

混迷する欧州と国際秩序

平成31年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は当研究所平成 29 年度に採択された外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業 A）「『自由で開かれた国際秩序』の強靱性—米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」サブ・プロジェクトⅢ「混迷する欧州と国際秩序」について、計画されている 3 カ年のうち 2 年目までを終え、その中間的な成果として取りまとめたものです。

プロジェクトの出発点を振り返れば、英国の EU 離脱決定、いわゆるブレグジットと、米国のトランプ政権の成立がありました。これらの出来事は、一方では欧米の先進民主主義国の、国際関係における内向き化への反転を、他方ではその転換を引き起こした国内的な民主政治の揺らぎを示唆していたと言えます。特に米国の国際政治上での内向き化、一国主義的な外交政策への傾斜がリベラルな国際秩序の動揺につながりかねない状況下で、日本と共にこの秩序を支えてきた欧州がこれにどのように対応しようとしているかを分析し、それら諸国の内政における変動を解明し、わが国の対欧州政策のあり方を研究することは今日的意義のあるものです。

2 年目にあたる今年度には、改めてこの諸国の内政における変動と対外政策とが結び付けられ、分析の俎上に置かれています。そこではドイツ、イタリア、フランス、中東欧等、EU 諸国の対外政策から、イギリス・EU 間の離脱交渉、そしてさらに NATO における米欧関係、INF 条約後の世界的な安全保障環境の行方へと、ボトムアップのアプローチによって多面的な欧州の対外関係の現在を包括的に捉えています。

本研究事業は国内、欧州内、そしてより広範な国際関係との間で複雑に作用しあう欧州情勢を解きほぐし分析するため、各国内政・外政の両側面から欧州政治の変動の全体像を捉えようと試み、ひいては日本外交への提言を行うことを目的としたものです。この目的へ向け、本研究プロジェクトは来年度にはさらに、欧州統合や諸加盟国の外交の行方と並んでより巨視的な日欧関係、米欧関係等へと視点を伸ばしていくことを期待しています。

なお、ここに表明される見解は全て個人のものであり、研究所を代表するものではありませんが、日本の対欧州外交に対し有益な示唆を与えるものとなれば幸いです。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 31 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

主 査：	遠藤 乾	北海道大学公共政策大学院教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
委 員：	池本 大輔	明治学院大学法学部教授
	伊藤 武	東京大学大学院総合文化研究科准教授
	合六 強	二松學舎大学国際政治経済学部専任講師
	仙石 学	北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター教授
	鶴岡 路人	慶應義塾大学総合政策学部准教授
	安井 宏樹	神戸大学大学院法学研究科教授
	吉田健一郎	みずほ総合研究所上席主任エコノミスト
	吉田 徹	北海道大学法学研究科教授
委員兼幹事：	中山 泰則	日本国際問題研究所所長代行
	中川 周	日本国際問題研究所研究調整部長
	佐藤 俊輔	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	正森 涼子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

目 次

平成 30 年度「混迷する欧州と国際秩序」研究会・報告書概要	……………1
序論 複合危機後の EU—内政の揺らぎと外交	遠藤 乾……………5
第 1 部：欧州の内政の揺らぎと対 EU・外交政策	
第 1 章 難民危機後の EU: 危機の政治的インパクト	佐藤 俊輔……………9
第 2 章 欧州難民危機とドイツの対外政策	安井 宏樹……………19
第 3 章 イタリアと EU 関係～難民問題をめぐるジレンマ	伊藤 武……………29
第 4 章 マクロン大統領の対 EU・外交政策	吉田 徹……………41
第 5 章 東欧の混迷と分断—EU とロシアの間で	仙石 学……………53
第 2 部：英国の EU 離脱とそのインパクト	
第 6 章 ブレグジットを取り巻く政治的混乱	池本 大輔……………65
第 7 章 Brexit が欧州にもたらす経済・金融面での影響について	吉田健一郎……………75
第 3 部：変化する米欧関係と欧州の安全保障	
第 8 章 変容する NATO とトランプ政権の影響	合六 強……………87
第 9 章 ポスト INF 条約の NATO と欧州安全保障	鶴岡 路人……………97

平成 30 年度「混迷する欧州と国際秩序」研究会・報告書概要

今年度報告書においては、まず「序論」（遠藤乾・北海道大学教授）において、今年度の欧州情勢を総体としてどのように捉えるか、2018 年度欧州の現在地が簡潔に示されている。そこで指摘されるのは、EU がもはや存亡の危機にあるわけではなく、その意味では現在の EU は「危機後」だということである。しかし、存亡の危機にないことは決して問題がないことを意味するわけではない。むしろ、移民の制御やユーロ圏の問題、中間層の衰退、エリート主義といった問題が慢性化しており、累積する課題のなかにあるのが現在の EU であると言える。日本と周辺諸国との関係が必ずしも良好と言い切れない中、欧州諸国が日本のパートナーとしてどのような連携をしていけるのかを探るため、欧州に着目し、その状況を注視する必要性はますます高まっている。

序論に続き、第 1 部「欧州の内政の揺らぎと対 EU・外交政策」では、欧州諸国の内政的変動を起こす諸要因の分析と、それによる諸国の外交政策の変化へ焦点が当てられる。まず第 1 章「難民危機後の EU: 危機の政治的インパクト」（佐藤俊輔・日本国際問題研究所研究員）では、EU の累積的課題を形作るひとつの大きな要因である難民危機のその後に焦点が当てられている。そこでは、序論で述べられたように、危機は「難民危機」という形では収束していることが 2018 年までの統計と共に示される。しかし、同時にその短期・長期のインパクトを推し測るため、佐藤は難民流入の地域的な濃淡や諸国の政治的対応の多様性について簡潔にまとめたうえで、多くの避難民が流入した北西欧の諸国を事例として取り上げている。一般的に言えば、難民危機が EU 諸国の有権者の中で欧州懐疑主義を強め、それがいわゆるポピュリスト勢力の伸長につながったとの指摘がなされながらも、ドイツの事例においては比較的難民統合へ向けて着実な進展の見える政策の次元と、難民受け入れへの抵抗感を増しながらも右傾化には依然としてためらいをもつ有権者の次元との微妙な緊張関係を捉えている。

第 2 章「欧州難民危機とドイツの対外政策」（安井宏樹・神戸大学教授）では、このドイツにおける難民政策と政治的変動の関係がより緻密に、政党政治の観点から一貫した形を与えられ、解明されている。2017 年の総選挙で新党「ドイツのための選択肢（AfD）」が躍進した結果、ドイツの保守政党は否応なくその存在を意識せざるを得なくなった。とりわけメルケル首相の所属するキリスト教民主同盟（CDU）の姉妹政党であるキリスト教社会同盟（CSU）は、2018 年 10 月の地元での州選挙を控えて右傾化し、メルケル首相のリベラルな難民政策に対し挑戦していった。しかし、実際にはこの右傾化は AfD 支持層からの支持は受けたものの、有権者全体からはかえって評価を下げる結果となる。2018 年 12 月の CDU 党首選においてもメルケル路線を踏襲するクランプ・カレンバウアーが勝利したことには、社会民主党との連立を余儀なくされる CDU にとっての右傾化の限界を示すものだと分析が示される。しかし、それがさらに保守の右派で不満を鬱積させる構図をもたらしており、問題は解決されていないとの指摘がなされている。

第 3 章「イタリアと EU 関係～難民問題をめぐるジレンマ」（伊藤武・東京大学准教授）は、2018 年 3 月総選挙以後、いわゆるポピュリスト勢力が中核となり成立したイタリアの対 EU 関係を、第 2 章同様、難民問題を中心として検討している。イタリアでは総選挙の結果として左派的ポピュリスト勢力である五つ星運動と、右派的ポピュリストとされる同

盟の連立を生み出し、同盟のサルヴィーニ内相によって難民政策の厳格化がすすめられた。これについて EU 側からの批判も大きく、論者の多くはこれを不合理な政策とするが、それは妥当でない。移民政策の歴史も浅く、また難民危機は去りつつあるとしても、イタリアへの難民の集中が近年悪化しており、イタリアの対 EU 政策には、同盟の戦略的観点からも合理的といえる部分がある。EU はこれを理解すべきとしつつ、しかし EU にとって加盟国間で深刻な対立を抱える難民政策で問題を解消するのは容易でないとの指摘がされている。

第 4 章「マクロン大統領の対 EU・外交政策」（吉田徹・北海道大学教授）では、やはり 2017 年 5 月の総選挙で選ばれたマクロン・フランス大統領の外交政策の変遷を、3 つの「大方針」演説から読み解いている。そこでは、米国のトランプ政権の成立やハンガリー、ポーランド、イタリアなどでのポピュリスト政権の成立の中で、フランスが「ミドルパワー」として外交的イニシアチブをとる必要があるなか、マクロンの外交は従来の「自主独立」と「大西洋主義」の二分法に入らず、当初の起点であった EU と欧州統合を中心としている点が指摘される。構造的にミドルパワーでしかないフランスは、やはりヨーロッパを中心にミドルパワーの盟主として振る舞う他なく、これを自覚的に行う点がマクロン政権の特徴だと位置付けられる。

第 5 章「東欧の混迷と分断—EU とロシアの間で」（仙石学・北海道大学教授）は、このような西欧の状況から東へ目を転じ、ロシアと東欧諸国の関係について分析している。近年、ロシアによる東欧への政治的・経済的浸透が試みられているとされるなか、中東欧諸国はどのようにこれに対応しているのか。仙石は中東欧諸国の対露政策をポーランド、バルト諸国、セルビア、クロアチア、ルーマニアといった反ロシア的色彩の強い「新冷戦戦士」諸国と、ブルガリア、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニア、チェコのような「現実主義派」諸国に分類したうえで、その要因を検討する。要因としてはロシアの軍事的脅威の有無という地政学的要因とともに、政治経済的要因が指摘される。様々な具体的事例と共に、特に現実主義派の諸国におけるロシアの経済的影響力の浸透が指摘される一方、このような浸透がさほど生じていない「新冷戦戦士」諸国が実は EU のなかで少数派として孤立し、新たな分断が生じているのではとの課題が指摘されている。

このように主要 EU 諸国の現状がカバーされたうえで、本報告書の第 2 部「英国の EU 離脱とそのインパクト」では、本年 EU にとって課題であり続けたイギリスとの関係、すなわちブレグジットへ焦点が当てられる。まず第 6 章「ブレグジットを取り巻く政治的混乱」（池本大輔・明治学院大学教授）では、難航の続くブレグジット交渉について、交渉の経緯が解説されたうえで、なぜ交渉が難航するのか、イギリス議会の状況から説明が与えられている。北アイルランド問題・関税同盟という争点を中心に様々な案が提出される一方で、どの案についても多数派が形成されない要因として、ここではひとつにイギリスの 2 大政党制のもとで与野党の協調が困難であることが指摘される。伝統的に左右対立のもとで行われてきたイギリスの政党政治では、与党・野党とも横断するようなブレグジットの争点について合意することが難しい。そのうえ、議事を政府が握っているという制度的な要因が、一般議員の主導による問題解決を難しくしているとの指摘である。このように分析したうえで、ブレグジットにより明らかとされた社会的分断をどのように克服できるかという課題について、EU との関税同盟のゆくえがイギリス社会の方向性を規定するのではと

いう指摘が示唆的である。

つづく第 7 章「Brexit が欧州にもたらす経済・金融面での影響について」（吉田健一郎・みずほ総合研究所上席主任エコノミスト）では、経済的側面からブレグジットの英国および EU 経済への影響が豊富なデータと共に考察される。経済面について、イギリス経済への影響は、様々な推計はあるものの基本的に GDP が押し下げられるとする点では共通しており、影響の大きさについてはイギリスと第 3 国との FTA の効果によって異なるとする。また、経済構造についてイギリスの、特に製造業のサプライ・チェーンへの影響が懸念される。EU への影響は平均すればそこまで大きなものではないにせよ、各国によりばらつきはあり、例えばアイルランドへの影響は大きいことが推定されている。また金融面ではロンドンの金融市場への影響が検討されているが、その金融資産や労働者への影響は避け得ないものの限定的であるとの見方が提示されている。他方で EU 側では金融システムの地理的分散が生じるのに対し、資本市場や銀行の統合がどの程度進められるかによって影響が異なるだろうとされている。これらの分析は日本企業にとっても示唆の大きいところであろう。

最後に、本報告書の第 3 部「変化する米欧関係と欧州の安全保障」では、さらに NATO から見た米欧関係、そして米国の INF 条約離脱がもたらす欧州安全保障への影響が分析される。

第 8 章「変容する NATO とトランプ政権の影響」（合六強・二松學舎大学専任講師）で主題とされるのは、アメリカ・トランプ政権の成立によって緊張の度合いを強める NATO である。「NATO は時代遅れだ」とし、欧州諸国の防衛費増額を求めるトランプ大統領の発言からは、NATO に対する米国のコミットメントの揺らぎが見て取れる。しかし他方で興味深いのは、行動の次元についてみれば米軍の欧州へのプレゼンスはむしろ増しているという点である。しかしロシア疑惑をめぐる米国の対露関係の悪化や、INF 条約からの米国の離脱などは欧州諸国を振り回すものであり、欧州側でも「欧州介入イニシアティブ」や「常設軍事枠組み」による協力の強化を通じた「戦略的自律」の模索が生じている。このとき、今年創設 70 周年を迎える NATO がどのようにトランプ政権との関係をコントロールするのか。この点は欧州のみならず日本にとっても重要な参照点となろう。

最後に第 9 章「ポスト INF 条約の NATO と欧州安全保障」（鶴岡路人・慶應義塾大学准教授）は、米国の INF 条約離脱決定がどのような論理と経緯においてなされ、またしばらく議論の停滞していた NATO でなぜロシアの INF 条約違反が認定されたか、そして米国の離脱は今後欧州・アジアにおいてどのような安全保障上の影響を持つかを、日本への影響を含め多角的に分析している。ロシアの条約違反、そして中国を中心に INF 非加盟諸国の中距離ミサイル保有の拡大、さらに国際条約による拘束の忌避からなされたアメリカの INF 条約離脱へ向けた宣言は、欧州側では当然ながら懸念を持って受け止められることとなった。NATO における議論も、米国がロシアの INF 条約違反を指摘した 2014 年以降、大きく進展しては来なかった。鶴岡はその状況を変化させたのはアメリカによるインテリジェンスの共有であったと指摘する。ロシアのミサイル発射実験データをはじめとてかなりの資料が共有され、結果的に 2018 年 12 月には NATO からロシアの INF 条約違反が認定されたのである。2019 年 2 月に米国が条約離脱への手続きをとったことで様々な影響が想定される。米露間ですぐに軍拡競争が生じることは考えられないなか、新 START（新戦略兵器削減条

約)の行方、通常弾頭中距離ミサイル配備の可能性、巡航ミサイル防衛の導入などが今後の検討課題に入ってくる。また、日本から見ればイージス・アショアの攻撃転用に関する議論や、中距離ミサイル配備に関する議論、インテリジェンス外交の進展へどのように対応するかが課題となるとの指摘は、日本の安全保障を考える上でも鋭い洞察に富んでいる。

以上の通り、本報告書は欧州諸国の政治変動から欧州統合の動き、英国・EU間の関係の行方、そして米欧露間、またアジアを含む安全保障環境へボトムアップのアプローチによって包括的な視野を提供しようと試みている。これが日本の外交にとって何らかの有益な示唆を含むものであれば幸いである。

序論 複合危機後の EU —内政の揺らぎと外交

遠藤 乾

はじめに

周知のとおり、2010 年代のヨーロッパ連合（EU）は、ユーロ危機、ウクライナ危機、難民危機、テロ・暴行事件、Brexit（イギリスの EU 離脱）、そしていわゆるポピュリズム勢力の伸長と、お互いに連動し合う複合危機によって、解体や崩壊のかけっぶちにいました。

いまでも、Brexit や黄色いベストに関するニュースが駆け巡ります。いったい EU はどうなっているのでしょうか。

この短い総論では、まず第一に、EU の存亡の危機はいまや過去のものだと示し、第二に、では EU はどんな問題に直面しているのか考え、第三に Brexit をめぐり、なぜイギリスでここまで拗れているのか検討し、最後に、EU のゆくえが、世界の潮流や日本の生き方にどう響くのかにも言及します。

なお、本報告書における各論者は、それぞれの分野で最前線で活躍する第一級の研究者です。ここで触れるいくつかの論点はそこで深く掘り下げられ、また、ここで触れられない他の多くの視点・論点を紹介しています。あわせて参照してください。

1. ポスト複合危機を生きる EU

なぜ EU は存亡の危機を後にしたと言えるのでしょうか。

- 1) まず EU に関して、自国の EU 加盟が利益になるか聞いた世論調査によると、EU28 か国の平均で、7 割近くの人々が利益になると答えています。あまりニュースにならないのですが、これは 1983 年以来最高の数値です。
- 2) 次に、単一通貨ユーロへの支持も高まりつつあります。
自国にとってそれが良いかどうか問うたサーヴェイで、2002 年の通貨導入以来最高の 64% が肯定しています。フランスなどでも、単一通貨ユーロに対しては支持が底堅く、時期に依りますが 6～7 割方の人たちがそれを支持しています。
- 3) 最後に、それと関連するのですが、反 EU を掲げてきた、いわゆる極右ポピュリスト政党が、EU からの脱退を口にしなくなってきています。

これは、たいへん興味深いことでして、たとえばフランスでは、2017 年 5 月の大統領選挙の時、当時の国民戦線党首マリーヌ・ル・ペン候補が、ユーロから離脱する可能性に触れ、多くのフランス人を怖がらせました。そうした経緯もあって、ル・ペン氏はもう EU やユーロから出るとは言いません。中にいて、それをどう改革するかにスタンスを変えてきています。

こうして、一般に EU やユーロへの支持が底堅く、反 EU を掲げてきた勢力も、そうした民意を無視できなくなっているのです。

2. EU の問題は何か

では、EU は問題ないのか、というと、そうはなりません。移民を制御できないという機能不全、ユーロ圏全体でお金が回り、成長のパイが域内の中間層にいきわたるようになら

ないという緊縮財政の問題、そこから、EU やエリート、既存政党への不満が高まるというポピュリズムの問題を解決できていない。

それだけではなく、ハンガリーやポーランドにおける権威主義的傾向、政権に有利なように、裁判、報道、憲法の在り方を操作するような動きが広がっています。これは、EU の依ってたつ自由や法の支配という理念に正面から疑問を投げかけてしまうわけです。

他にも、国際政治の現場で、米欧関係、米独関係が緊張し、トランプ政権との原理的な対立がせりあがってきています。戦後のドイツなどヨーロッパの国々は、EU や NATO のような多国間の経済、政治、安全保障ネットワークの中で生きてきて、それをアメリカが後押ししてきたわけですが、いまやトランプ政権は多国間主義を原理的に否定しにかかっているわけです。これは、ドイツをはじめ EU を非常に生きにくくさせていますが、問題はそれにとどまらず、ヨーロッパ内で、あいかわらずアメリカの支持を必要とする国と、そうでない国との対立や乖離を生んでしまいます。

いってみれば、問題が慢性化するなかで、新たな問題を累積的に抱え込んだような状況にあるのが現在の EU です。

3. Brexit—なぜこんなに拗れているのか

Brexit については、それだけで書物になります。ここでは、なぜここまで拗れているのかに絞ると、根本的には、世論や議会が割れていることによります。互いに相容れない世論、指導者、政党、そして政党内諸勢力がぶつかり合い、リーダーシップの弱さ、稚拙さも手伝って、国民投票の宣託である EU 離脱という方向性に、議会立法のかたちを与えられない状況だと整理できましょう。

もともと世論は、3 年前の国民投票に離脱派 52% 対残留派 48% となったように、真二つに割れていました。最近の世論調査では、やや残留派が優位なようですが、それでも僅差です。特に保守党は、支持層の間で 7 割ほどが離脱派と言われており、同様に 7 割が残留派の労働党と鋭く対立するだけでなく、それぞれの党内でも離脱と残留をめぐり内戦状態です。

イギリスの議会というのは、左右に分かれている党が敵対する議会制民主政のモデルです。もともと政党をこえる合意は難しい。いまは、政党内でも難しい。それぞれが分断され、連帯も難しいなかで、アイルランドなど、メイ政権の依ってたつ閣外協力のパートナーで重きをなす地域政党の意向もあり、諸勢力が断片化しています。メイ首相が、国民統合でなく保守党の結束を優先した結果、合意を難しくした面もあります。政府合意案、労働党が押す関税同盟案、その他再国民投票案など、いろいろあるどの案も多数派を形成できないでいます。そのまま、3 月 29 日のデッドラインが近づき、議会多数が合意なき離脱を否定する中、その順延を余儀なくされる事態です。

2-3 か月順延したところで、簡単に癒える対立・分断ではありません。もしその間に合意ができなければ、離脱自体が流動化する可能性もあります。まだまだ注視が必要ですが、一つ言えるのは、離脱の在り方によってはイギリスにとって死活的に重要な問題になる一方、規模の大きい EU にとって、痛手ではあっても同様に死活的かということ、そうでもないということです。イギリスの危機がそのまま EU の危機になるわけではありません。

4. 世界や日本への含意

EU が抱える問題、イギリスにとっての Brexit は、それぞれ深刻ですが、世界、とりわけ日本にとっても、座視できる問題ではありません。というのも、英米という 19 - 20 世紀にわたって世界で覇権を握っていた国の民主政がおかしくなったわけです。それゆえ、世界的な影響が大きい。これは、戦後日本がいまにいたるまでアメリカに安全保障をはじめ多くを頼ってきた事実にかんがみますと、非常に由々しき事態です。

日本が、英米での出来事に影響されないほど、自分の生きる地域で平和や繁栄が約束されていたら、高みの見物で済むかもしれませんが、日中、日朝、日露、そして日韓と、直近の国との二国間関係は総じて悪いか、良くありません。

EU 諸国は、いまだ自由民主主義を守っている勢力として、日本にとって稀なパートナーです。その EU と昨年、経済連携協定・戦略的パートナーシップ協定を締結し、この 2 月に議会批准を済ませました。日欧関係は良好で、伸びしろがあります。その EU が、存亡をかけた危機にあるのか、問題はあっても曲りなりにパートナーとして連携していけるのか、そういった判断をするのに、現地の情勢を注視しないわけにはいきません。

本報告書がその一助になれば幸いです。

第 1 部

欧州の内政の揺らぎと 対 EU・外交政策

第1章 難民危機後の EU: 危機の政治的インパクト

佐藤 俊輔

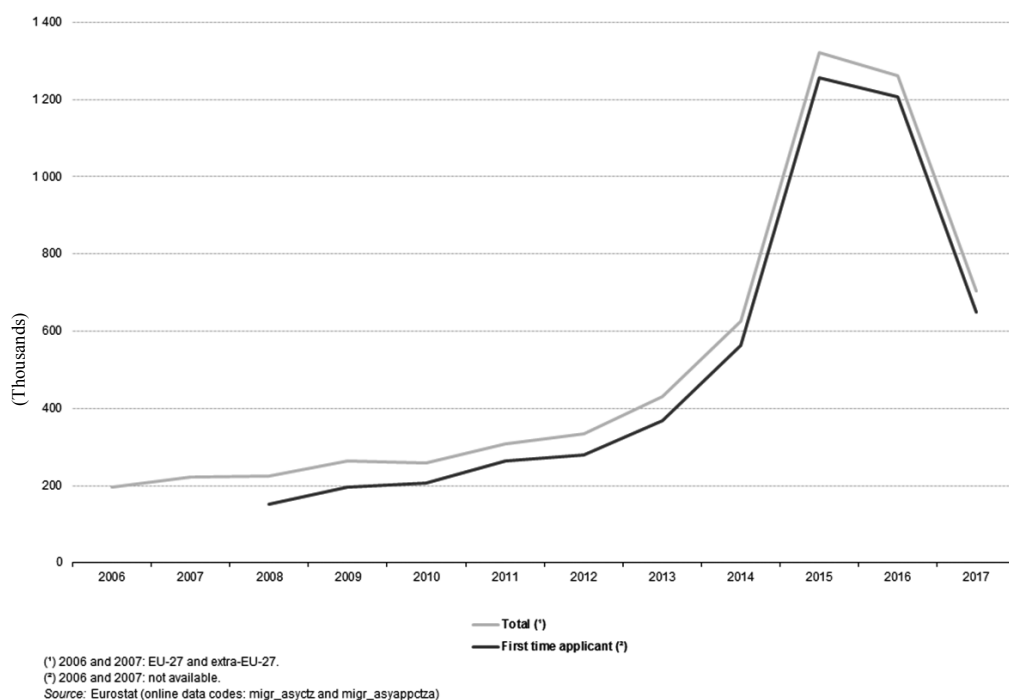
2015年の夏から加速した未曾有の人の移動、いわゆるEUの「難民危機」は、現在において少なくとも現象としては収束してきたように見える。しかし現在のEUにおいて、移民・難民の受け入れが各国の政治の基層へ与えている影響は、それが短期的なものであれ、より中長期的なものであれ、決して軽視することはできない。その影響は各国の政治を経由してEUの政策方針のなかにも重大な影響を与えていることが確認できる。

本報告書では、第1節にいわゆる難民危機から生じていた人口流入が、現在までにどのような変化を辿っているかを跡付け、ファクトを整理する。第2節においては、危機の中でのヨーロッパ各国における難民政策の変化について北西欧諸国を中心に概観する。このうえで第3節では加盟国の政治において難民政策がもたらしたインパクトを論じ、最後にEU加盟国がより中長期的に直面する難民統合の課題とこれへの政策対応の現状を、北西欧諸国、特にドイツの事例から位置付けることとする。

1. 難民危機とその後：統計からの確認

それでは、現在のEUにおいて難民の流入はどの程度の水準にあるのだろうか。例えば2015年から2016年の水準との比較においては現状をどのように評価することができるだろうか。ユーロスタットの統計資料からみれば、2017年に入って危機はかなりの程度収束に向かったことが見て取れる（図1参照）。

図1 EU28カ国におけるEU域外国からの庇護申請数（2006-2017）¹



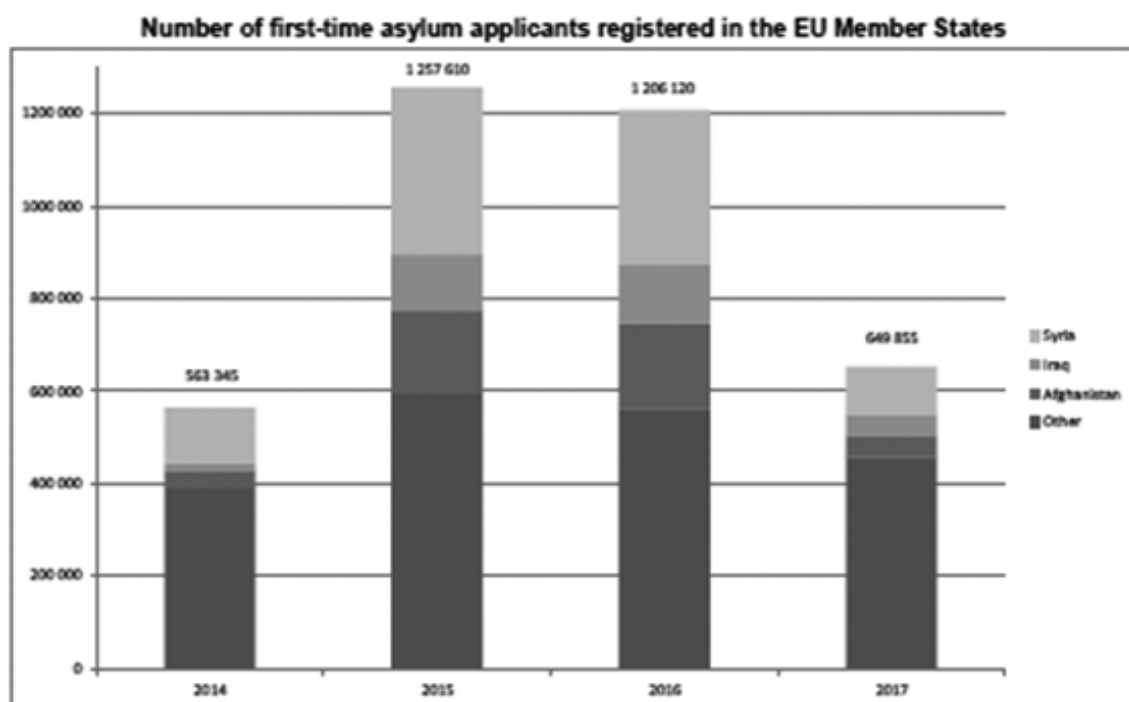
（※上側の薄い線が総計、下側の濃い線が初回の庇護申請数）

EU 諸国への難民申請は、1992 年にユーゴスラヴィア解体に際して EU15 カ国で 67 万 2,000 件を数えたが、このときをピークに 2006 年までには EU27 カ国で 20 万件以下へと減少していた。それが 2012 年頃までにかけて漸増傾向にあり、2013 年以後、数的には大きく上昇していた。2014 年には約 62 万 7,000 件、そして 2015 年、2016 年には申請が約 130 万件に上り、「危機」として国際的にも大きく報道されるまでになった。それが、2017 年には約 70 万 5,000 件までほぼ半減し、2014 年に近い水準へ戻っている。

この内、第 1 回目の庇護申請数は約 65 万件であり、2016 年に比較して約 56 万件減少した。この減少の主要な原因はシリア、イラク、アフガニスタンからの避難民の数が劇的に低下したことにある(図 2 参照)。2016 年時点でそれぞれ約 40 万 5,600 件、6 万 5,700 件、6 万 1,800 件であったシリア、イラク、アフガニスタンからの避難民の申請数は、2017 年時点でそれぞれ約 10 万 2,400 件、4 万 7,500 件、4 万 3,600 件へと減少している。これら 3 カ国からの庇護申請者は、絶対数における減少とともに、比率としても全体の約 3 割程度へと減少しており、5 割以上を占めた 2015 年、2016 年の状況とは、現在の難民問題の位相が異なるものとなってきたことを示している。2017 年に前年と比較して大きく増加したのは、ナイジェリア、バングラデシュ、ギニア出身者による庇護申請であり、その他にトルコ、ベネズエラ、コートジボワール、エリトリア、アルバニア出身者の申請も増加した。全体として庇護申請者の出身国は人の移動の管理が困難となった「危機」のさなかに比べ、多様化したといえるだろう²。

これらの点を前提としたうえで、本報告書では難民危機が欧州にもたらした影響について考察を行う。しばしば「欧州難民危機」と呼称されるとはいえ、落ち着いて振り返れば 2015 年 9 月 -2016 年 3 月にかけての「危機」の影響は、欧州諸国においてかなりの地域的

図 2 EU 加盟国における第 1 回目の庇護申請件数と出身国³



(表中で、上から順にシリア、イラク、アフガニスタン、その他諸国出身)

な偏差があった。例えば、2016 年において EU 全体で行われた、避難民に対する何らかの形で保護の付与は約 71 万件であったが、そのうち実に約 44 万 5,000 件がドイツによって与えられたことは特筆に値する。各国別で多い方から並べると、ドイツについてスウェーデン（約 6 万 9,000 件）、イタリア（約 3 万 5,000 件）、フランス（約 3 万 1,000 件）、オーストリア（約 3 万 1,000 件）となる。さらに、人口比 100 万人当たりで比べれば、第 1 位がスウェーデン（約 7,000 件）、第 2 位がドイツ（約 5,400 件）、ついでオーストリア（約 3,600 件）、マルタ（約 2,900 件）、キプロス（約 1,700 件）となる（EU 平均は 1390 件）。従って、人口比においてはやはりマルタやキプロスのような、人口移動の玄関口に面した地中海の小国に大きな負荷がかかったことが見て取れる一方で、絶対数においてはやはり北欧・西欧諸国、特にドイツ・スウェーデン・オーストリア等の諸国において多くの保護が付与されたことが窺える⁴。

恐らくこのことはシリアを逃れた人々が特にこれらの諸国に集中して流れ込んだことから説明が可能である。ドイツ、スウェーデン、オーストリアの 3 国ではいずれも全申請の 6 割程がシリア出身者の手によるものであったが、シリア人の保護認定率は 2016 年時点では 98.1%、2017 年の時点でさえ 94% と一貫して高く、全てのカテゴリーの中で第 1 位の認定率である⁵。このように事実上、シリアから逃れた人々のほとんど全てに対していわば「権利」に近い形で保護が与えられていたことは、数的に第 2、第 3 の規模にあったアフガニスタン、イラクからの避難民への認定率が 2016 年にそれぞれ 56.7%、63.5% であったこととは対照的であり、シリア出身者の移動先・人口の分布が、諸国に対し難民危機が与える影響を大きく左右したといえることができるだろう。

また難民危機を通じて EU 規模での難民割り当てへ難色を示したヴィシエグラード諸国は絶対数・人口比双方で保護の付与は小規模であり、ハンガリーでは絶対数 440 件、人口比で 45 件の、またチェコでは絶対数 450 件、人口比で 45 件の保護が与えられている。その他、シリアからの人の流れの通過点となったクロアチアやルーマニアといったバルカン諸国でも、避難民受け入れの最前線に置かれたギリシャ（全 8,545 件、人口比 790 件）を除けば、保護の絶対数が小規模であることはやはり似通っている⁶。

2. 難民危機における北西欧諸国の政治と言説

第 1 節に見たような難民危機の地理的分布の相違は、当該国の地政学的な位置、移民・難民受け入れ経験の多寡、欧州難民政策において果たす役割といった要素とともに、諸国における危機認識の在り方にも相応の影響を与えた。敢えて分類するならば、大きく分けて南欧諸国、中東欧諸国、北西欧諸国の 3 つで難民危機に対する言説の相違を捉えることが可能であろう⁷。第 1 の南欧諸国、ここでは難民危機の前線にあったイタリアとギリシャを指すものとするが、両国内の言説には一定の共通した特徴を見出すことができる。それは難民に対する人道主義的・倫理的な視点を強調し、欧州諸国に対して協調と援助を求める姿勢である。危機の最前線にあって、良くも悪くも避難民と具体的な形でかかわりを持ち、その在り様に触れることになった両国では人道的な言説が強調される一方、自国のみによる取り組みの限界が可視的であるなか、欧州の関与を求める声が挙げられたのは自然な成り行きであったろう。

第 2 に、危機の中で主として南欧から北西欧へと向かう避難民の経由地となった中東欧

諸国では様々な対応が見られた。アルバニアやクロアチアといった国々では、難民の中継地として比較的冷静で抑制的な言説が目立ったとされる一方、世論の分極化が見られたとされるのがマケドニアやセルビアである。特に政府に近いメディアが避難民を歓迎する報道を行い、人道的な観点を強調しようとするのに対し、そうではない報道はよりセンセーショナルで排外主義的な感情をあおるものだったという。また、ハンガリーでは右派ポピュリスト政党で反難民を唱えたヨッビクの勢力伸長を背景に、ヴィクトル・オルバーン首相率いる政府が難民に対し強硬な言説とキャンペーンを展開したことが知られている。

第3に、これら諸国に対して、多くの避難民の目的地となったドイツ、スウェーデン、オーストリア等の北西欧諸国においては、当初比較的寛容で人道的なアプローチがなされていたにもかかわらず、いずれの諸国でも何らかの形で徐々に難民への懐疑的な見方が広がっていった点に共通性があったといえる。

例えば、オーストリア・プロフィール（Profil）誌の記者らは、2015年の国内世論の変化を「共感」から「助け合い」「不安」「敵意」へ、4つの象徴的な出来事をきっかけとした4段階の変化として多くのプレス報道を引用しながら描写する⁸。最初に人々の認識を大きく変えたのは、2015年8月27日オーストリア・パルンドルフ近くで避難民71名の遺体を詰め込んだ小型トラックが発見されたことであった。オーストリアでは、これをきっかけとして人々が難民の問題に気付き、それらの人々に「共感」し、解決を図ろうとするようになったという。そして9月4日にはハンガリーのブダペストからオーストリアへ向けた避難民の「希望の行進」が始まり、ウィーンの西駅ではこれらの人々が歓迎をもって迎えられた。この「助け合い」のフェーズではプレスも歓迎一色となり、プロフィール誌の記者も「良いことをするのは良いことだと感じられた」と吐露している。しかし、そのような状況が続くなか、世論が「不安」へと傾く第3の出来事が生じる。オーストリアとスロヴェニアの国境で警備隊が約1,000人の避難民に圧され、国境を通すという出来事である。実際には警備隊は容易にそれらを押しとどめることができたであろうが、事故を懸念して敢えてそうはしなかったという。しかし、その写真が報道で流れるとまるで警備隊が避難民に対しなす術なく、国境を通過させてしまったかに見える。これを転換点として、避難民の流入に対する人々の認識と報道はより懐疑的になっていき、最終的にそれは12月31日、大晦日にドイツ・ケルンの広場で生じた女性への暴行事件によって「敵意」へと変わったとされる。

以上のような変化は、オーストリアにおける政治的言説の変化とも軌を一にしている。2015年当時、オーストリアでは中道右派の国民党と中道左派の社会民主党が大連立を組んでいたが、9月当初には国民党所属の内相であったミクル・ライトナーが列車でウィーン中央駅に到着する避難民を直接出迎え、歓迎していた。しかし、このような歓迎ムードは10月下旬には大きく変化し、ライトナー自身が「欧州要塞」建設の必要へ言及するようになる。またセバスティアン・クルツ現首相（国民党、2015年当時外相）も寛容な政策を終わらせることを明示的に要請しており、11月にはオーストリア国境へフェンスが設置される。そして2016年2月には西バルカン諸国会議がオーストリアによって主催され、難民のいわゆる「バルカン・ルート」は閉鎖へ向かうのである。

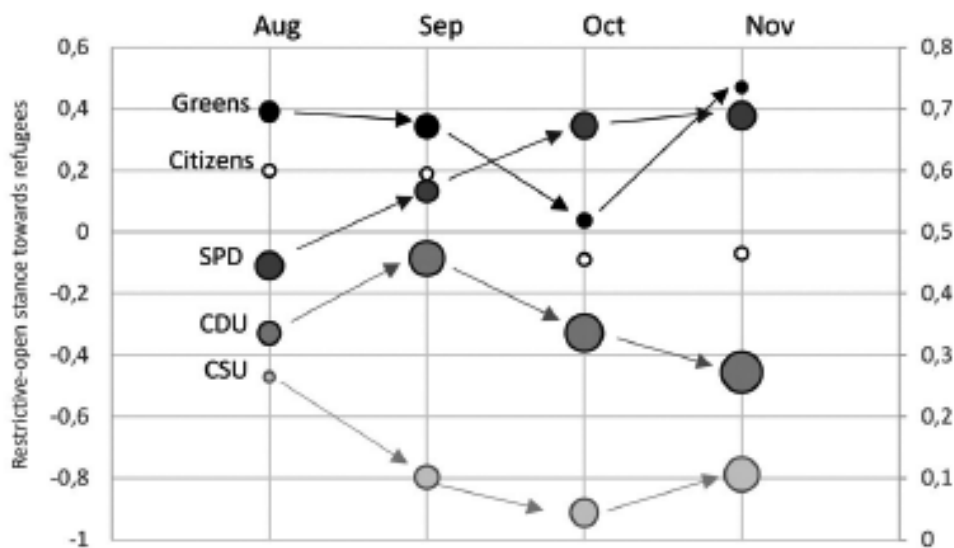
ドイツにおける難民受け入れへの認識もある程度似通った経緯を辿ったことが指摘できる。危機時のメディアに関する国際比較研究からは、ドイツメディアの特色として、難民

となった経緯が取り上げられた記事の割合が8カ国中で最低である一方、人道的な手段の必要に触れた記事の割合は諸国中で最高（85%）であったことが指摘されている⁹。このような観察は、ドイツ国内で提出された分析とも合致する。オットーブレナー研究所のミカエル・ハラー教授によれば、2015年中にドイツの主流メディアが行った難民危機に関する報道は、その83%が難民に対して肯定的なものであり、ドイツの、いわゆる「歓迎文化 *Willkommenskultur*」と称された態度に沿うものだったといえる¹⁰。これは政府の採用した方針とも合致しつつ2015年中まで続き、年末のケルン中央駅広場での女性への性的攻撃事件によって大きく、かつ明確に転換したというのが、大手メディアの記者たちの実感とも符合しているようである¹¹。

しかし、政党政治や世論の次元でいえば、2015年中においても決して言説が難民歓迎一色であったわけではない。むしろドイツの政党政治で生じたのは言説における分極化であった¹²。ドイツでは15年8月21日にはドイツ連邦移民難民省がすでにシリア難民に対するダブリン協定の適用停止を通告し、これを受ける形でメルケル首相は8月26日には難民の通り道となっていたハイデナウを訪問し、人道的な見地から難民を支援する立場を鮮明にしていたが¹³、これに対してはメルケル首相の属するキリスト教民主同盟（CDU）の姉妹政党であるキリスト教社会同盟（CSU）が当初から受け入れに対し否定的な姿勢を示し、過剰な負担やコントロールの喪失への懸念を表明していた。これに対し、ドイツ社会民主党（SPD）やドイツ緑の党（Greens）は、10月にドイツ国境へ難民の一時的抑留と手続きのためのトランジット・センターを設けることが議論に上ったことで緑の党の位置に変動があったものの、全体として難民に対する開放支持の立場を維持（緑の党）・強めている（SPD）（図3参照）。

また、そのなかで市民の世論は10月を境として抑制の側へ傾き、CDUの言説も徐々に

図3 ドイツ主要政党・市民の難民への態度
(2015年8-11月) (引用: König, P. (2017) p.348)



(グラフ縦軸が開放（上）—抑制（下）、政党の言説は南ドイツ新聞とフランクフルター・アルゲマイネ紙の記事分析、市民の態度は世論調査 Politbarometer の難民受け入れに関する質問に基づく)

