

# 長く厳しいBrexit交渉の幕開けへ 英国でEU離脱通告法案可決、3月最終週に通告か

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

- 英上院で「欧州連合（離脱通告）法案」が可決された。各種報道によれば、メイ政権は、ローマ条約締結60周年記念式典後の3月27日から3月31日の間にEU離脱通告を実施する方針の模様だ。
- 英国とEUの交渉は多難を極めると予想される。既に離脱協定と新協定（FTA）交渉の進め方を巡って英政府と欧州委員会では意見が異なっている。
- 欧州委員会は英国がEUを離脱するに当たり、EUに負う債務の清算を求める模様。英政府が目指す2019年3月までのFTA交渉の大筋合意は、かなりタイトなスケジュールである。

## 1. 英国はEU離脱通告の準備が整う

3月13日、英上院で「2016・17年欧州連合（離脱通告）法案」が可決された。14日に国王の裁可を経て同法案は正式な法律となる。同法の成立により、テリーザ・メイ政権は欧州連合（EU）に対してEU条約第50条に基づく離脱通告を行う権限を正式に得た。1月末に下院に提出された同法案は、上院で法案修正が可決され一旦下院に戻されたものの、下院での再審議において法案修正は否決され、最終的には何も変更されないまま成立となった。

法案の成立により、メイ政権はいつでもEU離脱通告を行う準備が整った。各種報道によれば、英国のEU離脱通告は、ローマ条約締結60周年記念式典（3/25）が終わった3月27日から3月31日までの間に行われる模様だ。2016年7月の政権発足から8カ月が経ち、メイ政権はようやく英国のEU離脱（Brexit）交渉の開始に向けた準備を終えた。しかし、ここまでの過程はBrexitの「序章」に過ぎず、これから始まる英国とEUの交渉は多難を極めると予想される。

## 2. 英国の離脱通告実施後のスケジュール

### （1）英国・EU間の交渉は二つに分かれる

英国・EU間の交渉は、大きく二つに分かれる。第一は、英国がEUから離脱する際の条件を定めるEU離脱協定の締結に向けた交渉（以下「離脱協定」交渉）、第二は、離脱した英国とEUの新たな関係を定める新協定に関する交渉（以下「新協定」交渉）である。両者は基本的に別の交渉であり、「離脱協定」交渉は英国とEUの「離婚協議」と呼ばれることもある。また、「新協定」について、英政府はEUと自由貿易協定（FTA）の締結を目指す旨を既に表明している（HM Government（2017））。

EU条約第50条によれば、「離脱協定」交渉が開始されてから2年後にEU法の英国への適用は停止される。「新協定」交渉に関するEU条約上の定めはないが、「離脱協定」は英国とEUの間の新たな

な関係性、すなわち「新協定」を「考慮に入れて」定めることとされている。

## (2) 英国に冷たい欧州委員会

対英交渉を担当する欧州委員会は、英国に冷たい姿勢をみせている。首席交渉官は、フランスの右派政治家であるミシェル・バルニエ前欧州委員である。英国にとっては厳しい相手である。バローゾ欧州委員長時代には、域内市場・サービス担当の欧州委員として、英国とは金融取引税（F T T）の導入をめぐる対立したことがある。英テレグラフ紙によれば、バルニエ氏は「英国の心の友とは、かけ離れた存在」で「『アングロ・サクソン』型の自由主義に敵意さえ抱いている」人物だという。後述するように、フランスはロンドンから国を挙げて金融センターとしての地位を奪い取ろうとしている。そのフランスの中でも、反英色の強い人物が首席交渉官に任命されたと言って良いかもしれない。

同氏は、英国がEUの域内市場へのアクセスを維持したければ「例外もニュアンスもなく」「ヒト・モノ・カネ・サービス」の4つの自由移動というEUの原則を受け入れねばならないと述べており、それがEUの対英交渉における原則の一つになっている。特に英国が目指す金融サービスの自由化に関する交渉は困難なものになりそうだ。英国のニック・クレグ前副首相は「バルニエ氏は非常に厳しい交渉を主導するだろう。（英国の金融街である）シティに非常ベルが鳴り響いていたとしても全く驚かない」と述べている。

