

混迷する欧州と国際秩序

令和2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、平成 29 年度に採択された外交・安全保障調査研究事業費補助金（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、3 カ年に及ぶ研究の最終成果として取りまとめたものです。

本プロジェクトは、当研究所としてはほぼ 10 年ぶりに欧州に焦点を合わせたものでした。プロジェクト発足当初を振り返れば、そのとき欧州は数多くの難題に直面していました。ユーロ危機の余波が続くなか、2014 年のロシアのクリミア併合、2015 年からの欧州難民危機、2016 年の英国の EU 離脱国民投票と、欧州の土台を根本から揺るがす事態が次々と起きていたのです。本プロジェクトは、それ以降も容易には収拾しない欧州情勢を丁寧に追跡・分析し、その土台のもとで国際秩序のあり方を展望し、広く日本外交への含意を探ろうと発足したものです。

本プロジェクトの最終成果となる本報告書には、上記の目的をもったバラエティーに富んだ質の高い論考が収められています。各論文は、それぞれ欧州の政治・経済・社会的現況を具体的に明らかにし、その欧州統合や外交安全保障政策への影響を見極め、そこから日本の外交政策への含意を検討しています。各国や地域に注目したものから、経済課題や移民・難民問題、NATO やアジア・欧州関係に至るまで、幅広いテーマが取り上げられています。

欧州は、日本や米国とともに、これまで戦後の「自由で開かれた国際秩序」を支えてきました。米国で一国主義的なトランプ政権が成立し、中国やロシアといった権威主義国家が台頭する秩序転換期にあって、欧州における自由主義と多国間主義の展望と課題を理解することは、日本外交にとっても重要な意義をもつはずです。

ここに表明される見解はすべて個人のものであり、当研究所を代表するものではありませんが、現代欧州情勢の理解とその先の日欧関係の新たな局面の考察・検討に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頂いた執筆者各位、ならびにその過程でご協力頂いた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和 2 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院長／ 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教授
	合六 強	二松學舎大学国際政治経済学部専任講師
	佐藤 俊輔	國學院大學法学部専任講師
	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	北海道大学大学院法学研究科教授
委員兼幹事：	中山 泰則	日本国際問題研究所所長代行
	中野 大輔	日本国際問題研究所研究調整部長
	宮井 健志	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	小山亜紀子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

目 次

令和元年度「混迷する欧州と国際秩序」研究会・報告書概要	宮井 健志……………1
序章 ポスト複合危機の欧州と日本	遠藤 乾……………5
第1部： 主要国政治状況	
第1章 ドイツ——メルケル時代の終焉	安井 宏樹………… 13
第2章 フランス——マクロン・プレジデンシーの本拠地	吉田 徹………… 25
第3章 イギリス——強硬離脱の原因とその帰結	池本 大輔………… 35
第4章 イタリア 5つ星から同盟へ	伊藤 武………… 49
第5章 ヴィシェグラード諸国——「2つの危機」の後で	仙石 学………… 63
第2部： 争点状況	
第6章 再停滞する欧州経済	吉田健一郎………… 71
第7章 難民危機と変調する EU	佐藤 俊輔………… 85
第8章 3つの「ショック」に揺れる NATO	合六 強………… 99
第9章 変化するアジア・欧州関係——何が両地域をつなぐのか	鶴岡 路人…………111
終章 日欧は世界でどうふるまうべきか	遠藤 乾／宮井 健志…………121

令和元年度「混迷する欧州と国際秩序」研究会・報告書概要

宮井 健志

序章「ポスト複合危機の欧州と日本」（遠藤乾・北海道大学教授）は、2010年代に欧州が経験した連続的な騒乱を「複合危機」として捉え、それを潜り抜けた欧州の現況と課題をまとめている。2010年代前半のユーロ危機から、ウクライナ危機、難民危機、テロ事件の続発、そして英国のEU離脱と、複合危機の影響は広く及ぶ。欧州各国では、排外主義・国家主義的なポピュリズムが興隆し、また中間層の衰退が進行した。もっとも、ポピュリズムの勢いは目下衰えつつあり、緑やリベラル勢力を含めればEUの基盤はなおも堅固ではある。米欧関係の変質と欧内対立の顕在化、欧州委員会のリーダーシップの脆弱性、そして英国のEU離脱への対応など、新たな課題が立ち現れるなか、日本と欧州は国際環境を保護し改善するために戦略的に協力を深める必要がある。

第1部「主要国政治状況」では、独・仏・英・伊の4カ国および中東欧地域における近年の動向と、そのEU政治および日本外交への含意が分析される。

第1章「ドイツ——メルケル時代の終焉」（安井宏樹・神戸大学教授）は、アンゲラ・メルケル首相のリーダーシップの行き詰まりとその背景を検討している。ドイツでは、2010年代後半から左右両極の政党が勢力を拡大し、多党化と分極化が進行した結果、有権者による政権選択が困難となった。この分極的多党制の下で伸長しているのが、反移民・反難民を基調とする「ドイツのための選択肢（AfD）」である。与党CDUは、AfDへの対処のために右傾化を強めているが、政権与党の座と党勢を維持する上では右傾化を貫徹することはできないというジレンマに苦しんでいる。ドイツ国内政治の動揺により、開放的で多国間主義を志向してきたドイツ外交にも揺らぎがみられる。トランプ政権との摩擦激化、英国という「安全弁」の喪失に伴う独仏対立の表面化のおそれなど、ドイツ国内政治の動揺は欧州統合の未来にも影を投げかけている。

第2章「フランス——マクロン・プレジデンシーの本拠地」（吉田徹・北海道大学教授）は、エマニュエル・マクロン大統領による国内政策および対外政策の現状と、その背後にある彼自身の政策体系を論じている。マクロン大統領の政権運営は、国際政治勢力の統合のためにEU改革を旗印に掲げ、それを足場にフランスの国際的威信とプレゼンスを高めるという方程式で一貫している。この外交と内政とが連動した「ヨーロッパ化」した空間こそが、マクロンの政権運営の本拠地である。たしかに、現状ではこの連動関係は機能しておらず、彼は国内的な反発・不人気と海外からの期待とのギャップに苦しんでいる。しかし、彼のプレジデンシーは明示的にリベラルであり、同じくリベラルな「ミドルパワー」である日本にとって、フランスは今後も重要な理念的味方であり続けるであろう。

第3章「イギリス——強硬離脱の原因とその帰結」（池本大輔・明治学院大学教授）は、イギリスのEU離脱問題の経緯と背景、そして単一市場・関税同盟からの離脱、いわゆる「強硬離脱」に至った理由を論じている。2016年の国民投票後は、与野党がいずれも離脱後のあり方について内部分裂に陥り、また政府優位の議事運営も相まって、議会内での合意形成は難航を極めた。結果的には、ジョンソン政権による経済右派・ポピュリスト的な戦術が功を奏し、総選挙での地滑り的な大勝をもってイギリスはEUから離脱することとなった。イギリスがEUから離脱することで、イギリスだけでなくEUの国際的な影響力が低

下するのは避けられない。今後日本は、イギリスと EU とを互いに天秤にかけるような外交姿勢が求められてこよう。

第4章「イタリア——5つ星から同盟へ」（伊藤武・東京大学教授）は、近年のイタリア政治の潮流を分析し、その EU や国際秩序への含意を探っている。イタリアでは、ユーロ危機による不況と緊縮財政、そして中東地域からの難民流入を受け、既成権力やテクノクラートへの不信感が高まるなか、左右のポピュリスト勢力の台頭がみられた。2018年には、反移民・難民を掲げる急進右派ポピュリスト政党の「同盟」が躍進し、その後、同党首のマッテオ・サルヴィーニを中心に政局が回っていく。サルヴィーニは、2019年夏の政変により下野したものの、その勢力は衰えてはいない。難民問題や経済財政問題は、近隣各国および EU との関係で抜本的解決は難しく、今後も移民と EU をめぐって不安定な政局が続くと予想される。EU を主導する国ではないが、命運を左右する国であるイタリアに、日本がどう向き合っていくかが問われている。

第5章「ヴィシェグラード諸国——『2つの危機』の後で」（仙石学・北海道大学教授）は、ポーランド・チェコ・スロバキア・ハンガリーの4カ国（V4）を中心に、2010年代の政治変動とその EU および日本への影響を論じている。V4 諸国でポピュリズム・反欧州勢力が台頭した要因としては、世界金融危機と欧州難民危機という2つの危機があった。世界金融危機はとくにハンガリーで反欧州のうねりを生み、このうねりは難民危機により V4 全体に広がっていくこととなる。現状、V4 諸国にとって EU 以外の選択肢はなく、離脱は考えにくい、今後も反欧州の流れは続いていくであろう。日本と V4 諸国との関係は良好であるが、この関係は EU と V4 諸国の関係によって規定される面が大きい。日本としては、V4 諸国が EU の価値を重視し改めて連携するよう協力すべきだが、昨今の情勢からはそれが容易ではないことが示唆される。

第2部「争点状況」では、欧州経済・難民問題・NATO・アジア欧州関係の各争点について、各国と EU における動向とその日本外交への含意が分析される。

第6章「再停滞する欧州経済」（吉田健一郎・みずほ総合研究所上席主任エコノミスト）は、欧州経済の現状と見通しを多角的に分析している。2018年以降のユーロ圏経済は、外国需要の減退により製造業を中心に減速局面にある。堅調な個人消費により景気減速の悪影響は緩和されているが、持続的とはいえない。欧州中央銀行による金融政策も限界が近づいており、財政政策の果たす役割が高まっている。米国における保護主義の高まりと米欧間の通商摩擦をめぐる米国の圧力が懸念されるが、この摩擦をバネに互恵的な自由貿易協定を結ぶことができるか、通商交渉の結果が注目される。この通商摩擦の激化を受け、日本と EU は経済連携協定(EPA)を早期に締結した。多国間主義と自由貿易を維持するために、日本と EU は協力して保護主義に抵抗していく必要がある。

第7章「難民危機と変調する EU」（佐藤俊輔・國學院大学専任講師）は、2015年から加速した「難民危機」の経緯とその後の EU の取り組みを分析し、その影響を論じている。2018年の段階では、庇護申請数および不法入国者数は大きく減少し、鎮静化しつつある。しかし、域内での難民受け入れの分担に向けた改革は停滞傾向にあり、反面、域外国境管理の強化や第三国との協調が進展している。国内レベルでみると、ドイツでは統合政策が着実に進展してきたが、急進右派ポピュリスト政党が躍進しており、政策と政党政治の力学に乖離がみられる。難民危機は、EU 次元では加盟国間の負担配分、加盟国次元ではポピュ

リスト政党への支持拡大をもたらした。しかし同時に、マクロン大統領が提唱する「連帯メカニズム」などリベラルなイニシアティブもみられ、今後の動向が注目される。

第8章「3つの『ショック』に揺れる NATO」（合六強・二松學舎大学専任講師）は、2019年に創設70周年を迎えた NATO の現在地を、ロシア・トランプ・マクロンがもたらした衝撃と影響の観点から読み解いている。ウクライナ危機以降、NATO は、通常戦力の即応性の向上や国防費の増強を通じて、同盟国の不安解消と対露抑止力の強化に努めてきた。同盟を軽視するトランプ大統領の就任は欧州に衝撃をもたらしたが、現状、NATO の抑止・防衛体制に根本的な変化は起きていない。トランプ大統領の言動を受けて、欧州では米国は信頼できる同盟国かをめぐる議論が活発である。「戦略的自律」や NATO の「脳死」発言など、仏独を中心に自前の防衛協力・能力の強化の必要性が論じられるが、加盟国間では溝が深く、戦略的な協議や調整は進んでいない。同盟国の財政負担、中国への対処、INF 条約失効後の対応など、日本もまた欧州と協議を深化させる必要がある。

第9章「変化するアジア・欧州関係——何が両地域をつなぐのか」（鶴岡路人・慶應義塾大学准教授）は、近年の日本を含むアジア・欧州関係の変容とその背景を分析している。欧州では、欧州企業がもつ先端技術の中国への流出、「一带一路」を通じた「分割統治」の懸念と政治的影響力の増大を受けて、アジアの政治・安全保障問題への関心が高まっている。欧州がアジアに関与するツールはさまざまだが、近年では日本との連携を含めた「連結性戦略」の推進や、NATO を通じて中国を議題として取り上げ、共同対処を目指すといった新機軸がみられる。英国の EU 離脱により、EU はそのアジア・インド太平洋の柱であった英国を失い、双方にとって損失は避けられない。今後のアジア・欧州関係では、英 EU 間での外交・安全保障協力の調整の行方が重要となってくる。日本は、バイとマルチの枠組みを活用し、英国、EU と関係を強化し、中国や NATO を結びつけながら、具体的な協力の成果を生み出していく必要がある。

終章「日欧は世界でどうふるまうべきか」（遠藤乾・北海道大学教授／宮井健志・日本国際問題研究所研究員）は、3年間に及ぶ本研究プロジェクトの成果を概観し、それを今後の日欧関係の問題にひきつけ、政策的含意を論じている。具体的には、本研究プロジェクト発足当初の問題状況とプロジェクト全体の議論が確認され、歴史的転換期の世界における日本と欧州の位置づけが論じられる。そして、「自由貿易の旗印を」、「規制協力のハブを」、「自由民主国連合へ」という3つの観点から、日欧が果たすべき今後の役割と方向性が示されている。

序章 ポスト複合危機の欧州と日本

遠藤 乾

はじめに

全体の導入となる本章では、2010年代の複合危機を手短に概観し（第1節）、それを潜り抜けた欧州および欧州連合（EU）がどのような現況にあり（第2節）、いかなる課題を抱えているか検討し（第3節）、続く各章の詳細論につなげることとする。なお、日本との関係上それらはどのような含意があるのかについては、最終章に譲る。

1. 2010年代の「欧州複合危機」

まず周知のように、欧州は2010年代の大部分を危機の中で過ごした。2009年末にギリシャの虚偽財政が判明して以来、2010年代前半は断続的にユーロ危機に陥った。それは、欧州統合の本丸である単一通貨を襲い、イタリアの株式や債券が投げ売りの様相を呈するに従い、実存的な危機の色彩が濃くなった。その後、2014年以降のウクライナ危機では地政学的な変動が再び姿を現した。これは冷戦後の秩序を揺るがした一大事件だが、不可視化されたままだに続いている。さらに、2015年には100万人もの難民・移民が中東から押し寄せた。その政治的な影響は後世にまで及ぶ。なかでもドイツ政党政治に及ぼす影響は、ドイツのリーダーシップの麻痺につながり、そのままEUに響いた。その後、パリ、ニース、ケルン、ブリュッセル、ベルリンと、次々にテロや暴行事件が起きた。特にパリ・バタ克蘭劇場等で起きた2015年のテロ事件の犯人のうち2人が、難民に紛れて渡ってきたものであったとき、残念ながら、それは移民や難民に対する従来の偏見（とシェンゲン体制に対する疑義）を確認するような結果となってしまった。

前後して興隆したのが、いわゆるポピュリズムである。その典型例が2016年の英国国民投票である。これによって、危機がまた一つ深まったといえる。2020年1月、二度の総選挙を経て、イギリスはとうとうEUから離脱したが、その間、強硬離脱が迫りくる局面が幾度かあり、貿易等にかかわる今後の英EU交渉も予断を許さない。やや前後するが、それのみならず、フランスでも極右のマリーヌ・ル・ペン女史に勢いがあつた。デンマークでも、オランダでも、そしてイタリアでも、排外主義的なポピュリズム勢力が著しく伸長していた。

この政治的動向は、一連の危機の中でも最も鋭利なものとして、EUの生存にかかわった。というのも、EUは加盟国における自由民主主義体制の上に立脚しており、とりわけ独仏のような主要国において、排外的で反EUを掲げるポピュリズム勢力が多数を占め、その支持がなければ政権や予算が成立しないという事態に陥れば、内部崩壊のリスクに直面するからである。のちの章で加盟国政治にまで踏み込んで分析するゆえんである。

2. 先進国リスクの時代—ポピュリズムのゆくえ—

このポピュリズム勢力の持続・伸長がEUにとって引き続き根本的な脅威となる。フランスの政治哲学者ロザンヴァロンは、近著で21世紀を「ポピュリズムの世紀」と名付けた¹。中間層のやせ細り、労働者の疎外感、アイデンティティの揺らぎといったグローバル化や

技術革新にかかわる先進国特有の構造が改善されない限り、この問題は消えないだろう。とりわけ、中間層のやせ細りは、経済学者ミラノヴィッチによる有名な「象のカーブ」²の定式化に従えば、20世紀後半の福祉国家と再分配により実現された実質的平等がグローバル化の下で足元を崩されたことでもたらされた。この傾向が反転する気配がない以上、その中間層によって支えられてきた穏健な政党政治もまた、そう簡単には復活しないだろう。しかしながら、EUの崩壊論は当たらない。近年の傾向はまるで崩壊と真逆の方向を示している。

まず、中心国のフランスで、2017年5月、マクロンが大統領に選ばれた。これは、政敵が理由は異なるものの次々に失速するなかで幸運に恵まれた面もあったが、されど結果が問われる政治において、近年まれにみるほど明示的なリベラル、かつ積極的な欧州統合主義者で、開放経済と移民包摂を説く者が、その後5年の舵取りをする枢要な地位を得たことを意味する。決選投票での低投票率のなかであまり注目されなかったが、マクロンの2000万票の得票の43%は反ルペン票で、鼻をつまんで入れたにすぎないとしても、それを上回る過半が彼による政治刷新、政策、人格に期待して票を投じていた³。反ポピュリズム勢力も捨てたものではないのである。

より最近の2018年の欧州委員会の調査では、自国がEU加盟国であることは利益になるかという問いに対し、約7割が「利益になる」と答えていた⁴。これは1983年以来最高である。また、ユーロに対しても「支持する」と答えた人が64%で、ユーロ導入以来最高を示した。さらに、そうした世論を受け、ポピュリストも「EU・ユーロを離脱する」とは言わず、内にいながら改革を目指す傾向にある。フランスのマリーヌ・ル・ペンやイタリアのマッテオ・サルヴィーニが典型だ。

欧州が危機を後にしたことは、2019年5月に行われた欧州議会選挙でも跡づけられる⁵。もともと欧州議会は、長年にわたり権限が次第に増強されてきたが、その割に投票率は低下し、「二流の総選挙」ともいわれていた。今回は、極右ポピュリズム勢力の伸長と二大穏健政党の動向に加え、ブレグジット後初の欧州議会選挙ということもあり、例外的に注目された。

この選挙では、投票率が回復し、近年では珍しく投票率50%を超えた。複合危機の後、反EUの人が増えた反動で、若者や都市住民、エコロジストなどの親EUの人たちが、このまま放っておけないとして投票に出向いたようだ。

その結果は、たしかに二大政党は陥没し、極右ポピュリズム勢力が伸長し、議席の4分の1を占めた。伝統的に親EUのキリスト教民主主義政党と社会民主党の議席占有率は、初めて合わせて過半を割った。このことは、戦後欧州を支えてきた屋台骨が弱まったことを示している。ただし他方で、緑・リベラル派を含めれば、親EU政党は約67%の議席を占め、極右ポピュリズムは予想よりも伸びなかった。欧州全体の政党システムが全体として断片化したことで、合意形成が難しくなっていくだろうと予想されるが、他方で多様な意見が吸い上げられたともいえよう。この結果を見る限り、欧州の人たちがEUを見放したということにはならない。

2019年においては、デンマークやオランダでも、排外主義的な反EU勢力は大幅に減衰した。各国で文脈は異なるものの、オーストリアでもイタリアでも、当面ではあれ、そうした勢力は政権から外れた。懸念が残るとすると、ドイツのための選択肢(AfD)の支持

が伸長していることだろうが、西部は東部ほど深刻ではない。

したがって、最重要な脅威であるポピュリズムが一段落したことにより、EU はその実存的危機をとりあえず乗り越えたといえることができる。

3. ポスト複合危機の欧州が抱える課題

しかし、実存的危機は去っても、EU が力強く前進する気配はない。それどころか問題は根深いといえよう。ここでは、米欧関係の変質（と欧州内対立の浮上）、リーダーシップの脆弱性、そしてブレグジットの3つを特に取り上げる。

(1) 米欧関係の変質

ミュンヘン安全保障会議（MSC）、パリ平和フォーラム（PPF）は、それぞれ独仏の政府が力を入れる多国間ハイレベル対話の場である。2019 年は、表面的には共通した掛け声のもとで苦悩が見え隠れし、独仏でそれぞれ異なったかたちの外交方針が顔を覗かせるものだった。

MSC は、いうまでもなく 1963 年に始まったドイツ主導の会議である。19 年はメルケル首相も数年ぶりに登壇した。連邦首相として最後の任期だと宣言していたこともあり、MSC ではいわゆるスワン・ソングだろうと受け取られていた。実際、事前に用意されたスクリプトもなく、珍しく饒舌に彼女はこう言った。「（アメリカ主導の世界秩序は）多くのちっぽけな破片となって崩落した。」「（欧州は）自らの手に運命を取り戻さなければ。」そして、アメリカ第一を鮮明にし、シリア、イラン、INF、貿易などあらゆる前線で単一行動主義をとるトランプ政権に対し、「ウィン・ウインの状況を作ろうとするほうが、こうした争点を単独で解決しようとするより良いのでは？」とメッセージを送った⁶。

しかしそこは、アメリカ主導の多国間安保ネットワーク、煎じつめれば北大西洋条約機構（NATO）の中で生きていくという戦後ドイツの選択を象徴する場でもある。聴衆に冷ややかに迎えられたペンス副大統領はともあれ、トランプ政権と（少なくとも当時は）何とかうまくやっていた共和党のグラハム上院議員が、MSC を大事にしていた故マケイン上院議員の後継扱いで来ていたのをはじめ、数十人の国会議員が駆けつけていた。バイデン前副大統領は、シュワルツネッガーばりに「（米国は）帰ってくる」とトランプ政権の一過性を強調する。MSC は、ドイツとアメリカの間合いのなかで成立しているのだ。

もちろん、ドイツ側の悲観は深い。2017 年は、トランプ氏が大統領としては選挙戦のレトリックと異なる行動をとるのではないかという淡い期待があった。2018 年は、まだ国防長官のマチスがいと安心材料を探していた。しかし、2019 年には何もなかった。世論もまた、プーチンや習近平よりも、トランプを脅威とみなしている始末である。根っこにあるラストベルト、バイブルベルトなどの持続性に鑑みれば、トランプ後にトランプ的なアメリカが簡単に消えるとも思えない。それまで頼ってきたアメリカはもういない。それどころか、戦後にあって、多国間ネットワークのなかで生きよう促してきた当のアメリカが、多国間主義を正面から攻撃してきている。これは、争点を越えた原理的な対立なのだ。

アメリカが別の道を行ってしまった以上、答えは、メルケルの発言にあるように、欧州統合ということになる。最も先端的な多国間主義の表現である欧州連合（EU）がまとまることで、アメリカその他の域外アクターに左右されない自律性を獲得するとの計算だ。

その欧州だが、MSC では影が薄い。まずフランスの存在感は非常に軽い。NATO や国防省の周りに集う軍・安保関係のエリート・専門家は数多いが、EU も後景に退いている。日本も当時の河野太郎外相がパネリストとして出てきたくらいで、控えめだった。決してメインのゲストという扱いではないが、むしろ、ロシアのラブロフ外相や中国の楊潔篪共産党中央外事工領導弁公室主任などのほうが目立つ。そういう相手を引き付け、ドイツは、庶民レベルはともかくエリートは、まだまだアメリカと一緒にやっ払いこうとしている。

対するフランスは、少なくとも PPF で見る限り、もうトランプのアメリカは見放している。まだ第2回目という新しい会議だが、基調となるメッセージは同じだ。多国間主義、パートナーシップ、そしてガバナンス。あるいは人権、法治、そして環境。少し前には当たり前のように正しかったはずの言葉が並ぶ。目新しさは、デジタルから人工知能などの新しい技術革新の波を利用し、次の世代へと国際協調のスコープを広げようという試みだろうか。そこにもマクロン色がにじむ。

驚いたのは、予想できたアメリカの不在ではない。当たり前のように不在の日本でもない。それ以外のアクターの押し出し方である。初日に、グテーレス国連事務総長が、ラミー元 WTO 事務局長の司会のもとで口火を切ったのはよい。2日目の基調報告のトップに、新欧州委員長のフォン・デア・ライエンが演説したのもよい。どちらもリベラルで、多国間主義的だ。しかし、それに引き続いてフィーチャーされたのは、中国の王岐山国家副主席だった。ロシアのラブロフ外相もいる。そうした連携の中で、マクロン仏大統領自身が登場し、先の国際協調、人権・法治メッセージを伝導するのだ。

折りしも、マクロン大統領は、その前の週のエコノミスト誌インタビューで、「NATO は脳死状態」と診断していた⁷。これは、相当な衝撃波となって、ドイツや東欧諸国を襲った。前年の同時期にも、仏ラジオのインタビューで、欧州軍の潜在敵として、アメリカをロシアや中国と並んで位置づけ、波紋を呼んでいた。

ここで独仏は、根本的な緊張をはらんでいる。もちろん、表面的には、欧州統合によって、この世界的な秩序変動期を乗り切ろうという方向性では一致している。しかし、戦後そうであったように、それを大西洋同盟の土台の上で発展していくものとして位置づけたドイツと、アメリカや NATO とはもう切り離し、欧州独自で軍事安全保障を立ち上げていくべきというフランスとの間には、抜き差しならない対立がある。マクロンの NATO 脳死発言の直後、メルケルから、その後継者といわれるクランプ＝カレンバウアー CDU 党首・国防相まで、違和感の表明が相次いだのは偶然ではない。

ここでは詳述しないが、独仏の相違は、NATO に関してのみならず、西バルカン諸国への EU 拡大のような地政学的な判断から、ユーロ改革や緊縮財政のような EU 本丸の将来ビジョンに至るまで、それはかなり体系的だ。ブレグジット騒動の陰にあるのは、EU のエンジンたる二大中心国の軋轢なのである

(2) リーダーシップ～プロフィール主義の陥穽

独仏のリーダーシップについて、かつて 1970 年代末に欧州委員長を務めたロイ・ジェンキンスは「(両国が) ポジティブなときには統合前進の強力なエンジンになるけれども、ネガティブな時には最悪の障害になりうる」⁸と観察していた。そしてその共同リーダーシップを乗り越えるほどの力強さは、欧州委員会には与えられていない。

時代は下ったが、いまでもそうは変わらない。フォン・デア・ライエン新欧州委員長は、今後5年の統合の舵取りを担うが、独仏の歩調がそろっていない限り、自らリーダーシップを発揮する余地は限られるだろう。

彼女のプロフィールは完璧である。まず、欧州委員長として初の女性である。また、初代EEC委員長ハルシュタイン以来、久しぶりのドイツ人である。フランスが、欧州中央銀行総裁ポストを欲し、自国出身のラガルド元IMF専務理事をそこに据えるとき、それと同等かそれ以上に大事なポストである欧州委員長職は、ドイツ人でないと均整がとれない。

しかも彼女は、ブリュッセルで生まれ育った流暢なフランス語遣いである。先のPPFでも完璧なフランス語で話していた。父親は、初代EEC委員の官房長を務めていた。生粋のヨーロッパ人である。また、英米への留学・滞在も長く、医学博士号を持ち、7人の子をもつ母でもある。

政治的には、独CDUに1990年に入党し、21世紀になってからニーダーザクセン州の議員・社会保健大臣、ドイツ連邦政府の家族相、社会労働相、そして国防相などを歴任し、地域・国政における社会連帯的な事柄と、欧州政治・国際安全保障的な事柄の双方に通じている。政治的な重みとしても、大国の枢要な閣僚を長らく務めた点で、十分といえよう。

しかし、である。マクロン仏大統領とその側近たちは、かなり早い段階から、ありうるドイツ人委員長候補として彼女に目をつけていたようだが、プロフィールの完璧さは、そのまま指導性を意味しはしない。どこか優等生的な彼女は、自ら突破したり、うねりを起こすタイプではない。実際、国防相としての彼女のパフォーマンスは平凡なものであった。

すでに、欧州委員長と欧州議会の関係は、サンテール委員長時代(1995-99年)にさかのぼって何代も前から難しいものとなっているが、その文脈に照らしても、欧州議会は彼女にとって相当難しい相手となるだろう。去る7月の選出過程においては、383対327の僅差で選出された。今後、独仏の足並みが乱れるなか、委員会内、加盟国政府間、そしてEU諸機関の各レベルで、EUの結束を演出していけるのか、とりわけ2020年6月に予定されているEU7カ年予算の策定を首尾よくこなすことができるのか、注視が必要である。

(3) 未完の物語としてのブレグジット

他方、イギリスに目を向けると、2016年6月23日の運命的な国民投票から3年半が経ち、2020年1月31日をもって欧州連合を離脱した。しかし、ブレグジット、すなわちイギリスのEU離脱は、いまだ帰趨が定まり切っていない出来事である。というのも、イギリスは1年間の移行期間のうちに、EUとの間で貿易等、新たな関係性を構築していかなければならないからだ。その交渉が暗礁に乗り上げれば、無協定離脱に類似した打撃を両サイドにもたらすかもしれない。

したがって、ブレグジットとは、未完の物語である。その前提で、それが意味することは何だったのか、現段階で整理を試みたい。ここではイギリスと欧州の2つの次元に分けて考察しよう。

まずイギリスにとってどのような意味があるか。ブレグジットは、煎じつめると、イングラント・ナショナリズムの発露であった。「イギリス」という言葉の語源でもあり、連合王国(UK)人口の84%を占める誇り高きこの地の民は、実際には経済・地域的な格差で割れ、EU内外から流入した人びとに怯え、何よりもEUの権力的な干渉と浸透に憤っていた。か

つては共同市場に入ることに好意的だった彼らは、1990年代初頭のマーストリヒト条約締結前後から、権力を増強し「超国家化」するEUへの反感を募らせた。それにつれ、イングランド・ナショナリズムの主たる受け手である保守党もまた、内紛含みで拗らせていった。その内紛を党内で抱えきれなくなった結果、その意思決定を外部化し、国民投票という制度が浮上した。その回路を使って、人口で勝るイングランドの53%強が離脱に投票したことで、他の民族を含め、UK全体の命運がいったんここで定まった。

問題は、まず経済的に言えば、UKは離脱しても利益を自動的に得られるわけではないことである。EUの規制から自由になると思いきや、UK = EU貿易協定の交渉で、EU側はUKのEU市場アクセスを許す対価としてEU規制への「連携」を課すことを最大の目標としている。巨大な軽規制、タックスヘイブンが隣に出現すれば、EUの競争力に響くからだ。政治的には、より大きな問題を抱える。UKを構成する他の民族のうち、スコットランドは圧倒的大差で残留を選び、イングランドとねじれた。ウェールズは僅差で離脱を選んだが、北アイルランドは残留を志向し、なかに深刻な対立を抱えた。その北アイルランドは、ジョンソン首相の合意案では、グレートブリテン島の他の三民族と異なり、事実上EU市場のもとに留めおかれる。したがって、UKは分解の危機とまではいわないまでも、大きな遠心力のもとにある。

次にEUにとって、ブレグジットは、異なる意味で大問題である。人口・経済・予算負担規模で、EUは10 - 15%の存在であるUKを失う。また、UKの世界的なネットワークや存在感も消える。そもそもEUは、平和のプロジェクトであるとともに、加盟国が単独では得られない影響力を共同で手にするメカニズムだ。その意味での喪失は大きい。さらに、ブレグジット危機を前にして、しばしEU内結束をはかってきたが、UKがいなくなる暁には、EUの内紛が、たとえば予算負担などで噴出する恐れもある。冒頭で分析した独仏の分岐は、その最も深刻な一例でしかない。

4. 新たな日欧関係に向けて

上記のような現況にあり、問題を抱える欧州と、日本はどのような関係を結ぶべきであろうか。

詳細は、最終章に譲るものの、強調しておくべきは、日本がただ危機を脱した欧州と相対しているのと異なり、英米という19 - 20世紀の覇権国家たちが深い政治的混乱の只中にあるうえ、中国のような権威主義国が目に見えて興隆していることに照らし、主体・戦略的に自らの国際環境を改善するために欧州と向き合わねばならないという点である。

幸い、現在の日欧関係は概ね良好である。2019年の日EU経済連携協定発効後の関税低減により、日欧の経済関係は深化している。同じく発効した日EU戦略的パートナーシップ協定はやや総花的ではあるものの、今後に伸びしろを残している。

日欧は、こうした資源を有効活用し、自由で開放的であるだけでなく、社会的に成熟し、政治的に民主的な世界を守っていくため、協力できるし、しなければならない。

— 注 —

- ¹ Pierre Rosanvallon, *Le siècle du populisme: histoire, théorie, critique* (Paris: Seuil, 2020).
- ² Christoph Lakner and Branko Milanovic, “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession,” *The World Bank Economic Review* 30, issue 2 (2016): 203–232.
- ³ Brice Teinturier, “2nd tour présidentielle 2017: comprendre le vote des français,” Ipsos, 7 May 2017, <https://www.ipsos.com/fr-fr/2nd-tour-presidentielle-2017-comprendre-le-vote-des-francais> (last accessed 30 March 2020).
- ⁴ “Eurobarometer: Support for the euro steady at all-time high levels,” European Commission, 20 November 2018, https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-2018-nov-20_en (last accessed 30 March 2020).
- ⁵ 欧州議会選挙の分析としては、遠藤乾「2019 年欧州議会選リポート①：2019 年欧州議会選挙—結果の概観と意味の考察」日本国際問題研究所、2019 年 6 月 4 日、https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=350（最終閲覧 2020 年 3 月 30 日）ほか連載記事を参照
- ⁶ Angela Merkel, “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel on 16 February 2019 at the 55th Munich Security Conference,” 16 February 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-on-16-february-2019-at-the-55th-munich-security-conference-1582318> (last accessed 30 March 2020).
- ⁷ “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead,” *The Economist*, 7 November 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (last accessed 30 March 2020).
- ⁸ Roy Jenkins, *European Diary: 1977-1981*, London: HarperCollins, 1989.

第 1 部

主要国政治状況

第1章 ドイツ——メルケル時代の終焉

安井 宏樹

はじめに

ドイツ統一から四半世紀あまり経過した2010年代後半から、ドイツの政治状況は大きく揺らぎ始めた。かつてジョヴァンニ・サルトーリ（Giovanni Sartori）によって「穏健な多党制（moderate pluralism）」¹の代表例とされていた政党システムが変容し、左右両極の政党が勢力を拡大して多党化・分極化が進むと共に、有意な政権交代の選択肢も大きく減少して、有権者に政治の行き詰まりを感じさせるようになったのである。

欧州連合（European Union: EU）の主要国の一つであるドイツにおける国内政治の動揺は、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ドイツ外交の行方にも影響を及ぼす恐れがある。以下、本章ではこの変動について検討していきたい。

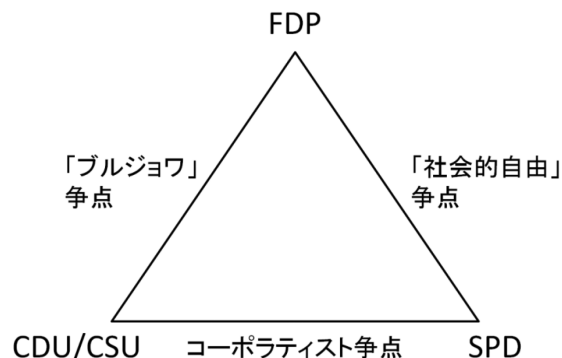
1. ドイツ政党政治の不安定化²

(1) 多党化・分極化の進行

(a) 西ドイツ政党政治の安定：「穏健な多党制」と「連立の三角形」

1970年代までの（西）ドイツの政党政治は、中道右派のキリスト教民主同盟・社会同盟（Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU, Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.: CSU）と中道左派のドイツ社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD）の二大政党間の競合を基軸としつつも、第3党として連立形成の帰趨を左右してきた自由民主党（Freie Demokratische Partei: FDP）を含めた主要政党のいずれもが体制を受容しており、その中で連立を通じての多数派形成を目指す求心的な競合が展開されていた。先述したサルトーリの「穏健な多党制」モデルは、この時期の状況を対象とした議論である。また、政党間提携のあり方にも柔軟性があり、連立の形成も、その時にどの政策が重視されるかによって左右された。フランツ・ウルバン・パッピ（Franz Urban Pappi）の「連立の三角形（coalitional triangle）」論は、その象徴とも言える（図1を参照）³。

図1：「連立の三角形（coalitional triangle）」



（出典）Pappi (1984: 12)

(b) 緑の党の登場：二大政党ブロック化

その後、1983年選挙で緑の党（Die Grünen）が連邦議会への進出を果たすと、SPDとFDPの連立では過半数に届かないという状態が常態化し、現実味のある連立枠組みはCDU/CSUとFDPによる中道右派ブロック（それぞれの党のシンボルカラーから「黒 - 黄」連立と呼ばれる）か、SPDと緑の党による中道左派ブロック（同じく「赤 - 緑」連立）のみとなって、連立形成の柔軟性は低下した。とは言え、二大政党ブロック間の競合という形態は政治的競争を実質化させ、有権者の政治への関心を刺激するものでもあった。1998年選挙後の第5次ヘルムート・コール（Helmut Kohl）「黒 - 黄」連立政権から第1次ゲアハルト・シュレーダー（Gerhard Schröder）「赤 - 緑」連立政権への交代が「戦後初の選挙による完全な政権交代」としてメディアに喧伝されたのは、そうした意識の反映とも言えよう。

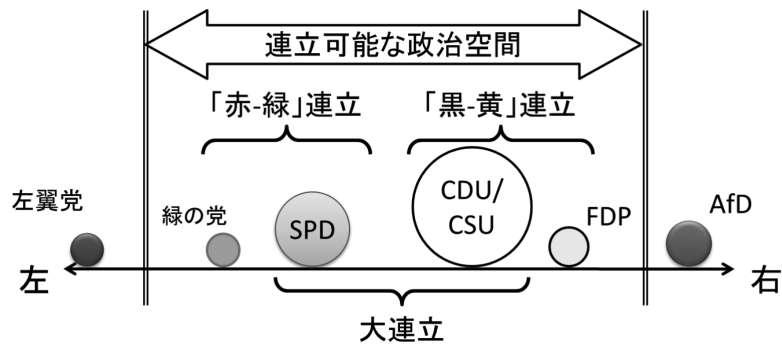
(c) 左右両極での新党台頭：「分極的多党制」化

しかし、1990年のドイツ統一後、旧東ドイツの共産主義勢力の後継政党である民主的社会主義党（Partei des Demokratischen Sozialismus: PDS）が左の極の位置に参入したことによって、ドイツの政党システムは徐々に、しかし根本的なレベルでその性格を変え始めていた。当初、PDSの勢力は東部地域にはほぼ限定されていた上、得票率も5パーセント前後で、連邦議会での多数派形成に重要な影響を及ぼす存在とはなっていなかったが、2003年以降のシュレーダー政権による新自由主義的な福祉・労働市場改革「アジェンダ2010」⁴に反発した一部の労働組合勢力やSPD左派が2005年選挙を機にPDSと提携し、後に合流して左翼党（Die Linke）になって以降、その勢力は西部地域にも及んで得票率も増加し、「黒 - 黄」と「赤 - 緑」の双方を過半数割れに追い込む議席状況を作り出した。左翼党は政党システム内での有意性を高め、「黒 - 黄」対「赤 - 緑」の二大政党ブロック制を崩したのである。

ここで左翼党が「赤 - 緑」との間に「総左翼」連立を組むことができれば、ドイツの政党システムは二大ブロック政党制の拡大という形で展開できたであろうが、旧東ドイツ共産主義体制の負の記憶を引きずっている左翼党と連邦レベルで連立することを「赤 - 緑」が否定したため、左翼党は連立可能性を持たない反体制的な存在として左の極に位置することとなった。こうした存在は、サルトーリが分極的多党制（polarized pluralism）モデル⁵の中で「双系野党（bilateral opposition）」と位置付けたものの一半（左半分）と構造的に類似している。言うなれば、「片翼の分極的多党制」ともいうべきものになっていたとも言える。

そうした構造を残る右半分で完成させたのが2017年選挙であった。この選挙では、反欧州連合・反イスラム移民を主張する排外主義的な新党「ドイツのための選択肢（Alternative für Deutschland: AfD）」が得票率12.6パーセントとなって第3党に躍進し、連邦議会での議席獲得に成功した。その排外主義的な主張故にCDU/CSUからも連立可能性を峻拒されたAfDが連邦議会の右の極の位置に参入した結果、ドイツの政党システムは、左右両極の「双系野党」に挟撃された中道諸政党が狭い選択肢の中で連立を模索するという力学をそなえ、サルトーリが分極的多党制と位置付けたモデルと構造的に類似したものとなったのである（図2を参照）。

図2：2017年選挙後の政党配置と連立枠組み



（出典）筆者作成

（2）大連立の常態化

多党化と遠心化の進行という政党システムの変容は、ドイツにおける連立政権のあり方も大きく変えていった。左右両極の「双系野党」が得票を増やしていったことによって中道諸政党の議席率が減少した結果、「双系野党」を除外しての多数派形成が可能な連立枠組みの選択肢が減少したのである。「赤 - 緑」連立の実現は大きく遠のき、西ドイツ時代には「自然な統治連立」の様相すら呈していた「黒 - 黄」の枠組みも、21世紀に入って以降、過半数を確保できたのは2009年選挙のみとなっている。また、CDU/CSUと緑の党による「黒 - 緑」連立や、それにFDPを加えた「ジャマイカ」連立⁶の枠組みは、過半数に達することが多いものの、連立相手となるべき政党間での政策距離が大きいため、合意形成にまで至ることは困難であった⁷。その結果、消極的選択の結果として二大政党（「黒 - 赤」）による大連立が選択されることが増え、2005年選挙以降は、「黒 - 黄」で過半数を確保できた2009年選挙を除いて、すべての政権が大連立政権となった（表1を参照）。

こうした大連立の常態化は、西ドイツ時代以来、ドイツ政党政治における政権交代の基軸として期待されてきた、二大政党の間での競争という要素を弱めてしまい、「何をしても政治は変わらない」という諦観を有権者の間に広めてしまうこととなった（政治的有効性

表1：2002年連邦議会選挙以降の連立枠組みと多数派形成

	2党連立					3党連立		
	黒 - 黄	黒 - 赤	赤 - 黄	赤 - 緑	黒 - 緑	信号 ⁸	ジャマイカ	総左翼
2002年	48.9%	82.8%	49.4%	50.7%	50.2%	58.5%	58.0%	51.1%
2005年	46.7%	73.0%	46.1%	44.5%	45.1%	54.4%	55.0%	53.3%
2009年	53.4%	61.9%	38.4%	34.4%	49.4%	49.4%	64.3%	46.6%
2013年	49.3%	79.9%	30.6%	40.6%	59.3%	40.6%	59.3%	50.7%
2017年	46.0%	56.3%	32.9%	31.0%	44.1%	42.3%	55.4%	40.8%

表中の網掛け部分は過半数に達していない連立枠組み。斜体の数字は実際に成立した連立枠組み。

（出典）<https://www.bundeswahlleiter.de/> 所収のデータより筆者作成

感覚の減退)⁹。そして、そうした事態は、主流政党批判を展開するポピュリスト政党への共感を育む効果を発揮し、2017年選挙でのAfD躍進を支えた一因となったが、そのAfD台頭が連立選択肢の減少と大連立の常態化を助長する効果を持つことを考えると、両者は互いに原因であるのと同時に結果でもあるということになる。

2. メルケルの指導力の動揺

(1) メルケルの政治指導：その効用と限界

(a) 「コールのお嬢ちゃん」からCDU党首へ：プラグマティックな権力保持

ドイツの政党システムが「分極的多党制」化の段階に入った2005年選挙以降、2020年の今日に至るまでの全ての政権で首相の座に就いていたのは、CDU党首のアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) である。その長期政権を支えたのは、彼女が展開したプラグマティックで熟柿主義的な手法と、「社会民主主義化」とも評された中道左派的な政策志向とを組み合わせた巧みな政治指導であった。

とは言え、そうしたメルケルの政治指導のあり方は、最初から完成されていたわけではない。よく知られているように、旧東ドイツ出身のメルケルは「ベルリンの壁」崩壊後の民主化過程の中で政治活動を始めた人物であり、東西ドイツの統一によってCDUに加わった“中途採用組”であった。そうした傍流の存在であったメルケルが統一後に発足した第4次コール「黒 - 黄」連立政権で女性・青少年問題大臣に抜擢されたのは、カトリックで男性の旧西ドイツ出身者が主流となっていた当時のCDUにおいて、プロテスタントで女性の旧東ドイツ出身というメルケルの属性が、党指導部における宗派・性別・地域間のバランスを保つ上で有用視されたためでもあった¹⁰。当時のメディアでメルケルがしばしば「コールのお嬢ちゃん (Kohls Mädchen)」と評されたのはそれ故である。

しかし、そうした傍流の存在であったことが、メルケルに党首への道を拓くことになった。コール政権時代の不正献金疑惑が1999年11月に発覚した際、コールによる党内支配の構造に深く絡め取られていたCDU指導部の主流政治家の多くが、疑惑の対象となったり、あるいは低姿勢で疑惑をやり過ごそうとしたりしていた中、傍流の存在として不正献金の対象とされてこなかったメルケルが公然とコール批判を展開した結果、一躍CDU刷新の旗手として急浮上したのである。

こうしてメルケルは2000年4月のエッセン党大会で9割以上という圧倒的な賛成票を得て党首に選出されたが、この過程で逼塞することを半ば強いられる格好になっていた主流政治家たちは、メルケルを緊急避難的な「つなぎ」の党首と見ており、彼女に全権を委ねはしなかった。ドイツで「権力の三角形 (Macht Dreieck)」と呼ばれる首相 (野党時は首相候補)・党首・連邦議会議員団長の3役の内、当初メルケルに委ねられたのは党首職のみであり、連邦議会議員団長には、メルケルと同世代で経済自由主義派・文化的保守派として知られていた副党首のフリードリヒ・メルツ (Friedrich Merz) が選出された。また、ドイツでは州議会選挙が中間選挙効果を持ち、連邦レベルでの野党が勝利する傾向にあるため¹¹、その恩恵に与って勝利を収めた各州CDUの領袖・主流政治家が発言力を増し、復権してきた。メルケルの党首就任から2年後の2002年選挙の際には、メルケルが首相候補への意欲を表明したにもかかわらず、それを無視するような形で主流政治家たちが動き、CSU党

首でバイエルン州首相を務めていたエドムント・シュトイバー (Edmund Stoiber) が 2002 年選挙での CDU/CSU 統一首相候補となった。

メルケルは守勢に立たされたが、党の大勢に抗うことなく、主流政治家との協調関係を築くことによって自らの地位を保つという行動を選んだ。2002 年選挙を前にしての首相候補選定問題の際には、シュトイバーを推す動きが党内で優勢になったことを悟ると、自らの出馬表明に拘泥せず、逆にシュトイバーに譲る姿勢を示すことによって、党内で孤立することを避けたのである¹²。政策面でも、2002 年選挙とその次の 2005 年選挙では、主流政治家の多くが支持していた経済的自由主義路線を受け入れ、SPD と対決する選挙戦を展開した。そうした党内宥和姿勢の見返りとして、メルケルは 2002 年選挙後に連邦議会議員団長の地位をメルツから奪うことへの支持をシュトイバーから取り付けることに成功し、2005 年選挙の際には、CDU/CSU の統一首相候補の座も獲得した。自説に固執しない柔軟でプラグマティックな対応を積み重ねた結果、「暫定党首」的な立場から出発したメルケルは、党首就任から 5 年という時間をかけて、「権力の三角形」の全頂点を手にするに至ったのである。

