

---

# ヨーロッパの対応

## コロナ復興基金の誕生

遠藤 乾

Endo Ken

---

### 1 歴史的な合意

2020年7月21日、4日間にわたる異例の首脳会議（欧州理事会）を経て、欧州連合（EU）は歴史的な合意に達した。EUとして共同して債券を発行することで7500億ユーロの復興基金を立ち上げ、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）により窮地に陥った域内諸国・地域を支援することを決定したのである（詳細は後述）。これは、約1兆ユーロに上る新7ヵ年予算枠組みと並んで合意されたもので、去る4月に合意されたおよそ5400億ユーロの緊急支援とは別立てとなっている。

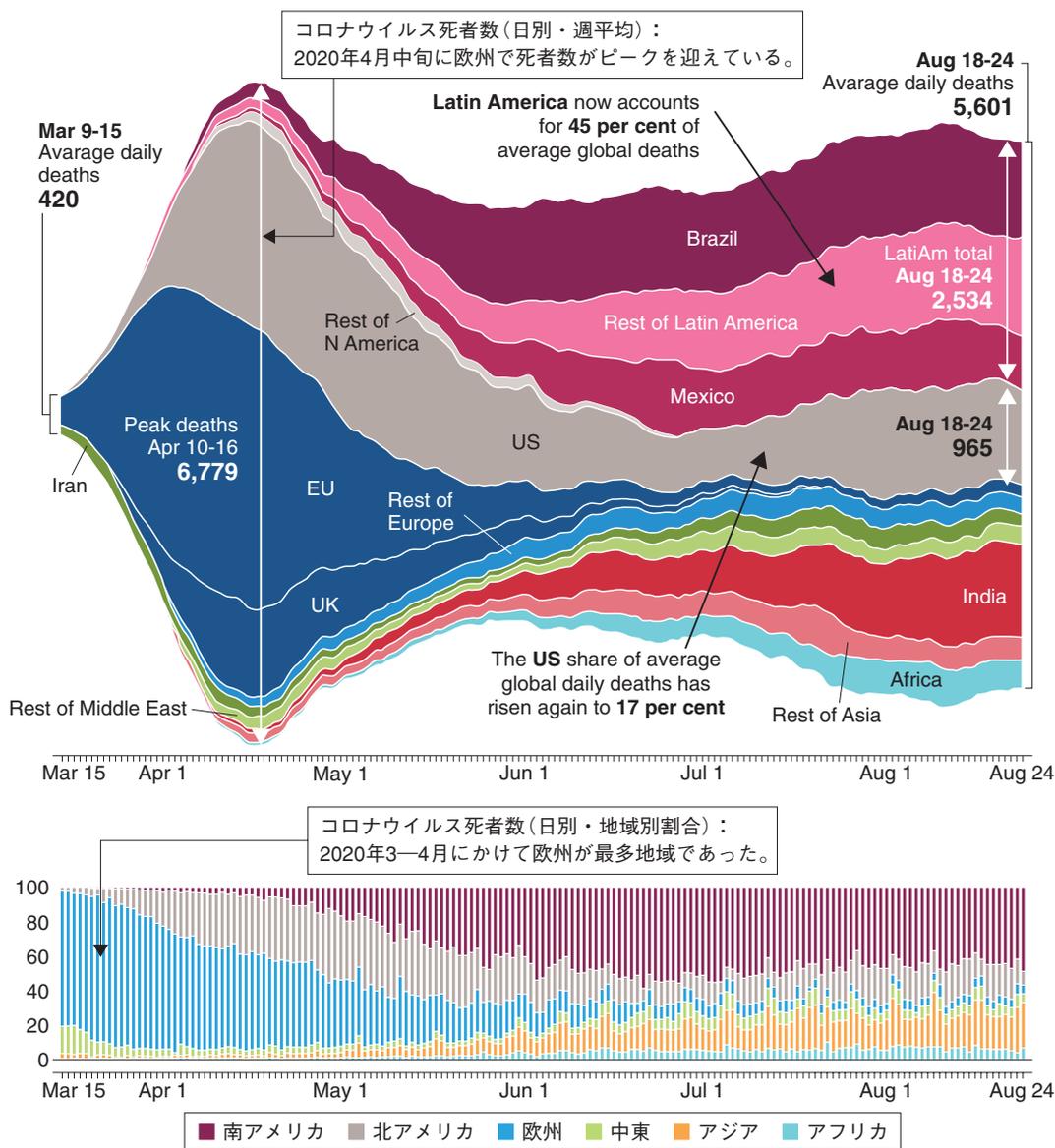
これだけの巨額の債券を、しかも加盟国が共同で保証し欧州委員会（European Commission）が発行するというのは、欧州統合史上初めてのことである。債券発行は、言うまでもなく、公的機関として長きにわたり信用されることを意味し、結果として生じる共通財政のあり方も併せて、非常に意義深い。論者によっては、アメリカ独立革命の際の戦費を連邦債の創設で賄い、合衆国の連邦建設に邁進したアレクサンダー・ハミルトン財務長官になぞらえ、この間を欧州にとっての「ハミルトン・モーメント」だと位置付ける者もいる<sup>(1)</sup>。つい最近まで、ドイツなど複数の加盟国がEU共同債の発行に頑強に抵抗していたことに照らすと、隔世の感すら覚えるほどである。

ここに至るまで、EUは無策無能で崩壊の危機にあるとまで言われていた。実際、欧州がコロナ危機に見舞われたといっても、後でみるように、時期や国・地域によってその程度にはばらつきがあり、危機が自動的に欧州次元での飛躍的な統合を生むわけではない。のみならず、各加盟国は、時に破廉恥なほどなりふり構わず自国優先の道を選んだ。しかし、共同債や予算案の合意にたどり着いたように、物語はそれだけでもなく、そこで終わるわけでもなかった。本稿では、そのような反転がどのような経緯で可能となったのか跡付け、その意味を考察し、将来を占いたい。

### 2 コロナ危機の非対称的性格

第1図にあるように、コロナ危機が中国を起点として広がり、2020年夏の段階でその感染拡大の中心地が南北アメリカ大陸に移っていたとしても、欧州が同年春の段階で危機の世界的な中心にあったことは明らかだ。7月末の段階で、イギリスを含む欧州全体で約20万人が死亡し、2020年のEU域内国内総生産（GDP）は12.1%ダウンすると予測されていた。

