

みずほレポート

2018年1月26日

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

- ◆2016年に英国国民がブレグジットを決めてから約1年半が経過した。2017年の交渉を振り返ると、交渉は終始EU優位に進み、英国は離脱清算金の問題等を中心に譲歩を余儀なくされた。
- ◆2017年の交渉では、400～450億ユーロの離脱清算金の支払いや、相互市民の地位保全等が決まった。アイルランド島の国境問題については実質的に先送りされた。
- ◆2018年のブレグジット交渉では、まず移行期間について話し合われたうえで、3月以降にFTA交渉が開始される。EU側は移行期間中の単一市場や関税同盟への英国の参加を要求している。
- ◆ブレグジット交渉を巡る注目点としては、離脱協定交渉が期限までに合意できるのか、ブレグジットの取り止めがあるのか、メイ首相は任期を全うできるのか、といった点が挙げられる。
- ◆在英日本企業が直面する将来のビジネスリスクを回避するためのビジネス・コンティンジェンシー・プラン作成に資するべく、ブレグジットの「5つのシナリオ」を提示する。

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

●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、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。

目 次

1. はじめに	1
2. 2017年のブレグジット交渉の経緯	1
(1) ブレグジット交渉は「二段階アプローチ」で実施	1
(2) 年末までもつれ込んだ2017年の離脱協定交渉	1
(3) 2017年の交渉はEUが主導	2
3. 2017年の交渉により何が決まったか	3
(1) 市民の相互地位保全：EU離脱日前から住んでいれば地位は保全	3
(2) アイルランド島の国境問題：実質的に先送り	4
(3) 離脱清算金：400～450億ユーロか	5
(4) 欧州2機関の移転：パリとアムステルダムへの移転が決定	5
4. 2018年のブレグジット交渉の展望	6
(1) ブレグジット交渉の進み方	6
(2) 移行期間はどのようなものになるか？	7
(3) 3月までに新協定に関する英・EUの交渉方針が発表される予定	8
5. ブレグジット交渉の行方	9
(1) 離脱協定交渉は2018年10月までに合意できるか？	9
(2) ブレグジットの取り止めや再国民投票はあるか？	9
(3) EU主要国は英国への態度を軟化させるか？	10
(4) メイ首相は任期を全うできるか？	10
6. ブレグジット5つのシナリオ	11
(1) 在英日本企業にとり重要な交渉上の論点は何か？	11
(2) ブレグジットの5つのシナリオ	12
7. 終わりに	15

1. はじめに

2016年6月に英国国民が欧州連合（EU）からの離脱（ブレグジット、Brexit）を国民投票で決めてから約1年半が経過した。2017年の交渉を振り返ると、交渉は終始EU優位に進み、英国は離脱清算金の問題等を中心に譲歩を余儀なくされた。本稿では、これまでの交渉の経緯を振り返り、2018年以降の交渉の展開について、本稿執筆時点で明らかとなっている情報を整理する。その上で、ブレグジット交渉を展望し、先行きに関するシナリオを考察する。

2. 2017年のブレグジット交渉の経緯

(1) ブレグジット交渉は「二段階アプローチ」で実施

ブレグジットは、2017年3月29日に英政府がEUに対して離脱を通告したことで正式にプロセスが開始された。英国のEU離脱通告を受けて、EU首脳で構成されるEU理事会は交渉のガイドラインを同年4月に採択すると同時に、5月には交渉の権限を欧州委員会に付与する欧州指令を可決した¹。4～6月にはフランスの大統領選挙や、英国の下院選挙が予定されていたこと等から、実際の交渉開始は6月となった。

英国とEUの間のブレグジットに関する交渉は、EU条約第50条で定められた英国がEUを離脱するための「離脱協定」締結に向けた交渉と、英国がEUを離脱した後の両者の新たな関係を定める「新協定」締結に向けた交渉に大別される²。

2017年の交渉は、EU側が主導する形で進んだ。英政府は当初「離脱協定」交渉と「新協定」交渉を同時並行で行うことを主張したがEU側はこれを認めず、ブレグジット交渉はEU側が主張していた「二段階アプローチ」がとられた。「二段階アプローチ」では、離脱協定交渉のうち、優先度の高い「在英EU市民・在EU英国国民の相互地位保全」、「アイルランド島の国境問題」、「離脱清算金」の主要三項目について初めに協議されることとなった。この「第一段階」において「十分な進展」が見られたとEU側が判断した場合のみ、「第二段階」に進むこととなった。第二段階では、英国が正式にEUを離脱してから新協定が発効するまでの間の「移行期間」や、包括的な自由貿易協定（FTA）を柱とする新協定交渉が進められることとなった。

(2) 年末までもつれ込んだ2017年の離脱協定交渉

「二段階アプローチ」に基づき、2017年のブレグジット交渉は、離脱協定交渉の第一段階、すなわち上記の主要三項目について、毎月1週間の頻度で集中的な協議が行われた。英国側は、新設されたEU離脱省が交渉の中心となり、EU離脱派のデイビッド・デビスEU離脱相が首席交渉官となっ

¹ 英国では、メイ首相が2017年1月17日にロンドン市内のランカスター・ハウスにおいて、英国側の方針について演説を行った（ランカスター・スピーチ）。EU側のガイドラインは、EU首脳で構成されるEU理事会が3月に発表し、4月29日のEU首脳会合で採択された。その後、5月22日に開催されたEU総務理事会において交渉指令が可決され、正式に欧州委員会による交渉開始が可能となった。

² 本稿では、「離脱協定」締結に向けた交渉と、「新協定」締結に向けた交渉を併せて「ブレグジット交渉」と呼ぶこととする。

た。EU側では欧州委員会が中心となり、ミシェル・バルニエ前欧州委員が首席交渉官となった。主要三項目の交渉は、当初2017年10月19・20日のEU首脳会合での大筋合意を目指して行われたが、離脱清算金の支払いや欧州司法裁判所（CJEU）の管轄権等の問題を巡って両者の折り合いはつかず、難航した。

