

新型コロナ危機のなかの欧州情勢とイギリス政治

細谷雄一（慶應義塾大学法学部教授）

はじめに 一危機は EU の統合を前進させるか、分裂を加速させるか？

・欧州諸国は、3月上旬から5月半ばにかけて世界における感染拡大の中心となり、感染者数と死者数ともに急増し、感染爆発と医療崩壊が社会に深刻な危機をもたらしていた。スウェーデンを除く多くの欧州諸国で厳しいロックダウン（都市封鎖）措置をとると、その後は感染拡大が落ち着き、6月から徐々にさまざまな制限措置が緩和されていった。

・3月から4月にかけて感染が急速に拡大していく中で EU は適切な対応をとることができず、加盟国の多くがシェンゲン協定による人の自由移動を「凍結」して入国制限措置をとり、一時的に国境管理が復活した。これについては、6月15日に解除されたが、連帯や結束という EU の根幹となる理念が試されて、それが十分に作用することはなかった。そのことが、EU と加盟国政府の指導者たちに、深刻な危機感をもたらす。

・そのような危機感から、EU では4月以降、連帯や結束を維持するためにもさまざまな支援プログラムが発表された。とはいえ、失業者の急増や経済成長率の大幅な鈍化の可能性が指摘され、依然として危機意識が強い。

・2020年1月31日に EU を離脱したイギリスは、現在のところ2020年12月31日までの移行期間の途上にある。ジョンソン保守党政権は6月30日までの移行期間の延長措置はとっておらず、「将来協定」交渉もコロナ禍の影響で停滞、「合意なき離脱」が現実的となっている。コロナ危機と「合意なき離脱」が組み合わさることで、欧州の中でも最も大きな経済的困難に直面する可能性もある。

・欧州統合は大きな転機にある。とりわけ、イギリスの EU 離脱は、EU の世界におけるプレゼンスの低下に帰結であろうが、他方で財政統合など新しい領域での統合が加速する可能性もある。EU 加盟国内では、コロナ危機の初期段階での EU の無力と、その後の支援策の拡充とを見て、限界と可能性をともに経験しているといえる。米中対立が加速する中で、EU がルールに基づいた国際秩序を支えていくことができるか、真価が問われている。

現在の欧州の新型コロナウイルス感染状況

順位	国名	感染者数	10万人あたり	死者	10万人あたり
1	アメリカ	3,189,117	975	133,749	41
7	イギリス	288,133	433	44,650	67
9	スペイン	253,908	543	28,403	61
13	イタリア	242,363	401	34,926	58
16	ドイツ	199,178	239	9,054	11
18	フランス	170,094	254	29,979	45
25	スウェーデン	74,898	736	5,526	54
56	日本	21,415	17	989	<1

※ニューヨークタイムズ紙をもとに作成。7月10日5時52分更新。

欧州各国の移動制限などの状況

国名	措置概要
イギリス	・国内の移動制限措置はない。不要不急の移動自粛の要請のみ。
スペイン	・3月10日より通勤、通院等を除く移動を禁止。5月18日より州内に限り移動禁止を解除。6月3日より州をまたいだ移動禁止も解除。 ・3月12日より必要不可欠な部門を除く商業活動、同23日より一部を除く生産活動を停止。5月4日より製造業等の再開を許可。5月18日より小売店・理美容・飲食店等の再開を許可。
イタリア	・3月10日より通勤、通院等を除く移動を禁止。5月18日より州内に限り移動禁止を解除。6月3日より州をまたいだ移動禁止も解除。 ・3月12日より必要不可欠な部門を除く商業活動、同23日より一部を除く生産活動を停止。5月4日より製造業等の再開を許可。5月18日より小売店・理美容・飲食店等の再開を許可。
ドイツ	・3月23日から6月29日まで、同一世帯以外の人との接触は必要最低限に抑え、公共の場で3人以上のグループとなることは禁止（5月6日に最大10人、もしくは2家族以内に緩和）。通勤、買い物など生活上必須の外出は可。 ・3月23日より、飲食業（持ち帰り、宅配は可）、美容院など接客業は閉鎖。小規模店舗など一部の小売業は4月20日、美容院は5月4日から再開可。5月6日からすべての店舗が再開可。飲食店、ホテル等の再開時期は各州で判断。レストラン・カフェ、ホテルは5月末までにすべての州で再開可能に。
フランス	・6月2日より国内の移動制限を解除。 ・3月15日より飲食店、生活必需品を扱う店舗を除く小売店などを閉鎖。5月11日より飲食店（持ち帰り、宅配は可）、ホテルなど除き再開。6月2日より一部地域を除き、6月15日よりフランス全土（マイヨット島とギアナを除く）で飲食店を再開。
スウェーデン	・国内の移動制限措置はない。不要不急の移動自粛の要請のみ。

