

本論文は

世界経済評論 2020年7/8月号

(2020年7月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



定期購読
期間中

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

米国から見た ブレグジット後の英国 ：「特別な関係」の行方



立命館大学経済学部教授 **新形 敦**

にいがた あつし 1997年現みずほ総合研究所入社、在米日本国大使館（外務省出向）、ニューヨーク事務所、金融調査部、ニューヨーク事務所所長等を経て、2020年より現職。著書に、『世界経済・金融危機とヨーロッパ』（共著、勁草書房、2010）、『グローバル銀行業界の課題と展望』（文眞堂、2015）等。

2020年1月31日、英国は遂に欧州連合（EU）から離脱した（ブレグジット）。英国政府は、ブレグジット後の最優先課題に、歴史的に「特別な関係」にある米国との自由貿易協定（FTA）締結を掲げ、同年3月1日には、3月中に米国との交渉を開始すると発表した。

しかし、同時期から欧米諸国で急速に感染が拡大し始めた新型コロナウイルスの影響から、交渉ははまだ開始されず、本稿執筆時点では、今後いつ開始されるかも見通せない。少なくとも新型コロナウイルス問題が落ち着いた限り、今後の日程を予想することは困難である。

とはいえ、英国が近い将来EUに復帰する見込みは極めて低いなか、米英FTAは、「然るべくタイミング」において、両国での議論の俎上に載ってくるであろう。

本稿では、米国の観点からみた、米英FTAや今後の米国と英国やEUとの関係を展望したい。

I トランプ大統領にとって待望の ボリス・ジョンソン首相の誕生

まずは、これまでの経緯を簡単に振り返っておきたい。

英国では、2016年6月に実施された国民投票の結果、離脱賛成票が僅かに過半数を上回ったことで、ブレグジットの方針が固まった。この結果を受け、国民投票の実施を決定したもののEU残留派だったキャメロン首相は退陣し、メイ首相に交代した。

この時期、大西洋を挟んだ反対側で、共和党の予備選を勝ち抜き、同年11月の大統領選挙

に向け、民主党大統領候補のヒラリー・クリントン元国務長官と激しい戦いを繰り広げていたのが、米国のトランプ大統領である。トランプ大統領は、大統領選挙期間中からブレグジットを支持する発言を繰り返し、選挙期間中の自身の党員集会に強硬離脱派のファラージ英国独立党（UKIP）党首（当時）を招待するなど、一貫してブレグジットを後押ししてきた。2017年1月の大統領就任後も、トランプ大統領は折に触れて強硬離脱を促してきたのは周知のとおりである。

英国は、ブレグジットを決めた国民投票後、米国との関係強化を模索し始めた。メイ首相は、2017年早々に訪米し、外国首脳として初

めてトランプ大統領と会談した。そして、米英 FTA 締結に向けた強い期待感を示してきた。

米英 FTA については、トランプ大統領も基本的には歓迎するとの立場を度々表明してきた。ただし、トランプ大統領は、EU との協調を重視してソフト・ブレグジット路線を模索するメイ首相には手厳しく、英国が EU との関係重視するならば、米英 FTA は締結できないとけん制してきた。

一方で、強硬離脱派のボリス・ジョンソン外相（当時）のことは常に持ち上げ、2019年6月に行われたメイ首相の後任を決める英保守党の党首選の際には、「とても良い仕事をするだろう」とジョンソン氏を支持する発言までしている。同年7月に誕生したジョンソン政権もまた、ブレグジットに伴う優先課題に、米英 FTA 締結を位置付けた。

トランプ大統領にとって待望のジョンソン首相が誕生したなかでの、米英 FTA の行方が注目されるようになっていく。

II トランプ大統領の下での米英 FTA の展望

1. 米国の思惑

ところで、トランプ大統領はなぜブレグジットを支持してきたのであろうか？ トランプ大統領自身による明確な説明はないものの、大きくは次の3つであろう。

すなわち、①反・既得権益層（エスタブリッシュメント）の代表としての自らのアピール、②EU の分断と弱体化、③国内産業の支持固め、である。

まず、①について、トランプ大統領は、それまで民主党の支持基盤だった白人労働者の支持

を獲得すべく、反ワシントン DC（反エスタブリッシュメント）の姿勢を前面に打ち出す選挙戦略をとってきた。英国の EU 離脱派もまた、EU を既得権益層として敵視する反エスタブリッシュメント運動の流れにあり、トランプ大統領が反エスタブリッシュメントの旗手としてブレグジットを支持することは理に叶う（英国での離脱派勝利の国民投票結果がトランプ大統領誕生を後押ししたとの見方もある）。

