

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

EUと新しい国際秩序

— Brexit後のEU、そして世界 —

報告書

2021年1月

序章 本報告書の目的と構成

21 世紀政策研究所研究主幹
早稲田大学大学院法務研究科教授
須網 隆夫

21 世紀政策研究所「英国の EU 離脱と EU の将来展望研究会」は、2017 年 1 月より 2020 年 1 月までの 3 年間にわたり、夏休みの時期を除き、ほぼ毎月、延べ 31 回の研究会を開催し、英国の EU 離脱（Brexit）及びその EU・国際経済秩序への影響について検討を進めてきた。研究会の検討結果は、21 世紀政策研究所が、ほぼ定期的に開催してきた以下の各セミナーにおいて、経団連会員企業の皆様に還元するとともに、皆様からご意見・ご質問を頂いてきた。

図表 1 実施したセミナー一覧

日付	セミナータイトル
2016年10月4日	英国のEU離脱に関するセミナー
2017年3月21日	2017年の国際情勢を展望する～欧州情勢について～
2017年10月24日	欧州の政治・経済情勢から展望するEUの未来
2018年2月2日	2018年の国際情勢を展望する～イギリス離脱後のEUと国際秩序の変化を考える～
2019年2月13日	混迷を極めるBrexit～合意なしの離脱に至るのか～
2019年8月2日	欧州議会選挙後のEU情勢

（出所）筆者作成

また、2018 年 7 月には中間報告書を公表し、さらに中間報告書を基に、須網隆夫+21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』（日本評論社）を 2018 年 11 月に公刊した。

本報告書は、そのような研究会活動の集大成である。研究会の検討課題は、Brexit によって生じる日本企業に対する影響であり、そのため Brexit による社会・経済・法律の各側面における変化を広く検討している。研究会は、当初、Brexit がなぜ発生したのかを、英国・EU 双方の観点から検討した。Brexit の原因如何では、離脱が他の EU 加盟国にも及び、

EU の解体を引き起こすかもしれないからである。確かに、Brexit には、国際金融危機に引き続くユーロ危機後の国内格差の拡大という、他の加盟国にも共通する問題に起因する部分がある。格差の拡大は、EU 域内市場によって構造的にもたらされたものでもあるからである。しかし Brexit には、英国固有の事情も大きく作用している。そもそも英国は、経済通貨同盟 (EMU) への参加も義務付けられず、独自の通貨を維持しているだけでなく、域内国境管理を撤廃するシェンゲン・共通移民難民政策という EU の重要政策にも参加しなかった EU 内の周辺国である。そして、問題となったポーランド等からの域内移民の増加は、英国が、2004 年の EU の東方拡大に際して、新規加盟国からの域内移民の制限を使用せず、積極的に移民を受け入れた結果でもある。さらに 2016 年の EU 離脱の是非を問う国民投票は、保守党と英国独立党 (UKIP) との支持者の奪い合いという英国の国内政治上の事情によって実施に至ったものである。したがって、離脱ドミノが発生する可能性は少ないというのが、研究会の結論であった。これらの検討結果は、中間報告書によって明らかにされている。本報告書に合わせて、中間報告書もご覧頂ければ幸である。

その後研究会は、第一に、Brexit 後、具体的には、離脱協定が定める 2020 年末の移行期間終了後の EU 英国関係、第二に、Brexit 後の EU、具体的には、EU が Brexit によって明らかとなった諸問題にどのように対応し、再び求心力を高めて発展の軌道に乗ることができるのか、そして第三に、Brexit 後の英国・EU を包摂するグローバル秩序、特にグローバル経済秩序は今後どのように推移していくのかを、それぞれ検討してきた。

本報告書では、第一章で、以上の第一から第三までの諸課題の背景・論点を概括的に素描し、本報告書の基調を設定する。個々の論点の詳細な検討は、第二章以下に含まれる各論稿で行われるが、報告書の冒頭で、各論点の意味、論点相互の関係、問題の所在を明らかにしておく趣旨であり、個々の論点の検討だけからは見えてこない、Brexit 後の英国・EU、さらにより広いグローバルな経済秩序に関する様々な疑問に対して、不十分ながら回答を試みている。

第二章「Brexit 後の EU 英国関係」は、2020 年末の移行期間終了後の両者間の通商関係を規律する自由貿易協定のための交渉・予想される協定の内容、2016 年の国民投票で大きな争点となった英国移民政策の今後 (Brexit 後の EU 市民の地位を含む)、そして世界の金融市場である英国の国際金融市場が、Brexit 後にどのような状況に置かれるかを、それぞれ検討する。これらの検討から、日本企業を含む外国企業にとって、英国が、引き続き EU へのゲートウェイであり得るのが明らかになる。

第三章「Brexit 後の EU」では、第一に、Brexit の原因をも構成した、EU が直面する困難を、EU がこれから解決できるのかを考察する。具体的には、加盟国間格差と加盟国内格差という EU に存在する二重の格差、EU に懐疑的なポピュリズム政党を伸長させてきた、域内移民・及び域外難民に対する EU の対応、中東欧の加盟国による EU の基本的価値の不遵守を、それぞれ検討し、EU が、それらの困難な課題を如何に解決しようとしているのか、本当に解決することができるのかを検討する。そして第二に、ユーロ危機後、EU が更に発展するための条件が整備されているかを検討する。EU が発展するためには、直面する困難を解決するだけでは不十分であり、EU が力強い経済成長を達成できなければならない。そのため、(1) 2009 年のユーロ危機後、制度がかなり整備されたユーロを支える制度の評価と今後の課題、(2) EU の成長戦略「欧州グリーンディール」が 2000 年以降の EU の成長戦略の流れにどう位置づけられ、EU 経済を真に成長させるとともに、加盟国間格差と EU 内の貧困・社会的排除を解消できるか、(3) EU 懐疑派が批判する、EU における民主主義の在り方、具体的には、EU の民主的正統性が、個人を単位とする民主主義を制度化した欧州議会と、加盟国首脳が構成する欧州理事会の関係によってどのように担保されているか、特に欧州委員会委員長選出に関する「筆頭候補制」をめぐる経緯を、それぞれ検討する。

第四章「EU から見た国際秩序」は、Brexit 後の EU・英国双方を包摂するグローバルな国際経済秩序がどのように推移するかを、EU を軸に検討する。すなわち、EU・中国、EU・アメリカ、EU・日本という 3 つの二当事者関係をそれぞれ分析し、その上に、国際経済秩序の中核である WTO の文脈で、それらの関係を総括して、今後を展望する。

そして終章では、第四章までの考察を踏まえて、今後の日本の位置と役割を考える。

個々の章は、各研究委員が各自の責任において、分担執筆しているが、研究会としての認識を調整するために、2019 年 12 月から 2020 年 1 月にかけて座談会を 2 回開催し、本報告書の各論点につき自由討議を実施し、認識の共有に努めたことを付言する。

末筆ながら、毎回の研究会の進行を準備して頂いくとともに、我々を、忌憚のない意見で叱咤激励して頂いた、21 世紀政策研究所の太田誠事務局長始め、研究員の方々に、研究会を代表して、厚く御礼申し上げる次第である。

目 次

序章 本報告書の目的と構成	須網 隆夫	i
研究委員一覧		ix
第1章 Brexit後の世界経済秩序		
—「グローバル市場」の現状と将来—	須網 隆夫	1
はじめに—問題の所在—		1
1. 偶然と必然の産物—Brexit とは何だったのか?—		3
2. Brexit後の英国—英国の未来はバラ色か?—		7
3. Brexit後のEU		
—EUはどう変化するのか、そもそもEUは発展していけるのか?—		11
4. グローバル経済秩序の将来		21
おわりに—一日・EU協力の重要性—		35
第2章 Brexit後のEU 英国関係		
—英国は引き続きヨーロッパへの Gateway であるのか—		
第1節 Brexit後のEU 英国関係		
—自由貿易協定（FTA）交渉の展望—	渡邊 頼純	37
はじめに		37
1. 離脱協定の概要		39
2. EUの対英国交渉「対処方針」の概要		42
3. 英国の対EU交渉方針の概要		47
4. EU・英国間の交渉の展開		49
おわりに		52
第2節 英国の移民政策		
—土谷 岳史		56
はじめに		56
1. Brexitと英国の移民・難民政策		56
2. Brexit後のEU市民		58
3. 現在の英国移民政策		61
4. 今後の英国移民政策		65
5. EU離脱後のポリシング		70
おわりに		75

第3章	Brexit 後の EU—EU は今後、発展できるのか—	
第1節	EU が直面する困難	77
第1項	EU 域内の二重の格差とコロナ危機の影響	太田瑞希子 77
	はじめに コロナ危機と EU 経済	77
	1. 加盟国間の格差	77
	2. 新型コロナ危機と格差問題	87
	おわりに	96
第2項	人の移動と反移民・ポピュリズム	土谷 岳史 98
	はじめに	98
	1. EU における人の自由移動の発展	98
	2. EU 市民の自由移動の限界	102
	3. 人の自由移動の政治化	105
	4. EU の移民難民政策の現在	109
	5. 人の自由移動の今後	112
	6. 反移民・ポピュリズムのリスク	116
	おわりに	122
第3項	Brexit 後の EU—EU は今後、発展できるのか—	須網 隆夫 123
	はじめに—問題の所在—	123
	1. ハンガリー・ポーランドにおける「法の支配」の危機	125
	2. 加盟国の EU の基本的価値違反への対抗措置	131
	3. EU 法に違反する加盟国に対する義務違反訴訟	134
	4. 義務違反を認定する判決の実効性	138
	おわりに—立憲主義と民主主義—	141
第2節	EU 発展の条件は整っているのか	144
第1項	ユーロの今後	
	—ユーロ制度改革の成果と課題— ① 金融同盟	太田瑞希子 144
	1. 金融同盟の出発点（ユーロ危機後の制度改革における位置付け）	144
	2. 金融同盟の構成	145
	3. 現在までの経過と Brexit	150

第2項 ユーロの今後	
—ユーロ制度改革の成果と課題— ② 財政同盟……………	伊藤さゆり 154
1. ユーロ危機後の制度改革における財政面での取り組み……………	154
2. ユーロ危機を教訓とする経済ガバナンスの見直し……………	155
3. 17年5月の欧州委員会の工程表で示された課題……………	156
4. コロナ危機までの成果……………	158
5. コロナ危機対応と財政統合……………	161
第3項 EUの成長戦略	
—「欧州2020」から「欧州グリーンディール」へ—……………	伊藤さゆり 167
はじめに……………	167
1. 2000年以降の成長戦略の成果……………	167
2. 「欧州グリーンディール」の概要……………	174
3. コロナ危機と欧州グリーンディール……………	177
第4項 英国EU離脱と新型コロナ危機のなかのEU統合	
—欧州リスクガバナンスと連帯の模索—……………	福田 耕治 180
はじめに……………	180
1. Brexit国民投票からEUの離脱交渉の背景と社会の分断……………	181
2. 2019年欧州議会選挙とその結果……………	184
3. ボリス・ジョンソン政権発足後の英国世論とEU離脱交渉プロセス……………	188
4. 欧州議会の選挙結果を受けた欧州委員長の選出と「筆頭候補制」問題……………	192
5. 新型コロナ危機への政策対応とEU連帯の模索—コロナ復興基金の創設—……………	198
おわりに……………	204
第4章 EUから見た国際秩序	
—今後のグローバル秩序はどうなるのか—	
第1節 EUから見た国際秩序—EU中国関係—……………	田中 素香 207
はじめに……………	207
1. リーマン危機後の新国際秩序とEU中国関係の変貌……………	208
2. 「一帯一路」戦略によるEUの分断……………	215
3. 通商紛争とEUの直接投資スクリーニング（審査）制度の構築……………	217
4. EUおよび英国の中国関係の緊張と悪化：2020年の新展開と展望……………	221
おわりに……………	227

第2節 グローバル秩序、EU と米国の関係	渡邊 啓貴 231
はじめに：欧州を取り囲む国際秩序	
—新型コロナウイルス感染拡大と Brexit—	231
1. トランプ政権時代の米欧関係の歴史的位置づけ	
—多極時代の二つの普遍主義の衝突	232
2. トランプ政権下での米欧関係	237
3. Brexit 後の米欧関係の将来	246
おわりに	255
第3節 今後の国際秩序にとっての EU－日本関係	中西優美子 256
はじめに	256
1. SPA とは	256
2. 志を同じくする世界的なパートナー	259
3. SPA における重点分野	262
4. 日本 EU 間の協力における SPA の適用と具体例	266
おわりに	270
第5章 日本が世界において果たすべき役割	須網 隆夫 271

研究委員一覧

研究主幹

須 網 隆 夫 早稲田大学大学院法務研究科教授

委 員（順不同）

渡 邊 頼 純 関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長
慶應義塾大学名誉教授

福 田 耕 治 早稲田大学政治経済学術院教授

中 西 優美子 一橋大学大学院法学研究科教授

土 谷 岳 史 高崎経済大学准教授

太 田 瑞希子 日本大学経済学部准教授

伊 藤 さゆり ニッセイ基礎研究所研究理事

21 世紀政策研究所

太 田 誠 事務局長

大 川 和 則 主任研究員

辻 本 千 明 主任研究員

第 1 章：Brexit 後の世界経済秩序

—「グローバル市場」の現状と将来—

第1章 Brexit 後の世界経済秩序

—「グローバル市場」の現状と将来—

21 世紀政策研究所研究主幹
早稲田大学大学院法務研究科教授
須網 隆夫

はじめに—問題の所在—

2020 年 1 月末、英国は EU を正式に離脱し、両者は EU 法ではなく、国際法が全面的に規律する新たな関係に入り、法的には、英国は EU にとって純粋の域外第三国となった。

今回の Brexit は、もちろんヨーロッパの政治・経済的情景を大きく塗り変えた。これまで EU の内部にあり、EU の権限に属する事項について、EU の決定に拘束されてきた英国は、主権に対する制約を逃れ、法的には自由に行動できるようになる。他方、1950 年代の欧州共同体（EC）設立以来、加盟国の増加により一貫して拡大を遂げてきた EU は、Brexit により、初めての縮小を体験した。ユーロを導入せず、国境規制を廃止するシェンゲン領域にも参加しなかったことが示すように、英国は EU の中核を構成してはいなかったが、英国が、Brexit 前の EU28 加盟国中、人口においてドイツ・フランスに次ぐ第三位の大国であったこと考慮すると、Brexit が、EU の政治・経済的パワーを減少させることは第一次的には間違いない。もともと、Brexit を契機に、EU 加盟国、特にユーロ圏の凝集力が高まり、EU 統合がより深化するシナリオも排除できず、Brexit による EU の収支決算はなお確定していない。

Brexit が、世界の主要なアクターである EU のパワーを変化させる以上、その影響は、ヨーロッパ地域に止まらない。2010 年代の世界秩序は、アメリカ・EU に、世界第二の経済力を備え、政治力を拡大し続ける中国という 3 つのアクターを軸に展開してきた。EU を離脱した英国に他の三者ほどのパワーはなくても、Brexit は、これまでの三者のパワーバランスを変容させる要素となる。主要アクター間のパワーバランスが変化しても、アクター間の関係が制度的に確立していれば、Brexit の影響は少ないかもしれない。確かに、2010 年代までの世界秩序は、冷戦終結後の 1990 年代に構築された法制度的枠組みによって支えられてきた。経済を中心に加速したグローバル化を安定させるには、法制度化が必要であるところ、その中心は、1995 年に創設された WTO（世界貿易機関）である。WTO

は、150 以上の国家・地域が加盟する国際組織であり、各国の貿易制限措置を監視し、自由貿易を確保する役割を担い、多国間又は二国間で締結された多くの自由貿易協定(FTA)・投資協定(BIA)がそれを補完してきた。しかし、ここにきて、その WTO が動揺している。紛争解決を担う上級委員会の委員任命をアメリカがブロックしていることにより、WTO の紛争解決機関の機能停止に陥っているからである。WTO は、ドーハ開発ラウンドの不成功により、その法形成機能は機能不全に陥っていたが、パネルと上級委員会による紛争解決機能は最近まで良好に機能してきた、その紛争解決機能も不全に陥っているのである。

グローバル市場を巡る多くの問題の根幹には、市場のグローバル化に、市場を支える法制度・法執行機関のグローバル化が追い付いていない現状がある。国境を越える製品供給に基づく越境的なサプライチェーンの形成・資本移動の自由に基づく国際金融市場の一体化が示すように、グローバル市場の一体性は相当程度まで実現し、越境的な相互依存はかつてないレベルにまで進んでいる。今日の国際的な企業活動が示すように、市場は、ますますグローバル化している。国内市場がそうであるように、グローバル市場も、それが安定的に機能するためには、法制度によって支えられなければならない、ジャック・アタリは、「グローバル国家なきグローバル市場は、法の支配なき市場でしかあり得ない」と指摘して、世界が混沌とした無政府状態に陥る危険に警鐘を鳴らす¹。考えてみれば、EU 法によって規律される EU 域内市場とは、そのような法の支配に基づく越境的市場をヨーロッパにおいて作り出すプロジェクトであった。しかし EU 外では、グローバル市場の規制の主要部分は、各国ごとに分散的に行われているに過ぎない。グローバル市場を包括する制度的枠組みの不在とローカルな制度の間で生じる緊張が、発生する諸問題の根源にあることを指摘する論者は少なくない²。

世界政府が存在し得ない以上、グローバル市場のコントロールは、国際組織の活動と国際組織外での各国間の協力に依存せざるを得ない。しかし、特にアメリカ・トランプ前政権の国際協力に冷淡な一国主義的対応（トランプ前政権は、TPP からの離脱、NAFTA の

¹ ジャック・アタリ（山本規雄訳）『新世界秩序—21 世紀の“帝国の攻防”と“世界統治”』（作品社・2018 年）17-18 頁、266-268 頁。アタリは、「グローバル市場は、グローバルな法の支配なくして持続的に機能し得ないし、法の支配は国家なくして適用され得ないし、国家は民主的でない限り長期的には存続し得ない」と述べている（27 頁）。

² ダニ・ロドリック（柴山桂太・大川良文訳）『グローバリゼーション・パラドックス—世界経済の未来を決める三つの道』（白水社・2014 年）40 頁、遠藤乾『統合の終焉—EU の実像と論理』（岩波書店・2013 年）284-288 頁。

見直しなど、国際経済秩序に係る場面だけでなく、パリ協定・イラン核合意からの一方的離脱、中距離核戦力全廃条約の破棄など、およそあらゆる場面で従来の国際秩序を動揺させた）は、アジア開発投資銀行、「一帯一路」構想を推進する中国の対応と並んで、世界経済秩序の不安定要因となっている。そのような状況の下で、越境的でグローバルな企業活動のための安定した市場をどのように再構築するかが問われているのが現在である。

本章では、次章以下の個々の論点についての詳細な検討に先立ち、**Brexit** を出発点としながら、以上のようなグローバル市場の今後を素描してみる。具体的には、まず **Brexit** を評価し、その後、**Brexit** 後の英国の将来、同様に **Brexit** 後の **EU** を各評価した上で、英国・**EU** を含む、グローバル経済秩序の今後を展望する。なお、本章の見解は、研究委員全体の共同討議を踏まえているとは言え、執筆者である研究主幹の個人的見解であることを付言する。

1. 偶然と必然の産物—Brexit とは何だったのか?—

英国が、正式に **EU** を離脱した現時点（2020 年 2 月）で、2016 年の国民投票に始まった英国の **EU** 離脱（**Brexit**）とは、一体どのような現象であったのかを振り返ることから検討を始める。

（1）英国世論の分裂—Brexit は必然であったか—

英国の **EU** 離脱を決定した、2016 年の国民投票が、国際金融危機（2008 年）とそれに続くユーロ危機（2009 年）による経済の後退、金融危機・ユーロ危機後の **EU** 加盟国政府（英国を含む）による緊縮財政政策、そしてシリア内戦の激化を契機とする難民危機（2015 年）、さらに多発する国際テロという **EU** の複合危機を背景にしていたことは間違いない³。これら危機の連鎖の経過の中で生じたのが、各国における、**EU** に対する世論の分裂である。アンソニー・ギデンスは、2015 年の著書で、英国の **EU** 離脱の現実的可能性を指摘していたが⁴、**EU** 離脱への支持は、高齢者層を中心に、以前から英国で確固たる勢力となっていた。しかし、若者を中心に **EU** 残留を支持する人々も決して少数ではなく、どちらも多数派を取れず拮抗しているのが、現在まで続く英国の状況である。その意味で、離脱を決定した、2016 年の国民投票は、**EU** 離脱派に勝利のチャンスがあったことは必然である

