

ブレグジットの現状整理と展望

「ソフト・ブレグジット」に舵を切るメイ政権

欧米調査部上席主任エコノミスト

吉田健一郎

03-3591-1265

kenichiro.yoshida@mizuho-ri.co.jp

- メイ政権は英・EU間の将来関係に関する新たな政府方針に閣僚合意した。これを受けて、離脱派の主要閣僚である、デイビスEU離脱相とジョンソン外相が相次いで辞任を発表した。
- 閣僚合意のポイントは、「財に関する自由貿易地域」を英政府とEUが設立し、「農産物を含めた全ての財の共通ルールブック」に基づき通商取引を行うことを提案した点だろう。
- 英国が財に関するEU法を受容する姿勢を示したことにより、「ソフト・ボーダー・シナリオ」が実現する可能性は高まった。今回の件で、メイ首相が更迭される可能性は低い。

1. 「ソフト・ブレグジット」に舵を切るメイ政権

(1) チェッカーズ合意の内容

英国の欧州連合（EU）離脱（ブレグジット）を巡る閣内対立により、離脱派の主要閣僚であるデイビッド・デイビスEU離脱相と、ボリス・ジョンソン外相が相次いで辞任を発表した。EU離脱派の主要閣僚の辞任は、テリーザ・メイ首相が「ソフト・ブレグジット（穏健な離脱）」¹へ方針転換したことへの抗議と捉えられている。

7月6日に首相の公式別荘であるチェッカーズで行われた閣僚会合で、メイ政権は英・EU間の将来関係に関する英政府としての方針に合意した（以下チェッカーズ合意、次頁図表1）。メイ政権は、チェッカーズ合意により、①財市場への摩擦の無い相互アクセスによるサプライチェーンの維持、②アイルランド島の国境問題の解決、③独立した通商政策の回復、④柔軟なサービス市場、⑤欧州司法裁判所の管轄からの離脱などが可能になると述べている。

チェッカーズ合意の内容をみると、「財に関する自由貿易地域（free trade area for goods）」を英政府とEUが設立し、その中で「農産物を含めた全ての財の共通ルールブック（common rulebook for all goods including agri-food）」に基づき通商取引を行うことを提案した点がポイントになるだろう。

自由貿易地域について、メイ首相は2017年1月に行った方針演説の中で、EUの単一市場や関税同盟から離脱し、大胆で野心的な自由貿易協定（FTA）をEUと締結する方針を示している。チェッカーズ合意は、このFTA締結を念頭に置いたものである。

自由貿易地域は、経済統合の一形態と捉えられるが、関税同盟や単一市場よりも統合の度合いは緩やかだ²。自由貿易地域では、構成国間の関税や非関税障壁など財移動に関する摩擦が撤廃される。他方で、関税同盟では、上記に加えて対関税政策の共通化が図られる。更に次の段階として共同市場があり、ここでは財以外の資本や労働といった生産要素の移動制限が撤廃される。EU単一市場はこ

の共同市場に当たる。

チェッカーズ合意の中でメイ政権のこれまでの方針と異なるのは、自由貿易地域内では「農業品を含む全ての財に共通のルールブック」が適用され、「財に関するEU法との現時点での調和を約すること」を前提とした点である。ルールブックの内容として、原産地規則（ROO）や衛生植物検疫措置（SPS）、貿易の技術的障害（TBT）といった通商上の広範な規制調和を含むとすれば、主権回復を目指してきた英政府としては、大きな譲歩になる。

さらに、メイ政権は国境での通関手続きの簡素化に向け「促進された通関手続き（Facilitated Customs Arrangement）」の導入を提案した。前述の通り、関税同盟とは異なり、自由貿易地域は構成国間で対外関税率を揃える必要は無いため、EUに輸出される財と英国に輸出される財では、関税率が異なり得る。英政府は、第三国から英国経由でEUに向かう財について、英国境でEUのために英政府が関税を徴収し、その代わりに英・EU国境では通関手続きを出来る限り簡素化することを想定している。同時に手続きの複雑さを解消するために、メイ政権は、IT技術を駆使した新たな通関設備を構築することも考えており、結果的に英・EU国境は、「あたかも統合された関税地域のように（as if a combined customs territory）」なることを目指すとした。ただ、あくまでも「あたかも」であり、厳密には通関は無くならない。

