

2016 年 6 月 20 日 全 7 頁

英国は本当に EU を離脱するのか？

国民投票後のリスクシナリオ

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 69

ロンドンリサーチセンター
シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

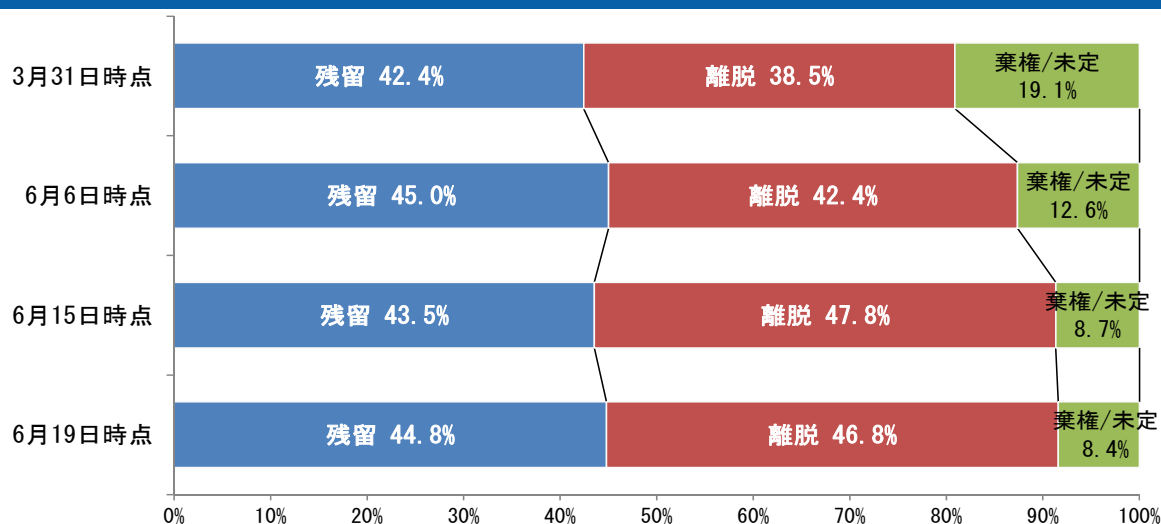
- 英国では EU 残留の是非を問う国民投票を今週に控え、残留・離脱派ともに最後の選挙キャンペーンに追われている。当初は残留支持が優位であった世論調査も、6 月に入り離脱支持リードが拡大していた。そのような中 6 月 16 日、現職の残留派ジョー・コックス下院議員が極右組織とのつながりが報道された男に殺害された。離脱派の移民抑制の動きが、極端なナショナリズムを展開する米国のトランプ大統領候補や、フランスの国民戦線のルペン党首とは同列ではないことが浸透しつつある最中の出来事であったため、一時的に離脱派の勢いが減速したといっても過言ではない。
- キャメロン首相は、離脱が決定すれば、速やかに EU 離脱の手続き（EU への通知）を開始するとしている。そのため最短で国民投票の翌 24 日の告知も想定されるが、現実的には 6 月 28 日、29 日の EU 首脳会議で英国が EU 離脱の意思を正式に告知し、リスボン条約 50 条を正式に行使する可能性が高い。一方、6 月 15 日には、離脱派の公式キャンペーン（Vote Leave）は離脱が選ばれた後の計画（ロードマップ）を発表している。ロードマップ上では、離脱が国民投票で選択されたとしても直ぐにリスボン条約 50 条を行使しないことが明記されている。
- 6 月 23 日の投票は夜 10 時で締め切られ、その後即開票される。開票の最終結果はロンドン時間の朝 4 時（日本時間の 24 日正午）ごろには判明することが予想されている。当日まで投票態度を決めかねている層が多いため、投票結果は最後まで流動的であることが予想される。ただし、それ以上に今回の国民投票は、離脱・残留どちらが選択されても英国内に不満や政治的な不安定さが残ることが予想される。特に地方と大都市などの居住地や、若者と高齢者など世代間の意見の相違は大きく、大差で結果が出ない限り、当面火種がくすぶることには違いない。