(b) 大連立政権の首相：「社会民主主義化」と一定の党勢保持

2005 年選挙は、新自由主義的な性格を持つ福祉・労働市場改革「アジェンダ 2010」によって支持率を落とした SPD のシュレーダー首相が、同年 5 月のノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙で敗北して連邦参議院で自由になる票を完全に失ったことから行われた解散総選挙であった¹³。野党側の選挙準備が整う前の不意打ちではあったが、「赤 - 緑」連立政権与党側が追い込まれての選挙という流れがあったことから、「黒 - 黄」側の勝利が予想されてもいたが、CDU/CSU が経済自由主義派の主張する所得税率平準化といった新自由主義的な経済・財政政策を公約としたことから、弱者に鞭打つ「社会的に冷酷な (sozial kalt)」党というイメージが生まれてしまい、「黒 - 黄」による過半数確保には失敗する結果となった。他方、「赤 - 緑」側も、先述した左翼党の台頭によって過半数割れに追い込まれ、2005 年選挙後の連邦議会は「黒 - 黄」・「赤 - 緑」・左翼党の 3 勢力が鼎立する状況となった。選挙後の連立交渉の結果、CDU/CSU と SPD の二大政党による大連立が組織されることとなり、メルケルがその首班となった。

大連立政権は CDU/CSU と SPD がほぼ対等な立場で政権に参加し、両党間の政策調整は、両党の党首・連邦議会議員団長・(副) 首相が中核メンバーとなる連立委員会が担った¹⁴。メルケルは権力の源泉となる大連立政権の維持を優先し、連立相手である SPD の意向に配慮した柔軟でプラグマティックな政権運営を展開した。その結果、大連立政権が展開する経済政策や家族政策、社会文化政策は中道左派的な方向に傾斜し、選挙戦の中で示されていた経済自由主義的な傾向は影を潜めた¹⁵。

こうした大連立政権下での CDU の「社会民主主義化」とも評された動きは、2002 年と 2005 年の選挙で CDU の支持が伸び悩んだ都市部の高学歴層・女性・若者層といった社会階層に対し、CDU を受容可能な存在にする効果を発揮した¹⁶。2009 年選挙では FDP という別の有意な受け皿があったために CDU の得票は伸び悩んだが、その FDP の躍進によって、11 年ぶりとなる「黒 - 黄」連立政権をメルケルの下で樹立することができた。この第 2 次メルケル政権は、11 年に及ぶ野党時代に世代交代を経験した FDP の政権担当能力低下

(「野党病 (Oppositionsmalaise)」¹⁷⁾によって苦しめられたが、その FDP に対する懲罰として CDU/CSU への票の移動が生じた結果、CDU/CSU は 2013 年選挙で得票率 41.5% というドイツ統一以降 2 番目の好成績を収めるに至ったのである。

(c) 新右翼政党の台頭：欧州統合・難民救済への反発¹⁸

2013 年選挙で小康を得た CDU/CSU は、同じく若干の議席回復を果たした SPD との大連立を組んで第 3 次メルケル政権が成立したが、その背後ではメルケルのリーダーシップを掘り崩すことになる変化が進み始めていた。新右翼的な新党 AfD の台頭である。

2010 年春にユーロ圏諸国で合意されたギリシャ救済のための金融支援に反対する保守系著名人によって立ち上げられた AfD は、ドイツのメディアで異端視されがちな反欧州的な主張を掲げつつも、「反ユーロを除けば、AfD は既存政党とほぼ同様の政策を打ち出していた」¹⁹ こともあって、それまでの極右政党と異なり、有権者に完全に忌避されることを免れた。2013 年選挙では議席獲得こそ逃したものの、得票率 4.7% という、結党から半年ほどの新党としては異例の好結果を挙げることに成功し、2014 年 5 月の欧州議会選挙では得票率 7.1% を挙げて、FDP を上回る第 5 党となった。

人脈的・政策的に主流政党、とりわけ CDU/CSU と一定のつながりをもって出発した AfD であったが、主流政党が手を付けてこなかった反ユーロという看板を掲げたこともあって、主流政党から排除されていた勢力、とりわけ排外主義的な勢力を吸引しながら勢力を広げていった。その過程で穏健派と急進派の対立が生じ、2015 年夏には穏健派が離党して新党を結成するなどの混乱も見せたが、同年秋から本格化した欧州難民危機によって、反イスラム・反難民を掲げる急進派の路線が一定の支持を集められるようになる状況が生じ、急進派の優位が確立した。2016 年 3 月に行われた州議会選挙では、西部でも 1 割台半ばに達する支持を集めて第 3 党となり、東部のザクセン - アンハルト州では得票率 24.3 パーセントの第 2 党へと躍進して、第 1 党の CDU に 5 議席差まで迫る勢いを見せた。2017 年の連邦議会選挙では、得票率 12.6 パーセントの第 3 党に躍進し、連邦議会での議席獲得に成功した。AfD の議会進出によってドイツの政党システムは本格的な「分極的多党制」の状態となり、その不安定さを増していったことは前節で論じた通りである。

その AfD 結党の原動力となったギリシャ支援は、メルケル自身も消極的ではあったが、彼女が一貫して支持し追求してきた欧州統合の流れから出てきた問題である。また、AfD の急進化と一層の党勢拡大を支える効果を発揮した難民救済政策は、メルケルが CDU/CSU 保守派の反対を押し切って断行したものであった。その点からすると、メルケルの行動が新右翼政党 AfD の台頭と「分極的多党制」の出現を促してしまったと言えるだろう。そして、こうした政党政治の有り様の変化が、CDU/CSU 党内での反メルケル気運を高め、メルケル時代の終焉を用意することとなるが、その点については次項で改めて検討したい。

(2) メルケル時代の終焉：CDU/CSU の右傾化とその限界²⁰

(a) 反メルケルの狼煙：難民政策転換の企図

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。彼は、2015 年秋の難民危機の際にもメルケルの難民受け入れ方針に批判的な姿勢を示していたが、2018 年 3 月に発足した第 4 次メルケ

ル大連立政権に難民問題を所管する連邦内務大臣として入閣すると、難民の強制送還を強化する方針を定めた「難民基本計画 (Masterplan Migration)」を6月に策定した。そうした行動の背景にあったのは、同年秋に予定されていたCSUの本拠地バイエルンでの州議会選挙である。当時は、前年の連邦議会選挙で躍進したAfDの支持率がさらに伸びて第2党の座を窺うほどの勢いを見せていた一方、CSUの予想得票率は伸び悩み、過半数確保が危ぶまれていた。ゼーホーファーが示した難民政策での強硬姿勢は、AfDに奪われつつあるCSU支持者をつなぎ止め、あるいは奪い返すことによって、バイエルン州議会へのAfD進出を食い止めようとするものであった。こうした姿勢からは、既存の大政党が新興政党の政策に接近することによって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²¹という性格を見て取ることができるだろう。

こうしたゼーホーファーの行動は、2015年秋に「我々にはできる (Wir schaffen das!)」と唱えて寛容な難民受け入れ政策を展開したメルケルへの異議申し立てとも言えるような行動であった。それに対し、メルケルは自らの政策方針を守るべく、「難民基本計画」の公表を差し止め、内相罷免までのめかしてゼーホーファーに翻意を迫ったが、ゼーホーファーがこれに強く抵抗したことから、CDUとCSUの間で連立危機が発生した。この姉妹政党間の連立危機はおよそ3週間にわたって続いたが、その過程でCDU所属の連邦議会議員の多くが「難民基本計画」支持の姿勢を示したことから、難民の送還には相手国の同意を必要とするという条件を付けて「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。

(b) 「終わりの始まり」：CDU/CSU 連邦議会議員団長選挙とCDU 党首選挙

ひとたび綻び始めたメルケルのリーダーシップは、同年秋のCDUの各種役職の任期満了に伴う選挙²²によって、さらに動揺し、崩壊へと向かっていく。その第一歩となったのが、9月に行われたCDU/CSU 連邦議会議員団長 (任期1年)²³の選挙であった。2002年選挙以降の野党期には党首と連邦議会議員団長とを兼任していたメルケルであったが、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、2005年の第1次政権発足以降は腹心のフォルカー・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。しかし、2018年9月25日の任期満了に伴う議員団長選挙では、右派のラルフ・ブリンクハウス (Ralph Brinkhaus) が対立候補として名乗りを上げ、メディアの下馬評を覆す形で勝利を収めた²⁴。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。

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ハンブルク 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。

(c) CDU 党首選挙：右傾化の限界

メルケルの党首退陣表明を受けて、直ちに CDU 党首選挙への立候補を表明したのが、右派の若手イエンス・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、メルケルによって 2002 年に連邦議会議員団長の座を追われたメルツである。権力争いに敗れたメルツは 2009 年に政界から引退し、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²⁵。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。

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応えるといった行動を通じて、政策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。

メルケルの後継党首を選出する党首選挙は、12 月 7 日にハンブルクで開かれた CDU 第 31 回定期党大会で実施された。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 回投票ではクランプ・カレンバウアーが首位となったが過半数を得票できず、決選投票にもつれ込んだ。2 位・3 位となった右派が票を結集できれば逆転も可能なところであったが、第 1 回投票で右派側に投ぜられた票の約 4 割がクランプ・カレンバウアーに流れ、彼女が新党首に選出された（表 2 を参照）。

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

表 2：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）

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 - カレンバウアーへと流れたのは何故か。

こうした党大会代議員らの "変節" は、前節で検討した大連立の常態化を余儀なくされている状況からすると、自然な反応とも言える。すなわち、右派が党首の座を獲得し、CDU/CSU 連邦議会議員団多数派の数の力を頼みにしてメルケルを首相の座から引きずり下ろしたとしても、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い出した右派の新首相を SPD が素直に受け入れてくれる可能性は低い。SPD 以外の政党への連立組み替えの現実的な見込みも低い²⁶ 以上、メルケル首相の更迭は、CDU/CSU 少数与党政権の樹立、さらには政治的に追い込まれての解散総選挙へと転げ落ちかねず、支持率低下に苦しむ状況の下では得策とは言えない。その意味では、党首選でのクランプ - カレンバウアーの勝利は、消極的な最悪回避戦略の産物であった。CDU の右傾化はメルケルを党首の座から追いやったが、その右傾化を貫徹すると、政権与党の座と党勢を危うくしかねないという二律背反状況が見られるのである。

3. ドイツ外交の動揺？

(1) トランプ政権との摩擦

メルケル政権の対外政策は、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ドイツ外交の伝統的な基本路線を踏襲してきたが、近年、その基本となる部分に揺らぎが見えてもいる。

その第一は、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である。2017 年にドナルド・トランプ (Donald Trump) 政権が発足して以降、米独関係に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、「G6+1」とも評されたが、その際、厳つい表情で座るトランプ大統領と対峙するかのように両手を卓上について身を乗り出したメルケルの写真が、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言及し、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。

メルケルも、2019 年 5 月末にハーバード大学の卒業式に招かれた際、トランプの名前を出すことなく、しかし聴衆にはトランプ政権の保護主義的な通商政策や単独行動主義的な対外政策を批判していることが分かるという内容のスピーチを行った。

(2) 英国の EU 離脱：安全弁の喪失？²⁷

(a) 欧州統合にとっての英国の存在意義

英国が 2016 年の国民投票で EU 離脱の方針を決めたことによって、それまで拡大と深化を続けてきた欧州統合の流れに対する懐疑が各国で高まった。ドイツでも AfD が台頭してきたことは先述した通りである。

そのこと自体も欧州統合の展開にとって障害となるものであるが、そもそも英国は、欧州統合の優等生というわけではなかった。原加盟国でなかったことはもちろんであるが、人の自由移動を目指すシェンゲン協定の枠組みに英国は参加せず、共通通貨ユーロの導入にも背を向けてきた。その意味で、英国はEUの内部に統合への温度差をもたらす存在だったのである。このことは、欧州統合に対して二重の意味を持っていた。

その一つは、統合の妨害役としての側面である。シェンゲンやユーロへの不参加は、その象徴でもあった。

もう一つの側面は、急進的な欧州統合の動きを牽制することによって、統合をめぐる対立が高進して破局に至るという事態を生み出さないようにする安全弁としての役割である。その際、英国が、欧州の大国でありつつ、欧州統合の流れの中では（統合に距離を置くという意味で）やや「周辺」的な存在であるということが意味を持っていた。英国の抵抗によって、急進的統合による潜在的な被害国の損失が致命的なレベルにまで深刻化することを防ぎつつ、英国自身は適用除外という地位を勝ち取ることで統合の枠組み自体の破壊・解体は回避するという道である。

(b) 財政統合をめぐる独仏対立の恐れ

こうした安全弁としての英国の役割は、とりわけギリシャ債務危機以降、ユーロ圏内の経済格差を欧州の枠組みを通じて調整しようとする動きが次第に浮上してくる中で、独仏間の決定的な利害対立の表面化を糊塗して抑える意義を持っていたように思われる。

フランスのエマニュエル・マクロン (Emmanuel Macron) 大統領は、共通通貨圏内における格差問題への対応策として、財政主権の一部をユーロ圏でプールし、ユーロ圏共通財務相が管轄して投資するというユーロ圏共通予算構想を2017年に提唱したが、この格差構造の受益国であるドイツにとっては、財政負担が増すだけの構想であり、積極的に賛成したい代物ではない。また、内政事情を見ても、AfDの台頭に脅かされて経済・文化の両政策軸で右傾化の傾向を強めているCDU/CSU連邦議会議員団多数派の目から見れば、同構想は「放漫財政」諸国への「補助金連合」に他ならず、むしろ批判の対象となる。

このように、欧州統合を財政政策の領域にまで拡大するのか否かをめぐって独仏間に潜在的な立場の相違が生じているが、欧州統合の非優等生にして大国である英国がEU内に健在であれば、英国がフランス批判の陣頭に立ち、ドイツは英仏の間に立って調停するバランスの役割に回ること、独仏対立という形を表面化させることなく、現状維持というドイツにとっての果実を収穫することがやりやすかったであろう。

しかし、英国のEU離脱後は、財政統合にブレーキをかける大国の役はドイツが務めざるを得なくなる。そして、独仏関係は欧州統合の根幹を成す基軸であるため、独仏対立が深まってしまうと、欧州統合全体が危機にさらされかねない。そうした事態の発生を未然に防ぐ効果を持っていたという点で、英国の存在は欧州統合の安全弁であった。英国無き後の欧州統合を存亡の危機にまで追い込まないようにするためには、独仏両国の政権が自国利益と欧州統合のバランスをとれる状態であり続けることが重要であろう。

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、右傾化の傾向を強めた。その右傾化による AfD の封じ込めという「寡占化」戦略は未だ成功していないものの、メルケルに党首の座を諦めさせる結果を生み出した。しかし、現在のドイツ政党政治が「分極的多党制」の状態にあるため、SPD との大連立を保ってきたメルケル路線からの全面的な離脱は困難な状況にある。メルケルの後継党首を選ぶ党首選挙で右傾化にブレーキがかかり、メルケル路線の継承者たるクランプ - カレンバウアーが選出されたことは、そうした構造的条件下からすると合理的な選択であった。しかしそのことは、CDU/CSU 右派の不満を逆に募らせる構図となっており、不満の爆発による「暗闇への跳躍」として、解散総選挙、さらには、AfD との連立という事態に突き進んでしまう恐れも完全には否定できない。

また、メルケル後の CDU/CSU が右傾化をさらに強め、自国第一主義へと傾斜した場合、財政統合をめぐるフランスとの潜在的な利害対立が表面化し、独仏関係を大きく毀損してしまう恐れも残っている。その意味で、ドイツの政党システムの右の極に分極的な志向を持つ政党が有意な形で存在しているという状態は、欧州統合の未来にも影を投げかけていると言えよう。

そして、欧州統合が開放的・多国間主義的な性格を弱めた場合、流動化している国際秩序のありようを開放的で多国間主義的な方向に誘導しようとする力も弱まるだろう。そうなった場合、ただでさえ二国間主義に傾斜しがちであった日本の対外政策の方向性や選択肢は、一層狭まることになるように思われる²⁸。

— 注 —

- ¹ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, (Cambridge University Press, 1976) (岡沢憲美・川野秀之訳 (1992) 『現代政党学: 政党システム論の分析枠組み (新装版)』早稲田大学出版部)
- ² 本節の記述は、安井宏樹「ドイツ政治へのポピュリズムの影響」日本比較政治学会 2019 年度研究大会 (於・筑波大学) 分科会 D「ポピュリズムの現在と政治制度への影響」報告 (2019 年 6 月 29 日) の一部を元にしてしている。
- ³ Franz Urban Pappi, “The West German Party System,” *West European Politics*, vol. 7 (1984), pp.7-26.
- ⁴ その政治過程と帰結については、安井宏樹「社会民主主義政党のイノベーション：ドイツを中心に」山口二郎、宮本太郎、小川有美編『市民社会民主主義への挑戦：ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』(日本経済評論社、2005 年) 55-80 頁を参照。
- ⁵ Sartori, *Parties and Party Systems*.
- ⁶ CDU/CSU・緑の党・FDP のシンボルカラーである黒・緑・黄の組み合わせがジャマイカ国旗を想起させることからドイツのメディアが名付けたものである。
- ⁷ その最も顕著な事例である 2017 年選挙後の連立形成の難航については、安井宏樹「ゆらぐドイツの大連立：メルケル政権の展望」佐々木毅編著『民主政とポピュリズム：ヨーロッパ・アメリカ・日本の比較政治学』(筑摩書房、2018 年) 30-47 頁を参照。
- ⁸ SPD・FDP・緑の党のイメージカラーである赤・黄・緑の組み合わせが信号機を想起させることから名付けられた。
- ⁹ 安井前掲書 41-42 頁。
- ¹⁰ Gerd Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel: Machtmenschen* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2009), S.361-362.
- ¹¹ Charlie Jeffery, and Daniel Hough, “The Electoral Cycle and Multi-Level Voting in Germany,” *German Politics*, vol. 10, Issue 2 (2001), pp. 73-98.
- ¹² 三好範英『メルケルと右傾化するドイツ』(光文社、2018 年) 162-163 頁。

- 13 安井宏樹「ノルトライン - ヴェストファーレン州議会選挙とドイツ連邦議会の解散：予想された中道左派敗北と予期せぬ奇策」『生活経済政策』（生活経済政策研究所）第104号（2005年9月）29-34頁。
- 14 Karl-Rudolf Korte, und Manuel Fröhlich, *Politik und Regieren in Deutschland : Strukturen, Prozesse, Entscheidungen* (Paderborn u.a: Ferdinand Schöningh, 2004), S.99-100; Bernhard Miller, und Wolfgang C. Müller, “Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel,” in Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) *Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009* (Wiesbaden: VS Verlag, 2010), S.156-179, bes. S.172-175.
- 15 近藤正基『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡：国民政党と戦後政治 1945～2009』（ミネルヴァ書房、2013年）201-202頁。
- 16 野田昌吾「ドイツ保守政治空間の変容：キリスト教民主・社会同盟の「復活」とその背景」水島治郎編『保守の比較政治学：欧州・日本の保守政党とポピュリズム』（岩波書店、2016年）208-210頁。
- 17 Franz Walter, *Gelb oder Grün? Kleine Parteiengeschichte der besserverdienenden Mitte in Deutschland*, (Bielefeld: transcript Verlag, 2010), S. 66..
- 18 本項の記述は、安井「ドイツ政治へのポピュリズムの影響」の一部に依拠している。
- 19 近藤正基「排外主義政党の誕生：『ドイツのための選択肢（AfD）』の発展と変容」新川敏光編『国民再統合の政治：福祉国家とリベラル・ナショナリズムの間』（ナカニシヤ出版、2017年）185頁。
- 20 本項の事実関係の詳細については、昨年度の報告書を参照されたい。安井宏樹「欧州難民危機とドイツの対外政策」『混迷する欧州と国際秩序』平成30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、2019年3月）第2章。
- 21 Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 1994), pp.128-130.
- 22 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 'tHart, “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.
- 23 政党法上、CDUとCSU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選出される。
- 24 投票は9月25日に行われ、ブリンクハウスが125票を獲得してカウダーの112票を上回った。
- 25 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.
- 26 そもそも、2017年選挙後の大連立の選択自体が、他の選択肢の可能性が潰えた後の消去法的な政権選択であった。
- 27 本項の記述は、安井宏樹「【ドイツ】EU基軸国から見た「英国の離脱」」『e-World Premium』（時事通信社）第64号（2019年4月24日）<<https://janet.jiji.com/apps/contents/view/20190424/582/viewtemplate1/jncolumn003>>の一部に依拠している。
- 28 なお、ここでの含意は、日本にとっての選択肢が少なくなるという点を指摘するにとどまっており、多国間主義的な対外政策の要素が弱まることが日本の不利益になるかどうかについて即断するものではない。その種の判断は、日本が置かれている状況に基づいて為されるべきものであり、本稿の射程を超えるものである。

第2章 フランス——マクロン・プレジデンスーの本拠地

吉田 徹

はじめに

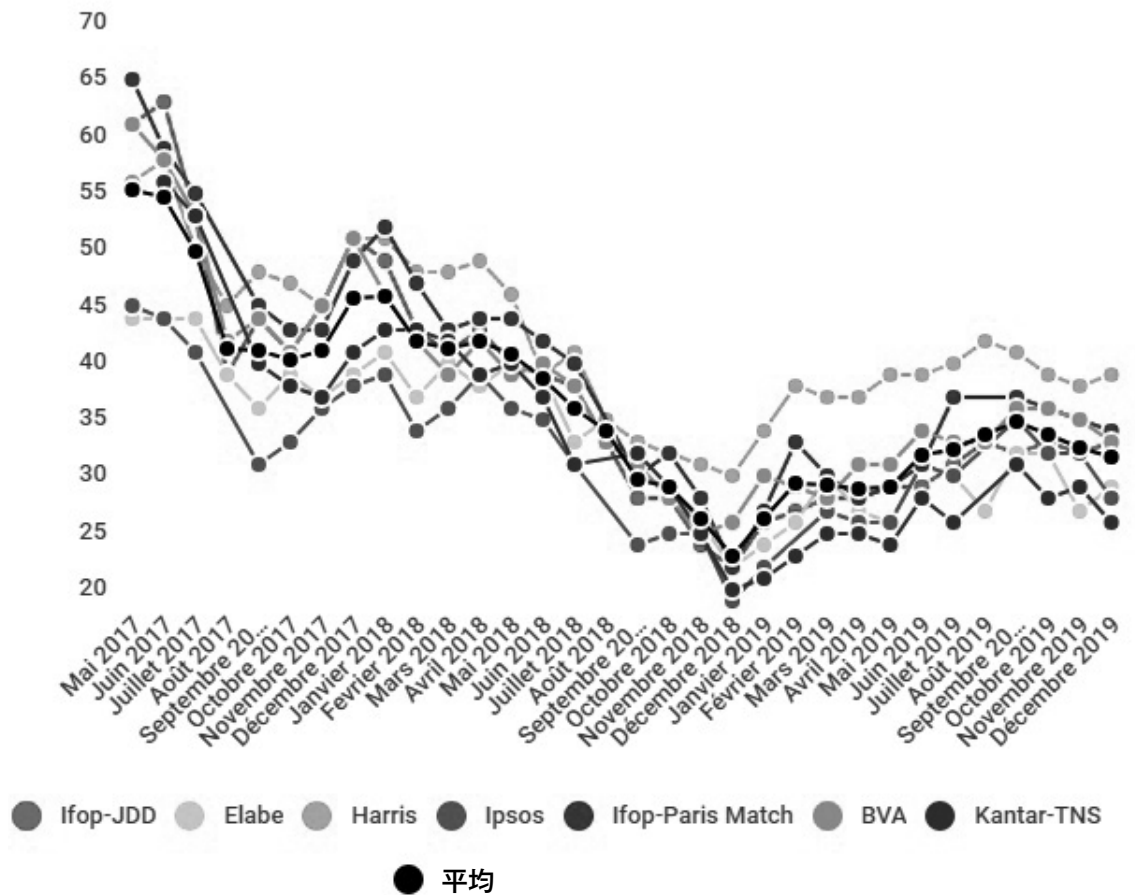
2017年5月に就任したエマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）大統領、続いて発足したエドゥアール・フィリップ（Edouard Philippe）政権は、内憂外患を抱えたまま、次期大統領選（2022年）への任期折り返し地点を迎えている。

マクロン大統領およびフィリップ首相の支持率は、就任直後の6月から低下しはじめた。その後増減を繰り返しながらも、2018年末には燃料税引き上げに端を発し、全国で数百万人を動員した「黄色いベスト（Gilets Jaunes）」運動を受けて20%台に急落、その後上昇基調に転じたものの、2019年末段階で30%台の低支持率に甘んじている（図1参照）。2019年末には、年金制度改革案に対する公共部門を中心とした大規模かつ継続的ストライキが勃発して支持率は再び下落し、マクロン大統領は2年続けて大規模な抗議運動に直面することになった。5年任期となったプレジデンスー以降、歴代大統領の支持率は低迷する傾向にあるが、就任約1年後を経た時点で、過去5名の大統領と比較しても支持率は低位で推移している（図2）。こうした趨勢を受け、大統領戦後初となる国政選挙だった2017年9月の上院議会選挙（議員団による間接選挙）で与党LREM（共和国前進）は議席を減らし、続く2019年5月の欧州議会選挙（比例代表制）でも極右RN（共和国連合）に僅差で得票率で競り負けることになった。2019年10月の段階では有権者の62%がマクロン大統領の当選は「良くなかった」と回答しており、とりわけ予算削減、移民政策、環境政策、社会政策、所得政策に対して不満が集中している（2019年10月30日、BFM-TV調べ）。

対外的環境も順風とは言えない。マクロン・プレジデンスーの特徴はその親ヨーロッパ主義とEU改革志向にある。大統領は、選挙戦の最中から「フランスを守るEU」を公約として掲げ、就任1年目で43カ国を歴訪（うちEU加盟国26カ国）、2019年11月時点で55カ国に101回の訪問を果たすなど、極めて積極的な外交を展開している。大統領選の公約で掲げられていたのは、アンチダンピング対策強化、EU協定における税・社会基準の設定、EU社会政策の調和、ユーロ共通債の発行、域内派遣労働の見直し、EU司法協力強化、FRONTEX強化、欧州単一エネルギー市場創生、CAP改革など多岐に渡る。このうち、EU域内の派遣労働者規制についてはドイツの合意が得られ、さらにESM（欧州安定メカニズム）を発展改組させたEMF（欧州通貨基金）の創設にも原則同意が示されているが、目玉のひとつであるユーロ圏共通予算（Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness、BICC）は7年間で170億ユーロの措置となっており、その財政規模はフランスの目論見より小さいものとなった。その他の改革案も推進の前提条件となるドイツ・メルケル政権の消極的立場、英EU離脱問題の長期化などから、実現は未知数なままだ。一時の勢いは薄れたものの、EU加盟各国における右派・左派ポピュリズムによる欧州懐疑主義の伸張に対して防波堤となることが期待された役割を十分に果たせないままでも評価できる。

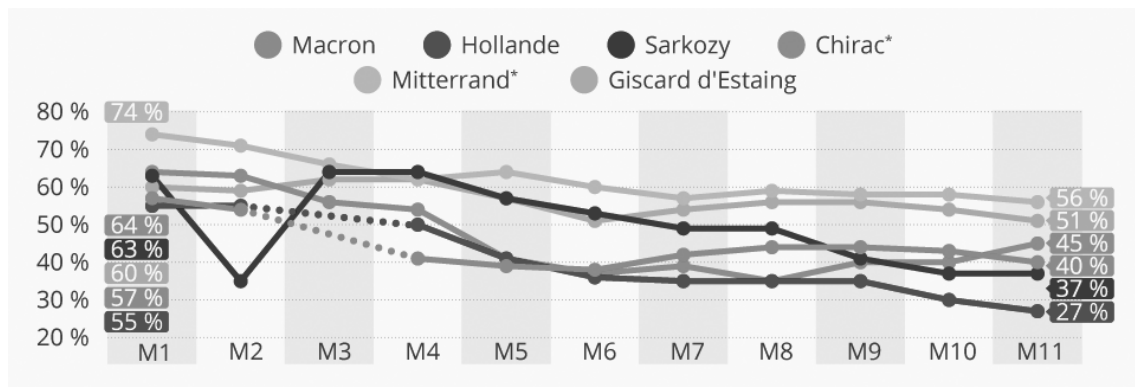
また、アメリカのパリ協定離脱をはじめ、クリミア紛争、イランの核合意離脱、対中国政策などについてもマクロンのプレジデンスーは、存在感を示せないままではいる。

〔図1〕 マクロン大統領支持率（2017年5月～2019年12月、7世論調査会社の推移）



[<https://www.lejdd.fr/Politique/sondages-la-popularite-moyenne-demmanuel-macron-perd-un-nouveau-point-3934996>]

〔図2〕 マクロン大統領の11ヶ月間の支持率推移（前任5大統領との比較）



[Elabe / IPSOS 調査]

2008年に南オセチア紛争の和解交渉のためにサルコジ（Nicolas Sarkozy）大統領がEU議長国として精力的に介入した実績と比べても見劣りする。2017年大統領選で右派ポピュリストのマリーヌ・ルペン（Marine Le Pen）候補に勝利したことで、マクロンのフランスは

いわゆる「リベラルな国際秩序」の重要な担い手として期待されたが、国際社会でのフランスの地位低下に合わせて、十分な力量を発揮できているとは言い難い。

言い換えれば、国内での不人気と海外における期待値の狭間でマクロンのプレジデンスは揺れ動いており、その「期待値ギャップ」をいかに埋めることができるのかが、EUそのものが争点となった大統領選を勝ち抜いたマクロンのプレジデンスの行方を左右することになるだろう。

以上の現状認識に基づき、本章では①マクロン大統領ならびにフィリップ政権の国内政策ならびにEUを含む対外政策の現状を記述し（第1節、第2節）、②これら方針の背景にある政策体系を解説するとともに、フランス政治における近年の変容との関係を精査し（第3節）、③最後に日本にとっての含意を探る（第4節）こととする。

1. 経済社会政策

マクロン大統領は、2014年にオランド（François Hollande）大統領下で務めた経済相時代から改革志向のもとにあり、その姿勢は大統領となってからも継続されている。もっとも、こうした改革案が国民からの強い抵抗にあっているのも事実だ。2019年10月時点で着手・実行された主な改革案は、①解雇補償の上限化、職業訓練制度改革、法人税の引き下げといった企業向けのもの、②富裕税（ISF）の簡素化や住民税の実質的廃止といった税制改革、さらに③年金制度改革や国鉄改革、兵役・市民義務制度の復活など長期的な制度改革の3つの側面に分けることができる（表1参照）。

タイミングとしては、政権発足直後に対テロ対策強化、環境規制強化、政治慣行の透明化といった世論の支持が厚い政策を矢継ぎ早に実現し、その後2017年秋からは労働法制改革（雇用可能性の拡大、解雇違約金の上限化、多国籍企業の解雇規制緩和、職場編成の容易化、期限付き雇用（CDI）の緩和、労働協約の範囲と組合員の関与・代表権拡大など）が着手された。これらはセーフティネットを高める代わりに解雇しやすい環境を作り、労使合意の形成を促す「フレクセキュリティ化（労働市場の柔軟性ならびに労働者保護）」を進めるものといえるだろう。

このように親市場寄りと評価される改革を断行する一方、2018年に入って政権はより「社会的計画」に比重を置くと表明し、移民・庇護政策改革、居住関連法案、失業保険・職業訓練関連法案、また憲法改正（議員定数削減）についての検討を進めることも確認されている。

これらの多くは市民生活に直結する改革であり、2017年の富裕税の簡素化は不平等が拡大するフランスにおいて「金持ち優遇」との批判を浴び、さらに2018年の高等教育改革や国鉄職員の身分変更などが各地でのデモにつながった。政権による法案・政策をウォッチするiFRAP財団によると、制度変更の対象となった91改革のうち、86がすでに着手・実行され、そのうち45%が中立、24%が完全実施、31%が修正の対象となっている¹。こうした状況が支持率低下ならびに2018年末に広がり、現在も継続する「黄色いベスト」運動の下地を準備したといえる。

(1) 「黄色いベスト」運動とその余波

「黄色いベスト」運動の拡大とそれへの世論の支持に直面したマクロン大統領は、2018

【表 1】 マクロン大統領就任以降の諸改革（2019 年 10 月時点）

- 年金制度改革着手
- 障がい者手当、老齢年金引き上げ
- 失業保険改革
- 法人税引き下げ（33% から 25%）
- 小学校教育支援
- たばこ税漸進的引上げ
- 職業訓練制度改革
- 高等教育改革
- 解雇補償の上限化
- 富裕税の簡素化
- 住民税の大幅廃止
- 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%
- 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
- 短期雇用者の権利保護
- フッセンハイム原子炉閉鎖
- 残業時間の課税
- 兵役・市民義務復活
- 公務員数削減

〔出典：Macronomètre〕

年大晦日の恒例の大統領演説で、一部の最低賃金引き上げ、高齢者への課税措置撤回など 10 億ユーロ以上の予算措置を約束した上で、翌年春から①エコロジー、②税制、③統治機構、④民主主義の 4 テーマからなる大規模な「国民的大討議（grand débat national）」と呼ばれる各地での住民討議を 4 月まで継続的に開催することを約束した。この段階で、マクロンのプレジデンスーは、改革の痛みを緩和する「社会的ターン（tournant social）」に入ったと称された²。また、上記の財政措置に伴い、2020 年度予算は 170 億ユーロの支出増となり、財政赤字も対 GDP 比で 2.1 ～ 2.2% へと拡大することになった。

マクロン大統領は 2019 年 4 月 25 日に国民的大討議を経た結果として①「市民イニシアティヴ」（国民発議の国民投票）の発議要件緩和、②国立行政学院（ENA）の廃止、③経済社会環境評議会の議員再編、④国民議会の定数削減、⑤所得税減税、⑥老齢年金引き上げなどを決定することを発表した。こうした姿勢変化を受けて、世論の支持率低下も下げ止まり、2019 年 3 月には 8 ヶ月ぶりとなる支持率 30% 台を回復することになった。

（2）年金制度改革への反発

こうした改革姿勢からの後退による世論の好感は、前年から委員会報告としてまとめられていた年金制度改革案が 2019 年 12 月に公表されると、反転することになった。12 月 5

日にフランス国鉄（SNCF）とパリ交通公団（RATP）を中心としたストライキは80万人から150万人のスト参加者を動員し、ストライキ期間は1968年の学生・労働運動以来の記録を超えた年金改革案と社会保障財源削減に反対する1995年ストを上回り、18億ユーロ以上もの経済損失（2020年1月7日時点）につながったと試算されている³。世論もストライキには好意的であり、62%がストを支持している（Harris社、12月20日調査）。

この改革案は①42存在する年金制度の一本化（『普遍的年金制度』）、②積立金のポイント制への移行、③低年金受給者への保証措置の導入が柱になっており、2022年から段階的に施行される予定となっている。大統領は2019年の大晦日演説で改革続行を表明、政府は一定の譲歩をしつつ、年明けから労使との再度の交渉を経て1月22日に改革案を閣議決定、2月17日から国会での議論を経ることになる。

改革案はOECD平均のほぼ倍となっている年金支出額（GDP比14%）を削減するとともに、年金受給者増と税収低迷から2022年から悪化する年金財政を立て直し、SNCFや農業従事者が享受する「特別年金制度」（平均50歳で定年）を廃止して、万人に平等なユニバーサルな社会保障制度を構築することにある。

2. マクロン外交の方向性

外交面に目を移すと、マクロン大統領はグローバル化によって拡大する課題の対処を外交の指針に掲げ、そのためにも欧州統合の深化とEU改革が求められるとの立場を崩していない。フランス国際関係研究所（IFRI）所長トマ・ゴマル（Thomas Gomart）は、マクロン外交1年目の特徴として、EU改革を優先した上で、既存の同盟関係の維持よりも特定の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ると評価している⁴。2018年7月に行われた両院合同議会（ヴェルサイユ会議）での大統領演説では「21世紀に相応しいパワーとしてフランスは観察者ではなく、市民の自由を守るために傾注し、個人の服従、自由の後退、権利の弱体化に抗する」ことが掲げられ、その条件として、さらなるEU改革を進める方針が表明されている。大統領は、選挙戦当初からEUの機能強化こそがフランスを強くすると主張しており、選挙に臨むに際して公刊した自著でも以下のように述べている。「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（略）大きな課題に直面しているいま、国家レベルですべてを改革するのは単なる幻想であり、間違いであろう（略）私たちフランス人が、グローバル化の波のなかで自らの立場を固め、正当な保護システムを築きあげることを決断し、そこからあらゆる結果を引き出そうとするならば、EUこそがそれを可能にしてくれる。そのことを中軸に据えて、私たちはEUを作り直さなければならない」⁵。マクロン自身、「ドゴール＝ミッテラン外交」を後継すると述べており、経済協力を通じたロシアや中国との現実的な関係を結びつつも、フランスの国際社会での伝統的な立場を固守するような、現実主義と理想主義の均衡が模索されることになるだろう。

(1) EU政策

マクロン大統領のEU改革のロードマップとなったのは、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ヴ」演説（通称『ソルボンヌ演説』）である。ここで大統領は「ヨーロッパと主権を対立的に捉えては、同時代の大きな問題（安全、移

民、市場、デジタル）を解決できず、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」と述べ、以下の領域での改革実施を主張した。①EU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、保健衛生の改善、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、欧州大学の設立の6つである。

また、以上の改革を実現するため、2つの手法が提案された。①EU各国における6カ月に渡る民主的コンヴェンションの実施、②2019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（後に頓挫）。さらに、「2024年のヨーロッパ」の目標として、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が掲げられた。

以上は、就任当初のEU改革案の青写真であり、ユーロ圏共通予算が当初の見込みより縮小され、また地域間格差是正以外の使途としての可能性に道を開くなど、実際にどこまで実現可能なかは予断を許さない。マクロンの改革姿勢に対しては、オランダやデンマークといった小国、さらに中東欧諸国も警戒の姿勢を崩しておらず、どの程度まで具体化するかは未知数のままだ。もっとも、EUとユーロのあり方そのものが争点となった大統領選において、EU改革を公約としたマクロンにとってその実現は自らのプレジデンスを貫徹するための必要条件となっており、2022年の再選を見据えるのであれば、具体的な成果を出すことが不可欠となる。

このような、欧州統合を強化することでフランスの主権が強化されるという論理は、かつてのドゴール大統領ならびにミッテラン大統領の系譜に連なる「ヨーロッパ・パワー（Europe Puissance）」の外交的立場として論評される⁶。そのためには、EUのアジェンダ拡散を防ぎ、改革グループをまとめる必要が出てくる。フランスは2019年11月に、北マケドニアとアルバニアの加盟交渉開始にストップをかけたが、こうした姿勢もさらなるアジェンダ増加を防ぐ狙いがあるといえる。2019年の欧州議会選挙後の欧州委員会人事でも、難航した委員長人事でフォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）任命を取り付け、常任議長にミシェル（Charles Michel）といったフランス寄りの人物が配置され、さらに欧州中銀総裁にラガルド（Christine Lagarde）を据えたことは、これら改革案のための後押しの材料となることが予想される。

（2）ドイツとの「アーヘン条約」

こうしたEU改革のためにはドイツとの合意が欠かせない。この認識のもと、2019年1月22日に両国は「第二の独独友好条約（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）」を調印した。これには、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が含まれた。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「ヨーロッパ・パワー」の立場を再度確認している。「アーヘン条約」の主な内容は、独仏共同防衛、経済金融関係の強化、経済の収斂（第1条）、EU政策における共通の立場の促進（第2条）、外交、防衛、対内・対外安全保障の強力関係強化（第3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（第4条）などからなり、その他文化・自治体間交流、経済協力など、ハード、ソフト両面に渡っている。何れの条文も過去の仏独間の政治的・制度方向の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を含みつつも、象徴的な意味合いに留まるものも多い。この合意に基づいて、上記のEU改革がどの程度進展するかはまた、2021年にドイツのポスト・メルケル体制がどのようなものとなるのかにもかかっている。

(3) マクロン外交の評価と指針

EUを超えてよりグローバルな外交方針をみると、アメリカのトランプ政権との関係については、同国のパリ協定やイラン核合意からの離脱などについては間接的に批判をしつつも、大統領を2017年のパリ祭（革命記念日）パレードに国賓として招き、マクロン大統領も同政権初の国賓として招かれるなど、表面上は良好な関係を取り続けており、この点、表立ってトランプ政権を批判するメルケル首相などとスタンスが異なっている。

ロシアとの関係においては、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が強まっているものの、クリミア紛争やウクライナとの関係から、積極的な接近を見せてはいない。

中国については、マクロン大統領は2018年1月に初のアジア訪問先として中国を訪問、友好関係を演出したが、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るなど、大きな関係変化があったとは言えない。

大統領は先のヴェルサイユ会議で「強い多国間協調主義の再興のためのイニシアティヴを発揮するため」「仲介者としてのフランスの役割」を取り戻さなければならないと訴えたものの、以上からは任期3年を経て未だその役割に対してフランスは十分に貢献できていないことが窺える。

1993年からフランス大統領は、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）」で外交上の訓示をする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。2017年と2018年のマクロン大統領による訓示を比較すると、国際協調主義を掲げる点において相違はないものの、新たなイニシアティヴには乏しく、既存の国際協力制度の維持に傾注するとしており、マクロン外交の理想主義的側面が後退していることが理解できる。2019年11月にマクロン大統領は、英エコノミスト誌インタビューで「NATOは脳死状態にある」と言明し、他方で独仏を中心とした新たな防衛計画の必要性を訴えている⁷。ここには、アメリカの外交姿勢変化を受け、独仏関係を基盤に、歴史的にフランスがイニシアティヴを発揮しやすい安全保障領域を軸として欧州統合を深化させようとする戦略的一貫性をみてとることができる。

3. マクロン・プレジデンシーの方程式とその背景

これまでみてきた内外に渡るマクロン・プレジデンシーは、ひとつの方程式に貫かれていることがわかる。それは、国内政治勢力の統合のために、EU改革を旗印として掲げ、さらにそのEUを足場にフランスの国際的威信とプレゼンスを高めることにある。2010年から深刻化したユーロ危機と2015年にピークを迎えた移民・難民流入危機は、フランスのみならず、各国のポピュリスト勢力伸張へとつながった。それゆえ、国内の欧州懐疑主義を払拭するためには、EUの政策的効率性を高めると同時に、それが市民生活に資すると証明できるだけの改革が必要となる。これが実現して、マクロン・プレジデンシーは安定をみせることになるだろう。いわば、外交と内政とが共変数となった「ヨーロッパ化(europeanization)」した空間を前提とした政治がマクロン・プレジデンシーの本拠地となっている。

内外で展開される改革がいかなる果実をもたらすかは未知数なままだ。しかし国内政治の状況を見渡すと、その実現のための政治的資源は十分に保有されている。まず、議会においては与党LREMが圧倒的多数を握っており(577中303議席)、野党第一党であるゴースト政党・共和派(LR)はリーダーシップ不在もあって、依然として有意な対抗軸を見出せていない。こうした中で、明確な対立軸を掲げているのがマリーヌ・ルペンとRN(国民連合)であり、2022年の大統領選での投票先を尋ねる直近の調査では、マクロン27～29%、ルペン27.5～29%と肩を並べる状況となっている(2019年10月30日Elabe調査)。同調査ではマクロン再選について有権者の59%が否定的なままで支持が厚いとは言えないが、既成政党が総崩れの状況にあり、LRとRNの国政レベルでの協力関係がない限り、決選投票で有権者はマクロン候補に入れざるを得なくなる。従って2017年選挙と同じように、マクロンはルペンに対して優位に立つことになる。LREMはマクロンの個人政党であり、ボトムアップの組織的特性を持たないことも、機動的な政策を展開できる強みになっている。2017年からフランスは過去最高となる70万の新規企業を記録し、さらに前任者オランド大統領失速の最大の要因だった失業率は2015年の10.5%をピークに下がりつつあり、2019年には26万人の新規雇用を生んでリーマンショック直前の水準である8%台に下落している。経済成長率も2019年にドイツを上回る1.3%を実現し、株価も3割上昇するなど、経済状況が好転しつつあることも追い風となる。試金石は、2020年3月に実施される地方選で、ここでLREMの地力が試されることになる。

政治史家セルナ(Pierre Serna)は、フランスの政治史においては、復古王政下の政権やナポレオン三世といった政治的な左右対立を超越する「急進的中道(Extrême Centre)」が定期的に生起することに注意を喚起し、マクロンをその系譜に位置づけている⁸。すなわち遠心的競合を促す保革対立が機能不全を起こした結果として、常に中道的な政治が呼び戻されるとの解釈であり、これは既存の政治パラダイムを批判するマクロン政治の本質を突いている。

フランスの有権者市場は、マーストリヒト条約国民投票(1992年)、欧州憲法条約国民投票(2005年)をきっかけとして、既存の保革政党の対立軸に留まらない「三分割化」を経験してきたと指摘される⁹。欧州統合は、保革政党横断的な争点となることもあって、この第3の有権者市場において優位に立つことになったのが、極右政党であるFN(国民戦線、現RN)だった。これに対し2017年大統領選で、総崩れとなったゴースト派および、社

会党の親 EU 派・改革派を集合させたのがマクロン政治だった。ゴースト党は経済的次元でリベラル、社会文化的次元で保守であり、社会党・極左が経済的次元で保守（保護主義的）、社会文化的次元でリベラル、RN が経済的次元で保守、社会文化的次元で保守であるのに対し、マクロン政治は経済的次元、社会文化的次元でともにリベラルに位置すると言い換えることもできるだろう。

マクロン大統領およびフィリップ政権の内政における政策体系の基礎にあるのは、人的資本アプローチである。すなわち、ポスト工業時代を迎えて労働市場におけるモビリティを重視して個人をベースとした高度な技能・知識・職能を促進し、これと適的な制度を創造することだ。マクロンは自著で「中央集権的なモデルから、1人1人のアンガージュマンが可能となるモデルへと移行しなければならない」と説いており¹⁰、インタビューでも「変化に対して国民を守るのではなく、その変化についていけるようにする」（2017年10月15日TVインタビュー）ことが自身の社会経済政策の目標だとしている。税制のフラット化、職業訓練の重視、高等教育による実質的な競争とともに、住民税の廃止や失業保険の適用拡大といった政策は、こうした政策的体系から派生してきたものといえる。

外交については、既述のように「ヨーロッパ・パワー」、すなわち強い EU と強いフランスを等価で捉えている点に特徴がある。マクロンは「グローバル化を文明化させ、私たちの行動を、これまで以上に不可欠となった“一つのヨーロッパ”という考え方の中心に根づかせること」が必要、としている¹¹。

ジャーナリストのクチュリエ（Brice Couturier）は、マクロンの教育歴や過去の言説を丹念に分析した上で、その歴史観はヘーゲル＝リクールの、経済政策においてはシュンペーター＝サンシモンの、社会政策においてはロールズ＝アマルティア・セン的であると評している¹²。何れも必ずしも整合的な政策哲学ではないものの、長期／短期（歴史観）、競争と機能（経済政策）、公平性と能力（社会政策）を統合しようとしたものとみることができる。

おわりに——フランス、EU、日本

2016年の英 EU 離脱と米トランプ政権の誕生、さらにロシアやトルコばかりか、ヨーロッパのハンガリーやポーランドといった国々における競争的権威主義体制の定着、イタリアやオーストリアなどにおけるポピュリスト政権の誕生は、国際社会の大きな波乱要因となってきた。この中で、これまでみてきたように、マクロンのプレジデンスは経済的にも、社会文化的にもリベラルの旗印を掲げ続けている。G7あるいはG20にまでその範囲を広げても、明示的に「リベラルな国際秩序」（自由貿易、多国間主義、自由民主主義）を掲げ、その価値にコミットしている国は、主要国ではカナダを除けば、フランスと日本しか見当たらない状況にある。

戦後のリベラルな国際秩序の設計者であり、主導者でもあった英米2カ国がそこから逸脱している状況において、フランスは日本にとっての重要な理念的味方（ally）であり続けることになる。例えば、日本政府が提唱する「自由で開かれたインド太平洋構想」にもフランスは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」）の定期的協議、物品役務相互提供協定（ACSA）締結など、日仏間では実質的な関係構築が進んでいる。2018年1月には第4回日仏「2 + 2」が開催され、7月には日・仏物品役務相互提供協定で

合意、2019年1月には第5回日仏「2+2」が開催され、日仏包括的海洋対話の開始で一致している。同年には「『特別なパートナーシップ』の下で両国間に新たな地平を開く日仏協力のロードマップ（2019－2023年）」が両国首脳の間で取り交わされ、インド太平洋での協力強化、安全保障及び防衛分野における二国間協力、多国間主義に基づくグローバルガバナンスの推進、多様な経済的パートナーシップの発展、人的交流ダイナミズムの創造といった各領域での関係構築が謳われている。

2018年7月に署名された日欧EPAの補完的地位にある日・EU間の史上初の二者間枠組み協定である日欧SPA協定でも、多国間主義、法の支配、民主主義、人権の尊重、開かれた市場、自由で公正な貿易といった、リベラルな国際秩序を共同で推進することが定められた。

日本とともに、フランスは国際社会での「ルール・メイカー」でも「ルール・フォロワー」でもない、「ミドル・パワー」の地位にある。イギリスのEU離脱によってパワーバランスが変化する可能性はあるものの、ドイツ統一およびEUの東方拡大によって、フランスのEUの主導国としての地位も相対的に低下している。もっとも、この「ミドル・パワー」によって、安定的な国際秩序こそが必要不可欠であるならば、日仏が内外の政策において、理念・実益の両面において問題関心を共有していることは間違いない。

— 注 —

- 1 <http://www.macronometre.fr/> [2020年1月10日アクセス].
- 2 “La crise sociale oblige Emmanuel Macron à se réinventer,” *Le Monde*, 31 decembre 2018.
- 3 <https://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/18-milliard-deuros-de-cout-au-36eme-jour-de-greve> [2020年1月15日アクセス].
- 4 *Macron, an I. Quelle politique étrangère?* IFRI, 2018.
- 5 エマニュエル・マクロン『革命』（山本・松永訳）、ポプラ社、2018年、269-313頁。
- 6 Olivier Rozenberg, “France” in Simon Bulmer et al.(eds) *European Union and its member states* (forthcoming); Bastien Nivet, *L’Europe Puissance, Mythes et Realites*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2019.
- 7 <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> [2020年1月10日アクセス].
- 8 *L’Extrême centre ou le poison Français. 1789-2019*, Champ Vallon, 2018.
- 9 Brice Teinturier, *Plus rien à faire, plus rien à foutre. La vraie crise de la démocratie*, Robert Laffont, 2017.
- 10 マクロン、前掲書、107頁。
- 11 同上、293-294頁。
- 12 Brice Couturier, *Macron, un président philosophe*, Éditions de l’Observatoire, 2017.

