

大陸から見た 英国のEU離脱



日本機械輸出組合
ブラッセル事務所長
福永 哲郎

1. はじめに——悲しき必然

当地に着任した2013年夏、すでに、欧州連合（EU）と英国の関係、すなわちBrexit（ブレグジット）が当面の大きな課題とされ、以来絶えず話題となってきた。今年4月、英国では、議員の個別訪問による「ドブ板選挙」が展開されていた頃、英ウェールズ出身の記者が諦め顔をしながら教えてくれた話がある。「先週実家を訪ねたら、家族がEU離脱に賛成だと言うのよ。皆ある程度教養があって、私の仕事がなくなるかもしれないのに、信じられる？」。そして「この前ブラッセルでもBrexitは決まったと喜ぶ輩がいて、Ukip（英国EU離脱政党）かと思ったらフランス人だったわ」。

この話は今回のBrexitを巡る状況を象徴していると感じた。英国内の議論が経済的利益を超え、より英国人としての自我や誇りを問う類のものになってきたか、市井での「地上戦」^{しせい}がいかに英国社会の現状に対する信認投票になっていたか。一方大陸では、出て行く英国をいかに覚めた目で見ていたか、各国首脳たちが英国の残留を切望する発言をするなかで「仕方ない」「出て行くならどうぞ」という機運もあったことを。

6月23日深夜から翌未明にかけて進む開票を、私は淡々とした気持ちで見ている。悲しいと思いきすれ、驚きはなかった。実際、翌日からEU関係者は、結果を冷静に受け止めた。当地政治専門紙Polico EUの離脱投票後の有識者調査（7月7日～13日号掲載）でも、Brexit後も「EUの将来はそれほど変わらない」という見立てが7割を占めていた。

本稿では、欧州から見た今回のBrexitと今後の展開について、現場から見える風景をご報告したい。

2. なぜ英国は欧州から離脱するのか

まず、英国という欧州の主要国がEUから離脱してしまう背景を、大陸側の視点で説明したい。

6月24日にEU機関の長（トゥスク欧州理事会常任

議長、ユンカー欧州委員長、シュルツ欧州議会議長）達が連名で発表した声明では、「（英国を除く）27カ国の連合は継続、EUは共通の政治的な将来に関する枠組みで歴史、地理、共通利益により結合」とされたが、逆にこれは英国がEUに「歴史、地理、共通利益」に結節されていないことを暗示した。EU成立の背景には、東西冷戦を含め欧州における数世紀にわたる戦争の歴史があるが、島国英国は直接の戦場とはならなかった。同様に、アイルランド、スペイン、ポルトガル、そして東独各国のような「旧体制からの決別」との意図もなく、英国のEU参画は極度に経済的関心によるものだ。連合としての主要な成果である、通貨統合の「ユーロ圏」、国境を撤廃する「シェンゲン圏」にも参加しない、特別の地位を志向したが、これで逆にユーロ危機、難民危機という、近年のEU全体を揺るがす危機を「共有」しないこととなった。その中で英国ブレア首相（当時）が主導した「東方拡大」で、EUが15カ国3.2億人から28カ国5億人に拡大し、東欧からの労働者が英国を大挙目指し、今回離脱の一因となったことは皮肉的である。

一方、英国はEUに参画することで、欧州全体の金融センター、研究開発センター、生産・サービスの中核拠点となる利益を得た。欧州の中でもより優れたビジネス環境を作ることで、大陸各国から、また域外からの投資の受入拠点になってきた。それを促進するため、EUの共通政策形成に積極的に関与、特に経済政策では、市場主義や開放主義を標榜、介入主義や保護主義を主張する勢力とのバランスをとってきた。

だが、今回英国内で、EUに居て、制度・政策の自律的な決定権を失っていることが自国の問題を解決できない原因、との論調が政治的支持を得てしまった。他国でもEUのメリットは見えにくく、政治的批判の対象になりやすいが、EUへの関わり合いが低い英国で、EUにいる不利益が顕在化するようになると、争点化は必至だった。ファンロンパイ前欧州理事会常任議長の言葉を借りれば、EUが英国の災いの「スケープゴー

