

21世紀政策研究所新書—76

セミナー

混迷を極めるBrexit ～合意なしの離脱に至るのか～

The 21st Century
Public Policy Institute

21世紀政策研究所新書—76

セミナー

混迷を極めるBrexit ～合意なしの離脱に至るのか～

The 21st Century Public Policy Institute

セミナー（2019年2月13日開催）

ごあいさつ

研究プロジェクトの目的

6

21世紀政策研究所研究主幹／
早稲田大学大学院法務研究科教授

須網 隆夫

講演1

英国が直面するBrexitの選択肢

11

21世紀政策研究所研究委員／
ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

講演2

合意なき離脱の原因と離脱に向けたEUとイギリスの対応

27

21世紀政策研究所研究委員／
一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

講演3

No-deal Brexitになった際のモノの貿易と関税

43

21世紀政策研究所研究委員／
慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊 頼純

講演 4

EU離脱後の英国移民政策とEU市民

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

59

パネルディスカッション

【パネリスト】(順不同)

21世紀政策研究所研究委員／
ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

81

21世紀政策研究所研究委員／
一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

21世紀政策研究所研究委員／
慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊 頼純

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
早稲田大学大学院法務研究科教授

須網 隆夫

質疑応答

93

はじめに

21世紀政策研究所では、須網隆夫研究主幹（早稲田大学教授）による研究プロジェクト「英国のEU離脱とEUの将来展望」を立ち上げ、政治・経済・法律等の多角的な視点からBrexitの要因を分析するとともに、英国離脱後のEUと英国の関係やEU改革の行方について調査・研究を進めています。

本研究プロジェクトでは、Brexitをめぐる動きを定点観測してまいりましたが、英国がEUから離脱する2019年3月29日が迫る中、Brexitがどのような結果に至るのか、またBrexit後の英国・EUはどのようなのかという問題については、2016年の国民投票の頃と比べても、より一層見通しにくい環境となっています。

2019年2月13日に開催したセミナーでは、合意なしの離脱に備えたEUと英国の各種対応を中心に解説し、その後、合意なしの離脱に至る可能性について闊達な議論を行いましたので、本書にてご紹介いたします。

本書が皆さま方のビジネスに、少しでもお役に立つことを願っています。

二〇一九年二月一三日

21世紀政策研究所

ごあいさつ

研究プロジェクトの目的

皆さん、おはようございます。早稲田大学の須網です。「英国のEU離脱とEUの将来展望」研究会の研究主幹を務めさせていただいております。やはり離脱の日にちが迫る中、この問題についての関心が日本企業の中でも非常に高まりつつあることをひしひしと感じております。

我々の研究会はちょうど2年ほど前から実質的に活動をスタートし、当初は「なぜBrexitは起こったのか」という要因分析から始めたわけですが、正直に申し上げて、2019年3月29日の1カ月ちょっと前のこの時点になってもまだ離脱がどのような形



須網研究主幹

で行われるかについて、はっきりした答えが出ていないという状況が生じるとは夢にも思っていないませんでした。

そうしたリスクがないわけではないですが、やはり合意なき離脱ということが、英国にとってもEUにとっても、経済的に社会的に非常に大きなダメージを与える以上、どこかでヨーロッパの知恵とも言いますか、妥協点を見出して折り合いがつくのではないかと思っていたわけです。

我々の研究会の中では、今でも3月29日までの間に、何らかの形で妥協点を見出す可能性はあるのではないかという見方もある一方、そのような合意ができず、合意なき離脱が本当に実

現してしまうのではないかとというリスクを、全く排除することはできないというのが現在の状況だと思えます。企業としては、まさに両睨みの形で対応して準備していくという事にならないを得ないのではないかと思っております。

今日のセミナーでは、現在にまで至った経過を確認するところから始めざるを得ないということ、伊藤先生からご報告いただきます。その後、もし合意なき離脱が生じたら果たして一体どのようなことが起きるのか、本当に報道されているような大混乱が起きるのか、それとも合意なき離脱であっても何らかの形でその状況をマネージするような方向性に現在動いているのか。これは分野ごとにも違うと思いますが、そのような問題について、主に公的規制の観点から中西先生にご報告いただき、関税やモノの貿易の観点から渡邊先生にご報告いただきます。それから、Brexitのきっかけとなった要因の一つに、EU域内からの移民の増加という問題があります。この問題について、現時点でどのように考えたらいのか、またBrexitによってどのような変化が生じるのか。この問題については土谷先生からご報告いただきます。これは、英国側・大陸側どちらで活動している企業の方々も、実際にはEUのさまざまな加盟国の国籍の方たちを雇っ

て事業展開をされていると思いますので、そこで何らかの示唆を得られるお話ではないかと思います。その後パネルディスカッションをさせていただきましたが、今日は会場の皆さまからたくさんのご質問があるのでないかと思っております。できるだけたくさんの方に質問していただけるような形でパネルディスカッションの運営を考えたいと思っておりますので、ぜひ積極的にご質問いただき、議論に参加していただきたいと思っています。

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院法務研究科教授 須網 隆夫

【講演1】

英国が直面するBrexitの選択肢

21世紀政策研究所研究委員／
ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

歴史的な大差での否決となったメイ首相の離脱協定案

私のほうからは、四つの講演のトップということで、須網先生からもご紹介いただきましたように、この間の経過の確認をさせていただきたいと思えます。

英国がEUからの離脱を選択してから2年8カ月が経過し、交渉が始まってからも既に1年10カ月が経っています。さらに、離脱の期日も45日後に迫っているということで非常に緊迫感を増している状況となりますが、私自身はボールを握っているのは英国側であると考えておりますので、今の段階で英国にどのような選択肢が残されているのか、その選択肢の中でどのような可能性が高いのかということ、主に英国議会の動きなどを踏まえながらお話をさせていただきたいと思えます。

今年に入り、英国のEU離脱に関して、英国議会で大きく三つの判断が示されたかと思えます。まずは、2019年1月15日に行われたメイ首相の離脱協定案の採決です。ご承知のとおり、歴史的な大差により否決ということになりましたが、なぜ歴史的な大差となったのか。最大の問題は、与党保守党の中から多くが反対に回ったことだと思います。



伊藤研究委員

野党は、一部賛成に回った議員もいましたが、基本的には反対で一致したという結果としての歴史的な大差でした。野党の中でも、労働党であればメイ首相の離脱協定案よりもソフトな離脱、ないしはむしろ最終的にこの程度の条件しか得られないのであれば残留との立場を取る人がいました。その他の野党は、基本的には残留支持というトーンが多いようでした。それに対して、与党からの造反、これは保守党政権を支えるDUP（民主統一党）も含めてですが、離脱協定案の中に含まれているアイルランド国境の安全策の内容について、懸念を抱いています。これは、メイ首相の離脱協定案がEUとの距離が近すぎるということを問題視したということ

になります。

その意味では、大差の否決の後、どのような形で対応していくのかという処方箋についてもそれぞれ党派によっても意見が異なってくることになります。この協定案自体は、保守党の造反もあって大差で否決となりましたが、その後行われたメイ首相に対する不信任案に関しては保守党も一致、DUPも反対にまわったということで、今もこの問題の舵を取っているのはメイ首相でございます。その意味では、この協定案も、保守党がまとまれば通ることが可能であるということが確認できたのではないかと思えます。

英国下院採決の結果

もう一つ、大きな判断が示されたのは、2019年1月29日に行われた英国下院の採決です。この時は、議長が選んだいくつかの動議の中から、それぞれについての採決が行われました。この中には、離脱案の承認が2019年2月26日までに得られなければ、離脱期限を延長するという動議も出されております。特にこのまま合意なき離脱になることを恐れるビジネス界や市場関係者は、非常にこの採決に注目していたわけですが、

ご承知のとおり、この段階では否決となりました。

可決となった動議は二つで、法的拘束力はないものの合意なき離脱を拒否するというものと、保守党ブレイディ議員が出した、離脱協定にあるアイルランドの厳格な国境管理の安全策を代替策に置き換えられれば支持するというものでした。メイ首相は、ご承知のとおり、後者の方針に沿ってEUに再協議を望んだのですが、今のところEU側は再協議に応じないという構えを崩していません。

まだ今の段階では、この1月29日の採決から状況は大きく変わらないですが、2月14日にはもう一度いくつかの離脱に関する修正動議の採決が行われるのではないかとみられています。そこで、改めて離脱期限の延長に関わる動議が提出されてくると言われています。

アイルランド国境の安全策

基本的に今の構図は、法的拘束力はないものの、議会の過半数は合意なき離脱を望んでいないということが確認できると思います。今、このアイルランド国境の厳格な管理

を回避するために安全策が改善されれば、保守党もまとも、DUPも支持できる状況です。永続的にEUの関税同盟に入ってしまうこと、北アイルランドがEUの規制の領域に残されるという形で英国が二つに分断されることを嫌っているのが、安全策の代替案への置き換えを求める理由です。ただ、これはあくまでも安全策ということで、EUがこれまでも協議を重ねて入れてきたものですので、EUは、これについては再協議できないう立場を崩していません。

EUの譲歩の余地

ただ、そのEUも、ある部分では譲歩の余地があることも言っています。それはどの部分かと申しますと、政治合意という形でまとめられている将来の関係についての部分です。この将来の関係については、離脱協定と同時に政治合意という形でまとめられています。基本的に将来の関係はFTAを締結するという方向性が示されていますが、英国が第三国になってからしか協議できませんので、政治合意という形で方針を固めて示されています。

この内容に関しても、実は主に保守党の中にいる強硬離脱派は不満を抱いていますし、残留を支持してきた人たちにとっても不満が残る内容になっていることも事実です。これはなぜそうなのかと申しますと、強硬派の意見も取り込んでいますし、一方で残留を支持する人たちが懸念する、EU市場との距離が開くことによって大きな悪影響が出てきてしまうことを極力コントロールしようという、強硬派と残留派の折衷案になっているところが、この政治合意の価値のある部分とも言えますが、一方で支持する人が少ない原因になっていると思われれます。

財に関しては、かなり広範な形で協力関係を築こうということと事実上単一市場に残り、サービス・金融サービスに関しては単一市場から出て人のコントロールをするというのが、今まとまっている政治合意の内容ですが、これはあくまでも英国側が譲れないと言っているレッドラインの中でまとめたものであり、レッドライン自体を変えるのであればEU側はこれを変える用意があると言っています。そこに、合意点を見出す余地があるかもしれません。

方針をめぐる英国内、英・EUの攻防

1月29日の採決が行われた後、再協議を行い、今週末（2019年2月13日時点）にもう一度修正動議の採決があるかもしれません。ただ、非常に重要な意思決定が行われるのは2月の終わりかもしれない^(注1)ということで、英国の中でも、EUと英国の間でもある種の攻防が繰り広げられています。その攻防の行方ということで、図表1をご覧ください。

私は、基本的には図表1のような形で今の状況を理解しております。まず、離脱協定案の修正は、保守党の強硬派やDUPが反対している部分で、これに期限をつけるか、あるいは英国が一方的に離脱する権利を設定するのであれば、保守党はもとよりDUPも賛成するので英国議会は可決できることとなります。ただし、EUは受け入れられないと言っています。

EUが受け入れられるのは、離脱協定自体を方針転換することです。例えば、今の自由貿易圏という曖昧な言い方から関税同盟に残留する、あるいはノルウェー・プラスとということ、ノルウェーはEEA（欧州経済領域）という枠組みを通じて単一市場に残

(注1) 2月終わりの修正協定の採決は見送られ、3月12日に実施された。

図表1 英国の選択肢と実現可能性

選択肢	英議会での過半数確保	EUの受入れ余地
離脱協定の修正 (安全策に期限か一方的離脱の権利を設定)	○	×
将来協定の方針転換 (関税同盟残留、ノルウェー・プラス ^{注)})	×	○
離脱期限延長	△	△

注) ノルウェー・プラス：単一市場および関税同盟への残留。

っていますが、それと関税同盟を組み合わせるようなオプションであるならば、EU側の条件を受け入れる限りにおいて、EUは英国とそうした将来関係を結ぶ準備はできるといえることです。これは、保守党の中の賛成は得られそうにないので、英国議会で過半数を確保することは難しそうだというのが現状だと思えます。

