

「民主主義国家の連帯」とイギリス

池本大輔（明治学院大学）

2021年にイギリスがG7の議長国を務めたことは、3月の「統合レビュー」の刊行と
ならんで、EU離脱後の同国の外交路線を問う試金石となった¹。航空母艦クイーン・エ
リザベスを中心とする空母打撃群をインド太平洋海域に派遣し、この地域に対する関与
を強める姿勢を鮮明にするなど、同国の外交は新しい方向に向かおうとしている²。大
西洋を挟んだアメリカではバイデン政権が誕生し、前政権の対中強硬路線は基本的に継
承しつつ、多国間秩序や同盟関係の再構築を行い、民主主義国家を結集して中国・ロシ
ア等の独裁国家に対抗することを企てている。同時に、冷戦期とは異なってグローバル
経済は一体化しており、地球環境問題など世界規模での対策が必要な領域では、協力を
維持する必要性も認識されている³。

G7は1970年代に先進民主主義国家が国際経済問題について議論するフォーラムと
して創設され、国際秩序の変動に適応してカバーする問題の範囲を拡大させてきたが、
近年ではG20の創設によりその存在感は低下したと指摘される。ジョンソン首相が2020
年5月にG7にインド・オーストラリア・韓国の三カ国を加えてD10として改組するこ
とを提案し、バイデン新大統領が民主主義国の首脳会談開催を提案したことで、二つの
提案の是非やその関係についての議論が巻き起こった。結局G7の改組は実現しなかつ
たが、今年6月の首脳会議では上記の三カ国に加えて南アフリカが議長国イギリスによ
り招待され、通常のコミュニケに加えて、11カ国とEUの首脳による「開かれた社会に
関する声明（Open Societies Statement）⁴」が出される運びとなった。

本報告は、D10を提案したイギリスのジョンソン政権が「民主主義国家の連帯」につ
いていかなる立場をとっているのか分析することを主な目的とする。第1節では、「民
主主義国家の連帯」概念の多様性とそれが孕む問題点について紹介しつつ、本報告の分
析視角を提示する。第2節ではイギリス政府が今年3月に刊行した統合レビューの内容

¹ イギリスはこの他に、イタリアと共同でCOP26の議長国を務めることになってい
る。

² EU離脱後のイギリス外交の方向性について論じた文献としては、Lawrence D.
Freedman, 'Britain Adrift: The United Kingdom's Search for a Post-Brexit Role', *Foreign
Affairs*, May/June 2020, pp. 118-130; Christopher Hill, 'Turning back the clock: The illusion of
a global political role for Britain', Benjamin Martill and Uta Staiger (eds.), *Brexit and Beyond:
Rethinking the Futures of Europe* (UCL Press, 2018), pp. 183-192 等がある。

³ Joseph R. Biden Jr., 'Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After
Trump', *Foreign Affairs*, Vol. 99 No.2, March/April 2020, pp. 64-76.

⁴ 2021 Open Societies Statement. 本報告で言及するG7関連の公式文書は、全てイギリ
ス政府のウェブサイト (<https://www.g7uk.org/>) からダウンロード可能である。和訳は
日本外務省のサイト (https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_005342.html) にある。

を説明し、第3節ではイギリスが議長国を務めたG7の首脳コミュニケと、米英両国の首脳会談の共同声明・「新大西洋宣言」とを分析する。

第1節 民主主義国家の連帯とその問題点

1. 民主主義国家の連帯がとりうる形態

森がこの問題をめぐるアメリカ国内での論争を紹介した論考で指摘するように、民主主義国家の連帯には様々な形態が存在しうる⁵。民主主義国家が安全や繁栄を実現できることを示すための連帯か、反中連合か。硬直的なイデオロギーにもとづく連合か、非民主主義諸国との提携も視野に入れた、個別課題ごとの民主主義諸国の協力か、といった問題である。

民主主義国家の連帯を支持する必要があると主張しつつ、硬直的なイデオロギーにもとづく連合につながりかねない民主主義サミットの開催に反対する論者がブランドとエデルである⁶。両者は、個別課題ごとの協力には、地政学的な利益を共有する非民主主義国家との提携が可能であること、反中・反ロ姿勢を敬遠する民主主義国家を遠ざける恐れが少ないといったメリットがあると主張している。

バイデン政権は今年12月に民主主義サミットを開催することを決定したが、政権の外交政策の基調自体は、アジア政策の実質的な責任者であるカート・キャンベルの『フォーリン・アフェアーズ』誌への寄稿をみても、個別課題ごとの協力を目指す路線であると考えられる⁷。

2. D10 構想の沿革

G7の首脳会談は1975年に米英仏独日伊の六カ国でスタートし、翌76年にカナダが加わってG7となった(77年からはECの代表も参加)。東西冷戦終結後、ロシアも参加を認められ、1998年から正式にG8へ改組された。2000年代前半には、開発問題や地球環境問題等について話し合うため、中国・インド・ブラジル・南アフリカ・メキシコの首脳がゲストとして招かれること(アウトリーチ)が一般化した。これとは別に、1999