難民抑制の色彩を強めた。この意味では上述の難民に対し好意的なメディア報道にもかかわらず、市民のレベルでは難民受け入れへの懸念が高まっていたことが指摘可能であるし、その齟齬については、ケルン暴行事件をきっかけに難民の否定的側面をとりあげずにきたメディアへの批判が高まったことも要因となり、メディア関係者の間でも真剣な自己批判や自己省察が行われている¹⁴。

3. EU における難民危機の政治的インパクト

北西欧諸国における以上のような状況を視野に入れたうえで、難民危機がヨーロッパの政治に対して与えた影響をより一般的に推し量ることは可能であろうか。より政治学的な観点から欧州政治の基底的な変化を捉えようとするならば、現状の数少ない研究の幾つかから大きく3つのインパクトを取り出すことができよう。

ひとつには、難民申請数の増加は、EU や各国に対する懐疑的な態度の増加と相関関係を有するとのハートヴェルトの指摘が挙げられる¹⁵。EU 全体での申請数は EU に対する懐疑（欧州懐疑）の増大とともに各国に対しても不信を増大させる一方、各国内での申請数の増加は当該国への不信を増大させるという。この EU や各国への懐疑はメディア報道によって媒介されており、メディア報道において危機の話題に焦点があてられるほど懐疑傾向は強まる。加えて、難民申請数の増加は党派的态度が右派的であると自己申告した者に対するほど、より強く欧州懐疑的態度を喚起することが証明されている。さらに、元から反移民的な信条を有する者においては、とりわけ難民申請数の増加と欧州懐疑主義の高まりが結びつく。つまり各国および EU 全体での難民申請数の増加はそれぞれ各国または各国・EU の双方に対する人々の不信を強めたが、その効果はとりわけ諸国で右派的な立場をとる人々、特に反移民的信条を有する者に対し強い欧州懐疑を喚起したのである。EU 全体での申請数の大きさが、各国内でも欧州懐疑を強めたとの分析は、相対的には難民の影響が小さかったはずのイギリス、フランスや、実際的な影響をほとんど受けていない中・東欧のハンガリー、ポーランド、チェコ等の諸国でも、難民危機が EU への懐疑主義を強めた可能性を示唆している。

第2に、難民の流入が反移民感情を持つ人々の割合を増大させたわけではない点も重要である。一般的には政治的態度として移民に対し脅威認識を有する人、政治的に右派・保守的心情を有する人、政治的疎外を感じている人などが反移民感情を持つ傾向があるということであるが、難民流入がこのような人々を増やしたという因果関係は観察されていない。

第3に、このことから難民危機はおそらく欧州懐疑主義の高まりを通してヨーロッパの政党政治へインパクトを与えていると考えられる。従来、極右政党への有権者の支持の要因には社会経済的争点よりも欧州懐疑主義の方が重要だとの指摘もなされており、欧州懐疑主義の増大が極右・急進右派政党への支持の増大につながったと推測される¹⁶。極右や右派ポピュリズム政党によって移民・難民政策の政治問題化がなされる場合、中道右派政党は移民・難民政策の厳格化を通じて極右・ポピュリズム政党へ有権者が流れることを阻止しようと試みる傾向が指摘されており¹⁷、これらの理論的な推測は上述のオーストリアやドイツの事例とよく適合しているといえるだろう。

以上に加えて難民危機がヨーロッパ政治に与えた影響を鑑みると、おそらくは EU の次

元で難民政策、ひいては人の移動を問題化した点が指摘できるであろう。特に、EU の難民政策においては、2015 年秋から EU による難民割り当て制の提案に対して中欧諸国や東欧の幾つかの諸国が強い抵抗の意思を表明し、東西の分断の様相を呈していたが、2018 年 3 月にはイタリアで誕生した新連立政権が問題の構図をさらに複雑なものとした。このイタリアの新政権は強い EU 批判を掲げて選挙戦を戦ったいわゆるポピュリスト政党のみによる連立政権であり、ヨーロッパの全諸国から選挙、そして選挙後の政権運営共に懸念され、また注視される政権となった。とりわけ難民に対する厳格化を政策として掲げ支持を広げた副首相・内相のマッテオ・サルヴィーニ「同盟」党首は、5 月には地中海沖でリビアからの難民を保護した仏アクアリウス号の上陸を拒否し耳目を集めた。サルヴィーニの主張は難民の受け入れ拒否とともに EU での負担分担を求めるものであり、EU の難民政策に新たな難しさを付与することになったといえる。

これと時を同じくして、ドイツではバイエルン州選挙を控えて難民政策の厳格化を主張した CSU 党首のゼーホーファー内相が、メルケル首相を強硬に批判し、またオーストリア首相のクルツ氏も難民政策の厳格化を打ち出していたために、ドイツ・オーストリア・イタリア間で不法移民対策をめぐる協調の機運が生まれ、6 月の EU 首脳による欧州理事会では EU としての難民政策の厳格化がアジェンダに上ることとなった。諸国が難民政策の厳格化を支持する中、理事会のノン・ペーパーとして提案されたのは北アフリカ諸国における「地域的陸揚げプラットフォーム (Regional Disembarkation Platform)」の構築であった¹⁸。

これによれば、「特定国の領海内で当事国または第三国の沿岸警備隊によって救助が行われた場合にはその国の領土への陸揚げが可能である」とされ、公海上で EU 諸国の船によってこのような救助が行われた場合にも、ノン・ルフールマンの原則を尊重すれば同様に第三国への陸揚げが可能だとの認識が示されている。つまり、これは EU 諸国の領海へ難民が到達する前にその船舶をキャッチし、地中海の対岸へ帰そうとする国境管理の強化と外部化を志向する提案だといえる。しかし、このような提案は EU にとって一方的な利得をもたらすものであり、北アフリカ諸国からしても望ましくはない難民負担を押し付けられることとなる。このため、結局 EU は北アフリカ諸国の同意を得ることはできず、地中海沿岸諸国との間で、国境管理の強化や不法移民の送還に関する協力など、より包括的な連携を志向せざるを得なくなっているのが現状である¹⁹。

以上のように、難民危機はひとつには国内的な欧州懐疑主義の高まりを促すことで国内政治を不安定化し、EU のレベルでは欧州懐疑と難民問題の争点化がより EU を通じた問題解決を難しくしているといえるだろう。これに加え、難民問題が長期的に残す課題についても考察する必要がある。それは難民統合の問題である。

4. 難民危機後ドイツの統合政策と世論

統合の問題を考えるにあたって、避難民を最も多く受け入れたドイツの事例に焦点を当ててみたい。すでに述べたように、ドイツにはシリア難民のほぼ 6 割程度が流入したのであり、シリア人以外の人々を含めれば、2015-2017 年の間にドイツは約 90 万人に対して国際的保護を付与している。約 3 年という短期間で人口の 1% を超える人々を受け入れたドイツには、受け入れのための負担も相当に巨大なものとなる。人の移動が、規模から見れば 2017 年に入り収束へ向かっているとはいえ、その中長期的な影響は社会に残ることにな

る。それらに対し、ドイツはどのように対処しているのでしょうか。

これについて行政・政策的側面から概観してみたい。まず、どの程度庇護申請についての決定が進んでいるかである。連邦移民難民庁の統計によれば、2015 年から 2016 年にかけて雪崩を打ったようになされた庇護申請は、40 万件前後に及ぶ決定待ち申請を作り出した。これにより難民統合のボトルネックは一旦行政側に移っていたといえる。しかし、2017 年に庇護申請数が 20 万件程度へ減少したことと、同年を通して 60 万件ほどの決定がなされたことの 2 点から、2017 年末までには決定待ちの申請も約 6 万 8,000 件へと減少しており、この問題もある程度解消されつつあるのが現状であろう。

表 ドイツにおける庇護申請の手続き状況
(2011-2018 年) (BAMF, Asylgeschäftsstatistik)

年	庇護申請数	決定数	決定待ち申請
2011	53,347	43,362	33,773
2012	77,651	61,826	49,811
2013	127,023	80,970	95,743
2014	202,834	128,911	169,166
2015	476,649	282,762	364,664
2016	722,370	695,733	433,719
2017	222,683	603,428	68,245
2018	185,853	216,873	58,325

政策的には、2015 年 11 月に議会を通過した難民パッケージ I 以降、難民に対する補助と引き締めとが織り交ぜられながら、着実な進展がみえる。難民パッケージ I では連邦による難民受け入れ予算の増額、難民登録時からの手当支給、住宅・受け入れ施設増設、難民認定の見込と技能によっては登録後 3 カ月からの職探し許可など、寛容な受入れ政策が策定される一方、アルバニア・コソボ・モンテネグロなど「バルカン・ルート」周辺諸国を「安全国」として、これら諸国出身移民の申請却下を容易にしている。その後も 2016 年のパッケージ II では庇護申請を認められなかった避難民の送還促進、難民に対する金銭給付の代わりに現物給付拡大、居住制限の強化、難民の家族結合の待期間延長など制限的な政策が強化された一方、2017 年には難民の統合講習への参加の義務付けとともに、専門職向け、ビジネス用の言語講習を拡大したり、職業資格の認定を促進したりするなど、難民の労働市場参入を促進するような施策が打ち出されている。

これは、2017 年に入っても 80% ほどの人々が「助けの必要な難民をドイツが支援してほしい」に肯定的な答えを返すドイツ人の落ち着いた空気がある程度反映しているともいえるだろう²⁰。無論、だからといって必ずしも現場の統合が全て順調にいくといえるわけではない。事実、2017 年総選挙では「ドイツのための選択肢」が 12.6% の得票で第 3 党へ躍進し、その躍進に最も大きく寄与したと思われる与党 CDU からの票の流出は、主として難民政策における与党への不満に由来している（世論調査「メルケル首相の難民政策に満足していますか？」：CDU/CSU 投票者一満足 66%、不満 34%、CDU/CSU に投票せず一満足 28%、不満 71% (Infratest dimap)）²¹。また 2017 年の世論調査では、難民を受け入れる限界にきているとする意見（2017 年 54%、2015 年 40%）が、難民受け入れは人道的な

義務であるとする意見（2017年37%、2015年51%）を逆転したことが明らかとされており、人々の中には歓迎文化のみではなく、やはり難民受け入れの増大に対する不満や懸念が蓄積していることが表面に表れてきている²²。

このような世論と政策の乖離を察知してか、2018年「ドイツの為の選択肢」に票を奪われることを恐れたCSU党首のホルスト・ゼーホーファー内相は、政権離脱をちらつかせながらメルケル首相に対してより強硬な難民政策を採用するように迫り、避難民がドイツ領内に入る前に水際で押しとどめることを要求した。結果的になされた7月5日の妥協では、避難民のためのトランジット・センターをオーストリアとの国境に置き、庇護申請手続きを行うことが合意されたが、これについても人々の半数以上が「良い」（59%）と回答している（これに対し「悪い」は35%）²³。

とはいえ、CSUが所在するバイエルン州で行われた、2018年10月州総選挙の結果を見ると、CSUは堅牢な地盤を築いてきた同州で10%以上の票を失う歴史的な大敗を喫し、結果的には難民政策の厳格化を迫ったゼーホーファーの戦略は必ずしも世論に支持されなかったといえるだろう。ドイツの為の選択肢は10.2%の票を獲得したものの、他方で第2党には緑の党がついており（17.5%）、単純に難民政策の厳格化が世論に支持されたということには留保が必要である。むしろ、中道左派にあった社会民主党が10%ほど票を失い9.7%の得票に沈んだことをみても、従来の既成主要政党への不満が現れたということが出来る。このことは、現状に不満を持ちながらも、極右的な政党へ投票することにも依然警戒的なドイツ世論の在り様を示している。難民政策は必ずしもドイツの政党政治を一気に右へ押し流したわけではないが、歓迎文化と難民抑制の間で世論の中に大きな緊張を生んでいるといえるだろう。

— 注 —

- ¹ Eurostat, *Asylum Statistics: Statistics Explained*, 2019年2月7日
- ² Eurostat, *Asylum Statistics: Statistics Explained*, 2019年2月7日、5頁
- ³ Eurostat, ‘Asylum in the EU Member States: 650,000 first-time asylum seekers registered in 2017’, *News Release 47/2018* – 20 March 2018.
- ⁴ Eurostat, ‘Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016’, *News Release 70/2017* – 26 April 2017. また、付言するならばイタリア、フランス、イギリスといったいわゆる西欧の大国は、保護付与の絶対数としてはイタリア3位、フランス4位、イギリス7位というように多くの避難民を受け入れているが、対100万人の人口比ではEU平均の1390件を大きく下回り、イタリア585件、フランス525件、イギリス260件となる。このとき、全体のなかでシリア人の申請が占めた割合はフランスでは約15%で他の国の出身者に比べても最上位であるが、イギリスでは約11%と3位、イタリアでは上位3位までに入らず、これら諸国への避難民の構成は当初からかなり多様で分散的であったといえる。
- ⁵ Eurostat, *ibid.*
- ⁶ Eurostat, *Ibid.*
- ⁷ 以下、諸国の言説に関する記述については、主として欧州諸国の言説分析を行った以下のアンソロジーに依拠している。Barlai, M., Fähnrich, B., Griessler, C. and Rhomberg, M. (eds.) (2017) *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses (Studien zur politischen Kommunikation, Bd.13)*, LIT verlag.
- ⁸ Meinhart, E., Staudinger, M., and Unger, P. ‘Chapter14. From Empathy to Hostility in 127 days: The Journey of Austrian Press and TV coverage’, *Refugee News, Refugee Politics: Journalism, Public Opinion, and*

- Policymaking in Europe*, edited by Dell’Orto, G. and Wetzstein, I. (eds.) Routledge, 2018.
- 9 Georgiou, M. and Zaborowski, R. (2017), ‘Media Coverage of the “Refugee Crisis”: A Cross-European Perspective’, *Council of Europe Report DGI(2017)03*. p.12.
- 10 Haller, M. (2017) ‘Die “Flüchtlingskrise” in der Medien: Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information’, *OBS-Arbeitsheft 93, Eine Studie der Otto Brenner Stiftung Frankfurt am Main 2017*.
- 11 難民危機に際してのドイツ、オーストリア、ギリシャの記者の実感については以下の書籍へ詳細に綴られている。Dell’Orto, G. and Wetzstein, I. (2019) *Refugee News, Refugee Politics: Journalism, Public Opinion and Policymaking in Europe*, Routledge. ドイツのメディア報道については、特に同書籍中の以下を参照。Bielicki, J. ‘Chapter.15 Cologne’s New Year’s Eve Sexual Assaults: The Turning Point in German Media. Coverage’, Valero, C. ‘Notes from the Field: Fake News and a Profession in Crisis: A Foreign Correspondent Reflects on “Willkommenskultur”’, and Thöne, E. ‘Chapter 16 Torn between Transparency and Stereotypes: How to Report About Refugees and Crime’. それぞれドイツの南ドイツ新聞（Süddeutsche Zeitung）記者、スペインのエル・ムンド（El Mundo）紙のベルリン特派員、ドイツのシュピーゲル・オンライン（Spiegel Online）の文化欄編集者による論稿。
- 12 König, P. (2017) ‘Intra-Party Dissent as a Constraint in Policy Competition: Mapping and Analysing the Positioning of Political Parties in the German Refugee Debate from August to November 2015’, *German Politics*, 26:3, 337-359.
- 13 ‘Germany suspends Dublin agreement for Syrian’, Euractiv, 26.08.2015. 及び ‘Merkel in Heidenau: “Danke an jene, die vor Ort Hass ertragen”’, Spiegel Online, 26.08.2015. を参照。
- 14 Dell’Orto, G. and Wetzstein, I. (2019) op.cit. また、このような齟齬につきメディアの責任を指摘した論稿として前掲 Haller, M. (2017) op.cit.
- 15 Hartevelde, E. et al. (2018) ‘Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics’, *Journal of Common Market Studies*, 56:1, 157-177.
- 16 Arzheimer, K. (2009) ‘Contextual factors and the extreme right vote in Western Europe, 1980-2002’, *American Journal of Political Science*, 53(2) and Werts, H. et al. (2013) ‘Euro-scepticism and radical right-wing voting in Europe, 2002-2008’, *European Union Politics*, 14(2).
- 17 Bale, T. (2008) ‘Turning round the telescope: Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe’, *Journal of European Public Policy*, Vol.15 No.3, pp. 315-330.
- 18 ‘Non-Paper on regional disembarkation arrangements’, The European Council on 28-29 June, 2018.
- 19 Abderrahim, T. (2019) ‘Pushing the Boundaries: How to Create More Effective Migration Cooperation across the Mediterranean’, European Council on Foreign Relations, Policy Brief. January 2019. 代替案として現在考えられているのは、国境管理と不法移民の送還における両岸諸国の協力である。国境管理面での協力についていえば、マグレブ諸国は資金・ロジスティクス面で EU からの援助を望んでおり、スペインとモロッコの2国間での共同国境管理のように踏み込んだ協力に至った例もある。
- 20 ‘Welcoming Citizens, Divided Government, Simplifying Media: Germany’s Refugee Crisis, 2015-2017’, in Dell’Orto, G. and Wetzstein, I. (eds.), *Refugee News, Refugee Politics. Journalism, Public Opinion, and Policy Making in Europe*, Routledge 2019, 15-25.
- 21 安井宏樹「欧州難民危機とドイツの外交政策」、日本国際問題研究所・「混迷する欧州と国際秩序」研究会、2018年9月21日報告より引用
- 22 Bertelsmann Stiftung, 2017, Willkommenskultur im “Stresstest”.
- 23 ZDF, politobarometer, 3rd Juli 2018.

第2章 欧州難民危機とドイツの対外政策

安井 宏樹

はじめに

2017年9月に行われた第19回ドイツ連邦議会選挙の結果、アンゲラ・メルケル（Angela Merkel）首相率いる中道右派のキリスト教民主同盟（Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU）が、姉妹政党のキリスト教社会同盟（Christlich-Soziale Union in Bayern: CSU）と共に戦後最悪級の敗北を喫した一方、反欧州連合（European Union: EU）・反イスラム移民を主張する新党「ドイツのための選択肢（Alternative für Deutschland: AfD）」が躍進して第3党となり、戦後ドイツの政党制は大きく変化した。それまで、戦後（西）ドイツの政党制は、CDU/CSUと中道左派のドイツ社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD）の二大政党を中心とした安定性を特徴としており、1980年代から多党化が進み始めてはいたものの、左右両極の反体制的な政党は周辺的な存在にとどめおかれ続けていた。それが崩れ、CDU/CSUの右の位置に新たな政党が無視できない存在として出現したのである。

こうした政党配置の変化は、それを構成する個々の政党のあり方にも影響を与えた。中でも大きな影響を受けたのは、AfDの躍進によって社会・文化政策の次元における「右」の代弁者としての地位を独占できなくなったCDU/CSUである。AfDの台頭という「右」からの新たな挑戦に直面したCDU/CSUでは、リベラルな難民政策を展開してきたメルケルへの批判の聲が高まり、2018年秋にメルケルはCDU党首の座を手放さざるを得なくなった。メルケルは首相の職にはとどまったものの、党首交代劇の中で示されたCDU/CSU内の反メルケル気運の高まりは、欧州統合や開放的・多国間主義的な国際秩序を志向してきたメルケル外交の行方にも影響を及ぼす恐れがある。そこで、以下、本章ではこの変動について検討していきたい。

1. 第4次メルケル政権の苦難：難民問題と政治の右傾化

(1) 難民送還をめぐる連立危機

(a) CSUの右傾化：「難民基本計画」の策定

2017年選挙後のCDU/CSUにおける右傾化の口火を切ったのは、CSU党首のホルスト・ゼーホーファー（Horst Seehofer）であった。CDUの姉妹政党であるCSUは、バイエルン州だけで活動するキリスト教民主主義の地域政党であり、バイエルン州以外で活動するCDUと地域的なすみわけを行ってきたが、伝統的にCSUはCDUよりも文化的保守主義の傾向が強く、2015年の難民受け入れをめぐることも、当時バイエルン州首相を務めていたゼーホーファーは批判的な姿勢を示していた。2017年9月の連邦議会選挙でCDU/CSUが戦後ワースト2の得票率に低迷するという敗北を喫した後、CDU/CSUとSPDの二大政党による大連立政権が2018年3月に発足すると、ゼーホーファーは難民問題を担当する連邦内務大臣に転じて、今後の難民政策の基本方針となる「難民基本計画（Masterplan Migration）」の策定を進めた。その骨子は、既に他のEU加盟国で難民申請を行っている難民について

はドイツへの移動を認めず、難民申請を行った国へ強制送還するというものであり、難民受け入れに寛容であったメルケルに楯突くかのような方針であった。そのため、その原案が6月11日にまとまると、メルケルはその公表と承認を拒み、連邦首相の専権である政綱決定権や閣僚罷免権の発動をほのめかしてゼーホーファーに翻意を促した。しかし、ゼーホーファーは「難民基本計画」は譲れないと主張し、連邦内相を罷免するのであれば連立を打ち切ると威嚇して抵抗したことから、CDUとCSUの間で連立危機が発生することとなった。この連立危機は約3週間にわたって続いたが、CDUに所属する連邦議会議員達とメルケルとの非公式会合の場で「難民基本計画」を支持する意見が多数を占めたこともあって、難民申請済みの者についての送還協定を被申請国と締結することを条件として「難民基本計画」を承認することが7月2日に合意された。相手国との合意に基づいての送還とした点ではメルケルの多国間主義・反単独行動主義の主張が保たれたものの、難民送還を受け入れさせられたという点ではメルケルの譲歩であり、彼女のリーダーシップに傷がついた形での危機解決であったと言える。

(b) 背景としてのバイエルン州議会選挙

このようにゼーホーファーCSU党首が姉妹政党との連立危機すら辞さずに難民政策での強硬姿勢を打ち出した背景には、CSUの本拠地バイエルンの州議会選挙が10月に迫っていたという事情があった。バイエルンでしか活動していないCSUにとって、この州議会選挙は国政レベルの連邦議会選挙にも劣らない重要性を持った選挙であった。また、同州でのCSUは1950年代後半から一党優位的な状況が続けてきており、比例代表制をベースとした選挙でありながら、単独過半数を獲得することが当然視されても来た。大連立政権への逆風が吹いていた2008年の同州議会選挙で46年ぶりに過半数割れとなった際には、当時のCSU党首と州首相が引責辞任に追い込まれてもいる。その後継として党首・州首相になったのがゼーホーファーであったことからすると、バイエルン州議会選挙が自らのCSU党首としての地位を左右する問題であることは身を以て知悉していたと言える。

そして、ゼーホーファーが連邦内相となった2018年春の時点で、CSUにとっての選挙情勢は芳しくなかった。前年の連邦議会選挙で躍進したAfDの支持率が続伸して第2党の座を窺うほどの勢いを見せる一方、各種世論調査によるCSUの予想得票率は伸び悩み、過半数確保が危険視される状況にあったのである。ゼーホーファーによる強硬な難民政策には、台頭してきた「右」のAfDの政策位置に接近することで自党から流出した支持者を取り返し、新興政党の定着を阻んで潰そうとする「寡占化 (oligopolistic)」戦略¹という性格があったと言えるだろう。

だが、この右傾化による「寡占化」戦略の効果は限定的なものであった。その点については、連立危機が終息に向かった2018年7月3日から4日にかけて実施されたInfratest dimap社による世論調査結果から読み取ることができる。この世論調査によると、メルケル首相の仕事ぶりに満足していると答えたAfD支持者がわずか1パーセントという驚異的な低さにとどまっていた²のに対し、AfD支持者のゼーホーファー内相への職務満足度は55パーセントに達した³。こうしたAfD支持者での評価の格差は、ゼーホーファーの右傾化による効果と言えよう。しかし、有権者全体での評価となると、メルケルに対する職務満足度が前月比2ポイント減の48パーセントであったのに対して、ゼーホーファー内相への職務満

足度は27パーセントにとどまり、前月より16ポイントも減少した⁴。こうした結果からは、ゼーホーファーの右傾化が旧来の支持者からの反発を招いた様子が窺える。そしてこの傾向はCSU全体にも及んでしまい、Infratest dimap社が7月18日に発表したバイエルン州議会選挙予測調査⁵によると、CSUの予想得票率は連立危機発生前（5月）の調査結果⁶よりも3ポイント減って38パーセントにとどまり、過半数割れが確実視される結果となった。

しかし、ひとたび選択してしまった選挙戦略をゼーホーファーは変更できず、8月末から9月にかけて生じたケムニッツ事件とハンス・ゲオルク・マーセン（Hans-Georg Maaßen）連邦憲法擁護庁長官の発言問題⁷に際しても右寄りの言動を繰り返し、自らへの評価を再び下げる結果を招いた。マンハイム選挙研究グループが9月11日から13日にかけて実施した調査⁸によると、ゼーホーファーの難民政策を「良い」と評価した有権者の割合は29パーセントにとどまり、6月の同じ調査に比べて12ポイント減少した（メルケルの難民政策への肯定的評価の割合は4ポイント減の42パーセント）。

結局、ゼーホーファーとCSUはバイエルン州議会選挙での劣勢を覆せないまま10月14日の投票日を迎えることとなり、前回比10.4ポイント減の得票率37.2パーセントで過半数獲得に失敗するという記録的な敗北を喫した。CSUは保守系地方政党の「自由有権者連盟（Freie Wähler）」と連立を組むこととなり、ゼーホーファーは11月16日にCSU党首からの辞意を表明した。ゼーホーファーCSU党首による右傾化を通じての「寡占化」戦略は失敗に終わったのである。

（2）メルケルのCDU党首断念

（a）連邦議会議員団長選挙：「終わりの始まり」

メルケルのリーダーシップは、6月から7月にかけての「難民基本計画」をめぐる連立危機の過程でも、CDU所属の連邦議会議員らからの支持を得られずに譲歩へと追い込まれたことに象徴されるように、揺らぎを見せ始めていたが、9月以降、さらに動揺を見せた。その契機となったのがCDUの各種役職の任期満了に伴う改選⁹であり、その第一歩となったのがCDU/CSU連邦議会議員団長の任期満了選挙であった。

CDUとCSUは、政党法上は独立した別の政党であるが、連邦議会では統一会派を組んでおり、党議拘束の決定をはじめとする議会での活動については、それぞれの党本部ではなく、統一会派の合同議員団（CDU/CSU連邦議会議員団）が自律的に決定する仕組みとなっている。議員団の運営を司る議員団長をはじめとする幹部会メンバーも、所属議員の互選によって任期1年で選出される。そして、権力分立の観点から、政府の長である首相が議員団幹部会に入ることはないため、立法活動を左右する議員団の手綱を首相が握るためには、議員団長と密接な関係を築くことが重要になる。メルケルもその点には意を払っており、2005年の第1次政権発足以来、腹心のフォルカー・カウダー（Volker Kauder）をCDU/CSU連邦議会議員団長に据えて議員団の掌握に努めてきた。カウダーは、メルケルの威信にも支えられつつ、毎年秋に行われる議員団長選挙において、対立候補無しでの信任投票で9割以上の信任票を得るという形で粛々と再選され続けてきた。半ば儀礼化した選挙になっていたとすら言える。

それが変わり始めたのが、2017年9月の総選挙での敗北後である。選挙後の新議員団で行われた議員団長選挙では、それまでと同じく対立候補無しでの信任投票となったもの

の、カウダーの得票率は77.3パーセントにとどまった。選挙でのCDU/CSU低迷に対する議員達の不満の表れと見られる。そして、それから1年経った2018年9月の任期満了に伴う議員団長選挙では、カウダーへの対立候補として右派のラルフ・ブリンクハウス（Ralph Brinkhaus）が名乗りを上げ、久々の対決選挙となった。当初、ブリンクハウスの勝ち目は乏しいものとメディアでは見られていたが、9月25日に行われた投票の結果、ブリンクハウスが125票を獲得してカウダーの112票を上回り、議員団内での反メルケル気運の強さを示した。メディア報道では事前の予想を覆す結果への驚きの声と共に、メルケル時代の「終わりの始まり」というコメントも多く見られた。

(b) メルケルのCDU党首選挙不出馬

メルケルを13年にわたって支えてきたカウダーを落選させたCDU/CSU連邦議会議員団長選挙に続いて、今度はメルケル自身のCDU党首としての任期（2年）満了が12月に迫っていた。メルケルは、カウダーの落選後も自らの進退については明らかにせずにはいたが、10月14日のバイエルン州議会選挙と28日のヘッセン州議会選挙でCDU/CSUが敗北し、野党であるAfDと緑の党（Bündnis 90/ Die Grünen）が躍進したことを受けて、29日に記者会見を行い、首相の職には2021年秋の連邦議会任期満了までとどまるものの、12月に予定されているCDU定期党大会での党首選挙には立候補しないことを表明した。

その直後にCDU党首選挙への立候補を表明したのが、右派の若手イェンス・シュパーン（Jens Spahn）である。38歳のシュパーンは、メルケルの難民受け入れ政策を批判した若手議員達のリーダー的な存在として知られ、2018年3月の第4次メルケル政権発足に当たっては、保健相に抜擢されてもいた。

それを追うかのように立候補を翌30日に表明したのが、フリードリヒ・メルツ（Friedrich Merz）である。メルケルとメルツは同世代で、CDUが野党の立場にあった2000年春から2002年秋までの間は、メルケルがCDU党首、メルツがCDU/CSU連邦議会議員団長とポストを分け合っていた。しかし、両者の政策志向は異なっており、社会・文化的次元で比較的反リベラルな傾向を持つメルケルに対し、多文化主義批判者であるメルツは、ドイツ語をドイツ社会の「指導的文化（Leitkultur）」と位置付け、移民制限も主張していた。両者の確執は、2002年の連邦議会選挙後に党首のメルケルがメルツを副議員団長の地位に追いやって自ら議員団長を兼任したことで深まり、権力争いに敗れたメルツは2004年に副議員団長の職を辞して、2009年には政界からも引退した。その後、メルツは有名企業の取締役を歴任するなど経済界に活躍の場を移していたが、2018年春頃からメルケルの追い落としと政界復帰を狙ってCDU内の有力者と接触していたとも言われている¹⁰。メルツは、閣僚経験こそないものの、一時はメルケルと並んでCDUを代表する地位にあった政治家であり、政策面でもメルケルの難民政策批判の旗頭たり得ることから、メルケル後継に名乗りを上げるのに相応しい大物であったと言える。

ただ、メルツは立候補当時62歳で、新たなリーダーとなるにはドイツ政界の感覚からするとやや高齢との感を免れなかった上、政界を退いてから10年近く経っていたこともあって、“過去の人”というイメージが付きまとってしまっていた。また、経済界での華々しい活動を通じて多くの資産を蓄えていたことに加えて、2016年から世界最大の資産運用企業「ブラックロック」ドイツ子会社の監査役会長に就任して高額の報酬を得ていたことも、カト

リック労働運動との伝統的なつながりを持つ党内左派からは嫌われる要素となっていた¹¹。シュパーンは、そうしたメルツの弱点をつくような要素を持ち合わせており、右派の勢力を分裂させることになった。

こうした右派の動きに対抗して立候補したのが、メルケル党首の下で2018年2月からCDUの幹事長を務めていたアンネグレート・クランプ・カレンバウアー（Annegret Kramp-Karrenbauer）である。56歳の彼女は、連邦CDUの幹事長に転ずるまでザールラント州首相を6年半にわたって務めるなど、政策全般に通暁しており、党首選立候補者による討論会で細かなところまで丁寧に答えるといった行動を通じて、その政策的能力の高さを示していた。ただ、難民政策に関しては、必要な修正を行うとは表明していたものの、基本的にメルケル路線を踏襲するものと見なされており、メルケル批判票の取り込みには困難があるものと観測されていた。

(c) CDU 党首選挙：右傾化の限界

12月7日にハンブルクで開かれたCDU第31回定期党大会では、メルケルの離任演説に続いて、代議員による新党首選挙が行われた。党則上、党首選出には有効票の過半数の得票が必要と定められており、第1回投票で過半数の得票者が出なかった場合には、上位2名の決選投票で決定される仕組みとなっていた。第1回投票では999票が投じられ、クランプ・カレンバウアーが450票、メルツが392票、シュパーンが157票という結果になった。過半数の得票者が出なかったため、引き続きクランプ・カレンバウアーとメルツによる決選投票となり、クランプ・カレンバウアーが517票を獲得して新党首に選出された（表1を参照）。

表1：CDU 党首選挙結果（2018年12月7日）

	第1回投票	決選投票	増減
クランプ・カレンバウアー	450 票	517 票	67 票増
メルツ	392 票	482 票	90 票増
シュパーン	157 票	—	—

（出典：報道資料より筆者作成）

結果だけを見ると、第1回投票での最多得票者であったクランプ・カレンバウアーが順当に勝利を収めたようにも見えるが、メルツとシュパーンのいずれもが右派としてメルケル批判の立場に立っていたことを考えると、決選投票でメルツがシュパーン票を糾合しきれなかったことは、一定の考察を要すべき問題となる。いわゆる“2位3位連合”が生じず、シュパーン票の4割強に相当する票がクランプ・カレンバウアーへ流れたのは何故か。

この問題を考えるに当たって考慮すべきは、右派、とりわけメルツが党首になった場合、メルケル政権とCDUの関係、ひいては、政権全体のあり方がどうなるのかという点である。もし仮に、メルツがCDU党首になったとすると、①難民政策をはじめとするメルケル政権の様々な政策に注文をつけ、変更を求めることが予想される。また、②メルツの年齢的な問題を考えると、2021年の連邦議会任期満了前の時点（たとえば、大連

立政権の中間評価を行うことが以前から予定されていた2019年秋の時点）でメルツへ首相職を譲るようメルケルに迫るという事態も考えられなくはない。そうってしまった場合、①メルケル率いる政府と与党CDUとの間で泥仕合が生じ、CDUの政権担当能力に対する有権者の評価が下がってしまう恐れがあるが、支持低落に苦しんでいるCDUにとって、そうした展開は避けたいはずである。また、②CDU/CSU連邦議会議員団で右派が優位に立っている状況からすると、メルケルを数の力で首相の座から引きずり下ろすことも不可能ではないが、SPDに配慮しながら大連立政権を運営してきた実績のあるメルケルを追放した右派であるメルツをSPDがそのまま受け入れてくれる可能性は低い。それにもかかわらず、メルツ政権樹立を強行しようとするのであれば、連立組み替えが必要となるが、そもそも、2017年選挙後の連立交渉が半年にわたって難航した挙げ句に窮余の一策として選択されたのがCDU/CSUとSPDの二大政党による大連立であったという過去の経緯¹²から考えると、連立組み替え（あるいは、それ以外の選択肢としてのCDU/CSU単独少数与党政権樹立や解散総選挙など）の現実的な可能性は低いものと言わざるを得ない。

こうした反実仮想から浮かび上がってくるのは、左右両翼の無視できない規模の政党を排除する連立を中道諸勢力が強いられるという現在の政党配置の下では、CDU/CSU内で多数を占めている右派の志向が実現可能性を持たないという厳しい現実である¹³。メルケルによる第4次大連立政権の樹立は、そうした現実を踏まえた最悪回避戦略の帰結であったが、抑え込まれた党内右派の不満を生み、今回の造反劇を招いた。しかし、その後の新党首選出に際して機能したのは同じ最悪回避戦略であり、メルケル路線の継承者が党首選で勝利を収めた。党首は交代したが、党内の多数を占めている右派に不満が蓄積するという構図は相変わらず残っている。

2. メルケル外交への逆風

(1) トランプ政権との摩擦

第4次メルケル政権は第3次政権と同じくSPDとの大連立政権であり、対外政策においても、欧州統合を推進し、開放的で多国間主義的な国際秩序を志向するという基本路線を踏襲している。

しかし、ドイツ外交の重要な柱の一つとなってきた米国との関係については、2017年にドナルド・トランプ（Donald Trump）政権が発足して以降、摩擦が目立つようになった。2018年6月のG7シャルルボワ・サミットでは通商問題をめぐって米国と他の6カ国の意見が衝突し、厳つい表情で座るトランプ大統領と対峙するかのよう両手を卓上について身を乗り出したメルケルの写真が、「G6+1」とも評された同サミットでの対立を象徴するものとして注目を集めた。また、7月の北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）首脳会議に際しては、ドイツの防衛費がGDP比1パーセントほどでしかないと非難するツイッターをはじめとして、トランプによるドイツ批判が頻発した。それに加えて、トランプが帰国後のテレビインタビューでNATO加盟国であるモンテネグロの防衛を疑問視するような発言を行ったことから、トランプ政権が欧州防衛へのコミットメントをないがしろにするのではないかと疑念も生まれた。

(2) ドイツ核武装論：対米摩擦の反作用

単独行動主義が目立つトランプ政権との摩擦が高まる中、ドイツでは、核武装を求める議論が論壇に登場した。議論を提起したのは、元ハンブルク連邦軍大学教授の国際政治学者クリスチアン・ハッケ（Christian Hacke）で、『キケロ』誌に寄せた論説「トランプ後の時代における誤った希望」¹⁴で大略以下のように論じた。

- ① トランプ路線の持続可能性：トランプ政権の単独行動主義的な対外政策は、トランプ個人の資質に起因するものではなく、孤立主義・保護主義という米国外交の伝統を体現したものであり、トランプがいなくなっても続く。
- ② 国益の相違：安全保障上の国益は今でも究極的には各国でそれぞれ異なっており、欧州共通防衛政策や英仏による核の傘に頼ろうとすることは幻想である。
- ③ 状況の変化：ドイツ統一時に選択された大量破壊兵器放棄政策は過去の状況に即したものであった。米国の退潮など、状況が変わった以上、将来の危機にドイツが主権国家として対応できるようにすべく、核武装が必要である。その点からすると、原発廃止政策はドイツの核開発能力を毀損する悪手であった。

こうしたハッケによる核武装論に対して、近隣諸国との関係や世界秩序への悪影響を懸念する観点からの批判論文が『キケロ』誌や高級紙『ヴェルト』等に掲載された¹⁵が、管見の限り、政治家はこの論争に介入しなかったようである。また、ハッケの議論が国際関係論におけるリアリズムの系譜に特徴的な国際政治観に立脚したものであり、反論側も主にリベラリズムの系譜に特徴的な論点に依拠していたこともあって、この論争は、政治的論争というよりは学術的な政策論争という色彩が濃いものになった。だが、欧州統合と開放的・多国間主義的な国際秩序を志向してきたメルケル路線が国内外で挑戦・摩擦に直面して揺らぎを見せていることを考えると、この論争がドイツの対外政策に関する思考枠組みの転換を促す「蟻の一穴」として回顧される日が来るのかも知れない。

結びにかえて

2017年秋の連邦議会選挙で敗北を喫したCDU/CSUでは、AfDという「右」からの新たな挑戦に対抗すべく、右傾化の傾向が強まった。その右傾化路線は選挙での成功をもたらしてはいないが、選挙での敗北はメルケルに党首の座を諦めさせることになった。しかし、現在のドイツにおける政党配置はメルケル路線からの全面的な離脱を安易に許容するものではないため、右傾化にはブレーキがかかり、新党首にはメルケル路線の継承者が選出された。CDU/CSU右派に不満が残る構図は変わっておらず、かえって鬱屈が募っている恐れすらある。そして2019年には、一般に与党が負けやすくなる中間選挙効果が働く欧州議会選挙が5月に予定されている他、AfDが比較的強い東部3州での州議会選挙も秋に予定されており、そこでの敗北が、CDU/CSU右派による新たな造反劇を生む可能性も少なくない。そして、ドイツの最大与党の右傾化が米国の単独行動主義への反発とかみ合ってしまった場合、ドイツの対外政策の大きな変化へとつながる恐れも残っている。