欧州委員会を率いるジャン・クロード・ユンケル欧州委員長も英国とは距離を置く。「英国の心の友とはかけ離れた」バルニエ氏を英国のEU離脱交渉の首席交渉官に任命すること自体が、ユンケル欧州委員長の英国に対する厳しい姿勢を物語っている。同委員長は、英国国民投票の結果が発表された直後に、離脱通告前の英国との非公式な会合を全面的に禁止する委員長令を発布するなど英国に厳しい姿勢を示し続けてきた。

## (3) EUと英国は交渉の手順を巡り対立、「離脱協定」締結は2019年3月か

英国とEUの間で行われる「離脱協定」と「新協定」の二つの交渉に関し、英政府と欧州委員会はその進め方を巡って既に対立している。英政府は、両者を同時並行的に行い、共に2年以内に合意することを目指している。他方、欧州委員会は、「離脱協定」交渉を先に行い、「離脱協定」交渉に一定の目処が立った後に、「新協定」交渉を開始させるという二段階の交渉方針を示している。

今後の交渉の行方についてまとめると次頁図表1の通りとなる。まず、2017年3月中に離脱通告が実施される。英国の離脱通告実施を受け、EU27カ国は交渉方針を定めたガイドラインを作成し、4月にも緊急首脳会合を開き採択する。ガイドライン作成はEU条約第50条に定められた手続きであり、国民投票直後に開催されたEU27カ国非公式首脳会合でもガイドラインの採択が表明されている。ガイドラインの内容は不明だが、メイ政権が演説や白書で示した12の対EU交渉方針のような、交渉における基本方針を定めたものになるだろう。

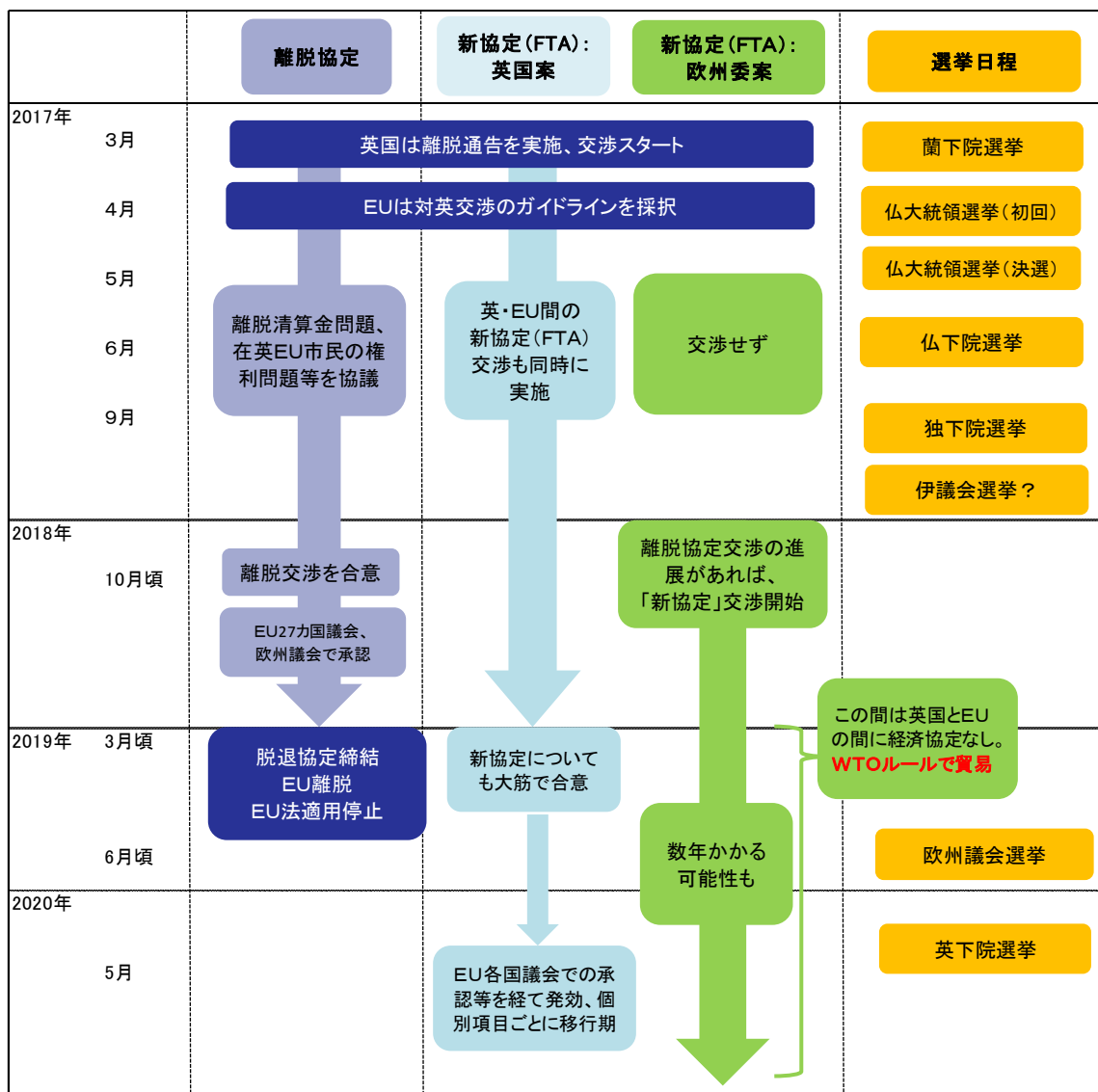
「離脱協定」と「新協定」の2つの交渉のうち、「離脱協定」交渉は、2年後となる2019年3月の締結を目指して協議が速やかに開始されることになろう。但し、交渉に2年間全てを費やせるかどうかは不透明で、2019年3月に「離脱協定」を締結するには2018年秋ごろには「離脱協定」を合意せねばならない可能性がある。バルニエ首席交渉官は、最終的に「離脱協定」を締結するにはEU27カ国の議会承

