

明かされた英国の「Wish List」 無視し得ない英国のEU離脱リスク

欧米調査部上席主任エコノミスト

吉田 健一郎

03-3591-1265

kenichiro.yoshida@mizuho-ri.co.jp

- 英キャメロン首相が英国のEU改革案を発表した。今回首相が示した改革案は、EUと距離を置く英国の姿勢を明確にしたものだが、ドイツは英国との交渉に協力的な姿勢を示している。
- 政権の狙いは、早期に交渉を成立させたうえで、時間を置かずにEU離脱の是非を問う国民投票を実施し、離脱論を抑え込むことにある。国民投票は、2016年内に実施される可能性が高い。
- しかし、国内では改革案への批判が高まっているうえ、世論調査では離脱支持が勢いを増している。英国のEU離脱リスクは無視し得ないものとなりつつある。

1. キャメロン首相が英国のEU改革案を発表

11月10日に英キャメロン首相が欧州連合（EU）のトゥスク大統領に送った書簡の中で、英国の目指すEU改革案が初めて正式に明らかとなった。EU全体のための改革案であることをキャメロン首相は強調しているものの、実質的には英国のEUからの権限回復が意図されており、英国の「Wish List(欲しい物リスト)」と英メディアは報じている。

本改革案が目指されるのは、それが、英国のEU離脱（Brexit）を問う国民投票と深く関係しているためだ。キャメロン首相は国民投票の実施を公約としているが、EUからの離脱を望んではいない。キャメロン首相は、改革案をEUに提示し、一定の権限を取り戻すことが出来れば、国民投票を行ってもEU離脱という政権にとって不本意な結果を招くことは無いと考えているのである。

今回キャメロン首相が示したEU改革案は、一言でいえば英国の「EUの政治・経済統合からは距離を置く」姿勢の明確化である（次頁図表1）。具体的には、①ユーロ圏の決定に対する非ユーロ圏諸国の拒否権確保等を通じた域内の経済ガバナンス強化、②EU規制の緩和による企業負担の軽減と競争力強化、③「ever closer union(絶えず緊密化する連合)」原則からの適用除外による英国の主権尊重、④移民に対する社会保障給付の当初4年間の停止が盛り込まれた。このうち、③の「ever closer union」とは、1957年に調印されたローマ条約以降、その後の基本条約にも盛り込まれた、EUの統合深化を目指す姿勢を示した一文である。

こうした英国の要求がそのまま承認される可能性は低い。特に、④の移民に対する社会保障給付の制限は交渉の難航が予想されている。

2. 国内外の反応はまちまち

欧州委員会の報道官は、キャメロン首相が要求する社会保障制限は、「非常に問題含みであり、（人

の自由移動という) 域内市場における基本的自由を阻害し、EU市民の間での直接的な差別を生み出す」として批判している。こうした主張には、英国に多くの移民を送っているポーランドやチェコなど中東欧諸国も同調している¹。

一方、ドイツは英国への協力姿勢を示している。メルケル首相は、「幾つかのポイントは他のものより困難かもしれない。しかし、・・・(中略)・・・我々は(交渉が)成功するとの合理的な自信があり、EUのルール範囲内で支援する」と述べている²。ドイツの協力姿勢の背景には、移民に関する社会保障負担への問題意識の共有等が挙げられるが、同時にしたたかな計算も見え隠れする。英国がEUを離脱した場合、経済的に一番困る国は、英国に多くの自動車等の工場を有し、貿易関係も強いドイツである。また、英国がEUを離脱した場合、特定多数決方式で法案を決定していくEU閣僚理事会におけるパワーバランスが崩れる可能性がある。これまで英独は、単一市場や自由貿易の推進、緊縮財政支持などで意見が一致しており、自由貿易に懐疑的で財政規律には甘い南欧諸国に対し同一歩調を取ってきた。

