

本報告の目的は、イギリスが EU から離脱（ブレグジット）した原因と、その後の両者の関係を分析することにある。その際、リベラル国際秩序（LIO）の発展とその危機に関する議論の文脈の中にブレグジットを位置づけるのが、本報告の特徴である。本報告は、臼井陽一郎・中村英俊編著『EUの世界戦略と「リベラル国際秩序」のゆくえ』（明石書店）所収の拙稿をベースとしつつ、①「リベラル国際秩序の危機」をめぐる議論の中にブレグジットを位置づけることの是非、②ヨーロッパ統合理論研究への寄与、の2点について補論を付した。その代わりに、実証部分に関しては記述を短縮している。

第1節 リベラル国際秩序の危機とブレグジット

東西冷戦が終結した後、欧米諸国が主たる推進役となって LIO が発展した（Kundnani 2017）。中村英俊が指摘するように LIO は多義的な概念であり、単に「ルールに基づく国際秩序」を指す場合もあれば、民主主義・人権といったリベラルな価値に基づき、そうした価値を守るための国際社会による介入を容認する秩序として定義され、国家主権に重点を置くウェストファリア秩序と対比される場合もある。経済的には、ポスト冷戦期は自由貿易や国際資本移動の自由を特徴とするグローバル化（経済的自由主義）がめざましく進んだ時代であった。1992 年に調印されたマーストリヒト条約により創設された EU は、民主主義や市場経済を加盟の必要条件と定め、自身の諸機関や加盟国に基本的人権の遵守を求める一方、国際社会においてもリベラルな価値の推進に努めるなど、まさに LIO を体現する存在であり続けている。

しかし周知のように、LIO は近年内外からの挑戦のため危機に直面している（Lake, Martin and Risse 2021）。第一に、中国やロシアのような権威主義国家は、国家主権を重視する伝統的な国際秩序への回帰を主張している。第二に、LIO を支えてきた欧米諸国の国内でポピュリズム勢力が台頭し、トランプの大統領就任やイギリスの EU 離脱（ブレグジット）という形で、LIO は内からの危機にさらされている。これらの内外からの挑戦に加えて、気候変動や新型コロナウイルス感染症のパンデミックが、LIO を脅かす「イシュー」として位置づけられることもある。

ヨーロッパに関する限り、LIO に対して挑戦するものは、冷戦後の世界における「負け組」だと言われることが多い¹。その最たるものはロシアである。東西冷戦は 1980 年

¹ ロシアとは対照的に、中国はポスト冷戦の国際秩序の「勝ち組」であった。そのことがポスト冷戦の国際秩序に対して中国が与える脅威の性質にいかなる影響を与えるか、中露両国を一括りにすることの問題点等、興味深い論点が多いが、いずれも本章の射程を超える問題である。

代後半、東西両陣営の「和解」によって終結に向かうかに見えたが、東側諸国の体制転換・ソ連の崩壊を経て、冷戦は西側陣営が東側陣営に「勝利」する形で終わったという見方が一般的になった（藤原 1998; 塩川 2020; 吉留 2021; 板橋 2022）。旧ソ連の勢力圏であった中東欧地域には、その後 1990 年代から 2000 年代にかけて NATO（北大西洋条約機構）や EU が拡大したが、ロシアとヨーロッパ国際秩序との関係は曖昧なままに残された。2014 年のロシアによるウクライナ領クリミア半島の武力併合や、2022 年のウクライナ侵攻は、（それが国連憲章上武力行使を行う正当な理由でないことは明白であるが）プーチン大統領やその取り巻きにとっては、ソ連崩壊によって失った国際的影響力を回復しようとする試みという面がある（Walt 2022）。

LIO を推進してきた先進民主主義諸国においてポピュリズム勢力が台頭している原因については、経済的要因を重視する見方と社会的・文化的要因を重視する見方の二つがある（Mounk 2018）。前者によれば、ポピュリズムの中核的支持者は低学歴で高年齢の非熟練労働者や年金生活者等「グローバル化から取り残された層」である。後者は、先進民主主義諸国で支配的になった、個人の自己決定やジェンダー／人種間の平等を重視する社会的リベラリズムに対する反動として右派ポピュリズムを理解する。いずれにせよ、冷戦後の時代にはグローバル・地域レベル双方でより強い権威を持つ国際組織が発展し、経済・社会の両面でリベラルな規範を促進した。EU はその代表例と言える。それにより周縁化された階層の支持が LIO に批判的なポピュリズム勢力へと向かい、その台頭をもたらしている（Börzel and Zürn 2021）。右派ポピュリズムとプーチン・ロシアとのイデオロギ的・政治的な近接性、LIO に対する内外からの脅威の連関を指摘する声も多い（一例として Welsh 2016: 242）。

冷戦後の時代における国際秩序について EU の観点から論じる場合、それを国家の立場から見るとは異なる問題が発生する。EU は（連邦）国家と国際組織の両方に類似した側面を持っているものの、一つの国家であるとは言えないからである（池本・板橋・川嶋・佐藤 2020）。そのため、ヨーロッパ内部の国際関係の変化（欧州統合）の研究と国際システムの中における EU の地位（グローバルなアクターとしての EU）の研究とを結合するような視座が必要になる（Hill, Smith, and Vanhoonacker 2017）。冷戦後の世界で EU がグローバル・アクターとして存在感を発揮できたのは、管轄する政策領域の拡大や多数決による決定の一般化など、欧州統合の進展によるところが大きい。とすれば、ブレグジットという形で起きた EU の部分的な分解（disintegration）は、イギリスと EU とがグローバルに活動する上で影響を与えずにはおかないだろう。

以下では、まずは東西冷戦終結時の外交過程に遡り、イギリスが EU の一員として冷戦終結後の LIO の発展に果たした役割を概観する（第 2 節）。次に、イラク戦争とグローバル金融危機に象徴される LIO の綻びが、イギリスの EU 内での立場に与えた影響について分析する（第 3 節）。ブレグジットの原因と（第 4 節）、ブレグジット後のイギリス・EU 関係について説明した上で（第 5 節）、2022 年に勃発したロシア・ウクライ

ナ戦争におけるイギリスと EU の協力に、ブレグジットがいかなる影響を与えたかを確認して、筆を置く（第 6 節）。イギリスは東西冷戦に勝利した国であるが、冷戦後のヨーロッパ国際秩序形成をめぐる外交では敗北し、そのとき合意された経済通貨同盟への不満は後々ブレグジットにも寄与した。ブレグジットはイギリス・EU 関係にとっては大きな転機となったが、ロシア・ウクライナ戦争はイギリスが LIO 自体に背を向けたわけではないことを示した²。

第 2 節 イギリスとリベラル国際秩序

本節では、イギリスが冷戦終結後の LIO の発展に果たした役割について、保守党政権期と労働党政権期に分けて概観する。

サッチャー政権末期・メージャー政権

イギリスの事例は、冷戦における勝ち負けとポスト冷戦の国際秩序形成における勝ち負けとを同一視するのは適切でないことを示している。イギリスは西側陣営の一員として、民主主義や市場経済を擁護した側であり、冷戦で勝利した国の一つである。しかし、冷戦が終結に向かう過程で、イギリスのサッチャー首相は東西ドイツ統一に最後まで反対し、冷戦後のヨーロッパ国際秩序のあり方をめぐる交渉の中で外交的に孤立した。フランスのミッテラン大統領も、論者によって見方は多少異なるものの、当初はドイツ統一に反対していたとみられる³。英仏両国は米ソ超大国と並んで、第二次世界大戦の戦勝国としてベルリンを共同管理する立場にあり、ドイツ統一に対して一定の発言力を有していた。1989 年 11 月にベルリンの壁が崩壊したあと、英仏両国が統一阻止のために共同戦線を組もうとする動きもあったが、アメリカが統一を積極的に後押しし、東ドイツ市民が自国の社会主義体制を見捨てる中で、両国がとりうる選択肢は限られていた。サッチャーと比べ、自国の国際影響力に現実的（もしくは悲観的）な見方をしていたミッテランは、早々と条件闘争に切り替えた。ミッテランはユーロ創設により欧州統合を「深化」させ、統一ドイツをその中に組み込むという構想に西ドイツのコール首相の支持を取り付けることで、ポスト冷戦のヨーロッパ国際秩序形成に対する一定の影響力を確保した（Loth 2015）。フランスは統一ドイツに対するバランサーとしての役回りをイギリスに期待したが、サッチャーはミッテランによる再三再四の働きかけにもかかわらず、経済通貨同盟の進展に加わることを拒否した（Documents on British Policy Overseas