ト」とされたということだ。すでに英国だけ、ルーマニア、ブルガリア、クロアチアからの労働移動を特例で制限しているが、それでも英国では「国境管理を取り戻せ」となった。

また、EUでのドイツの影響力増大の中、英国の利益を十分に反映できないことへの葛藤もあった。2014年のEU委員長の選任は、英国キャメロン首相（当時）の抵抗にもかかわらず、欧州議会の主要政党が指名した候補者から選任するSpitzenkandidat（独語で選挙名簿の筆頭者）という形になり、キャメロン氏が反対したユンカー委員長が選任されることとなった。

逆に、EUとの統合レベルの低い英国だから、離脱できると言える。ユンカー委員長は、6月26日「(Brexitは) 友好的な離婚ではないが、(英国とEUは) 過去親密な恋愛関係にも決してなかった」と述べている。

3. EUの将来

しばしば「離脱ドミノ」などと話題になる、他国へのEU離脱の連鎖には、私は否定的な見方をせざるを得ない。近年他国でもEUが政治的不満の象徴となり、反EU政党への支持が上昇しているのは事実。来年は欧州主要国での選挙もある。ただEUが構築してきた「仕組み」が離脱を簡単には許さない。通貨統合ユーロ圏参加国の離脱は、英国の比ではない甚大な金融経済の混乱を自国に招くことになり、もはや不可逆的だ。東欧諸国にはユーロ圏外の国もあるが、各国毎年GDPの少なくとも3%以上に相当するEUからの財政支援を享受している。実際、民間調査機関IFOPの世論調査（7月15日発表）では、Brexitを見て、全ての主要国でEU参画支持が増加（独63%→81%、仏48%→67%）、ポーランドでは89%がEU参画を支持する。

他方、BrexitでEUの政策決定への英国参画がなくなると、「特定多数決方式」(55%の加盟国、かつEU人口の65%以上の賛成が成立に必要、逆に人口の35%の反対で拒否権)というEUの意思決定方式と相まって、域内市場政策（デジタル、エネルギー）、通商政策、競争政策といった分野での個別の政策運営の方向がより保護主義的に変化していくおそれがある。

4. 迷える英国の行方

EUと英国の新たな関係をまず左右するのは、将来どのような国になるのか、という英国の国家判断であろう。英国国民の判断は予断を許さないが、一般には、

自由主義、開放主義の歴史的伝統を持つ英国は、アジアにおける香港やシンガポールと同様の地位を目指すことが想定されよう。その場合、英国とEUは、地経学的には「競合関係」となる。その視点から鍵を握るのは、英国の税制のあり方であろう。現状EU加盟国として直接税ではEU競争法などとの調整が、間接税ではEU法に従うことが求められているなかで、今回英国が課税の自主権をどの程度取り返すのかが注目される。特に法人税の優遇が論点で、すでにEU側に懸念する向きもある。この視点からは、8月30日のEU競争総局による、アイルランドのアップルに対する税制優遇への厳格な対応（国庫補助へのEU競争法の適用）は示唆を含む。英欧間の競争政策における連携のあり方は、EUと英国の経済関係を左右する論点だ。

一方で、メイ首相は、就任後最初の演説で、より包摂的（Inclusive）な政策運営の必要を訴えた。保守党の伝統的な姿勢とは異なることから、一部驚きで受け止められたが、国民投票で明らかになった、英国の、特に地方の、現在の政治に対する不満を考えると、必然の政治的発言かもしれない。その道を選んだ場合、小さな政府、税負担の軽減といった政策を徹底するのが難しいこととなろう。EUとの交渉開始に向けて、英国の国家の将来像が問われることとなる。

