

BREXITの「後始末」

——英・EU間FTA交渉の妥結とその影響

年末、交渉期限ぎりぎりですべて妥結したFTA合意。

英国が主権にこだわり、EUが特別扱いを

拒否した結果、交渉はどう決着したか。

今後の英・EU関係や世界への影響はどうなる。

二〇二〇年二月二四日、イギリスと欧州連合（EU）はようやくブレグジット後の自由貿易協定に合意した。まずは、これまでの経緯を振り返ってみよう。両者は一九年一〇月、イギリスの離脱条件（清算金やイギリス在住のEU市民・EU在住のイギリス市民の権利など）を定めた「離脱協定」と、離脱後の関係の概要である「政治的宣言」に合意した。イギリス国内ではEU残留派を中心にこの合意に対する批判もあったが、同年二月に行われた総選挙でジョンソン首相率いる保守党が大勝したことで、イギリスは二〇年一月にEUから離脱した。

離脱協定によれば二〇年末までは移行期間であり、イギリスは引き続きEUの単一市場や関税同盟に参加し、予算分担金も支払うが、EUの新たな意思決定からは除外され

明治学院大学教授

池本大輔

いけもと だいすけ 一九九八年東京大学卒業、英オックスフォード大学政治国際関係学部博士課程修了。UCL。専門は欧州国際関係史・英国政治。著書に『欧州通貨統合史一九七〇―一九九〇年』など。

るという状態に置かれた。移行期間終了後の関係については、移行期間に政治的宣言を踏まえて交渉を行うことになっていった。仮に交渉が決裂すれば、イギリスとEUとの経済的関係は世界貿易機関のルールに基づく疎遠なものになり、とりわけ、輸出の約半分がEU向けのイギリス経済にとっては大きな損害となりかねなかった。暫定的な合意も締結できない最悪のシナリオの場合には、双方の間で航空機の乗り入れができなくなり、大混乱が起る可能性さえあった。二月二四日の合意は、移行期間終了の一週間前という、まさにぎりぎりのタイミングだったのである。イギリス議会が二月三〇日の投票でこの合意を支持し、EU側も暫定適用の手続きをとったことで、さしあたり混乱は回避された。

時間不足で交渉難航

なぜ交渉は難航したのか。第一の理由は、交渉期間がきわめて短かったことである。イギリスのEU離脱は、当初二〇一九年三月に予定されていた。しかしジョンソンの前任のメイ首相が、EUとの離脱協定案に対する議会の支持を得ることができず辞任を余儀なくされるなど、イギリス国内での政治的混乱のため、離脱は二〇年一月に延期された。そのため、正式な離脱から移行期間の終了まで一年未満の期間しかなく、離脱後の関係をめぐる交渉は、包括的な自由貿易協定を締結するには厳しいスケジュールで行われることになった。

時間不足に輪をかけたのが、ヨーロッパでの新型コロナウイルス感染症の流行拡大である。三月中旬から四月中旬に予定されていた交渉の第二ラウンドは延期され、第三ラウンドと第四ラウンドはビデオ会議方式で行われた。離脱協定では、二〇年六月末までに双方が合意すれば移行期間の延長が可能だとされており、EU側は延長に前向きだったが、イギリス側はEUの決定に拘束されるが、決定に対する発言権のない移行期間が長期化することを望まず、これを拒否した。

主権を求める英国、特別扱いを拒否するEU

両者の交渉が難航した第二の理由は、イギリス側が国家主権にこだわりつつもEU単一市場への最大限のアクセスを求める一方、EUはイギリスを特別扱いすることを拒否し、双方の立場に大きな距離が存在したことであった。

交渉がとりわけ難航したのは、漁業、公平な競争条件、双方の間で紛争が発生した場合の解決メカニズムの三分野である。公平な競争条件は、イギリスがEU単一市場へのアクセスを認められる一方、規制や国家補助金に関するEUのルールに拘束されなくなれば、競争上不当にアドバンテージを得ると懸念したEU側が提起した問題である。漁業はイギリス海域に対するEU漁船のアクセスをめぐる問題であり、経済的な重要性は小さいが、国家主権の回復を国内で印象づけたいイギリス政府にとっても、沿岸コミュニティの生活水準を維持したいEU諸国の政府にとっても、象徴的な意味を持っていた。

労働規制や環境規制に関して、EU側は二〇二〇年二月に発表された交渉方針の中で、移行期間終了後、双方が現状よりも規制水準を低下させないというコミットメントを求めた。加えて、将来的にEU側が規制水準を高め、双方

の規制が乖離した場合に備えて、そのような場合でもEU諸国の企業が不利益を被らないことを保障するメカニズムを設けるよう要求した。これに対してイギリス側は、独立した主権国家として規制について自ら決定する権利を主張し、EUのルールの受け入れやEU司法裁判所の管轄を認めることを拒否した。