² 本章ではイギリス・EU 間で行われた離脱交渉や、ブレグジットをめぐるイギリス国内での論争については扱わない。これらの問題については池本（2020）、庄司（2019）、デイ・カ久（2021）、若松（2018）を参照されたい。

³ Documents on British Policy Overseas（2010: 215-9）。これに対して、ミッテラン文書への特権的なアクセスに基づいて書かれた Bozo（2010）は、ミッテランがドイツ統一に反対した事実はないとしている。ボゾに対する批判としては板橋（2022: 105）がある。

2010: 418-422)。外相のハードは、イギリスのドイツ統一に対する姿勢を徐々に現実的なものにするに成功し (Wall 2008: 91)、統一ドイツ全体の NATO 帰属、アメリカ軍のドイツ駐留の継続等、ドイツ統一の態様はイギリスにとって概ね満足の行く形で決着した。しかし、冷戦終結に伴う欧州統合の進展に際してイギリスが孤立したのは、否めない事実である。

サッチャーは保守党内部の路線対立により首相の座を追われ、後を継いだのはメージャーであった。メージャーは、サッチャー政権末期に蔵相として英ポンドを欧州為替レートメカニズムに参加させた人物であるが、首相として臨んだマーストリヒト条約の政府間会議では、経済通貨同盟の最終段階と社会憲章からの適用除外を勝ち取った。適用除外は、イギリスが参加／不参加を選択する自由を留保しつつ、EU の意思決定に対する影響力を可能な限り保持することを目的としていた (Wall 2008: 99-100)。メージャーは保守党内の欧州懐疑主義グループからの圧力にもかかわらず、将来的なユーロ参加の可能性を完全に排除することは拒否した (Wall 2008: 114-115)。しかし 1992 年に起きた欧州通貨危機のため、英ポンドは欧州為替レートメカニズムからの離脱を余儀なくされ、保守党政権下でのユーロ参加の可能性は事実上なくなった (イギリスの経済通貨同盟に対する政策の詳細は Stephens 1996; Thompson 1996 を参照)。以上のように、イギリスは西側陣営の一員として東西冷戦に勝利したものの、冷戦後のヨーロッパ国際秩序形成に際しては「負け組」という面があったのである。

経済通貨同盟に関してイギリスが他の EU 諸国と袂を分かったことは⁴、ブレグジットの原因を説明する上でも非常に重要である。EU の東方拡大を受けて中東欧諸国から多数の移民が流入したことに対する不満と、反エリート主義とが結合して、ブレグジットを支持する右派ポピュリズム政党のイギリス独立党 (UKIP) のへの支持が急速に高まった (Ford and Goodwin 2014)。国民投票の期間中、有権者を離脱支持に駆り立てた最も重要なイシューの一つが移民だったのは事実である。しかし、ブレグジットを支持する声は二大政党の一角である保守党内部にも存在した。保守党の欧州統合に対する姿勢が消極的になったのはサッチャー政権末期以降のことであり、その際、経済通貨同盟に対する不満は最大の要因であった (Young 1998)。1997 年に保守党が下野した後、欧州懐疑主義勢力の影響力はさらに増すことになった (Heppell and Seawright 2015)。2010 年にユーロ危機が勃発したあと、EU が危機の再来を防ぐためにマクロ経済運営の協調・金融規制の強化に乗り出すと、保守党内部では EU がロンドンの国際金融センターとしての地位に対する足かせになっているという不満が強まった。キャメロン首相が 2013

⁴ EU の東方拡大により加盟した中東欧諸国を除くと、ユーロに参加していない EU 加盟国はデンマークとスウェーデンのみである。デンマークは 1992 年の国民投票で当初マーストリヒト条約の批准が否決された結果、経済通貨同盟の第三段階の適用除外を得た。スウェーデンも 2003 年の国民投票でユーロへの参加が否決されたため、事実上の適用除外状態になっている。

年に国民投票実施を公約した理由としては、保守党内のこうした不満の方が、移民よりも重要な要因であったと考えられる (Ikemoto 2020)。さらに、イギリスがユーロの一員であれば、ブレグジットのコストは実際の場合よりも遥かに高く、離脱への歯止めとなったであろう (Papadia 2014)。冷戦後のヨーロッパ国際秩序形成に際してイギリスが外交的に孤立したことは、ブレグジットの一因ともなったのである。

ブレア政権

そうした保守党政権時代の失敗がしばらくの間表面化しなかったのは、1997年に登場した労働党のブレア政権が、あるときはEUの枠組みで行動し、またあるときはアメリカと協力することで、ポスト冷戦期のLIOの発展に際して中核的な役割を果たしたためだと考えられる。

ブレア首相はイギリスをEUとアメリカとの間の架け橋とすることを目指していた。イギリスはNATOの東方拡大に加えて、EUの東方拡大にも賛成した (Bache and Nugent 2007: 535-536; Wall 2008: 218)。イギリスから見てEUの東方拡大には、ソ連の影響下に長くおかれた歴史的経験のため国家主権を重視している中東欧諸国の参加によってEUがこれ以上超国家主義的な方向に傾斜することを防ぐ、ロシアに対する警戒心から安全保障面でアメリカとの強固な関係を求めている国々の加盟によりEUを大西洋同盟重視の方向に変化させる、という期待があった。

統合の深化の面に目を移すと、ブレア政権はイギリスを社会憲章に参加させた。共通外交・安全保障政策はマーストリヒト条約でEUの第二の柱として位置づけられていたが、旧ユーゴスラビア連邦解体過程の民族紛争に際して当初EU諸国の足並みが揃わなかったこと、紛争収束にあたってアメリカの軍事力に依存したことから、さらなる協力強化が必要だと考えられるようになった。EUの安全保障面での協力について、保守党政権はNATOへの悪影響に対する懸念や党内事情から消極的な姿勢をとっていたが、ブレア政権は方針転換した。EUが平和維持活動等のペーターズベルク任務を取り込んだことで、欧州安全保障・防衛政策 (ESDP) がスタートした。ただし、領域防衛は引き続きNATOの役割だと位置づけられていた。

単一通貨ユーロへの参加については、ブレア個人は前向きだったが、ブラウン蔵相をはじめとして政府内には消極論が根強く存在した。保守党の欧州懐疑主義への傾斜に伴い、超党派的な協力 (「ヨーロッパの中のイギリス [Britain in Europe]」) に基づいて国民にユーロ参加への支持を訴える見込みが遠のいたこともあり、ブレア首相がユーロ参加の是非をめぐる国民投票を行うことは遂になかった (Sinclair 2007: 190-195; Bache and Nugent 2007: 542-544)。ドイツとの協力によって共通農業政策を改革することで、イギリスのEU予算分担金の削減を狙ったものの、ドイツ側が協力の条件とした経済通貨同盟への参加を果たせなかったこともあり頓挫した (Cook 2004: 171; Bache and Nugent 2007: 544)。EU憲法条約の交渉過程で中心的な役割を果たしたのは仏独両国であるが、

イギリスは EU の円滑な運営に必要な改革に賛成する一方、国家主権に密接に関わる分野での超国家的統合には反対し、概ねその主張を通すことに成功した（EU 憲法条約については Norman 2005 が詳しい）。

経済のグローバル化においては、イギリスはアメリカと共に旗振り役を務めた。ブレア政権は「第三の道」と呼ばれる、戦後福祉国家とも、サッチャー的な新自由主義とも異なる路線をとることを標榜した（Giddens 1999）。この点、アメリカのクリントン政権やドイツのシュレーダー政権との類似性を指摘することができる。ブレア政権の下では一定の再分配政策もとられたから、同政権の経済政策を保守党政権のそれと同一視する見方は単純に過ぎよう（今井 2018）。しかしブレア政権が国際的な経済活動の自由を重視したのも、また事実である。イギリスは EU の単一市場を推進し、EU の東方拡大によって新たな加盟国となった中東欧諸国に対する人の自由移動の適用に、移行期間を設けることもなかった（Bache and Nugent 2007: 536-537）。この決定の背後には、中東欧諸国との関係を深めたいという政治的考慮に加えて、安い労働力の流入に依存するイギリス経済の構造的問題があったと言われる（Bickerton 2018: 134-135）。対照的に、フランスやドイツは 7 年間の移行期間を設定した。とりわけイギリスの存在感が際立ったのは金融・サービス分野であった。サッチャー政権下の為替管理撤廃（1979 年）・金融ビッグバン（1987 年）によりシティは国際金融センターとして復活を遂げたが、ブレア政権も金融業・サービス業主体の成長モデルを継承した（Taylor 2007: 215-217）。イギリスはアメリカと共に、グローバルなルール形成において主導的な役割を果たした。EU における金融統合の進展も概ねイギリスの選好を反映した形で進み、イギリスがユーロに参加していないことは、シティがユーロ建て業務のシェアを拡大することの障害にはならなかった。ただし野党保守党の中では、EU の環境規制や労働規制をイギリス経済にとっての足かせとみる見方が徐々に強まっていた。