認が必要となるため、2019年3月の半年前には合意に達する必要があると主張している。英国とEUの間の交渉は、最終的に欧州議会にも諮られる。英国でも、「離脱協定」交渉の結果が上下院で決議される。「離脱協定」の中で、Brexitの正式な日取りも決まると思われる。

他方で「新協定」交渉は、現時点では開始のタイミングすら定かではなく、交渉にどれくらいの時間を要するかも不明である。英政府が主張する「同時並行交渉案」では、新協定交渉は離脱協定交渉と同時並行的に2017年3月から行われ、英政府のもくろみ通りに行けば2019年3月には大筋合意に至る。しかし、後述するように交渉の複雑さを踏まえるとこの見通しは楽観的だ。他方、欧州委員会が主張する「二段階交渉案」では、「離脱協定」交渉の進展をにらみながら「新協定」交渉が始まる。英FT紙報道によれば、バルニエ首席交渉官は離脱協定交渉のうち、EUに対する英国の負債清算に関する交渉（後述）や在英EU市民の権利確保など核となる交渉を「2017年末」までに終わらせた後に「新協定」交渉を開始しようとしているようだ。

2018年初頃から「新協定」交渉が開始された場合、「新協定」の締結は2020年以降にずれ込む可能性

図表1 英国とEUの間の交渉プロセスのイメージ



(資料)みずほ総合研究所

がある。ユンケル欧州委員長は、「将来の関係性を構築するには数年（years）を要する」と述べている。実際、過去にEUが他国と締結したFTA交渉は4～8年の期間を要しており、最近のカナダとの包括的経済貿易協定（CETA）では、協定の締結までに7年を要した。

仮に「新協定」の締結が「2年後のEU法失効」に間に合わずに、何の移行措置もないままEU法の適用が止み、結果として英国がEU単一市場から離脱した場合、英国とEUの間に何の経済協定も無い「空白期間」が生じてしまう。EU域内市場からの離脱は、関税や通関手続きの発生、金融サービスの自由な提供の制限などを通じて、在英、在EU企業のビジネス混乱につながる可能性がある。英国とEUの「新協定」交渉の開始が遅れたり、交渉が難航したりすることで対英、対EUビジネスの混乱が長期化することは、英国・EU双方の企業にとり打撃となるが、その悪影響は対EU輸出依存度が高い英国の方が相対的に大きいと考えられ、英政府としては避けたいシナリオである。

### 3. 難航が予想される対EU交渉

#### （1）欧州委員会は英国に600億ユーロの「離脱費用」を請求か？

「離脱協定」で話し合われるとみられる項目は多岐に渡る（図表2）。中でも、最初の難関となるのは「離脱請求書（Brexit bill）」とも言われる、英国がEUに負う債務の清算に関する交渉となりそう。その他にも「離脱協定」交渉では、英国（EU）に現在住むEU市民（英国国民）の取り扱い、北部アイルランドにおけるEUとの陸の国境の取り扱い、ロンドンにあるEU機関（欧州銀行監督庁、欧州医薬品庁）の取り扱い、離脱協定締結後の移行期間に関する取り扱いなどが話し合われるとみられる。

