

難航するBrexit交渉の現状と今後の展望

2018/10

欧州三井物産
戦略情報課
平石隆司

Summary

- 英国のEU離脱が5カ月後に迫るが、英保守党内の「強硬な離脱派」と「穏健な離脱派」の対立を背景にBrexit交渉の膠着状態が継続している。今後の展開としては、以下4つのシナリオを想定。①秩序ある離脱、②No Deal、③EU市場への最大限のアクセスを維持した離脱、④国民投票再実施、EU残留。
- 現状最も蓋然性が高いのは①秩序ある離脱。②No Dealはメインシナリオではないが、蓋然性が上昇。次が、③EU市場への最大限のアクセスを維持した離脱。④国民投票再実施、EU残留の蓋然性は非常に低い。
- シナリオの蓋然性は、英国政治・経済、EU政治の変化に応じ上下するため、これら要因と交渉状況を注視し、No Dealに備えたコンティンジェンシープラン発動の可否等も含め、柔軟に対応する必要がある。

時間切れが迫るなか、膠着状態から抜け出せないBrexit交渉

英国のEU離脱（Brexit）交渉が佳境を迎えている。英国は、2016年6月23日の国民投票においてEU離脱を決定、2017年3月29日の欧州理事会への離脱意思通知を経て、同6月19日にBrexit交渉が開始された（図表1）。EU条約50条は、離脱を決定した国は、仮に離脱協定を締結できなかったとしても、加盟国の全会一致による交渉期間延長の決定がない限り、離脱通知から2年後にEUを離脱すると規定している。このため、英国が、離脱通知から2年後となる2019年3月29日にEUを離脱することを前提に、英・EU双方が交渉に取り組んでいる。

Brexit交渉は、①「離脱条件」：英国による清算金の支払いや、英EU両市民の権利保全、アイルランドと北アイルランドの国境管理等、②「将来関係」：離脱後の包括的FTA等、③「移行期間」：離脱後に将来関係が決定されるまでの間の関係、の3つの協議から構成される。このうち、「将来関係」は、英国のEUからの離脱後でなければ正式な協議に入れられないため、現時点での協議はあくまでも準備協議との位置付けである。

「離脱条件」の協議では、英国が414億ユーロ（英予算責任局試算）の清算金を支払うこと、英EU両市民の権利水準は維持されること、アイルランドと北アイルランド間の厳格な国境管理を回避すること（ただし、

具体策は継続協議)などで2017年12月に大枠合意した。また、「移行期間」の協議では、英国がEUの政策決定への発言権は失うとの条件付きで、2020年12月末までEU単一市場と関税同盟に残留し、現状の事業環境を維持できるとの大枠合意に2018年3月に達した。

図表1 Brexit交渉のこれまでの経緯

	主要日程	離脱条件の協議	移行期間の協議	将来関係の協議
2016年	6月23日	英国国民投票でEU離脱決定		
	7月13日	メイ政権誕生		
2017年	3月29日	メイ首相が欧州理事会へ離脱意志を通告		
	6月8日	英下院選で保守党が単独過半数割れ	メイ首相は、DUPの閣外協力を得てかろうじて過半数維持も、保守党内で対立する「強硬な離脱派」と「穏健な離脱派」のバランスを重視した交渉を余儀なくされ、EUに対し明確な交渉方針や譲歩案を示せず、交渉停滞の原因に	
	6月19日		Brexit交渉開始 ↓ 「離脱条件」の協議に特化した「第一フェーズ」の交渉	
	12月14日～15日	欧州理事会	「第一フェーズ」における「大枠合意」達成。2018年1月から「移行期間」、および「将来関係」の協議に進む「第二フェーズ」入り決定	
2018年			1-3月は第二フェーズの「移行期間」に関する協議を集中的に実施	
	3月22日～23日	欧州理事会	「移行期間」に関する「大枠合意」達成	「将来関係」に関する「準備協議」開始
	6月28日～29日	欧州理事会	積み残し課題の処理と、条文への落とし込みを実施 ↓ 「移行期間」の協議に関しては、英EU間に深刻な問題は残っていない	将来関係の「枠組み合意」は「離脱協定」に付随する「政治宣言」として発表される
	7月12日	メイ首相が「将来関係」の交渉方針をまとめた「白書」発表		「財」限定で、やや「穏健な離脱」方向へ舵を切った
	9月19日～20日	非公式欧州理事会	北アイルランドをEUの関税同盟に残すバックストップ案を英国は拒絶、両者に歩み寄りは見られず	EUは、英国の交渉方針に一定の評価も、経済関係の枠組みに関しては、うまく機能しないだろうと修正を要求