第 3 節 リベラル国際秩序の綻び

2000 年代に入るとイラク戦争の失敗やアメリカ発のグローバル金融危機という形で LIO の綻びが表面化する。そこで以下では、二つの事件がイギリスの EU における立場にどのような影響を与えたか、順を追って見ていこう。

イラク戦争

2001 年 9 月にアメリカで起きた 9.11 同時多発テロ事件を受けてブッシュ政権が「テロとの戦い」に乗り出すと、ブレアはこれに全面的に協力する道を選んだ（Clarke 2007; 小川 2004; 梅川・阪野 2004、とりわけ力久 2004; 柳沢・加藤・細井・堀井・吉留 2013: 第 16 章）。アフガニスタンでの軍事行動は、9.11 事件を実行したアルカイダの基地があったことから、国際法上自衛であるとみなされ、幅広い支持を集めた。しかしイラクに対する軍事行動の是非をめぐって、国際社会は二分された。イラクはフセイン大統領

により支配される独裁国家ではあったが、アメリカへの攻撃に加担してはいなかったからである（世俗主義的なフセインと過激なイスラーム主義のアルカイダとは、イデオロギー的にはむしろ対立関係にあった）。アメリカがイラク戦争を強行しようとした背景としては、冷戦で勝利して世界で唯一の超大国となったアメリカが、自国の価値や利益に沿う形で国際秩序をつくりかえるためにリーダーシップを発揮すべきと主張する、ネオコンと呼ばれる政治勢力が国内で台頭していたことが挙げられる。

ブレア首相は 2002 年秋の時点で、既にイラク戦争に参戦する意思を固めていたようである。戦争に至る過程では、米 국무省とも協力しつつ、国際機関や同盟国を軽視する単独行動主義的なネオコンに対抗して、イラクが保有する大量破壊兵器が国際平和への脅威になっているという論拠で国連の安全保障理事会の武力行使に対する支持を得るよう、ブッシュ大統領を説得した。しかし安保理で米英両国の主張が受け入れられないとみるや、ブレアはアメリカと共に武力行使を明示的に正当化する決議なしにイラク戦争に乗り出した。

イラク戦争への参戦は、イギリス国内で大きな論争を巻き起こした。ブレア自身は、これを民主主義や人権といった価値を促進することを目的とする、倫理的に正当な戦争だと見ていたようである。政権の閣僚の中では、クック外相とショート国際開発相が抗議して辞任した。彼らは、コソボ紛争において NATO が国連安保理の決議なしにセルビア人勢力に対する空爆に踏み切ったことは人道的介入として支持したが、虐殺など急迫不正の侵害がないイラクに対する介入は正当化できないと考えた。LIO の支持者の間でさえ、イラク戦争が論争的だったことを物語る。ただし対米関係を重視して参戦に賛成する議員も多く、与野党にまたがる支持のおかげでブレアは下院の審議を乗り切ることができた。

独仏両国とベルギーは国連憲章の遵守を重視してイラク戦争に反対し、イタリアやスペインは開戦を支持したが軍事作戦への参加は見送った。そのためこの問題をめぐって EU は深刻な内部対立に陥った。イギリスがアメリカと EU との間の架け橋となることも、当然のことながら不可能であった。アメリカのラムズフェルド国防長官はアメリカに批判的な「古いヨーロッパ」と協力的な「新しいヨーロッパ」とを対置し、後者とのみ協力していく姿勢を示した。アメリカの「有志連合」を重視する姿勢のために、一時は NATO の将来についても悲観的な見方が広がった。米英両国は軍事的には勝利したが、イラクの戦後統治が難航し、軍事行動の根拠とされた大量破壊兵器が発見されなかったことで、政権やブレア個人への信頼は失墜した。

イラク戦争が EU におけるイギリスの立場に与えた影響をどう解釈するかは、非常に難しい問題である。EU とアメリカの架け橋としてのイギリスという議論は、イギリスにとって EU との関係とアメリカとの関係とが相互補完的であることを前提としている。すなわち、イギリスは EU の一員であるからこそアメリカによって重視され、逆に米英両国の特別な関係のために、イギリスは EU 内で大きな影響力を行使できるという

わけである。しかしイラク戦争は欧米間に大きな亀裂を生んだ。両者の間には国際社会における軍事力の役割をめぐる認識の相違だけでなく、京都議定書や国際刑事裁判所をめぐる対立も存在した⁵。市場経済のあり方についても、社会的ヨーロッパと市場原理主義・金融資本主義のアメリカとの対比が強調された（アッシュ 2013）。イギリスの政治学者ギャンプルは、イラク戦争をめぐる欧米間の対立や、野党保守党内部での EU の規制に対する不満の高まりを背景として、イギリス国内では両者との関係は相互排他的であり、イギリスは外交的にも経済の枠組みの面でも、アメリカと EU のどちらかを選ばなければならないという見方が強まったと指摘している（Gamble 2003）。

他方、当時の EU 諸国とアメリカには、広い意味でリベラルな価値にコミットしているという点では共通性があり、米欧が手を携えて LIO を築くというアイデアにはそれなりに現実味があった。EU 内部に目を移すと、確かにイギリスはイラク戦争に協力しフランスは反対に回ったが、アメリカが覇権を濫用し国連の集団安全保障の枠外で行動することをどう防ぐかという問題意識は、両国の間で共有されていた（力久 2004）⁶。イラク戦争の後、イランの核開発問題への対処をめぐる、英仏独三カ国の間で外交的に共同歩調がとられたことや、英仏両国間では安全保障面での協力も深化したことを考えると、イラク戦争がイギリスを EU 内で孤立させてブレグジットにつながったとまで言えるかは疑わしい。

グローバル金融危機

それに対して、2007 年に起きたアメリカ発のグローバル金融危機は、イギリスの EU における立場に深刻な打撃を与え、ブレグジットに大きく貢献したと考えられる。

UKIP の台頭を促した要因は、よく指摘されるように、中東欧諸国からの移民の流入に対する一般有権者の不満である。先に述べたように、ブレア政権は EU の東方拡大に際して人の自由移動に移行期間を設けなかったため、多くの移民が流入した。イギリス経済は金融業の発展と不動産ブームのおかげで、1992 年から 2007 年まで景気後退なき繁栄を享受したが、金融危機によりひととき大きな打撃を受けた。不景気の中で、移民はイギリス人労働者の職を奪う存在とみなされるようになった。2010 年に誕生したキ

⁵ LIO は冷戦終結後にアメリカ主導で形成されたとと言われることが多い。しかし国際刑事裁判所への不参加・京都議定書からの離脱等にみられるように、トランプ政権以前からアメリカの LIO への関与が選択的なものだったことは、指摘しておく価値がある。EU はその活動範囲・決定の拘束力等の諸点において最もリベラルかつ国家主権制約的な組織であると同時に、国際刑事裁判所や京都議定書の実現に際して中心的な役割を果たした。もちろん、リベラルな価値観を共有しない国に対して LIO を強制するためにはパワーが不可欠であるから、LIO がアメリカの軍事力によって支えられてきた面があるのは否定し難い。

⁶ シラク大統領は、筆者も出席したオックスフォード大学での講演（2004 年 11 月）の際に、ブレアと最も激しく対立した問題は EU の共通農業政策の改革であり、イラク戦争をめぐる見解の相違は乗り越えられないものではなかったと述べている。

ヤメロンを首班とする保守・自民連立政権の下で、緊縮財政のために医療や教育といった公共サービスの水準が低下したが、比較的最近になって移民が増加した地域では、その責任を移民に帰する見方が広まった。人の自由移動は単一市場の基本原則であるため、その制限はEUに留まる限りは不可能である。そのため、移民への不満はEU離脱を唱える右派ポピュリズム勢力のUKIPへの支持を拡大させた⁷。