5. 新たな「パートナーシップ」

EUは、6月29日、英国以外の27カ国で非公式首脳会合を開催し、離脱交渉に臨む方針を固め、「我々は、将来、英国がEUに近いパートナーであることを望む」としつつ、「単一市場にアクセスするには、(人、物、資本、サービスの) 四つの移動の自由の全てを受け入れるべし」と明言した。実際、過去EUは、ノルウェーはじめ近隣諸国、カナダ等第三国との関係では、四つの移動の自由とバランスをとりつつ、域内単一市場へのアクセスを認めてきた（図1参照）。

これに対し、メイ首相は、7月29日に（現存するいずれでもない）「EUと英国の特別モデルを追求する」とした。8月31日の閣議後に英国の報道官は「貿易関係と移民管理」の双方を追求する意思を明確にした。閣内で貿易と移民のバランスについては未だ意見が分かれている模様だ。

「物」のEU単一市場へのアクセスでは、現状の関税同盟なのか、あるいはFTAなのか、どちらを志向するのかで検討が実施されている。FTAでEUとの関税ゼロを実現できたとしても、英国に生産拠点を有する企

業に原産地規則が適用され（一定の現地調達比率が求められる）、日本企業のサプライチェーンへの影響が必至となる。7月末に担当のフォックス貿易担当大臣が「関税同盟よりもFTA」と発言したのに対し、メイ首相は（自分は、両者に）「オープン」であると退けた。

EUと英国の財政関係も欧州での産業界の拠点展開に大きく影響する。英国は、農業、地域政策、研究開発分野で多くのEU資金を享受している。特に研究開発は、著名な大学・研究機関を抱える英国が欧州随一の拠点となっているが、それはEUの資金・人材交流制度に支えられており、今回の離脱後どうなるかが注目されている。EU資金については、英国財務省が2020年までの案件への当面の支援継続を報告しているが、その後の資金確保は見えていない。

ブリッセルのシンクタンクで、英国を含め各国政府が会員となっているブリュッセルは、8月29日有識者グループの提言として、英国が離脱後にEUと「大陸パートナーシップ」を締結するとの提言を実施。そこでは、モノ、カネ、サービスの移動の自由と、「期限付き」での労働の移動の自由で単一市場とのアクセスを図り、その見返りとして英国はEU予算や安全保障に貢献を行う。EUの政策に対して英国に一定の発言権を認め、「協議会」を開設するとの提案だ。

6. 厳しい交渉へ

メイ首相は、「二度目の国民投票は実施しない、2020年までに総選挙は実施しない、議会での決定は不要で内閣で判断できる」とし、政府内での準備が出

来次第交渉に入る姿勢を明確にしている。一方で、英国政府によるリスボン条約50条の発動（EUとの交渉開始）は「早くとも2017年初頭」と明言。「可能な限り早期の交渉」（仏オランダ大統領）を求めた他のEU加盟国首脳との関係でも理解を得た。現在、EU側では、英国からの正式な提案、50条発動をじっと待っている。

交渉の段取りは、離脱協定と同時並行、あるいはその進捗を踏まえて若干遅れる形で、新たな英EUの枠組みに関する交渉が行われると想定される（図2参照）。離脱協定の交渉は、加盟国の全会一致で一度だけ延長できるが、2019年の欧州議会選挙、新委員会体制、2021年からのEUの新長期予算計画入りを睨むと、大幅な延長はEUとしてなされないのではないかと、英国では、来年の仏独の選挙などを控え、それらの結果を待ってから交渉開始するべきとの論調が出始めている。ただ、2020年の英国総選挙を睨み、それまでの離脱決定が志向されると考えると、英国側としても発動を大きく引きのばすことはないだろうと想定される。両者の政治日程を見れば、2020年ごろまでには離脱協定を決定することとなるか。論点は、特に独自の枠組みを英国が希望すればするほど、離脱協定締結までには新協定の細目が決まるとは考え難いこと。その場合、一時的にしる、WTOベースでの貿易投資のルール（現在日本から欧州に貿易投資を行う場合と基本同様のもの）が適用される「Hard Exit」と称される事態になることが懸念される。

