
EUと加盟国の課題

森井 裕一

Morii Yuichi

はじめに

イギリスは2020年1月末をもって欧州連合（EU）を離脱した。EU機関からイギリスの代表はいなくなったが、EUとイギリスの関係は離脱後の移行期間にあり、原則として経済社会面での制度的な変化はない。そのため実質的な変化は移行期間終了時に生じることになる。移行期間が終了するまでにEUとイギリスがどこまで緊密かつ安定的な経済関係を維持可能な協定を締結できるかが、現在の問題である。ジョンソン英政権には2020年末を越えて移行期間を延長する意思はないとされるが、協定締結の作業スケジュールをみる限り、移行期間の延長なしに協定が締結できる可能性は小さそうである。このため、イギリスはEUを離脱したものの、離脱をめぐる国民投票以来の先行き不透明な展望が続いていることには変わらない。

EUからみれば、イギリスに振り回されて自らの行動が縛られ、結束が乱れることは好ましくない。EU加盟国はイギリス抜きでEUのあり方を決めていかなければならない。その最初の試金石は2021年から2027年までの長期予算枠組みの決定であるが、2月に開催されたEU首脳会議（欧州理事会）では、イギリスが抜けた後の予算分担について合意ができなかった。イギリスはEUに対して自国が受けるベネフィット以上を払い込むいわゆるネット支払国であったため、EU予算への影響は大きい。EU内で最大の経済規模をもつドイツをはじめ、豊かな国がある程度イギリスの抜けた予算の穴を埋めるために負担しなければならないことは認識されているとしても、イギリスが抜けて数の減ったネット支払国の負担割合が過剰になれば合意はとれない。他方で、既存のEUの政策予算を大きく削減することになれば、EUから受けるベネフィットが減少する諸国の不満も募る。この板挟み状況からEU構成国がみな納得できるコンセンサスを形成し、長期的に安定した財政枠組みを決定できなければ、EUの安定した運営はおぼつかない。

イギリス離脱問題を別にしても、EU加盟国はそれぞれに国内で難しい状況を抱えている。このためEUの結束を長く乱してきたイギリスが離脱しても、より一枚岩になりやすい状況が生まれてEUの結束が高まっていくという楽観的な展望を期待できない状況にある。以下では何がそのような状況を生じさせているのか、EUの行方を考えるうえで加盟国との関係のどのような課題に注目すべきかについて、加盟国の視点から検討していきたい。

1 EU新体制の発足と加盟国

2019年12月1日、フォンデアライエン欧州委員会委員長を中心とするEU新体制が発足した。2009年12月に発効したリスボン条約に基づく現在のEUの体制では、欧州理事会常任議長が加盟国の集合体としてのEUを代表し、EU機関を欧州委員会委員長がとりまとめ、理事会と欧州委員会の両方の顔をもつ外務・安全保障政策上級代表が対外的な代表を務めるかたちになっている。市民から直接に選挙によって選出された欧州議会が、行政執行機関である欧州委員会の人事に民主的正当性を与えるという点で重要な役割を果たす前提となって制度設計が行なわれている。2019年の新体制決定過程を振り返ると、EUと加盟国が抱える民主的正当性の問題、誰がEUを代表し、どのようにEUとその加盟国の利害を代表すべきかという問題を抱えるEUの組織運営の難しさがはっきりとする。

リスボン条約発効後に最初の欧州議会選挙が実施された2014年のプロセスでは、欧州議会選挙の実施から欧州委員会の発足までが一連の人事プロセスとして捉えられていた。このプロセスでは、欧州議会の各政治グループ（会派）があらかじめ筆頭候補、すなわち欧州委員会委員長候補を決めておき、選挙で最大勢力となった政治グループの候補がそのまま欧州委員会委員長となるものである。2014年11月に就任したユンカー欧州委員会委員長は、欧州議会選挙の結果を受けて筆頭候補プロセスによって選出されたのであった。