転機となったのは、テリーサ・メイ英首相が9月22日にイタリアのフィレンツェで行った演説であった。この中で、メイ首相は離脱清算金を支払う用意があることを明確化し、CJEUについても一定の関与を容認した。この結果、離脱協定交渉は、12月14・15日のEU首脳会合において、第一段階の大筋合意に向け大きく前進した。

最後の障害となったのは、アイルランド島の国境問題に関する、アイルランド民主統一党（DUP）の反対だった。同党は、英領北部アイルランドの地域政党で、残りの英国との統一を志向する。英下院に10議席を有し、メイ政権はこの10議席が無ければ過半議席を確保できない。このため、メイ政権はDUPの意向を無視することが出来なかった。

DUPが反対したのは、12月初に英政府と欧州委員会が発表しようとしていた大筋合意の共同報告書草案の中に示された、「英国とEUの間で継続的な規制のすり合わせ（continued regulatory alignment）³」を図るとの文言であった。同党は、北部アイルランドだけ特例的にアイルランド共和国と規制を揃えることを英中央政府が容認し、その結果として北部アイルランドと残りの英国の間で規制が乖離し、残りの英国との統一が揺らぐことを懸念した。

DUPの反対の結果、当初12月4日に予定されていた英国と欧州委員会の共同報告書は、発表が延期された。英政府は、規制のすり合わせは北部アイルランドだけではなく、英国全土に対して適用されるものであり、北部アイルランドだけが特別視されることはない点等をDUPに説得し、共同報告書草案の修正を図ることで同党の了承を得た。この結果、ようやく英政府と欧州委員会は合意に達し、12月8日に共同報告書が発表された。この合意を受け、12月14・15日のEU首脳会合では、交渉の「第二段階」に移ることが正式に認められた。

(3) 2017年の交渉はEUが主導

2017年の交渉を振り返ると、EU側は同年4月に採択された交渉のガイドラインに則り、概ね自らの要求を英国側に受け入れさせた。EU各国内での意見相違等は少なくとも表面上はみられず、バルニエ首席報道官の下で粛々と交渉が行われた。これに対して、英国側は交渉の過程で政府内の意見相違が度々露呈し、離脱清算金の問題をはじめとして多くの妥協を強いられた。

英政府が妥協をせざるを得なかった理由の一つは、離脱協定交渉の時限的制約がもたらす悪影響が非対称で、英国に不利であったためだ。2019年3月29日の英国へのEU法適用停止の期限⁴が迫る中

³ 通常、規制を揃える場合は“regulatory harmonization（規制調和）”という単語を用いることが多い。“alignment”は“harmonization”よりも一致の度合いが低いため、本稿では「すり合わせ」または「調整」と訳している。

⁴ 加盟国のEUからの離脱を定めたEU条約50条第3項では、脱退を通告した国に対するEU法の適用は、離脱通告実施後2年で停止することと定められている。英国の場合は、2019年3月29日午前0時がこれにあたる。このEU法の突然の停止は「cliff edge（崖っぷち）」と呼ばれる。

で、EU側の要求を認めて交渉を先に進めなければ、突然英国でEU法が停止し、ビジネス上の大きな混乱が生まれる恐れがあった。

メイ首相の求心力が大きく低下したことも、交渉の行方に影響した。メイ首相は、自らの求心力を高めるべく、6月4日に解散総選挙を実施することを発表した。選挙実施を発表した4月18日時点では保守党の支持率が野党労働党の支持率を20%ポイント近く上回っていたことが、首相の決断の背景にはあったとみられる。しかし、保守党の政権公約の失敗等もあり⁵、保守党と労働党の支持率は6月の投票日に向け急接近した。結果的に保守党は比較第一党の座は維持したものの議席数を減らし、単独での過半議席維持に失敗した。これ以降、保守党内ではメイ首相への批判が公然となされるようになった。メイ首相はDUPとの閣外協力協定を結び過半議席を維持したため、上述の通り2017年の離脱協定交渉にDUPが影響力を持つことになった。

以下では、上述した英政府とEUの間で締結された共同報告書等に基づいて、2017年に合意された離脱協定交渉の主要三項目について、2017年の進展を確認する。

3. 2017年の交渉により何が決まったか

(1) 市民の相互地位保全：EU離脱日前から住んでいれば地位は保全

在EU英国国民と在英EU市民の相互地位保全について、共同報告書では特定のカットオフ日の時点で英国に住むEU市民や、EU域内に住む英国国民に対しては、居住や就労等に関して、これまでと同様の地位が保全されることとなった。

カットオフ日は、共同報告書上は英国のEU離脱日（2019年3月29日）とされたものの、現在検討中のブレグジット交渉に関する欧州指令草案の中で、「離脱協定で合意された市民の権利は、移行期間終了日（2020年12月31日）まで延長される」との文章が追加されたとの報道がある。このため、まだカットオフ日が最終的に固まったとは言えないようだ。

共同報告書は、英国のEU離脱日以降に呼び寄せられる予定の家族⁶や出生予定の子女についても同様の権利を保証している。同時に、フロンティア労働者と呼ばれる、居住国と勤務国が異なり、国境を越えて通勤する労働者に対しても従来同様の地位を保全した。他方で、離脱日以降に結婚した場合の配偶者や、従兄弟等直系家族以外の後日呼び寄せの場合は地位が保全されない。

在英EU市民は、英国で制定される新移民法に基づき、「英国定住資格（settled status）」を取得し直す必要がある。こうした手続きについては、簡潔で分かりやすく低額であるべきという点が、共同報告書に明記された。

⁵ 保守党はマニフェストの中で、増加する高齢化対策費用を抑制するための社会保障改革として、在宅介護費用の自己負担に関し、住宅を含めた資産額が10万ポンドを超える場合は自己負担とすることを提案した。この政策は、在宅介護を必要とすることが多い高齢者の金銭負担を高め、遺産をも奪うものとして「認知症税（dementia tax）」と呼ばれ非難されるに至った。メイ首相は、マニフェスト発表後、わずか4日間で自己負担額に上限を設けることを発表、政権公約の変更を余儀なくされ、それが「マニフェストのメルトダウン」と批判された。

