

# 基礎研 レポート

## 迫るブレグジットの移行期間終了 —英EU協議決裂と英国分裂リスクをどう見るか?—

経済研究部 研究理事 伊藤 さゆり  
(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

### 1—はじめに—再浮上する「合意なし」リスクと英国内の対立

今年1月末に欧州連合（EU）を離脱した英国の移行期間終了が3カ月後に迫ってきた（図表1）。移行期間は、EU離脱による激変を緩和し、英国とEUが新たな関係についての協定を協議し、発効手続きを進めるために設けられたものだ。英国は、すでにEU機関の参加資格を失っているが、EUの関税同盟と単一市場に残留しており、EUの法規制とEUが締結している国際協定などが適用されている。

移行期間の終了が迫るに連れて、英国とEUの協議が決裂し、「合意なし」で移行期間が終了するリスクが浮上してきた。移行期間は、今年7月1日以前に英国とEUの合同委員会が承認すれば「1回限り1年ないし2年」延長できた。しかし、6月の段階で英国が延長を見送る方針を通知、EUとの間で離脱協議を加速することで合意した。英国とEUの協議は、3月2～5日の第1ラウンドに始まり、9月7～11日の第8ラウンドの協議を終え、9月28日から10月2日までの第9ラウンドが始まった。ジョンソン首相は、10月15日、16日のEU首脳会議前の合意を目指してきたが、対立点が埋まっていない上に、9月9日に英国が離脱協定の最大の難関であった北アイルランドとアイルランド共和国の国境管理に関する取り決めを反故にする内容を含む「英国国内市場法案（United Kingdom Internal Market Bill）」の制定に動き出したことが、交渉妥結の大きな障害として出現した<sup>1</sup>。ジョンソン政権は、離脱協定に抵触する行為を実行する前に英国議会下院の承認を得る条項を加えることを決めたが、その目的は、英国国内、特に与党保守党内での造反を抑えることにある。9月末を期限に問題個所の削除を求めるEUの要求には答えておらず、大詰めの段階を迎えた協議の行方に影を落としている。

英国とEUの協議は、離脱協定をまとめる段階でも難航し、当初期限の延長などを経て、ぎりぎりで譲歩するパターンが繰り返されてきたが、今回は、英国とEUの双方がコロナ禍という非常時にあ

<sup>1</sup> 欧州委員会のフォンデアライエン委員長は、9月16日の欧州議会における施政方針演説（European Commission (2020)）で、英国との協議は「望み通りには進展せず」、「残された時間はごく僅か」で「合意が時間通り成立する可能性は日々薄れ始めている」と述べた。

り、企業も家計も、政策的な面でも、合意なき移行期間終了に備える余裕は乏しくなっている。

英国国内市場法案は、EUとの関係ばかりでなく、英国政府と自治政府との関係悪化にもつながっている。

以下、離脱後の英国とEUの協議と英国国内市場法案内容を、主な対立点や潜在的リスクという観点から確認した上で、今年末の移行期間終了後に想定される3つのシナリオとその実現可能性、連合王国としての英国の統合に及ぼす影響について考察する。

図表1 英国のEU離脱後の主な出来事と今後のスケジュール

2020年1月31日	英国EU離脱、移行期間入り
2020年3月2日	英国・EU新協定協議開始
2020年6月12日	英国政府、移行期間延長見送りの方針をEUに通知
2020年9月9日	英国政府、国内市場法案を下院に提出
2020年9月7～11日	英国・EU新協定協議第8ラウンド
2020年9月28～10月2日	英国・EU新協定協議第9ラウンド
2020年9月30日	EUによる国内市場法案の離脱協定違反箇所削除要請の期限
2020年10月1～2日	EU特別首脳会議（主題は東地中海情勢、ブレグジットも議題）
2020年10月15～16日	EU首脳会議（合意の目標）
2020年11月中旬	合意の実質的な最終期限？
2020年12月31日	移行期間終了
2021年1月1日	離脱協定発効（目標）

## 2—英EU新協定の協議

### 1 | 将来関係に関する政治合意

離脱後の英国とEUの協議は、離脱協定とともにまとめた「政治合意」が叩き台となっている（図表2）<sup>2</sup>。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にわたる。