この手続きはEU条約第17条7項に定められているが、該当の条文はリスボン条約交渉における微妙な政治合意の産物である。同7項は「欧州議会の選挙結果を考慮して、適切な協議を行なった後、欧州理事会は、特定多数決によって、欧州議会に対して、委員会の委員長候補を提案する」⁽¹⁾と規定している。市民の代表として民主的正当性を最大限強めたい欧州議会とその考え方を支持する加盟国は、EUの重要人事で欧州議会の決定権限を強化することを求めている。他方で、EUは加盟国間のコンセンサスで運用されるべきとするイギリスなどの加盟国は、欧州議会の権限強化が行き過ぎることに反対であった。

2014年の欧州議会選挙前から、キャメロン英首相（当時）は筆頭候補者が自動的に欧州委員会委員長になることに反対し、加盟国首脳が構成する欧州理事会による決定を主張していた。当時の欧州議会選挙の結果は比較的明確で、筆頭候補ユンカー元ルクセンブルク首相を擁する大陸の中道保守政党の連合である欧州人民党グループ（EPP）が、シュルツ前欧州議会議長を擁する中道左派の社会民主主義諸政党の連合である社会主義・民主進歩同盟（S&D）を凌いで、最大勢力となった。またEPPとS&Dは1979年に欧州議会の直接選挙制度が導入されて以来、両者を合わせると過半数を超える安定した勢力を維持していたが、2014年選挙の結果でも両者が筆頭候補制度の運用で同意すれば、欧州議会としての方針が決定できる状況であった。この選挙結果を受けて、EU加盟国の首脳たちは筆頭候補制度を受け入れた。

しかし、2019年の状況はEU加盟国の国内政治、政党の勢力の変化を受けて変化していた。多くのEU加盟国では、第2次世界大戦後、長く政権の中心を担ってきたキリスト教民主系中道保守政党や社会民主党系中道左派政党が凋落してきた。左右のポピュリスト政党や移民排斥を訴える右翼政党の台頭により、多くのEU加盟国では政党システムが複雑化し、政権を

構成する政党が変化してきた。その影響を受けて、欧州議会においてもEPPとS&Dの勢力が相対的に小さくなり、両者を合わせても過半数に達しない事態となった。

さらにそれ以上に問題であったのは、これまで欧州統合推進、EU全体の利益のために結束してきた主要政治グループ間の人事をめぐるコンセンサスが形成できなかったことである。EPPとS&Dのほかに、有力な筆頭候補を出しており一定の議席を獲得していた有力グループには中道リベラル政党が構成する欧州自由民主同盟（ALDE）と環境政党を中心とした欧州緑グループ（G/EFA）があったが、これらの4つの政治グループで合意を形成して、欧州理事会に対して1人の候補を強く推薦することができなかった。

その背景にはやはりEU加盟国の内政状況の変化があったと言えよう。2019年の欧州議会選挙で最大の勢力となったのはEPPであったが、単独での過半数獲得には遠く及ばなかった。それでも2014年の例に倣えば相対的に多数を得たEPPの筆頭候補であったドイツ選出の欧州議会議員マンフレート・ヴェーバーEPP会派代表が、欧州委員会委員長として推薦されるはずであった。しかし、EPPにはハンガリーのオルバン政権与党であるフィデスも所属しており、欧州議会選挙前からヴェーバー代表とオルバン首相のかつての緊密な関係が他の政治グループから批判されていた。オルバン首相は特に難民危機以来、EUの難民政策とユンカー委員長への対応を強く批判してきた。このためEPPは欧州議会選挙2ヵ月前になってフィデスのEPP資格を停止した⁽²⁾。しかしこの対応は遅きに失した。さらにハンガリーにおける民主主義の後退、少数者権利の尊重などEUの基本的価値を毀損していることが本質的な問題であるとみる他の政治グループは、ヴェーバー代表を一致して欧州議会候補とすることに納得せず、それぞれの筆頭候補を欧州委員会委員長とすべきと主張した。その結果、2014年選挙とは異なり、欧州議会としては単独の候補者を推薦できないまま、議論はEU加盟国首脳協議に持ち越されることとなった。