ただし、労働党のコービン党首は、2月6日にメイ首相宛の書簡を出しています。この中で、自分たちの提示した条件を満たすのであれば、メイ首相の協定案に賛成してもよいと言っています。この条件は、EU側が修正する用意のある政治合意に関するものです。内容は、まず関税同盟残留、単一市場との緊密な調和です。ある意味ではアイルランドの安全策は、この関税同盟残留と単一市場の調和という内容なので、これを将来関係のデ

フォルトの形にしてしまうのであれば安全策の問題は、事実上あまり大きな問題ではな
くなります。

こうした条件を出してきたことにより、将来協定の方針転換というオプションも現実
味を帯びてきていることになろうかと思えます。ただ、今のところ、過半数を得る目処
は立っておりませんし、労働党のコービン党首がこう言ったとしても、労働党の議員の
中には残留が望ましいという人もいます。かえって、単一市場、関税同盟という形で中
途半端に残るよりは、メンバーとして残るほうがよいし、もう一度国民投票を行って民
意を問うた結果としてそうした形に持つていくほうが望ましいと考えている人たちもい
ます。その意味では、やはり議会の過半数は取れていないということは間違いないと思
います。

とはいえ、強硬派に与えるこうした動きのプレッシャーは相応にあると思えます。議
会の過半数は *No deal* を望んでいないということもありますし、*Plus ça change, plus ça change* の
動き、あるいはこのまま行って *No deal* の可能性が高まってしまうと、その結果と
して離脱期限の延長、その先に国民投票となって最終的に離脱できなくなるかもしれな

いということが現実味を帯びてきます。そうすると、強硬派としては多少の不満はあっても、EUから十分な譲歩は引き出せないにしても、メイ首相で協定案に賛成して確実に離脱したほうがよいという選択肢も出てくるのではないかと思われれます。ソフト化、あるいはNo Brexitの可能性が高まる結果として、強硬派の行動が変わる可能性も出てきているのではないか、ということが現状の私の認識です。

45日後に何が起るのか？

離脱期限に何が起るのかということ、図表2（22ページ）で示しております。あくまでも離脱期限の時点ということですが、実は、合意ありの離脱をすることはかなり難しくなってきたということと言えらると思えます。だからといって、No-dealということではなく、離脱期限までに合意ありの離脱をするためには、単に議会が協定案の採決で賛成するだけでなく、その後に関連する法整備を行わなくてはなりません。そのため時間がそろそろ切れてきたのではないかと思えます。

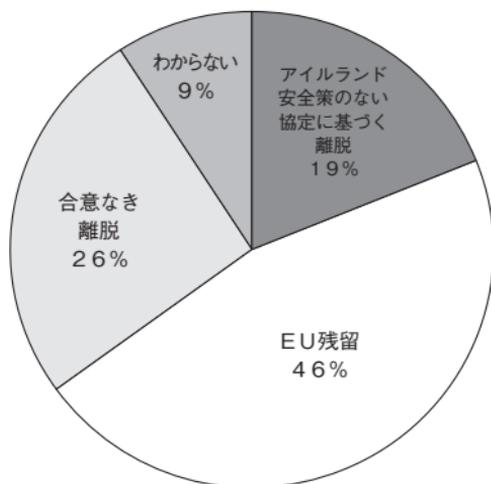
大きく分けると、①合意あり離脱、②合意なき離脱、③離脱なしとなりますが、「離

図表2 離脱予定日に想定される事態とその実現経路

想定される事態	実現経路
1. 合意あり離脱	<ul style="list-style-type: none"> ・保守党とDUPが協定案の修正案の支持でまとまる ・労働党の多数が協定案を支持する ・英議会で離脱法案が成立する
2. 合意なき離脱	<ul style="list-style-type: none"> ・英議会在が離脱期限延期も決められないまま期限を迎える
3. 離脱なし	<ul style="list-style-type: none"> ・議会在が離脱期限の「延長」でまとまり、EUが承認する (1)「合意あり離脱」の法整備のための延長(3-1) (2)新たな方針を検討するための延長(3-2) ・議会在が離脱意思の一方的「撤回」でまとまる(3-3)

脱なし」の中では、「合意あり離脱」の法整備のための延長というオプションもあります。ただ、その段階で方針がまだまとまらず、新たな方針を検討するための延長ということもありますし、欧州司法裁判所が一方的な撤回が可能という判断を示した今、一方的な撤回も可能性としては排除できません。ただ、どの可能性が一番高いかと言いますと、この中では「合意あり離脱」の法整備のための延長だと考えます。ある程度、短期間の延長で最終的には合意ありの離脱に落ち着く可能性が一番高いのではないかと思っております。合意なき離脱は、可能性としては相対的に低いと思いたすが、偶発的リスクとして排除はできないと思いたす。

図表3 3択の国民投票では何を支持するか？

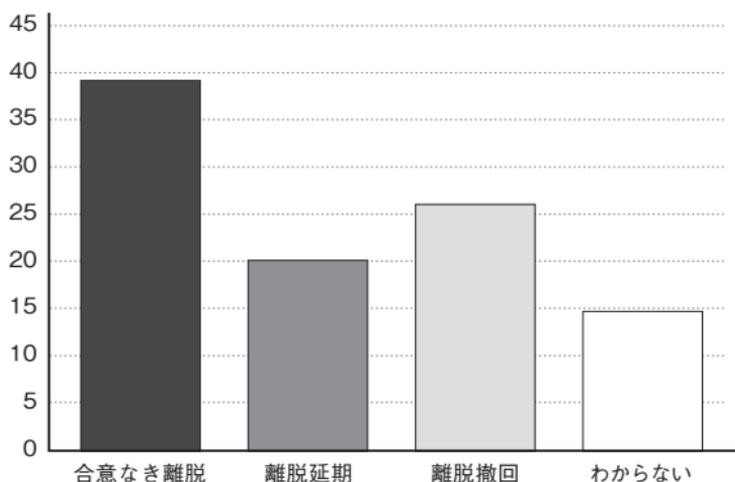


(出所) Survation/Daily Mail (2019年2月1日)

割れる世論

議会がまとまらないことの意味するところは、その裏側にある世論も割れているということ。今、国民投票を実施したらどうするかというと、残留派が多いのですが、それでも僅差です。図表3は3択の国民投票だったらどうするかという世論調査の結果ですが、EU残留が最も多いのが過半を占めるわけではありません。図表4(24ページ)の3月29日に協定がまとまっていない場合にはどうすべきかという世論調査では、合意なき離脱というオプションが一番多いです。もともと離脱を支持していた人たちの間では、協定がまとまらな

図表4 3月29日に政府は何をすべきか？



(出所) Opinium (2019年1月30日～2月1日調査)

いのであれば、あるいは不利な協定が結ばれるよりは合意なき離脱のほうがよいという考えが今も根強いです。若い人ほど、もう一度民意を問うてほしいという思いを抱いている一方、年配の方たちはもうその必要はないと考えています。年齢層や地域というものの分断が今も変わっていないというところが、この問題でなかなか議会も意思決定できない背景にあるのだらうと思います。

最後にまとめさせていただきます。メイ首相の協定案の大差の否決は、保守党の分裂でした。この部分でまとめれば、合意ありの離脱は可能です。でも、「期限の延

長」が必要になる可能性がかなり高まっています。再国民投票の可能性もありますが、民意を問えば離脱撤回になるとは限らないというところが悩ましいところだと思われるます。私からのお話はここまでとさせていただきます。

【講演2】

合意なき離脱の原因と離脱に向けた EUとイギリスの対応

21世紀政策研究所研究委員／
一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

離脱協定案をめぐる動き

まず、テーマが「合意なき離脱」ですが、この「合意なき離脱」というものは何かといえますと、離脱協定がない場合となっています。離脱協定は、前文および本文の185カ条、ならびに付属議定書から構成されます。総ページ数は585ページ、このうち前文と本文は300ページ、それからアイルランドおよび北アイルランドに関する付属議定書 (Protocol)、その付属議定書にさらに付属する付属書 (Annex 1 ～ 10) で174ページが費やされています。つまり、離脱協定の3分の1が、アイルランドと北アイルランドの事項に割かれているということになります。

離脱協定はEUと英国の双方により批准されなければ発効しません。しかし、2018年12月10日、英国のメイ首相は過半数を得られないと判断して、英国下院での離脱協定の採決を延期しました。その後、離脱協定は、2019年1月15日に反対432票対賛成202票の大差で否決されました。1月29日に、英国下院でメイ首相の代替案に近い修正案を採択しました。修正案は、保守党議員の賛成を得るためにアイルランドに関する国境問題についてEUに再交渉を求めるといったものでした。メイ首相は



中西研究委員

ブリュッセルに赴いたものの、EUは再交渉しないという態度を現在のところまで維持しております。

本報告では、この合意なき離脱の原因となっており、まずアイルランド問題について明らかにしたいと思います。その上で、離脱に向けてEUと英国がどのような対応を取っているのかについて示していきたいと思います。

アイルランド問題

アイルランドと英国は、ともに1973年1月1日にEC（欧州共同体）に参加しました。英国とアイルランドは、国境コントロールが廃止されているシェンゲン圏には入っていません。

他方、両国間において、現在は物理的な境界は存在せず、パスポート検査なしに両国を自由に行き来可能となっております。

アイルランドと英国の国境は、アイルランド共和国と北アイルランドの間に引かれています。地図を確認しますと、アイルランドという島の中に、英国の中の一地方である北アイルランドの地域があるのがわかるかと思えます。アイルランドと北アイルランドでは、宗教の違い、アイルランドはカトリック、北アイルランドはプロテスタントという違いもあり、テロを含め、紛争が勃発しておりました。そこで、1998年4月10日に、北アイルランドのベルファストにおいて、英国とアイルランドで和平合意がなされました。ベルファスト合意と呼ばれるものです。この合意では、北アイルランドの市民には、自らをアイルランド市民もしくは英国市民、または両方であるとする権利（生得権・Birthright）が認められています。英国人とアイルランド人の二重国籍になることも認められています。また、アイルランドの2004年の国籍法により、2005年1月1日以前にアイルランド島で生まれた者はアイルランド市民となるとされ、また2005年1月1日以降にアイルランドで生まれた者で親がアイルランド市民であれば、

アイルランド市民になるとされています。現在、アイルランド市民であればEU市民権を得られるため、アイルランドのパスポートを申請する人の数が急増しています。

離脱を求める保守党議員が離脱協定に賛成しないのは、先ほど伊藤先生の説明にもありました。アイルランドとの国境問題に関するいわゆるバックストップ（安全策）に関して賛成しないからです。バックストップとは、英国が離脱した後の移行期間の間、これは2020年12月末までとなりますが、それまでにアイルランドと北アイルランドの国境に物理的な管理施設を設けない措置が導入できない場合、つまり明確な境界線を回避する他の方法が見つからない場合、EUと英国全体を単一の関税区域（single customs territory）に置く、つまり実質的な関税同盟にとどまることになるということです。

問題は、この国境を物理的な管理なしにどのようなようにするのかということ。2019年2月5日、メイ首相はベルファストにおいて演説を行い、先ほど説明しました北アイルランド市民の生得権の保障とともに、北アイルランドとアイルランドの間に物理的な国境を設定しないことを確認し、他方、北アイルランドと他の英国の間におけ

る関税国境の創設も否定している状況になっています。どのようにコントロールしているのかということが解決できない場合、英国は引き続き関税同盟にとどまらざるを得ないということになります。そうすれば、EU法が適用されることになり、またEU司法裁判所の管轄に服さざるを得ないということで、保守党の中でも反対があるということです。

離脱に向けたEUの対応

それでは、次に合意なき離脱に向けたEUと英国の対応について、概観していきたいと思えます。EUは、離脱に向けて三つの欧州委員会のコミュニケーション文書を発表しています。

一つ目は、2018年7月19日に出されたものです。この文書の中では、合意ありの離脱と合意なしの離脱の両方を視野に入れて文書が作成されています。そこで示されているシナリオの二つですが、シナリオ1では離脱協定のもとの脱退、移行期間は2020年12月末となっています。これによりますと、英国は第三国となり、「英国に