— 注 —

- ¹ Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 1994), pp.128-130.
- ² Infratest dimap, *Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit von Angela Merkel?*, ARD-aktuell und tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crchart-4351~_v-videowebl.jpg>, 2019年2月17日アクセス。
- ³ Infratest dimap, *Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit von Horst Seehofer?*, ARD-aktuell und tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crchart-4353~_v-videowebl.jpg>, 2019年2月17日アクセス。
- ⁴ Infratest dimap, *Zufrieden mit der Arbeit von...*, ARD-aktuell und tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/deutschlandtrend-1291~_v-videowebl.jpg>, 2019年2月17日アクセス。
- ⁵ Infratest dimap, *Sonntagsfrage: CSU fällt unter 40 Prozent, große Wählerunsicherheit*, LänderTREND: Bayern Juli 2018 im Auftrag des BR, <<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/bayern/laendertrend/2018/juli/>>, 2019年2月17日アクセス。
- ⁶ Infratest dimap, *Sonntagsfrage: CSU weiter ohne absolute Mehrheit, Grüne zweitstärkste Kraft, SPD und AfD gleichauf*, LänderTREND: Bayern Mai 2018 im Auftrag des BR, <<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/bayern/laendertrend/2018/mai/>>, 2019年2月17日アクセス。
- ⁷ 8月26日にドイツ東部ザクセン州ケムニッツ市で発生した難民2名によるドイツ国籍男性の殺害事件をきっかけとして、AfDや反イスラム運動「西洋のイスラム化に反対する愛国的欧州人」(Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes: PEGIDA)が同市での抗議集会・デモ行進を呼びかけたところ、その一部が暴徒化し、非ドイツ系の住民を襲撃したと報じられた。この報道に対して、ドイツの公安部門の長であるマーセン連邦憲法擁護庁長官が「外国人襲撃が行われたとの確たる情報は無い」と否定的なコメントを出したことから、大連立政権与党であるSPDがマーセンの罷免を要求した。これに対し、連邦内務大臣として連邦憲法擁護庁を管轄する立場にあったゼーホーファーはマーセンを擁護して抵抗した。9月18日の連立与党3党首会談の結果、マーセンを連邦憲法擁護庁長官の職から解任する一方で、連邦内務事務次官に異動させるという形での決着が合意されたが、俸給表上は昇格となる人事であったことから世論の批判が巻き起こり、異動先を連邦憲法擁護庁長官と同格の連邦内務審議官(欧州・国際問題担当)に変更することが23日に決定された。
- ⁸ Forschungsgruppe Wahlen, *Flüchtlings- und Asylpolitik "eher gut" von...*, ZDF Polit Barometer, <https://politbarometer2.zdf.de/store/Politbarometer/2018_09_14/html/16_9-1533822938962-c62e84a1.png>, 2019年2月17日アクセス。
- ⁹ 任期満了に伴う改選が現党首への挑戦の契機になることを指摘した研究として、Matthew Laing and Paul 't Hart, "Seeking and Keeping the Hot Seat: A Comparative Analysis of Party Leader Successions," in Paul 't Hart and John Uhr, eds., *How Power Changes Hands: Transition and Succession in Government*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 111-132.
- ¹⁰ Melanie Amann, Markus Feldenkirchen, und Ralf Neukirch, "Wie die Merkel-Gegner das Comeback von Friedrich Merz organisiert haben," *Der Spiegel* Nr. 45 (3. November 2018), S. 14ff.
- ¹¹ メルツ自身もその点は意識しており、大衆紙『ビルト』のインタビューで「あなたは豊かな上流階級の人間なのではないですか？」と質問されたことに対して「私は上層中産階級に属していると思っています」と答えるなど、富裕層イメージの払拭に努めていたが、巨額報酬との乖離は覆い隠せず、かえって批判の材料を提供するような格好にもなっていた。"Im BILD-Talk Bestätigt: Merz ist Millionär," *Bild*, 14. November 2018. <<https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/friedrich-merz-der-millionaer-der-sich-zur-oberen-mittelschicht-zaehlt-58420590.bild.html>>, 2019年2月28日アクセス。
- ¹² その詳しい展開については、安井宏樹「欧州危機とドイツ:2017年ドイツ連邦議会選挙とその影響」『混迷する欧州と国際秩序』平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業(発展型総合事業A「『自由で開かれた国際秩序』の強靱性——米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト」サブ・プロジェクトIII「混迷する欧州と国際秩序」報告書(日本国際問題研究所, 2018年3月), 55-64頁。
- ¹³ 現代ドイツ政党政治の隘路については以下を参照されたい。安井宏樹「ドイツにおける連立政治の変化:安定から遠心的競合へ」『生活経済政策』(生活経済政策研究所)第259号(2018年8月)6-10頁。
- ¹⁴ Christian Hacke, "Falsches Hoffen auf die Zeit nach Trump," *Cicero Online* (20. Juli 2018), <<https://www.cicero.de/aussenpolitik/donald-trump-deutschland-usa-atommacht-nato-verteidigung-christian-hacke>>, 2019年2月28日アクセス。

- ¹⁵ Rudolf Adam, “Atommacht Deutschland? Nein danke!,” *Cicero Online* (31. Juli 2018), <<https://www.cicero.de/aussenpolitik/atomdebatte-atombombe-atomwaffen-deutschland-usa-donald-trump-nato>>, 2019年2月28日アクセス；Ansgar Graw, Thorsten Jungholt, und Jacques Schuster, „Noch immer wird Deutschland misstrauisch beäugt,” *DieWelt* (29. Juli 2018), <<https://www.welt.de/politik/article180142080/Atomdebatte-Muss-Deutschland-Nuklearmacht-werden.html>>, 2019年2月28日アクセス；Tobias Fella, “Das Gespenst der deutschen Bombe: Weshalb das Gerede über eine nukleare Bewaffnung der Bundeswehr unverantwortlich ist,” *ipg-journal* (14. August 2018) <<https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/das-gespenst-der-deutschen-bombe-2921/>>, 2019年2月28日アクセス。

第3章 イタリアとEU関係～難民問題をめぐるジレンマ

伊藤 武

1. EU関係の軋みとポピュリスト政権

イタリアでは、2018年3月4日に行われた総選挙において、5つ星運動・同盟などポピュリスト勢力が躍進した。6月には、両党の連立政権であるコンテ政権が成立した。コンテ政権の成立は、ヨーロッパ主要国において、初めてポピュリスト勢力が圧倒的中核となる政権が成立したことを意味した。連立政権は、共に副首相を務めるルイージ・ディ・マイオ（5つ星運動・労働社会政策相・経済発展相兼任）と、マッテオ・サルヴィーニ（同盟・内相）が主導権を握っている。

両党は選挙戦中から、EUに対する強い批判を表明し、ユーロ離脱の国民投票の実施などを公約に掲げていた。政権成立以降も、厳しい財政規律の維持や難民受入継続を求めるEU側と、緊縮の緩和・難民負担の適正な配分を求める政権側との摩擦は続いている。特に本年5月に迫った欧州議会選において、ポピュリスト勢力躍進の象徴として、国内外で注目を集めている。

本報告では、2018年総選挙から現在（2019年2月）のコンテ政権下における対EU関係と政治状況との繋がりを検討する。イタリアの反EU路線は、通例、もっぱら急進的な政治姿勢を取るポピュリスト勢力の躍進と影響という観点から説明されている。元々イタリアは、マーストリヒト条約をいち早く批准したように、EU内でも屈指の親EU世論を誇る国であったことも、そうした解釈の背景となっている。しかし、政権レベル、有権者レベルの政策志向を検討すると、それぞれ、国内・対EUの政治戦略上の合理的利益追求、経済的苦境への反発や難民問題の負担増大に対する「合理的な批判」と捉えられる。

もちろん、この点は、イタリアの現政権の強硬な難民政策などEU批判的姿勢が、人道的問題や経済路線の失敗など深刻な政治的・社会経済的問題をもたらしていることを否定しない。さらに、むしろ懸念されるのは、初のポピュリスト主導政権というコンテ政権の登場が、来たるべき欧州議会選挙やその後の加盟国各国の選挙、あるいはブレグジットの混乱とも輻輳して、EUレベル・加盟国レベルでのポピュリスト勢力の拡大への防壁を下げる点である点も、最後に明らかにする。

以下、2では、2018年総選挙とコンテ政権の成立に至る経緯を振り返り、政党レベル・有権者レベルの対立軸と政権の性格を明らかにして、対EU政策の前提を明らかにする。続いて3では、EUとの困難な関係が表面化している経済・難民の2つの争点の内、もっとも重要である難民問題について、EU側・イタリア側の姿勢を検討し、両者の齟齬とその原因を考察する。最後に、むすびでは、イタリアのEU政策を検討する際に注目すべき視角を再検討する¹。

2. 2018年総選挙とポピュリスト政権の成立

(1) 2018年総選挙をめぐる情勢

2013年の前回総選挙以来、イタリアでは中道左派の民主党を軸として、エンリコ・レッタ、

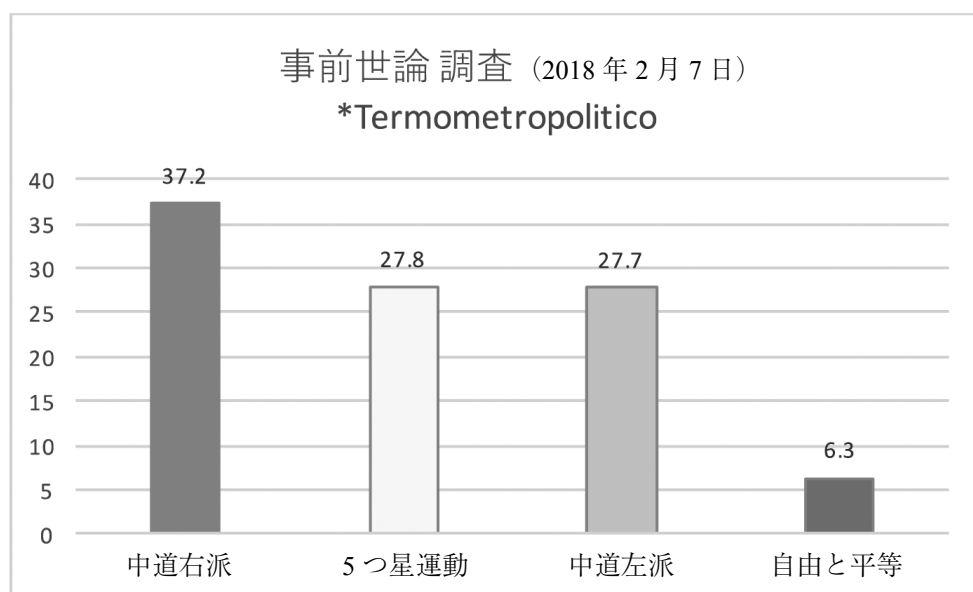
マッテオ・レンツィ、パオロ・ジェンティローニを歴代首相に、中道左派から中道右派まで多様な穏健勢力を横断した大連合政権（governo di largo intese）が続いてきた。このような連合政権成立の背景には、同総選挙で下院得票率第1位に躍進した5つ星運動²の伸長を抑え、政権獲得を回避する狙いがあった。しかし、大連合政権は憲法改正の失敗や政治スキャンダルの上昇など失政が相次ぎ、5つ星運動、さらには再生を図る北部同盟など「ポピュリスト」と総称される政権批判勢力の拡大は続いた。

2018年3月4日、議会任期満了を受けて実施された総選挙は、大連合を主導する勢力が批判勢力を抑えて政権の手綱を握り続けることができるか、ポピュリスト勢力が敷居を超えて増大し、あらたに主導権を握るかの分かれ道であると考えられた。投票日2週間前、最後に公表された世論調査の段階では、各社ばらつきはあるものの、前者の選択肢、つまり大連合的政治路線がかろうじて優勢とされた（図1）。

その理由は、次の通りである。①5つ星運動は2013年総選挙より得票を伸ばして第1党の座を確保するものの、辛うじて30%に到達する程度に止まり、②民主党は20%程度を確保して（最左派を含む）中道左派全体では有力な政治勢力の座を保ち、③連合勢力としては第1勢力化が予想された中道右派では、より穏健で大連合に前向きなフォルツァ・イタリアが連合内第1党となるために、④全体としては若干中道右派に有利な形の大連合的政権枠組み、あるいはそれを基盤とした少数派政権が持続するとみられていた。2013年以降のイタリア政治は、民主党の指導者レンツィと、フォルツァ・イタリアの指導者シルヴィオ・ベルルスコーニの関係を軸に展開してきた。憲法改正など重要局面で連携してきた両者は、それぞれ民主党内の内訌、立候補資格停止など困難を抱えていたものの、その後も命脈を保つと予測されたのである。

3月4日の総選挙は、予想を相当裏切る結果となった。政治勢力の構図全体としては、予想通り前回から継続して、中道左派（22.9%）、中道右派（37.5%）、5つ星運動（32.7%）

図1 2018年総選挙前の最終世論調査結果



〔出典〕 Termometropolitico のデータより、筆者作成

の3勢力鼎立状況が再現された（括弧内の数値は下院得票率）。しかし、ポピュリスト勢力の躍進は、事前予測を大きく超えるものであった。5つ星運動は、当初試金石とみられていた30%を大きく超えて、33%近くの得票率を記録した（図2）。結党の指導者であるジャンロベルト・カザレッジの死、ベッペ・グリッロの党指導者からの退陣表明などの事件を経ながらも、若い指導者ルイーダ・ディ・マイオを首相候補に、汚職批判などで改革者としての新鮮なイメージを保ち、最低所得保障（ベーシックインカム）導入などで支持を集めることに成功した。

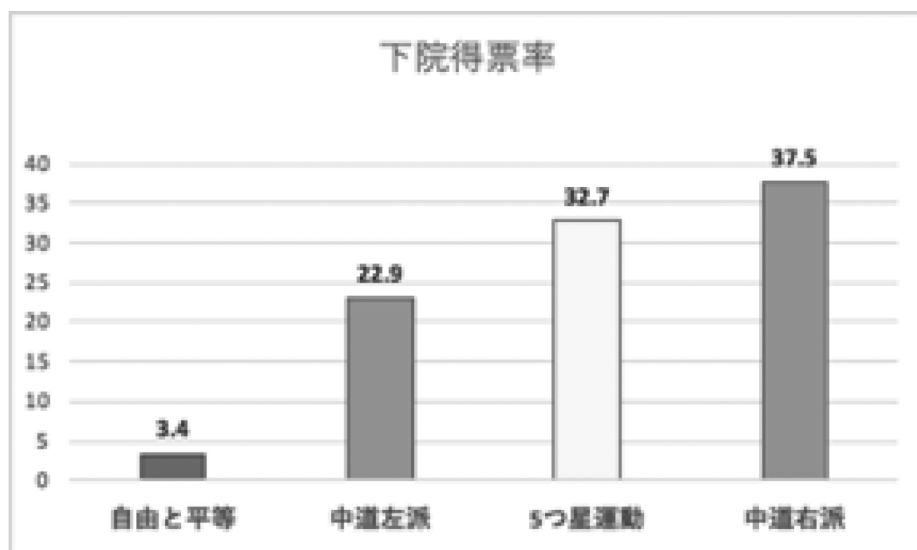
それ以上に驚くべきは、中道右派内での急進勢力、同盟の躍進である。2013年総選挙で得票率4%台と惨敗し、消滅の危機もささやかれた北部同盟は、あらたにマッテオ・サルヴィーニを指導者に立て巻き返しを図った。強固な反移民主義的主張やSNSを通じた効果的なアピールなどで急速に党勢立て直しを実現したサルヴィーニの下、全国への支持拡大を狙って同盟へと党名を変更していた。その結果、14.4%に止まったフォルツァ・イタリアを抑えて17.4%で中道右派第1党となり、連合の主導役の座を獲得した。

他方、中道左派連合は、連合外最左派の自由と平等（3.4%）を合わせても26%弱と惨敗した。特に民主党は、18.7%と予想以上に伸び悩んだ。中道右派連合内でのフォルツァ・イタリアの伸び悩みと併せて考えると、2大連合内で大連合路線の立役者として想定された穏健政党が落ち込み、急進的な勢力の支持が伸びたことを意味した。

2018年総選挙は、他にも興味深い結果を生み出している。地理的政党支持分布の点では、まず、従来は流動的な傾向がありながら保守寄りの支持を示してきた南部の小選挙区を、ほぼ5つ星運動が独占した。時に「左派ポピュリスト政党」に区分される5つ星運動が同地域で躍進した理由は、2013年総選挙、あるいはその前後の地方選挙での着実な支持獲得などの要因に加えて、主に経済的要因から同党の格差是正策（最低所得保障制度など）が支持されたことが投票行動分析から分かっている。

次に、地理的分布の点で、同盟の支持が、北部同盟の拠点であった北部地域だけでなく、

図2 2018年総選挙結果（下院得票率）



〔出典〕 イタリア内務省データを基に、筆者作成

表1 争点別の政党支持理由

政党	雇用不足	税負担	治安・移民	最低所得保障
5つ星運動	35	31	21	31
民主党	21	15	14	17
同盟	16	20	41	13
フォルツァ・イタリア	14	18	11	18
イタリアの同胞	3	6	6	4
自由と平等	3	2	1	5
よりEUへ	2	2	1	3
他	6	6	5	3

「全国化」している点が特徴的である。同盟の支持は、歴史的に民主党など中道左派の金城湯池であった中部地域に大きく食い込んで小選挙区も抑えたが、さらに南部にも及んでいる。このような変化の背景には、有権者側の同党に対する「法と秩序」回復の担い手、反移民主義への支持が存在するとされている³。

最後に、諸政党の政策志向を分析すると、経済問題・EUへの対応などで、主要政党間の距離は意外に近い。経済争点では、あまり大きな相違はなく、中道的勢力によっている。本稿との関係で特に重要なEUへの態度については、民主党のみが親EUであるのを除いて、おしなべてEUへ批判的姿勢を取る政党ばかりである（図3）⁴。

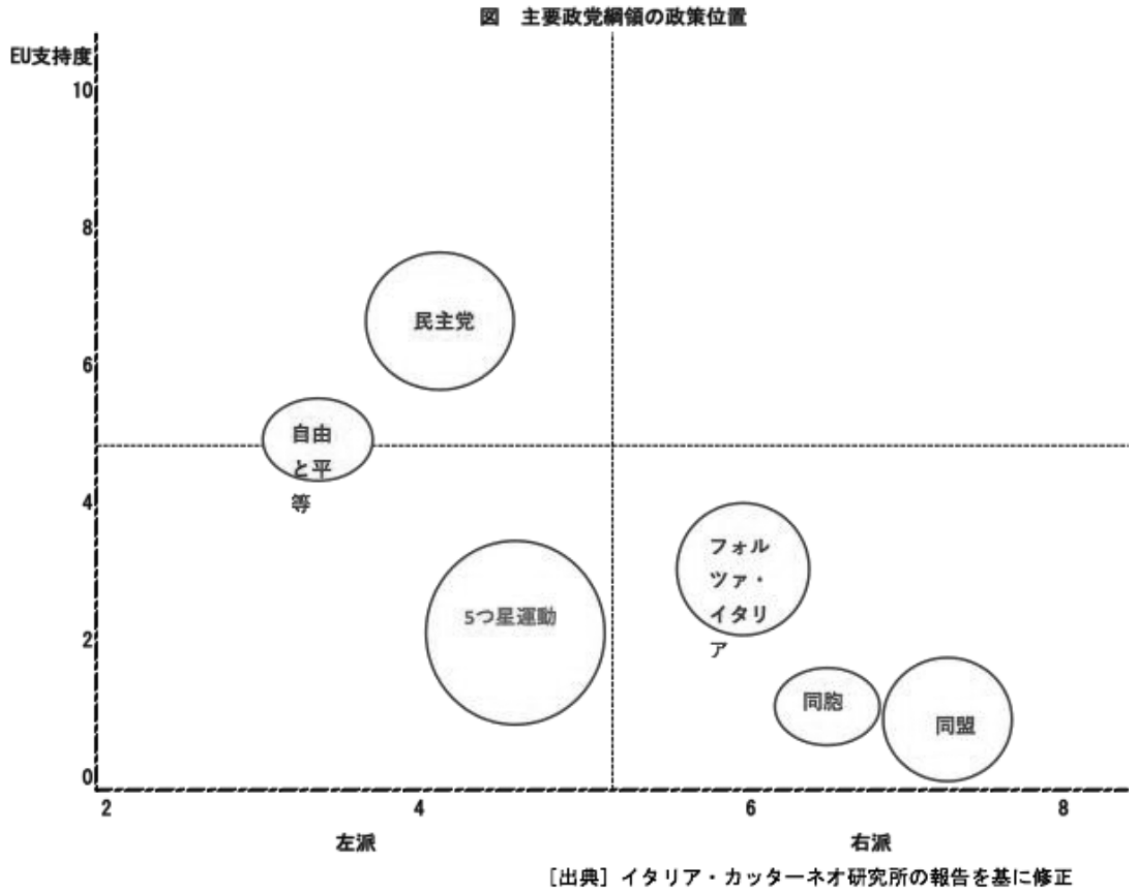
(2) 総選挙とコンテ政権の成立

総選挙後、政党間での交渉期間において、3月末から大統領による後継政権の諮問が始まった。当初予想された中道右派・中道左派主導の大連合政権の路線は、中道右派内でのサルヴィーニ、および中道左派内でのレンツィ派の連合拒否によって潰れた。結果的に残ったのは、暫定政権での再選挙か、最大勢力の5つ星運動と同盟主導の連合政権であった。前者は早々に拒否されたが、後者の「ポピュリスト連合政権」も非常に困難に見えた。5つ星運動は第1政党であったが、元々他党との連立拒否を掲げて選挙戦を戦ってきた。他方、同盟は第1勢力の中道右派の代表として政権形成の主導権を握りたかったが、単独政党としては5つ星運動から大きく後れを取っていたため、埋没を危惧したからである。

しかし、4月から5月にかけて時間が経つにつれて、世論調査で顕著な変化が生じたことが、両党の対等な連合形成を後押しする結果となる。世論調査では、非妥協的且つ巧みな駆け引きを行うサルヴィーニへの支持が加速度的に高まり、政党支持率で同盟と5つ星運動はそれぞれ30%前後で拮抗するまでになる。その結果、6月1日、5つ星運動に近い法学者のジュゼッペ・コンテを首相に、5つ星運動と同盟の連合政権が成立したのである⁵。

同政権の主導権は、首相コンテではなく、副首相に就いた両党の指導者、ディ・マイオ（労働社会政策相・経済発展相兼任）とサルヴィーニ（内相）にあるのは明白であった。特に、世論の強い支持を背景に、難民問題への強硬な対応で影響力を高めたサルヴィーニが、連

図3 主要政党の政策位置



合政権の主役の座を占めたといっても過言ではないだろう⁶。

ヨーロッパの主要国で初めてのポピュリスト勢力が占拠する政権の成立は、国外にも大きな反響をもたらした⁷。選挙前から、同盟は、移民規制・難民受入の厳格化、フラットタックス導入と財政運営における緊縮路線の大幅な緩和を訴えてきた。5つ星運動も、最低所得保障制度導入や社会保障削減撤回など財政圧力を強める政策を掲げてきた。これらの政策は、難民受入と再配分、安定成長協定に伴う財政規律維持をめぐって、EUや加盟国との紛争を惹起せざるをえない路線であった。さらに、両党とも、EUからの離脱、あるいはユーロ離脱の国民投票実施すら言及していた。ブレグジットに続く第2の離脱の可能性すら懸念されていた。

もちろん、選挙戦向けの急進的なアピールが、政権成立後そのまま維持されるとは限らない。これらの急進的路線は、政権獲得後に現実化、穏健化することが期待された。実際、EUやユーロ離脱論は、あっさりと脇に置かれることになった。しかしながら、経済政策面では、多少穏健化したものの、2019年予算編成をめぐってEUとの間に摩擦が生まれた。そして難民問題では、未だに深刻な対立が収まっていない。

それでは、経済問題・難民問題は、それぞれ具体的にどのような展開を辿り、EUとの関係はいかに変化してきたのか、以下詳述する。

3. コンテ政権下のEU関係と難民問題

(1) 背景

難民問題は、現在イタリアとEUとの摩擦に、もっとも影響を与えている問題である。

アラブの春以降、ヨーロッパへの難民流入は急増し、大きな政治社会問題となった。ただし、ヨーロッパ全体としては、2015年にピークを迎えた後、流入は大幅に減少した。特にEUとトルコとの協定によって、トルコ経由で南東欧から流入するルートには歯止めがかけられたといえよう。

これに対して、イタリアの状況は、他国と様相を異にしている。イタリアへの難民流入は、2016年から2017年にかけてピークを迎えたものの、その後減少に転じている点で、ヨーロッパと共通した傾向にあるように見える。EU側では、このような減少傾向をみて、イタリアにおける反移民主義的論調が下火になることを期待したり、同盟などの反移民主義的主張の根拠が薄弱であると批判したりしてきた。

しかし、このような傾向とそれを背景にした反移民主義をめぐる評価には留意が必要である。第1に、イタリアは、英仏独やベネルクスなど他の西欧諸国と比較すると、移民受入国に転じた時期が遅く、受入の経験が浅いことである。イタリアは19世紀以来、基本的に移民送出国であり、受入国となったのは1970年代、受入が大規模化したのは1990年代に入ってからである。受入経験の遅さと近年の急速な流入拡大は、社会統合の困難と反移民主義の浮上可能性を高める要因となるだろう。

第2に、移民受入経験の中でも、難民(Refugee)の受入はきわめて限定的であった。1970年代から増加し、1990年以降加速した移民は、主に経済移民であった。先進国屈指の少子高齢化に対応する労働力不足を補うために、農業・工業・サービス業などに導入された。特に東方拡大以降は、ルーマニアなど東南欧地域からの経済移民が増加したのである。難民としては、1990年代、旧ユーゴ危機でアルバニアからの難民が増加したものの、限定的な規模に止まった。当然難民受入経験の浅さは、受入に対応する政策枠組み(受入センターの整備、種々の支援など政策資源)の脆弱さにつながっていた⁸。

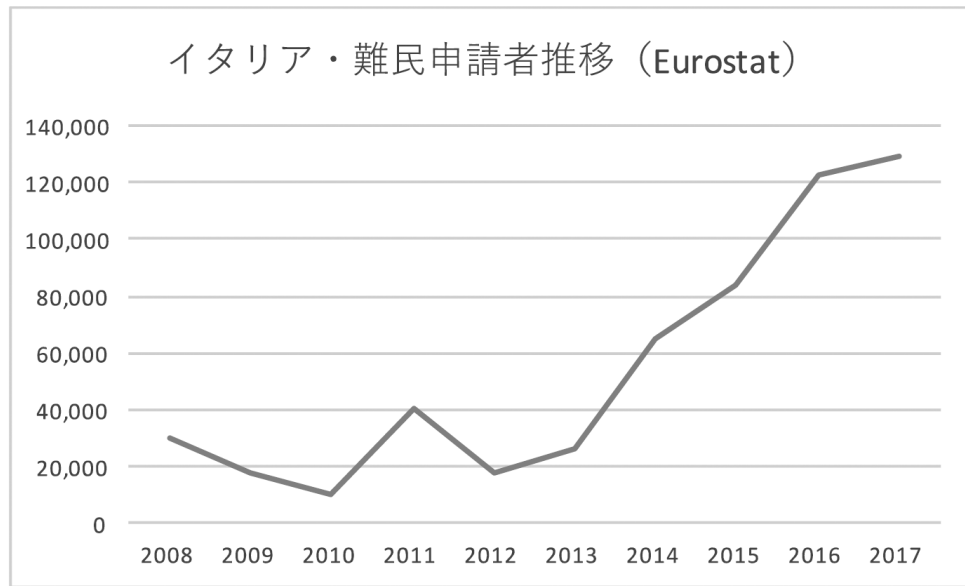
この構図が、アラブの春以降、地中海を経由して膨大な難民が押し寄せることで、激変した。イタリアが十分難民問題に対応できない問題は、短期的な難民流入数の急増にくわえて、中長期的な政策資源の限界にも起因していた。

第3に、2016年・2017年を転機に流入が減少したのは確かだとしても、フローの問題だけに焦点を当てるのは適切ではなく、EU加盟国のなかで1次受入国としての負担集中はむしろここ数年で悪化した点に注意が必要である。2018年総選挙前、イタリアに集中する難民流入に対応するため、EUとイタリアは、イタリアへの難民対応の財政支援および、加盟国間での難民再配分で合意していた⁹。しかし、この合意は、十分果たされないままの状況が続いてきた。イタリアには、ストックとしてみた難民の規模が膨張するとともに、EU域内での負担が増加しているという認識が広がってしまったのである。

その結果、他のEU諸国で2016年以降難民数の低下と共にEUへの信頼度が回復してきたのに対して、イタリアは例外的にEU不信が上昇する結果となった。イタリアとEUとの間には、難民問題をめぐる深刻な「認識ギャップ」が生まれてしまっている。

第4に、イタリアの反移民主義を悪化させる要因としては、難民数の急増と配分地域の

図4 イタリアにおける難民申請数の推移

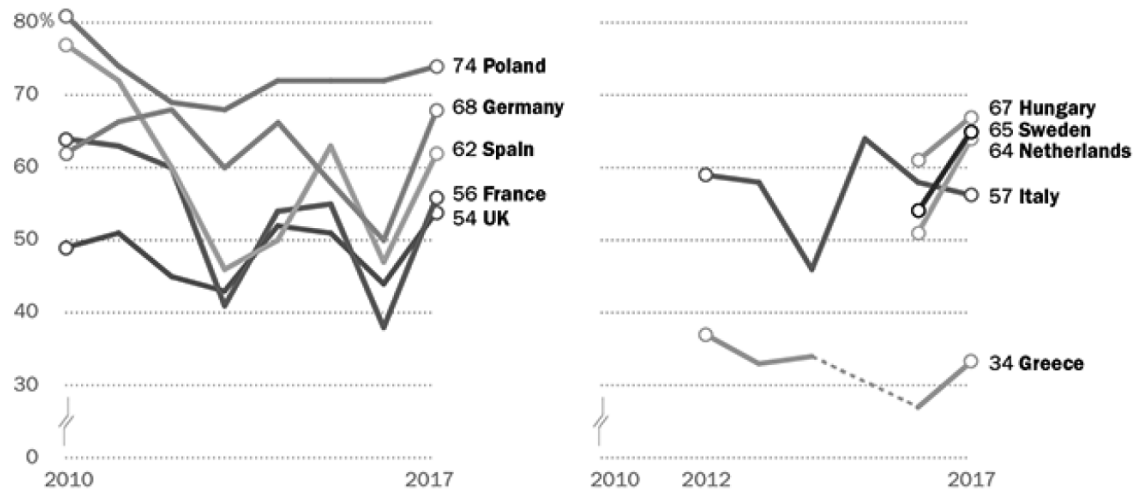


[出典] Eurostat のデータを基に、筆者作成

図5 主要国での EU 支持の変化

Sharp increase in favorability of EU in many countries in last year

Favorable view of EU



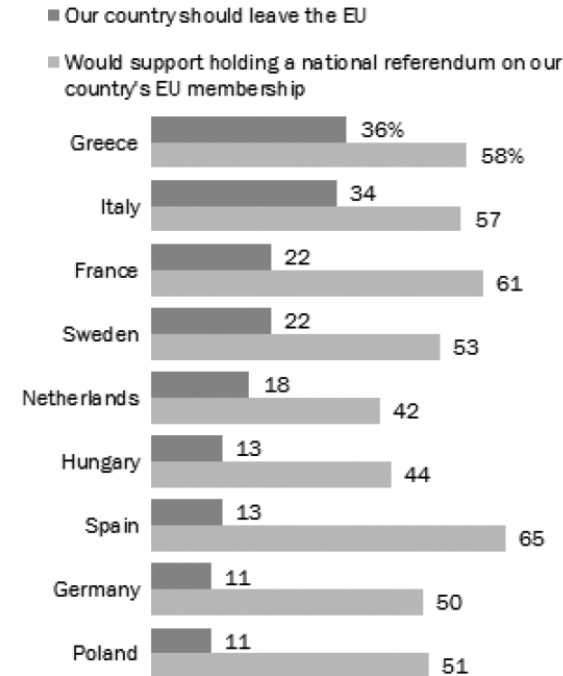
Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey. Q12f.

PEW RESEARCH CENTER

問題がある。近年の難民流入の急増と国内滞留の拡大は、経済移民が中心の時代は受入先となる雇用が乏しいため流入が限定された南部、および従来移民・難民が集中してきた大都市圏域以外の地方への難民の移動をもたらした。この動きは、難民の社会統合をめぐる摩擦と反移民主義の増加を招いたといえる。その証拠に、中北部の大都市圏以外での同盟、南部での5つ星運動の支持拡大が顕著であった¹⁰。

図6 EU 離脱支持および EU 加盟継続の国民投票実施支持の割合

Little support for leaving EU, but many want a referendum on membership



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q44 & Q45.

PEW RESEARCH CENTER

2018年にはさらに一段と難民受入は減少している。この目立った減少は、現政権、特に内相サルヴィーニによる強硬策ゆえだと解されている。このような強硬策に対しては批判も大きい一方、(表だって言われていないが) 支持も大きい。実際、内相サルヴィーニや、同盟に対する支持率はうなぎ登りであり、今や余裕をもって30%を超え、5つ星運動を有意に引き離して支持率第1党となっている。サルヴィーニの強硬策は、このような世論の支持を背景に実施されているのである。

(2) コンテ政権下での難民問題への対応とEUとの関係

6月コンテ政権の成立に伴い、イタリア政府は、難民受入の厳格な制限へと舵を切った。早くも政権成立以前に、その方向性は明らかになっていた。サルヴィーニは強硬な難民対策を主張して世論の支持を急速に拡大し、同盟の支持率は5つ星運動に並ぶ水準まで上昇した。5月に発表された共同政策綱領では、不法移民の強制送還の実施と収容施設増強、ダブリン規約見直しのための再交渉要求で合意していた。サルヴィーニは、難民対策の鍵となる内相ポストを手中に収めた。

政権発足直後の6月から、イタリアの強硬な難民対策とEU側との摩擦が争点化する事件が、相次いで起きた。まず、リビア沖で救助した移民600人超を乗せたNGOの船、アクアリウス号のイタリア寄港を、サルヴィーニ内相は拒否して、マルタに向かうように主

張した。EU側は、人道上の理由や、ダブリン規約上の義務からイタリアに受入を求めて、イタリア政府との間で深刻な対立が生じた。

サルヴィーニ内相は受入拒否の主張の中で、フランスがイタリア国境で移民を阻止していること、スペインが受入れていないことを批判して、両国と論争になった。最終的に、アクアリウス号はスペインに寄港が認められて、この事件は収束する。

ここで注目すべきは、イタリアの強硬な反移民主義路線が、反移民主義的なポピュリスト政党を含む政権を有する他のEU国に波及し、EUにも批判的な国際的連携を生む促進要因となり始めたことである。6月13日には、ドイツ、オーストリアとイタリアの内相などが、不法移民に対する厳格な対策を求める「枢軸」を結成すると表明した。この枢軸結成表明の背景には、直後に迫ったドイツ・バイエルン州選挙において、同州出身の与党キリスト教社会同盟（CSU）党首かつ内相（当時）であったゼーホーファー氏の支持獲得戦略など、各国の国内事情が作用していた。しかし、国内事情からとはいえ各国がイタリアにおける公然たる反移民主義勢力の政権獲得と高い支持を、ヨーロッパレベルでの移民規制厳格化の正当化のために容易に用いるようになってきた。

この点で、イタリアのポピュリスト政権の成立は、EU域内で反移民主義的政策採用へのハードルを一段と下げる結果となった。この後も、ハンガリー、ポーランドなど反移民主義の支持が強い国、さらにはトランプ政権なども巻き込んで、反メルケル・ドイツ、反マクロン・フランスの連合形成のために、イタリアの難民問題が利用されているのである。

EU側も、このような状況に対して、6月末の首脳会議合意などで対応を始めている。首脳会議合意には、域内・域外に難民資格の審査センターの設置、ダブリン規約の再検討、既存入国分の難民再配分の促進、イタリア等流入地域への財政支援が含まれている。しかし、いずれも実効性・即効性に乏しい。実際、審査施設設置の公約は、未だに実現していない。EUは、肝心の加盟国間の負担再配分については、十分な合意を形成できなかった。

イタリアへの難民集中傾向は継続し、さらなる事件がイタリア・EU関係に追い打ちをかけた。8月にはイタリアの沿岸警備隊の船、ディチョッティ号が救難した難民受入に対しても、サルヴィーニが拒否することで、激しい対立が生じた。そもそも沿岸警備隊は海軍の管轄下にあるため、内相に船の接岸を拒否する権限があるか疑わしい事案であった。閣内でも、難民受入に多少寛容な5つ星運動の閣僚と公然と対立が生じた。EU側もイタリアに受入を求めた。最終的に、イタリアに子どもなど一部上陸を認め、残りの難民をアイルランドやアルバニアなどに分割して上陸させることで決着した。

EU側も、イタリアの要求に対する態度を軟化させざるを得なくなってきた。9月には、ユンケルEU委員長の施政方針演説で、EUの国境管理の厳格化を表明し、直後のEU内相会議でも難民手続きの海上実施への移行を求める主張が表明された。

さらに、サルヴィーニ内相などイタリア側は、同時期に争点化していたEUの次期予算案（2021年～2027年）に連動させて、難民対策の改善・EU域内での再配分が実現しない場合は、分担金の拠出停止をちらつかせた。EUの予算問題・イタリアの財政と安定成長協定の問題と連動させる戦略をとり、EU側に圧力をかけている。

ただし、イタリア政府の強硬姿勢を、現在の政権のイデオロギーにのみ帰するのは誤りである。既にイタリアの受入能力は、前政権の時代から限界に達しており、既に強制送還に等しい措置が実施されていた点を看過すべきではない。ジェンティローニ政権時代、イ

タリアはリビアと協定を結んで、移民の送還を実施していた。この措置は、人道的観点から懸念を呼び起こすものであったが、ジェンティローニ首相および欧州委員会も、加盟国に再配分の約束を果たすよう求めていた。結局その約束が果たされないことが、ポピュリズム研究の大家カス・ミュデをして「EUがポピュリスト政権を作った」と言わしめたのである¹¹。

(3) サルヴィーニ法と難民規制厳格化

コンテ政権では、サルヴィーニ内相を軸に、難民受入の厳格化に関して国内法制化を進めた。9月下旬に閣議決定された政令は、12月修正を経て法制化された。いわゆる「サルヴィーニ法」（「移民、国際的保護、イタリア市民権の付与・剥奪に関する規制の修正に関する法律」）である（il Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281).）同法は、難民認定を受けられないが脆弱な状況にあると認められるものへの「人道的保護」の廃止など難民への保護を削減するものである。既に入国した難民も、この措置によって数万人が滞在許可を喪失するリスクがあると見積もられている。

同法に対しては、野党だけでなく、カトリック教会やパレルモ市長レオルカ・オルランドなど多数の市長たちが反旗を翻した。政権内でも、支持者にリベラルな層も含まれる5つ星運動の一部が、厳格な路線に反発している。しかし、同盟、5つ星運動とも、きわめて集権的な組織構造を持つ政党のために、反対運動が政府の路線変更をもたらすまで影響を高めるのは、相当な圧力が必要である。

実際、イタリアでは、現在各地に収容されていた難民の強制移送など一段と強硬な路線が現実化している。このような措置には批判も強い一方、根強い支持があるのも確かである。イデオロギーとしての反移民主義の影響力は定かでないが、難民問題への強硬路線が、サルヴィーニ路線への支持を高め、2019年2月現在では同盟の支持率32%と、5つ星運動（25%）など2位以下を大きく引き離す要因となっている以上、政府としての路線転換は期待しにくい。当面は、5月下旬に実施される地方選挙および欧州議会選挙までは、EUとの摩擦と譲歩獲得を目指す強硬路線が最も合理的であるという状況は続くだろう。

むすび～出口無きEU関係

以上、本章では、難民問題への対応に焦点を当てて、イタリアの路線とEUとの摩擦の原因を考察してきた。

強硬な難民拒否の政府路線は、政権内外における同盟とサルヴィーニの支持最大化戦略として展開され、分断を伴いながらも世論の堅調な支持を得てきた。この問題を軸に、サルヴィーニなどは、EUへの抵抗、EU批判的な勢力との連携構築、財政面など他の領域での譲歩獲得の材料として、難民問題の争点操作を行っている。フランスとの関係悪化など副次的効果を伴いながらも、この戦略は現在のところ、「成功」してきた。

EU・国内双方で分断を招くような難民拒否の路線は、外部から見ると不合理に見える。しかし、国内政治の面では、反対勢力との分断が深まったとしても、むしろサルヴィーニらは、難民流入に批判的な支持者の支持を強固に固めて政治的影響力を高め、安定化することができる。さらに、難民問題は、ライバル政党の5つ星運動の政治家・支持者を分断

する争点であるため、押せば押すほど、ライバル政党を分断・弱体化させることができる。その証拠に、サルヴィーニと同盟への支持は、34%前後と高水準で安定している。

では、EU側に、この状況を解決する展望はあるだろうか。まず問題となるのは、ユンケル委員長などEU側のコメントを見る限り、EUは、イタリアの世論状況を十分理解しているか疑問が残ることである。イタリアが難民受入に向ける資源は従来から乏しく、管理能力に問題があるのは確かであろう。また、難民の流入数は、絶対値で減少しているのは確かである。しかし、このような過密かつ集中した流入難民が国内に滞留し、イタリアにもっぱら集中している以上、イタリアの政策能力を非難したり、EU全体での流入数・単純な渡航数の減少を挙げたりしても、イタリア側での負担集中への反感を覆す根拠は乏しいといえる。

しかしながら、仮にEU側が深刻な状況を理解したとしても、解決は困難と言わねばならない。なぜなら、EU自身は加盟国間の深刻なジレンマに直面しているため、効果的な抜本策を提示するのはきわめて難しいからである。イタリアに改善を求めるならば、EU全体での負担共有・再配分の約束履行が必要である。しかし、EU側は、それには踏み切れない。なぜなら、各種選挙（欧州議会選と各国の総選挙）を今後控えるEU側は、イタリアに再配分で妥協すれば、それを受け入れる各国の有権者のしっぺ返しを被る。他方、ハンガリー、ポーランド、オーストリアなど難民強硬路線の「枢軸」も、同床異夢である。EUを批判する点では一致できても、再配分は受け入れたくなく、実際フランスなども含めて、どの国もイタリア国境を「封鎖」しているのである。

以上から、結局、最も少ないコストで選択可能なのは、現状維持、つまりイタリアへの負担集中の継続であることになってしまう。微温的修正以外は、EU側に取り得る道はないだろう。特に欧州議会選挙までは、事態を動かすことは期待できない。

しかし、このような路線は、中長期的に大きなコストをもたらすことを忘れてはならない。イタリアのポピュリスト拡大に、他国のポピュリストがフリーライドすることによって、ステイーヴ・バノンが「予言」¹²したように、ポピュリストが主導するヨーロッパが到来する悪夢をもたらしかねないのである。

— 注 —

- ¹ 今回の総選挙結果とイタリア・EU関係についての考察については、総選挙直後の論考であるが、伊藤武「アラウンド・ザ・ワールド イタリア総選挙混迷深まる三勢力鼎立」『外交』Vol.48, Mar./Apr. 2018、58-59頁、を参照。
- ² 5つ星運動の躍進の背景については、伊藤武「イタリア地方選挙における5つ星運動の躍進と『反EU世論』の政治的意味」、EUSI Commentary, vol.77（2016年6月27日）<http://www.hit-u.ac.jp/kenkyu/eusi/eusicommentary/vol77.pdf>、を参照。
- ³ 世論調査と異なる結果が出た理由としては、急進的政党に投票すると回答することを躊躇う“Shy voter”の存在が重要である。
- ⁴ 図3の内容、および主要政党の政策距離については、伊藤武「経済教室 混迷欧州の行方（下）ポピュリズム懸念及ばず——イタリア民主主義が定着」、日本経済新聞・2018年3月23日・朝刊、で検討している。
- ⁵ 形式的には、他の小党も参加しているが、実質的には2党連合に等しいと言える。
- ⁶ 最近の調査報道では、両党の連合は事前に周到に検討されてきたとの指摘もなされている。