交渉体制は、英国側は、EUとの離脱交渉の担当相にデービス氏、EUとの関係を含む国際貿易担当相に

図1 EUが現在有する他国との経済関係

	EU単一市場へのアクセス							EU財政貢献 (EUへの 予算拠出)	ユーロ圏 (共通通貨 導入)	金融単一 パスポート
	EU法制 (EU立法行為 への参照)	貿易自由化 (EU域内・ 無関税享受)	関税同盟 (EU域外・共 通関税共有)	ビジネス環境 (対等な条件 享受)	シェンゲン圏 (圏内渡航の 自由化)	労働移動 (労働の 自由化)	労働移動 (労働の 自由化)			
現状（現在の英国）	◎	◎	◎	◎	×	△	△	×	◎	
EU標準（ドイツ・フランスなど）	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
ノルウェー型（EEA加盟）	×	○(EEA)	×	○(EEA)	◎	◎	○	×	◎	
スイス型（二国間協定）	×	○(FTA)	×	○	◎	◎	○	×	○(保険)	
カナダ型（二国間協定）	×	○(FTA)	×	○(FTA)	×	×	×	×	✖	
トルコ型（関税同盟）	×	○	○	○	×	○	×	×	✖	
世界貿易機関（WTO）標準	×	×	×	×	×	×	×	×	✖	

（参考）英国は移民・難民対応ルールを含む警察・司法協力（欧州共同体、共通外交・セキュリティ政策と並ぶ第三の柱）でも一線を画す

◎：完全なアクセス	○：「自由貿易協定(FTA)」など二国間合意に基づき、アクセス可能(注)
△：アクセス一部留保	✖：アクセス不可

注：EEA（欧州経済領域。1994年～）はEUとEFTA（欧州自由貿易協定。1960年英国が主導して設立）参加国との間で欧州単一市場アクセスを実現するための枠組み。スイスはEFTAに入っているが、EUとは個別にFTAなどを締結し、市場アクセスを確保
出所：英国政府「英国の選択肢：“EU域外の英国”のためのあり得べきモデル」(2016年3月4日発表)

フォックス氏が指名された。一方で、通商交渉を40年以上欧州委員会に委ねてきた英国政府での交渉実務を担当する人材不足が懸念されており、英国とのFTA交渉実施を睨み、豪州・NZがEU向けの交渉官を提供する意向、との報道すら出ている。欧州委員会は、仏出身のバルニエ元副委員長が、欧州連合理事会（加盟国）はベルギーの外交官のセウス氏が交渉チームを率いることになる。バルニエ氏は、金融規制と域内市場政策を担当した副委員長時代に「シティ」に対してEUへの統合深化を迫った人物で、厳格な姿勢で交渉に臨むのではないかと想定されている。

