

英国国民投票が迫る

～いまそこにある欧州分裂の危機～



第一生命経済研究所 主席エコノミスト

田中 理

1. 不安視される投票の行方

英国が欧州連合（EU）に残留するか、離脱するかの是非を問う国民投票が6月23日に迫ってきた。各種の世論調査では、欧州で難民危機が深刻化した昨夏以降、残留支持のリードが縮小してきたが、ここにきて離脱派の追い上げの勢いがやや鈍ってきている（図表1）。だが、離脱支持が残留支持を上回る調査もあり、このまま残留派が逃げ切るかは予断を許さない。

連日のように発表される世論調査をどう解釈するかには注意が必要だ。インターネット上で調査票に回答する「オンライン調査」では残留と離脱が拮抗し、半数近くの調査で離

脱がリードしている。他方、オペレータや自動録音メッセージに電話で回答する「電話調査」では、残留のリードがやや縮小したものの、1つの調査を除けば残留が上回っており、そのリードも大きい。

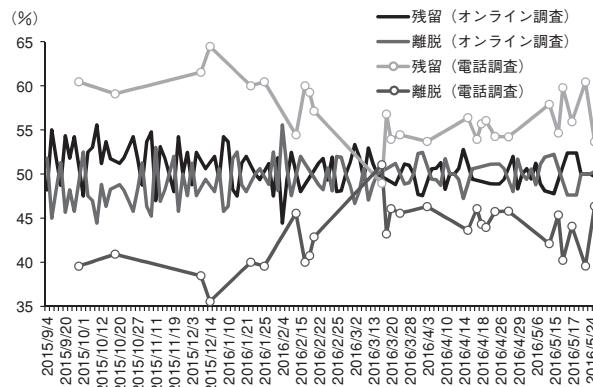
どちらの調査手法が実際の投票結果に近いかは議論が分かれるところだ。多くのオンライン調査の回答欄には、「残留」と「離脱」に加え、実際の投票用紙にはない「まだ決めていない」の選択肢がある。他方、質問者と直接会話する電話調査では、回答者が自分をよく見せようとの心理が働き、社会的に望ましい回答（ここでは“残留”）を選ぶ傾向があり、態度保留者の割合も低めに出やすい。電話調査の対象サンプルには、実際の有権者層と比べて高等教育修了者（一般に残留支持が多い）の割合が多いとの指摘もある。

一般に態度保留者の多くは“無難な現状維持（＝残留）”を選択することが知られている。スコットランドが英国から独立するか残留す

〈目 次〉

1. 不安視される投票の行方
2. 離脱時の波紋は避けられず

(図表1) 英国のEU残留／離脱の世論調査



(出所) NatCen Social Research資料より第一生命経済研究所が作成

るかの是非が問われた2014年秋の住民投票でも、投票直前の一部の世論調査で独立支持が逆転し、金融市場に動揺も広がったが、態度保留者が残留に回り、最終的な投票結果は残留が大きく上回った。

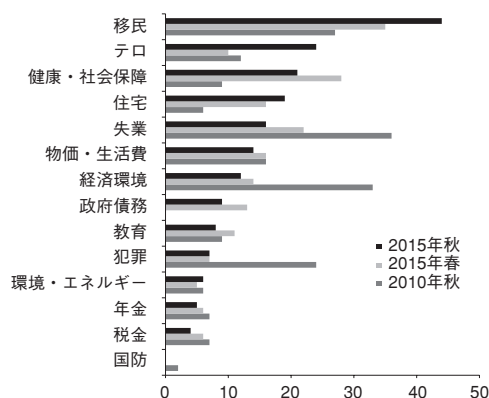
投票日が近くなり、日本の各種メディアや論考でも調査結果を集計したグラフを目にする機会が増えているが、それらがどういった世論調査に基づき、どのように集計されたものであるかに目を配る必要がある。1つの調査機関による世論調査の推移を追ったものである場合、その調査がオンライン調査か電話調査か、調査対象や手法に起因するクセがないかに注意が必要だ。調査毎の振れを均すため、直近5～10程度の世論調査の移動平均値を集計した結果もしばしば目にする。こうした計数は概して、発表頻度が少ない電話調査の結果に左右されやすい。電話調査の発表直後に一時的に残留派のリードが広がるが、電

