

付論 1. 英国のEU離脱問題をめぐる動き

(18年7月のチェッカーズ・プランまでの交渉状況)

英国は16年6月23日、EU離脱の是非を問う国民投票を実施し、離脱賛成派が51.9%と残留派を僅差で上回った。これを受け、英国は17年3月29日、リスボン条約第50条に基づきEU首脳会議⁷⁸に正式にEUからの離脱を通知し、原則2年にわたる離脱交渉プロセスが開始された⁷⁹。EU側は17年4月29日、英国を除く27加盟国によるEU首脳会議において、離脱交渉を二段階のアプローチで進めることなどを定めた交渉指針を採択、続く5月22日、閣僚理事会⁸⁰にて第一段階目の交渉内容や交渉官等を定めた交渉指令を採択し、離脱交渉が開始された。第一段階として、(1)EU市民・英国市民の権利保護、(2)未払い分担金等の清算、(3)英領北アイルランドとアイルランド共和国の国境管理問題(以下、「北アイルランド国境管理問題」という。)の3点を最優先課題として交渉し、これらに十分な進展が認められた場合に、第二段階として離脱後の英国・EU間の将来関係の交渉に移行することとされた。第一段階の最優先課題については先送りされた部分もあるものの、17年12月8日に英国・EU間で十分に進展したとの合意に至り、双方の首席交渉官による共同報告書が発表された。12月15日にはEU首脳会議が交渉の第二段階への移行を決定し、補完的交渉指針採択の上、18年からは交渉の第二段階へと進んだ(図1)。

18年1月29日に閣僚理事会により移行期間に関する補完的交渉指令が採択され、3月19日に交渉官レベルで一部合意に至った離脱協定案⁸¹が公表された(表2)。未払い分担金等の清算については、具体的な金額は未定⁸²ながら、20年までのEU予算に係る負担等に関し合意した。ただし、北アイルランド国境管理問題については、ベルファスト合意⁸³の遵守等の基本的な方針が確認されたほか、英

⁷⁸ 欧州理事会(European Council)の別名。EU全体の政治的方針及び優先課題を決定するEUの政治的最高意思決定機関(立法権限はなし)であり、加盟国首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長により構成される。

⁷⁹ 第50条第1項では、加盟国がEUから離脱できること、第2項では、離脱を決めた国はEU首脳会議に通知することやEUはEU首脳会議で承認されたガイドラインに基づいて、当該国とEUの詳細の関係の枠組みを考慮した上で、離脱計画に関する合意を交渉すること、第3項では、離脱協定が発効する日から離脱する加盟国におけるEU基本条約の適用が終わること、離脱協定が発効していない場合でも、離脱通知から2年後にEU基本条約の適用が終わることが定められている。ただし、英国を除く27加盟国の同意が得られれば、離脱交渉期間の延長が可能。

⁸⁰ 閣僚理事会(Council of the European Union)は、加盟国の声を代表する立法機関の1つ。政策分野ごとに加盟国の各分野の閣僚級代表により構成される。

⁸¹ 離脱協定案では、(1)交渉官レベルで合意し、法技術的な修正を残すのみの条文、(2)政治的目標(political objective)において合意したが、条文案の修正と明確化を必要とする条文、(3)EUが提案した案で議論中の条文の3種に区分されている。

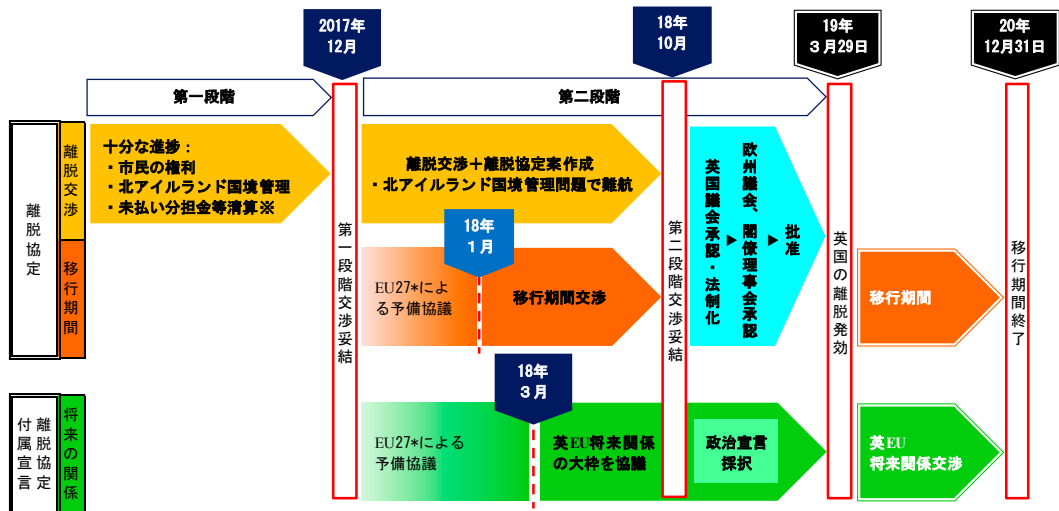
⁸² 英国予算責任庁(OBR: Office for Budget Responsibility)は18年3月、EU離脱に係る財政負担(19~64年)を414億ユーロ(371億ポンド)と試算していたが(Economic and Fiscal Outlook (March 2018))、18年10月の試算では422億ユーロ(387億ポンド)に上方改定された(Economic and Fiscal Outlook (October 2018))。なお、11月25日にEU側と英国との間で合意された離脱協定において、英国とEU双方の合意の上一度だけ、移行期間が1年ないし2年間延長できることとされたが、延長された分、英国が支払うべき拠出金が加算されることとなる。

⁸³ ベルファスト合意は、1998年4月に北アイルランドのベルファストにて英国政府、アイルランド政府及び北アイルランドの8つの政党間で締結された和平合意で、北アイルランド問題に係る和平プロセスの根底を成している。本合意後のアイルランド及び北アイルランドそれぞれの国民投票により、アイルランドは北アイルランドの領有権主張を放棄し、北アイルランドは、完全に英国の一部であることが確定した。

国・アイルランド間の人の移動の自由の確保⁸⁴や専門委員会の設置等で合意したものの、多くの点が依然として未合意のまま残された⁸⁵。この他、離脱後の激変緩和措置としての移行期間について、EU側の提案に基づき20年12月末までとすることなどが合意された。

18年3月23日、EU首脳会議は、今後の交渉のガイドラインとして英国のEU離脱に伴う将来の枠組みに関する交渉指針を採択し、同協定に基づいて北アイルランド国境管理問題を始めとする最優先課題の未合意部分のほか、通商関係の将来の枠組みに関する交渉が進められることとなった。

図1 離脱交渉フロー（2018年5月時点）



(備考) 英国議会等より作成。

*英国を除くEU27か国。

⁸⁴ 英国とアイルランド共和国間の人の移動の自由を確保するために設定された「共通旅行区域」を維持するとしている。これにより英国及びアイルランド市民は、「共通旅行区域」内は入管手続なしで自由に移動できる。

⁸⁵ EUは、アイルランド島に、自由貿易の確保のため島内に国境管理のための物理的な構造物（いわゆる「ハードボーダー」）を設けない「共通規制地域」を設定し、事実上、北アイルランドをEUの関税同盟に残すことを提案した。協定案では、英国側から他の解決策が提示され、EUとの合意がなされない限り当該案が適用されるとされたため、英国側は英国の一体性を損なうとして反対し、対案を示す意向を示した。その後英国は、対案として解決策が合意されない場合には、20年12月末までの移行期間終了後も、英国を21年末までEU関税同盟に残すことなどを求める暫定関税措置案を示したが、EUは難色を示していた。