英国 EU 離脱の国民投票が迫る

英国では EU 残留の是非を問う国民投票を今週に控え、残留・離脱派ともに最後の選挙キャンペーンに迫られている。当初は残留支持が優位であった世論調査も、6 月に入り離脱支持リードが拡大していた。態度を決めかねていた有権者が、徐々に離脱派支持にシフトしたことがその要因といわれている（図表 1 参照）。劣勢であった離脱派が優位になった要因のひとつとして、6 月に入って連続して行われた公開テレビ討論会が挙げられる¹。離脱派は再三、「実権を取り戻す (Take back control)」をスローガンとし、離脱が移民抑制と診療時原則無料の国営医療制度 (NHS) を含む公共サービスの財源増加につながるとの主張を展開した。移民抑制は排斥を意味するのではなく、英国連邦のオーストラリアやニュージーランドで採用されているポイント制²などの導入であるという主張に関しても一定の理解が浸透している印象を受ける。また現在トルコの EU 加盟交渉が進んでいることもあり、イスラム系移民の流入がさらに拡大³するといった危機感を離脱派が扇動したことも少なからず効果があった。一方、残留派は、深刻化する移民問題に対し具体的な解決策の提示を避け続け、離脱のデメリットのみ挙げているため、支持率拡大につながらなかったといえる（保守党は年間純移民数を 10 万人に抑制することを政策に掲げている）。

そのような中 6 月 16 日、現職の残留派ジョー・コックス下院議員が極右組織とのつながりが報道された男に殺害された。離脱派の移民抑制の動きが、極端なナショナリズムを展開する米国のトランプ大統領候補や、フランスの国民戦線のルペン党首とは同列ではないことが浸透しつつある最中の出来事であったため、一時的に離脱派の勢いが大きく減速したといっても過言ではない。

図表 1 世論調査の推移（電話・オンライン調査 8 社平均）



（出所） 各種世論調査会社より大和総研作成

1 特にボリス・ジョンソン元ロンドン市長率いる離脱派とニコラ・スタージョン SNP（スコットランド民族党）党首率いる残留派とが3対3での論戦を繰り広げた6月9日の公開テレビ討論会を境に、世論が離脱支持にやや傾き出した。残留派は次期首相になることしか念頭にないとし、ボリス・ジョンソン氏に非難を集中させたが、むしろこれが個人攻撃としてひんしゅくを買って残留派の支持を下げる結果となった。

2 年収、学歴等で総ポイントを計算し基準に達したら労働ビザなどが発給される。

3 トルコの人口は約7,600万人。

ただし予断を許さない情勢のため、既にキャメロン首相はじめ保守党内の残留派は単独で今回の投票戦を戦うことは諦めており、野党労働党内の残留支持グループの力を借りざるを得なくなっている。今回の国民投票では、党議拘束がかけられていないため、与党保守党内、野党労働党内でも残留派と離脱派とに分かれ激論を交わすという近年稀に見る事態が発生している。ただし現時点でも保守党と労働党の残留派議員がキャンペーンを協調して行っただけで、残留派の足並みは揃っていない。左派政党として EU 移民に寛容な態度を維持する労働党としても、地方での急激な移民の流入が社会不安や庶民の生活に大きな負担をあたえることへ目を向けず、支持基盤である労働者階級への配慮を行ったことが、残留の支持低下につながったと見る向きも多い。

国民投票後のリスクシナリオ ①残留派が EU 離脱処理を速やかに行ったケース

英国が国民投票で仮に離脱を選択した場合、まずは欧州理事会に EU 脱退の意思を正式表明することからプロセスが開始される (EU 離脱のプロセスはリスボン条約 50 条に基づいて行われる)。続いて、離脱交渉の方針を、英国を除く欧州理事会の総意で決定し、欧州委員会が交渉、最終的な離脱の段取りを決定する。最終的な離脱の取り決め (脱退協定) は欧州議会の承認を経て、欧州理事会での最終合意が必要となる。この合意に至る期限は 2 年間とされ、最短でも英国の EU 離脱は 2018 年央以降となることが予想される⁴。

キャメロン首相は、離脱が決定すれば、速やかに EU 離脱の手続き (EU への通知) を開始するとしている。そのため最短で国民投票の翌 24 日の告知も想定されるが、現実的には 6 月 28 日、29 日の EU 首脳会議で英国が EU 離脱の意思を正式に告知し、リスボン条約 50 条を正式に行使する可能性が高い。ただキャメロン首相率いる残留派は、離脱が決定した際にどのような流れで離脱の手続きを進めるのかに関しての言及は避けている。またリスボン条約 50 条は一度告知したあとの撤回は不能であるため、速やかに離脱手続きを進めることを懐疑的に見る向きも多い。