⁶ この場合の家族は、欧州指令（2004/38/EC）第2条により定義される。配偶者、メンバー国の法制に則ったパートナー、21歳未満の直系子孫とその配偶者またはパートナー、被扶養直系親族とその配偶者またはパートナー。

(2) アイルランド島の国境問題：実質的に先送り

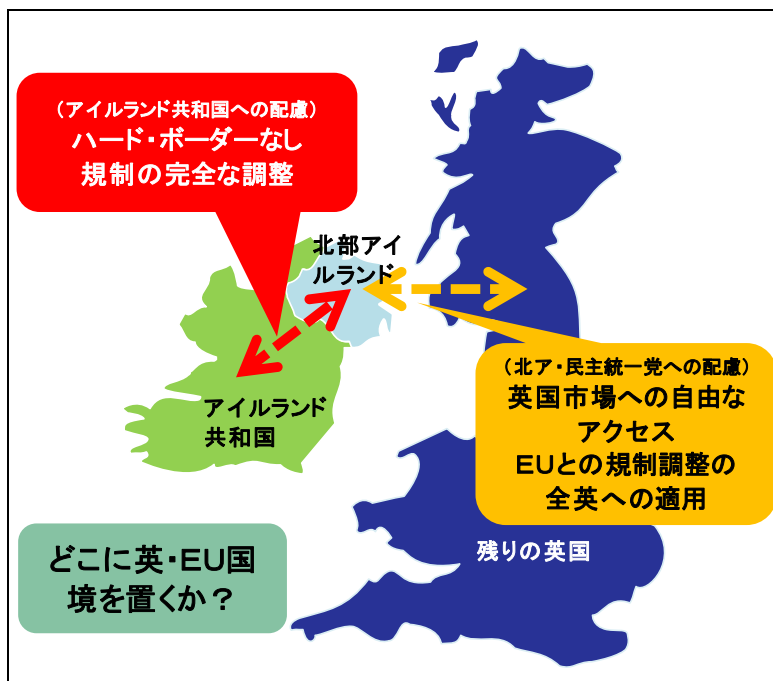
共同報告書におけるアイルランド島の取り扱いは、アイルランド共和国とDUPの双方に配慮した内容となった。アイルランド共和国への配慮としては、アイルランド島に「ハード・ボーダー (hard border、物理的国境) の設立を避けること」や、合意形成が出来なかった場合に、英国は「EU域内市場と関税同盟の規則との完全なすり合わせ (full alignment) を維持すること」を共同報告書上に明記した。

他方で、DUPに対しては、規制の完全なすり合わせは、北部アイルランドだけの「特例」ではなく英全土に対して適用されることを、メイ首相やデビス離脱相は約した⁷。また、合意形成が出来なかった場合に、「北部アイルランドと残りの英国の間に新たな規制障壁は設けないこと」と、全ての環境下において「北部アイルランド企業が、英国内市場にこれまでと同じ自由なアクセスを得られること」を保証した。

こうした共同報告書や政府首脳発言を素直に解釈すれば図表1の通りとなり、「アイルランド共和国」、「北部アイルランド」、「残りの英国」の間にはどこにもハード・ボーダーはなく、自由な財取引が可能となることを意味する。しかし、ブレグジットはEU単一市場と関税同盟からいずれ離脱することが今のところ前提となっており、その場合はどこかに何らかの形でハード・ボーダーを設けねばならない。この点について、未だ具体的な解は見いだせておらず、今後も継続的な協議が実施される。

仮に、ハード・ボーダーがあたかも無い様な形での通関管理を目指すならば、前提として英国・E

【 図表1：アイルランドの国境問題に関する英政府の約束 】



(資料) 各種報道等より、みずほ総合研究所作成

⁷ 北部アイルランドを特例とし、アイルランド共和国との自由貿易を認めるべき、という立場は同地域のアイルランド統一派政党である、シンフェイン党が主張している。この点も、DUPが今回の共同宣言草案に過敏に反応した理由の一つであったとみられる。

U間の規制のすり合わせが不可欠となる。北部アイルランドとアイルランド共和国を特例扱いしないならば、規制をどこまで揃えるかという問題は、英国・EU間の通商協定全般にまたがるテーマとなる。

(3) 離脱清算金：400～450 億ユーロか

「Brexit Bill（ブレグジットの請求書）」と呼ばれることもある離脱清算金とは、英国がEUに負う債務の清算にかかる問題である。現行のEU2014～2020年多年次予算枠組み（MFF）の中で拠出を約束していた資金について、英国は支払いを認めた。

共同報告書では、①債務の項目、②金額の計算方法、③現行の2014～2020年MFFの各プログラムへの英国の継続参加、④欧州投資銀行（EIB）等その他欧州機関の請求払い資本⁸に対する英国の保証の継続の4点に関して合意した。共同報告書を含む公式文書の中で離脱清算金の金額は明示的には示されていないが、デイビスEU離脱相は、12月にBBCのインタビューの中で、「財務省の推計では350～390億ポンド」と答えている。英FT等メディアは400～450億ユーロと報じており、金額的には概ね一致する。

上記のうち、債務の項目としては、英国がEUを正式に離脱した後の2019・20年におけるEUの年間予算、2020年12月31日時点での未払い予算（RAL）、2020年12月31日時点でのEIB等による対外貸出の偶発債務等が含まれる。

支払いは一括払いではなく、英国がEUの一員であった時と同様のスケジュールで行われることとされた。例えば、EUや欧州防衛庁等、関連組織職員に対する年金等の支払いについては、対象者への年金支払時期に応じて支払われる。従って、負債総額が一度に英国の財政負担として顕在化するわけでは無い。

(4) 欧州2機関の移転：パリとアムステルダムへの移転が決定

離脱協定交渉以外の重要な合意として、現在英国にある二つの欧州機関、欧州銀行監督機構（EBA）と欧州医薬品庁（EMA）の英国からの移転が、2017年11月のEU総務理事会で決まった。EBAはフランスのパリ、EMAはオランダのアムステルダムに移転する。欧州機関の移転問題については、各国による熾烈なコンペが行われ、EBAの誘致には8カ国、EMAの誘致には19カ国が名乗りを上げていた。