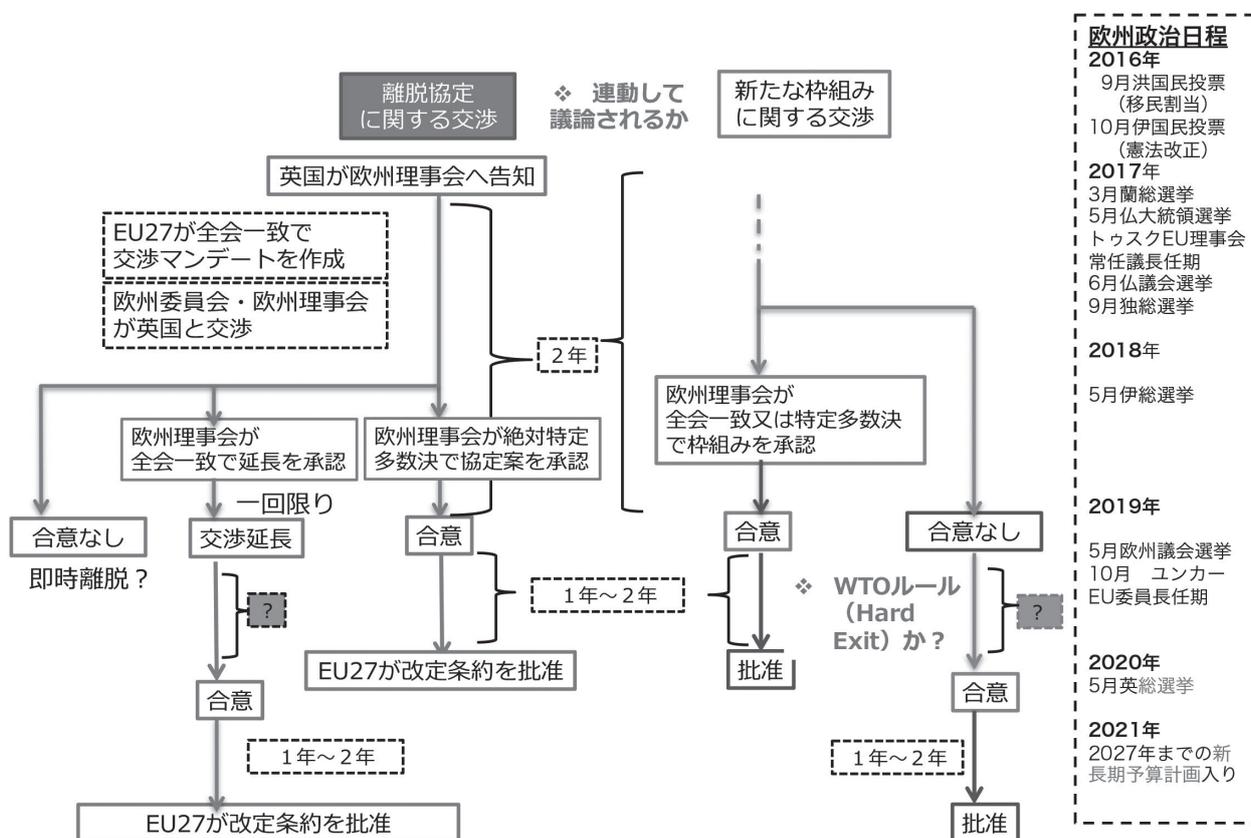
7. 最後に——積極的に要望を

日本企業は、英国に主要な事業拠点や欧州本社機能を置く会社が多く、本問題への対応がこれまでも終始注目されてきた。産業界が関心を有する英国とEUとの貿易関係については、離脱投票前にはジョンソン現外相、デービス現離脱担当相などが、「英国は独自動車産業の主要市場」などとして現行同様のアクセスを容易に確保できると主張してきたが、実際の双方の輸出依存度は、英国からEUが51.4%であるのに対し、EU

から英国が6.6%であり、EU側が人の移動の自由との関係で、交渉材料とする可能性がある。金融機関が必要とする「金融単一パスポート」(EU加盟国の一つで認可を取得した金融機関が域内の他国でも営業できる単一免許制度)の維持も、独フランクフルト、仏パリはじめ各国の金融都市がロンドンからの移転誘致に努めるなかで、最も厳しい論点となる懸念される。

国民投票後、日本政府は、改めて各日本企業から意見を聴取し、9月5日に「英国及びEUへの日本からのメッセージ」として、日本企業のビジネス環境に大きな影響を与えてはならない、と日本企業の要望を網羅した文書を各当局に提出した。英国国内で反感を示す一部の世論を報じる向きもあるが、少なくともEU側では好意的かつ真摯に受け止められている。欧州でのロビー活動に携わる身から一言申し上げさせていただければ、今回の離脱問題で、欧州事業への影響に懸念を持たれる日本企業は、英国が離脱協定と新しいEUとの枠組みを検討している今この段階でこそ、自分たちとして何が重要か、英国・EU双方の政府に積極的に提案、働きかけをされるべきである。

図2 EU—英国の想定される交渉プロセス



出所：著者作成