他方で、サービスについては、自由貿易地域には含まれない旨が明記された。例えば金融サービスについては、単一パスポート制度は維持しないことになった。但し、統合された市場の便益を維持し、金融安定を守るための措置を講じることが明記された。

図表1 チェッカーズ合意のポイント

財に関する自由貿易地域 (free trade area for goods) の設置	
英国とEUによる財の自由貿易地域を設立し、国境での摩擦を避け、アイルランド島の国境問題についても約束(物理国境を設置しないこと)を果たす	
農業品を含む全ての財に関する共通のルールブック (common rulebook for all goods including agri-food) を作る。英国は財に関するEU法との現時点での調和を約する	
サービスについては、異なる取り決めを行い、現状と同じ相互アクセスとはならないことを認識する。金融サービスは、パスポート制度と同様の物は作らないが、統合された市場の利益を維持し、金融安定を守るための措置を講じる	
促進された通関手続き (Facilitated Customs Arrangement) について	
英国とEUは、協働のうえ、新たな通関アレンジ促進策を段階的に導入する	
最終的には、英・EU間の通関手続きの必要性を取り除き、あたかも統合された関税地域のように (as if a combined customs territory) 運営する	
紛争処理について	
英国とEUは、英・EU合意の一貫した解釈と適用のために、共同で制度的な枠組みを作る	
紛争調停について、英国は英法廷、EUはEU法廷で行われるが、英国は引き続きEUの共通ルールブックを適用する分野ではEU判例を考慮 (with due regard paid) する	
その他	
人の自由移動は終了するが、旅行・就業・就学するための「移動枠組み (mobility framework)」を作る	
EU予算への支払いは停止する(但し、科学技術の分野など共同行動による適切な貢献は除く)	
離脱協定が破たんする「ノー・ディール」となった場合の準備も行う	

(資料)英政府発表より、みずほ総合研究所作成

（２）離脱派閣僚が辞職した理由

辞任したデイビスEU離脱相をはじめとする一部のEU懐疑派議員は、今回の英政府提案が機能すると考えていない。彼らは、チェッカーズ合意はそのままではEU側に受け入れられず、さらなるEUへの譲歩を強いられ、最終的に英政府はEU法に完全に従うだけの「植民地国家と化す（ジョンソン前外相）」と見做している。

まず、「自由貿易地域」の構想について、デイビス前EU離脱相は、メイ首相に宛てた辞任を知らせる書簡の中で、「現在の政策の方向性は、EUの関税同盟や単一市場から離脱するという保守党の公約実現を日増しに困難なものにしている」と述べている。デイビス前EU離脱相は、今後、さらに英政府が妥協を強いられ、最終的に英国がEU関税同盟又は単一市場への残留を余儀なくされるかもしれないと考えている³（後述の「ノー・ボーダー・シナリオ」）。

チェッカーズ合意で示された「共通ルールブック」についても、デイビス前EU離脱相は、「広範な経済の支配権をEUに明け渡すこととなり、真の意味で法の支配を取り戻すことは出来ないだろう」と述べている。チェッカーズ合意では、英議会が共通ルールを法制化する権限を持つとしているものの、それも「幻想に過ぎない」と同氏は述べ、事実上、EU法に従うだけのルール・テイカーになってしまうと見做している。

離脱派閣僚が辞職に踏み切ったもう一つの理由として、メイ首相が「ソフトな離脱を目指す」という自身の立場を鮮明にした点が挙げられよう。これまで首相は、どちらかというところ閣内の離脱派と残留派の調停に徹し、自らの立場を鮮明にして来なかった。しかし今回メイ首相は、保守党員にあてた書簡の中で、「連帯責任 (collective responsibility) ⁴」に言及、今後、チェッカーズ合意に逆らう発言は許容しない旨を宣言している。デイビス前EU離脱相やジョンソン前外相は、メイ首相が腹を決め、「ソフト・ブレグジット支持」の姿勢を明確に示す中、辞任せざるを得なかった。他方で、マイケル・ゴープ環境相など、メイ政権の方針転換に一定の理解を示す離脱派閣僚は閣内に残った。