グローバル金融危機はヨーロッパ大陸にも波及した。ギリシャの財政危機を発端として、2010年以降はユーロ危機が本格化する。ブレグジットの原因に関する既存研究の多くは、ユーロ危機がEUにおけるイギリスの地位に与えた影響を考慮していない（例外としてThompson 2017がある）。国民投票のキャンペーンの中で有権者の選択を左右したのは移民問題だった（浜井 2018）。しかし、キャメロン首相による国民投票実施の決定や国民投票直前に行われたイギリスの地位の再交渉の段階では、以下見るようにイギリスの政策決定者がEUの通貨統合や金融規制に対して抱く懸念が重要な役割を果たしたのである。

第4節 ユーロ危機によるイギリスの孤立と国民投票への道⁸

ユーロ危機の原因をめぐっては、経済通貨同盟の仕組みに問題があったという見方と、アングロサクソン流の金融資本主義の危機がユーロ圏に飛び火したという見方とがある（Bastasin 2012）。独仏両国をはじめユーロ圏諸国は、危機に対処しその再発を防ぐために、救済案の策定やユーロの機構改革と並んで、金融規制の強化を進めた。そのため、アングロサクソン流の金融規制は、グローバル金融危機以前のような優越的地位を主張できなくなった（Helleiner 2012）。

イギリスでもグローバル金融危機が起きた直後は金融業への過度の依存が問題視され、ドイツ的な輸出主導の経済モデルが再注目された。ブレアの後任となった労働党のブラウン首相は、2009年12月にフランスのサルコジ大統領と共に世界的な金融取引税導入を提案し、グローバル金融システム改革の旗手となったかに見えた（The Guardian, 11 December 2009）。しかしキャメロン政権が誕生すると、金融規制改革こそある程度は実現したものの、景気回復の遅れもあって徐々に金融成長モデルに回帰することになる。野党時代から経済通貨同盟への反発のために欧州懐疑主義派の勢力が強まっていた保守党の中では、イギリスのEU内での影響力低下や、EUの金融規制がシティの国際競争力に対して及ぼす悪影響を懸念する声が強まった。

財政協定と銀行同盟をめぐるとの対立

ギリシャ財政危機が勃発したあとも、EU条約がユーロ参加国への財政支援を明示的

⁷ イギリス独立党は2014年の欧州議会選挙では第一党となった。翌年の下院総選挙では得票率こそ二大政党に次ぐ12.6%を記録したものの、獲得議席は1に留まった。

⁸ 本節の記述はIkemoto（2020）に基づく。

に禁止していることもあり、当初支援の動きは鈍かった。危機の深刻化を受けて、EU 諸国は 2010 年 5 月に欧州金融安定化メカニズムと欧州金融安定ファシリティを設立することでようやく合意した。ドイツは、危機に瀕した国に対する金融支援と引き換えに、各国に均衡財政を義務づける財政協定の締結を求めた。

財政協定を EU 条約に含めるには加盟国すべての同意が必要であり、イギリスは強い立場にあるとキャメロンは考えていた。キャメロンはユーロ存続のために必要な改革を妨げることはしないと表明しつつ、EU が新たに導入する金融規制に対するイギリスの拒否権あるいは適用除外を要求した（リスボン条約上、金融規制は特定多数決の対象である）。キャメロンの思惑に反して、2011 年 12 月の欧州理事会でサルコジ大統領はこの取引を拒否し、イギリスは孤立した（BBC, 9 December 2011）。結果的に、財政協定は基本条約とは別の政府間条約として締結され、イギリスとチェコは参加を見送った。

ユーロ危機の再発を防ぐための中長期的対策の一環として、ユーロ圏諸国は 2012 年 6 月に銀行同盟の設立で合意した。これは欧州中央銀行にユーロ圏の金融機関の監督権を与える単一監督メカニズムと、危機の際に迅速に破綻処理を行う単一破綻処理メカニズムからなる。イギリス政府は、ユーロ圏諸国が新たな銀行規制に合意し、それを EU 全体に押しつける可能性を懸念するようになった。新設の欧州銀行監督局が、意思決定に二重多数決制（ユーロ圏諸国と非ユーロ圏諸国双方での多数決が必要）を導入したことでこの懸念は差し当たり回避されたが、非ユーロ圏諸国の数が減少し、二重多数決制がなくなるリスクは存在した。

金融機関のボーナス規制と金融取引税の導入をめぐる対立

グローバル金融危機が起きたあと、金融機関が過剰なリスクをとった原因の一つは、金融機関の経営陣が受け取る業績連動型の賞与にあるとみなされるようになった（ボーナス規制に関する詳細は Longjie 2016 を参照）。とりわけ独仏両国は、ボーナスの上限規制をグローバル金融システム改革の中心に据えた。イギリス政府は、規制が一部の国だけで導入されればシティの国際競争力を損ねることになるとして消極的な立場をとった。

当初、ボーナス規制導入をめぐる議論の舞台になったのは G20 であったが、米英両国の反対により挫折し、2011 年後半からは EU による規制導入をめぐる議論が本格化した。2013 年 3 月に開かれた理事会で、給与額の 100% を賞与の上限とする妥協案が可決された。EU 加盟 27 カ国中、反対したのはイギリス一国のみであった（The Daily Telegraph, 5 May 2013）。翌月には欧州議会で法案が可決され、成立している（European Parliament 2013）。イギリス政府は 2013 年 9 月に EU 司法裁判所に提訴したが、後に取り下げた。

先にみたように、金融取引税の導入を国際的なアジェンダとしたのは、イギリスのブラウン首相とフランスのサルコジ大統領の共同提案だったが、2010 年の保守・自民連立政権の成立によって、イギリスは金融取引税に反対する立場に回った（金融取引税を

めぐる議論については津田 2016a と津田 2016b が詳しい)。

金融取引税の場合も、当初導入をめぐる議論の舞台になったのは G20 だったが、2010 年 5 月のトロント首脳会合で導入に賛成する独仏両国・EU と、反対する米英両国が対立した結果、導入は見送られることになった。そのため、独仏両国は EU での金融取引税導入を目指した。2011 年 9 月には、欧州委員会が次期多年次財政枠組みの一環として金融取引税を導入するよう提案した (European Commission 2011)。ドイツ国内では、野党の社会民主党や緑の党が財政協定批准への支持と引き換えに金融取引税導入を急ぐようメルケル首相に対し圧力をかけていた。金融取引税法案は 2012 年 5 月に欧州議会で可決されたが、税制は理事会で全会一致による決定の対象となる事項であり、イギリスやスウェーデンが反対したため、2012 年 6 月に理事会は法案制定をいったん断念した (Council of the European Union 2012)。

このような状況で独仏両国を含む 11 カ国は、「強化された協力」手続 (先行統合) を用いて金融取引税導入を目指すことを表明した (津田 2016b: 80)。提案によれば、取引税導入国の金融機関とイギリスの金融機関の取引も課税対象になるため、イギリス政府は猛反発した。イギリスは 2013 年 4 月に EU 司法裁判所に提訴するが、法案が成立する前であったため、訴えの利益がないとして敗訴している。結局、現在に至るまで金融取引税の導入は実現していない。

このようにユーロ圏諸国を中心として金融規制強化の動きが強まる中、イギリスは EU 内部で孤立していった。EU 研究者のシメルフェニヒは、「一部の国だけの統合 (differentiated integration)」と「一部の国だけの分解 (differentiated disintegration)」とを区別した上で、統合の場合も分解の場合も各国の選好を規定する要因は同一であるが、バーゲニング・パワーの分布は正反対になると主張している (Schimmelfennig 2018)。ユーロ不参加を筆頭に、イギリスは欧州統合の進展に際して多くの適用除外を勝ち取ってきた。条約改正には全ての加盟国の同意が必要であるため、各加盟国には拒否権があり、現状維持を望む国が交渉上有利になる。そこで他の加盟国は、イギリスが拒否権を行使して条約改正自体がご破産になることがないように、適用除外を認めてきた。しかし離脱交渉の場合は、離脱後の関係に関する協定は全ての加盟国で批准されなければならない、現状変更を望むのはイギリスの方である。そこで各国の拒否権行使によって協定発効が妨げられるのを防ぐため、イギリス側が譲歩を迫られる、というのである。

しかし現実には、EU 内でのイギリスの影響力は国民投票以前から既に低下していたと考えられる。G20 を通じたグローバルな金融規制改革の試みが行き詰まり、金融レジームの地域的な分断が進む中、ユーロ圏諸国は一部の国だけでマクロ経済運営や金融規制に関する統合を深化させようとした。独仏両国からみれば、ユーロの存続がかかっている以上、イギリスに対して可能な譲歩の余地は限られていた。反対にイギリス政府から見れば、EU による規制は金融業主体の自国経済に対する深刻な脅威になりかねないものであった。