また、②については、EU から英国が抜けることでEU の分断と影響力低下が進むことは明らかであり、米国にとって、今後の EU との交渉（ディール）で有利になるという大きなメリットがある。ちなみに、ブレグジットに伴い EU という後ろ盾を失った英国もまた、米国にとって与しやすい相手になったと言える。

他方、③について、米産業界は、総論ではブレグジットには反対であった。ロンドンのシティに欧州拠点を構える大手米銀などの金融機関がその代表格である。ただし、EU 市場へのアクセスに苦勞していた農業や製薬業界など一部産業にとって、EU 基準から外れたブレグジット後の英国市場は、新たなビジネスチャンスとなる。農業は、トランプ大統領の重要な支持基盤である。また、製薬業界については、トランプ大統領は薬価引き下げを求めるなど対決姿勢をとっているものの、歴史的に共和党の重要な支持基盤である。

それでは、トランプ大統領は米英 FTA 締結に邁進するのであろうか？ 現実には、トランプ大統領は締結を急がない可能性の方が高いであろう。

というのも、トランプ大統領にとって、英国が EU を離脱した現在、上で述べたブレグジット支持理由のうち、①の反エスタブリッシュメ

ントの担い手としての自らのアピールと、②のEU分断と弱体化という目的は、既に達してしまっている。

もちろん、③の米産業界の利益については、米英間での何らかの通商合意がなされなければ、目的は達成できない。ただし、①、②という目的が達成され、後述するように今年初めにかけて通商分野で複数の大きな成果を挙げたトランプ大統領にとって、米英FTAを早期に発効させるインセンティブは必ずしも高くない。

2. 切実な英国

翻って、英国の米英FTAに対する思いは切実であろう。EU離脱派にとっては、ブレグジットにより積年の思いが叶えられたかもしれないが、客観的に見れば、EUの後ろ盾が無くなった英国は、経済的にも外交的にも失うものが大きい。英国にとっては、これまでのEUに代わる、新たな経済的・外交的枠組みを構築することが喫緊の課題となっている。このようななか、英国が、「特別な関係」にある米国への傾倒を強めるのは自然な成り行きであろう。

もちろん、英国は、米国や離脱移行期間中のEUとの交渉に向け、交渉力の確保やリスク分散という観点から、中国、オーストラリアやニュージーランドなどの旧英連邦諸国、あるいは日本などとの関係を強化することも必要となる。

中国との関係では、英国はこれまでも、国内外で議論を呼びつつも、原子力発電など重要インフラ分野に中国企業の参入を認めてきた歴史がある。対米関係を重視するジョンソン首相の下でも、第5世代移動通信システム(5G)への中国ファーウェイの部分参入を認めるなど、米国の意向に逆らう行動もとられている。さら

に、米国との間には、デジタルサービス課税の問題、航空機(エアバス)への補助金問題などの係争案件も抱えている。

英国としても、一方的に米国に折れるわけにはいかず、一気呵成にFTA締結とはならないかもしれない。ただし、EUという後ろ盾を失った現在、米英FTAへの思いは、米国に比べ、英国の方が強いことには変わりはない。