2. ブレグジット交渉の今後の注目点

（１）英国とEUの新協定の「最終形」

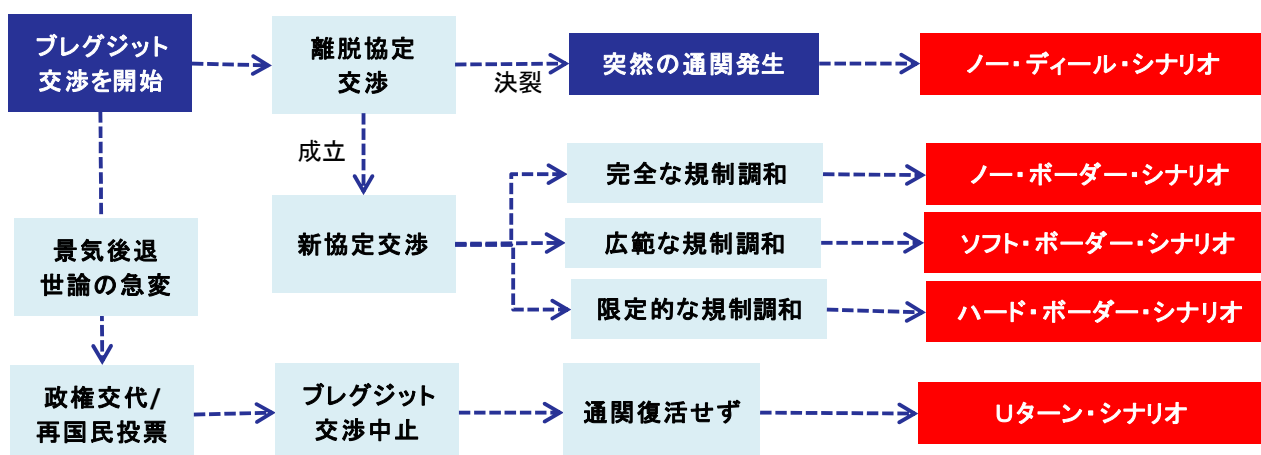
今後の注目は大きく二点ある。第一は、英・EU間の新協定が最終的にどのような形になるか、ということである。第二は、メイ政権が崩壊するなどして、ブレグジット交渉が遅れたり、最悪の場合破綻となる可能性が高まったのではないかと、という点である。

吉田（2018）は、英国とEUの通商関係の最終形について、「英・EU間に通関手続きが発生するのか」という点を切り口とした5つのシナリオと、そこに至る経路を分析している（次頁図表2）。離脱協定が無事に締結されるのかという点と、通商交渉における規制緩和の度合いがシナリオの分岐点となっている。

今回、英国が財に関するEU法を受容する姿勢を示したことにより、「ソフト・ボーダー・シナリオ」が実現する可能性が高まったと言えるだろう。現状を勘案して、5つのシナリオを再考すると、次頁図表3となる。「ソフト・ボーダー・シナリオ」に大きな変更は加えていないが、「ノー・ボーダー・シナリオ」はより明示的に関税同盟に残るシナリオに変えている。

EUのミッシェル・バルニエ首席交渉官は、チェッカーズ合意を受けてツイッターでコメントし、「英国提案がEUの交渉ガイドラインに即して、現実的で機能するものか評価する」と述べている。チェッカーズ合意はより詳細な白書として7月12日中にも公表される予定である。EU側はそれを精査の上、7月16日から始まる次回交渉に臨むこととなる。