第3章 イギリス——強硬離脱の原因とその帰結

池本 大輔

はじめに

2020年1月31日、イギリスはEUを離脱した。EUからの離脱（ブレグジット）は、イギリスという国のあり方や国際的地位を大きく変えることが予想される。同時に、加盟国の離脱はEUにとって初めての事態であり、イギリスという主要国がメンバーでなくなることは、EUにも少なからぬインパクトを与えるであろう。離脱自体に劣らず重要なのは、イギリスがEUの単一市場・関税同盟に留まらない形で離脱—いわゆる強硬離脱—することが、ブレグジットの持つ様々なインパクトを相当程度増幅させるという事実である（もちろん、イギリスとEUの離脱後の関係の詳細は、今後両者の間で行われる交渉を通じて決まるため、現時点で最終的な到着点を確言することはできないが）。このような形でイギリスがEUを離脱することは、2016年6月の国民投票の結果が判明した後でさえ、決して自明ではなかった。そこで本章では、なぜイギリスがEUを離脱することになったのか簡単に振り返った後で、イギリスがEUから「強硬離脱」することになった理由を分析する。その上で、強硬離脱がイギリスという国のあり方やその国際的地位、ひいては日本のような第三国との関係に与える影響についてみることにしたい。

1. 国民投票

2016年6月23日にイギリスで行われた国民投票の結果は、事前の予想に反し投票者の約51.9%が離脱を支持したのに対して、残留支持が48.1%に留まった。以下では今回の国民投票に至る経緯と、その結果を左右した要因が何であったのか分析する。

(1) 国民投票に至る経緯

今回の事態は、2013年1月にキャメロン首相が次回の総選挙で保守党が勝利した場合にEU残留の是非をめぐる国民投票を行うと公約したことに端を発している¹。歴史的に大陸ヨーロッパに対して距離感があり、同じ英語圏のアメリカや旧大英帝国領のオーストラリア・カナダへの親近感が強いという歴史的要因を脇におけば、イギリスがEUから離脱することになった背景には二つの直接的要因があった。第一は、よく言われるように中東欧諸国からの移民の流入に対する不満である。EUの東方拡大が2004年と2007年の二度にわたって実現したが、当時のブレア労働党政権は人の自由移動に移行期間を設けなかったため、新たにEUに加盟した東欧諸国からの移民が急増した。グローバルな経済危機やユーロ危機が発生すると、金融業に依存するイギリスの経済状況は暗転し、政府は緊縮財政に乗り出した。多くの移民が流入していた地域では、医療や教育などのインフラに負担がかかり、移民に職を奪われるとの懸念が広まった。これを受けて世論がEUに懐疑的な方向に変化し、EUからの離脱を唱えるイギリス独立党が台頭した。

加えて、もともと「ヨーロッパの党」だった保守党の中では、サッチャー政権期の1980年代末以降、ユーロに対する反発などから欧州懐疑派の勢力が強まっていたが、特に1997年に政権から下野したあと党内対立が激化した。とりわけ、ユーロ危機に対処するためユー

口圏諸国がマクロ経済政策や金融規制での統合を深める中、ユーロへの不参加を貫くイギリスの影響力が低下し、EUの規制や金融取引税から国際金融センターのシティを守るのが困難になると、EUからの離脱論が噴出した²。キャメロン首相が国民投票を公約したのは、保守党の党内対立を收拾し、これ以上イギリス独立党が支持を拡大するのを防ぐためだったといわれる。

(2) 国民投票をめぐる構図

次に、国民投票の争点に移る。離脱派はEUへの加盟によって失われた国家主権を取り戻すこと、EUに対する財政貢献のかわりに国民医療サービスの予算を増加すること、離脱によってヨーロッパ外の諸国と自由に経済的な関係を築くこと等を訴え、支持を集めた。しかし離脱派は大きく分けて2つのグループに分かれる寄せ集めの集団であり、移民への反対を前面に押し出すイギリス独立党系のグループ（反グローバル化派）と、EUの規制に批判的な保守党系のグループ（ハイパー・グローバル化派）とが協力することは難しいと思われていた。それに対して、残留派はEUがもたらす経済的なメリットと国際的な影響力とを強調した。

実際にキャンペーンが本格化すると、離脱派は移民に焦点を絞ることでうまく協力した。移民が引き起こすとされた問題－医療サービスの長い待ち時間や学校などのインフラ不足－は、EUだけでなくイギリス政府の緊縮財政がもたらした結果でもあったが、離脱派はイギリス社会が抱える様々な問題をEUに押しつけることに成功した。それとは対照的に、残留派は個人的な野心や党利党略にとらわれ、最後まで足並みが揃わなかった。たとえば、離脱派の顔となったジョンソンは実際には残留を支持する立場だったが、キャメロン首相の後継争いで優位に立つために離脱派に加わった（そして僅差で負ける予定だった）と言われる。野党の労働党は党所属の国会議員のほとんどが残留支持だったが、最終盤に差し掛かるまで運動に全力を注ぐことはなかった。これはコービン党首の個人的な姿勢の他に、2014年のスコットランド独立をめぐる住民投票に際して独立に反対した結果、その後の総選挙で議席をスコットランド国民党に奪われた二の舞を演じたくなかったためだと言われる。もし主要政党の残留派がうまく協力できていれば、結果は違ったものになっただろう。以下にみるように、このことは離脱後のイギリス-EU関係についても当てはまる。

(3) 国民投票の結果

それでは、誰がEU残留を支持し、誰が離脱を支持したのだろうか。一般的には、離脱を支持したのはグローバル化から取り残された層（年齢が高く、低スキル・低学歴の労働者層や年金生活者）だといわれている。実際、投票行動の分析によれば、社会階層・学歴・世代・居住地域による支持／不支持の違いは顕著である³。もっとも、保守党支持者の過半数が離脱を支持していることからわかるように、離脱派にはエリート層も含まれているし、逆にグローバル化から取り残された層の中でも、スコットランド国民党の支持者の多くは残留を支持した。さらに、EUに対する立場は社会的問題に対する態度によっても左右される。社会的問題でリベラルな者はEUを支持するのに対して、保守的な者はEUに敵対的であることが多い。イギリス独立党の支持者、EUの規制に反発する中小企業経営者、衰退したイングランド北部の工業地帯の労働者など雑多な社会集団から構成され、経済的

には決して一枚岩でもなければ、はっきりした離脱後の青写真もない離脱派の共通項は、社会的な保守主義だったのである。

2. 離脱交渉

国民投票の特徴の一つは、キャンペーン中に離脱後の青写真についてほとんど議論がなされなかったことである。そこで国民投票の結果が判明したあと、二大政党の双方で熾烈な路線対立が勃発した。キャメロン首相の辞任を受けて行われた保守党の党首選挙では、残留派だった内相のテレザ・メイが勝利し首相に就任した。

(1) 離脱後の関係の選択肢

イギリスがEUを離脱した後の関係については、ノルウェー型・二国間協定（スイス・カナダ）型・WTO型など、様々な可能性がありうる。ノルウェーはEUの加盟国ではないが、単一市場の一員ではある。その対価としてEUに対して財政的に貢献し、人の自由移動も受け入れている。イギリスが単一市場の一員に留まれば、ロンドンを拠点とする金融機関はEU域内で自由に営業するための所謂「パスポート」を維持することができ、ユーロ建て決済ビジネスを引き続き行うこともできる。カナダはEUと二国間で自由貿易協定を締結している。この協定には財政貢献も人の自由移動も含まれないが、反面イギリスが得意とするサービス業はほとんどカバーされていない。もしイギリスとEUがいかなる通商協定も締結することに失敗すると、WTOのルールが適用され、イギリスとEU諸国との貿易には第三国とのそれと同様に関税がかかることになる。

当初焦点になるとみられたのは、イギリスが離脱後もEUの単一市場に留まるか否かであった。しかし国民投票で離脱支持派の最大の関心事が移民の制限にあった以上、人の自由移動を原則とする単一市場に留まるのは政治的に困難であった。EUの加盟国でないのに単一市場に留まれば、ルール策定に対する発言力を失うため、EUの規制からシティを守ることも不可能になる。そこで実際には、単一市場残留を主張する勢力は小規模に留まった。それに対して、離脱のあり方をめぐるイギリス国内の議論の中で最大の論点となったのは、EUとの関税同盟の是非である。

メイ首相は「悪い協定を結ぶより協定なしで離脱した方がいい」という発言を繰り返す一方、2017年1月にランカスター・ハウスで行った演説の中で、イギリスを単一市場から離脱させ人の自由移動に終止符を打つ、関税同盟から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等の交渉方針を掲げた。そのため、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。しかし実際には、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おり、離脱派と残留派との間でバランスをとろうとしていた。

イギリスとEUの関係がどうなるかは、無論EU側の出方にも左右される。EUは、イギリスに続いて離脱する国が出てこないよう、イギリスに厳しい立場で臨む姿勢を鮮明にした⁴。とりわけ、EU側はイギリスが単一市場の都合のいいところだけつまみ食いするのは許さないという点を繰り返し強調した。EUから見れば、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

ているに過ぎなかった。

(2) 難航した離脱交渉

このように両者が交渉に臨む姿勢が徐々に明確になる中、イギリス政府は2017年3月、遂にEU基本条約第50条にもとづき、正式にEUからの離脱意思を通告した。そこで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。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に移行したが、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、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、最大の障害が前述したイギリス政府の交渉姿勢にあったことを否定する者は少ないだろう。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駆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⁵。新交渉方針は、表面的には従来の路線を踏襲している。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メイ首相が下したのは明らかである。

(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⁶。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に対し、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。

「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」とこの協定に基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って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、4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、「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間で自由貿易協定を締結して「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「障害のない (frictionless)」よりやや後退した表現である)。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、単一市場のルールのかなりの部分を引き続き受け入れることにしたと言える。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。これらの規定は、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限定的な自由を得る一方で、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。メイ政権は、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たようである。

これに対して、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・デジタル分野に関しては、イギリスとEUとの関係は物品貿易の場合と比較して疎遠なものになる。とりわけイギリス政府は、金融業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できた) の不適用をはじめとして、単一市場へのアクセスが限定的になることを受け入れた。金融業の規制は、「同等性の原則」に基づくとされ、これは日本やアメリカなど第三国との関係と同様になることを意味する。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、その点では一貫している。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。

3. 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。政府の合意案は、より強硬な離脱を求める保守党内の勢力と、単一市場に留まるソフト離脱 (ノルウェー型) や二度目の国民投票を実施してEUに残留することを支持する勢力の双方から批判された。

(1) 下院の勢力分布

後から振り返ると、2017年6月に行われた下院総選挙で保守党が敗北し、北アイルランドを支持基盤とする民主連合党との閣外協力によって辛うじて政権を維持する事態になったことが、メイにとっては致命的だった。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た。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、北アイルランドを基盤とする民主連合党の閣外協力によって辛うじて政権を維持していた。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、2つの可能性があった。

(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たのは、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、それ自体としての重要性に加えて、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大きく規定するからである。

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、ようやく武力闘争に終止符が打たれた。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両者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北アイルランドをイギリス本土と異なる法的地位に置くこと（北アイルランドとイギリス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たためである（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イギリス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、北アイルランドがイギリス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イギリス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さなかった。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も、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として反対に回った。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ことを求め

て、EU との間で「離脱協定」について再交渉を行うようメイ首相に要求した。

(3) 野党の立場

足並みが揃わないのは EU に好意的な政治勢力も同様だった。野党第一党の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。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したのは、そのためである。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た。

(4) 実質的な意味のある投票

イギリスの 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た。翌 2019 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 票の歴史的な大差で否決された⁸。

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。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た⁹。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、メイ首相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とりつけるのは非常に困難であり、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¹⁰。他方、EU は「離脱協定」の再交渉は認めないという立場をとったため、メイは EU からも譲歩を得ることはできなかった。

2 月後半に入ると、与野党の首脳部が EU との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。二度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、国民投票の実施を支持すると表明した¹¹。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、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認める意思を表明した。3 月 12 日に行われた下院の二度目の投票では 242 票対 391 票で、3 月 29 日に行われた三度目の投票でも 286 票対 344 票で、政府の合意

案は否決された。そのため EU との交渉期限は 10 月末まで延期された。メイはなお自らの合意案の下院通過の可能性を探ったが、保守党内で支持を失い、5 月に入って辞任の意思を表明した。メイの辞任を受けて行われた保守党党首選挙の結果、後任は合意の有無を問わず、新たな交渉期限までに必ず EU から離脱すると公約したジョンソンに決定した。

つまるところ、保守・労働両党の首脳部はともに EU からの離脱を支持したが、離脱案の具体的な中身で合意できず、離脱は延期された。離脱延期は、保守党内の合意なし離脱もやむなしとする勢力が、国民投票の結果を尊重する政治勢力は自分たちだけだと主張することを可能にした。国民投票の際には考えられなかった合意なし離脱という選択肢が現実的な可能性になったのは、このためである。

4. なぜ議会の合意形成は難航したのか

それではなぜ議会の合意形成は難しかったのか。イギリス政府は、EU と下院の双方が受け入れ可能な案を策定する必要があった。EU 側が譲歩を拒んだことで、イギリス政府が離脱案に対する議会の支持を取りつけるのは困難になった。下院議員には残留を支持した者が多く、政府案もそれ以外の案も多数派の支持を得られなかった。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。イギリスの二大政党は左右対立に基づいているが、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。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。ところがイギリスは、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である¹²。そのようなイギリス政治の制度的特徴こそ、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た。

(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、残留派の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¹³。しかし EU 政策に関する与野党合意に至るために、これらの方策が用いられたことはこれまでない。

(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れば、与野党の一般議員が主導して、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¹⁴。例外として、野党やバックベンチャーにも一定の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¹⁵。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という挙に出た¹⁶。しかし親 EU 派の議員は保守党・労働党・自由民主党など異なる政党に所属しており、「合意なし離脱」を避ける以上のことについて一致することはできなかった。

5. ジョンソン政権の誕生

国民投票の際に残留派だったメイとは異なり、離脱派の顔の一人であったジョンソンが首相に就任したことで、イギリスが EU から合意なしで離脱する可能性がにわかに現実味を帯びることになった。他方で残留派の方も急進化し、自由民主党が二度目の国民投票なしに EU 離脱を撤回すると公約するなど、イギリス国内の政治的対立はますますエスカレートした。

(1) 憲政上の危機となったブレグジット

対立が激化する中、交渉期限まで 2 カ月を切った段階で、実質的に少数派になったジョンソン政権は議会を 5 週間にわたって閉会するという挙に出た。政権の動きに対して、野党と保守党の反対派議員（のちに党を除名された）は、合意案ができない場合、交渉期限の 3 カ月延長を EU に対して申請するよう政府に義務づける法案を通過させた。当然のことながら、議会の閉会是非合法・違憲だという批判が巻き起こった。17 世紀に議会を無視した統治を行い、内戦中に処刑されたチャールズ I 世にジョンソンを擬らえる向きもあれば、ドイツ史家のリチャード・エバンスに至っては、閉会を「イギリスにとっての国会議事堂放火事件（ナチスがこの事件を利用して独裁的な権力を掌握した）」と形容したほどであった¹⁷。それに対して、チャールズ I 世は国民投票の結果を実現するために議会を閉鎖したわけではないので事情が異なるという指摘や、議会の方こそ国民投票の結果を無視し

ており問題だという批判もなされた¹⁸。実際のところ、議会在議事運営権を掌握し、政府に自らが望まない行動をするよう義務づけるのも、政府が議会を長期間にわたって閉会するのも、ともに前例のない事態である。残留派も離脱派も自らが目指すゴールに近づくためであれば、その手段を問題視しない傾向にあり、これが憲政上の危機を引き起こしている。問題の根底にあるのは、国民投票の結果と議会の意思が食い違う場合にどうすべきなのか、何が民主主義なのかをめぐる争いである。

(2) ジョンソン政権が目指すもの

ジョンソン政権の誕生によって、離脱派の中でも EU の規制や保護に反対し、ラディカルな経済的自由主義を志向するグループが前面に出てくることになった。彼らは EU から離脱することでこれらの規制を撤廃し、アメリカや日本、中国のような第三国と貿易協定を自由に結べるようにしたいと考えている。そこでジョンソン首相は EU に対して、メイの離脱協定案から安全策を取り除くよう要求した。安全策が発動するとイギリスは EU との共通関税地域にとどまることになり、第三国と貿易協定を結ぶ自由が失われるためである。同時に、外交政策の基本的な方向性にも変化の兆しがみられる。前任者のメイはイギリス外交の基本的な方向性を大きく変えることはなく、EU と外交面・安全保障面での協力を維持しようとした。例えば、トランプ政権がイランとの核協定や地球温暖化に関するパリ協定から一方的に離脱したことでアメリカと EU の間で亀裂が生じたが、メイ政権は EU と共同歩調をとり続けた。つまり、メイは国民投票の結果を受けてイギリスを EU から離脱させようとしつつ、そのダメージ・コントロールを図ろうとしたのだ。それに対し、ジョンソン首相は英語圏諸国、とりわけアメリカとの関係を重視する構えをみせている¹⁹。多国間秩序を拒絶し、中国との関税戦争が泥沼化しつつあるトランプ大統領は、国際的な援軍を得ることになろう。

もともと、下院で過半数の議席を持たない以上、総選挙で保守党が勝てなければ、ジョンソンの目論見は水泡に帰す定めにあった。ジョンソン政権の右派的な経済政策は、離脱を支持する有権者の多数派である、低学歴・低スキルの労働者層や年金生活者にアピールするとは思われない。そこでジョンソン政権は、これらの有権者の支持を結集するため、反移民など社会的保守主義の旗印と、（離脱を支持する）一般の人々と（それに抵抗する）議会とを対置し、自らのみが前者の代弁者だと位置づけるポピュリスト的な戦術に訴えた²⁰。親 EU 派の諸勢力が、政権がチラつかせた合意なし離脱の可能性に反発し、一致団結してこれを阻止しようとしたことは、この戦術の術中に嵌まったものだと言え、政権は下院の投票では連戦連敗したが、世論調査での保守党への支持は強まった²¹。さらに、ジョンソン政権が EU との再交渉の議題を安全策に絞ったことは、北アイルランドのみを安全策の対象とするという EU の元来の主張をほぼ丸呑みする形で、交渉期限間際に EU と合意することを可能にした²²。下院が 10 月末までにこの合意案に同意せず、交渉期限の再延期が必要になったことは、政権にとって来たるべき総選挙で離脱派有権者の支持を結集することをむしろ容易にした。

それに対して親 EU 派勢力の側は、この段階に至ってもリーダー不在に苦しみ、選挙で勝つための統一的な戦術に合意することもできなかった。ジョンソン政権が実質的に少数派に転落していたにもかかわらず、親 EU 派勢力は次の首相を誰にするかで合意できず、

不信任案を可決することができなかった。労働党からみてメイ案より後退した内容の新合意案に同意することは不可能だったが、そのために国民投票で示された民意を無視しているという批判をうけ、地盤であるイングランド北部の有権者の離反を招いた。労働党はジョンソン政権が下院を解散するのに抵抗した（2011年に成立した固定任期法の下で、議会の解散には下院議員の3分の2が賛成するか、政権に対する不信任案が可決され2週間経っても新政権が誕生しないことが必要）が、残留派の有権者の支持を得られると期待した自民党やスコットランド独立をめざすスコットランド国民党が解散に賛成したため、12月に総選挙が行われることになった。保守党が離脱派有権者の支持を固めるのに成功する一方で、残留派の票は労働党・自民党・スコットランド国民党の間で割れたこともあって、保守党が全650議席中365議席を獲得する地滑り的な大勝を収めた²³。その結果、2020年1月にイギリスはEUから離脱したのである。

終わりに

ブレグジットのあり方をめぐるイギリス国内の論争で最大の論点は、イギリスがEUとの間で関税同盟を形成するか否かであった（北アイルランドに関する安全策をめぐる争いは、イギリス本土の政治勢力にとってはこの点に帰着する）。もし関税同盟が形成されれば、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間の通関手続き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²⁴。

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反対して勝利した。その結果、イギリスは（EUの一員として比較的手厚く保護してきた）工業製品や農産物の関税を引き下げる代わりに、自国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り引きを第三国との間で目指すだろう。この路線が現実化すれば、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だろう。

ただし保守党が、これまで労働党の地盤だったイングランド北部で、離脱派有権者の支持を集めて選挙に勝利したことは、ジョンソン政権にその本来の志向とは異なる経済的路線をとるよう迫るかもしれない。旧工業地帯のイングランド北部は国民投票で離脱を支持する有権者の比率が最も高かった地域であるが、皮肉なことにEUとの関係に経済的に最も依存している。ジョンソン政権といえども、これらの地域の経済的利益を完全に無視することはできないだろう。

イギリスがEUの関税同盟から離脱することは、ブレグジットに伴うEUの国際的影響力の低下をより大きなものとする。イギリスが離脱することで、EUの国際的な存在感が政治・経済両面で低下するのは避けられない。しかしイギリスが関税同盟に留まっていれ

ば、対外的な通商交渉の多くの場面で EU と共同歩調をとることになり、ブレグジットに伴う EU の影響力低下は限定的なものだったと考えられる。EU の国際貿易面でのプレゼンスが他の問題領域－グローバルな規制策定や国際開発援助－の影響力の源泉であることも考え合わせれば、ブレグジットによる EU の国際的な影響力の低下は、これから様々な場面で感じられることになるだろう。

このことは、日本にとっては両義的な意味を持つ。日本にとって、イギリスは EU への「政治的経済的玄関」としての役割を果たしてきた。国民投票の結果が判明した直後から日本は、西側同盟の結束を維持しつつ、イギリスを拠点として EU 内で経済活動を行う企業の利益を守るため、イギリスと EU の両者が密接な関係を維持するよう求めてきた²⁵。保守党の強硬離脱派が望む形でブレグジットが実現したことは、明らかにこの路線の破綻を意味する。アメリカのトランプ政権の通商政策がグローバルな多国間秩序を脅かす中で、イギリスが地域的な多国間秩序の EU から強硬離脱することの政治的意味は小さくない。イギリスを拠点として EU で経済活動を行ってきた日本企業にとっても、経営戦略の見直しが求められる。他方で、イギリスが EU と関税同盟を結成せず、両者の関係が相対的に疎遠なものとなりそうなことは、日本にとってチャンスでもある。第一に、日英間の二国間 FTA やイギリスの TPP 加入を通じて、英国との関係を深めることが可能になった。第二に、EU やその主要な構成国であるドイツやフランスも、日本との協力強化を求めてくることが予想される。多国間秩序という枠が取り払われつつある世界の中で、たとえパートナー諸国であっても互いに天秤にかけられるような外交が求められる時代になったと言えよう。

— 注 —

- 1 国民投票に関する文献は枚挙に暇がないが、差し当たり Geoffrey Evans and Anand Menon, *Brexit and British Politics* (Cambridge: Polity Press, 2017); Benjamin Martill and Uta Staiger (eds.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (London, UCL Press, 2018).
- 2 例えば、サッチャー政権で財務大臣を務め、欧州為替レート・メカニズムへの参加を主張してサッチャー首相と対立したナイジェル・ローソンは、シティをブリュッセルの規制から守るためという理由で EU 離脱を支持した。 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-22429790>
- 3 Harold D. Clarke, Matthew Goodwin and Paul Whiteley, 'Why Britain Voted for Brexit: An Individual Level Analysis of the 2016 Referendum Vote', *Parliamentary Affairs* (2017), Vol. 70, pp. 439-464.
- 4 EU の姿勢については、庄司克宏『ブレグジット・パラドクス：欧州統合のゆくえ』（岩波書店、2019 年）。
- 5 HM Government, *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, Cm 9593.
- 6 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; 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 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>
- 9 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
- 10 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>
- 11 <https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/25/labour-to-back-moves-for-second-brexit-referendum>

- 12 アレンド・レイブハルト『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』（勁草書房、2014年）
- 13 Institute for Government, ‘Cross-party cooperation on Brexit’, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cross-party-cooperation-brexit>
- 14 House of Commons, Standing Orders, Public Business 2017.
- 15 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-parliaments-46810616>
- 16 <https://www.ft.com/content/e3ee410c-1d9b-11e9-b126-46fc3ad87c65>
- 17 <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/britain-proroguing-boris-johnson-parliament-suspension-richard-evans-weimar>
- 18 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/29/parliament-brexit-prorogue-mps-alternative-no-deal>
- 19 <https://www.theguardian.com/us-news/2019/jul/08/can-kim-darroch-continue-as-ambassador-to-us-after-trump-leak?>
- 20 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/28/boris-johnson-election-prorogue-parliament-populist-majority?>
- 21 <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/07/tories-extend-lead-over-labour-to-10-despite-chaotic-week?>
- 22 Revised texts agreed at negotiators’ level for the Protocol on Ireland/Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement; Revised text of the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom as agreed at negotiators’ level on 17 October 2019.
- 23 <https://www.bbc.com/news/election-2019-50770798>
- 24 Catherine Barnard and Emilija Leinarte, ‘EU-Turkey Customs Union’, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/eu-turkey-customs-union/>
- 25 Daisuke Ikemoto, ‘Is the Western Alliance Crumbling? A Japanese Perspective on Brexit’, in David Huang and Michael Reilly (eds.), *The Implications of Brexit for East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), 113-127.

第4章 イタリア 5つ星から同盟へ

伊藤 武

はじめに

本章は、主に2019年以降のイタリア政治の状況をポピュリスト勢力躍進の潮流に注目して考察する。次いでその動向がイタリアの対EU関係にもたらす意義を検討し、最後に日本にとって有する意義を提示する。

2010年代のイタリア政治とEUとの関係は、ユーロ危機の発生と苛烈な緊縮政策、アラブの春以降急増した難民流入という2つの問題に大きな影響を受けた。経済危機は、非政党的専門家によるテクノクラート政権（第1次モンティ政権）による苛烈な社会保障削減、既に悪化していた失業の拡大など、深刻な経済的副作用をもたらした。世論では、1990年代半ばに成立した第2共和制においてユーロ導入を進めてきた中道左派・中道右派の政党および経済テクノクラートなどの勢力に対する不信感が、克服しがたいほど高まった。その結果、既成勢力への批判に乗って、2013年総選挙以降、左右のポピュリスト政党が躍進する土壌を作り出していた。

難民危機は、アフリカから目と鼻の先にあるイタリアに、それまでの合法・不法の移民流入をはるかに超える空前の規模の難民が押し寄せる契機となった。イタリアへの難民集中は、膨大な受け入れ負担をもたらした。反移民主義のアピールを飛躍的に高めた。その結果、2018年総選挙前後を境に、強硬な難民規制策を掲げる同盟など急進右派ポピュリスト政党への支持が広がった。

経済・難民の2つの危機は、経済政策面での強硬な緊縮要求と監視、難民政策面でのイタリアに偏った受け入れと加盟国間再配分の遅延の原因として、イタリア国内でEUへの反発を増加させることになる。EU創設のマーストリヒト条約時には屈指の親EU国としていち早く条約批准に漕ぎ着けたイタリアが、今や屈指の反EU国へと変貌を遂げていた。

前回までの報告書で論じたように、2013年総選挙における急進左派・5つ星運動の急浮上、2018年総選挙を挟んだ急進右派・同盟の回復・支持拡大、とりわけ難民問題を所掌する副首相兼内相、同盟党首マッテオ・サルヴィーニの強硬策は、EU批判勢力の核としてイタリア政治への注目をもたらした。さらに2019年に入ると、5月に行われる欧州議会選挙においてポピュリスト勢力の拡大が争点となり、サルヴィーニはその盟主としていっそう注目を浴びた。その後サルヴィーニは8月政権危機を引き起こし政権を離脱した。ポピュリスト連立政権は一旦終わりを見せ、EU関係も落ち着いたように見える。しかし、イタリアの政局は、依然サルヴィーニと同盟を中心に回っている。イタリアとEU関係自体は、なお不確実性が高い状況が続いている。日本にとって、EUの政治やEU関係を考える場合、英仏独の大国、あるいはモデルとなりそうな北西欧の国のみ注目するのではなく、周辺に近い弱い環の国に目を向ける必要があるといえる。イタリアは、中核国と周辺国をつなぐ存在として、格好の素材となるだろう。

1. ポピュリスト政権への前提と政権成立

(1) 2018 年総選挙の政治的文脈

イタリアでは、第2次世界大戦終結後に成立した、キリスト教民主党を中心とした中道の連合による長期政権を特徴とした第1共和制が、1990年代前半に政治不信や経済危機の中で崩壊する。代わって成立した第2共和制では、小選挙区比例代表並立制導入の成果もあって、中道左派と中道右派の2大勢力による政権交代が実現した。さらに、多数政党からなる両派は、それぞれ民主党と自由国民の2大政党を軸に整理されていった。

2013年の総選挙は、初の総選挙で得票率第1党となった5つ星運動の進出によって、左右2大勢力の対決という第2共和制の基本構造が3大勢力の鼎立へと変化した画期であった。前回2018年3月の総選挙は、その基本構造を受け継ぎながらも、3大勢力の各陣営内にいくつか新しい変化をもたらした。第1に、5つ星運動が、他党を引き離して単独第1党になった。第2に、中道右派では、全体としての得票率では最大陣営になったものの、ベルルスコーニ率いるフォルツァ・イタリアに代わって、急進右派の同盟が、選挙前の予想を裏切って第1党となった(図1)¹。第3に、中道左派では、全体として縮小著しかった上に、民主党は最多時(2014年欧州議会選挙時の40%超)の得票率から半減する敗北を喫した。全体としてみれば、5つ星運動・同盟という左右を合わせたポピュリスト勢力の躍進、その裏面としての左右2大政党の縮小が生じた。

ポピュリスト勢力の拡大は、ヨーロッパ大で注目される現象である。イタリアの事例がユニークであるのは、次の2点を兼ねていることである。一方では、南欧ポピュリズムの特徴として、他のヨーロッパではもっぱら急進右派のポピュリスト政党の成長が顕著とされるのに対して、急進左派のポピュリズムも主要な政治勢力となっている。他方で、南欧ポピュリズムの中で比較すると、他国では急進左派の方が有力で急進右派は副次的に止まるのに対して、イタリアでは総選挙後の同盟の拡大が示したように、急進右派が左派に匹敵し、凌駕するほど勢力を拡大しているのが特徴である。

左右穏健2大勢力の縮小もヨーロッパ大で生じており、とりわけ旧社会民主主義政党に大きな打撃となっている。コスモポリタンの価値観に支えられた穏健中道主義勢力は、反移民主義が勢いを増す近年において、高学歴・高所得の大都市部に偏った勢力として押し込められつつある。ただし、イタリアの場合、相対的に中道左派の民主党が健在である一方、中道右派のフォルツァ・イタリアの衰退が著しい点は軽視できない相違点である。なぜなら、北西欧の少なからぬ国では、なお最大勢力の座を保つ穏健中道右派政党が、急進右派のポピュリスト政党をジュニア・パートナーとして連立に加えるなど取り込みを図ることで、急進右派のポピュリズム拡大に歯止めをかけているからである。イタリアでは、急進右派が主導権を握るために、そのような対策は取れないことになる。

(2) ポピュリスト政権の形成

3陣営とも単独では過半数を取れない鼎立状況に陥った以上、多数派に基づく政権を形成するには、3陣営を超えた提携が必要になった。仮に少数派政権でも、それを許容する合意が必要である。

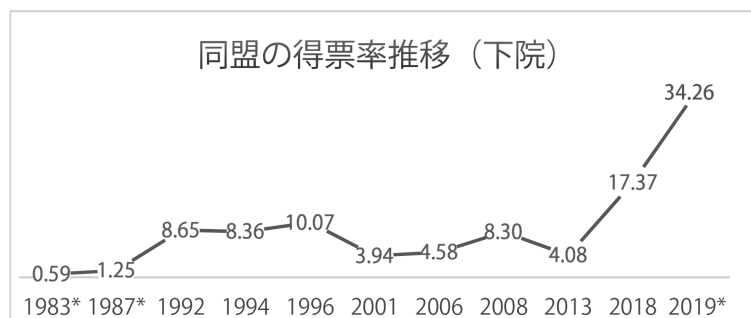
総選挙後の政権形成が迷走する中で、結局6月1日に成立したのが、5つ星運動と同

盟が連立した第1次コンテ政権である。第1次コンテ政権の主導権は、首相のジュゼッペ・コンテではなく、2人の副首相であるディマイオ（労働社会保障・経済発展相兼任）とサルヴィーニ（内相兼任）にあった。ディマイオは、両院の圧倒的な最大勢力の政治指導者として、主に5つ星運動に支持をもたらした南部で深刻な経済問題への対策として、市民に一定の所得を給付するベーシック・インカム（「市民所得（reddito di cittadinanza）」）など看板政策の実現を目指した。サルヴィーニと同盟は、総選挙後も急速に世論の支持を拡大していた。その核となったのが悪化する難民問題を背景とした反移民主義である。厳しい難民対策を主張したサルヴィーニは難民対策を主に管轄する内相につき、公約の実現に動く。

しかし、連立政権形成時から、政権の主導権はサルヴィーニの手に握られていく。その原因は主に2つあった。まず、両党の看板政策に対する評価の格差である。5つ星運動の看板政策である経済対策は、膨大な財政赤字・公的債務残高と低成長に苦しむイタリアでは実現困難であるのに対して、同盟の看板政策である難民受け入れ制限は相対的に達成し易いことである。そのため、5つ星運動に経済回復を期待した支持層は離反する一方で、サルヴィーニは公約を実現する指導者としての評価を高める結果となったのである。次に、両党のリーダーシップと政党運営の相違も作用した。5つ星運動内の決定権は、最終的にグリッロやカザレッチョなど非議員の党外組織に掌握され、ディマイオのリーダーシップは確立せず、頻繁に異論が噴出し、除名や離党が繰り返された。これに対して同盟では、サルヴィーニの強力な指導下に党のまとまりが維持されている。

既に6月の政権成立直後に同盟の支持率は5つ星運動を上回り、30%台半ばに至らんとしていた。図1に示されたように、前身の同盟運動、北部同盟結党以来の支持率推移を見ると、2018年以降の伸びがいかにより著しいか分かるだろう。対照的に、5つ星運動の支持率は加速度的に下降し、20%を割り込む。民主党が若干勢力を取り戻したために、5つ星運動の支持は第3党にまで低下した。国政レベルの支持政党の動向は、あくまで世論調査レベルに過ぎず、まだ議席に反映されているわけではない。しかし、上記のような政党の結束の相違も作用して、サルヴィーニの交渉力を飛躍的に高めたのである。

図1



*1983年・1987年はヴェネト同盟・ロンバルディア同盟関係の合計値 *2019年は欧州議会選挙の得票率
 （出典：イタリア内務省のデータを基に著者作成）

さらに、2018年秋以降、政治的な勢いの相違は、地方選挙を通じて地方レベルに現実的な影響を及ぼしていく。同盟の支持拡大は続き、本来の支持基盤である北部だけでなく、

隣接する中部、さらには南部にまで及び、他の中道右派政党や民主党だけでなく政権与党5つ星運動の支持基盤を掘り崩していったのである。

2. 2019年欧州議会選挙をめぐる状況

(1) 欧州議会選挙の意義と政局

2019年に入ると、イタリア政局の注目は、5月に実施される欧州議会選挙および地方選挙に移った。欧州議会選挙の焦点は、各国で勢いを増しているポピュリスト政党が、どれほど躍進するかであった。特に右派ポピュリスト政党は、各国の国政選挙・地方選挙で顕著な勢力拡大をみせていた。北欧やオーストリアでは、連立政権に加わるまでに政治的地位を高めていた。

イタリアにおけるポピュリスト政党の躍進、特に同盟とサルヴィーニは、際立つ注目を集めていた。イタリアだけでなく欧州メディアも、欧州議会選挙におけるポピュリスト勢力の躍進の象徴として、サルヴィーニを採り上げた。従来、欧州議会のポピュリスト政党グループでは、ル・ペンの国民戦線などが中心的な扱いを受けていた。これに対して、今回の欧州議会選挙では、サルヴィーニが盟主の座を占めた。

その理由は、まず他の右派ポピュリスト政党があくまで穏健中道右派政党主導の連立政権にジュニア・パートナーとして加わっているのに対して、同盟はポピュリスト政党のみで構成される政権に参加し、事実上政権を主導しているからであった。同盟の支持率は30%を超えており、多くは10%台に止まるような他国の右派ポピュリスト政党を大きく引き離していた。他国の右派ポピュリスト政党にとって、同盟は少数派の地位から抜け出すためのモデルであった。同盟との連携は、自党に弾みを与えると期待されたのである。

2019年5月18日、ミラノの大聖堂前で行われた政治集会は、サルヴィーニへの注目を示す象徴的機会であった。オランダのウィルダースやフランスのル・ペンなど11カ国余りの右派ポピュリスト政党の指導者・幹部が壇上に並ぶ中で、サルヴィーニは中央に立ち国際的威信を示した。

イタリアにおいて、欧州議会選挙は、総選挙以来初の全国規模の選挙として、総選挙後の政治勢力の位置付けを測る場とみなされていた。とりわけ同盟の勢いが確固たるものになるかを問う試金石であった。

選挙前最後の世論調査では、2018年後半以来30%台半ばを保ってきた同盟の支持が、陰りを示していた。欧州議会選挙の勝敗ラインとして意識されたのは、同盟が30%を超えられるか、民主党・5つ星運動は20%を超えていずれが第2党となるか、フォルツァ・イタリアは10%を超えて存在意義を保てるかであった。特に、5つ星運動は、同じ与党ながら支持率減少に悩む苦境を反転させる機会であった。民主党やフォルツァ・イタリアは、相対的な穏健勢力としての存在意義を維持できるかを問われた。

(2) 欧州議会選挙の結果と影響

2019年5月下旬、欧州議会選挙の投票が各加盟国で実施された。イタリアでは、5月26日に投票が行われた。欧州全体ではEUに批判的な急進右派ポピュリスト勢力の大幅な進出がなるか注目される中、欧州全体としては、当初危惧されていた急進右派ポピュリスト

勢力の伸びは予想以下に止まり、欧州議会の主力が穏健派である状況は変わらなかった²。これに対して、イタリアではEU批判の右派ポピュリスト勢力の急先鋒である同盟が大勝し、EUとの関係悪化が懸念される結果となった。投票結果は、表1の通りである。イタリアにおける選挙結果を、EU全体の潮流およびイタリアの内政力学を踏まえて選挙結果を検討すると、単純なEU批判勢力の勝利に尽きない意義が見えてくる。

表1 2019年欧州議会選挙の得票率

政党名	得票数	得票率%	議席
同盟	9175208	34.26	29
フォルツァ・イタリア	2351673	8.78	7
イタリアの同胞	1726189	6.44	6
5つ星運動	4569089	17.06	14
民主党	6089863	22.74	19
ヨーロッパ	833443	3.11	0
緑	621492	2.32	0
左翼	469943	1.75	0
南チロル人民党	142185	0.53	1
その他	804647	2.71	0
合計	26783732	100.00	76

[出典] イタリア内務省データより筆者作成／上部3党は中道右派、下部5党は中道左派

第1に注目されたのは、投票率である。投票率が上昇すれば、欧州議会選挙は重要性が低い「2次的選挙」としての位置付けを弱め、国政選挙に近づくことになる。イタリアの場合、サルヴィーニは欧州議会選挙を、政権獲得以来初の全国規模での選挙において世論上第1党としての同盟の地位を証明する機会にしようと、積極的に運動した。親欧州主義を掲げてきた民主党は、EUの重要性を訴える必要性和、サルヴィーニの躍進証明の機会となる危険性の間で、この選挙に対する姿勢は引き裂かれざるを得なかった。5つ星運動にとっても、自党の支持低下が明らかになるのは避けられないため選挙の意義を低く見せたいが、連立相手のサルヴィーニと決定的に袂を分かつことはできず、複雑な状況に置かれた。この他、親欧州主義を掲げる中道左派小政党はその存在意義を試されており、急進右派のイタリアの同胞は穏健右派のフォルツァ・イタリアを引き離し、中道右派第2党の座を確保することが期待されていた。

欧州レベルでも、欧州議会選挙への関心はポピュリストの進出への注目を受けて上昇した。近年投票率の低下は際立っていた。1999年に50%を割って以降大きく下降し、2009年、2014年の過去2回は40%台前半に低下していた。しかし、今回の選挙では、50.66%と8ポイント近い急回復を示した。国政選挙と比較すると低い国が多いのは変わらないが、欧州において欧州議会選挙が国政を左右しうる選挙として重要性を増した結果と言えよう。

これに対して、イタリアでの投票率は、54.50%と、前回2014年(57.22%)と比較して

低下した。投票率低下は南欧で共通した傾向であり、経済危機の影響や難民問題批判など EU に対する不信の上昇が背景にあると推察できる。イタリア国内の地域的な傾向をみると、5つ星の地盤である南部および島嶼部（サルデーニャ州・シチリア州）では特に低下が著しかった。南部地域は、経済危機と難民問題の影響をもっとも強く受けた地域であり、政党支持上は5つ星運動の支持弱体化と動員力不足の影響を受けていた。

第2に、選挙結果における勝者と言えるのは、主に次の3勢力である。最大の選挙の勝者は、同盟である。同党は、選挙前の苦戦予測を上回り得票率 34.26% を記録した。興味深いのは、同盟が、北部同盟時代の本来の支持基盤である北部に加えて、前回 2018 年総選挙で進出著しい中部、さらには今回南部でも相当数のコムーネで第1党となったことである。そもそも前回総選挙において北部同盟から同盟に党名を変更したのも、中部や南部など伝統的支持基盤を超えて支持を広げる狙いゆえであった。同盟は北部の自立から、イタリアのナショナリズムに訴える主権者主義政党（partito dei sovranisti）へ脱皮を図っていた。その結果同盟は難民問題への危惧を支持に変え南部にも進出していたが、あくまで第2党以下に止まっていた。しかし、今回は、第1党に躍進する地域が増加したのが特徴であった。特にランペドゥーザなど、難民危機に直撃されたいくつかの小都市で顕著な支持を獲得したことは、サルヴィーニの強硬な難民規制が功を奏したことを意味した。選挙分析でも、他党と比較しても、最も全国化に成功した政党という評価もある。欧州レベルでも、その成功は顕著である。同盟は 28 名の欧州議会議員を送り込むことになった。この数は単独政党としては、ドイツのキリスト教民主同盟（CDU）の 29 名に迫る第2位であった。

他に勝者と言えるのは、同じ中道右派、イタリアの同胞である。同党は前回総選挙の 4% 台から 6% 台後半に伸び、中道右派第2党の座をうかがう位置を確保した。また、中道左派では、穏健中道左派の民主党が、前回 2018 年総選挙時の 18.76% という激減の惨敗から持ち直して、22.74% と復調を示した。前回欧州議会選挙当時の首相マッテオ・レンツィ氏の高い人気を反映した 40.81% という記録的大勝を遂げていたそれと比較すると今回は大幅に減少したが、同盟には及ばないものの第2党の座を確かなものにしたことは、同党の交渉力を高めると予期された。

第3に、対照的な敗者と言えるのは、主に次の2勢力である。最大の敗者は、5つ星運動である。前回総選挙の 32.68% から半減したばかりか、野党時代の前回欧州議会選挙で記録した 21.16% をも大きく割り込み、17.06% に下落した。当初の勝敗ラインと見られていた 20% に達せず、第2党の座を民主党に奪われたのは痛手であった。同党の支持分布をみると、南部以外で大きく減らしたために、南部の地方政党であるかのように縮小した。

他に苦戦したのは、まず穏健右派のフォルツァ・イタリアである。同党は前回総選挙の 14% 台から 8% 台へと大幅に得票率を減らした。中道派の指導的政党であったかつての存在感は失われ、イタリアの同胞に迫られる苦境に陥った。本来同党が北部を拠点としてきたにもかかわらず、党首ベルルスコーニはかつて何度も自らに勝利と政権をもたらした南部を最終演説地に選んだ。しかし、南部でも有意な政治勢力にすら達しなかったことは、同党ばかりでなく、第2共和制を象徴してきた政治家ベルルスコーニの威信低下を例証した。また、親 EU を正面に掲げた小党「よりヨーロッパを」が、欧州議会選挙にもかかわらず、阻止条項を超えられなかったことは、親 EU が人々の支持を十分に動員する力を失ったことを示したといえる。

ただし、選挙結果は、EU 批判勢力の躍進という点からみると両義的である。確かに、同盟が予想を上回って伸び、有権者の3分の1を超える支持を全国的に集めることに成功したこと、同じ急進右派のイタリアの同胞が伸びて穏健中道右派のフォルツァ・イタリアが低落したことは、ポピュリスト政党の躍進を支持するようである。他方で、同盟や5つ星を軸としたEU 批判勢力の得票率の合計は、前年総選挙時と大きく変わらない。EU に近い穏健中道寄りの勢力としての民主党、フォルツァ・イタリア、その他小党の合計得票率も、前回と大差無い。強いEU 批判勢力の代表として同盟の躍進を重視するか、有権者支持のバランスを重視するかで、評価は異なりうるだろう。