⁵ 森聡「バイデン政権と『民主的連帯』の外交をめぐる論議」(2021年6月7日) 笹川平和財団 (https://www.spf.org/jpus-j/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_94.html)

⁶ Hal Brands and Charles Edel, 'A Grand Strategy of Democratic Solidarity', *The Washington Quarterly*, Vol. 44, No. 1, pp. 29-47. (<https://doi.org/10.1080/0163660X.2021.1893003>)

⁷ Kurt M. Campbell and Rushi Doshi, 'How America Can Shore UP Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy', *Foreign Affairs*, January 2021. 邦語の文献では、バイデン政権の外交政策について、中島健太郎『『勢力均衡』復活のバイデン政権アジア政策』『外交』第67号(2021年)6-11頁がそれを勢力均衡の復活とみるのに対し、市原麻衣子「変容する『人権・民主主義外交』—民主主義国の国際連携と日本のあり方』『外交』第67号(2021年)42-47頁は国際連携による人権・民主主義の推進が政権の政策の基軸にあると捉えている。

年以降 G8 構成国に新興国 11 カ国と EU を加えた G20 の財務相・中央銀行総裁会議が開催されるようになり、2008 年にはグローバル金融危機に対処するため初めて首脳会談が開催された。2014 年にはロシアのクリミア半島併合に対する制裁の一環としてロシアの G8 参加資格が停止され、再び G7 となった⁸。G7 の構成国は相互の同意によって決定されるため、その拡大にあたって客観的な基準は存在しないが、国の規模や地理的バランスに加え、志を同じくするかどうか (like-mindedness) が考慮されることが多い。

2020 年 5 月にイギリスのジョンソン首相が G7 の D10 への改組を提案したことで、D10 構想は一躍注目を集めることになった。しかし市原が指摘するように、D10 は英国独自の構想ではなく、元来 2008 年にアメリカ国務省のジェインとゴードンによって提案されたものである。ジェインがシンクタンクのアトランティック・カウンシルに移ったあとは、同シンクタンクが毎年 D10 戦略フォーラムを開催してきた⁹。今年 6 月に刊行された報告書 (日本からは細谷雄一が共同執筆者に名を連ねている) は、G7 の問題点と D10 の必要性を以下のように指摘している。第一に、中国やロシアによる民主的な国際秩序に対して挑戦に対処する上で、大西洋、インド太平洋、世界の他の地域にまたがった民主主義諸国の協力が必要とされているのに対して、G7 からは日本以外のアジア・太平洋地域の国家が除外されている。第二に、近年扱う問題の範囲が拡大したとはいえ、G7 はもともと工業発展した先進国のフォーラムであり、各国間の調整も多くの参加国では経済省庁に委ねられるなど、経済問題に重点が置かれている。そのため、志を同じくし、影響力のある国家・組織 (具体的には韓国・オーストラリア・EU) を G7 に加えて、D10 を創設すべきというのが、報告書の主張の骨子である。インドについては、ロシアとの安全保障面での関係や最近の民主主義の後退など、志を同じくするとは言いがたい点があるため、現時点ではブラジルや南アフリカと同じく、D10 には加えないものとされている¹⁰。

この報告書の議論には二つの特徴がある。第一に D10 の目的を、世界の最も強力な民主主義国家を結集して、共有された価値と共通の利益に立脚したルールにもとづく民

⁸ G7/8 は研究の少ない分野であるが、Hugo Dobson, *The Group of 7/8* (Routledge, 2008) が概観を提供してくれる。G20 についてはさしあたり Andrew F. Cooper, 'The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested "steering committee" for the world', *International Affairs*, Vol. 86, No. 3 (2010), pp. 741-757; Andrew F. Cooper, 'The G20 is dead as a crisis or steering committee: Long live the G20 as hybrid focal point', *South African Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 4 (2019), pp. 505-520.

(<https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1699855>)

⁹ 市原麻衣子「D10 構想の行方：日本はどのように向き合うべきか」ニッポンドットコム (2021 年 7 月 19 日) (<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00729/>)

¹⁰ Ash Jain and Matthew Kroenig with Tobias Bunde, Sophia Gaston and Yuichi Hosoya, *From the G7 to D10: Strengthening Democratic Cooperation for Today's Challenge* (Atlantic Council, 2021).