出所：EUおよび英国政府発表資料等を基に欧州三井物産作成

交渉は2018年4月以降、「離脱条件」と「移行期間」の積み残し課題への取り組みと、「将来関係」の準備協議が行われている。英国とEUは、アイルランドと北アイルランド間の厳格な国境管理回避について、具体策を英国が移行期間中に提示できなかった場合に導入される措置＝「バックストップ」を離脱協定に盛り込むことで合意に達したものの、その内容については妥協点を見いだせず、交渉の停滞を招いている。

交渉が難航しているのは、英国の与党保守党内でBrexitをめぐる「強硬な離脱派」と「穏健な離脱派」が激しく対立しているためだ。「強硬な離脱派」は、単一市場へのアクセスによる経済的メリットよりも移民の制限や主権回復を重視し、「穏健な離脱派」は、移民の一定の制限は認めつつも経済を重視し、単一市場への最大限のアクセス維持を目指している。メイ政権は、2017年6月の総選挙で単独多数を失い、北アイルランドのプロテスタント系保守政党DUP（民主統一党）の閣外協力によって政権を維持している。EUとの最終合意案に英国議会の承認が必要なことから、「強硬な離脱派」と「穏健な離脱派」のバランスに配慮した交渉を余儀なくされており、そのため交渉方針の集約や、踏み込んだ譲歩案をEUに示せなかったのである。

「将来関係」の交渉方針をまとめた白書発表も、ゲームチェンジャーならず

Brexit交渉における「離脱条件」と「移行期間」をめぐる交渉は、全ての問題で最終合意に達しなければ、すでに双方が大枠で合意した移行期間に関する内容を含め、全てが白紙に戻る「シングルアンダーテイキング」だ。2018年3月の「移行期間」に関する大枠合意を歓迎していた企業の間でも、再び「No Deal」への警戒感が高まり始めている。

メイ首相は、こうした局面を打開し、交渉を加速させるべく、12時間に及ぶ特別閣議を経て、2018年7月12日に「将来関係」についての交渉方針をまとめた「白書」を発表した（図表2）。特筆すべき点は、「財（モノ）」限定ではあるがEUのルール受け入れへ踏み込み、「財の自由貿易圏」を目指す点で、やや「穏健な離脱」へ舵を切っていることだ。

もっとも、「サービス」については、EUのルールを受け入れないことを決定しており、現行水準のアクセスは維持できない。特に金融については、これまで主張していた英EU双方による「規制の相互承認」を諦め、「改善された同等性評価」の導入へ一歩後退している。同等性評価とは、欧州委員会が、EU域外の第三国の金融規制がEUと同等だと認めた場合に、当該国の金融機関にEU域内での自由な事業展開を認める制度であり、複数の金融規制において日米等が獲得している。承認はEU側の一方的措置であり、短い通知期間で撤回可能であることなど、第三国の立場からは予見可能性の問題等を含んでいる。英国は、これを評価手続き、認証取り消し、紛争解決等の面で改善した上で導入することを狙う。