- 7 ポピュリスト勢力とイタリア政治の構造的問題については、次の論考を参照。伊藤武「イタリアと『民主主義の赤字』」、佐々木毅編『民主政とポピュリズム』、筑摩選書、2018年、94-105頁。同「イタリア総選挙をめぐる政局から『ポピュリズム』問題を考える」、『学会会報』N931、30-34頁
- 8 イタリアの移民問題の歴史的背景と現状については、次の2つの拙稿を参照。伊藤武（2017）「イタリアにおける移民ケア労働者導入と家族主義レジームの『再家族化』」、新川敏光編『国民再統合の政治』、ナカニシヤ出版、211-234頁；伊藤武（2014）「現代イタリアの移民政策の変化—政党・労働組合・地域社会の対応」『生活経済政策』2014年9月号（No.212）、25-31頁
- 9 2015年6月、9月のEU首脳会議では、当時イタリアやギリシアに入国していた難民10万人超を、加盟国間で割り当てることで合意した。
- 10 難民・移民と従来あまり接触してこなかった地域で反移民主義を掲げる政党が躍進するのは、旧東独地域におけるAfD（ドイツのための選択）支持の例を見るまでもない。
- 11 Cas Mudde, 'The EU helped create the Italy crisis. If it doesn't learn, worse will follow' The Guardian, Wed 30 May 2018 12.47 BS
- 12 'The movement: How Steve Bannon is spreading populist Trump-style politics across Europe', The Independent, 27 September 2018

第4章 マクロン大統領の対 EU・外交政策

吉田 徹

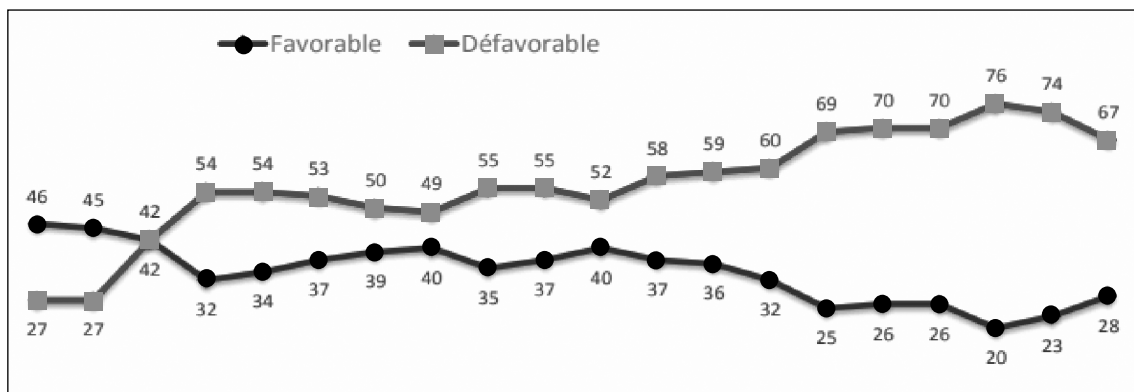
はじめに——内政の変数としての EU

2017 年 5 月にエマニュエル・マクロンがフランス第五共和制の第八代目大統領に就任し、そのもとでエドワール・フィリップ内閣が発足してから、約 2 年が経とうとしている。

当初からマクロン大統領のプレジデンシーは脆弱な要素を抱え込まざるを得ないものだった。保革 2 大政党（社会党、共和党）の候補者が総崩れとなる中、大統領選では第一回投票でトップ当選を果たし（得票率 24%）、続く決選投票では極右ポピュリスト候補マリヌ・ルペンに勝利した（同 66%）。

しかし、歴史的に高い棄権率（25%）と白票・無効票（11%）の中、既成政党の組織を持たず、保革両党からの支持も得られず、また景気と雇用情勢の大幅な改善が見込めない中で、選挙公約にあった大胆な改革を進めれば、支持率は縮減していくことになる。就任当初 5 割ほどあった大統領および首相の支持率も、2017 年夏季から下落し始め、2018 年秋には 20% 台へと大きく落ち込み、若干上向きつつあるものの、依然として低迷している（図 1 参照）。

【図 1】マクロン大統領支持率×不支持率の推移（2017 年 5 月～2019 年 3 月）



〔出典：IPSOS 社 2019/3/6 調査〕

フィリップ内閣からはすでに社会党出身の重鎮ジェラルド・コロン（Gerard Collomb）やエコロジストとして国民的人気の高かったニコラ・ユロ（Nicolas Hulot）など、横領疑惑や政策方針の違いなどから、7 名以上の辞職者が出ている。2017 年 6 月の議会選で 577 議席中 350 議席を占めたマクロン大統領の LRM（共和国前進）議員の 8 割近くは新人議員に数えられる。大統領のトップダウン体制が貫徹する一方で、支持基盤・組織構造ともに盤石とは言い難い。

2018 年春には SNCF（フランス国鉄）改革や高等教育改革に対する抗議デモが組織されたほか、2018 年末からは首都パリを含む各地で数十万人が参加して広がった「黄色いベスト運動（Gilets Jaunes）」が大規模な抗議運動を継続的に展開した。この全国的な抗議運動を受けマクロン大統領は、「活動手当」（若年低賃金労働者向けの手当）引き上げや残業手

当の税控除、社会保障目的税（CSG）の一部免除など、100 億ユーロ超の財政的支援を行うことを 2018 年 12 月に発表、譲歩の姿勢をみせた。

「黄色いベスト運動」は、直接的には燃料価格高騰や購買力低下に対する抗議だったが、政治的にはマクロン大統領による短期間での改革施行に対する反発という側面を持っている。フィリップ政権は、2017 年秋に国会に税制と労働法に関する法案を提出し、中間層の購買力拡大と富裕税の簡略化、職業訓練の強化などを進めてきた。また 2018 年春には、高等教育改革や SNCF のガバナンス改革などに着手するなど、多くの社会経済改革を進展させようとしているものの、こうした広範な改革の姿勢が世論の反発を招いているといえよう（表 1 参照）。

〔表 1〕マクロン大統領就任以降の諸改革（2018 年 5 月時点）

○障がい者手当、老齢年金引き上げ	
○法人税引き下げ（33% から 25%）	
○小学校教育支援	
○たばこ税の漸進的引き上げ	
○職業訓練制度改革	
○高等教育制度改革	
○解雇補償の上限化	
○富裕税の簡素化	
○住民税の大幅廃止	
	（以上法案可決されたもの）
○国鉄改革	
○下院選の比例制導入	
○青少年向けの文化クーポン	
○軍事費の GDP 比 2% までの引き上げ	
○失業保険の自営業・辞職者への適用	
○被雇用者負担の引き下げ	
	（以上政策・法案審議中）
○短期雇用者の権利保護	
○フェッセンアイム原子炉閉鎖	
○年金改革	
○残業時間の課税	
○兵役・市民義務復活	
○公務員数削減	
	（以上政策発表されたもの）

〔Les Echos 紙〕

2017 年大統領選でマクロン候補の公約は、極右ポピュリスト・ルペンの経済的な保護主義政策や社会的な権威主義政策に対して、EU 改革を通じてフランス国民の生活水準や安全を保障するというものだった¹。大統領は自著『革命（Révolution）』で「フランスが自らの運命を再びコントロールできるようにするためには、ヨーロッパが必要である」と記している²。

本章は、こうした内政状況の従属変数となっているマクロン大統領のEU政策と全般的な外交方針を主たる検討対象とする。もっとも詳細な政策上の検証に踏み込まず、これまで何が目指されてきたのかを整理し、EU政策とその他外交の方向性を占うことを目的としている。具体的には、マクロン外交における「大方針 (grands discours)」と呼ばれる3つの演説を主たる対象に分析を行う。

フランスの対EU政策は、内外にわたる大きな変数となっている。

まず、マクロン大統領は、上述のように大統領選において「強いヨーロッパを作ること」で強いフランスが作られる」という旨を繰り返し主張しており、欧州懐疑主義の候補者の得票率が6割弱にも上った同選挙で、積極的な親EU・欧州統合の推進の立場をとった数少ない候補者であった。ユーロ危機によってフランスの経済状況・雇用情勢が2010年頃から悪化し、それによって対EU感情が悪化したことが、前職大統領（社会党オランド大統領）の不出馬ならびにマリーヌ・ルペンの支持上昇につながったのであれば、すなわち、マクロン大統領にとってEUの諸改革を実現することは、国内世論の支持を回復するための不可欠の条件となる。

次にイギリスのEU離脱やハンガリー、ポーランドといった東欧諸国の非リベラルな民主主義体制、イタリアやオーストリアなどでのポピュリスト（連立）政権の誕生などによって、EUそのものが弱体化ないしは変革圧力に晒されている。その中で、中核国ドイツのメルケル首相は改革のための政治的なリーダーシップを発揮できず、さらに2018年の州議会選挙の責任をとって党首を辞任するなど、レームダックに突入しつつある。この「仏独タンデム」のエンストは、フランスがEUの事実上の盟主として、イニシアティブを発揮しなければならない状況を生み出しているといえるだろう。そうした意味合いにおいても、フランスの内政はEUの共変数となっており、その逆も然りの状況にある。

1. フランス外交とマクロン大統領

1.1 制度的条件と政策幅

以下では、マクロン大統領の制度的な資源となる、主に憲法で規定されているフランス大統領の外交・安保上の権能を簡単に確認しておきたい。

シャルル・ドゴール大統領（在任期間1959～1969年）は、自らの手による憲法を念頭に「国は、時々の状況を超えて国の本質と運命を統御できる存在と国民がみなすような頭を、つまり国家元首を持たなければならない」と述べたが、フランスの大統領は、とりわけ外交において極めて強力な権限を有している。

フランスの政治体制は、大統領制と議院内閣制の特徴とを併せ持つ「半（準）大統領制」と呼称される。大統領は直接選挙で、議会の多数派は下院選を通じて選ばれ、この多数派から大統領が首相を任命する。ここから、フランスの政治体制は、大統領と首相とが相互に決定権と責任を持つ「双頭制的な執政府」（政治学者J.E.Sヘイワード）であることを特徴にしている。

もっとも、外交・安保領域では、大統領が一元的な権限を有している。憲法第5条はその第1項で、大統領が「憲法典の尊重を監視」とするとともに、「公権力の正常な運営並びに国家の継続を確保する」と定め、さらに第2項では「国家の独立、領土の一体性および条

約の尊重の保障者」であるとする。さらに第15条は、大統領が軍の長として、また第16条はこれが緊急事態措置を講ずるとして、第52条では、国際条約の交渉と批准権が大統領に属するとし、第14条は大使や特使の信任状の授与と受理も、大統領の役割として規定している。

一般的に、外交・安保政策は大統領の「専管事項 (domaine réservé)」とされる。憲法規定にはない「専管事項」という慣例が定着したのは、1986～1988年、1993～1995年、1997～2002年の三度にわたってみられた保革共存 (コアビタシオン)、すなわち大統領と首相 (議会多数派) が対立的な政治陣営に属しているという、憲政上それまで想定されなかった事態を通じてである。加えて、2000年の憲法改正で大統領任期が議会と同じ5年となったことから、大統領が政策形成と責任主体となる側面は、サルコジ大統領 (任期2007～2012年) より強まっている。

次に、こうした大統領外交は、歴史的に「自主外交路線」と、アメリカとの関係を重視する「大西洋主義」との2つの路線に色分けされてきた。ドゴールやミッテラン大統領 (任期1981年～1995年) に象徴される前者は、東西冷戦下で自主的に外交を進める可能性を追求する。例えば、ドゴールによる1960年代のNATO (北大西洋条約機構) 軍事機構からの脱退や独自の核開発、ソ連や中国 (中華人民共和国) との接近、さらには「アメリカのトロイの木馬」 (ドゴール) たるイギリスのEEC (欧州経済共同体) 加盟に対する二度の拒否などがあげられる。

その反対に、アメリカやイギリスとの協調関係を重視する外交姿勢をとる「大西洋主義」の潮流もあるとされる。ポンピドゥー大統領 (任期1970～1974年) はイギリスのEC (欧州共同体) 加盟を認め、ジスカール＝デスタン大統領 (任期1974～1981年) も、アメリカとの軍事防衛面での協力関係を進め、「大西洋主義」という言葉を定着させた。サルコジ大統領も2009年にフランスのNATO 軍事機構復帰を実現させた。

何れの外交指針の分類も冷戦構造を前提としたものであり、明確な定義にそぐわない側面を有しており、フランスは一般的にプレジデンシーの変更が外交政策の大きな変化を伴わないことを特徴としている。もっとも、結論を先取りすれば、マクロン外交は——任期半ばというタイミングもあり——EUと欧州統合を中核に置いていることから、その何れにも分類できないという特徴を有している。

1.2 マクロン大統領の外交スタンス

マクロン大統領は、就任1年目で43カ国を歴訪 (うちEU加盟国26カ国) するなど、極めて精力的な外交を展開している。もっとも、その外交姿勢は、大統領中心の外交資源に加えて、既存の政治勢力から距離をとっていることから、「自主外交」と「大西洋主義」には分類できない立場をとる。

アメリカとの関係では、トランプ大統領が2017年のパリ祭 (革命記念日) パレードに国賓として招かれ、マクロン大統領もトランプ政権の初の国賓として招かれるなど、仏米は表面上は良好な関係を取り続けている。もっとも、パリ協定やイラン核合意からのアメリカ離脱について、マクロン大統領は批判的な立場を崩していない。

他方でロシアに対しても、プーチン大統領を初の国賓として迎え、フランスの民間企業のロシア経済との結びつきも強まっているものの (2017年のフランスの対外投資先として

はドイツを抜いて首位となっている)、クリミア紛争やウクライナとの関係から、フランスの政治外交上のパートナーとして、ロシアは選択肢から依然として除外されたままである。

なお、大統領は2018年1月に初のアジア訪問先として中国に出向き、友好関係を演出したが、公約にあった通り、ドイツとともに中国市場への公平なアクセス、さらに戦略的分野における同国を含む第三国の投資規制を唱えており、やはり大きな二国間関係の刷新には至っていない。

日本との関係でみると、「自由で開かれたインド太平洋戦略」にはイギリスとともに積極的な協力姿勢を見せており、2013年来の日仏間の「特別なパートナーシップ (partenariat d'exception)」宣言のもと、外務・防衛閣僚協議(「2+2」)の定期的実施、物品役務相互提供協定(ACSA)締結など、実質的な関係構築が進んでいるといえる。

国連の安全保障理事会常任理事国であり、核保有国であるにせよ、世界政治では「ミドルパワー」に過ぎないフランス外交の政策的余地は、実際は多くない。明確なイデオロギー的思考もなく、既存の政策パッケージに依存しないという意味でのマクロン大統領のスタンスは、内政のみならず、外交でも貫徹されているといえるだろう。

2. マクロン大統領の外交指針

マクロン大統領は、グローバル化に伴う課題への対処をフランス外交の指針に掲げ、その前提として欧州統合の深化とEU改革が求められるとの姿勢を堅持している。

これまでのマクロン大統領の対EU政策を含む外交指針は、大きく2つの演説によって確認することができる。最初が2017年9月26日にパリで行われた「ヨーロッパのためのイニシアティブ」演説(ソルボンヌ演説)であり、もうひとつが大統領による毎年8月に行われる恒例の各国フランス大使への訓示である。

以下ではそれぞれの方針で示された内容を確認するとともに、評価・分析を施してみたい。

2.1 ソルボンヌ演説

同演説ではEU改革は以下の6つの柱にわたって行われるべきことが謳われた³。

- ① EUの防衛力強化と共通防衛予算の導入、共同介入部隊の設置、欧州諜報アカデミーの設置
- ② 移民問題に対する共通国境の導入、欧州難民庇護局の設置、欧州共同国境警備隊の導入
- ③ 地中海・アフリカ諸国の教育、保健衛生、エネルギー移行支援策
- ④ 再生可能エネルギーへの移行と脱炭素社会への移行
- ⑤ デジタル経済に対する欧州イノベーション局の設置と新税制の導入
- ⑥ ユーロ圏共通予算とユーロ圏財務相会議の導入、法人税制調和と社会保障負担の促進、最低賃金の規定、域内派遣労働者規制、学生・インターン交流の拡大、欧州大学の設立

また、以上の措置実現のための手段として、2つが提案されている。

- ① EU各国における6カ月にわたる民主的コンベンションの実施
- ② 2019年欧州議会選における英国議員枠での各国共通候補者リストの作成

さらに、以上から、「2024年のヨーロッパ」は次のようなものでなければならないとした。

- ① 民主的価値および公正で透明、高い基準の保護を可能にする共通市場、欧州委員会委員の削減やバルカン諸国への拡大
- ② 多段階統合の認可
- ③ 独仏協力の強化
- ④ 加盟国内の改革グループの組織化

以上の改革案は「ヨーロッパと主権を対立的に捉えていては、同時代の大きな問題（安全、移民、市場、デジタル）を解決できないのであれば、真の主権は新たに民主的になったヨーロッパを通じてでしか再構築されない」（マクロン大統領）という、従来からの外交指針の具体的提案であった（すでに問題提起されたものを含む）。

もっとも、これには共通防衛の強化や多段階統合など、過去に提起・検討されたものも含まれている。さらに、その目玉のひとつであったユーロ圏共通予算の導入は、その後のメルケル首相の歩み寄りもあって2018年12月のEU首脳会議で導入が認められたものの、マクロンが求めたようにEU加盟国GDPの数パーセントに匹敵するような独立予算ではなく、EU予算の一部として運用され、さらに地域間格差解消に用途を限定しないなど、各国の競争力強化のために用いられる少額のものになる見込みだ。

多くの改革案を打ち出したにもかかわらず、各国との力学からこうしたイニシアティブが尻すばみになれば、マクロンは対内世論に対してより脆弱な立場に追いやられることになることが予想される。

2.2 駐在大使への訓示

フランス共和国大統領は、1993年から毎年各国駐在大使を招集する大統領府（エリゼ宮）での「大使会議（conférence des Ambassadeurs）」で外交上の訓示を行なうことが恒例となっており、自らの指針を明確にする重要な機会となっている。

以下では2017年と2018年のマクロン大統領の演説内容の比較検討をする。

2.2.1 2017年

大統領は自身の目標が世界でのフランスのプレゼンスを維持し、安全保障と自立、影響力を確保することにあると述べ、そのためには「状況的な同盟」も辞さないとした。また、EUと欧州統合の深化によってそれが可能になるとの立場を堅持し、その上で以下の領域にわたる指針を掲げた⁴。

① 多国間外交の推進

フランスがまとめたパリ協定とイラン核合意は、多国間外交の重要な成果であり、これらの合意を「守り抜く」ことを表明。

② 対テロ対策

前政権のもとでのマリ共和国への軍事介入が対テロ対策として有効であることを認めつつ、地域への経済協力へと軸足を移していく方針を確認し、任期終わりまでに対外協力援助額をGDP比0.55%にまで引き上げることを約束。

③ 難民・移民問題

移民流入においてリビアが戦略的な地域であることから、同国での移民管理を強めるとともに、UNHCRとの関係強化や特命大使を任命することを表明。フランスはリビア紛争の当事者でもあり、和平に一層協力する。アフリカ外交については、新

たな協議機関を大統領府内に設ける。

④ 中東問題

シリア内戦については「手法を変えて」対処し、シリアの各勢力との対話を対等に進めていかねばならず、またパレスチナ問題についても積極的に調停を進める意思を確認。

⑤ 各国との関係

ロシア、トルコ、中国との関係においては、進む経済関係を重視しつつも、人権問題重視の姿勢を見せなければならない。

⑥ EU 政策

EU の新たな条約策定は選択肢にはないとしつつも、フランスは、社会政策、税制、移民政策において収斂と協調を進めつつ、防衛、環境問題、再生エネルギーといった新領域で統合を進めなければならないとした。また、ソルボンヌ演説でも提起された「民主的コンベンション」を実現するとともに、英 EU 離脱を受けての「多段階からなるヨーロッパ」を認めるべきとした。

2.2.2 2018 年

大統領は、現下のポピュリズムは EU が新たな方向性を見出せていないことに起因するとし、ソルボンヌ演説ならびに 2017 年の訓示を踏襲する内容となっている。ただ、2017 年演説では否定していた EU の新条約締結の可能性も視野に入れるとしたことは、大きな変化として指摘できるだろう。また G7 改革など、国際社会においてフランスが「調停するパワー」でなければならないとした点などは、変わっていない。2018 年の訓示で提示された主な点は以下の通りである⁵。

① アメリカとの距離

「ヨーロッパはアメリカだけに安全保障を頼ることはできない」とし、新たな防衛計画ならびに相互防衛義務を策定する姿勢を見せ、その上でウクライナ危機解決ならびに OSCE（欧州安全保障協力機構）の枠内であることを条件としてロシアを含むパートナー国とのサイバー分野、化学兵器問題を含む協議が必要とした。

② シリア問題

イスラム国の脅威が過ぎ去ったとしても、無条件にアサド大統領を和平の交渉相手とすることを排除し、人道上の危機を解決することが喫緊の課題であるとし、そのためにはロシアとトルコの協力が欠かせないとした。

③ サブサハラ、リビア問題

リビア再建が同地域の安定、引いてはテロ問題解決に寄与することから、パリの和平協定合意内容の実現に引き続き努力するとした。

④ EU 改革と英 EU 離脱

EU 域内の南北および東西格差を認識し、これを是正するために「多重」の EU を認める。英離脱については 2018 年内の離脱への合意を目指す。EU の一体性を損なうような離脱案にはフランスは反対する。トルコの早期加盟には反対。

⑤ G7 改革

G7 の内部分裂を避け、中国、インド、アフリカ諸国との対話重視という新機軸を打ち出す。

⑥ アフリカ

開発支援のために予算を計上（2019年）し、市民社会との対話を重視する。

⑦ 地中海諸国

「地中海サミット」を2019年夏季にマルセイユで開催、地中海連合の強化を目指す。

以上の2017年と2018年の訓示を比較すると、それぞれ継続の側面と変化の側面があることが確認できる。2017年のそれまで理想主義的、ビジョン偏重の立場は、2018年はよりプラグマティックな問題群に対して受動的な立場へと変化し、就任1年間でマクロン大統領の外交面での学習があったことが窺える。

他方では、アメリカの外交上の姿勢の変化に対する強い警戒感が示され、それとともにマルチラテラリズム（多国間主義）強化が唱えられていること、さらにEU改革の必要性が強調されている姿勢は持続しているとみることができる。もっとも、後者は過去のフランス外交の基本的姿勢と大きく乖離するものではない。

3. 「仏独タンデム」再起動の試み

2019年1月22日に、マクロン大統領とメルケル首相は、「第二の仏独友好条約（エリゼ条約）」とも呼称された、全7章28条からなる「アーヘン条約（独仏協力・統合に関する仏共和国と独連邦共和国間の条約）」に調印した。同条約は、両国間の共同安全保障と共通外交の推進、両国議員（各50名）会議の設置、両国国境地域の協力促進、共通経済政策の検討などを含むものであった。調印式でマクロン大統領は「ヨーロッパが世界の新たな混乱に対して国民にとっての盾となることが共通の目標となる」と、従来からの姿勢を強調した。

「アーヘン条約」の主な内容は以下の通りである。

第1章 EU政策

第1条

独仏共同防衛、経済金融関係の強化、経済の収斂

第2条

EU政策における共通の立場の促進

第2章 安全保障

第3条

外交、防衛、対内・対外安全保障の強力関係強化

第4条

NATOおよびEU条約に基づいた共同安全保障の強化、NATOとEUの統合的運営、共同協議体の設置

第5条

国連ならびにNATOの枠内での共同行動の促進

第6条

テロ防止、司法、諜報活動の関係強化、第三国安定化の措置促進

第7条

アフリカ諸国との関係強化、同地域での平和活動の強化

第8条

国連ならびに各機関での共同の立場の推進、ドイツの常任理事国入りの推進

第3章 文化、教育、研究開発

第9条

共同のメディア・文化圏の創設、若年者向けプラットフォームの開発

第10条

若年者ならびに高等教育での交流促進

第11条

教育研究システムネットワークの強化

第12条

都市間交流の促進

第4章 地域・越境上の協力

第13条

国境自治体を中心とした越境地域（Eurodistrict）の創設

第14条

越境地域創設のための組織の準備

第15条

2カ国語使用の促進

第16条

両国間の移動の簡素化措置

第17条

自治体によるイニシアティブの促進

第5章 持続的開発、気候変動・環境問題、経済問題

第18条

気候変動対処のための協力関係強化

第19条

再生エネルギー領域での連携強化

第20条

両国企業の事業活動の円滑化と経済政策の収斂、経済政策専門家会議の設置

第21条

デジタル経済、AIの研究の協力関係強化

第22条

関係者によるフォーラム設置

第6章 組織

第23条

関係閣僚によるロードマップの作成

第24条

両国閣僚の閣議出席の定期化

第25条

条約内容の実施の検証

第26条

地域圏・州の代表の閣議での代表権保証

第7章 最終規定

第27条

仏独友好条約の補完

第28条

両国による条約実施状況の通知

何れの条文も過去の政治的・制度強化の延長線にあり、ドイツの安保理常任理事国入り支持の明文化や両国の経済財政政策の調和など注目すべきものもあったが、象徴的な意味合いのものが多く、ただし、マクロン大統領の政治的正当性や改革は、EU改革を通じてのみ貫徹されることに条件付けられているため、仏独関係の一層の強化を通じて改革への道筋を付けるための一歩と見なすことができるだろう。これは、マクロン外交がその起点であるEU改革を通じたフランスのプレゼンス強化・経済産業の改革といった方針を模索していることを意味している。アーヘン条約は内容的にもエリゼ条約の延長線上にありつつも、後者の正式名称が「独仏協力に関する仏共和国と独連邦共和国間の条約」だったのが、前者は「独仏協力・統合に関する仏共和国と独連邦共和国間の条約」と、「統合」に関する仏独間の条約と明示的にしていることに、その姿勢は表れている。

なお、マクロン大統領は2019年3月4日にヨーロッパ市民宛てに「ヨーロッパ再生のために（Pour une renaissance Européenne）」と題した論説を発表し、従来の方針を再確認している。ここでもヨーロッパは「自由、保護、進歩」の守り手でなければならないとして、民主主義防衛のための機関設置、イギリスを巻き込む形での防衛力強化、シェンゲン協定・競争政策の見直し、気候変動対策などを訴えかけた。

結語——マクロン外交の理想と現実

フランス国際関係研究所（IFRI）所長トマ・ゴマル（Thomas Gomart）は、マクロン大統領の外交上の特徴は、まずEUを優先した上で、実際の同盟関係よりも価値観や現実の利益を優先し、シンボルの重視や個人的な信念を前面に押し出すことにありと総括している⁶。

マクロン外交は、英EU離脱とアメリカ・トランプ政権の誕生、さらにハンガリー、ポーランド、ギリシャ、オーストリア、イタリアなどEUでポピュリスト（連立）政党が政権に就く中、グローバル化を正面から否定せずにそれをEUと多国間外交を通じて統御することを目的としている。そこに世界のミドルパワーとして、さらにEU中核国としてのフランスが存在していることの意義は小さくないが、他方では、英独の同調のないフランス一国でその責務を果たすことはできない。言い換えれば、フランスのプレゼンス上昇とその機能不全は表裏一体のものであり、これがマクロン外交のパラメーターとなる。

冒頭で指摘したように、「自立外交路線」も「大西洋主義」もその時々の大統領のイメージから演繹される、わかりやすいレッテルに過ぎず、実際の外交がいずれか極端に振れることはない。ドゴールの自主外交にしてもアメリカとの力関係を計算した上での現実的な選択であったし、サルコジ大統領の大西洋主義も、アフガニスタンからの部分撤退やアフ

リカへの積極的介入など、フランス独自の政策も存在した。近年のフランス外交もイギリスとのリビア介入やドイツの支援を受けたマリ介入、米英とのシリア攻撃への参加など、何れも多国間の枠組みに留まる。

これには構造的な背景がある。ひとつは、フランスはかつてのような大国として振る舞えるだけの国力を——イギリスやドイツと同じく——もはや持っていない。フランスは確かに国連安保理の常任理事国であり、核保有国としての地位を持つが、その経済力や軍事力は世界政治の中では「大きなミドルパワー」に過ぎない。

それゆえ、戦前の帝国主義の名残である植民地問題を解決した後、ドゴール以降のフランス外交は、世界ではなくヨーロッパを中心に自国の外交を組み立てていく。それは、米口に遥か及ばないミドルパワーの盟主となり、仏独が機軸となる欧州統合をリードすることによって、世界政治での存在感を発揮する戦略である。こうしたミドルパワーゆえの限界と可能性は、いかに大統領中心の政治体制であっても、大統領が代わったからといって変えることのできない構造的条件であり、マクロン外交は自覚的にその延長線上に自らの外交指針を位置づけている点に特徴を持っている。

もっとも、フランス大統領は「国の本質と運命を統御」すべき存在として、国民から選ばれることを存在理由としている。そうである限り、どの大統領であっても「世界政治の中の対象としてではなく主体として、問題としてではなくプレーヤーとしてフランスが立ち振る舞う」（政治学者 S. ホフマン）ことを目標として掲げざるを得ない。その理想と現実の中でマクロン外交は展開されることになるかと予想される。

— 注 —

- 1 日本国際問題研究所平成 29 年度外交・安全保障調査研究事業費補助金『『自由で開かれた国際秩序』の強靱性—米国、中国、欧州をめぐる情勢とそのインパクト』研究プロジェクトサブ・プロジェクトⅢ「混迷する欧州と国際秩序」報告書参照。
- 2 エマニュエル・マクロン『革命』（山本知子、松永りえ訳）ポプラ社、2018 年。
- 3 全文は以下で確認できる。<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>〔2019 年 1 月 23 日アクセス〕
- 4 全文は以下で確認できる。<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/discours-du-president-de-la-republique-a-l-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs>〔2019 年 1 月 23 日アクセス〕
- 5 全文は以下で確認できる。<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>〔2019 年 1 月 23 日アクセス〕
- 6 *Macron, An I. Quelle politique Etrangère ?* IFRI, 2018

第5章 東欧の混迷と分断—EU とロシアの間で

仙石 学

1. 東欧の現況とロシア

1989年初頭のポーランドにおける円卓会議の開催から、1991年末のソヴィエト連邦の崩壊までの一連の体制転換の過程を経て、東欧諸国は新たな体制の構築を進め、また同時に西ヨーロッパおよびアメリカ合衆国との連携を深めてきた。そして現在では、コソヴォを含めた東欧17カ国のうち11カ国がEUに加盟し、また13カ国がNATOに加盟するにいたっている¹。

東欧諸国にとってEUとNATOに加盟することは、この諸国が体制転換ののちに直面していた各種の困難を克服し政治的・経済的安定を達成したことを証明する「サクセス・ストーリー」的な意味合いを有していた。またそれと同時に、EU/NATOに加盟することで、東欧諸国は「フリー・ライダー」として自国の安全保障をこれらの制度に委ねることが可能になるとも考えられていた。この点について言及しているのが、チェコの外務省傘下のシンクタンクであるプラハ大西洋間関係センターが公刊したポリシーペーパー『チェコ＝アメリカ関係：未来のためのロードマップ』の以下の一節である。

中東欧諸国は安全保障政策を必要としてこなかった、なぜなら環境がそれを求めていなかったから。ロシアは軍事的に弱く、起こりうるいかなる脅威に対してもアメリカ合衆国が基本的な安全保障を提供し、加えてEUが経済安全保障という「再保障」を提供することでバランスを維持してきた。端的に言えば、この環境ゆえに中東欧諸国のほとんどは安全保障を無視することができた。またこのような行動に対してコストを課すような国内、あるいは国外の勢力も存在しなかった。中東欧諸国は安全保障を無視しても何のペナルティも課されなかったばかりか、むしろ多くの利益（政治的支持の獲得、歳入の他の目的への利用、安全保障面でロシアから脅威とみなされることの回避）を得てきた²。

だが周知の通り、2000年代の後半以降、ロシアは南オセチア、アブハジア、クリミア半島、ウクライナ東部へと拡張を続ける一方で、アメリカ合衆国ではオバマ（B. Obama）前大統領が一時は欧州の米軍を縮小するリバランス政策を打ち出し³、また現在のトランプ（D. Trump）大統領もNATOの結束を揺るがすような言動を繰り返している⁴。EUに関しても、近年は多くの問題を抱えている。東欧諸国にとってかつてEU加盟が悲願であったのは、欧州の一員としての立場を確実にするというものもさることながら、EUに加盟することで経済的な繁栄がもたらされると考えられていたということもある。だが経済危機を通して欧州統合と繁栄との連関が切断され、EUに加盟してもそれが継続した豊かさをもたらすことを保障するものではなくなったこと、むしろ経済危機後のEUは加盟国に財政規律を課すことで人々の生活を圧迫する存在になりつつあることが明らかになると、EUに反発する動きも強くなってきた⁵。これに2015年の難民／移民危機が重なることで、EU加盟国の多くで反EU、排外主義的なポピュリスト政党の影響力が強まり、これがEUの結束そ

のものを弱体化させるとともに、民主主義の「錨（アンカー）」としてのEUの役割も弱体化させた⁶。

そしてこのEUの弱体化に乗じるかのように、近年ではロシアが東欧諸国に対して積極的に浸透し、この領域で影響力を強める動きをみせている。本稿ではこの近年のロシアの東欧への浸透、およびそれに対する東欧諸国の反応について検討を行い、そこからロシアの浸透はそれがある程度進んでいる国とそうでない国があるという点でばらつきがあるものの、そのばらつきが東欧諸国の間での利害対立を増幅しこの諸国およびEU各国の間での結束を弱めているということを示していく。

2. ロシアの対東欧政策—影響拡大に向けての「アメとムチ」？

ロシアの再拡張への動きは、一般的には2008年8月の南オセチア紛争が嚆矢とされる。これはロシアとグルジア（ジョージア）の間の軍事紛争であるが、この紛争の際にロシアは、グルジアからの離反・独立を追求していた南オセチアとアブハジアの2地域に軍を派遣し、紛争の終了後も軍隊を引き続き駐留させたのみならず、当時のメドヴェージェフ（D. Medvedev）大統領が大統領令により、国際社会の意向を無視して両地域の「独立」を承認するに至った。

これ以降のロシアは、ヨーロッパに対しても「拡張」ととれる動きを加速させる。紛争直後の9月には効率的な作戦実施を可能とするために、従来の6軍管区を東・中央・西・南の4軍管区に再編するとともに、その中でヨーロッパに接する西部軍管区に通常兵員の40%、主要兵器の30%を配置することとした⁷。またあわせて2008年から2013年の間に防衛費を大幅に増額し、それにより兵器・兵站の整備と軍事産業の近代化を推進した⁸。中東欧に対するより直接的な軍事行動としては、射程距離を500キロメートル以上に伸ばすこと、および核兵器を搭載することが可能なミサイル（イスカンデル）を2010年にエストニア国境に、2012年にカーニングラードにそれぞれ配置したことや、NATOとの戦闘を想定したベラルーシと合同での共同軍事演習「ザーパド」を複数回（2009年、13年、17年）実施したことを含めて⁹、東欧に接する領域で複数回の大規模な軍事演習を行ってきたことなどがある。

そして2014年には、ロシアはロシア系住民の保護を名目としてクリミアにロシア軍を派遣し、クリミアをロシアに併合したが、これはロシアと国境を接する諸国には大きな脅威となる出来事であった。2012年から大統領に復帰したプーチン（V. Putin）はクリミアの併合後に、海外のロシア系住民及びロシア語話者を政治的、外交的、および法的に守るということを宣言したが¹⁰、そのためにロシアは軍事力も利用する意思があることが、このクリミアの件で明確となった。またロシアは、旧ソ連圏の諸国に居住するロシア語系住民を利用し、そのロシアとのつながりを強調することで当該国に影響力を行使しようとする「同胞政策（Compatriot Policy）」を推進しているが¹¹、これはロシア語系住民が人口の4分の1ほどとなるエストニアとラトヴィアには、特に脅威となるものであった¹²。

なぜ近年ロシアは、このように攻勢をかけているのか。一つの理由となるのが、EUおよびNATOの東方への影響拡大に対する抵抗である。ロシアは以前から、旧ソ連圏の諸国にEU/NATOの影響が拡大することに対しては懸念を抱いていた。2000年代の前半に複数の旧ソ連諸国で生じたいわゆる「カラー革命」の際にはEUが積極的に関与したが、ロシア

はこれを自国の影響圏への介入と解したものの、当時は強く抵抗することはなかった。だがその後、「東方パートナーシップ」などを通して EU 加盟国の一部（特にポーランド）が旧ソ連圏に対する EU/NATO の関与を強く求めるようになると、ロシアは次第に強硬な対応に出るようになる。またその過程においてプーチンは、東方に拡大しようとする EU はロシアの敵であるとするフレーム化を行い自己の正当性を主張するとともに、EU に対して強硬な態度を取ることで国内の支持を固めていくようになる¹³。加えてロシアは、特に NATO の拡大を安全保障上の脅威としてのみならず、ロシアの文明や価値、あるいは政治体制に対する挑戦としても認識していることが、西側に対して強い態度に出る理由の一つであることも指摘されている¹⁴。

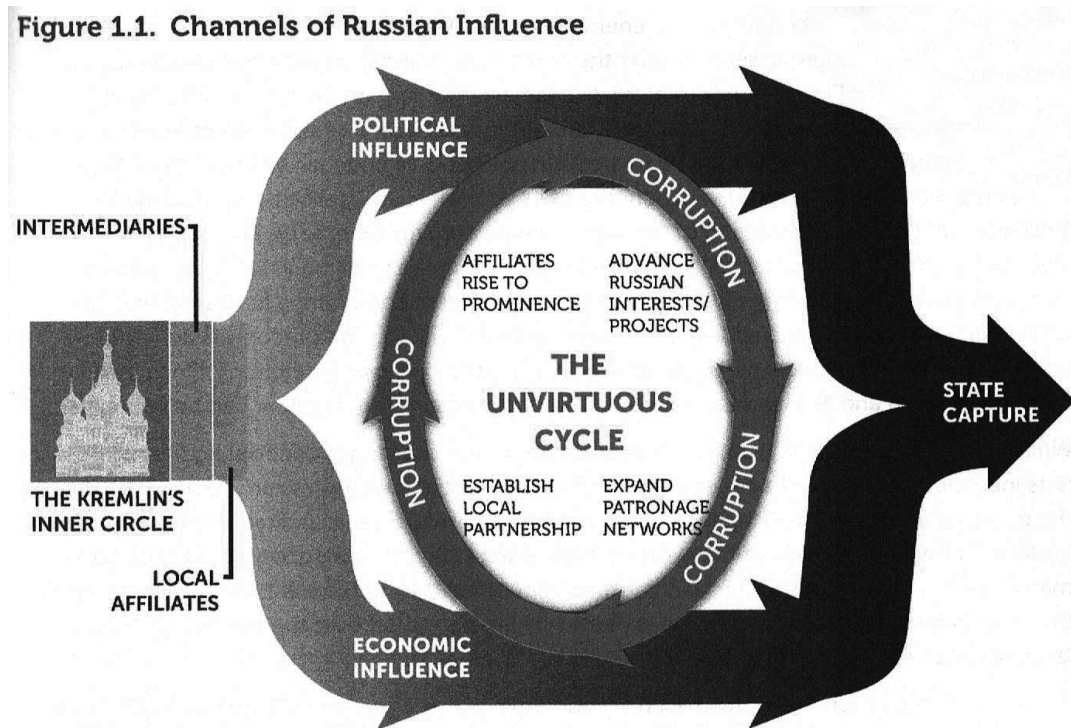
EU がロシアに対して一枚岩でないことも、ロシアが西側に対して攻勢を強める要因の一つとなっている¹⁵。東欧諸国（の一部）はロシアの攻勢を脅威に感じ、これを抑制することを大国に求めるものの、ドイツやフランス、イタリアはロシアと単独で交渉が可能でまた特殊な相互利益関係を有していることからロシアとの関係を害することを望まず、例えばクリミア問題をめぐる対露制裁にも当初は消極的であった。他方でスペインはロシアの問題に関心が薄く、イギリスはブレグジットでそもそもロシアの問題に対処できる状態にはなかった。このように EU 諸国の間でロシアに対する対応が異なり、またそのために対露政策にまとまりや一貫性が存在していないことも、近年のロシアの動きに影響を与えている。

別の理由として、コソヴォの独立とグルジア紛争が契機となり、ロシアが西欧から離反して旧ソ連諸国を軸にユーラシアにおいて独自の影響圏を形成しようとしているという視点もある。オレンシュタインはこの点について、ロシアはヨーロッパの「範囲、価値、ガバナンス、そして経済」を塗り替え、独自の価値・ルールを有するユーラシア圏の確立を目指し、旧ソ連諸国に対して EU かユーラシアの選択を迫っているが、それはあくまでもユーラシアにおいて EU やアメリカ合衆国の影響力を弱めロシアの優位を確立するためのものであるという見方を提起している¹⁶。そしてロシアと EU・アメリカ合衆国との対抗関係の中で、東欧が EU とロシアの影響力を競う「新たな前線」となっているとオレンシュタインは指摘している¹⁷。

近年のロシアの東欧への浸透について具体的な議論をしているのが、アメリカ合衆国のシンクタンクである戦略国際問題研究所（CSIS）が 2016 年に刊行した報告書『クレムリン・プレイブッカー中・東欧におけるロシアの影響を理解する』である¹⁸。ここではロシアの東欧への関与が、2007 年までは機会主義的（opportunistic）であったものが、2007 年のプーチンのミュンヘン安全保障会議での演説を契機として 2008 年以降攻勢に出ているとして¹⁹、政治および経済の両面においてロシアが東欧への浸透を試みていることを指摘している（図 1）。

- 1) 政治的影響：東欧諸国の社会の凝集性を弱め、民主主義、市場経済の機能不全感を高めるために、各国のナショナリストや欧州懐疑派に対する金銭面を含む支援、ロシア語系住民に対する支援²⁰、各国における親ロシア派のビジネスマン政治家の取り込み²¹、正教会やメディアを通しての情報戦争などを行う。また現状の民主主義に不満を持つ層に対して、ロシア型の非リベラルな「主権民主主義」を新たなモデルとして提起し、

図1 ロシアの中東欧への政治的・経済的浸透の構造



[出典]Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *The Kremlin playbook: understanding Russian influence in Central and Eastern Europe*. (Washington, D.C: CSIS, 2016), p.3.