主的な国際秩序を促進すること、と定めている点である。第二に、にもかかわらず、「志を同じく」するかどうかの判断基準が民主主義という「価値」だけに置かれているわけではなく、安全保障面での「利益」を共有するかどうかも考慮されている。価値は共有するが利益は共有しない相手や、あるいはその逆の相手とどのような関係を築くべきなのか、報告書からは判然としない。

それに対してジョンソン首相の提案は、ファーウェイに代わって 5G ネットワークの構築に必要な部品を供給できる企業を育成し、中国への依存を低下させるため、G7 の構成国に韓国・オーストラリア・インドを加えた D10 を創設しようという、より具体的な内容であった¹¹。イギリスはアメリカと異なり 5G ネットワークにファーウェイの限定的な関与を認めたが、その理由はヨーロッパ企業の中で 5G のインフラ構築に寄与できるのはノキアとエリクソンだけであり、両者はファーウェイほど迅速かつ安価に部品を供給できないからであった¹²。もっともこの提案に対しては、想定される協力の範囲が狭すぎ、新規に参加する 3 カ国の中で 5G ネットワークの構築に貢献できるのは韓国だけである、等の批判も寄せられていた¹³。

3. 本報告の分析視角

民主主義諸国を連帯させて中国やロシアに対抗しようとする試みが直面する問題や G7 の位置づけについて、本報告ではイギリスの観点から、下記の 4 つの点に注目しつつ検討する。

① 結集対象となる民主主義国の範囲

インド太平洋地域で米欧日の民主主義諸国が中国の影響力拡大に対抗する上で、鍵を握る存在は言うまでもなくインドである。しかし、インドは制度的には民主政治の枠組みを維持しているが、近年モディ政権の下で権力の集中が進む一方、市民的自由の侵害や宗教的少数派に対する迫害など、リベラルデモクラシーの後退が指摘されている。フィリピンについても同様な問題がある。また、ベトナムやシンガポールなど、民主的と

¹¹ ‘No 10 plans new club of democracies’, *The Times*, 29 May 2020. なお、2020 年にアメリカが G7 の議長国を務めた際、トランプ大統領（当時）もこれらの三カ国に加えてロシアを招待しようとしたことがあるが、これはもちろん民主主義国家の連帯とは言えない。Erik Brattberg and Ben Judah, ‘Forget the G-7, Build the D-10: The moment is right for a summit of democracies’, *Foreign Policy*, 10 June 2020.

¹² 鶴岡路人「イギリスのファーウェイ排除：政府報告書にみる連続性」笹川平和財団 (https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka_14.html)。なおイギリス政府は 2020 年 7 月になって、2027 年までにファーウェイを同国の 5G ネットワークから排除すると表明し、2020 年 11 月には排除の期限を 2021 年 9 月に前倒しした。

¹³ 例として、英国の外交シンクタンク、チャタムハウスのディレクターであるニブレットの論考がある。Robin Niblett, ‘A New US-UK Democratic Agenda Could be on the Horizon’, 12 November 2020 (<https://www.chathamhouse.org/2020/11/new-us-uk-democratic-agenda-could-be-horizon>).

は言いがたいが、中国の勢力拡張を懸念するという点で、西側民主主義諸国と一定の地政学的利害を共有する国家も存在する。戦略的・経済的にみてパートナーたり得る国家で民主主義が後退している場合、もしくは当該国家がそもそも民主的でない場合、民主主義という価値観を強調することは、それらの国家との連携を困難にする恐れがある¹⁴。

②民主主義国の対外的安全保障・経済的利害に関する認識の相違

①の裏側の問題として、民主主義国であるからといって、安全保障・経済的利害に関する認識を共有するとは限らないという問題がある。G7 の中でも、ロシアを主要な脅威と見なすイギリス・EU 諸国と、中国の挑戦を重視するアメリカ・日本との間にはギャップがある。この場合、アメリカが中国への対抗姿勢を強く打ち出すと、欧州諸国の離反を招き、民主主義諸国の結束を損ねる恐れがある。イギリスは G7 の議長国として、両者の妥協にどの程度貢献できるだろうか。

③民主主義国間の紛争管理

民主主義諸国が価値観を共有しているという事実は、民主主義国相互の間で紛争が存在しないことを意味しない。日韓の歴史問題をめぐる対立や、北アイルランドをめぐるとイギリス・EU 間の対立はその一例である。民主主義諸国を連帯させて中国やロシアに対抗するためには、民主主義国間の対立が、中国やロシアに対する結束の障害にならない程度にまで管理できることが前提になる。それは可能だろうか。

④複数の国際レジーム・枠組み間の役割分担

①と②の問題は、民主主義国家の連帯が、民主主義が安全や繁栄を実現できることを示すためのものであり、非民主主義諸国との提携も視野に入れた、個別課題ごとの協力である場合には、そこまで深刻なものとはならない。今までのところ、バイデン政権の外交政策も、問題ごとに提携国を変える柔軟な姿勢をとっているように思われる。その場合、どの枠組みに誰が参加し、その枠組みがどのような役割を担うのかが重要な論点となる。イギリスは民主主義国家の連帯をどのようなものとして捉え、それにどの程度までに協力する用意があるのだろうか。その場合、イギリスは G7 (もしくは D10) に、いなか役割を期待しているのだろうか。

第2節 統合レビューの分析

イギリス政府は 2021 年 3 月、『競争的な時代のグローバル・ブリテン』と題する、安全保障・防衛・開発・外交政策の統合レビューを刊行した¹⁵。イギリス政府は 2010 年以降、5 年に一度戦略レビューを発表しているが、コロナ禍のために 1 年延期されていた。統合レビューは、ジョンソン首相による前文を除くと、①概観、②2030 年まで国家安全保障と国際環境を左右する主要な潮流の検討、③今後 5 年間にわたる戦略枠組み、④統

¹⁴ Elbridge Colby and Robert D. Kaplan, 'The Ideology Delusion: America's Competition with China is not about Doctrine', *Foreign Affairs*, 4 September 2020.

¹⁵ HM Government, *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defense, Development and Foreign Policy*, CP403 (2021).

合レビューの実施、の四部構成となっている。③については、戦略枠組みにもとづいて政府の国家安全保障・国際政策の目的が定められると共に、戦略枠組みを実行するためのアプローチが説明されている。以下では、民主主義国家の連帯についてのイギリス政府の考え方が窺える箇所を中心にして、①②③の内容を簡単に紹介していこう。

1. 概観

EU からの「強硬離脱」を実現したジョンソン政権らしく、統合レビューはブレグジットを内政・外交政策の様々な側面を再検討するユニークな機会と捉えている。とりわけ、EU（とその関税同盟）からの離脱によって、新たに第三国と通商協定を結ぶ自由を得たことが強調されている。NATO と二国間関係を通じたヨーロッパ安全保障へのコミットメントが不変であると謳う一方で、インド太平洋地域の重要性の向上のような、世界的変化への対応の必要性が強調される。

レビューは、イギリスのとりアプローチの変化が必要なことを強調している。過去 10 年間にわたって、イギリスの政策は冷戦終結後の「ルールに基づく国際システム」を維持することを目的としてきた。しかし、国際環境がより競争的かつ流動的になる中それでは不十分であり、国際的な枠組みの中で危機に瀕している箇所を強化すると同時に、ポストコロナの国際秩序形成に積極的に携わる必要がある。

周知のように、イギリスの EU 離脱をめぐる国民投票とその後の政治的混乱は、イギリス国内の社会的・経済的亀裂と共に、英国政治の機能不全を浮き彫りにした¹⁶。ジョンソン首相をはじめとする保守党内の離脱派は、EU の環境・労働規制や金融規制に反対し、EU から離脱することでアメリカや日本、中国やインドのような国々と経済協定を結びたいと考える人々である（その旗印が「グローバル・ブリテン」という標語であり、統合レビューのタイトルにも採用されている）。しかし、国民投票で離脱を支持した有権者の多くは、グローバル化から取り残され、移民の流入に自らの生活やアイデンティティが脅かされると感じた人々であった。ジョンソン率いる保守党は、彼らの支持を取り込むことで、2019 年 12 月の総選挙に大勝し、EU からの離脱を実現した。そのため、ジョンソン政権は自らが掲げる政策と支持層との間のギャップに対処する必要がある。

この点レビューは、リベラルデモクラシーの健全性が国内で脅かされていることを認めた上で、国際秩序はそれを構成する国家以上に頑強・正統なものではありえないとして、リベラルデモクラシーはグローバル化に対して懐疑的になった人々に対して、自由貿易や資本や知識の往来といった開放性のメリットを示すために、より大きな努力をする必要があると指摘している。スコットランドで独立を求める声が強まり、連合王国の一体性が揺らいでいることは、イギリス国内におけるもう一つの亀裂である。レビューはこの問題にもかなりの紙幅を割き、連合王国を束ねる共通の利益と価値の存在を強調

¹⁶ 池本大輔「露呈した英国政治の機能不全」『外交』第 38 号（2016 年）72-77 頁。

している。換言すれば、民主主義という価値の協調は、イギリスという国家の一体性の維持という機能も持っていることになる。

本報告の問題関心にとってとりわけ興味深いのが、利益と価値との関係に触れた一節である。レビューは、民主的な社会が繁栄し、基本的人権が擁護される世界は、われわれの主権・安全保障・繁栄をもたらす世界でもあるとして、ほとんどの場合に利益と価値は連携していると指摘する。しかし同時に、「われわれのアプローチはより現実的で、状況に応じたものでもある。安全保障から気候変動に至るまで、われわれがトランスナショナルな挑戦に取り組む能力は、われわれと価値を共有しないものも含め、世界中の幅広いパートナーと働くことができるかどうかにかかっている」として、非民主主義国家との協調にも柔軟な姿勢がとられている¹⁷。イギリス政府の考える民主主義国家の連帯とは、民主主義が安全や繁栄を実現できることを示すためのものであり、非民主主義諸国との提携も視野に入れた、個別課題ごとの協力であることが読み取れる。

2. 変化しつつある国際環境

レビューは、グローバルなパワーの性質や分布は変化の最中にあり、われわれはより競争的かつ多極的な世界に向かいつつあるとし、今後 10 年間に予想される国際環境の変化を、「地政学的・地経学的な変化」「システムをめぐる競争」「(デジタル化に代表される) 急激な技術革新」「(気候変動・バイオセキュリティ・テロ・組織犯罪等の) トランスナショナルな挑戦」の四つの項目にまとめている。

このうち地政学的・地経学的な変化とは、中国のパワーの増大と自己主張の強まり、インド太平洋の世界の安全保障・経済的繁栄にとっての重要性の向上、新しい市場の誕生とグローバルな中産階級の成長、開放的なグローバル経済への挑戦、等々の変化のことを指す。興味深いことにイギリス政府は、大国間の対立の激化は冷戦期のような二極ブロックへの回帰を意味せず、2020 年代にはミドルパワーの重要性が（とりわけ相互に協力する場合には）増すとみている。このことは、様々な地域のパワーが存在するインド太平洋地域にはとりわけあてはまる¹⁸。世界が民主主義諸国と権威主義諸国に二極化するわけではないという予測は、イギリスが民主主義国家の連帯を硬直的なイデオロギーにもとづく連合として捉えてはいないことを意味する。

多極構造の世界では、国家同士や非国家的アクターも巻き込んだ、国際環境を形作る競争が激化し、この争いによって未来の国際秩序が、開放的でトランスナショナルな挑戦に共に取り組むための協力が可能なものになるか、それとも地政学的なグループや技術のエコシステムごとに分断されて、国家間の協調が妨げられ、権威主義の拡散を可能にするものになるかが決まる。この競争が「システムをめぐる競争(systemic competition)」と呼ばれるのは、それが①民主主義と権威主義という異なる政治システム間のイデオロ

¹⁷ HM Government, *Global Britain in a competitive age*, p. 14.

¹⁸ Ibid, p. 27.

ギー的な争いであること、②新しいルールや規範、基準等、国際秩序の形態を争うものであること、③伝統的な空陸海の争いだけでなく、技術、サイバースペース、宇宙も含む、複数の領域にまたがること、等の理由による¹⁹。サイバー攻撃やディスインフォメーションのような、権威主義的国家による民主主義国家の脆弱性を標的とした攻撃によって、戦争と平和の境界はより曖昧なものになる。

3. 「戦略的枠組み」と、それにもとづく「目的」設定、実現するための「アプローチ」

「戦略的枠組み」は、①科学・技術によって戦略的な優位性を維持する、②開放的な社会や開放的な経済が繁栄できるような国際システムを形成する、③国内外のセキュリティを強化する、④国内外でのレジリエンスを強化する、という四つの項目に分けられ、それぞれの項目ごとに目的が設定されている。例えば①の目標としては、「科学・技術力の促進」と、「責任ある民主的なサイバーパワーとしての地位の確立」が掲げられている。以下では、②と③に焦点をあてて紹介した上で、それぞれの目標を実現するための「アプローチ」をみていくことにしたい。

(1) 開放的な社会や開放的な経済が繁栄できるような国際システムを形成する

この項目では、価値を擁護する一方で、国際協調の精神を回復させるよう努めることと、多国間主義へのコミットメントとが謳われている。次節で述べる G7 の、「コロナ後によりよい世界を再建する (Build Back Better)」というアジェンダ (オーストラリア・インド・韓国との協力含む) は、この必要に基づいている。

第一の目標は、開かれた社会を支持し人権を擁護することであり、自由の衰退を止める第一歩は、開かれた社会の中で始まるという。世界中の同盟国、パートナー、市民社会と協力して民主的な価値を守ることも重視されており、資産凍結と旅行禁止を主な内容とする人権制裁レジーム (マグニツキー法) と、腐敗制裁レジームに言及している。

第二の目標は、開放的でレジリエンスのあるグローバル経済を形成することである。ジョンソン政権は、イギリスをサービス、デジタル、データの「グローバル・ハブ」とすることを目指しているが (この三分野は、イギリスが EU からの離脱交渉の際に規制面での協調を拒否した分野にあたる)、開放的なグローバル経済を維持することは、この目的のために不可欠である。グローバル経済のレジリエンスについては、二酸化炭素排出量の抑制、G7 で合意したデジタル企業への課税、医薬品やレアアースの供給先の多角化など、多岐にわたる問題が提示されている。

これらの目標を実現するために、イギリスはどのようなアプローチをとるのだろうか。レビューは、世界におけるイギリスの役割を、「グローバルな利害をもつヨーロッパの国家 (a European country with global interests)」と位置づけている²⁰。イギリスの繁栄は、

¹⁹ Ibid, p. 28.

²⁰ Ibid, p. 60.

ヨーロッパとの貿易と同時に、インド太平洋やアフリカ、湾岸地域といった世界のダイナミックな部分との経済的つながりを深めることによってもたらされる。アメリカは最も重要な戦略的同盟国であり、二国間関係だけでなく、NATO やファイブ・アイズのような同盟・グループにとっての重要性や、貿易・投資相手国としての重要性が強調されている。安全保障とインテリジェンスといった伝統的な分野での協力の強化に加えて、違法な資金の流れへの対処など、金融面でも新たな協力を模索する。ヨーロッパの同盟国も重要なパートナーであり続けるとされているが、EU については貿易・協力協定がイギリスの重要な経済的利益を守る基礎を提供する一方、イギリスの利益に沿うところでは、経済的政治的に異なるアプローチをとることを可能にする、として冷淡な姿勢がとられている。メイ前首相はEU 離脱後も EU との外交・安全保障面での協力を維持する姿勢をとっていたが、ジョンソン政権は 2020 年 2 月、離脱後の関係をめぐる交渉からこの二つの領域を除外するよう求めていた²¹。その代わりにレビューでは、フランスやドイツとの間で二国間協力を深めることが強調されている。それに対して、ロシアはイギリスにとって最も深刻な脅威であり、イギリスはロシアが及ぼすありとあらゆる種類の脅威に対し積極的に抑止し防衛する。