国家補助金は双方の立場がもつとも食い違っていた問題である。EU側は、単一市場へのイギリスのアクセスと引き換えに、イギリスが国家補助金を原則として禁止するEUのルールに従うこと、紛争解決においてEU司法裁判所の管轄を受け入れること、ルールの日常的な執行のために、EU内で欧州委員会が遂行しているのと同様の役割を果たす独立機関を設立することを要求した。イギリス政府は、EUがカナダとの間で締結した自由貿易協定では、世界貿易機関の規定を遵守することのほか、情報交換に関する規定が含まれるに過ぎないと反論し、それ以上の義務を受け入れることを拒否した。EU側は、イギリス経済の規模の大きさとEUへの距離の近さ、さらにイギリスが単一市場に対してカナダ以上のアクセスを求めていることを理由に、自らの要求を正当化した。

最近になって、イギリスやEUにとって国家補助金の政

治的重要性が増していることが、この問題をさらに複雑なものとした。もともとイギリスは、EU加盟国の中でも国家補助金を政策手段として多用しない国であり、国家補助金の規模はEU平均を大幅に下回っていた。しかし二〇一九年の総選挙において、ジョンソン首相率いる保守党は、一六年の国民投票でEU離脱派が多数を占めた、経済的に衰退した地域で支持を得るため、財政支出をより戦略的に用いて、地方の産業を積極的に支援すると公約した。新型コロナウイルスの流行がもたらした経済危機は、このような「大きな国家」への流れをさらに押し進め、イギリスやEU諸国にとって政策手段としての国家補助金の重要性を高めることになった。

また、漁業について、イギリス側は自国の周辺海域に対する管轄権を取り戻し、EU諸国の漁獲量については毎年交渉を行うことを求めた。それに対して、EU側は現在の(EUの共通漁業政策における)漁獲量を六年間は維持し、その後の漁獲割り当てについては長期の協定を締結するよう要求した。

イギリス・EU合意の内容

交渉結果はどうだったか。イギリス側は、交渉決裂も辞

さずという強硬姿勢を表面的には貫いたが、イギリス経済のEUへの依存度の高さに加え、新型コロナウイルス危機による経済的損失の大きさや、二〇二〇年一月のアメリカ大統領選で、オバマ政権の副大統領としてイギリスのEU残留を支持したバイデンが当選したこともあり、最後まで妥協しないという選択肢は現実的ではなかった。

合意文書〔貿易と協力協定〕は本文だけで約四〇〇ページ、付属議定書を含めると二二〇〇ページを超える長さである。合意内容については、何を基準に評価するのが、まずは問題となる。従来のイギリス・EU間の関係が尺度なのか、それとも普通の自由貿易協定が比較対象なのか、それによって協定に対する見方は大いに変わり得る。自由貿易協定としてみれば、イギリス・EU間の協定はかなり本格的であり、カナダ・EU間の自由貿易協定や日本・EU間の経済連携協定にはない内容を多く含んでいる。しかし、EUの単一市場・関税同盟を尺度にすれば、離脱後のイギリスとEUの関係は、かなり疎遠になるだろう。

EU単一市場は、人・モノ・サービス・資本の四つの自由移動を実現するものであったが、今回のイギリス・EU間の協定は、モノの自由貿易を中心にした合意である。原産地基準を満たす製品については、関税・数量制限の一切

ない自由な貿易が可能であるが、技術的規制に関する相互承認がなくなるため、貿易の対象になる製品は双方の規制に合致する必要がある。サービス業に関しては、双方の市場に対するアクセスが認められているが、付属議定書に多くの例外規定が置かれているため、実際にイギリスの個人や企業がEU内で行える活動の内容はセクターや加盟国ごとに大きく異なっている。人の自由移動は終結し、職業資格の相互承認もなくなる。このことは、イギリス経済にとって重要なサービス貿易にも悪影響を与えるだろう。

交渉の主たる争点だった公平な競争条件については、労働規制や環境規制に関して、貿易や投資に影響を与えるようなやり方で、全体的な基準を低下させないことを双方が公約した。これは、カナダ・EU間の自由貿易協定を踏襲した内容である。もしどちらか一方が、相手方が規制の変更により競争上不当なアドバンテージを得ようとしていると判断した場合には、それに対して対抗措置をとることが認められる。紛争解決は独立の専門家からなるパネルに委ねられ、EU司法裁判所の関与は否定された。