その支持を集めることも試みる。

- 2) 経済的浸透：東欧諸国の経済への浸透を進めロシアへの依存を高めると同時に、ロシアが経済的な利益を得られるように東欧のエネルギーや金融、メディア、通信、製造業などへの直接投資、エネルギーなど戦略的セクターの現地企業のロシア企業による子会社化や、便宜供与（汚職）を利用したの現地における官僚やビジネスマンのアフィリエイト・ブローカーとしての取り込みなどを行う。

この2つの浸透のルートを示した上でCSISの報告書は、ロシアは民主主義および市場経済の「制度的脆弱性」を利用して東欧に浸透することを試みていて、その中でも経済面においてロシアとの結びつきが強いブルガリア、政治面でロシアとの結びつきが強いハンガリーおよびスロヴァキア、そして歴史的に関係が深くまたユーゴスラヴィア解体後もロシアから各種の支援を受けてきたセルビアが、特に影響を強く受けていることを指摘している。

では東欧諸国の側は、ロシアの浸透に対してどのように対応しているのか。次節ではこの点について検討していく。

3. 中東欧諸国の対露政策—「強硬派」対「現実派」？

東欧諸国のロシアへの対応に関しては、一般的にポーランドやバルト諸国などの反ロシア傾向の強い諸国と、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーなどの現実主義的な諸国に分け

られることはしばしば指摘されているが²²、これについてはクレチッチが東欧諸国は「新冷戦戦士 (New cold warriors)」と「現実主義派 (Pragmatics)」に分かれていて、前者にはロシアと国境を接するポーランドおよびバルト諸国、ロシアの支援を受けるセルビアと対立要因を抱えているクロアチア、モルドヴァ問題などでロシアとの間に懸案を抱えるルーマニアが含まれ、後者にはロシアと良好な関係を有するブルガリア、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニア、チェコが含まれるという整理を行っている。そして前者と後者の相違として、新冷戦戦士の諸国ではエリートや市民に反ロシア・親ウクライナ感情が強いこと、地政的要因から軍事費支出の増大や NATO の駐留に積極的であること、およびロシアへのエネルギー依存を安全保障上の脅威と考えるエネルギーの供給を多角化することを追求しているのに対して²³、現実主義派の諸国は比較的親露的で、軍事費の増額に消極的、そしてロシアへのエネルギー依存を否定的に捉えていないという点をあげている（表1も参照）²⁴。

表1 東欧諸国のロシアへの天然ガス依存比率および軍事費の GDP 比 (%)

	BUL	CRO	CZE	EST	HUN	LAT	LTU	POL	ROM	SLO	SVK
天然ガス	100	-	100	100	95.0	100	38.5	74.3	98.9	34.0	98.8
軍事費	1.1	1.2	0.7	2.4	0.7	1.6	1.6	1.6	0.9	0.9	1.0

[出典] 天然ガス依存比率は Eurostat のエネルギー関連ページ <<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>>、軍事費は Eurostat のデータベース <<https://ec.europa.eu/eurostat/>> による。天然ガス依存は 2016 年の天然ガス輸入に占めるロシアの比率で、輸入先は上位 3 国のみがあげられているため、これにロシアが入っていないクロアチアのデータが欠落している。軍事費は 2016 年の防衛支出の対 GDP 比。

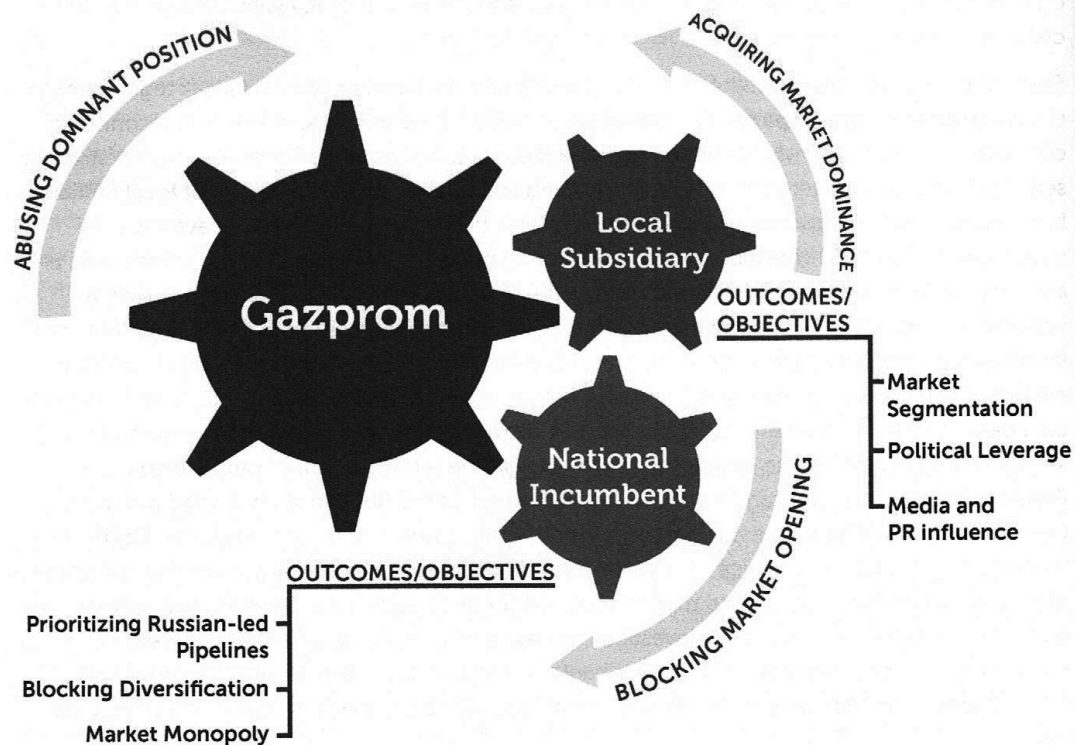
このような違いが生じた理由としてクレチッチは、政治的要因、戦略的要因、および経済的要因をあげているが、ここではこれを地政的要因と政治経済的要因（および背後にある対露感情）として整理していく。地政的要因はやはり、ロシアの軍事的脅威の存在の有無である。ポーランドとバルト諸国はロシアと直接国境を接していることから、早い段階から NATO の恒久的な軍事基盤の設置を求めていたし、同時に安全保障面での NATO およびアメリカ合衆国の関与を強く求めてきた。ルーマニアはモルドヴァおよび沿ドニエストルに関する問題でロシアに不信を有していて、2016 年からはアメリカ合衆国の迎撃ミサイルの配備も受け入れている。クロアチアはセルビアがロシアと接近して再軍事化を進めていることに脅威を抱き、そこから NATO への接近を強めている。これに対して現実主義の諸国はロシアとは直接国境を接しておらず、仮に NATO とロシアが軍事衝突を起こした場合でも自国が巻き込まれる可能性は小さい。このような地政的条件の相違が、2つのグループを分ける理由の一つとなっている²⁵。

もう一つの政治経済的要因は、各国における対露感情とも関連している。現実主義派の諸国では反ロシア感情が弱く、むしろロシアをパートナーと認識する親ロシア的な勢力が一定の影響力を有していて、そこに乗じるような形で政治もしくはビジネス（場合によっては両方）にロシアが浸透しているということがある。『クレムリン・プレイブック』では、以下のような例が挙げられている（図2および3も参照）²⁶。

- ・ ハンガリー＝議会に議席を有する極右政党ヨッビク（Jobbik）がロシアから資金援助を受けているという疑惑があり、また同党はクリミア・ドネツクの選挙に監視団を派遣している²⁷。現首相のオルバーン（V. Orbán）は野党時代にはロシアとの経済関係を強化することに反対だったが、政権獲得後に立場を変え、クリミア問題でのEUによる対露制裁を批判、また2014年には随意契約でロシアの原子力関連会社 Rosatom から2基の原子炉を購入している。
- ・ ブルガリア＝極右ナショナリスト政党のアタカ（ATAKA）が反欧州・ロシア支持を唱えているほか、主要政党はほぼ親ロシアとなっている。またエネルギーにおいて、天然ガスはロシアのエネルギー会社 Gazprom が市場を独占しているほか、原子力は Rosatom、石油精製・販売は Lukoil のシェアが圧倒的に高くなっている。
- ・ ラトヴィア＝経済面において推計で GDP の16% がロシアとの関係によるもので、そのうち11% はロシア・EU 間の中間貿易による。また化石燃料を100% ロシアに依拠している。ただし政党で親ロシア政党が少ないため、政治的な面でのロシアの影響力は限定的である²⁸。
- ・ スロヴァキア＝社会民主主義を標榜するがポピュリスト・ナショナリスト的な側面も強い政党である方向・社会民主主義（Smer-SD）、特に同党の党首フィツォ（R. Fico）とその周辺はロシアとビジネス関係があることから、ロシアが腐敗ネットワークを利

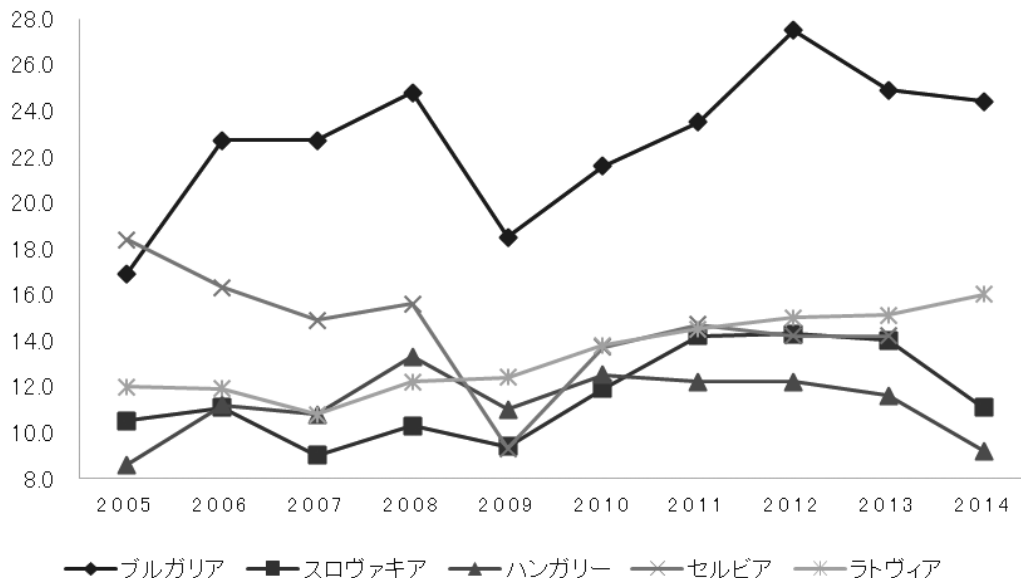
図2 ロシアによる経済支配の構図

Figure 3.1. Exploiting Economic Governance Deficiencies



[出典] Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *The Kremlin playbook: understanding Russian influence in Central and Eastern Europe*. (Washington, D.C: CSIS, 2016), p.14.

図3 GDPにおけるロシアの足跡（footprint）（CSIS 推定、対 GDP%）



[出典]Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *The Kremlin playbook: understanding Russian influence in Central and Eastern Europe*. (Washington, D.C: CSIS, 2016), p.37, p.42, p.47, p.53, p.57 のデータを仙石がグラフにまとめたもの。なおロシアの足跡とは、CSIS の推計による当該国へのロシアからの直接投資、当該国のロシアからの石油・ガス輸入、および当該国のロシアへの輸出それぞれの GDP 比率と、ロシア企業の傘下にある企業の営業利益の経済全体における営業利益の比率とを合計したもの。

用して影響力を行使しているとされる。また極右の国民党（SNS）も親露・反 NATO で、ここもロシアから財政的支援を受けているとされる²⁹。

- ・ セルビア＝天然ガスの 80% をロシアに依存し、また Gazprom が現地企業を子会社化することでセルビア国内の経済に浸透している。政治面でも、セルビア急進党（SRS）はロシアとの強い関係を有している。ただし最大政党のセルビア進歩党（SNS）および国内の多数派は、親ロシアであるが親欧州でもあるという状況で、必ずしもロシアが圧倒的な影響を有しているわけではない。

これに比べるならば新冷戦戦士の諸国は、現実主義派の諸国に見られるようなロシアの経済的浸透というのは、あまり見られない。もちろんエストニア、ラトヴィアは天然ガスをロシアに 100% 依存しているし、ポーランドもパイプライン Nord Stream を通してロシアから欧州への天然ガスの輸送に関与しているというように、この諸国でも経済からロシアの影響を完全に排除することは難しい状況にある。だが国内において親ロシア的な勢力が弱い、もしくは反ロシア感情が強いことで、ロシアをパートナーとして提携を進めるグループが影響力を有しにくくなっているため、現実主義派の諸国のような形での政治、もしくは経済でのロシアとの連携は進んでいない。

ただしロシアの浸透が弱いことが、新冷戦戦士の諸国の状況をよくしているとも言えない。この点についてはニトイウが、東欧諸国が NATO の積極的な関与を求め、またアメリカ合衆国がそれに応じて派兵の増強を行ったことは、ロシアとの安定した関係を維持しようとする独仏などの主要な大国とのずれをもたらし、その結果としてロシアを EU から遠

ざけるとともに、EU 内部の緊張を高める方向に作用したことを指摘している³⁰。これと先にあげた東欧内部の分断とを重ね合わせると、実はロシアに強硬な態度をとる新冷戦戦士の諸国は、現在の EU の中では少数派として孤立しているとみることでもある。実際に現実主義派のチェコやハンガリー、スロヴァキアがクリミア問題でロシアに対する制裁に消極的だったのは、ロシアとの直接的な関係への影響のみならず、いずれの国も貿易依存率が高く、またその最大の相手がドイツであることから、ドイツとの関係も考慮に入れていたことも指摘されている³¹。このような状況から考えると、現在の東欧諸国はロシアに対抗して欧州で孤立するか、ロシアを受け入れてその浸透を容認するかのいずれかの選択を迫られているということになるのかもしれない。

4. EU とロシアの狭間で―「新たな前線」の形成？

ここまで見てきたように、EU の変容と分断、およびロシアの浸透という状況の中で、現在の東欧諸国はロシアを受け入れる現実主義派の諸国とこれを拒絶する諸国に分断していて、まさにオレンシュタインが述べるような「前線」が形成されつつある。ロシアにとっては、東欧全体での影響力を高めることには成功していないというようにもみえるが、欧州・東欧の中で分断を生み出し、一致してロシアに対抗するというような状況を形成させなかった意味では、その政策は成功しているとみることでもある。さらに加えるならば、近年の東欧における社会の分断とポピュリストの台頭がロシアとの接近を促す作用を果たしていることも、見逃せない現象であろう³²。

ここで今後の状況に影響を与えそうなのが、ポーランドの動向である。現在の与党法と正義（PiS）は政権獲得後にポピュリスト的、反欧州的な政策を推進していて、前政権が容認した移民・難民の割り当て受け入れも拒絶していることから、同じ立場をとるハンガリーやスロヴァキアとの連携を強めつつある。他方で法と正義は、一時期はロシアとの経済関係の強化を主張していたものの³³、2010 年の「スモレンスクの惨劇」以降はロシアに対して強硬な態度をとるようになっていく。この点についてリシャキエヴィッツは、ポーランドが市民プラットフォームの政権だった時期にはポーランドがドイツをはじめとする西側と接近することで東欧への関与を低め、それがロシアの敵対性を弱める方向に作用していたのに対して、法と正義の政権はウクライナへの支持を表明するなど再度東欧への関与を強めていることで、ロシアの敵対性を強めていると指摘している³⁴。このような状況から、ポーランドが今後オルバーンのようにロシアとの関係強化という方向に動くことは当面は考えにくく³⁵、これが現在の分断の形を変えていく可能性もある。EU という「強力な盾」を失いつつある中で東欧諸国が今後どのような政策選択を行うのかという問題については、引き続き注目していく必要がある。

〔付記〕本稿は日本国際問題研究所の研究プロジェクト「混迷する欧州と国際秩序」の 2018 年度第 1 回研究会（6 月 19 日）において行った報告「東欧の混迷と分断：ロシアと EU の間で」をもとにまとめたものである。また本稿は、科学研究費補助金・基盤研究 B「ポストネオリベラル期における新興民主主義国の経済政策」（課題番号 16H03575、研究代表者仙石）の成果の一部である。

— 注 —

- 1 EU加盟国はエストニア・スロヴァキア・スロヴェニア・チェコ・ハンガリー・ポーランド・ラトヴィア・リトアニア（以上2004年加盟）、ブルガリア・ルーマニア（以上2007年加盟）、クロアチア（2013年加盟）。NATO加盟国はチェコ・ハンガリー・ポーランド（以上1999年加盟）、エストニア・スロヴァキア・スロヴェニア・ブルガリア・ラトヴィア・リトアニア・ルーマニア（以上2004年加盟）、アルバニア・クロアチア（以上2009年加盟）、モンテネグロ（2017年加盟）。なお2019年2月には、国名をめぐるギリシャとの対立が解決したことで、マケドニアの加盟も承認された。また参考までに、OECDに加盟しているのはチェコ（1995年加盟）、ハンガリー・ポーランド（以上1996年加盟）、スロヴァキア（2000年加盟）、エストニア・スロヴェニア（以上2010年加盟）、ラトヴィア（2016年加盟）、リトアニア（2018年加盟）の8カ国。
- 2 Prague Centre for Transatlantic Relations, *Czech-American relations: a roadmap for the future (Policy paper)*, (Prague Centre for Transatlantic Relations, December 2014), p.7. なおこの文章の後は「このような環境は、その後5年ですっかり変わってしまった」と続く。
- 3 ただしオバマは、ロシアのクリミア侵攻以後リバランス路線を修正し、2014年9月のエストニア訪問の際にはNATOはエストニアを含む全ての加盟国を守るということを明言している（オバマのエストニアでの演説<2014年9月3日>より<<https://ee.usembassy.gov/remarks-president-obama-people-estonia/>>）。なお以下本稿でのホームページへのアクセスは、全て2019年1月21日に確認している。
- 4 2019年の1月には、NATOからの離脱についても言及したとされる（cnn.co.jp「トランプ氏、NATO離脱に再三言及」2019年1月19日<<https://www.cnn.co.jp/usa/35131494.html>>）。
- 5 仙石学「東欧におけるポピュリズムとネオリベラリズム：ヴィシエグラード諸国の事例から」村上勇介編『「ポピュリズム」の政治学：深まる政治社会の亀裂と権威主義化』（国際書院、2018年）、171-197頁。
- 6 Brusis, Martin, “Democracies adrift: how the European crises affect East-Central Europe,” *Problems of Post-Communism*. vol. 63, no. 5-6 (September-December 2016).
- 7 Fedorov, Yury E., “Continuity and change in Russia’s policy toward Central and Eastern Europe,” *Communist and Post-Communist Studies*. vol. 46, no. 3 (May-June, 2013), p.323.
- 8 Conlye, Heather A., and Caroline Rohloff, “Challenges to the Nordic-Baltic Region after Crimea As Seen from Washington,” in Daniel S. Hamilton and András Simonyi, eds., *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*. (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2014), p.96.
- 9 Ibid., pp.96-97. なおコンリーらは2009年と13年の演習を比較して、2009年の演習はNATOの通常兵器の攻撃への対処という側面が強かったのに対して、13年の演習は対テロ演習や短時間での都市制圧などに比重が置かれていて、そのためにこの演習はクリミア併合の「予行演習」的な意味合いもあったと指摘している。また2017年の演習は比較的小規模であったが、これについてはChatham Houseのブレーグが、NATO軍がロシアの「接近阻止・領域拒否ゾーン（anti-access/area-denial zone <A2/AD zone>）」に侵入した場合に、壊滅的な打撃を与えられることを示すためのものであったという指摘をしている（Mathieu Boulègue, “Five Things to Know About the Zapad-2017 Military Exercise,” Chatham House Expert Comment, 25 September 2017 <<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/five-things-know-about-zapad-2017-military-exercise>>）。
- 10 “Transcript: Putin says Russia will protect the rights of Russians abroad,” *The Washington Post*, March 18, 2014 <https://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html?noredirect=on&utm_term=.94b22a01ccac>.
- 11 Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *Russian Soft Power in the 21st Century. An Examination of Russian Compatriot Policy in Estonia*. (Washington, D.C: CSIS, 2011). 具体的には、ロシア系NGOや正教会を通じた影響行使、ロシア語マスメディアの利用、ロシア語系少数派への政治的・人道的支援などが挙げられる。
- 12 2017年の段階でエストニアには25.1%、ラトヴィアには25.4%のロシア系住民が居住しており、その点でこの両国は「同胞政策」の影響を受けやすい状態にある（エストニア統計局<<http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=en>> およびラトヴィア統計局<<https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/>>）。

- population/characteristics/tables/irg070/population-population-change-and-key-vital> のデータによる)。
- 13 Nitoiu, Cristian, 2016, “Towards conflict or cooperation? The Ukraine crisis and EU-Russia relations,” *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 16, no. 3 (June, 2016), pp.380-381.
 - 14 Tsygankov, Andrei P., 2018, “The sources of Russia’s fear of NATO,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol.51, no.2 (June, 2018).
 - 15 Nitoiu, “Towards conflict or cooperation?,” pp.376-380
 - 16 Orenstein, Mitchell A., “Geopolitics of a divided Europe,” *East European Politics and Societies: and Cultures*, vol.29, no. 2 (May, 2015).
 - 17 Ibid., pp.537-538.
 - 18 Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *The Kremlin playbook: understanding Russian influence in Central and Eastern Europe*. (Washington, D.C: CSIS, 2016).
 - 19 演説全文はロシア大統領府のホームページにある <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>。プーチンはここにおいて米一極の国際政治や西側の介入主義を批判し、ロシアが国際政治においてより積極的な役割を果たしていくことを述べている。
 - 20 先にあげた「同胞政策」もその手段の一つとなる。
 - 21 報告書本文では “pro-Russian businessmen-turned-politicians” とされていて、例としてロシアのエネルギー会社 Itera<現在はリブランドにより ATERI 社>の子会社 Itera Latvija 社 CEO のサヴィツキス (J. Savickis) がラトヴィアの天然ガス自由化に反対したことをあげている (CSIS, *The Kremlin playbook*, p.49)。
 - 22 Ušiak, Jaroslav, 2018, “Slovakia’s perspective on NATO,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol.51, no.2 (June, 2018), p.134.
 - 23 表1であげた Eurostat のページによると、ポーランドはロシアに天然ガスの4分の3を依存しているもののドイツから18%、カタールから7%天然ガスを輸入しているし、リトアニアはノルウェーから62%を輸入、またクロアチアは基本的に近隣3カ国（オーストリア、ハンガリー、スロヴェニア）から天然ガスを輸入している。ただしクロアチアはロシアと天然ガスのパイプラインが直結していないことから、近隣3カ国からの輸入に関しては、ロシアから輸入されたものが一部再輸出されている可能性はある。
 - 24 Kurečić, Petar, “The ‘New cold warriors’ and the ‘pragmatics’: the difference in foreign policy attitudes towards Russia and the Eastern Partnership states among the NATO member states from Central and South-Eastern Europe,” *Croatian International Relations Review*, vol. 23, no.80 (November, 2017).
 - 25 Ibid., pp.72-75. なおモンテネグロも、ロシアおよびセルビアへの脅威から2017年にNATOに加盟しているが、これに関しては国内でモンテネグロ系グループとセルビア系グループの間で対立が生じたことが指摘されている (Bešić, Miloš, and Dušan Spasojević, 2018, “Montenegro, NATO and the divided society,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol.51, no.2 (June, 2018).
 - 26 CSIS, *The Kremlin playbook* のケーススタディの各章を参照。
 - 27 またヨッピクの欧州議会議員であったコバーチス (B. Kovács、現在はヨッピクを離党し無所属) は、ロシアのスパイとして欧州機関で活動したとされ訴追されたものの、逮捕も裁判の実施もなく現在に至っている (“Who is Béla Kovács - the Hungarian MEP charged with spying on the EU?” *euronews*, 2017.12.07, <<https://www.euronews.com/2017/12/07/who-is-bela-kovacs-the-hungarian-mep-charged-with-spying-for-the-kgb>>).
 - 28 ラトヴィアではロシア語系住民の票は「調和」社会民主党 (“Saskaņa” Sociāldemokrātiskā partija、2010年までは調和センター (Saskaņas Centrs)) に集中しているが、それにより調和が議会の中で勢力を伸ばしてきていることがラトヴィア系住民との対立を深める要因となっているとされる (Auers, Daunis, “Latvia,” in Sten Berglund et al., eds., *The handbook of political change in Eastern Europe* (third edition) (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), pp.99-101)。なお2018年10月の選挙では、調和は得票率19.3%、獲得議席数23で、2011年、2014年の選挙に続いて議会第1党となっている (中東欧・旧ソ連の選挙データ<北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター>、http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/election_europe/lv/result.html)。
 - 29 ウシヤクによると、現在のスロヴァキアの政治勢力には欧州接近を求めるグループ、日和見的なグループ、そしてロシアとの戦略的な関係を構築することを追求するグループがあり、そのために市民に統一的な安全保障観を示すことができていない状況にあるとされる (Ušiak, “Slovakia’s perspective on

- NATO,” p.134)。
- ³⁰ Nitoiu, “Towards conflict or cooperation?” pp.376-380.
- ³¹ Ilkowski, Filip, “‘New Warsaw Pacts’, ‘Beggar Imperialism’, and interstate rivalry in Central and Eastern Europe,” *Capital and Class*, vol. 41, no. 2, (June, 2017), p.279.
- ³² Ušiak, “Slovakia’s perspective on NATO,” p.135.
- ³³ 仙石学「ポーランドの対米・対欧州政策の変遷－国内政治の視点から」『国際問題』537号(2004年12月)、p.57。
- ³⁴ Lisiakiewicz, Rafał, 2018, “Poland’s conception of European security and Russia,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol.51, no.2 (June, 2018), p.115.
- ³⁵ ポーランドの状況についてイルコフスキは、東方への民主主義・市場経済の拡張という野心を有しているものの、実際にはEU/NATOの支援がなければ何もできない「物乞い帝国主義 (Beggar imperialism)」という見方を提起しているが (Ilkowski, “‘New Warsaw Pacts’, ‘Beggar Imperialism’, and interstate rivalry in Central and Eastern Europe,” pp.282-284)、現在のポーランドが民主主義と市場経済の東方への波及を進める主体となることは (少なくとも現在の法と正義の政権のもとでは) 考えにくい。ただ東欧最大の国としてどのような対欧州、および対ロシア政策を追求するかということについては、今後の動向を見ていく必要があろう。

第 2 部

英国の EU 離脱と そのインパクト

第6章 ブレグジットを取り巻く政治的混乱

池本 大輔

2019年3月29日に予定されるイギリスのEU離脱に向けて、残り一か月を切った。難航した交渉の末に、イギリス政府とEUはようやく2018年11月、離脱条件と移行期間に関する「離脱協定」と、離脱後の関係についての「政治的宣言」に合意した。しかしイギリス議会の中にはこの合意に対する反発が強く、今年1月15日に行われた下院の投票では、「離脱協定」と「政治的宣言」への支持が202票に留まったのに対し、反対は432票で、政府は230票差という歴史的な大差での敗北を喫した¹。与党保守党の中には、EUとの関係をより明確に断ち切る強硬離脱を支持する勢力を含め、合意に反対した下院議員が100名以上いる一方、労働党をはじめとする野党は政府案に対する批判的姿勢を崩していない。そのため執筆時点でも、離脱後のイギリス・EU関係や、イギリスという国家の将来像は見えてこない。本稿では、これまでの交渉の経緯を簡単に振り返った上で、なぜイギリス議会での批准が難航しているのか説明する。その上で、ブレグジットをめぐる迷走が現在の国際社会が直面する問題を理解する上でいかなる示唆を与えるのか、考えてみたい。

1. イギリス・EU間の交渉

周知のように、イギリスでは2016年に行われた国民投票の結果、投票者の約52%がEUからの離脱（ブレグジット）を支持した。これを受けて、イギリス政府がEU条約第50条にもとづき、EUに対し離脱する意思を通告したため、2019年3月に予定される正式な離脱に向けて、両者の間で交渉がスタートした。

(1) 難航した離脱交渉

EUとイギリスの間の交渉は、EU側の主張に沿う形で、まず離脱条件（①イギリスが支払う清算金の額、②イギリスに滞在するEU市民の権利とEUに滞在するイギリス市民の権利、③イギリス領北アイルランドとアイルランドの国境をめぐる問題）についての話し合いが行われた。次いで両者は移行期間を2020年末までとすることで一致し、2018年3月に暫定合意に至った。暫定合意を受けて離脱後の関係をめぐる交渉がスタートしたが、交渉は難航した。

交渉難航の理由は、交渉の議題が極めて多岐にわたること、国民投票の際にイギリス国内で離脱後の青写真についてほとんど議論がなかったこと、内部での合意形成や既存の決定との整合性を重視するEUの意思決定のあり方など、様々な要因が考えられる。しかし、最大の障害がイギリス政府の交渉姿勢にあることを否定する者は少ないだろう。2017年1月にメイ首相がランカスター・ハウスで行った演説の中で、国民投票で離脱派の最大の関心事だった移民の制限を実現すべく、EUの単一市場・関税同盟から離脱することを表明したため²、イギリス政府が強硬離脱を選択したという見方が一般的になった。しかし同時にメイは、単一市場に対する最大限のアクセスを求めるとも発言していた。言い換えれば、イギリス政府は、国家主権や行動の自由を確保することと、EUとの密接な関係を維持して経済的な便益を得ることとの間にあるトレード・オフに向き合うことを回避し、自らに

とって都合の良い要求を羅列してきたのである。

(2) イギリス政府の新交渉方針

交渉の行き詰まりを打破し、合意なしの離脱という事態を避けるために、イギリス政府が交渉の優先順位を明確にする必要に迫られたのは当然であった。そこでイギリス政府は2018年7月、より柔軟な交渉方針（話し合いが行われた首相別宅にちなんで「チェッカーズ提案」と呼ばれる）に合意した³。新交渉方針は、表面的には従来の路線を踏襲している。すなわち、イギリスはEUの単一市場から離脱し、単一市場の四つの柱の一つである人の自由移動に終止符を打つ。関税同盟からも離脱することで、第三国と独自の貿易協定を締結する権限を回復する。EU司法裁判所の管轄は受け入れない、といった具合である。しかし新交渉方針を表明した政府白書を一読すれば、離脱による国家主権の回復が限定的になっても、経済面・安全保障面でEUと一定程度の関係を維持するという決断をイギリス政府が下したのは明らかである。

経済面では、イギリス政府はEU離脱後も国境をまたぐサプライ・チェーンを維持し、南北アイルランド間での厳格な国境管理を避けるため、自由貿易協定を締結して「障害のない（frictionless）」物品貿易を実現するよう求めている。その一環として、EUとの間で「共通のルールブック」を維持し（すなわち、イギリスがEU単一市場のルールのかかなりの部分を引き続き受け入れ）、競争や国家補助金のルールの近接化や、環境規制や労働規制に関しては既存の規制水準を低下させないことを表明している。また関税同盟からは離脱するものの、イギリスとEUの国境での通関手続を行わないで済むよう、「関税簡易化協定（Facilitated Customs Arrangement）」を結ぶことを提案している。これらのことは、イギリスが移民をコントロールする権限を回復し、独自の対外的な通商協定を結ぶ自由を得る一方で、EUが新たなルールをつくる場合、それに対する発言権がないままにそのルールを受け入れざるを得ない、「ルール・テイカー（rule taker）」の地位に陥ることを意味している。イギリス政府は、EU内の物品貿易に関するルールは既に確立しているため、この分野でルール・テイカーになることにそれほど問題はないという立場をとっているようである。

EUとの密接な関係を維持しようとする新方針の例外は、近年先進国の経済の中で重要性が増しつつあるサービス・デジタル分野であり、イギリス政府はこの分野での規制に関する自律性を確保するため、パスポート制度（同制度のおかげで、イギリスに拠点を置く金融機関はEU内で様々なサービスを提供することが出来た）の不適用をはじめとして、EU市場へのアクセスが限定的になることを受け入れた。このような姿勢はイギリス経済にとってサービス業（とりわけ金融業）が占める重要性に鑑みて不思議に思われるかもしれない。しかしイギリス政府は、国民投票前に行われたEUとの関係見直しの交渉時点から、移民の制限と並んで、国際的な金融センターのシティに対するEUの規制を避けることを重要な目標としており、新方針もそれを踏襲したといえる⁴。

新方針はEUとの交渉を加速させることを目指したものだったが、デビッド・ドブリス離脱問題担当相と、国民投票で離脱派の顔であったジョンソン外相が、EUとの関係を極力断ち切る強硬離脱を求め相次いで辞任するなど、保守党内の強硬離脱派の不満が表面化した。他方で、イギリスがEUから離脱したあともその単一市場に留まるソフト離脱（ノルウェー型）を支持する勢力や、EUに残留するため二度目の国民投票の実施を求める勢力からみれば、

政府の新方針は不十分な内容だった。

(3) イギリスとEUの合意－「離脱協定」と「政治的宣言」

新方針の発表後も紆余曲折があったが、ようやく2018年11月にイギリスとEUは離脱条件と移行期間に関する「離脱協定」と、離脱後の関係についての「政治的宣言」に合意した。前者が599ページからなる詳細な文書であり、法的拘束力を持つのに対し⁵、後者は26ページと比較的短く、内容も抽象的であり、法的拘束力はない⁶。

「離脱協定」は2020年12月までを移行期間とすることを再確認する一方、イギリス側が1年もしくは2年間の延長を求めることが可能になった。移行期間中イギリスはEUのルールに拘束されるが、EUの意思決定機構からは除外される。イギリス側がEUに対し少なくとも390億ポンド（約半額は2020年12月までの予算分担金）を支払うことと、イギリスに居住するEU市民の権利とEUに居住するイギリス市民の権利については、2018年3月の暫定合意の内容がそのまま踏襲されている。「離脱協定」とこの協定にもとづきイギリスで適用されるEU法は、EU加盟国におけるEU法と同様の効果を持つ。イギリスとEUの間で離脱協定の解釈をめぐる紛争が発生した場合は、仲裁パネルの判断に委ねられるが、EU法の解釈についてはEU司法裁判所の管轄権が及ぶ。離脱協定には北アイルランドに関する詳細なプロトコルが含まれているが、これについては後述する。

「政治的宣言」は、離脱後のイギリスとEUの関係がEUの基本原則（単一市場・関税同盟の統合性、四つの自由移動の不可分性）と、イギリスの主権を保障するものでなければならないと謳っている。国民投票で最大の論点となった人の自由移動については、イギリス・EU間の自由移動は終結することが明記された。物品貿易については、イギリス案の「共通のルールブック」は採用されなかったが、「公平な競争条件（level playing field）」を維持するために、競争や国家補助金のルールの近接化や、イギリス側が環境規制や労働規制に関して既存の規制水準を低下させないこと（non-regression）が盛り込まれている。それと引き換えに、イギリス・EU間で「可能な限り密接な」貿易関係が維持される（イギリス側が新交渉方針で求めた「摩擦のない」よりやや後退した表現である）。また「離脱合意に規定された単一関税地域の上に築かれる、野心的な関税協定」を結ぶとする一方で、イギリスは独立した通商政策をもつとされている。これらの条項は様々な可能性を残すものであるが、いずれにせよ、イギリス側が規制・関税面でどの程度EUと協調するかが、EU側によるイギリスからの輸出に対するチェックとコントロールに際して考慮されることになる。

これに対して、サービス貿易やデジタル貿易に関しては、イギリスとEUの関係は物品貿易の場合と比較して疎遠なものになることが予想される。イギリス経済にとって重要な金融業の規制は、「同等性の原則」にもとづくとされ、これは日本やアメリカなど第三国とEUとの関係と同様になることを意味する。その他、イギリスはEUの共通漁業政策から離脱することになる。

2. イギリス議会での審議

イギリスとEUがようやく「離脱協定」と「政治的宣言」に合意したことで、焦点はイギリス下院がこの合意を支持するか否か（もしくは、下院が合意内容を拒否した場合、イ

ギリス・EUの両者がイギリス議会の支持するような新しい合意に到達できるか)に移った。仮にイギリス議会が合意を支持せず、2019年3月29日に予定される離脱が延期にならなかった場合、イギリスはEUから合意なしに離脱することになり、その経済的・政治的影響は極めて甚大なものになることが予想される。

(1) 下院の勢力分布

2017年6月の総選挙がもたらした下院の勢力分布は、政府が合意案に対する下院の支持を取りつける上で大きな障害となっている。保守党は事前の予想に反して単独過半数の326議席を割り込み、北アイルランドのプロテスタント系住民を支持基盤とする民主連合党の閣外協力によってかろうじて政権を維持している。そのため、政府が「離脱協定」と「政治的宣言」に対する支持を下院で得るためには、保守党内の強硬離脱派と民主連合党からの造反を抑えるか、野党（とりわけ野党第一党の労働党）と妥協するか、二つの方向性が考えられる。

図1 2017年総選挙結果

	議席数（前回比）	得票率（前回比）
保守党	318 (-13)	42.4 (+5.5)
労働党	262 (+30)	40.0 (+9.5)
スコットランド国民党	35 (-21)	3.0 (-1.7)
自由民主党	12 (+4)	7.4 (-0.5)
民主連合党	10 (+2)	0.9 (+0.3)
シンフェイン党	7 (+3)	0.7 (+0.2)
プライドカムリ	4 (+1)	0.5 (-0.1)
緑の党	1 (0)	1.6 (-2.1)
イギリス独立党	0 (-1)	1.8 (-10.8)

(2) 争点としての北アイルランド問題・関税同盟

「離脱協定」の中で最大の争点となっているのは、南北アイルランド間の関係である。この問題が論争的になるのは、それ自体として重要であることに加えて、離脱後は南北アイルランドの境界がイギリス・EU間の国境となるため、イギリスとEUとの将来的な関係のあり方を実質的に規定する要因であることによる。

アイルランドが1922年に実質的にイギリスから独立した後も、イギリス系住民が多数を占める北アイルランドはイギリスの一部であり続けた。北アイルランドにおけるイギリス（プロテスタント）系住民とアイルランド（カトリック）系の対立は極めて深刻だったが、1998年の聖金曜日合意によって南北アイルランド間の自由往来や北アイルランドでの権力共有が実現したことで、状況は大いに改善された。このような経緯を踏まえ、イギリスがEUから離脱したあとも、南北アイルランド間で物理的な国境管理を行わないことでは、イギリス政府もEUも同意している。しかしEU側は、この問題が離脱後に行われるイギ

リス・EU間の交渉で解決できない場合に備えて、離脱協定に「安全策」を盛り込むことを求めた。

EU側がこの問題で強硬な姿勢をとるのは、イギリス政府が①南北アイルランド間での物理的な国境管理を避ける、②北アイルランドを英本土と異なる法的地位に置くこと（北アイルランドと英本土間の境界での管理）はしない、③イギリスはEUの単一市場・関税同盟のいずれからも離脱するという、同時には実現し得ない主張を繰り返しているためである（③はイギリスとEUとの間に壁を設けることを意味するため、南北アイルランド間か北アイルランドと英本土の間のどちらかに壁を設ける必要がある）。当初EU側は安全策として北アイルランドのみが単一市場と関税同盟に留まることを求めていたが、北アイルランドが英本土と異なる法的地位に置かれることに対して民主連合党が激しく反発した。そのため、最終的にイギリス政府とEUは安全策として、もし移行期間中に交渉が妥結しなかった場合、北アイルランドがEUの関税同盟と単一市場の相当部分に残留すること、イギリス全体がEUと「単一関税地域」を形成することで合意した。しかしこの案でもなお北アイルランドと英本土の地位には違いが生じるため、民主連合党は反対の姿勢を崩していない。

それに対して、保守党内の「ヨーロッパ研究グループ」を中心とする強硬離脱派がこの合意に反対するのは、イギリスがEUの関税同盟に永久的に留まることにつながり、第三国との間で通商協定を結ぶ自由を損ねかねない懸念しているためである。強硬離脱派は、イギリスが「安全策」から離脱する自由を持つことや、「安全策」が永久的に続かない保証を求めて、EUとの間で「離脱協定」について再交渉を行うよう政府に求めている。

(3) 野党の立場

党内で足並みが揃わないのは、野党第一党の労働党も同じである。労働党の議員は国民投票の際に約8割が残留派であったが、左派出身のコービン党首は「隠れ離脱派」だと言われている。国民投票で労働党の支持者の3分の2が残留に投じたと言われているが、労働党の地盤である旧工業地帯のイングランド北部では離脱を支持する有権者が多数を占めた。さらに2017年の総選挙で労働党が事前の予想以上の議席を獲得できたのは、ブレグジットに対して曖昧な姿勢をとることで、離脱支持者の多いイングランド北部の議席の喪失を最小限に抑える一方、イングランド南部の選挙区ではEU残留を支持する有権者の票を得ることに成功したためだった⁷。こうした事情が、保守党よりEUに好意的な態度をとって政府案を批判する一方、なるべく曖昧な立場を維持しようとする理由になっている。労働党以外の野党では、スコットランド国民党が単一市場への残留を支持する一方、自由民主党はEUに残留するため二度目の国民投票を行うことを公約している。

