多様な農業の共存に向けて

国際農業・食料レター

2016年 8 月（No.188）
全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

ＥＵ離脱を選択した英国国民投票が通商交渉に与える影響

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。

＜「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：ＪＡ全中 農政部 国際企画課
〒100-6837　東京都千代田区大手町１－３－１　ＪＡビル　☎　03－6665－6071＞
インターネット・ホームページ：http://agri.ja-group.jp/data/global/news.php

JAグループ

ＥＵ離脱を選択した英国国民投票が通商交渉に与える影響

2016年６月23日に実施された英国のＥＵ離脱にかかる国民投票において、離脱派が51.9％対48.1％の僅差で勝利し、ＥＵの前身であるＥＣが1967年に発足して以降加盟国の拡大とともに約50年続いてきた欧州共同体発展の歴史において、初めて加盟国が脱退するという事態を迎えることとなった。

英国がＥＵを離脱し、第三国と同様の取り扱いとなれば、現在英国が享受している欧州単一市場の恩恵は失われ、英ＥＵ間の貿易環境にも影響が生じることとなる。英国の離脱条件については今後の交渉に委ねられることとなっているが、ＥＵ全体のＧＤＰの約18％を占める英国の離脱により、通商分野においては米・ＥＵ間の環大西洋貿易投資パートナーシップ（ＴＴＩＰ）交渉や日ＥＵ経済連携協定（ＥＰＡ）交渉をはじめ、ＥＵの通商交渉に影響が及ぶことが予想される。

そこで本稿では、英国のＥＵ離脱にかかる現状と当面の見通しを整理するとともに、ＴＴＩＰ交渉に与える影響と今後の見通しについて考察することとしたい。

１．英国のＥＵ離脱にかかる現状と当面の見通し

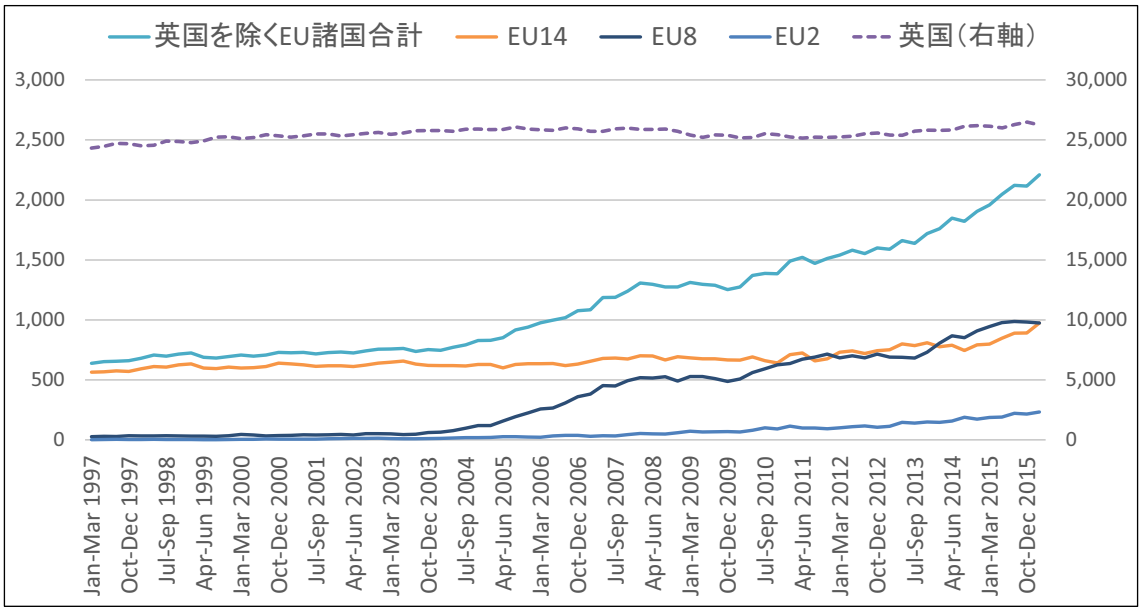
⑴　離脱の背景とＥＵ側の反応

６月23日、保守党のキャメロン首相（当時）が公約に掲げたＥＵからの離脱の是非を問う国民投票が実施され、離脱派が僅差で勝利を収めた。国民投票前の議論において英国内の離脱派は、①移民の急増に伴う公的支出の増加や英国民の雇用機会への圧力、②国内規制をＥＵ法に適合させなければならないことなどブリュッセルの官僚支配からの脱却、③ＥＵに多額の拠出金を支払っているにもかかわらず自国への恩恵が少ないこと等を離脱すべき理由として掲げてきたが、国民投票では、これらが国民の支持を受けた格好となった。