とはいえ、同盟やイタリアの同胞など、右の急進勢力が伸びた点は、右傾化として留意が必要であろう。欧州全体でポピュリスト勢力の伸びは当初予想されたほどではなかったが、イタリアの同盟の躍進は特筆すべき事態と言える³。

3. 欧州議会選挙後のイタリアと政権危機

(1) 欧州議会選挙後の見通しと検証課題

欧州議会選挙後、第1次コンテ政権における同盟とサルヴィーニの影響力は、一段と拡大した。サルヴィーニは、同時に行われた地方選挙でも躍進した。ピエモンテ州選挙では、州都トリノ市の市政が5つ星運動に握られていた中で、第1党として37%を上回る票を獲得し、中道右派の州政奪回の立役者となった。同盟は、既に看板であるフラット・タックスや自治拡大、仏伊間の高速鉄道整備など、5つ星運動の反対で阻止されてきた政策を推進すると表明した。さらに同党を軸とした政権再編の流れが強まっている。夏休みを挟んで進んだ予算案作成は、同盟の圧力を反映して、5つ星運動との摩擦を表す作業となった。実際、欧州議会選挙以降、国会の議席配分とは直接関係ないものの、中道右派政権への組み替え、5つ星の分裂と政権再編、早期の解散総選挙など、さまざまな選択肢が議論の俎上に上った。

8月8日、サルヴィーニは、突然第1次コンテ政権への支持撤回を表明した。形式的には、支持撤回はあくまで現状のコンテ政権についての信任拒否であり、一定の組み替えが必要という主張であった。5つ星運動との連立に基づくコンテ政権の継続自体を排除したわけではなかった。しかし、その狙いは、同盟の影響力を更に拡大するため、政権を一旦崩壊させてあわよくば自らが主導する中道右派政権を組み、それが無理な場合でも2020年早々に解散総選挙に漕ぎ着けること、最低限として5つ星との連携が継続する場合でも自らの主導権を確立することを目指した企てとされた。

ただし、その後の事態は予想外の展開を示すことになった。まず、8月20日、コンテ首相は上院における辞任演説において、サルヴィーニを厳しく批判し、全面対決に転じた。彼は、サルヴィーニが難民問題をめぐって人権やEUとの関係をいたずらに毀損していることを非難した。法律学者としての経歴を活かして、自らは人々の弁護士となり、EUとの関係を再構築すると宣言した。彼は、新政権を構築し、舞台の中央に止まろうとしたのである。

次いで、かつて不倶戴天の敵であった5つ星運動と民主党の間で、新政権に向けた連立交渉が始動した。5つ星運動は、既成政党批判によって勢力を拡大してきた政党であり、

民主党はその最大の標的であった。民主党にとって、5つ星運動はかつてレンツィ党首率いる政権時代の2016年12月、国民投票によって宿願の憲法改正を葬り、政権を崩壊に追い込んだ反対勢力の中心であった。2018年総選挙でも両党は激しい非難の応酬から、互いに連立可能性を否定していた。しかし、世論調査で前回総選挙時から支持が半減している5つ星運動にとって、サルヴィーニにこれ以上の権力拡大を許せば、同党の存在意義そのものが危うくなる恐れがあった。民主党にとっても、サルヴィーニの勢いが同党が地盤としてきた中部イタリアの「赤い地帯 (cintura rossa)」をますます浸食し、第2共和制を通じて保持してきた全国的な大政党としての地位を消失しかねなかった。

両党にはそれぞれ、相手との連立に否定的な勢力が存在していた。その動きが反執行部路線として結実するのを、民主党のジンガレッティ書記長、5つ星のディマイオなど両党指導部も恐れていた。そのため連立交渉は難航し、特にコンテ首相の継続を認めるかどうかで深刻な対立が生じた。背後では、サルヴィーニが、両党の連立交渉に対抗して、同盟に近い5つ星運動内の勢力などを通じて揺さぶりをかけていた。しかし、最終的に、コンテ首相が5つ星運動からも一定程度距離をおいて、親欧州的で人権重視の立場を取ることで、同氏を首相とする連立政権成立が合意されたのである。

(2) 第2次コンテ政権の運営と課題

9月5日、5つ星運動と民主党、中道左派系諸政党からなる第2次コンテ政権が成立した。同政権は、難民対策を担う内相に同省の官僚出身の専門家で政治色が薄いルチアーナ・ラモルゲーゼ氏、対外関係の担い手の外相に5つ星運動の指導者ディマイオ自身が就いた。またEUとの関係で重要となる経済財務相には親欧州派の民主党ロベルト・グアルティエリが就任するなど、全体として親欧州的で穏健中道左派色を強めた構成となった。

欧州側も、サルヴィーニの退場と親欧州的な政権成立を歓迎して、難民問題などで国際的合意の形成を進めた。9月には、マルタにおけるイタリア、フランス、ドイツ、マルタ4カ国の内相会談が行われて、再配分に合意した。イタリアでは、従来突出して厳しかった世論のEU批判も落ち着き、EUへの支持もわずかであるが回復を示した。

ただし、新政権の成立が、イタリアにおける政治勢力の関係を大きく変えたとは言えない。政権から下野した同盟とサルヴィーニの勢力は、一部の予想に反して衰えを見せなかった。同党の支持率は、執筆現在(2020年1月)まで、ほぼ一貫して30%台を維持している。これに対して、政権を組んだ5つ星運動、民主党の支持率は、それぞれ16%、20%前後と低落傾向か、停滞状況にある。第2次コンテ政権そのものへの評価も低いままに止まる。

同盟の攻勢は、秋以降行われた一連の地方選挙でも続いた。特に衝撃を与えたのは、2019年10月27日に行われた、中部ウンブリア州の州選挙である。同州は、長年続く左派の牙城「赤い地帯」の一部であり、最近では共産党の系譜を引く民主党が強かった。前回2018年総選挙では、同盟など中道右派連合の侵出によって中道右派が最大の支持を獲得していたが、同盟の得票率は20%程度に止まったのに対して、5つ星運動と民主党を筆頭とした中道左派連合はそれぞれ27%超を獲得していた。さらに、今回のウンブリア州選挙では、中央レベルの連立政権枠組みを活かして、5つ星・中道左派が統一の州首相候補を立てた。これまでの支持基盤から計算すれば圧勝して当然であった。

しかし、結果は、中道右派が57.55%を獲得して37.45%に止まった与党連合に圧勝した。

同盟は37%を超える得票を得て圧倒的な第一党となった。対照的に、民主党は22%台に停滞し、5つ星運動は一気に7%台まで得票率を減らし、総選挙時と比べて20%近く急落した。

与党連合、特に5つ星運動の惨敗は、政権を揺るがし、与党間や5つ星運動内にも喫した。民主党からは、前首相レンツィ派が独立し、政権支持を撤回はしないものの、距離を置いた。5つ星運動では、ディマイオの指導者の地位を巡って深刻な対立が生じた。最終的に2020年1月、ディマイオは政治指導者から辞任するに至る。

その後焦点は、2020年1月26日に行われるエミリア・ロマーニャ州選挙に移った。同党は州都ボローニャ市など旧共産党、民主党の最大の牙城である。ただし、第2共和制に入ると中道右派の進出が目立ち、一時はボローニャ市長を中道右派出身者が務めたこともあった。前回総選挙でも獲得議席は互角ながら、比例区得票率は中道右派が中道左派を上回っていた。さらに、今回の州選挙の選挙戦では、ウンブリア州と異なり、中道左派と5つ星運動が選挙連合を組むことに失敗し、それぞれ独自の州首相候補と名簿で戦うに至った。そのせいもあって、中道左派は優位に立てず、中道右派とぎりぎりの接戦を演じてきた。1月10日投票日2週間前まで許されている最後の世論調査でも数%差で上回るのみである。さらに、最近の州選挙では、事前調査で上回りながら、実際の投票では中道右派に大敗する事態が続いているため、今回も予断を許さない状況であった。

しかし、実際の選挙では、中道左派が勝利した。この選挙について、中道左派など与党勢力はあくまで一地方選挙に過ぎないという体裁を装っている。しかし、実際には、新政権への審判として全国的重要性を帯びるに至っている。この選挙での勝利を解散総選挙に繋げようとしたサルヴィーニの狙いは失敗したものの、同盟を含む中道右派の拡大傾向は裏付けられた⁴。5つ星運動内の指導者交代をめぐる混乱もあり、今後も不安定な政治状況が続くと予期される。

4. 政策的課題

(1) 難民問題

イタリアは、第1次コンテ政権成立以来、サルヴィーニ内相の主導権の下で難民受け入れの大幅な厳格化に舵を切った。第1次コンテ政権では、さらにサルヴィーニ政令など、難民への滞在許可の厳格化、国際的保護の地位剥奪の容易化などを定めたサルヴィーニ政令が定められた。さらに、2019年6月には、NGOによる救助を違法行為とみなす政令が施行された。内相のサルヴィーニは、難民救助を行うNGOは難民ビジネスの人身売買に加担していると批判した。

ただし、難民流入への批判は、ポピュリスト政権だけでなく、イタリア世論に広がっていた。予め断るならば、既にその前のジェンティローニ（民主党）を主体とした連立政権時代に、リビアへの強制送還などの厳格化を行っていた。左右を横断する多くの政治勢力が、難民受け入れ負担の集中への批判、再配分や援助などを十分行わないまま、ダブリン規則遵守を求めるEUを批判的に捉えていた。

サルヴィーニの難民受け入れ拒否の強硬策には、国内外から非難が寄せられた。しかし国内の支持は根強かった。特に2019年前半、サルヴィーニの強硬策によって、難民受け

入れは極度に減少した。サルヴィーニは、難民の到着を大幅に減らした実績を有権者に提示することができたのである。UNHCR のデータによると、海上経由の難民の到着数は、2016 年に 181,436 人を記録したのを頂点に、2017 年に 119,369 人と減少していたが、2018 年には 23,370 人、2019 年は 11,471 人と大幅に減少した。特に 2019 年 2 月から 4 月は、実質 0 人と到着を拒否していた。このような実績は、国内への強力なアピールとなっている⁵。

他方で、反移民主義の抑制策として期待される一連の対応は、進展していると言いがたい状況である。まず、EU レベルの対応は、加盟国内の亀裂ゆえに停滞している。第 2 次コンテ政権の成立後、2019 年 9 月 23 日、イタリアと独仏マルタ 4 カ国の内相がマルタで会談を行い、難民再配分の再始動に合意した。しかし、10 月ルクセンブルク EU 内相理事会で各国の分担負担を議論したものの、東欧諸国の反対もあって、具体策まで至っていない。最初の到着国に受け入れ義務を定めたダブリン規則見直しの約束も果たされぬままである。他方でイタリア国内では、第 2 次コンテ政権下で従来より柔軟に難民受け入れ・入港を認めるように変化している。もちろん判定迅速化、経済移民の場合は強制送還など厳格な条件とセットである。ただし、サルヴィーニ政令の効力と取り扱いの問題が未だに尾を引いており、抜本的な改善が実現したとは言いがたい。

EU との関係では、同盟勝利の有力な要因が、同党の強硬な難民対策と EU との対決路線にあるとするならば、サルヴィーニは EU との摩擦をむしろ政治的影響力確保の糧として歓迎するだろう。難民政策の抜本的改革が、各国の利害の違い、特に東欧諸国の反対の壁を克服できない上に、トルコ・EU 関係の悪化による難民の欧州への流出が再始動している状況では、イタリアの反移民主義を緩和する策が見いだされるとは考えにくい。

(2) 経済財政問題

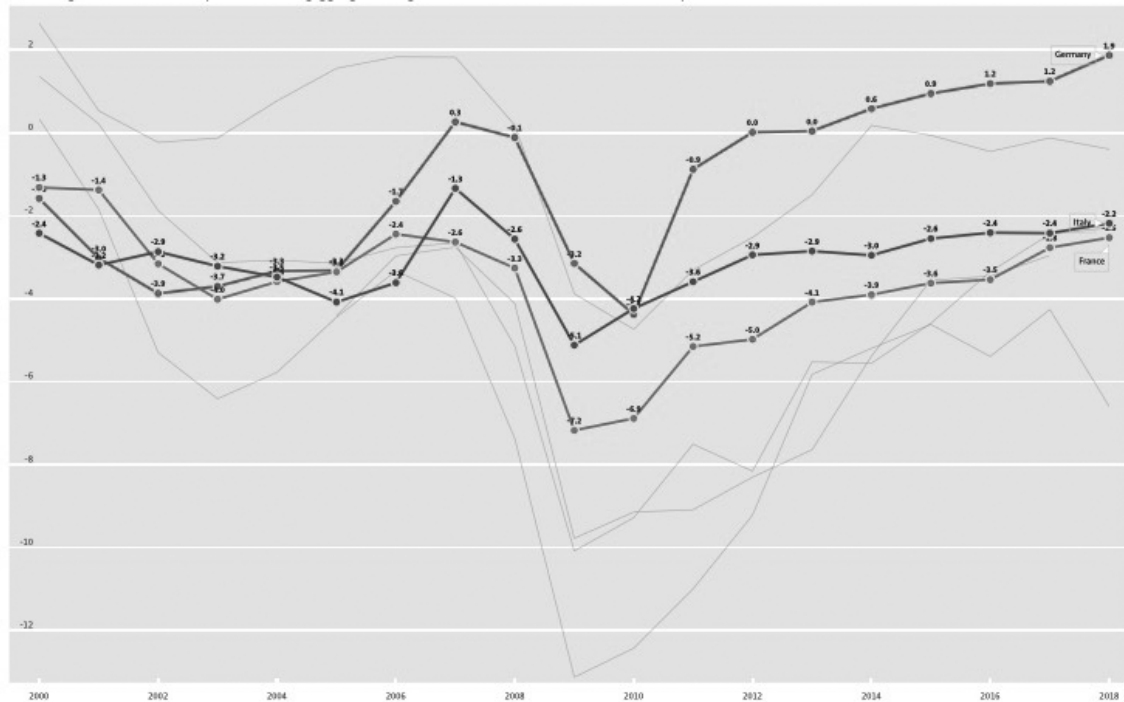
ユーロ危機以前からイタリアの財政赤字・公的債務残高の規模は問題視されてきた。財政赤字について、イタリアは放漫財政で安定成長協定違反を繰り返してきたように言われるが、図 2 が示すように 2000 年以降はユーロ危機以外で 3% を超えたことはなく、フランスなどと比較しても良好な財政である。2019 年の統計は 3 月上旬に公開されるが、予測では目標にしていた GDP 比 2.2% 以内を達成したようである。しかし、公的債務残高は近年 GDP 比で 130% を超えて、60% 以内という規則の遵守にはほど遠い。

コンテ第 1 次政権時には、5つ星運動のベーシックインカム、同盟のフラットタックスなど看板政策が財政悪化に繋がるという懸念が強まった。EU 委員会はイタリアへの制裁を示唆した一方、イタリアではポピュリスト政権以外にも EU の厳格な財政監督と介入に対する反発が強まった。政権側は、硬直的な EU 側の方針を批判し、ミニ BOT の発行検討など揺さぶりをかけた。ただし、実際の政策は危惧されたほど拡張財政的ではなく、ドイツと比較した国債のスプレッドも低下傾向にある。

第 2 次コンテ政権では、親欧州的な民主党が経済政策の司令塔を担っていることもあり、財政赤字と公的債務残高の膨張抑制に舵を切っている。ただし、同盟など強力な野党勢力への対抗の必要から、VAT 増税凍結や、銀行監督などユーロゾーン改革への慎重姿勢など、限定的な対応に止まらざるを得ない。規制緩和など経済成長の停滞を招いた問題の解決も、与党の支持が伸び悩む状況では難しい。

2019 年 12 月に発足した新 EU 委員会では、民主党の元首相パオロ・ジェンティローニが

図2 G7 諸国の財政赤字（対 GDP 比：2000 年～ 2018 年）



（出典：OECD のデータから筆者作成）

経済担当委員に就任した。彼は経済的規律維持と経済成長のための柔軟路線のバランスが必要と主張している。同盟対策からも経済拡大策を求めるイタリアの意向がある程度は反映すると期待される。しかし、抜本的な対策が困難である状況は続いている。

（3）シャープパワーと国際関係

対外関係としては、EU 意外に、中国・ロシアなどいわゆる「シャープ・パワー」との関係が争点となっている。ロシアとの関係では、まず伝統的なエネルギー源の依存が重要である。その上で、ベルルスコーニ時代から中道右派は、プーチン政権のロシアと融和的关系にあり、対ロシア制裁にも反対してきた。同盟のサルヴィーニは 2018 年に政権入りする以前から、プーチン政権と近い関係にあったことが知られている。政権交代で同盟が離脱したことで、ロシアとの距離は開いた。ただし、ロシア側は不安定化するリビア問題への介入と調停の動きに見られたように、難民問題という爆弾を抱えるイタリア（やギリシア）に貢献することで、影響力を増そうとしている。

中国との関係では、輸出拡大と投資調達の相手として期待は高い状況が続く。特に 5 つ星運動は距離が近く、第 1 次コンテ政権においてディマイオは担当の経済発展省内に特別の中国担当タスクフォースを設置し、ジェラーチ経済発展省次官を軸に関係を深めてきた。その成果が、2019 年 3 月最高指導者の習近平の訪伊時に、G7 諸国に先駆けて一帯一路構想の覚書 MOU に調印したことである。中国の投資受け入れは、製造業の再建、トリエステやジェノヴァなど港湾管理、5G ネットワーク整備への協力など、幅広い領域で試みられている⁶。中国との提携強化に批判的であったサルヴィーニの政権離脱によって、関係強化への制約は減っている。

このような政策は、EUだけでなく、伝統的な同盟国であるアメリカとの関係悪化のリスクを高めている。アメリカとはデジタル課税導入問題でも対立を抱えており、トランプ政権との関係は良好とは言いがたい。ただし、両国と両義的な関係を取り結ばざるを得ないのは、他のヨーロッパ諸国も同様である。ポピュリスト政党が政治的に重要だからといって、イタリアが特段前のめりな姿勢とは言えないことは、5Gやエネルギー分野での他国の動向と比べると分かるだろう。

むすび

以上本章では、2019年以降を中心にイタリアの政局の展開を検討し、EUなど対外関係で重要な争点の動向を考察した。ポピュリスト政党の躍進の点では先頭を走るイタリアであるが、政権選択や選挙の勝敗が世論の変化に基づくものであり、ポピュリスト勢力の操作によるとは言いがたい点は、他国と変わらない。難民問題・経済問題が際立って深刻であることが、イタリアのポピュリスト政党の進出状況をかなりの程度説明している。そして、この問題がイタリアだけでは解決できないこと、EUや国際社会の負担共有が不可欠ではあるものの各国の反対から行き詰まっていることも、近年と変わらない。

日本への示唆としては、次の4点を挙げることができる。第1に、日本とEUあるいはヨーロッパ諸国との関係を見る場合、参照されるのは英仏独などの大国か、ベネルクスや北欧など小国でも良質な政治や経済で評価の高い国に限られる。これに対して、イタリアを見る場合、不安定さや特殊さの固定観念でみられることが多く、重要性が適切に評価されているとは言いがたい。しかし、そのような不十分な姿勢は、日伊関係ばかりか、日欧関係、さらには日本そのものにとっても不利益を及ぼす懸念がある。

第2に、イタリアは、経済規模・人口規模でドイツ、イギリス、フランスに迫る大国である。さらに、広大なインフォーマル経済まで考慮に入れば、英仏に匹敵するか上回るという評価もされてきた。実際、ビジネスの世界では、前世紀と比べてはるかに日本企業の進出も進んでいる。自動車産業などの製造業の工場や販売拠点、あるいは現地企業の買収を軸に、経済関係は深まっている。その経営や投資への影響は、イタリアの内政を適切に知ることなしには判断できないはずであるが、イタリアの政治についてのイメージは、主に英語メディアを通じて得られた表層的な情報に偏っている。

本章で論じたように、例えば財政赤字についてイタリアは1990年代末から2000年代初頭についてみれば、むしろ英仏独よりも積極的に抑制してきた。しかし、そのようなデータは欧州内ですら軽視され、日本もそのような解釈を受け入れている。イタリア国内では、そのような国際的評価のズレに対する不満が長年蓄積してきている。また、近年のポピュリスト勢力による扇動と不安定化を強調する報道についても、本章が指摘したように、特定勢力による誘導というより、世論に拮据する支持に基づいたものであるゆえ、容易には変わらないだろう。しかも、親EUからEU批判への変化は、難民問題や経済問題に対するEU側の対応への不満に根差しているのである。

第3に、日欧関係全体について、イタリアの経済・人口規模を考えれば、「大きすぎて潰せない(Too big to fail)」な存在として、EUの行方を左右する国であることを理解する必要がある。イタリア経済の破綻は、欧州規模での経済流動化に繋がらうる故に、日伊の経済関係に限った問題に止まらない。さらに、人口規模の大きさは、欧州議会における勢力

動向を左右する。2019年の欧州議会選挙では、単独政党として、同盟は第2位の議員を送り込んでいる。欧州議会の権限拡大が進んできた近年では、イタリア政治の動向は、欧州議会を通じて、EU全体に影響を及ぼしうるだろう。

第4に、日本そのものに対しても、イタリアの動向は直接、間接に看過しがたい影響をもたらす。中国やロシアなどシャープ・パワーとの関係について触れたように、イタリアはG7諸国の中で弱い環といえる。両国と地理的に近く、領土歴史問題を抱えている故に難しい舵取りを迫られている日本にとって、両国関係における外交路線の決定に不確実性をもたらすだろう。また、欧州の中核諸国とは異なる独自外交の伝統は、イラク戦争の時に見られたように、時に日本外交にとって対米関係を軸とした連携相手として補強材料になる場合もある。しかし、大使館開設など北朝鮮問題にみられるように、日本の方針と衝突する場合もあるだろう。

以上のように、日本にとっては、イタリアの相対的位置とその変化を適切に把握することが必須だと言える。イタリアは確かにEUを主導する国ではないが、EUの命運を左右する国でもあるのだ。

— 注 —

- 1 サルヴィーニは2013年総選挙で4%と消滅寸前に追い込まれ、2014年欧州議会選挙でも6%に止まった同盟を再生し、2018年3月の前回総選挙で下院得票率17%超えの中道右派第1党に導いた。その後も強硬な難民政策を梃子に支持を伸ばし、同年6月に成立した5つ星運動とのコンテ連立政権でも主導権を発揮して、同党を支持率30%超の第1勢力に成長させた。
- 2 ただし、穏健派の伝統的主軸であった中道左派の社民勢力と中道右派の欧州人民党の勢力は減少して、フランスのマクロン政権などを軸とした自由主義勢力が伸びていた。
- 3 ただし、先行研究によれば、欧州議会選挙といえども、投票の理由は内政、特に各国政権への業績評価、関連した指導者イメージへの評価が軸となる。サルヴィーニと同盟の路線への評価を反映していると見るのが現段階では論理的である。①同盟の全国への支持拡大、②経済的落ち込みが続く南部での5つ星運動の苦境を考えると、EU政策そのものよりは、内政上の判断が重要な要因であると推測できる。
- 4 同時に行われたカラブリア州選挙では、中道右派が圧勝し、同盟は第1党となった。
- 5 UNHCR, Operational Portal, Refugee Situations, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205> (2020年1月31日最終アクセス)
- 6 5Gネットワークでは、シチリアのカリアリ市が中国の技術を本格的に導入した最初の都市となった。港湾運営・改修では、ジェノヴァ、トリエステ、パレルモなどが候補となっている。既に中国が管理下に置いたギリシアのピレウス港から続く「海のシルクロード」の接続先として期待されている。既にジェノバの港湾当局と中国交通建設（中国の運輸会社）の提携をイタリア政府が承認している。

第5章 ヴィシェグラード諸国——「2つの危機」の後で

仙石 学

はじめに——ヴィシェグラード諸国の EU 離れ？

本章では東欧諸国の中でヴィシェグラード4カ国（V4）と称されるポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーの4カ国における2010年代の政治経済の変動を反欧州勢力の拡大という観点から分析し、その上でこの変化が欧州連合（EU）および日本との関係にどのような影響を与えているかについて検討していく。

ここでV4を取り上げる理由としては、この諸国では国により形は異なるものの、近年いわゆる「ポピュリズム」的な反欧州勢力が台頭し、EUとは距離を取るようになっていくこと、中でもハンガリーとポーランドの政権与党は民主主義の根幹を揺るがすような政治を進めていることで国際的な非難を受けていて、そこから特にEUに対して反発する姿勢を強めているということがある¹。このような状況をもたらした要因は、世界金融危機と欧州難民・移民危機という「2つの危機」と、それに対するEUの対応である。2007年のリーマン・ショックに端を発する世界金融危機の際には、EUが「より豊かな国」のはずのスペインなどに支援を行うことに対してV4では反発が生じ、また危機の後にEUが財政規律を強化する方向に向かうとこれに抵抗する国も現れた²。また2015年に生じた欧州難民・移民危機の際には、EUが難民・移民の受入を事実上強制しようとしたことで、特に難民・移民の受入に消極的だったV4ではこれに強い反発が生じた。その結果9月末の欧州内相・法相理事会において12万人の難民受入案が審議された際には、ポーランドをのぞく3カ国は受入割当に対して反対票を投じた³。これらの事態を通して、V4において民主主義を維持させる「アンカー（錨）」となるはずだったEUの影響力が弱体化したことで、EUとの連携に積極的だった社会民主主義政党や穏健な保守政党に対する支持が失われ、欧州への反発を主張する政党が台頭するようになった⁴。その結果としてこの諸国は、EUとは正面から衝突はしないもののそのヘゲモニーに抵抗し、自国の利益を優先するという動きを示すようになってきている⁵。

なお、ここで先に考えておくこととして、同じように2つの危機を経験したにもかかわらず、東欧の中でもバルト諸国では反欧州的な政党はほとんど現れていないということがある。その理由としては、一つにはバルト諸国はいずれも小国（人口はエストニアで約130万人、ラトヴィア約190万人、リトアニア約280万人）で、EUとの結びつきなくして国家の経済を維持することには大きな困難が伴うということがある。もう一つの理由としては、この諸国はユーロ圏に参加していることで、その政治・経済・安全保障面でのメリットを享受できているということがある⁶。このようにバルト諸国では、危機の後もEUと結びつくことのメリットを引き続き享受しているという認識があることから、主要政党も多くの国民も基本的にEUを支持していて、反欧州的な主張を行う政党が議席を獲得することは難しい状況にある⁷。

ではV4においては、どのような形で反欧州的な勢力が拡大してきたのか。以下本稿では、まず2つの危機とV4における反欧州傾向の広がりとの関連について議論し、その後でこれがEUおよび日本との関係にもたらした影響について議論していく。

1. 世界金融危機とV4

ここで取り上げる2つの危機であるが、そのV4諸国への作用の仕方には相違がある。世界金融危機に関しては、危機以前から政治経済状況が悪化していたハンガリーは直接の影響を受けたのに対し、他の3カ国は大きな影響を受けず、特にポーランドは適切な経済政策により危機を回避したのに対して、難民・移民危機はそれまで親欧州路線を取り続けてきたポーランドを直撃したのみならず、他の3カ国にも相応の影響を与えた。この状況の違いを軸に、以下では世界金融危機以降のV4の状況について議論を進めていく。

世界金融危機でもっとも直接的な影響を受けたのは、上に述べたとおりハンガリーである。ハンガリーでは2006年の選挙の際に、当時与党の社会党(MSZP)が経済状況について虚偽の報告を行い選挙に勝利したことが明らかになったことで、野党のフィデス(Fidesz)が政府に対して攻勢を強めていた。そのため政府は経済を回復させるための施策を打とうとしたものの、世界金融危機の影響を受けた結果2009年にはハンガリーのGDPは6.3パーセントのマイナスとなり、実質賃金も3.6パーセントのマイナス、失業率も2008年の7.6パーセントが2010年の第一四半期には11.3パーセントに上昇した。この結果としてハンガリーはデフォルトを回避するためにEUおよびIMFの支援を受けることとなり、その条件としてMSZPは各種の緊縮策を実施せざるをえなくなった⁸。だがそのためにMSZPの支持率はさらに低落し、2010年に実施された選挙では190あった議席を59にまで減らすこととなる。他方でFideszの側は、この選挙では比例区で52.7パーセントの票を獲得、また小選挙区でも176議席中172議席を獲得して、386議席中253議席という憲法の改正が可能な3分の2以上の多数を占めることとなった⁹。そしてこの絶対多数を背景として、Fideszは裁判所の権限縮小やメディアへの規制など民主主義に反する政策、および銀行や外資への課税強化や年金の再国有化など市場経済の機能を損なう政策を実施し、またそこからEUとの対立を深めていくことになる。なおこの選挙では、反ロマ・ユダヤ、反欧州、反同性愛、排外主義などを標榜する極右政党のヨッビク(Jobbik)も議席を獲得している。

他方でポーランドは、この金融危機はなんとか回避することに成功した¹⁰。当時の首相であった市民プラットフォーム(PO)のトゥスク(Donald Tusk)は、本来はネオリベラル的な経済の信奉者であるが、この危機に対してはそれにこだわらず財政支出の拡大など柔軟な対応をしたことで、経済の落ち込みを回避した。まず世界金融危機が進展しつつあった2008年の11月には、経済成長と金融システムの安定を目的とした「安定および発展計画」を公表し、中小企業や起業家に対する減税措置および政府保証の強化、並びに経済特区の拡大などを打ち出した。ここでは2009年から10年の2年間で910億ズウォティ(約2兆7千万円)の支出が予定され、これにより消費および投資の冷え込みを抑制することをめざした。また危機が深刻化した2009年には、「対危機パッケージ」と称される一連の施策を実施した。これは経済状況のさらなる悪化を回避することを目的とするもので、金融危機により打撃を受けた世帯に対する支援、最低賃金の引き上げ、一時休暇や短時間労働などの形での被雇用者の労働時間の柔軟化、企業に対する財政支援、対危機パッケージにより労働時間の短縮の対象となった被雇用者に対する学習機会の付与などが実施された。あわせて政府はEUの構造基金および結束基金に関連する公共事業関係の支出を増加させて民間の投資額の減少を補い、全体としての投資を危機の時期にも減少させなかった¹¹。加えてこの時期のポーランドでは、ウクライナとの共催でサッカーの欧州選手権ユーロ2012

が実施されることが決まっていたこともあり、各地で鉄道や道路、空港などのインフラ関連の公共事業が進んでいて、これが金融危機の中でも大きく削減されることがなかった。これらの要因により投資の大幅な減少を回避できたことが作用して、ポーランドはEU加盟国で唯一2009年にもGDPのプラス成長を維持することができた¹²。

チェコとスロヴァキアに関しては、世界金融危機の影響を受けて2009年のGDP成長率はそれぞれマイナス4.3パーセント、5.4パーセントと大きく低下したが、翌2010年にはそれぞれプラス2.1パーセント、5.0パーセントとV字回復を示し、危機の影響を引きずることはなかった。またこの年には両国で選挙が行われたが、スロヴァキアではハンガリー系住民を主な支持基盤とする政党の再編があり、チェコでは中道右派の政党が分裂するという事態こそ生じたものの、反欧州を標榜するような政党はこの時には現れなかった¹³。その後2013年にチェコで任期満了前に実施された選挙では、反腐敗のスローガンのもとに反既存政治・既存政党を強調するアノ2011(ANO)、および直接民主主義の導入を主張する直接民主主義の夜明け(Úsvit)といったポピュリスト的な政党が一定の議席を獲得した。ただしこれは各種の危機の影響というよりは、当時のチェコ国内に広がっていた市民民主党(ODS)と社会民主党(ČSSD)を軸とする既存の政党・政治への不満が影響を与えている¹⁴。またこの時にも、反欧州や排外主義を前面に出す政党は現れていない。

このように、世界金融危機はその時点でV4の中でもっとも弱い環であったハンガリーが大きな影響を受けたものの、他の3カ国の政治には大きな影響をおよぼさなかった。特にポーランドは危機を回避したことでPOは2011年の選挙でも勝利し、トゥスクは引き続き政権を担当することとなった。そしてこの時期にはトゥスクは、ドイツのメルケル(Angela Merkel)首相と蜜月関係を築き¹⁵、その後2015年の9月には首相の任期前に辞職して欧州理事会常任議長(通称EU大統領)に就任する(常任議長就任は12月)というように、積極的にEUと関係を深める路線を進めていった。

2. 欧州難民・移民危機とV4

このまま親欧州路線を取り続けるかと思われたポーランドだったが、2015年の欧州難民・移民危機はその状況を大きく変えることとなった¹⁶。ポーランドでは2015年に大統領選挙(5月)と議会選挙(10月)が実施されたが、これはいずれも欧州懐疑派で右派ポピュリストの法と正義(PiS)が勝利した。ただしこの2つの選挙の間には大きな相違がある。大統領選挙の方は、それまでPOの支持基盤の一つであった若年層が、トゥスクのリベラルな政策に不満を持ちそこからPOの候補に投票しなかったことが影響を与えていて、そのためPiSとPOの候補の得票差は第1回、第2回投票とも大きなものではなかった。これに対して、ポーランドがV4で唯一難民・移民の割当を受け入れたのちの10月に行われた議会選挙では、PiSとPOの得票には大きな差が生じた。この状況をもたらした理由としては、従来はPOを支持していた人々の一定層がこの選挙ではPiSに投票したということがある。通例の選挙であれば、PiSの支持者は高齢者、義務・中等教育層、農村居住者、東部地域居住者、低所得層、他方のPOの支持者は若年層(2015年には上述の通りこの層はすでにPOから離反していたが)、高等教育層、都市部居住者、西部地域居住者、高所得層と分かれるのが一般的であった。だがこの選挙においては、世代、教育水準、居住地域、所得水準のいずれにおいてもPiSがもっとも票を集めるという、これまでの選挙ではなかった事態が生じ

た¹⁷。そしてここには、PO が選挙の直前に難民の受入を決めたことに対する強い反発が現れている。そしてこの選挙で過半数を獲得した PiS は、現金給付の拡充や年金支給年齢の引き上げ停止などのバラマキ的な施策で有権者の支持をつなぎ止める一方で、憲法裁判所やメディアの独立性を弱めるなどの反民主主義的な施策を実施し、EU との対立を深めている。

難民・移民危機の影響は、V4 の他の諸国にも及んだ。危機の翌年の 2016 年にはスロヴァキアで選挙が行われたが¹⁸、この選挙の際には、方向・社会民主主義（Smer-SD）の党首フィツォ（R. Fico）は危機に乗じてムスリムの難民から国民を守るという形でナショナリスト的な主張をすることで一定の支持を集めたものの、そのことが排外的ナショナリズムを選挙の一つの争点とすることとなった。そしてその結果として、反ロマ、反移民、反エスタブリッシュメントを強調するコトレバ・人民党我らのスロヴァキア（L'SNS）と我らは家族（SME Rodina）の 2 つのナショナリスト・ポピュリスト政党が新たに議席を獲得することとなった。

2017 年にはチェコで選挙が実施された¹⁹。この時には ANO が第 1 党となり、最終的には党首のバビシュ（Andrej Babiš）を首相として社会民主党（ČSSD）と連立政権を形成したが、他にも市民の自由と直接民主主義を掲げる海賊党（Piráti）、および Úsvit を設立したオカムラ（Tomio Okamura）が反イスラムなどより排外的な主張を掲げて設立した自由と直接民主主義（SPD）がそれぞれ 10 パーセントほどの票を得て議席を獲得した。特に後者は、これまで体制転換の直後を除いてはナショナリスト的な政党が議会において議席を獲得することがなかったチェコにおいて、実質的に最初に議席を獲得したナショナリスト政党となる。

ハンガリーでは、難民・移民危機は Fidesz および首相のオルバーン（Viktor Orbán）に有利に作用した²⁰。Fidesz は 2014 年の選挙では再び 3 分の 2 の議席を得たものの、インターネット税への反発に端を発する国内での政府に対する抵抗の広がりの中で支持を落としつつあった。だが難民・移民問題が顕在化するとオルバーンは早期からその危機を訴え、またマケドニアが難民・移民の通過を認めたのちに多数の難民・移民がハンガリーに殺到するようになってからは、オルバーンは国境に壁を設置する、もしくは移民申請を厳格化するなどの反難民・移民政策を実施し、またその割当に反対することを通して反 EU のキャンペーンを展開した。これらの施策が難民・移民に脅威を抱いていた国民の支持を集め、その結果として危機の前には 20 パーセント台前半まで支持を落としていた Fidesz は、その後 30 パーセント台後半まで支持を回復させることに成功した²¹。そして 2018 年に実施された選挙でも、Fidesz は小選挙区では 106 議席中 91 議席を獲得し、また比例区でも 49.27 パーセントの票を得て 3 回連続で 3 分の 2 の議席を獲得することとなった。

このように、世界金融危機を契機としてハンガリーで生じた反欧州の動きは、欧州世界難民・移民危機により V4 全体へと広がり、これらの諸国と EU との間に距離を置かせることとなった。ではこのような状況が、今後の V4 と EU および日本との関係に、どのような影響を与えるのか。次節ではこの問題について検討する。

おわりに——V4 と EU ・日本

まず現在の V4 と EU との関係であるが、当然ながら良好とはいえない状況にある。ポー

ランドは、2017年の12月に提出された最高裁の変革に関わる法律の修正が法の支配と司法の独立を脅かすものとして欧州委員会から基本条約7条の制裁手続きに入ることとされ、結局 PiS は重要な問題の一つとなっていた現職裁判官の強制的な早期退職についてはこれを撤回せざるをえなくなった²²。ハンガリーについても、2018年の9月に欧州議会が7条制裁手続きに入ることと同意し、その後の報告書では特に報道の自由への制約や司法の独立の損壊などが改善すべき対象とされたが、Fidesz および首相のオルバーンはこれに応じる態度を示さないばかりか、制裁手続きに入ることと同意した欧州人民党グループを社会民主主義およびリベラルの側についたと批判し、他の諸国との関係も悪化させている²³。他方でチェコではバビシュの EU からの助成金の不正受給問題が解決しておらず、スロヴァキアでは EU の農業補助金の不正受給を調査していたジャーナリストの殺害に対する政権の関与の疑惑が解明されていないというように²⁴、両国とも EU 関連の不祥事を抱えている。このような状況のために、現在の V4 は EU とは距離を置いている状態となっている。各国ともさまざまな形で EU の統合構造に取り込まれていて EU 以外の選択肢というのがほぼありえないことから、今後 V4 諸国において Brexit のような事態が生じることは考えにくい²⁵、それでも各国において何らかの形で親欧州政党の復権が生じない限りは現状が大きく変わることもないであろう。

その一方で、日本と V4 の関係は近年比較的良好な状態にある²⁶。2013年にワルシャワで第1回が開催された「V4 + 日本」首脳会談は、その後2018年、2019年と3回にわたって実施され、要人の往来も頻繁に行われている。ただこの枠組みが实际的な協力の拡大をもたらしたかといえはそこは必ずしも明確ではなく、せいぜい合同でのセミナーが定期的に行われている程度である。それでも V4 が近年日本との連携に関心が向いているのは、V4 と EU との関係が冷却化していることに加えて、2012年に創設された中国・中東欧国家協力（通称「16 + 1」）も投資などで期待した効果を V4 にもたらししていないことが影響しているのかもしれない²⁷。

日本と V4 の関係について一つの見方を示しているのが、ベルトラニッチの論考である²⁸。ベルトラニッチはここにおいて、V4 が密接に協力し Brexit 後の EU の中で存在感を示すことができれば日本と V4 は対等で建設的な関係を築けるようになるが、逆に V4 の団結が損なわれ、またこの諸国が EU の原則を軽視し EU と距離を置くようであれば、両者の関係も限定的なものとなる可能性があるという指摘を行っている。V4 と EU の関係が日本との関係をも規定するという議論そのものは、V4 が EU 加盟国であることが日本にとってもより望ましい状況であることを考慮するならば、きわめて妥当性の高い議論であると考えられる。ただベルトラニッチ自身は前者の可能性に信頼をおいているようであるが、少なくとも現状は明らかに後者の状態にある²⁹。もし現状で日本が何らかの協力を行えとしたら、V4 が EU の価値を重視し再度これと連携するような支援を行うことであるが、そもそも「人権、民主主義等普遍的価値を共有する（V4 + 日本）」という表現がなんとも空虚に聞こえる近年の状況においては、これを行うことにはかなりの困難が伴うであろう。当面はこれまで通り、対話を続けていくということくらいしか手段がないのかもしれない。

〔付記〕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、研究代表者仙石学）の成果の一部である。

— 注 —

- 1 なおポピュリスト政党に関する規定およびV4のポピュリスト政党について詳しくは、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）を参照。
- 2 Vladimir Handl and William E. Paterson, “The continuing relevance of Germany’s engine for CEE and EU,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 46, no. 3 (September 2013).
- 3 「EU 難民分担、禍根残す多数決 チェコなど四カ国が反対」日本経済新聞電子版、2015年9月23日 <http://www.nikkei.com/article/DGXLASF23H0T_2T0C15A9000000/> 2019年12月19日アクセス。なお残り一つの反対国はルーマニア。
- 4 Martin Brusis, “Democracies adrift: how the European crises affect East-Central Europe,” *Problems of Post-Communism*, vol. 63, no. 5-6 (September/December 2016).
- 5 Aliaksei Kazharski, “The end of ‘Central Europe’?: the rise of the radical right and the contestation of identities in Slovakia and the Visegrad Four,” *Geopolitics*, vol. 23, no. 4 (October/December 2018).
- 6 Maria Mälksoo and Margarita Šešelgytė, “Reinventing ‘new’ Europe: Baltic perspectives on transatlantic security reconfigurations,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 46, no. 3 (September 2013), p.404.
- 7 なおエストニアでは2015年の選挙で民族主義を主張する保守人民党（EKRE）が議席を獲得し、2019年からは政権与党となっているが、この政党は反欧州よりも反ロシアを強調する傾向が強い（Andres Kasekamp, “Discursive opportunities for the Estonia populist radical right in a digital society,” *Problems of Post-Communism*, vol. 66, no. 1 (January/February 2019)）。これにはエストニアの人口の約4分の1がロシア語系住民（ソ連期に外部からエストニアに移住した人々。ロシア人とは限らない）であることも影響している。
- 8 Robert Gál, *Hungary: ASISP Annual Report 2010*. <<http://pensionreform.ru/files/4102/ASISP.%20Annual%20National%20Report%202010%20-%20Hungary.pdf>> (accessed on 19 December, 2019).
- 9 ハンガリーの選挙制度は、日本と同じ小選挙区比例代表並立制である。なおこの時の議席配分は小選挙区176、比例区210であったが、政権獲得後にFideszはこれを小選挙区106、比例区92、少数民族議席1に変更している。
- 10 以下の記述は仙石学「ポーランドにおける財政規律：1997年憲法・3人の経済学者・トウスクの功罪」西南学院大学法学部創設50周年記念論文編集委員会編『変革期における法学・政治学のフロンティア』（日本評論社、2017年）340-342頁による。
- 11 ポーランドは2004年のEU加盟後は加盟国の中で最も多くのEU関連の基金を受け取っていて、そのためこれを活用した事業を行うことが可能となっていた（Zbigniew Polanski, “Poland during the crisis: a ‘green island’ approaching the Euro area?” In Jens Hölscher, ed., *Poland and the Eurozone* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014)）。以下で述べることだが、このような形でEUの「恩恵」を享受していることから、ポーランドがEUから離脱する可能性は低いと考えられる。
- 12 ラエはポーランドが景気後退を回避できた政策以外の理由として、金利が高かったために個人債務が少なく、貸し倒れによる銀行システムの崩壊が生じなかったこと、外資への依存の程度が低く内需に経済が支えられていたこと、特定の輸出産業に依存していなかったこと、および通貨ズウォティがユーロとリンクしていないことで貨幣価値の極端な下落を回避できたことをあげている（Gavin Rae, “Avoiding the economic crisis: pragmatic liberalism and divisions over economic policy in Poland,” *Europe-Asia Studies*, vol. 65, no. 3 (April 2013), p.417.）。
- 13 なおこの時のチェコの選挙では、反腐敗や直接民主主義の推進を掲げるポピュリスト的な政党のはしりともいえる公共（VV）が議席を獲得し連立政権にも参加したが、VVはその後分裂により勢力を失い2015年に解党している。
- 14 Lukaš Linek, “Czech Republic,” *European Journal of Political Science: Political Data Yearbook*, vol. 53, no. 1 (December 2014).
- 15 ポーランドの雑誌「Polityka」電子版の2013年10月10日の記事“Tusk i Merkel: historia równoległa（トウスクとメルケル：並行する歴史）”では、両者の良好な関係を「メルコトウスク（Merkotusk）」と評している <<http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1554711,1,tusk-i-merkel-historia-rownolegla.read>> 2020年1月8日アクセス。
- 16 以下の記述は仙石学「ポーランド政治の変容—リベラルからポピュリズムへ？」『西南学院大学法学論

- 集』49巻2・3合併号(2017年)の138-149頁による。
- 17 なおその後、難民・移民問題が争点ではなくなった2019年に実施された選挙では、若年層がPOに投票しなくなったということ以外は、全て元の投票傾向に戻っている。その結果として主要3野党(POの他民主左派同盟(SLD)と農民党(PSL))の合計ではPiSの得票を上回ったが、41選挙区ごとの比例代表制という大政党に有利な選挙制度のために、結局は今回もPiSが過半数を獲得することとなった(“Wybory parlamentarne: PILNE” *Rzeczpospolita online*, 14.10.2019 <<https://www.rp.pl/Wybory-parlamentarne-2019/191019778-Wybory-parlamentarne-PILNE-Ostateczne-wyniki-wyborow-PiS---4359-proc-KO---2740-proc.html>> accessed on 8 January, 2020)。
 - 18 以下の記述は仙石学「東欧におけるポピュリズムとネオリベラリズム」の187-188頁による。
 - 19 以下の記述は仙石学「2017年チェコ下院選挙」『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委託報告書』(日本国際問題研究所、2018年)による。
 - 20 Réka Várnagy, “Hungary,” *European Journal of Political Research: Political Data Yearbook*, vol. 55, no. 1 (December 2016), p.124.
 - 21 仙石学「東欧におけるポピュリズムとネオリベラリズム」189頁のグラフ。なお Fidesz の支持率はその後さらに上昇し、2019年8月の段階では53パーセントに達している(ハンガリーの世論調査機関 Nézőpont Intézet のデータによる <<https://nezopointintezet.hu/en/>>、2019年12月20日アクセス)。
 - 22 Krzysztof Jasiewicz and Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz, “Poland,” *European Journal of Political Research: Political Data Yearbook*, vol. 58, no. 1 (December 2019), pp.222-223.
 - 23 Réka Várnagy, “Hungary,” *European Journal of Political Research: Political Data Yearbook*, vol. 58, no. 1 (December 2019), p.130.
 - 24 Erik Láštík, “Slovakia: political developments and data in 2018,” *European Journal of Political Research: Political Data Yearbook*, vol. 58, no. 1 (December 2019), pp.246-247.
 - 25 Kazharski, “The end of ‘Central Europe’?,” p.21.
 - 26 以下の記述は「『V4 + 日本』対話・協力」外務省 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/europe/v4+1/index.html>> 2020年1月6日アクセス、による。
 - 27 佐藤俊輔「ドイツ・中東欧諸国と一帯一路の現状」*China report*, vol. 34, 日本国際問題研究所 <https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=342> 2020年1月6日アクセス。
 - 28 Boštjan Bertalančič, “Opportunities and challenges for V4 plus Japan relations in the post-Brexit EU,” *Electronic Journal of Central European Studies in Japan*, no. 4 (December 2018) <<https://www.josai.ac.jp/jices/common/pdf/4-3.pdf>> (accessed on 6 January, 2020).
 - 29 Brexit と V4 の関係について、初期の頃には V4 はイギリスの特権を認めないという利益が共通していたことで協働できたが、2017年のイギリスのリスボン条約50条発動後は国ごとの利害の相違が明確になり、共同で有効な対策を取ることができなくなったという議論がある(Monika Brusenbauch Meislova, “Great expectations or misplaced hopes? the role of the Visegrád Group in the Brexit process,” *Europe-Asia studies*, vol. 71, no. 8 (August 2019))。

