

基礎研 レポート

英国、EU残留の是非を問う国民投票へ

合理的な判断は残留支持だが…

経済研究部 上席研究員 伊藤 さゆり
(03)3512-1832 ito@nli-research.co.jp

1——国民投票前後のプロセス

5月7日の英国の総選挙は、事前のすべての世論調査を覆し、保守党が下院の650議席のうち331議席を確保、単独過半数を獲得する結果に終わった。

続投が決まったキャメロン首相は、13年1月に、次期総選挙で勝利した場合、EU残留の是非を問う国民投票を実施する約束をしていた。保守党内のEU懐疑派の要求と、反EU・反移民を掲げる英国独立党(UKIP)への支持拡大に歯止めを掛ける内政的な狙いがあった。

総選挙での保守党勝利によって、17年末までの国民投票への道が拓かれた。5月27日に英国議会で行われた「クイーンズ・スピーチ」には、EU残留の是非を問う国民投票関連法案を新議会に提出する政府方針が盛り込まれた。

1 | 国民投票までのプロセス

国民投票では、「英国はEU加盟国であり続けるべきか」を問う。キャメロン政権は、国民投票に先立ち、EUと英国の加盟条件について再交渉した上で、国民に新たな条件の下でEUに残留する是非を問う方針だ(図表1)。キャメロン首相の狙いは、英国の国益を損なうことのない「改革されたEU」への残留にある。

国民投票の時期は「17年末まで」とされてきたが、16年内の実施が濃厚になりつつある。EUとの本格的な交渉は6月25～26日のEU首脳会議でのスタートを目指す。キャメロン首相は、首脳会議までに、すべてのEU加盟国の首脳と会談すべく、5月28～29日の2日間でオランダ、フランス、ポーランド、ドイツを歴訪した。

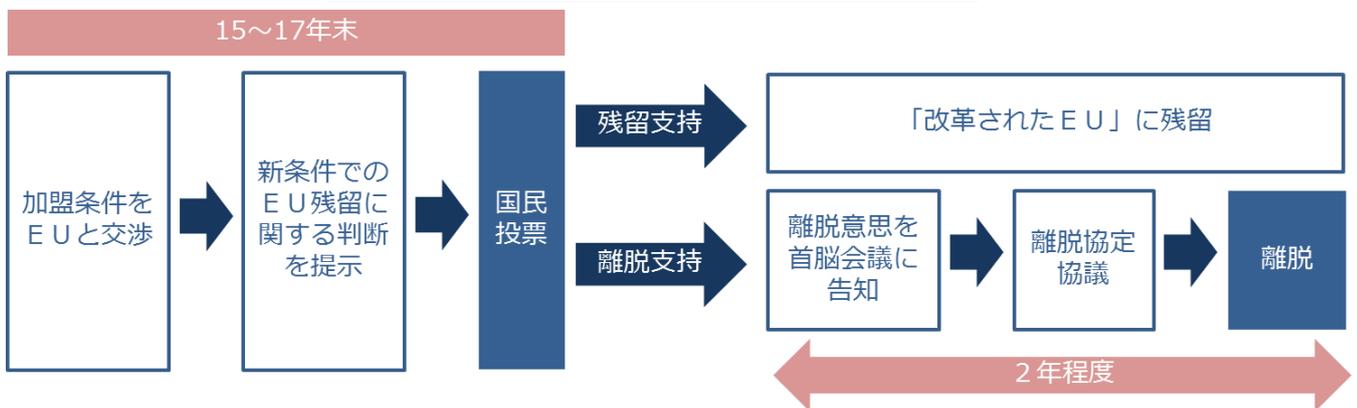
国民投票の早期実施には、英国とEUの関係が不透明な期間を短縮することに加えて、総選挙での勝利の勢いをEUとの交渉や残留への支持に結び付ける利点がある。EUとの交渉に要する期間は短くなるが、EUの中核国の独仏の政治サイクルを考えると、いずれにせよ交渉は早い時期にまとめた