英国内に目を転じると、首相書簡の発表後に行われた下院討論では、保守党内のEU懐疑派や英国独立党(UKIP)議員から政府案への批判が相次いだ。EU懐疑派の議員は、EU法への英国単体での拒否権や移民の直接的な制限等、より広範かつ根本的な権限回復を政府に求めている。サッチャー政権時代の財務大臣で、保守党内で英国のEU離脱を推進するローソン卿の「(キャメロン首相の提案は)簡単に捕まえられる小魚だけ」という言葉に象徴されるように³、EU懐疑派の議員は今回の提案は小粒すぎると感じている。

3. 無視し得ないBrexitのリスク

今後の注目は、①EUとの交渉の行方、②国民投票の実施時期、③国民投票の結果、の3点になる。まず、EUとの交渉の行方については、移民への社会保障問題が難航するとしても、最終的な交渉

図表1 キャメロン首相のトゥスク大統領への書簡

① 経済ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・ ユーロ圏とユーロ圏外加盟国の関係について、以下の原則を確立 ・ ユーロ圏の決定に、ユーロ圏外の加盟国が従うのは任意 ・ ユーロ通貨圏維持のため、ユーロ圏外加盟国の納税者は負担を負わない ・ 全加盟国に影響が及ぶ問題は、全加盟国で討議・決定
② 競争力	<ul style="list-style-type: none"> ・ EU規制を緩和し、企業負担を削減
③ 主権	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「ever closer union(絶えず緊密化する連合)」に向けた努力義務からのオプトアウト ・ 望ましくないEU法案を、各国議会が協働して拒否できる制度の新設 ・ EUが国家の補助的な位置づけであることの確認 ・ 司法・内政における、各国政府の主権尊重
④ 移民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新規EU加盟国からの「人の移動の自由」を、経済格差が縮まるまで制限 ・ 移動の自由の濫用(偽装結婚など)の排除 ・ EUからの移民が各種給付を受ける際、4年間の居住と社会保障負担の履行を条件に ・ 海外在住の子女に対する扶養手当給付の停止

(資料) Letter from David Cameron to Donald Tusk (10 November 2015)より、みずほ総合研究所作成

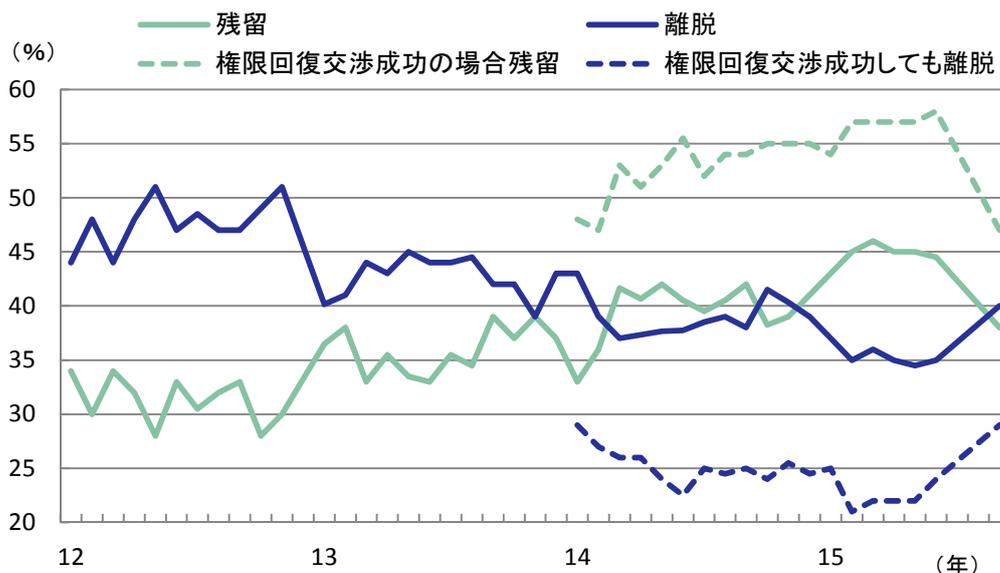
決裂は回避される可能性が高い。例えばEU規制の緩和による競争力強化はEU各国の同意を得やすい。また、「絶えず緊密化する連合」原則の撤廃については、2014年6月にEU理事会が「これ以上統合の深化を行いたくない国の希望も尊重する」旨を発表しており⁴、この点で真新しさは無く、従って妥協も得やすい。但し、「政府の提案は小粒」との国内の批判もあり、交渉の結果に国民が納得するかは定かではない。