S&Dの候補としては元オランダ首相のティーマーマンス欧州委員会副委員長がおり、比較的幅広い支持を得ていたが、ティーマーマンス副委員長はポーランドとハンガリーの法の支配原則の毀損状況に対して厳しい姿勢を示していたこともあり、欧州理事会では東欧からの反対により選出されなかった。最終的にはマクロン＝フランス大統領からの予想外の提案により、ドイツのフォンデアライエン国防相が欧州理事会から欧州議会に対して提案された。フォンデアライエン国防相はEPPに属するドイツキリスト教民主同盟（CDU）所属で、かつてはメルケル＝ドイツ首相の後継となる可能性も議論されていた人材であり、また父親がEU官僚であったことから幼少期をブリュッセルで過ごし、フランス語と英語が堪能であった。ドイツから委員長が選出されるのは欧州経済共同体（EEC）設立時の初代委員長であったヴァルター・ハルシュタイン以来となること、どのEU加盟国からも受け入れられること、その欧州統合への姿勢と経歴から欧州議会でも承認される見込みがあることなどから、結果的に政治的に良い選択であった。

EUの政治を考えると、EU諸機関のバランス、加盟国間のコンセンサス形成は常に重要な要素となる。フォンデアライエン欧州委員会委員長の選出は、欧州議会では筆頭候補手続きを無視する対応であるため承認できないとする声もあり、特にS&Dに属するドイツ社会

民主党（SPD）の議員たちは最後までフォンデアライエン委員長選出に反対した。しかし欧州議会の多数は加盟国政府の代表が合意した人事の妥協案に最終的には同意した。

さらに欧州理事会常任議長にベルギーのミシェル首相が選出されたことは、EUの政治的方针の最終的決定の場である欧州理事会を取り仕切るのは強いリーダーシップではなく、リスボン条約発効以来続いてきたようにコンセンサス形成を重視するリーダーシップであるということに変わりがないことを示していると言えよう。

このような重要人事決定をめぐる政治過程を振り返ると、EUの政治が複雑な代表原理を組織のなかで融合させながら行なわれていることがわかる。つまり、加盟国の間の国際的交渉が行なわれると同時に、EUという特殊な組織と欧州議会という市民から直接選出される議会における民主主義の運用が錯綜する状況で政治が展開されている。加盟国の内政が多様な経路でEUの政治に作用し、EUはその状況のなかで政策課題を解決することによって加盟国と市民の支持を取り付けなければならない。

2 EUの政策課題と加盟国の要望

組織構成においてEU機関と加盟国のバランスという難しさを内包しているEUであるが、同時にどのような政策を展開するかについても、どのように合意を形成して、どのような方法で執行するかについて難しさを抱えている。新体制の政策展開についても、このような制度を背景としていることを念頭に置いておかなければならない。

フォンデアライエン新委員長は2019年7月に欧州議会で人事承認を得る時点から次期欧州委員会の重点政策の大枠を提示した⁽³⁾。それは6つの大枠にこれまでのEUの政策をまとめ直して、優先課題として提示したものであった。そのなかで特に目を引くのは、6つの優先課題のトップに据えられている「欧州グリーンディール」である。新委員会発足直後の12月には「欧州グリーンディール」を政策として実施していくための行動計画⁽⁴⁾が公表されており、フォンデアライエン委員会がこの問題を重要視していることがわかる。この計画ではEUが世界における地球温暖化防止の技術開発や金融システムの開発でフロントランナーとなることを目指し、環境に配慮した社会への移行と経済的な主導権を得ることを目標としている。2050年までにEUの温暖化ガスの排出を実質ゼロにする「気候中立（climate neutral、実質排出ゼロ）」を実現することをひとつの大きな目標として、欧州委員会のビジョンが提示されている。