³ 遠藤乾『欧州複合危機—苦悶する **EU**、揺れる世界』（中公新書・2016 年）、田中素香『ユーロ危機とギリシャ反乱』（岩波新書・2016 年）参照。

⁴ アンソニー・ギデンス（脇坂紀行訳）『揺れる大欧州—未来への変革の時』（岩波書店・2015 年）19、58-60 頁。

が、現実に国民投票で EU 離脱派が勝利したことは偶然であったと言ふべきであろう。国民投票後に開始された離脱交渉の中では、EU 離脱が如何に困難な作業であるか、英国がどれほど EU 統合に深く組み込まれていたかが明らかになり、EU 残留派は一定の支持を取り戻し、国民投票後の世論調査では、EU 残留派が EU 離脱派を上回る結果をも示していた。しかし、EU への態度を変えた者はなお一部に止まり、残留派と離脱派が拮抗するという構図は、最終段階まで変化しなかった。したがって、2019 年 12 月の総選挙の場面でも、EU 残留派には勝利の可能性はあったのであり、保守党の勝利は必然ではなかった。労働党が党内対立から Brexit への態度を明確にできず、残留を明確に支持する自由民主党と連携できなかったことは、小選挙区制のみの選挙制度の中で保守党に有利に働き、離脱を巡る混乱のこれ以上の長期化を嫌った有権者が少なくなかったことも、保守党に有利に作用したと推測される。

（２）Brexit の原因—Brexit をどう理解するか—

さて英国において EU 離脱が現実化した原因には、英国特有の要素と他の EU 加盟国にも共通する普遍的な要素の双方が混在していることが看取できる。

加盟国に共通する要素は、「国内における格差の拡大」と「格差拡大の一因である EU への批判」である。上述した英国における世論の分裂には、英国国内の格差拡大が寄与している⁵。国民投票の結果が、イングランドにおいて、ロンドン周辺の残留支持とそれ以外の地域の離脱支持に明確に区分されたことが示すように、国際金融センターとして国際競争力のあるロンドンと伝統的な製造業が衰退した他の地域の経済的格差は顕著である。そして、このような格差拡大は、英国特有の現象ではない。域内市場の統合が進められた 1980 年代には、アメリカ中心の新自由主義的なグローバル化に対抗して、充実した社会福祉制度を基礎としたヨーロッパの社会モデル（欧州社会モデル）を守る手段として、欧州統合が位置づけられていた。しかし実際には、1990 年代以降、EU の社会政策は格差の拡大を防ぐために十分に機能せず、その結果、EU を、グローバル化の単なる地域版と認識する見解が力を得た⁶。ユーロを導入していない英国の場合、緊縮政策は主に国内政治上の理由

⁵ 太田瑞希子「(第 5 章) 英国労働市場の変化と増大する中下層の固定化」須網隆夫・21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』(日本評論社・2018 年) 109-129 頁。

⁶ 遠藤・前掲 注 2) 224-225 頁、282-284 頁、エマニュエル・トッド(堀茂樹訳)『問題は英国ではない、EU なのだ—21 世紀の新・国家論』(文春新書・2016 年) 4-6 頁、須網隆夫「(第 2 章) EU 単一市場と英国の EU 離脱—Brexit の中心にある域内市場」須網ほか・前掲 注 5) 41-64 頁。

に基づくが、ユーロ危機以降、各加盟国に要請された緊縮政策も、加盟国間、加盟国内双方の格差拡大をさらに促進し⁷、その意味で、EU 離脱に繋がる要素は、各加盟国に共通して存在していたと言ってよい。

他方、Brexit が潜在的可能性に止まらず現実化したことには、英国固有の事情が大きく作用している。常に指摘されるように、英国は、域内市場統合を越える、EU の中核プロジェクト（経済通貨同盟による単一通貨ユーロ、人との移動に対する域内国境規制を廃止するシェンゲン領域及び共通移民難民政策）に参加しておらず、加盟国内では、最も離脱しやすい国であった。英国が、市場統合による経済的利益の拡大のみを EU に求め、特に政治統合の拡大による国家主権の制約を警戒することは、サッチャー政権時の 1980 年代後半から顕著となり、国内的にも保守党内部には現在にまで続く EU 懐疑主義が埋め込まれてきた⁸。また、今回の Brexit への決断についても、小選挙区制に基づく二大政党制によって特徴づけられる英国の政治システムが果たした役割も大きい。Brexit ほど国論が分裂し、激しく対立している政治課題につき、完全な小選挙区制でなければ、離脱というドラスティックな決定を下すことは困難であったと思われるからである。

（３）Brexit と EU—離脱ドミノは何故発生しない？—

このように検討してみると、Brexit は、英国に特有であり、EU 加盟国に普遍的でもある諸要因に基づく現象であることが分かる。換言すれば、Brexit は、加盟国に共通する要因が、EU 内の弱い環であった英国において顕在化した現象であるのだろう。それを示すのが、他の加盟国が英国に追従しなかった事実である。確かに、英国の国民投票直後の時期には、「離脱ドミノ」の発生が懸念され、実際にも一部加盟国の EU 懐疑派は、ユーロ離脱・EU 離脱を主張した。しかし、現在まで EU 加盟国に離脱に向けた動きは見られず、EU 懐疑派の離脱主張も全般的に低調である⁹。この変化は、以下の諸点を示唆している。第一に、通貨主権を EU に移譲して共通通貨を導入した、ユーロ圏加盟国にとって、EU 離脱は、理論的にはともかく、現実には極めて困難である。ユーロ建ての債務を負っている加盟国の場合、ユーロ圏を離脱しても、ユーロによる返済義務は残り、ユーロに代えて導入した新通貨の価値が下落すれば、従来以上の返済義務を負うリスクから逃れられない¹⁰。

⁷ ギデンス・前掲 注 4) 97-114 頁。

⁸ 遠藤・前掲 注 2) 173 頁。

⁹ 岡部直明『分断の時代—混迷する世界の読み解き方』（日経 BP・2019 年）214-220 頁。

¹⁰ ギデンス・前掲 注 4) 230-233 頁。

国民が、保有するユーロ建て金融資産を離脱後も保持しようとする可能性をも考慮すると、ユーロ圏離脱に伴うリスクは限りなく大きいのである。第二に、少なからぬ加盟国にとって、EU 加盟であることには財政的な利点がある。例えば、ポーランド・ハンガリーは、数年来、欧州委員会など EU 機関と法の支配、特に司法の独立をめぐる対立関係にあるが、両国は決して EU 離脱を考えない。それは、両国は、EU 予算からの純受益国であり、EU から相当額の資金移転を受けているからである¹¹。両国だけでなく、2004 年に加盟した、中東欧の新加盟国はいずれも純受益国である。これに対して英国は、分担金につき特別扱いを受けていても、フランス・ドイツとともになお EU 予算への純拠出国であったのであり、この点でも EU 離脱のハードルは低かった。第三に、ユーロ圏・非ユーロ圏を問わず、EU 加盟国間の経済的・社会的相互依存は、通常の自由貿易協定の場合とは比較できないほどの段階にまで達している。英国・EU 間の離脱協定が冒頭で、英国に居住する EU 加盟国国民及び EU 加盟国に居住する英国国民の地位を規定することが示すように、人・商品・サービス・資本という 4 つの自由移動を達成し、さらに EU 市民権に基づく EU 市民の域内自由移動を進めたことにより、EU 内部の経済的社会的な一体化が進んでいる。換言すれば、EU からの離脱は、国際組織からの離脱よりも、国家からの独立に類似する面があり、そのコストは決して安くはないのである。そして第四に、EU は、アメリカ・中国という超大国に一国では対抗できないヨーロッパの中小国が、グローバルな政治空間で交渉力を確保する手段である¹²。各加盟国は、EU 加盟国であることを通じて、他の加盟国の同意を調達できる限りは、単独では行使不可能なレベルの政治力を国際社会で発揮できる。大英帝国の栄光の歴史と英連邦というツールを持ち、独自のパワーに自信を持つ英国は格別、ほとんどの加盟国にとって、自己の政治力を増大させる手段としての EU の意義は、依然として失われていないのである。

あらゆる組織への加入には、メリットとデメリットが常に伴う。EU の場合もそれは同様であり、加盟国にとっての EU からの様々な利益が語られる一方、EU は多くの問題の原因であるとも指摘される。どちらも、その語られる場面だけに着目すれば間違いではない。要は、最終的な収支決算が黒字になるのか赤字になるかである。英国は、その離脱のコストが相対的に低かったために離脱を選択した。これに対し、他の加盟国は、EU に対

¹¹ 福田耕治「(第 9 章) Brexit 以後の欧州政治情勢と EU 改革の行方」須網ほか・前掲 注 5) 195-199 頁。

¹² 遠藤・前掲 注 2) 12-13 頁。

する不満はありながらも、離脱コストの高さもあり、最終的な収支決算は黒字と判断しているのが現状であろう。特に中小国の場合、グローバル社会において、自由に行動できる余地は少なく、そのため EU に主権を移譲するコストも低くなっているのである。

2. Brexit 後の英国—英国の未来はバラ色か?—

(1) 英国の対外政策と英国経済の今後

英国政府は、EU 離脱後の英国は、「グローバル・ブリテン」として、EU の枠に縛られずに自由な対外政策を追求し、グローバル・プレイヤーとしての地位を確保していくと宣言している。グローバル・ブリテンの内容が十分明らかになっていないとは言えないが、2018 年 2 月の英国政府文書は、二国間関係としては、アメリカとの同盟関係を最優先と位置付けたうえで、他の安保理常任理事国（フランス・ロシア・中国）、中東地域、そしてインド・太平洋地域、さらに英連邦諸国との関係が順に言及されている¹³。そして EU とは、それらの二国間関係とは別に、深くかつ特別なパートナーシップを新たに確立すると謳われている。全体として、アメリカとの関係を基軸に、中国・ロシアの脅威に対抗しようとする戦略が窺われるが、EU 加盟国との関係では、フランス・ドイツに加えて、隣国であるアイルランドとの関係が特に言及されている。通商政策の面では、世界中の主要貿易国と自由貿易協定（FTA）を締結することが、英国の戦略の根幹である。なお、あるシンクタンクの報告書は、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドという英連邦諸国との関係強化を、他の主要国（韓国、ブラジル、インドネシア、チリ、インド、日本）に先立って重視し、英連邦諸国との関係強化を前提にアメリカとの自由貿易を構想しており¹⁴、2020 年 10 月に日英 FTA が締結され、2021 年 1 月に発効したとは言え、日本の位置付けには不明確さが残る。

グローバル・ブリテンは、通商・経済関係を含む外交政策全般に係わる概念であるが、通商・経済関係に関しては、その実効性に疑問を呈する向きが少なくない。EU は、域外第三国との通商政策権限を独占しており、個々の加盟国は、独自の通商政策を採用できないところ、EU 離脱により、英国が第三国との関係において独自の通商政策を実施することが可能になったことは確かである¹⁵。しかし、Brexit 後の英国が、単独で、EU 以上の成

¹³ Foreign and Commonwealth Office (FPW0027), February 2018 Memorandum for the Internal Relations Committee, 28 February 2018.

¹⁴ Bob Seely MP and James Rogers, Global Britain: A Twenty-First Century Vision February 2019.

¹⁵ 須網隆夫「EU 共通通商政策と WTO」福田耕治編著『EU・欧州統合研究 [改訂版]・Brexit 以後の欧

果を通商交渉において達成できるかは疑問である。その理由は、第一に、英国は既にそれを一度試みて失敗しているからである。1958年の欧州経済共同体（EEC）創設に、英国は加わらなかった。英国は、超国家的要素を含む EEC を嫌ったからである。英国は、その後 EEC に対抗し、自ら盟主として EEC に加盟しなかったヨーロッパ諸国とともに、主権への制約の少ない「ヨーロッパ自由貿易連合（EFTA）」を 1960 年に設立し、EEC とは別の形で自由貿易を推進しようとした。英国が英連邦の盟主であったことも、EEC ではなく、EFTA を選択した理由である。しかし英国は、自ら EFTA を主導しながら、間もなく方針を転換し、やはり EFTA に参加していたアイルランド・デンマークとともに、1972 年に EEC に加盟するに至る¹⁶。このように、英国にとって、EU の外部で独自の通商政策を展開することは、一度失敗したプロジェクトである。EU との自由貿易協定が締結されたものの、非関税障壁が生じる結果、英国製品の EU 域内市場へのアクセスは現在より制限されざるを得ない。英国の対外貿易額の 5 割以上が、EU 加盟国との貿易であることを考慮すると、その否定的影響は大きいはずである。それゆえに、英国への投資も一般には減少せざるを得ないと考えられ¹⁷、そのため英国経済の将来には悲観の見方が多い。1960 年代に放棄されたプロジェクトが、もしグローバル化の進んだ 21 世紀に成功できるのであれば、何がどのように変わったからであろうか。ダニ・ロドリックは、現在の貿易障壁（輸入関税、その他の制限）の水準は既に十分低くなっており、我々が直面する問題は、これ以上の障壁の低下を追求することではなく、既に実現している開放的な世界を維持可能とすることであると指摘する¹⁸。1960 年代には、関税・非関税障壁により、世界市場は国ごとに分割されていた。しかし、その後の GATT・WTO による関税の削減・非関税障壁の除去の結果、EU 域内市場と EU 外部との区分が著しく縮小していれば、確かにグローバル・ブリテンのシナリオが成り立たないわけではないかもしれない。しかし、分野ごとに状況は異なるかもしれないが、そこまでグローバル市場の一体化が実現しているかは疑問である。いずれにせよ、その答えは、英国独自の通商政策が今後どう実現されるか、そしてその経済効果によって判断されるだろう。

州ガバナンス』（成文堂・2016 年）284-302 頁。

¹⁶ 遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』（名古屋大学出版会・2008 年）160-161 頁、166-168 頁。

¹⁷ 岡部・前掲 注 9）148 頁、150-152 頁。

¹⁸ ロドリック・前掲 注 2）288-289 頁。

（２）英国の国内問題の解決

EU 離脱後の英国は、EU を含む、各国と新たな通商関係を構築するだけでなく、離脱に至る過程で顕在化した様々な国内問題の解決にも取り組まなければならないが、それら諸問題の解決は容易ではないと思われる。

① 分断された国民の統合

第一の問題は、EU 離脱の是非を問うた 2016 年の国民投票によって明らかになってしまった、国民間の分断である。EU 離脱に対する国民の態度は、若年層と老年層、イングランドと他の地域（スコットランド・北アイルランド）、イングランド内でもロンドン首都圏地域とそれ以外の地方との間で顕著に異なる。これら国民の間に存在する分断を、どのように克服するかは、ジョンソン政権の大きな課題であり、そうであるからこそ、ジョンソン首相も、2020 年 1 月 31 日の離脱に先立つ演説で、「私はこの国を一つにまとめて前に進める」と残留派の国民への配慮を語らざるを得なかったのである。

② スコットランド・北アイルランドと英国の統一

しかし、実際には、英国の一体性維持は容易ではない。特に、スコットランド・北アイルランドについて困難があり、英国の国家としての一体性が動揺することが懸念されるのである。すなわち、第一に、以前より独立への志向が強かったスコットランドでは、2019 年 12 月の総選挙でも、独立を主張するスコットランド国民党（SNP）が躍進し、スコットランドの議席の大半を占めた。その後、スコットランド自治政府のニコラ・スタージョン首相は、独立の是非を問う住民投票の実施権限を英国政府に要求している。英国政府はこの要求を拒否しているが、両者の緊張は継続している。スコットランド国民党の勝利が、2 度目の住民投票の実施を経て、最終的な独立に結びつくのか、それとも英国との一体感が強まるのか今後の推移が注目される。第二に、2019 年 10 月に EU と合意された新離脱協定には、北アイルランドとそれ以外の地域との緊張を作り出す内容が規定されている。北アイルランド紛争を解決した、1998 年のベルファスト合意は、アイルランド・北アイルランド間の国境に、物理的な施設を設置しないように運用されてきた¹⁹。両国は、加盟国間の国境規制を廃止するシェンゲン領域に加わっていないので、国境規制のための物理的施設の廃止が当然に必要であったわけではないが²⁰、シェンゲン領域の EU 加盟国間で人に

¹⁹ The Northern Ireland Peace Agreement, The Agreement reached in the multi-party negotiations, 10 April 1998.

²⁰ Treaty of Lisbon, Protocol (No. 19) on the Schengen Acquis integrated into the Framework of the European Union. Articles 1 and 4.

対する国境規制が廃止される中で（TFEU 77 条 1 項）、ベルファスト合意に基づく国境通過の自由は、アイルランド・北アイルランド間と他の域内国境が同様の状態となることであり、EU 法の観点からは問題はなかった。しかし離脱後は、アイルランド・北アイルランド間の国境はもはや域内国境ではなく、EU の域外国境である。そのため、そこに人・商品の移動をチェックする施設を設置することは本来不可避である。しかし、それではベルファスト合意と矛盾しかねない。そこで、旧離脱協定（2008 年 11 月合意）は、アイルランド・北アイルランド間の国境規制を不要にするために、英国全体が暫定的に EU 関税同盟に止まることを規定した。しかし、それが英国議会の承認を得られなかったため、新離脱協定（2019 年 10 月合意）は、北アイルランドを含め、英国全体を EU 関税同盟より法的に離脱させた上で、北アイルランドだけには EU 法が適用され、同地域が、事実上 EU 関税同盟に止まるという解決方法を編み出した²¹。しかし、この解決方法では、関税上の国境を、英国国内、すなわち英国本土と北アイルランドとの間に引くことになる²²。換言すれば、この方法は、北アイルランドの他の地域からの切り離しであり、そうであるからこそ、英国政府は、2018 年の旧離脱協定でこの方法を選択しなかったのである。新離脱協定は、北アイルランドのアイルランドへの統合運動を再燃させかねない内容を内包しているのである。

（３）非 EU 企業にとっての英国

英国はこれまで、EU 域内市場へのゲートウェイとして、域外第三国からの多くの直接投資を引き付けてきた。しかし、英国が EU 加盟国でなくなれば、ゲートウェイとしての機能を果たすことは難しくなる。

1980 年代以降、日本企業は、EU 加盟国である英国を EU 市場全体へのゲートウェイと位置づけ、現在でも、多くの日本企業が英国にヨーロッパ本社を置き、また英国での事業を継続している。英国の国内市場は、EU 内で相対的には大きな市場であったが、その規模は限定されており、英国市場自体が、非 EU 企業にとって、それほど魅力があるわけではない。しかし、英国が EU 加盟国であり、域内市場の一部を構成する限りは事情が異なる。例えば、製造業の場合、英国の生産拠点からは、EU 内のどこへでも自由に製品を輸出できる。すなわち、EU 域内市場では、EU 司法裁判所の判例法により、輸出国で適法に

²¹ The Protocol on Ireland/Northern Ireland, 17 October 2019.