話調査の発表がない時期には残留派のリードが縮小することを繰り返している。

世論の推移

投票日が確定した後しばらくは、2月の欧州首脳会議で合意したEU改革案への国民の失望、国民的な人気を誇るジョンソン・ロンドン市長による離脱キャンペーンの支持表明、政府予算案での福祉削減に対する国民の反発と離脱派の保守党重鎮の閣僚辞任、ブリュッセルの連続テロ事件、パナマ文書でのキャメロン首相の疑惑浮上など離脱派に有利な出来事が続き、世論調査でも離脱派の追い上げが目立った。だが、4月中旬以降、残留キャンペーンはキャメロン首相を筆頭に、財務省や中銀（イングランド銀行）、大企業を中心とした産業界、さらには国際機関や海外政府の要人も総動員し、離脱時の国民生活への悪影響を警戒する発言や報告書の発表を繰り返

(図表 2) 「英国が現在直面する重要課題を 2 つ挙げよ」(回答割合、%)



(出所) 欧州委員会資料より第一生命経済研究所が作成

返している。こうした離脱時の不安を煽る残留派の手法 (ProjectFair) が奏功してか、投票キャンペーンの終盤に差し掛かり、残留派が再びリードを広げつつある。国民投票の行方を占うブックメーカーの賭け率も 8 割前後の確率で残留が予想されている。

難民問題の影響

欧州の難民危機が国民投票に与える影響が懸念される。2000年代に入り、中東欧の新規のEU加盟国から英国への移民流入が加速している。英国の間には、EUのルールに基づく寛容な移民政策が、英国への移民殺到を招き、福祉のただ乗り、失業増加、ロンドンを中心とした住宅不足、コミュニティの崩壊につながっているとの不満が広がっている (図表 2)。英国では元来、EUの官僚主義や過度な規制の押し付けに対する批判が根強いが、近年は欧州債務危機の克服過程で英国の

意向が反映されずに統合強化が進んだことへの警戒感に加え、移民増加に対する不安増幅が離脱支持の拡大につながっている。

英国政府は国民投票に先駆けてEU諸国との間で協議されてきたEU改革の中で移民政策を重点課題の 1 つに挙げ、①域内からの新規移民に対する税優遇・扶養手当・公共住宅の提供を居住から 4 年間制限することや、②英国外で離れて暮らす移民の子供に対する扶養手当を支給しないことを求めてきた。だが、中東欧諸国の反発もあり、最終的な合意内容は、①社会保障制度を脅かすと判断される場合、移民に対する福祉給付を最長で 7 年間制限できるが、4 年目以降は漸進的に制限を緩和すること、②英国外に居住する移民の子供を対象とした扶養手当の給付水準は、当該子弟の居住国の生活水準に合わせることで決着した。キャメロン首相は合意の成果を強調したが、離脱派の不安が解消された訳ではない。

英国の移民増加に対する不安と、現在、欧州が直面するシリアや北アフリカなどからの難民の大量流入は別個の問題だが、離脱派は難民問題を英国固有の移民問題に重ね合わせて国民の不安を駆り立てている。欧州の難民危機対応がうまく機能しない場合、英国の間でEUを離脱し、独自の国境管理や移民政策を採用する方が好ましいとの見方が広がる恐れがある。

3月にEUの新たな難民危機対応が開始されて以降、トルコからギリシャに渡る難民の数が劇的に減っている。このまま難民危機が鎮静化に向かえば、英国の国民投票に与える影響も限定的なものにとどまろう。ただ、ここに至ってEUとトルコとの協力関係がギクシャクし始めている。トルコは同国からギリシャに渡った庇護対象外の難民の送還を受け入れるのと引き換えに、①トルコ内にいる送還者と同数のシリア難民をEUが受け入れること、②EUがトルコに拠出する難民支援費用を増やすこと、③トルコ国民のEU諸国へのビザなし渡航協議を6月に前倒しすることを要求している。

EU側は難民危機対応でのトルコの協力が不可欠と判断し、従来以上に柔軟な姿勢で応じてきたが、トルコのビザなし渡航を認めるうえで最大の障害となっている「反テロ法」の改正にトルコ側が強く反発したことで、両者の亀裂が表面化している。強権的な政治手法で知られるトルコのエルドアン大統領は、EUとの交渉担当窓口を務めていたダウトオ

ール首相を事実上更迭し、EU側がビザなし渡航協議に応じない場合、難民送還の受け入れを拒否する可能性をちらつかせている。英国の間にはトルコのEU加盟への警戒感が強く、EU側がトルコの求めに応じビザなし渡航を認める場合、離脱派の追い風となる恐れもある。