(4) 実質的な意味のある投票

EU離脱法は、EUとの合意について議会に「実質的な意味のある投票（a meaningful vote）」を行わせることを政府に義務づけている。合意案が否決されることを恐れたメイ首相は、当初2018年12月に予定されていた下院での投票を土壇場で延期した。これを好機とみた強硬離脱派議員の要求により、保守党内では首相の信任投票が行われ、メイは次の総選挙前の退陣を公約することで辛うじて信任を取りつけた。しかし翌年1月15日に「離

脱協定」と「政治的宣言」が下院の投票にかけられると、保守党内から強硬離脱派と、単一市場残留や二度目の国民投票を支持する議員の造反が出る一方、民主連合党は反対票を投じた。野党の賛成は労働党の離脱派議員の3名に留まったため、合意案は賛成202票対反対432票の大差で否決された。

下院での投票のあと、メイ首相は直ちに野党と話しあう意思があることを表明したが、同時に保守党内の強硬離脱派議員の支持を得るべく、EU側と「離脱協定」に含まれる北アイルランド「安全策」の再交渉に乗り出した。但し、EUは「離脱協定」の再交渉は認められないという立場をとっているため、イギリス政府が実質的な譲歩を得るのは困難だと考えられる。労働党のコービン党首は当初、政府が「合意なし離脱」の可能性を排除しないことを理由に話し合いを拒否していたが、2月に入ってから姿勢を軟化させた。労働党はイギリスが離脱後にEUとの間で永続的な関税同盟を形成することを「離脱協定」に賛成する条件としている⁸。先にみたように、保守党の強硬離脱派はEUとの関税同盟に反対しているので、メイ政権が与党保守党の団結を損ねない形で野党労働党の協力を取りつけるのは非常に困難である。メイ首相はEUとの関税同盟よりも、第三国との通商協定締結の方が重要だとして、労働党の要求を拒否した⁹。

2月後半に入ると、保守党政権が自党の強硬離脱派議員の宥和に力を入れる一方、労働党首脳部がEUとより密接な関係を維持するために十分な努力をしていないとして、両党の親EU派の議員の不満が高まった。二回目の国民投票を支持する労働党議員10名程度が離党して独立のグループを形成することを宣言し、ここに保守党からも数名の議員が加わった。この動きを受けコービン党首は、労働党の離脱案が支持されない場合には、「合意なし離脱」を阻止するため、二度目の国民投票の実施を支持すると表明した¹⁰。これまで「合意なし離脱」の可能性を残すことで政府案への支持を取りつけようとしてきたメイ首相も態度を軟化させ、3月上旬に予定される下院の再採決で政府案が否決された場合には、離脱を延期するか否かの投票を行う意思を表明した（但し離脱延期には他のEU加盟国の同意が必要である）。3月12日下院で政府案に対する二度目の採決が行われる見込みである。これが否決された場合、13日に合意なし離脱の是非を問う採決が行われ、これも否決された場合は、14日に離脱延期についての投票が行われる。

3. なぜ議会の合意形成は難しいのか

以上が本稿執筆時点での状況である。下院議員には残留を支持した者が多く、「(二度目の国民投票を経て) 残留」「(EUの単一市場・関税同盟に留まる) ノルウェー・プラス」「労働党案」「政府案」「強硬離脱」など多数の案があり、いずれも多数派の支持を得られていない。イギリスの二大政党は左右対立にもとづいているが、EUに対する態度は左右対立ではなく社会的な価値観に根ざしており、保守党・労働党共に内部分裂状態にある。与野党がそれぞれ内部で対立し、政府が下院で過半数の議席を有さない状況の中では、いかなる案であれ、与野党にまたがる支持を得ない限り下院の多数派の支持を集めることはできない。

イギリスがEUから離脱するか否か、どのような形で離脱するかは、イギリスという国の将来像を大きく左右する問題であり、それが激しい政治的論争の対象になるのは不思議ではない。それに加えてイギリスは、選挙で勝利した政党が単独で政権を形成し、政府に

権力が集中する、多数決型民主政治の典型例だと考えられてきた¹¹。実はそのようなイギリス政治の制度的特徴が、与野党にまたがる支持を得られるような妥協案の策定を困難にしているのである。

(1) 与野党協調への高いハードル

与野党が共に割れている状況では、与野党首脳部が協調して妥協案をつくるのが自然な選択のように思われるが、イギリスの政治制度の下ではそのような協調へのハードルは高い。保守党政権は、自党議員や閣外協力している民主連合党の支持を失えば存続できない。たとえ保守党の強硬離脱派が自党の政権の不信任までは支持しないとしても、EUとの離脱協定に関する投票のあとには、EU離脱に国内法上の効果を持たせるために必要な法案を議会で通過させるという、長く困難なプロセスが待ち構えている。政府にとって、野党から継続的に支持を取りつけられる保証がない限り、自党議員の支持に頼るという選択は合理的なものなのである。

労働党首脳部の側からみると、残留を支持する議員が党内で圧倒的に多数を占める一方、党の支持基盤が割れている以上、離脱の方針は支持しつつ、政府より親EU的な態度をとって政府案を批判するのは合理的な選択だと言える。離脱協定の議会通過のため政府に協力すれば、親EU的な議員や有権者の反発を招くことは避けられないため、政府側から大きな見返りが得られない限り党首脳部がこの道を選択することは難しい。

もちろんイギリスにおいても、枢密院や内閣委員会（Cabinet Committee）、挙国一致政権など、与野党協調のための制度的方策はあり、特に安全保障関連の問題では広く活用されている¹²。しかしEU離脱をめぐることで与野党合意に至るために、それらの方策が適切であるかどうかは定かでない。

(2) 政府による議事運営のコントロール

仮に政府と野党首脳部が協調するのが制度上困難であるとすれば、与野党の一般議員が主導して、ノルウェー・プラス型の離脱であれ、二度目の国民投票であれ、下院の多数派が支持できる案を作成すれば良いと思われる向きもあるかもしれない。実はそのような試みの前にも、イギリス議会政治の制度的な特徴の一つである、政府による議事運営のコントロールという壁が立ち塞がる。議事運営規則（Standing Order）第14条は、議会審議にあたって政府が選んだ議題が優先されると定めている¹³。例外として、野党には20日間、議員立法に13日間、一般議員議事委員会（Backbench Business Committee）に35日間の議会審議時間が割り当てられているが、具体的な日程は政府が決定できる。慣例上、議事関連の動議に対する大臣以外による修正は認められてこなかった。政府が議事運営をコントロールしている限り、政府がしたくないことを議会が政府に強制するのは困難である。

2019年1月に「離脱協定」と「政治的宣言」の採決で政府が敗北した後、3日以内に今後の方針を表明するよう政府に求める修正動議を下院の投票に付すことをバーコウ議長が認め、可決されたことは、この慣習を覆す画期的な出来事であった¹⁴。親EU派の議員はこれに続いて、「合意なし離脱」を避けるために、議事運営規則を一時的に停止して議会が議事運営をコントロールする可能性を模索したが¹⁵、労働党のクーパー議員が提出した動議は1月29日に下院で否決された。2月に入り政府が自ら離脱延期を下院の採決に付すこ

とを表明したため、「合意なし離脱」の可能性は遠のいたが、議事運営規則の存在は、一般議員が主導する形で妥協案を作成することに対する障害となっている。

4. 今後のシナリオ

今後の展開を予想することは極めて困難であるが、次のようなシナリオが考えられる。

(1) 政府案にもとづき3月に離脱

強硬離脱派の議員の多くは、政府による労働党案受け入れや離脱延期、二度目の国民投票のリスクを冒すよりも、政府案にもとづく離脱の方が良いと考えるかもしれない。その結果として、政府が保守党・民主連合党の造反を最低限に抑えることに成功すれば、野党労働党の離脱支持派の議員が政府案の支持に回り、僅差で政府案が可決される可能性がある。逆に政府が自党内の造反を抑えることに成功しないと、政府と労働党首脳部の間で何らかの妥協が成立しない限り、このシナリオの実現は難しくなる。

(2) 合意なし離脱

イギリスの下院でこの選択肢を支持する議員は僅かであり、政府が離脱延期を投票にかけることを表明したため、「合意なし離脱」の可能性はイギリスの国内政治の観点からは低下したと思われる。しかしEU側が二度目の国民投票の実施を延期の条件にするなどしてイギリス側と折り合いがつかず、イギリス議会の多数派の支持が得られる他の選択肢がみつからないと、「合意なし離脱」になる可能性も残されている。

(3) 離脱延期

仮に政府案が下院を通過せず、EU側が延期を認めた場合、3月29日の離脱は延期されることになる。労働党のコービン党首は労働党案が支持されない場合は二回目の国民投票を支持すると表明しており、一般の議員の中にも政府案を支持する条件として、それを国民投票にかけることを求める声がある。現在のところ、二度目の国民投票を下院の多数派が支持しているとは思われず、コービンの国民投票支持もそれを前提にしていると言われている。しかし離脱が延期になり、事態を打開するために他に選択肢がないという意見が強くなれば、国民投票が行われる可能性もないとは言えない。

5. ブレグジットをめぐる混乱が示唆するもの

出口の見えない混乱の中で見えてきたものがあるとするれば、現状維持はもはやオプションではないということだろう。2016年に行われた国民投票で、イギリス国民がEUからの離脱を選択したことは衝撃的であった。しかしその半年後にトランプがアメリカの大統領に選出され、大陸ヨーロッパ諸国でもEUに敵対的なポピュリズム勢力が台頭している。先進国の中でポピュリズム勢力が支持を集める原因が、経済のグローバル化やそれに伴う格差の拡大に対する反発なのか、それとも多文化主義や個人の自己決定を重んじる社会的リベラリズムに対する反発であるのか、専門家の間でも議論は尽きない。いずれにせよ国民投票の結果は、イギリス社会に潜む世代や学歴にもとづく分断と、(EUにどの程度責任があるかはともかくとして)現状に対する強い不満をさらけ出した。そして、国民投票後

2年半の間に世界で起きた出来事が指し示すのは、同様の分断や不満が先進国の民主政治の中に広く存在するという事実である。とすれば、イギリスのEU残留派が望むように、二回目の国民投票が行われ、残留派が勝利したとしても、国民投票以前の状態に戻ることは出来ないだろう。イギリスも含めた先進国の民主政治やグローバルな経済秩序を安定させるためには、分断の克服、つまり相異なる利害や価値観をもつ社会勢力間の妥協が必要なのではないだろうか。

イギリスがEUから離脱することを前提として、イギリスという国の先行きを占う上で焦点となるのは、イギリスがEUとの間で関税同盟を形成するかどうかである。関税同盟を形成すれば、第三国からの輸入品に対する関税は一本化される。そのメリットの一つはイギリス・EU間の通関手続の簡素化が可能になることである(関税同盟がないと、イギリス・EU間で自由貿易協定が締結されたとしても、第三国の製品がイギリス(EU)経由でEU(イギリス)に安く入って来ているか否かのチェックが必要になる)。それゆえ、関税同盟の締結はイギリス・EU間の経済的関係を密接なものとし、とりわけ国境をまたがる複雑なサプライ・チェーンを構築している自動車産業のような業界にとってはメリットが大きい。反面、イギリスが独自に関税を定めることはできなくなるので、第三国と通商協定を結ぶ自由は限定される。また、EUが自由貿易協定を結ぶ場合にイギリス側に発言権が認められるのか、その協定の恩恵がイギリス側に及ぶのか等、イギリス・EU間で解決することが必要な問題も多い¹⁶。

保守党内の強硬離脱派は、第三国との通商協定を結ぶ自由を確保するため、EUとの関税同盟形成には反対している。ここで想定されているのは、イギリスが工業製品や農産物の関税を引き下げる代わりに、イギリスが国際競争力を持つサービス業・金融業の相手国市場へのアクセスを得るという取引である。この路線が勝利を収めれば、イギリスはますます金融業主体の経済となり、製造業や農業は衰退する。国際的な金融センターのシティを擁するロンドンと、それ以外の地域との格差もさらに拡大することになるだろう。

— 注 —

- ¹ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828> (accessed on 8 March 2019)
- ² <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (accessed on 8 March 2019)
- ³ HM Government, *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, Cm 9593.
- ⁴ ユーロ危機のためにシティをEUの規制から守るのが困難になったことが、国民投票に至るプロセスを説明する上で重要であるとの指摘は、Helen Thompson, 'Inevitability and contingency: The political economy of Brexit', *The British Journal of Politics and International Relations* (2017), Vol.19(3) 434-449.
- ⁵ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018.
- ⁶ Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom.
- ⁷ Sara B. Hobolt, 'Brexit and the 2017 UK General Election', *Journal of Common Market Studies*, Volume 56. Annual Review (2018), pp. 39-50.
- ⁸ コービンのメイ首相宛2月6日付書簡。 https://www.scribd.com/document/399055327/Letter-to-PM-06-February-2019-1#from_embed (accessed on 8 March 2019)

- 9 メイ首相のコービン宛 2 月 10 日付書簡。 <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/10/brexit-mps-will-have-another-say-by-end-of-month-says-minister#img-2> (accessed on 8 March 2019)
- 10 <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/25/labour-to-back-moves-for-second-brexit-referendum> (accessed on 8 March 2019)
- 11 アレンド・レイプハルト『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』（勁草書房，2014 年）
- 12 Institute for Government, ‘Cross-party cooperation on Brexit’, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cross-party-cooperation-brexit> (accessed on 8 March 2019)
- 13 House of Commons, Standing Orders, Public Business 2017.
- 14 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-parliaments-46810616> (accessed on 8 March 2019)
- 15 <https://www.ft.com/content/e3ee410c-1d9b-11e9-b126-46fc3ad87c65> (accessed on 8 March 2019)
- 16 Catherine Barnard and Emilija Leinarte, ‘EU-Turkey Customs Union’, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/eu-turkey-customs-union/> (accessed on 10 March 2019)

第7章 Brexitが欧州にもたらす経済・金融面での影響について

吉田 健一郎

はじめに

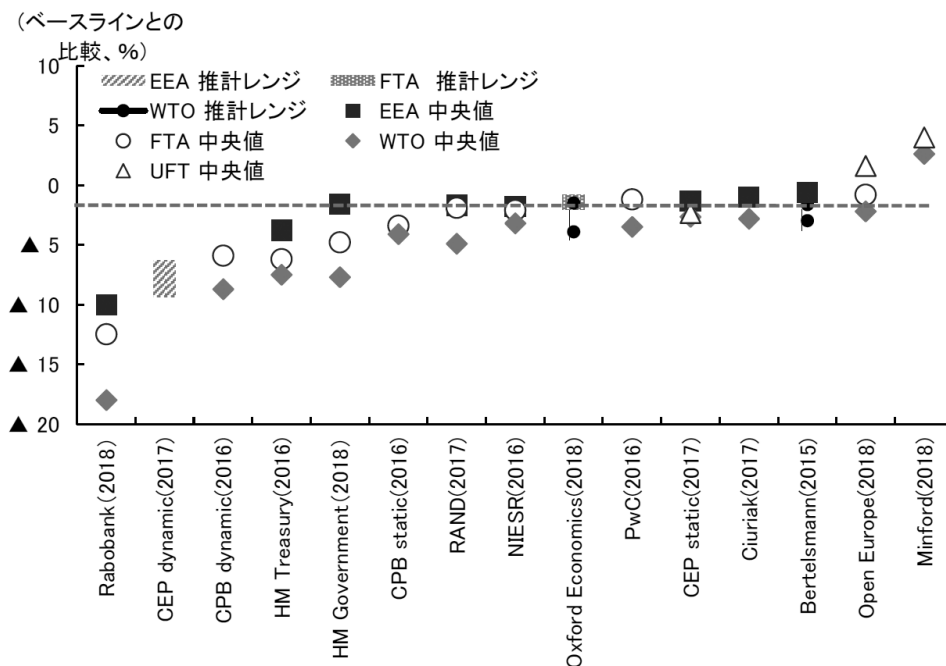
本サブプロジェクトにおける2年目の研究課題は、欧州各国における内政の変化が外交にどのような影響をもたらすのか、内政と外交の接点を探ることにある。本章は、特に英国の欧州連合（EU）離脱（Brexit、ブレグジット）が、英国やEUの経済、及び金融システムにどのような変化をもたらすのかということについて理解を深めることを目的としている。本章では、まず、ブレグジットが中期的に英国やEU経済にどのような影響を及ぼす可能性があるのかという点を考察する。次いで、金融面での影響として、欧州随一の国際金融センターであるロンドンがEU域外となることが、英国やEUにもたらす影響について考察する。

1. ブレグジットが欧州にもたらす経済面での影響

(1) 英国経済への中期的な影響

ブレグジットが英経済に中期的に与える影響については、既に数多くの推計がなされている。HM Government（2018）、Institute for Government（2018）は、ブレグジットが英経済に与える影響に関する過去文献のサーベイを行い、シナリオ¹ごとに分類した（図表1）。

図表1 ブレグジットの英経済への影響



(注) EEA は European Economic Area(欧州経済領域) に英国が加盟するケース。UFT は、Unilateral Free Trade (一方的な自由貿易) の頭文字で、英国が一方的に関税撤廃を行う形。

(資料) Institute for Government(2018) "Understanding the economic impact of Brexit" より、みずほ総合研究所作成

離脱後の英国が EU とどのような将来関係を結ぶのかというシナリオにより推計結果は異なるが、ほぼ全てのシナリオで中期的にみて現状（0% ライン）よりも英国の GDP が減少するという推計が示された。

シナリオ別には、いずれの推計でも、英国と EU が何の新協定も結ばず、世界貿易機関（WTO）のルールで貿易を行う WTO シナリオ下での押し下げ効果が他のシナリオと比べて最大になるという点は共通している。

推計に差が生じている要因の一つは、英国が EU 単一市場から離脱した場合の費用や、第三国と自由貿易協定（FTA）を締結した場合に生じる便益をどのように見積もるかといった点に関する違いである。一例として、図表 1 で示した推計のうち比較可能な推計として、HM Government（2018）と Minford（2018）の FTA シナリオを比較する。前者は、英国と EU が FTA を締結した場合、EU に加盟している現状との比較では、通関コストやその他非関税障壁の発生が GDP を 5.1% 押し下げると推計している。これに対し後者は、非関税障壁について、現在 EU の一員である英国が離脱したとしても製品基準等は EU の基準を現状満たしていることから追加的なコストは発生しないと考えている。

日本や米国など、第三国との通商協定に関しては、前者の FTA シナリオは GDP を 0.1% 押し上げる効果があるとみているのに対して、後者は非関税障壁が低下して、中期的に GDP を 4.0% 押し上げることが可能と見ており、両者の差は大きい。Minford（2018）は、推計の中で英国側のみが貿易障壁を排除する、一方的自由貿易（UFT）を前提としている。EU を離脱した英国が、米国や日本など第三国とどのような通商協定をどの程度の早さで結べるのかは、ブレグジットの中期的な英経済への影響を測る意味では重要であろう。

2018 年 11 月に交渉官レベルで合意された離脱協定におけるアイルランド島の国境問題に関するバックストップ（保証措置）案は、英国が EU の関税同盟から一方的に抜け出せない仕組みとなっている。英国は、EU との関税同盟に参加する限り第三国との FTA を発効させることは出来ないため、EU 離脱強硬派は合意に反対した。第三国との FTA が離脱後の英国の中期成長を決める重要な要素であることを勘案すれば、EU 離脱強硬派の主張は理解できる側面がある。

（2）英国のサプライチェーンへの影響

英国と EU の経済的な結びつきは強く、ブレグジットが中期的に英国製造業のサプライチェーンに与える影響についても懸念される。

その代表例は自動車だろう。SMMT（2018）によれば、2017 年に英国内で生産された自動車のうち、約 8 割は輸出されており、その約半数が EU 向けとなっている。また、英国に輸入される自動車部品のうち、EU から輸入される割合は約 8 割であり、自動車産業における英国と EU の結びつきは深い（図表 2）。

De Ruyter et al.（2018）は、ブレグジットが英国の自動車産業に及ぼし得る影響を、サプライ・チェーン管理、物流管理、人材管理、規制・コンプライアンス、顧客とのコミュニケーションといった観点から分析を行い、潜在的なコスト増や英国の自動車産業基地としての魅力を下げる可能性がある点を指摘している。例えば、ブレグジット後の通関手続きの発生が、ジャスト・イン・タイム方式で生産を行う企業のコスト増に繋がったり²、英ポンド安など為替レートの変化が対英投資の抑制に繋がったりする可能性などが指摘される。

図表2 英自動車産業の EU との取引

	比率
英国で新車登録された自動車のうち、EUから輸入された自動車の割合	78.6%
英国から輸出される自動車のうち、EU向けに輸出される割合	53.9%
英国に輸入される自動車部品のうち、EUから輸入される割合	79.0%
英国で製造された自動車部品のうち、EUに輸出される割合	65.0%
自動車産業雇用のうち、EUからの雇用者	10.0%

(注)2017年の実績。

(資料)全英自動車工業会、“SMMT MOTOR INDUSTRY FACTS 2018”
より、みずほ総合研究所作成

将来的に英国と EU が FTA を締結して関税が撤廃された場合であっても、英国から EU、または EU から英国への輸出に優遇関税を適用させるためには原産地規則に適合させる必要があり、EU 単一市場内にいる現状よりも輸出入は難しくなる。人材確保が従来よりも難しくなることや、EU 予算による研究開発が英国では進めづらくなるといったデメリットも併せて考えた時に、自社のサプライチェーンにおける英国の位置づけを見直す動きが出るのかどうかといった点が、中期的には注目されよう。

(3) EU 経済や企業への中期的な影響

英経済への影響と同様、ブレグジットは中期的に EU の GDP を押し下げるとの見方が一般的であるが、押し下げの度合いは英国への影響と比較すれば相対的に小さい。IMF (2018) の推計によれば、仮に離脱後の英国と EU が何の協定も結ばずに、世界貿易機関 (WTO) のルールに基づいて貿易をした場合、EU 全体では約 1% の GDP 減少をもたらすとの推計が行われている。国別の影響度には違いがあり、英国と近接するアイルランド共和国は、英国 (ベースライン比▲ 3.9%) と同程度の同▲ 3.8% の悪影響があるとの推計がなされている。次いで、オランダ (同▲ 1.1%)、デンマーク (同▲ 1.0%)、ベルギー (同▲ 0.9%)、チェコ (同▲ 0.9%)、スウェーデン (同▲ 0.6%) などへの影響が出るとの結果が出ている。

European Committee of the Regions (2018) は、対英輸出依存度の高い輸送用機器、機械、電子機器、繊維・家具、野菜・食品等、化学・プラスチックという 6 つの産業に関して、ブレグジットにより受ける影響の大きさを示すブレグジット地域エクスポージャ指数 (BREI) を EU 各国の地域 (NUTS2) ごとに算出している。各地域ごとの各産業の雇用集中度を基に算出した同指数によれば、例えば輸送用機器については、ドイツのシュツットガルト地域やニーダーバイエルン地域、ルーマニア西部、フランスのミディ・ピレネー地域圏などがブレグジットの地域への影響が大きいとされている。

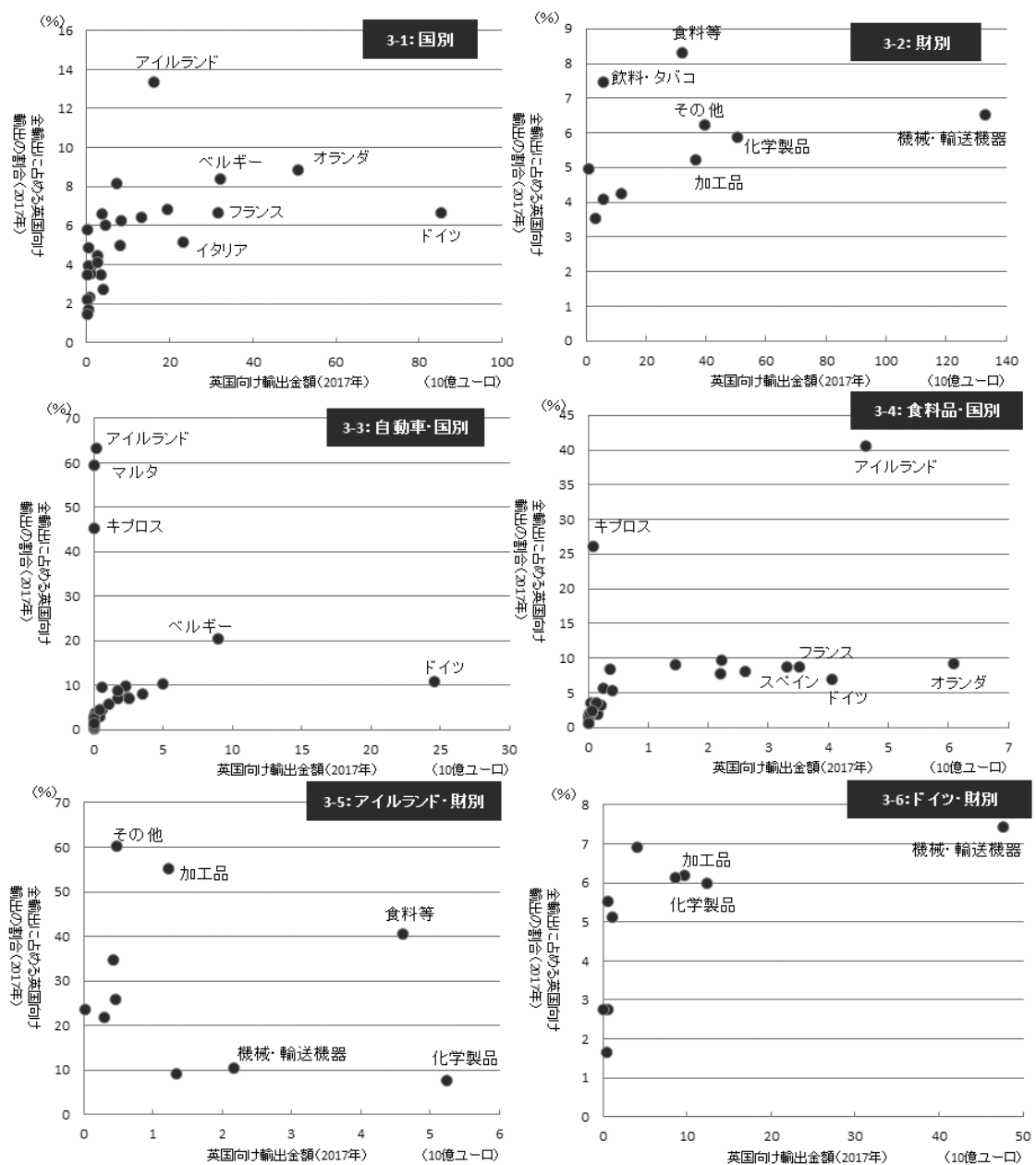
EU 各国の対英輸出依存度を計算し、各国ごと、各財ごとに比較すると、図表 3 のようになる。国別に言えば、図表 3-1 にあるように、アイルランドの対英輸出依存度の高さが際立っている。図表は上に行けば行くほど対英輸出の自国にとっての重要度が高いことを示

しており、右に行けば行くほど対英輸出額が大きいいため、金額変動がユーロ圏の対英輸出全体へ与える影響が大きいことを示す。次いで、財別にみると、図表 3-2 にみられるように、食料品、化学製品、機械・輸送機器といった製品の対英輸出の重要度が高いことが分かる。

機械・輸送機器のうち金額の大きい自動車について国別に対英輸出の重要度をみると図表 3-3 のようになり、金額的にはドイツが最大となる一方で、対英輸出シェアで言えば、アイルランド、マルタ、キプロスといった国々が高い。他方、食料品については図表 3-4 のようになり、アイルランドが金額、輸出シェア共に高いことがわかる。

アイルランドの対英輸出依存度を財別にみると、図表 3-5 のようになり、多くの品目で対英輸出のシェアが高い。ドイツについては図表 3-6 のようになり、輸送機器、中でも自

図表 3 EU 各国・各財の対英輸出依存度



動車への影響が大きい。全輸出に占めるシェアで見ればアイルランド（平均 13.3%）とドイツ（同 6.7%）では差が大きく、各国ごとのインパクトという意味ではアイルランドへの影響は大きい。ドイツは限定的である。しかし、ドイツの対英輸出額の大きさを考えると、ドイツの対英自動車輸出が減少した場合のユーロ圏経済全体へのインパクトは相対的に大きなものとなっている。

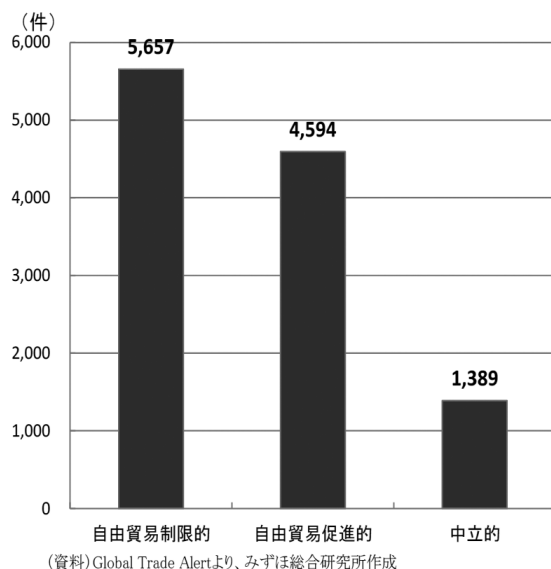
（4）EU における保護主義台頭のリスク

ブレグジット後の EU における保護主義台頭のリスクについても簡単に触れておきたい。Global Trade Alert の分析によれば、2009 年から 2016 年の間に EU で作られた通商関連政策は、49% が自由貿易制限的といった結果が示されている（図表 4）。英国が EU から離脱することで、こうした動きが更に強まる可能性があるのではないかと。英国は EU 内においては、北欧諸国と共に自由貿易の推進に積極的な国と位置付けられる。

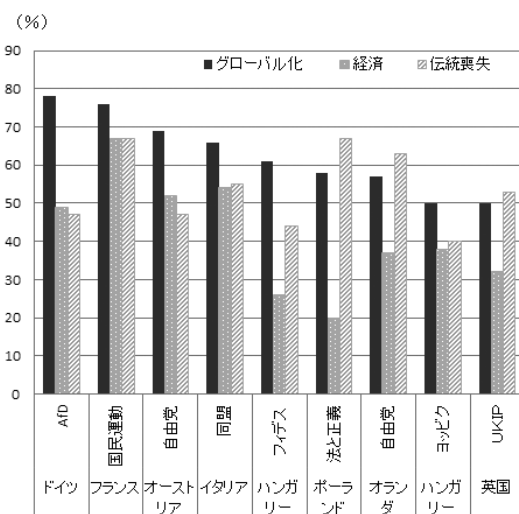
実際、近年 EU 内で勢力を強めている極右政党は、保護主義的な主張をする政党が多い。例えば、国民連合のマリーヌ・ルペン党首は、2017 年のフランス大統領選挙におけるマニフェストの中で、フランスの基準に適合しない製品の輸入販売の禁止や、「メイド・イン・フランス」の支援を掲げていた。また、2018 年のイタリア議会選挙では、極右政党、同盟を含む右派連合グループがイタリア製品の保護を掲げていた。

Bertelsmann Stiftung（2018）が欧州ポピュリスト政党の支持者に行った世論調査によれば、極右政党の支持者は一様にグローバル化に反対する傾向が強いとの結果が示されている（図表 5）。反グローバル化を掲げる勢力の存在感が強まり、EU 各国内の議会で議席を占めるようになった場合、EU レベルでも保護主義的な政策が通りやすくなる可能性を否定は出来ない。自国優先主義的な経済政策の追求は、各国経済に中期的な悪影響を及ぼす可能性がある。

図表 4 EU 各国で 2009 ～ 16 年に
作られた通商政策



図表 5 ポピュリスト政党支持者への
世論調査



2. ブレグジットが欧州にもたらす金融面での影響³

(1) 国際金融センター、ロンドンの現状

現在、英国の首都ロンドンには、欧州随一の国際金融センターとしての地位を得ている。英 Z/Yen グループが 2018 年 9 月に発表した世界金融センター指数（GFCI24）において、ロンドンはニューヨークに次ぐ第 2 位を獲得した（Z/Yen（2018））。しかし、ロンドンは 3 年ぶりに第 1 位の座からは陥落し、同時にチューリッヒ（前回 16 位→今回 9 位）やフランクフルト（同 20 位→10 位）といった欧州他国の金融センターのランクが上がっている。この点、GFCI24 では、ブレグジットの影響が出始めているとの指摘がなされている。

英国立統計局（ONS）によれば、全英で約 130 万人が金融・保険等（以下金融サービス）に従事し、240 万人が法務、会計、経営コンサルティングなど関連専門サービス（以下関連専門サービス）に従事している（2018 年 3 月）。2016 年の実績では、金融サービス業の内訳として、銀行業は約 40 万人、保険業は約 10 万人となっている。同じく、関連専門サービスについては、法務サービスが約 34 万人、会計サービスが約 36 万人、経営コンサルティングサービスが約 51 万人となっている。その他、本店関連の業務を行っている従業者も約 25 万人いる。

欧州の他都市との比較では、Batsaikhan et al.（2017）が、欧州の主要金融センターに関して各都市の人口や、粗付加価値の比較等を行っている。Batsaikhan et al.（2017）の分析をベースにして、欧州の主要 3 金融センター（ロンドン、パリ、フランクフルト）とニューヨークの幾つかの関連指標の比較を行うと、図表 6 のようになる。

英国の特徴は大きく 3 点ある。第 1 は、金融サービス人口が首都に集中している点である。各都市の金融サービス雇用者数を全国の金融サービス雇用者数で割り人口の集中度を求めると、英国では、金融サービス雇用の約 3 割がロンドンに集中している。パリやフランクフルトと比較してもこの比率は高い。

第 2 は、クロスボーダーで金融サービスや関連専門サービスの提供が積極的に行われている点である。英国の 2017 年の金融サービス収支は 686 億ドルの黒字、関連専門サービスについても 166 億ドルの黒字となっている。これはほぼ収支が均衡しているフランスやドイツとは大きく異なる。

第 3 は、金融取引が集中している点である。BIS（2016）によれば、世界で行われる為替取引の約 4 割が英国で行われており、この点では米国を上回っている。特筆すべき点は、主要通貨だけでなく、人民元やルーブルといった新興国通貨についても相応のシェアを得ている点であろう。

(2) 英国の国際金融センターとしての地位はどうか

現在、在英金融機関は、「パスポート」と呼ばれる EU の単一免許制度の下、1 か国で営業免許を取得すれば残りの 27 カ国に対して自由にクロスボーダーで金融サービスを提供することが出来る。しかし、英国が EU を離脱した場合、英国でパスポートを取得していた金融機関は、この免許を喪失し、EU 域内で国境をまたぐサービス提供が出来なくなってしまう。今後も同様の金融サービスを提供するには、他の EU 27 カ国のどこかで関連パスポートを取得し直す必要があり、業務移転に伴う人材流出が懸念されている⁴。

図表6 国際金融センターの比較

		単位	時点	英国 (ロンドン)	フランス (パリ)	ドイツ (フランクフルト)	米国 (ニューヨーク)	出所
人口	全国	千人	2018	66,051	65,098	82,838	328,434	IMF(2018)
	各都市	千人	2018	9,046	10,901	650	8,175	World Population Review(2018)
	各都市への人口集中度	%	2018	13.7	16.7	0.8	2.5	
金融サービス (※1)	雇用者(全国)	千人	2017/2018	1,278	859	1,265	6,329	Eurostat(2018),BLS(2018), ONS(2018)
	雇用者(各都市)(※2)	千人	2015/2018	396	134	155	478.2	Eurostat(2018),ONS(2018)
	各都市への雇用集中度	%	NA	31.0	15.6	12.3	7.6	
	粗付加価値額	名目 GDP 比、%	2016	7.3	4.1	3.9	7.5	Eurostat(2018)
	各都市への GVA 集中度	%	2011	52	23	NA	NA	Europe Economics(2011),ONS(2015)
	サービス収支	10 億ドル	2017	68.6	5.4	10.2	72.6	UNCTAD(2018)
	税金	総収入比、%	2016	11	NA	NA	NA	TheCityUK(2018)
専門サービス (※3)	雇用者(全国)(※4)	千人	2017/2018	2,435	4,287	2,597	20,968	Eurostat(2018),BLS(2018), ONS(2018)
	雇用者(各都市)(※4)	千人	2015/2018	830	443	496	761.9	Eurostat(2018),BLS(2018), ONS(2018)
	各都市への雇用集中度	%	NA	34.1	10.3	19.1	3.6	
	粗付加価値額(※5)	名目 GDP 比、%	2015/2016	5.4	5.0	4.2	5.6	Eurostat(2018),BEA(2018)
	サービス収支(※6)	10 億ドル	2017	16.6	-0.1	-0.5	24.2	UNCTAD(2018)
	預金金融機関(MFI)数	社	2017	370	422	1632	NA	ECB(2018)
銀行業	その他のユーロ圏支店	社	2017	74	43	57	NA	ECB(2018)
	総資産	10 億ドル	2016	8,038	7,533	7,045	16,053	TheCityUK(2017)
	うちホールセールシェア	%	2016	50.9	NA	NA	NA	Sapir et al.(2017)
	うちリテールシェア	%	2016	49.1	NA	NA	NA	Sapir et al.(2017)
為替市場	FX(ドル)	世界シェア、%	2016	37.3	2.7	1.7	19.2	BIS(2016)
	FX(ユーロ)	世界シェア、%	2016	43.4	5.1	3.3	19.4	BIS(2016)
	FX(人民元)	世界シェア、%	2016	15.3	0.4	0.6	9.5	BIS(2016)
	FX(ルーブル)	世界シェア、%	2016	28.0	0.5	1.0	7.5	BIS(2016)
デリバ市場	OTC 金利デリバ(ユーロ)	世界シェア、%	2016	75.2	13.2	2.2	0.9	BIS(2016)
	OTC 金利デリバ(ドル)	世界シェア、%	2016	14.4	1.8	0.2	78	BIS(2016)
	クリアリングハウス			LCH Ltd, CME, LME, ICE	LCH SA	Eurex AG	CME, ICE LCH LLC	BIS payment clearing and settlement statistics
株式市場	株式時価総額	10 億ドル	2017	4,445	4,393	2,226	32,121	WFE(2018)
	上場外国企業数	社	2016	479	115	NA	873	TheCityUK(2017)
投資運用	年金保険・投資信託残高	10 億ドル	2016	6,882	4,501	NA	46,548	TheCityUK(2017)

(注) ※1 金融保険サービス。英 SIC、EUNACErev.2 における産業区分 K。※2 英・ロンドンは職業数ベース。独・フランクフルトの雇用者数はヘッセン州のもの。英国と米国は 2018 年、その他は 2015 年。※3 英 SIC、EUNACErev.2 における産業区分 M (法務、会計、マネージメントコンサルティング等を含む専門・科学・技術サービス業) と N (行政および支援サービス)。または国際収支統計マニュアル第 6 版における、拡張国際収支サービス分類 (EBOPS) の 10.2.1 (法務、会計、マネージメントコンサルティング及び、行政関連サービス)。※4 フランクフルトの雇用者数は、ヘッセン州のもの。英国は 2018 年 3 月、米国 2018 年 6 月、欧州は全国では 2017 年、各都市は 2015 年。英国は産業分類 M のみ、その他は産業分類 M と N。※5 産業分類 M と N (行政および支援サービスを含む)。※6 法務、会計、マネージメントコンサルティング及び、行政関連サービス (EBOPS10.2.1)。

(資料) Batsaikhan(2017), BIS(2016),BLS,TheCityUK(2017),TheCityUK(2018),ECB(2018),IMF(2018),Sapir et al. (2017),UNCTAD(2018),WFE(2018),World Population Review(2018)

より、みずほ総合研究所作成

業務移転の規模感を測る一つの目安として、金融サービス雇用者の流出規模を推計するという手法がある。図表 7 は、雇用流出に関するいくつかの分析をまとめた結果である。推計されている母集団には違いがあるため、一概に横並びの比較は出来ないものの、10% 前後の雇用流出が推計されるケースが多く、今のところ金融雇用の流出の動きは総じて限定的なものになる公算が大きい。移転先については、EY (2018) によれば、銀行業はドイツ・フランクフルト、アセットマネジメント業はアイルランド・ダブリンとの回答が多い。

ブレグジットの影響を資産の流出という観点からみる方法もある。Sapir et al. (2017) は、2014 年時点での在英銀行保有資産約 10.2 兆ユーロのうち、約 5 割の 5.2 兆ユーロがホールセール関連資産であり、保有資産総額の 17%、ホールセール関連資産の 34% に相当する約

図表7 ブレグジットの雇用流出に係る試算

	流出が見込まれる 人数	金融雇用 に占めるシェア	注
pwc(2016)	7～10万人	5～8%	2020年時点。FTAが 締結されるか否かによ りシナリオを分類
Oliver Wyman(2016)	3,000～3.5万人	～3%	EU市場へのアクセス 状況により異なる。初 期のインパクト
EY(2018)	約1万人	na	在英222社へのサーベ イ。34%の企業が移 転を検討或いは決定
Financial Times(2017)	最大4,600人	6.4%	在英大手15行につい て
Sapir et al(2017)	3,329人	10～15%	米国の5大銀行につい て
City of London(2018)	3,500～1.2万人	na	英議会での政策・資源 委員会議長の証言

(資料)pwc(2016), Oliver Wyman(2016), EY(2018), Financial Times(2017), City of London(2018)より、みずほ総合研究所作成

図表8 在英金融機関の EU 向けホールセール・バンキング資産

	総資産	ホールセール・ バンキング	うちEU顧客 向け	(10億ユーロ) 総資産に占める EU顧客比率
大手英銀(国際業務)	4,583	1,375	275	6%
大手英銀(国内銀)	1,489	0	0	0%
他の英銀	321	0	0	0%
他国の在英投資銀行	2,221	2,221	777	35%
その他の在英銀行	591	591	207	35%
EU銀行の支店	1,018	1,018	509	50%
合計	10,223	5,205	1,768	17%