表2 2018年3月時点の英国とEUの主な合意内容

離脱期日	2019年3月29日23時（英国時間）
移行期間	2020年12月31日まで（離脱後21か月間）
移行期間中の権利・義務	<ul style="list-style-type: none"> ・ EUの法令、政策への議決権なし ・ 単一市場と関税同盟に残留 ・ 移行期間中、第三国との通商交渉、通商協定締結可能（協定発効は移行期間後）
EU市民・英国市民の権利	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移行期間中に英国に移住するEU市民、EU加盟国に移住する英国市民の権利は離脱前と同じ水準で保障
未払い分担金等の清算	EUに対し2014～2020年多次予算枠組みで約束していた拠出金等
北アイルランド国境管理問題	英国・アイルランド間の人の移動の自由確保、英EU合同委員会及び助言機関の設置等

（備考）欧州委員会及び各種報道等より作成。

（EU離脱をめぐる英国国内の状況）

離脱交渉の開始を受け、メイ首相は、議会における基盤を固めるため、下院の3分の2以上の賛成票を得て、20年に予定されていた下院総選挙を17年6月8日に前倒しで実施した。しかしながら、選挙結果は与党・保守党が650議席中330議席を有していた改選前から議席を減らし、過半数に到達しない317議席となった。保守党は、やむを得ず10議席を有する北アイルランドの保守政党の民主統一党（DUP）の閣外協力を得て少数与党内閣を形成したが、英国との一体性を重視する同党との連携により、EU離脱後の北アイルランドとEU加盟国であるアイルランド共和国間の国境措置をめぐる調整が難航することとなった。

（チェッカーズ・プランと離脱白書の発表）

18年7月6日、メイ首相は首相の公式別荘であるチェッカーズで閣議を開催し、EU離脱後の英国とEUの関係に関する英国政府としての包括的な方針に全閣僚の合意を取り付けた（以下「チェッカーズ・プラン」という。）。本合意は、離脱後の英国とEUの関係について大枠を定める「英国とEUの将来関係に関する政治宣言」の交渉に臨む際の英国側の基本方針で、(1)財に関する自由貿易地域（free trade area for goods）の創設、(2)自由で公平な貿易実現に向けた法的・規制的環境の整備、(3)英国・EU間の紛争処理制度の創設、(4)円滑化された通関措置（FCA：Facilitated Customs Arrangement）の4項目について述べられている（表3）。

そこでは、まず今後の英国・EU間の貿易体制として、財貿易については、EUとの間で自由貿易地域を確立し、農産物を含めた全ての財について共通ルールブックを作成するとともに、補助金に関する共通の規則を適用し、競争規制当局間の協力を確保することとした。他方、サービス貿易については、自由貿易地域内には含まれないとされ、英国側の規則に柔軟性を持たせるために現状レベルの相互アクセスは維持せず、別個の取決めをEU側と締結するとしている。また、英国・EU間の国境での通関手続の簡素化に向けて、段階的にFCAを導入し、あたかも統合された関税地域（combined customs territory）に属しているかのように通関検査を免除することを提言している。また、人の移動の自由を終了することや、EUの単一市場・関税同盟から離脱して、独自に非EU加盟国

と自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）を締結できるとし、環太平洋自由貿易協定（TPP：Trans-Pacific Partnership Agreement）への参加を含め検討するとしている。また、紛争処理については、英国とEUとの間で諸合意の一貫した解釈及び適用を実現するために、共同で制度的枠組み（合同委員会等）を設立するとともに、英国がEUと共通の規則を引き続き適用する分野においてはEU判例法を考慮しつつも、英国は英国裁判所が、EUは欧州司法裁判所が、各々が判断するとした。

その後⁸⁶、上記チェッカーズ・プランに基づき、18年7月12日にいわゆる離脱白書⁸⁷が発表され、EU離脱後のEUとの将来関係に関する、英国政府のより詳細な交渉指針が示された（表4）。

（白書の概要）

離脱白書によると、EUとの経済パートナーシップについては、英国・EU間で摩擦のない貿易を実現するのに必要な範囲で、農水産品を含む物品に関して自由貿易圏を確立し、共通ルールブックを適用するとともに、FCAを導入することにより、英国がEUの関税同盟の外にありながらも、円滑なサプライチェーンを利用できるような英国・EU間の制度的枠組みを構築するとしている。他方、サービス・投資、eコマースを含むデジタルの分野では現行水準の市場アクセスを維持しないとしている。

財の自由貿易地域内で適用される共通ルールブックについては、円滑な貿易を維持するために、工業製品や農産品を含む全ての財について、EUとの間で規格の同一性を確保する⁸⁸ことが提案されている。あわせて、関税や数量割当、原産地規則⁸⁹に係る所定の条件をなくすことも盛り込まれた。FCAについては、英国・EU間で通関検査を排除するため、英国を経由する物品に対してどのような関税賦課方式を採用するかが問題となるが、離脱白書では、物品が英国の国境に到達した時点で、英国により英国とEUのどちらか高い方の関税を付加し、EUを仕向地とする場合にはEUに関税を渡し、英国が仕向地する場合には差額を輸入業者に払い戻すというスキームが提案された⁹⁰。

このほか、人の移動を制限することや最大の懸案事項である北アイルランド国境管理問題について、物理的な国境設置を回避するという方向性が記載された⁹¹。

サービス分野に関しては、英国・EU間の自由な相互アクセスを終了することが提案され、特に英

⁸⁶ チェッカーズ・プランについては与党・保守党内でEU側に譲歩しすぎとの批判があり、合意からわずか2日後の18年7月8日にデイビッド・デービス離脱相が、更に9日にはボリス・ジョンソン外相が相次いで辞任した。

⁸⁷ 正式名称はThe Future Relationship between the United Kingdom and the European Union

⁸⁸ 事実上、EUの規格に従うことを意味する。

⁸⁹ 物品の原産国を決定するために加盟国が適用する法令及び一般に適用される行政上の決定をいう。

⁹⁰ FCAのスキームは実務的な面での煩雑さから、7月20日、本白書を協議したEU総務理事会後の記者会見において、欧州委員会のバルニエ首席交渉官から実現可能性について多くの疑問があると指摘されている。特に、複雑な官僚的手続やコストを増やさないで実際の仕向地を正確に捕捉することは困難を伴うとされたほか、上述のように、英国は離脱後もEUの財規格に従う必要があることから、英国側の自主決定権が狭められることにつながるため、英国内からも与党・保守党の強硬離脱派からはEU側に譲歩しすぎていると批判された。なお、18年7月16日に保守党内のEU離脱派が提案したEU離脱をめぐる関税法の修正案が可決され、EU側にも同様に英国向け輸出の関税徴収の代行を求めることとなった。

⁹¹ 18年10月1日、メイ首相はEU離脱後の移民政策の方針について、欧州経済領域（EEA）域内と域外の移民を同等に扱うとともに、英国経済に貢献する高技能労働者を優先的に受け入れることを明らかにした。

国の主要産業である金融サービスに関しては、EU加盟国に適用されている金融サービス業の単一免許（パスポート）制度は維持せず、別途、統合された市場の便益を維持し、金融の安定を守るための措置を講じることとした⁹²。