交渉力は圧倒的に米国の方が大きいなか、米英FTAの行方は、英国がどこまで米国の要求を飲めるかにかかっている。

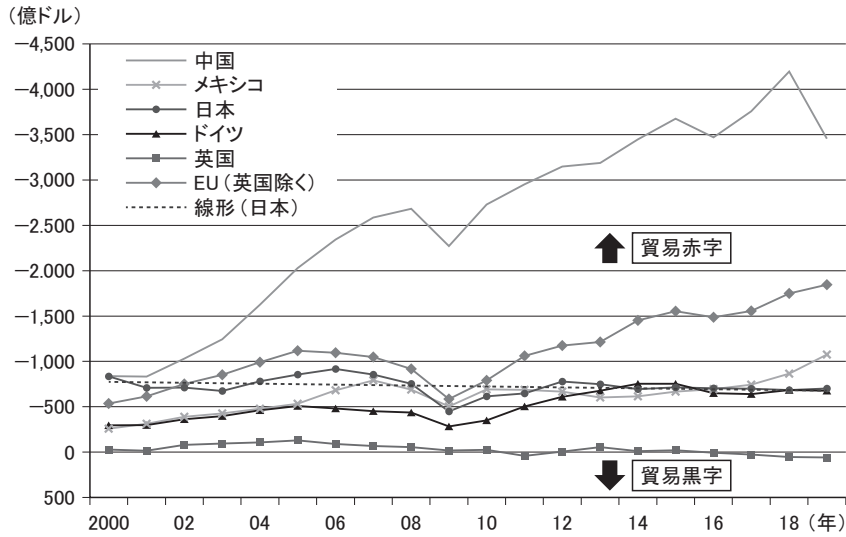
3. 米国は様子見か？

それでは、米英FTAに対する米国の思いはどうか？英国との間で通商合意が得られなければ、英国への市場アクセスを求める米国の産業界を満足させられない。

しかし、今年1月、トランプ政権は、中国との間で、2018年7月の1974年通商法301条に基づく制裁関税の発動以来続いてきた関税戦争を一旦手打ちすることで合意し、第1段階の経済・貿易協定発効に漕ぎ着けた。ファーウェイなど情報通信技術分野を巡る対立は続いているものの、今回の協定発効により、中国側に、今後2年間で、追加で合計2,000億ドルもの農産品、エネルギー資源、その他財・サービスの購入を飲ませることに成功している。

さらに、トランプ大統領が大統領選挙期間中から最悪の協定と批判してきた、カナダ・メキシコとの北米自由貿易協定(NAFTA)の改定も実現している。2018年11月に3カ国の首脳間でNAFTAに代わる米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)への署名を行い、今年1月に米議会の承認も獲得した。また、同じく今年1月には、日米貿易協定も発効し、米国の畜産

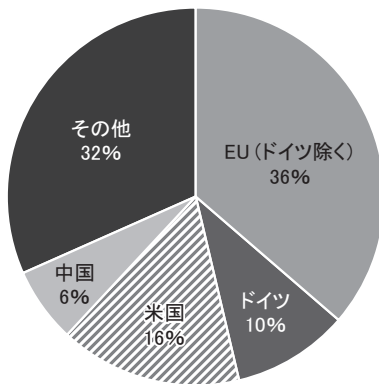
図表 1 米国の財貿易収支（国別）



(注) EU は、ドイツを含む。
 (資料) 米国商務省

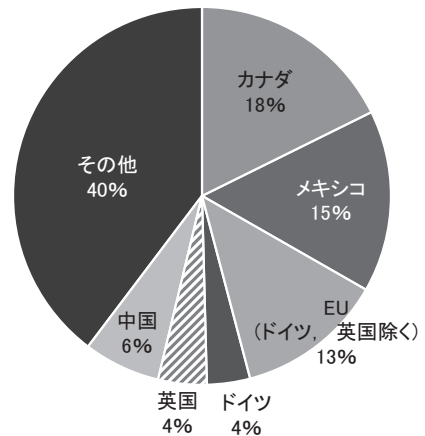
図表 2 英国、米国の財輸出（国別シェア）

英国の財輸出シェア（国別シェア）



(注) 輸出額合計は、3,668 億ポンド（2019年）。
 (資料) 英国歳入関税庁

米国の財輸出シェア（国別シェア）



(注) 輸出額合計は、1兆6,528 億ドル（2019年）。
 (資料) 米国商務省

農家は、環太平洋経済連携協定（TPP）に加盟するオーストラリアやカナダとほぼ同等の条件での日本市場へのアクセスを獲得している、

このように、トランプ政権は、今年初にかけて、通商政策上の成果を積み上げており、米英 FTA 締結を必ずしも焦る政治状況にはない。

そもそも、トランプ大統領が通商政策において重視する貿易収支を見ると、ドイツを筆頭に EU は中国に次ぐ貿易赤字地域となっているものの、英国との貿易収支は米国の貿易黒字の状態が続いている（図表 1）。また、輸出に占める国別構成比では、英国の輸出に占める米国の