(資料)Sapir et al.(2017)“Making the Best of Brexit For the EU27 Financial System”Policy Brief Issue 1, Bruegelより、みずほ総合研究所作成

1.8 兆ユーロが EU 顧客向け資産として移転の可能性がある」と推計した（図表 8）。

欧州における米銀の取引は、概ね大手 5 行（J. P. Morgan、Citigroup、Goldman Sachs、Bank of America Merrill Lynch、Morgan Stanley）に集約される。Goodhart et al.（2016）は、米投資銀行大手 5 行の 2014 年時点での欧州各国における取引分布を推計し、英国が 91.9%と圧倒的なシェアを占めるという結果を示した。これまで在英米銀は、主にロンドンにホー

ルセール関連資産を集中させ、大陸欧州やその他世界に対してクロスボーダーでサービスを提供してきたと考えられる。欧州における英国への資産集中度の高さや、米銀一行当たりの資産規模を考えた場合、米銀の動向がブレグジット後の金融機関移転の趨勢を決する可能性がある。

(3) ブレグジットがEUの金融市場に与える影響

ブレグジットがEU全体の金融システムにどこまで影響を及ぼすかは、ブレグジット後にEU 27カ国の金融システムや金融市場の統合がどこまで進むか、換言すれば、資本市場同盟（Capital Markets Union：CMU）や銀行同盟（Banking Union）がどこまで進むかによるとの指摘が多い（Sapir et al. (2017)）。ブレグジットにより一定の金融システムの地理的な分散が起これと予想されるが、制度変更によって、地理的な分散がもたらし得る非効率をどこまでカバーできるのかにより、最終的なEU金融システムへの影響は異なろう。

pwc (2018) は、英国とEU 27カ国の相互市場アクセスが分断化されるとの前提の下で、2030年における金融サービス業の粗付加価値へのインパクトを計算し、EU 27カ国ではベースライン対比 0.29% 低下すると推計している。リロケーションに伴い、被移転国には一定の粗付加価値へのプラスの寄与があるものの、追加的な資本コストの発生、流動性の低下、労働生産性の低下といった効率性の全体的な低下が、粗付加価値を押し下げる可能性があることを指摘している。

EUは、ブレグジットを契機として、ユンカー欧州委員長の下で進めてきたCMUの完成を急いでいる。2015年2月に発表されたグリーンペーパーを皮切りに、同年9月には2019年までに基盤を作るためのアクションプランが発表された。欧州委員会はその後も相次いで関連法案を提出し、2018年4月時点ではアクションプランで示された6つの重点分野のうち、5つの分野にわたる13の法案が提出された（Sapir et al. (2018)）。CMUの詳細については本稿では立ち入らないが、現在のEU域内の金融システムの対英依存度の高さを考えた場合、英国が離脱した後は、クロスボーダー投資の自由化などを通じた資本市場の育成と、適切な監督に向けた制度や組織の強化が同時に必要となる。

CMUと補完的な関係にあると言える銀行同盟についても進展が待たれる。銀行同盟を構成する3つの柱のうち、単一監督メカニズム（SSM）と、単一破綻処理メカニズム（SRM）については既に出来上がっているが、預金保険スキーム（EDIS）についてはドイツが債務の共通化に通じるとして慎重な姿勢を示してきたこともあり、実現が遅れてきた。しかし、2018年6月の独仏政治宣言（メセベルク宣言）において、ドイツも南欧諸国の不良債権処理の進展などを前提として、EDISを進めていくことに改めて合意した。

3. まとめ

本稿での議論をまとめると、以下の通りである。第一に、ブレグジットが英国経済に与える影響については、EUの一員である現状よりは中期的にGDPを押し下げる可能性がある。その影響度については、英国が第三国とどれだけ幅広いFTAを締結できるかによって異なる。経済構造については、製造業のサプライチェーンに影響を及ぼす可能性などが懸念される。第二に、EU経済への影響については、経済的に密接な関係を持つアイルランド共和国への影響が大きい。財別にみれば輸出金額が大きい自動車産業などへの影響が懸

念されるが、その点ではドイツが影響を受け易い。

第三に、英国の金融サービス業への影響については、金融資産や労働者のロンドンからの一定の移転は免れ得ないように思われる。しかし、これらの移転は部分的なもので、ロンドンからの金融資産や人的資本の流出は数%から多くとも20%程度にとどまる。EU側への影響としては、金融仲介機能の分散化に伴う域内金融市場の非効率性が発生する可能性がある。CMUの推進などを通じた域内金融システムの統合が求められる。(以上)

参考文献

- Batsaikhan, U., R.Kalcik and D.Schoenmaker (2017), “Brexit and the European financial system: mapping markets, players and jobs”, Policy Contribution Issue4, Bruegel, 2017
- Bank for International Settlements (BIS) (2016), “Triennial Central Bank Survey of foreign exchange and OTC derivatives markets in 2016” .
- De Ruyter, A., Salh, S., Shisank, .S. (2018) Breit and the UK Automotive Industry: Understanding the Impact”, Centre for Brexit Studies report for Tom Leeson, OpenText, Centre for Brexit Studies, Birmingham City University.
- European Committee of the Regions (2018), “Assessing the impact of the UK’s withdrawal from the EU on regions and cities in EU27”,
- EY (2018), “EY Financial Services Brexit Tracker: Firms forge ahead with contingency plans despite transition agreement”, June 2018 (2018年8月9日閲覧)
- D. Schoenmaker, Goodhart, C., (2016),”The Global Investment Banks are now all Becoming American: Does that Matter for Europeans?”, Journal of Financial Regulation, Vol 2, Issue 2, 163-181.
- HM Government (2018), “EU Exit Long-term economic analysis”, Cm9742.
- House of Commons (2018), “The impact of Brexit on the automotive sector”, Fifth Report of Session 2017-19, Business, Energy and Industrial Strategy Committee
- Institute for Government (2018), “Understanding the economic impact of Brexit”,
- Minford, P., (2018), “Overview of Treasury Brexit Forecasts Published on 28 November 2018”, Submission to the Treasury Committee, Cardiff Business School
- pwc (2018), “Impact of loss of mutual market access in financial services across the EU27 and UK”
- Sapir, A., D.Schoenmaker and N.Veron (2017), “Making the Best of Brexit for the EU27 Financial System”, Policy Brief Issue 1, Bruegel.
- Sapir, A., N.Veron and G.B.Wolff (2018), “Making a reality of Europe’s Capital Markets Union”, Policy Contribution Issue 07, Bruegel.
- SMMT (2018), “SMMT Motor Industry Facts 2018”
- Z/Yen and China Development Institute (2018), “The Global Financial Centres Index 24”, Financial Centre Futures.

— 注 —

- 1 ここで言うシナリオとは、主にノルウェーのように欧州経済領域（EEA）に離脱後の英国が加盟する穏健な離脱シナリオ、カナダのようにEUとFTAを締結するシナリオ、何も通商協定を結ばずにWTOのルールの下で貿易を行うシナリオ。
- 2 Honda Motor Europe Ltd. は、英下院ビジネス、エネルギー、産業戦略特別委員会へ提出した書面証拠（House of Commons (2018)）の中で、EU関税同盟に英国が残留していることの重要性について述べている。中では、ジャスト・イン・タイムの生産方式を維持すべく、毎日2百万の部品移動が自社のスウィンドン工場にはあり、350台のトラックがEUからやってくるだけでなく、ドーバー港の推計（通関管理が導入されれば、トラック一台当り15分の追加時間を要することになる）に基づけば、350台のトラックでは合計で約90時間/日の遅延が生じ、これは年間85万ポンドのコスト増をもたらすとしている。

- 3 本節の議論は、2018年の日本国際経済学会第77回全国大会での報告「Brexit後の欧州金融市場の行方」を下敷きとして新たに書き直したものである。
- 4 パスポートについては英政府も諦める中、第3国の金融機関はロンドンからの一部業務移転とEU他国での新たな許認可取得を既に発表している企業が多い。

第 3 部

変化する米欧関係と 欧州の安全保障

第8章 変容する NATO とトランプ政権の影響

合六 強

はじめに

冷戦終結後、NATO は長らく域外活動に傾注してきた。しかし、2014 年春のロシアによるクリミア併合とウクライナ東部への介入を契機に、NATO は域内の領土防衛に回帰している。加盟国のなかでとりわけ「東からの脅威」への懸念を強めているのが、ロシア系住民を抱えるエストニアやラトビア、またロシアと国境を接するポーランドやリトアニア、そして黒海沿岸のルーマニアやブルガリアといった国々である。いかにロシアへの抑止力を高め、上記諸国を安心させるかが現在の NATO の優先課題となっている。

こうしたなか NATO の盟主である米国で誕生したのが、同盟軽視の姿勢を見せるトランプ (Donald Trump) 大統領である。トランプは選挙中、NATO を「時代遅れ」と表現し、応分の負担を負わない同盟国への批判を展開した。そして米国の防衛コミットメントに条件を課し、同盟国の負担分担次第という立場をとった。またロシアのプーチン (Vladimir Putin) 大統領を賞賛し、ウクライナ危機で冷え込んだ対口関係の改善に意欲を示した。こうした欧州安全保障に関わる一連の発言は、欧州諸国にトランプに対する不安感と嫌悪感をもたらした。

以下では、まずウクライナ危機以来、NATO がこれまで東部・南東部地域に向けてとってきた措置を概観する。続く第2節では、この2年間のトランプ大統領の言動とトランプ政権の政策が、変容する NATO にいかなる影響を及ぼしているのかを分析し、第3節ではこれらが欧州同盟国の認識と行動に与えている影響を論じる。そして最後に、今後の展開について考えてみたい。

1. NATO の変容

(1) 冷戦終結後最大の集団防衛の強化

冷戦終結後、NATO はその任務を拡大してきた。創設以来の任務である「集団防衛」に加えて、域外の平和と安定に貢献すべく「危機管理」や「協調的安全保障」を正式任務に採用したのである。しかし 2014 年以降、この3つは依然として中核的任務と位置づけられながらも、NATO は明らかに集団防衛を優先させ、冷戦終結後最大の強化を行っている。

① ウェールズ首脳会議 (2014 年 9 月)

NATO 諸国は、ウクライナ危機後初めて開催されたウェールズ首脳会議で「即応性行動計画 (RAP)」を採択した。これは、新たな安全保障環境に適応させる措置と、領土防衛に不安を抱く同盟国を安心させる措置から成っていた¹⁾。

まず「適応措置」として、各国が拠出する「高度即応統合任務部隊 (VJTF)」(5000 人規模) を新設し、NATO 即応部隊 (02 年創設) を 4 万人規模まで強化した。これは「先遣部隊」と呼ばれるように、決定後 48 時間以内で域内周辺部に展開可能で、空・海軍、特殊部隊の支援を受けることになっている。その他にも、常設海軍部隊の強化や装備の事前配備等が行われている。他方、「安心供与措置」としては、NATO 東部・南東部地域において継続的

に軍事プレゼンスを示すことが確認された。具体的には、バルト三国における領空警備の強化、バルト海・黒海における艦船増強、軍事訓練・演習の強化等である。

また RAP の一環として、「NATO 部隊統合ユニット」がこれまでに、ポーランド、ハンガリー、スロバキア、バルト三国、ルーマニア、ブルガリアの 8 カ国に新設されている。これは、有事の際に NATO 部隊の受け入れを調整する 40 名程（ホスト国 20 名、NATO 各国 20 名）からなる小規模な組織である²。

②ワルシャワ首脳会議（2016 年 7 月）

ウェールズ首脳会議から 2 年、ワルシャワで開催された NATO 首脳会議において、抑止・防衛態勢のさらなる強化を目的に、東部向けの「強化された前方プレゼンス（EFP）」と南東部向けの「テラード前方プレゼンス（TFP）」が打ち出された³。

まず EFP によって、ポーランド、リトアニア、ラトビア、エストニアに、それぞれ米国、ドイツ、カナダ、英国が主導する多国籍大隊（計 4000 人規模）が展開されている。ここにはその他多くの同盟国も参加しており、平時には相互運用性の向上を図り、有事の際には侵略に即対応することになっている。

また、黒海の安全保障環境が悪化するなか打ち出された TFP では、同地域での軍事プレゼンスを高めるとともに、ブルガリアやルーマニアの領空警備を支援している。さらにルーマニアでは、南東部多国籍師団の本部が 17 年に稼働し、そのもとで平時の訓練や演習が行われている。

③ブリュッセル首脳会議（2018 年 7 月）

トランプ政権成立後、17 年 5 月の非公式首脳会談に次いで 2 度目となるブリュッセル NATO 首脳会談では、終始トランプの同盟国を批判する発言に注目が集まった（後述）。しかし実質的な成果もあり、「4 つの 30」と呼ばれる「NATO 即応性イニシアティブ」が新たに打ち出された。これは即応能力の強化を目的としており、機械化大隊と飛行中隊の 30 部隊と戦闘艦 30 隻を 30 日以内に必要な地域へ配備できる態勢を整えるものである。

また司令部改革も承認され、人員増加と 2 つの司令部の新設が決まった。一つは大西洋のシーレーン防衛のために米大西洋岸のノーフォークに設置され、もう一つは欧州域内の部隊や装備品の移動の向上を図るため独南部のウルムに設置される。有事の際の増援を円滑に行うことがその目的である⁴。

以上のように NATO は通常戦力面で「即応性」を重視する措置を打ち出してきた。部隊や演習が「多国籍」であるのは、NATO が拡大するなか頭痛の種となってきた同盟国（特に欧州同盟国）間の脅威認識のズレやそれに伴う集団防衛に対する決意の差を埋め、同盟の一体性を確保するためである。

また、いずれの部隊も「常駐」ではなく「継続的なローテーション」で配備されている点にも注目すべきである。常駐は莫大なコストがかかるうえ、97 年の「NATO・ロシア基本議定書」で、NATO が示した大規模な戦闘部隊を新規加盟国に常駐させないとの方針に反するからである。

これまでの措置に対して、地理的優位性や決意の差からロシアに対する通常抑止の信頼性はいまだ不十分との評価もあり、これまで以上に強力なプレゼンスを求める専門家や関係者の見解もある⁵。今後ロシアとの関係やリソースの観点から、各国がより踏み込んだ政策に合意できるか注視すべきであろう。

(2) 国防費に関する合意

上記の措置を履行していくには当然、財政的な裏付けが必要となる。そこでウェールズでは、24 年までに各加盟国の国防費を GDP 比 2% まで引き上げるという目標、そしてあまり注目されていないが、国防費のうち研究開発を含む主要装備品に 20% を割り当てるという目標が定められた。

冷戦終結後、欧州の国防費は減少傾向にあり、米国はこれに強い不満を抱いてきた。06 年には上記目標について非公式に合意されていたが、金融危機のあおりを受けてほとんどの国がこれを達成できていなかった。それゆえ、オバマ（Barack Obama）前大統領も「我々のみで防衛負担を背負い続けることはできない」と公正な負担を欧州側に求めている⁶。

現在、14 年の合意を受けて、全ての欧州同盟国が国防費の増額に踏み切っている。その結果、15 年以降、米国を除く同盟国全体の国防費も増加している（図 1）。またそれに伴い NATO 全体の国防費も上昇傾向にある⁷。つまり、次節で見るようにトランプが同盟国に圧力をかける前から、欧州の国防費は増やされていたのである。

とはいえ、18 年の時点で 2% の目標を達成しているのは、米国を除くとギリシャ、エストニア、英国、ラトビアの 4 カ国で、ポーランド、リトアニア、ルーマニアもまもなくこれに達すると見られている（図 2）⁸。ギリシャ、英国が 14 年時点で既に基準値を満たしていたことに鑑みれば、合意後、目標に概ね達したのはロシアへの脅威認識を高めるバルト三国、ポーランド、ルーマニアのみということになる。それゆえ、ストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO 事務総長は、近年の努力を評価しつつ、能力向上や負担の共有という政治・軍事的観点から国防費のさらなる増加を各国に求めているのである。

2. トランプ政権と NATO

(1) 防衛コミットメントと負担分担

トランプの選挙中の発言は欧州に不安をもたらした。これを払拭すべく政権成立直後から、ペンス（Mike Pence）副大統領、マティス（James Mattis）元国防長官、ティラーソン（Rex Tillerson）元国務長官は相次いで訪欧し、防衛コミットメントに対する揺るぎない姿勢を確認した。また 2017 年 12 月の『国家安全保障戦略』でも、ロシアは「米国の欧州に対するコミットメントの信頼性を弱め、米欧の結束の基盤を掘り崩し、欧州の制度や政府を弱体化させている」と批判的に書かれ、米国は北大西洋条約第 5 条の集団防衛に関与し続けるとの意志が明記されている。こうした認識は翌年 1 月の『国防戦略』の概要でも示されている。

しかし、大統領の発言は揺れている。トランプは 17 年 5 月の NATO 首脳会談前の演説において、防衛コミットメントを明言することを避けた。原稿では 5 条への言及があったものの、演説直前にそれが削られたという⁹。しかしこれには大きな批判が寄せられ、翌月のルーマニアの大統領との記者会見において、記者からの質問に答える形で初めて 5 条支持を明言した¹⁰。またその後のワルシャワ演説では、「米国は単に言葉だけでなく行動をもって、相互の防衛コミットメントである 5 条を断固として支持していることを示してきた」と公式に述べた¹¹。これ以降、5 条そのものへの支持を撤回する公の発言は見られないが、18 年 7 月には、新規加盟国のモンテネグロを例に出して欧州の戦争への「巻き込まれの不安」

図1 米国を除く NATO 諸国の国防費の変化（対 GDP 比）

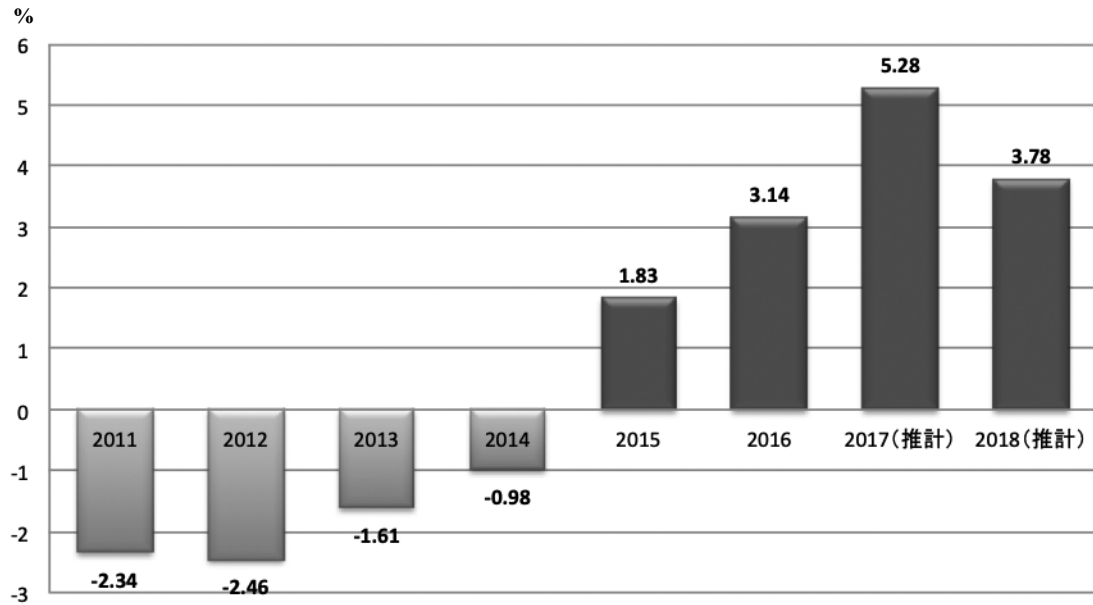
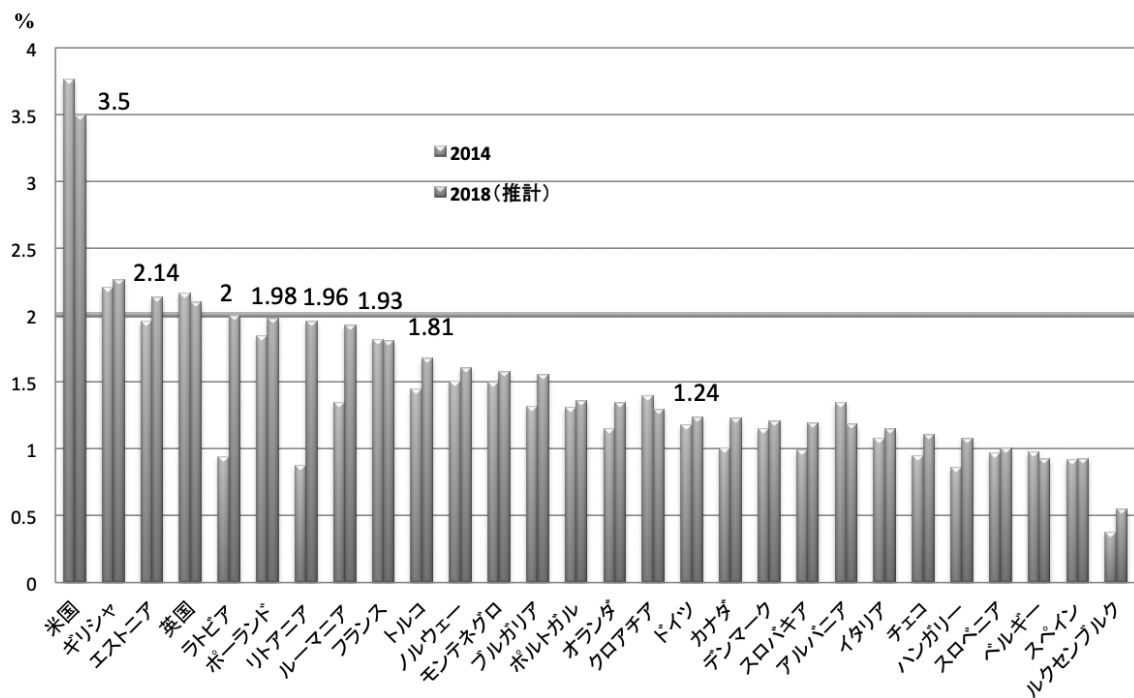


図2 NATO 諸国の国防費（対 GDP 比）



（図1、2ともに NATO、Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018) を基に筆者作成。（2010 年の価格と為替レートに基づく。））

を口にするなど、その決意には揺らぎが見られる¹²。

他方、この2年間で一貫しているのは負担分担に関する要求である。この問題は NATO の歴史とともに古く、歴代米政権が不満を抱いてきたテーマである。冷戦終結後も問題は解決せず、NATO 全体の国防費のうち米国の占める割合が7割前後に達したことで、前政

権でもタダ乗りへの強い不満が表明されていた。その意味では、トランプが応分の負担を求めることは突飛なことではない。政権内で同盟を重視する立場であったマティスらも、当初からこの点については繰り返し取り上げていた。

だが、トランプが歴代大統領や政権内の同盟重視派と異なるのは、同盟の価値を理解せず、「なぜ金を払わない国を守らないといけないのか」と考えている点である。17年の NATO 首脳会談時に、トランプは「米国民と納税者にとり不公正である」と不満をぶちまけ、同盟国首脳に義務を果たすよう荒々しく迫った¹³。また18年6月にはドイツを含む数カ国に書簡を送りつけ、目標を達成しないのであれば、NATO に対する米国の立場を変えるかもしれないと伝えた¹⁴。翌月の NATO 首脳会談でも同様の脅迫めいた発言をしたり、米国も達していない GDP 比 4% の国防費を求めたと報じられている¹⁵。また同時期には、NATO からの離脱も検討していたという¹⁶。トランプにとって、同盟は一方的負担でしかないということであろう。

こうした考え方は、彼の支持者にも共有されている。17年秋の調査によれば、米国民の 69% が NATO は重要だと考えているものの、トランプ支持者の 60% は、NATO 同盟国が国防費を増やさなければ、実際に増額するまでコミットメントから撤退すべきと考えている。こうした結果は、彼の強硬姿勢を後押しすることはあっても、軟化させることはないだろう¹⁷。

(2) トランプ政権の対欧州安全保障政策の実態

このようにトランプは大統領就任後も NATO を軽視する発言を繰り返してきた。しかしこうした「発言」にもかかわらず、トランプ政権の「行動」に注目すれば、オバマ政権からの継続性も色濃く見られる。

まずは、欧州における米軍プレゼンスが維持・強化されている点である。トランプ政権は、予定通りワルシャワ首脳会議で合意された EFP を履行し、17年の間に 770 人程の部隊をポーランドに配備した。

またウクライナ危機を受けてオバマ政権下で始まった米独自の「欧州抑止イニシアティブ (EDI)」についても継続している¹⁸。これは、演習・訓練の強化、装備の事前配備、インフラ整備、新規同盟国やパートナー諸国の能力強化を通じて、対ロ抑止力を高め、同盟国に安心を与えることを目的としている。

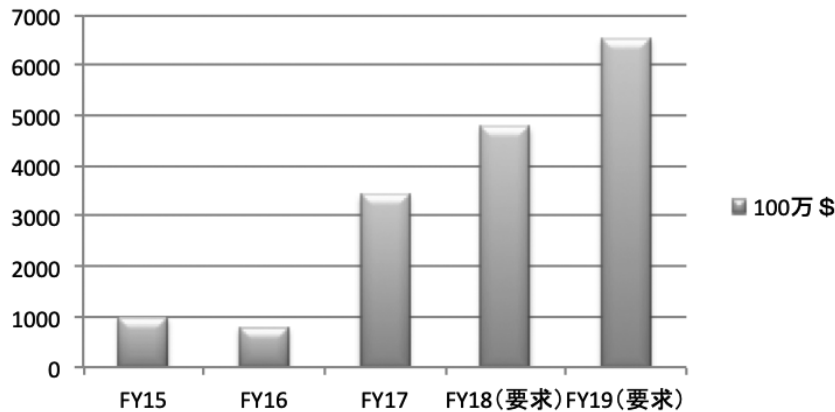
ここで注目すべきは、EDI 予算がトランプ政権成立後、急増している点である (図3)。そして18年には EDI のもと、3300 人規模の機甲旅団戦闘団 (ABCT) と 1700 人規模の戦闘航空旅団 (CAB) が NATO 東部・南東部にローテーション配備された。米側からは、こうした実績こそが防衛コミットメントの証として同盟国に提示されている¹⁹。

また対ロ関係でも継続性が見られる。確かにトランプは、大統領就任後もロシアによる大統領選介入を否定したり、クリミア併合はオバマの責任と主張するなど、引き続き対ロ関係の改善に意欲的である。

しかし、実態として米ロ関係はむしろ悪化している。その要因としてまず挙げられるのが、いわゆる「ロシア疑惑」である。トランプは疑惑を否定しているが、これが連日メディアを賑わせていることで、抜本的な関係改善に積極的になれずにいる。

第二の要因は連邦議会の動きである。トランプは選挙中から対ロ制裁の解除を示唆して

図3 米国の EDI 予算



(Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), “European Deterrence Initiative, Department of Defense Fiscal Year (FY) 2019,” Feb 2018 を基に筆者作成)

きたが、議会は 17 年夏、制裁の緩和・解除について議会承認を求める条項を盛り込んだ制裁強化法案を圧倒的多数で可決し、大統領に署名をのませた。18 年秋の中間選挙の結果、民主党が下院を奪還したことで、今後「ロシア疑惑」への追求が一層強まったり、制裁がさらに強化される可能性がある。

そして第三の要因は何よりも政権として関係改善に逆行する政策がとられていることである。17 年 4 月にシリアへの軍事攻撃に踏み切り、18 年 3 月には英国での元スパイ毒殺未遂事件を受けて 60 人のロシア外交官を国外に追放した。そして翌月には、オバマが承認しなかったウクライナ政府への殺傷兵器の供与を開始した。さらに、以前から問題視されてきたロシアの INF 全廃条約違反についても、これへの対抗措置として条約離脱を表明した。『国家安全保障戦略』でもロシアを「修正主義国家」と位置付けており、対口関係の改善は容易ではない状況にある。

もちろん米ロ関係の悪化は、ロシアとの対話を重視したり、早期の関係正常化を望む一部同盟国を難しい立場に置くことになる。対口制裁強化法が成立した際、EU や欧州の一部から、ロシアの天然ガス輸出に関連する欧州企業も制裁対象になりかねないと反発がでた。また INF 条約については、ロシアの違反に NATO 全体として懸念を示してきたものの、米国の唐突な決定に欧州では困惑が広がっている。こうしたなかトランプが同盟国の利益を犠牲にしてプーチンと短期的な「取引」を優先するのではないかと当初の疑念は緩和されつつあり、むしろ個別のイシューで突発的に強硬姿勢がとられることへの危惧もみられる。

以上のように政権が実際にとっている政策は、欧州同盟国に一定の安心感をもたらすものであり、現段階で NATO の抑止・防衛態勢そのものへの影響は少ない。とはいえ、大統領の発言や政権から発せられるメッセージの一貫性の欠如に同盟国が振り回されていることは事実であり、同盟の盟主としての米国の信頼や指導力が低下したことは否めない。

3. 欧州同盟国の反応

トランプの言動を受けて、仏独を中心に欧州独自の防衛協力・統合の必要性を強調する

発言が目立っている。まず、フランスのマクロン (Emmanuel Macron) 大統領が 2017 年 9 月の演説で打ち出し、18 年 6 月に始まったのが「欧州介入イニシアティブ (E2I)」である。これは、欧州周辺の危機に迅速かつ協調して対応・介入するため、有志の参加国間で共通の戦略文化を養うことを目的としており、「欧州の戦略的自律 (European Strategic Autonomy)」を促す狙いがある。NATO・EU 枠外での取り組みであり、英国やデンマークを含む欧州の 10 カ国 (18 年末段階) がこれに参加している²⁰。

また EU レベルでも、この分野での協力に消極的だった英国の EU 離脱決定やトランプの言動を受けて、リスボン条約にすでに規定されていた「常設軍事協力枠組み (PESCO)」に関する交渉が仏独主導のもと加速し、17 年 12 月に始動した。現在、兵器・装備品の共同調達・開発、共同訓練や相互運用能力の向上などを目的とした 17 の事業が立ち上がっており、これには英国、デンマーク、マルタを除く EU25 カ国が参加している²¹。

留意すべきは、いずれも NATO をはじめとする既存の枠組みと矛盾せず、むしろそれを補完するものだと説明されているという点である。「欧州の戦略的自律」の促進と能力向上によって、防衛負担に関する米国からの長年の要求に答えようとしているのである。

ただし、パリ協定やイラン核合意、INF 条約などからの離脱にみられるように、トランプが仏独の方針と逆行する諸政策をとるなかで、両首脳は、欧州の一層の自律を模索し、その利益を守らなければならないと考えているようである。トランプへの不信感は、「欧州は中国、ロシア、米国から自らを守る必要がある」というマクロンの発言や、「欧州は自らの運命を自らの手で引き受けなければならない」といったメルケル (Angela Merkel) の発言となって表れている。そしてマクロンは、他国に依存しない「真の欧州軍」の創設を呼びかけ、メルケルもこれを支持している²²。

欧州軍、または防衛統合の必要性は、これまでも米国の防衛コミットメントの信頼性が低下したり、米欧同盟が危機に陥るたびに語られてきた。しかし、それが超国家的であるか、また対米関係にいかに関与を及ぼすかなどをめぐり各国は分裂し、実現してこなかった。マクロンやメルケルが語る「欧州軍」についても現段階では曖昧で、それゆえ両者がその必要性に合意できている面がある。しかし今後、その姿が徐々に明らかになるとき、両国が実現に向けて協調できるかは不確かである²³。

また、仏独同様にトランプの米国に懸念を抱きつつ、欧州の枠組みよりも、対米関係をより深化させようとするポーランドやバルト三国といった国も存在する。

ウクライナ危機の直後、これらの国々は、NATO、とりわけ米軍の大規模戦闘部隊の常駐や NATO 基地の設置を求めた。それは軍事的目的からのみならず、同盟内で NATO 基地を有していないという差別的な扱いを解消するためでもあった。しかし、「NATO・ロシア基本議定書」の破棄に繋がるこの要求には、ドイツなど他の同盟国が反対し、結果的には持続的なローテーションによる小規模部隊の配備に落ち着いた。その後、NATO、米国による安心供与措置は強化され、その不満は解消されつつあるが、完全には満足しておらず、これらの国はさらなるプレゼンスを求めてきた。

トランプ政権成立後、こうした働きかけはより活発になっており、これらの国は同盟の枠外でも対米関係を強化しようとしている。バルト三国の指導者は、トランプから負担分担の「模範国」という言葉を引き出すとともに、防空ミサイルの配備などを米側に求めている²⁴。

またポーランドのドゥダ（Andrzej Duda）大統領は18年9月のトランプとの首脳会談の際に、米軍の常駐と恒久的な基地の建設を求め、20億ドルの負担を申し出るとともに、基地名は「トランプ要塞」と呼ばれることになることまで述べた。この提案については、現在米上院の要求を受けて国防総省で検討されているが、専門家の間では論争も生じている。米軍常駐は抑止力の向上に寄与し、これらの国に一層の安心感を与えるものである。しかし、これはロシアとの軍拡競争を加速させるのみならず、他の欧州同盟国からの反対により欧州、そしてNATOが分裂するというリスクも孕んでいる。また米国との二国間協定に基づく措置は、NATOの一体性を損なう危険もある²⁵。国防総省の報告書は19年3月に上院に提出される予定だが、これらの論点がいかに評価されているのか注目すべきであろう。

自力での領土防衛が難しいポーランドやバルト三国にとってNATO、そして何よりも米国は自国の安全保障の要であり、トランプの米国であっても関係を深めていく以外に選択肢はない。これらの国は、欧州の協力や統合に必ずしも否定的ではないが、ロシアの脅威に直面するなか中長期的にこれを模索している余裕はない。

以上のように短期的にはいずれの同盟国もNATOを安全保障政策の中軸に据えているが、長期的視点から仏独が欧州の自律を強調する一方、ポーランドやバルト三国は米国の撤退を招きかねない「欧州の戦略的自律」という概念には非常に懐疑的である。脅威認識のズレから生じていた欧州内の溝が、トランプの登場によって増幅されているのである。

4. 今後の展望と課題

これまで見てきたように、トランプの発言に注目すると、戦後米外交の伝統からの逸脱は明らかであり、同盟国にとってその存在は不安の種であり続けている。また自由や民主主義、法の支配といった価値を軽んじ、既存のリベラルな国際秩序を維持することに無関心な姿勢は、同盟の価値基盤を蝕んでいる。

他方、政権として実際にとられている政策は、前政権の延長線上に位置付けることが可能であり、むしろ米軍のプレゼンスは強化されている。政権内にはNATO離脱に反対する側近もいまなお存在し、また連邦議会では、議会承認なしに大統領が離脱を決めることを防ぐ法案が提出され、下院では圧倒的多数で可決された。こうしたなかトランプが離脱を選択するコストは非常に高い。

当然トランプがNATO離脱の意向を側近に漏らしていたという情報は、同盟国にとっては懸念材料でしかない。また、NATOの重要性を理解するマティスなどの主要閣僚や、国務省・国防総省の欧州担当の政府高官が政権を去ったことで、米国が離脱を選択しなくとも、欧州への関与を緩める方向に舵を切っても不思議ではない。同盟国は少なくとも2年間は、トランプの不確実性に対応していかなければならない。

NATOとしては、トランプの衝撃をいかに抑えるかが重要な課題となる。これまでのところストルテンベルク事務総長は、トランプと良好な関係を築いている。各国の指導者とは異なり、世論をさほど意識せずに関与の立場から、時にはトランプの負担分担に関する指摘を擁護し、トランプからも満足の意が示されている。また首脳会談で承認すべき措置や宣言の文言については、各国の事務方との事前折衝のなかで粛々と進めており、その結果、実質的な成果が出ている。今後もこのような静かな進め方が、トランプの存在にもかかわらず、さらなる成果を得る有効な手段となってくるだろう。

今年、NATO は創設 70 周年を迎える。安全保障環境が急速に悪化するなか、本来であれば盛大な首脳会議が開かれ、2010 年以来更新されていない「戦略概念」について新たな方向性が示されるタイミングである。しかし、トランプが大統領に在任の限り、首脳会議は開催せず、外相・国防相級会議で着実に成果を追求すべきだとの声もあり、これまで危機を幾度も乗り越えてきた NATO がいかにダメージコントロールを行うかは注目すべきであろう。

また米国以外の同盟国にとっては、短期的には国防費を増額していく他ない。17 年の NATO 首脳会議では目標達成のための行程表を作成することに合意したが、多くの国にとり国防費を急増すること、またそもそもこの目標を実現することは容易ではない。この問題で特に重要になるのがドイツの動きである。ドイツでは 2% の目標を達成するのは非現実的で、人道支援や開発援助なども貢献に含めるべきとの声がある。他方、18 年秋の調査をみれば、ドイツ国民の 43% が国防費増額を支持しており、前年より 11 ポイントも上昇している²⁶。トランプ政権成立以前の首脳会議で目標に合意したという事実も無視できず、メルケルがこれに向けた努力を続けることが、米国、そしてトランプの不満を宥めることに繋がるだろう。

そもそも同盟の負担分担は根本的解決が難しい問題である。これまでも米国は、欧州に防衛負担を求めながらも、欧州がその利益に反する形で自律することには警戒してきた（例えば NATO との重複や兵器調達）。他方の欧州側も、一層の自律を模索しても、米国の反発を招き、究極的にはその撤退に繋がるのではないかと恐れてきた。米国がどの程度の自律を許容し、欧州がどの程度の自律を覚悟できるのか。今後この均衡点をいかに見出すかが重要になってくる²⁷。

それでは中長期的視点からトランプ外交は米外交の構造的変容を示しているのか、また米国は今後も欧州の信頼できる安全保障パートナーであり続けるのか。トランプの登場により、こうした論点をめぐり欧州諸国は苦悩を深めている。その一例として、現在ドイツでは外交・安全保障政策の方針をめぐる論争が生じている。対米関係を外交政策の中心に据える「大西洋主義者」が、トランプを米外交の例外と捉え、いま米国に背を向けて外交の基軸を転換させることで生じる安全保障上のリスクを警告する一方、「ポスト大西洋主義者」は、米外交にみられる変化は中長期的なものであるから、新たな外交の活路を模索すべきと反論している²⁸。またこれと並行して、米国の「核の傘」に依存してきたドイツは、米国の撤退に備えて独自核や欧州レベルの核戦力や核抑止力を追求すべきか、そしてそれは実現可能かについての論争も展開されている²⁹。以上はあくまでも専門家の間で生じているものであり、米外交の変化を構造的なものとして捉えるかどうかで立場が変わってくる。

日本にとって、安全保障面で米国との同盟関係以外の選択肢は当面考えられない。もちろんそれは NATO 欧州諸国にとっても同様である。喫緊の課題としてトランプ外交に適応していくことは重要であるが、中長期的な視点から、戦後の国際秩序を主導し、同盟の盟主であった米国の外交が構造的に変容しているかを見極め、そうであるならばいかなる方策が取りうるのかについて検討していくことは、欧州にとっても日本にとっても今後に必要な作業となろう。

(2019 年 1 月脱稿)

— 注 —

- 1 合六強「ウクライナ危機を受けての NATO と米国の対応」『国際情勢』第 85 号、2015 年。
- 2 NATO JFC Brunssum “NATO Force Integration Unit (NFIU) Fact Sheet.”
- 3 NATO, “Warsaw Summit Key Decisions,” Feb 2017.
- 4 NATO “Brussels Summit Key Decisions 11-12 July 2018,” Nov 2018.
- 5 例えば、Philip Breedlove and Alexander Vershbow, “Permanent Deterrence: Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe,” Dec 13, 2018.
- 6 The White House (WH), “Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference,” June 3, 2014.
- 7 NATO, “Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018),” July 10, 2018.
- 8 ラトビアに加え、後者 3 カ国では国内の法律・政治的合意により最低 2% の支出が要求されている。
- 9 Susan Glaser, “The 27 Words Trump Wouldn’t Say,” *Politico*, June 6, 2017.
- 10 WH, “Remarks by President Trump and President Iohannis of Romania in a Joint Press Conference,” June 9, 2017.
- 11 WH, “Remarks by President Trump to the People of Poland,” July 6, 2017.
- 12 Trump Interview, *Tucker Carlson Tonight*, Fox News, July 19, 2018.
- 13 WH, “Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials,” May 25, 2017.
- 14 “Trump Warns NATO Allies to Spend More on Defense, or Else,” *The New York Times (NYT)*, July 2, 2018.
- 15 “NATO Survives Trump, but the Turmoil Is Leaving Scars,” *NYT*, July 12, 2018.
- 16 “Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia,” *NYT*, Jan 14, 2019.
- 17 Chicago Council on Global Affairs, “What Americans Think about America First,” Oct 2, 2017.
- 18 “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” *Congressional Research Service*, Aug 8, 2018.
- 19 “Remarks by A/S Wess Mitchell: Anchoring the Western Alliance,” June 5, 2018.
- 20 Ministère des Armées, “European Intervention Initiative.” なお「戦略的自律」という用語は、2016 年に欧州対外行動局（EEAS）が出した EU Global Strategy で注目されたが、米国では「自律」という単語に対する懸念が見られ、「戦略的責任（Strategic responsibility）」という語を用いるべきとの見解もある。
- 21 EEAS, “Permanent Structured Cooperation (PESCO)–Factsheet,” Nov 2018.
- 22 “Macron propose «une vraie armée européenne»,” *Le Soir*, 6 Nov 2018 ; “Merkel joins Macron in calling for EU army to complement NATO,” *Politico*, Nov 14, 2018.
- 23 メルケルはすでに「欧州軍」は NATO を補完するものと述べている。
- 24 WH, “Remarks by President Trump and Heads of the Baltic States in Joint Press Conference,” Apr 3, 2018; “A Declaration to Celebrate 100 Years of Independence of Estonia, Latvia and Lithuania and Renewed Partnership,” Apr 4, 2018.
- 25 例えば、Ben Hodges, “Don’t Put US bases in Poland,” *Politico*, June 4, 2018; Michael Kofman, “Permanently Stationing U.S. Forces in Poland is a Bad Idea, But One Worth Debating,” *War on the Rocks*, Oct 12, 2018; Alexander Lanoszka and Michael A. Hunzker, “The Case for Permanent U.S. Military Presence in Poland,” *War on the Rocks*, Oct 22, 2018.
- 26 Körber Foundation, “The Berlin Pulse: Germany Foreign Policy in Perspective, 2018/2019,” Nov 2018.
- 27 鶴岡路人「欧州とトランプ政権の一年」国際情報ネットワーク分析（IINA）、2018 年 3 月 10 日。
- 28 Deidre Berger, et al, “In Spite of It All, America,” *NYT*, Oct 11, 2017; Jörg Lau und Bernd Ulrich, “Something New in the West,” *Die Zeit*, Oct 25, 2017. 論争を詳細に論じたものとして、板橋拓己「『西側結合』の揺らぎ：現代ドイツ外交の苦悩」『アステイオン』88 号、2018 年。
- 29 Ulrich Kühn, et al, “Tracking the German Nuclear Debate,” *Carnegie Endowment for International Peace*, Aug 15, 2018.