またここで留意すべきなのが、今回の国民投票に関する法令 (European Union Referendum Act 2015) では、投票結果に法的な拘束力がないことだ。つまり離脱が選ばれたとしても、必ずしもリスボン条約 50 条を行使して EU を離脱する必要があるということになる。もし僅差で残留派が敗北したとしても、投票率の低さなどを理由に 50 条行使までの時間を引き延ばす、もしくは再度、国民投票を行い国民の真意を問うことも可能となっている⁵。

4 離脱交渉と並行し、英国と EU の人・モノ・サービスに関する新協定の交渉も想定されている。そのプロセスは基本的に EU 離脱のプロセスと変わらず、欧州理事会が交渉開始に同意し、欧州委員会が交渉にあたり、欧州議会や欧州理事会の承認を経ることとなる。この交渉を 2 年間では終えることはほぼ不可能であり、今後数年にかけて交渉を続けていくこととなる。

5 2015 年 7 月のギリシャでの国民投票では、投票結果で緊縮財政の受け入れ (＝ユーロ残留) に NO を突きつけた後、結果的にユーロに留まった。ただし社会通念上、一度決定した国民投票の結果を覆すことは難しく、もしそうなった場合、英国経済の不確実性が大きく高まる。

図表 2 EU 離脱のプロセス詳細（速やかにリスボン条約 50 条を行使したケース）

EU 離脱プロセス（日付は予想）

① 英国が欧州理事会に離脱の意思を正式に告知する（2016 年 6 月下旬）

→リスボン条約 50 条の行使（告知から脱退協定発効までの期限は 2 年間）

② 離脱交渉の方針を欧州理事会（英国除く）の総意で決定（同 7 月～）



③ 欧州委員会が英国と離脱交渉を開始（同 7 月～）



④ 交渉終結後、脱退協定案を欧州議会が単純過半数で承認（2018 年）



⑤ 欧州理事会が脱退協定を特定多数決（27 か国中 20 か国、拒否権発動なし）で合意（2018 年）

（注）①～⑤まで 2 年間を超える場合に延長も可能。ただし全加盟国の同意が必要

⑥ 英国が EU から正式に離脱（2018 年）

（出所） 欧州委員会より大和総研作成

国民投票後のリスクシナリオ ②離脱派が主導権を握ったケース

6 月 15 日には、離脱派の公式キャンペーン（Vote Leave）は離脱が選ばれた後の計画（ロードマップ）を発表している。離脱派陣営は、2020 年までに英国が EU を離脱することを目標とし、EU との新たな協定をそれまでに締結することを目標としている（自由貿易協定の議論も次期総選挙の 2020 年 5 月までに解決することが可能としている）。または、EU を脱退するまで適用される EU 法の支配を排除するため、幾つかの法案成立を目標としている。これには当然、人の移動の自由の制約も含まれ、正式な脱退の前に駆け込みでの EU からの大量の移民阻止を目的としている。一方、Vote Leave を主導する、ドミニク・カミング氏は、キャンペーン開始当初から離脱が国民投票で選択されたとしても直ぐにリスボン条約 50 条を行使する必要は無いと発言していた。ロードマップ上でも、6 月 23 日の投票直後にリスボン条約 50 条の行使を行う予定はないことが明記されている。

ただし、キャメロン首相は国民投票で離脱が決定しても、辞任する意思がないことを強調し、2020 年 5 月までの任期を全うすると繰り返し発言している。このため離脱が決定したとしてもロードマップ通りに進められるかは未知数である⁶。一方で、今回の国民投票は英国を二分させ

6 英国では 2011 年に法改正がなされ、首相に国会を解散させる権利が消失している（議会期固定法:Fixed-term Parliaments Act 2011）。

大きな混乱を招いたとして、キャメロン首相の辞任を求める声は与党内で日増しに高まっている。そのため国民投票で離脱が選択された後、離脱派議員から首相への不信任決議⁷案が提出される可能性も小さくない。不信任決議案が提出される方向であれば、キャメロン首相は自ら辞任し、保守党党首選に伴い内閣改造が行われるというシナリオが予想される⁸。