経済パートナーシップの内容は「ハードな離脱」と言えるものだ。新協定が発効した場合、関税はゼロ、数量規制はなくても、規制の乖離という非関税障壁が出現する。新たな税関手続きや、規制要件への適合が必要となるため、モノの移動の自由度は移行期間までに比べると大きく低下する。サービス市場のアクセスは、EU加盟期間中や移行期間中のように自由ではなくなり、ヒトの移動にも制限が加わる。

英国経済にとって最大の貿易・投資のパートナーであるEUの単一市場、関税同盟からの離脱は、どのような形をとるにせよマイナスになる。マイナスの度合いは、EUの関税同盟、単一市場へのアクセスの度合いによって変わる。ジョンソン政権が求める経済パートナーシップ協定の場合、規制の

<sup>2</sup> 政治合意の内容及びEUの交渉スタンスについては、Weekly エコノミスト・レター 2020-01-24「[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—](#)」をご参照下さい。

独立性を確保するなど英国が権限を取り戻す度合いが大きい「ハードな離脱」であり、EU市場へのアクセスに関する障壁が高くなる。「合意なし」で、WTOルールに基づく関係に移行する場合に比べれば打撃は抑えられるが、マイナスの影響は決して小さくはない<sup>3</sup>。仮に、移行期間終了とともに新協定に基づく関係に移行しても、経済にはマイナスの影響が加わる点に注意が必要だ。

図表2 英国とEUの将来関係協定の政治合意

冒頭の規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>協力の基礎</li> <li>共通利益の領域</li> </ul>
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"> <li>物品   関税ゼロ、数量規制なし。規制はWTOルール以上</li> <li>サービスと投資   相互の規制の権利尊重</li> <li>金融サービス   独立性尊重、同等性評価</li> <li>デジタル   クロスボーダー・フロー促進</li> <li>資本移動と決済   自由</li> <li>知的財産権   WTO協定以上</li> <li>公共調達   相互利益あればWTO協定以上</li> <li>人の移動   自由移動の原則は適用停止</li> <li>輸送   国際ルール準拠、監督機関協力</li> <li>エネルギー   協力を促進</li> <li>漁業   新漁業協定を発効</li> <li>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</li> <li>競争条件の公平化   将来関係の内容に連動</li> </ul>
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"> <li>犯罪に関する法執行と司法協力</li> <li>外交安全保障、防衛</li> <li>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</li> <li>機密及び国家機密に関する非機密情報</li> </ul>
制度的枠組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>構造</li> <li>ガバナンス</li> <li>例外とセーフガード</li> </ul>
今後のプロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>20年末発効のため速やかに交渉を開始</li> <li>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</li> </ul>

(資料) Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom 2019/C 384 I/02 (政治合意)

## 2 | 残る対立点

9月7～11日の第8ラウンドの協議を終えた時点で、英国とEUの最大の対立点となっているのが競争条件の公平化だ。

EUは、新たな協定には、EU市場へのアクセスに応じた競争条件の公平化を確保する強固な枠組みを組み込む方針であり、その旨は「政治合意」にも明記されている。第8ラウンドの協議終了後、

<sup>3</sup> ジョンソン首相の提案とメイ前首相の合意及びWTOルールによる経済的な影響の試算としては **UK in a changing Europe(2019)**がある。試算によれば、貿易を通じた影響を生産性への効果を加えて調整した場合は、EU加盟を継続した場合に比べて、一人当たり所得はメイ前首相の合意ならマイナス4.9%、ジョンソン首相の提案なら6.4%、WTOルールなら8.1%低下する。

EUのバルニエ首席交渉官は<sup>4</sup>、社会及び雇用面や環境・気候変動について現在共有している基準からの引き下げを行わないことを約束する非退行条項（non-regression clause）で合意できていないことを明らかにした。また、企業への国家補助（補助金）について、英国政府が世界貿易機関（WTO）のルールやその他の国際的な合意に従う方針を示した<sup>5</sup>ことを歓迎しつつ、「政治合意」で確認したレベルとはなお大きな乖離があるとした。

その他、バルニエ首席交渉官は、英国政府の方針が明確でない領域として挙げたのは、信頼に足る水平な紛争解決メカニズム、司法協力と法の執行に関わるセーフガード、運輸とエネルギー分野での競争条件公平化、漁業協定、第3国に対する衛生・植物検疫（SPS）である。