²² 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）136-156 頁。

生産された製品は、それが輸入国の製品規制に合致していなくても、輸入国内での流通が認められることが原則である。要するに、輸出国の製造者は、自国の規制・基準に合わせて製品を生産してさえいれば、その製品を全加盟国で販売できる。この利点が、英語国であり、様々な生活インフラが整っていること等、その他の有利な条件と相俟って、英国が、多くの直接投資を EU 外から引き付けることを可能にし、その結果、現在の英国経済は構造的に外資に依存している²³。しかし、Brexit の結果、非 EU 企業にとっての英国の位置づけは変わらざるを得ない。もちろん、EU 離脱後も英国と欧州大陸の地理的距離は変わらない。また、英国と EU 間の自由貿易協定により、多くの製品について EU の対外共通関税は免除される。問題は、英国・EU 間に、今まで存在しなかった非関税障壁が新たに発生することである。通常自由貿易協定は、非関税障壁のうち数量制限は廃止するが、前述のように輸出国と輸入国の製品規制・基準が相違することから生じる非関税障壁までは除去しない。そうであれば、英国が、離脱後、これまでと同じ条件で、EU 市場へのゲートウェイの役割を果たし続けることは不可能である。日本企業としては、今後締結されるであろう EU 英国自由貿易協定の内容を注視する必要があるが、いずれにせよ EU 域外国から英国への直接投資は減少し、英国の経済成長が中期的に低下することは避けられないと観測されている。Brexit は英国にとって「試練の始まり」であり、英国が経済成長を継続しようとするれば、EU 市場へのゲートウェイとは別の戦略が必要である。それが、グローバル・ブリテンであるのだろうが、その効果に疑問があることは前述の通りである。

3. Brexit 後の EU

—EU はどう変化するのか、そもそも EU は発展していけるのか?—

(1) EU をめぐる現状認識

それでは、英国が去った後の EU はどうなるのであろうか。EU は、これからどのように変化するのだろうか、また EU は、そもそも持続可能であり、非 EU 企業にとって安定したビジネスの場を今後も提供し続けられるのだろうか。以下には、Brexit 後の EU の諸側面を検討し、それらの問いに答えていきたい。まずは出発点として、EU の現状認識から始める。

EU は、加盟国間（具体的には、ギリシャに象徴される南欧各国・中東欧の新規加盟国とドイツを中心とした北部の西欧諸国）及び各加盟国内の格差の双方を抱えこみ、EU が

²³ 岡部・前掲 注 9) 148 頁、150-152 頁。

掲げる「連帯 (solidarity)」(EU 条約 3 条 3 項) の理念は十分には実現していない。国内格差の存在とそれによる市民社会の分裂は EU の中核国でも顕著であり、EU によって豊かになることができない人々が増加していることは、英国の場合と異ならない²⁴。EU は、EU 理事会における加盟国政府代表の特定多数決による決定と、欧州議会の権限の不足・同議会議員選挙の投票率低下のため、もともとその意思決定・立法過程における民主的要素の「入力」に問題があると批判されてきた²⁵。そのような EU の民主的正統性の不足(「民主主義の赤字」と呼ばれる)を補ってきたのが、EU が達成する成果(平和の維持、経済的繁栄、生活条件の向上等)にによる「出力」志向の正統性である²⁶。しかし、ユーロ危機後の EU による緊縮財政の強要は、少なからぬ加盟国において、EU の「結果による正統性」を喪失させた。そもそも、1990 年代初頭まで、EU による利益を個々の市民は比較的容易に感じる事ができた。EU 運営条約が規定する性差別の禁止(157 条 1 項)が象徴するように、EU は、1960 年代前半から、加盟国法によっては与えられない様々な権利を、一人一人の EU 市民に付与してきた。そのような市民にとっての EU のメリットは、現在も失われたわけではない。しかし、既得権は次第に当たり前になり、1990 年代以降も、EU 市民権の導入・拡大など個人の権利には引き続き拡大している部分があるが、それ以前の時期に比べれば、追加的な権利付与に、多くの市民が利益を感じる内容は少なくなっているように思われる²⁷。

このように EU による利益を実感できる場面が相対的に減少したのに反し、EU による不利益を感じる場面が、特に 2010 年代に増加している。加盟国から EU に権限が移譲されているために、財政政策、域内移民の増加、第三国からの移民・難民の流入、国際テロ等の加盟国国民にとっての重大な関心事に対して、加盟国が自律的に対応できない場面が目立つ。それらの問題が、EU によって十分に解決されていれば問題はないが、そこが十

²⁴ 尾上修吾『社会分裂に向かうフランス—政権交代と階層対立』(明石書店・2018 年)、尾上修吾『BREXIT 「民衆の反逆」から見る英国の EU 戦略—緊縮政策・移民問題・欧州危機』(明石書店・2018 年)、尾上修吾『「黄色いベスト」と底辺からの社会運動—フランス庶民の怒りはどこに向かっているのか』(明石書店・2019 年)、熊谷徹『欧州分裂クライシス—ポピュリズム革命はどこへ向かうか』(NHK 出版新書・2020 年) 参照。

²⁵ 但し、EU の「民主主義の不足」は存在しないと、現行制度を弁護する見解ももちろん根強いことも認識しておく必要がある(福田耕治「EU・欧州ガバナンスと政策過程の民主化—リスボン条約の下でのデモクラシーのジレンマ—」福田耕治編著『EU・欧州統合研究[改訂版]—“Brexit” 以後の欧州ガバナンス』(成文堂・2016 年) 106-136 頁)。

²⁶ 遠藤・前掲 注 2) 250-263 頁。

²⁷ 状況は複雑であり、単線的な経過を辿っているわけではないが、例えば、一旦拡大した EU 市民権の内容は、2010 年代に入り、むしろ縮減する傾向にある(Julio Banquero Cruz, What's Left of the Law of Integration?, Decay and Resistance in European Union Law 87-128 (Oxford University Press, 2018))。

分でない。そのため、EU 市民である加盟国国民の批判の矛先が EU に向くのである。欧州委員会が 2017 年に公表した「ヨーロッパの将来に関する白書」も、多くのヨーロッパ市民にとって、第二次大戦後最悪の金融・経済・社会的危機との戦いの中で、EU が、彼らの期待に応えられておらず、そのような事態がなお改善されていないとの認識を示していた²⁸。

そこにつけ込んだのが、排外主義的な各加盟国のポピュリズム政党である。特に、2015 年の難民危機への対応は、ドイツ、イタリア、オーストリアなどの各国で、EU 懐疑派のポピュリズム政党が支持を拡大する要因となった²⁹。彼らは、それまでの主要政党に対するアンチ・テーゼと自己を規定し、主要政党への批判票の取り込みを目指し、そのため主要政党が一般に支持してきた欧州統合を支持できない。したがって、各国の選挙におけるポピュリズム政党の伸長に各国固有の事情があるとは言え、各政党がいずれも EU 批判を展開し、さらに誕生した権威主義的政権が、やはり EU 懐疑的な立場を採ることは当然であり、実際にも、EU 内のポピュリズム政党で親 EU 的立場を採るものは存在しない³⁰。

もっとも、EU 懐疑派の勢力が無視しえないほどに成長し、一部の加盟国では政権入りしているとは言え、域内市場による規模の経済、域内移動の自由など、人々が EU から享受している利益も多く、各加盟国の国民は、概して EU を支持していることには注意しなければならない。欧州委員会は、毎年 2 回、EU 内で世論調査を行い、その結果を公表しているが、それによれば、EU に対する市民の支持はかなり高く、EU の活動は積極的に評価されている。例えば、2019 年 11 月実施の調査によれば、加盟国政府・議会と EU への信頼を問う質問に対し、EU への信頼（43%）は、加盟国政府（34%）・加盟国議会（34%）への信頼を相当程度上回っている。経年変化を見ると、ユーロ危機前の 2009 年に高かった EU への信頼（48%）は、危機後顕著に低下し、2012 年前半の調査では 31%にまで落ち込むが、その後 Brexit にも係らず、2016 年から回復基調に入り、現在までその傾向が続いている³¹。ポーランド・ハンガリーなど中東欧の加盟国は、EU の難民政策に異議を唱

²⁸ European Commission, White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, 1 March 2017.

²⁹ 水島治郎編『ポピュリズムという挑戦—岐路に立つ現代デモクラシー』（岩波書店・2020 年）、庄司克宏『欧州ポピュリズム—EU 分断は避けられるか』（ちくま新書・2018 年）、イワン・クラステフ（庄司克宏監訳）『アフター・ヨーロッパ—ポピュリズムという妖怪にどう向きあうか』（岩波書店・2018 年）参照。

³⁰ 古賀光生「「主流化」するポピュリズム—西欧の右翼ポピュリズムを中心に—」水島治郎編『ポピュリズムという挑戦—岐路に立つ現代デモクラシー』（岩波書店・2020 年）18-22 頁。

³¹ European Commission, Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019, Public Opinion in the European Union, First Results, November 2019.

え、法の支配に関しても EU 諸機関・他の加盟国と緊張関係にあるが³²、EU からの資金移転を受け、純受益国であるだけでなく、国民の EU への信頼も低くなく、「EU への信頼」は「信頼しない」との回答をかなり上回っている³³。したがって、EU と対立する事項があっても脱退しようとはしないのである。なお問題を抱えるユーロに対する加盟国国民の支持も高く、ユーロ支持は、ユーロ圏では 76%の高率であり、EU 全体でも 63%に達している³⁴。

もっとも、加盟国国民の EU 支持率が比較的高いことは、EU の将来に不安がないことを必ずしも意味しない。第一に、加盟国国民の過半数は、EU による欧州統合を支持しているとは言え、EU に向けられる視線は、以前よりも厳しくなっている。欧州委員会も、域内市場・ユーロに対する EU 市民の高い支持を指摘しながらも、他方で、10 年前と比べて、市民の EU への信頼が低下しており、EU への支持がもはや無条件ではないとの認識を 2017 年に公表している³⁵。第二に、Brexit が示唆するように、EU の求心力は全体的には低下し、加盟国の EU への依存も絶対的ではない。そのため、もし EU より大きなメリットを与えてくれるものがあれば、それに影響されざるを得ない。例えば、中国の「一帯一路構想」に一部の加盟国が参加したことは、そのことを示唆している。それは、加盟国にとって、EU が唯一絶対の存在ではなく、他の存在によって代替され得る可能性を証明しており、特に非ユーロ圏加盟国にとって、EU を相対的に考える傾向は顕著である。第三に、これまでの EU は、超国家法である実効性の高い EU 法によって規律されてきた。EU 法は、国際法的要素がなお多く、国内法とは実効性の点で差があるが、他方で、通常の国際法に比べると、格段に実効性が高い法秩序である。その実効性は、加盟国国内裁判所の協力によって支えられているが、一部の加盟国政府による司法の独立の侵害は、そのような EU 法の基礎を掘り崩し、EU 法自体が変質する危険を内包している³⁶。要するに、外見は変わらなくても中身が変わってしまうのであり、そのような事態が現実化すれば、域内市場の一体性も低下せざるを得ない。しかし、それらの加盟国政府は、国内では依然として国民によって支持されているのである。

³² 須網隆夫「危機の中の EU 法—EU 法秩序変容の可能性—」日本 EU 学会年報第 38 号（2018 年）59-89 頁。

³³ 2019 年秋の調査で、ハンガリーでは、EU を信頼 52%に対し、信頼しない 39%、ポーランドでは、EU を信頼 49%に対し、信頼しない 37%である（*Id.*）。但し、2019 年春の調査に比べると、信頼する者の割合は、前者で 3%、後者で 5%低下している（*Id.*）。

³⁴ *Id.*

³⁵ European Commission, *supra* note 28, at 12.

³⁶ 須網・前掲 注 32)。

以上を考慮すると、加盟国国民の EU への支持は依然として比較的高いものの、その支持は、必ずしも強い支持とは言えないように思われる。

（２）EU が取り組む課題

したがって、そのような現状を改善するために、EU は、明らかとなった諸課題への取り組みを開始しようとしている。それでは、EU 市民は EU に何を望み、それに対して、EU は如何にこたえようとしているのであろうか。

① EU 市民が認識する EU の課題

EU 市民に対する世論調査の結果は、EU 市民が、何を問題と考え、何を EU に期待しているかを示している。欧州委員会が 2019 年春に実施した調査によれば³⁷、「EU にとって最も重要な問題は何か」という質問への EU 市民の回答のトップは、「移民問題」（34%）であり、次いで「気候変動」（22%）、「経済」・「テロ」・「加盟国の財政状況」（いずれも 18%）、そして「環境」（13%）・「失業」（12%）と続いている。他方、加盟国レベルでの最重要問題を尋ねる問いへの回答は、「失業」、「物価・生活費の上昇」、「医療・社会保障」がいずれも 21%でトップであり、これに「環境」・「気候変動」・「エネルギー」が 20%で続き、「移民問題」は 17%に止まる。特に「失業」は、2014 年春の調査では 48%で群を抜いてトップであったので、依然としてトップではあるが、21%という数字からは、最近の雇用状況の顕著な改善が窺われる。

② 欧州委員会の方針

それでは、EU の行政執行機関である欧州委員会は、このような EU 市民の期待にどのようにこたえようとしているのだろうか。2019 年 12 月に発足した、新しい欧州委員会（フォンデアライエン委員長）の方針から検討する。新欧州委員会は、今後 5 年間の任期内に、何をどう実現しようとするのであろうか。

フォンデアライエン新委員長が、任命前に所信を表明した文書によると、新欧州委員会は、ヨーロッパの統一と強さを再構築するために、以下の 6 つの政策を柱とする³⁸。それらは、(1)気候変動を含む環境政策、(2)社会的市場経済（social market economy）による経済成長と経済通貨同盟の深化、(3)人工知能の導入が進むデジタル時代への適合、(4)ヨー

³⁷ European Commission, Standard Eurobarometer 91, Spring 2019, Public Opinion in the European Union, First Results, June 2019.

³⁸ Ursula von der Leyen, A Union that strives for more, My agenda for Europe, Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024, 16 July 2019.

ヨーロッパ的生活様式の保護（法の支配を含む中核的価値の維持と域外国境規制の強化に基づく新たな移民・難民政策）、(5)ルールに基づくグローバル秩序におけるリーダーシップの強化（自由貿易・環境・労働各分野でのより積極的な役割）、(6)ヨーロッパ民主主義の強化（欧州議会の発議権を支持、欧州委員会委員長選出方法の改善）である。日本にとって重要な対外通商政策については、同委員長は、(5)の部分で、多国間主義と自由貿易の堅持とともに、ヨーロッパが基準の設定者であることを主張していることが興味深い。

欧州委員会が取り組む諸課題の中で、格差の拡大によるヨーロッパ社会の分裂への対処は、やはり緊急の課題である。充実した社会福祉制度に支えられた、欧州社会モデルが危機に瀕していることは多くの論者が共通して認識している。一面では、新自由主義的なグローバル化に対する防壁であったはずの EU の社会政策が弱体であり、むしろグローバル化のヨーロッパ版又はグローバル化の最先端の実践と EU が認識されてしまう状況を惹起したところに EU の危機の一因があり、加盟国間の格差が広がれば、通貨同盟の持続可能性にも懸念が生じる³⁹。そのため、欧州議会・EU 理事会・欧州委員会は、2017 年に「社会権の欧州の柱」を厳粛に宣言している⁴⁰。この厳粛な宣言は、EU を強化し、経済通貨同盟を深化させるためには、EU は、人々が必要とする有効な雇用と社会的側面での成果を達成することが重要であるとの認識に基づき、労働市場と福祉制度の公正かつ良好な機能にとって不可欠な 20 の原則と権利を 3 種類（第一に「労働市場への平等な機会とアクセス」、第二に「公正な労働条件」、第三に「社会的保護と包摂」）に区分して明示している。

そうであれば、フォンデアライエン欧州委員会は、これらの課題に正面から対応しなければならぬはずである。その観点から見ると、フォンデアライエン委員長の所信表明には、幾つか注目される部分がある。第一は、経済通貨同盟の文脈で、安定成長協定の許容する範囲内という条件付きではあるが、経済成長を優先させる柔軟な財政政策への積極的姿勢を明示したことである。ここには、ユーロ危機後、債務危機に陥った加盟国への緊縮一点張りの政策からの変化が読み取れる。もっとも、安定成長協定への言及が示すように、その姿勢はなお慎重であり、反緊縮政策とユーロ圏加盟国の財政規律のバランス維持を引き続き重視している。第二は、経済モデルとして、欧州社会的市場経済を強調し、グローバル化した経済の中でも、ヨーロッパにおける社会と市場の調和を主張していることであ

³⁹ ギデンス・前掲 注 4) 97 頁、遠藤・前掲 注 2) 224-225 頁、J.ハーバーマス（三島憲一編訳）『デモクラシーか資本主義か—危機のなかのヨーロッパ』（岩波現代文庫・2019 年）105-106 頁、295 頁。

⁴⁰ The European Parliament, the Council and the Commission, European Pillar of Social Rights (2017) .

る。委員長の所信表明では、上述の厳粛な宣言による社会権実現のための行動計画の完全実施が謳われ、具体的には、全ての人に正当な最低賃金、デジタル産業労働者の労働条件の改善、失業給付のための欧州レベルの再保険制度、貧困（特に多くの子どもの貧困の克服）、子どもの医療・教育の充実が挙げられており、そこには、傷んでいる欧州社会モデルの再建への指向が読み取れる。そして第三に、やはり経済の文脈で、公正な税制として、誰もが公正な割合で税を負担しなければならないとの立場から、デジタルビジネスへの課税と法人税の共通課税標準に言及している。これらも、加盟国間又は加盟国内の格差是正に関係する。

EU の社会政策権限は、それほど強力ではなく、権限が加盟国にある事項も多く、そもそも市民の期待に 100% 応える能力は EU にはないが、そのような制約の中で、これらの政策が欧州社会モデルの維持にどれほど実効的であるかを注視していく必要がある。

（３）EU の将来展望—欧州委員会の整理—

それでは、EU の長期的な将来はどう展望できるであろうか。EU が、現在の枠組みを維持するのか、それとも EU は、現在とは異なる形態の統治体に発展していくのかという問いである。この問いについても、欧州委員会による整理から考察を始めることが適当であろう。

欧州委員会は、英国における国民投票後の 2017 年 3 月、「EU の将来に関する白書」により、EU の今後 10 年間を展望し、2025 年までの EU の発展方向に関する議論を喚起するために、5 つのあり得るシナリオを公表した⁴¹。第一のシナリオは「継続」であり、EU が現在直面する改革課題の実施と改良を現在の延長線上に継続することである。したがって EU は引き続き、雇用・成長・投資を重視し、単一市場の強化とデジタル・輸送・エネルギーの各インフラへの投資を拡大する。国際テロとの闘い、防衛協力の深化、域外国境の強化なども合わせて追求される。第二のシナリオは、「単一市場への集中」である。EU は徐々に単一市場中心に再構成され、移民・安全保障・防衛など、単一市場以外の諸分野における協力は縮小される。その結果、それらの問題（移民・外交政策を含む）は、EU ではなく、加盟国間の二国間協力によって解決されることになる。第三のシナリオは、「マルチスピード」であり、一部加盟国が、特定の政策領域（例えば、防衛、対内治安、税制調和、社会政策などが想定される）における統合をより深化させたいと思う場合は、全加盟

⁴¹ European Commission, *supra* note 28.

国は同一歩調では進まず、それら一部の加盟国だけで先行する。第四のシナリオは、「分野限定と効率性の向上」である。現在の広範な EU の政策分野を見直し、一部の優先分野に資源を集中的に投入して、より迅速かつ効果的に成果を達成しようとするシナリオである。技術革新、通商、安全保障、移民、国境管理、防衛などが優先分野として考えられるが、他方、効果が期待できない分野（地域開発、公衆衛生、雇用・社会政策）における EU の活動は停止又は縮小する。第五のシナリオは「積極的拡大」であり、EU は、全政策領域において全加盟国が参加する諸活動を強化する。ある領域につき、現在の EU も加盟国とともに十分な対処能力を持たないとの合意が得られるなら、加盟国は、より多くの権限を EU に移譲し、EU がより積極的に対応することになり、そのような領域には、防衛・安全保障のための欧州防衛同盟の創設も含まれる。

その後 2017 年 9 月、当時のユンケル欧州委員会委員長は、欧州議会における一般教書演説で、さらに第六のシナリオを付け加えた。そこでは、単一市場（特定多数決による決定事項の税制への拡大）、経済通貨同盟、テロ対策、安全保障の各側面が強化された EU が、EU レベルの一層の民主化と加盟国議会・市民社会の参加によって支えられることが提案されている⁴²。

上述の各シナリオ、特に白書が示した 5 つのシナリオと第六のシナリオとの関係は必ずしも明確ではない。第六のシナリオに、第二・第四のシナリオのような分野限定的発想はないが、ユンケル委員長は、EU 権限の拡大を追求せず、合理的な場合は、加盟国に権限を返還すべきであるとも述べており、分野が限定される可能性は排除されていない。補強化協力には言及していないので、第三のシナリオの色彩は見られないが、ユンケル委員長が、EU はより迅速かつより断固として行動できなければならないと述べていることを考慮すると、第六のシナリオは、第五のシナリオに近いのではないかとと思われる。

（４）EU の連邦化—EU の更なる統合—

EU は連邦国家ではない。それだけでなく、現在の EU 加盟国に、EU を連邦国家に発展させる政治的意思もない。しかし、EU と加盟国は、主権国家が通常有する権限を分有するので、現在でも、EU はある種の連邦制度である。連邦国家と連邦制度を区別する必要があるのである。そのような EU の将来像としては、以下の 3 つの選択肢しか考えられ

⁴² European Commission, President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, 13 September 2017.

ない。ロドリックは、「経済統合を深化させるには、それを支える超国家的な統治構造が必要となる。究極的には、EU は政治統合に進むか、もっと低い水準の経済統合に後退するかのどちらかになるだろう。」と 2 つの選択肢を提示する⁴³。しかし、現状が維持される可能性を排除することもできない。したがって、考えられる選択肢は、第一に、EU により多くの権限が与えられ、より強化された連邦制度に発展するか、第二に、現状の EU・加盟国間関係をそのまま維持するか、第三に、加盟国に権限を返還して、統合の程度を現状より弱め、通常の国際組織に接近する、の 3 つである。

ヨーロッパの論者の議論を見ると、Brexit を受けて、EU 統合は進み過ぎたと考え、最近では、第三の選択肢を主張する者が現れている⁴⁴。しかし、第一の選択肢もなお有力である。例えば、ギデンスは、EU が抱える諸問題の解決には、統合を推進することが唯一の道であり、ユーロを救うためには、ユーロ圏の経済的一体化を一層進めることが必要であると説く⁴⁵。そして、統合の推進には、民主主義的な政策決定システムとして EU が持続可能でなければならず、EU における民主主義の強化が必要であることを理由に、広範な民主的参加を実現するため、EU 常任議長の直接選挙制、欧州議会への広範な権力の付与を提案する⁴⁶。欧州議会が中心的な立法機関となり、EU 内における富の再配分を決定すべきであるという見解はあちこちに見られ⁴⁷、フォンデアライエン欧州委員会委員長も、欧州議会への法案発議権付与に賛成する⁴⁸。EU はこれまで、危機に陥るたびに、それを統合推進のきっかけとして逆に利用し統合を進めてきた。第一の選択肢は、そのような経緯と符合するものでもある。

EU が多くの困難と課題に直面しているにもかかわらず、欧州統合の意義と必要性は減じてはいない。加盟国が一体として行動してこそ、国際社会において存在感を発揮でき、また様々な問題を解決できる資源と力を持ちうることは、依然として事実である⁴⁹。しかし他方、統合の深化が直線的に実現可能であるとは思えない。統合の深化のためには、EU

⁴³ ロドリック・前掲 注 2) 252 頁。

⁴⁴ ジャック・サピール（坂口明義訳）『EU 崩壊—秩序ある脱＝世界化への道』（藤原書店・2017 年）、G. マヨーネ（庄司克宏監訳）『欧州統合は行きすぎたのか（上）・（下）』（岩波書店・2017 年）。

⁴⁵ ギデンス・前掲 注 4) 23 頁。

⁴⁶ 同・36-38 頁。

⁴⁷ Jürgen Neyer, Saving Liberal Europe, Lessons from History, in *The Future of Europe, Political and Legal Integration Beyond Brexit*, 19, 31-33 (Antonina Bakardjieva Engelbrekt and Xavier Groussot eds., Hart Publishing, 2019).