また、国境管理の最前線で難民の認定作業を受け持つギリシャの政策当局は、新たな危機対応が開始されて以降、トルコからギリシャに渡った約8,500人の難民希望者のうち、400人余りをトルコに強制送還した一方、審理を終えた約600件の庇護申請の3割程度を難民として認定した（5月16日付けの英フィナンシャル・タイムズ紙）。こうした数字はEUの当初の想定と比べ、強制送還者の数が少なく、難民認定の割合が多い。バルカン半島ルートでの封鎖以降、ギリシャ経由で欧州を目指す難民の数は激減しているが、こうしたギリシャの国境管理対応を見て、夏場に向けて再び欧州への難民希望者の流入が増える可能性もある。

投票に影響しそうな要因

投票日まで残すところあと僅かとなった。上記で挙げた要因以外にも、投票に影響しそうな出来事としてテレビ討論会に注目が集まる。なかでも投票2日前に英BBCが放送予定の討論会は、ロンドン・オリンピックでバドミントンや体操の競技会場となった12,500人を収容可能なウェンブリー・アリーナで行

なわれ、かつてない大規模な討論会となる模様だ。登壇者はまだ発表されていないが、両陣営の最後の呼びかけが態度保留者にどのような影響を及ぼすかが、投票結果を大きく左右しそうだ。

今回の国民投票は有権者の関心が高く、投票率が高くなるとの声もある。投票が行われる6月後半は、英国で最も晴天率が高く、日照時間が長い。こうした気象条件を考慮して投票日程が組まれたことは言うまでもない。ただ、保守党を二分する残留派と離脱派の舌戦は、国民の目には形を変えた党内の主導権争いとして映る可能性もあり、投票率が伸び悩むとの指摘もある。また、英国からイングランド、ウェールズ、北アイルランドの3チームが出場するサッカー欧州選手権の大会日程と重なることで、若者の投票率への影響が気懸かりだが、投票当日は決勝トーナメントが始まるまでの休養日で試合は予定されていない。サッカー観戦に興じて投票所に足を運ばないと言った事態は回避できそうだ。

投票率が高くなれば、態度保留者の投票が増え、残留派に有利に働くとの見方もある。残留派は若者の投票参加をしきりに呼びかけている。ただ、投票率が低いのは一般に、残留支持者が多い若者と、離脱支持者が多い労働者階級で、投票率上昇時にどちらに有利に働くかは一概に言えない。さすがに離脱はしないとの見方が大勢を占めるが、このまま投票結果がどちらに転ぶか分からない状況のまま、投票日を迎える可能性が高い。

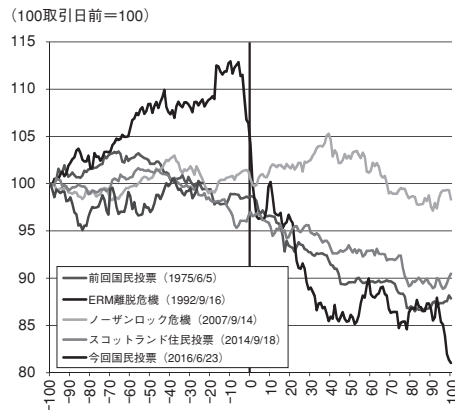
■ 2. 離脱時の波紋は避けられず

投票の行方を巡る不透明感の高まりから、金融市場では英国関連資産を手放す動きが散見される。英国の国民投票以外にも、ギリシャ支援協議やスペインの再選挙など、今年は夏場に欧州の政治イベントが重なることもあり、金融市場の警戒姿勢が根強い。そのため、投票結果が離脱回避となれば、ポンドや英国株が買い戻されるほか、全世界的にリスク選好ムードが高まろう。保守党内を二分する国民投票が英国の政治体制を不安定化するとの見方も一部にあるが、労働党のスコットランドでの地盤沈下とコービン体制下での左傾化、選挙制度に阻まれた英国独立党（UKIP）の党勢拡大の限界もあり、保守党は党内融和と中道票の取り込みを優先すると見られる。ポスト・キャメロン体制への円滑な移行を視野に入れ、次期総選挙に臨む可能性が高い。

金融市場への影響

ポンドは2月の投票決定時に一旦大きく売り込まれた後、買い戻されている。過去のリスクイベント時のポンド売りのマグニチュードと比べてEU離脱リスクを十分に反映していない可能性が高い（図表3）。万が一、投票結果が離脱となれば、金融市場に激しい動揺が走ることは避けられない。英国は巨額の経常赤字を海外からの資金流入で賄っており、海外勢の資金引き揚げに伴いポンド安が