このほかにも「人々のための経済」や「デジタル時代にふさわしい欧州」をはじめとして、EU加盟国の経済や社会が抱える問題をEUとしてどのように克服し、市民の不安や不満を解消していくかを示す提案がなされているが、フォンデアライエン委員会が矢継ぎ早にビジョンを示してみせるのは、すでに触れた人事プロセスの問題から、幅広く欧州議会の支持を取り付けながら立法提案していかなければ、EUとしての行動がとれないことがひとつの背景であるが、さらにEU加盟国の市民に直接にアピールする政策を展開し、市民社会からの同意も取り付けなければ、EUの存在意義がこれまで以上に問われることになるためである。

EUには、理事会を構成する加盟国の政府を経由した正当性と、欧州議会を経由して直接市

民とつながる正当性の経路がある。しかしいずれにしても、一般のEU市民から見るとEUは身近な機関ではなく、容易に加盟国の政治のスケープゴートとして使われやすい。国内でさまざまな問題が生じているのはEUのせいであるとか、EUが政策を制約しているから国内で十分な政策が展開できないというEUバッシングは長年にわたって行なわれてきた。それが近年のEU懐疑主義や反EUポピュリズムの台頭によっていっそう目立つようになってきた。イギリスのEU離脱議論の多くもこのようなEU嫌いを背景にもつものである。大陸のEU懐疑主義の背景も同様であり、グローバル化による産業の構造変化や高齢化による社会変化など加盟国の政治が対応しなければならない課題の多くについても、EUに主たる責任があり、EUが問題を悪化させているかのように論じられる。

EU懐疑主義、反EUポピュリズムにEUが抗するのは容易ではない。フォンデアライエン委員長が前出の欧州議会に提示した政策枠組みのなかで、公正な移行政策を実施し、「誰も取り残さない」ことを目指すとしているのは、EUの政策に不満を抱く市民にもアピールをあきらめないことを示している。しかし、フォンデアライエン委員会が行なったように、将来に向けた大きなビジョンを示すところから、現実の政策展開に至る道は容易ではない。EUにはそもそも加盟国のような十分な政策権限がない。EUの予算の約70%は共通農業政策（CAP）と地域開発政策に使われているが、これら2つの大きな政策領域を除くと、EUの政策のほとんどは国境なき市場を形成し、機能させるためのルール作りや環境政策に代表されるような基準作りが主たるものである。また、EUが主たる政策の主体とはならず、雇用政策などに典型的にみられるように、加盟国が全体として目指す目標値を設定し、目標に向けて加盟国がどのように実施しているかをまとめる役割を担うという役割も大きい⁵⁾。つまり、EU法を制定し、基準やルールを適用し、その運用を監視することや、加盟国がEUレベルで定めた目標に向かって進んでいくための調整役として機能することが重要である。

「欧州グリーンディール」でも目標値の設定はEUレベルで行なわれるが、その具体的な実施となると加盟国の役割は大きく、加盟国の協力なくしては目標の達成は不可能である。ビジョンとそこへ向けたロードマップを提示することは欧州委員会の重要な役割であるが、もちろん、その際には加盟国との緊密な協議が必要である。前節の人事プロセスの検討でも指摘したように、EUは加盟国との対立ではなく、調整と妥協によらなければ全体として機能しえない。そのことはドイツ与党内での政治経験が長く、マクロン大統領から推されたフォンデアライエン委員長には十分に理解されているはずである。

同時に、EUは市民からの幅広い支持を得ることにも今日では十分な配慮を払わなければならない。EU懐疑主義、ポピュリスト政党は、欧州委員会が直接選挙で選ばれていないことから、民主的正当性に欠ける官僚機構であると批判する。EU加盟国すべてで実施されている世論調査であるユーロバロメーターをみると、2019年の欧州議会選挙直後に実施された春の調査では、EUで市民の声は「反映されている」と回答した者が56%いたが、秋の調査では「反映されていない」が50%、「反映されている」が45%に逆転している⁶⁾。これは前節で言及した加盟国首脳による決定が、市民から不信感を抱かれたものと解釈できよう。