表3 チェッカーズ・プランの骨子

財に関する自由貿易地域の創設	<ul style="list-style-type: none"> ・農産物を含む全物品について共通ルールブックを作成し、それに基づき通商関係を築く ・サービス部門については規制上の柔軟性を確保する観点から異なったアレンジメントを設定するため、英国とEUはサービス部門について現状と同等の相互アクセスは維持しない
自由で公平な貿易実現に向けた法的・規制的環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・共通ルールブックの国家補助への適用と競争当局間の協力関係維持 ・環境、気候変動、社会問題、雇用、消費者保護に関する高いレベルでの規制
英EU間の紛争処理制度の創設	<ul style="list-style-type: none"> ・英国・EU間合意に関する一貫した解釈と適用を促進するため、共同で制度的な枠組みを設置 ・紛争調停について、英国とEUは各々の法廷で実施されるが、英国は共通ルールブックが適用される分野についてはEUの判例を尊重する
円滑化された通関措置（FCA）の導入	<ul style="list-style-type: none"> ・英国とEUはFCAの段階的導入に向けて協力し、通関検査を排除することによりあたかも同じ関税域内に属するかのような運営を行う ・英国とEUはそれぞれ独自の関税設定と貿易政策を形成する
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・英国における人の移動の自由終了 ・英国によるEU予算への財政的貢献の終了

（備考）英国政府及び各種報道等より作成。

⁹² 金融サービス分野の自由アクセス終了に対しては、特に金融業界からの批判が大きい。現在、EU加盟国の金融機関は、いずれかの加盟国で単一免許（パスポート）を取得すれば、EU域内のいずれの国でも自由に営業することが可能となっている。このため、EU域外の金融機関がEU域内に事業展開する際、金融インフラが充実し、国際金融センターとしての役割を果たすロンドンに拠点を置くケースが多い。しかし、英国のEU離脱によって単一免許（パスポート）が利用できなくなると、離脱前のようにEU域内で自由に事業展開するには、例えば他のEU加盟国に支店を設けるなどした上で、免許（パスポート）を再取得する必要がある。さらに、EU側は離脱後の英国を日米と同様の「第三国」として扱うこととしており、英国の金融サービス業者がEU域内で自由に事業活動を行うためには、英国の金融規制がEUと同等であることを認める「同等性評価」を取得することが求められるようになる。現行EUの同等性評価制度では、英国にとって金融関連法ごとに同等性評価を受ける必要があるほか、一部の業務ではEU市場へのアクセスを認められなくなること、EUが30日の通知期間後に一方的にアクセスを拒否できる権限を有するなどの制約が大きい。英国政府は、通知期間の延長等、同評価の枠組みを改善した上合意することを求めている。

表4 離脱白書の概要

主要な項目	概要
財の自由貿易地域	<ul style="list-style-type: none"> ・英・EU間で共通ルールブックを作成し、それに基づき自由貿易を実施 ・共通農業政策、共通漁業政策は採用せず
サービス分野	<ul style="list-style-type: none"> ・（金融サービス）現行の単一免許（パスポート）制度は維持せず。ただし、市場の分断化を防ぎ、金融の安定性を確保するため、新たな規制枠組みを策定 ・（デジタル分野）現行レベルの市場アクセスは採用せず。英国とEUとの間で自由に規制枠組みを設定
国境管理	<ul style="list-style-type: none"> ・円滑化された通関措置（FCA）を段階的に導入し、英国とEUがあたかも統合された関税地域にあるかのような運営を行う ・英領北アイルランドとアイルランド共和国との国境管理に関しては、1998年の和平合意（ベルファスト合意）を遵守し、物理的な国境設定を回避する
人の移動	<ul style="list-style-type: none"> ・人の移動に関しては自由を制限し、新たな移民管理システムを導入し、英国に流入する移民数を管理する権限を持つ ・EU市民については、旅行・就学・就業について新たな枠組みを策定・管理
司法	<ul style="list-style-type: none"> ・欧州司法裁判所からの離脱 ・欧州司法裁判所は財と農産物に対する共通ルールブックと摩擦のない貿易を実現するために必要とされる分野での法解釈者としての権限を持つ

（備考）英国政府及び各種報道等より作成。

（チェッカーズ・プラン発表後の離脱交渉と英国とEUの対立点）

当初、英国とEUは離脱交渉で、双方の議会承認手続の時間を確保するため、18年10月までに「離脱協定案」と「英国とEUの将来関係に関する政治宣言案」について合意する必要があるとしていた。しかし、離脱協定案に関しては北アイルランド国境管理問題、政治宣言に関しては英国・EU間の将来的な通商関係について交渉が難航し、18年9月19～20日にオーストリアのザルツブルクで開催された非公式EU首脳会議では、英国側とEU側の意見が決裂し18年10月中の合意は見送られた。

まず、北アイルランド国境管理問題では、英国とEUともに離脱後も厳しい国境管理（税関や検問所の設置による国境管理の厳格化：ハード・ボーダー）を回避する方針で一致しているものの、具体的な解決策が見出だせなかった。EU側は具体策で英国側と合意できなければ、英領北アイルランドを実質的にEU関税同盟に残留させることを提案し、英国の領土的一体性を重視する英国側はこれに強く反対した⁹³。

また、英国・EU間の将来関係をめぐって、英国側は上述のように、チェッカーズ・プラン及び離脱白書において、FCAを軸とする通商関係を提案していたが、人の移動を制限しつつも税関手続を回避しようとしていた。これに対し、EU側は人、モノ、サービス、資本の4つの域内移動の自由は単一市場へのアクセスの必須条件として譲らず、英国がEUの単一市場と関税同盟を脱退するのであれば、英国を日米等と同様の第三国扱いとし、自由貿易協定（FTA）の締結を中心にするとの立場

⁹³ 19年3月現在、英下院における与党・保守党の議席数は314議席であり、英国と北アイルランドの保守政党である民主統一党（DUP：10議席）からの閣外協力を得て過半数（320議席）を確保している（全議席は650議席であるが、シンフェイン党（7議席）は登院しておらず、正副議長（4議席）は慣習上、通常は投票しないため、実質的な過半数は320議席となる）。DUPは北アイルランドの英国への帰属を支持する政党であり、英領北アイルランドがEUの関税領域に残留することにより英国と北アイルランドの間に事実上の国境線が発生するような事態に反対している。

を取り、FCAにより、FTAよりもさらに摩擦のない貿易関係を築こうとする英国側の主張と対立した（表5）。

そのため、当初事実上の合意期限とされた18年10月17日に開催されたEU首脳会議でも離脱交渉の打開策は見出せず、離脱交渉でEU側の責任者を務める欧州委員会のバルニエ首席交渉官は、円滑な離脱を実現するには英国とEUは18年12月までの合意を最終期限とするとしたものの、首席交渉官レベルの交渉で十分な進展があったと判断すれば、それ以前でも臨時EU首脳会議を開き、正式合意するとした⁹⁴。

表5 離脱協定をめぐる英国とEUの主な対立点

対立点	英国の主張	EUの主張
北アイルランド 国境管理問題	<ul style="list-style-type: none"> ・英国の離脱後、英国全体をEUの関税同盟に一時的に残留する ・EU案は英国本土とアイルランド島との間に事実上の国境線を引くものであり、領土の一体性が損なわれるため認められない 	<ul style="list-style-type: none"> ・最終的な解決策が見いだされるまで北アイルランドを英国の離脱後もEUの関税領域と単一市場に残留させる ・英国案による「一時的な」関税同盟残留は、期間が終了した後の措置が明示されておらずバックストップとして機能しない
財の自由貿易地域	<ul style="list-style-type: none"> ・共通ルールブックを作成し、それに基づいて自由貿易を行う ・円滑化された通関措置（FCA）の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスに関する共通ルールブックなしでEU企業が不公正な競争条件を回避できるか疑問 ・FCAの履行には実務上の問題が存在するほか、EU非加盟国となる英国に関税法上の適用権限を委任できない