オーストラリア・カナダ・ニュージーランドとのパートナーシップも重視されており、ファイブ・アイズ（第二次世界大戦に起源を有する、アメリカも含めた五カ国の情報収集協力枠組み）をつうじて協調する政策領域を拡大することが謳われている。

インド太平洋については、この地域への関与を強め、イギリスが他のヨーロッパ諸国より大きなプレゼンスを確立することが強調されている²²。イギリスが関与を深めるべき理由としては、世界の成長エンジンであるインド太平洋が提供する経済的な機会とならんで、航海の自由を維持することがイギリスにとって国益であるという安全保障上の理由と、開かれた社会を促進し国際的なルールや規範を守るという価値の問題が挙げられている。

インドは世界で最大の民主主義国家とされ、今年合意した「強化された通商パートナーシップ (Enhanced Trade Partnership)」を、より包括的な貿易協定へと発展させることが目指されている。中国については、権威主義国家であり、イギリスやその同盟国にとって、安全保障・経済的繁栄・価値の面で国際システムに対する挑戦（チャレンジ）だと位置づけられている。同時に、世界の経済成長にもっとも寄与する国であることから、安全保障や価値を守った上で、積極的な貿易・投資関係を追求し、生物多様性や気候変動などトランスナショナルな挑戦に取り組む上でも重要なパートナーだとしている。具体的には、イギリスの技術をスパイ行為から守り、サプライチェーンのレジリエンスを強化することと並んで、香港市民に対するイギリス市民権の付与やウイグルでの人権侵

²¹ Hussein Kassim, 'The latest on the UK-EU negotiations', UK in a Changing Europe, 17 August 2020 (<https://ukandeu.ac.uk/explainers/the-latest-on-the-uk-eu-negotiations/>).

²² HM Government, *Global Britain in a competitive age*, pp. 66-67.

害への制裁等の施策が列挙されている²³。

レビューが描くイギリスのインド太平洋への関与の重点は、外交的・通商的关系の強化に置かれている。基本の方針として、地域のバランス・オブ・パワーに適応して、ASEAN や CPTPP のような既存の構造の中で行動することが明記されている²⁴。経済的には、EU 離脱後ヨーロッパ諸国との関係が疎遠になるため、それを埋め合わせる役割を期待しているのは明白である²⁵。そのために CPTPP への参加とならんで、各国との二国間協定の締結を目指している。外交面では ASEAN の域外パートナーとなり、フランスやドイツとも協力する。それに対して、防衛・安全保障協力の面では、クイーン・エリザベス号率いる空母打撃群を地中海・中東・インド太平洋に派遣するなど、この地域における海軍のプレゼンスを強化することで、規範や法を守るとはいうものの、具体的施策としては既存の五カ国防衛協定へのコミットメントを強化する等、限定的なものに留まっている（「地域のバランス・オブ・パワーに適応する」という表現がそのことを物語る）。「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」や、日米印豪四カ国の協力枠組みであるクアッドに対する言及もない²⁶。

(2) 国内外のセキュリティを強化する

この項目では、第一の目標が、他国による国内・海外での脅威に対処すること、第二の目標は、紛争と不安定性に対処すること、第三の目標が、トランスナショナルな安全保障のチャレンジに取り組むこと、だとされている。以下では第一の目標に絞って、レビューの内容を簡単に説明したい。

大国間の競争と、ロシア・イラン・北朝鮮といった国家の機会主義的行動が、安全保障環境の悪化と国際秩序の弱体化の主たる要因であり、諸国家が自己の目的の実現や他者の妨害のため、より攻撃的な手段をとる傾向にあることが指摘されている。

レビューはイギリスにとって安全保障の主要な関心は、ヨーロッパ・大西洋地域であり、NATO が同地域の集団防衛の基礎であり続けること、イギリスの防衛費が NATO の共通目標を上回る GDP 比 2.2% に相当することを強調している。核弾頭の最大保有数を 225 から 180 まで削減するという公約は撤回され、260 まで増加させる。1962 年以降、イギリスは NATO 防衛のために核兵器を用いると宣言してきたが、これも継続する。

ここでの議論の特徴は、上記のような伝統的な抑止と防衛の問題とならんで、他の国

²³ Ibid, pp. 62-63.

²⁴ Ibid, p. 14.

²⁵ このような期待の実現可能性については、否定的な見方が多い。一例として Peg Murray-Evans, 'Brexit and the Commonwealth: fantasy meets reality', in Patrick Diamond, Peter Nedergaard and Ben Rosamond, *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (Routledge, 2018), pp. 197-207.