おける」および「英国への」EU法の適用が移行期間の間、継続していくこととなります。そして、EUの機関から英国は離脱し、意思決定等に参加できなくなります。

シナリオ2は離脱協定がない場合の脱退ですが、英国は第三国となり、EU法は「英国において」および「英国への」適用が終了します。市民については、英国におけるEU市民またはEUにおける英国市民のための特別取り決めが存在しないままとなります。国境問題については、英国はEUの第三国となりますので、国境においてそれに応じた規則および関税が適用されなければなりません。英国とEU間における輸送が大きな影響を受けることになり、国境における関税、衛生および植物検査が道路輸送に遅延などの混乱を生じさせることが予想されます。貿易と規制事項については、英国が第三国となりますので、EUとの関係はWTO協定ルールを含めて一般国際法により規律されます。

二つ目の文書は、2018年11月13日に出されましたが、これは「離脱準備」というタイトルの他に副題がついておりまして、「緊急対応措置 (a Contingency Action Plan)」となっています。この文書の目的は、合意なき離脱のシナリオに焦点をあてる

ものとされています。欧州委員会は、EU法のスクリーニングを行って、どのルールが
いかなるシナリオでも準用されなければならないか、どの措置が*no-deal*の場合のみ
取られなければならないかを明確にするという作業を行いました。

その中で、合意ありの離脱でも合意なき離脱でも必要なものとして、八つの項目が挙
げられております。例えば、欧州銀行監督機関はEUの下部機関ですが、既にロンドン
からパリに移転することが決定しておりますし、欧州医療機関もロンドンからアムステ
ルダムに移転することが決定されています。また、EUではエネルギー効率目標があり
ますが、英国が抜けることによってその変更もしなくてはなりません。さらに、英国が
第三国になるため、税関士や衛生管理のチェックのための獣医など、人材が必要になる
ということが書かれています。

合意なき離脱の場合の緊急対応措置に関する指針が出されています。まず、厳格に必
要な範囲においてのみ措置を取ること、さらにEUと市民の利益のためになされるもの
に限定されるということが書かれています。その他では、構成国の一員としてメリット
を複製するものであってはなりません。そして、一時的なものであること、例えばもう

既に緊急対応措置はいくつか取られています。期限を1年間などに設定しております。そして、EUにより一方的に採択され、また撤回されうるべきものでなければなりません。そしてEUと構成国の権限配分、補完性原理を尊重しなければならないなどの方針が出されています。

特に、重要な分野として、市民や金融サービス、デリバティブ契約、空輸、道路輸送、関税、衛生、個人データ、EU気候政策が挙げられています。

EU司法裁判所は、脱退条項に関するEU条約50条について、いったん脱退意思の通知をした構成国がそれを撤回することができるか否かについて、2018年12月10日に判断を下しました。裁判所は、脱退権および脱退意思の通知の撤回権は、主権的な権利であるとして、それを認めました。これにより、英国に撤回するという選択肢を与えたこととなります。しかし、英国のメイ首相は、撤回を議論することなく、離脱協定は過半数を得られないと判断して、先ほども言いましたように英国下院での離脱協定の採決を延期しました。これによって、合意なき離脱の可能性が高まりました。そこで、2018年12月13日に、欧州首脳理事会が欧州委員会に対して、あらゆるレベルにおけ

る準備作業をするよう要請し、12月19日に欧州委員会は3番目のコミュニケーション文書を公表しました。この文書の副題はさらに進んでおりまして、欧州委員会の緊急対応措置の実施となっています。

この文書では、2018年12月19日までに欧州委員会が採択したり、提案した19の措置がリストアップされ、それらについて説明がなされています。例えば、欧州委員会はEUの排出枠取引制度に英国が参加しないようになることが予想されるため、英国への排出枠の無償配分を一時的に停止することに關する決定を採択しました。また、欧州委員会は、道路輸送に關して、英国でライセンス許可を受けた輸送業者に英国とEU27カ国の領域間の道路輸送の物品輸送を9カ月間一時的に許可する規則案を提案しました。さらに、欧州委員会が提案した立法については、欧州議会と理事会に緊急事項として採択するよう要請しています。加えて、構成国に対しては、EU市民の社会保障を保護するよう要請し、また全般的に英国と二国間の取り決めを慎むよう要請しています。次に、ステークホルダーへの通知ですが、欧州委員会は、英国離脱の準備をするようにステークホルダーに通知 (preparedness notices) を公表しています。これは、ステ

ークホルダーに対して、英国が離脱するとどのようなようになるかを説明する文書となっております。現時点において、16分野に関し、合わせて84の通知が出されています。例えば、環境分野においては、エコラベル、環境監査制度（EMAS）、保護されている動物種の取引、廃棄物法規、違法な伐採および貿易、船のリサイクルといった六つの通知が出されています。これらの通知は、企業にEU離脱がどのような悪影響を及ぼすかを述べ、理性に訴える形で記述されています。例えば、環境監査制度（EMAS）に関する通知では、EMAS規則は英国には適用されなくなり、英国の機関はEMASの管轄にある機関のリストから削除され、EMASの登録データベースにもアクセスできなくなりま

す。また、英国によって指定されたEMAS管轄機関によるEMAS登録は無効になるため、新しく申請し認証される必要があることが書かれています。

EUでは、電気およびガスの域内エネルギー市場が存在します。最初に申し上げました離脱協定のアイルランドおよび北アイルランドに関する付属議定書の11条は、「単一電気市場」と題され、同付属議定書の付属書7にリストアップされている電気の卸売市場を規律するEU法が北アイルランドに適用されると規定しています。しかし、エネル

ギー市場に関するステークホルダーへの通知では、離脱協定が発効しない場合には、単に英国は第三国になりますので、こういった措置は適用されなくなると書かれています。そして、立法提案ですが、英国が離脱を通知してから、EUがそれによるマイナスの影響をできるだけ緩和するための提案が出されています。

離脱に向けた英国の対応

次に、英国の対応について説明します。最も重要な文書は、EU離脱法律2018です。英国は、同法律を2018年6月26日に成立させました。これにより、EU法の内容が英国の国内法として維持されることとなります。EU指令は直接適用されず、国内法化されなければならないため、英国法律となっています。これまでの指令の内容は、離脱法律2条1項を通じて維持されることとなります。EU規則や決定については、離脱法律3条1項が「離脱日直前に法的効果を有する限りにおいて、離脱日以降、国内法の一部を形成する」と規定されています。ただ、時間が経つにつれて、新しいEU法が採択されたり、改正されたりすることにより、またEU法の解釈はEU司法裁判所が行

いますが、英国法の解釈は英国の裁判所が行うため、EU法と英国法の乖離は広がっていくこととなります。

それゆえ、この離脱法律で合意なき離脱の対応ができていくわけでは決してありません。英国政府による合意なき離脱の対応は、ピンポイント的な形になっています。細かな事項につき、随時英国政府から通知がされるという形で行われています。

例えば、REACH規則については、「離脱法律2018」により英国法になるとあります。合意なき離脱の場合、英国の規制機関とEUの規制機関はそれぞれ独立して働くこととなります。会社は、化学物質に関して、EUの市場と英国の市場にアクセスする場合、両機関において登録されなければならなくとされています。

排出枠取引制度については、EUの排出枠取引制度は英国には適用されないとし、2019年1月1日より排出枠ビジネスはEUの排出枠制度の対象とはならず、英国における航空機による排出については、EUの制度に服さなくなるとしています。

また、エネルギーの電気市場については、英国の電気市場はEUの域内エネルギー市場から除外されることとなります。合意なき離脱の場合、単一電気市場は継続が不可能

になり、北アイルランド市場は、アイルランド市場から分離しうるだろうとしています。既存の通商協定については、英国は約70以上の国と約40の通商協定にEUの構成国として参加しています。英国政府としては、できるだけ速やかに第三国と二国間協定を締結することに尽力するとしています。

EUの中には、関税同盟、域内市場、経済通貨同盟、自由・安全および司法の領域と、さまざまな統合形態が存在します。英国は、関税同盟、域内市場（これには排出枠取引市場やエネルギー市場も含まれますが）に参加してきました。他方、経済通貨同盟からオプアウト（選択的除外）し、単一通貨ユーロを導入していません。また、シェンゲン圏に入らず、難民・移民に関する事項からもオプアウトしています。英国がEU（当時のEEC）に加盟したのは、1973年。その後、45年間、EUの加盟国であり続けてきました。この間に、数度の基本条約の締結や改正が行われ、第二次法、第三次法、第三国とのバイラテラルな協定、あるいは多数国条約をEUの加盟国として締結してきました。これらの結びつきを離脱協定なしに一気にほくくことは不可能に近いと思われる。そこには、混乱や悪影響が予想されます。ただ、唯一の救いは経済通貨同

盟に入っていなかったことだと思っています。これに入っていたら、脱退はもっと困難なものになったと思います。

【講演3】

No-deal Brexitになった際の モノの貿易と関税

21世紀政策研究所研究委員／
慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊

頼純

英国とEUの交渉の行方

本日、私に与えられたテーマである「No-deal Brexitになった際のモノの貿易と関税問題」に焦点をあててお話しさせていただきたいと思えます。その内容に入る前に、少し経緯を振り返っておきたいと思えます。

簡単にBrexitをめぐる交渉を切り分けてみますと、英国のポジションとして、よりソフトな立場を取った場合とハードな立場を取った場合、つまり協力的か非協力的かで分けてみます。EUの交渉ポジションについても、協力的である場合と非協力的である場合というソフトかハードとして、2×2の四つのマトリクスで考えてみたいと思えます（46ページ図表5）。

EUのプレファレンスとしては、EEA（欧州経済領域）ということ、EUとノルウェーやアイスランドなどの国々で形成されていたいわゆるノルウェー型と呼ばれるものです。ノルウェーは人の移動を受け入れていますし、EUの財政にもお金を拠出しています。そうしたことが嫌な英国からすると、EEAマイナスがむしろ望ましいのかもしれない。EUにしてみれば、ノルウェー型プラスのようになるところになればよかったです。



渡邊研究委員

のですが、他方、英国は自由貿易協定をEUと結んでEU・カナダ型のFTA（CEFTA）プラス金融サービス分野でのフレキシビリティがあればよいというのが、英国のプレファレンスだったと思います。

ところが、残念ながらこれまでの交渉を経て徐々に明らかになってきたのは、特に英国の国内において保守党内が大きく割れて、ハードなBrexitを求める人々が声を大にして、EUとメイ首相との間で結ばれた合意に対して反対をしてきました。つまり、両方が非協力的な態度を取り続けてきた最悪の結果としてのNo-deal Brexitに向かいつつあると整理できると思います。

図表5 英国・EU交渉の行方

	英国の交渉ポジション ソフト 協力的	英国の交渉ポジション ハード 非協力的
EUの交渉ポジション ソフト 協力的	最適 EEAマイナス	英国の選好 EU・カナダ型 FTAプラス
EUの交渉ポジション ハード 非協力的	EUの選好 EEA (欧州経済領域)	最悪の結果 No-deal Brexit WTO・MFN

図表6は、今申し上げたEU離脱後の英国とEUの法的枠組みの可能性です。このように、ノルウェー型やスイス型、トルコ型などがございしますが、太枠の部分が合意なき離脱になった場合の状況でございます。つまりは、モノについてもサービスについても、あるいは金融等についても、特惠的な待遇は与えられません。モノについてはGATT、サービスについてはGATSということで、WTOの最恵国待遇(MFN)のもとにのみ英国が置かれ、英国とEUの間でMFNに基づいた貿易が行われるという状況になろうとしています。

図表6 EU離脱後の英国とEUとの法的枠組みの可能性

	モノ goods	サービス services	金融 finance	人 people	EU法の効果 acquis	EU予算 への拠出	意思決定 への参加
EU加盟中 (現状)	○	○	○	○	あり	あり	あり
英国の期待 ・目標	○	○	○	制限	制限	×	一定の参加
EEAノル ウェー型	○	○	○	○	あり	あり	×
EFTA スイス型	○	限定的	×	○	あり	あり	×
関税同盟 トルコ型	○	×	×	×	あり (モノのみ)	×	×
FTA カナダ型	○	部分的	×	×	×	×	×
WTO 最恵国待遇	特恵待遇なし (GATTのみ)	特恵待遇なし (GATSのみ)	特恵待遇なし (GATSのみ)	特恵待遇なし (GATSのみ)	×	×	×