他方、英国は、国家補助のルールの裁量の余地を取り戻すことを、EU離脱によるベネフィットとして重視し、雇用を守り、新規産業を支援するための柔軟性を確保することを望んでいる。EUの国家補助のルールは「欧州委員会が単一市場内での競争を歪曲する補助金を監視する役割を担う独特の法体系」として暗に批判し、移行期間終了後に、より簡素なルールに改める方針である。

### 3—英国国内市場法案

#### 1 | 法案の概要

英国国内市場法案は、移行期間終了後、英国を形成するイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4地域間の財やサービスの取引に障壁を生じさせないためのルールを規定するものだ。歴史的には4地域は別々の王国であり、イングランドが他を吸収・合併し、連合王国を形成するようになった。英国における地方分権は devolution という単一国家と連邦制の中間的な独特の形態をとる<sup>6</sup>。労働党政権下の98年に成立した各地域に分権議会を認める法律の下で、翌99年からそれぞれの地域に議会が設置され、国会の権限の一部が各地域議会に委譲されてきた。北アイルランドへの分権は、ベルファスト合意（1998年）による和平を前提に進められた。

英国の地方分権は、主権を有するウェストミンスターの国会の強大な権限を前提としている点の特徴だ、国会には地域議会の決定を修正し取り下げる権利が残されている。

また、権限の委譲が不均一である点も特徴だ<sup>7</sup>。英国全体の人口の84%を占めるイングランドには地域議会はなく、権限移譲も進んでいない。3地域の議会の権限の範囲も、歴史的な経緯や、独立の機運、イングランドとの関係などからくる違いがある。

英国国内市場法案は、EUとの交渉に関わる離脱協定違反がクローズアップされているが、主旨は移行期間の終了により、EUから取り戻す規制や基準を設定する権限、例えば、食の安全や補助金、農業、漁業、環境規制などについての英国内での分担を規定することにある。法案は、相互承認と無

<sup>4</sup> Statement by Michel Barnier following Round 8 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom, 10 September 2020

([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_1612](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1612))

<sup>5</sup> GOV.UK(2020), 'Government sets out plans for new approach to subsidy control', 9 September 2020

<sup>6</sup> 石見 (2009)の定義による。Bogdanor (2019) は連邦制との違いとして権限移譲の非対称性と、権限を委譲した領域でも国会が主権を保持していることを挙げている(pp.185-189)。

<sup>7</sup> 田中 (2014)、山崎 (2017) などを参照のこと。

差別を原則とする。各地域の自治政府による規制や基準を設定する権限を広く認めると同時に、国内市場の一体性を確保するため他地域の財・サービスは受け入れることを求める。

EUとの協議で焦点となっている国家補助のルールについては、英国の所轄大臣が権限を有することを規定する（第46条、第47条）。

## 2 | 離脱協定との関係

国内市場法案の第5部は、EUと締結した離脱協定のアイルランド議定書の北アイルランドとアイルランド共和国に関する条項の一部を英国政府が一方的に変更できる内容が盛り込まれている。

EU離脱により英国とEUの唯一の陸続きの境界となるアイルランド国境付近に物理的な境界の設置をいかに回避するかは、離脱協定の交渉の優先課題の1つであり、最後まで残された課題だった。北アイルランドでは、ベルファスト合意まで30年にわたる英国への帰属の継続を望む「ユニオニスト」とアイルランド共和国との統一を望む「ナショナリスト」のテロと暴力の応酬により、3500人余りの犠牲が出ている。英国とEUは、和平を守るために、国境近辺への物理的な境界の設置は回避すべきという点では速やかに一致したが、英国にとっては「EUの単一市場、関税同盟からの離脱」と「英国の一体性の確保」のどちらかを犠牲にする選択を迫られることになった。

最終的には、(1)北アイルランドは、英国の関税区域として英国の関税率、FTAが適用されるが、EUの単一市場の一体性を守るため、一部の規制と調和を図る、規制には付加価値税率、物品税、製品要求事項、衛生・植物検疫（SPS）、農産物生産・販売ルールのほか、国家補助が含まれる、(2)北アイルランドに流入する物品にEUの関税率を適用し、EU圏内に流入せず、北アイルランドに留まる場合は差額分を払い戻す、(3)税関の検査はアイルランド島内では行わず、検査は英国当局が実施することを決めた。新たな方式は、新協定での代替策の合意がなければ、移行期間終了とともに始動する。継続の是非は、移行期間終了から4年後、その後も4年毎に北アイルランド議会が単純過半数で決定し、議会が継続を拒否した場合、2年後には停止し、英国とEUの合同委員会が対案を提案する（図表3）。