（備考）欧州委員会、英国政府及び各種報道等より作成。

（EU離脱協定案と将来関係に関する政治宣言案の合意）

その後、英国とEUの間で事務レベルの交渉が進められた結果、18年11月13日に離脱協定案及び将来関係に関する政治宣言骨子案の暫定合意に至った。これを受け、11月14日、メイ首相は臨時閣議を開催し、これらの案について閣内の了承をとりつけたと発表した⁹⁵。その後、同22日には政治宣言案について英国及びEU間で交渉官レベルの暫定合意がなされ、同25日に開催された臨時EU首脳会議において両案について正式に合意がなされた。

⁹⁴ メイ首相が10月22日の議会で、離脱協定は95%合意済みであり、合意に至っていない北アイルランド国境管理問題については、バックストップ案の代替として、移行期間延長についても選択肢となる旨の発言をしている。ただ、バックストップ案と移行期間延長案は共にあくまで最悪の場合の保険（insurance policy）であり、また一時的な措置であることを強調した。

⁹⁵ 英BBCによると、実際には閣議に参加した29人の閣僚のうち3分の1が反対したとされている。更に15日には、ラークEU離脱相を含む4人の閣僚が同草案を支持できないとして辞任した。

(i) EU離脱協定案

18年11月25日にEUにより正式承認されたEU離脱協定案では、市民の権利保護、離脱に伴う実務的課題（separation provisions）の解決、移行期間の設定及び移行期間中の英国の扱い、未払い分担金等の清算、紛争解決等にあたっての制度的取決め、北アイルランド国境管理問題の規約等について記載されているが、ここでは離脱協議において特に争点となっている北アイルランド国境管理問題と移行期間の問題について詳述する（表6）。

表6 EU離脱協定案の概要

主要な項目	概要
市民の権利	・英国に住むEU市民、およびEUに住む英国国民の権利を保護
離脱に伴う実務的課題	・市場に流通する製品、関税手続き、VATの取り扱い、法執行当局間における司法協力、公共調達等の分野で英国内において現在進行中のEU法に則った係争案件の暫時的解決を図る
移行期間	・英国のEU離脱に伴う激変緩和措置のために設定 ・原則2020年12月31日で終了だが、英国とEUで作る合同委員会（Joint Committee）は、2020年6月30日までに英国から要請を受ければ、1回に限り最長2年まで延長の可能性あり ・移行期間中、英国はEU法の適用を受ける一方、EUの意思決定への参画は原則不可
分担金清算	・英国は離脱に伴い、未払い分担金を含む費用をEU側に支払う。英国政府の推計では、350億～390億ポンドとされるが、移行期間を延長した場合には、追加的な支払いが生じる
ガバナンス	・離脱協定の解釈や紛争解決手続き等、離脱協定を円滑に運用するための制度的枠組みを構築
北アイルランド国境管理問題等の規約	・英領北アイルランドとアイルランド共和国間の国境に、税関や検問所を設置しない現状を維持（ハード・ボーダーの回避） ・移行期間中、ハード・ボーダーを回避する方法を策定できなかった場合、英国は移行期間の延長あるいはバックストップを発動し、EUと英国が単一関税地域（single customs territory）を形成するか選択 ・バックストップの発動中、北アイルランドは英国の他地域と比較して、より多くのEU規制を適用される ・バックストップ解除の要否は合同委員会で決定

（備考）欧州委員会より作成。

（北アイルランド国境管理問題⁹⁶）

英国とEUは、ハードボーダーを避ける点で合意している。また、19年3月29日のEU離脱期日から移行期間終了時まで英国とEUの協議を経て新たな通商合意が成立せず、物理的に税関を設置せずに関税を徴収する方法を策定できなかった場合には、移行期間の延長の有無にかかわらず、新たな協定が適用可能となる時点まで、以下に述べるバックストップが適用されることについても合意している（図7）。

本離脱協定案において、バックストップの発動が選択されると、英国はEUと事実上の関税同盟と

⁹⁶ 25日の臨時EU首脳会議開催にあたって、スペイン政府は英国領ジブラルタル問題を巡り離脱案に反対する姿勢を示唆していたが、英国政府が24日、英国・EU間の全般的な協議とは別途、英国とスペインとの間でジブラルタルの扱いを協議するとの方針を示したため、スペインは首脳会議で協定案に賛成した。そのため、離脱協定案には、別途ジブラルタルに関する規約が盛り込まれている。また、同様に、キプロスにある英軍基地に関する扱いについても別途規約が盛り込まれている。

なる「単一関税領域（single customs territory）」を形成し⁹⁷、単一関税領域の域外から流入する製品に課す関税はEUと同等に設定しなければならないほか⁹⁸、共通の通商政策を適用する必要がある。一方、域内では関税、数量規制、原産地規則に係る通関手続を回避することができる。また、英国は、単一関税領域内における競争の公平性を担保するために、政府補助、競争、環境、労働等の分野でEUの規則が適用される。

一方、北アイルランドの関税ルールは英国本土と異なりEUの関税法典に従うこととされ、現在までのように国境での検査なしで単一市場に製品を輸出入可能とするため、付加価値税（VAT）や製品基準、公衆衛生及び食肉管理、農業、政府補助等でEUの規則を引き続き遵守する必要がある。また、英国本土から北アイルランドに流入する製品は、EUの基準を遵守するために一定の検査が実施されることになった⁹⁹。

なお、バックストップの適用解除は、英国、EUいずれの側からも申し立ては可能であるものの、英国とEUと合同委員会を設置し、状況を評価し合意した上で決定することとなった。仮に、EUと英国で意見が対立した場合には、独立した紛争調停機関が解決に当たる¹⁰⁰こととなった。

（移行期間の扱い）

EU離脱に伴う激変緩和措置のため、19年3月29日のEU離脱後から20年12月31日までの移行期間が設けられ、移行期間中は英国はEU法の適用を受け、未払い分担保を含む費用を支払う一方、EU内での意思決定への参画には制限を受けるとされた。なお、移行期間は原則的には20年12月31日に終了となるが、20年6月30日以前なら英国の要請に基づき、1回に限って最長2年間（up to one or two years）、移行期間を延長することができることとされ、英国とEUが合同委員会を開き合意の上決定する。その場合には移行期間の延長幅に応じて追加拠出金を支払うこととされた。なお、後述する政治宣言案において、英国とEUは離脱後半年ごとにハイレベル会合を開催し、進捗状況について議論することとなった（図8）。

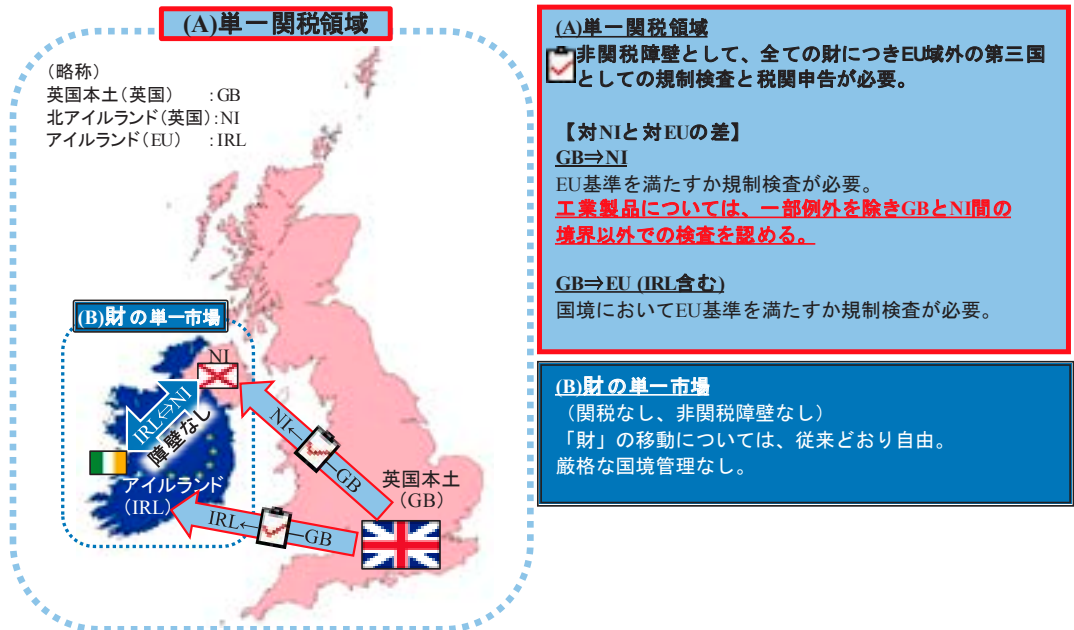
⁹⁷ また、これまでと同様、EU以外の第三国と自由に通商協定を締結できない。例えば米国と自由貿易協定（FTA）を締結することや、米国を除く環太平洋経済連携協定（TPP）参加11か国の新協定「TPP11」に参加することができなくなる。そのため離脱強硬派の反発を招いている。