同じユーロバロメーターによると、EUの民主主義の機能の仕方についての満足度では、難

民危機時の2016年最初の調査では「満足していない」が48%で「満足している」(42%)を上回っていたが、同年後半の調査でそれぞれが45%で拮抗し、その後は一貫して「満足している」が上回っており、2019年後半の調査では「満足している」が52%、「満足していない」が40%であった⁷⁾。この結果をみると、EU市民はフォンデアライエン委員会の選び方には不満があるものの、全体的なEUの運営にはまだ支持を与えていると言えよう。

ユーロバロメーターは、市民にどのような課題が重要かについても問うている。2015年秋の調査では移民問題が圧倒的な重要性をもち58%であった。移民問題は2019年秋の調査でもなお34%と最重要課題ではあるが、次に重要な課題としては気候変動問題が2018年春の11%から急に注目度が上昇し、2019年秋の調査では24%まで上昇してきている⁸⁾。この気候変動問題の重要性認識の急上昇をみると、フォンデアライエン委員会が欧州グリーンディールを新体制の最重点課題とすることで市民の要望に応えようとしていることがみてとれる。

しかし、本論の冒頭で言及したように、2021年から2027年までのEU予算の長期財政枠組みに2020年2月の欧州理事会で加盟国首脳は合意することができず、EU予算をめぐる負担問題の議論が続いている。フォンデアライエン体制が政策を展開していくためには加盟国からの予算的裏付けが不可欠であるが、加盟国はそれぞれEUの財政規律に自国予算が縛られているため、容易には譲歩しがたい。加盟国とEUの関係を考えるとき、この財政規律問題が今後も大きな影を落としていくことは間違いない。

3 ユーロのくびきと格差の是正

予算分担問題に象徴されるように、EUは加盟国間の経済的な格差の存在という大きな課題を抱えている。ドイツに代表されるような強い産業を有する国が好況を謳歌する一方で、債務危機後、なかなか市民の経済的・社会的不満を解消できない国々との格差が解消される兆しがみえない。共通通貨ユーロの発行とそれに伴う通貨政策の共通政策化は実現しているが、財政政策は依然として加盟国レベルにとどまっている。フランスからは繰り返し財政統合やユーロ圏共通予算実現に向けたイニシアティブが出されるが、ドイツはその具体化に極めて慎重である。通貨政策の歪みを是正するためある程度の財政政策が必要であることは共通認識としてあるとしても、それが不均衡を是正するための一定の投資基金の整備のようなものにとどまるべきなのか、より包括的な財政政策の展開を可能にする制度の整備まで必要なのかについては、独仏間でも認識が大きく異なっている。

ギリシャ債務危機の表面化からユーロ圏全体を揺るがす欧州債務危機・ユーロ危機へと至った加盟国の財政問題は、財政条約の締結と欧州安定メカニズム (ESM) の設立によって収束した。2013年に発効した財政条約 (TSCG) は、条約の加盟国に財政規律の遵守を義務付け、憲法ないしそれに準ずる国内法に財政規律遵守の条項を規定させることによって、加盟国が財政規律をないがしろにできないように規定している。この背景には、共通通貨導入を規定した1993年のマーストリヒト条約は共通通貨に参加するための条件のみを定めており、その後の安定成長協定 (SGP) は通貨を安定させるための財政規律を規定していたが、実際には独仏もこの規定を守れなかったことが背景にある。ユーロ危機に際してドイツは安定し

た共通通貨とヨーロッパ経済の運営のためには財政規律が前提となるとの認識から、TSCGをはじめとする加盟国の財政と予算に関するEUレベルのガバナンスの整備を実現した。同時に債務危機に陥った国をESMの支援枠によって支え、危機が拡大することを防いだ。