No-deal Brexitの場合①〜モノの関税

No-deal Brexitになった場合については、特に英国政府が発表しております。先ほど中西先生からも、ピンポイントで一つ一つの問題を取り上げているとご指摘がありました。実際に、約150件のガイダンスという形で出ております。その中から今日は、モノの関税、あるいはEUとの貿易、さらには第三国とのFTAがどうなっていくのかに焦点をあててお話ししたいと思います。

英国政府から出ているガイダンスは、3月29日23時以前とそれ以降という書き方になっています。現在のところ、モノの貿易については関税がありません。EUとの関税同盟、あるいは

単一市場になっておりますので、当然のことながら関税はありません。そして、モノの移動については、インスペクションなどは行われないことになっております。第三国からEUの関税領域に入るモノについては、第三国から入る時点で輸入申請が必要となり、税関手続きや検査が行われています。EUがFTAを締結している第三国からのモノの輸入については、それぞれの特惠的税率と原産地規則が適用されています。FTAがない場合は、EUがWTOに譲許している最恵国待遇の税率、これがいわゆる対外共通関税（CCT）と呼ばれるものですが、それがかけられ、非特惠原産地規則が適用されています。これが、現状でございます。

これに対して、No-deal Brexitになった場合には、EUとのモノの貿易についても基本的にはWTOのMFN税率というものがEUと英国双方で適用されます。この場合のMFN税率は、WTOに譲許ということで約束をします。実際によくあるケースは、そのMFN税率よりも低い実効税率まで下げたものをかけることができます。ですから、MFN税率か、もしくはそれよりも低い実効税率となります。その実効税率を全ての国に対してかけるというGATT第1条第1項の規則に従った税率の賦課が行われる

ことになります。

英国製品については、EUの対外関税（CCT）の *erga omnes*（全に対して）欄に掲載されている税率、つまり、特惠的な関係のない国に対して適用される税率がかけられることとなります。英国は、英国のMFN税率を決定し公表するが、それはEUの対外共通関税の税率とは異なる可能性があるということ です。Hard Brexit たちは、EUの対外共通関税をそのままコピー&ペーストすればよいと言っていました。実際にはやはり英国側にもEUから入ってくる産品に対して関税によってプロテクションをかけた項目があるでしょうし、またEU側も同じだと思えます。つまり、EUの対外共通関税と同じ税率になるかどうかはわからないということです。

また、英国は対途上国では一方的な特惠を継続して提供することを言っています。輸出入の両方向においてスムーズな継続性を確保すべく努力するとうたっています。英国としては、離脱後直ちに関税分類を変更する意向はないことも明らかにしています。現在は、1987年以降、ウルグアイ・ラウンドの初期の頃からHSコードという全世界共通の関税分類コードを使っておりますが、そのHSコードを引き続き使用するという

約束はしております。

No-deal Brexitの場合② ～ EUとの貿易

次は、EUとの貿易により特化した形でご説明したいと思います。これまで、英国の企業はEU域内で自由にモノを移動させることができました。そして、税関におきましては、輸出や輸入について通関申請をする必要はありませんでした。他方、アルコールやタバコ、オイルの輸入や製造には、物品税 (excise tax) ががかかりますが、Brexit前は英国とEU域内国との間ではその適用が停止されています。

Brexit後は、英国はEUから出てしまいますので、自由なモノの流通の状態は終わります。そして、EUから輸入する場合は、企業は事前に「英国経済オペレーター登録認識票 (EORR: Economic Operators Registration and Identification)」に登録し、その番号を輸入申請の際にHMRC (英国歳入関税庁: Her Majesty's Revenue and Customs) に提示する必要があります。付加価値税ならびに物品税を含む輸入関税を支払うことがこれからは必要となります。ただ、これにはちょっと脚注をつけておく必要

があります。英国は現在、EORR番号の取得等に時間がかかるということを予想し、より迅速な仮の手続きを考えております。これは、TSP (Transitional Simplified Procedures) と呼んでおりますが、より簡略化した手続きを、Brexit後の1年間適用することでEORR番号を登録する時間などを事前に設けようということになり、このTSPをEUからの輸入の場合に適用することが、直近の資料で出てきております。

他方、輸出の場合につきましても、EORR番号を用意して輸出申請を提出することが必要となります。輸出許可が、当該物品が英国を離れる前に出されるよう、事前に提出する必要があることをうたっております。

No-deal Brexitの場合③ 既存のFTA

次は、先ほど中西先生もおっしゃってくださいましたが、No-deal Brexitの場合の既存の自由貿易協定の扱いでございます。既にご案内がありましたように、40件のFTAで70カ国以上とFTA関係にあります。そして、途上国なども「経済連携協定 (EPA)」という名前の協定もありますし、将来的にEUに入ってくるような国や北アフリ

カ諸国などの縁の深い国々と「連合協定」を結んでおります。また、トルコやスイスのように、EUと密接な関係を有する国との「貿易協定」があります。さらに、通常のFTAもあります。ですから、いろんなカテゴリーがありますが、英国の貿易の約12%がEUと第三国のFTAによってカバーされています。これは、英国による昨年12月時点の発表でした。2019年2月11日、日本経済新聞がこのテーマを取り上げており、ここでは16%という数値になっておりました。これは、日本がEUとEPAを発効したことをなどを勘案したものとなっております。

モノについては、特恵関税、多くはゼロ関税となりますし、より緩やかな原産地規則の適用を受けることとなります。3月29日以降は、何らかの特恵的待遇を決めたアレンジメントがない場合には、第三国のパートナー国とはWTOのMFNベースの貿易関係に入ることになります。そのようなことにならないよう、英国は努力してできるだけシームレスなトランジションを心がけるとしています。英国政府は、既に英国独自の譲許表をWTOへ提出しており、それに基づいて第三国のパートナー国との貿易関係を律していくこととなります。

2018年の税法の中にも越境貿易に関するものがあり、それについて途上国に対しては一方的な特恵の供与、最貧途上国についても無関税での市場アクセスを供与することを既にうたっております。

EUの貿易協定は、EUを離脱した英国には適用されなくなります。原産地ルールの適用にも変化が生じ、特恵を適用するための原産指定の仕方が新たなアレンジメントのもとで特定されることとなります。そのような新たなアレンジメントが離脱日まで用意されない時には、この貿易はWTO原則、つまりMFNルールのもとで行われることになるかと考えられております。

先ほど申し上げました日本経済新聞の記事に出ておりましたが、対英国貿易総額における特恵的な貿易は68%、そのうち52%がEU加盟国、16%はEU域外の第三国と英国の貿易となります。EU域外とのFTAについては、スイスやチリとの継続確保が進んでおります。他方、ノルウェーや日本、韓国等とは3月29日までに「No-deal」で新たなアレンジメントができない場合、英国の関係においてはいったん失効することになります。また、EUについては、EU諸国との新たな協定の締結までMFN原則となります。

図表7 貿易継続性協定

EUと第三国とのFTA（EPA及び連合協定を含む）が存在する場合、その内容を置き換える協定。英国のEU離脱後、速やかに発効。

- 英・チリ連合協定（2019年1月30日署名）
- 英・東部南部アフリカEPA（2019年1月31日署名）
- 英・フェロー諸島FTA（2019年2月1日署名）
- 英・スイス貿易協定（2019年月11日署名）
- 英・パレスチナ協定（2月上旬署名予定。リーガル・スクラビング中）
- 英・CARIFORUM EPA（2月署名予定）
- 英・イスラエル連合協定（条文合意間近）
- 英・カナダCETA（条文合意間近）
- 英・太平洋諸国（バブアニューギニア、フィジー）EPA（条文合意間近）
- 英・SACU+M・EPA（EU・SADC EPAの後継。条文合意間近）
- 英・ノルウェー・アイスランド貿易協定（条文合意間近）

※EUと当該第三国との関税割当量は、英国のEU離脱後も維持されるため、当該第三国と英国との間で、既存の設定品目について、割当枠を新設。

※※予定については英国議会ページ(<https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/scrutiny-brexite-related-treaties/list-of-international-agreements.pdf>)参照

英国にとって、特恵的貿易は非常に狭き門ということになります。

図表7は、直近の英国政府の資料から抜粋したものです。重要なポイントだけ申し上げますと、英国とチリとの連合協定については、2019年1月30日に署名が終わっております。スイスとの関係においては、2月11日に署名が行われています。また、イスラエルと英国の連合協定も、条文の合意が間近であると考えられております。さらに、EEAの一部であるノルウェーやアイスランドとの貿易協定も条文合意間近とみられています。これが、貿

易継続性協定と呼ばれており、第三国とのFTAについて、できるだけシームレスな移行を目指して英国政府が交渉を重ねてきております。

No-deal Brexitの場合④「貿易救済措置」

次に、No-deal Brexitの場合の貿易救済措置について、ご説明します。貿易救済措置は三つあり、ダンピングに対する反ダンピング措置、補助金に対する相殺関税措置、そして予見されなかった輸入に対して対応するセーフガードというものです。この三つの措置について、現在は二元的にEUの貿易総局に申し出て、貿易総局によって調査され、救済措置が取られます。英国一国というよりは、EUレベルで適用されてきました。この3月29日以降、もしNo-deal Brexitとなった場合には、「英国貿易救済庁（TRA: UK Trade Remedies Authority）」を設置することになります。このTRAは、英国のレーディングに置かれることになり、現在職員を採用中となっております。No-deal Brexitとなった場合、これからは欧州委員会ではなくTRAに英国企業はアプローチをし、アンチダンピングやセーフガード等について対応を要請することになります。ル

ールとしては、WTOのルールに従って対応することを言っています。

No-deal Brexitは不可避か？

このように、必ずしも150もあるピンポイント型の英国政府のガイダンスを全部網羅することはできませんでしたが、以上を踏まえてNo-deal Brexitはどうなるのかということを展望して終わりにしたいと思います。

不可避か、という質問に対しては、必ずしも不可避ではないと考えております。理由は三つあります。このNo-deal Brexitのコストが、特に英国の産業界を中心に強く意識されるようになっており、No-deal Brexitのコスト認識が英国内で共有されつつあるというのが1点目です。2点目ですが、欧州理事会は、これまでも決裂だと思われる危機を何回も乗り越えています。不可能と思われる場合を土壇場で何回も実現してきたケース、例えばマーストリヒト条約の時やギリシャの債務危機の時など、たくさんあります。ある意味、EUの組織としてのDNAとでも言いましょうか、最後の最後になると何とかまとめようとするだろうことが想定されます。3点目は、No-deal Brexitの

回避は、英国にとっても、そしてEUにとっても共通の利益ではないかと思われるわけです。ですから、不可避かと言われると不可避ではありません。しかし、私は、合意ありの離脱はあくまでもセカンドベストであり、やはり最善は、特に日本の立場からしますとNo Brexitであることは申し上げるべきだと思います。

いくつか不安定要因もございます。それは例えば、トゥスク欧州理事会常任議長が最近「たいした将来予想のないまま Brexit に進もうとした連中に対して、地獄に特別な場所があればよい」と発言し、物議を醸しました。堪忍袋の緒が切れるというのは、まさにこういうことかと思われました。そのようなことが、変な方向に流れていけないようにしなければなりません。また、ユーロ圏経済が下振れしています。特に、ドイツの経済が下降局面に入りつつあるという観測もあり、これも非常に心配なことだと思えます。それから仏独枢軸はEUを支える重要なポイントですが、マクロン大統領が最近動いておりまして、例えば漁業権を認めないとダメだと言ったり、いわゆる黄色いベストを着た人たちに対して、イタリアのリーダーがサポートを表明したことに怒り、駐イタリア大使を召還しました。これは、EUの歴史の中でも滅多にないことです。ですから、こ

うした不安定要因があります。最終的には、メルケル首相に何とか調整してもらおうということになるかと思っています。いずれにせよ、3月21日の欧州理事会が極めて重要なものになるだろうと思います。

【講演4】

EU離脱後の英国移民政策とEU市民

21世紀政策研究所研究委員／
高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

英国で問題化されたEU市民の自由移動

今日は、「EU離脱後の英国移民政策とEU市民」というタイトルで、国民投票の頃から問題になっていた英国の移民問題について現状をお話しさせていただこうと考えております。

