type: none"> 新たな枠組みは移行期間終了時に導入 移行期間終了から4年後、その後も4年毎に継続の是非を北アイルランド議会が単純過半数で決定 （アイルランド統一を望む）ナショナリストと（英国の一体性を重視する）ユニオニスト双方が継続を支持した場合、次の投票は8年後に行う 議会が継続を拒否した場合、2年後に適用停止。英国とEUからなる「合同委員会」が対案を提案 |

（資料）”Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, 19 October 2019

（ 「移行期間」延長の期待が裏切られる2つの理由 ）

離脱協定では、「移行期間」の20年末まででは、様々な手続きが間に合わない場合に備えて、「1回限り、1年または2年」の延長が可能としている（表紙図表参照）。

延長は、英国とEUの代表者で構成する「合同委員会」が「20年7月1日以前」に決定する。申請の期限は6月末。EU離脱の延期とは異なり、英国だけではなく、EU側が延長を求めることもできる。

先に触れたフォンデアライエン委員長の講演での発言の通り、EUは包括的協定の発効手続きを終えるためには、延長が必要との立場だ。

しかし、ジョンソン首相は、1月8日のフォンデアライエン委員長との会談でも、「移行期間は延長しない」方針を伝えている³。英国の「離脱協定法案」には「合同委員会における移行期間延長には同意しない」と明記されている⁴。

20年末では包括的な協定の準備が整わず、「将来関係協定なき移行期間の終了」、事実上の「合意なき離脱」を回避するため、ジョンソン首相が方針を転換し、移行期間は延長されるとの期待がある。

しかし、2つの理由から、現状維持が21年以降も続くという期待は裏切られるだろう。

³ Government UK Press release, “PM meeting with EU Commission President Ursula von der Leyen: 8 January 2020” (<https://www.gov.uk/government/news/pm-meeting-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leven-8-january-2020>)

⁴ “European Union (Withdrawal Agreement) Bill”の 33 Prohibition on extending implementation period 参照 (<https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/016/5801016.pdf>)

第1の理由は、英国政府にとっては、「移行期間」延長は、離脱によって取り戻すはずの「権限の回復」が遅れ、EUに譲歩した構図となり、支持者の期待を裏切ることになることだ。移行期間を延長すれば、一方的にEU法に従う期間が長期化し、欧州司法裁判所の管轄権からの離脱も、第3国と締結したFTAの発効も遅れる。延長する場合には、21年以降の「EU予算」への拠出についても協議しなければならない（表紙図表参照）。総選挙で保守党が下院の過半数を大きく超える議席を確保したことで、19年の「離脱協定」を巡る採決のように、議会によって政府が意思に反する延長に追い込まれることはなくなった。英国政府が成立したばかりの離脱協定法案の延長禁止法案の修正に動くことも想定し辛い。

第2の理由は、「包括的な協定」の発効は難しくとも、移行期間中に発効手続きを終えることのできる範囲で協定をまとめることで「事実上の合意なき離脱」は回避できると思われることだ。フォンデアライエン委員長は、LSEの講演で「単一市場と関税同盟の一体性を維持する解決策のために働く」という点では「妥協できない」と述べている。しかし、「優先順位を付ける必要がある」との発言からは、単一市場と関税同盟の一体性を損なわないのであれば、例えば、「範囲を限定した多くの留保条件を付けた時限的な協定」を発効するなどの妥協はあり得るだろう。

（ 移行期間終了後の英国による税や規制の「ダンピング」を警戒するEU ）

EUは、第3国となった英国が、競争力の強化のため、基準や規制、税の不当な引き下げ（ダンピング）に動くことを警戒している。フォンデアライエン委員長は、LSEでの講演で、英国との新たなパートナーシップについて「関税ゼロ、数量規制ゼロ、ダンピング・ゼロ」と表現している。英国が求める「関税ゼロ、数量規制なし」のFTAを認めるにあたっては、競争条件の公平性を損なう規制緩和や減税に動かないことが条件というのがEUの基本スタンスだ。

将来関係に関する「政治合意」の「経済パートナーシップ」の「競争条件の公平化」の項目は、昨年10月の「離脱協定」の修正時に修正が加えられている。

修正前も後も「開かれた公正な競争を確保する」方針と、「約束の正確な質」と「将来関係の範囲と深さ」がリンクするという主旨や、「適切かつ関連性のあるEU及び国際基準に依拠すべき」、「国内における効果的な実施」と「紛争解決のメカニズムを含める」などの骨格も変わらない。

他方で、修正後は、「地理的近接性」、「経済的相互依存性」を強調し、「経済的なつながり」に見合った質を目指す方針が示されている。

また、修正後の合意では「移行期間の終了時」に、「国家補助、競争政策、社会・雇用、環境、気候変動、関連税制」について「共通の高いレベルの基準を維持すべき」とした上で、個別の領域により踏み込んだ記述が加えられている。「社会・雇用、環境」は「現在の共通の高いレベルの基準を維持すべき」とあり、「国家補助、競争政策」は「貿易と競争の不当な歪曲を防止するため、強固かつ包括的な枠組みを維持すべき」、「税」に関しては「良好なガバナンスと有害な租税慣行の抑制すべき」という内容である。