²⁶ 「インド太平洋に関心強めるイギリス 日本に寄せる期待とは」『朝日新聞 GLOBE+』2020 年 4 月 1 日

家によるデモクラシー・社会・経済に対する脅威に対抗する必要性が強調されていることである。具体的には、国内で民主主義を守るための施策を講じるほか、G7でも民主主義を守るための協力を促進し、5G サプライチェーンの多角化を進めることが提案されている。

4. 統合レビューに対する評価

統合レビューについては、内容自体は野心的・意欲的であるが、それを実現するための具体的な方策については不明確なところがあり、とりわけ「政府が実現したいこと」と「何がイギリスの持てる資源で実行可能か」との間に整合性がないとの評がある²⁷。ここでは本報告のテーマに関心を絞って、統合レビューの目指す国際秩序や民主主義諸国の連帯の特徴を指摘しておきたい。イギリスが守り、形成しようとするのは民主主義のような特定の価値観にもとづく国際秩序ではないし、そのような国際秩序を維持する覇権国の役割を、民主主義諸国の連帯によって置き換えようとしているのでもない。イギリスが目指すのは、あくまでルールにもとづく国際秩序であり、民主主義国家の連帯とは、その中で民主主義が安全や繁栄を実現できることを示し、場合によっては非民主主義諸国との提携も視野に入れた、個別課題ごとの協力である。ここには、価値観や政治体制を異にする国々が、外交や国際的なルール・規範の助けを借りながら、辛うじて共存していくことを可能にする枠組みとして国際秩序を理解する、国際社会論的な国際関係理解との親和性をみてとることが出来よう²⁸。D10 構想という同一の名称をとってはいても、イギリス政府の考える民主主義国家の連帯とは、アトランティック・カウンシルの報告書のそれとは内容的にかなり異なっている。

第3節 G7 議長国としてのイギリス

2021年のG7は、首脳会合の他に①貿易、②内務、③保健、④外交・開発、⑤気候・環境、⑥デジタル・テクノロジー、⑦財務の計7つの閣僚トラックが設けられ、ヴァーチャルな会合に加えて③④⑦では対面の会合も行われるなど、かなり大がかりなものとなった²⁹。首脳会合は、6月11日から13日までの3日間、イギリス南西部コンウォール地方のカービス・ベイで開催された。バイデン大統領は国賓としてイギリスを訪問しており、G7の首脳会合に先立ってジョンソン首相との会談に臨み、両国間の共同声明と、「新大西洋宣言」が出された。G7の首脳会合の直後、NATOの首脳会合が6月14日に開催されている。ここでは、以下の3点を指摘しておきたい。

²⁷ Hew Strachan, 'Global Britain in a competitive age: strategy and the Integrated Review', *Journal of the British Academy*, Vol. 9, pp. 161-177.

²⁸ 国際社会論については、無論 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Palgrave Macmillan, 2012)が古典的著作である。

²⁹ 詳細はトロント大学のG7インフォメーションセンター (<http://www.g7.utoronto.ca/>)を参照されたい。

第一に、先にみたとおり、元来ジョンソン首相が G7 を D10 に改組する提案を行った際、その中心にあったのは 5G ネットワークの問題であった。G7 の首脳コミュニケは、コロナ危機への対処、経済復興、自由で公平な貿易、サイバー空間や宇宙等の先端領域、気候および環境、ジェンダーの平等、低中所得国のインフラ整備を含むグローバルな問題等、非常に幅広い問題をカバーしている。中国についても、世界経済の公正さ・透明性を損なう慣行、新疆や香港等の人権問題、コロナウィルスの起源に関する調査、台湾海峡の安定性や自由で開かれたインド太平洋への言及など、かなり踏み込んだ内容となっている³⁰。その点では、民主主義諸国を結束させて中国やロシアに対処するというアメリカの狙いはある程度まで実現した。欧州諸国もバイデン大統領に歩調を揃えたという評価は妥当であろう³¹。にも関わらず、5G については、サプライチェーンの安全性を図るための協調が謳われたパラグラフの中で、僅かな言及があるに過ぎない³²。その主たる理由は欧米間の見解の相違が埋まらなかったためと推測されるが、いずれにせよ今回の G7 が、ジョンソン首相の当初の提案とはかなり異なるものとなったことは確認しておきたい。

第二に、G7 の首脳会合開催と時を同じくして、イギリスと EU との間で北アイルランドの地位をめぐる対立が再浮上し、一時は G7 にも悪影響を与えるのではないかと懸念される事態になった。対立の深刻さは、米英両国の共同声明の中でこの問題が言及され、南北アイルランド間の自由往来やカトリック・プロテスタント勢力双方が権力を共有することを謳った 1998 年の聖金曜日合意の重要性が、改めて確認されていることから窺える（バイデン大統領はアイルランド系であり、イギリスの EU 離脱が北アイルランドの不安定化につながらないように、繰り返し求めてきた）³³。この問題をめぐるイギリス・EU 間の交渉の全貌について議論することは本報告の範囲を超えるが、北アイルランドの地位をめぐる問題と、イギリスが EU と関税同盟を形成するか否か（＝イギリスが第三国との通商協定を結ぶ自由を有するか）という問題とが密接に関係していることと、メイ前首相が自らの離脱協定案に対する支持を得るのに失敗し、ジョンソン首相の下でイギリスが EU から強硬離脱したという事実とは確認しておく価値がある。その過程で、イギリスは EU との外交・安全保障分野での協力にも消極的になった。換言するなら、イギリスと EU 諸国とが民主主義という価値を共有しているといっても、北アイルランド問題をめぐる対立が、両者が国際的に連帯することを妨げる可能性は、常