図表2 英国とEUの「将来関係」に関する交渉方針を示す「白書」

項目	内容
財（モノ）	<ul style="list-style-type: none"> 「財（モノ）」（工業製品のみならず農産品を含む）については、EUと共通のルールを受け入れ、英EU間で「財」の「自由貿易圏」を設立。 「円滑化された税関手続き」の導入。最終消費地がEUである輸入品について、英国は（EUに代わって）EUの関税率、税関手続きを課すことで（EU側にも同じ措置の実行を求める）、英国からEU、EUから英国へ再輸出される際の税関手続きを省略。最終消費地がEUでない輸入品は、英国がEU離脱後に設定する独自の関税および税関手続きを適用。その際、最新のITを駆使して製品の最終消費地を見極める。 EUの共通農業政策と共通漁業政策からは離脱。
サービス	<ul style="list-style-type: none"> 「サービス」については、EUルールと異なる独自ルール導入。英EU間で現行水準の相互アクセスは維持できず。 「金融」については、単一市場から離脱するため、EU域内のある国で免許を取得すれば域内の他の国において支店の設立やサービスの提供を認められる「単一パスポート」は維持できず。現在のEUの第三国に対する「同等性評価」を、評価手続き、認証取り消し、紛争解決等の面で強化した仕組みを導入。
ヒト	<ul style="list-style-type: none"> 「ヒト」の自由な移動は終了。ビジネス、旅行、就学支援の「互恵的システム」を構築。
通商政策	<ul style="list-style-type: none"> EU域外国とのFTA締結等、独自の通商政策を遂行。TPPへの参加も検討。
EU予算への 拠出	<ul style="list-style-type: none"> 厳しい規制業種での専門機関（EMA、ECHA、EASA）への参加（議決権なし）等を除いて、巨額の拠出は終了。
紛争処理等	<ul style="list-style-type: none"> 英EU間の合意の解釈、適用のため共同で制度的枠組みを構築。EUと共通のルールが適用される分野ではCJEU（欧州司法裁判所）の判例を考慮。 「紛争処理」のため、共同で制度的枠組みを構築。

出所：HM Government, The future relationship between the United Kingdom and the European Unionを基に欧州三井物産作成

EUからは、「建設的議論に道を開くもの」と一定の評価は得たが、7月末に「白書」を基に行われた交渉では、「円滑化された税関手続き」について、EUが非加盟国に対し関税徴税や、貿易ルールの適用委託を行うことなどについて懸念が示された。9月の非公式欧州理事会では、トウスクEU大統領から「白書の提案は、EU単一市場を損ねる恐れがあり、うまく機能しないだろう」と、修正の必要性を指摘されている。また、英国はアイルランドと北アイルランド間の厳格な国境管理回避のバックストップ案として、移行期間終了後1年間の関税同盟設立を提案したが、①短期の時限措置であること、②英国がEUの共通通商政策の枠外にあるとしていることなどについて、「いいとこ取り」との厳しい反応が返ってきており、交渉加速へ向けた道筋は見えない。

今後の展望

「離脱協定」の合意および批准の成否と、「将来関係」の枠組み合意の内容を軸に、今後1年強の時間軸で考えた場合、以下の4つのシナリオが想定される。

シナリオ①「秩序ある離脱」（蓋然性 High）

EUの 아일랜드と北アイルランド間の厳格な国境管理回避のバックストップ案は「北アイルランドのみEUの関税同盟に残留」であり、メイ政権にとって、国土の統一性の点から受け入れ難い。双方の隔たりは大きく、当初想定していた2018年10月の欧州理事会における離脱協定案の最終合意はほぼ不可能だ（図表3）。