⁴⁸ von der Leyen, *supra* note 38.

⁴⁹ European Commission, *supra* note 42; The Rome Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25 March 2017.

加盟国の合意が必要とされる場面が多いところ、そのような加盟国の合意の調達は直ちに困難と考えられるからである。EU 法秩序の高い実効性をこれまで支えてきた、加盟国法に対する「EU 法優位の原則」についても、加盟国裁判所がそれに反抗する事例が最近表れている⁵⁰。ポール・クレイグは、EU は民主主義の観点から批判されるが、現在の EU の在り方は、度重なる基本条約の改正の際に加盟国が選択してきた結果であり、その批判は EU 自体より、加盟国に向けられるべきであると指摘するところ⁵¹、EU 加盟国の欧州統合に対する立場は様々であり、特に、東欧の非リベラル民主主義国家との間では、EU の基本的価値に対する理解においても大きな隔たりがある⁵²。グローバルな諸問題にヨーロッパ各国が影響力を持とうとすれば、ヨーロッパ統合は不可避であるとして、一貫して、経済統合とともに政治統合の推進を訴えてきたハーバーマスは、政治統合の実現性につき、2018 年に始めて悲観的な見解を明らかにした⁵³。危機に直面して、EU 内の知識人の見方にも揺れが感じられるのである。

但し、ユーロ圏に限っては、統合が一層進む可能性は小さくない。前述のように、一旦ユーロを導入した加盟国が、ユーロ圏を離脱することは、理論的にはともかく事実上はほぼ不可能に近い。したがって、ユーロ圏加盟国が共通の政治的意思を形成し、ユーロ共同体を政治同盟に拡大して、EU の中核として更なる統合に向かうことには現実的必要性がある⁵⁴。その場合、EU は、欧州委員会の第三のシナリオである「マルチスピード」を選択したことになり、ユーロ圏と非ユーロ圏の乖離は拡大することになる。

（５）EU の求心力の確保

最終的に、Brexit 後の EU は、統合の進展に向けて求心力を取り戻せるであろうか。多くの不確定要素が存在するが、EU の将来を悲観的に予測する必要は必ずしもない。第一に、英国を除く 27 加盟国、欧州理事会、欧州議会及び欧州委員会は、2017 年 3 月に「ローマ宣言」に合意した。ローマ宣言は、EU が直面する困難として、地域紛争・テロリズム・移民・保護主義とともに社会・経済的不平等を上げ、これらの困難に共同で立ち向かうこ

⁵⁰ 最近では、2016 年のデンマーク最高裁判決が、EU 司法裁判所の先決裁定に反抗している（須網隆夫「リスボン条約後の「EU 法の優位」—加盟国憲法と国際協定との関係において—」EU 法研究 6 号（2019 年）61-62 頁）。

⁵¹ Paul Craig, *The EU, Democracy and Institutional Structure, Past, Present and Future*, in *The Future of Europe*, *supra* note 47, at 37-61.

⁵² 須網・前掲 注 32）。

⁵³ ハーバーマス・前掲 注 39）73 頁、288-302 頁。

⁵⁴ 同・67-69 頁、276-277 頁。

とにより、ヨーロッパ諸国は初めてグローバルな影響力を保持し、共通する利益と価値を守れると述べ、「安全で守られたヨーロッパ」、「豊かで持続可能なヨーロッパ」、「グローバルにより強力なヨーロッパ」とともに「社会的ヨーロッパ」を EU の目標に掲げた⁵⁵。日本では、EU 加盟国間の不協和音に注目しがちであるが、EU 加盟国間に一致点が存在することもまた事実である。第二に、前述の世論調査結果が示すように、EU 市民の EU への支持は、一時より回復しており、それがどこまで硬い支持であるかには疑問が残るが、最近は決して低くない⁵⁶。同時に注目すべきは、欧州議会選挙の投票率である。欧州議会選挙の投票率は、1980 年代後半から欧州議会の権限強化の進展にも係らず、一貫して低下し、ヨーロッパレベルでのデモスの不在の証拠と理解されてきた。しかし、2019 年 5 月の欧州議会選挙の投票率は、前回の選挙（2014 年）より 8.01% も上昇し、過半数を越える 50.62% にまで達した。そこには、EU 懐疑派の活動が EU を強化するという逆説が存在するように思われる。同選挙では、EU 懐疑派がどこまで支持を伸ばすかが注目された。EU 懐疑派は EU を攻撃するところ、EU 懐疑派の主張が説得力を持つためには、まず EU が批判の対象たりうる統治能力を備えていることが前提となる。換言すれば、EU 懐疑派の EU 批判は、EU レベルの権力行使の実効性を主張せざるを得ず、その結果、EU 懐疑派の主張の聞き手は EU への関心を増大させることになる。いずれにせよ、2019 年の欧州議会議員選挙は、政治空間は加盟国レベルにしか存在し得ないという、これまでの支配的言説に見直しを迫る契機となるかもしれない。

4. グローバル経済秩序の将来

（1）国際経済秩序の現状

それでは、1990 年代後半以来、WTO を中核に、自由貿易協定・投資協定によって補完されて安定的に推移してきた、現行の国際経済秩序は、Brexit によりどのような影響を被るのであるか。今後の国際経済秩序の推移が、本章の最後の検討課題である。

① WTO 体制の動揺

第一に留意しなければならないことは、Brexit と並行して、WTO が動揺していることである。一方で、2001 年に開始した WTO 初めてのラウンド交渉である「ドーハ開発アジェンダ」は、一部で成果を上げたものの、当初の目的を達成することなく事実上停止し、

⁵⁵ The Rome Declaration, *supra* note 49.

⁵⁶ European Commission, *supra* note 31.

新たな貿易ルール形成の場としての WTO の役割は低下してしまっている⁵⁷。他方、これまで順調に機能してきた WTO の紛争解決制度も、アメリカが退任する上級委員会委員の後任選任を阻止してきたため、2019 年 12 月、事件の審理を行うために必要な 3 人の委員が確保できなくなり、申立て事案の審理が停止し、機能不全に陥っている⁵⁸。紛争解決制度の機能不全が、今後、各国の WTO 協定違反を誘発することになれば、既存の貿易ルールの実効性は低下せざるを得ない。

「ドーハ開発アジェンダ」交渉の停滞を受けて、各国は、ルール形成の活路を地域統合に求め、2000 年代以降、多くの二国間又は多国間の自由貿易協定が締結されてきた。日本もその例外ではなく、2001 年の日・シンガポール経済連携協定（EPA）の締結以来、多くの協定を締結してきた。そのような自由貿易協定の活発な利用を背景に、2010 年代には、米・EU（大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定、TTIP）、日本を含む環太平洋諸国・米（環太平洋パートナーシップ協定、TPP）、日・EU（日 EU 経済連携協定、EPA）という大市場国間の自由貿易協定（メガ FTA）によって新たなルールが形成され、それが WTO に取り込まれ、グローバル・スタンダードを形成していくというシナリオが構想され、実際にも大市場国間の自由貿易締結交渉が進んだ⁵⁹。しかし、TTIP と TPP は、いずれもトランプ前政権の保護主義的な一国主義的対応により葬り去られた。TPP は、その後、米国を除いて TPP11（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定）として生き延び（2018 年 11 月発効）、その後、日米間にも日米貿易協定が調印されているが（2020 年 1 月発効）、自由化の程度は低く、更なる自由化の日程・計画が明示されていないので、WTO 協定との適合性が疑問視される⁶⁰。メガ FTA 構想も挫折した今後、これまで、多国間主義によって支えられてきた、自由貿易を目指すオープンな国際経済秩序は、再び保護主義的な二国間関係に分解してしまうのであろうか。この問いに対する答えは、現在進行しているグローバリゼーションが不可避で非可逆的な過程であるのか否かにも係る⁶¹。

⁵⁷ 中川淳司『WTO—貿易自由化を超えて』（岩波新書・2013 年）参照。

⁵⁸ 川瀬剛志「岐路に立つ WTO 上級委員会と国際通商関係における「法の支配」」法律時報 92 巻 3 号（2020 年）1-3 頁、川瀬剛志「WTO 上級委員会危機と紛争手続改革—多国間通商システムにおける「法の支配」の弱体化と今後」法律時報 91 巻 10 号（2019 年）14-20 頁、川瀬剛志「WTO 上級委員会危機と求められる日本の役割」独立行政法人経済産業研究所（RIETI）ウェブサイト・Special Report（2019 年）（https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/109.html）。

⁵⁹ 中川淳司「TPP の背景と意義」日本国際経済法学会年報 23 号（2014 年）4-25 頁。

⁶⁰ 川瀬剛志「日米貿易協定は WTO 協定違反か？」独立行政法人経済産業研究所（RIETI）ウェブサイト・Special Report（2019 年）（https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/108.html）。

⁶¹ マンフレッド・B・スティーガー（櫻井公人・櫻井純理・高嶋正晴訳）『新版グローバリゼーション』（岩波書店・2010 年）160-161 頁。

② グローバル市場の功罪

1990年代の社会主義国の体制転換以降、国際経済秩序は、大きく変貌を遂げてきた。第一に、通商障壁の低減による商品貿易の自由化に加えて、資本移動の自由化による国際金融市場の一体化と外国直接投資の自由化が進み、それらを基礎に多国籍企業は越境的なサプライチェーンを形成し、多くの企業は今日、生産拠点を世界レベルで最も効率的に配置するなど、国内・国外双方の市場を視野に入れた事業活動を推進している。第二に、そのようなグローバルに展開される企業活動は、「インターネットなど情報技術の革新」及び「航空運賃の低廉化」による越境的コミュニケーションの容易化によって支えられているが、情報技術は、越境的に膨大な情報を収集するデジタルプラットフォームをも発展させ、新しいビジネス形態が急速に成長している。

このような変化の結果、ビジネスの観点からは、国境の持つ意味は低下し、グローバル市場とも呼ぶべき世界規模の市場が出現して、各国の経済的な相互依存はかつてないレベルにまで深まっている。欧州統合、特に EU の域内市場創設は、冷戦時代に開始されたプロジェクトであるが、それが実現した人・商品・サービス・資本の自由移動は、グローバル化を先取りし、そのヨーロッパ版とみなし得る部分がある。もっとも、国際経済秩序の発展はプラスの面ばかりではない。国際経済秩序の下でもたらされた世界経済のかつてない発展は、他方で、人類の産業活動に起因する地球環境の悪化（特に気候変動）、大量の人の越境移動による伝染病の世界的流行等の原因ともなり、もはや経済成長だけを単純に追求できる時代ではなくなっている。

③ グローバル化への対立する評価

これらの諸現象を内包するグローバル化は、それを可能にする技術革新を必要としたが、純粋に科学技術の発展だけに依拠した、その必然的結果というわけではない。WTO がそうであるように、グローバル化は、自由貿易推進という政策判断に基づく法制度の構築によって進められた側面がある。換言すれば、グローバル化は、それを推進又は受容する政府・市民の意思に依拠した社会現象である。そうであるからこそ、同じ科学技術の発展を前提としながらも、グローバル化の評価・対応は様々な立場に分かれるのである。

一方には、言うまでもなく、欧州における EU 懐疑派のポピュリスト政党のように、国家主権を弱めるものとして、グローバル化に反対する保護主義的な反グローバリストが存

在する⁶²。他方には、現実には、グローバル化は進んでおり、その流れを押しとどめることは、ほとんど不可能であるだけでなく、妥当でもないと理解する者がいる⁶³。そして、両者の中間に、保護主義には賛成しないが、「人々の幅広い支持を受けた国内の慣行が貿易によって脅かされる場合には、必要に応じて国境の壁を厚くすることも認められる。」と論じて、グローバル化を無条件の不可逆的過程とは理解せず、各国の多様な規制・価値を尊重し得る、言わば、ほどほどのグローバル化を支持する者がいる⁶⁴。このように動揺し、新たな方向性を定めようとしている国際経済秩序に、Brexitにより独立した主体となった英国は、EUと並ぶアクターとして参加していくのである。

過去の歴史を見れば、グローバル化が逆転する可能性を一概に否定することはできないが、問題は、相互依存が進み、主権国家の自己決定権が空洞化していると言われる、現在の国際社会において、グローバル化の方向性に反する行動が持続可能であるかどうかである。その意味で、EU離脱後の英国EU関係の推移は注目される。前述のように、英国とEUの現在の社会的・経済的関係は極めて密接である。旧離脱協定の安全策が、英国全体の関税同盟への暫定的残留を内容としたことも、直接は北アイルランド問題を契機としたとは言え、そのような現状の反映である。英国も、他のEU加盟国との密接な社会的・経済的関係から、域内移民問題など一部を除けば、様々な利益を得てきた。そのことを考慮すると、英国が、EUと経済的に距離を置くことは、短期的には可能であっても、果たして持続可能であろうか。グローバル・ブリテン構想にしても、例えば、米英の通商交渉において、アメリカが国民健康サービス（NHS）の改革など、英国にとって受け入れが難しい要求を持ち出す可能性もあり、その妥結はそれほど簡単ではないかもしれない。したがって、数年後、英国が、実質的に、現在とそれほど変わらないEU関係に絡めとられている可能性も残る⁶⁵。もしそうなれば、欧州統合とともにグローバル化が不可避で非可逆的なプロセスであることの証明であると評価されるだろう。

以下には、まずBrexit後のEU英国関係の今後を検討し、次いでEU・英国を含む、国

⁶² 同・115-116頁。

⁶³ 遠藤・前掲注2) 9-10頁、センも、グローバル化自体を肯定的に受け入れながら、格差への取り組みを訴える（アマルティア・セン（加藤幹雄訳）『アマルティア・セン講義、グローバリゼーションと人間の安全保障』（ちくま学芸文庫・2017年）14-42頁）。

⁶⁴ ロドリック・前掲注2) 277-280頁。但しロドリックは保護主義に賛成しているわけではない。二つの選択肢である、一方的な保護主義と深化した統のどちらもグローバリゼーションの健全さにリスクであるとして、セーフガードの拡大を提案している（同・289-296頁）。

⁶⁵ 伊藤さゆり『EU分裂と世界経済危機—イギリス離脱は何をもたらすのか』（NHK出版新書・2016年）17頁、58-65頁。

際経済秩序の将来を展望する。

（２）Brexit 後の EU 英国関係

① 移行期間終了後の EU・英国政治関係

通商関係は、第 2 章第 1 節で検討するが、政治・安全保障面でも、期間終了後、EU・英国の政治協力がどう機能するかが課題となる。EU の共通外交安全政策から離れる英国ではあるが、2019 年 10 月の新離脱協定と同時に合意された、「将来関係に関する政治宣言」は、EU・英国間に、包括的な自由貿易協定を中核とする通商・経済協力関係だけでなく、刑事法執行、外交・安全保障・防衛、その他様々な非経済領域で協力し合うパートナーシップ関係を確立すると宣言し、例えば、英国が、EU 共通安全防衛政策の個々のミッションに場合に依じて参加できるようにしている⁶⁶。EU は、2020 年 3 月に開始された新パートナーシップ協定の交渉に際しても、政治宣言に従い、英国と政治面での密接な連携を確立する意向を明示している⁶⁷。高い情報収集・分析能力を有する英国抜きでは、EU の外交・安全保障政策の実効性は低下してしまうからである。他方、EU 離脱後も、EU 加盟国も英国とともに NATO の構成国であるので、英国も EU との協力に消極的ではない。もともと、EU を離脱した以上、英国の外交政策が EU の枠内にある必要はなく、英国が EU と異なる独自の政策を取る場面も多く生じると思われる。特に、EU とアメリカの政策が対立する場合、英国がどちらの立場を取るのかは、これまで以上に微妙となろう。

② 移行期間終了後のロンドン金融市場

EU 内において、ロンドンの国際金融市場としての地位は群を抜いていた。英国の EU 離脱が、世界の国際金融市場としてのロンドン市場の地位に影響し得るかは、日本の金融機関の重大な関心事である。

本研究会の議論でも、一方には、国際金融のインフラが格段に整備されているロンドン市場の地位は、Brexit よっても揺るがないとの見方がある。英語が公用語であり、国際金融取引に関する判例法の蓄積が分厚く、国際金融取引に精通した法律事務所・会計事務所が多数存在することに加えて、市場重視の英国法が規律するロンドン市場には、大陸諸国の金融市場にはない優位性があるからである。しかし他方では、短期的にはともかく、長

⁶⁶ Political Declaration setting out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom, 17 October 2019.

⁶⁷ Council of the European Union, Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and the Northern Ireland, 25 February 2020.

期的にはロンドン市場の地位は低下する可能性があるとの見方がある。それは、EU の国際金融政策を考慮するからである。EU は、Brexit 後は第三国市場であり、EU 規制の適用外にあるロンドン市場への過度の依存を懸念し、少なくとも EU に関係する金融取引、特にユーロ取引の根幹を成す清算・決済業務を大陸市場に移転させようとする予想される。そのため、ロンドン市場の業務の一部は、徐々に大陸の金融市場に移る可能性があると思われ、指摘される。

EU の金融市場規制の方向性が明確ではない現時点で結論を下すことはできない。確かに、英国が抜けた EU において、EU による規制が伝統的な大陸型の内容に傾斜すれば、世界の金融機関は、よりオープンなロンドン市場に留まり続けるであろう。しかし、EU が、アングロサクソンのではないにせよ、より柔軟な規制を導入すれば、ロンドン市場の優位が脅かされる可能性も残ると思われる。

なお、ロンドンと英国内の他の地域との格差にも留意しておく必要がある。ロンドン市場の成功は、ロンドンと他の地域の格差拡大という英国が国内的に直面する困難をより深刻化させることになるからである。

（３）グローバル経済秩序の今後

—EU・英国を包み込む、グローバル秩序はどう変化するのか?—

① 現行グローバル秩序の全体像—矛盾した動きが同時併行的に進行する現状—

冷戦終結後の 1990 年代以降、グローバルな国際経済秩序は、世界全体に広がっていく市場経済を、多国間主義に基づく国際機関によるルール形成を中心に、それを二国間又は地域統合によるルールで補完する形で規律してきた。多くの国家は、国家間の勢力均衡（バランスオブパワー）ではなく、ルールに基づく国際関係の規律を、国際経済関係だけでなく、安全保障、基本的人権、気候変動等、様々な場面で推進してきた。そこでは国家は、国際ルールに基づく国際協力に前向きであり、自由な主権行使に対する制約を受け入れることに、それほど消極的ではなかった。各国は、全体としては、ルールに基づく安定した国際秩序から利益を得られると考えたからである。

しかし、2008 年の国際金融危機後、特に 2010 年代に入ると、そのような状況に変化が現れる。中国の海洋進出、ロシアのクリミア併合は、その証左である⁶⁸。中国・ロシアは、

⁶⁸ 佐藤親賢『プーチンと G8 の終焉』（岩波新書・2016 年）、白石隆、ハウ・カロライン『中国は東アジアをどう変えるか』（中公新書・2012 年）、読売新聞中国取材団『膨張中国—新ナショナリズムと歪んだ成長』（中公新書・2006 年）参照。

様々な場面で国家主権の尊重を強く主張したが、そのような傾向を決定づけたのが 2016 年に誕生したアメリカ・トランプ前政権の対外政策であった。超大国であるアメリカの一国主義的な外交政策への転換を決定的契機として、現在のグローバル秩序は進むべき方向感覚を失い、混沌とした状況にある。一方で、多国間主義から一国主義への回帰が随所に見られる。国際通商の場面で、保護主義に基づく貿易制限措置によるグローバル市場が分断されるだけでなく、各国が、直面する様々な問題に一国的に対応しようとする場面が増加している。EU は、地域的にはあるが、加盟国間の相互依存を推し進めてきたグローバル化の将来を示唆する存在であるが、そこでも、難民問題では一部の加盟国による一国主義的対応が見られる。最近まで、少なからぬ論者が、国家主権の空洞化を指摘し、国際ルールに基づき国際協力の必要性を主張してきた⁶⁹。なぜここにきて国家の単独行動が復権してきたのであろうか。