なければならない。2017 年は、春にフランスで大統領選挙と国民議会選挙、秋にドイツで連邦議会選挙が予定されている。16 年後半には、EU 改革、つまり国家主権の委譲や奪還に関わるような重要な決定を行うことは困難になる。

今回の国民投票は、英国が 1975 年 6 月 5 日に労働党のハロルド・ウィルソン政権の下で実施した EC（当時）残留の是非を問う国民投票と比較されることが多い。74 年 2 月の総選挙では、労働党が EC 加盟を推進した保守党に僅差で勝利、ウィルソン政権が少数与党として発足したが、同年 9 月に解散、国民投票の実施を公約に総選挙を戦い、過半数の議席を得た。その勢いでウィルソン政権は、EC から EC 予算に対する分担金の軽減や英連邦諸国の乳製品に対する特例措置などの譲歩を勝ち取り¹、政府は 75 年 3 月 18 日、下院は 4 月 9 日に残留支持を決議した。こうした流れに乗って、国民投票は、残留支持 67.2%、不支持 32.8% という大差で決着した。

今回も、国民投票の前に、政府が EU との交渉から引き出した新たな条件の下での EU 残留に関する判断を示し、下院での決議を経た上で、国民投票を実施することになるだろう。

図表 1 EU 残留の是非を問う国民投票を巡る流れ



（資料）各種資料よりニッセイ基礎研究所にて作成

2 | 国民投票後のプロセス

保守党は、公約で「国民投票の結果を尊重する」としている。国民投票で「ノー」が上回った場合は、残留不支持となり、EU からの離脱手続きの段階に進む。

EU の基本条約（リスボン条約）の第 50 条によれば、離脱手続きは、「加盟国による EU 首脳会議への告知」に始まる。首脳会議が定める指針に従って、離脱に関する協定について協議する。離脱協定の締結には、欧州議会の同意と EU 首脳会議による特定多数決²が必要になる。離脱は、協定の発効日か、協定が締結できない場合は、告知から 2 年後となる³。

¹ 74 年から 75 年の英国の要求の殆どは満たされなかったという評価もある（Emmanuel Mourlon-Druol, “European leaders want the UK to stay, but are best friends forever?”, Bruegel blog, 21st May 2015）

² 可決には、加盟国に人口比で割り当てられた 352 票のうち 260 票と、賛成国の人口が EU 全人口の少なくとも 62% を代表していることが必要。

³ 首脳会議で全会一致した場合には、協定に関わる 2 年間の交渉期限を延長することは可能。

2—英国政府のEUに対する提案

本稿執筆時点では、英国は未だEUに対して正式な提案を行っていない。EUとの交渉が始まった後も、提案の詳細が公表されることはないだろう。

ただ、これまでに行われたスピーチや、5月の総選挙時に保守党が掲げた公約などを見る限り、キャメロン政権の提案は、大きく3つに分けることができるようだ。

1 | EUからの移民に対する規制

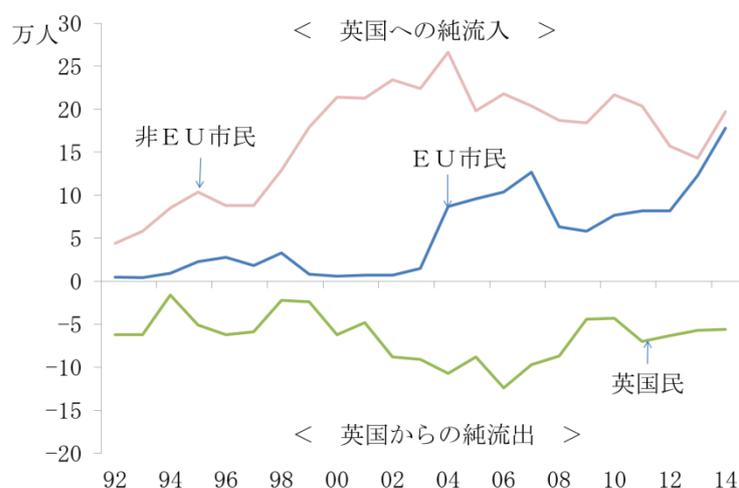
まず、EU域内のヒトの移動の自由に関する一定の制限を導入することだ。ヒトの移動の自由は、モノ・サービス・カネとともにEUの単一市場の基本原則である「4つの自由」を構成する。成果を確実にするためには、EUの基本条約の修正が必要と考えられるが、EU加盟国の間でも利害対立が目立つ領域でもあり、難航が予想されている。