この枠組みは、ジョンソン首相が就任後、メイ前政権がEUと合意した「英国全土が関税同盟に残る」というバックストップ（移行期間終了時に将来関係協定が発効しない場合の安全柵）に置き換える形で離脱協定に盛り込まれた。メイ前首相は、「英国の一体性」を優先し、「関税同盟からの離脱」を断念しようとした<sup>8</sup>。ジョンソン首相の修正は、アイルランド海上に事実上の境界を設けるもので、「英国の一体性」を部分的に放棄することを選んだはずだった。

しかし、英国国内市場法案では、(1)北アイルランドと英国の財の移動に新たな検査は導入しない（第41条）、(2)通商協定で代替的な枠組みで合意できない場合、英国の所轄大臣が物品の移動に関するルールの改変や適用しない権利を有する（第42条）、(3)英国の所轄大臣が、北アイルランドに対するEUの国家補助ルールの適用に関する合意を適用しない、ないし、修正する権利を有する（第43条）とした。

<sup>8</sup> メイ政権は、17年6月の総選挙で過半数を割り込んだことで、アイルランドの地域政党DUPの政権協力を受けることになり、DUPが、北アイルランドは英国の他の地域と同じ条件で離脱しなければならないと主張していたことが影響した。

国内市場法案の第 45 条では、42 条、43 条の規定が、国際法や英国内法に違反ないし非適合の場合でも、効力を有すると規定する。発行済みの国際法である離脱協定への違反を認めていることが、与党・保守党からも批判を浴びた。

図表 3 離脱協定・アイルランド議定書の国境付近での物理的な境界設置を回避する取り決めの概要

	具体策
規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>北アイルランドは単一市場の一部規制と調和</li> <li>物品、衛生・植物検疫（S P S）、農産物、付加価値税（V A T）、物品税、国家援助規則に従う</li> </ul>
関税区域	<ul style="list-style-type: none"> <li>北アイルランドは英国の関税区域（英国の関税率、英国の F T A が適用）</li> <li>北アイルランドに流入する物品の関税率は「E U 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 E U 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 = E U の関税率</li> </ul>
税関検査	<ul style="list-style-type: none"> <li>アイルランド島内で行わない</li> <li>北アイルランドに流入する物品に E U の関税率を適用、差額分を払い戻す</li> <li>すべての検査は英国当局が実施、関税の E U への送金は行わない</li> </ul>
枠組みの継続	<ul style="list-style-type: none"> <li>新たな枠組みは移行期間終了時に導入</li> <li>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議長が単純過半数で決定</li> <li>（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</li> <li>議会議長が継続を拒否した場合、2 年後に適用停止。英国と E U からなる「合同委員会」が対案を提案</li> </ul>

（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 2019/C 384 I/01

### 3 | 潜在的なリスク

#### (1) 国際法への違反

欧州委員会は、法案公表翌日の 9 月 10 日の英 E U 合同委員会の特別会合後、声明を公表し、法案が採択された場合、離脱協定と国際法への重大な違反になるとの認識を示した<sup>9</sup>。同法案は、離脱協定のアイルランド議定書の通関手続きに関する第 5 条の第 3 項、第 4 項、国家補助に関する第 10 条、離脱協定本文の協定の実施方法に関する第 4 条さらに、協定の目的の達成を危うくすることから、第 5 条の信義誠実原則への違反も指摘しており、E U は、9 月末までに該当箇所が削除されなければ、法的措置を採る構えだ。

英国が、国際法違反となる条項を盛り込んだ真の狙いは定かではない。瀬戸際戦術を好むジョンソン首相が、E U に新たな協定の合意に圧力をかけるとともに、国内の離脱支持者に E U に対する強硬姿勢をアピールしているとの見方がある。離脱協定に盛り込んだアイルランドの国境管理に関わる合

<sup>9</sup> European Commission (2020) 'Statement by the European Commission following the extraordinary meeting of the EU-UK Joint Committee' 10 September 2020