これまで、国際協力を欠いた一国での対応によっては解決できないと考えられてきた諸問題は、依然として未解決のままである。気候変動を始め、深刻化する地球環境問題⁷⁰、一体化した国際金融市場において繰り返されるバブルの発生とその崩壊⁷¹、タックス・ヘイブンを利用した国際租税回避⁷²、新たな伝染病の発生と世界的流行、経済的破綻・内戦等に起因する大量の移民・難民の発生と先進国への移動⁷³、サイバー空間で活動する越境的なデジタルプラットフォーマーの規制⁷⁴、競争制限的行為に対する競争法の域外適用など、グローバル化に伴って深刻化し、解決を必要としている多くの問題は、一国家単独では解決できない。そもそも、グローバル化を背景に、国家の規制力は一般的に低下しており、国際金融・デジタル経済・国際標準化など、非国家主体による規制が、実質的に国家を拘束している場面が少なくない。例えば、サイバー空間は、国家、デジタルプラットフォーマーを含む様々な組織、個人が共存し、相互に影響し合って支える空間であり、そもそも国家による規制には限界がある。国家がなお規制力を発揮できる分野はもちろん多い。し

⁶⁹ 例えば、ハーバーマスは、主権の空洞化を前提に、ポストナショナルな状況の中で、国家が「国民国家として自律的に行動できる権能が、大幅に失われた」、「もはや国際的な協力なしには、個々の国民国家内での身体的な安寧も保つことはできない」と指摘していた（ハーバーマス・前掲 注 39）202-203 頁）。

⁷⁰ 大河内直彦『チェンジング・ブルー—気候変動の謎に迫る』（岩波現代文庫・2015 年）参照。

⁷¹ 浜矩子『グローバル恐慌—金融暴走時代の果てに』（岩波新書・2009 年）参照。

⁷² 上村雄彦『不平等をめぐる戦争—グローバル税制は可能か？』（集英社新書・2016 年）、志賀櫻『タックス・ヘイブンを逃げていく税金』（岩波新書・2013 年）参照。

⁷³ 幕田桂『難民問題—イスラム圏の動揺、EU の苦悩、日本の課題』（中公新書・2016 年）、坂口裕彦『ルポ難民追跡—バルカンルートを行く』（岩波新書・2016 年）参照。

⁷⁴ 持永大・村野正泰・土屋大洋『サイバー空間を支配する者—21 世紀の国家、組織、個人の戦略』（日本経済新聞出版社・2018 年）参照。

かし、例えば、経済規制を念頭に置くと、各国が競争関係にある場合又は各国の利害が対立する場合、一国が国内に規制を導入しても、他の国家が規制しなければ、企業は規制の緩い国に移動するだけであり、企業の移動により経済に損害を被る国は、規制の導入を躊躇せざるを得なくなる。資本移動が自由化されてしまうと、国家、特に小国の政策決定の自由度は現実には小さくなり、多くの国家が領域内を意のままにコントロールできるわけではない。そうであるからこそ、中小規模のヨーロッパ国家は EU に結集したのであり、その EU はまた、国家だけに注目せず、国際組織、地方政府、個人を含む非国家主体等、様々なステークホルダーを包み込んだ多層的なガバナンスを指向するのである。グローバル社会で、広い政策決定権限を実際に行使できるのは、アメリカ・中国など、他国の動向に配慮する必要の少ない、一握りの覇権国（ヘゲモン）に限られざるを得ず、それらの国も完全なフリーハンドを与えられているわけではない。

そうであれば、グローバルな問題は、グローバルにしか解決できない、グローバルな問題には、国際協力に基づくグローバルな対応が必要であるという原則は未だ有効なはずである。それにも係らず、なぜ各国は、一国主義的な対応に走るのでしょうか。カール・シュミットが、「主権者とは、例外状況にかんして決定をくださる者をいう」と主張したように⁷⁵、危機に対して、眠っていた国家が目覚めたのであろうか。

② 一国主義への回帰の理由

結論から述べると、一国主義への回帰は、一般に、これまでの多国間主義に基づく既存の国際組織・国際協力によるグローバルガバナンスが十分に成果を上げえなかったことへの反動であるように思われる。国際経済秩序の場面でも、格差拡大の結果から見て、グローバル市場に対する既存システムによるコントロールに、不十分な部分があることは否めない。そうであるからこそ、WTO 改革の議論も生じる。

国際経済秩序についてみると、WTO は、その前文が示すように、完全雇用を実現し、人々の所得を増加させ、生活水準を向上させようとする国際組織である。しかし、前述の EU 内の格差（加盟国間格差と加盟国内格差）と同様、1990 年代以降のグローバル化の中で、国家間・地域間（先進国と途上国間）の格差と各国内（富裕層と貧困層）の格差は拡大し続けている。前者の場面では、確かに途上国の中に、グローバル市場への参加によって急速な経済成長を達成した国があることは事実である。グローバル市場に参加するとと

⁷⁵ C・シュミット『政治神学』（未来社・1971 年）11 頁。

もに、先進国からの投資を受け入れることは、途上国が経済成長を実現できる必要条件である。しかし、少なからぬ途上国は、WTO の下で拡大した通商機会を生かすことができず、依然として経済発展から取り残されている⁷⁶。この事実は、域内市場の完成・単一通貨の導入が、必ずしも EU 内の均衡の取れた発展に結び付かず、EU 内の加盟国間格差（西・北欧諸国、南欧諸国、中・東欧諸国の 3 グループ間の格差）をほぼ固定化してしまっていることを想起させる。そして先進国もまた、国内格差の拡大に悩むことになる。先進国でも、1980 年代から拡大し始めた格差は、伝統的衰退産業が途上国産業によって代替され、先進国の中間層が没落する中でさらに拡大し、政治が不安定化する背景を構成している⁷⁷。このような現状は、WTO を中心とする既存の国際経済システムの機能不全からも生じている。

国連など既存の国際組織が、グローバルな諸問題への対応において、全ての場面で機能不全に陥っているわけではないが、効果的に対応できていない場面も多い⁷⁸。多くの国際組織は不十分な権限しかなく、そもそも当該分野につき国際組織が組織されていない場合もある。そうであれば、各国は、国際組織による対応の限界を見込んで、そのギャップを埋めるべく、当該国際組織の枠外で、単独又は利益を共有する他の国家とともに、現実的対応を模索せざるを得ない。そのことは、国際通商・投資の場面でも同じである。

③ あるべきグローバル市場のための課題

グローバル市場は、本来、資源の効率的配分を通じて、全体厚生を増大させるはずである。現状は、一面では、残存する保護主義によって市場の適正な機能が歪曲されている結果でもあろう。その場合は、自由貿易の更なる徹底こそが現状を改善し、格差の是正に繋がる。しかし、途上国が実際にグローバル市場に参加し、そこから利益を得るためには一定の能力が必要であり、先進国からの開発援助があっても、そのような能力を途上国が備えることは簡単ではない⁷⁹。加えて、仮にグローバル市場が歪曲されなくても、その効果が世界の隅々に行き渡るには一定の時間を必要とする。これに対し、一人一人の人々は、日々の生活を生きてゆかねばならず、今日生きられなければ明日がない。このことを考えれば、人々に、グローバル市場の効果が自己に及ぶことをのんびりと待つ余裕はない。そ

⁷⁶ 中川・前掲 注 57) 170-191 頁。

⁷⁷ サミュエル・ハンチントン（鈴木主税訳）『分断されるアメリカ』（集英社文庫・2017 年）参照。

⁷⁸ アタリ・前掲 注 1) 232-238 頁。

⁷⁹ ダロン・アセモグル&ジェイムズ・A・ロビンソン（鬼澤忍訳）『国家はなぜ衰退するのか―権力・繁栄・貧困の起源（上・下）』（ハヤカワノンフィクション文庫・2016 年）参照。

のことは、ギリシャに課された緊縮政策の要請に対して、ギリシャ国民がどのように反応したかを想起すれば十分である。ギリシャでは、労働組合を始め国民が激しく反発し、デモ・ストが頻発し、失業率の急上昇・生活水準の低下を背景に、急進左派連合政権を誕生させるまでに至るのであり、緊縮政策の押し付けへの批判は強い⁸⁰。

およそあらゆる国内市場は、市場のプレイヤーに法的権利を保障するとともに、プレイヤーの行動を規律する、様々な公的規制の網の目の中でのみ存在する。公的規制には、ステークホルダーの利益が民主的な立法過程を通じて組み込まれざるを得ず、その意味で、経済活動にとって理想的な完全市場は存在し得ない。同様のメカニズムは、グローバル市場に対しても働く。グローバル市場も、それを支える法的枠組みが必要であり、そこには、自由貿易以外の公的価値が組み込まれざるを得ない。商品・サービス・人・資本という 4 つの自由移動を内部で実現することを目的として出発した EU が、上述のように社会政策を重視しようとしていることも、それを示している。グローバル化の影響は、各国の国内条件が多様である以上、一律に生じるわけではなく、短期的には不均衡が生じざるを得ない。そうであれば、グローバル市場を支えるシステムは、異なる影響に対する各国ごとの対応を包摂する柔軟性を持ったものでもなければならない。

もっとも現在の WTO も、自由化を一面的に追求する機構ではないことには留意する必要がある。WTO 協定には、輸出ダンピングに対するアンチダンピング税の課税と輸出補助金に対する相殺関税の賦課（GATT 6 条）という貿易救済措置とともに、輸入の急増に対する輸入国のセーフガードの発動（GATT 19 条）、輸入国の公益上の理由に基づく一般例外（GATT 20 条）及び安全保障上の利益を理由とする例外（GATT 20 条）がそれぞれ規定されている。これらの貿易制限措置の肯定は、WTO 自体、様々な理由により、一定の貿易歪曲が生じざるを得ないことを予め想定していることを意味する。例えば、WTO 上級委員会の判断は、構成国が環境保護のために取った措置による貿易制限が、一定の条件を満たす場合には肯定されることを認めている⁸¹。このように WTO 協定は、加盟国の様々な公益的価値（「非貿易的関心事項」と呼ばれる）にも配慮し、自由貿易を一面的に優先させているわけではない⁸²。多くの自由貿易協定の場合も同様である。しかし問題は、WTO 創設時よりも、格段にグローバル化した市場の下で、現行制度が、自由貿易と各国の様々

⁸⁰ 田中・前掲 注 3) 173-203 頁。

⁸¹ 中川・前掲 注 57) 146-148 頁。

⁸² 小寺彰編著『転換期の WTO—非貿易的関心事項の分析』（東洋経済新報社・2003 年）参照。

な利益を十分に調整できているかである。現在のグローバル秩序では、貿易自由化のための制度と他の公益的価値のための制度の実効性が必ずしも均衡していない。そのため EU 域内市場がそうであるように⁸³、WTO 体制の中でも、他の公益的価値は、国内におけるより不利に扱われざるを得ない⁸⁴。そのような不均衡の回復策の一つが、多国間主義に背を向ける一国主義的な対応となるのであろう。

そもそも政府主導型の国内政策の実効性は、グローバル化が進む中で、分野によっては低下している。1980 年代以降、ほとんどの先進国で規制緩和による小さな政府と多国間主義に基づく国際協力が指向されたことも、そのような変化の反映でもある。しかし、既存のグローバルシステムが、領土紛争を含む地域紛争、イラン・北朝鮮の核開発などの諸問題を適切に統制できず、各国家にとって安全保障上の考慮の重要性が高まっていることは、それ以外の場面での一国主義的対応を支えてもいる。グローバル化の中で、「国家への回帰」と「国家の揺らぎ」が、同時に進行することは、実は同じ事象の両面である。グローバル化の中で伝統的な国家が不安定化しているため、両極端な現象が顕在化するのである。

そうであれば、グローバル社会全体に目を向けなければならない。世界に広がるグローバル市場を中心に、相互依存が進む世界において、根本的なシステムリスクが存在していることは広く認識されている⁸⁵。国際経済秩序の場面でも、今後、グローバルな法の統治を担ってきた WTO 紛争解決手続の機能が停止すれば、保護主義のリスクはより大きくなる。

④ グローバル秩序の方向性—自由貿易を支える新たな枠組み—

これまでの検討を要約すると、多国間システムが十分に対応できない時に、対応能力に限界があるとは言え、国家への期待が高まることは当然の流れであるが、覇権国であるアメリカでも、また中国も、仮にその意思があっても、実際に世界を統治する能力はない。トランプ前政権のアメリカ第一主義は、他国に対して相当程度の影響力は行使できたが、他方でグローバル秩序自体を意のままには形成できないアメリカの限界を反映していた。中国の「一帯一路」構想も、中国の対外政策ではあるが、その対象は世界の一部に止まり、グローバルな秩序形成とは異なる。むしろ、日 EUEPA、日米貿易協定に加えて、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）」でオーストラリア・ニュージーランド・カナダを FTA ネットワークに取り込み、さらに「東アジア包括的地域

⁸³ 須網・前掲 注 6) 41-64 頁。

⁸⁴ 須網隆夫「貿易と文化」小寺・前掲 注 82) 229-259 頁。

⁸⁵ ギデンス・前掲 注 4) 15 頁。

連携（RCEP）」により中国・韓国・インドとの関係を構築しようとする日本の通商政策の方が、よりグローバルなガバナンスを指向している。

国家は、グローバル化のために、国内でも、以前のような唯一の規制者としての役割を果たせず、単独で世界に立ち向かう能力を低下させている。例えば、国内格差に対応する方法は、所得税と相続税の累進性を高め、それによって得られる税収を再分配に使い、格差を縮小させることである⁸⁶。しかし、問題はそれが、現在のグローバル市場の下で、実施可能であるかである。法人の税（社会保険料を含む）負担の増加に対し、多国籍企業は、本拠地の移転で対応するかもしれない。1990年代以降、EU内で法人税率の引き下げ競争が起きた⁸⁷。これに対しEUは、一部の加盟国の低すぎる法人税率を、域内市場における公正な競争を損なう有害税制として規制した。EU全体として企業の競争条件を調和することによって、はじめて加盟国内における増税と財政移転が可能となったのである。EUが、英国との通商協定交渉に際して、両者間において、開放的で公正な競争のための同様の競争条件の保障を強調したのも⁸⁸、その文脈で理解することができる。

国連を含め、既存の国際組織は、いずれもグローバルガバナンスに十分な機能をはたしていない。他方、どの国家にも単独で世界をコントロールする能力はないという状況の下で、どのように安定したグローバル秩序を構想できるであろうか。グローバルガバナンスの必要性が明らかであれば、一国主義的対応に未来はない。残された選択肢は、機能が不十分な現在のグローバルガバナンスの枠組みを、現状に合わせて改革・改善し、統制機能を取り戻すしかない。そのことにより、経済通商の面では、保護主義に陥らず、自由貿易を守り、世界貿易を縮小させることなく、国内での不均等な富の配分を是正することが可能となる。

それでは、方向性は、グローバルガバナンスの再建・再構築しかないとして、どのようなグローバル秩序が目指されるべきであろうか。アタリは、2030年には、世界は多極化し、アメリカがなお世界の強国でありながらも中国・EU・インド・日本などがそれに続く一方、市場はますますグローバル化すると予測し、グローバル市場が誰にも統制されない「法の支配なき市場」となるグローバル・システム・リスクを懸念する⁸⁹。そのうえ

⁸⁶ トマ・ピケティ（尾上修吾訳）『不平等と再分配の経済学—格差縮小に向けた財政政策』（明石書店・2020年）参照。

⁸⁷ 同・60頁。

⁸⁸ Council of the European Union, *supra* note 67.

⁸⁹ アタリ・前掲注1）257-268頁。世界が一つのシステム、国家同士は依然としてばらばら（ハーバーマス・前掲注39）233頁）。

でアタリは、既存の国家と地球全体の利益を図る世界統治機関の双方により統治される、新たな世界秩序は、連邦制に近い形態を持ち、分権的で透明性が高く、民主主義的なものになると予測する⁹⁰。もちろんアタリは、そのようなシステムがいきなり実現できるとは考えていない。既存の国際法の遵守、少数国による地域統合、既存の多国間国際組織の改革などの具体的な課題に取り組む中で、既存の組織を徐々に変更して理想のモデルに近づけることを構想するのである⁹¹。

ヨーロッパ人として、EU による欧州統合のプロセスを理解し、それに共感するアタリは、EU をグローバルガバナンスの実験と位置付ける。EU をベースにしたグローバルガバナンス発想は魅力的ではあり、将来的な可能性として排除はできないとは言え、アジアを含む世界全体にとっては、より分権的なモデルが現実的である。確かに、国家の規制力は、ある面では低下している。しかし、EU 域内を除くと、規制力低下の有無・その程度は、分野ごとに一様ではないからである。例えば、問題の規模から、国際金融危機・気候変動に対する国家の力は著しく制限されている。しかし難民問題であれば、各国は、短期的には国境を閉鎖し、国内に立て籠もることによって解決可能である。他方、国際経済秩序の場合は、一国に閉じ籠めることは現実的ではない以上、既存のシステム、特に WTO の改革を検討しなければならない。

⑤ WTO 改革の方向性

貿易ルールの形成、紛争解決の両面で、十分な機能を果たせなくなっている WTO を再度活性化させるためには、当面、以下の諸点に留意する必要がある。

第一は、WTO と他の国際協定との関係である。WTO 改革は、これまで積み上げられてきた二国間・多国間の自由貿易協定・経済連携協定・投資協定等の成果を基礎に、それらを発展させるものでなければならない。それらが、WTO 協定の例外として又は WTO 協定の枠外で規定されねばならなかったことは、WTO 協定の内容に満足できない部分があったことを示すとともに、それらの内容は、その解決方法を示唆しているからである。ボトムアップによる普遍的なルール形成であり、特に大市場国間の協定の内容は多くの示唆を含んでいる。もっとも、それら既存の協定の内容を無批判に受け入れることもできない。それらもまた、様々な課題に対応できていない現行グローバルシステムの一部であるからである。前述のようにグローバルガバナンスのシステムが、分野ごとに不均衡に発展

⁹⁰ アタリ・前掲 注 1) 18 頁、28-29 頁、295-297 頁、305-306 頁。

⁹¹ 同・28-29 頁、320-340 頁。

し、特に国際経済分野が、WTO により他分野より実効的に規律されていることを考慮すれば、WTO は、これまで通商・経済分野以外の分野で蓄積されてきた成果を尊重しなければならない。そこには、日 EU 戦略的パートナーシップ協定（SPA）が確認した、日 EU が共有する立憲的価値も含まれる。

第二に、WTO の規律と各国の国内規律との関係である。WTO が形成する国際経済秩序の中で、WTO システムの統一性と各構成国の多様性をどのように調和させるかは重要な課題である。「多様性の中の統一（United in diversity）」は、EU の在り方を示す概念であるが、EU 以上に構成国が多様である WTO において、両者のバランスは、EU 以上に多様性に力点が置かれざるを得ないであろう。WTO ルールは、多様性を無理に収斂させることなく、多様性に見合ったものである必要がある⁹²。WTO は、セーフガード、一般例外などの適用を通じて、前述のように、自由貿易と非貿易的関心事項を調整しようとしているところ、自由貿易に重きを置いた調整を前提にしながらも、環境など他の国際レジーム及び各国の国内規律の中心部分を侵害しないバランスが求められる。なお貿易と安全保障の調整は政治的に極めて微妙なテーマであり、慎重な検討が求められる⁹³。

もちろん各国が例外条項を自由に解釈できるのでは、例外条項は濫用され、自由貿易が阻害されてしまう。したがって、構成国による例外条項の恣意的な解釈を制限する仕組みが必要である。第三は、そのような WTO 協定の解釈を担当する紛争解決機関をどのように改革するかである。司法化された紛争解決機関は、政治紛争化し易い通商紛争を非政治化するために重要な役割を果たしてきた。現在は、上級委員会の改革が焦眉の課題であるが、そこでは、国際経済秩序における「法の支配」の在り方が問われている。WTO において、EU は、EU 司法裁判所の経験を背景に、WTO ルール解釈の一貫性を重視し、一層の司法化を常に志向する。投資紛争解決について、EU が、アドホックな投資仲裁ではなく常設投資裁判所を提案することも同じ発想であるが、EU の経験を、そのままグローバルな平面に拡大することには無理がある⁹⁴。これに対し、アメリカは過度の司法化には否定的であり、常設裁判所の設置も必ずしも支持しない。むしろ主権を尊重した、より柔軟な

⁹² ロドリックは、「国による制度の多様性の余地を残したまま、グローバリゼーションを最大化するよう努力」すべきと指摘している（ロドリック・前掲 注 2）279-280 頁）。

⁹³ 川瀬剛志「サウジアラビア・知的財産権保護措置事件パネル報告—カタール危機と WTO の安全保障条項」独立行政法人経済産業研究所（RIETI）ウェブサイト・Special Report（2020 年）（https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/120.html）。

⁹⁴ 須網隆夫「投資仲裁と常設投資裁判所—投資紛争解決制度をめぐる分裂と統合」法律時報 91 巻 10 号（2019 年）63-69 頁。

紛争解決を求めるが、そこには紛争解決が政治化する危険もある。

おわりに―一日・EU 協力の重要性―

グローバル化が進んだ今日、新型コロナウイルス感染の世界的大流行の中、我々は、自分たちが、国家により明確に区分されながらも、地球という一つの密室の中で暮らしているという二面性を否応なく感じさせられている。企業が、日々の事業活動を推進するためにそうしているように、「世界全体の枠組みでとらえてこそ歴史がある」時代も始まっている⁹⁵。