英国への移民の流入は、1997～2009年の労働党政権下の移民規制の緩和、2004年以降のEU加盟国の増加と域内の所得格差の拡大、世界金融危機前まで続いた長期にわたる好況、相対的に寛容な社会保障制度といった複合的な要因で増大した。

2010年に自由民主党との連立で発足した第一次キャメロン政権は、「2015年までに10万人以下に減らす」目標を掲げたが、逆に、2014年の純流入は31.8万人と過去最高に達した（図表2）。2014年はEU域内からの純流入だけで17.8万人と全体の目標の上限を超えている。

EU加盟国の国籍保有者は、EU市民として域内の自由な移動、居住、就労、求職活動が認められており、社会保障に関しても「均等待遇」が原則である。雇用機会が豊富で社会保障も充実した英国に流入しやすく、何らかの歯止めが必要という意識が高まっている。

図表2 増大する移民の流入



(資料) 英国国家統計局

キャメロン政権は、EU域外からの移民の流入の制限のため、偽装留学や不法就労、偽装結婚などの取り締まり強化などを行った。EU域内⁴からの移民についても、14年からは入国から3カ月間は求職者手当の申請資格を認めないことや、3カ月経過後に求職者手当を申請する際の要件を厳格化、受給期間も原則として最長6カ月に制限した。また、一定の所得基準を満たさない求職者には、求職者手当以外の低所得者向けの給付申請は認めないことも決めた。EU法では、域内からの移民の「均等待遇」を原則としつつも、居住開始から3カ月間の社会保障の給付などに関しては、受け入れ国側の裁量が認める。これまでの制度変更は、こうした現状のルールの中で実施されてきた。

14年の規制強化は、2007年初にEUに加盟したブルガリア、ルーマニアの2カ国について就労制限を課すことが認められた7年間の移行期間が終わることに備える目的もあった。しかし、現実には、14年にはこれら2カ国⁵のほか、雇用環境が厳しい南ヨーロッパからの流入も増えた。

保守党は、今回の総選挙の公約でも、「純流入10万人以下」の目標を継承、EU域内からの流入を抑制するため、社会保障給付等の制限をさらに強める方針を打ち出している。昨年11月、キャメロン首相は、移民問題についてスピーチを行った。スピーチでは、EUの基本原則である「ヒトの移動の自由」を尊重する立場を明確にした上で、低所得者に対する給付付き税額控除や児童手当への申請、公営住宅への居住について最低4年の就労を条件とすることや、児童が国外に住む場合の手当や税額控除を停止する方針などを掲げた。EUへの提案もこれらが軸になるとと思われる。

2 | 「絶えず緊密化する連合」からの適用除外

キャメロン政権は、EUが、その前身となる欧州経済共同体（EEC）の設立時から現在に至るまで基本条約の前文に掲げてきた「絶えず緊密化する連合（ever closer union）」からの適用の除外も望んでいる。この提案も、EUの基本条約に関わるものだ。