第 2 部

争点状況

第6章 再停滞する欧州経済

吉田 健一郎

はじめに

本サブ・プロジェクト（「混迷する欧州と国際秩序」）3年目の研究課題は、昨年までの成果を踏まえて各国内政への理解を深めるとともに、発生した争点に接近し、最終的には日欧関係への含意をくみ取ることにある。

この点において、欧州経済の現状と展望の分析は重要である。欧州大陸におけるポピュリスト政党の台頭や反グローバル化、英国の欧州連合（EU）離脱といった政治的・社会的な変化は、各国固有の政治問題ではあるが、リーマンショック以降の景気低迷など EU 域内の経済情勢の変化に起因する面もあるからである。

本章は上記の研究課題に資することを目的とし、内容は大きく二つに分かれる。第一節では、2018 年以降のユーロ圏経済減速について、ユーロ圏経済の構造的な特徴に触れつつ背景を分析する。第二節では、近年の争点として米国との通商摩擦の高まりに注目し、その現状を整理し欧州経済への含意を考察する。最後にむすびにかえて、米・EU 間の通商摩擦の高まりの反作用として交渉が進展し、昨年 2 月に発効した日 EU 経済連携協定（EPA）について簡単に触れる。

1. ユーロ圏経済の現状

(1) 製造業を中心にユーロ圏経済は減速

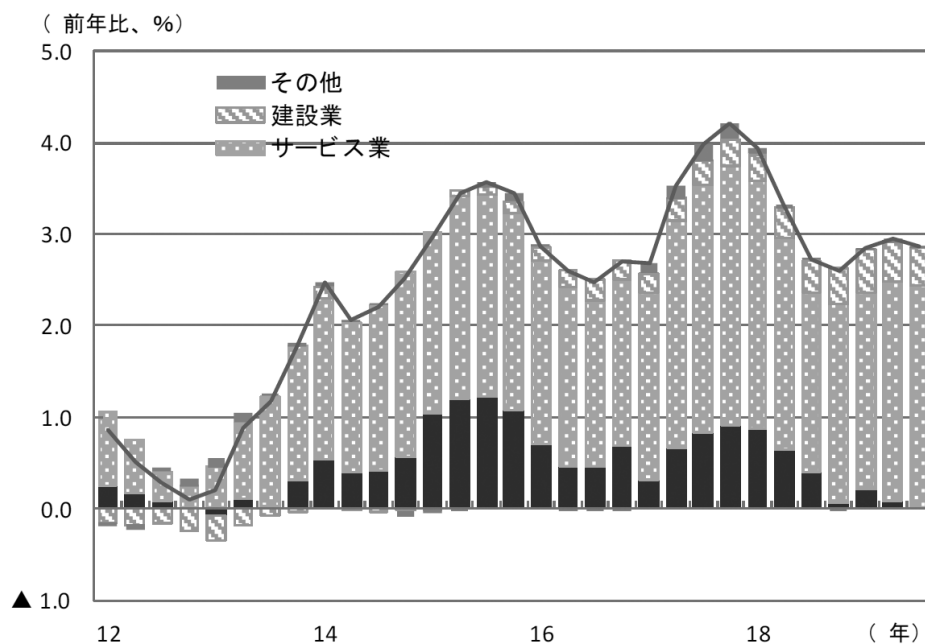
欧州経済は減速している。ユーロ圏の実質 GDP 成長率は、2017 年の 2.5% をピークにして、2018 年は 1.9%、2019 年は 1.2% と年々水準を切り下げた¹。欧州委員会によればユーロ圏の 2019 年の潜在成長率は 1.3% であり、2019 年は 6 年ぶりに潜在成長率を下回る低成長が予想される。国別にみると、経済規模が大きいドイツやイタリアでの景気減速が、ユーロ圏全体の成長率を押し下げた。

次に産業別にユーロ圏の GDP 粗付加価値額（名目値）の推移をみると、図表 1 のとおりとなる。近年、製造業を含む鉱工業部門の付加価値額が減少し、GDP を押し下げたことがわかる。この傾向は特にドイツで顕著であり、同国では 2018 年 10 ～ 12 月以降、4 四半期連続で鉱工業の粗付加価値額が前年実績を下回った（図表 2）。つまり、2018 年以降の景気減速は、ドイツの製造業部門における減産が大きく影響した。

製造業の減速が際立つ一方で、サービス業は好調を維持している。2019 年 7 ～ 9 月期のユーロ圏サービス業の粗付加価値額（名目値）は前年比 +3.3% の増加となり、高い伸びを維持した。製造業の付加価値変動は、ある程度サービス業にも影響をもたらすが、2018 年以降の景気減速局面におけるサービス業の減速は起きていない。これは、ユーロ圏の雇用所得環境が良好で、個人消費が底堅く推移しているからと考えられる。典型例はやはりドイツであり、同国では、製造業の減速感が鮮明になる中でも雇用情勢が改善を続け、2019 年 11 月の失業率は 3.1% と東西ドイツ統一以来の最低水準となった。

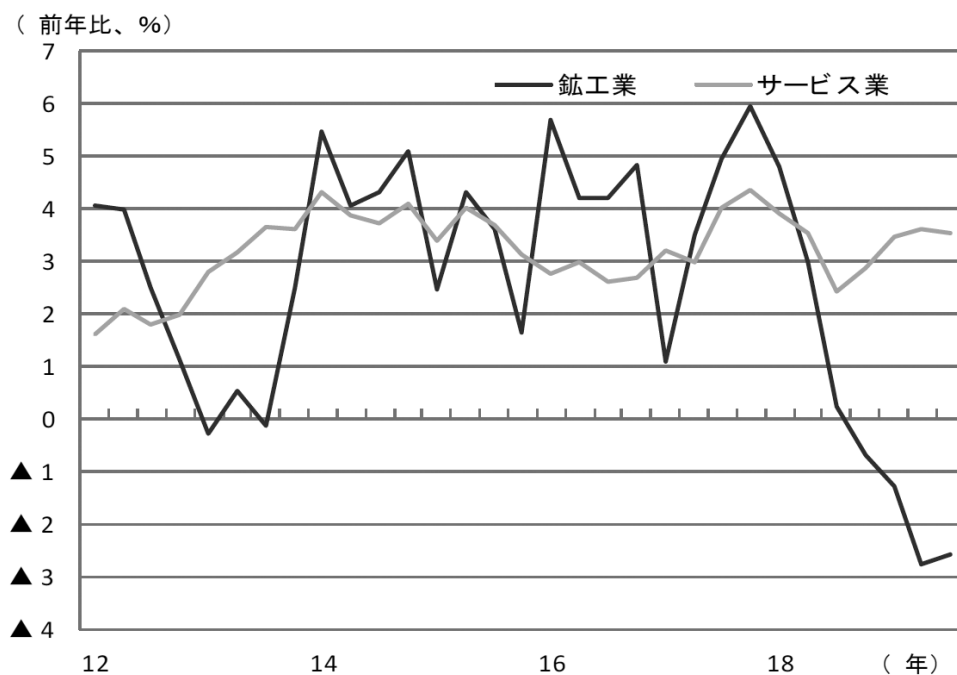
以下では、2018 年以降にユーロ圏の製造業が減速した要因と、ユーロ圏の雇用が底堅い

図表1 ユーロ圏の業種別粗付加価値額



(注)棒グラフは折れ線グラフの寄与度
(資料)Eurostatより、みずほ総合研究所作成

図表2 ドイツの業種別粗付加価値額



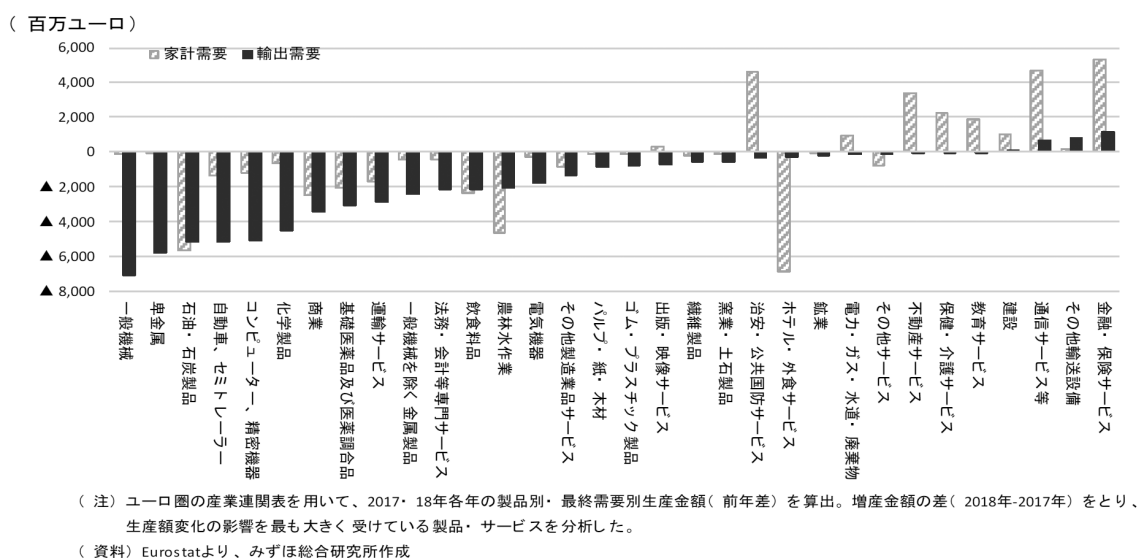
(資料)Eurostatより、みずほ総合研究所作成

理由について、より詳細な分析を加える。まず、製造業の減速については、新興国需要の広範な減少などによる輸出の減速が影響している。ユーロ圏の産業連関表を用いて、需要減退の製品別・需要項目別要因を分析すると、2018年の最終需要向け生産は前年比+3.4%

となり、前年の同+4.2%から低下した。2017年と18年の増産額の差を製品別・需要項目別にとり、上昇率低下の要因を分解すると図表3のとおりとなる。

図表3からは、一般機械、卑金属、石油・石炭、自動車、精密機械、化学品など幅広い製造業品の輸出需要が減少し、最終需要向け生産全体の上昇率低下をもたらしたことが分かる。

図表3 製品別・最終需要別にみたユーロ圏の需要減退の要因分析



貿易統計を用いて2019年1～10月の仕向け地別輸出額の前年比推移をみると、トルコ(前年比▲10.2%)やアラブ首長国連邦(同▲16.7%)、イラン(同▲53.7%)、アルゼンチン(同▲22.7%)等の輸出減が輸出全体の足かせとなった。最近では香港(同▲4.2%)向けの輸出減少も加わった。ユーロ圏の輸出先約200カ国に関して、前年より輸出実績が減少した国の数をカウントすると、2018年1月の72カ国から(3か月後方移動平均値)、2019年10月には97カ国(同)に増加し、新興国の広範な需要減退が確認出来る。

ユーロ圏の地域別輸出額の推移は、図表4のとおりである。上述したトルコなど新興国向けの輸出が全体を押し下げているが、これまで輸出全体を支えていた中国向け輸出も2019年後半に輸送機器を中心に低下し、2019年後半以降は米国向け輸出への依存度が相対的に高まった(図表5)。英国向けはブレグジットの影響があり、上下変動が大きい。

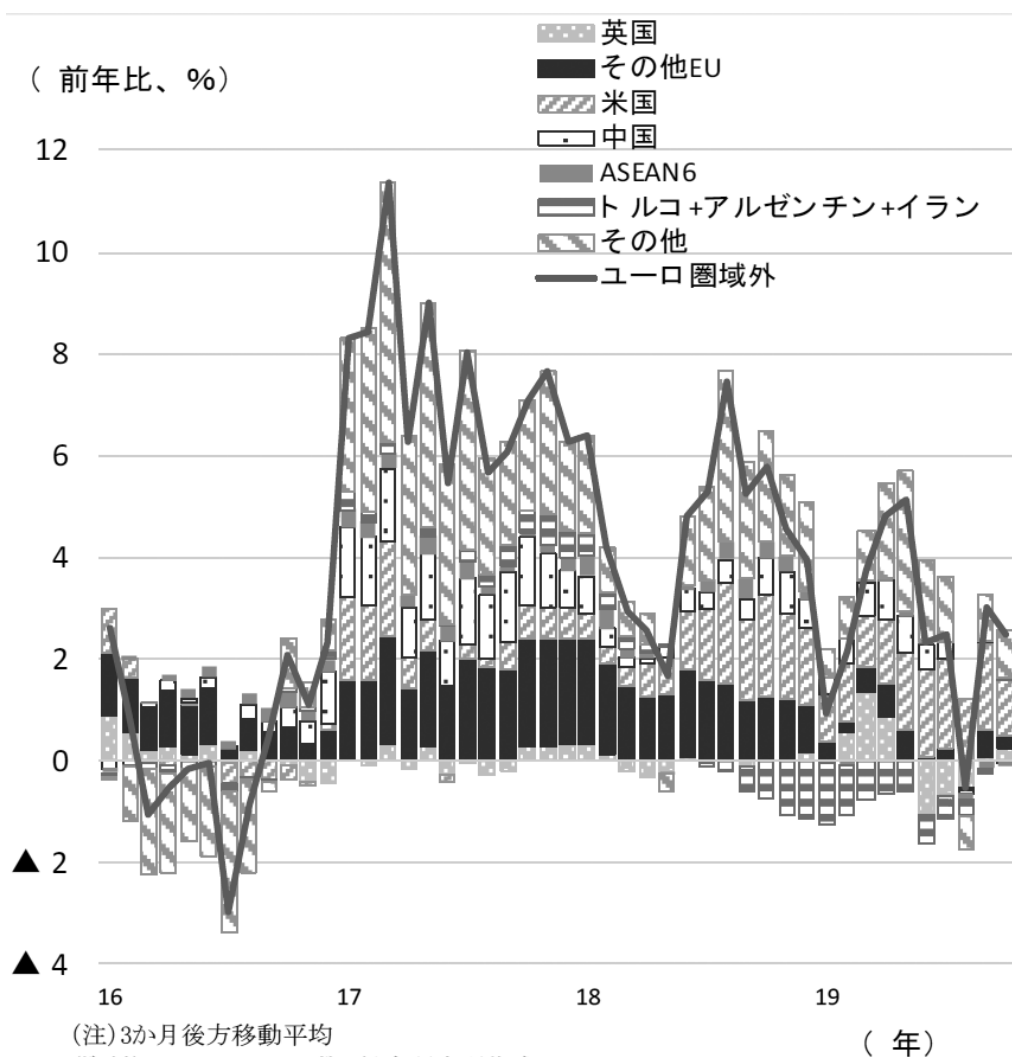
国際通貨基金(IMF)は2019年10月の

図表4 地域別輸出額の下位ランキング

輸出先下位10カ国		2017年比 減少率	寄与度
1	トルコ	-10.2	-0.16
2	アラブ首長国連邦	-16.7	-0.13
3	イラン	-53.7	-0.11
4	アルゼンチン	-22.7	-0.05
5	サウジアラビア	-6.9	-0.04
6	アルジェリア	-8.3	-0.03
7	香港	-4.2	-0.03
8	アンゴラ	-22.2	-0.02
9	レバノン	-12.0	-0.02
10	パキスタン	-15.0	-0.02

(注)1～10月の実績の比較。全体への寄与度が小さい順。
(資料)Eurostatより、みずほ総合研究所作成

図表5 ユーロ圏の地域別輸出額の推移



世界経済見通しの中で「景気低迷は、高まる貿易障壁、貿易や地政学的な情勢をめぐる不透明感の増大がもたらした帰結である。また、複数の新興市場国において、各国特有の要因を受けたマクロ経済面の制約があること（が）、・・・中略・・・今のさえない経済成長につながっている。」と述べているが（IMF（2019））、ユーロ圏ではまさに新興国を中心とした複数の国の需要減が成長の足かせとなった。

この状況に追い打ちをかけたのが、自動車産業の一時的な生産遅延と構造的な不振である。欧州では、排ガス規制と不正防止の観点から2018年9月よりWLTP（乗用車等の国際調和排出ガス・燃費試験法）と呼ばれる新たな燃費走行テストが導入され、導入に伴う生産遅延が発生した。当初、自動車生産は早晚持ち直すと予想されていたが、WLTPの影響が一巡した2019年以降も欧州の自動車生産は落ち込み、回復するには至っていない。

自動車生産が一時的要因の剥落後も回復しなかったのは、前述の通り2018～19年に外需環境が悪化し、新興国を中心に自動車販売が落ち込んだ点が大きい。しかし、これに環境意識の高まりによるディーゼル車の構造的な販売不振も加わった。例えば、ドイツ最

大の自動車輸出先である英国の2019年の乗用車販売をみると、ディーゼル車が前年比▲21.9%と落ち込む一方でハイブリッド車は同+37.2%と急増している。しかし、ハイブリッド車はまだ普及台数が少なく、英国の乗用車販売は全体で同▲2.4%の落ち込みとなった。

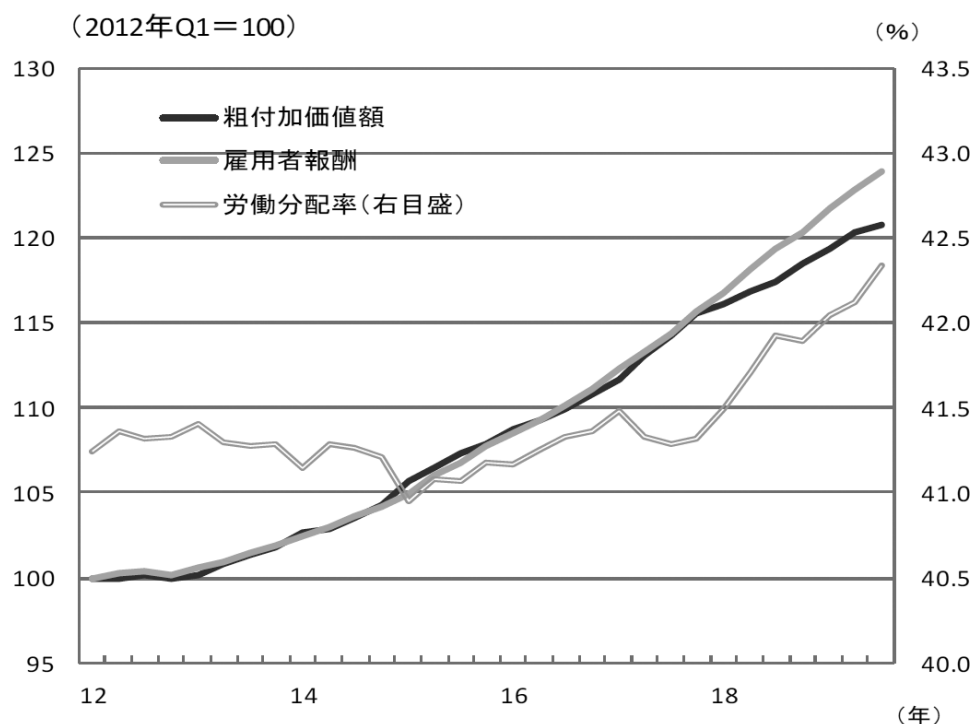
更にユーロ圏全体では、2021年より「ユーロ7」と呼ばれる排出量の総量規制が導入される予定である。ユーロ7の導入により、域内の自動車メーカーは、走行1キロメートルあたりのCO2排出量を95グラムに制限する必要がある。基準をクリアできなければ罰金を支払う必要があるうえ、企業イメージの悪化につながる。2020年1月から既にユーロ7の先行導入が始まっている。相対的に燃費が悪く、今後縮小が見込まれるディーゼルやガソリン車への需要は、特に近年環境意識が高まっている欧州では強まりづらい。

(2) 個人消費は底堅く推移、景気減速の悪影響を緩和

前述のとおり、外需の減退に伴う製造業の業況悪化にもかかわらず、ユーロ圏経済がプラス成長を何とか維持できているのは、良好な雇用環境に支えられ個人消費が底堅く推移し、サービス業の景況感の悪化が限定的なものにとどまっているからである。

個人消費の源泉となる雇用者報酬の推移をみると図表6のようになる。ユーロ圏全体の粗付加価値額が減少するなかでも雇用者報酬は概ね一定のペースで増加を続けており、これが消費を下支えした要因と考えられる。雇用者報酬は、マクロでみた総賃金（雇用者数×一人当たり賃金）に社会保険料を加えた金額であり、雇用者報酬の底堅さは良好な雇用環境が背景にあるとみられる。

図表6 ユーロ圏の雇用者報酬と粗付加価値額

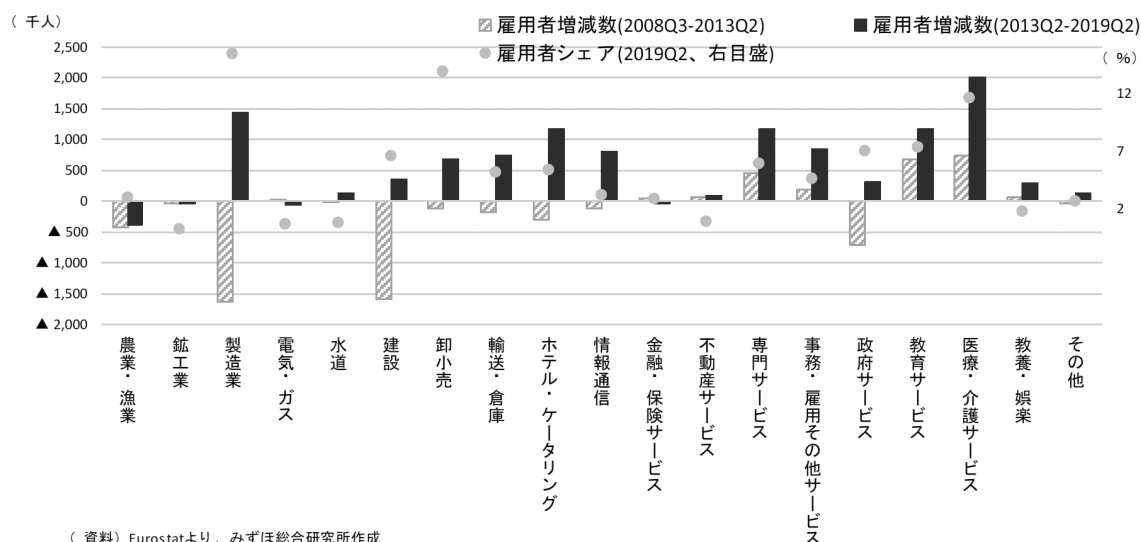


2019年11月のユーロ圏失業率は7.5%となり、前月と同水準を維持した。2013年7月に記録した12.1%から持続的に低下を続けているだけでなく、景気悪化が始まった2018年1月(8.6%)と比べても失業率は低下した。一般に雇用は景気の遅行指標ととらえられるが、ユーロ圏における過去の失業率の動きを見ると、2001年9月の米同時多発テロや、2008年9月のリーマンショック時には事件発生直後から失業率が上昇をはじめ、2011年夏にギリシャ債務危機が深刻化した際にも同年秋にはユーロ圏の失業率が上昇した。

これに対して、2013年4～6月期以降の景気回復局面における失業率の動きを見ると、2015年半ばの中国経済の減速や、今般2018年以降の景気減速後も失業率は低下を続けた。リーマンショックや欧州債務危機と比べれば経済へのショックが軽微であることは間違いないが、雇用は近年景気変動に対する耐性を高めていると言えそうで、それが2018年以降の景気減速局面で、雇用者報酬と個人消費、最終的にはサービス業の粗付加価値を下支える要因となった。

景気減速と雇用の関係を考えるために、2013年の景気回復期以降のユーロ圏の雇用の伸びを産業別に分解すると図表7のようになる。2013年4～6月期以降、ユーロ圏では約1,100万の雇用が創出されたが、業種別にみれば医療・介護サービスが約200万と最大の貢献をした。製造業(140万)、教育サービス(116万)、専門サービス(116万)が続く。しかし、製造業については2008～13年の景気後退期に雇用者数が160万減っており、リーマンショック前との比較ではほぼ変化していない。

図表7 ユーロ圏の業種別雇用増減



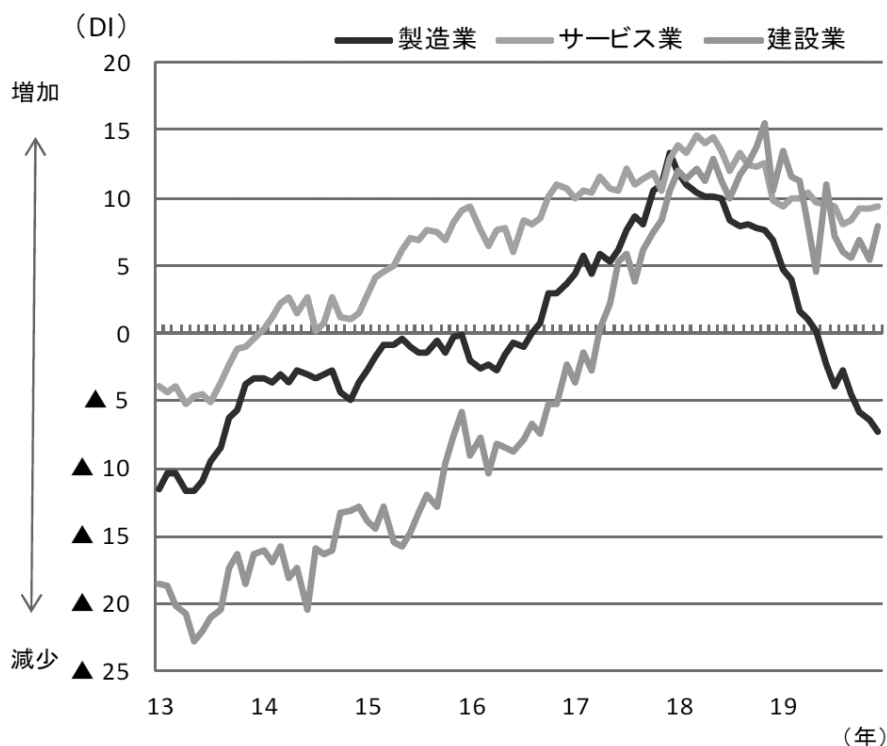
製造業における業況の変化がサービス業に及ぼす影響を測るために、各業種の粗付加価値変化額と他産業の粗付加価値変化額のグレンジャーの意味での因果性を検証すると、卸小売、建設、金融、専門サービス業に対して統計的な有意性という意味で波及が確認される。一方で、教育や医療といった公共サービス等への波及については統計的に有意な関係性は見られない。

以上を踏まえると、景気循環との連動性が低い教育や医療といった公共サービスの雇用

シェアが高まり、雇用構造が変化したことが、2018年以降の景気減速局面において景気の下支えとして作用した可能性を指摘できる。こうした傾向はドイツで顕著であり、例えば同国では高齢化の進展などもあり医療サービスなどへの需要は強い。

もっとも、こうした状況が持続的であるとは言えない。むしろ、更に製造業の景況感が悪化するようならば、製造業と関連の深いサービス業や建設業などへの影響波及が強まる形で、ユーロ圏は本格的な景気後退に陥るリスクがあるだろう。実際、欧州委員会が月次で発表している3か月後の雇用期待を示した雇用期待DIをみると、製造業の雇用期待が既に判断の節目となるゼロを下回っているだけでなく、サービス業や建設業についてもピークアウトしている（図表8）。今のところ雇用は持ちこたえているが、更なる需要ショックには耐えられない公算が大きい。

図表8 ユーロ圏の業種別雇用期待DI



(注)ゼロが判断の節目。3か月後の雇用期待が増加、不変、減少するかという点について、尋ねたもの。

(資料)欧州委員会より、みずほ総合研究所作成

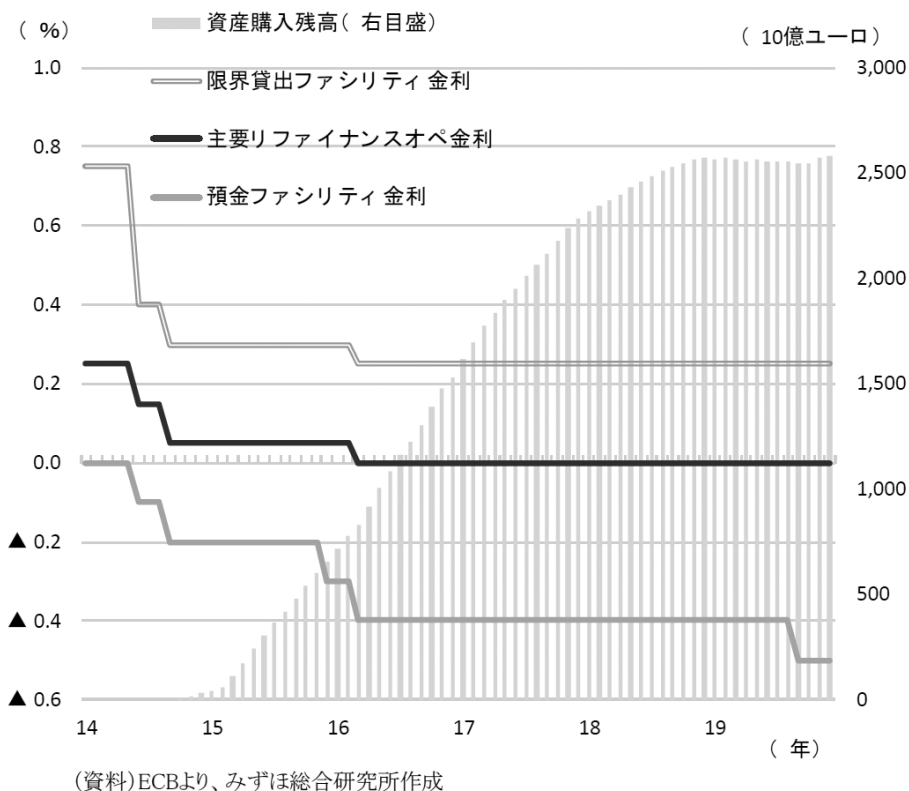
(3) ECBの緩和策は限界、高まる財政出動への期待

2008年のリーマンショックとその後の欧州債務危機において、危機脱出の主導的な役割を演じたのは欧州中央銀行（ECB）であった。特に2011年に深刻化した欧州債務危機においてはソブリン危機という危機の性質上、拡張的な財政政策による景気対策を行うことは出来ず、むしろ構造改革を通じた緊縮財政が南欧諸国を中心に導入された。この間、ECBは度重なる利下げに加えて、長期リファイナンスオペレーションの実施などに踏み切った。

2012年7月のマリオ・ドラギ総裁（当時）による「出来ることは何でもやる」という発

言とその後の無制限な国債購入の仕組みであるアウトライト・マネタリー・トランザクション（OMT）の導入により欧州債務危機は収束に向かった（Draghi(2012)）。しかし、ECBはその後2014年の原油価格急落に伴うインフレ率のマイナスへの低下などを受けて、緩和的な金融政策をとり続けることを余儀なくされた。この結果、2014年6月には主要先進国の中央銀行では初めて中銀預金金利をマイナスに引き下げたうえ、2015年3月には資産購入プログラム（APP）において国債購入の開始に踏み切った（図表9）。

図表9 ECBの金融政策



緩和的な金融政策の恩恵と外部環境の好転を受け、2016年半ばよりユーロ圏経済は本格的な回復局面に入った。基調物価は依然として前年比+1.0%程度で横ばいが続いていたものの、ECBは景気の回復を受けて2017年6月には緩和的な金融政策の脱却を目指して動き始め、2018年12月にAPPによる新規証券購入を停止するに至った。

しかし、ECBがAPPの終了に踏み切った2018年にはユーロ圏経済は既に減速局面に入っており、同年7～9月期にはドイツがマイナス成長に陥った。このため、2019年にECBは早くも方向転換を余儀なくされ、同年9月の政策理事会において、マイナス金利の▲0.5%への深掘りと、毎月200億ユーロのAPP再開に踏み切った。政策金利に関するフォワード・ガイダンス（政策指針）についても修正が行われ、低金利の維持が総合インフレ率や基調インフレ率の改善と強く紐付けされた。基調物価の上昇が展望できない中で、ECBは当面の間、緩和的な金融政策を維持せねばならなくなった。

APP再開に当たってはドイツ出身理事などから強い反対があり、ECB内の意見相違が鮮明になった。マイナス金利についても金融機関収益が圧迫される中で更なる深掘りや長期

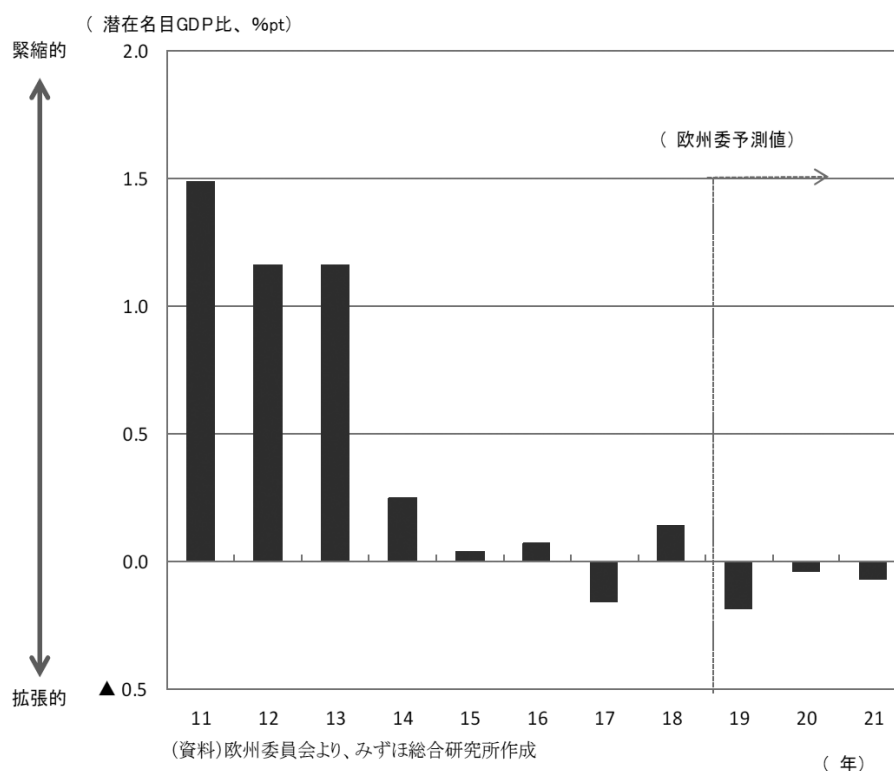
化には慎重な見方が強まった。事実上、ECBの金融政策は限界に近付いたと言える。

ドラギ前総裁は、2019年6月のECBフォーラムで行われた講演の中で、「過去10年間にわたり、マクロ経済調整の役割は不均等に（財政政策ではなく）金融政策に振り向けられてきた」と述べて、財政政策が果たすべき役割が相対的に高まっている点を強調した（Draghi(2019)）。

ユーロ圏各国の財政スタンスは拡張的となっている。財政スタンスを示す指標となる構造的財政収支（景気循環の影響を除いた財政収支）の前年差をみると図表10のとおりであり、2019～21年にかけて、ユーロ圏及び主要国は拡張的な財政スタンスに転じる見込みである。ドイツでは、子供手当の増額や年金受給額の見直し、連帯税の大幅な削減などを中心とした財政拡張が予定されている。フランスでも2018年末に起きた「黄色いベスト」運動とその後の国民との「大討論」の結果として導入された歳出拡大策の結果、2020年は歳出増が見込まれる。イタリアでも2020年に予定されていた付加価値税の引き上げが見送られた。

しかし、財政規律維持の観点から景気対策の規模は限定的だ。いずれの国でも財政規律を維持しつつ歳出を拡大するのは容易ではなく、独仏における景気対策の規模はGDP比0.3～0.4%程度にとどまる。

図表10 ユーロ圏の財政スタンス



2. 過熱する米・EU間の通商摩擦と貿易協定の現状

(1) 米・EU間の通商摩擦の現状

2017年1月、米国でドナルド・トランプ氏が大統領に就任して以降、同国の通商政策は

大きく転換した。就任直後の環太平洋連携協定（TPP）からの離脱を皮切りに、北米自由貿易協定（NAFTA）の見直しによる米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）の締結などトランプ政権は2国間協定を重視する姿勢を鮮明にした。中国に対しても1974年通商法301条に基づく輸入制限措置が導入され、2020年1月には米国の要求を受け入れる形で米・中間の通商交渉の第一段階が妥結した。日本とも2019年9月に日米貿易協定に合意し、対米自動車関税の見送りを見返りとして米国産牛肉や豚肉の自由化などを決めた。

EUは、米中の通商交渉が一段落したことで、いよいよ米国がEUとの通商交渉に本腰を入れ、妥協を引き出すために圧力を高めてくる事態を懸念している。

現在、米国とEUの間の通商問題としては、以下の三点が挙げられる。第一は鉄鋼・アルミニウム製品や自動車及びその部品に関する安全保障上の脅威を理由とした輸入制限措置導入の問題、第二は航空機メーカーへの米欧相互の国家補助を巡る制裁措置導入の問題、第三はフランスが導入を決めたデジタル課税に対する通商法301条に基づく米側の報復措置の問題である。いずれも制裁措置としては関税率の引き上げが予定されている。

まず、1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼・アルミニウム製品及び自動車及び同部品への関税引き上げの問題について現状を整理する。通商拡大法232条の下では、特定の製品の輸入が米国の安全保障に影響を与えるか否かが調査され、影響があると判断された場合は輸入制限措置を発動できる。通商拡大法232条に基づく措置はEUからの輸入品だけを対象にしたものではなく、対象は米国の輸入品全てにわたる。

通商拡大法232条に基づく輸入制限措置について、トランプ政権はEUに対しても2018年6月1日に鉄鋼・アルミニウム製品への輸入制限を実施した。これに対してEUは影響を受ける金額を64億ユーロとし、このうち28億ユーロに対して同年6月22日より米国からの輸入品に対する25%の追加関税措置をとることを決定した。報復関税措置には、鉄鋼・アルミニウム製品のほか、バーボンウィスキーや二輪車など多岐の製品が含まれる。

トランプ大統領は、通商拡大法232条を用いた輸入関税措置を自動車及び同部品にも広げた。米商務省は、2018年5月に自動車及び同部品の輸入に関して最大25%の関税賦課を行うことの要否について調査を開始、2019年2月にはその結果が大統領に報告された。しかし、この報告を受けた関税賦課など輸入制限措置については2019年11月14日の期限を過ぎた後も発表されていない。自動車や部品輸入を安全保障上の脅威ととらえて輸入制限を実施することに関しては米国内からも強い反対があったうえ、この間に進んでいた他国との通商交渉への影響が考慮された可能性がある。

第二に、航空機メーカーへの補助金問題は、2004年から続いており、米国がエアバス社に対するEUの補助金を世界貿易機関（WTO）協定違反であると訴えているのと同様に、EUもボーイング社への補助金に対してWTOに提訴しており、WTOは双方が協定違反であると認定済みである。

このうち、エアバス社に対するEUの国家補助に関して2019年10月にWTOが米国に75億ドルの報復関税賦課を承認したことを受けて、米通商代表部（USTR）は、航空機をはじめ、ワイン、チーズなどの農産品に対して最大で25%の関税を賦課することを決めた。これに対してEU側は、報復関税措置をとる旨を発表している。この問題は今後も続く見込みだが、本稿執筆時点ではEU側提訴に対するWTOの最終的な制裁金額の決定が待たれている。

第三は、フランスが導入を決めたデジタルサービス税に対する米側報復関税措置についてであるが、本稿執筆時点では2020年内は休戦が決まっている。本件は、フランスが2019年7月に導入を決めたデジタルサービス税に対して、米 USTR は通商法 301 条に基づいて同月に調査を開始し、同年12月に総額24億ドル、最大100%の追加関税をフランス製品に課す準備を進めることを発表したことに端を発する。この追加関税には、チーズやスパークリング・ワインなど63品目のフランス製品が含まれる。

フランスのデジタルサービス税は、仏国内でのデジタルサービス提供による収入が2500万ユーロあり、かつ全世界で7億5000万ユーロ以上の企業が対象とされ、約30の企業が当該する。その多くは、米企業とされる。こうした企業に対しては、2019年1月以降の仏国内での売り上げに対し3%の課税がなされる。

2020年1月に開催されたダボス会議において、フランスのブリュノ・ル・メール経済財務大臣は米国のロベルト・ムニューシン財務長官と会談し、フランスは2020年分の課税については徴税を行わないこと、米国は報復関税措置をとらないことを互いに決めた。本件は、経済協力開発機構（OECD）におけるデジタルサービス課税に関する多国間の枠組み交渉をにらんで進められており、OECDにおける議論の進展にも注目する必要がある。

（2）米 EU 通商交渉の行方と経済面の影響について

米・EU間の通商摩擦の高まりを受けて、2018年7月25日にジャン・クロード・ユンカー欧州委員長（当時）がトランプ大統領と会談し、自動車を除く工業製品の関税や非関税障壁の撤廃、米国産の大豆や液化天然ガス（LNG）の対米輸入拡大に向けた貿易交渉を始めることで共同声明に合意した（European Commission (2019)）。同時にこの交渉中は、合意の精神に反することは行わないことも共同声明の中には盛り込まれた。これは、自動車などに対する追加関税の棚上げを示唆したものである。

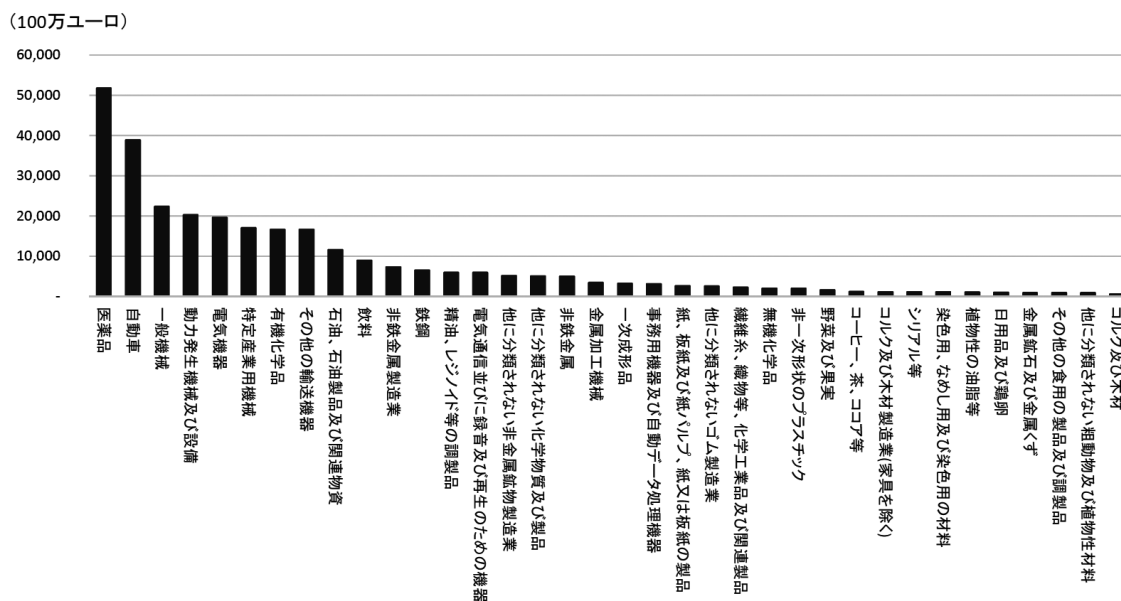
この合意を受けて、2019年4月にEU閣僚理事会は、農産品を除く工業製品に的を絞った通商協定と、非関税障壁撤廃に向けた適合性評価の合意に関する交渉権限を欧州委員会に付与する欧州指令を採択した。同年7月には昨年の合意から1年の進捗状況に関する報告書が発表され、大豆やLNGに関する対米輸入の拡大が成果として報告されている（European Commission (2019a)）。

前述の通り、日本や中国との通商交渉を行うにあたり、米国は自国市場への参入停止をちらつかせて交渉のレバレッジとしてきた。中国や日本との交渉が一段落し、EUとの通商交渉を本格化させるにあたっても、その交渉上のカードとしてこれまで見送ってきた自動車関税率引き上げの再検討や、通商法301条に基づくフランスのデジタル課税に対する報復関税の実施に踏み切る可能性などが考えられる。

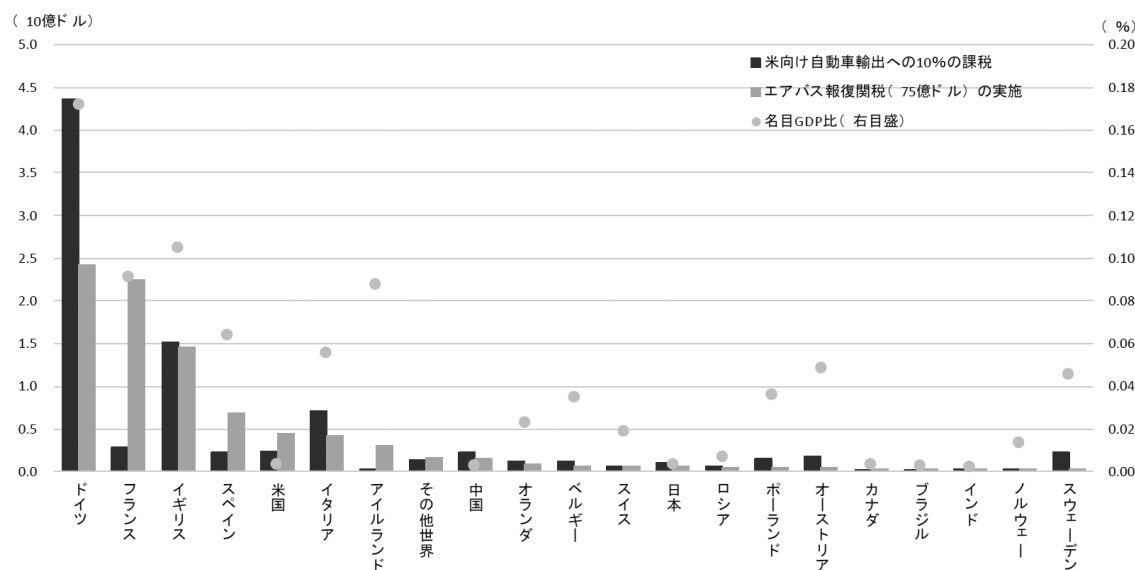
EUのフィル・ホーガン欧州委員（通商担当）が、2020年1月に就任後初めて訪米し、ロベルト・ライトハイザー通商代表らと会談したのも、このあたりの米国の動きをにらんでのものと捉えられる。ホーガン委員は記者からの質問に対して、欧州車への関税賦課については議論にならなかったことを述べている。

次いで、米EU間の通商摩擦の高まりや貿易自由化がもたらす影響について考察する。まず、英国を除くEU27カ国から米国向けの輸出金額を財別に見ると図表11のとおりである。欧州経済にとり重要な対米輸出品目は、医薬品や自動車などである。