そもそもＥＵにおいては、①商品の移動の自由、②サービスの移動の自由、③資本と支払の移動の自由、④労働者の移動の自由のいわゆる「４つの自由」が認められており、例えば、加盟国の企業はＥＵ域内に無税で商品を輸出することが可能であるし、加盟国の国民はＥＵ域内を自由に移動し、就職し、労働することが認められている。

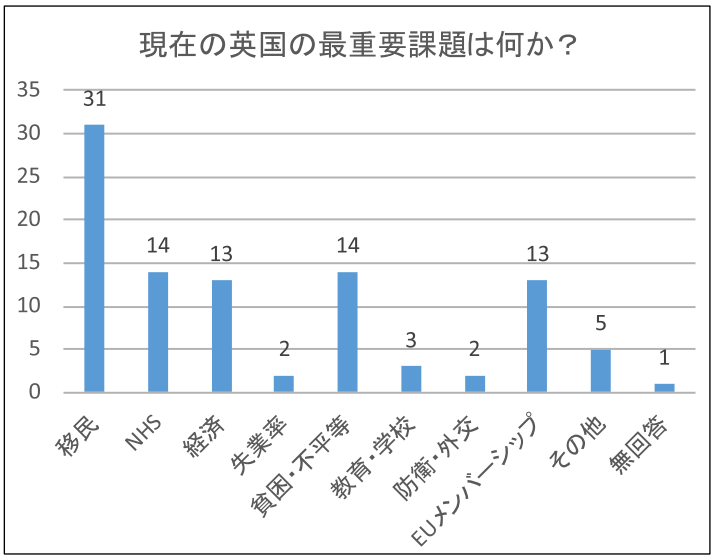
英国もこれら「４つの自由」により、５億人のＥＵ市場への無税アクセスを手に入れるなど経済面での恩恵を享受しているが、一方で近年では、英国より平均所得が低い他のＥＵ諸国からの移民労働者が急速に増加している。その結果、移民に雇用が奪われることや、こうした移民に対しても無料での医療提供など英国民と同等の公共サービスを提供しなければならないことによる財政負担増等への懸念が拡大しており、国民投票直前に行われた世論調査では、31%が移民問題を最も重要な課題と回答し、うち73%がＥＵからの離脱に賛成であった。

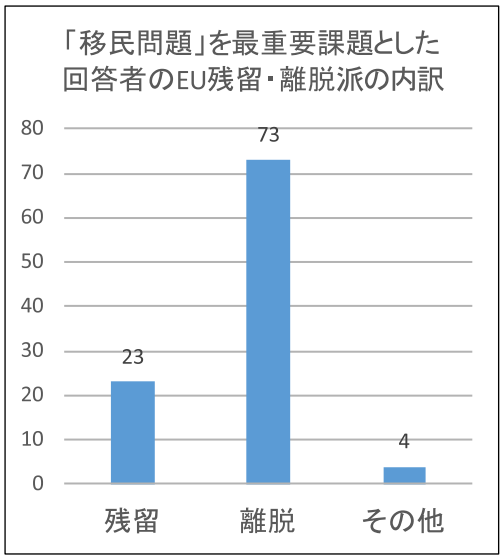
【図１　英国内における出身国[1]別の就業者数（千人）】



※出典：英国統計局

【図２　ＥＵ離脱問題に関する英国内の世論調査結果（%）】





※６月８～15日に実施されたNBC/Survey Monkeyによる世論調査。
※ＮＨＳ：英国政府による国営医療サービス事業

1　ＥＵ14:04年５月の拡大前の加盟国のうち英国を除いたオーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ポルトガル、スペイン、スウェーデンの14カ国。ＥＵ８:2004年５月に加盟したチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの８カ国。ＥＵ２：07年１月に加盟したブルガリアおよびルーマニア。

このように、移民問題は英国における離脱派の最も大きい懸念と言っても過言ではなく、英ＥＵ間の離脱交渉においては、「４つの自由」のうち、「労働者の移動の自由」の取り扱いが主要な論点の一つとなることが想定される。

しかしながら、英国を除くＥＵ27カ国の首脳は、６月29日のブリュッセルでの非公式会合後、欧州理事会と欧州委員会[2]との連名で、「第三国としての英国と締結する協定は、いかなるものであっても権利と義務のバランスに基づいたものでなければならない。単一市場へのアクセスを認めるには、『４つの自由』全ての受け入れを要する」などとする声明を発表しており、英国への特別扱いを認めない考えを示している。

