

合意なき離脱阻止の最後の攻防

～議会はジョンソン首相の暴走を止められるか?～

第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部
 主席エコノミスト 田中 理 (TEL:03-5221-4527)

- ◇ 3日に夏季休会が明ける英議会は10日前後に会期終了のため10月14日まで閉会する。向こう1週間は、議会在合意なき離脱を阻止できるか、恐らく最後のチャンスとなりそうだ。合意なき離脱に反対する野党勢や与党内の穏健派議員は、緊急討議を認める議事規則を用いて、来年1月末まで離脱期限の延長を要請する法案の審議時間の確保を目指している。
- ◇ ジョンソン首相はこうした法案の審議時間を確保する採決が通った段階で議会を解散し、10月14日の総選挙を目指すことを示唆している。離脱の実現を目指す保守党と、それを阻止する野党勢という構図で総選挙を戦う。
- ◇ ジョンソン首相の就任後、保守党の支持率は回復傾向にあり、このまま総選挙となれば、保守党が勝利する可能性が高い。離脱期限が近づき、議会を掌握できれば、EU側の譲歩を引き出せるとの読みがあるのだろう。だが、それでもEU側が譲歩しない場合、いよいよ合意なき離脱が現実味を帯びることになる。

※本稿は9月3日付けで東洋経済オンラインに掲載した原稿を加筆・修正した

英国では欧州連合（EU）からの離脱期限直前に議会を閉会するジョンソン首相の提案を受け、向こう1週間で合意なき離脱を回避できるかの重要な分岐点となりそうだ。首相交代直後に夏季休会入りした議会は9月3日に再開した後、党大会実施の休会時期に合わせて同月10日頃に閉会する。新たな会期は10月14日の女王演説で始まり、直後の17-18日の欧州首脳会議が離脱協定見直しの事実上の合意期限、31日の正式な離脱期限までに残された審議時間はほとんどない。離脱期限直前の議会閉会に反発の声も高まっているが、会期末と次の会期までの議会閉会自体は合法で、異議申し立てが認められる可能性は低い。議会閉会の承認は女王が行うが、政治的な中立性を保つため、承認を拒否しなかった。

英国が10月末の合意なき離脱を回避するためには、離脱期限までに合意内容の受け入れ是非を問う下院採決と上下両院で離脱関連法案を可決するか、改めて離脱期限を延長し、EU側が全会一致でそれを受け入れなければならない。8月下旬の先進7ヶ国（G7）首脳会議の場でドイツのメルケル首相と面会したジョンソン首相は、30日以内に合意の障害となっている北アイルランド国境管理のバックストップ（移行期間中に最終的な解決策で合意できない場合、英国全体が一時的にEUの関税同盟にとどまる）の代替案を検討することを約束した。バックストップの撤回や見直しでEUと合意したうえで、10月末の合意期限までに必要な議会手続きを終えることを目指している。だ

が、EUの首席交渉官を務めるバルニエ氏は1日付けの英テレグラフ紙に寄稿し、バックストップがEU側としての最大限の譲歩であることを示唆した。離脱合意の見直しは容易でない。

ジョンソン首相はEU側との合意内容の見直しが実現できない場合も、10月末にEUを離脱することを明言している。合意なき離脱の準備作業を担当する閣僚ポストを設置し、合意なき離脱時の混乱を緩和するための準備作業の加速や必要な財政措置を進めている。議会の多数意見は合意なき離脱の回避だが、離脱期限の再延長を求める権限は政府が持ち、議会に決定権はない。合意の有無を問わず10月末の離脱実現を目指す首相を議会が何らかの方法で止められるかが、合意なき離脱の行方を左右する。

議会が首相の暴走を止める手段は限られている。野党勢や与党内のEU残留派は、議会の法案審議の過程で修正動議を提出し、それを可決することで政府方針の修正を迫ることができる。だが、修正動議に法的拘束力はなく、政府がそれに従う義務はない。合意なき離脱で構わないと考える政府を法的に拘束するためには、離脱期限の再延長を義務付ける法律を制定するしかない。議会ですのような法案を審議するかの決定権は原則として政府が持ち、ジョンソン首相が野党や非閣僚議員に法案提出の機会を提供する可能性は低い。

そこで非閣僚議員は緊急討議を可能にする議事規則（スタンディング・オーダー24）を使って、10月19日までにEUと新たな離脱協定で合意できない場合、来年1月31日まで離脱期限の延長を要請する法案審議の時間を確保しようとしている。緊急討議は通常、修正動議と同様に政府を拘束するものではないが、議事運営の決定権を持つバーコウ下院議長は、4月に緊急討議を使って野党勢が離脱期限の延長を政府に求める法案審議を認めた（提出者の名前からクーバー・レトヴィン法案と呼ばれる）。親EU派のバーコウ下院議長はこれまでも度々、残留派や穏健離脱派に有利な決定を下し、今回の議会閉会に対しても、議会の審議機会を奪う憲法侵害行為として批判している。

通常、英議会の法案審議は、第一読会（法案の提出）、第二読会（法案の基本的な内容についての審議）、公法委員会による逐条審議、本会議報告、第三読会（最終審議）という手順で進み、下院で成立した法案が上院に送られ、同様の審議が行われる。上院で修正された法案は下院に送り返され、両院間で法案を修正しあい（この往復をピンポンと呼ぶ）、最終的な法律が成立する。法案提出から成立までには数ヶ月を要するのが一般的だが、離脱期限の延長を求める4月の緊急討議は5日足らずで成立した。

3日の議会再会直後の緊急討議で法案を提出した場合、10日頃の議会閉会までの法案成立はかなりタイトだ。英議会は通常、金曜日から日曜日まで審議が行われないため、10日までの審議日程は5日間しかない。上下両院での法案内容の一本化に時間が掛かったり、法案成立を阻止しようとする強硬離脱派議員による議事妨害があるかもしれない。与党・保守党内の残留派・穏健離脱派議員の約20名が、離脱期限の延長を求める法案に賛成票を投じる可能性がある。首相はこうした党内の造反の動きを牽制し、政府方針に反して法案に賛成票を投じた場合、次の総選挙で党候補から除外する可能性を示唆している。

造反議員が離党した場合、閣外協力する北アイルランドの地域政党の議席を合わせても、与党は議会の過半数を失う。離脱の延期を求める野党提出法案が可決した段階で、ジョンソン首相はおそらく議会の解散を呼びかけ、総選挙の実施に動くだろう。2日付けの英主要各紙は、3日に予定される離脱期限の延期法案を審議する時間を確保する採決が可決した場合、ジョンソン首相が10月14

日に総選挙を行うことを計画していることを伝えている。これには、政府の離脱方針に反対する与党議員に対して、近く総選挙があることを示唆し、造反の動きを食い止めようとする狙いもある。議会の任期前解散には下院の3分の2以上の賛成が必要だが、これまで早期の解散・総選挙を求めてきた最大野党・労働党はこれに応じる可能性が高い。

離脱延期を求める法案が否決された場合や、会期中の法案成立が難しいと判断した場合、野党は内閣不信任案を提出し、ジョンソン政権打倒を通じて合意なき離脱の阻止に動く展開が予想される。与党と野党の投票数の差は僅か1票で、与党議員の一部が造反に回る可能性がある。内閣不信任案が提出されれば、可決される可能性が高い。

内閣不信任案が可決された場合も、ジョンソン氏が即座に首相を辞任する訳ではない。議会任期固定法は、14日以内に同じ内閣か別の内閣が議会で信任されない場合、議会の解散し、総選挙を行うことを定めている。14日以内に議会の過半数を確保可能な別の内閣を組織可能なことが証明されない限り、ジョンソン氏がそのまま総選挙まで首相の座にとどまることになりそうだ。野党内にも労働党のコービン党首の首相就任に反対する議員も少なくなく、短期間で別の内閣を組織できるかは微妙なところだ。14日の期限を待たずに議会が閉会した場合の扱いは不透明だが、そのまま総選挙となる可能性が高い。

このように、議会が緊急討議で政府に離脱期限の延長を要請する法案を成立した場合も、それが出来なかった場合も、近く議会の解散・総選挙が行われる可能性が高まっている。首相があくまで離脱確定後の総選挙実施を断行するか、離脱確定前の総選挙実施に臨むかは、総選挙での勝算をどう読むかに掛かっている。最近の世論調査によれば、ブレグジット党に奪われた離脱支持者の票の一部は、ジョンソン氏の首相就任後に保守党に戻ってきている。このまま総選挙となれば、保守党が勝利する可能性が高い。離脱期限が近づき、議会を掌握できれば、EU側の譲歩を引き出せるとの読みがあるのだろう。だが、それでもEU側が譲歩しない場合、いよいよ合意なき離脱が現実味を帯びることになる。

合意なき離脱を排除しないことこそがEU側の譲歩を引き出す唯一の手段であると考えるジョンソン首相と、合意なき離脱を阻止しようとする議会との最後の戦いがいよいよ始まる。

以上