まず、EUを離脱する際、英国において移民に関して何が問題なのかということから確認していきたいと思います。先ほど既に中西先生も指摘されておりましたけれども、英国というのはEUの中でも特別な国で、シェンゲン協定には入っていません。ですから、既に人の移動のコントロールは、自国の国境で行っています。また、EUは移民難民政策をいろいろとやっていますが、こちらに関しても英国はオプトアウトということで、移民や難民の地位と権利に関するEUの法律に関しては適用除外が認められています。

ですが、国民投票の時には、英国のそのような地位が正確に理解されないまま、例えば難民危機を例に出して「EUのせいだ英国は困っている」「大きな脅威になる」ということが喧伝されました。これは完全にフェイクニュースですが、一時的なものではな



土谷研究委員

くかなり長い時間をかけてメディアによってつくられた反移民感情があると思われれます。

EU市民以外の第三国国民に関するEUの政策について、英国は適用対象外ですが、EU市民、つまり他の加盟国の国民に関する政策については、英国も当然入っております。EU市民とその家族の自由移動の権利を英国は認めてきました。

このEU市民と家族が自由に移動するとはどのようなことかと言いますと、パスポートなしで身分証明書があれば他の国に入っていくことができます。求職活動もできます。いわゆる生活保護の対象とならなければ、自由に居住もできません。生活保護の対象とならないというのは当然

生活のためのリソースがあるということですが、これは職がない人の話です。職があれば、それでよいということになります。条件はもう一つあり、医療保険に入っていないければなりません。これは、EUの中で相互に医療保険の加入を認め合うという体制が整えられています。これ以外に、Public policy・Public security・Public healthに関し、その人が入国することによってその国の大きな脅威となってしまう場合には、加盟国はその人の国外退去を求めることができます。ただ、EUの裁判所の判例でかなり厳格に解釈されておりまして、英国はこの点では非常に不満を募らせています。過去に殺人を犯した人物などを国外退去にできないではないかということで、タブロイド紙を中心に問題になってきた部分です。

このEU市民は、5年間の居住で永住権を取ることができ、永住権取得後は生活保護の対象にもなるなど、一般の国民と同じような地位と権利が認められることになります。先ほども申し上げましたとおり、前科がある人の国外退去ができないなどいろいろと揉めていた部分がありますが、同様に問題になってきたのが社会保障です。無抛出のソーシャルセキュリティの対象に、どこまでEU市民がなるのかということについて、かな

り欧州委員会とやりあってきました。最終的には、英国の立場はかなり裁判で認められました。実は離脱が決まった後にこの問題があると気づかれたのは、医療保険でした。ご存じの方も多いと思いますが、英国は医療を保険ではなくNHS（国民保健サービス）という税金で行っており、居住をしていればこのNHSの対象となります。そのため、実は、このEU市民としての自由移動の権利を厳密には行使していない人がたくさんいるのではないかということが問題となりました。この人たちに限らず、EU離脱後にEU市民の地位と権利をどのように保障するのかということが、離脱が決まった直後から非常に大きな問題となりました。このEU市民には、EEA市民やスイス市民も含まれます。

当初から決まっていたことは、まずは、今いるEU市民は保護しましょうというものです。これは、英国の中にいる他の加盟国のEU市民と、他の加盟国にいる英国市民について、お互いがきちんと権利を保障しましょうというものです。この「人の自由移動」、つまりEU市民である移民の問題が一つの大きな争点となって離脱が決定されたので、離脱したらEU市民の自由移動はすぐに終了することが規定路線でした。

なので、離脱後に新しい移民制度をつくることも決まっていたわけです。先ほど中西先生が詳しくお話しになっていましたが、アイルランド市民は特別な立場があるので、彼らに対してはこの自由移動は継続することがはじめから言われていました。

どのくらい英国に外国人人口がいるのかと申しますと、最近のデータでは全体の9%と言われていました。そのうちの半分強がEU市民、半分弱が第三国国民となっています。英国へ純粹に入ってくる移民の数がどうなっているのかをみますと、EU離脱が決まってEU市民の地位がどうなるかわからないため、EU市民の入国はかなり減少しており、逆に第三国からの移民が増えているのが現状です。

英国『移民白書』の内容

EU離脱後の英国の移民政策がどうなるか、ずっと注目されてきました。今申し上げましたように、今いる既存のEU市民の地位と権利は保障すると言われていましたが、他方、英国保守党が結んでいた純移民を10万人に減らすという公約はどうなるのか。これは非常に縛りが強い公約なので、これを守りながら新しい移民政策をどうやってつく

るのかということが問題になっていました。そのため、どのような移民政策が出るのか注目されていたわけですが、昨年末にようやく『移民白書』が提出されました。これによってようやく大きな方向性がわかってきました。

一つは、純移民数を10万人以下に抑えるという公約は、守る気がなさそうだということです。これは、後々大きな揉め事になるのではないかと指摘されています。二つ目は、技能移民です。EU市民が自由に移動できていたので、この人たちを止めてしまうと必要な労働者が足りなくなってしまう。これをどうするかということで、ある程度学歴や技能のある人に対してはより大幅に受け入れるようにすることが決められました。もう一つは、短期の低技能移民制度です。後で述べますが、中東欧諸国から自由移動で勝手に来るので、わざわざこの制度をつくる必要もなかったのですが、これを新たに設立する必要があるということが決められました。

居住者の地位

まず、今いるEU市民をどうするかということで、Settled Statusというものがつく

られました。これは、在英5年以上のEU市民の Brexit後の新たな地位ということになります。先ほどのとおり、EU市民は5年居住で永住許可がもらえるので、それを国内法化しようとしています。根拠法は今審議されておりますが、『移民白書』発表の翌日（2018年12月20日）に出された新しい法案です。

懸案だった医療保険に入っていないでNHSに乗っている人はどうするのかという問題ですが、英国政府が居住の権利を認めると決めました。新しいSettled Statusの条件は合法的な居住期間だけにして、医療保険に入っているかは問わない方針となっています。これは、法的には離脱協定とは全く関係なく、No-dealでも同じです。いずれも、英国法の根拠に基づいています。

居住期間5年以上であればSettled Statusですが、5年未満ではPre-settled Statusというのが認められ、5年たったらSettled Statusの申請ができるようになります。英国政府は今年の3月29日まで自由に心配せずに入ってきてくださいと言っています。

また、国境管理に関しては、英国はもともとやっていますが、アイルランドとの間ではやっていませんので、特に英国としては越境労働者について北アイルランド問題が出

てきます。これには証明書を発行することになります。もちろん、アイルランド人は関係ないのですが、EU市民に関しては越境労働者の証明書を発行してちゃんと地位を認めるとしています。ただ、そもそも多くの越境労働者は Settled Status をもらえる、と英国政府は言っていますが、現時点では詳細はよくわかりません。

このようにして、今いるEU市民の地位は保証するというところでうまくいくかと思われましたが、No-dealになると結構大変です。なぜならば、離脱協定があると移行期間があり、その間は現状と変わらないようにしようとしていたため、移行期間を見込んだ制度設計をできてしまっています。結局、先ほどみましたように、新しい『移民白書』も昨年末ですから、全く間に合わないわけです。そもそも、Settled Status はネットで登録する形となりますが、完全運用の開始は離脱後です。そのため、どうするかということが大きな問題となりました。

離脱協定が発効したら、移行期間終了後半年以内に申請することになっていたので、かなり時間がありました。EU市民の自由移動に関しても、Settled Status と Pre Settled Status の適用対象となるのは移行期間の終了までとなるわけです。そのため、

終了した後、半年間あればちゃんと登録できるだろうとみておりました。ですが、離脱協定がないと、移行期間がなくなってしまうわけです。そうすると、3月29日に離脱して自由移動がなくなると言われるわけですが、そもそも離脱前にいるEU市民の Settled Status を登録するサイトが完全オープンしていない状態になるわけです。ではどうするのか、ということですが、独自の移行期間を設定することが決まりました。いつまでかといいますと、2020年末までに申請してくださいというものです。^(注2)ですが、自由移動は終了です。ではどうするかといいますと、2019年3月29日までに入ってきたEU市民とその家族については、2020年末までに申請を終わらせてくださいということです。しかし、移動は自由にできるということにしております。ですので、離脱前のEU市民と、英国政府が独自につくった移行期間中に入ってきたEU市民の区別ができないわけです。これをどうするのかとずっと言われてきておりましたが、結局区別ができないので区別をしなくてもよいと各企業に言うことになりました。つまり、2020年末までは、EU市民は自由移動があるものとして雇っているということですが、離脱前から英国にいたEU市民だけが Settled Status

(注2) [3月15日追記]英国は離脱期限の延期をEUに申し入れることになった。現時点ではNo-dealの可能性はまだ残っている。短期の延期後にNo-dealとなった場合にはこの英国独自の移行期間の設定に大きな変更はないと思われる。長期の延期後にNo-dealとなった場合には2020年末という期限を変更するのではなく、独自の移行期間自体を設置しない可能性が高いと思われる。

たは Pre Settled Status を取って英国独自の移行期間後、2021年以降も継続して働くことができます。2021年からは、そのちゃんとした地位を持っているEU市民かどうかを企業がチェックしてください、そのための制度をつくりますよ、ということを行っています。当然、言っているだけなので、まだどのようなものになるかはわかりません。

では、現状、居住者の地位の申請はどうなっているのかと言いますと、離脱後に完全運用ということなので、今は試験段階です。第1段階は去年の夏からやっていて、第2段階は昨年末にかけて、そしていま、第3段階として全員が登録できる段階にようやく入りました。はじめ、費用はかかるということだったのでお金がない人は申請できないと問題視されていましたが、今年の1月中旬からは無料となりました。基本的には、スマホのアプリからやってもらう形となりますが、これには大きな問題があり、iPhoneが使えません。これは、昨年半ばからずっと言われていることですが、かなり不便な人が多いかと思われます。それだけでなく、スマホが使えない人もいますので、支援所がつくられることになりました。今は13カ所しかないので、これをたくさん増やして

いくこととなります。登録成功率は90%くらいで、不許可は今のところ出ていません。ただ、申請する側から言いますと、10%失敗するというところでとても不安視されています。このあたりがどうなるかということと、もう一つは2018年のデータ保護法で、移民コントロールのためには情報アクセス権を制限できるという条項があり、これが濫用されてしまうと、自分がいつ入国したのかという情報に自分がアクセスできないという問題が出てくるかもしれないと危惧されております。

No-deal の場合の英国とEU市民

No-deal の時のEU離脱後のEU市民はどうなっているのか、簡単にまとめておきたいと思います。離脱時点でEU市民の自由移動の権利は終了します。3カ月以下の短期滞在に関しては、これまでどおりとなります。入国審査も先ほど申し上げましたとおり、2020年末までは概ねこれまでどおりとなります。ただ、自由移動の権利は実質的には続きますが、根拠法は英国法となりますので、EU法の保障はなくなります。ですので、国外退去などの条件は、英国法を基準とすることになり、現状から考えますとかな

り厳しくなります。2021年からは入国にはパスポートが必要となります。

離脱後も、英国独自の移行期間中はEU市民は自由に入ってこれることになるわけですが、長期滞在はどうなるかといえますと、新しい移民制度がまだわかりません。とりあえず、内務省に申請して、36カ月間の滞在許可が認められることになっています。この3年の滞在許可が切れた後にどうするかは新しい移民制度の対象となりますので、未定となっています。

注意が必要なのは、EU市民の家族である第三国民です。これは、EU法のもとではEU市民の自由移動に付随する権利として保障されてきましたが、これがかなり厳しくなり、EU市民自体は自由に入ることができませんが、家族と一緒にある程度長い期間滞在しようとすると、事前に申請が必要となります。

離脱協定ありなしの違いですが、EU市民の地位と権利の根拠は離脱協定があれば当然離脱協定が根拠となり、国際的な監督がされることとなりますが、それがなければ英国法となります。これは、英国議会が勝手に決められますので、その意味ではより不安定になります。当然、これに付随して、EU法の保障とEU司法裁判所の管轄権という

のは、離脱協定があれば、移行期間後8年間、EU市民の権利に関してはEUが関与することになります。これも離脱協定がなければ英国法だけとなります。監督機関も、共同委員会がつけられると離脱協定に書いてありますが、離脱協定がない場合はこれもなくと思います。パスポートについては、No-dealの場合は2021年から必要となりますが、離脱協定があると2026年以降から必要になるということで、かなり長い間免除されます。