意が、離脱協定で合意した段階では、英国の一体性に及ぼす影響を十分に理解しておらず、移行期間終了間近になって、英国政府の権限を縛るリスクに気付き、修正に動いたとの疑念も拭えない。ジョンソン首相は、公約であるEU離脱の早期実現と主権の回復のために、「バックストップ」を置き換えることと、修正離脱協定での合意を優先し、後から修正に動くことを既定路線として考えていたかもしれない。

## (2) 北アイルランドにおける対立の先鋭化

アイルランド議定書は、英国の離脱を、アイルランド紛争の再燃の引き金としないために必要とされたものであり、国内市場法案に基づいて英国政府が一方的な行動に動けば、ナショナリストが反発し、北アイルランドにおける対立の先鋭化を招くおそれがある。

英国のEU離脱及び英国国内市場法案が、ベルファスト合意によるアイルランド和平を侵害するリスクについては、米国の民主党も懸念を抱いている。民主党の大統領候補バイデン氏は9月16日にツイッターに「北あらゆる米英の通商協定はアイルランド和平を尊重することが条件になる」とのコメントを投稿し、英国政府の動きを牽制している<sup>10</sup>。

なお、ベルファスト合意では、北アイルランドとアイルランド共和国の双方で、平和的な解決手段で民意が示された場合、アイルランドの統一を認める。平和的な手段でアイルランド統一が実現した場合、東西ドイツの統一時と同じように、北アイルランドがEUの一部となることは、アイルランド共和国政府、英国議会下院、EUがそれぞれ認めている<sup>11</sup>。

次節で見る通り、英国からの独立によるEUの加盟の機運はスコットランドで高まっているが、法的、あるいは国際的な合意では、北アイルランドの方が、スコットランドよりもEU再加盟に近い位置にいることになる。

## (3) 自治政府の不満の増大

国内市場法案は、EUと締結した離脱協定への違反という側面だけでなく、英国内では、英国政府と地方政府との権限の分担に及ぼす影響も論点となっている。英国のEU離脱は、イングランドの意思という側面が強く、スコットランド、北アイルランドは残留を支持した。EU離脱は、アイルランドの和平だけでなく、英国の連合王国としての一体性を脅かすおそれは多くの論者が指摘するところだ<sup>12</sup>。

英国政府は、国内市場法案は、歴史的にも大きな地方分権の強化と位置付けているが、スコットランド、ウェールズの自治政府は英国政府による権限集中化の動きであり、地方分権の流れに逆行すると反発している。両地域には、相互承認と無差別を英国内市場の一体性を確保するためのルールとする場合、圧倒的な規模のイングランドの規制が支配的になることを警戒する<sup>13</sup>。移行期間終了後、英国

<sup>10</sup> <https://twitter.com/joebiden/status/1306334039557586944>

<sup>11</sup> Bogdanor (2019) pp.236-237

<sup>12</sup> 例えば、Bogdanor (2019)、「インタビュー 英国、解体の足音 ケンブリッジ大学名誉教授 デイビッド・レイノルズさん」朝日新聞 2020年1月18日、「英国に分裂の不安再び 首相、強硬離脱のツケ重く Financial Times 英ポリティカル・コメンテーター ロバート・シュリムズリー」日本経済新聞 2020年7月29日朝刊など

<sup>13</sup> Cygan, Adam (2020)

政府が行う通商交渉が地域経済に不利益をもたらすリスクや、奪還した漁業権をイングランドに有利に配分するのではないかといった英国政府への不信感もある。EU予算を通じた補助金は、農業や低所得地域が対象となるため、イングランド以外の地域に厚めに配分されてきたため、英国政府が権限を取り戻すことによる不利益への潜在的な懸念がある。国家補助の権限も、英国政府が裁量を通じて地域経済へのコントロールを強めると懸念する<sup>14</sup>。しかも、国内市場法案には地域を権限の縮小や不利益から保護するメカニズムは十分に盛り込まれていない。

スコットランドとウェールズは国内市場法案への反対という点では一致しているが、両地域のトーンには違いがある。ウェールズは、イングランドと制度的な差異が少なく、独立機運も高くはないため、これまでの権限移譲の範囲も限定されてきた。国民投票では52.5%が離脱を支持し、EU離脱で取り戻した権限を、地方分権の強化につなげることに関心がある<sup>15</sup>。