この過程でクドナニの指摘するように「欧州はより強制的になったのと同様に、よりドイツ的になった」⁹⁾と言える。つまり、ドイツは通貨の安定のためには財政の健全性が重要であり、財政の健全性を守るためには厳しいルールを自らに課さなければならないという考え方を、債務危機への答えとしてEUレベルの制度に埋め込んだのである。銀行同盟の制度整備やTSCG、ESMなどのガバナンス強化によって確かに債務危機を抑え込むことには成功した。しかし、債務危機によっても好景気が維持されていたドイツとは異なり、ギリシャをはじめとする諸国はESMへの返済、財政規律遵守のための国家予算の制約により、雇用政策や社会保障に向けられる予算が強い制約を受けることとなった。

ユーロ安とアメリカ、中国等への輸出が好調で長い間好況を謳歌していたドイツでも、債務危機にあたってESM等機関への出資には厳しい視線が向けられ、メルケル政権の裁量は制約されていた。EUレベルでの合意がなされるためには、その前提として国内での承認がとれることが前提である。2013年に設立された新党「ドイツのための選択肢 (AfD)」は、債務危機やEUの運営でのドイツの負担超過に反対することが主たる主張であった。AfDは2013年秋のドイツ連邦議会選挙では5%阻止条項に阻まれ1議席も獲得することができなかったが、その後州議会選挙が実施されるたびに勢力を拡大し、ドイツ社会においてEU懐疑論が一部ではあっても支持を拡大していることは明らかであった。AfDは2015年夏に内紛から設立時に反ユーロを主張していた勢力が離党すると、難民危機に乗じて反移民・難民の右翼ポピュリスト政党色を強め、反ユーロは中心的な主張ではなくなった。しかし、2017年の連邦議会選挙後に最大の野党会派となったことが示すように、ドイツにおいても自国の利益を優先する声は大きくなっている。このような状況は、これまで安定した幅広い欧州統合を支持する政治的・社会的コンセンサスを前提として、EUの運営のために財政的な譲歩も行なってきたドイツの行動をより強く制約する背景となっている。

4 加盟国内政の制約とEUの将来設計

フォンデアライエン委員長は、2020年から2年間の予定で「欧州の未来に関する会議」を開催し、市民社会の議論を組み込みつつEU改革の方向性を議論する方針を示し、最終的にはEU条約改正の可能性にも言及している¹⁰⁾。2009年12月のリスボン条約の発効から10年以上を経て、EUの諸制度を再検討すべきとの認識は構成国も共有している。通貨同盟や財政同盟のあり方の問題から、欧州議会選挙方式の改革、さらには環境やエネルギー政策など急激に重要性を増してきた個別政策領域におけるEU立法の多数決決定方式の導入問題まで、多様なレベルの問題が存在している。

条約の改正も必要となるこれらの諸問題の議論では、加盟国間の意見調整が必要となる。2005年にフランスとオランダの国民投票で欧州憲法条約の批准が否定され、その後リスボン条約という通常のEU条約改正への方針変更にあたっては2007年上半期に理事会議長国であ

ったドイツの役割も大きく、独仏協調がその後の展開を左右した。2020年下半期にはドイツが再び理事会議長国となる。しかし、現在の政治情勢は当時とは異なり、EU改革の展望は決して楽観できない。

その最大の理由は、内政の変化である。2005年11月に成立した第1次メルケル政権はCDU/キリスト教社会同盟（CSU）とSPDの大連立政権であり、当時の連邦議会議席の約73%と圧倒的な多数を占め、憲法改正のための議会内3分の2以上の多数を有する安定政権であった。2018年3月に成立した第4次メルケル政権は連邦議会議席の56%とわずかに過半数を上回っているにすぎない。さらに問題なのは、メルケル首相は2018年秋のバイエルン州とヘッセン州でのCDU/CSUの大敗を受けてCDU党首を辞任し、2021年の議会任期満了をもって首相も辞すると表明した。さらに、その後CDU党首となったクランプカレンバウアーCDU幹事長も2020年2月のチューリンゲン州CDUの混乱を受けて党首の辞任を表明したのである。