EUに居住する英国市民はどうなるのか

他のEU加盟国に居住する英国市民はどうなるかということですが、お互い、自由移動に関しては政治宣言でこれから考えるということが書いてあります。逆に言うと、これしか書いていないので、まだわかりません。ただ、離脱協定があって政治宣言があると、EUと国際交渉をして何か取り決めをするという方向性ですが、No-dealだと政治宣言もなくなるので、加盟各国による対応となります。^(注3)これは、既にNo-dealの可能性があるかもしれないということで、各国が既に

(注3) [3月15日追記] 離脱協定なしの離脱の場合、英国市民がEU加盟国に行く際にパスポートが必要になるが、その有効期限によって入国を拒否される場合があると指摘されている。『イブニングスタンダード』紙の以下の記事を参照。

'UK passport website crashes amid mad renewal rush after Brits warned they risk being barred from EU countries in no-deal Brexit scenario'
<https://www.standard.co.uk/news/uk/passport-office-website-crashes-amid-mad-renewal-rush-as-brits-warned-they-face-being-barred-from-eu-a4085891.html>

自国にいる英国市民の地位と権利を保障する法律の制定に動いています。ただし、加盟各国によって条件は異なってくるだろうことが考えられます。

もう一つ、越境労働者に関しても証明書を発行することになります。EU市民であれば自由に移動できるので国境を越えて働きに行くことが可能ですが、第三国国民になると英国人には当然その権利がなくなりますので、それを認める証明書を発行することになります。ですので、一言で言うところの各国の国内法によって保障されることになります。

その他、第三国国民を対象とするEU法の対象にも、英国国民は含まれることになります。

今後の英国移民政策

最後に、今後の英国の移民政策ということで、どのような方向性が『移民白書』で示されたのかをまとめて終わりたいと思います。

基本的には、スキルで分けてどれだけ受け入れるかを決めるということで、既存制度が既にそのようになっています。既存制度は、EU市民に関しては自由移動で、その他の第三国国民に関してはスキルベースで分けて、受け入れたり受け入れなかったり

します。EU市民を区別せず全ての移民をスキルベースで扱う新移民制度は、恐らく、2021年から開始されることとなります。

現状どうなっているかと言いますと、第1階層から第5階層まで分かれており、ポイント制が用いられています。これは、ブレア政権の時に高度技能移民に導入されましたが、2008年から全面化し、全ての移民に関してポイント制で受け入れるかを決めることになりました。これは頻繁な改定があります。英国の移民法は1100ページくらいあるのですが、全容を把握することはかなり難しくなっています。

第1階層は、高度技能移民に関するものです。一般カテゴリーは、2010年に廃止されました。これは、移民削減を目指す保守党政権への交代によるものです。第2階層は、専門技術者、いわゆるスキルドというものです。この中の一般カテゴリーには数量制限があります。現在は、2万700人が上限となっています。さらに、第2階層の一般ということで、国外から労働力を入れる場合、英国民優先ということで、4週間事前に英国内で募集してはなりません。第3階層が単純労働者です。これは、作られた時点で既に停止しており、一度も実行されていません。なぜかと申しますと、EU

拡大に伴い、中東欧のEU加盟諸国から入ってくるのでいらないということです。第4階層が学生で、第5階層はその他の短期、若者交流などです。

どのような割合になっているかと言いますと、第2階層が一番高く、次が第5階層です（76ページ図表8）。

第1階層は最高で4万人に迫っていた時もありましたが、一般カテゴリーが廃止されたことに伴って大きく減少しています。労働移民としては第2階層が一番多く、ここ5年ほどは10万人前後となっています。階層を区別せずに全体として英国にどのEU加盟国の方がいるかと言いますと、ポーランドが圧倒的に多く次がルーマニアというように、中東欧諸国の移民が一気に入ってきたことがわかります。また、どの仕事に就いているのかというと、全体的な仕事の量や割合はいろいろ見方があるとは思いますが、分野によつては1割以上がEU市民で占められているようなものもあります。人手不足が言われるのは医療や介護、建築や農業などです。都市部や地域的な偏りもあり、例えばロンドンの病院では3〜4割、外国人ナースが働いているようなところもあります。

第2階層の移民内訳ですが、ICT企業の海外転勤が一番多く、3万から3万6千人

図表 8 ポイント制における移民の分類

階層	対象	カテゴリー
第1階層	高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者 (科学者、企業家など)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 例外的才能 ・ 起業者 ・ 投資家 ・ 一般 ・ 学卒起業者
第2階層	専門技術者 国内で不足している技能を持つ者 (看護師、教員、エンジニアなど)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般 ・ 企業内異動 ・ 通勤選手 ・ 宗教家
第3階層	単純労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者 (建設労働者など)	(停止中)
第4階層	学生	学生
第5階層	他の短期労働者、若者交流プログラム等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 短期労働者 ・ クリエイティブ・スポーツ、非営利、宗教活動、政府の交換制度、国際協定、若者交流プログラム

「一般」は数量制限有 (現在2万700)
 英国民優先 (4週間)

中東欧諸国のEU市民の労働力が代替。
 実施されことなく廃止

「一般」は2010年に廃止

(出所) JILPT (2013) 『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—』資料シリーズNo.114, p.140 を一部修正

程度となっています。次が、海外転勤に伴う家族です。2018年は2万7000人を超えています。こうした本人以外の家族の労働力が、英国内の単純労働力のかかなりの部分を占めているということも指摘されています。その次に来るのが、2万7000という上限設定をしている一般カテゴリーとなります。保守党政権は移民を少なくするとずっと言っていますが、上限設定をしているのは、この中では一般カテゴリーだけです。海外転勤に関して多いと指摘されているのはIT企業が連れてくるインド人ですが、産業界の圧力や、インド政府の圧力が強いので、上限なしとなっています。第2階層、現在は第3国民だけなのに10万人に迫っていますから、ここから10万人以下に抑えるというのは、かなり難しいことがわかります。

なぜ外国人を雇うのかと言いますと、人不足と質が高いという理由が挙げられます。EUの中の中東欧諸国の人たちは、当然、国内の経済状況もあって就きたい職業に就けないから移動してきますので、英国内では自分の学歴や技能より一段階下の職業に就くことが多いです。そうしますと、自国の高卒を雇うか、海外の大卒を雇うかという話になります。

以上を踏まえて、今後どのようなになるのか。「移民白書」では以下のようなようになっていきます。まずは第1階層、高度技能移民に関しては、枠を拡大することになっていきます。大きく変わるのは、第2階層の技能移民です。まず、一般カテゴリーの数量制限は2万7000人となっていますが、この数量制限をなしにすることを宣言しています。もう一つ重要なのは、英国労働者優先なしということで、一気に海外で募集をかけて雇えることとなります。また、技能のレベルを下げるということで、RQFという学歴の基準ですが、これをRQF6（大卒レベル）からRQF3（高卒レベル）まで下げることになっています。スキルで対象とするため、全世界の国を対象にすると断っています。最低年収の要件が3万ポンドとなっていますが、もっと下げるべきだと言われています。必要だと言われているような介護や看護、若手の医師などは年収2万ポンド弱が多いと言われており、1年間検討期間を置いて決定することになっています。

低技能移民（第3階層）に関しては、現在制度はないのですが、低リスク国から受け入れるということで、国を絞って受け入れるということが言われています。この低リスク国というのは、EU加盟国プラスαということになります。低技能移民向けのこのビ

ザですが、実は技能レベルの制限はありません。企業側に負担となるスポンサーシップ制度は対象外です。しかし、数量制限は恐らくあるだろうとみられており、問題なのは1年間という短期のビザです。これには1年間働いたら1年間お休みをするというクーリングオフ期間が設けられています。そうすると、これで人手不足が埋まるだろうかということがかかり懸念されています。また、行く側としても、1年間働いて1年間休まなくてはならないことになると、それだけでは食べていくことができないため、非常に不安定な状態に置かれることになります。さらに、このビザだと雇用主を変えることは可能ですが、家族と一緒に住むことはできません。永住権取得の見込みもありません。ビザ費用を年々上げることによって企業が国内の労働力を雇うようにシフトさせようとしていますが、かなり無理があると指摘できると思います。

最後に季節労働者ですが、今パイロットプロジェクトをやっています。現行の第5階層に当たります。農業では収穫時期など特定の時期だけ欲しいということがあるので、それに応じた制度をつくろうと検討しているところです。

同様に第5階層の若者交流プログラムですが、多くは低技能労働に就くと言われている

るカテゴリーです。これはEUと制度を取り結ぶことを目指すと言っています。以上の新移民制度の詳細は、Immigration Rulesで決めることになっていますが、それに対して議会はどこまで関与できるのかなど、今議論されている状況です。

パネルディスカッション

【パネリスト】(順不同) 21世紀政策研究所研究委員

ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

21世紀政策研究所研究委員

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

21世紀政策研究所研究委員

慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊 頼純

21世紀政策研究所研究委員

高崎経済大学経済学部准教授

土谷 岳史

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹

早稲田大学大学院法務研究科教授

須網 隆夫

離脱期限の延長の可能性

須網 まず、伊藤先生にご質問します。合意ある離脱のためには、期限延長が必要であるとお見立てでしたが、延長の期間はどのくらいだと考えていらっしゃるのでしょうか。また、延長となるとEU側の同意が必要だと思いますが、EU側がそれに応じるインセンティブはNo-deal Brexitのリスクを避けるということにあるのでしょうか。それとも、他に何かあるのでしょうか。

伊藤 EU側が応じるインセンティブは、英国側が何のための離脱期限延長なのかを明確にする限りにおいては、やはり混乱を回避することが優先されるので、基本的に延長には応じるだろうと考えております。延長は、メイ首相の協定案に近いものを立法化するための作業として行うという前提なので、延長期限はよく言われておりますように、今年5月の欧州議会選挙が行われた結果として議員の構成が変わる7月以前までの3カ月程度の延長が大前提だろうと考えております。

須網 この伊藤先生のお見立てについて、中西先生、渡邊先生、土谷先生はどのような考えられていらっしゃいますか。ご報告は、No-deal Brexitだったらどうなるのかに



ついで焦点を絞っておりましたので、一言ずつお考えをお聞かせいただければと思います。

中西 私も伊藤先生と同じで、EU側は合意ありの離脱を求めていますし、英国側も合意ありの離脱を求めていますので、期間の延長についても双方で合意できるかと思います。EU条約第50条によりますと、欧州首脳理事会の全会一致で期間を延長できることになっておりますので、それは可能だと思います。

須網 渡邊先生、お願いします。

渡邊 これまで離脱すると、英国が大きな重荷を背負うことになるという論調が一般的でした。もちろん、一義的には英国は重荷を背負うことになりませんが、ここに来てEUにもそれなりの損害が

あるということが意識されてきていると思います。例えば、オランダの野菜やチーズの輸出は英国に向かっており、関税がかかる可能性があるということがオランダ国内で問題になってきているようです。そのような意味では、なんとか合意なしの離脱を避けたという機運はEUの中にもあるとみております。

須網 土谷先生、いかがですか。

土谷 今議論されている移民法は、結局政府に権限を与えるものなので、いつEU市民の自由移動の権利を提出するのは政府が自由に決められます。そのため、延長をすることは大丈夫だと思われます。ただ、国民投票の際の移民に関する議論をみて、そこまです合理的な判断が最後までできるのだろうか、若干不安はあります。

須網 恐らく、伊藤先生のおっしゃったことが合理的な見立てとして一番確率が高いだろうとは思いますが、先ほど土谷先生がおっしゃったようにまさに非合理的な判断が出てくるとそこにリスクがあるということが、現在の研究会の主要メンバーの見立てとなっています。

No-deal Brexit になっても混乱は起きないのか

須網 今日(の)報告(の)中で明らか(な)になった(こと)は、離脱(に)向(け)た(法)的(な)準備(を)EU側(も)英国(側)も非常(に)大き(な)なボリューム(で)進(め)て(い)る(と)いう(こと)です。EUから(の)離脱(とい)います(と)、日本(では)国際組織(から)の離脱(とい)うイメージ(が)強(い)か(と)思(い)ますが、むしろ国家(の)一部(が)独立(する)状況(と)対比(した)ほう(が)わかりやす(い)と思(い)ます。つまり、EUはそれ(ぞ)れ(の)加盟国(が)EU法(の)中で、網(の)目(の)中(に)がんじがら(め)に捕(ら)えら(れ)て(お)り(ま)す(の)で、それ(を)ほ(ぐ)す(な)り切(る)な(り)とい(う)作業(が)必要(だ)とい(う)の(が)、今日(の)報告(の)中(から)浮か(び)上(が)つ(て)き(た)と思(い)ま(す)。