分離独立の機運が高いスコットランドは最も自治が進んでおり、2014年9月には独立の是非を問う住民投票を実施、2016年のEU離脱の国民投票では62%と明確な過半数が残留を支持した。2014年の住民投票が、55.3%が独立反対という結果に終わったのは、キャメロン首相（当時、保守党）、クレグ副首相（同、自由民主党）、ミリバンド労働党党首（当時）が、残留を選択した場合の一層の権限移譲を約束したこととともに、独立反対がEU加盟国としての立場を確実にするという訴えが響いたとされる。こうした経緯もあり、EU離脱という選択、さらに離脱が「ハードな離脱」となり、「合意なし」にすんなりかねないことへの不満は強い。

英国議会下院では、スコットランド議会第1党のスコットランド民族党（SNP）は、最大野党労働党に次ぐ議席を有しており、離脱関連法案にも一貫して反対票を投じてきた。しかし、離脱を止めることも、次善の策として北アイルランドのような特区的な位置づけでEUの単一市場に残留することも認められなかった。SNPは、国内市場法案にも、他の野党とともに反対票を投じているが、下院の過半数を握る与党保守党内での大量造反がでない限り、阻止はできない<sup>16</sup>。

地域議会の影響力も限定的だ。英国では、地域議会に与えられた機能・権限（devolved matters）に関する法を制定する場合、国会は「Sewel Convention」という慣習で、地域議会の同意を得ることになっているが、自治政府に拒否権はなく、法制定を阻止する拘束力はない。ジョンソン政権は、EU離脱を非常時であり、平時の慣習に従う必要はないとの立場をとる。

苛立ちを募らせるスコットランド自治政府のスタージョン首相は、21年5月6日に予定されるスコットランド議会選挙を、英国からの独立の是非を問う住民投票の再実施を公約に戦う構えを鮮明にする。スコットランドでも、英国との連合を重視するユニオニストは、分断を深める独立の動きへの批判を強める。それでも、世論調査を見る限り、SNPの支持率は過半数を超えており、次回総選挙で圧勝の見通しである。独立の是非を問う住民投票についても、EU離脱後は独立支持が不支持を上回るなど<sup>17</sup>、SNPの主張は一定の支持を得ている。

<sup>14</sup> Wincott, Daniel (2020)

<sup>15</sup> Bogdanor (2019) p.217

<sup>16</sup> 上院の795議席のうち、保守党の議席は255で、過半数に達しておらず、国内市場法案は下院を通過した後、上院で修正が加えられ、下院に返付される見通しである。両院の意思が対立する場合、意見が一致するまで両院を往復する可能性があるが、最終的には下院の優越が適用される。英国の議会制度については濱野（2019）参照。

<sup>17</sup> 例えば、Survation Political Pollの20年9月2～9日実施分ではSNPの支持率は52.6%、独立支持が53.4%を占め

スコットランド議会選挙でSNPが過半数の支持を得ても<sup>18</sup>、英国からの独立からEU加盟には幾つものハードルがあり、それらをクリアすることは容易ではない。まず、ジョンソン政権は、2014年のように法的拘束力のある住民投票を認めることはないだろう。独立が認められたとしても、イングランドとの国境の管理、財政、通貨に関する問題を整理する必要がある<sup>19</sup>。さらにEU加盟を実現するには、すべてのEU加盟国の賛成を得る必要があり、スペインなど分離独立問題を抱える国は難色を示すだろう。スコットランドの独立は、現実には英国のEU離脱以上の痛みを伴う。

スコットランド議会選挙の結果は独立に直結しないとしても、連合王国内の分断がよりはっきりと浮かび上がることになり、英国政府は真剣な対処を迫られるだろう。

#### 4—21年初からの英国とEUの関係-3つのシナリオ

21年初からの英国とEUの関係は、合意の有無やタイミングによって、(1) 新たな協定に基づく関係、(2) 移行期間延長による現状維持、(3) 合意なし(WTOルールに基づく関係) という3つのシナリオが考えられる。

##### 1 | 新たな協定に基づく関係

英国とEUの合意が成立するシナリオである。先行き不透明感は強まっているが、現時点でも双方が目指しているのは協定の締結であり、3つのシナリオのうち**最も可能性が高い**。地理的に隣接し、単一市場を構成していたことによる相互の結びつきは強いため、協議が決裂し、関係修復の足掛かりすら掴めなくなる状態に陥り、経済的なダメージを被ることを回避すると考えられる。