特にEMAは、新薬承認の過程において、当局との密なコンタクトが要求されることもあり、EMAの移転に伴って多くの医薬品企業が移転してくることが期待される。このため、EMAの誘致を勝ち取ることは、各国にとっても大きな関心事であった。最終的に、アムステルダムとミラノの二都市が候補地として残り、くじによりアムステルダムが選ばれた。2019年3月30日までにアムステルダ

⁸ 請求払い資本(callable capital)は、借入先の大規模な債務不履行等、不測の事態が発生した場合にのみ、債権者保護を目的として利用することができる資本。

ムでの業務を開始する予定であり、新オフィスの場所も既に決まっている⁹。

EBAについては、欧州保険・年金監督当局 (EIOPA) との組織統合の可能性がある中で、現在 EIOPA があるフランクフルトになるのではないかとの見方もあったが、パリとダブリンが最終選考に残り、くじによりパリが選ばれた。

4. 2018 年のブレグジット交渉の展望

(1) ブレグジット交渉の進み方

今後のブレグジット交渉のスケジュールは、図表 2 で示されるとおりである。2018 年は、3 月頃にかけて離脱協定のうち未着手の移行期間に関する協議が行われる。その後、包括的な FTA を柱とする新協定に関する協議が開始される。

目下の注目点としては、移行期間に関する EU 側の交渉の細則を定めた欧州指令の内容であろう。EU 指令は、1 月末の EU 総務理事会にて承認される予定である。その後、2 月から 3 月にかけて、FTA 交渉に関する英政府や EU の交渉方針が概ね定まることになるだろう。

離脱協定交渉は、2018 年 10 月の大筋合意、2019 年 3 月までの締結を目指して行われる。英国に対する EU 法適用の期限は原則として 2019 年 3 月 29 日であるため、それまでに離脱協定を締結する必

【 図表 2 : ブレグジット交渉のスケジュール 】

	日付	ポイント
①	2017年12月14・15日	EUサミット:「十分な進展」容認、第二段階へ
②	2018年1月29日	交渉の追加ガイドラインに関する欧州指令可決
③	2018年3月まで	移行期間に関する交渉実施
④	2018年3月22・23日	EUサミット:新協定交渉に関するEU側ガイドライン採択か
⑤	2018年10月18・19日	EUサミット:離脱協定がまとまるか
⑥	2018年末頃	離脱協定に関する欧州議会や英下院での採決
⑦	2019年3月29日	英国のEU離脱期限、EU法の適用停止
⑧	2019年3月30日～	移行期間の開始
⑨	2020年秋頃	新協定大筋合意、FTAは各国議会での批准が必要
⑩	2020年12月31日	移行期間終了、FTA暫定発効目処

(注)各種発表、報道等に基づくみずほ総合研究所の見通し。

(資料)各種報道等より、みずほ総合研究所作成

⁹ 新オフィスはアムステルダム南部に建設される予定。現在ロンドン・カナリーワープの同庁のオフィスには約 900 名のスタッフが勤務しているが、EMAが行ったサーベイによれば、その多くがアムステルダムへの転勤に前向きな姿勢を示している。

要がある。欧州議会での承認等にかかる時間を考慮すると、2018年10月までには離脱協定の合意が必要といわれる。英下院においても最終的な離脱協定締結に先立って、決議が採択される。

離脱協定交渉の第二段階では、移行期間の取り扱いに加え、第一段階で詰め切れなかったアイルランド島の国境問題や、市民の地位保全に関するカットオフ日、離脱清算金の実際の支払方法やスケジュール等に関する話し合いがなされる。

F T Aを柱とする新協定については、E U離脱後の移行期間を約2年と想定すれば、2020年末までの発効が目指されているとみられる。英国のデイビスEU離脱相は、英BBCとのインタビューの中で、2018年内に「通商協定に実質的に合意しなければならない」と述べている。前述したアイルランドの国境問題が離脱協定に含まれることを考えると、E U法とのすり合わせをどこまで進めるのかといった、目指すF T Aの大枠については2018年内に合意しておく必要がある。

交渉が予定通りいけば、2019年3月29日には英国はE Uを正式に離脱することとなり、3月30日からは約2年間の移行期間に入る。移行期間を経て、2021年初ごろからは新協定に基づく新しい英国とE Uの関係が始まることになる。

(2) 移行期間はどのようなものになるか？

2018年の離脱協定交渉の中心となる移行期間に関して、E Uは既に交渉のガイドラインを発表しており、2017年12月のE U首脳会合にて承認されている。ガイドラインは欧州指令として、2018年1月末のE U総務理事会において正式に承認され、欧州委員会が交渉を開始する。

2017年の交渉と同様、移行期間交渉の主導権はE U側にある。次頁図表3は、E Uの交渉ガイドラインおよび欧州指令草案と、その後の報道を基にしてE U側の移行期間に関する交渉方針をまとめたものである。

E Uが発表している交渉方針において注目すべき点は、以下の三点である。第一に、移行期間はE U単一市場又は関税同盟への英国の参加が前提となっているという点である。移行期間中、英国が単一市場に残留するのであれば、この間の英国とE Uの間のビジネスはこれまでと何ら変わらない。また、単一市場へ参加している限り、英国は全てのE U法を受け入れねばならない。一方、E Uから離脱している以上、E U法の制定や変更の議論に英国が関与することは出来ない。なお、英政府は、8月に公表した文書の中で、移行期間における「E U関税同盟との緊密な提携」が重要と言及しているが、関税同盟や単一市場への参加を明言していない。

第二に、E U側は移行期間の終了時期として、2020年12月31日を想定している。これは、前述したE Uの現行M F Fの終了時期が2020年であるための措置と見られる。2021年以降も英国がE U単一市場に残留するようであれば、英国がE Uの次の複数年予算のうち幾らを拠出すべきなのかといった、新たな問題が発生してしまう。英政府は移行期間について「約2年(2021年3月末)」を想定しており、両者の間には3カ月の乖離がある。

第三に、E U側は、英国のE U離脱日以降、E Uが他国と結んでいる通商協定を含む全ての国際合意は英国への適用が除外されるとしている。つまり、E Uが韓国やカナダと既に締結しているF T A