(図表3) 過去の重要イベント時のポンド＝ドル相場の推移



(出所) Thomson Reutersより第一生命経済研究所が作成

加速しよう。大手格付け会社は離脱時に英国債を格下げする可能性を示唆しており、海外勢の国債保有比率の高さと資金流出圧力と相俟って、国債利回りに上昇圧力が及ぶ恐れがある。

貿易への影響と離脱派の主張

単一市場へのアクセスが危ぶまれるとの懸念から、輸出入コストの上昇や貿易取引の縮小が意識され、英国の生産者や消費者への打撃が株価に反映されよう。英国の事業者がEU内の貿易取引で関税・非関税障壁がないメリットを失い、単一免許ルールの適用が除外されることや、EU域内での労働移動の自由が制限されることで人材集積にも悪影響が出れば、英国をEUの進出拠点とする多国籍企業の国外移転が加速しかねない。

英国のEU離脱の余波はユーロ圏にも及ぶ可能性が高い。ユーロ圏は英国と貿易・金融

面での関係が深いほか、中心メンバーである英国の離脱がEU解体の序章と受け止められる恐れがあるためだ。世界経済の回復の足取りは引き続き脆弱で、かかる状況下での英国や欧州経済の変調による悪影響は無視できない。リスク回避姿勢の高まりで全世界的に金融市場に動揺が広がると見られるほか、欧州通貨安の皺寄せは英欧市場で損失が発生した投資家の換金売りを呼び、リスク回避による米ドル高や円高を招く可能性が高い。資金回収の動きから、新興国景気にも逆風が吹き荒れよう。

離脱派は、短期的な市場動揺の可能性は必ずしも排除しないが、英国がEUを離脱することによって、①EUから主権を回復し、英国の事情に即しない政策や、非効率で無駄な規制を押し付けられることがなくなり、競争力を高めることができる、②EU域内からの移民の流入や移民に対する福祉給付を制限す

(図表 4) 離脱後の対EU関係の諸形態

	形態	貿易条件	国境管理	EU予算	EU法
ノルウェー型	欧州自由貿易連合 (EFTA) に加盟し、欧州経済地域 (EEA) に参加	単一市場への無制限のアクセス、EU共通の農業／漁業／司法／外交政策には参加せず	なし	拠出負担あり (通常のEU加盟国よりは割り引かれる)	EUの関連法規制に従うが、その立法過程には参加できない＝投票権のないEU加盟
スイス型	個別の政策分野でEUとの間で協定を結ぶ (約120の個別協定)	財分野では単一市場へのアクセスが認められるが、サービス分野の協定は少なく、銀行／証券は除外される	なし	拠出負担あり (通常のEU加盟国よりは割り引かれる)	EUの関連法規制と同等の国内法令を整備することが求められるが、その立法過程には参加できない
トルコ型	EUとの間で関税同盟を結ぶ	対象品目について関税はないが、単一市場へのアクセスもなく、サービスや農業分野は対象外となる	あり	拠出負担なし	EUの関連法規制に従うことが求められるが、その立法過程には参加できない
WTO型／FTA型	WTOルールに基づきEUと貿易取引を行なうか、EUとFTAを結んでWTOルールよりも低い関税で貿易を行なう	EUの対外共通関税と共通の非関税障壁が適用される、FTAを結ぶ場合は低い関税が適用される	あり	拠出負担なし	適用なし

(出所) 各種資料より第一生命経済研究所が作成

ることが可能になる、③EU予算の拠出負担を抑制し、国内政策に財政資金を振り向けられる、④フランスの農家とドイツの製造業者を利するEUの域外関税から解放され、独自の通商政策を採用することができるなどとし、離脱時のメリットを強調する戦略を採る (Project Hope)。

離脱後のEU関係

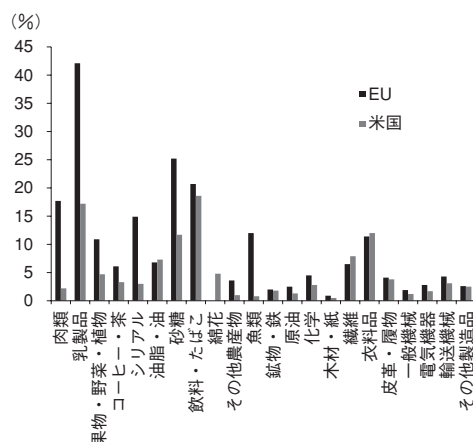
英国とEUとの相互依存関係の深さを考えれば、英国は離脱後も何らかの形で単一市場へのアクセスを確保するとの見方が一般的だ。ただ、ノルウェー (非EU圏のEU市場へのアクセスを認める欧州経済地域に参加する) やスイス (個別の政策分野でEUとの間で協定を結ぶ) のような形態で単一市場へのアクセスを確保する場合、独自の移民政策を採用し、移民の流入抑制や福祉給付の制限をすることができないばかりか、EU予算の拠