キャメロンのブルームバーグ演説（2013年1月）

キャメロン首相は2013年1月に行ったブルームバーグ演説の中で、次回の総選挙で保守党が勝利した場合には、EU内におけるイギリスの地位の再交渉を行った上で、残留の是非をめぐる国民投票を実施すると表明した。演説は「ユーロ危機がEUにもたらす変化」「競争力の危機」「EUと市民との距離」の三つのテーマからなっていたが、「移民」という語はただの一度も登場しない（この点を指摘した文献として Evans and Menon 2017; Ikemoto 2020 がある）。キャメロンが演説の中で強調したのは、ユーロ危機がユーロ圏と非ユーロ圏との間の亀裂を拡大させ、EU加盟国でありながらユーロ不参加を貫くイギリスの立場が不利になることについての懸念であった。そこでキャメロンはユーロ圏と非ユーロ圏の双方にとって公平な解決を呼びかけた。

EUは通貨[ユーロ]を修復しようとしており、それは単一通貨に入っているか否かを問わず、われわれ全てにとって大きなインプリケーションを持つ。(中略)EUの根本的な基礎は、単一通貨ではなく単一市場にある。イギリスのような非ユーロ圏の国は、ユーロ圏が大きな制度的変化を必要としていることを理解している。同様にユーロ圏諸国の側も、イギリスや全ての国にとって、自国の利益を守り民主的な正統性を強化するために必要な変化があることを、受け入れるべきである。ユーロ圏のためにどのような仕組みが設けられようとも、それはユーロ圏にとっても非ユーロ圏にとっても公平なものでなければならない。単一市場への参加、そしてその規則の制定に参与する能力は、イギリスにとってEUのメンバーである主たる理由となっている。そこでイギリスにとっては、全ての加盟国に対する単一市場の一体性と公平性を守ることが、死活的に重要な国益なのである。これこそが、ユーロ圏の危機が財政面での協調や銀行同盟についてのルールを書き換える中、イギリスが単一市場を促進し守ろうと努める理由なのだ (Cameron 2013)。

EU内におけるイギリスの地位の再交渉（2015年11月～2016年2月）

2015年総選挙で、事前の予想に反し保守党が単独過半数の議席を得たことで、国民投票が実施されることになった。これを受けて、イギリスとEUの間で、EU内におけるイギリスの地位の再交渉が行われることになった。再交渉のテーマは「経済ガヴァナンス」「競争力」「主権」「社会的給付と人の自由移動」の四つであるが、最初の三つはブルームバーグ演説の三つのテーマにそれぞれ対応している (Cameron 2015)。移民問題にかかわる「社会的給付と人の自由移動」のみが、この段階で新たに付け加えられたものである。イギリスとEUとの合意は、国民投票で残留派が勝利した場合のみ実施されることになっていた。

本章の問題関心に照らし合わせて最も重要な、経済ガヴァナンスについての合意内容

は以下のとおりであった (European Council 2016: 13)。①法人・自然人をその加盟国で用いられる通貨や所在地に基づき差別することは禁止される。②銀行同盟の規制はユーロ圏の金融機関に限定される。公平な競争条件を維持するため、単一のルールブックが全ての金融機関に適用される。③ユーロ圏の財政的な安定を保障するための措置は、非ユーロ圏諸国の財政負担を伴わない。④非ユーロ圏諸国の銀行規制や金融安定措置は、その加盟国の責任とする。⑤ユーログループによる決定は、EU 理事会の権限を尊重する。

合意内容の①は、ユーロ建て取引の決済業務をユーロ圏を所在地とする機関に限定する動きから、シテイを守るための条項であった。③は、欧州金融安定化メカニズムにはイギリスも拠出したため、そうした事態の再来を防ぐことを目的としている。合意内容は従来の取り決めに再確認したに過ぎないという見方もある (例として Howarth and Quaglia 2017)。しかし、合意内容が EU の基本条約に盛り込まれれば、より強い法的保障になったであろう。さらに両者の間には、残留派が国民投票で勝利した場合に、イギリスが金融機関のボーナス規制を撤廃することを認める秘密合意があったと言われる (The Times, 27 August 2016)。

第5節 ブレグジット後のイギリス・EU 関係

国民投票で離脱派が勝利したことで、キャメロンの「賭け」は大失敗に終わった。それでは、ブレグジット後のイギリスは LIO といかに関わり、EU との協力はその中でどのような位置を占めているのだろうか。

2020 年 1 月にイギリスが EU から正式に離脱し、移行期間が始まったことで、今後の両者の関係の詳細についての交渉の幕が開いた。同時期にコロナ感染症の世界的流行が起きたこともあり交渉は難航したが、移行期間終了を直前に控えた同年 12 月になって、イギリスのジョンソン政権はようやく EU との間で「貿易と協力協定」の調印にこぎ着けた。この協定は自由貿易協定的一种であるが、イギリスは EU の単一市場のみならず、関税同盟からも離脱し、EU の規制とのダイナミック・アラインメント (片方が将来規制水準を引き上げた場合、相手方も一定程度水準を引き上げる義務を負う) も拒否した。そのため、EU 側はイギリスに対し単一市場への限定的なアクセスしか認めなかった。政治的には、イギリス側の要求を受ける形で、「貿易と協力協定」から外交・安全保障問題は除外された。言い換えれば、イギリスが EU から強硬離脱したことで、両者が国際社会の中で一体となって行動することを担保するバイラテラルな枠組みは、経済面でも政治面でも存在しなくなったのである。

「統合レビュー」の刊行

国民投票の際の離脱派は、イギリスへの移民の流入に反対する UKIP 系のグループと、イギリスを EU の規制から解放することでよりグローバルな存在にすることを目指す保

守党系のグループという、グローバル化に対してほぼ正反対の態度をとる二つのグループから構成されていた。離脱後のイギリス外交を主導しているのが後者であることは、イギリス政府が2021年3月に刊行した「安全保障・防衛・開発・外交政策の統合レビュー」のタイトルが『競争的な時代のグローバル・ブリテン』となっていることが示している（HM Government 2021）。

統合レビューは、ブレグジットをイギリスの内政・外交政策を再検討するユニークな機会と捉えている。その上で、中国のパワーの増大と自己主張の強まり、インド太平洋地域の重要性の向上、民主主義諸国と権威主義諸国との間の「システムをめぐる競争」の激化、といった世界的変化への対応の必要性が強調されている。

本章の問題関心に照らし合わせて、統合レビューの中で最も興味深いのは、イギリスの国際秩序に対する態度に言及した箇所である。イギリスは冷戦終結後の「ルールに基づく国際システム」が綻びを見せる中でも、それを維持することに努めてきたが、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、イギリスは開かれた社会を支持し人権を擁護することや、多国間主義に基づく開放的なグローバル経済を維持することを目標として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、という。別の箇所では、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、ほとんどの場合にイギリスの「国益」と「価値」は連携していると指摘されている。これらの議論は、イギリスを「善のための力（force for good）」と位置づけていることとあわせて、ブレア政権期の政策を彷彿とさせる。

しかしイギリスが目指すのは、あくまで民主主義国がその中で安全や繁栄を実現できるような「ルールに基づく国際秩序」であり、民主主義という特定の価値に基づく国際秩序とは異なる。民主主義や人権を世界に広めるための具体的手段としては、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）への言及はあるものの、イラク戦争のような形での軍事力行使を容認する議論はみられない。大国間の対立が激化しても、世界は冷戦期のように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。むしろ国際秩序を維持していく上で、「安全保障から気候変動に至るまで、私たちがトランスナショナルな挑戦に取り組む能力は、私たち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提携にも柔軟な姿勢がとられている。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、国際社会論的な立場（Bull 2012）との親和性を見てとることができよう。

問題山積のイギリス・EU関係

このような国際秩序をイギリスはいかなるアプローチによって実現しようとするの

だろうか。統合レビューは、イギリスが NATO や二国間での協力を通じてヨーロッパ安全保障へ引き続き関与すると強調しつつ、EU との協力には 全般的に冷淡な姿勢をとっている。協力の対象になる具体的なイシューとしては環境問題への言及があるに留まり、イギリスが EU との関税同盟から離脱したことで、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。