の効果は英国には適用されなくなる。これから発効する日EU・EPAについても同様であろう。但し、EU側の承認が得られれば、EUの国際合意を移行期間中も英国に適用させることが可能とされている。報道によれば、通商協定を含む約750の国際合意がEUにはあるとされる。

(3) 3月までに新協定に関する英・EUの交渉方針が発表される予定

包括的なFTAを柱とする新協定については、今後その概要が明らかとなるだろう。FTA交渉については、財・サービスの自由化がどこまで実現できるかが注目される。交渉の出発点となるのは、EUがカナダと締結した包括的経済貿易協定(CETA)となりそうだ。CETAでは98%の関税撤廃が実現しているが、英国が望む金融サービスの完全自由化等は実現していない。デイビスEU離脱相は「カナダ・プラス、プラス、プラス(のFTA)」を目指すとしているが、金融サービスの完全自由化は政治的にも難しい課題だ。英国のフィリップ・ハモンド財務相は独紙のインタビューに答え、FTA交渉の中には金融サービスの自由化に関する交渉を組み入れるべきであることを主張している。

報道によれば、メイ首相は2月中にも新協定に関する英国側の交渉方針を発表する予定である。EU側は2018年3月に追加的なガイドラインを採択する。その後、欧州指令として交渉内容について閣僚の承認を得たうえで、交渉は開始される。前述したとおり、移行期間の終了時期がEU側の主張する2020年12月になるのだとすれば、新協定発効までの時間は、2018年4月から数えて2年8カ月し

【 図表3：移行期間に関するEU側提案 】

EU指令草案および報道に基づく指令修正案の抜粋	
①	移行期間に関する合意は、英国のEU関税同盟と単一市場への参加の継続を必要とする
②	移行期間は離脱合意発効後より適用され、2020年12月31日まで継続する
③	EU離脱日(2019年3月29日)以降、英国はEU及びメンバー国が単独あるいは合同で行った(国際)合意から便益を得ることは出来ない。但し、EUの利益にかなうと判断された場合、EUは合意の効果に移行期間中も英国に適用する許可を与えることが出来る
④	移行期間中は、EUの対外関税政策に従い、第三国に対する徴税など国境管理を実施する
⑤	移行期間の間、英国はEU法に従う必要があり、EU法の変更があった場合は英国にも適用される
⑥	移行期間の間、全てのEU規制、予算、監督、法制、執行の制度は英国にも適用される。これには欧州司法裁判所(CJEU)の司法管轄も含む
⑦	離脱協定で合意された市民の権利に関する条項は、移行期間の最終日まで適用される

(注)1月23日時点のEU発表や報道に基づくもの。

(資料)EU及び各種報道等より、みずほ総合研究所作成

かない。F T Aは、協定がE Uの排他的権限に属する分野だけでなく、加盟国との共有権限に属する分野も対象とする混合協定になるため、正式に発効させるにはE U各国議会ならびに一部地方議会の承認を得る必要がある¹⁰。

過去、カナダとのCETAでは、調印（2016年10月30日）から暫定発効（2017年9月21日）までに一年近くを要している。英・E UのF T Aについても暫定発効がまずは目指される可能性があるが、半年程度の猶予をみたとしても、2020年半ばには大筋合意を結ぶ必要がありそうだ。

また、新協定のなかには、F T Aだけではなく治安や国防等の分野での協力に関する条項も織り込まれるものと考えられる。

5. ブレグジット交渉の行方

(1) 離脱協定交渉は2018年10月までに合意できるか？

これまでは、主に報道や政府文書に基づくブレグジット交渉の現状についてまとめてきた。以下では、交渉の見通しについて、筆者なりの考えを示していきたい。

まず、離脱協定交渉について、筆者は、2018年10月からは多少ずれ込むとしても、2019年3月の期限までには締結が可能なのではないかと考えている。秩序だったブレグジットは英・E U双方にとってメリットがあり、最大の懸案であった離脱清算金の問題にもおよそ目処がついているためだ。

但し、離脱協定交渉が決裂する可能性を完全に除外することも出来ない。交渉破たんリスクとしては、英議会の混乱が挙げられる。現在英上院にて審議中の2017～19年E U離脱法案では、離脱協定で合意された内容は、その実施に当たって議会での承認が必要となる。このため、議会の承認を得られなければ、実質的に離脱協定の締結は困難な状況となっている。しかし、与党保守党の議会における優位性は盤石とは言えず、DUPの支持を得てかろうじて過半議席を得ている状況である。離脱協定交渉に遅れが生じ、かつ保守党議員の造反等により英議会の承認が得られないといった事態に陥った場合、2019年3月29日までに締結が間に合わない可能性もゼロとは言えない。

(2) ブレグジットの取り止めや再国民投票はあるか？

筆者は、ブレグジット取り止めの可能性は低いと考えている。その理由としては、英国の世論が大きく残留支持に転じているわけではないこと、野党労働党もブレグジットには反対していないことが挙げられる。英調査会社Yougovが2017年10月に行った世論調査によれば、ブレグジットが「正しい」と考えている人のシェアは43%と緩やかに低下している一方、「間違っている」と考えている人のシェアは45%と緩やかに上昇し、9月に両者は逆転している。しかし、両者の差はさほど大きくない上、政府がこのままブレグジットを進めるべきかという問いに関する回答では、52%が何らかの形で「進めるべき」と答え、「転換すべき」と答えた人のシェアは32%に過ぎない（次頁図表4）。

¹⁰ 混合協定であるF T Aを正式に発効させるには、E U加盟国政府や欧州議会に加えて、全加盟国の議会及び一部の地域議会の承認が必要となる。但し、関税等のE Uが排他的権限を有する分野については、E U加盟国政府と欧州議会の承認のみで暫定的に発効することが出来る。