1月10日から、欧州委員会は27の加盟国の外交官向けに英国との「将来関係協定」の交渉の論点の説明会を開催しており、EU側の「政治合意」の解釈を確認できる⁵。「競争条件の公平化と持続可能性」に関する文書では、社会・雇用、環境については基準の引き下げを認めない（non-lowering）ことも念頭に置いているようだ。

⁵ 本稿執筆時点で「個人データ保護（十分性認定）／金融サービスの協力と同等性評価」、「自由貿易協定（FTA）」、「競争条件の公平化と持続可能性」など12の文書が公開されている
(https://ec.europa.eu/commission/publications_en)

（ 「いいとこどり」望まず、議会の過半数を確保するジョンソン首相の交渉上の立場は強い ）

しかし、EUが、英国から、将来にわたって基準を引き下げないといった「確約」をしなければ、FTAをまとめないというスタンスを取り続けることは難しいだろう。

EUと英国政府との交渉上の力関係は、ジョンソン政権の誕生、特に総選挙で過半数を得た後で変わった。

メイ前首相の立場が弱かったのは、EUへの要望事項に「いいとこどり」の側面があったからだ。メイ前首相がまとめた「政治合意」では、ヒトの移動と金融を含むサービス業では単一市場を離脱する一方、物品では「出来る限り緊密な関係」、「単一関税領域」、医薬品や化学品などでの「規制の一致（アライメント）」を図るなど、出来る限りのアクセスを求めようとしていた。EUは単一市場への部分的な参加といった「いいとこどり」は認めないという強い方針で臨むことができた。

しかし、ジョンソン首相率いる英国は、もはや「いいとこどり」は求めている。修正後の「政治合意」は物品のFTAとサービス分野などでの相互の独立性や国際ルールを重んじる規制・監督協力である。ジョンソン首相は、1月8日のフォンデアライエン委員長との会談で「カナダ型のFTA」の交渉準備があると述べている⁶。移行期間終了後の関係が「カナダ型のFTA」に基づくものであれば、EUと英国の関係は大きく変わるが、「いいとこどり」ではない。

EU加盟国であり、関税同盟、単一市場を形成してきた英国との間で、20年末までに物品のFTAの発効準備も、第3国に認めてきた規制の同等性評価も終わられないはずはない

（ 21年に英国とEUは物品のFTAを基礎とする限定的な協定に基づく関係に移行へ ）

20年末までに締結可能なFTAは、包括的なものではなく、「物品のFTAを基礎とし規制や監督機関の協力に基づく協定」のようなものだろう。「政治合意」がカバーする領域の多くが積み残され、継続協議となる可能性も高い。同等性評価は規制の乖離が生じれば「撤回」となるだろう。

21年以降、英国とEUの相互のアクセスには、現状よりも制限が加わったものになる。新たな制度の導入による多少の混乱はあり得る。多くの課題を積み残すことによる不透明感も続くだろう。離脱の経済や雇用への影響もより明確になるだろう。

（ 現実には英国が「ダンピング」に動く可能性は低い。気候変動対策では英国の先行も ）

たとえ、EUが「ゼロ・ダンピング」の確約が得られなくても、現実には、英国がダンピングに動く可能性は低い。ジョンソン首相は、フォンデアライエン委員長との会談で、「競争条件の公平化」について「労働者の権利、動物福祉、農業、環境などの分野では高い水準を引き続き確保していく」意思も示したとされている。これらの領域では、英国内でもEU離脱による基準引き下げへの懸念が強いからだ。税についても、英国の財政・政治・社会情勢は大規模減税を許す状況にもない⁷。

むしろ、EUと英国の規制は、EUが懸念する英国の「ダンピング」による乖離よりも、英国がより高い水準に進むことで乖離する可能性も十分ある。

EUが最優先課題と位置づける環境分野でも、英国が先行する可能性がある。英国は、今年11月に開催予定の第26回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP26）の議長国だ。すでに、昨年6月に、

⁶ PM meeting with EU Commission President Ursula von der Leyen: 8 January 2020

(<https://www.gov.uk/government/news/pm-meeting-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leven-8-january-2020>)

⁷ 離脱後の英国の成長戦略については「EU離脱後の英国の進路」（ニッセイ基礎研 REPORT | February 2020 | vol.275 に収録予定）もご参照下さい。

EUが掲げる「2050年温暖化ガス排出量実質ゼロ目標」の法制化も終えている。ジョンソン首相は、3月15日にイングランド銀行（BOE）の総裁を退任するカーニー氏をCOP26担当の首相顧問に任命している。COP26での最優先課題を、実質ゼロ目標の達成を促す持続可能な金融システムの構築と資金フローの「グリーン化」と位置づけ、世界最大の金融センターとして議論を主導し、存在感を発揮しようとしている。

新体制のEUは、政策課題の推進にあたって英国が圏外に去った損失を感じる場面が増えるように思う。専門的な人材が集積する英国は、EUや国際的な規制の策定などで重要な役割を果たしてきたからだ。

「グローバルな協力」は、英国とEUの将来関係の政治合意の一項目だ（図表1）。英国が離脱した後、EUが、国際的な舞台で、英国の協力を必要とする場面は増えるだろう。

離脱後の英国との交渉に、過度に硬直的な態度で臨むことは、EUにとって得策ではない。

（お願い）本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものでもありません。