

2019 年 8 月 13 日 全 6 頁

ジョンソン首相による合意なき離脱のリスクシナリオ

既にその確率は 70% 近くまで上昇か？

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 140

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]

- ジョンソン政権が成立してから間もないにもかかわらず、合意なき離脱を阻止するための不信任決議、解散総選挙の可能性が浮上している。8 月の下院補選で保守党と民主統一党(DUP)による議席数は過半数をわずかに 1 議席上回っているにすぎなくなったうえ、国民投票実施を求めている少数派の保守党議員のうち、自由民主党への移籍を検討している議員がいるため、下院における過半数の地位を失う可能性が現実的に生じている。
- 2011 年議会任期固定法では、不信任決議可決後、14 日以内に議会の信任を得た代替政権が樹立されなければ、その後、25 平日前に総選挙を実施しなければならない。ただし、総選挙の日程を女王に進言するのは首相の権限である。仮に総選挙を実施しなくてはならない 25 平日前が（離脱前の）10 月 31 日以前となろうが、ジョンソン首相は「慣習」を無視して、11 月以降の選挙日を設定して合意なき離脱を実現させる可能性がある。
- 強硬離脱派が多く名を連ねる閣僚を見ても、ジョンソン首相が合意なき離脱に突き進んでいることは自明であろう。憶測されているように、離脱日前の総選挙や超党派の政権を防ぐ、あらゆる奇策が駆使された場合、野党が合意なき離脱を防げる勝算は現実には低い。10 月 31 日までに野党側が有効な対抗策を講じることができなければ、英国は合意がないまま EU を離脱することになる。現段階では合意なき離脱の可能性が相当高まりつつあり、EU 側が妥協しなければ、既にその確率は 70% 近くまで上昇したと言っても過言ではないだろう。

不信任決議、離脱日前の解散総選挙の可能性が浮上

ジョンソン政権が成立してから間もないにもかかわらず、合意なき離脱を阻止するための不信任決議、解散総選挙の可能性が浮上している。8 月の下院補選の結果、保守党と民主統一党 (DUP) による議席数は過半数をわずかに 1 議席上回っているにすぎなくなったうえ、国民投票実施を求めている少数派の保守党議員のうち、自由民主党への移籍を検討している議員がいるため、与党が下院における過半数の地位を失う可能性が現実的に生じている。

労働党のアボット影の内務相は、合意なき離脱を阻止するため、9 月 3 日の議会が再開した段階で、不信任決議¹を求める動議を提出するため、他の野党と協議に入っていることを認めた。ただ保守党内からも批判が多かったメイ政権でも、2019 年 1 月に労働党のコービン党首による不信任決議を乗り越え 6 月まで生き延びたこともあり、現時点では可決されるかどうかは未知数である。コービン党首は、不信任決議を求める動議を提出すると明言しているが、(可決される可能性を窺っているとし) いつ提出するかを明らかにしないなど、与野党の駆け引きも本格化している。

ただし、グリーブ議員をはじめとする保守党造反議員らが不信任決議を支持、あるいは棄権を示唆しているため、不信任決議が可決される可能性は日増しに高まっているといえよう。不信任決議が可決 (= 内閣不信任) された場合、2011 年議会任期固定法の条項が発動し、(暦日で) 14 日以内に代替政権を組織するための協議を行い、組織できればそれに対する信任決議を行う必要がある。この代替政権の信任決議が否決されれば、ジョンソン首相は議会を解散し総選挙の日程を設定することが求められる。なお、2013 年選挙登録および行政法により議会解散から 25 平日 (Business day) 前に総選挙を実施しなければならない。英国の選挙は木曜日に実施される慣習のため、ジョンソン首相が 9 月 19 日までに、議会に 10 月 24 日 (木) の選挙を実施する承認を得て (議員の 3 分の 2 の支持が必要) 解散すれば離脱期限前に総選挙を実施することは理論上可能である。

あるいは、2013 年選挙登録および行政法を改正し、解散から総選挙までの日数を短縮することもできる。2013 年までは 17 平日前であったため、10 月 7 日の党大会終了後までに総選挙実施を宣言し、投票日を木曜日とせず、10 月 28 日 (月) ~ 10 月 30 日 (水) の離脱直前の日程を投票日とすることも可能である (木曜日の投票はあくまで「慣習」であり法定ではない)。

ジョンソン首相の「慣習」を無視する奇策

仮に不信任決議が可決され、14 日以内に代替政権が組織されない、あるいは組織されても議会の信任を得られなかった場合は、解散総選挙となる。それでも、総選挙の日程を女王に進言

¹ 不信任決議とは、首相率いる政権が議会の過半数を持って政権運営できるかどうかを問うための採決であり、各議員は政権を信任しないかどうかについて、可否あるいは棄権票を投じる。無論、同決議が否決されれば、そのままジョンソン政権は継続する。

図表 1 夏期休会後、不信認決議が可決した際のリスクシナリオ

(出所) 大和総研作成

³ 不信任決議が可決された場合には、「慣習」によって直後に首相が辞任するが、憲法専門家によれば 2011 年議会任期固定法の厳密な解釈をすれば、必ずしも辞任しなくてもよい。さらに代替政権が 14 日以内に議会の信任を得た場合であった場合でもジョンソン首相の辞任は義務ではないという。

は、超党派の代替政権が議会の信任を得ても、女王に新首相として新政権を組閣する拝謁を行うよう進言せず、そのまま総選挙の実施を強行する奇策も検討しているという。

「慣習」を破ることは政治的な物議を醸し、憲政の危機に女王を引きずり込むため、極めてリスクな計画と言っても過言ではない。ただ総選挙が11月初旬であれば、ブレグジットが実現されているため、ブレグジット党に議席をそれほど奪われることなく、保守党が離脱派票を集める一方で、残留派の票は各政党間で割れてしまうため、保守党が選挙に勝つことをジョンソン陣営は期待している（ただし勝敗は合意なき離脱のインパクトに依存するだろう）。

戦時内閣と揶揄されるジョンソン政権

ジョンソン首相は、離脱派での重鎮議員や、右派の自由市場主義者らを入閣させ、10月31日にブレグジットを実現させる決意を示している。7月の組閣ではメイ政権下の閣僚は半分以上となる17名が解任され、あるいは辞任するという大きな内閣改造となった。党首選中に合意なき離脱強行のために停会の可能性を示唆して大きな批判を招いたラーブ元 EU 離脱相は外務相に、欧州懐疑派議員によるヨーロッパリサーチグループ（ERG）を率いるリースモグ議員は院内総務として初の入閣となった。さらにメイ前首相に5月に更迭されたばかりのウィリアムソン元国防相は、党首選での貢献がかわれ教育相に返り咲いている。

一方、党首選のライバル、ハント前外相は国防相への降格人事を断り一般議員に戻ったほか、ハント前外相支持に回った閣僚はことごとく解任されている。著名な離脱派で入閣しなかったのは、モードント元国防相のほかに、フォックス前国際貿易相である。合意なき離脱に声高に反対しているクラーク・前ビジネス相も解任となった。これら3名はみな党首選でハント前外相を支持していた。

政権の脇を固める2人のアジア系閣僚

強硬離脱派が多く名を連ねたジョンソン政権の中でも、2人のアジア系閣僚が合意なき離脱時の鍵を握るといわれている。特に政権ナンバー2の財務相に就任した、ジャビド氏はその生い立ち⁴から注目されている。投資銀行に18年間勤めた経歴を持つだけに財務相就任は、離脱により金融パスポートを失う金融街シティから安堵を持って迎えられた。金融セクターへの深い理解から、離脱にあたり直面する問題に迅速な対処をすることが期待されている。（欧州為替相場メカニズム⁵参加に反対するなど）かなり以前から欧州懐疑派であることを公言していたが、2016年国民投票時には離脱が英国産業界に与える影響を考慮して、残留に票を投じたため残留派で

⁴ ジャビド財務相は、パキスタン移民でバスの運転手を父に持ち、苦学して大学を卒業後、投資銀行に入学した。2009年に投資銀行のトレーディング部門の統括から政界に転じている。

⁵ 加盟国がユーロ導入までの移行期間に、欧州通貨制度における為替変動を調整するためのメカニズム。英国は1990年に加入したが、1992年に脱退している。

あるとの誤解を受けることも多い。党首選に出馬してからは、強硬離脱支持を明確にしている。財務相就任後は合意なき離脱の準備を急ピッチに進めているとし、その対策費用について 21 億ポンドを追加し、420 億ポンド（約 5.5 兆円）の緊急予算を提出する意向を示した。メイ前首相との関係を犠牲にしてまでも財政均衡を目指したハモンド前財務相とは対照的である。

図表 2 ジョンソン政権の閣僚と離脱派閣僚の推移

役職名	ジョンソン政権（2019年7月）	メイ政権（2019年6月）
首相	ボリス・ジョンソン	テレザ・メイ
外務相	ドミニク・ラーブ（兼筆頭国務相）	ジェレミー・ハント
内務相	プリティ・パテル	サジート・ジャヴィド
EU離脱相	スティーブン・パークレイ	スティーブン・パークレイ
財務相	サジート・ジャビド	フィリップ・ハモンド
国防相	ベン・ウォーラス	ペニー・モーダント
保健・ソーシャルケア相	マット・ハンコック	マット・ハンコック
法務相	ロバート・バックランド	デービッド・ゴウク
教育相	ガビン・ウィリアムソン	ダミアン・ヒンズ
国際通商相	エリザベス・トラス	リアム・フォックス
ビジネス・エネルギー・産業戦略相	アンドレア・レッドソム	グレッグ・クラーク
環境・食料・農村地域相	テレザ・ピリアーズ	マイケル・ゴーフ
運輸相	グラント・シャップス	クリス・グレイリング
住宅・コミュニティー・地方政府相	ロバート・ジェンリック	ジェームス・ブローケンシャイアー
上院院内総務・王璽尚書	パロネス・エバンズ・オブ・ボウズ・パーク	パロネス・エバンズ・オブ・ボウズ・パーク
スコットランド相	アリスティア・ジャック	デービッド・マンデル
ウェールズ相	アルン・カーンズ	アルン・カーンズ
北アイルランド相	ジュリアン・スミス	カレン・ブラッドリー
国際開発相	アロク・シャマ	ロリー・スチュワート
デジタル・文化・メディア・スポーツ相	ニック・モーガン	ジェレミー・ライト
労働・年金相	アンバー・ラッド	アンバー・ラッド
ランカスター公領尚書	マイケル・ゴーフ	デービッド・リディングトン
無任所相	ジェームズ・クレバリー	ブランドン・ルイス
その他	閣僚メンバーとともに閣議に出席する	
財務省首席政務次官	リシ・スーナック	エリザベス・トラス
内閣府長官	オリバー・ダウデン	デービッド・リディングトン（兼筆頭国務相）
下院院内総務	ジャコブ・リースモグ	メル・ストライド
院内幹事長	マーク・スペンサー	ジュリアン・スミス
法務長官	ジェフリー・コックス	ジェフリー・コックス
内閣府担当相 兼 住宅・コミュニティー・地方政府省 ノーザンパワーハウスおよび地方成長担当相	ジェイク・ベリー	アンドリュー・パーシー
ビジネス・エネルギー・産業戦略省担当相	クワシ・クワーテング	クレア・ベリー
ビジネス・エネルギー・産業戦略省担当相 兼 教育省担当相	ジョセフ・ジョンソン	クリス・スキドモア
住宅・コミュニティー・地方政府省 住宅担当相	エスター・マクベイ	キット・モルトハウス
内務省担当相	ブランドン・ルイス	ベン・ウォレス
強硬離脱派（赤字）合計	14名	9名

（注）筆頭国務相は事実上の副首相の役割

（出所）英国議会より大和総研作成

そしてもう1人が、インド系ウガンダ出身者を親に持つパテル内務相である。メイ政権では、承認なくイスラエル政府との協議を行ったことで、国際開発相を更迭されたが、一貫した強硬離脱派であり、ジョンソン首相に忠実なことから要職に返り咲いた。移民政策を担当する内務省の責任者として、離脱後の移民政策を形成する重要な役割を担う。これまでの言動から、より厳格な亡命制度や移民抑制のルール、移民難民への法的支援への制限などを打ち出すとみられている。海外からの低スキル労働者に安易に依存すべきでないと主張し、投資銀行員や大学教授など高スキルで高給を得る移民や、海外留学生を歓迎し、中低スキルの移民を避ける方針を取ることが予想されている。建設業や飲食・ホテル、介護業界からの懸念を呼んでいる。

既に合意なき離脱の可能性は70%近くまで上昇か？

ジョンソン首相は就任以降、EU とより良い離脱合意獲得を目指す、何があっても10月31日の離脱期限を遵守し、自由貿易と相互支援に基づく新たなパートナーシップを形成すると宣言している。またジョンソン首相は、アイルランド島の国境での検査やチェックを行うことなく、バックストップをも伴わない新たな離脱合意が可能であると主張している。ただし、EU 側が既に再交渉の可能性自体を否定しているため、不本意ながら合意なき離脱を強いられる可能性があるともしている。つまり、合意なき離脱を推し進めているのではなく、離脱合意形成の可能性を否定しないものの、政府として万全を期す、という常識的な対応として合意なき離脱に備えるとのスタンスを取っている。また、EU とメイ前首相が合意した「手切れ金」である390億ポンドを、合意なき離脱による影響軽減のための財源に利用するとしている。

しかし、強硬離脱派が多く名を連ねる閣僚の顔ぶれからも、ジョンソン首相が合意なき離脱に突き進んでいることは自明であろう。憶測されているように、離脱日前の総選挙や超党派の政権を防ぐ、あらゆる奇策が駆使された場合、野党が合意なき離脱を防げる勝算は現実には低い。10月31日までに野党側が有効な対抗策を講じることができなければ、英国は法的デフォルトとなり、合意がないままEU を離脱することになる。現段階では合意なき離脱の可能性が相当高まりつつあり、EU 側が妥協しなければ、既にその確率は70%近くまで上昇したと言っても過言ではないだろう。

(了)