キャメロン首相は、次回EU首脳会合（12/17・18）か、遅くとも2016年前半までの合意を目指しているとみられる。首相が決断を急ぐ背景の一つは、独仏の政治日程だ。2017年は春にフランスで大統領選挙、秋にドイツで議会選挙が予定されており⁵、選挙期間中はEU懐疑的な英国提案への妥協が得づらい可能性がある。特にフランスでは極右政党の国民戦線を率いるルペン党首が高支持率を維持しており、現職のオランド大統領は苦戦を強いられている⁶。ルペン党首は、キャメロン首相の今回の決断を「まさに私がフランスで行いたいこと」と称賛している⁷。オランド大統領が選挙期間中に英国に妥協すれば、ルペン党首を更に勢いづかせてしまうことにもなりかねない。

こうしてみると、首相が2017年末までを期限と公約している国民投票は、2016年内に実施される可能性が高い。キャメロン首相は、国民投票の実施時期を「EUとの交渉終了後」としか述べていないが、独仏の妥協を得易い2015年末か2016年前半に交渉を終了させ、早期に国民投票に踏み切りたいと考えているとみられるのである。英国のEU離脱という不確実性が長期化すれば、英国への対内投資停滞の可能性も高まる。英タイムズ紙は、2016年6月にも国民投票が実施される可能性があるとして報じている。

国民投票の結果は予断を許さない。最近の世論調査ではEU離脱の勢いが増している。英調査会社YouGovが10月に実施した世論調査では、約3年ぶりにEU離脱の支持率（40%）が、EU残留の支持率（38%）を上回った（図表2）。この数値は「英国がEUから何らかの権限を回復した場合」という条

図表2 英国のEU離脱を問う世論調査



(注)2012年12月、2015年7・8月は調査未実施のため、線形補完。1カ月に複数調査があった場合は平均値。
 (資料)YouGovよりみずほ総合研究所作成

件を付ければ、残留支持率が47%と、離脱支持率（29%）を大きく上回るが、それでも残留支持率は前回の6月調査（58%）から低下した。YouGovは、離脱支持上昇の理由について、最近の難民の流入増の可能性を指摘している。2016年もEUへの難民流入は続く公算が大きく、それがEU離脱支持の増加につながる可能性もある。Brexitが実現する可能性は、無視し得ないものとなりつつある。

¹ 11月10日付テレグラフ紙によれば、ポーランドのバシチコフスキ外相は、「もしキャメロン首相が人を国籍によって選り分けようとするならば、それは労働力の自由移動に反し、すなわちリスボン条約にも反する」と述べている。

² 11月11日付BBCウェブサイト。"David Cameron sets out EU reform goals"

³ 11月09日付ITVでのインタビュー。ローソン卿は、「首相は何か重要な妥協を得られるとは考えていない、従って、自分が捕まえらる魚のみを捕まえようとしている。たとえ、それが小魚であってもだ。」と述べた。

⁴ 11月18日に欧州委員会のコンケル委員長は、ブラッセルの会議にて、「結局のところ、33、34、或いは35の国々が同じスピード、同じモメンタムで、同じ方向に進むのはもはや不可能になると思う」と改めて述べ、「絶えず緊密化する連合」原則の全加盟国への適用が困難になるであることを示唆している。

⁵ フランスの大統領選挙は、2017年4～5月、ドイツの連邦議会選挙は、2017年9月前後になる公算が大きい。

⁶ フランスの大統領選挙は、単記2回投票制となっている。初回投票で50%の得票を得る候補が居なければ上位2名による決選投票となる。初回投票に関する11月時点の調査では、国民戦線のルペン党首の支持率が29%と、ジュペ元首相（共和党）の27%をわずかに上回り、オランダ大統領の支持率（19%）を大きく上回っている。

⁷ 11月10日付Bloombergとのインタビュー。"Le Pen Draws Inspiration From Cameron on Euro Exit Referendum"