第1図 コロナによる死者：世界の地域別状況

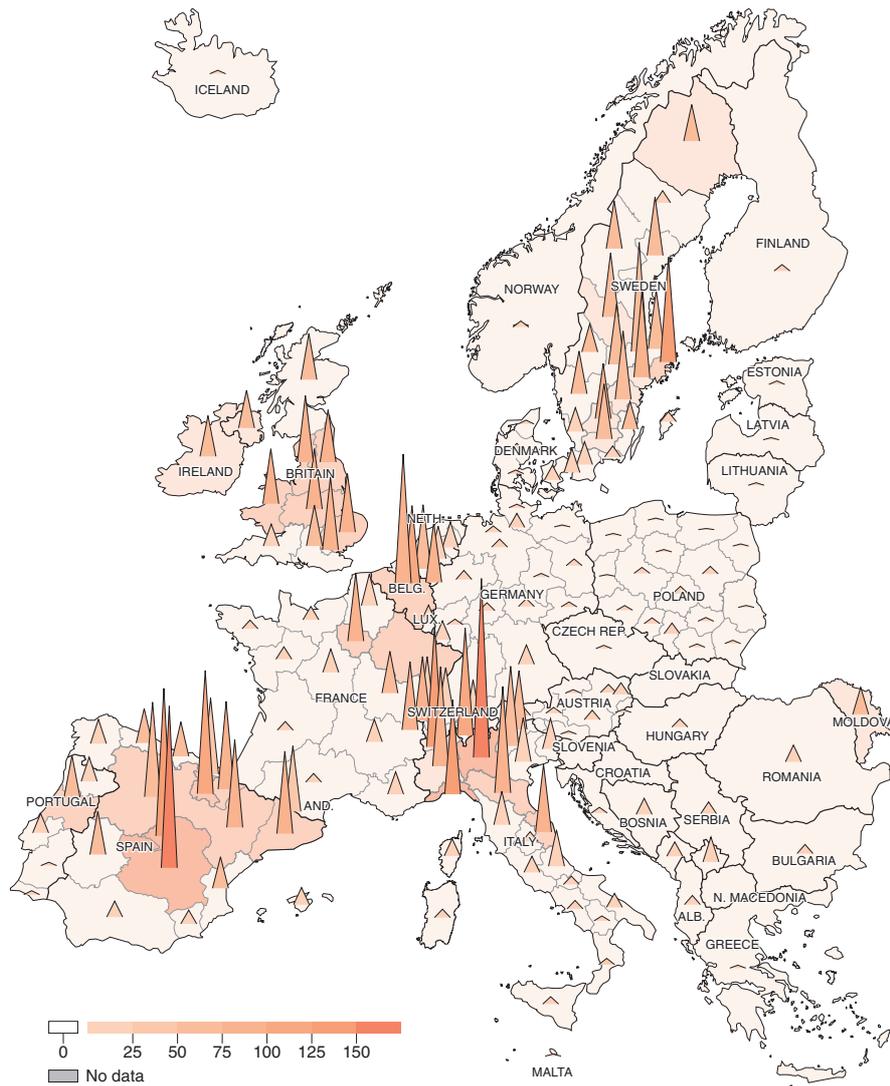


(出所) Coronavirus tracked: the latest figures as countries fight Covid-19 resurgence, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938> (閲覧日：2020年8月26日)。

とはいえ、第3図にあるように、欧州はコロナ危機により一様に打撃を受けたのではない。最初に感染爆発のあったイタリアはもちろん、それに続いたスペインで多くの犠牲者が出た一方、ドイツや中東欧諸国では比較的少ない死者数で乗り切っている。第2図にみてとれるが、そのイタリアでさえ、ロンバルディアとローマ以下南部では、切迫度に落差があり、ドイツ内でも旧東ドイツ地域での感染者は少なかった。また、人口当たりの死者数で見るとベルギーが突出しており、ロックダウンをしなかったスウェーデンでは高齢者の死者の数が多。なお、すでにEU域外となったイギリスは、死者数が欧州のなかでは突出して多い。

他方、第4図にあるように、加盟国の経済状況にもかなりのばらつきがみられる。GDP成長率で見ると、言うまでもなく、どの国も大いに影響を受けたのであるが、非EUのイギリスは論外としても、やはりスペイン、イタリアなど南欧諸国の落ち込みが激しく、フランス

第2図 欧州におけるコロナ感染症による死者の分布(人口10万人当たり・累積)