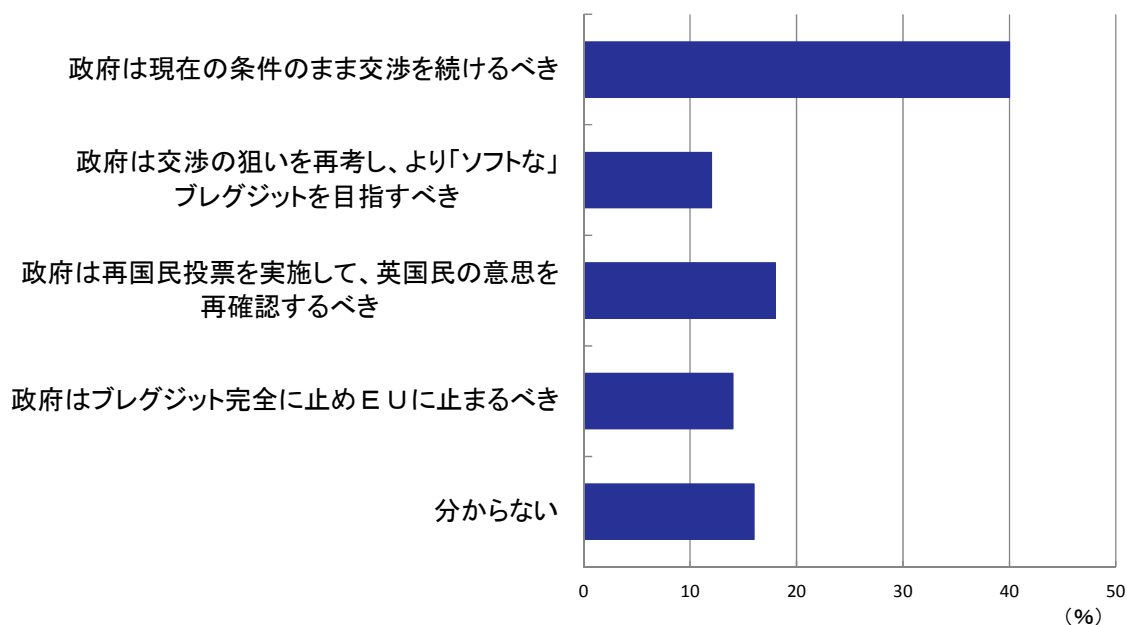
また、野党労働党のジェレミー・コービン党首は、1月に行われた英ITVでのインタビューの中で、「国民投票のやり直しについては支持もしないし要求もしない」と述べている。同時に、EU単一市場に残留するよりも、FTAを志向する旨を発言している¹¹。

EU側は、ブレグジットは取りやめが可能、との姿勢をみせている。しかし、上記のような情勢を踏まえると、これから英経済が大きく傾く等して大きな英世論の変化が起こらない限り、国民投票のやり直しやブレグジットの撤回は考えづらいのではないかと筆者は考えている。

(3) EU主要国は英国への態度を軟化させるか？

筆者自身は、FTA交渉において、ドイツやフランス等EU主要国が英国に対する態度を軟化し、EU単一市場への部分参加等を認める可能性は低いと考えている。エマニュエル・マクロン仏大統領は、英BBC放送とのインタビューの中で「英国は、EUとのオーダーメイドな通商合意を結ぶことは可能だ」と述べた。またドイツでも産業界を中心にスムーズなブレグジットを望む声は多い。しかし、マクロン大統領は同じインタビューの中で「しかし、この特例的扱いは、単一市場の保持とEUの共通利害に沿ったものでなければならぬ。・・・単一市場の『いい所取り』は出来ない」と述べている。ドイツでCDUとSPDによる新政権が成立した場合、独仏の政局は当面の安定をみることになるだろうが、金融サービスの完全自由化等の特例が認められる公算は小さいと筆者は考えている。

【 図表4：「ブレグジットを進めるべきか」を問う世論調査 】



(注)調査時点は、2017年9月22日～9月24日。
(資料)YouGovより、みずほ総合研究所作成

¹¹ コービン党首は、ITVとのインタビューの中でEU単一市場への残留について「EU加盟が前提である」と否定し、「我々が欧州と関税の無い貿易関係を持つべきかと問われれば、『YES』だ」と述べている。

(4) メイ首相は任期を全うできるか？

筆者は、メイ首相が辞任に追い込まれるリスクはあるものの、可能性は低いと考えている。2017年6月の下院選の実質的な敗北以降、メイ政権の求心力は大きく低下している。下院選での敗北以降、グレンフェルトタワーの火災事故対応の失敗、保守党党大会での演説の失敗、閣内のスキャンダル等様々な要因により、メイ首相はいつ保守党内から不信任案を突き付けられてもおかしくない情勢にあるのは事実だろう。

今後も交渉が難航すれば、折に触れてメイ首相退陣論が出る可能性はあるであろうし、耐え切れずに辞任する可能性も否定は出来ない。しかし、メイ首相に代わる政治家がいないことや、現在支持率で野党労働党に逆転されている保守党の議員が解散総選挙を行いたくないと考えていること、ブレグジット交渉の最中であり時間的な余裕はないこと等を考えると、メイ政権は続くのではないかと筆者は考えている。