英国は、そもそも、この文言が象徴する欧州の超国家的・連邦主義的な性格に警戒感を抱いてきた。第二次世界大戦後の欧州統合のスタート時には原加盟国として加わらず、政治的な拘束が緩い自由貿易連合として、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーなどと共に欧州自由貿易連合（EFTA）を立ち上げた。米国や英連邦の特恵関税地域との関係を重視したことに加えて、統合は国家間の協調により進めるべきという理念があったからだ。しかし、大陸諸国の経済復興により経済的な重要性が増したことから、英国は政策転換を迫られた。1961年と67年の2度、EC（当時）加盟を申請したが、2度とも、フランスのドゴール大統領（当時）の拒否権で阻止された。英国の加盟が実現したのはドゴールの死後の1973年1月1日だった。しかも、加盟直後の1975年6月には、英国の国益を守る観点から、加盟条件を再交渉し、残留の是非を問う国民投票を実施した。

以後も、英国と欧州統合の中核国との足並みは乱れがちだ。英国は、統合の象徴とも言える単一通貨・ユーロの導入に関しては、デンマークとともに未導入の権利（オプト・アウト）を獲得している。キャメロン政権はユーロ導入に動く意思はない。たとえ、政権が交代しても、国民投票にかけることなくユーロを導入することは考え難い。国民投票で可決される可能性も低いと見ざるを得ない。

⁴ 実際にはEUを含む欧州経済領域（EEA）が対象（図表3参照）

⁵ 2014年の社会保障給付の申請者は、ルーマニアが14.5万人（前年比715%増）、ブルガリアも4.2万人（同325%増）と急増した。

ヒトの移動の自由の面でも、締結国同士で出入国管理を撤廃し、域外国境の出入国管理を調和させる「シェンゲン協定」への参加は見送ってきた⁶。

第1次キャメロン政権期にはEU内での英国の孤立が一層際立った感がある。政権発足と前後して、ユーロ圏で債務危機が拡大、ユーロ参加国は、ギリシャ支援に始まり、常設の金融安全網・欧州安定メカニズム（ESM）の創設や、圏内の銀行行政を一元化する「銀行同盟」の移行などに動いた。EU加盟国の間でも、ユーロ参加国とユーロ未参加国との統合のレベルの差が一層拡大した。

財政政策に関しても、ユーロ参加国については、EUのルールへの違反に対する罰則規定の強化などが行われた。均衡財政を原則とする「財政協定」は、ユーロ未導入国をカバーするが、英国はチェコとともに2012年3月の調印を見送った。

欧州議会では、保守党は主流派ではなく、「穏健な欧州懐疑派」の欧州保守革新グループ（ECR）に属す。昨年5月の欧州議会選挙後の欧州委員会委員長の選出にあたっては、最大の得票を得た中道右派の主流派グループ（欧州人民党グループ・EPP）が推したユンケル氏（元ルクセンブルグ首相、ユーログループ議長）の就任阻止を試み、失敗した⁷。ユンケル氏が欧州機関のトップに就くことで、EUの連邦主義的傾向が強まることへの警戒を抱いたとされる。

ユーロ参加国は、今後、統合に向けてさらに舵を切る。英国が加盟条件再交渉の出発点と位置づける6月首脳会議でも、ユーロ圏の統合深化が議題の1つだ。トウスク・ユーロ圏首脳会議議長（EU大統領兼務）、デイセルブルム・ユーログループ（財務相会合）議長、欧州委員会のユンケル委員長、ECBのドラギ総裁というユーロ圏の機構の4トップがユーロ制度改革の報告書を準備している。ドイツとフランスも、首脳会議を前に、共同で統合の改革案をまとめている。ユーロ圏の4トップによる報告書は、2012年に続く2度目だが、ユーログループ議長は13年、首脳会議議長と欧州委員長は14年に替わっているため、新体制として初の報告書として重要な意味がある。12年の報告書は「銀行同盟」の実現に結びついた。今回は、棚上げとなったままの「財政同盟」の動きが焦点となる。

欧州では、ドイツ、フランスなどユーロを導入している19カ国が最も深く統合に組み込まれており、EUに加盟していながらユーロ未導入の国は、2004年以降にEUに新規加盟した中東欧の6カ国と英国、スウェーデン、デンマークの3カ国である（図表3）。