³⁰ 中国への言及は合計 566 ワードであり、これは 2009 年の 665 ワードに次いで史上二番目の長さである。Alissa Wang, with Duja Muhanna, G7 Research Group, 'G7 Performance on China, 1975–2021', 27 June 2021 (<http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/wang-china-2021.html>).

³¹ 鶴岡路人「欧州は『インド太平洋』に、なぜ、どこまで関与するか」『フォーサイト』2021 年 7 月 21 日 (<https://www.fsight.jp/articles/-/48110>)

³² Carbis Bay G7 Summit Communiqué, paragraph 33.

³³ UK-US Joint Statement, 10 June 2021, paragraphs 19-20.

に残されているのである。

第三に、米英両国の共同声明・新大西洋宣言と、G7 首脳コミュニケや NATO 首脳会合のコミュニケとを比較すると、後者の方が中国について踏み込んだ言及をしている。G7 については既にみたが、NATO 首脳会談のコミュニケも、ロシアの侵略的な行動はヨーロッパ・大西洋地域の安全保障に対する「脅威 (threat)」なのに対して、中国の増大する影響力と国際的政策は同盟がともに立ち向かう必要のある「挑戦」(challenges)と位置づけている³⁴。コミュニケの別の箇所では、中国が表明する目標と独断的な行動をルールに基づく国際秩序と同盟の安全保障に関わる分野におけるシステムをめぐる挑戦 (systemic challenges) と位置づけた上で、国際システムにおいてその大国としての地位にふさわしく (keeping in line with its role as a major power)、国際的な義務を守り、責任ある行動をとるよう呼びかけている³⁵。

それに対して、米英両国の共同声明では、中国に対する言及はコロナウィルスの起源を調査する必要性を指摘した一回限りである³⁶。空母打撃群の派遣についても、米英両国の親密さを示す例とされるのみで、派遣される海域については明記されていない。新大西洋宣言は、「民主的な価値を共有する全てのパートナーと密接に協力し、われわれの同盟や制度を脅かそうとするものの試みに対抗する」と謳っているが、中国も含め特定の国への言及は一度もない³⁷。菅首相が4月にワシントン DC を訪問した際に出された日米首脳共同声明が、「東シナ海におけるあらゆる一方的な現状変更の試みに反対」、「南シナ海における、中国の不法な海洋権益に関する主張及び活動への反対」、「台湾海峡の平和と安定の重要性」、「香港及び新疆ウイグル自治区における人権状況への深刻な懸念」等々の表現を含んでいるのとは対照的と言えよう³⁸。

米英二国間の共同声明と、G7 や NATO のような多国間枠組みをつうじて出された声明との乖離をどのように説明すべきだろうか。一つの解釈は、G7 や NATO のコミュニケでは、ロシアを主たる脅威と考える欧州諸国と中国への対処を優先するアメリカ (G7 の場合は日本も) との妥協がうまくいった結果、中国に対して踏み込んだ言及がなされた、というものである。この解釈が正しいとすれば、民主主義国家の連帯には、戦略的利害を必ずしも共有しない民主主義国家間の妥協を促す役割があることになる。第二の (第一と必ずしも矛盾しない) 解釈は、イギリスが G7 や NATO のような多国間枠組みを、アメリカとの協力を深めつつ、中国からの敵対的反応を招かないためのヘッジング戦略の一環として用いているというものである³⁹。イギリスはアメリカとの同盟関係を

³⁴ NATO, 'Brussels Summit Communiqué', 14 June 2021, paragraph 3.

³⁵ Ibid, paragraph 55.

³⁶ UK-US Joint Statement, paragraph 17.

³⁷ The New Atlantic Charter 2021.

³⁸ 日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」2021年4月16日 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100202832.pdf>)

³⁹ 大国 A と大国 B の対立に際して、ある国家が A と安全保障上の協力関係を持つこ

強調してはいるが、中国に対抗するアメリカの意思と能力に 100%の信頼をおいている
とは言えないのではないだろうか。

とは、必ずしも B と敵対的な関係にあることを意味しない。その場合当該国家はヘッジングを行っていると考えられる。Hugo Meijer and Luis Simón, ‘Covert balancing: Great Powers, secondary states and US balancing strategies against China’, *International Affairs*, Vol.97, No.2 (2021), pp. 463-481 (<https://doi.org/10.1093/ia/iaa228>).