割合は、単独国としては最も大きい16%に達するのに対して、米国の輸出に占める英国の割合は4%に過ぎない（図表2）。米国の通商政策において、英国の優先順位は高いとは言えない。

米国が米英FTA交渉を急ぐかどうかは、経済的な観点よりは、米国がEU、中国、ロシアなどと対峙していくなかで、これらの地域・国へのけん制という外交・安全保障的な観点からの、米英関係強化の重要性が高まるかによる。

外交・安全保障面からの緊急性が低ければ、米国の方から米英FTA締結に向けて積極的に動くとは考えにくい。トランプ大統領も、昨年12月、ジョンソン政権のEU離脱案では米国は英国と貿易できないとの突き放した発言もしている。現状では、米国はしばらく様子見の立場をとる可能性が高い。

Ⅲ 最大の標的はEU

現在の米国の通商政策において、英国より余程優先度合いが高いのがEUである。先でみたように、米国の貿易収支でも、EUは中国に次ぐ貿易赤字を計上しており、とりわけドイツとの貿易赤字額はメキシコや日本とも肩を並べている。

そもそもトランプ大統領は、大統領選挙期間中からEUやその中心国であるドイツを「敵」として批判してきた。今年初に米中通商摩擦が一旦停戦となったなかでは、米国にとっての通商政策における最大の標的はEUとみて間違いないだろう。トランプ大統領は、ブレグジットを巡っても、英国に強硬離脱を促し、EUに対して軟化するのをけん制してきたことから、EUの存在を意識していることが明らかであ

る。

米国とEUとの間には、通商を巡る対立が数多く存在する。古くは農業分野が問題となってきたが、トランプ政権が誕生して以降も、2018年6月よりEUに適用されている1964年通商拡大法232条に基づく鉄鋼・アルミ関税、航空機産業への補助金問題（エアバス、ボーイング）、デジタルサービス課税など、多くの懸案事項が横たわっている。

また、気候変動（地球温暖化）問題に対応するためEUが導入を検討している、国境炭素税も米EU間の問題となりうる。トランプ政権は、2019年12月にパリ協定からの離脱を国際連合に正式通知するなど環境問題には消極的であり、EUが国境炭素税を導入した場合、対抗措置を発動することを示唆している。

さらに、安全保障の観点から、情報通信技術分野へのファーウェイやZTEなど中国企業の参入規制を強化する米国に対し、EUは部分的な中国企業の参入を認めることも示唆している（先に述べたとおり、英国は既にファーウェイの参入を認め、トランプ大統領はこれに激怒したとされる）。中国企業を標的とした技術移転問題においても、米EU間で温度差がある。

外交・安全保障分野では、北大西洋条約機構（NATO）の拠出金負担問題で対立が続き、トランプ大統領はNATO離脱の可能性まで示唆している。その他、イランの核合意やシリア問題などの中東政策でも、米EU間の足並みは揃わない。

トランプ大統領は、既に鉄鋼アルミ関税と同様、1964年通商拡大法232条に基づく自動車関税発動に向けた調査を終了し、現在は発動是非を検討している段階にある。自動車関税を巡っては、2018年7月に当時のユンケル欧州

委員会委員長が訪米した際、工業製品の関税撤廃、米国産大豆や液化天然ガスの輸入拡大に向けた関税引き下げ交渉開始を受け入れたことで、交渉期間中は発動が留保されると認識されていた。ただし、その後の協議は膠着して進展が見られないなか、トランプ大統領が再び自動車関税を、EUとの交渉材料に使う可能性が高まっている。

EUも米国との全面戦争は望んでおらず、今年1月にホーガン欧州委員（貿易担当）が訪米した際、ライトハイザー米通商代表部（USTR）代表に対して、EUがこれまで聖域としてきた「食の安全（衛生植物検疫）」について議論する可能性を示唆したことで、膠着状態が打破されるとの期待も芽生えている。とはいえ、フォンデアライエン欧州委員会委員長が言うように、「工業製品関税とエネルギー貿易に焦点を絞った限定的な通商合意が短期間でできる」可能性は低いであろう。