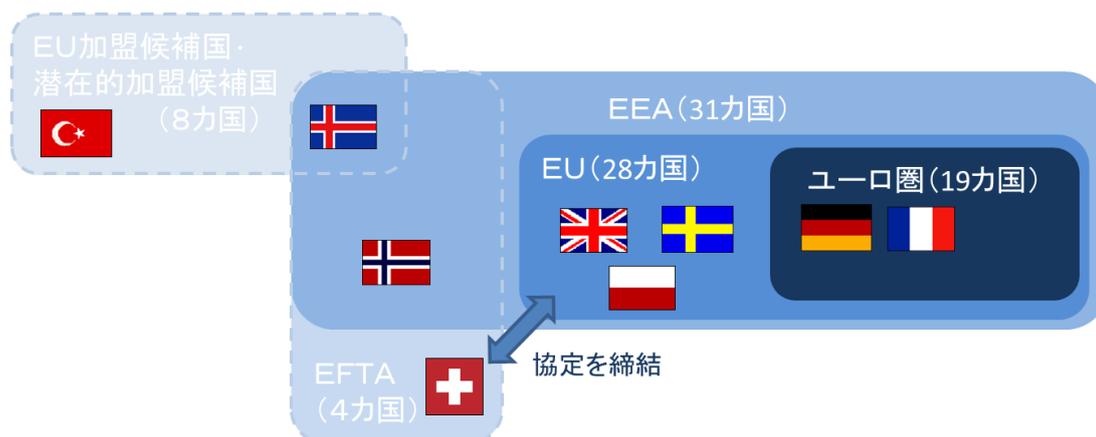
この他に、現在もEFTAに参加する4カ国のうち、ノルウェーなど3カ国は欧州経済領域（EEA）と称するEUとの共同市場に参加している。スイスは、国民投票での否決によりEEA参加は見送り、EUとの間でヒトやモノの移動に関する協定を結び、EU市場へのアクセスを確保している。

この他、EUが、加盟候補国・潜在的加盟候補国と認めている国はトルコなど8カ国ある。アイスランドは、EFTAに加盟、EEAにも参加してきたが、世界金融危機時にEUに加盟申請し、加盟候補国となった。しかし、経済の安定とともにEUの共通漁業政策に組み込まれることによる弊害などへの警戒が再び高まり、今年3月に同国政府はEUへの加盟申請を取り下げる方針を公表した。

⁶ EU加盟国では他にアイルランドが未参加。アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタインのEFTA加盟国は参加している。

⁷ キャメロン首相はユンケル氏選出に意義を唱え、EU首脳会議での多数決を要求したが、英国に同調したのはハンガリーだけだった。

図表3 欧州における統合の広がり



(注) EEA=欧州経済領域。EFTA(欧州自由貿易連合) 加盟国のEUの単一市場アクセスのための枠組み

国旗は各カテゴリーに属する国の一部のみを图示した

(資料) 欧州委員会資料などよりニッセイ基礎研究所が作成

英国が、欧州の高所得国がEUの単一市場と様々な関わりを選択する中で、EU加盟国という立場を選択してきたのは、EUの意思決定に関与できる点を重視したからだ。EEAには、原則としてEU法が適用されるが、EU未加盟の参加国は意思決定に関与できない。

しかし、債務危機を契機にユーロ圏の統合深化が進むことで、EUにおいて英国が意思決定に加われない範囲が広がった。ユーロ圏が、一層の統合深化を目指すことを認める半面で、英国としてはユーロ圏の決定が、ユーロ未導入のEU加盟国の不利益とならない約束を取り付けたいとの意識が強まっている。

英国は、ユーロ圏で進む連邦主義的な欧州統合の深化よりも、サービス分野の規制改革を一層推進し、EUの単一市場の完成度を高めることや、EUとEU域外との自由貿易協定、特に米国や中国、インドなどとの関係強化に力を入れることを望んでいる。