図表3 Brexit関連重要日程と注目点

2018年 10月17日 ～10月18日	欧州理事会	<ul style="list-style-type: none"> 英EU双方は、批准作業（英国議会、欧州議会、EU閣僚理事会の承認が必要）を考慮し、2018年10月の欧州理事会を、①「離脱協定」の最終合意と、②「将来関係」の「枠組み合意」の実質的交渉期限と位置付けてきたが、交渉の難航により事実上断念。
11月17日 ～11月18日	臨時欧州理事会	<ul style="list-style-type: none"> EUは、10月の欧州理事会で交渉に最大限の進展が見られた場合には、11月に臨時欧州理事会を開催し、最終合意を目指す。と決定。
12月12日 ～12月14日	欧州理事会	<ul style="list-style-type: none"> 交渉状況から判断すると、実際には12月の欧州理事会での最終合意が現実的選択肢とみる。
2019年 1月21日	英国のEU離脱法上の合意期限	<ul style="list-style-type: none"> この日までにEUと「離脱協定」で合意できなかった場合、英政府は下院に「新たな交渉方針」を提示、下院はそれを審議し修正案を政府に提示できる。 ただしそれに拘束力を持たせるかどうかは下院議長が判断。
3月29日 11PM (英時間)	英国のEU離脱	<ul style="list-style-type: none"> EU条約50条に基づくEU離脱交渉の期限（離脱意思の通告から2年後）。欧州理事会の全会一致での決定により交渉期間は延長可能。 「離脱協定」が発効すれば、同時に「移行期間」（2020年12月31日まで）開始。「将来協定」の本格的協議も開始される。
5月23日 ～5月26日	欧州議会選挙	<ul style="list-style-type: none"> 欧州議会選挙は英国不参加を前提に準備が進められているが、交渉期間が選挙日を越えて延長される場合、英国の、任期満了（5年）を前提としない選挙参加と予算等中期的政策決定への参加の扱い方が問題となる。
2020年 12月31日	移行期間終了	<ul style="list-style-type: none"> 離脱協定締結により「移行期間」入りしたとしても、「将来関係」の本格的協議には、5年程度は必要とみられる。実際には、「移行期間」延長が必要か。
2022年 5月 5日	英下院選挙	<ul style="list-style-type: none"> 議会任期固定法により首相に解散権はないが、現在のBrexit交渉の混乱から判断すると、Brexitを争点に早期総選挙の可能性あり。