図表 11 EU27 か国（除く英国）の対米輸出金額（2018 年）



図表 12 自動車関税・エアバス報復関税引き上げの影響



(注)エアバスについては75億ドルの対米輸出が減少したと仮定した場合の付加価値額への影響。自動車は、EUの米国向け自動車輸出に関して関税率が10%上昇した場合の付加価値額への影響。価格上昇に対する輸出の弾性値は2とした。名目GDPへの影響は両者を合算
(資料)Eurostat、OECDより、みずほ総合研究所作成

自動車関税率の10%引き上げが導入された場合や、エアバスに対する報復関税が課された場合のユーロ圏経済への影響について国際産業連関表を用いて試算を行うと、図表12のとおりとなる。関税率の10%上昇によりEUのGDPを0.05%ポイント押し下げるとの結果になった²。エアバスへの報復関税75億ドルについても同様に、EUのGDPを0.06%ポイント押し下げる。国別には、ドイツが最も大きな影響を受ける。産業連関表分析での分析結果は、EUのGDP規模と制裁により影響を受ける輸出額の大きさを考えればそれほど大きくないが、生産へのマインド面での悪影響などを勘案すれば、波及がより大きくなる

可能性がある。

逆に、米国と EU の工業製品に関する自由化が進展した場合については、欧州委員会が GTAP モデルを用いて詳細な推計を行っている。この推計は、欧州委員会が、前述の工業品の関税撤廃を柱とした米・EU 通商協定が合意した場合の経済効果を欧州議会に資料として提出したもので、2033 年までに EU の対米輸出は総額でベースライン比 8% 増加するとの結果になった。製品別には、輸出シェアが大きい化学製品・医薬品（ベースライン比 +7%）、次いで自動車（同 +6%）の影響が増加額としては大きく、増加率では衣料品（同 +110%）や皮革製品（同 +69%）などの輸出増加率が最も高い（European Commission(2019b)）。通商摩擦の高まりを「危機バネ」として、互恵的な自由貿易協定の締結に結び付けていけるかどうかが目される。

むすびにかえて

2017 年 12 月、日本と EU は、日 EU 経済連携協定（EPA）に大筋で合意し、同協定は、2018 年 7 月に署名、2019 年 2 月に発効した。2013 年 4 月の交渉開始から発効まで約 6 年を要したが、その意義としては、世界 GDP の約 3 割、人口約 6 億人規模の経済圏の誕生による日 EU 双方の経済成長の底上げや、世界中の保護主義的な動きに反対するメッセージの発信などが挙げられる（外務省（2019））。米 EU 間の通商摩擦激化の反作用として、交渉開始時と比較すると、その意義は高まり、日 EU 双方が妥結を急いだ。

経済効果について、欧州委員会は 2035 年の EU の GDP 及び対日輸出を、ベースライン比 +0.14%、同 +13.2%、日本の GDP 及び対 EU 輸出を同 +0.61%、同 +23.5% 押し上げると推計している（European Commission（2018））。他方、日本政府は日本の GDP を約 0.99%、労働供給を約 0.5% 拡大させると推計している（内閣官房（2017））。

セシリア・マルムストロム欧州委員（通商担当、当時）は、2018 年 11 月にインタビューに答えて「日・EU の EPA は、・・・自由貿易、多国間主義、ルールに基づく貿易を擁護する、明確なシグナルになる」と述べている³。第二節で明らかにした対米関係の悪化に加えて、域内での保護主義的な動きの高まりも EPA の早期締結の原動力の一つになったと考えられる。

本章では、第一節において欧州の経済停滞に焦点を当ててその背景を分析し、多国との広範な輸出の減速が製造業の不振を通じて景気減速の要因となっている現状を示した。第二節では米国における保護主義の高まりが、米 EU 関係に与えている変化を指摘し、EU 経済に与え得る影響を分析・紹介した。

グローバル展開を行う製造業を有する EU からみて、多国間主義に基づく自由貿易の否定によりもたらされる世界的な貿易縮小は政治・経済両面での打撃となる。我が国も状況は同様であり、世界的に保護主義による通商摩擦が強まれば影響は更に拡大すると予想される。両地域が協力して自国優先的な保護主義に対抗していく必要がある。（以上）

参考文献

外務省（2019）「我が国の経済外交 2019」、2019 年 3 月、外務省経済局

- 内閣官房（2017）「日 EU・EPA 等の経済効果分析」、2017 年 12 月、内閣官房 TPP 等政府対策本部
- Draghi,M(2012), “Verbatim of the remarks made by Mario Draghi”, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, 2020 年 1 月 20 日アクセス
- (2019), “Twenty Years of the ECB’s monetary policy”, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190618~ec4cd2443b.en.html>, 2020 年 1 月 20 日アクセス
- International Monetary Fund (2019), “World Economic Outlook, Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”, October 2019
- European Commission (2018), “The Economic Impact of The EU – JAPAN Economic Partnership Agreement (EPA)”, June 2018, STATEMENT/18/4687
- (2019a), “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker’s visit to the WhiteHouse”, July 2019, STATEMENT/18/4687
- (2019b), “Liberalization of tariffs on industrial goods between the United States of America and the European Union: An economic analysis”, February 2019

— 注 —

- ¹ 2019 年はみずほ総合研究所の予測値。
- ² OECD の国際産業連関表（2015 年）を用いて試算した。2018 年の EU 対米自動車輸出は約 480 億ユーロであり、関税率 10% の増加と輸出の価格弾性値を 2 との仮定の下に約 960 億ユーロの対米輸出額が減少するとの想定を置いて生産波及額を推計した。次いで 2015 年の各国・各製品の付加価値率を産業連関表から算出して付加価値減少額を算出し、各国ごとに集計して GDP の減少額とした。
- ³ 駐日欧州連合代表部 EUMAG より引用。<http://eumag.jp/news/h0119/>

第7章 難民危機と変調する EU

佐藤 俊輔

はじめに

2015 年の夏から加速した欧州への未曾有の人の移動、いわゆる「難民危機」は、現在において現象としては収束してきたと言ってよいだろう。少なくとも、年間 100 万人を超える規模での制御困難な人の流れが量的に生じているわけではない。しかし、現在の EU においてその際に生じた大規模な難民の受け入れは、短期的にも、より中長期的にも欧州各国の政治に無視できない影響を及ぼすであろう。そして、その影響は欧州各国の政治上の変化を通じて EU の政策方針にも影響をもたらしている。

本報告書では、第 1 節で欧州難民危機について現在までに明らかになっている統計と共に振り返り、その時系列的な推移と、地理的に多様であったその規模を確認する。第 2 節ではこれに対して EU が採った施策、そして改革の進捗を跡付ける。そこでは、概括的に言えば EU 域内での難民分担についての改革の停滞がみられる一方で、EU の域外国境の強化、そして域外の第三国との協調が進められようとしていることが見て取れる。続いて第 3 節ではドイツにおける難民統合政策の進展と現状を概観する。そこでは難民危機以降のドイツにおいて統合政策が着実に進展してきたことが確認されるものの、他方で政党政治のうえでは急進右派ポピュリスト政党である「ドイツのための選択」が 2019 年の州選挙でも躍進しており、政策と政党政治のダイナミズムの間にはなお乖離があることが指摘できる。今後「ドイツのための選択」が政党として定着するかどうかは依然として明らかではないものの、難民危機が移民・難民争点を介して国内政治へ影響を与えたことが確かに見て取れる。第 4 節では難民危機が EU の政治に対して与えている影響について、以上の分析から若干の含意を提示する。

1. 欧州難民危機：その規模における地理的差異と時系列的变化

(1) 欧州難民危機の時系列的推移

初めにいわゆる「欧州難民危機」とは何であったか、その推移から確認したい。欧州における難民危機が非常に可視的になったのは、2015 年 8 月から 9 月にかけてのことであった。実のところ、2010 年から「アラブの春」と呼ばれる現象が生じて以降の欧州への難民の数は上昇の一途にあり、2014 年には既に過去にない規模に達していたが、それでも EU 諸国において危機との認識はそこまで高くはなかったように思われる。ところが 2015 年 7 月に地中海を渡る難民の数が急増し 1 カ月間で 10 万人を超えると、ドイツ政府は年間 45 万人と見積もっていた庇護申請者数を 65 万人へと大きく上方修正する。そして 8 月 20 日、急増する難民に対処しきれなくなったマケドニアがギリシャとの国境を封鎖しようとして緊急事態を宣言したことが、24 日ドイツによるシリア難民受け入れ、つまり EU のダブリン規則をシリア難民には適用しないとの方針の公表につながっていった。危機の認識は 8 月末にオーストリアで死亡した難民 71 名を積んだトラックが発見されたことや、9 月 3 日にシリア難民の幼児の遺体を運ぶ写真が様々なメディアで掲載されたことから大きく広

がった。9月6日にはハンガリーからオーストリアを経由しドイツへ向けて列車による避難民の移送が開始され、ギリシャからバルカン半島を通過してドイツへ向かう人々の波がとめどないものとなったのであった。9月半ばにはハンガリーがセルビア国境を封鎖したものの避難民の流れは衰えを見せず、11月13日にフランスでテロ事件が生じたことをきっかけとしてフランス、ドイツ、オーストリアは国境審査の再導入に踏み切った。2016年1月にスウェーデン、ノルウェー、3月にデンマークも同様の措置をとったことで、難民危機はEUの対外国境の問題にとどまらず域内のシェンゲン空間の危機へと波及したのである。

これに対してEUは域内での12万人の庇護申請者再割り当て制度の採択、EU域外国境の警備強化、イタリア・ギリシャなど域外国境に位置する諸国へのホットスポット設置による対応能力強化、その他域外諸国との外交的協調の模索など、全方位的な政策を展開し、最終的には2016年3月EU-トルコ声明によってトルコからギリシャへの難民の流入を大きく減少させたのである。それ以降2018年に至るまでの欧州における庇護申請数は依然として歴史的水準にあるとはいえ、下に見るように峠を越え、徐々に落ち着きを取り戻しつつあるといえるだろう。

(2) 欧州難民危機の規模と地理的分布

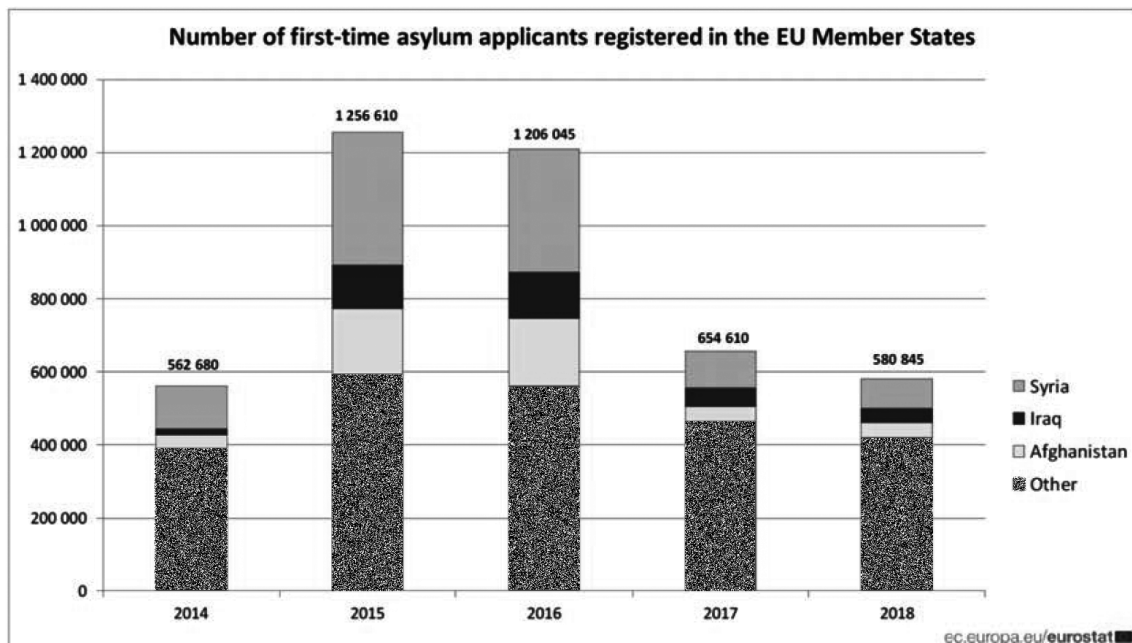
それでは改めて難民危機の規模を時系列的・地理的な観点から確認していきたい。Eurostatによれば、危機が最も高じた2015年から2016年にかけてEU内で初めて庇護申請を行った者はそれぞれ125万6610人、120万6045人であった(表1参照)¹。これがEUにとって未曾有の規模であったことは言うまでもない。EUでの庇護申請は1992年のユーゴスラヴィア解体に伴う難民の流入時に67万2千件を数えたものの、2006年までにはEU27カ国で20万件以下へと減少した。それが2010年代にはアラブの春の動きに伴って再び増大傾向を示し、2014年には62万6960件(うち、初回の申請が56万2680件)へと大きく跳ね上がっていた。そして2015年、2016年と最大規模の難民の流入があった後、2017年、2018年の初回の庇護申請者の数は、グラフの通り65万4610件、58万0845件へと減少しており、概ね2014年時の水準へと戻っているのが現状である。

それでは地理的に見た場合に、欧州の中で難民危機のインパクトはどのように生じていたのだろうか。実際の庇護申請者に対する何らかの国際的保護の付与件数からみた場合、絶対的な規模として最も多くの避難民を受け入れ、何らかの国際的な保護を与えたのはドイツである。2016年のデータを見た場合、ドイツは約44万5千件の保護を与えており、次いでスウェーデン(約6万9千件)、イタリア(約3万5千件)、フランス(約3万5千件)、オーストリア(約3万1千件)、オランダ(約2万2千件)、イギリス(約1万7千件)、ベルギー(約1万5千件)と続く²。この統計からは、流れ込んだ避難民の多くが、ドイツ、スウェーデンのほか、ドイツへの通り道となったオーストリア、そして周辺のフランス、オランダ、ベルギーといった大陸諸国で受け入れられたことがうかがえる。

また、人口との相対比率でいえば、最も大規模な受け入れを行ったのはスウェーデンであった(人口百万人に対し、7,040人を保護(2016年))。つづいてドイツ(5,420人)、オーストリア(3,655人)、マルタ(2,890人)、キプロス(1,675人)の順となる(EU平均1390人)。これに対し、人口規模との比でみるとイギリス等主要国の受け入れは相対的には小規

模である（イタリア 585 人、フランス 525 人、イギリス 260 人）³。更に念のため示せば、EU での難民再割り当て政策に対し強い反発を示したハンガリー（全 440 件、人口相対比 45 人）、チェコ（全 450 件、相対比 45 人）などヴィシェグラード諸国は絶対数、相対比とも小規模であり、バルカンルート上の諸国も、前線に位置するギリシャ（絶対数 8,545 件、相対比 790 人）を除けば同様であった⁴。

表 1. EU 加盟諸国において登録された初回庇護申請者数



引用：Eurostat (2019) より⁵

以上のことは、2015 年 9 月から 2016 年 3 月にかけての「難民危機」が欧州諸国に与えた影響は、実態として地域により大きく異なっただろうことを示している。難民危機は、一方では人口比の受け入れ数に示されているようにマルタやキプロスのように人口移動の玄関口に面した地中海の小国に大きな負荷をかけたが、他方で絶対数からみれば多くは北欧・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保護が付与されたのである。とりわけ、その受け入れ数を左右したのはシリア出身の難民がこれら諸国に集中して流入したことである。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割ほどがシリア出身者によるものであったが、シリア人の保護認定率は2016年当時で98.1%であり、2018年に至っても88%と非常に高い。この意味でシリアから逃れた人々にはいわば「権利」に近い形で保護が与えられたのであり、アフガニスタン、イラクからの避難民への難民認定率とは対照的であった⁶。また、表1から見て取れるように、2016年以降の庇護申請者の減少には、これらシリア、アフガニスタン、イラク諸国からの避難民の減少が大きく寄与しているといえる。2015年には180万件と報告されたEU域外からのEU諸国への不法入国の試みも、2018年には15万114件と2013年以来最低の水準となっており、「危機」の鎮静化の傾向が見て取れる。

2. EU における難民政策の動向

それでは 2015 年の危機以降 EU はどのような政策を進展させてきたのであろうか。以下では、① EU 域内での共通庇護政策の改革と、② EU 域外国境における国境管理の強化、③ EU による移民・難民政策の外部化の 3 つの側面について近年の変化を概観してみたい。

(1) EU 域内での共通庇護政策の改革

EU 内部での庇護政策についての改革として、欧州委員会は 2016 年 5 月に共通欧州庇護システムの改革パッケージを打ち出している⁷。そのなかでは、例えばダブリン規則についてある国の規模と経済に不釣り合いなほどの庇護申請がなされた場合には自動的に再配分のメカニズム（公正メカニズム）を設置するとの提案のほか、Eurodac と呼ばれる指紋情報システムの強化、欧州庇護支援オフィスと呼ばれる各国での庇護審査の実施状況に関する調査・情報収集のための独立機関をより強化し「庇護のための EU 庁（European Union Agency for Asylum: EUAA）」とすることなどを打ち出した。そのほかにも、これまでは「指令」という形式であった庇護関連の EU 法を「規則」という法形式へ置き換え、より統一の実施を図ろうとの提案もこれまでになされている。しかし、実際のところ EU 諸国を代表する EU 理事会の反応は鈍く、具体的な成果はいまだ多くない⁸。

とりわけダブリン規則の改定については強制的な再割り当てに対する反感は依然として強く、抜本的な庇護政策の改革は停滞していた。これに対し、2019 年 7 月にフランスのマクロン大統領が、EU 内での移民の割り当てのための「連帯メカニズム」に 14 カ国が同意したと発表したことは一定の進展であった。とりわけ、マクロン大統領はフランス、ドイツ、フィンランド、ルクセンブルク、ポルトガル、リトアニア、クロアチア、アイルランドの 8 カ国が地中海で救助された人々の再定住を受け入れるとしている⁹。この流れは 2019 年 9 月にもう一度再現され、フランス、ドイツ、イタリア、マルタの 4 カ国によって時限的、自発的なものとされながらも「自動的な」難民の割り当てメカニズムの要請が打ち出されている¹⁰。さらに 11 月には、ドイツがより明確に抜本的なダブリン規則の改革を求めたノン・ペーパーを提出している。同ノン・ペーパーは現時点で庇護申請の 75% が、イタリアやギリシャをはじめとする EU 内の 5 カ国に集中している現状からその負担の不均衡を指摘し、より実効的な共通政策の実現のために EUAA の決定による「自動的な」庇護申請者の再割り当てを求めたという¹¹。ここで意図されているのは危機の際にのみ一時的に設置されるメカニズムではなく、恒久的にダブリン規則の原理そのものを変更しようと提案するものとなっている。しかしながら、現時点でこの提案をハンガリーやポーランドのように以前から再割り当てを批判する国々が承認することは考えにくいであろう。域内での共通政策改革の行方は依然として不透明なままである。

(2) EU 域外国境における国境管理の強化と外部化

それでは国境管理の側面ではどうか。まず第 1 に欧州難民危機への直接的な対応として、2016 年 10 月、EU はそれまでの欧州域外国境管理庁（Frontex）を強化し、欧州国境沿岸警備隊（European Border and Coast Guard Agency）を創設したことが指摘できる。これにより、それまでの Frontex が政府間協力の組織であったのに対し、新たな欧州国境沿岸警備隊では警備隊自体のスタッフや装備を確保し、国境・沿岸の警備に対して EU 自身の対応能力

が強化されたといえる。

それとともに生じているのが、国境管理の困難とそれに対応する外部化の傾向である。2013年にイタリアのランペドゥーザで500人以上の人々を乗せた船舶が沈没し、366人が死亡する事件がEUへ衝撃をもたらして以降、地中海での搜索と救助（Search and Rescue: SAR）は地中海諸国、そしてEUにとって大きな課題となってきたことはよく知られている。イタリア政府による Mare Nostrum 作戦は、イタリア政府のみならず、野党、そして市民の多くから支持を受けて開始され、結果として15万人以上の移民を救助してきた。しかし、このような救助作戦が逆説的に人の移動を促してしまうプル要因となるとの見方が強まると、2014年10月には作戦が終了する。EUは11月から Triton 作戦を開始するが、その際の搜索範囲はランペドゥーザから30海里までに限定されており、移民の死者数はむしろ増大したとされる¹²。その後、2015年6月からEUが開始した Sophia 作戦は密入国の防止を任務としており、このような搜索と救助が人の移動を助長するのではという見方は一層拡大していたように思われる。

そのなかで2018年3月にイタリアでポピュリスト政権が誕生したことはさらに事態を困難にした。特に新政権の内相に就任したマッテオ・サルヴィーニ「同盟」党首は難民に対する政策の厳格化を掲げ、6月にリビアからの移民600人超を保護したNGOの船舶アクアリウス号のイタリアへの寄港を拒否した¹³。最終的にこの事件は同船のスペインへの寄港が認められたことで収束するが、その後もNGOによる救助活動は度々欧州での問題となっている。例えば、このアクアリウス号を巡る事件の後、2019年1月以降スペイン政府はNGOによる救助船に対する出港許可を認めていない。また、2019年6月にはやはり60名超の移民をリビア沿岸で保護したNGO、Sea Watchの船舶が寄港できず、最終的にイタリアの禁止を破ってランペドゥーザに上陸した事件や、2019年10月にはNGOの救助船 Ocean Viking がリビア沖で145名を救助したものの、寄港許可を要請したマルタ・イタリアのいずれからも返事を得られず、13日間海上にとどまることを余儀なくされている¹⁴。先述したマクロン仏大統領による「連帯メカニズム」の提唱は、このようなEUの国境管理のジレンマを表すような文脈の中で行われたものであったといえる。

(3) EUによる移民・難民政策の外部化

このようにEUは国境管理を強化しているものの、地中海での移民の救助には、その保護を誰が行うのかという問題をめぐり困難が伴う。そのためEUはさらに域外の第3国との協調を進め、そもそも移民が生命を危険にさらす旅路へと出ないようにローカル・キャパシティを高める政策を推進している。中でもEUにとって重要な位置を占めているのが、北アフリカ諸国との協力である。EUは2015年11月にはアフリカのための緊急信託基金(EU Emergency Trust Fund for Africa)を創設し、アルジェリア、エジプト、リビア、モロッコ、チュニジアに対し、「当該地域からの、地域への、そして地域内での安全で、安定し、合法的で秩序だった移民に貢献し、人権を守る移民の流れの効果的管理を支援する」との目的で、2015年から2020年までに6億4,770万ユーロを支援している。

しかし実際には、第3国との協調は移民・難民政策の外部化であるとの批判も強い。例えば、そのような傾向が強く表れたのは、2018年6月の欧州理事会で、国連難民高等弁務官事務所や国際移住機関と並び、「第3国との緊密な協調の下に」創設すると表明された「地

域的下船プラットフォーム (Regional Disembarkation Platforms)」の事例である¹⁵。これはある国の領海内で当該国または第3国の沿岸警備隊により移民が救助された場合にはその国の領土への下船を可能とし、公海上において EU 船籍の警備隊によって救助がされた場合にも、ノン・ルフールマンの原則と国際法の尊重を前提として、第3国へ移民を下船させることを可能とするという考えである¹⁶。このことは、確かに沿岸諸国での「搜索と救助」における協力を可能とする一方、EU にとっては公海上、または北アフリカ側の沿岸で移民を救助し、そのまま北アフリカ諸国のいずれかへ移民を送り返すことを可能とする道を開くということでもある。そのため、この欧州理事会による下船プラットフォームの提案は最終的に北アフリカ諸国によって拒否されることとなった。アフリカ連合(AU)はプラットフォームが事実上不法入国者の収容所となってしまうのではとの懸念を示し、この下船プラットフォームは国際法や EU 法、それに AU の有する法的手段にも抵触するのではとも述べている¹⁷。

このようなアフリカ諸国の反発により地域的下船プラットフォームのアイデアが事実上挫折した一方で、しかし実際には二国間での「搜索と救助」をめぐる協調が行われている。例えば、スペインとモロッコの間の協調がそれである。スペインとモロッコの間では 2004 年以来ジブラルタル海峡、そして後には大西洋岸での共同巡視が行われるようになっていく。共同の警察署もあり、警察協力のための委員会会合も定期的に行われる。2017 年には地中海の巡視を増加させたこともあり、スペインは年間約 3 万 4 千人の移民を受け入れた。このため、スペインからモロッコへとより積極的な搜索と救助を行うよう要請がされたという¹⁸。この点については、2017 年から 2018 年にいわゆる西地中海ルートと呼ばれる、主にモロッコからスペインへのルートを通っての不法入国数が 23,143 件から 57,034 件へと顕著に増大したことが統計からも確認できる¹⁹。そのような状況のなかで、スペインはモロッコと合意を結び、海洋での搜索・救助を担当する Salvamento Marítimo が一定の条件下—つまりモロッコ側の港が最も近く、かつスペイン当局がモロッコの責任領域内でモロッコの沿岸警備隊を支援している場合—においては、救助した移民をモロッコの港へ連れ戻すことができるとしている²⁰。

また、地中海でもうひとつの移民・難民の主要なルートとなるのが、リビアからイタリアへ至る中央地中海のルートである。リビアとの間では、1990 年代からイタリアが移民政策について二国間協力を続けてきた。2008 年には両国間で友好条約が締結され、イタリアからのインフラ整備のための資金提供と、不法移民対策への支援が約束された。それを受け 2009 年にはイタリア・リビアの共同巡視も行われ、リビアへの移民送還も行われた。しかしながら、2011 年からの内戦を受け、2012 年には欧州人権裁判所がイタリアの警備艇によるリビアからの移民の同国への送還を欧州人権条約違反にあたるとの判決を下したために、移民の送還は中止されていた²¹。ところが、2017 年 2 月にはイタリアとリビアの間で覚書が交わされ、これに基づいて搜索・救助地域と海洋救助調整センターが設けられるとともに、リビアの沿岸警備隊による移民の搜索・救助活動が行われている²²。2017 年 8 月にはリビアは搜索範囲を 94 海里まで拡大し、NGO の救助船の同領域への侵入を禁止している。つまり、リビア自身による沿岸警備の能力構築を支援し、搜索・救助活動を拡大することで不法な地中海横断に対処しようとの狙いだが、リビアはジュネーブ難民条約の締結国ではなく、国内の人権状況についても問題が多い。EU が不法移民や難民の移動に対

して、国際法や人権を保護しながらどのように対処すべきかは、依然として EU にとって大きな課題である。

以上、ここまでで見えるのは、域内での難民政策の改革が困難であり、かつ新たな避難民の受け入れも諸国が前向きに足並みを揃えることも容易ではないために、域外国境の強化、そしてそのための第3国との協調に傾斜する EU の姿である。しかしながら、そのような国境管理や第3国との協調をめぐる課題も多い。地域的な下船プラットフォームが、一方では EU によるアフリカからの不法移民の外部化へつながりかねない政策であることは事実ながら、他方でそのような枠組みの不在は、イタリアやスペインのような地中海沿岸の窓口となるような諸国が二国間協定を通じて改めて北アフリカ諸国への事実上の外部化を行うことへつながっているのが現状であろう。

3. ドイツにおける難民政策と政党政治

つぎに欧州加盟国内での難民の受け入れの現状に着目し、それが欧州域内にもたらしている政治的な影響について若干の考察をしてみたい。特に本節で焦点を当てるのはドイツにおける①難民統合の現状と政策、②ドイツにおける政党政治との関連である。難民危機が欧州統合や欧州の外交に対して及ぼす影響について考えるとき、EU の難民政策の変化のみに着目するのでは不十分であることは明白であろう。しかし、ではどのようにその潜在的な影響力を測るかということはそれほど明白ではない。恐らく難民危機は加盟国内での様々な影響を経由して各国の内政に影響を与え、その影響は各国の外交を経由して欧州・EU としての外交へと影響を及ぼしていくと思われるからである。

そこで、本稿ではいわばそのような影響を捉えるためのひとつの事例としてドイツに着目する。なぜなら、既に第1節で述べたようにドイツは2015年から2017年にかけて EU に流入した約310万人の庇護申請者のうち約半数を受け入れた最大の受け入れ国であったため、少なくとも難民危機の影響を最も直接的に受けた国のひとつと言えるためである。この目的から、以下ではまず受け入れが行われた庇護申請者たちがどのような人々であり、どの程度ドイツ社会はその統合に成功しているのか確認することから始めたい。

(1) 難民統合の現状と政策

2014年末の時点で74万人超であったドイツの「難民の背景を有する人々」は、現在では約180万人存在する。これらのうち、国際的保護が与えられた者が約72%、保護は与えられなかったが出身国の状況から送還できず滞在を容認されている者が約9%、依然として庇護権審査の結果待ちの者が約17%である。2013年から2016年1月までにドイツへ移動した庇護申請者を追跡した IAB-BAMF-SOEP 調査によれば、性別的には73%が男性、27%が女性、年齢的には成人した者のうち、35歳以下が多数となっており（男性で75%、女性で65%）、若い男性が多くを占めている²³。教育程度については分極化しており、36%が高校卒業相当の資格を有する一方、26%は初等教育かそれ以下の経験しか持たない。

それでは、それらの人々の労働市場への統合はどの程度成功しているのだろうか。2019年8月の段階で、専門家による調査はおおよそ40万人の難民が職を得ており、2019年秋に難民のうち40%を超える人々が職を得る見通しだと明らかにしている²⁴。これは2015年以前にドイツへ到着していた難民たちの実績に比べても若干早いスピードであり、それら

の難民の5分の1程度しか何らかの職業資格や大卒資格を持っていないことを考えると、難民の統合は成功していると言ってよいとの見解が示されている²⁵。ただし、これらの難民は職に就いているとはいえ、フルタイムで働く者の平均月収はドイツの平均的な月収の55%であり、パートタイムやインターンなどで働く者が多いことを考えれば平均月収は1000ユーロ程度とみられている²⁶。加えてドイツで就職した難民の約30%が過剰資格の問題を抱えているとみられ、そのような技能のミスマッチをどのように解消するかが職の確保や賃金格差とあわせ課題として挙げられる²⁷。

言語的な習得も徐々に進んでいる。先ほどの2013年から2016年にドイツへ到着した人々に関する調査では、到着時にはドイツ語の能力を有していた難民はほぼゼロであったが、自分でドイツ語をうまく話せると思うかをアンケート調査したところ、1年目には12%、2年目には20%、3年目41%、4年目46%と時間の経過とともにその割合は着実に上昇している²⁸。

また、興味深いのは文化的な価値に対する難民の態度である。同調査によれば、意外に思えるかも知れないが、自由選挙や市民の権利保護等については平均的なドイツ市民より難民の方が支持が高い（自由選挙についてドイツ市民91%、難民98%。同様に市民の権利保護についてそれぞれ83%、97%）という結果が出ている²⁹。

以上のように、実態としてみた場合には、労働市場への統合、言語習得は着実に進んでおり、一定の成果を上げているといえる。また、文化的な価値への態度についてみた場合にも、自由選挙や権利保護など政治的側面についてはむしろ難民のほうが支持が高い。また、しばしば指摘される難民の流入と犯罪率上昇との関係についても、マグデブルク大学の研究者によって両者の因果関係を否定する研究が提出されており³⁰、一見してみられる犯罪率の上昇はむしろ性別や年齢などに関係するのではとの推論がなされている³¹。

難民関係の行政や政策について見ても、ドイツは難民統合に向けて硬軟織り交ぜた実際的な政策を採用し、着実に前進してきたように見える。一旦は2015-16年の間は40万人ほどが庇護申請の結果待ちとなり、容量超過を起こしていたかに見えたドイツの庇護審査は、2017年には決定待ちの申請が6万8,245件へ減少し、2018年、2019年にも5万件超の水準で推移しており、事態は沈静化している³²。

政策的に見ても、ドイツは2015年から2017年にかけては決定の容易な庇護審査を優先するアプローチをとり、このような審査の遅れを解消しようとしてきた。また、2015年11月の難民パッケージⅠでは、難民受け入れ予算の増額や住宅・受け入れ施設の増加など直近の受け入れを可能とするための政策とともに、バルカン諸国を「安全国」とすることでこれら諸国からの庇護申請の却下を容易にしている。続く2016年1月に打ち出された難民パッケージⅡでは難民の送還促進や居住制限の強化、家族結合への待期期間の延長など、どちらかといえば難民政策の引き締めが図られていった³³。

他方で、難民の統合促進や、避難民の実際的な必要に合わせた政策も提出されている。例えば、それまでは新規に入国する正規移民向けであった言語講習への参加対象を、すでに庇護を認められた難民や、庇護申請を行い、庇護が認められる可能性の高い人々、それに庇護申請を拒否されたが滞在を容認された人々等へも拡大した点はその一例である。2015年11月以降、職場で使用することを目的とする言語講習が設置されたり、あるいは2016年8月に発効した統合法（Integrationsgesetz）の一部として読み書きのリテラシーの高く

ない人々に向けた講習が設置されたことなどはそれぞれ実際的な取り組みとして評価できる。また、当面の危機が過ぎたとはいえ、出身国側での紛争がつづくために滞在が長期化する人々も出てきた。特に難民としての保護は与えられないが、送還はできないため滞在を許可される人々の場合、その法的地位の不安定性が問題となる。そのためドイツではこれらの人々が雇用されたか職業訓練を受ける場合、より長期の容認期間を認めることが議論され、2019年8月には雇用されている者については30か月、職業訓練についている者については3年間の滞在を容認できることとなった。

以上のように、ドイツの難民統合政策は現実的な形で進展しており、実態の調査と合わせても一定程度統合の成果は表れているように見える。

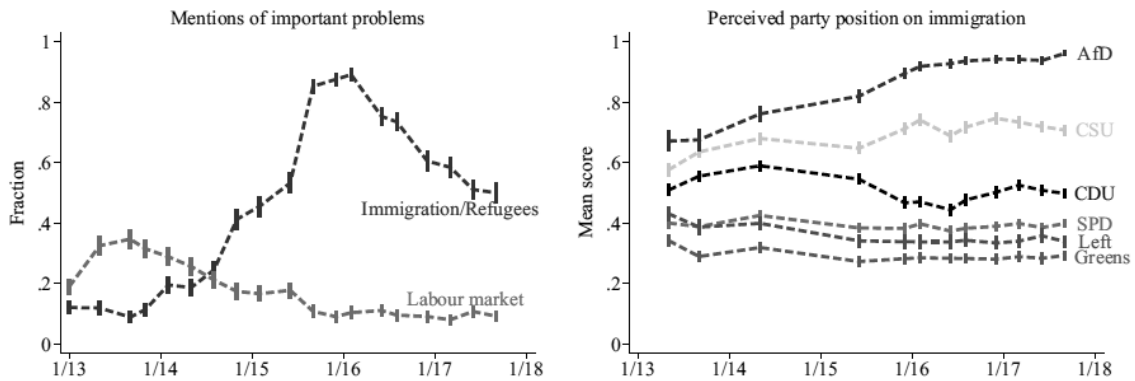
(2) ドイツにおける難民危機と政党政治への影響

では、ドイツにおける難民危機は政治的に大きな問題ではなかったかといえば、そうではない。2017年の総選挙で急進右派ポピュリスト政党である「ドイツのための選択肢(AfD)」が第3党へ躍進した際にも、メルケル首相の難民政策への不満が大きな鍵となったことが既に指摘されているところであり³⁴、また2019年秋に行われたブランデンブルク、ザクセン、テューリンゲンなど幾つかの州で行われた州選挙でAfDが躍進したことも、そこで難民危機が果たした役割がなかったとはいえない。それでは、政治的な次元で難民危機はどのような役割を果たしたのだろうか。いくつかの最近の研究成果を手掛かりとして考えてみたい。

まず第1に、難民危機がドイツにおいて移民・難民問題の政治化、政治問題化を引き起こしたことは明らかであろう。表2に明らかであるように、人々は2015年後半から2016年前半にかけては特に、移民・難民問題を重要な問題だととらえるようになっていく³⁵。しかし、このときに注意したいのは、このような政治問題化を引き起こすメカニズムである。最近発表された西欧諸国の移民問題の争点化を主題とした研究の中で、グランデら(Grande et al. 2019)は、1990年代以降、移民が総選挙で争点化される傾向が顕著に増大した一方で、こうした移民争点の政治問題化は、年間の移民流入量や、あるいは失業率の上昇のような社会経済的要因から引き起こされるのではないという驚くべき指摘を行っている³⁶。これによれば移民の争点化は、国により時代によりかなりばらつきがあり、移民の流入量にはほとんど左右されないし、経済状況の悪さとの関係も同様である。それでは、何がその移民争点の政治化を促す要因となるかといえば、政党政治、特に従来主要政党ではなかった極右政党が、移民を政治問題化することが主な要因となるとしている³⁷。

しかし単に極右政党による争点化の問題であるとすれば、難民危機以前にドイツの主要政党がAfDの周辺化にほぼ成功していたことの説明は難しい。Maderらは、この点について統計データを用いて興味深い説明を行っている。彼らの分析によれば、難民危機においても、市民の側の対移民感情における変化は限定的であり、各政党支持者の政党支持も比較的安定的である。この間、実際的に変化が起きたのは、むしろ有権者の側の各政党の政策に対する認識の変化であったのだというのである³⁸。この点は、難民危機が反移民感情を持つ人々の数を増やしたわけではないというHarteveldらの主張とも整合的である³⁹。つまりMaderらによれば、このときAfDが伸長する要因となったのは、人々のドイツキリスト教民主同盟(CDU)の難民政策に対する認識が従来はある程度厳格だと考えられていた

表 2. 人々の重要問題の認識（左）及び人々から見た各政党の移民政策の政策位置（右）
 (Mader and Schoen 2019, p76.)



ものがより寛容なのだと認識されるようになったためであり、そのためにより厳格な政策を好む人々の支持が AfD へとスイッチしたのだと考えられるという。以上の Mader らによる分析が正しいとすれば、ポピュリスト政党の成功は移民や難民の流入により人々が右傾化することによるのではなく、人々の認識上で移民政策に関して右側にポピュリスト政党が利用可能な政策空間が生まれることによっている。難民危機は、それが自動的に移民政策の政治化につながったというより、その機会を「ドイツのための選択肢」が政治化のために利用したのだと考えられる。

しかしながら、そうだとすれば AfD のような政党が 2017 年以後も定着するかどうかについては予測が困難である。2019 年 9 月のブランデンブルク、ザクセンの州選挙では、AfD がいずれも第 2 党となったが、有権者への世論調査によれば移民争点の重要性は大きくはなかった。AfD が 23.5% を得票したブランデンブルクの州選挙では移民は重要なテーマには挙げられず、これを最重要なテーマとしたのは AfD への投票者のみであった（AfD 投票者の 30% が移民を最重要としている）⁴⁰。またザクセンでは AfD が 27.5% を得票したが、有権者は最重要な争点として移民を 4 番目に挙げている（12%、但し AfD 投票者は 34%）⁴¹。むしろ有権者が最重要テーマとして挙げたのは社会保障や教育であった一方、AfD の躍進を説明する要因としては、東ドイツ市民が二級市民であるとの自意識であり、AfD への投票者ほど強くこのような自意識を持つことが注目された。従って、移民政策の争点化のみによって AfD の躍進を説明することは難しい一方、AfD の支持者には、他の政党支持者に比べ相当程度強く移民争点が訴求力を持ったことが指摘できる⁴²。そこでは、移民争点に独特な両義性のようなものが見て取れる。

おわりに－難民危機が残すもの－欧州の政治と日本外交への含意

それでは、以上から欧州難民危機の EU 諸国、また EU の対外政策への影響はどのようなものと言えるのだろうか。EU レベルの移民・難民政策についてみれば、欧州難民危機は EU の共通政策に急激な負荷をかけたことで、どのように庇護審査の負担配分を行うかという問題を突き付けた。既にみたように、EU 域内での改革が議論される一方、国境管理の強化や第 3 国との協調によってそもそも負担を減少させていく仕組みの形成が行われようとしているのが現状であるが、しかしそのような政策には難民政策の負担を外部的に

るものだと批判も強い。また、EU 加盟国内のレベルでいえば、それはこの間の欧州各国における急激なポピュリスト政党の伸長に影響を与えたといえる。難民危機それ自体の影響について必ずしも明確な因果関係が解明されているとは言えないが、上述の研究に依拠するとすれば、難民危機はそれ自体が政策的な手詰まりを生み出したとか、あるいは反移民・難民的な政策を好む人々を増やしたというよりは、既存政党の政策への人々の認識を変え、厳格な（あるいは排外的な）政策を唱える急進的なポピュリスト政党が支持を獲得する機会を提供したと考えられる⁴³。そして、このような各国での内政上の揺らぎは、改めて EU 内での不協和を生み出し、その対外政策にも影響を与えることとなる。例えばイタリアの 2018 年 3 月から 2019 年夏にかけてのポピュリスト政権の誕生は、EU の難民政策、特に地中海での国境管理において解決困難な大きな課題を投げかけた。そしてそのことは翻って救助された人々を容易に受け入れられない西欧諸国の課題も映し出すことになった。難民の割り当てに強硬に反対する中東欧諸国の姿勢も相まって、そのような影響は少なくともしばらくの間欧州に残り続けるであろう。

しかし、前向きな兆候がないわけではない。例えば、マクロン仏大統領が提唱した「連帯メカニズム」のような動きが再度表れてきたことや、イタリアで 9 月に政権交代が起こり、内相は強硬な難民政策を主導したサルヴィーニ氏から移民問題の専門家へ交代したことが挙げられる。また、2019 年に入り EU 市民の認識も変わってきた。4 月に公表された欧州外交評議会の調査によれば、EU 諸国の市民の多くは移民をもはや重要な争点とは見ておらず、保健、住宅、失業などへ関心の重心を移している。イタリアやスペインでは人の移入ではなく移出の方が関心事項となっている。ハンガリーやポーランドでは政権の強硬な反移民言説にもかかわらず、移民を主要問題として挙げたのは各国市民のそれぞれ 19% と 7% に過ぎない⁴⁴。また、2018 年に行われたドイツの世論調査も移民・難民に対しては概ね肯定的な反応を示しており、例えば「他の EU 加盟国が難民を受け入れずともドイツは受け入れるべきか」との質問にドイツ人の 60% が賛成をしている⁴⁵。また、2019 年 12 月より稼働を開始した新欧州委員会も、移民を 4 つの重点課題のひとつに掲げており、フォン・デア・ライエン新欧州委員長は、この点について新たな負担分担の仕組みの展開や持続可能な捜索・救助のアプローチ、第 3 国との人道協力の強化などを主張して、新たな改革パッケージを作成するとの提案を行った⁴⁶。また、同氏は新たな司法内務委員に向けたミッション・レターの中で「我々の共通の諸価値と人道的な責務のために団結することを目指す」と述べている⁴⁷。これらの一旦は落ち着きを見せつつある状況と、新たなイニシアチブがどのように動いていくかを見極めることが今後の課題となろう。

翻って、以上のような欧州の現状を見据えた場合、日本としては引き続き価値を共有するパートナーとして、欧州の自由主義や民主主義、人道的協調といった価値を共に支持していくことが重要であろう。リベラルな国際秩序に揺らぎが見え、何よりその旗手であった米国において一国主義への回帰が続く中、欧州の問題解決への取り組みを支えることが不可欠である。地中海の沿岸警備などを直接に支援することは難しいとしても、協調の手段はそれにとどまらない。中東情勢の安定への努力や、紛争地域における平和構築・人道支援、および開発援助の提供は、それ自体間接的ではあっても欧州の難民・移民への取り組みを支援することにつながるであろうし、そのことがひいては EU の安定、良好な EU 関係にもつながるであろう。

(著者補足)

本章脱稿後の2020年2月末、トルコのエルドアン大統領がシリアでの紛争に対するEUの関与の強化を求め、ギリシャとの国境を難民に開放すると述べたことで緊張が高まっている。本章では2015年以来の難民危機が落ち着きを見せていると分析しているが、それが2016年3月EU－トルコ間の合意の上に成立している「不安定な安定」であることもまた十分に留意しなければならない。(2020年3月9日)

— 注 —

- ¹ Eurostat (2019) “580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017”, *Newsrelease* 46/2019, 14 March 2019.
- ² Eurostat (2017) “Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016”
- ³ Ibid.
- ⁴ Ibid.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ 佐藤俊輔 (2019)「難民危機後の EU: 危機の政治的インパクト」、公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序 (平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業) 研究会報告書』平成 31 年 3 月
- ⁷ European Commission (2016) “Towards a sustainable and fair Common European Asylum System”, *Press Release*, Brussels, 4 May 2016.
- ⁸ 例えば以下の EU 理事会のウェブページ参照 (Timeline: Reform of EU Asylum Rules: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform/ceas-reform-timeline/>) (2020 年 2 月 9 日最終アクセス)
- ⁹ “Macron: 14 states agree on a migration ‘mechanism’”, *EU Observer*, Brussels, 23 July 2019.
- ¹⁰ “Four EU states want ‘automatic’ refugee relocation”, *EU observer*, Brussels, 23 September, 2019.
- ¹¹ “Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers”, *Politico*, 26 November 2019.
- ¹² Fine, S. (2019) “All at Sea: Europe’s Crisis of Solidarity on Migration”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, October 2019.
- ¹³ 同時期イタリア・コンテ政権の難民政策について、伊藤武 (2019)「イタリアと EU 関係～難民問題をめぐるジレンマ」、公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序 (平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業) 研究会報告書』平成 31 年 3 月
- ¹⁴ Fine, S. (2019) op.cit.
- ¹⁵ “Non-Paper on regional disembarkation arrangements”, The European Council on 28-29 June 2018. また、佐藤 (2019) 前掲報告書も参照のこと。
- ¹⁶ European Commission (2018) *Migration: Regional Disembarkation Arrangements: Follow Up to the European Council Conclusion of 28 June 2018*.
- ¹⁷ “African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa”, *The Guardian*, 24 February 2019. また、この下船プラットフォームに対する批判とともに、アフリカ諸国と EU との移民をめぐる協力の在り方を論じた論稿として、以下が参考となる。Abderrahim, T. “Pushing the boundaries: How to create more effective migration cooperation across the Mediterranean”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 15 January 2019.
- ¹⁸ Fine, S. (2019) op.cit.
- ¹⁹ Frontex – European Border and Coast Guard Agency (2018) *Risk Analysis for 2018*, February 2018, および Frontex – European Border and Coast Guard Agency (2019) *Risk Analysis for 2019*, February 2019.
- ²⁰ “Spain and Morocco reach deal to curb irregular migration flows”, *El Pais*, 21 February 2019.
- ²¹ ECtHR - Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09.
- ²² “Anti-migration deal between Italy and Libya renewed”, *Al-Jazeera*, 02, November 2019.

