

【選評】

法政大学教授

宮下雄一郎

非合理的な選択が作り出す 国際秩序の動揺

イギリスが欧州連合（EU）から出ていくとは何を意味するのか。なぜそのような状況に至ったのか。イギリスのEU離脱をより広い国際政治の文脈

で論じると、いかなることが言えるのか。本書はこうした問題提起を念頭にブレグジットをめぐる国際政治を描いている。



EU離脱

イギリスとヨーロッパの地殻変動

鶴岡路人・著

ちくま新書／2020年2月／860円＋税

本書全体を通してまず見えてくるのは、国家が国際的な制度から脱退することの難しさである。国際政治は権力政治が繰り広げられる場であるとともに、「制度の網」によって成り立っている場でもある。国家は一定の規則に基づく制度に縛られ、そして守られている。EUは条約によって成り立つ精緻な制度の集合体であり、加盟国は「網」のなかで共存しているのである。その「網」から出ていこうとすれば、からまって出るのが難しくなることは容易に想像できる。

制度を踏まえて記すと、EUの基本条約であるリスボン条約第五〇条の規定に基づき、イギリス政府が二〇一七年三月、EUに離脱意思の通告を行うことによって、その離脱に向けた交渉が正式に始まった。EU離脱とはイギリスがその条約の締約国でなくなることを意味する。本書の魅力の一つは、

そのプロセスを鮮やかに、そして分かりやすく描いた点にある。EUから離脱するための規定が条約にはあり、制度として整備されている。だが、合理的に、そして肅々とその規定に基づいて離脱に向けた政治が実施されたわけではなく、時として政治エリートの判断は合理性とは程遠い要因に左右された。

特別扱いされてきたイギリス

そもそもEU離脱を希望したイギリスの政治エリートや市民の論理が、合理性を踏まえたものではなかった。本書で重要なキーワードとなる「主権を取り戻す」という離脱派のスローガンは、その分かりやすい字面とは裏腹に、その意味するところは決して単純ではない。元来、欧州統合を含め、大陸の政治と一定の距離を置いてきたイギリスは、満を持して一九六〇年代か

ら加盟申請を行い、フランスのシャルル・ド・ゴール大統領の二度にわたる拒否を乗り越え、同大統領の退陣後の一九七三年、ようやく地域統合の流れに乗ったのである。「列強」としては最後の参加国となったが、主権の制限を勘案しても入った方がよいと判断したのだ。

しかし苦労して入ったにもかかわらず、イギリスは出入国管理を原則として撤廃したシェンゲン圏に入らず、単一通貨ユーロを導入せず、さらにはEUへの拠出金の一部払い戻しも認められ、「適用除外」と呼ばれる特別待遇を享受した。欧州統合の流れに乗ったイギリスの歴代政府は「わがまま」を押し通したのである。EU離脱に伴い、イギリスにおけるEU司法裁判所の裁判管轄権の終了など「主権を取り戻す」ことがあったとしても、これまでの特別待遇を受けてきた経緯を踏ま

えれば、割に合う判断とは思えない。

そのようなこともあり、離脱交渉を推進したテリーザ・メイ首相は当初EU残留派であった。それでも離脱の判断を覆さなかったのは、二〇一六年六月二三日に国民投票を実施し、その結果、国民が離脱を選択したからである。投票の結果に法的な拘束力はない。しかし、民主主義国家で民意を否定することは深刻な政治危機を引き起こすリスクを伴う。国民投票の実施を決断したメイの前任者であるデービッド・キャメロン首相も、残留票が多数を占めることを前提に、保守党内の欧州懷疑主義者の影響力を抑え込むことを目指し、むしろEUに残留するための手段として考えていたのである。だが、その目論見は外れた。「博打を打って」負けたキャメロンは辞任し、内務大臣を務めていたメイが後任の首相となったわけだ。

「合意なき離脱」の危機は続く

本書を読むと、重苦しい空気のなかでメイ首相が離脱交渉を行っていたことが伝わってくる。そして重苦しい空気が漂っていたのはEU側も同じであった。イギリスが去ることは、規模の経済を基盤にパワーを発揮してきた地域統合体として明らかに損失であり、さらにイギリスが域内の軍事大国であったことから、安全保障上の痛手でもあった。