実際、「貿易と協力協定」の締結によってもイギリス・EU 間の対立がリセットされることはなく、両者の間には懸案が山積している。最も深刻なのは、英領北アイルランドの法的地位をめぐる対立である。両者は 2023 年 2 月に「ウインザー枠組」といわれる新たな合意に至ったが、その帰趨は未だ不明確である。イギリスが EU の規制から逸脱する自由を生かして、サービス・デジタル・データ分野でのグローバル・ハブとなることを標榜するのに対して (HM Government 2021: 4)、EU によるイギリスの金融規制・データ保護規制の同等性承認が遅れていることも、対立の火種となっている。外交面では、イギリスと EU とが共にインド・太平洋地域への関与を深める中、「豪英米の協力枠組み (AUKUS)」締結により、米英両国はオーストラリアに攻撃型原子力潜水艦を提供することになった。オーストラリアに通常型潜水艦の購入契約をキャンセルされたフランスは激しく反発した。イギリスが EU 加盟国であれば起こり得なかった事態であり、ブレグジットが欧米関係を悪化させかねないことを示した。コロナ感染症の流行に対処する上でも、イギリスが EU の医療用防護具・人工呼吸器・PCR 検査キット・ワクチンの共同調達スキームへの参加を見送り、ワクチン分配をめぐる対立のため EU が輸出認可制度を設けるなど、両者の協力は限定的だった (池本 2021)。

EU 側から見ると、国際的な約束をイギリス政府が簡単に反故にしようとすることは、パートナーとしての信頼性を失わせる行動だと言えよう。第三国との通商協定締結がブレグジットによる経済的打撃を埋め合わせることが到底期待できない中、イギリス外交の目標と利用可能なリソースとの間にはギャップが存在するという指摘もある (Strachan 2021)。

第 6 節 ブレグジットとロシア・ウクライナ戦争

本章の冒頭で述べたように、ロシアや中国のような権威主義諸国の行動と、先進民主主義諸国におけるポピュリズムの台頭、その結果としてのブレグジットやトランプの大統領就任は、冷戦終結後に発展した LIO に対する内外からの挑戦だと位置づけられている。しかし 2022 年 2 月にロシア・ウクライナ戦争が勃発したことで、イギリスは LIO を支持する側であることが改めて明確になった。ブレグジットはイギリス・EU 関係を大きく変えたが、イギリスの LIO に対する姿勢の変化は限定的なものである。

ロシアの軍事行動が始まった当初から、イギリスはアメリカ・日本・EU 諸国と共に、国連その他の場でロシアの行動を国際法違反だとして厳しく批判した (イギリスのロシア・ウクライナ戦争に対する姿勢については Kampfner 2022 を参照)。イギリスと EU

諸国は他の先進国と協力しつつ、ロシアに対して大規模な経済制裁を課すと共に、軍事・人道・財政面でウクライナを支援している。

ヨーロッパ諸国の中でも、イギリスは対露強硬姿勢が際立つ国の一つである。軍事面では、ロシアの侵攻以前から、対戦車ミサイル・対空ミサイル等の武器の供与、ウクライナ軍の訓練、イギリス艦船による黒海のパトロールが行われており、開戦後は対艦ミサイル提供にも踏み切った。諜報活動ではアメリカと共にロシアの侵攻を事前に警告し、サイバー・セキュリティでもウクライナを支援している。イギリスが対露強硬姿勢をとる背景には、開戦前からロシアとの政治的関係が険悪であり、ドイツやイタリアと比較してエネルギー面での対露依存度が低い、等の要因がある。他方で、「ロンドングレード」という表現が示すように、国際金融センターとしてのシティにはロシア人富豪が保有する多額の資産が流入し、そのマネー・ロンダリングを助けていた面があり、経済的には不透明な関係が続いてきた。このような「政冷経熱」的關係は、東西冷戦の時代とは異なって、経済が政治に優先したポスト冷戦の国際秩序を反映していたのかもしれない。今後大国間の地政学的対立が激化するとして、シティとロシアとの経済的「デカップリング」が進むか否かは、大陸欧州諸国のロシアへのエネルギー依存が解消されるか否かと並んで、注目すべき点である。

ウクライナの領域的一体性を維持するため、イギリスがこれまで熱心に努力してきたとは言えない。1994年のブダペスト覚書でイギリスはアメリカ・ロシアと共に、ウクライナが旧ソ連時代の核兵器の引き渡しに応じる代わりに、ウクライナの領域的一体性を保障することに合意している。しかし2014年にロシアがクリミア半島を武力併合した際には、ロシアに対して他の欧米諸国と共に経済制裁を課した以外は、ロシア・ウクライナ間の停戦合意を仲介しようとする独仏両国の外交努力を見守る役回りに終始した。

そのため、今回のロシア・ウクライナ戦争に対するイギリスの積極的な介入の背景には、ブレグジットの影響があると指摘する声がある。先に述べたように、ブレグジット後のイギリス・EU関係は安定せず、多くの対立の種を孕んでいるが、ロシア・ウクライナ戦争に際して両者の協力は維持されており、戦争に対処する上でブレグジットが大きな障害になる局面は、これまでのところない。その上で、イギリスの保守党政権には、ブレグジット後のイギリスの国際的な存在感を高めるためにこの戦争を利用している面があり、EUの中でも対露強硬姿勢をとる中東欧諸国（ハンガリーを除く）・バルト三国・北欧諸国や、アメリカとの関係強化を図っている。イギリスのロシアに対する厳しい姿勢は、インド太平洋地域で中国の勢力拡張に不満を持つ諸国の間でも、イギリスとの協力への期待を高めた。

イギリスのLIOに対する姿勢が、ブレグジットによってもさほど影響を受けなかったのはなぜか。その最大の理由は、政権を担う保守党が（ポピュリスト的な戦術に訴えることがあるとはいえ）既存政党であり、UKIPやブレグジット党のような右派ポピュ

リスト勢力は国政政党としての地位を確立できなかったことであろう。ポーランドとハンガリーのように、ポピュリズム勢力の台頭により非自由主義的民主主義化が進んだ EU 加盟国であっても、その対露姿勢は極めて対照的な事例もある。とすれば、LHO に対する外からの脅威と内からの脅威とを安易に結びつけるのは避けるべきではないだろうか。

イギリス・EU 間の協力がブレグジットによって悪影響を受けずに済んでいるのは、軍事的には NATO、経済面では G7 を通じた協力が機能しているためである。しかしそれが可能なのは、アメリカの大統領が多国間主義を重んじるバイデンであるところが大きい。アメリカの大統領選挙の結果、多国間主義に後ろ向きの政権が誕生すれば、NATO や G7 が機能不全に陥る可能性も大いにある。その場合イギリスと EU とは、バイラテラルな協調枠組みの再建に乗り出さざるを得なくなるだろう。

補論 1 リベラル国際秩序の危機とブレグジット

本報告の特徴は、リベラル国際秩序の危機・崩壊論の文脈の中でブレグジットについて分析したことにあった。報告の元になった臼井陽一郎・中村英俊編著『EU の世界戦略と「リベラル国際秩序」のゆくえ』（明石書店）が出版されてから半年が経った今、このようなアプローチをとることの是非について改めて考えてみたい。

中村英俊が的確に指摘するとおり、「リベラル国際秩序」は論者によってその定義が異なる多義的な概念である。EU はリベラル国際秩序と同列／その一例として扱われることもあるが、EU はリベラル国際秩序を構築・維持しようとするアクターの一つでもあり、両者は区別されねばならない。イギリスと EU に加えてリベラル国際秩序を分析に盛り込むことで、イギリスが EU への参加／離脱を通じてリベラル国際秩序に与える影響／リベラル国際秩序の変化がイギリスと EU との関係に与える影響／イギリスが EU とは独立にリベラル国際秩序に与える影響／リベラル国際秩序から受ける影響といった様々な論点を腑分けして議論する必要性が生じる。本報告がそれをうまく成し遂げたとは言えないだろう。

他方、リベラル国際秩序という補助線を引くことで、ブレグジットの原因やそれがもたらした変化について、より適切な説明を行うことが可能になった面もある。

2022 年のロシア・ウクライナ戦争勃発に伴い、ポスト冷戦のヨーロッパ国際秩序形成と両国間の戦争との関係について議論されるようになってきている（ソ連がドイツ統一を認めた際に、NATO を東方拡大しないという密約があったか否か、プーチンが開戦に踏み切った理由として、東方拡大についての不満があったか、等々）。経済通貨同盟に関する限り、イギリスはポスト冷戦のヨーロッパ国際秩序形成をめぐる外交的な駆け引きにおいて敗者であった。そこでブレグジットも類似のフレームワークで議論できるので