- 23 Brücker, H. et al. (2019) *Integrating Refugees and Asylum Seekers into the German Economy and Society: Empirical Evidence and Policy Objectives*, Transatlantic Council on Migration and Migration Policy Institute. p. 5-6.
- 24 “Refugees integrating 'faster than expected' into Germany's labour market”, *The Local*, 6 August 2019.
- 25 Ibid.
- 26 Brücker, H. et al. (2019) op.cit. p.13.
- 27 Kosyakova, Y. (2019) “Fortschritte bei der Integration der Geflüchteten in Deutschland”, *Mobile Beratung zu Bildung und Beruf: Als Modell beruflicher Integration von geflüchteten Menschen in Berlin*. DQG mbH.
- 28 Brücker, H. et al. (2019) op.cit. p.16.
- 29 Ibid. p.18.
- 30 Huang, Yue and Kvasnicka, Michael, *Immigration and Crimes Against Natives: The 2015 Refugee Crisis in Germany* (July 2019). *IZA Discussion Paper* No. 12469.
- 31 推論については以下の記事参照。“Wirtschaftswissenschaftler veröffentlichen Studie zur Flüchtlingskriminalität” (http://www.ovgu.de/Universit%C3%A4t/Im+Portrait/Profilierungsschwerpunkte/Internationalisierung/PM+49_2019-p-84542.html) (最終アクセス：2020年2月10日)
- 32 BAMF, Asylgeschäftsstatistik より引用。佐藤俊輔（2019）前掲報告書参照。
- 33 Mushaben, J. M. (2017) “Wir schaffen das! Angela Merkel and the European Refugee Crisis”, *German Politics*, 26(4), pp. 516-533.
- 34 安井宏樹「欧州難民危機とドイツの対外政策」公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序（平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業）研究会報告書』平成31年3月（非公開）
- 35 Mader, M. and Schoen, H. (2019) “The European refugee crisis, party competition, and voters' responses in Germany”, *West European Politics*, 42(1), pp.67-90.
- 36 Grande, E., Schwarzboßl, T., and Fatke, M. (2019) “Politicizing immigration in Western Europe”, *Journal of European Public Policy*, 26(10), pp.1444-1463.
- 37 Ibid. このとき、逆に主要政党は移民問題の争点化にあまり役割を担っていないとの分析がなされている。この点は主要政党が極右政党に反応することが移民政策の厳格化の要因だとする先行研究の予測とは異なる。（例えば、Bale, T. (2008) ‘Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe’, *Journal of European Public Policy*, 15(3), pp.315-330.）
- 38 Mader, M. and Schoen, H. (2019) op.cit.
- 39 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), pp.157-177.
- 40 Tagesschau による世論調査 (<https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-BB/umfrage-wahlentscheidend.shtml>) (最終アクセス：2020年2月10日)
- 41 Tagesschau 世論調査 (<https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-SN/index.shtml#>) (最終アクセス：2020年2月10日)
- 42 このような見方は、AfD を排外的態度や極右的態度の持ち主を一つに結集させたとする以下の分析とも整合的であろう。野田昌吾「「ドイツのための選択肢（AfD）」の台頭」『ポピュリズムという挑戦—岐路に立つ現代デモクラシー』(水島治郎[編])所収、岩波書店、2020年
- 43 昨年度報告書で述べたように、ドイツにおいては危機時にメディア、政党の言説、市民の世論との間に一定の乖離が生じていたことが指摘できる。この乖離がポピュリスト政党にとっての機会となったとすれば、このことは、本稿で指摘した研究とも整合的であろう。佐藤俊輔（2019）前掲報告書
- 44 European Council of Foreign Relations (2019) “A majority of Europe's voters do not consider migration to be the most important issue, according to major new poll”, Blog, 1 April 2019.
- 45 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018) “Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland”, *SVR-Bericht* 2018-1.
- 46 “Von der Leyen calls for new pact on migration and asylum”, Info migrants, 12 September 2019.
- 47 Ursula von der Leyen (2019) *Mission Letter to Ylva Johansson*, 10 September 2019.

第8章 3つの「ショック」に揺れる NATO

合六 強

はじめに

2019年、NATOは創設70周年を迎えた。しかし、そこに祝福ムードはなかった。条約が締結された4月には締結地のワシントンで70周年を記念する外相会議が開かれたが、首脳会議の開催は見送られた。また12月にはロンドンで首脳会議が開催されたものの、NATOはこれを公式の「Summit」ではなく「Leaders Meeting」と呼び、あえて盛大なものにせず、会議も短時間で終えた。トランプ政権誕生後、首脳会議を開く度にトランプの発言や加盟国間の対立ばかりが注目されたことで、同大統領のもとでは首脳会議は積極的に開かないほうが良いという意見があったようである¹。そしてロンドンでもやはり指導者間の亀裂が目立つ結果となった。こうしたなか70歳を迎えたNATOは「死にかけている」のか、またそこまでいかなくとも「引退」すべき時が来ているのかについて議論がでてきている²。

これまでNATOは繰り返し危機に直面してきた。なかでも深刻だったのが冷戦終結期である。冷戦下で誕生したNATOは、ワルシャワ条約機構の解散とソ連の崩壊でその存在意義が問われた。しかし、NATOは機能と加盟国を拡大することで蘇生し、生き延びた³。

90年代のバルカン半島における危機管理活動の経験から、99年には伝統的任務である「集団防衛」に加えて、「危機管理」を正式任務に採用した。また米国同時多発テロを契機に、NATOはそれまで以上に域外の安定化に関心を寄せ、そのグローバル化が進んだ。

他方、NATOは中東欧・バルカン地域まで拡大し、加盟国は29カ国（まもなく30カ国）となっている。分断されていた欧州の秩序を再構築し、域内の一体性と安定を促進すべく拡大は進んできた。またそれに伴い、同問題に対するロシアへの配慮から、「協調的安全保障」のもとロシアとの対話メカニズムを構築した。2000年代初頭にはテロの影響もあり、NATO・ロシア関係はミサイル防衛などの懸案を抱えながらも深化した。

こうしてNATOは域内外の安定化を図ってきたが、同時に構造的問題を抱え込むことにもなった。加盟国が増えるなか、その脅威認識は多様化し、NATOに対する各国の期待にもばらつきが見られるようになった。それでも欧州の安全保障情勢が相対的に落ち着きを見せるなか、この問題は顕在化していなかった。

しかし、14年3月のロシアによるクリミア併合とその後のウクライナ東部への介入によって、NATOは変容を迫られた。「東からの脅威」に対応する必要性が認識され、NATOはこれ以降、「集団防衛」任務に回帰した。そしてNATOが転機を迎えるなか、米国で誕生したのがトランプ政権である。同盟を軽視するトランプ大統領の登場は、NATOを取り巻く状況をより複雑にしている。本稿では、ウクライナ危機を受けてNATOが変容するなか、トランプ政権が成立したことで、NATOが今日いかなる状況にあるのかについて、ロシア、トランプ、マクロンがもたらした3つの「ショック」という視点から分析を進めていく。

1. 「ロシア・ショック」と NATO

(1) 通常戦力の即応性強化

ウクライナ危機は、NATO にとって「ベルリンの壁が崩壊して以来、最も深刻な危機」となった⁴。とりわけ「東からの脅威」に不安を強めたのが、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といった冷戦終結後、新たに NATO に加わった国々である。しかし NATO は長年、域外での「危機管理」任務に注力してきたことで、域内の「集団防衛」任務への意識が欠如していた。08 年のジョージア戦争も上記の国々に同様の不安を与えたが、NATO 全体の戦力態勢に大きな変化は見られず、ロシアとの決定的な関係悪化は回避された。それでは、14 年以降、NATO は新たな安全保障環境にいかに対応してきたのだろうか。

ロシアによる「ハイブリッド戦争」を目の当たりにし、その直後から NATO は演習・訓練の規模拡大、領空警備やプレゼンスの強化を図ってきたが、なかでも重視されたのが、東方地域における通常戦力の即応性強化であった。

まず 14 年 9 月にウェールズで開かれた首脳会議では、「即応性行動計画 (RAP)」が採択された。その目玉となったのが、NATO 即応部隊 (02 年創設) を約 3 倍の 4 万人規模まで増強し、そのなかに各国が拠出する「高度即応統合任務部隊 (VJTF)」を新設したことだった⁵。これは、5000 人規模の多国籍旅団、航空・海上部隊と特殊部隊の計 2 万人で構成されており、この措置によって主要部隊が 2-3 日以内に必要な場所へと展開できるようになった。またこうした部隊が円滑に前方展開できるように、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、ブルガリアに「NATO 部隊統合ユニット」が新設された。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) からなる小さな組織だが、平時には訓練・演習の調整や防衛計画の支援を行い、ホスト国の能力強化にも貢献している⁶。

しかし、こうした小規模な「先遣部隊」ではロシアを抑止するには不十分だとの問題意識から、第二段階として 16 年 7 月のワルシャワ首脳会議において合意されたのが「強化された前方プレゼンス (EFP)」である⁷。EFP はポーランド、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 4500 人規模の戦闘群) を展開させる任務である⁸。上記 4 カ国がホスト国と調整しながら、「貢献国」と呼ばれるその他の同盟国とともに平時には相互運用性の向上を図り、有事の際には即対応することになっている。ただし EFP のみでは大規模な攻撃には対応できず、むしろ「トリップワイヤー」としての役割が与えられている。つまり、増援部隊が必要な地域に到着するまでの初動対応を担うということになる。

そこで次なる課題として浮上したのが、抑止に失敗した際を見据えた増援部隊の強化策である。ロシアがバルト地域周辺で「A2/AD (接近阻止・領域拒否)」能力を構築するなか、いかに前方の戦域に確実に増派できるかが問題となっている。そこで 18 年 7 月のブリュッセル首脳会議では、まず「4 つの 30」と呼ばれる「NATO 即応性イニシアティブ」が打ち出され、有事の際に 30 個機械化大隊、30 個飛行中隊、30 隻戦闘艦を 30 日以内に配備できる態勢を 20 年までに整えることが決まった。また、危機発生時に即対応できるように、情報共有や戦略状況の把握能力、意思決定能力の強化に乗り出した⁹。

さらにこの会議では、「軍事的移動性 (military mobility)」も改善していく必要性が合意され、司令部改革が行われた。一つは米本土からの増派ルートである北大西洋を管轄する司令部が米国のノーフォークに設置され、もう一つは欧州域内の部隊・装備品の移動を円滑に行うため、兵站到特化した司令部が独南部のウルムに設置された¹⁰。また、欧州域内で迅速に増派するには国境通過の時間短縮が必須で、各国間の手続きの簡素化が必要となる。さらに指揮統制や輸送能力の改善、インフラ整備（例えば、重量のある戦車等に耐えられる道路や橋の整備）なども課題として挙げられている。NATOはこうした課題について、EUとの協力のもとで克服していくことを確認している¹¹。

(2) 対 GDP 比「2 パーセント」目標

既存の域外任務に加え、上記の新たな措置を実行していくうえで、NATOとしては改めて財政基盤を整える必要がでてきた。そこでウェールズ首脳会議では、24年までに各国がGDP比2パーセントまで国防費を上げるという目標が合意された。

負担分担をめぐる問題はNATOの歴史とともに古く、冷戦期から米国の歴代政権もその是正を強く求めてきた。特に冷戦後は、米欧各国ともに国防費や兵力を削減していったが、欧州側の削減は顕著で、加盟国全体の国防費のなかで米国の占める割合が70パーセント前後に達した。また06年には非公式ながら上記と同様の目標が設定されたが、金融危機のあおりを受けて多くの欧州同盟国はこれに達することができず、オバマ政権からも「タダ乗り」への強い不満が表明されていた¹²。

NATOが公表する最新のデータ¹³によれば、19年11月段階でこの目標に達したのは、米国を除けば、ブルガリア、ギリシャ、英国、エストニア、ルーマニア、リトアニア、ラトビア、ポーランドの8カ国である。14年段階で既にこれに達していたのが英国とギリシャのみだったことに鑑みれば、この5年で確かな変化が見られる。またこの目標値に達した国の多くが対口懸念を抱く国であるということも指摘できよう（表1）。

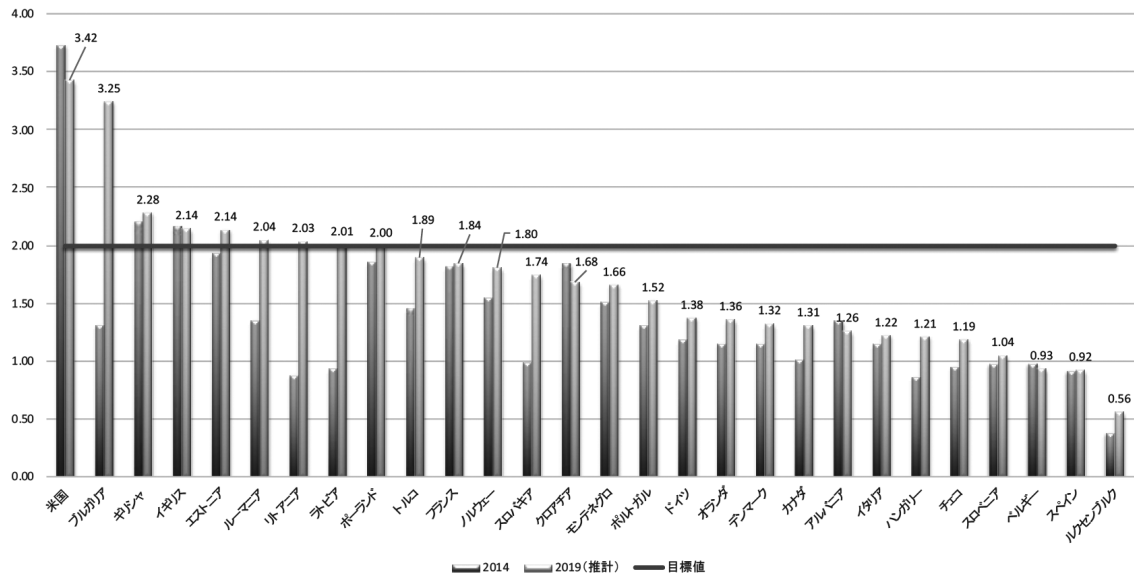
さらに14年以降、全ての欧州同盟国の国防費は増加しており、この結果、15年以降の米国を除く同盟国全体の国防費も増加傾向にある（表2）。それに伴いNATO全体の国防費も上昇している。つまり、トランプ大統領がこの問題で同盟国に圧力をかける前から、対口脅威認識の高まりにより、欧州諸国の国防費は増加傾向に転じていたのである。

NATOはこの5年で新たな安全保障環境に適応する措置をとり、同盟国の不安解消とロシアに対する抑止力強化に努めてきた。後述のように、トランプ大統領によってNATOそのものが揺さぶられるなかで着実に成果を上げてきたことは、あまり注目されないが軽視すべきではない。

もちろん上記措置に課題がないわけではない。第一に、局地的な戦力バランスなどからNATOはロシアの行動を抑止できず、いわゆる「既成事実化 (fait accompli)」戦略には対応できないとの評価もあり、強靱なプレゼンスを求める声もある¹⁴。第二に、戦略環境の変化にもかかわらず、NATOは10年の『戦略概念』や12年の『抑止防衛態勢レビュー』以来、この種の戦略文書を出していない。第三に、上記措置がアドホックにとられてきた結果、新設された部隊の役割に重複がみられ、また危機時の指揮権も不明確だとの指摘もある。第四に、軍事的移動性や相互運用性をめぐる問題は解決に時間を要する¹⁵。

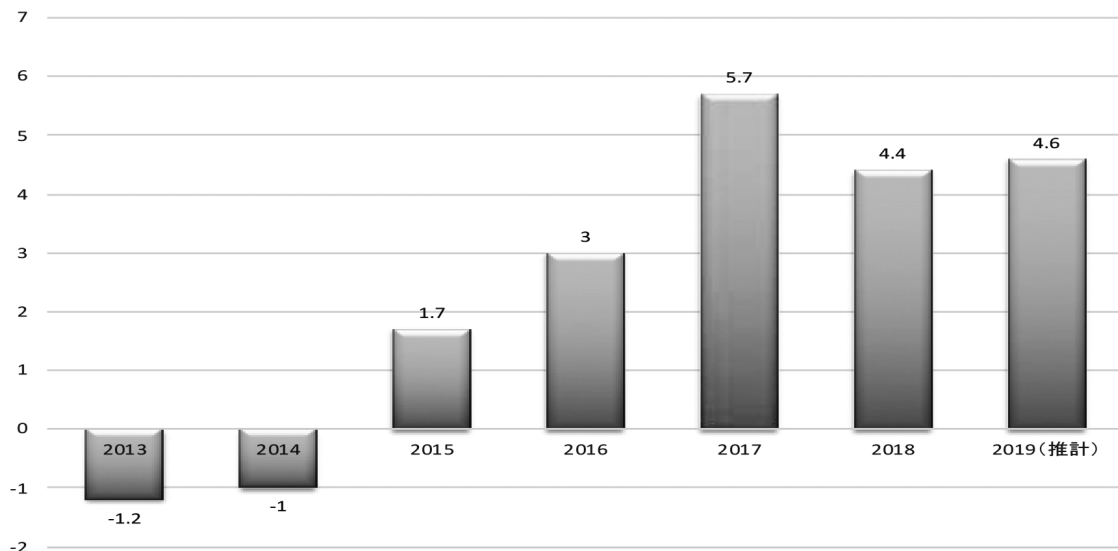
また本節では東方地域への対応を中心にみてきたが、中東やアフリカの情勢が緊迫化し

表 1 NATO 諸国の国防費（対 GDP 比）（2015 年の価格と為替レートを元に）



出典：NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019) をもとに筆者作成

表 2 米国を除く NATO 同盟国の国防費の変化（2015 年の価格と為替レートを元に）



出典：NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019) をもとに筆者作成

ていくなか、「南からの脅威」についても NATO はもっと注目し、テロ対策を含む同地域での役割を増やすべきとの声が米仏首脳からあがっている¹⁶。今後、限られたリソースのなかで、NATO（各国）がこれらの課題に対してどのように対応していくかは注視すべきであろう。

2. 「トランプ・ショック」と NATO

(1) トランプ大統領の発言

NATO の一体性がこれまで以上に求められるなか、米国でトランプ政権が誕生したこと

は欧州同盟国に衝撃を与えた。トランプは大統領選挙中から NATO を軽視する発言を繰り返し、応分の負担を負わない同盟国を強く非難していたからである。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ことは歴代大統領には見られないことであり、欧州側の不安を掻き立てた。

トランプ政権の NATO（あるいは欧州安全保障）政策について、またそれが NATO に与えている影響について評価することは難題である。というのも、トランプ大統領の発言とトランプ政権の行動に大きな乖離がみられるからである。

防衛コミットメントについてのトランプの発言は、大統領就任後も揺れている。17年5月の NATO 首脳会議前の演説では、防衛コミットメント（北大西洋条約第5条）を明言することを意図的に避けたと指摘されているが¹⁷、その翌月のワルシャワ演説では、これを公式に支持した¹⁸。また18年夏には、モンテネグロを事例に欧州の戦争への「巻き込まれの不安」を口にしている¹⁹。他方、トランプ政権高官は防衛コミットメントに対する揺るぎない姿勢を繰り返し確認しており、『国家安全保障戦略』や『国防戦略』でも同様の姿勢が示されている。それでも、大統領の集団防衛に対する決意に揺らぎが見られ、政権から発せられるメッセージに一貫性がないことは、欧州側にとって不安材料であり続けている。

また欧州同盟国を悩ませているのが防衛負担をめぐる問題である。これは、トランプが一貫して批判している点である。より公平な負担分担を同盟国に求めること自体、歴史的にみれば突飛なことではない。また政権内で同盟を重視する人々からも同様の要求がなされている。それは、中国やロシアとの「大国間競争」の時代に入るなか、同盟国のさらなる防衛貢献が不可欠だとの認識が存在するからである²⁰。

だが、トランプが歴代大統領や同盟重視派と異なるのは、同盟の価値を理解せず、財政的な負担のみに焦点を当て、「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。18年6月にはドイツなど数カ国に書簡を送り、「2パーセント」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²¹。他方、トランプからすれば「金を払っている」ポーランドなどに対しては、防衛コミットメントが明示されている。つまり、トランプにとって同盟は一方的負担でしかなく、「2パーセント」を満たしているかどうかで、防衛コミットメントに関する発言も変わってくるのである。

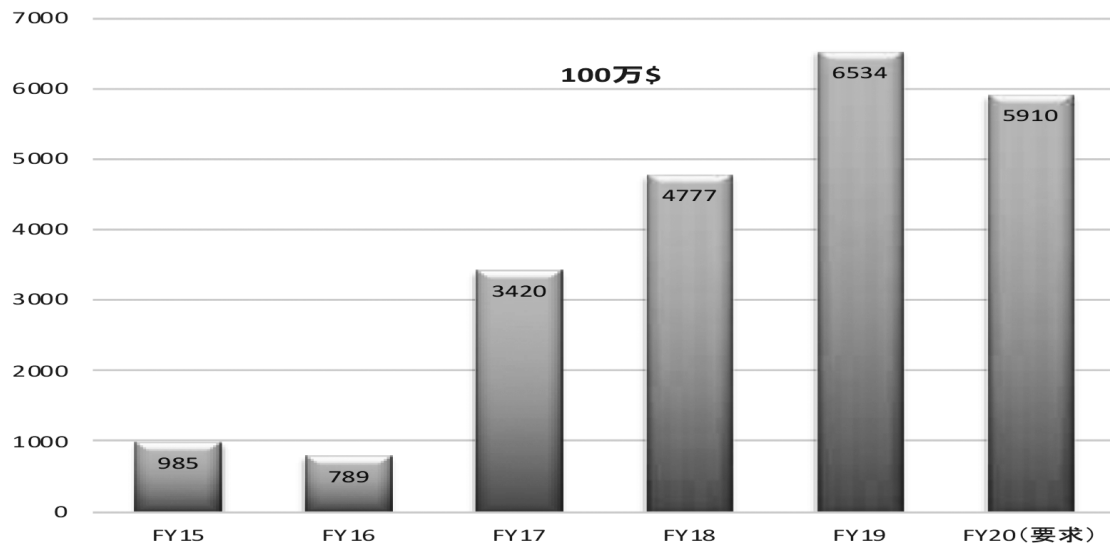
(2) トランプ政権の行動

ではトランプ政権によって、米国の欧州防衛関与の実態は変化したのだろうか。政権としての行動に着目すれば、前政権から継続している側面も見えてくる。

欧州同盟国にとって何よりも安心材料となっているのが、米国が独自に展開する「欧州抑止イニシアティブ (EDI)」の存在である。これは、ウクライナ危機を受けて当初「欧州再保証イニシアティブ (ERI)」という名称でオバマ政権下の14年6月に始まった。これは、欧州における、①プレゼンスの増強、②演習・訓練の強化、③装備の事前配備、④インフラ整備、⑤新規同盟国やパートナー諸国の能力強化に特別予算をつけて、米国、同盟国、パートナー諸国の即応性を向上させることを目的としている²²。

注目すべきは、トランプ政権下で EDI 予算は急増し、20年度の予算要求でもそのレベルが概ね維持されている点である（表3）。EDI のなかでとりわけ重要なのが、米軍のプレゼンス増強であろう。冷戦後、在欧米軍は大幅に削減され、クリミア併合時の14年3月には

表3 米国の EDI 予算



出典：Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), “European Deterrence Initiative, Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2020,” March 2019 & “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” *Congressional Research Service*, August 8, 2018 をもとに筆者作成

7万人以下となり、米軍の戦車部隊は欧州から去っていた²³。そこで米国は17年2月以降、EDIのもとで3300人規模の機甲旅団戦闘団と1700人規模の戦闘航空旅団を欧州に配備している²⁴。

さらに19年に入ると、ポーランドやバルト三国との間で二国間の防衛協力協定を相次いで締結している。ポーランドとの協定では、米側が同国にすでに配備している約4500人の部隊を5500人規模まで増強することが打ち出された。そしてポーランド側は、米側に一切のコスト負担をかけずに、米軍受け入れのための施設・インフラを自前で整備していくことを発表した²⁵。

またバルト三国とは、5年間にわたる防衛協力に関するロードマップを発表した。具体的には、訓練・演習の強化、バルト海域での抑止強化、情報共有、多国間任務での協力、サイバー防衛での協力を進めるという²⁶。そして20年会計年度国防授權法では、1億2500万ドルがこの協定のために割り当てられ、それとは別に5000万ドルが、バルト三国が強く求めてきた「防空」任務の強化支援策に割り当てられることになった²⁷。

このように大統領の発言と政権の行動には大きな隔たりがあり、どちらに着目するかで米国がNATOに及ぼしている影響についての評価も変わってくる。後者をみれば、NATOの抑止・防衛態勢そのものへの影響は少なく、むしろ同盟国に一定の安心感をもたらすものであろう。他方、大統領の言動は一貫性に欠け、次の行動を読むことが難しいという点で、同盟内における米国の信頼や指導力が低下したと言える。

3. 「マクロン・ショック」と欧州同盟国の反応

トランプ大統領の言動を受けて、欧州では「米国は今後も信頼できる同盟国か」をめぐる議論が活発化している。また指導者レベルでも仏独を中心に、米国に依存しない欧州独

自の防衛協力や防衛能力の強化を呼びかける発言が目立っている。その際、強調されるのが「戦略的自律 (strategic autonomy)」という概念である。これは、2016 年に EU が発表した『EU グローバル戦略』において明記されたことで注目され、トランプ政権成立以降、欧州の戦略論議のなかで多用されることとなったが、それが何を意味するかについては必ずしも明確な合意があるわけではない。そうしたなか、これを最も積極的に追求しているのがフランスのマクロン大統領である。

マクロンは大統領就任以来、欧州の「戦略的自律」の必要性を訴えてきた。その一環として仏主導のもと 18 年 6 月に発足したのが、「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するため、有志の欧州諸国間で共通の戦略文化を養うことを目的としている。NATO・EU 枠外の取り組みで、英国、デンマーク、エストニアを含む 9 カ国で始まり、20 年 1 月段階で参加国は 13 カ国まで拡大している²⁸。

また EU レベルでも、英国の EU 離脱 (Brexit) やトランプの言動を受けて、リスボン条約に盛り込まれていた「常設軍事協力枠組み (PESCO)」をめぐる交渉をドイツとともに加速させ、17 年 12 月には開始まで漕ぎ着けた。現在、兵器・装備品の共同調達・開発や相互運用能力の向上などを目的とした 47 の事業が立ち上がっており、英国、デンマーク、マルタを除く EU25 カ国がこれに参加している²⁹。そしてマクロンは「戦略的自律」のさらなる促進を模索しており、18 年 11 月には「真の欧州軍」創設を呼びかけた³⁰。

マクロンには、「欧州が今の状況を自覚せず、目を覚まさないまま何も行動を起こさなければ、長期的には我々は地政学的に消えてしまうか、少なくとも自らの運命をコントロールできなくなる危険性がある」という強い危機感がある³¹。その背景には、まずオバマ政権以来の米国の対外戦略の構造的変化と、それに伴う欧州への無関心な態度に対する危惧がある。第二に、中国や新興国の台頭によって力の移行が生じ、米中対立のなかで欧州が置き去りになること、第三に、ロシアやトルコのような権威主義的なパワーが地域の不安定化を招いていることへの懸念がある。そして最後に、欧州自身が手詰まり状態にあるということである。それにも拘わらず英国は Brexit に直面し、ドイツは安全保障面でリーダーシップを発揮する意思がないなか、マクロンは、自らが欧州のリーダーとして、他の欧州諸国を覚醒させるために「ショック療法」を用いる必要があると考えているようである。

実際マクロンは 19 年秋のエコノミスト誌とのインタビューのなかで、NATO が「脳死」状態であると警告し、北大西洋条約第 5 条が機能しているのか「わからない」と答えた³²。この発言の直接的契機となったのが、シリアからの米軍撤退とトルコによるシリア攻撃である。マクロンには、同盟内で協議・調整を経ずにこれらが進められたことに対する強い不満がある。米主導の「イスラム国 (IS)」掃討作戦に参加し、米国とともにクルド人主体の武装勢力を支援してきたフランスからすれば、米国がクルド人勢力を見捨て、それに乗じてトルコが越境攻撃を始めたことは受け入れ難いものだった。またこれに伴う混乱のなかで、拘束されていた IS 戦闘員が逃げ出し、欧州で活動を活発化させることへの懸念もある³³。

しかしこれらの出来事は「脳死」発言の引き金に過ぎない。パリ協定やイラン核合意、INF 条約からの離脱が同盟国との十分な協議を経ずに次々と決定されるなか、マクロンの対米不信は高まっていた。マクロンは同インタビューで、オペレーショナルなレベルで NATO はよく機能しているが、同盟国間の協議・連携が軽視されているという点で政治的

問題を抱えていると述べている。だからこそ NATO は「脳死」状態なのである。

このようなマクロンによる「分析」は必ずしも誤りとは言えないというのが大方の見方である。しかし、一国の指導者があえて論争的な言葉を用いて問題に対処しようとする姿勢には、他の同盟国からも反発が出ている。

フランスが「戦略的自律」を追求するなかで期待するパートナーはドイツである。メルケル首相も、17年5月の時点で既に「他者に完全に依存できた時代は終わりを迎えつつある」なかで、「欧州人は自らの運命を自らの手中に戻す必要がある³⁴」と語っていたように、「戦略的自律」の必要性についてはマクロンと問題意識を共有している。しかし「脳死」発言については、彼女は強い反発を見せ、「欧州は現在、単独で自衛することができない。欧州は NATO に依存している。だからこそ欧州は NATO のために動き、より大きな責任を担うことが正しい方法だ」と述べた³⁵。長期的に米国に依存できないとの認識は両者の間で共有されているものの、欧州の「自律」は NATO を補完・強化するものでなければならないというのが、現時点でのメルケルの答えのようである。

また、米国の欧州防衛関与の行方に懸念を抱きながらも、欧州の枠組みを強化するより対米関係を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。こうした国は一樣に「脳死」発言を危険だと捉えている³⁶。マクロンが19年夏以降、「戦略的自律」のために対口接近を図り、欧州とロシアの戦略対話の再活性化を呼びかけていることも、これらの国の対仏不信に繋がっている³⁷。

ポーランドなどの国にとって喫緊の課題は自国の領土防衛にある。それゆえ、いかに NATO 軍、とりわけ米軍のコミットメントを確実なものとするかが重要となる。そこでいづれも「2パーセント」目標を実現し、これをテコに米国のさらなる関与を引き出そうと働きかけを強めている。そして現時点で獲得したのが上記の防衛協力協定である。自力での領土防衛が難しい国にとって、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化させていく以外に現実的な選択肢はない。これらの国は、欧州の防衛協力強化に必ずしも否定的ではないが、欧州からの米国の撤退を引き起こすような米国からの「自律」には反発せざるを得ない。

トランプ政権成立以降、NATO 首脳会議の度に米欧間の対立が強調されるが、欧州同盟国間の対立も軽視すべきでない。その背景には、そもそも冷戦後、新規加盟国が増えるなかで NATO の（潜在的な）脅威認識が多様化したという構造的問題がある。

そしてトランプ大統領によってこうした欧州の溝は増幅された。国内でポピュリズム勢力の台頭に直面しつつ、グローバルな諸問題に強い関心を持ち、ロシア、中国、そして米国によってリベラルな国際秩序が衰退しつつあることに危機感を抱く仏独といった欧州の大国と、短期的にロシアという差し迫った脅威に対処しなければならないポーランドなどの中小国では、トランプの米国に対するアプローチも変わってくる。

またこれに伴い「戦略的自律」をめぐる議論にも温度差が見られる。マクロンの「戦略的自律」は決して反米的ではないが、米国に依存する従来の安全保障体制のあり方に限界が見られるなかで、いかに米国抜きで欧州が「自らの運命をコントロール」できるのかという発想からそれを推進している。だが「戦略的自律」が結果的に対米関係を毀損する形で進められれば、欧州には別の分断線が生じる危険性がある。多くの欧州諸国からすれば、米国を欧州に関与させ続けるための「自律」は受け入れられても、米国の撤退を促すよう

な米国からの「自律」は受け入れられないからである。他方、ポーランドなどが米国と進める二国間関係の強化は、同盟全体の強化にも繋がると説明されるものの、NATO の一体性を損なう危険性も孕んでいる。こうしたなかで米欧間、欧州諸国間の戦略的協議・調整はますます必要になっている。「脳死」発言の背景にあった協議・調整の欠如という問題を今後 NATO 加盟国はいかに克服し、同盟の一体性を回復できるのか。現在 NATO は岐路に立たされている。

おわりに－日本への含意

NATO はウクライナ危機を契機に、ロシアの脅威に対して通常戦力の即応性を強化することで対応してきた。しかし、同盟の一体性が求められるなか、同盟を軽視するトランプが大統領に就任したことは欧州同盟国にとって衝撃だった。これが NATO に与えている実際の影響を評価することは難しいが、その抑止・防衛態勢への影響については想定された最悪の事態は回避されている。しかし、トランプ大統領の言動によって米国の威信は傷つき、欧州では米国は信頼できる同盟国かをめぐり議論が起こっている。そして米国への対応やアプローチをめぐり、同盟国間にも溝が生じている。また、NATO はこの5年間「東からの脅威」への対応を優先させてきたが、今後「南からの脅威」に対する本格的な関与を求められることになるかもしれない。課題が山積するなか、戦略的な協議・調整がより重要になってくるが、まさにこの点で今日の NATO は機能不全に陥っている。

各地域の情勢が影響し合う状況にあるなかで、欧州安全保障情勢の行方はアジア太平洋地域にも大きな影響を及ぼす。そもそもオバマ政権がアジア太平洋重視を打ち出し、その対外政策の軸足をこの地域に移そうとした前提には欧州の相対的安定状況があった。しかし14年以降その前提が崩れるなかで、欧州における米国の軍事プレゼンスは強化されてきた。また中東のパワーバランスが変化するなか、今後米国が中東への関与を強めるのか弱めるのか見えてこない。現在、米国の同盟国は、いかに米国をそれぞれの地域に引き留めるかに苦心している。しかし、全ての地域でプレゼンスを維持・強化する力が米国になくなりつつあるなか、その限られたリソースを同盟国間で奪い合う状況は好ましいとはいえない。

同盟国に突きつけられている負担分担をめぐる問題は、リベラルな国際秩序の維持を裏付ける米国の力と意思を支えるという観点から議論されるべきであり、欧州においてそれは「戦略的自律」をめぐる議論として様々なレベルで展開されている。これがどのような形で政策として結実するかは不透明だが、議論の推移を注視していく必要がある。

またこの問題について NATO の経験から見えてくるのは、トランプ自身は同盟国による財政負担にしか興味がない点である。これは日本にとっても対岸の火事ではない。今年後半にも始まる在日米軍駐留経費をめぐる交渉では、いかにトランプの不満を最小限に抑えるかが重要な課題となろう。19年に入り NATO は、欧州側の国防費増をトランプにアピールするため新しいデータを公表した。それは、16年度の米国以外の同盟国の国防費を基準に、それ以降の増加分について算出した累積値である。これによれば20年までの増加分は1300億ドルで、24年までには4000億ドルになると推計されている³⁸。これを受けて、トランプはツイッターで「短期間でこれを達成した大統領はかつていなかった」と自画自賛し、満足の意を示している。これでトランプの圧力がなくなるわけではないだろうが、

NATO の「トランプ対策」は参考になる点もあろう。ただし「トランプ後」を見据えたときに、それで負担分担の問題が終わるとは考えにくい。米国では政権内外の同盟重視派からも、同盟国による一層の防衛貢献が必要だとの声はあがっている。これは日欧に共通する課題であり、双方ともに主体的に取り組んでいく必要があるだろう。

また、日本が NATO（各国）と安全保障面でともに取り組むべき個別の課題がいくつか存在する。19 年 12 月のロンドン首脳会議宣言では初めて中国に対する言及があり、「中国の増大する影響力や国際的政策が、同盟として共同して対処する必要がある機会と挑戦をもたらしていることを認識している」と記された³⁹。もちろんストルテンベルク事務総長が「NATO が南シナ海に行くということではない⁴⁰」と述べたように、これが NATO のアジア関与を意味するわけではない。しかし、中国の影響力が欧州にも広がるなか、中国がもたらす安全保障上の問題を NATO で取り上げられることは歓迎すべきである。もちろん 5G、一帯一路、17+1 など個々の問題への対応をめぐる同盟国間では既にズレが生じており、NATO として共通姿勢を示せるかは不透明である。そしてこれらの問題の多くが政治・経済的問題であることから、現状では日本にとって EU や各国が主たる対話の相手になるだろうが、NATO ともこれらがもたらす安全保障面での影響について検討する必要があるだろう。

さらに日欧に共通する課題として今後重要になってくるのが、INF 条約失効後の対応をめぐる問題である。米国が INF 条約からの離脱を決めた背景には、長年にわたるロシアの条約違反と中国の中距離ミサイルの増強があった。それゆえ、この問題は欧州のみならず、アジア太平洋の安全保障にも大きな影響を与える。

条約失効後、NATO は米国の決定を支持する声明を出した⁴¹。とはいえ、今後の対応をめぐることは欧州同盟国間に温度差が見られる。今後米国が、どこに、何を配備するかも含め、いかなるオプションを選択するかは極めて重要だが、INF 問題の性質上、欧州側の対応も日本に様々な影響を及ぼす可能性がある。日本は、米国の議論のみならず、米欧間、また欧州同盟国間の議論の推移にも注目して対応を練るべきである。

また、欧州側の懸念は当然ロシアの新型ミサイルにのみ向けられる傾向がある。他方、日本にとっては中国とロシア、双方のミサイルが問題になりうる。日本は、条約失効のもう一つの背景をなす中国のミサイル増強の実態や影響について欧州側とも認識を共有し、これにいかんにか主体的に対応していくか協議を進めていく必要がある。歴史を振り返れば、日本と NATO（そして NATO 欧州諸国）が緊密に連携するようになったきっかけが、80 年代の INF 問題だった。当時日本はグローバルな視点から、欧州とアジアの「安全保障は不可分」と米欧双方に認識させるなど、この問題に主体的に関与した。それから約 35 年、この条約が失効するなかで、改めて欧州とアジアの安全保障が密接に関連しているという認識を欧州諸国と共有すべく、日欧（NATO）間の協議を深化させていく必要があるだろう。

（2020 年 1 月脱稿）

— 注 —

¹ “NATO Readies a 70th Birthday Party, With Low-Key Celebrations,” *The New York Times* [NYT], December 2,

- 2019.
- 2 例 えば、Philip H. Gordon and Jeremy Shapiro, “How Trump Killed the Atlantic Alliance and How the Next President Can Restore It,” *Foreign Affairs*, February 26, 2019; Walter Russell Mead, “NATO Is Dying, but Don’t Blame Trump,” *Wall Street Journal*, March 24, 2019; Dominik P. Jankowski, “NATO in 2020: Retirement or Revival?” The German Marshal Fund, December 2, 2019.
- 3 冷戦後の NATO については、広瀬佳一（編）『現代ヨーロッパの安全保障—ポスト 2014: パワーバランスの構図を読む』（ミネルヴァ書房、2019 年）を参照のこと。
- 4 NATO, “‘A strong NATO in a changed world’, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the ‘Brussels Forum’,” March 21, 2014.
- 5 NATO, “NATO’s Readiness Action Plan,” July 2016.
- 6 NATO, “NATO Force Integration Units,” September 2015.
- 7 NATO, “Warsaw Summit Key Decisions,” February 2017.
- 8 NATO, “Factsheet: NATO’s Enhanced Forward Presence,” March 2019.
- 9 NATO, “Brussels Summit Key Decisions 11-12 July 2018,” November 2018.
- 10 Ibid.
- 11 NATO, “The Secretary General’s Annual Report 2018,” March 14, 2019, p.15.
- 12 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、77-78 頁。
- 13 NATO, “Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019),” November 29, 2019.
- 14 Scott Boston, et al., *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority*, RAND Corporation, 2018; Alexander Vershbow and Philip Breedlove, *Permanent Deterrence: Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe*, Atlantic Council, December 13, 2018.
- 15 Sara Bjerg Moller, “Building the Airplane while Flying: Adapting NATO’s Force Structure in an era of uncertainty,” *NDC Policy Brief*, No.11, 2019.
- 16 “‘NATO plus ME’: Trump proposes NATO expansion into Middle East,” *Politico*, January 9, 2020; Présidence de la République, “Conférence de presse du Président à l’issue du sommet de l’OTAN,” 4 Décembre, 2019.
- 17 Susan B Glaser, “The 27 Words Trump Wouldn’t Say,” *Politico*, June 6, 2017.
- 18 The White House [WH], “Remarks by President Trump to the People of Poland,” July 6, 2017.
- 19 Trump Interview, *Tucker Carlson Tonight, Fox News*, July 19, 2018.
- 20 Elbridge A. Colby and A. Wess Mitchell, “The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy,” *Foreign Affairs*, January/February 2020.
- 21 “Trump Warns NATO Allies to Spend More on Defense, or Else,” *NYT*, July 2, 2018.
- 22 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), “European Deterrence Initiative,” March 2019.
- 23 Michelle Shevin-Coetzee, “The European Deterrence Initiative,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, January 25, 2019, p.3.
- 24 “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” *Congressional Research Service*, August 8, 2018.
- 25 President of the Republic of Poland, “Joint Declaration on Advancing Defense Cooperation,” September 23, 2019.
- 26 “Estonia signs defense agreement with the U.S.,” *Defense News*, May 24, 2019.
- 27 Ministry of Defense (Estonia), “U.S. defense budget to allocate 175 million to Baltic countries,” December 23, 2019.
- 28 Ministère des Armées, “European Intervention Initiative,” 26 Février, 2019.
- 29 EEAS, “Permanent Structured Cooperation (PESCO)—Factsheet,” November 2019.
- 30 “Macron propose «une vraie armée européenne»,” *Le Soir*, 6 Novembre, 2018.
- 31 “Emmanuel Macron in his own words (English)” *The Economist*, November 7, 2019; “Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices-Discours de M. Emmanuel Macron, président de la République,” 27 Août, 2019.
- 32 “Emmanuel Macron in his own words (English),” Ibid.
- 33 “France says securing military in Syria as U.S. begins withdrawal,” *Reuters*, October 14, 2019.
- 34 “Merkel: Europe can no longer rely on US and Britain,” *Deutsche Welle*, May 28, 2017.
- 35 “Merkel rebukes Macron with spirited defense of NATO Alliance,” *Bloomberg*, November 27, 2019.
- 36 “Poland’s prime minister brands Macron ‘irresponsible’ on NATO,” *Financial Times [FT]*, November 11, 2019.

- ³⁷ “Emmanuel Macron’s pivot to Russia sparks EU unease,” *FT*, September 11, 2019.
- ³⁸ NATO, “Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019),” November 29, 2019.
- ³⁹ NATO, “London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019,” December 4, 2019.
- ⁴⁰ NATO, “Questions and Answers by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the “NATO Engages: Innovating the Alliance” conference,” December 3, 2019.
- ⁴¹ NATO, “Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty,” August 2, 2019.