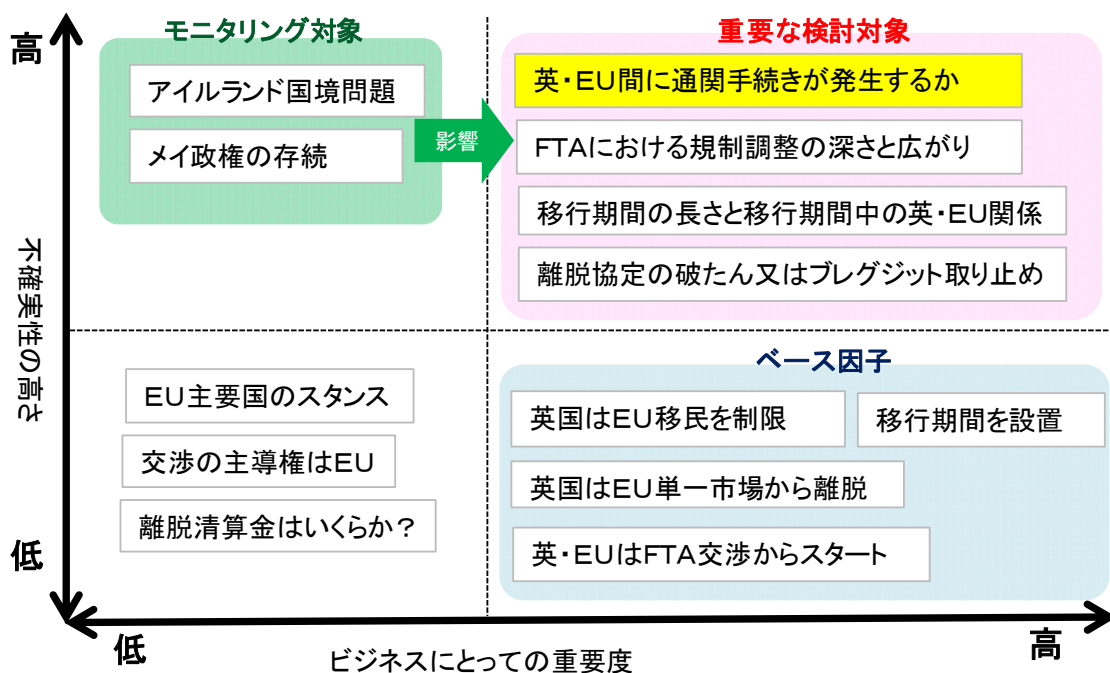
6. ブレグジット5つのシナリオ

(1) 在英日本企業にとり重要な交渉上の論点は何か？

これまでのブレグジット交渉に関する議論を踏まえ、最後にブレグジットの先行きに関するシナリオについて考察を加える。ブレグジットに起因した将来のビジネスリスクを回避するためのビジネス・コンティンジェンシー・プラン作成に資することが、シナリオ作成の目的である。

まず、これまでの分析を背景にブレグジットの最終形に影響を与え得る諸要因を、縦軸に不確実性の大きさ、横軸にビジネス上の影響度の大きさを取ったマトリックスとして示したものが図表5である。

【 図表5：ブレグジット交渉における論点の整理 】



(資料) 梅沢(2013)「最強のシナリオプランニング」を基に、みずほ総合研究所作成

る。マッピングの手法については、梅沢（2017）を参考にした。ビジネス上検討を必要とする重要な項目は、同図の第一象限に位置する不確実性とビジネスへの重要度がともに高い項目である。その中でも「英・EU間に通関手続きが発生するのか」という事象が、特に在英企業にとって重要ではないかと考えられる。通関手続き発生の有無は、英・EU間の規制すり合わせの深さと広がりにも影響される。

図表の第二象限に位置する「ベース因子」は、現時点までの情報に基づけば実現する可能性が高いと考えられる要因であり、シナリオを考える上での前提とも言える。また、第四象限に属する「モニタリング対象」は、不確実性は高いものの事象単体ではビジネスへの影響は相対的に大きくないと筆者が判断した項目である。但し、これらの要因は重要な検討対象に含まれる項目に影響を与え得るため、モニタリング対象としている。

(2) ブレグジットの5つのシナリオ

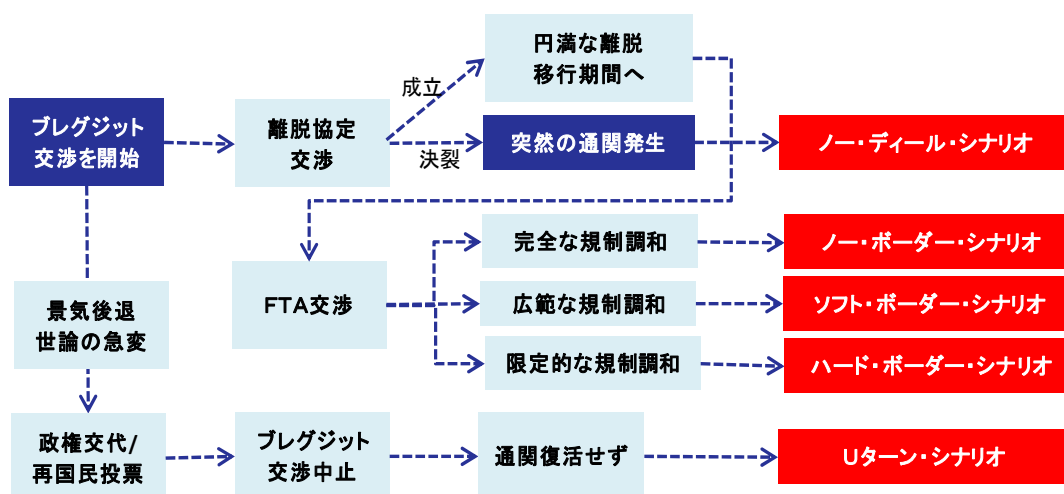
以下では、図表5の第一象限に属する要素のうち、「英・EU間に通関手続きが発生するのか」という点がビジネス上もっとも重要であろうと想定し、ブレグジットが最終的に完了した際に、英国とEUの間で通関手続きがどのような形になるか、という点を切り口としてシナリオ・ツリーを描き、5つのシナリオを作成した（図表6）。以下ではそれらについて説明を加えていきたい。

① ノー・ディール・シナリオ（実現の可能性：低）

「ノー・ディール・シナリオ」は、英・EU間の離脱協定が決裂し、突然英国でEU法が失効することで英・EU国境に通関手続きが発生し、ビジネス上の大きな混乱に繋がるケースを想定している。離脱協定交渉の最終形が見えてくる2018年末ごろを顕在化のタイミングとして想定している。

このシナリオでは、英議会による離脱協定草案の否決を主に想定している。離脱協定の締結が英議

【 図表6：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

会の反発により間に合わないまま、2019年3月29日のEU法の適用期限を迎えた後に、通関が設置され、通関手続きが発生する。前項で述べたとおり、このシナリオが発生する可能性はゼロとは言えないが、実現の可能性は低いシナリオと考えている。

② ノー・ボーダー・シナリオ（実現の可能性：中）

「ノー・ボーダー・シナリオ」は、英・EU間のFTA交渉の中で、完全な規制調和が図られて、英・EU国境における通関手続きがほぼすべての品目で廃止されるケースを想定している。FTA交渉の最終形が見えてくる2020年半ばごろを顕在化のタイミングとして想定している。