※JETRO「欧州における新型コロナウイルス対応状況」（アクセス日2020年7月12日）

<https://www.jetro.go.jp/world/covid-19/europe/>

1 イギリス政治とブレグジットの現状

(1) イギリスのEU離脱に至る経緯

ブレグジット交渉の推移	
2019年10月17日	イギリス政府と欧州委員会の間で離脱協定案と政治宣言案に合意。
2019年12月12日	イギリス下院選挙で、与党の保守党が勝利をして、過半数を獲得。
2020年1月23日	イギリスで、離脱協定実施法成立。
2020年1月24日	イギリスとEUが離脱協定署名
2020年1月30日	EUの理事会で離脱協定承認。
2020年1月31日	イギリス、EUから離脱。移行期間が始まる（～2020年12月31日）。

・イギリスとEUの間で成立の大きな困難を経た離脱協定案が、ジョンソン首相のもとで、2019年10月17日に合意された。これにより、それに基づいたイギリスEU離脱が現実視されていく。12月12日の議会下院選挙で保守党政権が過半数を得たことにより、ジョンソン首相は党内の離脱協定案に批判的な勢力もあるていど切り離して、多数を確保することが可能となる。

・EU離脱を実現したイギリス政府は、その後、イギリスとEUとの間でのFTAを中心とした「将来関係に関する協定」を成立させるための交渉を開始した。2月中に、イギリスとEUとの双方が、基本的な交渉方針を公表したが、両者の立場は大きく隔たっている。

・第1ラウンドの初回交渉の後、EU側のミシェル・バルニエ首席交渉官は、両者の関係が「これまでどおり」ではなくなるとの認識を示し、「こうした最終的な変化やそれらに伴う問題は過小評価されている印象がある」と述べ、次のような深刻な事態の見通しを示した。

- | |
|---|
| ① 「2021年1月から英国との全ての輸出入について通関手続きが提要されること」 |
| ② 「同日から英国で設立された金融機関は金融パスポートの効力を自動的に失うこと」 |
| ③ 「英国当局が発行した許認可と認証に基づく車両や工業品、さらには医療機器などについては、EU市場での流通が認められなくなること」 |

(2) 新型コロナ危機による交渉スケジュールの停滞

・イギリスのEU離脱を受けて、3月2日から6月までの日程で、FTAを含む両者の将来の関係に関する協定をめぐる交渉が始まった。これは、批准などのための時間を考慮して、6月18日と19日の欧州理事会開催までの大枠合意、そして9月の欧州理事会までに最終合意を目指すものである。しかしこれは、あまりにも時間が短く、非現実的とされていた。

	開始日	終了日	開催地・開催方法	
第1ラウンド	3月2日	3月5日	ブリュッセル	予定通り実施
第2ラウンド	4月20日	4月24日	ビデオ会議	3月18日から延期
第3ラウンド	5月11日	5月15日	ビデオ会議	4月6日から延期
第4ラウンド	6月1日	6月5日	ビデオ会議	4月27日から延期

(JETRO ビジネス短信「英 EU 間の将来関係交渉が始まる」2020年3月3日)

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/700547dcd284b607.html>

・2020年3月2日に第1ラウンドの英EU将来関係交渉がスタートしてから、ヨーロッパでは急速に新型コロナウイルスの感染が拡大し、EU側の首席交渉官であるミシェル・バルニエがウイルスに感染、またデイヴィッド・フロスト英政府首席交渉官も感染症状が見られて自宅隔離したことで、交渉が大幅に遅れることになった。

・また、3月末にはジョンソン首相自らも感染し、4月5日からロンドンのセント・トマス病院に入院して、翌日から集中治療室（ICU）に入った。その後イギリス政府は「不測の事態に備えた計画」を用意し、この間、ドミニク・ラーブ外相が首相の公務を代行した。首相自らが感染したことにより、英EU将来関係交渉へのイギリス政府の対応、さらには新型コロナ対策の方針などを決定することができず、ブレグジット交渉も停滞し、イギリス政治は危機に直面した。

・イギリスは、1月に成立した国内法である離脱協定実施法のなかで、自ら将来関係交渉の延期をしないことが規定されていた。EU離脱後も、ジョンソン首相はその意向に変更がないことを繰り返し言及した。他方で、コロナ危機で当初予定していたスケジュールが大きく変更されることになったが、それでも6月15日に行われたジョンソン首相とEUのウルズラ・フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長、そして欧州理事会のシャルル・ミシェル常任議長らとの間の、英EU首脳会談のビデオ会議の後の共同声明において、移行期間を延長せずに、予定通りに2020年12月31日に確実に移行期間を終了させることを確認した。

・将来関係交渉は、両者が妥協を示すことをしないために、閉塞状況となった。EU側のバルニエ首席交渉官は、「イギリスはいくつかの基本的な論点において、真剣に取り組むことを拒んだ」と批判した。また、新型コロナウイルスが蔓延する中で協議を加速させようとするイギリスの姿勢を、現状から「かけ離れた、非現実的なものとさえ言える」と非難した。他方で、イギリスのフロスト首席交渉官も、EUが「公正な競争条件」という概念を用いて、EUのルールを離脱後のイギリスに適用とすることに反発した。