図表 3 EU 離脱のロードマップ（離脱派キャンペーンが提示）

2020 年までに以下の法案を可決させて脱退に向かう

- ① 財政法案
 - 家庭のエネルギー費用にかかる VAT の廃止
- ② 無料医療制度（NHS）資金目標法案
 - EU 離脱により EU 予算拠出金を資金源として毎週 1 億ポンドを NHS に拠出
- ③ 亡命申請および移民抑制法案
 - EU 市民の英国への移動の自由を抑制
- ④ 自由貿易法案
 - EU の共通商業政策をやめ、英国独自の貿易政策策定へ
- ⑤ 欧州共同体法の廃止（European Communities Act 1972）
 - 英国において EU 法が優位となる法的根拠の廃止

（出所） 離脱派キャンペーン（Vote Leave）ウェブサイトより大和総研作成

国民投票後のリスクシナリオ ③不動産価格の大幅な調整

また英国が仮に EU を離脱した場合に、最も警戒されているのは不動産市場であろう⁹。昨年から原油価格の急落も加わり、中東・ロシアからの資金が大きく引き揚げ、不動産投資が急速に冷え込み、既に住宅ローン承認件数も減少傾向にある。また投機的な不動産投資を抑制するために、オズボーン財務相は 2015 年夏以降、2016 年 4 月から始まる投資不動産に対する締め付け策を立て続けに発表したため、今年に入り住宅需要が急速に悪化していることもその流れを加速させた。特に高額物件が多いロンドンのプライムロケーション（高級住宅地）の住宅価格や販売の見通しは急速に悪化している。この賃貸物件の投資抑制が発表された 2015 年の 8 月ごろに英国不動産市場はピークを迎えたとする向きが強い。

特に住宅価格を低下させたのが、2016 年 4 月以降に適用された 2 件目の住宅購入に対する土

7 保守党規則で公式に不信任決議の手続きを進めるためには、50 人以上の議員書簡で決議要請する必要がある。

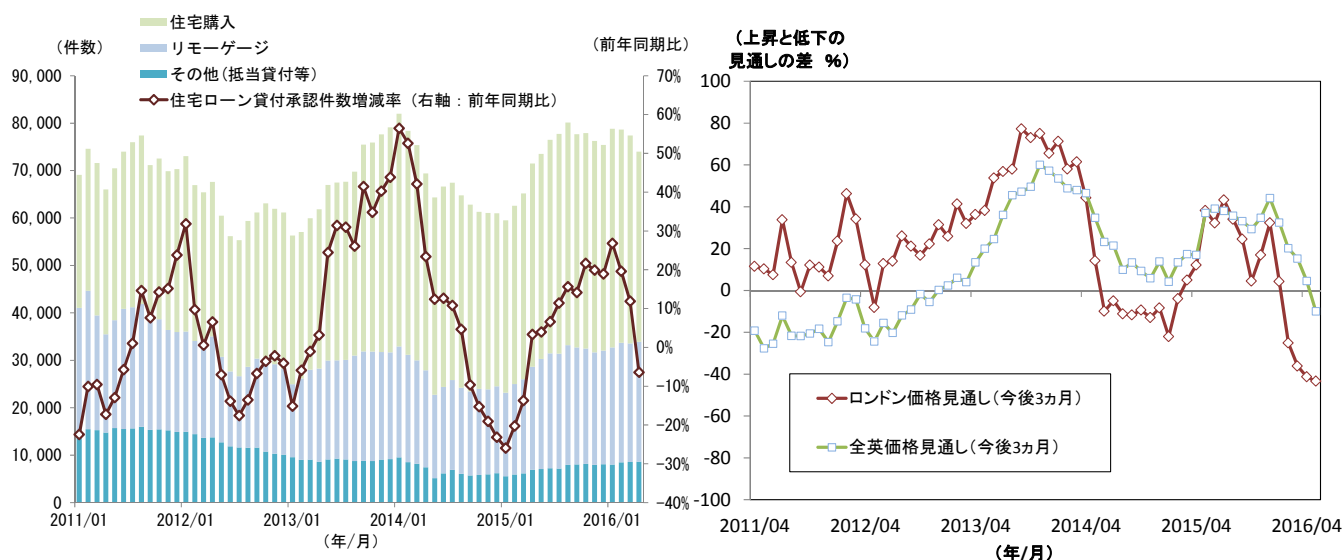
8 ただし離脱派で国民からの支持が高いゴープ司法相は党首選立候補を否定、ボリス・ジョンソン元ロンドン市長は国政では日が浅く、その実力は未知数ともいわれている。