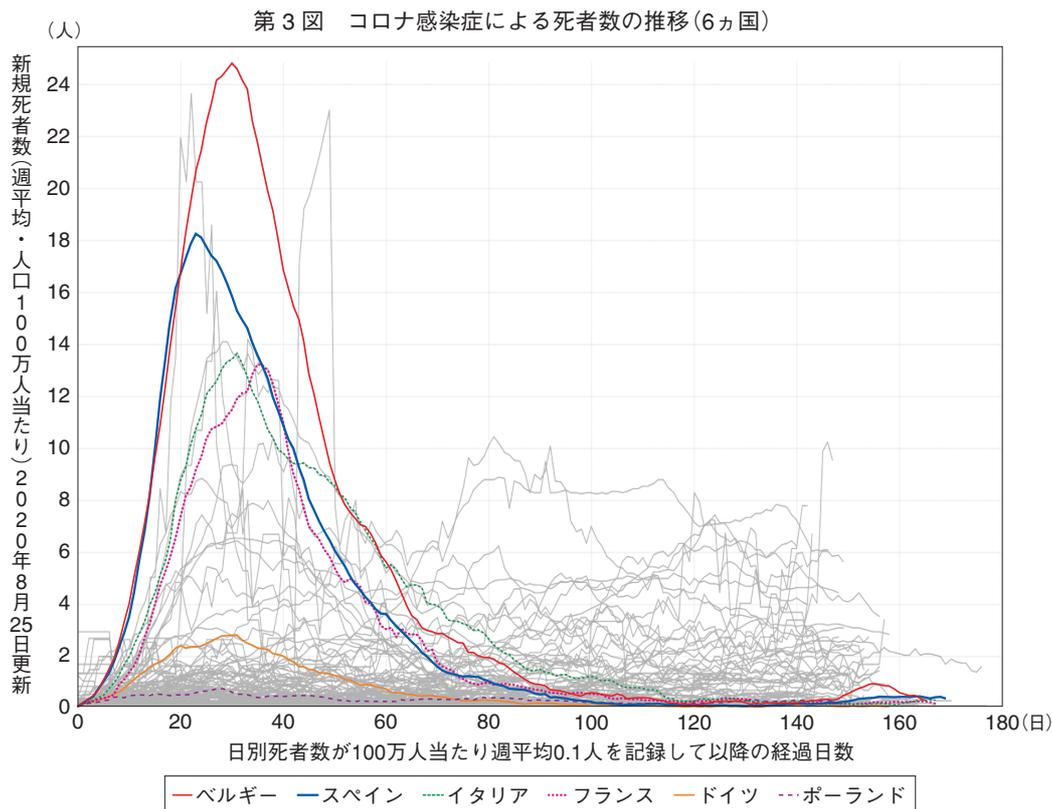


(注) 欧州各国・地域別死者数については、2020年8月25日更新。  
 (出所) Tracking the coronavirus across Europe, *The Economist*, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/07/03/tracking-the-coronavirus-across-europe> (閲覧日：2020年8月26日)。

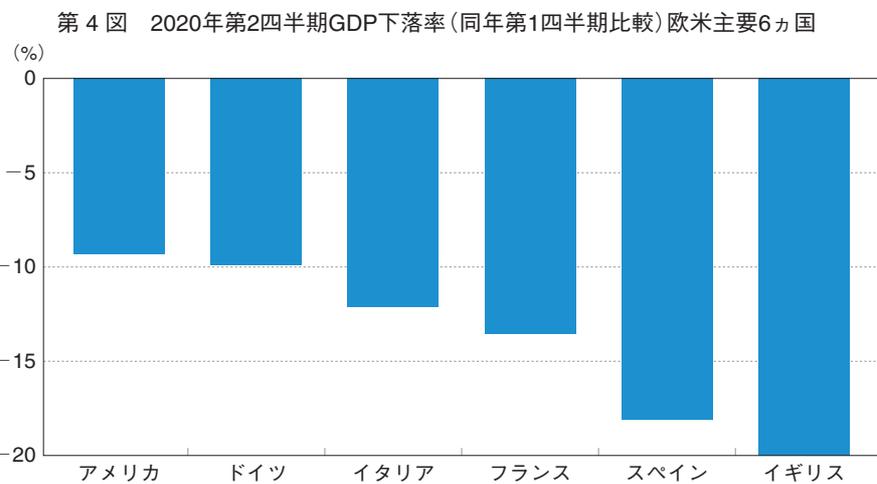
経済もかなり傷んでいる。そのなかでも、ドイツは比較的悪影響を免れている。

最後に、第5図とともに、各国の財政赤字・累積債務状況をレビューしておこう。ドイツなどいわゆる倹約国と言われた国々の財政状況が良好なのに対して、イタリア、フランス、ベルギーなどは芳しくなく、財政上の危機対応能力にばらつきがあるものと推察できる。

以上で確認できるのは、欧州がコロナ危機で打撃を受けたのは事実だとしても、そのありようはただで、欧州として圧倒的な共通利益が前提にあり、それに伴う共通行動が不可避となるほどの状況ではなかったということである。とすると、それを作り出す政治的な営為が必要となろう。

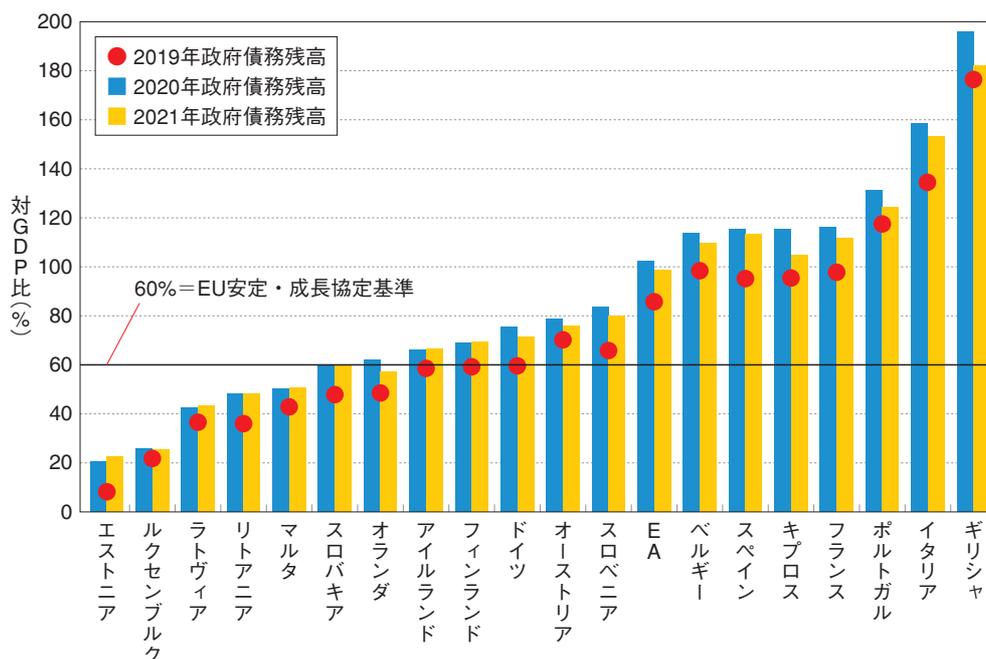


(出所) “Coronavirus tracked: see how your country compares,” *Financial Times*, <https://ft.com/coronavirus-chart/> (ウェブサイト内のインタラクティブ・ツールを使い作成、作成日：2020年8月26日)。



(出所) UK economy suffers worst slump in Europe in second quarter, *Financial Times*, 12 August 2020, <https://www.ft.com/content/c8b172e2-8f70-4118-9e81-423e9a4b6839> (記事内のグラフを抜粋、閲覧日：2020年8月26日)。

第5図 ユーロ圏諸国政府債務残高(対GDP比)



(出所) European Central Bank, The COVID-19 crisis and its implications for fiscal policies, published as part of the ECB Economic Bulletin, Issue 4/2020, (Chart B: General government gross debt, 2019-2021), [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202004\\_07-145cc90654.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202004_07-145cc90654.en.html) (閲覧日: 2020年8月26日)。