⁹⁸ 漁業は単一関税領域の例外とされ、漁場のアクセスについては移行期間中に協議し、新通商合意の一部となるとされた。

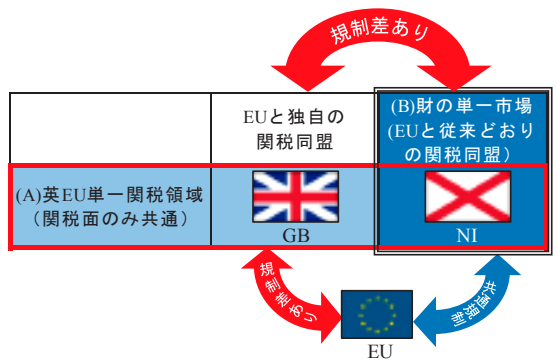
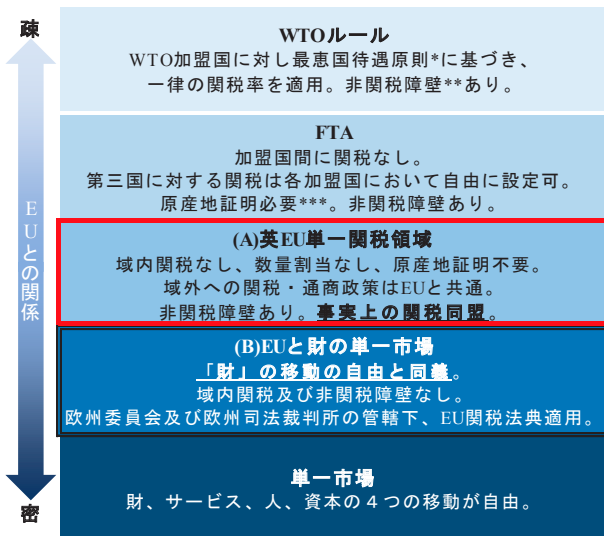
⁹⁹ 英国当局による市場での査察か事業者の敷地内での検査により実施する。また、農産物や動物性商品については、アイルランド島が単一検疫区域であることから、現在も空港・港湾で検査が行われていることを土台に、検査の割合を拡大とした。

¹⁰⁰ EU側は司法裁判所の活用を主張したが、独立した紛争調停機関を新たに設けることになった。

図7 バックストップ案（コックス英法務長官による法的助言（2018年12月5日公開）の概要）



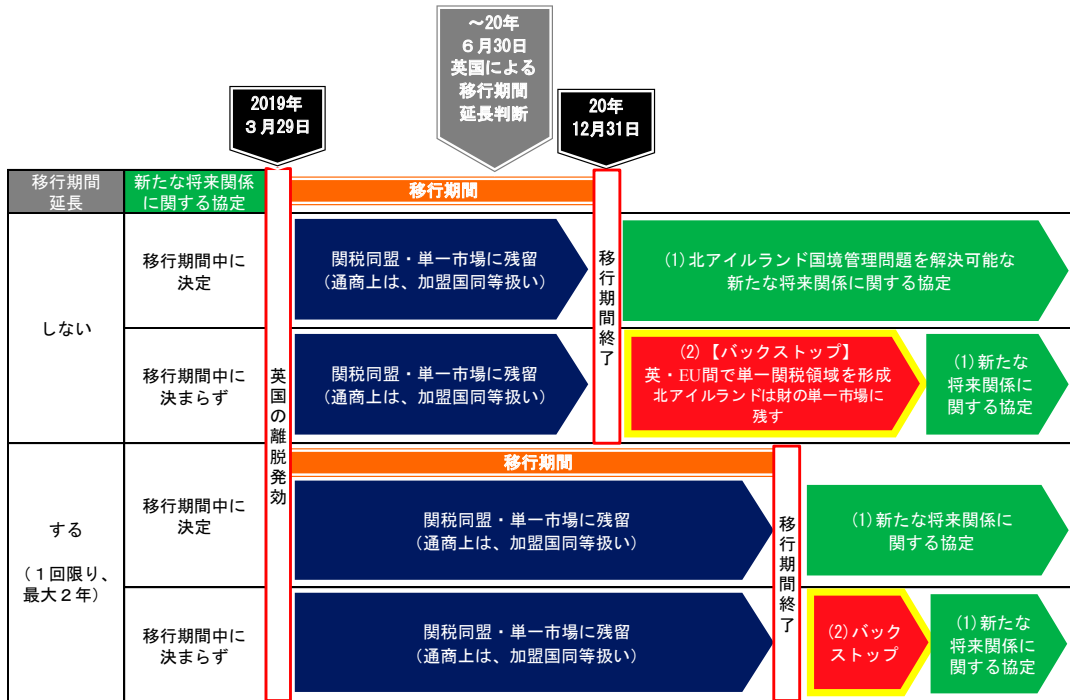
(参考)



* 「いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の全ての加盟国に対しても与えなければならない」というWTO協定の基本原則の1つ。
 **貿易制限や貿易コスト上昇をもたらす関税以外の措置のことで、安全規格・工業標準や検査要求、煩雑な手続き等も含まれる。
 ***域外関税が加盟国間で異なるため、より域外関税が低い国を通過して物品が流入するのを防ぐために必要。加盟国間の輸出入でも、原産地規則が満たされた場合のみ無税となる。

(備考) コックス英法務長官による法的助言（2018年12月5日公開）等より作成。

図8 移行期間とバックストップ発動のタイミング



(備考) 各種資料より作成。

(ii) 将来関係に関する政治宣言案

18年11月25日の臨時EU首脳会議において正式に承認された英国とEUの将来関係に関する大枠を定めた政治宣言案では、英国とEU間の経済、安全保障パートナーシップの枠組みや紛争解決制度の設置、英国のEU離脱に伴う準備等について述べられている（表9）。最終的な英国とEU間の将来関係については、本政治宣言案を基に移行期間中に改めて協議され、合意を交わすこととなった。

表9 将来関係に関する政治宣言案の概要

主要な項目	概要
経済パートナーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・財の国境間移動を促進させるため、英国とEUは自由貿易地域を創設する包括的取決めを目指す。具体的には、財、サービスと投資、金融サービス、デジタル、資本移動、知的財産、公共調達、人の移動、運輸、エネルギー、漁業、国際協力等の分野に関して言及 ・EU単一市場と関税同盟、及び英国の国内市場を尊重し、英国の独立した貿易政策の策定を認める
安全保障パートナーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・刑事分野における包括的、緊密な、バランスの取れた法執行及び司法協力を確立する ・英国とEUは、外交、安全保障、防衛分野において、二者間及び国際機関の場において緊密に協力する
制度的アレンジメント	<ul style="list-style-type: none"> ・英国とEUのいずれかが必要とする場合、合同委員会に係争事案を付託することが可能となる ・合同委員会は、特別の定めがない限り、係争事案を独立仲裁パネルに付託することが可能となる ・係争事案がEU法の解釈に関係する場合、欧州司法裁判所に付託することが可能となる
今後のプロセス	<ul style="list-style-type: none"> ・英国とEUは離脱後半年ごとにハイレベル会合を開催し、進捗状況について議論する