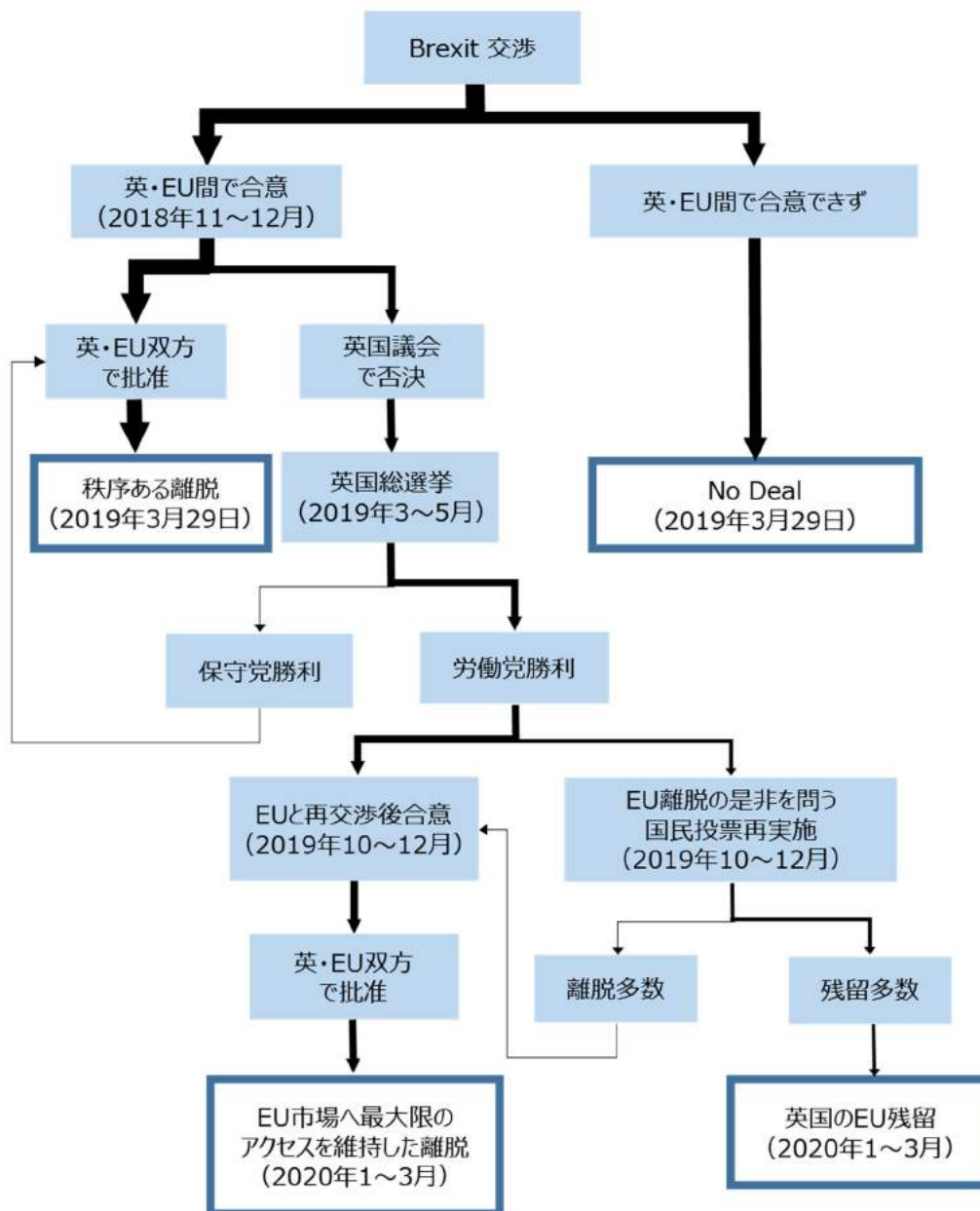
出所：EUおよび英国政府資料を基に欧州三井物産作成

先行き不透明感が強まることで、今後、英国景気が大幅に鈍化、金融・為替市場も動揺し、家計・企業から政府・議会に対する「No Deal」回避への圧力が急速に高まる。EUにおいても、交渉決裂の場合の、企業・経済活動の混乱等の悪影響の深刻さが意識され、英国に対する交渉姿勢が軟化、英EU双方の譲歩により、批准プロセスを考慮した場合のぎりぎりのデッドラインである2018年12月の欧州理事会において最終

合意に達する。

最終合意案の英国議会における承認には、保守党内に造反を明言する筋金入りの「強硬な離脱派」が20人強存在するため、野党議員の取り込みが必要だ。最大野党労働党の党内は「離脱の形、プロセス」をめぐり意見が割れており、メイ首相は一部の労働党議員の取り込みに成功する。「離脱協定」は批准され、英国は2019年3月29日にEUを離脱、「移行期間」入りする（図表4）。

図表4 今後1年強の時間軸で見たBrexit



注1：総選挙や国民投票再実施の場合、EU条約50条に基づく2年間の交渉期間は延長されると想定

注2：チャートの線の太さは蓋然性の高低を示す（太いほど高い）

出所：欧州三井物産作成

「将来協定」の枠組み合意は、「白書」をたたき台として修正が加えられよう。「財」については、関税ゼロ、数量制限なき貿易を目指すことで英EUとも一致している。ただし、英国は「関税同盟」からの離脱を明言しており、通関手続きについては簡素化されようとも残存しよう。「サービス」については、「白書」でEUとのルールの調和は図らないとしており、現行水準の相互アクセスは維持できない。「金融」については、「白書」で「改善された同等性評価」の獲得を目指すとするが、「同等性評価」は第三国に対して等しく適用されるものであり、英国のみが特別扱いされる可能性は低いのではないか。「移民規制」については、メイ首相が2018年10月1日にEU離脱後の移民政策を正式に発表した。EU市民に対する優遇措置は設けず、高技能労働者を優先する一方、低技能労働者は抑制するとの内容であり、基本的にはこの方向での移民規制が導入されるとみる。