### 3 EUの初動

激しい毀誉褒貶の対象となるEUの現在を素のままではみるのは容易ではない。遠回りだが、少し時系列で事実を眺めてみよう。

まず、危機勃発の時点まで時計の針を戻そう。最初に欧州で感染爆発が起きたのは、周知のようにイタリアだった。1月末には早くも中国からのフライトをすべて禁じていたが、北部ロンバルディアでは、2月末にすでに流行が進み、3月には手が付けられない状況に陥っていった。そのイタリアから、スペインをはじめ、独仏蘭墺などの諸国に広まり、やや遅れてイギリスに広がっていった。

EUとその執政部の欧州委員会の初動は、それなりに早かった。1月17日には欧州委員会が保健安全委員会を招集している。1月24日にEU内で初の感染者が出た(と当時は考えられていた)。28日にはテロ時などにも使われるEUの「統合政治危機対応 (IPCR: Integrated Political Crisis Response)」が立ち上がり、欧州委員会の「市民保護メカニズム (EU Civil Protection Mechanism)」も起動している。31日にはCOVID-19研究への資金支援を決めている。2月に入り、中国への医療品支援を開始していた。ただし、この段階ではおおむね対岸の火事という対応で、内部文書によると、「状況は制御下にある」「準備よし」というのんきな構えだったようだ<sup>(2)</sup>。

それがイタリアでの感染爆発で一変する。3月2日には、EUのIPCRが最高段階に引き上げられ、欧州委員会内に「新型コロナウイルス感染症対応チーム」が立ち上がっている。イタ

リアがロックダウンを全国に拡張した翌日の10日、欧州理事会がオンラインで開催され、フォン・デア・ライエン新欧州委員長は、イタリアへの支援を惜しまない旨をツイートし、12日には「われわれはみなイタリア人だ」と述べた。スペインなど他国に急速に感染が広がるなか、3月中旬から下旬にかけてまず優先されていたのは、①EUの対外国境を閉め、域外からの流入を水際で防ぐこと、②域内については、単一市場を保全し、必要物資の輸送が滞らないよう、加盟国間国境での制限を限定化すること、③域外に取り残されたEU市民を無事域内に戻すこと、そして④安定成長協定で規定された財政規律を一時棚上げし、国家補助などへの制限を緩和すること、などである。

並行して、徐々に重要性を増してきたのは、経済対策である。3月中は、上述した②④が主だったが、COVID-19の影響が巨大で中長期にわたることが明らかになるなか、それで足りないことは自明だった（第5節で詳述）。南欧諸国は、早くも3月になると、コロナ共同債の発行など、EUによる支援を求め始めていた。そうしたなか、23日にユーロ圏財務相会合が開かれたが合意には至らず、26日のEU首脳会議では感情的な相互非難が相次ぎ、何も決められなかった。

4月に入り、EUの共同対処への声がますます高まるなかで、再会したユーロ圏財務相たちは、9日に5400億ユーロの対策パッケージで合意した<sup>(3)</sup>。

まず、ユーロ危機のときに設立された救済枠組みである「欧州安定メカニズム（ESM: European Stability Mechanism）」を活用し、各国向けに2400億ユーロの信用枠を設定した。これにより、2019年のGDP総額の2%まで、各国政府はコロナ関連であれば低金利の融資にアクセスできるようになった。そのほかにも、1000億ユーロの枠を設け、雇用維持のために活用するほか、欧州投資銀行（EIB: European Investment Bank）が2000億ユーロの融資で企業の資金繰りを支えることになった。いわゆるコロナ共同債の発行には合意しなかったが、23日には、2月の危機勃発後4度目の欧州理事会が開かれ、欧州首脳たちは、このパッケージを支持した。

これにより、極度の困難にあったイタリアだけでも360億ユーロ（4兆円弱）の枠が利用できるようになった。しかも、ソブリン危機（ユーロ危機）のときのような緊縮財政などの条件は付かない。さらに、必要が生じれば、枠は増額される可能性も高いとみられた。

加えて、本当のところ、イタリアを含め、経済的な苦境に陥っている国々の経済にとって生命線となってきたのが、欧州中央銀行（ECB: European Central Bank）の量的緩和策だ。ECBは3月18日の決定に基づき、26日から国債・社債などを約7500億ユーロ（約87兆円）追加購入する「パンデミック緊急購入計画」に乗り出した。それは、4月下旬までの段階で、平均して1日当たり56億ユーロ、月当たりの試算で1180億ユーロの巨額に上り、ユーロ圏金融部門の流動性確保に大きな力を発揮している。また秋には、その枠をさらに5000億ユーロ積み上げる計画があると考えられていた<sup>(4)</sup>。

#### 4 情念ガバナンスの失敗

しかしながら、こうした施策にもかかわらず、イタリアをはじめとした、主に南欧の国々では、かなりのルサンチマンがたまったのは事実である。

その理由はまず、危機当初、EUの加盟国が自国優先の態度を露骨に示し、感染症に関して権能のないEUはそれを限定するくらいのことしかできなかったことにある。ドイツやフランスは、マスクなどの医療防護用品を戦略物資に指定し、輸出を禁じた。スウェーデンのヘルスケア会社メンリッケは、イタリアとスペインの医療従事者にマスクの供給をしようとしたところ、経由地のフランスから輸出を禁じられ、マスクは押収されたという<sup>(5)</sup>。のみならず、トルコ、インド、ベトナムからイタリアが購入するはずだったマスクは、ドイツとフランスに押さえられてしまった<sup>(6)</sup>。

さらにばつが悪かったのが、真っ先にコロナ危機に陥った中国が、相次いで苦境に陥ったイタリアやセルビアへの支援を行ない、EU（諸国）と対比されたことである。独仏両国がイタリアのマスクに手を伸ばすなか、中国は300人ほどの医師を派遣し、20万個のマスクを含む医療備品・器具をイタリアに無償供与するとした。EU加盟申請をしているセルビアのアナ・ブルナビッチ首相は、EUが域外への医療器具・備品の輸出を禁じたことを受け、「ヨーロッパの連帯など存在しない」「われわれを助けられるのは中国だけだ」と言い放った。それを受け、3月中旬、直ちに中国は6人の医師、酸素吸入器、マスクをセルビアに送った<sup>(7)</sup>。