グローバルな国際経済秩序を発展させなければならない世界にとって、既に日 EUEPA と日 EUSPA を発効させて、経済分野だけでなく、グローバル秩序の全体像につき一定の一致点を形成している日・EU 協力の可能性は重要である。もちろん、両者が共有する立憲的価値の具体的内容が一致しているわけでは必ずしもないが、それらの具体的内容は、双方の内部においても完全に一致しているわけではない。他方両者は、ルールベースの国際秩序、法の支配・人権・民主主義の尊重という共通の出発点から、国際秩序を構想できる貴重なパートナーでもある。WTO の上級委員会問題について、日本の立場は、本質的には EU に近いはずであり⁹⁶、投資紛争解決についても解決策が見いだせないわけではないはずである。もちろん、日本にとってアメリカとの安全保障上の関係は重要であるが、アメリカが一国主義的対応に固執する限り、グローバル秩序形成の点で、アメリカとの協力には制約もある。そのため、EU との関係をより重視することが適当であり、日本との協力強化は、英国を失った EU にとってもメリットがあるはずである。

(2021 年 1 月脱稿)

⁹⁵ 入江昭『歴史家が見る現代世界』（講談社現代新書・2014 年）19 頁。

⁹⁶ 川瀬「WTO 上級委員会危機と求められる日本の役割」・前掲注 58）。

第2章：Brexit 後の EU 英国関係

—英国は引き続きヨーロッパへの
Gateway であるのか—

第1節 Brexit 後の EU 英国関係

—自由貿易協定（FTA）交渉の展望—

関西国際大学国際コミュニケーション学部学部長
慶應義塾大学名誉教授
渡邊 頼純

はじめに

2016 年 6 月 23 日の国民投票で英国が僅差で欧州連合（EU）からの離脱を選択してから実に 3 年半、2020 年 1 月 31 日英国時間の午後 11 時（ブリュッセル時間では同日深夜 0 時）をもって英国はついに EU と決別した。2017 年 3 月 29 日に EU 条約第 50 条（脱退条項）に従って EU からの離脱を通告してから 2 年 10 か月の年月が流れ、数度にわたる脱退期限の延期と脱退協定の合意までの紆余曲折があったが、ついに英国は EU 加盟国としての 47 年間の歴史に終止符を打った。かくして英国は EU にとって「第三国」となるに至った¹。

英国のボリス・ジョンソン首相は EU 離脱に当たりビデオ・メッセージを出し、離脱を「国家として真の再生と変革の瞬間」と位置づけ、「最も重要なのは終わりではなく、始まりだということである」と強調し、離脱と残留に国論を二分した対立と分断を乗り越えて新たな「挙国一致」と団結を英国国民に訴えた²。ジョンソン首相は同メッセージの中で、「EU は 50 年余りにわたる進化の過程で、英国にそぐわない方向に発展してきた。英国民が投票を通じて示した判断である」と離脱を正当化する一方で、「（離脱を）EU と英国との間の友好的な協力関係の新時代の始まりにしたい」とも述べて、EU との新たな関係構築に期待を表明した³。

英国の EU 離脱で 1952 年の欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）に始まった欧州統合の歴史において初めて加盟国が減少するという局面を迎えることになった。しかも離脱したのが先進国首脳会議（G7）のメンバーであり、国際連合の安全保障理事会の常任理事国でもある英国ということになれば、そのマイナス効果は EU にとっても大きい。

¹ “Britain finally breaks away from EU after 47 years of partnership”, THE FINANCIAL TIMES, February 1-2 2020, 「英りだつ戦後秩序に幕、拡大・価値観 2 つの挫折」『日本経済新聞』令和 2 年 2 月 1 日など参照。

² 「英、EU 離脱『新時代へ』、ジョンソン首相表明」、『日本経済新聞』2020 年 1 月 31 日

³ 「英首相声明要旨」、『日本経済新聞』2020 年 2 月 1 日

英国の EU 離脱に際し、EU 側は残された加盟国 27 か国の結束を強く訴えた。折しも EU 側はまだ新しい体制になって日が浅い。欧州委員会のフォン・デアライエン委員長、閣僚理事会常任議長（報道ではしばしば「EU 大統領」と呼ばれている）のミッシェル議長、そして欧州議会のサッソリ議長はいずれも新任でその政治的手腕は未知数と言わざるをえない。

そのような中、フォン・デアライエン欧州委員長は「(英国とは) 可能な限り良好な関係を作りたいが、(英国が EU の) 加盟国当時のようにはいかない」と述べ、対英交渉では EU の利益を優先し、英国だけが有利になる合意は認めないとの立場を鮮明にした。また、欧州議会のサッソリ議長は「(英国が離脱した) 今日という日は我々全員にとって傷となつて残るだろう」と英国の EU 離脱を悔やんだ。ミッシェル閣僚理事会常任議長は「強く野心的な EU をつくるために、我々のすべての力を使いたい」として、残された 27 か国の結束を訴えた⁴。

EU 加盟国の首脳も英国との別離を悔やむ一方で、離脱直後に始まる対英交渉では厳しい姿勢で臨む姿勢を明らかにしている。メルケル独首相は声明で、「英国が EU とどのような関係を構築したいのかを示す必要がある」と述べ、EU との間で関税をゼロにしたいのであれば、英国は安全基準や環境基準などの規制も EU に合わせるべきとの考えを示している。また、メルケル首相は「英国が EU の単一市場の条件から離れれば離れるほど、我々の関係は大きく変わるだろう」と警告している。フランスのマクロン大統領も「(英国の離脱は) 我々にとっての警告だ」とし、離脱の背景でもあるポピュリズム（大衆迎合主義）に打ち勝つ強固な意志を強調した⁵。

早速 EU の諸機関では加盟国ではなくなり、域外の「第三国」となった英国に対して業務上のつながりを断つ動きも見られる。一例をあげると、加盟国の国益や政策を調整する組織である閣僚理事会（the Council of Ministers）の事務局では英国の外交官たちにメールが流れないように彼らのアドレスをリストから外すよう指示が幹部から発出されたとのことである。その指示の中には「英国の代表を閣僚理事会の建物に招く必要が生じた場合には第三国のビジターとして扱うべし」とされている旨報じられている⁶。

まさにジョンソン首相が言ったように「終わりではなく、始まり」であるが、これから

⁴ 「対英交渉『強い姿勢で』 欧州首脳、EU 結束訴え」『日本経済新聞』2020 年 2 月 1 日

⁵ 前掲『日本経済新聞』

⁶ “Door shuts quietly on half a century of membership”, THE FINANCIAL TIMES, February 1-2 2020

いよいよ EU と英国の将来の関係を規定する枠組みについての交渉が始まることになる。その結果は EU と英国にとってだけでなく、日本や世界にとっても重大な含蓄を持っている。本章では EU ・英国の FTA（自由貿易協定）を巡る交渉を中心にその行方を展望することにする。

1. 離脱協定の概要

（1）離脱協定承認までの経緯

2016 年 6 月 23 日に英国が EU に残留するか、あるいは離脱するのかを決める国民投票が行われ、残留賛成約 48%、離脱賛成約が 51% となり、英国の EU 離脱が決定された。その後テレーザ・メイ首相のもと 2017 年 3 月 29 日に英国が正式に離脱の意向を欧州理事会に伝達し、リスボン条約第 50 条に基づく離脱プロセスがスタートした。

リスボン条約によれば離脱しようとする加盟国がその意志を正式に EU 側に通達してから 2 年間の交渉期間が設定されており、本来であれば 2019 年 3 月 29 日までに離脱協定で合意する必要があった。しかし英国内で離脱の形態をめぐり、与党保守党内で穏健派と強硬派との対立が先鋭化し、リスボン条約に規定されていた 2 年間では離脱協定について合意できなかった。その後さまざまな紆余曲折を経て 2019 年 10 月 17 日によりやく英国政府と欧州委員会の間で新たな離脱協定案と政治宣言案について合意が成立した。

2019 年 12 月 12 日に行われた英国下院の総選挙で強硬派のボリス・ジョンソン首相が率いる保守党が全議席 650 中 365 席を確保、過半数（326 議席）を上回る安定多数を得た。2020 年 1 月 9 日に英国下院で行われた EU 離脱協定法案の採決では 330 票対 231 票の大差で同法案を可決し、ついで 1 月 23 日には英国議会で離脱協定法が成立した。翌 1 月 24 日には英国・EU 両首脳の間で署名が行われ、これを受けて離脱協定ならびに政治宣言は 1 月 29 日に欧州議会で、1 月 30 日には欧州理事会で承認された。

（2）離脱協定の構成

離脱協定は下記の 6 セクションと議定書（プロトコル）から成り立っている。

1. 「共通規定」、2. 「市民の権利」、3. 「離脱規定」、4. 「移行期間」、5. 「財政規定」、6. 「制度規定・最終規定」となっている。

「市民の権利」では、移行期間終了までに合法的に英国内に居住している EU 市民、ならびに EU に居住している英国市民はその後滞留が可能であること、また、5 年間居住す

ると永住権を得られることが規定されており、その家族も同様に保護されることになっている。

「移行期間」のところでは、移行期間は 2020 年 12 月までとし、延長は一度のみで最大 1 年もしくは 2 年の延長が可能と規定されている。英国はこの移行期間中、第三国との自由貿易協定（FTA）等の交渉、署名、批准は可能であるが、EU の承認がない限りは当該協定の発効もしくは暫定適用は移行期間終了後となる。また、水域へのアクセスや漁獲割り当ては 2020 年まで現行通りで、英国は独立海洋国家として 2020 年に 2021 年の、それ以降は毎年翌年の漁業協定について交渉する旨規定されている。

「財政規定」については、英国が EU に支払うべき清算金は 350 億から 390 億ポンドと試算し、確定金額は今後の状況変化に影響を受けることになるとし、英国は 2019 年及び 2020 年は従来通り拠出金を支払い、割り戻し金を受領する旨規定している。

「議定書」で特に重要なのはアイルランド・北アイルランドに関する取り決めである。

2018 年 11 月、テレーザ・メイ前首相と欧州委員会の間で合意された離脱協定案では「バックストップ」と呼ばれる特別な仕掛けが盛り込まれていた。これは、移行期間終了後までに税関や国境審査などを含むいわゆる「ハードボーダー」の回避策が導入できない場合に発動される一時的な措置で、ハードボーダー回避策が導入されるまでの期間は EU と英国全土を単一の関税領域におくとの提案である。

しかし、この「バックストップ案」では EU から離脱しても結局 EU のルールに縛られることになり、それでは離脱した意味がないということで、強硬離脱派から強い反発があり、結局英国議会では承認されなかった。そのため交渉官レベルで引き続き協議した結果、2019 年 10 月 17 日によりやく議定書の修正で合意ができた。

この修正合意は恒久的に適用されるハードボーダー回避策を以下のように規定している。その主要ポイントは以下の通りである。

- ① 英国と EU は別々の関税地域とし、北アイルランドは英国の関税地域とする。
- ② 北アイルランドには EU のルールを適用する。
- ③ 通関手続きについては北アイルランド・グレートブリテン島間については英当局が実施し、アイルランド・北アイルランド間では通関手続きは発生しない。
- ④ 北アイルランド議会⁷の支持が続く限りこの合意を恒久的に適用する。

⁷ 英国議会から権限移譲を受けた北アイルランドの議会であり、現行の議会は Northern Ireland Assembly と呼ばれ、1998 年のベルファスト合意によって設立された。

この合意によれば、例えば英国から北アイルランドにモノが輸送される場合、そのモノが EU に輸出される可能性がない場合には無関税扱いとなり、EU に輸出される可能性がある場合には EU の関税が賦課されることになる。また、EU から北アイルランドにモノが輸送される場合にはやはり無関税扱いとなる。他方、アイルランド島内でのモノの輸送（アイルランド⇄北アイルランド）については通関手続きがないという状況が維持される。

このように英国の一部である北アイルランドでは関税に関するルールを EU に合わせ、同じ英国内のグレートブリテン島との間に関税手続き上の境界ができる仕掛けを受け入れた英国であったが、その背景には北アイルランド紛争⁸を終結させた 1998 年の「ベルファスト合意」（「聖金曜日の合意」とも呼ばれる）への配慮がある。同合意では北アイルランドとアイルランドの間では人の自由な出入りが認められており、EU 域内でのモノ・サービス・資本・人の「四つの自由」とも相まって「ハードボーダー」のない国境ができていた。英国が EU を離脱して「四つの自由」が失われると「ベルファスト合意」で実現された北アイルランドとアイルランドとの間の自由往来もできなくなる。そうするとせっかく実現した北アイルランドの和平も崩れる危険性がある。2019 年 10 月 17 日の合意は北アイルランド問題にきわめて深刻な政治的含蓄をもっている。

ところが 2020 年 9 月、ジョンソン英首相は既に EU との間で発効している離脱協定の一部を修正する国内法案を英国議会に提出した。この法案は英・EU 間の FTA 交渉が不調に終わった場合、北アイルランドに出入りする物品について、EU ルールや通関上の取り決めの省略や撤回が英国の判断で可能になるとする条項を入っている。これではいったん合意した離脱協定の北アイルランド・アイルランド問題に関する議定書の内容を実質的に反故にする可能性があり、EU 側は強く反発している。

EU 側は 9 月 10 日に急遽欧州委員会のシェフチョビッチ副委員長をロンドンに派遣、ゴープ離脱問題担当相に説明を求めた。欧州委員会は会談後に声明を発表、「この法案が提案通り成立すると離脱協定に明確に違反する」と指摘したが、英政府は「英国議会には主権があり、国際条約に抵触する法律も可決できる」と反論し、英 EUFTA 交渉が停滞する

⁸ 北アイルランドでは 1960 年以降、プロテスタント系住民とカトリック系住民の間で武力紛争が頻発し、3 千人以上の犠牲者が出た。1998 年のベルファスト合意で和平が成ったが、2017 年にはエネルギー政策を巡り再び対立、和平を支えてきた自治政府が崩壊した。2019 年 5 月から英国・アイルランド両政府が自治政府復活のための協議を重ねてきた結果、英本土との一体性を主張する北アイルランド民主統一党（DUP）とカトリック系のシン・フェイン党との間で合意が成立、北アイルランド議会も再開され、2020 年 1 月 11 日に自治政府が 3 年ぶりに復活した。

中、新たな難問が英 EU 間に降って湧いた感がある⁹。

2. EU の対英国交渉「対処方針」の概要

英国の EU 離脱通知を受けて 2020 年 2 月 25 日 EU 理事会 (the Council of European Union) は「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国 (以下、「英国」という)」との新たな連携協定に向けた交渉開始を許可する理事会決定」の付属書 (Annex) を発表し、その中で右交渉のための「指令」(Directives) を詳細に規定している¹⁰。

この指令は全体で 6 部構成になっており、I. 一般的文脈 (GENERAL CONTEXT)、II. 想定されている連携の目的と範囲 (PURPOSE AND SCOPE OF THE ENVISAGED PARTNERSHIP)、III. 想定されている連携の内容 (CONTEXT OF THE ENVISAGED PARTNERSHIP)、IV. 領土的範囲 (TERRITORIAL SCOPE)、V. 正文 (AUTHENTIC LANGUAGES)、VI. 交渉実行のための手続き的アレンジメント (PROCEDURAL ARRANGEMENTS FOR THE CONDUCT OF NEGOTIATIONS) となっている。

第 I 部ではこれまでの経緯が整理されており、欧州連合条約 (TEU) 第 50 条のもとで行われた交渉を通じて EU と英国との間の連携の枠組みを規定する「政治宣言」が欧州理事会により 2019 年 10 月 17 日に承認され、EU と英国の間で合意された離脱協定 (the Withdrawal Agreement) を伴うこととなった旨記述されている。

また、離脱協定は 2020 年 12 月 31 日までを「過渡期間」(a transition period) とすることを決めており、2020 年 7 月 1 日までに離脱協定によって設置される「合同委員会」(後述) が 1 年ないし 2 年間この過渡期間を延長することについて「単一の決定」(a single decision) をしない限りはこの過渡期間が 2020 年末で終了する旨定めている。

さらに北アイルランド問題を重要視することを謳っており、EU と英国との将来の連携が 1998 年 4 月 10 日に英国政府とアイルランド政府、その他の参加者の間で合意に達した「聖金曜日の合意」(別称「ベルファスト合意」) を引き続き遵守するものであるべきとしている。

第 II 部では「政治宣言」にそって英国との間で可能な限り近接した連携を模索するとい

⁹ 『日本経済新聞』2020 年 9 月 11 日「離脱修正案月内撤回を」、同 2020 年 9 月 12 日「英欧 FTA 再び危機に」、FINANCIAL TIMES, 12-13 September 2020, “Johnson was warned on Irish protocol before EU withdrawal deal became law” (page 1, bottom)

¹⁰ ANNEX to COUNCIL DECISION authorizing the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement, 5870/20 ADD 1 REV 3, Brussels, 25 February 2020, Council of the European Union

う EU の決意を確認したうえで、英国との交渉の目的が「政治宣言」に概観されているように、貿易、経済協力、法の執行、刑事事案における司法的協力、外交政策、安全保障と防衛、様々な協力分野を含む包括的な新しい連携を樹立することにあると述べている。

第Ⅲ部は全体で 46 頁の本文書のうち 40 頁超をしめており、まさに EU と英国の将来の連携の中身を詳述している。以下はその概要である。

まず「一般諸原則」(GENERAL PRINCIPLES)として、「繁栄と安全保障がルールに基づく国際秩序、個人の権利と法の支配、労働者と消費者の権利および環境の高いレベルでの保護、気候変動に対する戦い、そして自由で公正な貿易を擁護することにより実現される」ことを確認している。また、「これらの諸原則を守り、締約国の価値観と利益に対する内外の脅威に対して協力することにコミットする」旨謳っている。

さらに「権利と義務の均衡、ならびに対等の競争条件を保証し、とりわけ単一市場と関税同盟の一体性(integrity)および四つの自由(the four freedoms)と整合的であることが保証されなければならない」としている。また、自然人の移動については、加盟国間で完全な互惠性(full reciprocity)と無差別が保証されるべしと規定している。

加えて英国がシェンゲン協定非加盟の第三国であり、かつ EU のメンバー国ではないことから、加盟国としての同じ義務を負うものではなく、したがって加盟国としての同じ権利や同じ便益を有するものではないことを念押ししている。

最後に交渉が様々なセクター毎の交渉との並行性(parallelism)を保証するような仕方で行われることを確認している。

以上の「一般的諸原則」に続いて、PART I には冒頭規定(INITIAL PROVISIONS)が置かれており、「協力の基盤」(BASIS FOR COOPERATION)として EU と英国との間の連携が共有される価値とコミットメントをベースとすることを謳っている。共有される価値については、人権、民主主義と法の支配、大量破壊兵器の不拡散、テロリズムとの闘い、国際共同体に対する最も深刻な犯罪について告発された者の訴追、実効的かつルールに基づいた多国間主義などが中核的価値(Core values)として挙げられている。

「共有される利益の分野」(AREAS OF SHARED INTEREST)としては、一定の条件のもとに英国が EU ならびに EURATOM のプログラムに参加することを認めており、具体的には、科学と技術革新、若者、文化と教育、開発と国際協力、防衛能力、市民の保護、宇宙などが例示されている。

PART II は経済分野における交渉について具体的な記述が見られる。

1. 目標と原則 (OBJECTIVES AND PRINCIPLES)

EU と英国との連携が WTO のルール、とりわけ「関税貿易一般協定」(GATT) の第 XXIV 条、ならびに「サービス貿易一般協定」(GATS) の第 V 条と整合的でなくてはならないと規定している。

2. 財 (GOODS)

想定されている連携が FTA (自由貿易地域) 設立を目的としていることを明確に謳っている。その FTA とは、対等の競争条件 (a level playing field) が保証される限りにおいてすべてのセクターについて関税 (tariffs) や手数料 (fees)、課税金 (charges)、数量規制などが一切課せられない領域を指すことを明確にしている。また、EU の標準的な特恵的原産地規則に則った適切な原産地規則を含むべきとしている。

このセクションでは税関協力と貿易円滑化にも言及しており、WTO の「貿易円滑化協定」を超える包括的な税関関連の条項を置くことを目指すとしている。また、「規制の側面」(Regulatory aspects) については、貿易に対する技術的な障壁 (TBT) ならびに衛生検疫措置 (SPS) に関する原則は WTO の各協定に基づくものであり、かつそれを超えるものとなるべきとしており、TBT、SPS それぞれについて詳述している。

3. サービスと投資 (SERVICES AND INVESTMENT)

WTO におけるコミットメントを超える自由化の水準を達成すること、また、EU が締結している自由貿易協定を勘案すべき旨規定されている。

4. 金融サービスに関する協力 (COOPERATION ON FINANCIAL SERVICES)

「同等性メカニズム」(equivalence mechanism) と決定については EU による一方的な基礎 (a unilateral basis by the European Union) の上に定義され実施されるとしている。