第9章 変化するアジア・欧州関係 ——何が両地域をつなぐのか

鶴岡 路人

はじめに

近年、日本ないしアジアと欧州との関係が変化している。より正確に言えば、アジア・欧州関係の役割や位置付け、その必要性やそれらへの期待が上昇しているのである。

アジアと欧州の関係強化は、第一義的には、双方が協力に利益を見いだしている結果である。これ自体は、アジア・欧州関係の内的要因だといえる。最大の要因として指摘できるのは、アジア太平洋、あるいはより広くインド太平洋地域の情勢が欧州に及ぼす影響の度合いが増しているという現実である。好むと好まざるとにかかわらず、欧州として、アジア情勢に注意を払わざるを得なくなった。

このことが最も顕著なのは貿易・投資を含む経済関係である。中国やインドを筆頭とする諸国との経済関係が拡大するなかで、それらへの欧州の依存が高まった。しかし、これは一方通行ではない。例えば、中国にとっての最大の貿易相手がEU（欧州連合）だというとき、それは欧州の対中依存を示すとともに、中国の対EU依存の証でもある。加えて、インド太平洋地域の安全保障は、中国の台頭やそれに伴う東シナ海、南シナ海での緊張、そして北朝鮮の核兵器・弾道ミサイル開発などを通じて、世界に影響を及ぼしている。欧州もその例外ではない。

同時に、欧州情勢へのアジアにおける関心も高まらざるを得ない。米国と並ぶ巨大市場がEUであることに加え、政治・安全保障面でも、ロシアによるウクライナのクリミア併合、さらにはウクライナ東部への介入、さらにはシリアなどからの移民の欧州への大量流入など、世界の注目を集める問題が欧州で相次いで発生したことが大きい。荒波にもまれる米欧関係の影響も見極める必要がある。

こうした、欧州とアジアの地域間での互いへの関心の上昇や、相互依存関係の深化に加え、第二次世界大戦後、そして冷戦後の世界を支えてきた「ルールに基づく国際秩序 (rules-based international order)」に対する挑戦が厳しくなっているという国際情勢も、アジア・欧州関係を後押ししている。日・EUをはじめとする日欧関係が近年急速に発展しているのも、このためであり、外的要因といえる。

国際秩序への挑戦という観点では、通常、中国とロシアが挑戦者として扱われる。加えて、特に欧州において、既存の国際秩序に挑戦しているように見えるのは、米国のトランプ (Donald J. Trump) 政権である。そしてこれも、欧州にとっては、日本をはじめとするアジア諸国との関係強化を促す要因になっている。長年の最も緊密なパートナーであった米国の信頼性が低下しているのだとすれば、他のパートナーとの関係強化で、そのいわば穴埋めをしようと試みるのは自然だからである¹。

本論に入る前に触れておくべきは、外交・安全保障に関し、欧州は「中国に甘い」、「アジアの安全保障を理解していない」といった批判・不満が日本では長らく主流だった事実である。日本においてアジア・欧州関係を議論する際には、これが出発点にならざるを得ない。

欧州は中国に甘いという日本における認識が顕著になった最大のきっかけは、2005年前後にEUにおいて浮上した、対中武器禁輸措置の解除に向けた動きだった。中国との経済関係の強化に突き進んでいた当時のEUは、中国による強い働きかけを受け、天安門事件に対する制裁として1989年に導入された武器禁輸措置の解除に傾きかけた。中国を「経済的機会」としてのみ捉え、安全保障面への考慮を欠いていたのが当時のEUの姿だった。こうしたEUの動きに対して、米国や日本は、武器禁輸解除反対を強く唱えた。同問題は、EU内での解除のコンセンサスが得られないまま、その後下火になり、禁輸措置自体は今日でも継続している。

並行して、欧州における対中認識も大きく変化し、一部関係者によるアドバルーン発言を超えて、武器禁輸解除が現実的な政治のアジェンダに登場することは、ほとんどなくなった。そもそも中国自身が禁輸解除を表立ってはあまり求めなくなったことに加え、欧州の側でも、中国をはじめとするアジアを、貿易や投資といった経済面のみならず、安全保障面からも捉えるという姿勢が徐々に浸透することになった。もっとも、軍事面を含む中国の台頭に対する認識が、日本と欧州との間で依然として完全に一致するわけではないことも否定できない。これは、ロシアの脅威や中東からの移民問題への欧州における切迫度が、日本ではなかなか共有されないことからの類推としても、明らかであろう。

それでも重要な点は、対中認識をはじめとして、欧州の対アジア観が、過去数年で大きく変化したことである。その結果、日欧間でのアジアの安全保障に関する認識の共有度合いは、従来に比べて上昇している。これは、日本と欧州の外交・安全保障面での対話や協力に対しても、大きな追い風になっており、アジア・欧州関係の厚みが増しているということでもある。

そこで本稿では、今日の世界において、何がアジアと欧州を結び付けているのかを主題として、特に欧州側に関して、その背景と実際の政策ツールを分析することにした。第1節では、中国を中心とするアジアの政治・安全保障問題への懸念と関与を欧州が高めている背景を分析する。続く第2節ではアジア・欧州関係における政策ツールを検証するが、紙幅の関係で、新たなものとして注目されるEUの「連結性戦略(connectivity strategy)」と、NATO(北大西洋条約機構)における中国に関する議論の萌芽を対象とする。そのうえで第3節では、アジア・欧州関係に影響を及ぼす主要な要因の一つとして、英国のEU離脱(Brexit)の影響を検討することにした。

なお、本稿において「欧州」とは、多くの場合EUを指すが、文脈次第で欧州各国やNATOを含むことがある。

1. 欧州における(対中国)懸念の増大

欧州がアジアの外交・安全保障問題への関心を高めているのは、端的に言って、そうせざるを得ない問題が多く発生しているからである。好き嫌いの問題ではなく、無視し得なくなったということである。それは、概念的にいえば、欧州とアジアの「連結度合い(connectedness)」が上昇した結果であり、アジアに起因するさまざまな出来事が、欧州の経済のみならず安全保障に影響するようになったという現実がある。このトレンドは、今後も強まることはあっても、弱まることはおそらく考えられない。つまり、これは一過性の現象ではない。

欧州で増大する懸念の対象の第一は中国であり、なかでも顕著なのは、同国による欧州進出、その結果としての欧州における中国のプレゼンスの拡大である。欧州・中国経済関係は、当初、欧州企業の中国進出に引っ張られる形で始まった。しかし2010年代に入ってから、中国企業の欧州進出、とりわけ欧州への投資、欧州企業の合併・買収(M&A)が拡大したのである。2001年に実現した中国のWTO(世界貿易機関)加盟以降、中国からの輸入品が欧州市場を席卷するという事態は頻発していたが、投資の増大は新たな局面だった。

欧州による懸念は第一に、欧州企業の有する先端技術の中国への流出である。AI(人工知能)やロボティクス、バイオなどの先端分野が特に標的になっている。これには、そうした技術を有する欧州企業の買収から、機密性の高い技術情報などの窃取や、知的所有権侵害まで、合法、非合法、グレーゾーンと、幅広い形態が含まれる。政府(さらには中国共産党や人民解放軍)に関係する企業によるそうした活動への懸念が高まっているのも、中国からの投資の特徴である。高度な技術を擁するドイツを筆頭に、中国からの投資への懸念が高まり、EUおよび各国レベルにおいて投資審査の手続きが強化されることになった²。

第二に、中国が欧州の分断を引き起こしていることへの懸念と反発が拡大している。その象徴的なものが、中国と中東欧諸国との間の「17+1」——従来は欧州側参加国が16カ国だったため「16+1」と呼ばれていたが、欧州側の参加国が1カ国増えたため、「17+1」になった——と呼ばれる協力・対話枠組みである。欧州側の参加国には、EU加盟国であるハンガリーやチェコなどの他、EU非加盟国であるセルビアやボスニア・ヘルツェゴヴィナなどが含まれる。EU内で、これに参加する国と参加しない国がある他、EU加盟国とEU非加盟国が同居していることから、中国は、「分割統治(divide and rule)」を目論んでいるとの懸念が当初から根強かった³。ブリュッセルの欧州委員会などの観点では、「17+1」においても、例えば公共事業の入札に関して、EUの諸規則が遵守されることが重要だが、EU非加盟国に対してEUの規則を押し付ける強制力はない。融資の透明性などの基準をいかに維持できるかも課題となっている。

第三に、さらに大枠としての問題は、中国の経済的プレゼンスの政治的影響力への転化である。上述の「分割統治」は、政治面において特に大きな懸念となる。端的には、国債購入や重要インフラの開発・融資などでいわば「対中脆弱度」の上昇した国が、人権問題を含む政治・外交上の問題に関して、対中非難決議の採択などに際し、EUの共同歩調を乱す事態が想定される。政治・外交問題以外でも、例えば上述の投資審査強化のプロセスにおいて、ハンガリーなど「中国に近い」とみなされる一部の国が抵抗するという事例がすでにみられる。

それら諸国に対して、中国政府から陰に陽に圧力が加えられるケースもあれば、欧州の側で、中国に対するいわゆる「忖度」が生じるケースもある。それらの因果関係を証明することは困難なことが多いが、例えば次世代移動通信5Gネットワークへの中国企業の参入問題などでは、公然の脅しが行われるようになっている。ファーウェイ(Huawei)社排除を強く求める米国と、それに反発する中国との間で、まさに板挟みになっているのが欧州である。

こうした状況のなかで2019年3月に発表された欧州委員会と外務・安全保障政策上級代

表による合同の対中政策文書は、中国を、「協力のパートナー (cooperation partner)」、「交渉のパートナー (negotiating partner)」であるとしつつ、同時に、「経済的競争相手 (economic competitor)」、そしてさらには、異なるガバナンスのモデルを広めようとしている「体制上の対抗者 (systemic rival)」だと形容した⁴。特に、最後の「体制上の対抗者」は、従来のEUの用語法と比べて大胆であったために注目を集めた。中国との関係は多面的であることを示しただけだともいえるが、対中懸念がさまざまに高まるなかで、協力と競争のバランスも変化しているのである。

直接の経済問題に加えて、新疆ウイグル自治区を含む中国国内の人権状況の悪化、知識人の抑圧、サイバー攻撃などへの懸念も欧州では急激に高まっている。これらの分野においては、日本よりも一部の欧州諸国の方が中国に対する懸念・警戒の度合いが高いといえる。つまり、全ての面において欧州の方が「中国に甘い」という単純な図式はもはや該当せず、欧州と日本で、中国に関して最も懸念している分野がずれている、と考えるのが現実に近い。

依然として、中国からの直接の軍事的脅威に関しては、中国と地理的に近い日本に比べて欧州の意識が低いことは否めないが、それでも、南シナ海を中心とする海洋の安全保障に関する問題へのEUを含めた欧州の関与の度合いは近年増大している。英国とフランスは南シナ海などへの海軍艦艇の派遣頻度を引き上げている。EU自体は物理的手段に欠けるため、宣言・声明を発出するのみに終わることが多く、その場合でも中国を名指しで批判しない（できない）が、南シナ海、および東シナ海情勢への懸念表明の度合いや頻度は確実に上昇している⁵。

北朝鮮の核・弾道ミサイル開発に関しては、2018年6月のシンガポールでの米朝首脳会談に象徴される非核化交渉の開始以降、欧州においても関心が低下している。しかし、米朝の軍事衝突の可能性が議論されていた2016年末から2017年春頃までにかけては、欧州でも注目度が一気に上昇し、懸念が高まっていた。核兵器の拡散という本質的にグローバルな問題だったことが大きい。

2018年10月にブリュッセルで開催されたアジア欧州会合（ASEM）の首脳会合での議長声明では、「完全かつ検証可能で不可逆的な核およびその他の大量破壊兵器の廃棄」、いわゆるCVIDという、国連安保理決議に忠実な要求が繰り返された⁶。これは、非核化を現実的に進める観点から、当時は米国がすでに使うのを避け始めていた用語であり、EUに加えて中国やロシアを含むアジアと欧州諸国からなる枠組みで、こうした厳しいスタンスが維持されたことは特筆に値する。背景には日本の働きかけもあったといわれるが、英国やフランスという、欧州の国連安保理常任理事国が、北朝鮮制裁の緩和・解除は時期尚早だという強い姿勢を維持したのである。韓国の文在寅大統領は、ASEM首脳会合に先立ってパリを訪れ、マクロン（Emmanuel Macron）仏大統領に対し北朝鮮制裁緩和への協力を呼び掛けたが、完全な失敗に終わっている⁷。

2. 欧州の対アジア関与ツール——EUの連結性戦略とNATOにおける中国議論

中国を含むアジアの政治・安全保障情勢への関心・懸念の高まりに、欧州としての実際の対応がなかなか追い付かないことは否定できない。それでも、各国政府のレベルに加え、EUやNATOといった地域的枠組みを組み合わせることで、対アジア関与の政策ツールも

発展してきた。ここでは、新たな要素として、EUの連結性戦略と、NATOにおける議題としての中国の浮上を順に検討しよう。

まずは連結性戦略である。これは、2018年9月に欧州委員会と外務・安全保障政策上級代表の共同政策文書「欧州・アジア連結性戦略」で打ち出されたものが基礎になっている。運輸インフラ、デジタル・ネットワーク、エネルギーなどの領域を含め、欧州とアジアの連結性の向上に貢献するという戦略である。

中国の一帯一路（BRI）への対抗が明示的に打ち出されているわけではないが、名指しを避けつつも、中国を明確に意識していることは疑い得ない。そこでは、「欧州のやり方（European way）」が強調され、持続可能（sustainable）で包括的（comprehensive）、さらに、ルールに基づく（rules-based）連結性が目指されている。その背景には、EUの観点では、持続可能ではなく、包括的でもなく、ルールに基づかない連結性を進めるアクターが存在するという認識があるのだろう。それが誰かは指摘するまでもない。「持続可能」とは、市場効率性と財政的持続性のことであり、「包括的」において意味されるのは、上述の、運輸やデジタル、エネルギーなど幅広い分野を含むということである。ルールに関しては、「国際的に合意された実践、ルール、慣例、技術的基準」が重視されるべきだという立場であり、さらに、平等な条件での開かれた透明性のある調達プロセスが不可欠とされている⁸。

EUによる連結性戦略策定の過程では、日本からのインプットもさまざまに行われたようであり、結果として、日本の推進する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想と、多くの共通点を持つものになった。持続可能性や国際的ルールの重視は、日本の唱える「質の高いインフラ」の考え方と重なる部分が多い。そのため、日本とEUがこの領域において協力を強化することになったのは必然だったといっていよい。

2019年9月にEU主催のもとでブリュッセルで開催された「欧州連結性フォーラム」への安倍晋三首相の基調講演者としての出席と、その場で、日・EU間の「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日EUパートナーシップ⁹」文書への署名は、その象徴的場面になった。フォーラムの開催日自体、安倍首相の出席可能な日程に調整されたと伝えられており、連結性戦略におけるパートナーとして、EUが日本をいかに重視していたかが窺われる¹⁰。

ただし、これは単純な「中国封じ込め」ではない。そもそも日本のFOIPには、中国に対する「競争戦略」と「協力戦略」という二つの顔が同時に備わっている。そして、近年は、日中関係の改善ムードのなかで、後者の比重が増大しているとも指摘されるからである¹¹。EUにとっても同様であり、上述のように、経済的パートナーとしての中国という位置付け自体は維持されている。日・EU双方にとって重要な点は、連結性やFOIPの対象となる東南アジア諸国やインド洋地域などにおいて、インフラ開発に際して、常に複数の選択肢（中国以外の選択肢）が存在し、自由に選ぶことができる環境を整えることである。日本モデルやEUモデルの押し付けが目的なのではない。

欧州にとっての対アジア関与のツールとしては、NATO（北大西洋条約機構）も忘れてはならない。NATO自体は米欧の同盟であり、アジア太平洋地域での軍事作戦の実施が想定されているわけではない。それでもNATOが、加盟国の安全保障を確保することを同盟の目的とする以上、中国を含むアジアの諸問題に無関心を貫くことも難しい。アフガニスタンで国際治安支援部隊（ISAF）をNATOが指揮したことは、必要に応じて柔軟に対応で

きる NATO の本質を示すことになった。そのように考えれば、欧州においても懸念が高まっている中国の諸問題を NATO があえて無視すれば、その方が不自然だったといえるのかもしれない。

2019年12月にロンドン郊外で開催されたNATOの70周年記念首脳会合では、史上初めて、中国が正式な議題に含まれ、採択文書（ロンドン宣言）でも言及されることになった¹²。中国に関する議論を NATO で行うことを一貫して強く求めてきたのは米国だったという。その成果が、2019年秋にまとめられた「中国をよりよく理解する（Understanding China Better）」と題された非公開の NATO 文書であり、首脳会合での言及はそれを受けてのものだった¹³。

ロンドン宣言は、重要インフラのレジリエンスの文脈において、まず、「NATO と同盟国は、それぞれの権限の下に、安全でレジリエントな設備に依拠することの必要性を認識し、5Gを含む通信の安全を維持することにコミットする¹⁴」と述べた。ここでは中国もファーウェイも直接は登場しないが、「安全でレジリエントな設備」というときに想定されている対象は明白だろう。

そのうえで同宣言は、「我々は、中国の増大する影響力や国際政策が、同盟として共同して対処する必要のある機会と挑戦をもたらしていることを認識する¹⁵」と中国を名指しした。「機会と挑戦」と並列されているものの、「同盟として共同して対処（address）する」対象として考えれば、主眼は挑戦の方にあったことが強く窺われる。同盟として機会に対処するというのは、現実問題として考えにくいからである。

ストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO 事務総長は、首脳会合にあわせてロンドン市内で開催された会合で、この点について、以下のようにより具体的に述べている。

NATO が南シナ海に行くということではないが、北極やアフリカ、欧州におけるインフラ投資、サイバーなど、中国が我々の近くまで来ている事実を認識するということだ。そうしたことが NATO にどのような影響を有するかを理解しなければならない。そして、今回初めて、この問題に共同で対処しなければならないと決めた。中国に対する共通のアプローチを構築するための NATO 内での作業を行っている。これは、新たな敵対国を作るということではない。分析し、理解し、そして中国がもたらす挑戦に、バランスのとれた方法で対応するということだ¹⁶。

米国は主として 5G におけるファーウェイ排除を欧州諸国に働きかける文脈で、中国を NATO の議題にすることを働きかけたものと思われる¹⁷。他方で NATO にとって中国への言及は、トランプ政権に対して NATO の有用性——新たなアジェンダにフレキシブルに対応できる能力——を示す観点で好都合だったということなのではないか。ストルテンベルグのいう「世界が変化するにつれて、NATO も変化し続ける¹⁸」ことの一環である。

あるいは、より即物的に言えば、ロシアの脅威に直接的に接する中東欧諸国にとっては、米国の重視する対中戦略に同調することで、対露抑止への米国のコミットメントを引き出したかったということでもあろう。いわば、交換条件（quid pro quo）としての対中での同調姿勢である¹⁹。いずれであったとしても、結果として、NATO の議題に中国が登場し、NATO の結束が示されたのである。

しかし、議題としての中国を設定することと、NATO が中国に関して何らかの共同行動をとることの間には大きな差異がある。そもそも、「共同して対処」といったときに、具体的にどのような行動が想定されているのかも不明だが、今回の議論のきっかけとなったと思われる 5G ネットワークへのファーウェイの参入問題においても、NATO 諸国が一致して行動することの困難さがすでに露呈している。

3. 英国の EU 離脱の影響

こうした状況に置かれたアジア・欧州には、さまざまな国際的要因が影響を及ぼすが、ここでは、そのうちの最大の要因の一つである英国の EU 離脱の影響を考えたい。

Brexit の影響が大きくなる第一の背景は、EU のアジア太平洋、インド太平洋地域への関与を支えてきた大きな柱が英国だったことに起因する。アジアにとどまらず、EU 外交が拡大してきた背景には英国の役割が大きかった。特に安全保障面に関して、アジアに実質的なプレゼンスを有するのは、EU 加盟国のなかでは、英国とフランスのみであった。二つのうちの一つが抜けることによる損失はやはり大きい。

日本をはじめとするアジア諸国にとって、貿易・投資のみならず、外交・安全保障面においても、欧州の「ゲートウェイ」として真っ先に挙がるのは英国だったといえる。そうである以上、Brexit は、英国の価値の低下をもたらすとともに、「英国なき EU」の国際的パートナーとしての価値も、やはり低下することが避けられない²⁰。

第二に、特に通商関係に関する限り、EU と英国の双方にとって、Brexit 後の当面の最優先課題は EU・英国間の FTA（自由貿易協定）交渉である。英国は、2020 年末の EU との間の移行期間終了を控え、他の貿易相手国との間でも並行して FTA 交渉を進めなければならない状況にある。EU との交渉以外では、米国と日本との交渉がすでに政治のアジェンダにのぼっている。米国との FTA は、英国内の EU 離脱派にとってはかねてからの目的であり、トランプ大統領とジョンソン（Boris Johnson）首相の首脳間の関係が良好なことも追い風となっている。

Brexit 後の英国は日本との関係も重視しており、2020 年 2 月に Brexit 後の初の外国訪問の一環で日本を訪れたラーブ（Dominic Raab）外相は、茂木外相との外相戦略対話で、日本との関係強化に意欲をみせ、両国は、新たな「経済パートナーシップ」確立へのコミットメントを表明した²¹。しかし、通商交渉に投入できるマンパワーの観点からも、英国政府には厳しい優先順位付けが求められる。そのなかで、日本との FTA（EPA）交渉の行方も予断を許さないし、他のアジア諸国にとってはなおさらである。

日英間で、若干曖昧ともいえる「経済パートナーシップ」という言葉が使われている背景には、新たな枠組みとして二国間の FTA（EPA）を目指すのか、英国の TPP（環太平洋パートナーシップ：CPTPP）参加が優先されるのかについて、双方ともに考えが明確になっていない事情が存在するのだろう。日英間でいかなる協定が必要（ないし可能）になるかは、EU と英国との間の FTA の内容次第という部分もある。この事情は、他のアジア諸国にとっても同様であり、いわば「様子見」を迫られているのが実態である。

他方で英国自身は、Brexit により、EU の足かせから自由になり世界にはばたくという、「グローバル・ブリテン」構想を打ち出している。これには、米国や日本、豪州などとの FTA 締結に加え、インド太平洋の安全保障へのコミットメントが含まれる。後者に関しては、

英海軍の新しい空母「クイーン・エリザベス」が初の遠洋任務で太平洋地域に展開する予定であることが繰り返し言及されている。

ただし、こうした構想がどの程度実現可能かについては懐疑的な見方も少なくない。EU との FTA が間に合わないままに 2020 年末までの「移行期間」が終了するような事態に陥れば、多大な経済的混乱が避けられない。経済的コストも大きくなるとみられる。そのような状況で、アジアを含むグローバルな関与にリソースを割くことに、国内の支持が得られるとは考えにくい。実際、メイ（Theresa May）政権下で、当時の国防相が太平洋地域への英海軍艦艇の常時展開を提案したことに対しては、国内の一部から強い反発があった。「そんなことをしている余裕はない」との反論である²²。

かわって、EU の側が、英国離脱による EU 外交の弱体化を意識し、アジアを含めた積極的な対外関与を試みる可能性もある。フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員長のいう「地政学的な欧州委員会（geopolitical Commission）」のラインであり、ボレル（Josep Borrell）EU 外務・安全保障上級代表のいう「パワーという言葉を学ぶ²³」ということでもある。しかし、これらも口でいうのは簡単だが、実際に何を実現できるかは、はるかに困難な課題である。

アジア・欧州関係の将来を考えるうえで、日本にとっても重要になるのは、欧州側の外交・安全保障政策の協力・調整態勢の行方である。EU と英国は、FTA 交渉と並行して、外交・安全保障における協力のための枠組み作りを行うことになる。そこでの焦点は、対テロなどを想定した情報共有のメカニズムなどであるが、対北朝鮮の経済制裁の実施体制や、不拡散・輸出管理などにおける EU と英国の調整がどのように行われるようになるのかも見逃せない。北朝鮮以外にも、ロシアやイランなどに対する制裁については、英国の EU 離脱により、意図しない抜け穴が生じるなどのリスクが指摘されている²⁴。

また、EU・英国間のフォーマルな枠組みに加えて、英国を含めた欧州主要国が、外交・安全保障問題に関して、実態としていかに協力できるかも重要な点である。これに関しては、英・仏・独による枠組みの活用が一案である。これは、「E3」と呼ばれ、イランの核問題への対処として、「E3+3」（英・仏・独（EU）＋欧州以外の国連安保理常任理事国の米・露・中）を支える枠組みになった。その後、イラン問題に加え、南シナ海問題などでも、共同声明を発出するなど、活動を活発化させている²⁵。

狭義の E3 は英・仏・独という三国間の枠組みであり、共同声明などはそれら 3 カ国の名前で出されるものの、広義の E3 には EU——組織としての EU、特に欧州対外行動庁（EEAS）、ないし外相級としての EU 外務・安全保障政策上級代表——が参加する。EU 内の大国だけが参加する枠組みをフォーマルなものとして設置することには、他国からの抵抗が容易に想像されるが、EU 離脱後の英国を、欧州の直面する重要な問題に関する協議の場にとどめることは、EU と英国の双方にとっての利益となるだろう。

そのため、Brexit 後に E3 をインフォーマルな枠組みとして積極的に活用する案がさまざまに模索されている²⁶。これに米国を加えた「クワッド（Quad）」や、米国のかわりに日本を加えた枠組みも考えられるだろう。日本にとっては、G7 の枠組みの活用も考えられる。いずれにしても、目的は、EU と英国の双方が同時に参加する場を確保することである。端的に言って、欧州域外の各国にとって EU と英国に別々にアプローチするのは効率が悪いのである。

おわりに

アジアと欧州という地域間の連結性が高まり、さらに国際秩序が全体として大きな挑戦を受けるなかで、アジア・欧州関係は重要性を増しているものの、Brexitはその行方にさまざまな影響を及ぼす可能性がある。日本の観点では、EPA（経済連携協定）とSPA（戦略的パートナーシップ協定）に基づき、EUとのバイ（二者間）の関係を強化すると同時に、英国との関係を再構築しながら、さらにEUと中国、さらにはNATOと中国というアジア・欧州関係の最新の要素をいかに有機的にリンクさせることができるかが、これまで以上に問われることになる。

その際に、「連結性パートナーシップ」に象徴される日・EU間の新たな連携は、重要な土台になっていくことが期待されるが、そのためには、この新たなパートナーシップを早急に具現化していくことが重要になる。欧州の側でも日本を含むアジアの側でも、協力の重要性を唱えるだけの段階は終わったはずであり、協力の成果を具体的に挙げていくことが求められている。

— 注 —

- 1 鶴岡路人「米欧関係の展開と日本——変容する日米欧関係のダイナミズム」『国際問題』（2020年1・2月号）、35頁参照。
- 2 例えば、礪波亜希「海外直接投資は脅威になり得るのか——欧州の対内投資規制制度を例に」『防衛学研究』第60号（2019年3月）を参照。
- 3 例えば、東野篤子「ヨーロッパと一带一路——脅威認識・落胆・期待の共存」『国際安全保障』第47巻第1号（2019年6月）を参照。
- 4 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – a Strategic Outlook,” JOIN(2019)5 final, Strasbourg, 12 March 2019, p. 1.
- 5 最近の事例としては、European External Action Service, “Statement by the Spokesperson on recent developments in the South China Sea,” Brussels, 29 August 2019がある。
- 6 “Chair’s Statement,” Asia-Europe Meeting, Brussels, 18-19 October 2018, para. 11.
- 7 “Moon’s Push to Ease North Korea Sanctions Falls Flat,” *The Wall Street Journal*, 19 October 2018 (online).
- 8 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy,” JOIN(2018)31 final, Brussels, 19 September 2018.
- 9 外務省「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日EUパートナーシップ（仮訳）」ブリュッセル、2019年9月27日。
- 10 「中国の『一带一路』意識 日本とEUの蜜月」『産経新聞』2019年10月1日、“Japan and EU sign deal in riposte to China’s Belt and Road,” *Financial Times*, 27 September 2019.
- 11 例えば、神保謙「『インド太平洋』構想の射程と課題」『国際安全保障』第46巻、第3号（2018年12月）、添谷芳秀「日本のインド太平洋外交と近隣外交」『国際問題』（2020年1・2月号）、Kei Koga, “Japan’s ‘Indo-Pacific’ question: countering China or shaping a new regional order?” *International Affairs*, Vol. 96, No. 1 (2020)などを参照。
- 12 以下、NATOにおける中国に関する議論については、一部、鶴岡路人「波乱のなかったNATOの70周年首脳会合？」笹川平和財団・国際情勢ネットワーク分析（IINA）（2019年12月18日）https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka_11.htmlに依拠している。
- 13 NATOにおける中国に関する議論の推移についての最も詳しい分析として、Jens Ringsmose and Sten Rynning, “China brought NATO closer together,” *War on the Rocks*, 5 February 2020, <https://warontherocks.com>.

com/2020/02/china-brought-nato-closer-together/ を参照。

- 14 North Atlantic Treaty Organization (NATO), “London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019,” Press Release (2019) 115, 4 December 2019, para. 6, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en.
- 15 Ibid.
- 16 North Atlantic Treaty Organization (NATO), “Questions and answers by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the ‘NATO Engages: Innovating the Alliance’ conference,” London, 3 December 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171550.htm.
- 17 Michael R. Pompeo, “Europe must put security first with 5G,” POLITICO Europe, 2 December 2019, <https://www.politico.eu/article/europe-must-put-security-first-with-5g-mike-pompeo-eu-us-china/>.
- 18 North Atlantic Treaty Organization (NATO), “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and/or Government,” 4 December 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171554.htm.
- 19 Jens Ringsmose and Sten Rynning, “China brought NATO closer together.”
- 20 英国なき EU については、例えば、鶴岡路人『EU 離脱——イギリスとヨーロッパの地殻変動』（ちくま新書、2020 年）、第 8 章を参照。
- 21 “Japan-UK Foreign Ministers’ Strategic Dialogue 2020 – Joint press statement,” Tokyo, 8 February 2020, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000566013.pdf>.
- 22 このあたりの事情については、鶴岡路人「イギリスの防衛外交・防衛関与——概念の変遷と『英軍ブランド』」笹川平和財団民間防衛外交研究事業、国別事例調査報告書シリーズ（1）（2018 年 9 月）、11-14 頁を参照。
- 23 Josep Borrell, “Embracing Europe’s Power,” Project Syndicate, 8 February 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02>.
- 24 Erica Moret and Fabrice Pothier, “Sanctions after Brexit,” *Survival*, Vol. 60, No. 2 (2018).
- 25 南シナ海に関する声明は、“E3 joint statement on the situation in the South China Sea,” Gov.uk, 29 August 2019, <https://www.gov.uk/government/news/e3-joint-statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea> 参照。
- 26 例えば、David Whineray, “How Transatlantic Foreign Policy Cooperation Could Evolve After Brexit,” Carnegie Endowment for International Peace, 3 September 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/09/03/how-transatlantic-foreign-policy-cooperation-could-evolve-after-brexit-pub-79758> を参照。

終章 日欧は世界でどうふるまうべきか

遠藤 乾・宮井 健志

はじめに

本報告書の総括となる本章では、3年間におよび本研究プロジェクトの成果を概観し、それを今後の日欧関係の問題にひきつけ、政策的含意を論じる。具体的には、本研究プロジェクト発足当初の問題状況と見通し（第1節）、プロジェクト全体の議論（第2節）を確認した後、歴史的転換期の世界における日本と欧州の位置づけを論じ（第3節）、そこにおいて日欧が果たすべき今後の役割について議論することとする（第4節）。

1. 何を検討したかったのか

本プロジェクトが発足した2016年当初、欧州は危機の只中にあった。2014年のウクライナ危機の余波が冷めないなか、2015年には中東におけるイスラーム過激派組織の拡張によって大量の難民が押し寄せ、加盟国全体が難民受け入れと排外主義の高まりへの対応に追われていた。さらには、EU内第2位の経済規模をほこる英国が国民投票によってEUからの離脱を決定した。こうした多面的かつ連動的な複合危機をいかに制御しうるかが、当時の欧州における最も大きなテーマだったのである。

欧州がこの危機をいかに舵取りするかは、全体プロジェクトのテーマである「自由で開かれた国際秩序」の行く末にかかわる。言うまでもなく欧州は、自由主義経済と多国間主義を高らかに掲げ、戦後のリベラルな国際秩序の屋台骨を担ってきた主体であった。欧州の統合プロセスとリベラルな理念の停滞と翳りは、その秩序の維持と発展においていかなる影響をもつのか。そしてそれは、我が国の外交政策に対していかなる含意をもつのか。こうした問題を理解するためには、混迷を深める欧州の実像を丹念に分析し理解せねばならない。その上ではじめて日欧協力の可能性を論じることが可能となると考えたのである。

上記の問題意識を受けて、本プロジェクトは、初年度から最終年度にかけて、大まかに次のような順番で検討を行った。第一に、比較政治の知見を活用し、欧州の危機の有り様を各国ごと、トピックごとに丁寧に分析を行った。第二に、各国・トピックごとの問題が、欧州次元と世界次元でいかなる影響をもち、相互に連動・相関しているかに留意して検討を進めた。これを通じて、欧州の混迷の全体構造を明らかにすることを試みた。そして第三に、そうした欧州の実像に鑑みて、我が国の今後の外交政策への含意を引き出すべく検討を行った。

2. 何が論じられたのか

それでは、具体的にどのような知見が得られたのか。まず、欧州の主要加盟国の動向について概観した後、欧州の全体的な趨勢を確認したい。

2010年代の欧州政治のかじ取り役を担ったのは、ドイツのアンゲラ・メルケル首相であった。メルケルが果たしたリーダーシップの大きさは、内政と外政のいずれにおいても大きい。しかしながら、第1章で安井が論じるように、そのリーダーシップには翳りがみられる。まず、ドイツ内政で分極的多党制が強まるにつれ、連立を維持しつつ中道左派的な政

策を追求することが難しくなりつつある。その背景にあるのは、メルケル主導で行われた難民政策に対する大衆の反発であり、それを受けた「ドイツのための選択肢 (AfD)」の伸長である。政権与党としての立場を維持する上で右傾化の貫徹はできず、しかし AfD の台頭を抑止するためには従来の中道左派的政策を維持できないという政治的なジレンマは根強い。2020 年 2 月にはメルケルの後継者と目されていたカレンバウアー CDU 党首が年内の辞任を表明しており、メルケル以後のドイツ政治は未だ見通しが立っていない。さらに、安全保障政策をめぐる、米国やフランスとの軋轢や利害関係の相違が目立つようになってきた。ここには、内政における動揺が対外関係におけるリーダーシップ行使を困難とさせるジレンマが現れている。

ポスト・メルケルが取り沙汰されるなか、欧州統合とリベラルな価値観を前面に押し出してきたのは、マクロン大統領率いるフランスであった。そのフランスにおいても、内政状況が対外政策にもたらす影響は大きい。第 2 章で吉田徹が論じるように、マクロンの政治指針は、欧州統合の強化を通じたフランスの対外的影響力と主権の強化という点で一貫している。フランスは、主要加盟国においてリベラルな価値観を堅持する数少ない国家であり、その点において貴重な存在だ。他方で、「黄色いベスト」運動や年金改革を受けたストライキに象徴されるように、マクロンの国内政策は大衆支持を取り付けていない。対外政策に関しても、メルケル政権の失速や英国の EU 離脱問題の長期化、あるいは NATO と米国関与をめぐる加盟国間の温度差から、期待されたリーダーシップを発揮しているとは言い難い。果たしてマクロンが欧州懐疑主義の伸長に対する防波堤としての役割を担うのか、今後の動向が注目される。

独仏関係での緊張や相違は、ブレグジットによって増幅される可能性がある。ブレグジット自体の問題と経緯については第 3 章に譲るが、ここでみるべきは、ブレグジットがもたらす独仏関係ならびに欧州全体への影響である。池本が描写するように、ブレグジットにおける中核的な争点は、移民問題や関税同盟をめぐる EU との距離感にあった。これまでイギリスは、リベートを含む特権的な立場を取り付け、それにより EU 内で独自の立場を築いてきた。第 1 章で安井も指摘するように、ドイツとしても、欧州統合に対する「悪童」としてのイギリスがあったからこそフランスとの利害関係の相違が顕在化せず、比較的安定的な立場が維持できた。しかし、そのイギリスが離脱した現在、 balanサーとしての役割を果たすカウンターパートは存在しない。今後は、どこまで独仏が安全保障や経済問題での協力で立場を収斂させ、改めて欧州統合に引力をもたらせるかが鍵となってこよう。

このように、EU の 3 大経済体であった独・仏・英は、それぞれが内政と外政との間での調和を保つことができず、その不調和が、畢竟、EU に対する大衆の政治的信頼の低下とリーダーシップの欠如をもたらしている。

欧州の統合理念の行き詰まりは、英国だけでなく、南欧や中東欧の諸国でもみてとれる。イタリアでは、その地理的特性から難民問題が高度に政治化し、折しもユーロ危機をうけた深刻な社会保障削減や失業拡大が問題となるなか、反 EU 政党が政権を奪取した。その旗手となったマッテオ・サルヴィーニは、2019 年夏の政変により下野したとはいえ、第 4 章で伊藤が論じるように、イタリアの反移民・反 EU 姿勢が弱まる兆しはみえない。さらに、第 5 章で仙石が分析するように、金融危機と難民危機への反動から、V4 諸国をはじめとする中東欧では権威主義的・ポピュリスト政党が台頭している。EU 批判を公然と掲げる政

治言説が跋扈する状況は EU がもつ求心力の低下を示唆するだけでなく、親中姿勢とも相まって、これらの国家は反欧州の傾向の拡大に拍車をかけている。

上記のような主要国における動向は、EU に対していかなる影響を及ぼしているか。EU は主権国家ではなく、あくまで加盟国からなる連合である。そこで問題となってくるのが、EU が加盟国間の調整という役割をどれほど自立的に果たしうるか、またその調整機能を果たす上で十分な正統性を調達しうるかだ。

全体としては、制度基盤としての EU は堅固であり、近い将来にそれが崩壊するというシナリオは考えにくい。序論で論じたように、緑やりベラルを含めれば今もお親欧州の勢力は健在であり、ブレグジットの騒乱を経て、加盟国内で離脱をアジェンダに掲げる政党は下火である。反欧州的な性格を強める中東欧諸国ですら、EU からの離脱アジェンダに掲げる国家はなく、内部からの改革を目指している。

しかしながら、EU が近い将来崩壊しないからといって、それが安住していただけるわけでもない。経済面でみれば、第 6 章で吉田健一郎が論じるように、製造業を中心にユーロ圏経済は減速局面にあり、とりわけドイツにおける減産の影響が響いている。個人消費は底堅く、かろうじてユーロ圏経済は成長を維持してはいる。だが、金融危機以降の欧州中央銀行による金融緩和を通じた政策的介入は限界を迎えており、財政政策が果たすべき役割が高まっている。米国との通商摩擦の高まりと貿易自由化交渉がどのような帰結に至るかは定かではなく、さらにイタリアやギリシャなどから債務危機が再燃する可能性も残る。EU 経済全体の見通しは不透明なままだ。

近年の EU を揺るがした難民危機についても、第 7 章で佐藤が論じるように、小康状態とはいえ問題が根本的に解決されているとは言えない。2016 年の EU・トルコ合意は、たしかに難民流入を大きく減少させた。だが、そのトルコには現在 400 万人近くの難民が暮らしており、その収容能力は限界に近づいている。トルコ・EU 関係の悪化による難民の再流入が取り沙汰される現在、反難民・反シェンゲン協定の機運が改めて高まりかねない。

安全保障環境にも大きな変動が生じている。欧州の安全保障は、戦後長らく NATO を中心としてきた。その NATO は、第 8 章で合六が論じるように、ロシア、トランプ、マクロンがもたらした「3つのショック」によって動揺を余儀なくされている。協議や調整能力の欠如という問題をいかに克服しうるか、現在 NATO を中心とする欧州安全保障体制は再編を迫られている。さらに、NATO 体制の動揺と米中間での覇権競争が激化するにつれて、欧州はアジア・インド太平洋地域の重要性を再認識し、その結果、双方の関係にも変化が生じている。第 9 章で鶴岡が論じるように、「一帯一路」を通じた中国の欧州進出と政治的影響力 EU は警戒を強めており、NATO や自前の連結性戦略を活用して戦略的な関与を試みている。これには、日本を含めたアジア諸国との連携の強化も含まれる。欧州・アジア関係は双方にとって重要性が高まりつつあるようだ。

現在、欧州は大きな岐路にある。しかしその岐路は、「EU か、主権国家か」という二者択一ではなく、内部における権力構造や政策指針の再編にかかわっている。今後も、「より多くの欧州」を求める勢力と「より少ない欧州」を求める勢力とがせめぎ合う、統合と逆統合の綱引きが続いていくことだろう。

3. 歴史的転換期の世界と日欧

こうして、欧州は転換期にある。本節では、視座をさらに広げ、現在の国際秩序自体が歴史的転換期にあるという認識のもとに欧州と日本を位置づけ、その展望を探ってみたい。

《英国は抜け、欧州は生き残った》

2020 年に入ってから欧州における最も大きな変化は、英国が EU から離脱したことである。折しも 2020 年 1 月 31 日をもって、英国は EU を離脱した。今後の英 EU 関係に関しては、1 年間の移行期間において双方がいかなる合意に達するかにかかっているが、ここでの教訓は、平和と繁栄を分かち合う「多様性の中の統合」をモットーとする地域統合プロジェクトについて、「英国は抜け、欧州は生き残った」ということだ。

英国が離脱することの欧州への影響は大きい。対内的には、域内第 2 位の経済体であり、世界金融の中心地であるシティを有する英国を失ったことで、EU の経済的損失は避けられない。ただし、英国が被る経済的影響と比べれば、対英での貿易依存率が高いアイルランドなどを除けば、EU 全体としての影響は小規模にとどまるだろう。英国の経済危機が、EU の危機になるわけではない。

ブレグジットは、EU の政治外交的なパワーにも大きく影響しうる。とりわけ日本を含むアジア諸国にとって、英国は、フランスと並んでインド太平洋地域へと積極的に関与してきた歴史をもつ、外交安全保障面で今もなお重要なアクターである。ブレグジットに際して、英国は「グローバル・ブリテン」という新たな戦略構想を打ち出してはいる。しかし、第 9 章で鶴岡が論じるように、これらの構想がどの程度実現するかは定かではなく、ブレグジットは、英国自体のパートナーとしての価値だけでなく、EU 自体のプレゼンスの低下をもたらすだろう。

同じく鶴岡が指摘するように、ブレグジット後の欧州における安全保障政策の協力・調整もまた注目される。英 EU 間での交渉は、対テロなどの情報共有メカニズムだけでなく、対北朝鮮の経済制裁や不拡散・輸出管理の調整など、その範囲は広範にわたる。当面は NATO を前提とする安全保障体制が継続するであろうが、この問題は欧州とアジアの安全保障上の結びつきに関係し、日本にとっても無視しえない影響をもつ。

《米国発の世界変動》

現在の世界秩序は、歴史的な転換期にある。そしてそれは、もっぱら米国と中国との間にある対立によって助長されている。ドナルド・トランプ大統領は、「アメリカ・ファースト」を原則に掲げ、多国間主義や自由貿易といったこれまでの原則を露骨に批判し、世界秩序の不安定要因となっている。

言うまでもなく、欧州にとって米国は、安全保障ならびに経済協力のカウンターパートとして最重要の存在である。しかしその米国は、パリ協定、イラン核合意、INF 条約といった多国間枠組みから次々と離脱し、欧州のみならず世界的な安全保障環境を一変させた。米欧の安全保障の基軸的枠組みである NATO についても、トランプ大統領は選挙キャンペーンの頃から「時代遅れ」だとの批判を貫き、欧州加盟国に対して防衛費負担増を繰り返し要求し、欧州にとって緊張と不安の種となってきた。もっとも、第 8 章で合六が指摘するように、トランプ大統領は挑発的な発言の一方で、ウクライナ危機後にオバマ政権下で始

動した「欧州抑止イニシアティブ (EDI)」を継続するのみならず予算を積み増してもおり、NATO を基軸とする米欧の安全保障協力が根本から揺らいでいるわけではない。

しかしながら、トランプ政権の不安定な安全保障政策によって、欧州各国の間でさまざまな相違や軋轢が浮き彫りとなりつつある。マクロン大統領による欧州軍の創設などを通じた欧州の「戦略的自律 (strategic autonomy)」という構想は、まさしく米国に依存する安全保障環境の変化と危機感に裏打ちされたものだ。他方で、ロシアの脅威が肉薄するバルト三国やポーランドは、対米関係の独自の深化を優先しており、そのため「戦略的自律」に対して懐疑的な姿勢を崩していない。こうして、NATO を基軸とする安全保障それ自体に揺らぎはなくとも、内部において加盟国間での温度差は大きく、機能不全をきたしつつある。

安全保障における米欧関係の緊張は、日本にとっても対岸の火事では済まされない。安全保障について日米同盟以外のオルタナティブがみえないなか、トランプ大統領は日本に対してさらなる財政負担を要求してくるであろう。ひとまずは、2020 年後半に予定される在日米軍駐留経費をめぐる交渉の行方に注目する必要がある。

《中国の興隆》

米国発の安全保障環境の変化は、中国の興隆という同時進行するもう一つの変容とも関連する。習近平政権は、その強靱なリーダーシップのもと、従来の「自由で開かれた国際秩序」の原理原則とは異なる統治モデルとビジョンに基づき対外進出を進めている。中国やロシアといった権威主義国家は、自由主義諸国とは異なる価値観とビジョンに基づき、その非対称な関係性を用いて権勢の拡張を目指している。したがって、ここで起きているのは、米国と中国の対立だけではない。むしろ、開放経済に基づく自由主義と権威主義的な国家資本主義との間のシステムとしての対立だと考えることが必要だ。

米国との貿易摩擦・貿易競争が激化するなか、中国は西へと対外関与を深めてきた。鶴岡が論じるように、中国は「一带一路」構想を通じた連結性戦略を通じて、アジア太平洋と欧州に関与を深めている。中国は、かねてより親中姿勢を表明してきた中東欧諸国に接近し、17 + 1 といった多国間枠組みを活用しつつ進出を果たしてきた。フランスやドイツといった主要国もまた対中貿易依存を深めるなか、欧州における中国の脅威認識には変化がみられる。とりわけ 5G や AI、ドローンといった先端技術をめぐる問題は、高度に安全保障問題として捉えられつつある。2019 年 3 月に欧州委員会は、中国をさまざまに形容するなかの一つの表現として、「体制上の対抗者 (systemic rival)」だと大胆にも表現し、注目を集めた。いかにして中国と協力しうるかについて、欧州が抱える困難な立場がみてとれる。

《日欧協力の進展》

米中間での覇権競争が激化するなか、日本と欧州は互いに協力関係を深めてきた。日本からみれば、欧州や EU はやや縁遠いものと映るかもしれない。しかし欧州は、日本と同じ自由民主主義や開放市場経済を堅持する勢力として、日本にとって稀有なパートナーである。

2019 年 2 月に発効した日 EU 経済連携協定 (EPA) および戦略的パートナーシップ協定

(SPA) は、そうした規範の次元での両アクター間の強い結びつきを示した。前者は、世界 GDP の約 3 割、世界貿易の約 4 割を占める自由貿易圏を生み出す協定であり、日本と EU が、保護主義や単独行動に対抗し、自由で開かれた経済と多国間主義を支持することを改めて表明した。後者は、民主主義や法の支配、人権といった価値と原則を共有する日 EU が戦略的連携を強化する上での法的基礎を提供するもので、政治・安全保障分野を含む約 50 の分野での包括的協力が謳われている。これらの協定を通じて、日 EU 関係はますますの緊密化が期待される。

現状、日 EU 関係は非常に良好であり、多国間主義や自由主義を掲げる「自然なパートナー」として、今後ますます協力を深めることが期待される。

4. 日欧はどうふるまうべきか

それでは、歴史的転換期において、日本と欧州はどうふるまうべきなのか。本節では、今後の日欧協力の方向性について、3つの観点から政策提言を行う。

《自由貿易の旗印を》

第一に、日本と欧州は自由貿易の擁護者として協力を推進すべきである。米中の覇権競争が激化し、互いに一国主義的・単独主義的な外交姿勢に傾くなか、日本と欧州は自由民主主義的価値観をなお堅持する貴重なパートナーである。日 EU 間での EPA と SPA は、こうした価値観を協定という形で具現化し、両アクター間での今後の協力を下支えするだけでなく、世界へと自由民主主義と自由貿易を推進することを世界に示したものであった。今後は、これらの協定に対して内実を備えたものに仕上げていく必要がある。

今日の世界で求められているのは、多国間枠組みへと積極的に参画し、自由で開かれた秩序の下で公正な競争が行われるルール作りを牽引する国際的なリーダーシップである。自由貿易は、関税やその他のビジネス上の障壁を撤廃することで、参加国間での経済機会を拡大し、各国の生産者や消費者へと利益をもたらす。もちろん、規制緩和による農業部門などへの悪影響への対応は重要だが、もはやグローバル化に背を向けることはできない。そうではなく、そうした自国の死活的利益を保護するためにも、多国間枠組みを通じたルール形成に積極的に参画し、他国を巻き込んで公正な仕組みを整えていくことが必要だ。この目的を果たす上で、欧州は欠かすことのできないパートナーとなりうる。

日本としては、すでに確立した環太平洋パートナーシップ協定 (CPTPP) と日 EU・EPA といった多国間枠組み間でのシナジーを模索するといったことも考えられよう。すでに CPTPP には、EU を離脱した英国が参加を検討しているとされる。現在署名準備が進んでいる東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) への取り組みを加速するだけでなく、EU や ASEAN といった地域的政体間の連携を強化するべく働きかけていく必要がある。

多国間枠組みを通じた自由貿易の擁護は、国際社会へと日本のリーダーシップを示すであろう。ここで重要なことは、保護主義や単独主義に傾く国家が、そうした行動をとることが不利だと感ずるような枠組みを構築することだ。多国間貿易協定の利益を最大化し、参加国の持続可能な経済成長を図ると同時に、そうした枠組みに参加しないことによって何を失いうるのかを示していく必要がある。

《規制協力のハブを》

上記のような協力を推進するにあたっては、日本と欧州は規制協力のハブとしての役割を果たしていくことが期待される。EUは、27カ国の主権国家によって構成される政体であり、長年の統合プロセスを通じて加盟国に共通するルールを主体的に作り上げてきた。EUは、域内での加盟国間の調整やルール形成だけでなく、そのルールや規制を域外へと積極的に輸出してきた主体でもある。日本やEUといったリベラルな民主的政体は、軍事力や経済力といった実力行使を通じて国際的なルール作りをすることはできない。ここで問われているのは、自由や平等、公正といった普遍的な価値に基づき、ルールやインフラを国際公共財として提供することだ。

日本とEUが今後規制協力を推進していく際には、日欧の市場や経済協力のどれほど他のアクターを引き込むことができるかが重要となる。ルール形成に取り組むにあたっては、両アクター間でのルール調整を行うだけでなく、その他のアクターもまたそのレジームを無視できないだけの引力を備えつけなければならない。中国の「一帯一路」に関しては、融資の持続可能性等について批判がある。日本とEUは、こうしたインフラ戦略に対して、繰り返し「質の高いインフラ」といった原理原則の提示と交渉、そして規制レジームの形成を通じて、中国がそうした規則に引き寄せられていく状況を作り出していかなければならない。

日EU間では連結性戦略においてもさらなる協力が期待される。周知の通り、2016年より日本は「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」構想を推進している。EUは、2018年に「アジア・欧州連結性戦略」を打ち出し、「質の高いインフラ」といったFOIPの基本的価値に近い認識を示した。2019年9月には、アジア・欧州間のインフラ整備をめぐり日EU間で合意文書が結ばれ、インフラ開発における事業の透明性と持続可能性を確保することの重要性が繰り返し強調された。ここには、中東欧諸国を中心に「一帯一路」構想を通して戦略的関与を深める中国を共同して牽制する意図がある。今後は、インフラ能力構築支援、海洋資源管理や廃棄物管理、海上安全保障分野での連携強化、第三国市場協力などを通じて、EUと日本が共通して目指すところの、持続可能で質の高い連結性の構築へと取り組んでいくべきである。

《自由民主国連合へ》

日本とEUは、こうした規制協力アジェンダを推進する上で、共同でリーダーシップを発揮していく必要がある。ルール・テイカーではなく、ルール・メイカーになるべきであり、単独ではなく連携すれば影響力を引き上げることができよう。

日本と欧州は、地理的な距離はあれど、それらが掲げる価値において共通する自然なパートナーである。であるからこそ、今後の日欧は、その地理的な距離を乗り越え、理念的次元から制度的次元まで高次の連携を具現化した「自由民主国連合」としてアクションを起こしていかなければならない。

米中間の競争が力を用いた覇権競争の様相を呈しつつある現在、日本や欧州が単独でグローバルなリーダーシップを発揮することは難しい。むしろこのようなときこそ、自由・民主に基づき、ルールを通じた協調を模索する日本とEUは、多数の国家の共通の経済や安全保障上の利益に資する秩序を形成し、グローバル課題の解決に向けた協力を促すよう

な、「戦略的パートナーシップ」を強化するのが適切である。さもないと、大国間のパワー・ゲームのなかで、リベラルなルールに基づいた国際秩序や、環境や持続可能性などを志向する質の高いインフラといった理念は忘失されるに相違ない。幸い、SPA という枠組みはある。その実質化は、こうした理念に沿って行われるべきであろう。