3月23日の財務相会合でいわゆるコロナ共同債について合意に至らず、26日のEU首脳会議でも物別れに終わった直後、南欧の政治家たちは感情をあらわにしていた。イタリアのジュゼッペ・コンテ首相は、議長総括を是認しなかった。スペインのペドロ・サンチェス首相は、「もし経済危機に対して、われわれが統一した強力かつ効果的な対応を提案できなかったら、欧州プロジェクト全体がリスクにさらされる」と声を上げている<sup>(8)</sup>。

迫り来る南欧の危機に対するこの2—3月に加盟国の単独行動と、EUの対応のつまずきや遅さが、一般のイメージを左右したと言えよう。

実際には、すでに3月にECBの緊急量的緩和は始まっており、その後、すでにみたように4月に入り、財務相会合で巨額支援に合意をみていた。さらに言えば、ドイツも、3月半ばにはマスクをイタリアに送付する意向を示し、同月末には重篤患者も受け入れ始めていた。欧州委員会も3月に人工呼吸器など5000万ユーロ相当の支援計画を承認し、4月にノルウェー（非加盟国だがEU市民保護メカニズムの一員）とルーマニアが医療チームを派遣している。

しかし、情念は深い。すでに3月末の段階で、イタリアだけでも、感染者は公式発表でおおよそ10万人を、死者は1万人を数えていた（8月下旬段階では、それぞれ25万、3万5000を超えている）。しかも、家族のなかで感染し、死を見送ることもできないような状況を前に、多くが身を引き裂かれるような思いをしたらう。そうした惨状に対し、EUが無力で手を貸さず、ドイツなどが露骨に自国を優先するのを目にしたことになる。

すでにこの20年、イタリアではユーロ導入以降経済が低迷し、ユーロ危機でも難民危機でも、EUやドイツが十分な連帯を示さなかったと、同国の平均的な市民は強い不満を抱えていた。そういうなかで起きたコロナ危機だった分、不信はさらに深く刻印されたのである。

ドイツ出身のフォン・デア・ライエン委員長は、4月16日に欧州議会で演説し、「心からのお詫び」をイタリア人に発し、「あまりに多くの方が、イタリアが初期の段階で助けを必要としていたまさにそのときに、そこにいなかった」ことを謝罪した<sup>(9)</sup>。

しかし、ダメージはすでになされていた。

3月下旬から4月上旬にかけて行なわれたイタリアのSWG社による世論調査によると、52%のイタリア人が中国を「親友」とし、それぞれ45%、38%が独仏を「敵」をみていた<sup>(10)</sup>。3月中旬のMonitor Italiaの調査でも、67%がEU加盟を不利と考えるとした。これは、2018年11月の同様の調査における47%から大幅に増えたことを意味する<sup>(11)</sup>。

## 5 反転——独仏と欧州委員会を中心に

まさに、このイタリアをはじめとする南欧諸国の激しい否定的感情を汲んだアンゲラ・メルケル＝ドイツ首相が、自らの政治的遺産作りとも相まって、コロナ復興基金と共同債の発行に舵を切ったのが、2020年4月以降の最大の出来事であった。コロナ危機以前からもともとユーロ圏の共通財政に賛意を明らかにしていたエマニュエル・マクロン＝フランス大統領は、この政策転換を歓迎し、独仏の足並みがそろった。その背後には、フォン・デア・ライエン委員長の尽力があった。以下、この反転過程を叙述しよう<sup>(12)</sup>。

3月末、上記のように、ユーロ圏財務相会合とEU首脳会議が合意なしに終わり、EUへの批判が高まりつつあったころまでには、すでに欧州委員会の幹部はコロナ危機が欧州経済に致命的な打撃を与え、簡単に元通りに戻ることはない結論付けていた。その結論は、4月9日のユーロ圏財務相会合で、5400億ユーロの緊急支援を決めたのちも、変わらなかった。止血をしたのちも構造的な問題が残り、より本格的な長期的取り組みが必要なことは明らかだったからである。

3月以降、委員長以下の小さなチームが対応案作りに当たった。主要メンバーは、彼女のドイツ国防相時代からの腹心で官房長ビヨルン・ザイベルト、金融危機や予算問題に精通したフランス人副官房長ステファニー・リソ、オランダ人予算総局長ヘルト＝ヤン・コープマン、予算に詳しいラトヴィア人事務総長イルゼ・ヨハンソン、オランダ人経済財務総局長マールテン・フェルウェイ、そしてベルギー人法制局長ジャン＝ポール・ケッペンである。

このチームは、週に多いときで数度会い、危機の長期化をにらみ経済対策、その財源の調達法を練っていった。その際浮上した選択肢は、①（戦時予算のような）一時的な危機対応予算、②予算に外付けの独立予算、③EUの多年度予算枠組みの組み換え、の3つだった。①は、EU首脳会議議長シャルル・ミシェルが支持していたと言われるが、長期的な対応に不向きという理由で外れ、フランス政府が推していた②は合意形成に時間がかかることから退けられた。フォン・デア・ライエン委員長は、「（諸選択肢のうち）最も試され、皆が知っており、加盟国に信頼されている」<sup>(13)</sup>メカニズムとして多年度予算枠組みを挙げ、その組み換え、つまり③を選んだ。

しかしそれは、前代未聞の巨額な資金移転を含意するものであった。その資金調達には、それまでユーロ危機の際に幾度も提案され、そのたびに挫折していたEU共同での債券発行が考えられていた。この共同債は、手段として試されたことはあるものの、巨額の発行となると当然に反対や抵抗が予想された。

折しも、スペインやイタリアの首相が3月末のEU首脳会議で、マーシャルプランに言及

し、巨額の資金移転を求めていた。しかし、ドイツをはじめ、オランダやオーストリアは明瞭に反対しており、溝は誰の目にも明らかだった。特に話題となったのは、オランダ財務相ウォプケ・フクストラが「ユーロ債、コロナ債などなんと呼ぼうと、それは分別のあるものではなく、存在しない問題への解決策だ」<sup>(14)</sup>と明言したのに対し、ポルトガル首相アントニオ・コスタが「おぞましい」<sup>(15)</sup>と切り捨てた場面であった。