つまり、英国は、「労働者の移動の自由」を受け入れなければ、自国の物品・サービス輸出額の約44％を占めるＥＵ市場への無税アクセス等の恩恵を失うことになることから、国内世論と経済への影響を天秤にかけた判断を迫られることになる。他方、ＥＵ側としても、英国に寛容な措置を与えてしまえば、フランスやオランダなど、野党がＥＵからの離脱を主張している国における離脱世論が高まるとの懸念があるなど、両者は互いに譲れない状況にあり、離脱交渉は一筋縄ではいかないことが見込まれる。

⑵　離脱交渉開始時期の鍵を握る英国

このようにＥＵ離脱にかかる条件について英国側とＥＵ側が真っ向から対立することが予想される中、離脱交渉開始の目途は未だ立っていない。英国のＥＵ離脱にかかるプロセスは、リスボン条約50条に基づき英国が欧州理事会に離脱の意思を通知することから開始される。同条には、欧州委員会などを含め第３者が英国に通知を強制できる条項は無いことから、交渉期限を左右する通知のタイミングは英国政府に委ねられていることとなる。

キャメロン前首相の後を継ぎ、英国政府を率いることとなったテレサ・メイ新首相（キャメロン政権内務大臣）は、就任会見において「国民投票をやり直すことは無い」と述べ、離脱に向けたプロセスを進める決意を強く示した。しかし、離脱時期については「（離脱）交渉の準備には時間がかかり、英国としての目的を明確にするまで50条を発動することはない。今年中の発動は無い」と明言しており、通知のタイミングは早くとも2017年以降となるものと考えられる。

2　ＥＵの主要機関とその役割については、参考資料参照。

なお、交渉期限については、英国による通知後２年以内に離脱交渉が完了しない場合は自動的に離脱することとなる旨が定められているものの、欧州理事会と英国が全会一致で交渉の延長に合意した場合は期間を延長できる柔軟なものとなっており、交渉開始後のスケジュール感について推し量ることは現時点では難しい。

【表１　リスボン条約50条を踏まえた英国離脱交渉の流れ】

① 英国が欧州理事会に離脱を通知。通知のタイミングは英国の判断による。
② 欧州理事会による交渉ガイドラインを踏まえ、欧州委員会が英国と交渉を行う。合意はＥＵを代表して欧州理事会により特定多数決方式[3]に基づいて締結されなければならず、ＥＵ議会の同意も必要である。
③ 離脱にかかる合意が締結された場合、その発効日から英国に対するリスボン条約の適用が停止（＝離脱）。また、英国による通知の日から２年以内に交渉が完了しなかった場合も、条約の適用が自動的に停止。ただし、欧州理事会と英国が全会一致で交渉の延長に合意した場合はこの限りではない。

※なお、上記のプロセスにおいて英国はＥＵ側に含まれない。

２．ＴＴＩＰ交渉への影響

ここまで見てきたように、ＥＵ全体のＧＤＰの約２割を占める主要国家である英国がＥＵ経済圏から離脱することがほぼ確実となり、その時期も見通せない状況のなか、年内妥結を目指して交渉が進められてきた米ＥＵ間の環大西洋貿易投資パートナーシップ（ＴＴＩＰ）交渉など、現在交渉中であるＥＵの通商協定の先行きも不透明になってきている。

【表２　ＥＵ主要国のＧＤＰおよび人口（2015年）】

	国　名	名目ＧＤＰ		人　　口	
		金額（十億ドル）	シェア	人数（百万人）	シェア
1	ドイツ	3,357.61	20.7％	81.9	16.1％
2	イギリス	2,849.35	17.6％	65.1	12.8％
3	フランス	2,421.56	14.9％	64.2	12.7％
4	イタリア	1,815.76	11.2％	60.8	12.0％
5	スペイン	1,199.72	7.4％	46.4	9.1％
ＥＵ（28）計		16,220.39	100.0％	507.4	100.0％

出典：IMF「World Economic Outlook Databases」

3　特定多数決方式での可決には、加盟国の55％が賛成し、かつ賛成した国々の人口の合計がＥＵ全体の人口の65％以上を占めていることが必要。

米ＥＵ両政府は、マルムストローム欧州委員（通商担当）が国民投票直後の６月29日、「英国が正式に離脱するまでは欧州委員会が代表して交渉を行い、引き続き年内妥結を目指す」との姿勢を強調したほか、フロマン通商代表も従来の年内妥結の方針は変わらない考えを示すなど、双方ともに進展に向けた機運を保つ努力を続けているが、英国なき後のＥＵ二大国となるドイツやフランスでは、ＴＴＩＰに懐疑的な世論や農業・公共調達分野等における懸念などから、交渉の早期妥結を目指す動きは目立ってはいない。