出負担を免れず、EUの関連法規制に従う必要があるが、新たな政策立案時にその立法過程に参加する権利を失う (図表 4)。これは言わば“投票権のないEU加盟”を意味し、EU離脱派の求めるEU関係とは相容れない。

他方、世界貿易機関 (WTO) ルールに基づき、EUとの貿易関係を再構築する場合、食料品、化学製品、輸送機械などの製品分野でEU市場へのアクセスに高関税を課される可能性が高いほか、様々な非関税障壁が英国企業のEU進出の障害となり得る (図表 5)。こうした形態の場合、英国は自国の産業構造や国内産業保護の方針に沿った独自の通商政策を採用することが可能となるが、貿易依存度の大きさを考えれば、EU市場へのアクセスが阻害されるデメリットの方が上回ると考えるのが自然だろう。

新たなEU関係の構築やEU以外の多くの国々と改めて通商関係を構築するには膨大な

(図表 5) 製品分類別の対外関税 (最恵国の平均)



(出所) 世界輸出機関資料より第一生命経済研究所が作成

時間と労力を要する。EU条約が定める離脱手続きによれば、離脱を希望する国が欧州首脳会議で離脱の意向を伝えた後、英国を除くEU諸国が離脱手続きについて協議し、欧州議会の同意を得たうえで、英国を除くEU首脳が特定多数決（国数で55%以上、人口構成比で60%以上）で決定する。条約の定めはないが、恐らくEU離脱のあり方について協議するのと並行して、離脱後の新たなEU関係についての協議やEU以外の国々との貿易ルールについての協議が行われよう。離脱の意向から2年が経過するまでに、離脱手続きで合意に至らない場合、当該国へのEU法の効力が停止する。つまり、2年以内に離脱手続きで合意できなければ、WTOルールに基づきEUとの貿易取引が開始される。但し、英国を除くEU首脳が全会一致で合意する場合、法適用の停止を延長することができる。

国民投票での離脱決定後、速やかに離脱の意向を伝えた場合、離脱手続きの交渉期限は2018年6月頃となる。その間、2017年春にフランスの大統領選挙と議会選挙、同年秋にドイツの議会選挙と首相選出が待ち構えている。両国ともに最近の地方選挙でEUに懐疑的な政党が躍進し、英国への安易な妥協は選挙結果に影響しかねない。交渉期限までに離脱手続きや離脱後のEU関係で合意することは容易でない。全会一致の賛成で合意の履行期限を延長できたとしても、2019年央には欧州懐疑政党のさらなる躍進が不安視される欧州議会選挙、2020年には英国の総選挙が控えている。交渉長期化は避けられず、長期に亘る不透明感から英国の経済活動にも沈滞ムードが広がる可能性が高い。

英国のEU離脱は政治的な波紋も引き起こす。残留キャンペーンを率いたキャメロン首

相に対する退陣要求が高まることは避けられず、後継首相選びに時間を浪費し、EUや他国との通商交渉がさらに長引く恐れがある。また、2014年の住民投票で英国残留を決めたスコットランドは、英国から離脱し、EU加盟を目指す可能性がある。英国のEU離脱は英国分裂の引き金にもなりかねない。

離脱後のEU

英国無き後のEUはドイツやフランスの主導色が一層強まり、非ユーロ圏の権益確保が難しくなる恐れがあるほか、自由化の旗振り役である英国不在により、保護貿易志向が強まる可能性がある。EUの求心力低下と内向き志向が一段と広がりかねない。また、フランス、ドイツ、イタリアの地方選挙、スペインの総選挙、オランダの国民投票、オーストリアの大統領選挙など、英国以外の欧州諸国でもこのところ、EU懐疑主義の伸張が著しい。英国の国民投票に倣って、他国でもEU残留／離脱の是非を問う国民投票の実施を求める声が高まる恐れがある。Brexit (Britain + Exitの造語) の次は、Frexit (France + Exit) かNexit (Netherland + Exit) かと言った類の噂が現実味を帯びかねない。このように英国のEU離脱は、英国経済の動揺にとどまらず、世界の金融市場や経済安定に水を差し、EUの結束を揺るがすリスクを内包している。