国家補助金については、イギリスはEUのルールに従う必要はないが、EU法類似の原則を含むレジームを立ち上げるようになった。もしどちらか一方が、相手方がルール

に反していると判断した場合、対抗措置として制裁関税を課することが認められる。ここでも紛争解決は独立のパネルに委ねられる。

漁業については、イギリスがEUの共通漁業政策から離脱することが確認され、イギリス海域でのイギリス漁船に対する漁獲量の割り当ては、五年半の移行期間の後、現在の五割から三分の二程度まで増加する。その後の漁獲量は、毎年行われる交渉によって決定される。

要約するなら、イギリス側が主権にこだわり、EUのルールの受け入れやEU司法裁判所の関与を極力拒否する一方、EU側がイギリスの権利と義務のバランスを重視し、特別扱いを拒否した結果、両者の関係は、従来よりもかなり疎遠にならざるを得なくなったのである。

決着が持ち越された問題としては、金融業とデータ保護とがある。金融規制については、協定の枠外で今年三月までに了解覚書を締結するため努力することになった。EUがイギリスの規制をEUと同等なものとして認め、イギリスの金融機関にアクセスを許可するかどうかは、今後の決定に持ち越された。データ保護については、EUがイギリスのデータ保護レギュレーションが適切なものか否か判断する間、暫定的にEUからイギリスへのデータ送信が認められることに

なった。イギリスは金融業や情報技術産業でEUの規制から乖離する自由を得たが、今後その自由をどのように活用するのか、それによってEU離脱による経済的損失を埋め合わせることができるのか、注視する必要がある。

EUにとって、ブレグジットはその存在理由を再確認する機会になった。合意後の記者会見でフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は、「議論は、常に主権をめぐる必要があるが、自分にとっては、それは二七の加盟国の中で境界なしに働き、旅行し、学び、ビジネスをすること、多くの大国からなる世界の中で、団結し、一つの声で主張することである。われわれは、この世界における巨人の一人である」と力説した。EUとしては、イギリスに続いて離脱しようとする国が出ることを避けるためにも、イギリスに対して甘い顔をすることはできなかったのである。

イギリス外交への影響は不透明

今後のイギリス・EU関係はどうなるか。イギリスがEU加盟国であった間は、同国の外交の柱の一つは共通外交・安全保障政策を通じた欧州諸国との協力であった。しかしジョンソン政権が二〇二〇年二月、離脱後の関係をめぐる

交渉から外交・安全保障問題を除外するように求めたため、今回の協定にはこれらの問題は含まれていない。そのため、今後の外交面での協力は、制度化の度合いの低い、よりアドホックな形をとることが予想される。もともと、アメリカのトランプ政権がイランとの核合意や地球温暖化に関するパリ協定から離脱した際、イギリスはこれらの協定を支持してフランスやドイツと協力しており、今後もヨーロッパ主要国との協調関係に実質的な変化は起きないという見方もある。

EUとの外交面での協力の先行きが不透明だとすると、日本にとっての関心事は、イギリスが今後どこまでインド太平洋への関与を強めるか、ということであろう。

キャメロン政権時代は、中国との関係は蜜月状態だったと言われるが、メイ・ジョンソン両政権下で徐々に冷却していた。新型コロナウイルス危機を通じて、イギリス政府内では中国への警戒的な見方がさらに強まった。特に情報機関は中国の感染拡大状況隠蔽を強く問題視している。

それに対して、イギリス外交にとってファイブ・アイズ諸国や日本との協力の重要性が最近とみに増している。ファイブ・アイズは第二次世界大戦に起源を有する、情報収集活動での協力枠組みであり、アメリカ・イギリス・カ

ナダ・オーストラリア・ニュージーランドの五カ国が参加している。したがって、その活動の大半は秘密裏に行われていたが、二〇年七月に香港・国家安全維持法問題で対中批判共同声明（ニュージーランドを除く）を出すなど、政治的な役割も担うようになってきている。さらに、新型コロナウイルス危機に対処する上で問題になった中国への経済的な依存を減らすため、ファイブ・アイズを通じて戦略物資の共同調達を行う動きも表面化している。

イギリスは二〇年一〇月に日英包括的経済連携協定に調印するなど、日本との関係強化を図っているが、ファイブ・アイズに日本が参加する可能性が浮上する一方、TPPにイギリスが参加希望を表明するなど、最近ではファイブ・アイズと日本とを結びつけようとする動きも本格化している。また、イギリスが保有する航空母艦の一隻を、アジアに常駐させる構想もある。アメリカのバイデン新政権が中国との覇権争いを外交上のプライオリティとするならば、イギリスは対米関係改善の切り札として、インド太平洋への関与を強める方向に動くかもしれない。他方で、新型コロナウイルス危機による経済的打撃に苦しむイギリスに、自国を遠く離れたこの地域に資源を割く余裕があるのか、いささか疑問に感じるのも、また事実である。●