【表３　ＴＴＩＰ早期妥結に向けた機運は見られない独仏】

ドイツ	➢ メルケル首相は７月28日、ＴＴＩＰは「必須の協定であり、欧州の利益となるものである」と評価する一方、「協定が我々の要求を満たすかどうかは…、少なくとも最終局面まで進展しない限り分からない」と述べ、あくまでも交渉はまだ途上であることを示唆。 ➢ ４月に発表されたドイツ国内の世論調査では、「ＴＴＩＰはドイツにとって良い協定か、悪い協定か」との質問に「良い協定である」と回答した割合は17％であったのに対し、「悪い協定である」と回答した割合が33％に上った。
フランス	➢ オランド大統領は５月３日、「我が国の農業・文化および相互の公共調達へのアクセスに関する核心的な原則に疑念を生じさせるようなことは受け入れられない。現時点では（ＴＴＩＰに対する）フランスの立場はＮｏである」と明言。

さらに、来年４～５月にはフランス大統領選挙が、秋にはドイツ連邦議会選挙が予定されていることから、今後の政治的環境は一層厳しくなっていくことが予想され、少なくとも英国とＥＵとの離脱交渉後の通商関係の絵姿が見えてこない限りは、ＥＵとして諸外国との国際交渉を仕上げることはできず、ただでさえ難航しているＴＴＩＰの妥結は見込み難いと見られている。

３．おわりに

本稿で見てきたように、米ＥＵ両政府は、英国のＥＵ離脱国民投票後も年内妥結を目指してＴＴＩＰ交渉を進める姿勢を崩していないが、ＥＵ加盟国においてはＴＴＩＰに懐疑的な世論を背景に早期妥結に対する機運は高まりを見せておらず、英国側もＥＵからの離脱決定による政治的混乱の最中にあり、離脱時期の目途も立たない中、今後の動向には紆余曲折が予想される。

また、ＥＵは我が国ともＥＰＡ交渉を行っており、本年７月15日の日ＥＵ首脳会談においては、安倍総理が本年のできる限り早期の大筋合意に向け最大限努力する考えを示したのに対し、ＥＵ側（トゥスク欧州理事会議長およびユンケル欧州委員長）からも年内妥結に向けた決意が示されたほか、５月のＧ７伊勢志摩サミットでは、仏・独・伊・英の各首脳も加え、日ＥＵ・ＥＰＡについて「本年のできる限り早期に大筋合意に達する」コミットメントが再確認されているが、ＴＴＩＰと同様、英国のＥＵ離脱手続きに伴う政治的混乱の影響は避けられないものと見られる。

このように、ＴＴＩＰや日ＥＵ・ＥＰＡなど、ＥＵが進める通商交渉の行方は、英国の離脱交渉の状況を含めたＥＵ側の政治的動向の影響を受けると考えられることから、情勢の推移を引き続き注視していく必要がある。

なお、これらの交渉の相手国となっている日米両国政府においては、ＴＰＰの批准が目下の政治的な課題となっており、ＴＰＰの批准が完了するまでは両国ともにＥＵとの本格的な交渉に入れないとする向きもあり、ＴＰＰの批准時期をめぐる日米を中心とした動向にもあわせて目配せをしていく必要がある。

【参考：ＥＵの主要機関とその役割】

１．欧州理事会

○　ＥＵが取り組む課題に関する政策の方向性を決定する役割を担う。各国首脳、欧州委員会委員長、ＥＵ外相（外交安全保障上級代表）が主なメンバーであり、通常年４回開催。

○　現在の欧州理事会常任議長（ＥＵ大統領とも呼ばれる）は、トゥスク・ポーランド元首相。ＥＵ大統領は、ＥＵを代表する役割を果たすとともに、理事会では、加盟各国の意思をとりまとめる調整役としての役割を中心に担う。

２．欧州連合理事会（ＥＵ理事会）

○　各国間の調整・協議の主舞台となっている機関。各国の閣僚レベルで構成され、ＥＵ市民を代表する欧州議会とともに、法案の議決などを行っている[4]。閣僚理事会の主な役割は以下のように集約できる。