(備考) 欧州委員会より作成。

特に、本政治宣言案では、EU域内で適用されていた人、モノ（財）、資本、サービスの4つの自由に関して、以下のような指針を示した。

人の移動については、英国が人の移動の自由に関する原則を適用しない旨を決定したことに留意し、新たな取決めを締結することとされた。

財の貿易関係については、英国とEUは可能な限り緊密な貿易関係を構築するため、「自由貿易地域」を創設し、関税、手数料、数量制限を設けず、原産地規則のチェックをなくす単一関税領域の構築を目指すこととし、英国は通商政策を必要な範囲においてEU共通通商政策に調和させる義務を負うこととなった。

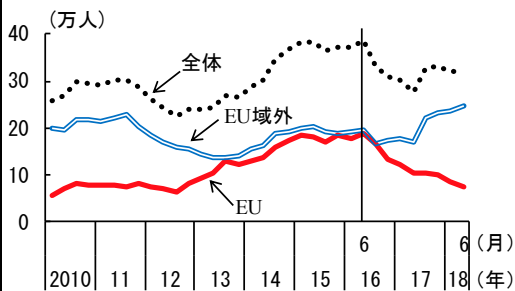
資本の移動については、英国とEUは、経済パートナーシップの下で自由化される取引に関して資本及び支払金の自由な移動を可能とする規定を設けるべきとした。

サービス貿易及びサービス・非サービス分野の投資については野心的で、包括的な取決めを妥結する。特に、サービス貿易に関しては、WTOルールやEUが近年交わした自由貿易協定（FTA）に立脚した自由化レベルの実現を目指すとした。なお、金融サービス業に対しては、単一免許（パスポート）制度は適用されないものの、英国とEUはそれぞれの規制や政策決定権を尊重しつつ、改善された同等性評価の枠組みの下、離脱後可能な限り速やかに各々において同等性評価を開始し、20年6月末までに評価を終了することを目指すとしている。

コラム 2-5 : EU離脱を控えた移民の動向

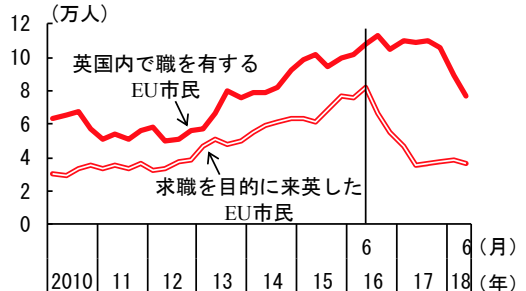
EU諸国からの移民は、EU離脱交渉に係る不透明感の高まりに加え、ポンドの減価に伴い自国通貨建て受取賃金が従前に比べ割安となったことなどにより英国で働くメリットが低下し、減少傾向にある。EU諸国からの移民^(注1)の純増数(流入数-流出数)は、15年7月からEU離脱を問う国民投票が行われた16年6月までの1年間の18.9万人をピークに減少が続き、17年7月から18年6月までの1年間では7万人程度となっている(図1)。仕事関連の目的を持ったEUから英国への移民の純増数動向をみると、求職を目的に来英したEU市民は16年6月を境として、また英国国内で職を有しているEU市民についても18年初以降急減した(図2)。その結果、就業者の純増数に占めるEU域内からの移民は、15年7~9月期からEU離脱を問う国民投票があった16年4~6月期までの1年間では+29.2万人であったが、17年10~12月期から18年7~9月期までの1年間では-10.7万人となった。英財務省が18年11月に公表した、複数のEU離脱パターンを想定した経済見通しでは、いずれのパターンにおいても、EEA(欧州経済領域:EU、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン)からの移民の流入に制限をかけた場合には、移民政策が現行通りの場合と比較して、15年後のGDPが2%弱程度低下すると試算されている^(注2)。

図1 英国への移民の純増数



(備考) 1. 英国統計局より作成。
2. 2018年の値は暫定値。
3. 公表時点(四半期ごと)までの過去1年間の純増数。

図2 EUから英国への仕事関連の移民



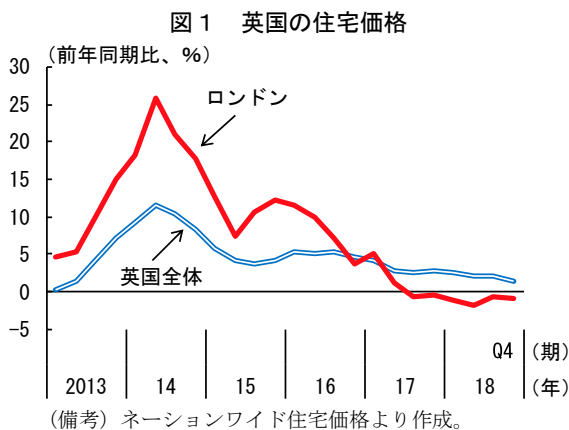
(備考) 1. 英国統計局より作成。
2. 2017~18年の値は暫定値。
3. 公表時点(四半期ごと)までの過去1年間の純増数。

(注1) ここでの移民は、国際連合の定義に従い、1年以上にわたり居住国を変更した者(長期国際移民: Long-term International Migrant)を指す。

(注2) 英財務省“EU Exit-Long-term economic analysis November 2018”では、15年後のGDPに対して、(1)合意なし離脱の場合、(2)平均的なFTAを締結した場合、(3)チェッカーズ・プランの内容で離脱した場合、(4)チェッカーズ・プラン内容に非関税障壁の影響を加味した場合の4通りについて、移民に対する取決めが現行通りか、移民の流入をゼロとするかのそれぞれの場合の影響について試算している。

コラム 2-6 : 英国の住宅価格の動向

英国の住宅価格の上昇率は16年半ばから緩やかな低下傾向にある。この低下傾向は、主としてロンドンの住宅価格の動向に起因している。ロンドンの住宅価格の動向をみると、14年中と16年初に所得の伸びを大幅に上回る強い伸びを示した後、EU離脱を決めた16年6月の国民投票を契機に鈍化傾向となった（図1）。さらに、17年半ば以降はEU離脱に伴う不透明感から、海外からの不動産購入需要が減少やEUからの移民の減少、更には規制強化や税制変更^(注1)等により下落に転じた。18年も、EU離脱に係る不確実性のさらなる高まりや景気の回復の弱さの影響等も加わって、下落が続いている。



(注1) 17年以降、賃貸用物件購入を目的とする住宅ローン貸付に対し、LTV (Loan-To-Value: 物件価格に対する住宅ローンの借入額の比率) 比率及び DTI (Debt-To-Income: 債務者の年収に対する年間の元金返済額の割合) 比率の上限規制を設けるとともに、家賃収入に係る所得税から利息支払い額の一定割合を控除する税制優遇措置を段階的に縮小している。

（英国議会におけるEU離脱協定案の採決）

英国とEUが、EU離脱協定案と将来関係に関する政治宣言案を正式に承認したことを受け、英国のEU離脱をめぐる動きは英国議会下院の採決で離脱協定案が可決されるかが焦点となっていくが、ここでは英国議会での離脱協定案の承認プロセスについて簡単に述べる。