鍵はドイツ、とりわけメルケル首相だった。3月末にいわゆるコロナ共同債への否定的な発言に終始した彼女は、その後に展開されたイタリアなど南欧諸国(民)による激しい批判を気にしていた。おそらくESMを通じた融資など、ユーロ危機時に作られた枠組みでは乗り切れないと判断したのであろう。それは、ギリシャでその対象となったように、イタリアでは、トロイカ(欧州委員会、ECB、国際通貨基金[IMF])による経済運営の監督を彷彿させるものであり、まるで受け入れられない枠組みであった。また客観的にも、財政赤字隠匿から低金利での過剰消費など、ギリシャ側の瑕疵を指摘しえたユーロ危機時に比べ、今回の感染症危機では、イタリアやスペインに責任を押し付けるのは困難で、それはどこの国でも起きえたことだった。

フォン・デア・ライエン委員長は、工作対象として早くからメルケルに焦点を定めていた。もちろん、他の首脳、とりわけマクロン大統領には、詳細にブリーフし、多年度予算へ接合されたかたちでの復興支援基金の創設に支持を取り付けていた。しかし、メルケルはいくつかの意味でより重要だったと言えよう。まず、メルケルはドイツの首相であった。かの国は、域内の大国であるだけでなく、儉約国とも揶揄される緊縮財政派、(南欧への)反資金移転派の指導国だった。その立場が変わることは、他のどの国の変化よりも意味がある。次に、ドイツは7月からEUの議長国であり、半年の間、政策の優先順位を左右し、EU首脳会議ではミシェル議長とともに、議事に関与できる立場だった。さらに、メルケルは、コロナ危機を通じてドイツで改めて唯一無比の指導者として人気を博しており、政治的な資本を蓄えていた。国内を抑える力を有していたのである。最後に、フォン・デア・ライエンからすると、メルケルはかつて本国で同じキリスト教民主同盟(CDU)の党員であるだけでなく、2005年に家族相として初入閣させた当人であり、それ以来ずっとメルケルの内閣で労働相や国防相を務め続けた。彼女にとって、以前のメンターでもあるメルケルは、他のどの指導者よりも近い存在だった。

フォン・デア・ライエン委員会が目をつけたのは、EU機能条約122条で、例外的状況におけるEU財政出動を認める条項である。これは、2010年、ユーロ危機勃発とともに使われ、欧州金融安定化メカニズム(EFSM: European Financial Stabilisation Mechanism)となって、予算を担保とした債券発行に結実し、実際にギリシャ、ポルトガル、アイルランドに使われた。その前例は重要だった。すでに試され、多くがそれを覚えているからである。彼女は、この122条に基づいて、加盟国保証のEU共同債で資金を調達するという考えを、4月15日に正式に表明するに至る。その5日後、メルケルは122条による資金調達の可能性を示唆した<sup>(16)</sup>。ドイツが動いた瞬間である。

4月23日、欧州理事会は、EU多年度予算に付随するかたちで財政支援の提案をするよう欧

州委員会に明示的な指示を出した<sup>(17)</sup>。これは、先述の③の方式を認めたことになり、フォン・デア・ライエンにとっては、追い風となった。その背後に独仏の支持があったのは、間違いない。

また、共同債の発行だけでなく、それで得た資金の使い方についても、メルケルは理解を示し始めていた。欧州理事会の直前、19日には、スペイン政府経済相ナディア・カルヴィーノ——彼女自身かつてのEU委員会予算総局長——が、予算関係のNon-Paperを提出し、資金は融資でなく補助金のかたちで南欧諸国に渡すよう求めていた。ドイツ自身は、コロナ危機に当たり、国内で1兆ユーロ以上の財政出動を決めていた。しかし、それは均衡財政を達成していたドイツだから可能だったことであり、南欧諸国がすでに累積債務を抱え、財政出動の余地が少ないこと、EUの支援が融資であれば、さらに債務を抱え込むことになり、市場の不安定要素になりかねないこと、したがって補助金というかたちで実質的な資金移転を伴う必要があることは、明らかだった。

この後、ドイツ首相府で欧州問題顧問を務める元欧州理事会事務総長のウーヴェ・コルセピウスと、フランス大統領府のカウンターパートであるクレマン・ボヌ（現フランス欧州担当相）とが「シェルパ」となって緊密なやりとりが続いた。その帰結が、5月18日の独仏共同提案である。ここで、5000億ユーロのコロナ復興基金を創設し、そのために加盟国がEU予算を通じて保証して債券を発行し資金を調達すること、その多くを資金移転（補助金）というかたちでコロナで経済的にダメージを負った国の支援に充て、改革をうながすという骨格が提示された。

フォン・デア・ライエン委員長は、この独仏枢軸のイニシアティブに乗るかたちで、さらに大きな基金の創設を構想していた。彼女は、27日、7500億ユーロの復興基金を、1.1兆ユーロの7ヵ年予算に接続する案を提示した。その後予算に関しては若干総額を下げはしたが、この枠組みの中で各国がそれぞれのアジェンダを追求し始めたとき、彼女の政治的な方向付けはすでに成功していたと言えよう。

もちろん、積年の反対が露と消えたわけではない。オランダは、4月当初、2000億ユーロ規模の基金で抑えたいと考えていた。そのオランダが鍵だとみた独仏と欧州委員会のチームは、同国のマルク・ルッテ首相が独仏や委員会の提案に即座に拒絶反応を示さないよう、ブリーフィングを欠かさなかった。同じリベラル勢力の出で、長い間ベルギーとオランダの首相としてEU首脳会議を共にしていた議長のみシェルはルッテと懇意で、その関係はルッテが交渉上のレッドラインをどこに置いているのか知るのに役だったと言われる<sup>(18)</sup>。

## 6 合意とその行方

7月17—21日の5日間（実質4日間）にわたってブリュッセルで開かれた欧州理事会は、決して合意が約束されたものではなかった。18日土曜日の深夜に交渉が行き詰まった際、マクロン大統領は机をたたいて怒り、帰国すると席を立ちかけた。緊張が走るなか、前職がベルギー首相であるみシェル議長は、後任の現職首相を一瞥しながら、「ベルギー首相のことはよく知っている。彼女には、合意が得られるまでベルギーの空港をすべて閉鎖するように頼む