各メディアの報道によれば、離脱に伴う負債の清算として、欧州委員会は英国に対して約600億ユーロの支払いを要求するとされる。現時点で「離脱請求書」が英国に正式に提示されている訳では無い。また、今後提示されたとしても、金額は「離脱協定」交渉において決定されるため、600億ユーロの支払いが確定している訳でも無いが、英国の2016年度歳出の約6.5%となる600億ユーロの請求は巨額である。

図表2 英国とEUの「離脱協定」交渉項目の予想

欧州委員会が示しているとされる600億ユーロの算出根拠は未詳である。しかしBarker (2017)の推計によれば、EUが組む2014年～2020年までの複数年予算のうち未払いの負債や、EU官僚の年金負債、EIB等を通じて行っている融資の保証や引当といった負債が含まれているようだ。英国の負債金額は、離脱後の2019年から2020年に発生するであろう将来の負債を含めるのか、英国の負担シェアを何%と計

項目	現状、ポイント
1 「離脱請求書 (Brexit bill)」の問題	欧州委員会は、英国がEUに負う債務の清算を要求する模様。金額は600億ユーロとの報道あり。英政府は現状拒絶。
2 EU市民の英国での地位保全の問題	英政府は「EU側が英国国民のEUでの地位を認めれば」容認する用意はある。
3 北部アイルランドの国境問題	北部アイルランドとアイルランド共和国はEUの唯一の陸の国境。仮に物理的な国境が出来れば、地域の経済減速だけでなく政情不安にも。
4 ジブラルタルの帰属問題	スペイン南岸の英領ジブラルタルは、スペインが共同統治を提案中。
5 在英EU機関の立地問題	現在欧州銀行監督庁 (EBA) と欧州医薬品庁 (EMA) がロンドンに。両庁は移転が不可避か。
6 離脱後の移行期間の問題	英政府は項目ごとの移行期間の設置を要求。EU側は「良い所取り」を許さない姿勢。
7 その他	実際の離脱日をいつにするか等

(資料) 各種報道等より、みずほ総合研究所作成

算するかなどによっても異なり、Barker(2017)によれば、前提により負債金額には245億ユーロから728億ユーロまでばらつきがある。

国民投票のキャンペーン期間中に、英国のEU離脱派はEU離脱によりEU予算への拠出が不要となることは「毎週3.5億ポンドが英国に返却されることと同義で、毎週病院を1棟建てられる」と宣伝していた。欧州委員会が示す600億ユーロの巨額請求は、方向性として真逆であり、英政府にとり受け入れられるものではない。英保守党のEU離脱派議員からは、EUからの600億ユーロの請求に対して「ばかげた話だ(リアム・フォックス国際貿易相)」、「ナンセンス(イアン・ダンカン・スミス元労働相)」といった反発が相次いでいる。

金額の多寡は別としても、EU予算未払い金の回収は、EUにとって重要である。EUは各国から集めた予算を「EU構造基金」という形で中東欧諸国など相対的に経済水準が低い地域に分配している。英国のEU離脱により基金の原資が減少すれば、他国が負担するか歳出を削減するしかない。しかし、EU各国には財政面での余裕は小さく、既に決められた予算の削減は受益国からの反発を招く。

欧州委員会は、EU負債の清算問題が片付かない限り英国が望む「新協定」交渉の開始を容認しない姿勢を示している。欧州委員会は、英国が恐れる「EU法の2年後の失効に伴う英経済の混乱」につながる「新協定」交渉開始時期の後ずらしを交渉カードにすることで、英政府に負担金に関する妥協を迫る狙いがあるようだ。ユンケル委員長は2月にベルギー議会で行った演説の中で、「(EU離脱費用は)高額なものになり・・・(中略)・・・値下げも無料も無い」と述べ、厳しい姿勢を示している。