5. デジタル貿易 (DIGITAL TRADE)

デジタル貿易の推進、電子的手段による貿易に対する正当化されない障壁の問題を取り上げることとされており、あわせて消費者保護についても規定を置くべきとしている。

6. 資本移動と支払い (CAPITAL MOVEMENTS AND PAYMENTS)

EU の経済通貨同盟 (EMU) との関係で一定のセーフガードやカーブ・アウト条項を伴うものであるべきとしている。

7. 知的財産 (INTELLECTUAL PROPERTY)

技術革新や創造性、ならびに経済活動を刺激するという観点から知的財産権の保護と執

行を WTO の TRIPS 協定や WIPO 議定書の標準を超えて規定すべきとしている。

8. 公共調達 (PUBLIC PROCUREMENT)

英国が WTO の政府調達協定 (GPA) に加入することを想定し、その中で英国が約束する市場アクセスに基づいて相互に機会を提供することを規定するとともに、GPA のもとでのコミットメントを超えるあらゆるレベルの政府 (all levels of government including sub-central level) における特定の分野の公共調達も含むとしている。

9. 移動 (MOBILITY)

短期滞在のための査証なしの旅行を含む移動に関するアレンジメントは EU の加盟国の間では無差別かつ完全な相互主義 (full reciprocity) の原則に基づくべきと規定している。また、研究、留学、トレーニング、若者の交流のような目的での入国や滞在についての諸条件を設定するべきとしている。

10. 運輸 (TRANSPORT)

航空輸送、航空安全、陸上輸送、鉄道輸送、海上輸送について交渉目的と範囲を設定している。

11. エネルギーおよび原材料 (ENERGY AND RAW MATERIALS)

エネルギーおよび原材料については貿易と投資関連の諸側面を取り扱う水平的規定 (horizontal provisions) を置くべきであるとしている。また、透明性があり、無差別な探查と生産に関するルール、この分野に特定の市場アクセスのルールなどを規定するような可能性を探るべきとしている。

12. 漁業 (FISHERIES)

漁業資源管理のための枠組み、領海ならびに資源へのアクセスに関する条件などについて規定するとしている一方で、EU の漁業活動を支えることに漁業関連の規定の目的がある事も明示している。とりわけこれまで英国の領海で漁業に従事していた EU 漁民が経済的混乱 (economic dislocation) に陥ることを回避することを目的とすべきとしている。

13. 中小企業 (SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES)

EU と英国との間の想定されている連携の中に中小企業に関する章が含まれるべきで、公共調達を含むビジネスをする上でのルールや規制、手続きについての情報へのアクセスを改善するなど中小企業を支援するべきであると規定している。

14. グローバル協力 (GLOBAL COOPERATION)

気候変動、持続的成長、国境を超える公害、環境保護、公共の保健、消費者保護、金融

の安定性、保護主義との闘いの分野で国際的協力を促進し、G7 や G20 等の国際的フォーラムにおける協力を推し進める。

15. 対等の競争条件と持続可能性 (LEVEL PLAYING FIELD AND SUSTAINABILITY)

EU と英国の地理的近接性や経済的相互依存に鑑み、本件連携は対等の競争条件を確保する開放的で公正な競争を保証するものでなければならないとしている。両締約国の持続可能で永続的な関係を保証するために貿易の歪曲や不公正な競争上の優位性を防止するものでなければならない。かかる目的のために、国家補助、競争、国営企業、社会的および雇用上の基準、環境基準、気候変動、関連の税制、その他の規制措置等について共通の高い標準を支持する旨規定している。

16. 一般的例外 (GENERAL EXCEPTIONS)

本件連携は、WTO の関連条文に基づき安全保障、国際収支、慎重な考慮を要する監督 (prudential supervision) について一般的例外を含むべきとしている。

PART III : 安全保障分野 (SECURITY PART)

安全保障については以下の項目をカバーしている。

1. 目的と原則
2. 刑事問題における法の執行と司法協力
3. 外交政策、安全保障、防衛
4. 主題的協力 (THEMATIC COOPERATION) サイバーセキュリティ、不規則移民 (Irregular migration)、健康セキュリティ (Health security)

PART IV : 制度的・分野横断的取り決め (INSTITUTIONAL AND OTHER HORIZONTAL ARRANGEMENTS)

1. 構造 (STRUCTURE) : 全般的ガバナンスのための枠組みを置き、定期的なレビューを行うべしと規定している。
2. ガバナンス (GOVERNANCE) : 本件連携が適切に機能するため、定期的な対話を行うことによって本件連携の管理、監督、実施、レビュー、紛争処理のための確固たる、かつ効率的で実効性のあるコミットメントを再確認するべしとしている。
3. 秘密情報およびセンシティブな非秘密情報 (CLASSIFIED AND SENSITIVE NON-CLASSIFIED INFORMATION) : 秘密情報および秘密扱いではないがセンシティブな

情報の取り扱いに関する相互の保証を提供すべき旨規定している。

4. 例外およびセーフガード：締約国の安全保障上の利益に関連する情報の開示を含む適切な例外を規定すべしとしている。

以上が第Ⅲ部 想定されている連携の内容（CONTENT OF THE ENVISAGED PARTNERSHIP）の概要である。

第Ⅳ部 領土的範囲（TERRITORIAL SCOPE）

この指令（directives）に基づいて交渉される EU と英国との間のいかなる合意もアイルランド／北アイルランドに関する議定書ならびにキプロスにおける英国の主権的基地領域に関する議定書を予断するものではないとしている。またこの指令に基づいて交渉される EU と英国との間のいかなる合意もジブラルタルを含むものではないことを明記している。

第Ⅴ部 正文（AUTHENTIC LANGUAGES）

本件連携は言語に関する条項を含むものであり、EU のすべての公式言語において等しく正規のものであることを明記している。

第Ⅵ部 交渉のための手続き上の取り決め（PROCEDURAL ARRANGEMENTS FOR THE CONDUCT OF THE NEGOTIATIONS）

委員会（the Commission）が理事会（the Council）との継続的協調と恒久的対話を通じて本件交渉を行うと規定している。この点に関し、理事会と Coreper は英国に関する作業部会からの支援を受けつつ、委員会に対しガイダンスを提供するとしている。また、委員会は TFEU の 218 条（10）項に従って欧州議会に情報を提供するとされている。また、委員会は EU の上級外交安全保障代表との協力のうちに交渉を行い、共通外交安全保障政策（CFSP）事項については同上級代表との合意のもとに交渉を進める旨規定している。

3. 英国の対 EU 交渉方針の概要

英国政府は 2020 年 2 月 3 日に EU との交渉方針を発表しており、その概要は以下のとおりである。

（１）FTA（自由貿易協定）について

① 物品貿易：英国と EU との間では関税、課徴金、数量制限を導入しない。両領域間で貿易を最大化するために適切で先進的な原産地規則を設定するとしている。

その後英国政府は 5 月 19 日に移行期間終了後の 2021 年からの英国独自の関税率「UK グローバル・タリフ」を発表した。それによれば、英国は現行税率で 2 パーセント未満の品目については関税を撤廃しゼロ・パーセントにする。また、2 パーセント以上 20 パーセント未満の品目については 2 パーセント刻みで端数を切り捨て税率を下げる。例えば、19.2 パーセントの関税は 18.0 パーセントとなる。さらに、20 パーセント以上 50 パーセント未満の品目の関税は 5 パーセント刻みで削減する。例えば、48 パーセントの関税は 45 パーセントに削減される。そして 50 パーセントを超えるものは 10 パーセント刻みで削減され、例えば 68 パーセントの関税は 60 パーセントに引き下げられる¹¹。

② 貿易救済措置 (Trade remedies)：透明性のある適切な措置により、輸入急増や不公正な貿易慣行による損害から英国産業を保護するとしている。

③ 貿易に対する技術的障壁 (TBT)：WTO の TBT 協定をベースに、技術規制、規格。適合性評価手続き、市場検査に関する取り決めに導入する意向である。

④ 衛生検疫措置：英国は現行の独自の衛生植物検疫措置を高水準で維持する意向であることを明示している。

⑤ 税関・貿易円滑化：英 EU 間の取引を円滑化し、双方の関税当局がそれぞれの規制、安全保障、財政に関する利益を保全しうる、全物品を対象とする通関手続きに関する取り決めに導入するとしている。

⑥ 越境サービス貿易と投資：既存の FTA を基盤として、越境サービスの提供と投資に関する障壁を最小化する措置を導入し、専門職や事業サービス等の主要関心分野では既存の FTA を超える取り決めに結ぶことも可能としている。デジタル貿易についても前向きの姿勢を示している。

⑦ 一時滞在：サービス提供のために英国国民が EU に入域し、また、EU 市民が英国に入国し短期滞在ができるよう個人の一時入国・滞在に関する取り決めに導入するが、但し、かかる取り決めは英国が将来導入する予定の「ポイント制移民管理制度」を予断するものではない、としている。

¹¹ JETRO 資料「英国の移行期間後の方針」、日本貿易振興機構（ジェトロ）海外調査部欧州ロシア CIS 課、2020 年 5 月 22 日

⑧ 規制上の枠組み：サービス貿易における不要な障壁の削減、実務手続きの簡素化、制度面での協力に関する取り決めの導入を謳っている。

⑨ 専門資格の相互承認：規制面での協力を基礎として、英 EU 間の資格に関する相互承認のための取り決めに設けることとしている。

⑩ 金融サービス：金融の安定性を保証し、事業者と当局の双方に确实性を提供、市場アクセスと公正な競争に関する義務を履行することで、金融事業者に予見可能で透明性のある良好な事業環境を提供することを目指すとしている。さらに金融分野における英国と EU の深い関係を踏まえ、EU との間で規制・監督に関する協力の実施と同等性評価の計画的な撤回に関する取り決めに導入する意向に言及している。

⑪ 道路交通：英国と EU 双方の道路陸運事業者の越境的なサービスのため国際協定等に基づく取り決めに導入する意向を表明している。

⑫ 競争政策、補助金、環境、気候、労働、税制：包括的な FTA に慣例的に含まれる内容を超える取り決めに合意しない旨明記している。これは特に EU が主張している「level playing field」の考え方に反対するステートメントと考えられる。他方、環境や気候変動については、双方が高い水準の規制を維持し、国際的義務を履行し、貿易を歪曲するためにこれらの分野の規制を悪用しないことに同意する旨規定している。

以上が FTA に関する主要規定であるが、これに加えて「漁業」と「治安協力」に関する項目が上がっている。

「漁業協定」については、英国は 2020 年末をもって独立した沿岸国になるので、漁業に関するあらゆる協定はこの現実に応じたものであるべきと主張している。また、ノルウェー、アイスランド等と同様、EU と英国の漁業水域と漁業機会へのアクセスに関する交渉を毎年実施することになるとしている。

「治安協力に関する協定」については、刑事事案に関する法執行と司法協力の枠組みを規定するプラグマティックな協定を締結することを目指す一方で、合意の詳細については、EU 司法裁判所と EU 法体系（*acquis communautaires*）が英国の法的主権を制約するものであってはならないと述べている。

4. EU・英国間の交渉の展開

2020 年 1 月 31 日をもって英国は EU から正式に離脱したが、同時に 2020 年末まで「移行期間」（the transition period）に入った。その間に FTA を含む連携（Partnership）に

合意するべく 3 月 2 日から交渉が始まったが、その交渉は難航を極めている。

（１）交渉難航の要因その１：「対等の競争条件」（“level playing field”）

そもそも英国のジョンソン首相は離脱直後から EU ルールからの決別を前面に出し、「英国と EU との新たな FTA に EU ルールの受け入れを盛り込む必要はない」と強気の姿勢を見せた。製品や環境の基準、政府補助金など産業政策の面で EU のルールに従わない方針を明確にした形だ。

これに対し、EU 側のミシェル・バルニエ首席交渉官は「公正な競争環境」の確保を最重要視する姿勢を明らかにした。英国による一方的な規制緩和などで英国の競争力が不当に高められ、結果的に EU にとって競争上不利な状況が生じないよう英国には EU のルールを順守してもらうという立場である。英国が EU のルールに従わないのであれば英国が望む EU の関税撤廃も完全な形では英国にオファーできないというのが EU 側の交渉ポジションである。バルニエ首席交渉官が繰り返した決め台詞は「対等の競争条件」（level playing field）であった。そこには環境基準や国家補助、労働者の保護など EU がこれまで厳しい基準を設けてきた分野で、英国が一気に基準を緩めて不当に競争力を高めることに対する警戒感が滲んでいる。

この「公正な競争」を巡る両者の対立は FTA の中身そのものにも影響してくる。EU 側がこれまで日本やカナダ等と締結してきた FTA とは異なる、より EU のルールを反映した FTA を英国との間で交渉する意向だ。これに対し、英国側は通常の FTA で何が悪いという立場である。ジョンソン首相は従来はカナダ型の FTA に言及することが多かったが、離脱直後の記者会見では、「今回の交渉は EU との合意の有無の選択ではない。合意がカナダ型 FTA になるのか、オーストラリアに似るのかの選択だ」と述べている。オーストラリアと EU との間にはまだ FTA は発効していないが、ここでジョンソン首相が言わんとしているのは「EU のルールを排除した、最小限の貿易自由化パッケージ」ということだろう¹²。

ジョンソン首相の報道官は「英国の交渉における第 1 の目標は、英国の経済的政治的独立を 2021 年 1 月 1 日に取り戻すことにある」と述べて、英国が主権問題を英国の産業界の要求よりも優先したことを明らかにしている。英国としては FTA で EU と合意できな

¹² 『日本経済新聞』2020 年 2 月 4 日「英首相、FTA なしも辞さず」

くても、そしてたとえ英国産業界の利益を犠牲にする結果になっても、英国は自らのルールは自ら決めるという姿勢を貫くという姿勢である¹³。

このような英国の強硬姿勢に対し、フランスのマクロン大統領は EU との貿易合意には英国の抜け駆けを止めるための「対等の競争条件」に関する厳格な規定が含まれるべきであると主張している。また、漁業問題については英国の漁業水域への EU のアクセスを維持したいとし、フランスの EU 担当大臣も France2 とのインタビューで「フランスの漁民、農民、会社を犠牲にすることはしない」と述べている¹⁴。

（２）難航の要因その２：漁業問題

漁業は EU 拡大の際にもこれまで難問になったことがある。例えばスペインとポルトガルは 1986 年に当時の EC（欧州共同体）に加盟したが、英国とフランスの漁民と新規加盟国の漁民との間で漁場へのアクセスや漁獲量を巡って利害調整にてこずったことがある。今回は加盟の反対の離脱であるが、英国が主権国家として領海や漁場をどこまで開放するかが大きな争点になっている。

5 月に行われた交渉の第 3 ラウンドまでは解決しておらず、英国側は EU が主張する英国の漁業水域へのアクセスは、英国の独立した沿岸国としての地位と相容れないとして議論は平行線のままである。しかし、前述のフランスの立場表明もあり、漁業問題は最後まで難問として残る可能性が高い。

（３）難航の要因その３：移行期間の延長問題

EU 側が移行期間の延長なしには FTA 交渉を終えることは不可能としたのに対し、英国側は国内法で移行期間を延長することを禁止しており、ある意味で「退路を断った」形になっている。移行期間の延長なしとすることで英国側は EU 側に交渉上の圧力をかけているつもりかもしれないが、英国のビジネス界は時間切れで 2021 年 1 月 1 日から「合意なしの離脱」（no deal Brexit）と同じ状況になるのではないかと懸念している。その場合、FTA を含む将来の協定がないまま、離脱協定案の合意内容は維持されるが、英国・EU 間で関税が賦課されるなど相当の混乱が生じることになる¹⁵。

¹³ FINANCIAL TIMES, February 25 2020, “UK lays down red line for Brexit trade talks”

FINANCIAL TIMES, February 26 2020, “Barnier irked by UK stance on trade talks”,

FINANCIAL TIMES, February 28 2020, “UK threatens to walk away from EU talks”

¹⁴ FINANCIAL TIMES, February 25 2020, idem

¹⁵ FINANCIAL TIMES, 21 May 2020, “The UK must extend its EU transition period” (Editorial)

第3ラウンド（5月11日～5月15日）ではEUから移行期間を延長しない場合について提案がなされた。EUとしては年末までという短期間で成果を出すために中核となる3要素を提示し、そこに集中すべきと主張した。その3要素とは、

- ① 例外品目のない完全な関税なし、数量割り当てなしの自由貿易の達成
- ② 持続可能な発展の実現に向けた公正な競争条件の確保
- ③ モノ・サービスの貿易を超えた個人データ保護などを含む幅広いパートナーシップの実現

である。

①については、EU側はこれまでどのFTAでも実現したことがなく、特別な関係にある英国とのFTAでは完全なFTAを目指すべきで、域外国である日本やカナダ、韓国等とのFTAを「コピー＆ペースト」したものであってはならない、としている。また、完全なFTAでない場合には、域外国との交渉がそうであったように例外についての交渉が長引き、時間がさらにかかるという点も指摘している。

②と③については、「公正な競争条件の確保」、データ保護の基準の統一等の問題が絡んでくるので結局合意が難しいということになっている。特に国家補助金の交付については、EU側はEUの補助金ルールを英国に適用し、かつ当該ルールを巡って生じる法律問題や紛争解決はEU司法裁判所に付託するよう求めており、これは英国が国家主権を盾に頑として譲れない争点となっている。

そのようなさ中、報道によれば英国政府は新型コロナ・ウィルス災禍のため大きな痛手を被った英国経済に配慮して2021年1月から完全な国境管理（full border check）を行うという計画を放棄する決定をしたとのことである。これは英国の産業界からのコロナ対策と移行期間終了後の国境での混乱に同時に対応できないという要望に応えたものである。英国政府は完全な国境管理の代わりにドーバーのような港でEUからの物品について一時的かつ簡便な制度（light-touch regime）を導入する予定との事である。今後このような類のアドホック（ad hoc）的な措置が導入される可能性がある¹⁶。

おわりに

6月初旬の第4ラウンドの交渉も歩み寄りはなかった模様だ。6月12日、英国内閣府の

¹⁶ FINANCIAL TIMES, 12 June 2020, “Coronavirus forces Britain to perform U-turn on post-Brexit border controls”, FINANCIAL TIMES

マイケル・ゴープ大臣は、EU との交渉の中で移行期間の延長はしないことを「正式に確認した」と述べ、またツイッターで「2021 年 1 月 1 日に我々はコントロールを取り戻し、政治的及び経済的独立を再び手にする」と発表した。

6 月末が移行期間を最長で 2 年間延長する要望を出す期限となるが、EU 側は今回の英国の決定を最終決定ととらえ、昨年 10 月の離脱協定案の実施と英国との将来の関係に関する話し合いを前進させることが優先事項となるとしている¹⁷。

このまま時が流れ、大きな転換がない場合には、英国と EU は 2021 年の年頭からこれまでとは大幅に異なる貿易環境に身を置くことになる。このままでは EU がたびたび警告してきたように、正式の税関手続き、規制上のチェック、動物検疫検査が EU の単一市場に入ってくる英国産品に対して行われることになり、1973 年に英国が EEC（欧州経済共同体）に加盟して以来初めて厳しい貿易上の国境（hard trade border）が英国と EU との間に立ちはだかることを意味する。

英国側は昨年の英国下院の選挙で与党が 365 議席（過半数は 326 議席）を獲得したことを背景に強気の姿勢を崩していないが、英国の産業界やスコットランド第一首相のスタージョン氏らは本年末に移行期間を終えるのは甚だしく無謀であり、コロナ禍のさなか経済的社会的なショックをさらに積み上げることになるとして警鐘を鳴らしている。

EU 側は移行期間の延長については依然として「オープンである」（マロス・セフコビッチ副委員長）としており、まだ合意が達成される可能性が完全に消えたわけではない。今年後半にドラスティックな展開があるかどうかにかかっている。

（2020 年 9 月脱稿）

付 記（2021 年 1 月 4 日）

2020 年 12 月 24 日、EU と英国は新たな自由貿易協定（FTA）を含む将来の関係に関する交渉でようやく合意に至った。これにより、2016 年 6 月の英国における国民投票で離脱派が勝利して以来続いてきた一連の交渉は 2020 年末の移行期間終了直前からかくも決着したことになる。今回の合意でモノの貿易に EU・英国の双方で 1 月 1 日から一斉に関税が賦課されるといった最悪の状況は回避されたものの、個人情報がからむデータ・サービスの態様や製品の規制に関する調和等の論点についてはまだ結論が出ていない。また、金融サービスについても、EU は英国に拠点を置く金融機関に EU における業務をどの程

¹⁷ FINANCIAL TIMES, 13-14 June 2020, “UK rejects Brexit transition extension”

度認めるかについて詳細を詳らかにしていない。

このように決着まで4年半を要した Brexit をめぐる交渉は新型コロナウイルス (Covid-19) の状況悪化という背景もあって、まさに土壇場での妥協という印象を否めない。また、長期化した Brexit 交渉の混乱が EU ならびに英国の双方にもたらした「内なる分断」もまた深刻であり、EU における統合の深化と拡大ならびに英国内におけるスコットランドの独立などの動きも注目されるところである。