大部分の企業は、基本的にこのシナリオをベースケースに対応を進めていると考えられる。

シナリオ②「No Deal（合意なしの無秩序な離脱）」（蓋然性 Medium）

足元から2019年初にかけての英国景気の鈍化が比較的緩やかなものにとどまる結果、国民から政府・議会への「合意」へ向けた圧力がそれほど高まらない。メイ首相も、従来どおり「強硬な離脱派」と「穏健な離脱派」のバランスに苦慮し、思い切った譲歩策を打ち出せない状態が続く。EUも、最後は英国が全面的に折れてくるとの読みの下で、譲歩を拒む頑なな交渉姿勢を維持する。結果として、最終合意に達することができないまま時間切れを迎え、英国はEUとの「離脱協定」、「将来協定」なしの「無秩序な離脱」に追い込まれる。

経済の大混乱回避のため、英EU双方の移民や個人データの移転に関する取り決めや、航空協定等、最低限の危機回避策はとられる可能性が高いとみるが、英国と各国の貿易はWTOの最恵国待遇ベースへ移行を余儀なくされる。

英国経済は、2019年3月末以降、通関業務の混乱や関税上昇に伴う輸出入の減少、企業マインドの悪化や対内直接投資の減少による設備投資の落ち込みが予想される。ポンドの下落や関税上昇に伴う輸入物価の高騰によりインフレが加速し実質所得が減少、株価や住宅価格の下落による逆資産効果も加わる結果、個人消費も減少し、景気はスタグフレーションに陥る。

企業活動への影響だが、通関業務の混乱によって英EUをまたぐサプライチェーンが打撃を受け、SMMT（英自動車工業会）やエアバスが指摘するように、生産ラインが停止に追い込まれるリスクがある。また、金融機関は、当初「移行期間」中に予定していたロンドンから大陸欧州の拠点への機能・人員移転の大幅な前倒しを強いられよう。

シナリオ③「EU市場へ最大限のアクセスを維持した離脱」（蓋然性 Low）

英国景気が大幅に鈍化、政府・議会への圧力が急速に高まるとともに、EUの交渉姿勢軟化により、英EU双方が譲歩し最終合意に達するのは「秩序ある離脱シナリオ」と同様。ただし、コービン労働党党首が、

党大会等を利用して「離脱協定」最終合意案の否決による総選挙という党の戦略を議員に徹底させることに成功する。労働党議員の取り込みによって保守党議員の造反を補うことができないため、最終合意案は議会で否決、Brexitを争点とする総選挙が実施される。総選挙後の政権樹立、再交渉プロセスを考慮し、欧州理事会で1年間の交渉期間延長が決定される。2019年5月の欧州議会選挙は英国の離脱を前提に準備が進められており、選挙日を越えての交渉期間延長は、さまざまな問題をはらむが、EUは新政権への期待とNo Dealの混乱回避のため交渉期間延長に同意する。保守党政権のBrexit交渉への国民の満足度は低い。関税同盟残留、単一市場への最大限のアクセス維持を掲げ、世論調査で保守党と拮抗する支持率を保つ労働党が、第一党の座を獲得し、自由民主党等の協力を得て安定政権を樹立する。労働党政権は、「将来協定」の枠組み合意を中心にEUと再交渉を行うが、経済的に従来とあまり変わらぬ関係を望む新政権をEUは評価、比較的スムーズに合意に達した後、批准に成功する。