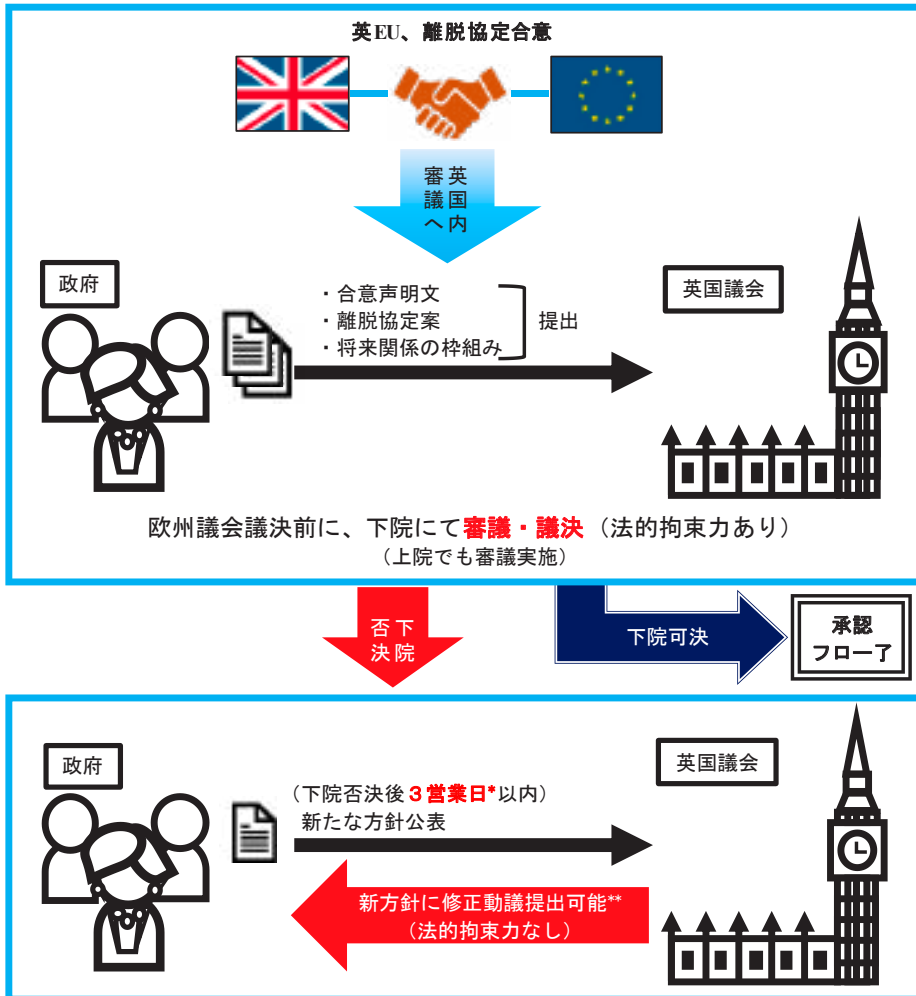
18年6月、英国内で適用されているEU法を国内法に置き換える必要から17年7月に提出されていた2018年EU離脱法（European Union (Withdrawal) Act 2018）が上下両院で可決されたが、同法第13条においては、英国内における離脱協定と将来関係の枠組みの承認プロセスが規定されている（図10）。そこでは、英国とEUが離脱協定に合意した場合は、政府は英国議会に合意声明文、離脱協定案の写し及び将来関係の枠組みの写しを提出し、欧州議会の採択より前に下院で議決（the ‘meaningful vote’¹⁰¹）することが定められている¹⁰²。同法律の制定当初は、下院で政府決議が否決された場合は、政府は21日以内に今後の方針の声明を発表し、新方針に則った動議を7営業日以内に下院に提出し、採決を行うこととされていた。

しかしその後、18年12月4日から始まった離脱協定案の下院議決に向けた審議の過程において第13条に修正が加えられ、下院が否決した場合、その後政府が提出する新方針に則った対応策について、下院が直接修正を政府に求めることができるとされ、下院の権限が大幅に強化された。さらに、19年1月9日の審議においても修正がなされ、下院が否決した場合に政府が提出することとされている新方針に則った対応策の提出期限が、21日以内から3営業日以内へと大幅に短縮され政府にとって厳しい内容となった（図10）。

¹⁰¹ 2018年EU離脱法で規定されている、離脱協定と将来関係の枠組みの受入れ是非を問う下院採決を、meaningful vote と呼称している。

¹⁰² 上院でも離脱協定及び将来関係の枠組みについての動議の審議を実施し、下院の結論を待つて上院としての意見を表明する。

図10 2018年EU離脱法第13条の内容
 (2018年12月4日、2019年1月9日修正内容含む)



(*) 2019年1月9日、「21日以内」→「3営業日以内」に修正。

(**) 2018年12月4日、「下院議長の職権により、英国議会在新方針に修正意見を提出するか否かを判断」
 →「英国議会在新方針に修正動議提出可能」に修正（英国議会の権限強化）。

(備考) 英国議会より作成。

(EU 離脱協定案に対する英国議会の反応と採決延期)

英国とEUが合意したEU離脱協定案と将来関係に関する政治宣言案に対しては、最大野党・労働党や自由民主党、スコットランド独立党（SNP）に加え、与党・保守党と閣外協力する民主統一党（DUP）や、保守党内の強硬・穏健離脱派双方からも批判が出た¹⁰³。

離脱協定案に対する大きな批判点の一つは、一時的に英国全土をEUとの関税領域に残すバックストップ案にある。そこでは、EUが拒否権を持つことや残留期間について具体的な期限が設けられていないことから、英国がEUルールに縛られたまま主権を取り戻すことができなくなる可能性があるとして批判されている。また、DUPは、北アイルランドが英国本土とは異なる扱いを受ける可能性があるとして、下院の採決では反対票を投じる構えを見せた¹⁰⁴。

このような状況の中、12月10日にメイ首相は、バックストップ案について幅広く深い懸念が残っており、採決しても大差で否決される可能性があるとの理由から、11日に予定されていた採決を延期することを明らかにした。メイ首相は、バックストップ案が発動された際に、英国がEU規則を永久に順守するような状況にならないよう、EU側に確約を求めていくとしたが、EU側は、英国での11日の採決延期を受け、離脱協定案について、付随する政治宣言の微修正や付帯文書を加える譲歩はあっても、バックストップの修正や削除はあり得ないとし、再交渉の余地を否定している。

(メイ首相への不信任投票実施)

12月12日、与党・保守党の非閣僚議員の15%（48人）が保守党の「1922年委員会」¹⁰⁵にメイ首相の不信任投票を求める書簡を提出し、同日、不信任投票が実施された。不信任投票では、保守党下院議員の過半数の支持を得れば不信任案が可決されるが、保守党下院議員317人¹⁰⁶による投票の結果、信任200票に対して不信任117票となり、不信任案は否決された。なお、党の規定により、否決された場合は1年間再度不信任投票を実施することができないとされている。

(欧州司法裁判所による英国のEU離脱に関する判決)

12月10日に、欧州司法裁判所は離脱通知を行った加盟国が当該通知を一時的に撤回可能である旨の判決を下した。これは、17年12月に英国議会、スコットランド議会及び欧州議会の議員らのグループがスコットランド民事控訴院に対し、リスボン条約50条に規定されている離脱通知は、その2年間の期限が終了する以前に一時的に撤回が可能かどうかに関し訴えを提起したことから、スコットランド民事控訴院が18年10月3日、欧州司法裁判所に対して裁定を求めたことによるものであ