つもりだ」と、ジョークを飛ばしたという<sup>(19)</sup>。

争点はいくつもあり、連動していた。オランダをはじめとする儉約国連合は、補助金の比率を減らし、融資の比重を増やそうとしていた。結局、当初は補助金5000億ユーロ、融資2500億ユーロと2対1の比率だったのが、最終的には3900億ユーロ、3600億ユーロと1対1に近づいた。しかし減額したとはいえ、巨額の資金が南側へ流れることに変わりはない。ルッテ首相は強硬だった。補助金の支給に当たり、支給対象国の経済改革を求め、その進展につき全会一致の是認なくして支給ができないようにするよう求めた。これは結局、合意文に残ることになる。それでもなお、オランダやオーストリアのような国は、もともと1人当たりのEU予算持ち出しが比較的多いところに、巨額の予算と基金への同意を求められ、不満を抱えていた。それに対しては、予算の還付を認め、負担の平準化を図ることで、対処することとなった。さらに、この過程で、多年度予算の総額が削られ、欧州委員会が求めていた環境関係の支出の多くが認められなかった。

並行して、別の争点もとげとなり続けた。EUの予算と基金が相対的に困難にある国・地域やセクターに向けられる際、その国が法の支配や人権、民主主義をないがしろにしているとみなされたとき、資金移転を中断・中止することができるメカニズムを導入するかどうかで、意見が激しく対立したのである。周知のように、ハンガリーのオルバン・ヴィクトル首相は、コロナ危機を理由に議会承認なく政令で立法できるよう制度改正をしていた。ほかにも、メディアや司法に介入し、報道の自由が損なわれ、法の支配が崩れつつある。隣国のポーランドでも、状況は似たりよったりである。こうした国々にEUの資金が無批判に流れることへの反発が、フランスを筆頭に他の加盟国には根強かった。結局これについては最終決着は後回しになったものの、法の支配について侵害があれば特定多数でEU首脳会議が資金付与を見直すことができるよう制度改編が行なわれることで合意された。

そのように困難が伴ったものの、総額1兆8200億ユーロという前代未聞の予算合意が成立した。うち7500億ユーロは、EU加盟国が予算を担保に、共同で保証するかたちで、委員会が債券を発行することで賄うこととなった。返済は2058年まで続く。これは1回限りの暫定的な措置とされるものの、多くはそうはならないとみている。いずれにしても、EUが扱える政策資源は飛躍的に増大する。その基金は、実際には共通の財布をなし、南欧等への資金移転に使われるため、ユーロ圏の構造的な欠陥である富の集積化効果を是正する働きをもつ。また象徴的にも、EUが共同債を発行できる主体となったことは、大きい。つまり、統合が進むことになる。つい最近まで、無能視されたEUが、有為な合意に達したのである。マクロン大統領が、「歴史的だ」と評したのもうなずける<sup>(20)</sup>。

コロナ危機でダメージを負った南欧諸国は、これで一息つけるだろう。イタリアの例をとると、これも前代未聞の2090億ユーロを受け取ることになる（うち820億が補助金で、1270億が融資）。これは、当初の委員会提案より300億ユーロ以上増えている。コンテ首相もまた、「これはイタリアにとって、ヨーロッパにとって、歴史的な瞬間だ」と賛辞を贈った。本国では、支持率が2.4%ほどアップし、政治的にもボーナスとなった<sup>(21)</sup>。

もちろん、ただ手放しで褒めたたえて終われる物語ではない。すでに言及したように、オ

ランダの要望を入れ、加盟国が一国でも反対すれば、補助金の支給には支障が出る。仮説的なシナリオとしては、例えば、イタリアの南部で補助金がらみの大規模な汚職がみつければ、オランダが改革の停滞を理由に欧州理事会に補助金支給見直しの動議を出し、それをストップすることもできるということである。

最大の問題は、7500億ユーロもの巨額を借り入れたのち、それをどのように返却するかであろう。計画では、来年までにプラスチックごみ税を導入し、しかるのちに環境関連課税とデジタル税に2023年までに合意することで調達することになっている。それが成功すれば、より安定したEU独自財源の確立にも寄与するかもしれないが、他方でうまくいかず、加盟国間対立が激化すれば、今回地歩を固めた統合が一転流動化する可能性も残っている<sup>(22)</sup>。

### 終わりに

したがって、EUにとっての最悪シナリオはありえないことではない。イタリアのような枢要で規模も大きい国で、資金移転が拒否され、経済改革を「監視」され始めると、世論が沸騰し、反EU勢力が伸長し、ユーロやEUから離脱するような将来である。実際に数字でみたように、恨みはたまっており、すでに長期にわたり構造化している。これは軽視しないほうがよい。

しかし、そのシナリオで決まったわけでもない。現代イタリアにおけるEU懐疑主義者の代表格で、大変な人気がある同盟党首マッテオ・サルヴィーニは、コロナ危機の最中、発言がころころ変わり、同盟党の地方における首長が統治能力に欠けていた例が多発したこともあり、株を下げている。また、同盟党内でもヴェネト州知事のルカ・ザイアにいまや人気で先を越されている状態である。

つまり、未来は決まっていない。危機のたびにニュースになり、分断から崩壊までが語られるEUだが、権能の薄いなか、後手になりながらも、今回のコロナ復興基金のように、打つべき手は打ってきている。ECBのオペレーションなど、みえにくい下支えのメカニズムもある。

その等身大の営為を、問題の存在とともに同時にみつめるとき、なぜEUが危機のたびに存続しているのか、もみえてくる。折しも今年は、EUの制度的起源である欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）を生む直接のきっかけとなったシューマン・プランから70周年である。再び繰り返される危機と崩壊の言説を超えて、EUの持続力を並行して問うよい機会を提供していると言えよう。

[付記] 図表や人名表記について、津田久美子氏（北海道大学大学院法学研究科博士課程）の助力を仰いだ点、記して感謝する。

- (1) 米国建国史になぞらえて欧州統合を語る視座は今に始まった話ではないが、ハミルトンとのアナロジーについて言えば、ユーロ危機まっただなかの2012年に、故ポール・ヴォルカー元米連邦準備制度理事会総裁が「欧州はアレキサンダー・ハミルトン・モーメントを迎えているが、アレキサンダー・ハミルトンが見当たらない」と述べたのがよく知られる。See Alan Wheatley, “Analysis: What

Europe can learn from Alexander Hamilton,” Reuters, 18 January 2012, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-hamilton/analysis-what-europe-can-learn-from-alexander-hamilton-idUSTRE80G1PU20120117>.