但し、21年初の発効を目指す場合、協定がカバーする内容は、政治合意(3ページ、図表2)よりも狭い可能性がある。EUでは、関税、通商政策、競争政策以外の領域は、加盟国が権限を有するため、幅広い協定の場合は「混合協定」として、欧州議会だけでなく、加盟国議会での批准手続きが必要になる。英国とEUの合意は、11月中旬までずれこむ可能性も高い。すべての加盟国の議会での批准は困難なため、21年初の段階では、欧州議会による承認手続きのみで発効できるよう、EUの権限に狭めた暫定発効を目指すことが考えられる。

物品貿易の関税ゼロ、数量規制なしの貿易協定のほか、(導入期間付きの) 漁業協定、EUによる金融サービスの同等性評価や、英国の個人データの保護への十分性認定などはカバーされるだろう。新たな関税制度の導入に伴う混乱回避のための協力なども含まれる可能性がある<sup>20</sup>。

新たな協定に基づく関係に切り変わる円滑な移行の場合でも、EUとのモノの移動やサービス市場

---

る。(いずれも未決定と回答拒否を除いた回答に占める割合)

<sup>18</sup> SNPは11年のスコットランド議会選挙では129議席中過半数を超える69議席を獲得し、16年は引き続き第1党となったものの、63に議席を減らし過半数を割り込んだ。

<sup>19</sup> スコットランドは、「バーネット・フォーミュラ」という算定方式による包括交付金を英国から受け取っている。同方式はスコットランドに有利とされ、ウェールズが不満を持っているほか(田中(2014))、考案者とされるジョン・バーネット自身がイングランドの北部に不利な制度として働くことを認めている(Bogdanor(2019) p.228)。14年のスコットランドの住民投票時の財政、通貨、EU加盟を巡るスコットランド自治政府と英国の見解の相違についてはニッセイ基礎研レター2014-09-10「[スコットランドの住民投票 独立賛成多数の場合どうなるのか?](#)」をご参照下さい。

<sup>20</sup> Lowe(2020)

へのアクセスの自由度は低下し、企業や家計は、様々な場面でEUからの離脱を実感することになる。

## 2 | 移行期間延長による現状維持

本稿冒頭で触れた通り、離脱協定上の正規の手続きによる移行期間の延長の期限は過ぎており、**1年ないし2年といった長期の移行期間延長の可能性は消滅**している。新型コロナ対応に追われる状況でのEU離脱によるビジネス環境の変化は望ましくなく、経済合理性から考えれば、移行期間を延長し離脱の痛みを先送りする方が適切な判断だっただろう。しかし、16年の国民投票で、ヒトの移動、規制、予算に関わる権限の奪還を掲げて勝利し、昨年12月の総選挙でその実行を託されたジョンソン首相にとっては、政治的には不可能な選択だった。移行期間中は、EUの法規制やEUの国際協定を一方向的に受け入れなければならない。離脱協定では、移行期間延長の場合、英国とEUによる合同委員会で決定した金額をEU予算に拠出する規定もある。離脱協定に基づく移行期間の延長は権限の奪還の遅れを意味するからだ。

しかし、「**実質的な移行期間延長**」が、新たな協定発効までの「導入期間」といった名目で**限定的に合意する可能性はある**だろう。また、移行期間の終了に、協定の発効を間に合わせるために、協定の内容を絞り込むことが想定されるため、**当初の合意がカバーしていないが、重要な分野に限定して、部分的な移行期間を設ける可能性も**考えられよう。

いずれにせよ、「実質的な」移行期間の延長は、(1)の協定の合意を前提とするものであり、(1)と(2)を組み合わせも考えられよう。

## 3 | 合意なし(WTOルールに基づく関係)

協議が決裂し、21年初からの英国とEUが協定のないWTOルールに基づく関係になる**リスクは高まっている**。本稿執筆時点で、国内市場法案のアイルランドの国境管理関連の条項の削除に至っていない。相互の信頼関係は乏しいと言わざるを得ない。協議の最大の対立点とされる国家補助についても、英国政府が、EU離脱で遠心力が働きやすくなる連合王国の求心力を高める手段として活用する思惑は変わらないだろう。EUは、コロナ以前から、英国のEU離脱や、米国の自国第一主義への傾斜、国家資本主義・中国の大国化などを背景に、単一市場の保護、競争条件の公平化への意欲を高めていたが、コロナ禍によって一段とその傾向を強めており、競争条件の公平性の領域では妥協の余地は乏しい。