3 | EU法の内容や決定プロセスの見直し

EUの基本条約根拠とするEU法による規制への不満も強い。EU法は、欧州委員会が立案し、閣僚理事会と欧州議会による採択を経て成立する。

EU法のうち「規則 (Regulation)」は加盟国に直接効力を持ち、「指令 (Directive)」は国内法に置き換えた上で効力を発する。2007年6月に施行された新たな化学物質規制 (REACH 規則) が前者に、2003年に最初に発効し、2011年に改正されたコンピューターや通信機器、家電製品などの電気製品に有害な化学物質の使用を禁止する指令 (RoHS) が後者に該当する。

英国では、労働時間や派遣労働に関わる指令といった雇用関連の規制や、環境関連の規制を始めとする膨大な数のEU法の遵守コストが、企業活動の妨げになっているとの不満は強い。こうしたEU由来の規制から解放されることを離脱のベネフィットとする意見もある。

保守党の公約では、官僚主義的で非民主的なEUの改革も掲げている。ビジネスに関わる規制を削減することに加えて、新たなEU法の立案の際に、各国議会が拒否する権限についても、英国政府の

提案に盛り込まれると思われる。

3——当面の注目点

国民投票までの過程では、英国とEUとの交渉の進展と、英国内の世論の動向が注目されよう。

1 | EUとの交渉

国民投票は、EUとの交渉の成果を問うものであるため、当然のことながら、EUとの交渉の結果は重要な意味を持つ。

EU残留の是非を問う国民投票とそれに先立つ加盟条件の交渉は、あくまでも英国側の事情によるもので、英国が求める特別待遇、言い換えれば「いいとこ取り」を快く思わない面はある。

それと同時に、EUの世界的な影響力の確保という点では、英国が域外に去ることは望ましくないという思いも強い。英国は、経済規模でEU加盟国第2位⁸、欧州最大の国際金融センターであり、軍事力や外交力、そして欧州大陸にはない効率性を備えていることは確かだ。

こうした背景から、欧州機関やEU加盟国の政府は、英国の提案を検討すること自体には前向きだが、英国の国民投票で離脱が決定されることを阻止するため、どこまで積極的に提案を受け入れるかは未知数だ。とりわけ、移民の制限や「絶えず緊密化する連合」からの適用除外のために基本条約を修正することは、時間的な制約からも困難と見られている。

欧州委員会は、EU法の提出権を握る唯一の機関、政策への適合性を監視する機関として、英国の提案を精査する方針だ。ヒトの移動を含む「4つの自由」という基本原則の修正には応じられないが、サービス分野の単一市場の強化や域外との自由貿易協定の交渉加速は、欧州委員会の基本方針と一致する。ユンケル委員長率いる欧州委員会の新体制では、フランス・ティンメルマンズ第一副委員長（元オランダ外相）が、英国が問題視するビジネスに対する過剰な規制についての見直しを担う。EUの政策決定に対する各国議会の権限強化も、EUの政策に民意が反映されないとの市民の不満に応え、政治的な同盟を推進する観点からも、ある程度の前進が期待できる領域だ。

加盟国の代表が集う意思決定機関である首脳会議、閣僚会議のメンバーは、英国の提案の内容ごとに利害が異なり、国ごとの温度差もある。首脳会議議長のスウェーデンEU大統領は、母国のポーランドがユーロ未導入のEU加盟国であることから英国の懸念を共有する部分もある。半面、ポーランドは、EU域内から英国への移民の最大の輩出国でもある。英国在住のポーランド出身者はEU加盟年の2004年の9万5千人から13年には67万9千人まで増え、出身国別の人口では73万4千人のインドに次ぐ第2位である。ポーランドに限らず、中東欧諸国は、英国のEU域内からの移民に対する社会保障給付の制限によって相対的に大きい影響を受けるため、基本的には反対の立場をとりそうだ。