第9章 ポスト INF 条約の NATO と欧州安全保障

鶴岡 路人

はじめに

2019年2月2日、米国政府は INF（中距離核戦力）全廃条約（以下、INF 条約）の履行を停止し、条約からの離脱に向けた正式な手続きに入った¹。このままいけば、6ヶ月後の2019年8月2日には条約が終了することになる。1987年12月に米国と当時のソ連との間で締結された INF 条約は、射程 500 キロから 5,500 キロの地上発射の弾道および巡航ミサイルを全廃するという画期的な核軍縮条約であり、冷戦終結への道を大きく開くものだった。そのため、INF 条約の終了は、核軍縮という観点では大きな後退であると同時に米露関係悪化の象徴でもあり、欧州そして世界の安全保障環境にいかなる影響をもたらすかが注目されている。

そこで本稿では、第1節で、トランプ（Donald J. Trump）政権による INF 条約離脱の決定の背景と欧州側の懸念を概観する。そのうえで第2節では、米国を含めた NATO における議論の推移を振り返ることで、INF 条約問題に関する NATO におけるコンセンサス形成のプロセスを明らかにする。そこで鍵となったのは「インテリジェンス外交」とでも呼ぶことのできる、インテリジェンス共有をめぐる同盟国間の駆け引きであった。第3節では、INF 条約が終了に向かうなかで、今後いかなるシナリオが考えられるかを分析し、第4節では、INF 条約をめぐる一連の過程が日本に突きつける課題を整理することにしたい。

1. 米国の思惑と欧州の懸念

INF 条約からの離脱という米トランプ政権の決定の背景には、大きく分けて3つの要素があったといえる。第1は、当然のことながらロシアによる条約違反である。米国はオバマ（Barack Obama）政権時代の2014年から、ロシアの条約違反を指摘してきた。INF 条約からの離脱を支持してきたのは主として共和党系だったが、ロシアが守らない条約は米国や同盟国の安全保障にも国際的な核軍縮にも資しないとの考え自体は、米国内では幅広い支持を得てきたといえる²。

第2は、INF 条約に加盟していない諸国による INF に相当するミサイルの保有、さらにその拡大である。インドやパキスタン、イランなども含まれるが、ここで焦点となるのは中国である。トランプ自身、INF 条約の文脈ではロシアが条約違反をしていることに加えて、そもそも条約に入っていない中国が INF を開発・配備している事実を指摘し、「受け入れられない」としている³。ハリス米太平洋軍司令官（当時）は2018年2月に米議会下院軍事委員会において、中国が保有するミサイルの約95%が——INF 条約で米国は保有が認められていない——中距離弾道ミサイル（IRBM）であり、この分野での進歩が著しいと述べている⁴。中国との間に「ミサイル・ギャップ」が存在するため、米国の側もアジア太平洋地域において地上発射の中距離ミサイルを保有することが、対中戦略のために必要であるとの見方は以前から示されていた⁵。これは、今回の INF 条約離脱の米国の決定にあたって、ロシアより中国が念頭にあったとの解釈につながる。しかし、以下本稿でみるように、INF 条約からの離脱に関する米国の外交は、主として NATO を対象に行われたのが現実で

あった。加えて、後述のとおり、中国への対応で米国側にも地上発射のミサイルが必要である軍事的根拠は不明確である。

トランプ政権の INF 条約離脱決定の第3の要因は、まさに「トランプ・ファクター」ともいうべきものであり、国際条約に米国が拘束されること自体を忌諱する立場である。ここで重要な役割を果たしたのは、従来から INF 条約に批判的だったボルトン（John Bolton）国家安全保障問題担当大統領補佐官であったといわれる⁶。その意味では「ボルトン・ファクター」でもある。あるいは、それはイデオロギーだったともいえる⁷。核軍縮を掲げたオバマ政権では現実的な選択肢になりにくかったものが、トランプ政権では可能になったということである。

他方、欧州で INF 条約の破棄を望んでいた政府は皆無だったといってよい。INF 体制の崩壊により最も直接的な(悪)影響を受けるのが欧州だと考えられていたからである⁸。ただし、ロシアが INF 条約違反の新たなミサイルを開発・配備しているとすれば、脅威にさらされるのは欧州であり、本来であれば、米国よりも欧州が先に声を上げてもおかしくなかった⁹。しかし、脅威認識が広まらなかったのみならず、ロシアの INF 条約違反の認定にも消極的だった。その背景としては、インテリジェンスの不足が大きい。しかし同時に、ロシアの条約違反を認定してしまえば、何らかの軍事的対応策が必要になる可能性が高まるが、それを避けたいとの思惑があったことも否定できない。そうしたなかで、INF 条約の破棄については、冷戦末期以降の欧州安全保障や核軍縮体制を崩すものとの議論や、気候変動に関するパリ協定やイラン核合意（JCPOA）などに次ぐ、国際的合意へのトランプ政権の敵意といった文脈での理解が主流を占めるようになった。

2. NATO における議論の展開——何が問われたのか

ロシアによる INF 条約違反については、2014 年にオバマ政権が報告書で公に指摘して以降、NATO においても議論されるようになった。しかし、NATO での議論が一直線に進むことはなかった。その最大の要因は、欧州諸国が INF 条約の存続を望んだことだったが、実質的な焦点となったのはロシアの条約違反の認定の可否であった。

(1) 進まない議論

2014 年7月の年次報告書で米務省は、ロシアが INF 条約下の義務に違反しているとし、この「懸念 (concerns)」を前年からロシアに対して提起しており、今後も懸念の解消のために問題を提起し続けるとした¹⁰。他方で、安保の観点から、ロシアのいかなるミサイルが条約違反であるかなどの詳細は一切明らかにしなかった。同年9月に英ウェールズで開かれた NATO 首脳会合の宣言文書は、軍備管理・軍縮について触れた段落のなかで、「INF 条約を含む軍縮や不拡散に関する既存の条約は尊重されることが重要」であり、「この観点で、完全で検証可能な遵守を通じて INF 条約の実効性を維持するようロシアに求める¹¹」と述べるにとどまった。この時点では、条約「違反 (violation)」との用語すら使われていない¹²。

それから2年弱後の2016年7月のワルシャワでの NATO 首脳会合では、INF 条約問題に関して、ほとんど同一の文言が繰り返された。つまり、ロシアの条約違反に直接は言及せずに、実効性の維持を求めただけである¹³。この間に、同問題に関する NATO 内の議論は

全く進まなかったのだろう。米国も NATO 諸国に対する働きかけを強めなかった、つまり NATO における支持取り付けを重視していなかったことが強く窺われる。加えて、NATO 諸国側も米国の働きかけが特に強くなかったことから、ロシアが INF 条約違反であるか否かの判断を迫られる状況になく、米国に対して従来以上の情報共有を求めることもなかったのだろう。

(2) 強まる米国からの働きかけ

この問題に関する NATO 内の状況が変化するのは 2017 年後半である。同年 12 月に北大西洋理事会（NAC）は声明を出し、「同盟諸国〔NATO 加盟国〕は、ロシアのミサイルシステムが深刻な懸念を生じさせていると認識する。NATO はロシアに対してそうした懸念に実質的に、そして透明性をもって対処し、米国との間で積極的に技術的対話を行うように強く求める¹⁴」と述べた。NATO として従来と比べ大きく踏み込んだ表現になっている。この背景には、米国からの働きかけの強化があったといわれている¹⁵。

実際、2017 年 4 月の米国防務省による定例の遵守報告では、ロシアの INF 条約違反に関する記述が、量的にも質的にも大きく変化していた。同報告書は、問題となる「条約違反の地上発射巡航ミサイル（the violating GLCM）」に関して、ミサイル自体や発射台、ロシアでの名称、開発・製造に携わる会社名に関する情報をロシア側に提供した他、これまでの発射実験やロシアによる隠蔽の試みについても伝え、同ミサイルの射程距離が 500 キロから 5,500 キロであり、それは従来から存在する R-500（SSC-7）型巡航ミサイルや、RS-26 型大陸間弾道ミサイル（ICBM）とは異なる点を指摘したと述べている¹⁶。その後、2018 年 4 月に公表された次の遵守報告でようやく、当該ミサイルのロシアにおける名称が「9M729」とであると明らかにされた¹⁷。

後知恵かもしれないが、対象となるミサイルを明らかにしないまま NATO 内で議論を深め、さらには同盟としてのコンセンサスを得ることなど、当初から望むべくもなかったのだろう。米国としては、自国の有するインテリジェンスを守る——特定のインテリジェンスを守るとともに、米国の情報収集能力のレベルを秘匿する——必要性和、他国の支持を得ることを天秤にかけ、当初は前者の必要性が優っていたものと推測される。そうであれば、欧州側としても米国が INF 条約からの離脱に本気であると理解できなかったのも無理はない。ただし、2018 年 4 月の上述米国防務省報告書で 9M729 という名称に言及することになった以上は、おそらくその前後から、NATO 諸国に対しては従来以上の範囲でインテリジェンスが共有されるようになったと考えることが自然である。

そうしたプロセスの結果の 1 つが、2018 年 7 月にブリュッセルで開催された NATO 首脳会合の宣言文書だったのだろう。そこでは、INF 条約問題にパラグラフが 1 つ割り当てられ、「同盟諸国はロシアの 9M729 を特定し、それは深刻な懸念を生じさせている」とした。さらに、「長年にわたるロシアの行動や情報のパターンにより、同国の条約遵守に関して広範な疑念が生じている。新たなミサイルに関して信頼に足る応答がない以上、ロシアによる条約違反が最もあり得る評価（the most plausible assessment）だと同盟諸国は信じる¹⁸」と述べた。問題となるミサイルの名称に NATO の文書として初めて言及し、ロシアが条約違反状態にある可能性が高いことを示唆した。それでも、慎重な言葉遣いで、条約違反の認定からはまだ距離を置いていた。

その約3ヶ月後の10月20日に起こったのが、トランプによる INF 条約離脱意思の表明だった。この時点では、米国政府内の正式な意思決定はなされておらず、国務長官、国防長官といった主要閣僚でさえ、事前には知らされていなかったといわれている¹⁹。実際、少なくとも国務省や国防省が省の方針として、この時点での米国のイニシアティブによる離脱表明を大統領に進言していたとは考えにくい。そして、10月20日のトランプ大統領の発言も、正式な記者会見や演説のなかでの発表ではなく、中間選挙の選挙集会をまわる途中、大統領専用機に乗る直前のプレスとの立ち話、いわゆる「ぶらさがり」でのものだった。トランプが「我々は条約に残り、遵守してきた。しかしロシアは残念ながら遵守してこなかった。だから我々はこの条約を終わりにする、抜けるのだ」と述べたのに対して、記者が、「それは INF のことか？」と確認し、それに対して大統領が「そうだ」と答えたようなやりとりだったのである²⁰。そのため、これがどこまで米国政府の正式な意思表示だといえるのかさえ、当初は不明確であった。

その半月ほど前の2018年10月3-4日にブリュッセルで開催された NATO 国防相会合の場でマティス（James Mattis）国防長官は、ロシアの INF 条約違反への対応策を議論したものの、欧州諸国からは何らアイデアが出なかったと後に述べた²¹。しかし、その当時、大統領による離脱表明が迫っているとの切迫感が NATO 加盟国の間で広く共有されていたとは考えにくい。これについては、トランプ政権内の認識ギャップ、ないしコミュニケーション・ギャップがあったと同時に、米欧間でも深刻なコミュニケーション・ギャップが存在していたといえる。

(3) 「インテリジェンス外交」の加速化

それでも、トランプの発言を受け INF 条約離脱への流れが一気に強まり、それとともに、米国の方針への支持を求めて同盟国への働きかけが強まったとみられる。INF 条約からの米国の離脱は条約の終了を意味するものであり、このことへの反発・懸念は欧州諸国で広く共有されていたが、外交交渉としては、ロシアの条約違反を NATO として認定し得るか否かが焦点となった。条約違反を認定するには十分な証拠が必要であり、欧州諸国はインテリジェンスの共有を求めたのである。

実際にどこまでのインテリジェンスが提供されたのか、そしてその内容は NATO 加盟国でも国によってどの程度の差があったのかについては不明である。米国が有するインテリジェンスは、ロシアが実施した発射実験のデータに加え、発射実験前後の電話などの通信傍受の記録、衛星情報、開発・製造会社の資料などだといわれており、これらがかなりの程度共有されたとみられる²²。

米国が有する証拠、およびそれに基づく評価について、最も踏み込んで説明したのはコーツ（Daniel Coats）米国家情報長官による2018年11月30日の記者会見だった。それによるとロシアは、9M729をまずは固定式発射台から500キロ以上の射程距離で実験発射し、その後、同ミサイルを移動式発射台から500キロ以下の射程距離で発射したという。この2つをつなぎ合わせれば、INF 能力が構成可能になるとのロジックである²³。というのも、INF 条約は、地上発射型ではないミサイルを地上の固定式の発射台から実験することは例外として認めている。水上発射や潜水艦発射のミサイル（これらは INF 条約の対象ではない——INF 条約が全廃したのは地上発射のミサイルのみ）も、開発段階では地上で発射す

ることが多いからである。インテリジェンスに関しても、関連のものをつなぎ合わせて全体像が示されるという構造だった。

そうしたなかで、2018 年 12 月の NATO 外相会合は、INF 条約問題で大きな山場になると予測されていた。結果として同会合では INF 条約に関する声明が発表され、「同盟諸国は、ロシアが INF 条約に違反し欧州大西洋地域の安全保障に重要なリスクをもたらす 9M729 型ミサイルを開発・配備したと結論づけた。我々は、ロシアが INF 条約における義務に重大な違反をしているとの米国の証拠を強く支持する²⁴」と述べられた。NATO としてロシアの INF 条約違反を認定した瞬間であった。事前の予想以上に NATO の結束が強く示された格好になったが、その背景には、極めて強力な米国の働きかけがあったのだろう²⁵。

INF 条約の終了を危惧する欧州諸国は、この過程でロシアとの交渉の最後の機会を求め、結果として、2018 年 12 月の段階では条約からの離脱が正式に表明されることはなく、60 日間の猶予が設定された。この要求はドイツが主導したようである。2018 年 11 月にブエノスアイレスで開催された G20 首脳会合の際に行われたメルケル（Angela Merkel）首相とトランプ大統領との首脳会談では、この問題が主に議論されたと報じられており、トランプ政権がドイツに対して譲歩する格好となった²⁶。それまでのメルケル・トランプ関係を考えれば意外に聞こえるかもしれないが、裏を返せば、それだけ米国が NATO におけるコンセンサスと米国の立場への支持を欲していたということであろう。

その後、60 日間の期限を前にしたロシアへの働きかけは、米国のみならず、欧州主要国によるロシアとの二国間関係の文脈、および NATO では NATO・ロシア理事会（NRC）の場でも試みられた。しかし、大方の予想どおり、この段階で具体的な成果を挙げることはできず、期限となる 2019 年 2 月 2 日を迎えることになった。

3. 考えられるシナリオ

ポスト INF 条約の欧州（とアジア）の安全保障に関しては、大きく分けて以下の 6 つのシナリオが考えられる。これらのなかからどれか 1 つになるのではなく、実際にはいくつかの要素が組み合わさった形で展開すると考えられる。

(1) INF 条約破棄の回避（への努力の継続）

2019 年 2 月 2 日に米国が条約の履行を停止し、離脱のための正式な手続きを行ったことを受けて、ロシアも同様に条約履行の停止を発表した。そのため、INF 条約の破棄が回避される可能性はもはやほとんどゼロであろう。米国の決定を受けて NATO も、2019 年 2 月 1 日に北大西洋理事会（NAC）声明を発表し、ロシアによる条約遵守が実現しなかったことを遺憾としたうえで、条約からの離脱に関する米国の決定を「完全に支持する」と述べた²⁷。NATO の結束が示されたのである。

しかしこのことは、NATO 諸国が一致して、この段階での条約からの離脱（条約破棄）が望ましいとの立場をとっていることを意味するわけではない。条約の破棄を懸念し、それに反対する立場からすれば、正式に条約が終了するまでの 6 ヶ月間を、条約存続に向けた最後のチャンスとして有効に使うべきだとの考え方になる。つまり「まだ諦めていない」のである。ストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO 事務総長も、条約を維持するためにまだ 6 ヶ月残されているとの見方を示し、ロシアとの対話を続けていく意向を明らかにし

た²⁸。ドイツのメルケル首相も同様の発言をしている²⁹。もちろん、それら欧州の指導者もロシアの条約遵守——すなわち 9M729 型ミサイルの廃棄——が、この段階で対話のみによって実現できるとは考えていないだろう。それでも、こうした反応に、INF 条約破棄というトランプ政権の決定に対する欧州における支持の脆弱さが表れている。

(2) 条約は破棄されても、当面は現状のまま

米露はすでに INF 条約における義務の履行を停止したとしているが、INF 条約が正式に終了すれば、米露ともに INF の開発・配備への制約が完全に消滅する。しかし、国際法上可能になることと、実際に何を行うかは別問題である。

まず注目されるのは、今回条約破棄手続きのイニシアティブをとった米国の出方である。トランプ政権の方針は必ずしも明らかではないが、それは、軍事的必要性（作戦所用）の評価、財政的可能性・優先順位、そして開発・製造能力に左右されることになる。これらの結果として、INF 条約で禁止されていた何らかのものが必要とされたとしても、それは（地上発射の中距離）巡航ミサイルなのか弾道ミサイルなのか、そして通常弾頭なのか核弾頭なのかなど、さまざまに存在するオプションの優先順位に関して合意があるわけではない。加えて、連邦議会下院で多数派を構成するのが野党民主党であることに鑑みれば、必要な予算を確保できるかについても大きな疑問が生じる。さらに、たとえ新たな INF の開発・配備の決定が下されたとしても、実際の配備までには一定——既存の水上・潜水艦発射ミサイルの改造なのか新たな開発なのかにもよるものの、おそらく数年から 10 年——の時間がかかる。他方のロシアは、9M729 をすでに実戦配備しており、米国よりは進んでいるものの同ミサイルの生産能力には限界があり、INF 条約が終了したとしても急激に増産できる状況にはないといわれている³⁰。

これらを踏まえれば、2019 年 8 月に、現在の想定どおりに INF 条約が終了したとしても、米露両国が直ちに大量の INF を配備し合うような状況になることは現実的にほとんど考えられない。1980 年代に米ソが欧州正面に INF を競争的に配備したいわゆる「ユーロミサイル危機」の状況とは根本的に異なるのである。これらのことは、INF 条約が終了しても何も起きないことや、対応策を考えなくてよいことを意味するわけでは決してない。しかし、短期的にパニックになるべきでないこともまた事実なのであろう。

(3) 米露による核兵器近代化・拡大競争——核軍備管理・軍縮体制の崩壊

INF 条約が、冷戦時代に遡る米ソ・米露間の核軍備管理・軍縮レジームの象徴的存在であった以上、その終了は、国際的な核軍備管理・軍縮全般に影響を有することになる懸念がある。

すでにロシアは INF 条約違反のミサイルを開発・配備したとされる他、SLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）に代表される戦略兵器の近代化を進めている。米国も 2018 年 2 月の NPR（核態勢レビュー）で、低出力の SLBM や潜水艦発射巡航ミサイル（SLCM）の開発を表明しており³¹、特に前者の開発はすでに進んだ状況にある。中国も核戦力の近代化（強化）を進めている。つまり、核兵器の近代化計画は各国ですでに進められているのであり、INF 条約の破棄によってもたらされているわけではない。実態はおそらくその逆であり、核兵器を含む技術革新が進むなかで、30 年以上前に署名された INF 条約はいわば時代遅れになってしまったのである³²。

そうしたなかで焦点となるのは、米露間の戦略的安定の柱の1つになっている新 START（新戦略兵器削減条約）の行方である。オバマ政権時代の 2011 年に発効した同条約は 2021 年に期限を迎えることになっており、その延長に関して米露が合意できるか否かが問われている。INF 条約よりも START 体制の崩壊の方が影響は大きいとみられており、これが最大の懸念事項になっている³³。もし INF 条約に続いて新 START までもが破棄された場合、米ソ・米露両超大国の核兵器を数量的に規制する枠組みが、1970 年代以降で初めて全て消滅するという事態になる。

もちろん、これによっても、上記（2）のとおり、実際に両国が核戦力を大幅に増加させるとは限らない。特に西側諸国からの経済制裁を受けているロシアは、財政的にも米国に対抗しての核戦力の大幅な増強には耐えられない可能性が高い。しかし、新 START や INF 条約を含めた核軍備管理・軍縮条約において重要なのは、ミサイルなどの規制対象を数量的に制限することのみではなく、相互の査察メカニズムの創設だった。これによって信頼醸成がはかられ、疑義が生じた際に対話する枠組みが確保されるのである。

（4）欧州・アジアへの通常弾頭の中距離ミサイルの配備

INF 条約の特徴は、核兵器（核弾頭搭載のミサイル）のみならず、通常弾頭を含めた中距離の地上発射ミサイル全般を禁止した点だった。INF 条約終了後は核兵器（文字通りの意味での INF）以前に、通常弾頭搭載のミサイルの開発・配備が選択肢として浮上する。実際、米国の専門家の議論では、特に对中国のアジアの文脈で、まずこの通常弾頭の中距離ミサイルの必要性が強調されることが多い³⁴。そのため欧州の一部には、中国に対応する必要性によって欧州の安全保障が犠牲になったとの議論もある³⁵。

しかし、基本的に海洋領域である西太平洋地域で中国に対応するために地上発射のミサイルが最も効果的であるとはいいい切れない。そもそも日本への配備の政治的敷居が高すぎて不可能だとすれば、残るはグアムになるが、狭い土地に移動式（トレーラー式）の地上発射ミサイルを配備しても、脆弱性という問題が残るし、それで艦艇や航空機よりも安価に大量のミサイルを運用できる保証もない³⁶。INF 条約からの離脱により、米国にとって中国に対応する手段の選択肢が増えることは事実だが、これは INF 条約離脱のいわば副次的効果であり、この目的のために INF 条約を離脱するという議論とは異なる。グアムへのミサイル配備のために INF 条約から離脱すべきだとの議論がほとんど存在してこなかったのもこのためである。

また、トマホークのような通常弾頭の巡航ミサイルであれば、破壊力が限られるために、少量を地上配備しても軍事的にはほとんど無意味であるため、主眼は弾道ミサイルということになる³⁷。その場合は、いかなる標的を想定するのか、そしてそれは他の手段では代替できないのかなどが問われることになる。加えて、通常弾頭ミサイルの問題は、もし同型ミサイルで核弾頭も搭載可能になった場合に、核兵器でないことを証明するのが、ロシアや中国に対しても、そして受け入れ国国民に対しても困難な点である。技術的には通常弾頭と核弾頭を見分けることが可能になりつつあるとの議論もあるが、技術の信頼性と同時にどのように受け止められるかというパーセプションの問題もある。

(5) 欧州・アジアへの新型核兵器配備

INF 条約破棄の究極の論理的帰結は、欧州・アジアへの核弾頭搭載の新ミサイル配備であり、1980 年代のユーロミサイル危機の再来が一部で懸念されている。冷戦下の当時と比べても、今日新たな核兵器を欧州に配備することへの一般市民を含めた反発は大きくなるのが容易に想像される。そのため、現実的なオプションとは考えられない。ストルテンベルグ NATO 事務総長は 2018 年 10 月末の段階ですでに、「ロシアのミサイルに対抗して欧州により多くの核兵器を配備しようという同盟国 [NATO 加盟国] があるとは思わない³⁸⁾」と述べていた。この評価は今日でも変わっていないだろう。

そうした状況はトランプ政権も十分に認識しているようであり、そのため、国防省関係者などは、「核兵器を新たに欧州に配備する計画はない」とし、検討されているのはあくまでも通常弾頭のミサイルだと強調している³⁹⁾。欧州の懸念払拭に努めているのである。しかし、最初の段階から新たな核兵器配備の可能性を排除すべきであるかは別問題であるし、配備受入れの可否が米国への忠誠の「踏み絵」として使われる可能性、そして各国での核兵器受入れ反対の運動をロシアや中国が裏で支援するような可能性も意識しておく必要がある。

(6) 巡航ミサイル防衛の導入

NATO (米国) 側が新たなミサイルを配備する以外に考えられる軍事的措置は、巡航ミサイル防衛の導入である。ロシアの 9M729 型 (巡航) ミサイルが脅威だとすれば⁴⁰⁾、それに対応可能なミサイル防衛を検討するのは自然な流れであり、当然検討課題となる⁴¹⁾。このために考えられる方策の 1 つは、ルーマニア (および近々ポーランド) に配備のイーグス・アショアを改修し、巡航ミサイルにも対応した迎撃弾である SM-6 を運用可能にすることである⁴²⁾。ただし、低空を飛行するロシアの巡航ミサイルの迎撃は困難であるといわれる⁴³⁾。

加えて技術的に可能であったとしても、ロシアのミサイルの迎撃を公言することは、米国にとっても NATO にとっても初めてのことであり、新たな段階に大きく踏み出すことになる。NATO も米国も、ミサイル防衛においてはロシアが標的「でない」ことを累次ロシアに説明してきたのである⁴⁴⁾。加えて、これまでの NATO における弾道ミサイル防衛の標的がイランだったことですら、NATO 文書では明言したことがないことに鑑みれば、限定的ではあってもロシアを標的とすることに関して同盟内の合意を形成することは容易ではないだろう。

4. 日本にとっての課題

日本政府は、INF 条約が核軍縮において果たした役割を評価する立場から、「条約が終了せざるをえない状況は望ましくない」としつつ、米国の「問題意識は理解」するとしている⁴⁵⁾。外交において「理解する」とは、「支持する」とはいえない (いいたくない) 場合の常套句であり、米国の判断を支持できる状況でないことが示されている。その第 1 の背景は、日米同盟の重要性に鑑み、トランプ政権の判断を公然と批判するのを避けたいとの考慮であり、第 2 は、日露間での平和条約交渉が重要な局面にあると認識されるなかで、INF 条約違反を批判することでロシアを刺激したくないとの考慮であろう。INF 条約の当事国でない日本は、ロシアが条約違反であるか否かを判断する立場にないとの主張は、これらの

考慮に即したいわば便利な表現だった。そして、これまではいわば意図的に「蚊帳の外」でいられたのが日本であり、それは自らの国益から外れたものでもなかったといえる。無責任な表現だが、巻き込まれなくなかったし、巻き込まれずにすんだということである。

しかし、前節で検討したポスト INF 条約のシナリオでも示したとおり、INF 条約の終了は、日本に対しても直接的な影響を及ぼすことになる可能性が低くない。そのため、NATO やロシア方面の状況をフォローしつつ、日本が直面する課題を検討しておくことが求められる。

その第1は、ミサイル防衛用のイージス・アショアの扱いである。ロシアは米国のイージス・アショアを INF 条約違反として批判してきた。同施設から攻撃型の巡航ミサイルが発射可能だというのである⁴⁶。実際、ソフトウェアや一部仕様を変更すれば可能だとみられており、米専門家の一部には、イージス・アショアの巡航ミサイル発射台への転用が最も容易な INF 配備だとする声すらある⁴⁷。

他方で、米国政府はその可能性を公式には強く否定している。国務省のファクトシートは、イージス・アショアが「トマホークなどの攻撃用の巡航・弾道ミサイルを発射するために必要なソフトウェア、火器管制ハードウェア、支援装置その他インフラを欠いている」ことを指摘し、さらに、ルーマニアやポーランドとの設置のための協定でも、防衛用の装備であることが明記されているとして、ロシアの主張を退けている⁴⁸。これらはいずれも真実なのだろうが、必要なソフトウェア、ハードウェアを入れ替えれば攻撃用に転用できる可能性までは否定されていない点にも留意せざるを得ない⁴⁹。

無論、INF 条約が終了すれば、イージス・アショアを実際に攻撃用に転用することの法的な制約はホスト国との関係を除けば消滅するし、そもそも日本は INF 条約の締約国ではないため、地上発射の中距離ミサイルの配備に国際法的な制限は従来からなかった。しかし、ロシアは INF 条約とは関係のない日露関係の文脈においても、日本のイージス・アショアをすでに批判してきた経緯がある。イージス・アショアに関する限り、INF 条約違反の問題と日本の問題はすでにリンクしてしまっているのである⁵⁰。日本からしてみれば、「とばっちり」のような議論だが、これが現実である。ロシア（および中国）の批判や疑念に対してはミサイル防衛用であることを説明し続ける以外にないが、米国におけるイージス・アショア転用議論も注意深くフォローしていく必要がある。

第2に、中距離ミサイルの配備受入れは、対中であっても対露であっても、核弾頭はもちろんのこと通常弾頭でも、政治的には極めて困難な問題になる。ミサイル防衛に関しても、ロシアはもちろんのこと、中国への言及すらしていないのが現在の日本の立場である。実際、INF 条約破棄の問題が現実のアジェンダにのぼった後も、政府は新ミサイルの日本への配備の可能性に関する議論を慎重に避けてきたのが実情である。

米国の中距離ミサイルの日本への配備が、短期的に議題にのぼる可能性は現時点では必ずしも高くないだろう。イージス・アショアの議論を除けば、地上発射の中距離ミサイル自体が現段階ではまだ存在していないからである。しかし、日本が弾頭の種類を問わず米軍による新ミサイルの日本配備に反対するのであれば、議論を避けたり、政治的な反対論に陥ることなく、軍事・安全保障において米国に通用する論理を構築し、日本側での役割拡大を含む現実的代替案を提示することが求められるであろう。

第3に、今回の INF 条約をめぐる一連の過程が日本に示したのは、「インテリジェンス

外交」への対応の困難さである。ロシアの INF 条約違反は、公開情報では判断できない領域であった。NATO でも一部諸国は独自のインテリジェンスに基づいてロシアの条約違反を認定したとしたが¹⁾、NATO レベルにおける事実認定を可能にしたのは、米国からのインテリジェンス共有だったといえる。

自らが利害関係を有し、立場を決めなければならない問題について、いかに情報共有を求め、そして、いかに相手をして日本との情報共有に利益を見出させるかが鍵となる。そうしてはじめて、情報は共有される。待っているだけでは情報は共有されず、「知らせるべき国」と認識されなければならない。そのうえで入手した情報をいかに評価するのかという問題もある。インテリジェンスの評価において日本の手法は極めて保守的（慎重）だといわれている。誤認を避ける観点では有効だが、同盟国である米国や、米国の他の同盟国といった友好国が異なる判断をする場合に、日本がどこまで独自路線を貫く覚悟を有しているのかも問われることになる。

今回は米国の働きかけの主な対象が NATO 諸国だったために日本が矢面に立たされることはなかったものの、類似の案件が今後発生する可能性を見据え、この種のインテリジェンスをいかに扱い、政策決定に位置付けるかについての態勢整備という課題には真剣に取り組む必要があろう。

むすびにかえて

本稿で分析してきたとおり、INF 条約の破棄は、欧州（そしてアジア）の安全保障にさまざまな影響を及ぼす可能性がある。通常弾頭であれ核弾頭であれ、新たなミサイルの配備は、たとえ短期的課題ではなかったとしても、潜在的に極めて論争的な問題である。それに備えるためには、現実の政治的アジェンダにのぼる前の段階で、考えられるオプションについての詳細な検討がなされている必要がある。検討が早すぎるということはないのである。その際には、ミサイル配備に関する政治的な賛否の議論とは離れて、戦略的・軍事的評価を冷静に行う環境をどれだけ整えられるかも課題になるだろう。これは、欧州の NATO 各国政府にとっても頭の痛い問題である。

1987 年に INF 条約が締結された当時の国際環境や軍事技術の状況と今日との間にはあまりに大きな変化があるため、INF 条約自体が時代遅れの枠組みになっていたとの指摘は、本稿でも触れたように正しいのであろう。紙幅の関係で本稿では触れられなかったが、INF 条約が歴史的使命を終えたのであれば、核軍備管理・軍縮において、それに代わるいかなる枠組みが可能なのかを構想しなければならない。INF 条約の破棄が問いかける課題は大きいのである。

— 注 —

- ¹⁾ INF 条約は第 15 条に離脱（withdrawal）規定があり、離脱意図の通報は同条に則って行われたが、条約義務の「停止（suspension）」についての規定はない。米政府は、慣習国際法に則り義務を停止したと述べている。“U.S. Intent To Withdraw from the INF Treaty,” Press Statement, Department of State, Washington, D.C., February 2, 2019.
- ²⁾ Elbridge Colby, “The INF Treaty hamstrings the U.S. Trump is right to leave it,” *Washington Post*, 23 October

- 2018; Franklin Miller, “Nukes in Europe: Facts, Not Hysteria,” *New Atlanticist*, Atlantic Council, 1 November 2018.
- 3 “How China plays into Trump’s decision to pull out of INF treaty with Russia,” *Washington Post*, 23 October 2018 (online); “Trump gears up for China nuclear threat by exiting Russia pact,” *Nikkei Asian Review*, 22 October 2018 (online).
- 4 “Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture,” 14 February 2018.
- 5 例えば、Eric Sayers, “The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance,” *War on the Rocks*, 13 February 2018; Abraham Denmark and Eric Sayers, “Exiting the Russia nuclear treaty impacts military strategy in Asia,” *The Hill*, 25 October 2018などを参照。
- 6 “Bolton pushes Trump administration to withdraw from landmark arms treaty,” *Washington Post*, 19 October 2018 (online).
- 7 Riccardo Alcaro, “Ideology, Not Russia or China, Explains US Pullout from the INF,” *IAI Commentaries*, 19/05, February 2019.
- 8 Wolfgang Richter, “The End of the INF Treaty is Looming: A New Nuclear Arms Race Can Still Be Prevented,” *SWP Comment*, No. 4, Stiftung Wissenschaft und Politik, January 2019; Karl-Heinz Kamp and Wolfgang Rudischhauser, “The INF Treaty: Europe needs to act,” *Security Policy Working Paper*, No. 29/2018, Federal Academy for Security Policy (BAKS), December 2018; Ian Bond, “Is Trump right to nuke the INF Treaty?” *Insight*, Centre for European Reform, 2 November 2018.
- 9 Steven Pifer, “The Future of the INF Treaty (Testimony to the Subcommittee on Security and Defence of the European Parliament),” Brookings Institution, 25 January 2018.
- 10 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, July 2014, pp. 8-10.
- 11 “Wales Summit Declaration,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Wales, 5 September 2014, para. 53.
- 12 Pifer, “The Future of the INF Treaty.”
- 13 “Warsaw Summit Communiqué,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Warsaw, 8-9 July 2016, para. 62.
- 14 “Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” Press Release (2017)180, NATO HQ, Brussels, 15 December 2017.
- 15 “U.S. Demands NATO Action on Russian Missiles,” *Spiegel Online* (international edition), 8 December 2017 (online).
- 16 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, April 2017, pp. 11-14.
- 17 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, April 2018, p. 12.
- 18 “Brussels Summit Declaration,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 11-12 July 2018, para. 46.
- 19 “European diplomats mount last-ditch effort to stop US scrapping INF treaty,” *The Guardian*, 18 November 2018 (online);
- 20 White House, “Remarks by President Trump Before Air Force One Departure,” 20 October 2018.
- 21 “Mattis: Talks with Europe on U.S. withdrawal from arms pact yield no alternatives,” *Washington Post*, 28 October 2018.
- 22 “U.S. Withdrawal from Nuke Treaty Worries Europeans,” *Spiegel Online* (international edition), 30 October 2018 (online); “USA legen Nato-Partnern Beweise gegen Russland vor,” *Spiegel Online*, 30 November 2018 (online).
- 23 Office of the Director of National Intelligence, “Director of National Intelligence Daniel Coats on Russia’s INF Treaty Violation,” 30 November 2018. 米インテリジェンス・コミュニティのトップがこの種のものを公に公表したことは異例だったものの、内容自体は、従来から関係者や専門家の間で想定されていた範囲内だった。ロシアの INF 開発・保有に関する単一の証拠が示されたわけではなく、この程度であれば 2014 年の段階でも公表できていたはずだとの批判もある。例えば、Pavel Podvig, “What was so secret? United States presents its theory of the INF violation,” Russian Strategic Nuclear Forces blog, 1 December 2018

を参照。

- 24 “Statement on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” issued by the NATO Foreign Ministers, Brussels, 4 December 2018.
- 25 この評価については、例えば、“Trump and NATO Show Rare Unity in Confronting Russia’s Arms Treaty Violation,” *Foreign Policy*, 4 December 2018 (online);
- 26 “NATO, US put pressure on Russia over INF treaty,” *DW News*, 4 December 2018 (online); “Trump administration gives Russia an ultimatum on Cold War-era arms treaty,” *Washington Post*, 4 December 2018 (online); “Trump Could Hardly Have Chosen a Worse Moment: Interview with German Foreign Minister Heiko Maas,” *Spiegel Online* (international edition), 11 January 2019 (online).
- 27 “Statement on Russia’s failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” issued by the North Atlantic Council, Brussels, 1 February 2019, para. 3.
- 28 “Nato-Chef kämpft um INF-Vertrag,” *Der Spiegel*, 7 Februar 2019 (online).
- 29 “Merkel: We’ll use six-month withdrawal period to talk if U.S. quits INF treaty,” *Reuters*, 1 February 2019 (online).
- 30 “Russia’s Intermediate-Range Missile Production Challenge,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 15, No. 159, 7 November 2018.
- 31 U. S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, pp. 54-55.
- 32 この点は欧州側でも認識されている。例えば、Bruno Tertrais, “The Death of the INF Treaty or the End of the Post-Cold War Era,” *Note*, No. 03-19, FRS, 4 February 2019 を参照。
- 33 Malcolm Chalmers, “Is this the End of Nuclear Arms Control?” *RUSI Newsbrief*, Vol. 38, No. 10, November/December 2018, p.2;
- 34 例えば、注 5 で挙げた文献を参照。
- 35 Bond, “Is Trump right to nuke the INF Treaty?”
- 36 地上発射の通常弾頭中距離弾道ミサイル (IRBM) の限界については、David Kearn Jr., “The Future of US Deterrence in East Asia: Are Conventional Land-Based IRBMs a Silver Bullet?” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 4 (Winter 2013) が参考になる。また、“China Is No Reason to Abandon the INF,” *Defense One*, 6 November 2018 (online) も参照。
- 37 村野将「『INF 条約破棄で中国に対抗』は可能か？日本への様々な影響」、『WEDGE Infinity』、2018 年 10 月 24 日を参照。
- 38 “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of exercise Trident Juncture 2018,” NATO HQ, Brussels, 24 October 2018; “New Russian missile undermines European security,” Op-ed by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, 29 November 2018.
- 39 “Trump Administration Downplays Fears of Post-Treaty Arms Race,” *Defense One*, 1 February 2019 (online); “Pentagon Studies Post-INF Weapons, Shooting Down Hypersonics,” *Breaking Defense*, 1 February 2019 (online).
- 40 “Statement on Russia’s failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” para. 1 では、ロシアの新ミサイルが「重大なリスク (significant risks)」を及ぼしていると表現している。
- 41 例えば、Tertrais, “The Death of the INF Treaty,” pp. 5-6 を参照。
- 42 “Trick or treaty: America calls time on the INF treaty, ushering in a new age of missiles,” *The Economist*, 7 February 2019 (online).
- 43 “As One Arms Treaty Falls Apart, Others Look Shakier,” *The Wall Street Journal*, 7 December 2018 (online).
- 44 従来の経緯については、鶴岡路人「NATO 抑止・防衛態勢レビュー (DDPR) を読む (2)」『NIDS コメンタリー』(防衛研究所)、第 28 号、2012 年 11 月 22 日などを参照。
- 45 「河野外務大臣会見記録」2018 年 10 月 23 日、「大菅外務報道官会見記録」2018 年 12 月 5 日などを参照。
- 46 最近の例としては、“News conference following Russian-Italian talks,” The Kremlin, Moscow, 24 October 2018 がある。
- 47 John Grady, “Aegis Ashore Could Have New Role Post INF Treaty Says Former Pentagon Official,” *USNI News*, 31 October 2018 (online).
- 48 U.S. Department of State, “Refuting Russian Allegations of U.S. Noncompliance With the INF Treaty,” Fact Sheet, Washington, D.C., 16 November 2018.
- 49 最近の詳細な検証としては、Theodore Postol, “Russia may have violated the INF Treaty. Here’s how the United States appears to have done the same,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 14 February 2019 (online) を参照。
- 50 「INF 条約破棄、北方領土交渉に余波」『日本経済新聞』(2019 年 2 月 12 日、電子版)。

- ⁵¹ 例えばオランダについては、Ministerie van Buitenlandse Zaken “Nederlandse conclusie over de Russische schending van het INF-verdrag,” Den Haag, 27 november 2018 を参照。