はないか、というのが本報告の背後にある問題関心である。

もっとも、人道的介入や経済のグローバル化に関していえば、イギリスはアメリカと並んで冷戦後のリベラル国際秩序において中核的な役割を果たした国家でもあった。本報告の冒頭でも触れたとおり、リベラル国際秩序の危機の原因をめぐっては、中国やロシアによる外からの挑戦と、ポピュリズムという自由民主主義諸国内部からの挑戦に言及されることが多い。反面、イラク戦争やリーマン・ショックに言及されることは少なく、米英両国のエリートがリベラル国際秩序の危機・崩壊の種を自ら蒔いた点は過小評価されている。ポピュリズムに着目するブレグジットの説明についても類似の指摘が可能であり、ブレグジットの主役はあくまで保守党だというのが本報告の趣旨であった。

イギリスにポスト冷戦の国際秩序における勝ち組／負け組の両面があったことを象徴するのが、通貨・金融の問題である。グローバル金融危機を境に、ユーロ圏諸国は金融規制の強化に乗り出す。グローバルな金融規制におけるアングロサクソン・モデルの優位性は失われ、規制レジームは断片化した。経済通貨同盟からはオプトアウトしつつ、金融単一市場を主導しそのメリットを享受するというイギリスの従来の政策は維持困難になった。

ブレグジットによってイギリスと EU との関係は変化したが、イギリスのリベラル国際秩序に対する姿勢の変化は限定的であった。本報告のアプローチは、ブレグジットがもたらしたイギリス対外政策の変化を相対化する上で、有益なものであったと考える。

以上のように、本報告のアプローチはイギリスと EU との関わりについて分析する上で一定の有用性があると思われるが、他の加盟国に適用できるかどうかは不明である。よく指摘されるように、イギリスではヨーロッパ統合に対する理念的なコミットメントは弱い。歴史的には、大英帝国やアメリカとの特別な関係だけでは十分ではないことが明らかになるにつれて、ヨーロッパ統合への参加を支持する声が強まった。統合との関わりは、経済的な便益や国際影響力の向上のような実利を重視した道具的なものであり、だからこそ実利が期待できなければ離脱するという選択肢が現実味を帯びてくる。イギリスとヨーロッパとの関係だけ見ても、イギリスの対ヨーロッパ政策を説明することはできない。

補論2 ユーロッパ統合理論への示唆

2010年代に入って、ヨーロッパ統合はユーロ危機・難民危機・ブレグジット・ウクライナ危機・コロナ危機という一連の複合的危機（polycrisis）を経験する。統合を①より多くの政策領域が EU の決定の対象となること、②ヨーロッパ大の決定に際して欧州委員会・欧州議会等の超国家的な機関の役割が増加すること、③統合に参加する国の地理的範囲の拡大と定義するなら、一連の危機の中でも、加盟国数を減少させたブレグジットと、ヨーロッパレベルでの国境管理の後退につながった難民危機は、統合の部分的な後退あるいは分解（disintegration）をもたらしたと言えよう（Webber 2019）。こうした統

合の危機・分解を説明すべく、統合理論研究はルネッサンスとでも評すべき活況を呈している (Börzel and Risse 2018; Genschel and Jachtenfuchs 2018; Jones 2018)。本報告はヨーロッパ統合理論に対していかなる示唆を与えられるだろうか。

イギリスが EU から離脱するに至ったのはなぜか。確かにイギリスは 1973 年の EC 加盟移行も「扱いにくいパートナー」であったが、2000 年代前半までは離脱を支持する声はほとんどなかった。このイギリスのヨーロッパ統合に対する態度の変化を説明する上で援用されるのが、マーストリヒト条約以降のヨーロッパ統合の政治化によって、エリート主導の統合を可能にした「統合を許容する同意 (コンセンサス)」が失われ、「統合を妨げる世論の不一致 (ディセンサス)」にとって代わられたと主張するポスト機能主義の立場である (Hooghe and Marks 2009)。ポスト機能主義をブレグジットの分析に応用したシメルフェニツヒは、ヨーロッパ統合の政治化にとって、ナショナル・アイデンティティと深く関わる領域 (移民問題) への統合の波及・欧州懐疑主義的な右派ポピュリズム政党の勢力拡張・ヨーロッパ統合をめぐる国民投票の利用可能性、という三つの要因が重要であると主張している (Schimmelfennig 2018)。

本報告の主張は、元々政治エリート (保守党) の一部にあったヨーロッパ統合、とりわけ経済通貨同盟に対する不満と、右派ポピュリズム政党 (イギリス独立党) の台頭とが結びついたことがブレグジットをもたらしたというものであった。本報告の結論は、ヨーロッパ統合の政治化にあたって政府一野党関係や既存政党内の内部対立が果たす役割の重要性を指摘する研究 (Grande and Kriesi 2016) と整合的である。ヨーロッパ統合の政治化をもたらすアクターとして、もっぱら右派ポピュリズム政党に注目するポスト機能主義の議論は、ヨーロッパ統合をめぐる加盟国の政党政治を単純化しすぎている。

EU 政策決定に対するイギリスの影響力低下をどう説明するか。シメルフェニツヒは統合が進展する際に一部の国だけが参加しない「差異化された統合」と、既存の統合から一部の国だけが後退する「差異化された分解」とを区別し、二つの場合に当該国が持つ交渉力は対照的なものになると主張している。統合を進展させるために必要な条約改正は全会一致が必要であり、現状維持を望む加盟国の交渉力が強い。イギリスが経済通貨同盟・社会憲章・シェンゲン協定からの適用除外 (差異化された統合) を勝ち取れたのは、イギリスが現状維持を望む側だったからである。それに対して、差異化された分解を要求する国は現状変更を求めているのであり、その交渉力は弱くなる。国民投票前の EU 内における地位をめぐる再交渉や国民投票後の離脱条件・離脱後の関係をめぐる交渉でイギリスの立場が弱かったのは、このような立場の変化のためだとされる (Schimmelfennig 2018; 2022)。

本報告が明らかにしたように、ユーロ危機が発生し、ユーロ圏諸国が危機の再発防止策に取り組む段階で、イギリスは既に単一市場の金融規制における主導的役割を喪失しており、シメルフェニツヒの上記の議論はこのような事態をうまく説明できていない。シメルフェニツヒは銀行同盟を扱った別の論考の中で、銀行同盟をめぐる対立はユーロ

圏諸国とそれ以外の EU 加盟国との間で起きており、経済通貨同盟における差異化された統合が、それまで均一な統合が実現していた域内金融市場の規制にもスピルオーバーしたという興味深い指摘をしている (Schimmelfennig 2016; Schulz and Verdun 2022)。シメルフェニツヒは金融規制の問題をブレグジットと結びつけてはいないが、差異化された統合が孕むリスクは EU の将来について考える上で重要な論点であるように思われる。

参考文献

- アッシュ、ティモシー・ガートン (2013) 「ヨーロッパのパワーには道徳的な基礎があるか」『ダンシング・ウィズ・ヒストリー—名もなき 10 年のクロニクル』添谷育志監訳、風行社。
- 池本大輔 (2020) 「イギリス—強硬離脱の原因とその帰結」外務省外交・安全保障調査研究事業『混迷する欧州と国際秩序』日本国際問題研究所、35–47 頁。
- 池本大輔 (2021) 「英国—変化を加速させた新型コロナ危機」植田隆子編著『新型コロナ危機と欧州—EU・加盟 10 カ国と英国の対応』文眞堂、286–314 頁。
- 池本大輔・板橋拓己・川嶋周一・佐藤俊輔 (2020) 『EU 政治論—国境を越えた統治のゆくえ』有斐閣。
- 板橋拓己 (2022) 『分断の克服 1989–1990—統一をめぐる西ドイツ外交の挑戦』中公選書。
- 今井貴子 (2018) 『政権交代の政治力学—イギリス労働党の軌跡 1994–2010』東京大学出版会。
- 梅川正美・阪野智一編著 (2004) 『ブレアのイラク戦争—イギリスの世界戦略』朝日新聞社。
- 小川浩之 (2004) 「ブレア政権の対応外交」櫻田大造・伊藤剛編著『比較外交政策—イラク戦争への対応外交』明石書店、153–192 頁。
- 塩川伸明 (2020) 『歴史の中のロシア革命とソ連』有志舎。
- 庄司克宏 (2019) 『ブレグジット・パラドクス—欧州統合のゆくえ』岩波書店。
- 津田久美子 (2016a) 『「車輪に砂」(1) — EU 金融取引税の政治過程：2009～2013 年』『北大法学論集』第 66 巻第 6 号、101–158 頁。
- 津田久美子 (2016b) 『「車輪に砂」(2・完) — EU 金融取引税の政治過程：2009～2013 年』『北大法学論集』第 67 巻第 1 号、59–116 頁。
- デイ、スティーブン・カ久昌幸 (2021) 『「ブレグジット」という激震—混迷するイギリス政治』ミネルヴァ書房。
- 浜井祐三子 (2018) 「排外主義とメディア—イギリスの EU 残留・離脱国民投票から考