## (2) EU各国の大勢は「二段階交渉案」を支持の模様

欧州委員会が示す上記の「二段階交渉案」について、EU各国の大勢は支持に傾いている模様だ。英FT紙は、ドイツとイタリアの政府筋が「二段階交渉案」を支持していると報じている。イタリアのサンドロ・ゴジ欧州担当相は、「同時並行交渉をロンドンに進めたいと考えているかもしれない、しかしそれは我々だけでなく英国にとっても悪手だと思う」と述べている。その他の国では、チェコの政府筋は、在英チェコ市民の地位保全と離脱請求書が優先事項と述べているようだ。フランスは英国に対して厳しい姿勢を維持している。ドイツのアンゲラ・メルケル首相は、英国を罰する気はないものの、対英交渉におけるEUとしての一体感を重視しているとされ、強く英国を支援する姿勢は今のところ見えない。

他方で、欧州委員会の厳しい対英交渉スタンスへの批判もある。例えば、スペインのアルフォンソ・ダスティス外相は、「双方にとり良い交渉結果を得ることが利益となる。厳密な交渉手順に拘り、その利益を見失ってはいけない」と述べている。また、ドイツの与党キリスト教民主同盟のステファン・メイヤー議員は、英BBCとのインタビューの中で「離脱協定と新協定は互いにリンクしているものであり、二つを分けて考えることは出来ない」と述べている。

## (3) 「新協定」を巡る交渉は多岐に渡る、焦点は金融サービス自由化

英国とEUの間の「新協定」については、前述のとおり開始の目処は立っておらず、交渉内容も現時点では不明である。メイ政権は、財やサービスに関し、可能な限り自由で摩擦のない包括的なFTAや新しい関税合意をEUと締結することを目指す旨を既に発表している。

英国とEUの間の「新協定」、すなわち包括的なFTAは、経済協定が何もない場合と比べると双方に経済的な便益をもたらし得るが、EU域内市場に英国が参加している現状には劣る。また、英国とEU各国の利害が対立する分野もあり、合意は簡単ではない。

「新協定」の交渉上の焦点になるのは、財では、自動車など主要製造業品の関税率に加え、農産品等にかかる関税率となるのではないかとの指摘もある（House of Commons (2017)）。他方、サービスにおいては、金融サービスのEU市場への自由な提供がどこまで確保出来るかが大きな焦点になる。

サービスの自由化については、規制の調和が図られているかどうかの方が一般的には重要となる。現在EUの中に居る英国は、金融サービスも含めて最低限の規制調和は既に達成されていることから、規制環境の違いといった制度的な側面からの自由化へのハードルは本来は低い。

しかし、問題は政治的な側面だ。フランスは、英国のEU離脱をロンドンから欧州の国際金融センターとしての地位を奪取する「100年に一度の機会（パリのジャン・ルイ・ミシカ副市長）」と捉えている。この実現に向け、同国ではパリへのビジネス移転を促進する組織である「Choose Paris Region」を2016年11月に立ち上げ、海外企業誘致を積極化している。政策としては、法人税減税の28%への引き下げ、駐在員向け特別優遇税制の適用期間延長（5年から8年へ）に加え、新源泉徴収税システム導入に伴う2017年渡仏の労働者に対する同年末までの源泉徴収税免除等も行う予定だ（Choose Paris Region (2017)）。英ガーディアン紙によれば、フランス政府筋はロンドンからパリへ「最大6万人」の雇用移転を予想しており、これはロンドンの金融関連人口（約120万人）の約5%に相当する。このような状況下、フランスが英国の要求するEU市場への自由な金融サービス提供を容認する可能性は低い。EU全体としても、英国の「良い所取り」は許さないという方針では既に一致している。

英政府としては、なるべく速やかにEUとのFTA合意を目指したいと考えているものの、交渉の範囲の広さと交渉妥結へのスピードはトレード・オフの関係にある。金融サービスの自由化も含めた包括的なFTAの締結を英国が目指すならば、交渉の妥結には相応の時間を要することとなり、英政府が目指す2019年3月までの大筋合意は、かなりタイトなスケジュールと言わざるを得ない。

#### （参考文献）

Barker, Alex (2017), “The €60 billion Brexit Bill, How to disentangle Britain from the EU budget”, Centre For European Reform, February 2017

Choose Paris Region (2016), “A ONE-STOP SHOP, To Facilitate Administrative Procedures For Foreign Investors”, Choose Paris Region, November 2016

HM Government (2017), “The United Kingdom’s exit and new partnership with the European Union”, White paper, February 2017

House of Commons (2017), “Brexit: trade aspects”, Briefing Paper Number 7694, January 2017

吉田健一郎（2016）、「Brexit(英離脱)ショック企業の選択」、日本経済新聞出版社、2016年10月

●当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、商品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。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。