中西先生(の)報告(の)中(で)、例(え)ば道路輸送(に)つ(い)ては、欧州委員会(は)、英国(で)ライセンス(を)受(け)た輸送業者(に)、9カ月間(の)EU域内(で)の輸送(を)許可(する)規則案(を)準備(して)い(る)こと(を)触(れ)ら(れ)て(お)り(ま)す。もちろん、今(の)段階(では)単一市場(な)ので、EU域内(の)どこ(か)でライセンス(を)受(け)た業者(は)域内(の)どこ(でも)輸送(する)こと(が)でき(ま)す。離脱(して)し(ま)う(と)そのメリット(は)なくな(っ)て(し)ま(い)ま(す)が、EU側(から)一(方)的(に)9カ月認(め)る内(容)とな(っ)て(い)ま(す)。

他方、英国側は離脱法によってEU法を当面維持するという内容と定めています。そうすると、Dealができなくても、本来Dealがあつて両方に与えているメリットをそれぞれが一方的に自分の法で相手方に与えるという状況を作り出せば、実はNo-deal Brexitが起きてもそれほど今と変わらないという状況が少なくとも当面はあるのではないのでしょうか。もちろん、これは一定の期間が過ぎていくと、中西先生がおっしゃつたように双方が離れていきますので非常に短期的な話ではありますが、そうしたことができればNo-deal Brexitであつたとしても大混乱は起きないのではないかと受け取つたわけです。他方、エネルギー市場のようにそうしたことができず、離脱によって完全に不利益を被る部分も出てくると重みます。

まさに、企業の立場からすると、自分の企業に適用されている法律について、それが今どのような状況になっているのか。一方的に双方が利益を与えることであまり影響がない分野なのか、むしろ環境が激変する分野なのか。自分の業界に対して適用されている法律をかなり分析し、そこをみないと本当のリスクは明らかにならないのではないかと思います。中西先生のご報告についてはこのような理解でよろしいでしょうか。

中西 はい、そのとおりだと思います。EU側でも緊急対応措置を取っていますし、英国側でも *no-deal* の場合の対応措置を取っています。そしてEUは、EUとその構成国がありますので、EUレベルで規律されるところと構成国法によって規律されているところがあります。そのため、混乱が起きないように、欧州委員会としては構成国法においても対応するようにと要請していますので、一時的な期間については混乱が生じないような対応をEU、EU構成国、そして英国のほうでなされていると考えます。

そして、個別の業界については、皆さんもご存じだとは思いますが、EUのHPにステークホルダーへの通知というものが細かく公表されておりますし、英国の方も先ほど渡邊先生がおっしゃられたようにガイダンスが公表されておりますので、自分の業界に関連するところをよく読んで準備することだと思えます。

渡邊 今の点について、よろしいですか。 *no-deal* であったとしても実質的には大きなデメリットはない形で、自国の法に則ってお互いに与え合うということであればいいのではないかということですが、他方で、いろんな分野の中でも関税の分野は最も制度化が進んでおりますし、EUの中でも最も確立された分野です。そうなつてまいります

と、関税あるいは関税をめぐる問題については、やや厳格な適用がなされる可能性もあり、そこはあまり楽観的になれないような気がしております。

関税はどうなるのか

須網 関税の点についてお聞きしたかったのですが、譲許税率は既にWTOへ通知しているとのことでしたが、実効税率は2019年3月29日以前のどこかの段階で英国は公表するのでしょうか。

渡邊 譲許表については、一応WTOに英国が数カ月前に出しておりますが、これは英国が一方的に出しているだけであり、それがまだ確定されたとは言えません。これは、関心を持っている国々、例えばある産品について、principal supplierということでは一番量の多い国、あるいはsubstantial supplierということでも実質的に関心を持っている国など、3〜4カ国と交渉して初めてWTOの譲許税率は最終的に決まりますので、それすら確定されておりません。英国が一方的にWTOに提出したというだけです。ましてや、実効税率については、まだ不明であると言わざるを得ません。

須網 そうすると、どうなるのでしょうか。3月29日にもし「No-deal Brexit」となりますと、23時以降は関税を取るようになると思いますが、英国はどのような関税を取ることになるのでしょうか。

渡邊 それについては、恐らく英国は暫定的に実効税率をMFNベースで適用することにならざるを得ないでしょう。その実効税率は、理論的には譲許税率より低いということとを念頭に置きつつ、それをMFNベースでEUに対しても第三国に対しても徴収していくことが英国の立場だろうと思います。

須網 そのような情報が3月29日よりある程度前になると、企業としては困りますよね。
渡邊 そのため、先ほど申し上げたSimplified Procedureというものが出されており、それによれば向こう1年間はそのような形を取り、その間に経済オペレーターとしての登録をしてidentificationの番号を取り付けるよう要請しています。

須網 先ほど渡邊先生がおっしゃった「英国経済オペレーター登録認識票」の話ですが、これは具体的な番号の割り当ては既に進んでいるのでしょうか。
渡邊 割り当てというよりは、申請をしないというものです。

須網 申請すると、番号がもらえるということですね。先日、ベルギーの先生と会った時に、「英国政府からベルギー企業に対して登録するよう指示があり、かなりのベルギー企業は既に登録して番号を取得しているのではないか」ということをおっしゃっていました。やはり加盟国によっては、そのような状況が進んでいるかもしれないという理解でよろしいでしょうか。

渡邊 そうですね。TSP (Transitional Simplified Procedures) という手続きに登録すると、例えば輸入税の支払いを遅らせることができるようになっていきます。

No-deal Brexit になった場合の人の移動

須網 土谷先生、先ほどの報告の総括になるかもしれませんが、3月29日にNo-deal Brexit が起きた場合、どこが変わるのでしょうか。それとも、特に変わらないのでしょうか。

土谷 EU市民の人の自由移動に関しては、実質的には変化なしということになります。通関手続きが出てくるのでそのあたりを実務でどうするかという問題があります。

(注4) [3月15日追記] フランスのバリ北駅ではNo-deal 時の対応が整っていないとして態勢強化を求めて職員がストをしたということである。『東京新聞』2019年3月14日朝刊9面。

昨年11月時点では、渋滞は避けられないという議論が英国議会でなされておりま
した。どうするのかといった時に、英国の大臣の方は、プラグマティックなアプ
ローチでやっていくと言っていますが、相手方がいることです。そのため、リー
ガリストイックにやると大渋滞になるとみられるので、プラグマティックにやる
ことを働きかけているのだと言っていました。^(注4)

須網 大渋滞になるというのは、パスポートコントロールのところですか。

土谷 そうですね。モノの持ち込みなども検査しなければなりません。現状では、
EU市民ならばOKということです。すんなり移動できていたのですが、モノを持ち
込んだりすると関税などの問題が出てきます。^(注5)

須網 私は学生に対して、3月29日前後にヨーロッパ地域へ旅行すると大変なこ
とになるから少し外したほうがよいのではないかと言ったのですが、それは正し
いアドバイスだったのででしょうか。

土谷 人のチェックに関して、英国はEUのデータベースをかなり使っています
が、恐らくNo-dealになるとそれにアクセスできなくなります。そのため、偶

(注5) [3月15日追記] 3月13日に英国政府は、No-deal の場合には北アイルランドの国境
については現状通り国境管理をしないと発表した。これは一時的な処置であり、このよ
うな事態になった場合には欧州委員会およびアイルランド政府と長期的な対応につ
いて協議に入るとしている。詳しくは以下を参照。

'EU Exit: Avoiding a hard border in Northern Ireland in a no deal scenario'
<https://www.gov.uk/guidance/eu-exit-avoiding-a-hard-border-in-northern-ireland-in-a-no-deal-scenario>

発的なリスクという意味では高まるかもしれませんが。

須網 企業の出張に関しても、それを考慮したほうがよいという話になりますか。

土谷 そうかもしれません。

質疑応答

No-deal Brexit の場合の清算金

須網 会場から何かご質問はありますか。

質問1 清算金についてお尋ねします。400億ポンドなどかなりの額を合意ありの離脱の場合には英国がEUに支払うことになると思うのですが、No-deal の場合は何も払わなくてよいという認識でよろしいのでしょうか。そうだとすると、強硬離脱派の人たちは「そんなの払いたくないからNo-dealでよいではないか」と声高に主張して、今日先生方がお話しくださったように、「それぞれ独自の路線で一方的に問題が生じないように緩和措置を講じるのであれば、あまり影響が出ないのではないか」「お金を払っているいろいろなバックストップが発動されてコントロールを受けるよりは単純な離脱がよいのではないか」という世論にならないかと懸念しております。このあたりはどのようなお考えでしょうか。

須網 清算金のお話は伊藤先生でしょうか。

伊藤 強硬離脱派の政治家の中には、ボリス・ジョンソンなどそのようなことをおっしゃる方もいらつしやいます。条件に応じて分割払いにするなどの主張もありますが、本来的にはありえないといえますか、例えばEU官僚に対する年金や債権債務を相殺する結果として出てくるものであり、国として本来払うべきお金がそこに計上されているわけです。

もちろん、移行期間にEU予算への拠出を約束していた部分はNo-dealの場合は、移行期間がないから支払わないという議論はあるかもしれませんが、本来EU加盟期間中に生じた負債のようなものについても一切払わないというのは、どのような形で離脱するにせよ、EUと外交関係を絶つてしまうわけではないので、本来は穏当にやるべき話だと思います。強硬派の人たちも、No-dealというものをEUに対する交渉材料として使いたいという思いがあるので、できる限り手放さないとスタンスを取っています。しばしば、それが一般市民の人たちにも響いている部分もありますが、強硬離脱派の議員たちも本来的にはNo-dealを望ましくないと感じていると思っております。

監督機関の連携や法整備の対応などによって金融システムの大きな混乱は生じないと考えてはおりますが、先ほどのお話にもありましたとおり、EUの法規制やEU機関、あるいはさまざまなプロジェクトが幅広いところできめ細かく関係している部分が多いので、やはり相当な影響が広い範囲に及んでしまうことも、政治家は熟知していると思います。あくまでも交渉材料として言っており、お金なんか払わなくてもよいと本気で思っている人は議会の中では少数だと思います。

須網 ありがとうございます。後者の点ですが、先ほど私は、両方が一方的に利益を与えればそんなに問題ないのではないかと申し上げました。たしかにそうですが、問題が生じる全分野の一体何%の部分でそのようなことができているのか。これは一方的にやっている話なので、仮に両方が同じような意図を持って与え合うために立法をつくったとしても、その内容が本当に整合しているかどうかは別問題です。ですから、一つの方法として、あまり影響のない分野もその結果生じるかもしれませんが、全体的に本来に混乱がなくてすむかどうかという別問題だと思います。恐らく、業界ごとやビジネス次第で随分状況は違うのではないかと思います。

英国国民の感情について

質問2 最初、キャメロン元首相が国民投票を提案した時に、当然英国国民は残留が多数を占めるだろうと思いつながら始めたのではないかと個人的には思います。逆に離脱になった背景には英国国民のプライドがあり、EU官僚の非常に整備された行政手続きなどがいちいち英国国民のプライドを傷つけるということと、キャメロン元首相の意思とは反対に離脱多数となったのではないかと感じます。本日のお話を聞いていると、手続きとして相当難しく相当なコストであると感じました。先ほど須網先生がおっしゃった国家の一部を分解するようなものだという事だと思っておりますが、これを知ると大変だなと思えます。

英国国民は、今の皆さんのおっしゃったようなことをしないと離脱ができない、コストが増えるということを知っているのでしょうか。こういうことを知ったらやめようと言うのか、それでも離脱するのだと言うのでしょうか。そのあたりについて、英国国民の感情はどのようなものか測りかねております。逆に言うと、政治家もいま一つ旗幟鮮明ではないとも感じます。それも含めて、英国国民の感情についてお聞かせ願います。