図表2 ブレグジットのシナリオ・ツリー



(資料)みずほ総合研究所作成

図表3 ブレグジットの5つのシナリオ

シナリオ	発生可能性	今回のシナリオ(赤字が修正点)	これまで(2018年1月時点)のシナリオ
ノー・ディール・シナリオ	低	英政府とEUの離脱協定合意草案が、 野党と保守党離脱派議員の造反にあい 否決される。結果的に2019年3月末までに離脱協定合意は間に合わず、突然EU法が英国から失効し、ビジネスは大混乱	英政府とEUの離脱協定合意草案が、DUP又は保守党の造反にあい否決される。結果的に2019年3月末までに離脱協定合意は間に合わず、突然EU法が英国から失効し、ビジネスは大混乱
ノー・ボーダー・シナリオ	中	FTA交渉において、 英国の「自由貿易地域」提案を不十分とするEU側の意向や 、共同報告書における「アイルランドにハード・ボーダーは作らない」という英政府の約束に拘束される形で、 英政府は関税同盟残留に方針転換する。結果として通関はなくなることに	FTA交渉において、英国内のEU残留派の強い意向や、共同報告書における「アイルランドにハード・ボーダーは作らない」という英政府の約束に拘束される形で、英政府は将来にわたり、規制を完全にEUと調和させる。結果的にほぼ関税同盟残留と同じ形に
ソフト・ボーダー・シナリオ	高	FTA交渉において、英国とEUは広範な規制調和を達成する。英・EU間の通関手続きについては、 完全には無くないが、高度な規制調和の下、極限まで簡素化・自動化が図られる。ほぼ通関手続きが無くなるため、アイルランド共和国も最終的には承諾	FTA交渉において、英国とEUは広範な規制調和を達成する。英・EU間の通関手続きについては、完全には無くないが、高度な規制調和の下、極限まで簡素化・自動化が図られる。アイルランド共和国はハード・ボーダーは残っていると反発するが、ほぼ無くなるため最終的には承諾
ハード・ボーダー・シナリオ	低	FTA交渉において、英国とEUは規制調和を達成するが、その範囲は限定的なものに止まる。英・EU国境における通関手続きは自動化等による手続きの迅速化が進められるが、通関手続きは英・EU国境で行われる。アイルランド共和国と北アイルランドの国境については、「経済特区」の設立などを通じて、特区内の財やサービスのやり取りについては自由化	同左
Uターン・シナリオ	低	ブレグジットの影響を受けたインフレや投資低迷等により英景気が後退し、ブレグジット反対の世論が急上昇。 メイ首相は、ブレグジット交渉の可否を問う再国民投票の実施を表明。否決が採用された為、メイ首相は辞任、総選挙へ。選挙では労働党が勝利し、コービン党首はEU離脱を問う再国民投票の実施を表明。今度は残留が選択されブレグジット撤回へ	ブレグジットの影響を受けたインフレや投資低迷等により英景気が後退し、ブレグジット反対の世論が急上昇。保守党議員がメイ首相に見切りをつけて不信任案を提出。残留派保守党議員が首相になり、再国民投票の実施を表明。今度は残留が選択されブレグジット撤回へ

(資料)みずほ総合研究所作成

焦点は、「財のみの自由貿易地域」の設立と「財に関する共通ルールブック」をEUがどのように解釈し、どの程度許容するかであろう。EUは、2017年4月に採択した交渉ガイドラインにおいて、EU単一市場における「ヒト・モノ・カネ・サービス」の4つの自由移動は不可分であり、英国の「良い所取り」は許さないという姿勢を示している。

EUが、今回の英政府提案がこの大原則を曲げるものと捉えれば、英国提案が実現する可能性は低くなるだろう。スコットランド民族党のニコラ・スタージョン党首は、チェッカーズ合意を前向きに評価しつつも、「合意はEUの4つの自由移動を分断し、「良い所取り」をしようとする意図があるように見え、EUが受容するかどうかは疑問」とツイートしている。但し、EUがガイドラインで禁じている「単一市場における良い所取り」と、英国が提案するFTA締結を通じた自由貿易地域の設立は異なるもので、EUも英国とFTAを結ぶという点は、了承している。

他方で、英国が提案した「促進された通関手続き」により、英国で消費される財と、英国を經由してEUへ向かう財を峻別することは事実上困難で、現実的で無いとEU側が考える可能性もある。この場合、代案として英国がEUと対外関税率を揃えることが考えられるが、これは英国がEUの関税同盟に止まることを意味している。EU側がこれを求めてきた場合、デビス前EU離脱相が予見したとおりの結果になる。結果としては英・EU国境は「ノー・ボーダー」となるが、英国は対外通商交渉を行う自由を財については封じられる。

財とサービスを分けて考えることは困難で、「財のみの自由貿易地域」は機能しないとの見方もEU内にはあるようだ⁵。例えば、トラックの運転手が財輸送に伴い国境を越えたサービスを提供するケースなどを考えるとわかりやすい。もしもEUがこうした主張により、財のみでなくサービスについてもルールブックの作成と受容を求めた場合、英国にとっては許容しづらく、交渉が難航し「ハード・ボーダー・シナリオ」に繋がる可能性もある。

EU各国の反応としては、当事国とも言えるアイルランド共和国のレオ・バラッカー首相はチェッカーズ合意に歓迎の意を示している⁶。同首相は、白書を詳しく見るのが先としつつも、「もし英国が譲れない一線の幾つかを動かしたならば、EUもまた動かすべき」と述べ、EU側に妥協を促している。メイ首相は、アイルランドやドイツなどの首脳に対して今回の合意を入念に説明していると見られ、こうした戦略が奏功しているようだ。