今回のコロナ危機との関連で多くの論者が、このアナロジーでEUが歴史的な曲がり角にいることを強調した。E.g. Jacob Funk Kirkegaard, “Europe is at last channeling Alexander Hamilton,” PIIE (Peterson Institute for International Economics), 23 March 2020, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/europe-last-channeling-alexander-hamilton>; Dalibor Rohac, “Europe Needs an Alexander Hamilton, Not More Budget Hawks,” *Foreign Policy*, 16 April 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/16/eu-needs-an-alexander-hamilton-eurobonds-not-more-budget-hawks/>.

- (2) Francesco Guarascio, “Exclusive — ‘Things under control’: how Europe sleepwalked into the coronavirus crisis,” Reuters, 2 April 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-prevention-excl/exclusive-things-under-control-how-europe-sleepwalked-into-the-coronavirus-crisis-idUSKBN21J6FF>.
- (3) See “Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 9 April 2020,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-video-conference-of-9-april-2020/>.
- (4) Luis de Guindos and Isabel Schnabel, “Improving funding conditions for the real economy during the COVID-19 crisis: the ECB’s collateral easing measures,” The ECB Blog, 22 April 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200422~244d933f86.en.html>.
- (5) “France seizes millions of masks, gloves intended for Spain and Italy,” Fr24News, 3 April 2020, <https://www.fr24news.com/a/2020/04/france-seizes-millions-of-masks-gloves-intended-for-spain-and-italy.html>. このマスクの件は、大西孝弘『『イタリアに心から謝罪』新型コロナで分断危機に直面するEU』『日経ビジネス』2020年5月1日 (<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00122/050100020/>)でも触れられているが、不思議なことに、ここには総合的評価に必要なはずの4月9日のユーロ圏財務相合意や23日の欧州理事会合意で打ち出された緊急支援策についての言及がない。
- (6) Samanth Subramanian, “The long read: How the face mask became the world’s most coveted commodity,” *Guardian*, 28 April 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/28/face-masks-coveted-commodity-coronavirus-pandemic>.
- (7) Shaun Walker, “Coronavirus diplomacy: how Russia, China and EU vie to win over Serbia,” *Guardian*, 13 April 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/13/coronavirus-diplomacy-how-russia-china-and-eu-vie-to-win-over-serbia>.
- (8) Lauren Chadwick, “‘The future of the European project is at stake’: EU in crosshairs of coronavirus pandemic,” Euronews, 27 March 2020, <https://www.euronews.com/2020/03/27/the-future-of-the-european-project-is-at-stake-eu-in-crosshairs-of-coronavirus-pandemic>.
- (9) “Coronavirus: EU offers ‘heartfelt apology’ to Italy,” BBC news, 16 April 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-52311263>.
- (10) SWG, “La dimensione globale,” <https://i.redd.it/ep7jkqp4pft41.jpg>; Cf. Massimiliano Lenzi, “Libertà superflua per 2 italiani su 3,” *Il Tempo*, 19 aprile 2020, <https://www.iltempo.it/cronache/2020/04/18/news/coronavirus-app-tracciamento-liberta-spostamenti-italiani-sondaggio-covid19-1316880/>.
- (11) Marc Lazar, “Italy, Coronavirus and the European Union,” Institut Montaigne Blog, 19 March 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/italy-coronavirus-and-european-union>.
- (12) この過程は、以下に詳しい。David M. Herszenhorn, Lili Bayer, and Rym Momtaz, “The coronavirus recovery plan that von der Leyen built: COVID-19 rescue effort puts her legacy on the line,” *Politico Europe Edition*, 15 July 2020, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-coronavirus-recovery-plan-summit/>.
- (13) Ibid.
- (14) “Dutch finance minister: Failed to show compassion in Europe remarks,” Reuters, 31 March 2020, <https://>

[www.reuters.com/article/health-coronavirus-netherlands-europe/dutch-finance-minister-failed-to-show-compassion-in-europe-remarks-idUSA5N2BB00E](https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-netherlands-europe/dutch-finance-minister-failed-to-show-compassion-in-europe-remarks-idUSA5N2BB00E).

- (15) Mehreen Khan, 'Dutch PM faces dissent at home over hardline coronabonds stance,' *Financial Times*, 1 April 2020, <https://www.ft.com/content/b65da5ba-7873-4d99-8fc9-589d51800f2e>.
- (16) Michael Nienaber and Andreas Rinke, "Merkel open to bigger EU budget, bonds to finance post-crisis recovery," Reuters, 21 April 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-merkel-eu/merkel-open-to-bigger-eu-budget-bonds-to-finance-post-crisis-recovery-idUSKBN2222BU>.
- (17) European Council, "Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council, 23 April 2020." See also, "Outcome Of The European Council Video-Conference Of 23 April 2020," European Parliamentary Research Service Blog, 30 April 2020, <https://epthinktank.eu/2020/04/30/outcome-of-the-european-council-video-conference-of-23-april-2020/>.
- (18) やや偉人伝的な記事で差し引いて読む必要があるが、以下を参照。David M. Herszenhorn and Florian Eder, "Charles Michel, the budget deal and the art of the terrace tête-à-tête: European Council president breaks down how EU leaders finally found accord on € 1.82T package," Politico Europe Edition, 24 July 2020, <https://www.politico.eu/article/charles-michel-the-mff-budget-deal-and-the-art-of-the-terrace-tete-a-tete/>.
- (19) Ibid.
- (20) "Conférence de presse conjointe du Président de la République et de la Chancelière allemande — Conseil européen — 21 Juillet 2020," Elysée, 21 Juillet 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/07/21/jour-historique-pour-leurope>.
- (21) "Alessandra Ghisleri, Il sondaggio su Giuseppe Conte: in 96 ore, il balzo della fiducia. Ma attenzione al 'fattore-passarella'," *Il Libero*, 22 luglio 2020, <https://www.liberoquotidiano.it/news/politica/23943206/alessandra-ghisleri-sondaggio-giuseppe-conte-fiducia-balzo-96-ore-effetto-passarella.html>.
- (22) Jim Brunsten, Sam Fleming, and Mehreen Khan, "EU recovery fund: how the plan will work," *Financial Times*, 21 July 2020, <https://www.ft.com/content/2b69c9c4-2ea4-4635-9d8a-1b67852c0322?shareType=nongift>.