須網　伊藤先生と渡邊先生から、簡単にコメントいただけますか。

伊藤　離脱のコストに関しては、キャメロン元首相が国民投票を行う前からかなりのデータを提供して残留を呼びかけておりましたが、本質的にEUや現状に不満を抱えている人たちはそれを「嘘である」「極端なことを言っている」と捉えました。しかも、その後、2016年に離脱を選んだから、恐らく一般の人たちは離脱を選んだことによるマイナスの影響をそれほど感じてはいなかったと思われれます。英国は多少インフレという問題が起きたのですが、世界経済全体が2016、2017年と比較的調子がよかつたこともあり、離脱を選んだだけでもたいして影響がなかったと捉えられたようです。しかし、実際にデータをみると、世界経済全体のよさに比べると、英国はその利益を十分に享受してこなかったことも事実です。ただ、そのあたりの現実を元残留派の議員たちは主張しますが、その言葉はもともと残留支持だった人たちや離脱に懐疑的な人々には届くものの、離脱を支持してきた人々には届いていません。離脱を支持してきた政治家たちは、相変わらずグローバル・ブリテンや離脱をしてこそ豊かになるという論調を変えていませんので、従来の立場を変える人々はあまり出ていません。中間

的な立場の人たちの間では少し動いています。もともとの立場が鮮明だった人たちはその思いを変えていないと理解しています。

渡邊 土谷先生は英国が変わった国であると発言されていました。たしかに英国はユニークな国である部分があると思います。やはり、英国民のプライド、言い換えれば主権に対する思いが、予想に反して2016年の国民投票で離脱が3%ほど上回ることになったと思います。ただ、その中には、恐らく英国がEUの中にそれほど深く組み込まれているという認識が十分なかったのだと思います。また、英国がEUに組み込まれていることに由来するメリットが十分理解されなかったのだと思います。そのため、日本の企業がオペレーションを移す、あるいは新規の投資を見送るといった報道が流れると、足元の英国民は非常に驚いてしまうわけです。我々からすると、その反応は当然だと感じますが、残念ながら手続きとして相当困難であることを認識していませんでした。また、英国が享受してきたメリットというものが、EUに由来していることについての認識がなかったのだと思います。

物品の移動について

質問3 関税自体も非常に大きいと思いますが、物品の移動の迅速性を阻害されるのではないかというのは、企業側で非常に心配されていると思います。英国やEUでそこに置いて緩和するようなことが、プラグマティックにされようとしていることはあるのでしょうか。

須網 恐らく輸送の問題と関税の賦課の問題と両方あると思いますが、渡邊先生、いかがですか。

渡邊 先ほど申し上げた関税の簡素化された手続きが鍵だと思います。向こう1年間については事前に登録をする形で、それに参加すればいろんな減免を受けられる、時間的な制約も低くなると言われています。ただし、通関に要する時間については、やはり物品によって異なる場合もありますので、今よりは通関にかかる時間は相当要すると覚悟しておいたほうがよいと思います。

須網 中西先生、輸送について何かコメントをいただけますか。

中西 先ほど、欧州委員会から提案されている規則の他に、「構成国はEUの関税コー

ドに規定されている簡素化措置に対する許可を発行するという既存の可能性を利用すべき」ということが欧州委員会から言われておりますし、軍事にも民事にも使えるものの輸出については個々のライセンスが必要になってしましますが、これに一般許可が有効となる国のリストに英国を追加すべきだという規則案も出されています。そして、人材としては、やはり関税コントロールや衛生のチェックなどもありますので、人数を増やすことが考えられています。

北アイルランド問題

質問4 北アイルランドの問題で中西先生に質問します。私は1980年代前半にロンドンにおりまして、有名なIRA（アイルランド共和軍）のハロツズ爆破事件などに強い衝撃を受けました。その後、和平合意ができたのは、一つはEUの統合が深化したことが大きく影響していると思います。

今、まさにBrexitの状況となり、先ほどの先生のお話では、基本的に国境を築かない前提で進められているのならば、あまり影響はないかもしれません。ただ、実際には

IRAとの和平合意の内容を把握しておりませんので、その点において新たな問題に発展する可能性はないのか、お聞きしたいと思います。

中西 ベルファスト合意が非常に重要だということは、2月にメイ首相が改めて確認しておりますし、EU側も北アイルランド問題を非常に注視しており、その平和が維持されるように欧州委員会が提案を行っております。なんとかこの和平合意が維持されるように、英国、EU、アイルランドが尽力していることが感じ取れます。

2019年の欧州情勢

須網 最後に、4先生方に一言ずつ今年のEU、欧州についてお話しただけだと思います。

伊藤 今年、景気のサイクルが悪くなっていることが気になります。政治のリスクと経済のサイクルは別だと言われていたものが、共振しそうな状況を呈していることが一番気がかりで、その意味ではこの問題が早期に透明化されることが望ましいと考えています。

中西 私が注目しているのは、フランスとドイツの関係です。フランスとドイツは、今年の1月22日に、ドイツのアーヘンというところでアーヘン条約を締結しました。この条約をみますと、独仏の関係を強化することもあります。1章がヨーロッパ事項となっており、第1にEUを二つの国で支えていこうということが、前文と本文から感じ取れます。この独仏関係に注目しています。

渡邊 私が注目しているのは、やはり欧州議会選挙です。これが5月に行われて7月に招集されます。また、今年の後半にはリーダーシップの変更があります。例えば10月末にはユンケル欧州委員会委員長、ドラギECB総裁が退任の予定ですし、11月にはトウスク欧州議会議長が退任予定です。こうしたリーダーシップの変更、交代がどのようなインパクトがあるのか注目点だと思えます。もう一つは、オルテガ・イ・ガセットというスペインの思想家が書いた『大衆の反逆』をもう一度読み返したいと考えております。

土谷 欧州議会選挙もありますし、各種の選挙がありますので、EUに懐疑的な勢力がどこまで伸びるのかということと、法の支配などの美しい建前を共有していて中身はぐちゃぐちゃということはいつものことだと思えますが、建前すら共有できなくなつた時

に非常に問題が大きいのではないかと考えており、そのあたりが気になっております。
須網 ありがとうございます。今年もますますEUやヨーロッパから目が離せなくなるというところで今日のセミナーを終わりにさせていただきます。

中西 優美子 (なかにし・ゆみこ)

21世紀政策研究所研究委員

一橋大学大学院法学研究科教授

1991年 大阪外国語大学（現大阪大学）卒業。1993年 一橋大学大学院法学修士。同大学院博士課程進学後、1993年～1998年 ドイツ・ミュンスター大学留学（1995年修士、1998年法学博士）。2000年 専修大学法学部の講師、准教授、教授を経て、2012年より現職。

日本EU学会理事。環境法政策学会役員。一橋EU法研究会代表。雑誌『EU法研究』（信山社）責任編集者。日本エネルギー法研究所研究委員。経産省産業構造審議会臨時委員。

主な著書に『EU法』（新世社、単著2012年）、『EU権限の法構造』（信山社、単著2013年）、『EU権限の判例研究』（信山社、単著2015年）、Contemporary Issues in Environmental Law（Springer、編著2016年）、『EU環境法の最前線 - 日本への示唆』（法律文化社、編著2016年）、Contemporary Issues in Human Rights Law（Springer、編著2018年）、『英国のEU離脱とEUの未来』（日本評論社、共著2018年）、『人権法の現代的課題：ヨーロッパとアジア』（法律文化社、編著2019年）など。

伊藤 さゆり (いとう・さゆり)

21世紀政策研究所研究委員

ニッセイ基礎研究所主席研究員

1987年 早稲田大学政治経済学部卒業後、日本興業銀行（現・みずほ銀行）を経て、2001年 ニッセイ基礎研究所に入社。2012年から現職。修士（商学・早稲田大学）。2015年度より早稲田大学大学院商学研究科非常勤講師兼務。日本EU学会理事

主な著書に『EU分裂と世界経済危機 イギリス離脱は何をもたらすのか』（NHK出版新書、2016年）、『EUは危機を越えられるか 統合と分裂の相克』（NTT出版、共著2016年）など。

講演者等略歴紹介 (敬称略、2019年2月13日現在)

須網 隆夫 (すあみ・たかお)

21世紀政策研究所研究主幹

早稲田大学大学院法務研究科教授

1979年 東京大学法学部卒業。1981年 弁護士登録。1988～94年 ベルギーにて弁護士活動。1988年 米コーネル大学ロースクール修士。1993年 ベルギー・ルーヴァン・カトリック大学大学院修士。1996年から早稲田大学法学部教授。大学院法務研究科教授。

主な著書に『ヨーロッパ経済法』(新世社、1997年)、『グローバル社会の法律家論』(現代人文社、2002年)、『ヨーロッパ対外政策の焦点』(ジェトロ、共著2000年)、『国際法務戦略』(早稲田大学出版部、共著2000年)、『司法制度改革と市民の視点』(成文堂、編著2001年)、『法科大学院と臨床法学教育』(成文堂、共著2003年)、『英国のEU離脱とEUの未来』(日本評論社、編著2018年)など。

渡邊 頼純 (わたなべ・よりずみ)

21世紀政策研究所研究委員

慶應義塾大学総合政策学部教授、三菱ふそうトラック・バス株式会社監査役

1976年 上智大学文学部哲学科卒業。1978年 ベルギー College of Europe 経済学専攻終了。1990年 上智大学大学院国際関係論専攻博士後期過課程了。1978～79年 欧州委員会域内市場総局研修員。1985～88年 在ジュネーブ国際機関日本政府代表部専門調査員、1988～90年 GATT 事務局経済問題担当官、1995～98年 欧州連合日本政府代表部専門調査員。2002～04年 外務省大臣官房参事官兼経済局(日墨EPA交渉首席交渉官等)。04年4月～11月まで外務省参与。

主な著書に『WTOハンドブック』(JETRO、編著2003年)、『国際関係論を超えて』(山川出版社、共著2003年)、『解説FTA・EPA交渉』(日本経済評論社、監修・編著2007年)、『TPP参加という決断』(ウェッジ、2011年)、『GATT・WTO体制と日本』(北樹出版、2012年)、『TPP交渉の論点と日本』(文眞堂、共編著2014年)、『メガFTAと世界経済秩序』(勁草書房、共編著2016年)、など。

土谷 岳史 (つちや・たけし)

21世紀政策研究所研究委員

高崎経済大学経済学部准教授

2002年 早稲田大学政治経済学部卒業。2004年 早稲田大学大学院政治学研究科修士。2009年 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学。2009年 高崎経済大学経済学部講師。現在、高崎経済大学経済学部准教授。

著書に『EUの連帯とリスクガバナンス』（成文堂、共著2016年）、『国際社会の意義と限界：理論・思想・歴史』（国際書院、共著2008年）、『欧州憲法条約とEU統合の行方』（早稲田大学出版部、共著2006年）。

セミナー（2019年2月13日開催）

混迷を極めるBrexit ～合意なしの離脱に至るのか～

2019年3月29日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【外交・海外】

- 03 国際金融危機後の中国経済―2010年のマクロ経済政策を巡って（2009年12月14日開催）
- 11 中国経済の成長持続性―いつ頃まで、どの程度の成長が可能か？（2010年12月17日開催）
- 16 アジア債券市場整備と域内金融協力（2011年3月3日開催）
- 21 変貌を遂げる中国の経済構造―日本企業に求められる対中戦略のあり方（2011年12月9日開催）
- 26 日本の通商戦略のあり方を考える―TPPを推進力として（2012年3月21日開催）
- 29 中国の政治経済体制の現在―「中国モデル」はある―（2012年12月21日開催）
- 34 日本経済の成長に向けて―TPPへの参加と構造改革―（2013年3月1日開催）
- 55 2016年米国外交と日米関係の展望―大統領選挙の行方と米国の対アジア・ロシア戦略―（2015年12月15日開催）
- 73 英国のEU離脱とEUの将来展望―第二第三のBrexitは起こるのか―（2018年8月1日開催）
- 74 中国の国際社会におけるプレゼンス（2018年10月3日開催）
- 75 中国経済・社会の展望と課題（2019年1月23日開催）
- 76 混迷を極めるBrexit―合意なしの離脱に至るのか―（2019年2月13日開催）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21pi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。