この背景にはドイツの政党システムの変化がある。第2次世界大戦後ドイツ政治を安定的に運営してきたCDUとSPDの二大政党が、どちらも次第に縮小し、その代わりに緑の党、左派党、AfDなど他の政党が現われ、二大政党以外の政党の比重が大きくなってきた。さらに、右翼ポピュリスト政党であり、なかにはネオナチ的言動もみられる党員のいるAfDとは他の政党は協力を一切拒否しているため、AfDの議会内の影響を封じながら、連邦でも州レベルでも連立を形成して政治の運営をしなければならない。これに加えてCDUは旧東ドイツ社会主義統一党（SED）の流れをくみ、社会主義的経済政策と反北大西洋条約機構（NATO）など戦後ドイツの安全保障政策を否定する左派党との協力も拒否している。SPDはシュレーダー首相期の労働市場・経済の構造改革によって、労働組合など伝統的支持層からの支持を落とし力を失ってしまった。議会内の政党数が増加し、相対的に二大政党が縮小しているなかで、本来なら連立がありえない組み合わせも存在していることによってドイツ政治も未知の領域に入りつつある。

ここではEU最大の経済を有し、戦後欧州統合を経済的に支えてきたドイツの例に言及したが、EU加盟国の政治状況は、それぞれの国に特殊な状況があるとしても、全体としてみると類似の状況がみられる。つまり、戦後長く政権を担ってきた主要政党が衰退し、これに代わって多くの政党が登場、そのなかには右翼であれ左翼であれポピュリスト政党も含まれている。そのために政権の構成が容易でなくなり、国内の政治コンセンサスの形成がかつてなく難しくなっているのである。

これに加えて、ポーランドやハンガリーに典型的にみられるように、EUの標榜する基本的価値に背を向ける姿勢を示す加盟国もある。そして難民危機でみられたように、理事会で決定した難民受け入れの負担がイタリアやギリシャに集中することを軽減するための難民再配置計画に理事会投票で反対し、実施に従わないという事例は、従来はみられなかった国内事情を優先した加盟国の行動である。その結果、EU全体として負担を受け入れるという共同体における連帯の発想が否定されることになる。このような事情がありながら、予算分担問題では共同体的連帯を強調し、ネット支払国に負担を求めることは、難民危機で寛容な政策を示したドイツなど予算負担側の共感を呼ばないことは明らかである。このような状況の下で、

EUの制度的改革を議論し、その成果をまとめることはこれまで以上の困難が予想される。

おわりに

EUと加盟国の複雑な関係を検討してきたが、今後の展望を考えるとEUと加盟国を取り巻く国際環境にも十分な注意を払う必要がある。難民危機はトルコとの協定により難民の流出を抑制することに成功して沈静化した。EUは国境沿岸警備隊（FRONTEX）の整備などEU域外と国境を接する加盟国の支援を強化してきたが、難民・移民問題対処の最重要課題は、そもそも難民・移民がEUを目指して自国を離れないようにする、つまり内戦、紛争、貧困などのルートコース（根本原因）に対処することである。EUの共通外交・安全保障政策（CFSP）はこの点においてさまざまな努力がなされてきたとしても、十分な成果を上げてきたとは言いがたい。

代表的EU研究者であるシメルフェニヒが指摘しているように、今後のEUをみるにあたって重要なことは、これまでのようにEU内の統合、すなわち域内国境や障壁の除去へ向けた統合の進展、リベラルな政治経済的展開に注目するばかりではなく、域外国境をめぐるEUとしての取り組みの進展と域内統合問題の相互作用に注目することであろう⁽⁴⁾。障壁や国境の除去と自由な移動を内部で維持しながら、EUの外の世界ともグローバル化によって障壁の除去が進んできた1980年代から複合危機までの時代とは異なるかたちで、つまりEUが外の世界と域外国境を強化するかたちで、EU内の結束やこれまでの成果を損なわないようにするための行動をEUがとれるかどうか、今後の行方を左右することになる。その際には加盟国の内政状況が大きく影響する。内政と自国民のナショナルな主張を代弁するポピュリスト政党が政権を担う加盟国の政策は、おのずとEU全体の政策のあり方を制約する。