(2) メイ政権の崩壊と「ノー・ディール」のリスク

相次ぐ主要閣僚の辞任により、メイ政権が崩壊するリスクが高まったのかという点も懸念される。英政局の流動化の結果、ブレグジット交渉が2019年3月29日の離脱協定の締結期限に間に合わず、突然EU法が英国から失効し、ビジネスが大混乱する可能性が懸念されるからである。こうした懸念が高まるようなら、金融市場にも影響を与える可能性がある。

筆者自身は、メイ首相の代わりとなる政治家がいないうえ、時限的に今から党首選を行うことは困難であることなどから、メイ首相の更迭により交渉が遅延し、「ノー・ディール・シナリオ」が実現する可能性は低いと考えている⁷。むしろ、「ノー・ディール・シナリオ」が顕在化する可能性としては、今秋から年末にかけて英議会で決議にかけられる予定のEU離脱合意の草案が、保守党内のEU離脱派議員と野党議員の反対などにより、可決されないような事態を想定している。

既にメイ首相は、英国とEUの大筋合意内容に関して、60名以上はいるとみられる保守党内のEU懐疑派議員の一部が反対することを前提として、野党の協力を得ようとしている。今回のチェッカーズ合意をうけて、メイ首相は労働党、スコットランド民族党、自由民主党の野党議員を首相官邸に呼び、その概要を説明し、主旨に同意することを求めた。こうした野党議員へのブリーフィングは戦時以外には通常行われない。しかし、今回のチェッカーズ合意に、野党は今のところ反対している。

早ければ今秋にも行われるEU離脱協定に関する英議会での決議は、ブレグジットを巡る大きな山場となる。これをメイ政権が乗り切れるかどうかは、おそらく今回の「ソフト・ブレグジット」路線に野党をどれだけ巻き込めるかと、保守党内のEU離脱派の造反をどれだけ食い止められるかにかかってくる。

(参考文献)

吉田健一郎 (2018)、「英国のEU離脱交渉の現状と展望 —日本企業が備えるべき5つのシナリオ」
みずほりレポート、2018年1月

<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report18-0126.pdf>

- ¹ 「ソフト・ブレグジット」は「穏健な離脱」と訳されるが、学術的に明確な定義は無い。BBCでは、「EUを離脱するものの、出来る限りEUと緊密な関係を保つ。英国がEUの単一市場あるいは関税同盟、或いはその両方に残留することも含む。英国がEU市民の自由移動について許容し、EU市民が英国の公共サービスなどを受益する権利を許すことも含む」としている。
<https://www.bbc.com/news/uk-43470987>
- ² Balassa(1961), “The Theory of Economic Integration” George Allen & Unwin Ltd による。
- ³ ジョンソン外相は、メイ首相に宛てた辞任を知らせる書簡の中で、「先鋒となる軍艦を、白旗を大きく振りながら戦地に向かわせるようなもの」と述べて、やはり将来的に更にEUに対して妥協を迫られる可能性への懸念を示している。
- ⁴ 内閣の「連帯責任 (collective responsibility)」とは、英国の憲法的習律の一つであり、政府は、その行動や決定、政策に関して議会に連帯的に説明することが求められる。英政府の内閣マニュアルによれば、連帯責任に従わない閣僚は、辞職が望ましいとされる。今回の両大臣の辞職や、その後のメイ首相の発言は、基本的にはこのマニュアルの条項に即したものである。7月8日付FT紙 “Theresa May restores cabinet collective responsibility” なども参照。
<https://www.ft.com/content/073ab6a6-81be-11e8-96dd-fa565ec55929>
- ⁵ 例えば7月5日付FT紙 “What is the EU single market and how does Brexit affect it?” などを参照。
<https://www.ft.com/content/1688d0e4-15ef-11e6-b197-a4af20d5575e>
- ⁶ 例えば7月10日付BBC “Irish prime minister welcomes UK Brexit statement” などを参照。
<https://www.bbc.com/news/world-europe-44782265>
- ⁷ なお、保守党内の離脱強硬派グループとしては、ヤコブ・リースモグ議員が率いている欧州リサーチグループ (ERG) がある。ERGには60名を超える保守党議員が参加しているとみられる。リースモグ議員は、今回の閣僚辞任を受けても、メイ首相の弾劾を行うつもりはないと述べている。

●本レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。