キャメロン首相が再選後、最初に訪問したオランダは、フィンランドとともにユーロ参加国の中では英国に近い立場を採る。スウェーデン、デンマークは、英国と同じユーロ未導入の高所得国であり、

⁸ 2014年時点のユーロ換算値

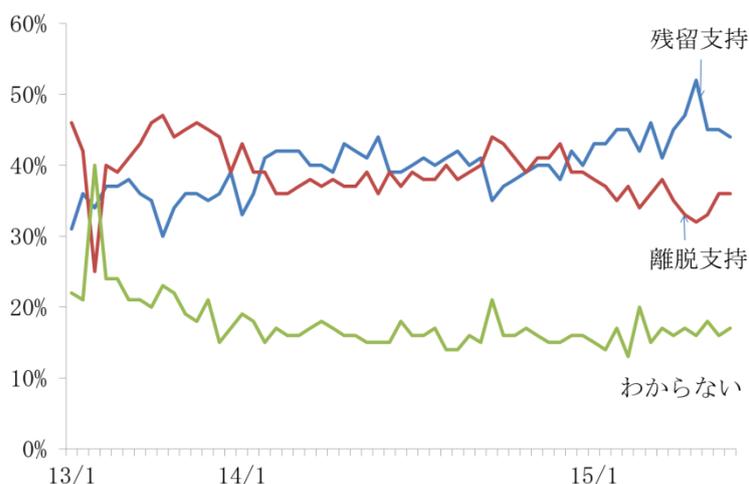
ユーロ圏の統合深化からの不利益を遮断したいという意向は強いと思われる。移民による「社会保障ツーリズム」への英国の懸念も理解できるだろう。

首脳会議、閣僚会議で重要な役割を担うドイツとフランスも、英国の要望をある程度受け入れる用意はあるが、温度差もある。フランスのオランド大統領は、28日にパリを訪問したキャメロン首相との面談を終えた後、「英国のEU残留を望んでいる」と述べているが、英国が求める基本条約の改正や移民規制には慎重な立場を採る。ドイツは、今のところ柔軟な姿勢を示す。ショイブレ財務相は、英国の提案とユーロ圏の統合深化を両立することは可能と発言、英国側のカウンターパートであり、EUとの交渉の全権を握るオズボーン財務相をベルリンに招き、EU基本条約の変更に関わる英国の提案とドイツの希望を調整するための協議を行う方針を明らかにしている⁹。基本条約の変更に関しても、「2017年までの変更は不可能だが、将来の条約変更に反映するような合意を締結することはできる」との立場だ。

2 | 英国内の世論の動向

15年に入ってから世論調査では、EU残留支持が離脱支持を上回るようになってきている（図表4）。ユーロ圏経済が持ち直しつつあることや、キャメロン政権がEU域内の移民に対する社会保障制度の見直しを通じた制限を強化する方針を打ち出し、英国独立党（UKIP）の「移民の増大に歯止めをかけるためにはEUを離脱するほかない」という主張が勢いを失ったこともあろう。

図表4 EU残留に関する世論調査の結果



(資料) You Gov

現時点では、英国のEU離脱の可能性は必ずしも高くはないと言えるが、すべての世論調査の予想を裏切った5月の総選挙を引き合いに出すまでもなく、国民投票が世論調査通りに落ち着く保証はない。EU残留の是非を問う世論調査の場合、「わからない」と答える割合が2割弱を占める。態度を決めていない有権者が、離脱支持に動けば、簡単に結果は覆る。

⁹ “German Finance Minister Schauble Doesn’t Rule out Greek Default”, The Wall Street Journal, 20th May 2015

今後の英国政府とEUの交渉でどのような成果が得られるかは投票行動に影響を与えるものの、過大な期待を抱いてはいないようだ。多くの調査で、「加盟条件を巡るEUとの交渉を通じて英国の国益が守られるようになり、キャメロン首相が新たな条件の下での国民に残留支持を求める」と想定した場合には、残留支持の割合が10%ポイントほど上昇する。ただ、キャメロン首相が、EUとの協議で、英国にとって有利な加盟条件を獲得できるか否かという点については、「できない」が全体の60%と、「できる」の25%を大きく上回る（5月21～22日実施のユーガブ／サンデー・タイムスの世論調査）。