米国側は、農業分野を交渉対象に含めることを狙っており、EUがこれに応じない限り、自動車関税を脅しに使う構図が続く可能性がある。

米EU間の交渉が膠着すれば、米国が交渉力を確保する観点から米英FTA締結を急ぐかもしれない。英国にとって、米国がFTA締結に本気になるかは、米EU交渉の行方にもかかっていると言えよう。

IV 大統領選の影響

1. 米英FTA交渉の進捗は米国の選挙結果にも依存

ところで、米国では、今年11月にトランプ大統領の再選がかかった大統領選が控えてい

る。大統領選結果の予想は、本稿の分析対象外のため捨象する。ここでは、トランプ大統領が再選された場合と民主党大統領が誕生した場合とで、今後の米英関係やEU関係にどのような違いが生じ得るかを述べたい。

米国では、4年毎の大統領選と同時に、上院の1/3議席（定数100議席、任期6年）と下院の全議席（定数435議席、任期2年）を対象とした議会選挙が実施される。大統領選後の政策運営を見通す上では、誰が大統領になるかとともに、議会勢力の行方も大きなカギを握る。

米国では、通商交渉権限は議会に与えられており、実際の運用においては、議会から委任される形で、大統領（行政府）が相手国との交渉を担う。権限の委任に際しては、交渉目標の設定や通商協定の承認など各段階において、議会から様々な制約が課される。このため、大統領と議会の意向が一致していないと、円滑な通商協定の発効は難しい。

大統領選・議会選を経た来年以降の米国の政治体制は、大きくは、次の4通りとなる。すなわち、①トランプ大統領再選（共和党）-共和党議会（上下両院とも共和党多数）、②トランプ大統領再選（共和党）-ねじれ議会（上下両院のいずれかで民主党多数）、③民主党大統領-ねじれ議会（上下両院のいずれかで共和党多数）、④民主党大統領-民主党議会（上下両院とも民主党多数）。

当然のことながら、一般には、大統領と上下両院の多数党が同じとなる①や④の場合は、政策決定がスムーズになる。しかしながら、米国の場合、過去の経験則から、大統領の政党と議会多数党とが「ねじれる」場合の方が多く、この観点からも、米英FTA締結が円滑に進む保証はない。

2. 共和党と民主党の立場

米国の政界においても、米国と英国とは歴史的に「特別な関係」にあるとの認識は、党派を問わず共通しており、米英FTA締結については、総論では共和党と民主党とも異存はない。一方で、実際の交渉となると、EUとの関係や個別分野において差異が出てくる可能性がある。

有力候補だったサンダース上院議員の撤退表明から、今年の大統領選で民主党候補となることがほぼ確実となったバイデン前副大統領であるが、米英関係を重視するところはトランプ大統領や議会共和党とも大きな違いはない。しかしながら、ブレグジットに対しては、トランプ大統領とは見方が180度異なり、批判的である。

2016年6月の英国の国民投票前、オバマ大統領（当時）は英国に対してEUに留まるよう求めた。当時の副大統領はバイデン候補であり、オバマ大統領と基本的なスタンスは同じであろう。バイデン前副大統領は、国民投票後のメディアからのインタビューでも、自分が投票するなら残留票を投じたと述べている。さらには、米英FTAについて、英国とEUとの間で妥結がなければ、米国にとって米英FTAの重要性は低下するとの見方を示すなど、EUとの協調重視の姿勢をとっている。バイデン大統領が誕生した場合、ジョンソン首相とのEU観の違いが交渉の妨げになる可能性は否定できない。

他方、米国議会においても、米英関係重視という基幹部分は、共和党と民主党とに違いはない。実際、今年2月には、上院議員19名が超党派で、ライトハイザー USTR 代表宛に、米英FTA交渉を求める書簡を送付している。書

簡では、米英両国は価値観を共有し、強い経済的絆を有する関係にあることから、早期のFTA締結が求められている。

ただし、注意が必要なのは、「政治（ポリティクス）」と各論である。大統領と議会多数党とがねじれた場合（米国ではこれが正常だが）、大統領の優先政策課題は、議会審議の際に「人質」とされるなど、政治材料にされる可能性がある。かりに協定内容に大きな違和感なくとも、その時々々の政治的思惑から、協定承認の遅延や内容修正のリスクに晒される可能性がある。これまでの経験からも、ねじれ議会において通商協定が円滑に承認された例は少数である。