「将来協定」の枠組み合意は、「秩序ある離脱シナリオ」と「財」の通関手続き、「サービス」のEU市場へのアクセス、「移民規制」の厳しさにおいて異なる。「財」は関税同盟が締結され、英EU間の貿易には関税、数量制限、通関手続きは生じず、シームレスな貿易が維持される。「サービス」は、EUとのルールの調和が相当程度図られる結果、現行水準に近い単一市場へのアクセスが確保される。「移民規制」については、労働党は数値目標を設けないと明言しており、移民が急増した場合の緊急措置の導入等にとどまろう。

シナリオ④「国民投票再実施、EU残留」（蓋然性 Very Low）

「離脱協定」が英国議会で否決、総選挙が実施され、労働党主導の政権が成立するまでは「穏健な離脱シナリオ」と変わらない。ただし、このシナリオでは、英国国民のBrexitの経済的悪影響に対する甘すぎた認識が、市場の混乱等によって今後大幅に修正され、「Bregret」が顕著に増加する。労働党政権は、こうした国民の声に促され、EU残留・離脱を再度問う国民投票を実施、残留派が勝利する（図表4）。

「秩序ある離脱」の蓋然性が高いが、交渉状況をフォローし柔軟な対応を心掛ける必要あり

英国経済は、2018年4-6月に前期比年率1.6%の成長を遂げたが、1-3月の寒波の反動やワールドカップ効果等一時的要因によって押し上げられる一方、設備投資の減少が続くなど地合いは強くない。今後、Brexit交渉をめぐる不透明感の高まりによって、家計・企業マインドの落ち込みや、ポンドの下落等が予想され、実質GDP成長率は、前期比年率1%程度への鈍化が予想される。企業のNo Dealに対する警戒感は急速に高まり、政府に対するロビーイング活動は激しさを増している。

EUにおいても、交渉決裂の場合のアイルランド・北アイルランド間の厳格な国境管理の復活や、英国からの清算金の逸失、企業・経済活動の混乱等の悪影響が意識され始めている。アイルランドと北アイルランド間の厳格な国境管理回避のバックストップ案についても、メイ首相から新たな提案についての言及があったほか、EUのバルニエ主席交渉官もITを駆使した通関業務の簡素化によってEU案の修正を示唆するな

ど、少しずつだが妥協へ向けた動きが見られつつある。

「最終合意」の英国議会における承認を危ぶむ声もある。しかし、「将来協定」に関する枠組み合意は、「政治宣言」にすぎず、ある程度、「穏健な離脱派」と「強硬な離脱派」双方を納得させられる玉虫色の文言での妥協が可能なこと、保守党と労働党への支持率が拮抗するなかで、保守党の多くの政治家は総選挙につながる恐れがある「離脱協定」否決を回避しようとするともみられること、経済の混乱等を恐れ、野党からも一定数の棄権等が期待できることなどを考慮すると、「離脱協定」は小差で承認される可能性が高いとみる。

総合すると、4つのシナリオのうち、最も蓋然性が高いのは「秩序ある離脱」である。「No Deal」は、現時点ではメインシナリオではないが、足元で蓋然性が上昇していることに注意が必要だ。そして「穏健な離脱」がこれに続く。

マスメディアで話題の「国民投票再実施、EU残留」については、2016年6月の国民投票から2年強しか経過しておらず、国民の間でも再実施賛成と不賛成が拮抗している。さらに、メイ首相は断固反対の立場であり、労働党も2018年9月の党大会において「最終合意が議会で否決された場合総選挙を求めるが、実施できない場合には国民投票を視野に入れる」との決議を採択したものの、党内はこれに消極的なコービン党首を含め分断されており、総合的に見て再実施の蓋然性は非常に低いといえる。

ただし、シナリオの蓋然性は、英国政治・経済、EU政治の変化に応じ今後大きく上下する。企業はこれら要因と交渉状況を注意深くフォローし、No Dealに備えたコンティンジェンシープランの発動の可否、タイミング等も含めスピード感を持った柔軟な対応を心掛ける必要がある。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。