労働市場では、雇用が改善しても賃金が上がらず、移民の急増で病院や学校、公営住宅などへの負荷が増しているという実感があり、英国国民の移民問題への関心は高い。EUとの交渉テーマの中では、移民の流入規制に関わる成果が、国民投票での判断に大きな影響を及ぼす可能性がある。

4—おわりに—離脱後の立場の不透明さが残留支持を促す

いくつかのシンクタンクや研究者らは、英国はEUを離脱すればEU予算への拠出分のコストを節約できるが、単一市場へのアクセスを失うことによるマイナスの影響はそれを上回ると試算する。だが、ノルウェーのようにEFTAに参加し、EEAに加わり、EUの単一市場へのアクセスを確保できれば、マイナスの影響は抑えられる¹⁰。しかし、その場合、EUが作るルールを受け入れることになるため、規制遵守コストの削減効果は限られ、ルール作りに参加することもできない不利益も生じる。スイスのようにEUと個別の協定を結ぶオプションもあるが、協定の締結に時間を要し、英国側の意向をどこまで反映できるかは未知数だ。

EU離脱支持派の間では、EUから離脱することで、通商交渉の自由度が増し、米国やインド、中国などとのFTAの早期実現につながるの期待もあるが、この点も不確かだ。英国単独であれば機動力は高まる反面、交渉力は低下するからだ。

要すれば、EU加盟国であれば、EU法や域内からの移民の流入をコントロールできない問題はあるとしても、EUを離脱すれば問題が解決し、英国の経済環境が確実に良くなるとは言えない。

経済界は、総選挙で保守党を支持したが、単一市場へのアクセスに不利益が生じかねないEU離脱を懸念する声は強い。中央銀行のイングランド銀行が開始したEU離脱の経済・金融市場への影響に関する調査の結果も、早急な離脱の判断を牽制する内容となるだろう。

キャメロン政権の提案が、EUに100%受け入れられることはないとしても、何らかの成果を得ることは期待できる。キャメロン政権は、国民投票の前に、EUとの交渉の成果を強調し、「改革されたEU」への残留支持のキャンペーンを展開するだろう。5月の総選挙で保守党が単独過半数を獲得したとはいえ、議席数は過半数の326を僅か5議席上回るだけだ。75年の国民投票では、与党労働党が分裂したが、今回も与党・保守党内のEU懐疑派は、交渉の成果に不満を示し、残留不支持に動く可

¹⁰ 例えば英国のシンクタンク「オープン・ヨーロッパ」は、EUとのFTAがなく保護主義的政策を採った場合には、2030年の英国のGDPはEU残留の場合よりも2.2%低くなるが、FTAを締結した場合は0.8%にマイナスが抑えられ、その他諸国との自由貿易や規制改革に取り組めば、0.6%上回るとする。ドイツの「ベルテルスマン財団」はスイス・ノルウェー並みの待遇が得られればマイナスの影響は抑えられるが、EUとのFTAだけでなく、EUが締結した貿易協定からも排除された場合のマイナスの影響は大きいと見ている。

能性はある。しかしながら、最大野党の労働党や第3党のスコットランド国民党（SNP）、第4党の自由民主党はいずれもEU離脱に反対の立場であるため、残留支持の議決は可能だろう。

14年9月にスコットランドで行われた独立の是非を問う住民投票も、5月の総選挙も、国家の分裂や政権基盤の脆弱化を回避する現実的な判断に落ち着いた。国民投票の段階では、EUを離脱した場合の英国の立ち位置に不確実な要素が大きい。英国国民は合理的に判断し、残留支持多数という結果に落ちつく可能性が高いと思われる。