- える」宮島喬・木畑洋一・小川有美編『ヨーロッパ・デモクラシー—危機と転換』岩波書店、173–196 頁。
- 藤原帰一 (1998) 「冷戦の終わり方—合意による平和から力の平和へ」東京大学社会科学研究所編『20 世紀システム 6 機能と変容』東京大学出版会、273–308 頁。
- 柳沢英二郎・加藤正男・細井保・堀井伸晃・吉留公太 (2013) 『危機の国際政治史 1873～2012』亜紀書房。
- 吉留公太 (2021) 『ドイツ統一とアメリカ外交』晃洋書房。
- 力久昌幸 (2004) 「フランスやドイツとの対立—米欧架橋外交の限界」梅川正美・阪野智一編著『ブレアのイラク戦争—イギリスの世界戦略』朝日新聞社、89–116 頁。
- 若松邦弘 (2018) 「『普通の人』の政治と疎外—EU 問題をめぐるイギリス政党政治の困難」宮島喬・木畑洋一・小川有美編『ヨーロッパ・デモクラシー—危機と転換』岩波書店、51–72 頁。
- Bache, I. and Nugent, N. (2007) 'Europe', in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain, 1997-2007*. Cambridge University Press, pp. 529-550.
- Bastasin, C. (2012) *Saving Europe: Anatomy of a Dream*. Brookings Institution Press.
- Bickerton, C. (2018) 'The Brexit Iceberg', in Martill, B. and Staiger, U. (eds.) *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*. UCL Press, pp. 132-137.
- Börzel, T., and Risse, T. (2018) 'From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization and Identity Politics', *Journal of European Public Policy*, 25(1), 83-108.
- Börzel, T., and Zürn, M. (2021) 'Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism', *International Organization*, 75(2), pp. 282-305.
- Bozo, F. (2010) *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, Berghahn Books.
- Bull, H. (2012) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Palgrave Macmillan.
- Cameron, D. (2013) 'EU speech at Bloomberg', 23 January 2013. Available online at: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
- Cameron, D. (2015) 'Letter from David Cameron to Donald Tusk', 10 November 2015. Available online at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf
- Clarke, M. (2007) 'Foreign policy', in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain, 1997-2007*. Cambridge University Press, pp. 593-614.
- Cook, R. (2004) *The Point of Departure: Diaries from the Front Bench*. Pocket Books.
- Council of the European Union (2012) 'Press Release, 3178th Council meeting, Economic and Financial Affairs'.
- Documents on British Policy Overseas (2010) Series 3, Volume 7, *German Unification 1989-1990*. Routledge.

- European Commission (2011) ‘Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC /*’, COM/2011/0594 final.
- European Council (2016) ‘EUCO 1/16, European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions’. Available online at: <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-eucoconclusions.pdf>
- European Parliament (2013) ‘Parliament votes reform package to strengthen EU banks’, 16 April 2013. Available online at: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/20130416IPR07333/parliament-votes-reform-package-to-strengthen-eu-banks>
- Evans, G. and Menon, A. (2017) *Brexit and British Politics*. Polity Press.
- Ford, R. and Goodwin, M. (2014) *Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain*. Routledge.
- Gamble, A. (2003) *Between Europe and America: The Future of British Politics*. Palgrave Macmillan.
- Genschel, P. and Jachtenfuchs, M. (2018) ‘From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory’, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 178-196.
- Giddens, A. (1999) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.
- Grande, E. and Kriesi, H. (2016) ‘Conclusions: The Postfunctionalists Were (Almost) Right, in S. Hutter, E. Grande, and H. Kriesi (eds.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, 279-300.
- Helleiner, E. (2012) ‘Multilateralism Reborn? International Cooperation and the Global Financial Crisis’, in Bermeo, N. and Pontusson, J. (eds.) *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. Russel Sage Foundation, pp. 65-90.
- Heppl, T. and Seawright, D. (eds.) (2015) *Cameron and the Conservatives: The Transition to Coalition Government*. Palgrave Macmillan.
- Hill, C., Smith, M., and Vanhoonacker, S. (eds.) (2017) *International Relations and the European Union*. Oxford University Press.
- HM Government (2021) *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. CP403.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2009) ‘A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus’, *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23.
- Howarth, D. and Quaglia, L. (2017) ‘Brexit and the Single European Financial Market’, *Journal of Common Market Studies*, 55, Annual Review, pp. 149-164.
- Ikemoto, D. (2020) ‘Brexit as a Result of European Struggles over the UK’s Financial Sector’, in Wassenberg, B. and Suzuki, N. (eds.) *Origins and Consequences of European Crises: Global*

- Views on Brexit*. Peter Lang, pp. 45-63.
- Jones, E. (2018) 'Towards a Theory of Disintegration', *Journal of European Public Policy*, 25(3), 440-451.
- Kampfner, J. (2022) 'UK's strong Ukraine support hides a less glorious past'. Chatham House. Available online at: <https://www.chathamhouse.org/2022/05/uks-strong-ukraine-support-hides-less-glorious-past>.
- Kundnani, H. (2017) 'What is Liberal International Order?'. German Marshall Fund Policy Essay, No.17. Available online at: <https://www.gmfus.org/news/what-liberal-internationalorder>.
- Lake, D., Martin, L., and Risse, T. (2021) 'Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization', *International Organization*, 75(2), pp. 225-257.
- Longjie, L. (2016) 'The End of Bankers' Bonus Cap: How Will the UK Regulate Bankers' Remuneration after Brexit?', *European Business Law Review*, 27, pp. 1091-1125.
- Loth, W. (2015) *Building Europe: A History of European Unification*. De Gruyter.
- Mounk, Y. (2018) *People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save it*. Harvard University Press.
- Norman, P. (2005) *Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. EuroComment.
- Papadia, F. (2014) 'Operational Aspects of a Hypothetical Demise of the Euro', *Journal of Common Market Studies*, 52(5), pp. 1090-1102.
- Schimmelfennig, F. (2016) 'A differentiated Leap Forward: Spillover, Path dependency, and Graded Membership in European Banking Regulation', *West European Politics*, 39(3), 483-502.
- Schimmelfennig, F. (2018) 'Brexit: differentiated disintegration in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 25(8), pp. 1154-1173.
- Schimmelfennig, F. (2022) '(Post-)Brexit: Negotiating Differentiated Disintegration in the European Union', in Leruth, B., Gänzle, S. and Trondal, J. (eds.) *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. Routledge, 1438-1470.
- Schulz, D. and Verdun, A. (2022) 'Differentiation and the European Central Bank: A Bulwark Against (Differentiated) Disintegration?', in Leruth, B., Gänzle, S. and Trondal, J. (eds.) *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. Routledge, 495-533.
- Sinclair, P. (2007) 'The Treasury and economic policy', in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain, 1997-2007*. Cambridge University Press, pp. 185-213.
- Stephens, P. (1996) *Politics and the Pound: The Tories, the Economy and Europe*. Macmillan.
- Strachan, H. (2021) 'Global Britain in a competitive age: strategy and the Integrated Review', *Journal of the British Academy*, 9, pp. 161-177.
- Taylor, R. (2007) 'New Labour, new capitalism', in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain, 1997-2007*.

- Cambridge University Press, pp. 214-240.
- Thompson, H. (1996) *The British Conservative Government and the European Exchange Rate Mechanism, 1979-1994*. Pinter.
- Thompson, H. (2017) 'Inevitability and Contingency: The Political Economy of Brexit', *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), pp. 434-449.
- Wall, S. (2008) *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford University Press.
- Walt, S. (2022) 'An International Relations Theory Guide to the War in Ukraine', *Foreign Policy*, 8 March 2022.
- Webber, D. (2019) 'Trends in European Political (Dis)integration. An Analysis of Postfunctionalist and Other Explanations', *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1134-1152.
- Welsh, J. (2016) *The Return of History: Conflict, Migration, and Geopolitics in the Twenty-First Century*. House of Anashi Press.
- Young, H. (1998) *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*. Macmillan.