9 また警戒されているマネーマーケットに関しては、リーマン・ショックの時に一時的に機能不全に陥ったこともあり、BOE、ECB とともに、その警戒を強めている。ECB のドラギ総裁は 6 月 2 日の ECB 理事会後の記者会見で警戒感を表明し、流動性支援を実施する準備があるとした。

地印紙税（Stamp Duty Land Tax）の引き上げであろう¹⁰。3月まで駆け込み需要があった一方、4月以降の住宅価格はロンドンの一部地域（ハムステッドやケンジントン等）でも最大で10%以上の低下を記録した。

商業用不動産に関しても同様にその陰りが見え始め、国民投票実施が決定してからオフィス賃貸物件に対する海外からの需要は急減している。2016年に入り英国内の不動産投資家はその資金の引き揚げを開始しており、その規模はリーマン・ショック時と同程度にまで達しているといわれている。仮にこのタイミングで英国がEUから離脱すればポンドの大幅安も重なり、海外から不動産投資を行っていた投資家への甚大な影響は避けられない（特にロンドン金融街のオフィスは、大きな打撃を被ると言われている）。また、離脱の際にその取引を解約できる条項を契約書に盛り込むケースが商業不動産取引に多発しており、離脱が英国不動産市場に大きな打撃を与えることは間違いない。特に海外機関投資家の資金流入で拡大をみせた商業不動産市場にとって大きな転換点となるといっても過言ではない。

図表4 英国住宅ローン承認件数（左）と英国住宅価格見通し（右）



（出所） RICS、英国銀行協会より大和総研作成

結果的に残留？それとも離脱？～移民排斥の感情は理屈で割り切れない

6月23日の投票は夜10時で締め切られ、その後即開票される。開票の最終結果はロンドン時間の朝4時（日本時間の24日正午）ごろには判明することが予想されている。当日まで投票態度を決めかねている層が多いため、投票結果は最後まで流動的であることが予想される。ただし浮動層の多くは、結果的に現状維持（残留）を選択する傾向が強いため、世論調査の段階で

¹⁰ その他には、2017年以降、賃貸投資物件への住宅ローンの利息支払いにかかる税控除の削減や、2016年4月以降、投資賃貸物件の退去後に発生する現状回復費用（敷金精算時の費用）にかかる10%控除の廃止などがある。

大きなポイント差がついていないと残留となる可能性が高い。また離脱後の交渉も最低でも 2 年以上と長期に及ぶうえ、交渉期間中は人・モノ・サービスの移動への影響は限定的で¹¹、現在懸念されている離脱後の経済減速やインフレ率の高騰などが即座に現れる可能性は低く、実体経済への過度な警戒は必要ないとみる向きも多い。また各国が懸念する金融市場への影響は、英国中央銀行は利下げや量的緩和の再開などのオプションもあるため、想定よりは早く安定するとみる声もある。

ただし、それ以上に今回の国民投票は、離脱・残留どちらが選択されても英国内に不満や政治的な不安定さが残ることが予想される。特に地方と大都市などの居住地や、若者と高齢者など世代間の意見の相違は大きく、大差で結果が出ない限り、当面火種がくすぶることには違いない。EU 統合の理念は誇るべきものであることに違いはないが、英国やドイツ¹²など大量の移民が流入した国での移民排斥への感情は根強く、理屈で割り切ることができない部分が大きい。仮に英国で離脱が選ばれた場合、このことを契機に、他の加盟国でも EU 懐疑論が過熱する可能性が高い。特に同じ週の 6 月 26 日に行われる、スペインのやり直し総選挙も、EU の緊縮策に反旗を掲げる左派政権が誕生する可能性も指摘されている。国を二分させ現職の国会議員に死者まで出した英国は本当に一つの国として再出発できるのか、国民投票後の対応が重要であることはいままでもない。世紀の投票は世界中が注目している。

(了)

11 離脱派が主張する人の移動を抑制する法案改正も EU 加盟中は本来なら不可能。

12 EU 内でドイツ (58 万人)、英国 (38.6 万人) の順で純移民数が多い (2014 年)