¹⁰³ 閣議了承の段階で既に英国内の強硬離脱派のみならず、穏健離脱派やDUPから批判が出ていた。

¹⁰⁴ 12月5日、離脱協定案について法務長官がメイ首相に提示していた法的助言の全容が公開された。その中で、バックストップの部分について、現行の文言には別途合意がなければ、英国が関税同盟から合法的に離脱するための仕組みが含まれておらず、今後EUと長年にわたる交渉が果てしなく続くおそれがあると指摘している。

¹⁰⁵ 保守党の議員委員会であり、党首を束縛する権限はないが、非閣僚議員の意見や動向を党首に伝える機能を持つ。また、同委員会に下院議員の15%の書簡が集まると党首に不信任案を提出できるという規則がある。1922年の選挙で初当選した議員を中心に、1923年に設立されたことに由来する。

¹⁰⁶ 信任投票には、保守党の党員ながら保守党会派を離れ無所属となっていた2人も合流し、計317人が参加。

る。

欧州司法裁判所によると、締結された離脱協定が効力を発生させるまでの間、又は、離脱協定が締結されない場合は、離脱通知を行った日から2年間、もしその期間が延長された場合にはその延長期間内であれば、一方的な撤回が可能であるとされた。また、撤回は、当該加盟国の憲法上の要請に沿った民主的なプロセスに従って決定され、EU首脳会議に書面で通知する必要がある。

本訴えについては、英国及び欧州委員会ともに抽象的であり却下すべき旨主張、欧州委員会及びEU首脳会議は撤回には全加盟国の同意が必要と主張した。なお、メイ首相はEU離脱が16年の国民投票に基づく国民の意思であるとし、離脱方針を撤回しない旨主張している。

(メイ首相による英国議会での承認獲得に向けたEUとの再協議)

メイ首相は、12月13日に開催されたEU首脳会議において、EUとアイルランドのバックストップ案についてEUと再協議し、バックストップが1年間の期間限定の措置であり、恒久的な措置ではないという法的確約を得た上で、19年1月21日までに英国議会下院で投票を行う意向であったが、EUは英国の提案を拒否した。13日に発表された結論文書の中で、EU首脳会議は、(1)離脱協定案及び政治宣言案を承認した11月25日の結論を確認し、EUは、本協定を固守し、その批准を進めるつもりであり、再交渉を開始することはない。(2)バックストップはアイルランド島におけるハードボーダーを回避し、単一市場の一体性を確保するための保険政策 (insurance policy) であることを強調。(3)もしバックストップが発動される場合でも、それは、ハードボーダーの回避を保証する後継合意 (subsequent agreement) に置き換えられるまでの間、一時的に適用されるものであることを強調、との考えを表した。なお、メイ首相は、12月17日、離脱協定案の英国議会下院による採決を年明け後の1月14日からの週に実施する方針を明らかにした。

(英国議会でのEU離脱協定案と政治宣言案の否決とその後の動向)

18年12月11日に英国議会下院で実施される予定だったEU離脱協定案と政治宣言案の採決は19年1月15日に行われ、その結果、両案への賛成は202票、反対は432票と230の大差で否決された。反対票を投じた議員の中には労働党等野党のほか、保守党議員118名や閣外協力するDUPの全議員である10名も含まれていた。なお、両案の否決直後、最大野党の労働党がメイ内閣に対する内閣不信任案を議会に提出し、翌16日に採決が行われたが、賛成306票、反対325票の僅差で否決された。

両案の否決を受けて、メイ首相は、1月21日に離脱協定の代替案を示したが、これまでの合意内容の大枠を維持し、北アイルランド国境管理問題でのバックストップに関する更なる譲歩をEU側に求めるなど、従来の方針を踏襲する内容にとどまった。また、メイ首相は、二度目の国民投票や離脱撤回を否定する一方、合意なき離脱の回避については完全否定せず、離脱期限の延長については慎重な姿勢を示した。

メイ首相の代替案及び他の与野党議員が提出した修正案について29日¹⁰⁷に審議・採決され、メイ首相の代替案は賛成317票、反対301票の賛成多数で可決された。また、同時に採決された7本の議員提出による修正案は、保守党議員による北アイルランド国境管理問題のバックアップを別の案に変更する案及び与野党の超党派で提出された合意なき離脱の回避を要請する案の2案も可決された。一方、可決が有力視されていた超党派議員による離脱期限延期を目指す案は否決された。29日の採決を受け、メイ首相は、バックストップが一時的措置である旨の法的確約を求めて、EUと協議を続けているが、EU側は離脱協定の再交渉に応じていない。なお、メイ首相は、2月24日、2回目の下院での採決（meaningful vote）を3月12日までに実施する旨を表明した。

¹⁰⁷ ここでの採決は、メイ首相の方針への賛否を問う性質のものであるため、2018年EU離脱法に規定されたEU離脱協定批准のための法的拘束力のある投票（meaningful vote）ではなく、各党や議員グループが提出する代替案や動議を採決することも容認された。29日の採決では、メイ首相の代替案を除き、議員から提出された15本の修正案のうち下院議長の権限で7本に絞り込まれた上で採決が実施された。

表11 英国のEU離脱をめぐる主要な動向

年月日	事項
2016年6月 23日	EU残留・離脱を問う国民投票
2017年3月 29日	英国政府がEU側に正式に離脱通知
4月 29日	欧州理事会によるEU交渉指針採択
5月 22日	閣僚理事会による離脱協定に関するEU交渉指令採択
6月 19日 ～11月 10日	第1～6回離脱交渉
12月 8日	欧州委員会が欧州理事会に対し、離脱交渉第一段階目に十分な進展があったと認める旨勧告 双方の首席交渉官による共同報告書発表
15日	欧州理事会が交渉の第二段階への移行を決定 補完的交渉指針採択
2018年1月 29日	閣僚理事会による移行期間に関する補完的交渉指令採択
3月 19日	離脱協定素案の一部で合意・公表
23日	欧州理事会が将来関係に関する交渉指針採択
7月 6日	英国政府がEU離脱後の将来関係の枠組みに関する交渉指針を公表
10月 17～18日	EU首脳会議（進展なし）
11月 14日	英国政府が臨時閣議で離脱協定案及び将来関係に関する政治宣言骨子案を承認
25日	臨時EU首脳会議において、EU27か国が離脱協定及び将来関係に関する政治宣言を承認
12月 4日	英国議会における承認手続き開始
5日	メイ首相が離脱協定に関する法務長官の法的助言の全文を公表
10日	メイ首相が英国議会における離脱協定案の採決延期を決定 欧州司法裁判所が、英国が他の加盟国の同意を得ずに、一方的にEU離脱通知を撤回可能である旨判示
12日	与党・保守党がメイ首相への不信任投票実施、否決
13～14日	EU首脳会議 （EU27か国が、英国との再交渉を否定、北アイルランド国境管理問題の安全策が一時的措置であることを合意）
1月 9日	EU残留派の保守党議員が、「離脱協定案が否決された場合、政府は議会の3営業日以内に代替案を出す」との動議を提出、可決
15日	英国議会下院でEU離脱協定案を否決 野党・労働党が内閣不信任案を議会に提出
16日	内閣不信任案が英国議会下院で否決
21日	メイ首相が15日に否決された離脱協定の代替案を提示
29日	英国議会下院で、メイ首相代替案及び議員修正案2本を可決
2月 24日	メイ首相が、3月12日までに離脱協定に関し、英国議会下院での採決を目指す意向を表明
（以下、予定）	
2019年3月 29日	英国EU離脱
30日以降	（離脱協定を批准した場合に限り）移行期間開始
2020年12月 31日	移行期間終了（1年間又は2年間延長の可能性あり）

（備考）欧州委員会、英国政府より作成。