・現時点で、交渉の着地点は依然として見えず、「合意なき離脱」となる可能性が高まっている。

(3) 英EU交渉の争点

<p>① 「公正な競争条件」</p> <p>・EUは、2019年10月17日に合意した「政治宣言」の第77項に記されている「公正な競争条件（レベル・プレイング・フィールド）の確保」を、イギリスが十分に受け入れ尊重する必要を説いている。これをめぐり、その後の英EUの摩擦が深まっていった。</p> <p>・「公正な競争条件」とは、EUとイギリスとの地理的近接性と経済的相互依存関係を踏まえて、公正で開かれた競争を実現するため、公正な競争条件の実現を確約することと、EUは規定している。すなわち、移行期間終了後も、政府補助金、競争法、社会・雇用規則、環境基準、気候変動、租税などの分野で、現在EU内で履行されている高い水準を維持することを求めるものである。これは、イギリス国内の離脱強硬派が強く反発しており、実質的にイギリスがEUのルールの監督下に入ってしまうことが警戒されている。</p>
<p>② 「例外のない完全な無関税」</p> <p>・新型コロナウイルスの影響もあり、現在のペースでは年末までに合意を形成するのが難しい状況です。そのようななかで、協議を簡素化するためにも、イギリス政府はEUとカナダとのFTA（CETA）や、日EU間EPAなどの条項を「コピー・ペースト」して、貿易品目で例外品目のない完全な無関税でのFTAを求めている。というのも例外品目についての協議を始めると、過去の例からも、長時間にわたる交渉が必要になり、年末までの交渉妥結と批准を実現することがきわめて困難になるからである。</p> <p>・EU側は、第三国とのFTAを「コピー・ペースト」して自らのEUとの間の協定として活用する姿勢を、批判している。EUとしては、これまでカナダや日本との間で交渉の結果締結した協定の内容を、そのままのかたちでイギリスとの協定に適用はできないという立場である。</p>

(JETRO 海外調査部欧州ロシア CIS 課「離脱後の英国・EU交渉の争点と進捗状況」2020年5月21日から作成、https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/europe/uk/referendum/brexit_outline_20200521.pdf)

3 日英FTAと英CPTPP加盟への意思表示

・移行期間中であっても、イギリス政府は第三国とのFTAなどの合意形成のための交渉を開始することが認められている。ただし、移行期間終了後にそれを発効と適用をさせることとなり、事前に発効と適用開始をするためにはEUの承認を得なければならない。

・イギリス政府は、離脱実現後に、米、日、オーストラリア、ニュージーランドの4カ国とのFTAを合意することを目指して、優先的に交渉する意向である。また、CPTPPへの参加の意向も、すでに示されている。

・6月9日にイギリスのエリザベス・トラス国際貿易大臣は、茂木充外相とのテレビ会談で、新たな経済パートナーシップ構築へ向けた交渉を開始することを合意した。また、トラス大臣から、イギリスがCPTPPに参加することに関心があるとの表明があり、茂木大臣

はそれを歓迎し、必要な支援を行う旨、述べた。

・日英 F T A は、あくまでも、英 E U 間の将来関係協定の設立を受けて、それを基礎に交渉をして実現することが重要となる。だが、2019 年 2 月に発効した日 E U 間 E P A は、イギリスと E U との離脱移行期間が終了する 2020 年 12 月 31 日に失効して、日英間では高い関税が復活することになる。それを回避するためには、イギリス政府の側は、並行して日本などとの F T A も実現させなければならない。

おわりに

① 米中对立時代の EU の国際的地位

・EU は、米中という二つの大国が圧倒的なプレゼンスを示す時代のなかで、自らが日本などの諸国と協力して、ルールに基づいた国際秩序を維持していく中心に位置するべきだと考えている。その上で、日 EU 間 EPA/SPA は、純粋な経済的な目的の枠組みではなく、長期的な戦略的意図に基づいた協力枠組みと認識している。

② ブレグジットに伴う混乱と同様

・危機の時代に EU が域内の安定と、世界での役割拡大を摸索する中で、ブレグジットはその足元を揺るがす不安材料となっている。EU とイギリスの間の「将来関係協定」交渉では、イギリスの 5 倍近い GDP の経済規模である EU のペースで協議が続けられており、イギリス政府内では不満が募っている。「合意なき離脱」あるいはそれに近い状況で 2021 年 1 月 1 日を迎える可能性も高い。

③ 広がる米欧間の溝

・イギリスが EU 離脱を実現したことで、EU は従来よりもアメリカとの距離を取り、「マイ・ウェイ」(ジョセップ・ボレル EU 外交・安全保障政策上級代表)を進む可能性が強まっている。