また、各論の観点からは、通商政策において、共和党と民主党とでは、①「労働や環境基準」、②エネルギー政策、③医療サービス、といった分野で見解に隔たりがある。このうち、「労働と環境」については主に途上国との通商協定における論点のため、米英FTAでは争点にならないかもしれない。他方で、エネルギーや医療サービスを巡っては、化石エネルギー重視（共和党）か代替エネルギー重視（民主党）か、あるいは製薬業界支援（共和党、薬価引き上げ）か反製薬業界（民主党、薬価引き下げ）かといった部分で議会審議が滞る可能性がある。米英FTA交渉においては、米国の関心は、農業とともに、医療サービスやエネルギー分野にある。

ちなみに、民主党のペロシ下院議長は、北アイルランド国境が復活する形での米英FTAは認めることができないと述べている。米国にはアイルランド系移民も多いが、特に民主党は、ケネディ大統領、ビル・クリントン大統領というアイルランド系の大統領を輩出している。北

アイルランド国境問題の取り扱いも、米英 FTA 交渉では軽視できない。

3. 共通点はともに「米国第一」

他方で、共和党と民主党とに共通するのが、「米国第一」主義である。国益重視自体は当たり前であるが、近年では伝統的に保護主義傾向にある民主党ばかりでなく、従来は自由貿易推進派とされた共和党も保護主義化している。とりわけ、トランプ大統領誕生以降、その傾向が強まっている。

バイデン前副大統領も、2016年の英国での国民投票後にクレグ元自由民主党党首と会談した際、「(自身の上院議員時代の選出州である) デラウェア州の養鶏農家の利益にならなければ米英 FTA には署名しない」と述べている。

米英 FTA 交渉では、米国の関心分野のひとつは、英国が警戒する農業と想定される。米英が「特別な関係」にあったとしても、米国の自国第一主義が強まるなか、米英 FTA が円滑に進む保証はない。

おわりに

米英 FTA 交渉は、いずれにせよ新型コロナウイルス問題が落ち着かない限りは進まない。現在は各国とも自国の感染対策に手一杯で、とても通商交渉を行う余裕などない。また、感染の世界的拡大から、国際通貨基金 (IMF) は 2020 年の世界経済は大恐慌以来の落ち込みとなると予想しており、かりに流行が収まっても、各国はしばらくの間は経済の立て直しに忙殺され、通商交渉は後回しにされる可能性も十

分有り得る。

とはいえ、英国が近い将来 EU に復帰する可能性は低く、米英 FTA は、「然るべくタイミング」で交渉が開始されるであろう。米国と英国は「特別な関係」にあることから、最終的には発効に向かう可能性も高い。

ただし、新型コロナウイルスの問題を除いても、米英 FTA が早期に締結されるとの観測は楽観的であろう。理由は、①トランプ政権下では米英 FTA の優先順位が低下しており、②大統領選後に米英 FTA 交渉を加速させる要因が生じる見込みも立ちにくいためである。英国にとっては、当面、米国からのテコ入れも期待できず、試練が続く可能性が高まっている。

現在の米国の通商政策においては、EU が最優先課題である。今年の大統領選でトランプ大統領が再選された場合は米 EU 通商対立が長期化し、米国が対 EU との交渉力を確保するために、英 FTA 締結のチャンスが出てくるかもしれない。ただし、その場合には、大西洋を挟んで、米英アングロサクソン連合 vs 大陸欧州、という対立構造が出現することになる。米英両国との関係強化を進める日本にとっても、アングロサクソン連合につくのか大陸欧州と接近するのか、大きな選択を迫られる状況になるかもしれない。

【参考文献】

- 菅原淳一 (2020), 「火種燻ぶる米 EU 通商摩擦 小競り合い続くも、関税合戦の激化は回避か」、みずほ総合研究所『みずほインサイト』
- 田中素香 (2019), 「ブレグジット後のヨーロッパ：英 EU 離脱合意への反発と将来の展望」、国際貿易投資研究所『世界経済評論』, Vol. 63 No. 4 7/8 月号
- 新形敦 (2019), 「欧州とブレグジット：米国からの視点」、国際貿易投資研究所『世界経済評論』, Vol. 63 No. 4 7/8 月号