「合意なし」のリスクは高まっているものの**可能性は低い**。理由は(1)の協定に基づく関係に移行する可能性が高い理由の裏返しであり、協議が決裂すれば、短期的な移行期の混乱に留まらず、関係修復の足掛かりを掴むことが難しくなり、長期にわたる関係悪化につながるおそれがあるからだ。コロナ禍によって国際秩序の変化も加速しようとしており、英国とEUの関係悪化は競合国を利するだけという判断も働くだろう。

合意なしは、アイルランド紛争再燃リスクや、自治政府の英国政府に対する不満を増幅するリスクを高めることにもなる。

## 5—おわりに

保守党政権は、EU離脱は、保護主義への傾斜ではなく、欧州の境界を超えて世界に開がる「グローバル・ブリテン」を目指す<sup>21</sup>ことも強調してきたが、EU離脱までの混乱に続く、国内市場法案を巡る英国とEU間の不協和音は「グローバル・ブリテン」の基礎となる信頼の向上にはつながっていない。

英国内では、EUという枠組みが支えとなってきたアイルランドの和平や連合王国・英国への圧力は強まっている。連合国内でも判断が分かれたEU離脱で取り戻した権限を、英国内でどのように配分するのかは、本来最も重要な問題であるはずだが、英国政府が一方的に決定し、自治政府の関与が限られている。国民投票による偶発的な離脱の選択を誘導し、EU離脱を巡る世論の分断を深め、強硬離脱という道を選んだジョンソン政権の信頼の欠如、政治手法への不信感は膨らむばかりだ。

EUは、英国の離脱が、加盟国の離脱ドミノによる分裂を引き起こさないようEUの求心力を高める必要があるが、英国政府にとっても、連合王国の分裂リスクのコントロールが課題となる。

コロナ禍で英国、EUともに経済・財政事情は厳しさを増している。ジョンソン首相の強硬な政権運営が加わって、混乱に拍車をかけるリスクが気掛かりだ。

### <参考文献>

- 石見豊 (2009) 「イギリスにおける地方分権の概念」 國士舘大學政経論叢第3号 (平成21年9月号)
- 田中嘉彦 (2014) 「イギリス—非対称的な権限移譲—」 国立国会図書館調査及び立法考査局総合調査資料2013-3『21世紀の地方分権：道州制の議論に向けて』2014年3月
- 濱野雄太 (2019) 「イギリスの議会制度」 国立国会図書館『調査と情報』No.1056
- 山崎幹根 (2017) 「連合王国の統治機構—特異な主権概念と不均一な権限移譲」 立命館言語文化研究28巻4号2017年3月
- Balmain et al. (2020) 'The Internal Market Bill, the EU Withdrawal Agreement and the risk of no deal on the EU-UK future relationship' White & Case LLP, 17 SEP 2020
- Bogdanor, Vernon (2019) 'Brexit and Devolution: The Future of the United Kingdom' *"Beyond Brexit Britain's Unprotected Constitution"* I.B.TAURIS
- Cygan, Adam (2020) 'The UK Internal Market Bill: The first step to taking back Control' UK in a Changing Europe Commentary, 10 Sep 2020
- UK in a changing Europe (2019) 'The economic impact of Boris Johnson's Brexit proposals' 13 October 2019
- UK in a changing Europe (2020) 'What would no deal mean?' 13 October 2019

<sup>21</sup> 英国がEUに離脱意思を通知した17年3月29日の英国下院におけるメイ首相の演説の一文。

- Lilly, Alice et al.(2020) ‘The Cost of Covid-19 the Impact of Coronavirous on the UK’s public finance’ Whitehall Monitor 2020 Snapshot, September 2020
- Lowe, Sam (2020) ‘Five reasons why a basic EU-UK trade deal is better than nothing’ Centre for European Reform Insight , 18 August 2020
- Wincott, Daniel (2020) ‘The UK Internal Market Bill: risks and challenges’ UK in a Changing Europe Commentary, 14 Sep 2020

---

(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はありません。