①　立法権：欧州委員会から提出された法案を審議する。各国の法制度との調整を進めた上でないとＥＵの立法手順は進まないため、各国閣僚が一堂に会するＥＵ理事会での議論と調整が極めて重要となる。
②　各国経済政策の調整
③　外交安全保障政策の推進
④　ＥＵ以外の国や国際機関との国際協定等の交渉
⑤　欧州議会との共同権限によってＥＵの予算を決定

３．欧州委員会

○　ＥＵ全体の政策決定の土台となる法案の発議（提案）権を持つほか、ＥＵの予算を執行する機能を持つ。ＥＵ政策の立案と執行の両面を担うため、「ＥＵの政府」とも呼ばれる。欧州委員会全体は分野ごとの「総局（日本の省庁に該当）」から構成され、個別機関なども含めると全体で約２万人の官僚を抱える。

○　欧州委員は加盟各国から１名ずつ選ばれる。委員は一国の政府の大臣に該当し、それぞれ１つ以上の政策領域に責任を持つ。委員会は毎週水曜日に定例の会議（ＥＵ政府の閣議にあたる）を開く。

○　現在の委員長は、ユンケル・元ルクセンブルク首相。委員長は、欧州理事会常任議長と同様、ＥＵを代表するとともに、委員会の運営方針の策定、委員罷免権などの権限を持つ。

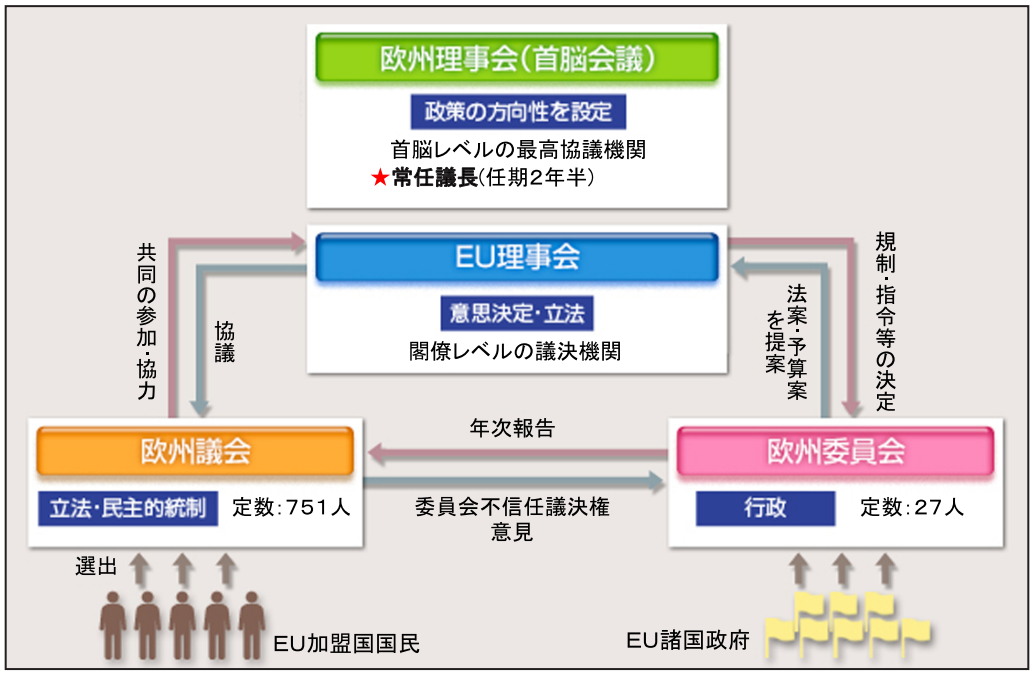
4　ＥＵの立法手続には、ＥＵ理事会と欧州議会の共同決定を必要とする「通常立法手続」とそうではない「特別立法手続」との２種類があり、ほとんどの場合は「通常立法手続」が用いられる。

４．欧州議会

○　ＥＵ理事会と共同で立法や予算の決定を行う役割を担う。また、欧州委員会のガバナンスの一環として、委員会の活動をチェックする[5]。

○　欧州議会は、ＥＵ加盟国国民による直接投票で選出され、定数は751名。人口に比例して各加盟国に議席数が割り当てられる。議員は国単位で選出されるが、選出議員は国の枠を超えて、共通のイデオロギーや政策を共有する域内横断的な政党の枠組みで活動する。

【ＥＵ諸機関の関係性】



出典：外務省

5　欧州理事会が提案する欧州委員長人事の拒否権や、欧州委員会への不信任決議を行うことができる。