このシナリオでは、実質的なEU関税同盟への残留を前提としている。英政府は当初FTAの締結を目指して交渉が始めるものの、方針を転換し、関税同盟への残留を前提とした議論に変わる展開を予想している。英・EU間の財の国境については、通関手続きが発生しない。

このシナリオの場合、EU単一市場への参加とは異なり、英国がEU移民の受け入れに関して独自の管理を行うことが出来る。他方で、EUの共通関税政策に従う必要があるため、第三国との自由なFTAの締結が制限される上、関税同盟の対象となる製品についてはEU規制の影響を受ける。EU規制の制定に英国は参加が出来ない。現時点では英国、EUともに移行期間終了後の関税同盟への参加は前提としていないが、英政府内で関税同盟への継続参加をすべきとの議論が出ているとの報道もあり¹²、実現の可能性は「中」程度とした。

③ ソフト・ボーダー・シナリオ（実現の可能性：高）

「ソフト・ボーダー・シナリオ」は、英・EU間のFTA交渉の中で、ほぼ完全な規制調整を前提として、英・EU国境における通関手続きが多く品目で極限まで簡素化されるケースを想定している。FTA交渉の最終形が見えてくる2020年半ばごろを顕在化のタイミングとして想定している。

このシナリオでは、英・EU間の通関手続きについては、完全には無くならないが、高度な規制調整の下、出来る限り簡素化・自動化が図られる。第三国から英国に入り、最終的にEUへと輸出される製品については、英国国境で通関手続きが実施されることで、英・EU国境では通関手続きがほぼ省略される。英国で生産されEUに輸出される製品については、英国内で原産地規則証明が事前に発行される等、英・EU間国境では通関手続きがほぼ省略される。

このシナリオの場合、対象となる製品に関する規制の将来に渡る調整を前提としているため、英国は今後もEU法の影響下にあるが、その変更や制定の議論には参加できない。但し、EUの共通関税政策からは解放されるため、自由なFTAの締結等が可能になる。現時点で、実現の可能性が高いシナリオと考えている。

¹² 1月22日付けTimes紙報道によれば、英政府の残留派閣僚であるハモンド財務相やグレッグ・クラーク・ビジネス・エネルギー・産業戦略相は英国の関税同盟からの撤退という戦略を転換するべきと考えており、マイケル・ゴープ環境相等離脱派閣僚の一部も妥協の可能性を示唆しているとの報道がある。他方で、離脱派のボリス・ジョンソン外相は、「実質的なEU残留である」として否定している。

④ ハード・ボーダー・シナリオ（実現の可能性：低）

「ハード・ボーダー・シナリオ」は、英・EU間のFTA交渉の中で、規制調整は達成されるが、その範囲は限定的なものに止まるケースを想定している。FTA交渉の最終形が見えてくる2020年半ばごろを顕在化のタイミングとして想定している。

このシナリオでは、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」の設立等を通じて、特区内の財やサービスのやり取りについては自由化される。特区との通関手続きについては、アイルランド島とその他EU、またはアイルランド島と残りの英国の間の国境にて実施される。

このシナリオの場合、北部アイルランドに特例措置を設定することになるため、DUPの強い反発、政権への閣外協力の取り止めに繋がる可能性がある。また、EU側においても単一市場の仕組みを揺るがす合意となりかねないため、EU側からも反発が予想される。他方で、アイルランド島内にハード・ボーダーは作らないという共同報告書上の約束は履行される。実現の可能性はゼロではないが、さほど高くは無いシナリオと考えている。

⑤ Uターン・シナリオ（実現の可能性：低）

「Uターン・シナリオ」は、英国がブレグジットを取り止める事態を想定している。離脱協定交渉の最終形が見えてくる2018年末ごろを顕在化のタイミングとして想定している。

このシナリオでは、急激な英景気の悪化と世論の変化を想定している。ブレグジットに伴うポンドの急落等を契機とした英経済の減速が、将来の不確実性の高まりに依る投資や雇用の減速等により拡

【 図表7：ブレグジットの5つのシナリオ 】

シナリオ	発生可能性	発生時期	シナリオ
ノー・ディール・シナリオ	低	2018年末	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	2020年半ば	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	2020年半ば	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、完全には無くならないが、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	2020年半ば	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
Uターン・シナリオ	低	2018年末	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

大し、失業率が上昇に転じ、政権への支持率低下と共に、ブレグジットやり直しを求める世論が強まる。与党保守党内では、ブレグジット反対の世論に後押しされる形で残留派議員の発言権が強まり、メイ首相への不信任案が提出されることになる。メイ首相は、最終的に辞任に追い込まれ、EU残留派の閣僚が新首相に選出される。新首相は、英国とEUの間の離脱協定が大筋合意に至った時点で、その結果及びブレグジットそのものに関する再国民投票を実施する旨を表明する。結果は、反対が多数となり、ブレグジットの取り止めが決まる。

このシナリオの場合、ビジネスへの影響はないものの、英国の先行き不透明感が高まることから英ポンドの下落等が予想される。現在の世論を考えると、実現の可能性は低いシナリオと考えている。

7. 終わりに

上記のシナリオをまとめると前頁図表7のようになる。離脱協定が無事に締結されるのかという点と、FTA交渉における規制緩和の度合いがシナリオを分ける分岐点となっている。筆者自身は離脱協定の破たんは想定していない。他方で、新協定においてどこまで規制のすり合わせが図られ、シームレスな通関手続きが導入されるのかどうかは現時点ではまだ分からない。

現時点までの情報を踏まえれば、全体としてはソフト・ボーダーが志向されているようにみえる。在英日本企業としては、離脱協定の破たん等テールリスクと目されるイベントについては一定の備えをしておく必要がある一方で、FTAの最終形が分からない中で今すぐに製造拠点を動かすといった経営判断は取りづらい。正確な情報を収集したうえで、いつでも動けるような具体的なプランを事前に策定しておくことが肝要であろう。

参考文献

梅沢高明(2013) 「最強のシナリオプランニング」、東洋経済新報社、2013年10月

Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government(2017) “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union”, European commission’s website
https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en