イギリスの抜けたEUの対外行動の後ろ盾となりうるのは独仏であるし、EU改革のイニシアティブでも独仏の協調が鍵になる。しかし独仏はそれぞれ国内事情を抱え、政治的リーダーシップによって協調を演出することも難しくなっている。ドイツが支持する北マケドニアとアルバニアとのEU加盟交渉の開始に2019年10月の欧州理事会でフランスが反対した。EU加盟問題はEUの外と内をどのように規定し、将来のEUのあり方を構想するかにかかわる問題であるが、この問題での認識の乖離は現在の独仏協調の難しさを象徴している。

これまでみてきたように、EUの行方は加盟国の内政状況の変化に大きな影響を受ける。フォンデアライエン体制はイギリスのEU離脱とともに本格的にスタートしたが、加盟国が政策的まとまりを示せない状況の下では、厳しい政策運営が続くそうである。

[追補] 本稿脱稿後、EUとその加盟国では新型コロナウイルス感染拡大による危機が急速に深刻化した。加盟国は感染拡大を防ぐために国境閉鎖など、人の移動を抑制する政策を実施せざるをえなくなった。保健・衛生分野でのEUの権限は限定的であるが、危機に際してEUの連帯を失わないためにフォンデアライエン委員長率いる欧州委員会は困難に陥った加盟国に可能な限りの支援を行なっている。加盟国間でも医療崩壊している地域からの重症患者の受け入れや医療物資の支援なども行なわれている。

感染抑止のための外出禁止等の政策は甚大な経済的影響をもたらすため、経済危機への対

策として大きな財政出動が必要となった。EUは例外的緊急事態として財政規律ルールの例外とすることを決定し、同時に困難に陥った企業に対する国家補助も認めるなどして、最大限の柔軟な対応を行なっている。今後の最大の問題は、財政的支援も含めて加盟国間の連帯をどこまで実効的なものにできるかである。加盟国間の連帯を損なわず、同時に受益国と負担国双方の政府と国民を納得させることのできる新たな支援枠組み作りが求められている。世界大恐慌以来と言われる危機に対応するためには長期間にわたり巨額の資金を必要とする。EUとその加盟国はかつてない試練に直面している。

- (1) 鷺江義勝編『リスボン条約による欧州統合の新展開——EUの新基本条約』、ミネルヴァ書房、2009年、122ページ。
- (2) EPP, *Press Releases*, “FIDESZ membership suspended after EPP Political Assembly,” 20 March 2019, <https://www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/>.
- (3) Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024,” https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.
- (4) European Commission, “The European Green Deal,” COM (2019) 640 final, 11 December 2019.
- (5) 2000年の「リスボン戦略」に代表されるような、構成国に主たる運用を担わせることによりEUの政策のあり方を大きく変えたこのような方式をOMC (Open Method of Coordination) と言うが、政策の有効性については多くの議論がある。以下を参照のこと。原田徹「EUにおける政治的妥協の変容と持続性——リスボン戦略の再検討と次期戦略の動向を通じて」『駒沢女子大学研究紀要』第19号 (2012年)、215–227ページ。
- (6) European Commission, *Standard Eurobarometer 92*, Autumn 2019, p. 10.
- (7) *Ibid.*, p. 12.
- (8) *Ibid.*, p. 16.
- (9) ハンス・クンドナニ (中村登志哉訳) 『ドイツ・パワーの逆説——〈地経学〉時代の欧州統合』、一藝社、2019年、148ページ。
- (10) Ursula von der Leyen, *op. cit.*, pp. 19–20.
- (11) Frank Schimmelfennig, “Von der Entgrenzung zur Eingrenzung: Krise und Wandel der europäischen Integration,” *integration*, Nr. 4, 2019, S. 247–261.

もりい・ゆういち 東京大学大学院教授
<http://eu.c.u-tokyo.ac.jp/morii/>
ymorii@ask.c.u-tokyo.ac.jp