イギリス離脱のシナリオのなかでも、特に危惧されたのが「合意なき離脱」と呼ばれる、EUとイギリスの間で自由貿易協定（FTA）などが結ばれないまま離脱の日を迎えることであつた。

現在では、EUと日本との間で経済連携協定（EPA）が締結されているが、「合意なき離脱」に至った場合、

貿易面における英・EU関係は、日・EU関係に及ばないことになる。日本企業をはじめ、イギリスに拠点を置いていた外国企業の憂慮もこれで理解できよう。メイの辞任後、ボリス・ジョンソン首相はEUとの間で新たな離脱協定を締結し、「合意なき離脱」は避けられた。しかし、今年一月三一日に念願の離脱を実現し、「移行期間」に入ったことで、今度は「合意なき移行期間終了」を危惧しなければならなくなった。来るべき「移行期間」の終了までに通商交渉が妥結しない限り、「合意なき離脱」とほぼ同じ状態に陥るというわけだ。

国際秩序を揺るがすイギリス

著者が強調するように、本書は「イギリス本」ではない。ブレグジットという現象を軸に、EUとイギリス双方の制度をめぐるさまざまな思惑が明らかになるよう工夫されている。とりわけ第二章から第三章にかけて、メイとその後任のジョンソン両首相が離脱をめぐる交渉に奔走する姿が鮮やかに描かれ、欧州理事会などを舞台とした制度をめぐるEU側との駆け引きが整理されている。

同時に、イギリスの国内政治上の困難な調整が浮き彫りになっている。つまり、離脱をめぐる政治は、EUの制度とイギリスの制度との衝突のみならず、イギリスが本来国内に抱えていた制度の脆弱点を浮き彫りにさせたのだ。そもそも独立派が存在するスコットランドでは、国民投票で残留票が多数を占めた。要するに、スコットランドの市民はEUに残りたかったのである。さらに第五章で詳しく論じられているように、北アイルランド国境問題という、離脱派が想定しなかった厄介な事案が生じた。

「主権を取り戻す」ことは国境の重要性が高まることであり、それまで地域統合に覆われていたイギリスの「傷」を再び露呈させた。とはいっても、宗教対立が再燃したわけではなく、関税問題が生じたのであるが、それでも離脱交渉における面倒な事案となった。

第六章から終章にかけては、安全保障、そして日欧関係に精通した著者の知見が如何なく発揮されており、本書の醍醐味の部分ともいえる。後半部分で論じられているのは、「主権を取り戻す」であろうイギリスが、次々と離脱をめぐる障壁にぶつかっていく姿である。二〇一九年五月、出ていくはずのEUの欧州議会選挙への参加を余儀なくされる一方で、欧州委員会における自国出身の委員を指名しなかった点がそれを象徴している。

さらに本書では、そうした行き詰まるイギリス外交をアメリカのドナル

ド・トランプ大統領による一連の外交と重ね合わせて考察している。第二次世界大戦後の冷戦構造下、「西側」と呼ばれた自由主義陣営を支えた二つの大国が、その「西側」の価値を反映させた国際秩序を掻き回している。著者の言葉を借りれば、「タガが外れた世界」をわれわれは目にしているのである。

イギリスを失っても、EUは二七もの加盟国によって成り立つ国際政治アクターとして影響力を保持し続けるであろう。なかには小国も含まれるが、EUという枠組みの中にあるからこそ、製品の基準認証や各種規制の設定などに見られるように、国際政治の舞台における「ルール・メイカー」として振る舞うことができるのだ。イギリスはこの枠から抜けるのであり、「ルール・テイカー」としての地位に甘んじることになると本書は示唆している。要するに、イギリスがEUを離脱する

ことによって利益を得られるのかと問われれば、その可能性は低いというわけだ。

本書はブレグジットが合理性に基づく政治判断によって実現したものではないことを明らかにした。二四七頁にある「人間の理性・合理性への挑戦としてのブレグジット」という一文がそのことを端的に表現している。

本書を読むことによって得られる知見は大きい。ブレグジットをめぐる同時代史的な展開や現状分析のみならず、地域統合に軋みが生じた際、日本を含めた世界への影響に関する分析が堅実に行われているからだ。つまり著者は、ブレグジットという事例を通して、地域統合の動揺が国際秩序にいかなる動揺をもたらすのかというマクロな問題に取り組んだのである。国際政治論の分野における新たな重要文献が誕生したといえよう。●