この一連の協定案について EU 側 27 か国は 12 月 25 日にブリュッセルで開催された大使級会合で、欧州議会の同意なしに暫定発効させる方針で一致し、英国議会は 12 月 30 日に協定案を可決した。これにより今回の合意は 2021 年 1 月 1 日をもって暫定発効することになる。欧州議会が 1 月から 2 月の間に協定案を審議し、同意すれば正式発効となる。

なお今回の合意の主要点は以下の通りである。

- ・モノの貿易：原則的に関税をゼロとする FTA（自由貿易協定）を締結する。
- ・通関手続き：FTA による無関税措置を受けるため原産地規則が規定されており、そのチェックのための申告や審査、動植物検疫の検査などが必要となる。
- ・金融サービス：英国は EU の「単一パスポート」から離脱、越境サービスに一定の制限。
- ・人の移動：英国・EU をまたぐ長期渡航には査証（ヴィザ）が必要となる。英国側では資格や専門性、語学力などを勘案した「ポイント制」が導入される。
- ・製品基準：安全基準や規制について新たな登録、認可が必要になるケースも想定されるが、詳細は引き続き協議される模様。
- ・漁業：EU の漁獲量を金額ベースで 25%削減、英国側に譲渡する。さらに 5 年半にわたり双方の漁船が互いの海域で操業することを認め、徐々に EU の漁獲割り当てを減らす。
- ・補助金政策：英国側が強制的に EU のルールに合わせる枠組みの導入は見送りになり、紛争解決における欧州司法裁判所の関与も見送られた。但し、相手側の補助金で大きな損害を被った際には相殺関税で報復できる仕組みを導入する。ルールの乖離については専門家委員会で協議して解決する。

詳細については稿をあらためることとする。

参考文献

- Leavis Carroll, ALICE IN BREXITLAND: You don't have to be mad to live here, but it helps, Ebury Press, 2017
- Gavin Esler, BREXIT WITHOUT THE BULLSHIT: The Facts on Food, Jobs, Schools and the NHS, Canbury Press, 2019
- Rudolf G. ADAM, BREXIT: CAUSES and CONSEQUENCES, Springer, 2020
- 臼井陽一郎 編著、『変わりゆく EUー永遠平和のプロジェクトの行方』、明石書房、2020 年

第2節 英国の移民政策

高崎経済大学准教授

土谷 岳史

はじめに

2019年12月の総選挙で保守党が単独過半数を獲得し、2020年1月末にEU離脱を実現して約半年が経ち、現政権の下での移民政策が少しずつ見えてきた。そこで本稿では、移行期間の間のEU市民の地位について確認したうえで、前政権下で提示された移民政策白書と先の総選挙で提示された保守党のマニフェスト、そして最新の政策文書等を中心に今後の英国の移民政策を考察したい。そのうえで最後に、移民の管理に関連してEUのポリシングと英国の今後の関係についてデータベースに焦点を当てて論じたい。

1. Brexitと英国の移民・難民政策

周知のようにEU離脱を問う国民投票の争点のひとつは移民問題であった¹。2015年の難民危機とEUにおける人の自由移動が、英国メディアによるフェイクニュースもあり、関連して混乱したまま論じられてきた。確かにEUでは人の自由移動が保障されており、EU加盟国国民はEU市民として他のEU加盟国への自由な移動と居住が認められる²。一方で英国はEUの共通難民政策には主に取り締まりの部分でのみ参加するにとどまり、またシェンゲンにも参加していないため国境管理も自国で行っており、EUのせいで英国が自国での庇護希望者のコントロールができなくなっているという事実は存在しない。実際、2015年の難民危機においても英国が大きな影響を受けたとは言い難い。そのため実際にEU離脱と関連して変化するのは主に移民政策である。

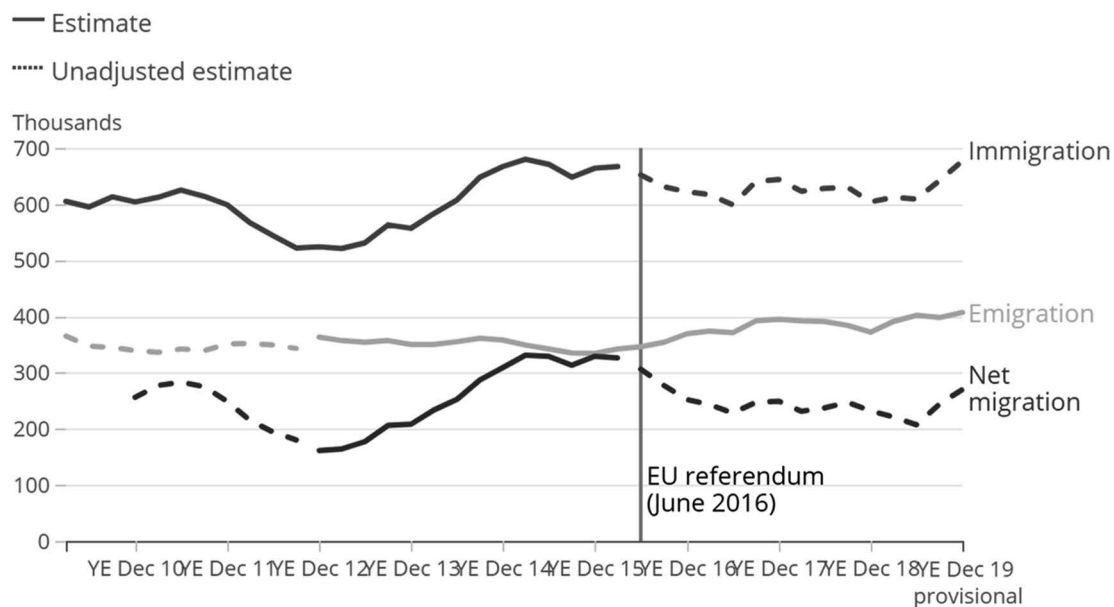
保守党は純移民の数を10万人以下に抑えると公約してきたが、政権獲得後、国民投票以前もその数は増加し続けていた。国民投票でEU離脱が勝利すると今後の地位に不安を覚えたEU市民の流入の減少により純移民の数も減少してきたが、2019年後半の非EU市

¹ 土谷岳史「移民問題とメディア政治」須網隆夫、21世紀政策研究所編『英国のEU離脱とEUの未来』日本評論社、2018年。

² EUの人の自由移動にはEEA諸国およびスイスが含まれるが、煩雑さを避けるため「EU市民」で記述を統一する。また「EU市民」の第三国国民の家族も移動するEU市民の派生的権利として人の自由移動の対象であるが、この点についても記述を省略する。

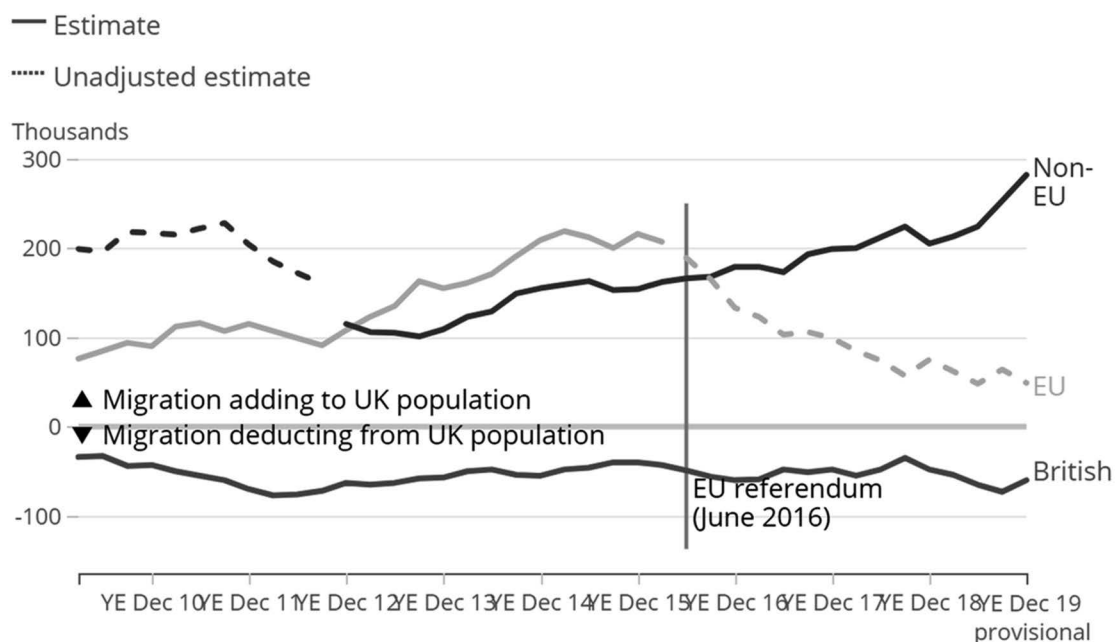
民の流入増により純移民の減少も持ち直したように見える（図表 1、2）。

図表 1 英国における長期の国際移民（2010 年 3 月から 2019 年 12 月）



（資料） Office for National Statistics, ‘Migration Statistics Quarterly Report: May 2020’
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/may2020>

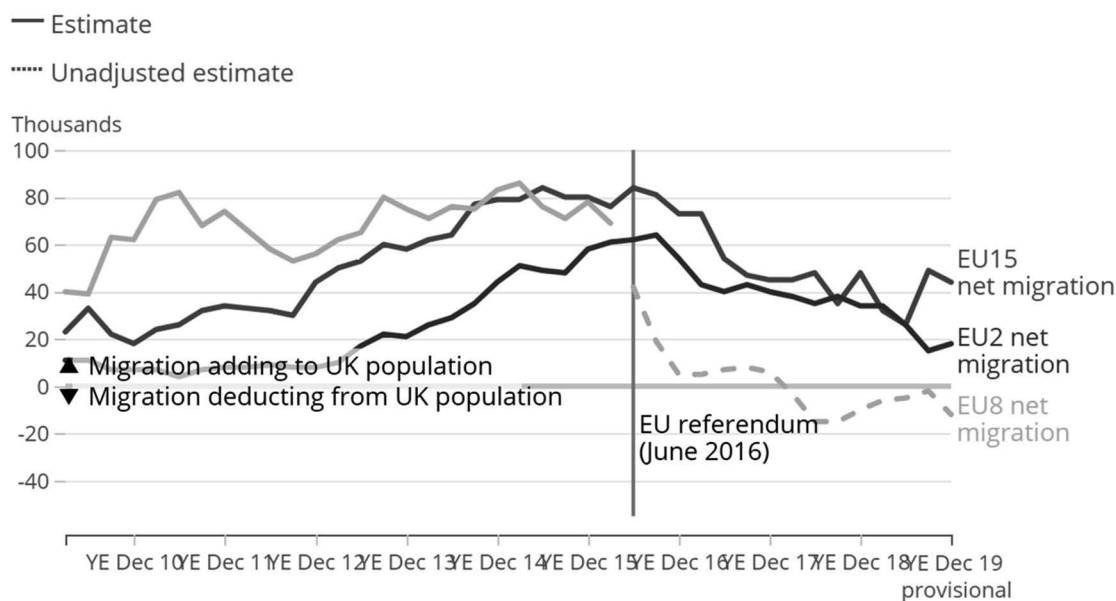
図表 2 英国における国籍別純移民数（2010 年 3 月から 2019 年 12 月）



（資料） Office for National Statistics, ‘Migration Statistics Quarterly Report: May 2020’
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/may2020>

EU 全体から英国への純移民は落ち込んでいるが、とくに 2004 年に EU 加盟をした中東欧 8 か国は流出超過となっている（図表 3）。英国以外の国籍者の人口はおよそ 620 万人となっており、そのうち 370 万人ほどが EU 市民である³。

図表 3 英国における EU グループごとの純移民数（2010 年 3 月から 2019 年 12 月）



（資料）Office for National Statistics, ‘Migration Statistics Quarterly Report: May 2020’
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/may2020>

2. Brexit 後の EU 市民

さて上述のように EU 市民は EU 域内の自由な移動および居住の権利を持っており、一定の社会保障においても国籍によって差別されない権利を享受してきた。英国の EU 離脱をめぐる議論においてこの EU 市民の権利は争点となってきた。いわゆる福祉ツーリズムの問題である。しかし、すでに英国に定住している EU 市民の地位と権利を英国が一方的に剥奪したり切り下げたりすることは大きな問題がある。英国の EU 離脱協定でははやくからこの英国に定住する EU 市民の地位と権利が問題となり、対策が講じられた。

また、次節で見るように、英国の EU 離脱後に移動してきた EU 市民の地位と権利はその他の外国籍の移民と同様に扱われることが予定されているが、ここで問題となるのは移

³ Office for National Statistics, ‘Population of the UK by country of birth and nationality: 2019’ (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/2019>).

行期間である。2020 年の 1 月末に英国は EU を離脱したが、離脱後の EU との関係を決めるために 2020 年末まで移行期間が設けられている。ここではまず移行期間終了までの EU 市民の地位と権利について確認しておきたい⁴。

まず EU 市民の自由移動の権利には経済活動に従事しているか社会扶助の対象にならないだけの経済力があること、そして包括的な健康保険に加入していることといった条件が存在する⁵。英国の場合、NHS（国民保健サービス）は健康保険ではないため、厳密に言えば後者の条件を満たしておらず EU 市民として合法的に居住しているかが問われる事例が存在していた。これに対して英国政府は厳密には問わないとしている。継続的な居住の事実が確認できれば以下のような地位が認められる。

在英 5 年以上の EU 市民は「居住者の地位（Settled Status）」という地位により現在の地位と権利を保障するとされる⁶。現在、永住許可証（permanent residence document）⁷を持っていたとしてもそれは 2020 年末に失効し、2021 年 6 月末までの滞在しか認められない。このため、永住許可証の有無にかかわらず EU 市民は新たな地位を取得しなければならない。

在英 5 年未満の EU 市民は「準居住者の地位（pre settled status）」を申請できる。この地位によって認められる滞在期間は 5 年間である。地位取得前の期間と合わせて 5 年の在英期間を満たすと居住者の地位を申請できるようになる。

居住者の地位および準居住者の地位は基本的にウェブで申請するが、その対象者は EU 離脱時ではなく、移行期間終了時までに英国に入国した EU 市民である。これは移行期間中も EU 市民の自由移動は事実上継続し、EU 離脱前と移行期間中の入国を区別することができないためである。申請期限は移行期間終了後半年が経つ 2021 年 6 月末である。2020 年 6 月末時点で約 371 万人の申請があり、約 346 万件が処理された⁸。このうち 57% が居住者の地位を、41% が準居住者の地位を認められた。拒否されたのは 2,300 件である。拒

⁴ 以下の内容は主に英国政府の HP（<https://www.gov.uk/entering-staying-uk/rights-eu-eea-citizens>）と英国の EU 離脱協定を参照してまとめている。また移行期間は延長可能であるが、現英政権の方針のとおり、延長しないものとして記述する。

⁵ 土谷岳史「EU シティズンシップとネイション - ステート：セキュリティ、平等、社会的連帯」『慶應法学』第 4 号、2006 年。

⁶ 当然ながら EU 離脱前と後では保障される権利には違いがある。代表的なものとして地方参政権が挙げられる。EU 離脱後は英国と国籍国との 2 国間関係によって地方参政権が保障される EU 市民とされない EU 市民に分かれる。

⁷ これはいわゆる永住権（‘indefinite leave to remain’ or ‘indefinite leave to enter’ status）とは異なるものである。こちらの権利を持つ者は新たな地位の申請をする必要はない。

⁸ Home Office, ‘EU Settlement Scheme Statistics’, Last updated 9 July 2020. (<https://www.gov.uk/government/collections/eu-settlement-scheme-statistics>)

否のほとんどすべては 2020 年に入ってからのものである。社会的弱者への配慮を欠いているのではないかと批判があることから検証が待たれるであろう⁹。

また現在のコロナ危機のなかで居住の地位取得のための 5 年間という居住期間の要件などが満たせなくなる EU 市民が出てくるのではないかと懸念も示されている。準居住者の地位を得た者は、居住者の地位取得のために 5 年間の在英期間を満たさなければならぬが、雇用状況の悪化や社会保障アクセスの制限、英国外での一時滞在中の国際移動の制限の発生などによって要件を満たせない可能性が指摘されている¹⁰。

最後に越境労働者である。英国は北アイルランドのアイルランドとの国境管理をしておらず、アイルランドと北アイルランドを日常的に移動する市民が存在する¹¹。結局、北アイルランド国境は現状のまま国境開放を続けることになったが、英国政府は越境労働者には証明書を付与し、その地位を保障するとしている。これは離脱協定 24 条や 26 条等に基づくものだが、どのように実施するのかの詳細はいまだ明らかではない。2020 年 7 月現在も、2021 年 1 月末以降も働くには越境労働者証明書 (frontier worker document) を申請する必要があるとされているだけであり、詳細は後日告知される¹²。ただしアイルランド国民は新たに越境労働者の地位を申請する必要はない。

このように越境労働者については不確定な要素が残るものの在英 EU 市民については地位の保障が進められていると言えるだろう。英国の EU 離脱に伴う EU 市民の権利擁護を目的とする NGO、the3million がかわかって行われた調査でもほとんどの申請者は大きな問題なく新たな地位を得られたことがわかっている¹³。しかし、同調査によれば疎外感や

⁹ House of Commons, Committee on the Future Relationship with the European Union, *Oral evidence: Progress of the negotiations on the UK's future relationship with the EU*, HU 203, 7.7.2020 (<https://committees.parliament.uk/oralevidence/651/html/>), Bulat, Alexandra, 'Brexit is happening – are EU citizens' rights finally a done deal?', *Democratic Audit UK*, 30.1.2020 (<https://www.democraticaudit.com/2020/01/30/brexit-is-happening-are-eu-citizens-rights-finally-a-done-deal/>).

子どものリスクについては、Carlo, Andrea, 'Thousands of European children at risk from Home Office immigration scheme', *politics.co.uk*, 18.11.2019 (<https://www.politics.co.uk/comment-analysis/2019/11/18/thousands-of-european-children-at-risk-from-home-office-immi>).

¹⁰ 2020 年 6 月 30 日に約 30 の団体による共同書簡が内務大臣へ送られた (<https://www.jcwi.org.uk/protecting-eu-citizens-from-covid-19-joint-letter-to-the-home-secretary>). 在英 EU 市民の権利擁護 NGO である the3million も 6 月 16 日に内務大臣への書簡を送っている (http://0d385427-9722-4ee6-86fe-3905bdbf5e6e.usrfiles.com/ugd/0d3854_62bce64e337f4c2dbf9148abf20907e7.pdf).

¹¹ 越境労働者はアイルランドと北アイルランド間だけでなく、フランスに居住し英国で働く労働者など他の EU 加盟国との間にも存在する。European Commission, *2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, Final Report January 2020, pp. 143-144.

¹² UK Government, 'Guidance, Working in the UK as a frontier worker from 1 January 2021', 29.1.2020 (<https://www.gov.uk/government/publications/rights-and-status-of-frontier-workers-in-the-uk-from-1-january-2021/working-in-the-uk-as-a-frontier-worker-from-1-january-2021>).

¹³ Bueltman, Tanja, 'EXPERIENCES AND IMPACT OF THE EU SETTLEMENT SCHEME, Report on the3million Settled Status Survey', 2020. (<https://drive.google.com/file/d/1gYRREyjC1LW9Mk>

怒りを感じた EU 市民も多く、また、地位を得た後も不安を抱えている人も多いようである。

懸念のひとつが EU 市民の地位を物理的に証明するものが存在しないことである¹⁴。居住者の地位および準居住者の地位はウェブ上で証明されるのみであり、家主や雇用主が EU 市民の地位を確認するには電子データにアクセスするしかない。このため、EU 市民への賃貸や採用を忌避するといった差別につながるのではないかと指摘されている¹⁵。英国議会上院では物理的な証明書を発行するように法案の修正がされたが下院では認められなかった¹⁶。

移行期間終了後 8 年間は離脱協定で規定された EU 市民の権利保護に欧州委員会が関与することになっており、EU 司法裁判所の管轄権も継続する。英国側も独立機関を設けて EU 市民の権利保護を監督し、本独立機関と欧州委員会は離脱協定によって設立される共同委員会を通じて情報交換をすることになる。移行期間終了後、EU 市民に対する差別が行われないかどうかを注視すべきであろう。

3. 現在の英国移民政策

2020 年末で移行期間は終了し、2021 年から EU 市民はその他の外国人と同様に英国の新たな移民政策の対象となる予定である。英国は移行期間中に EU との協定を結ぶことを目指しており、EU 市民および英国市民の国際交流も争点となる。今後の英国の移民政策を検討していく前提として、ここでは現行制度の状況を確認しておこう¹⁷。

保守党はオーストラリア型のポイント制を導入するとしているが、すでに英国はポイント制を導入している。現行制度では技能レベルで移民を 5 つに分け、受け入れている（図表 4）。

4fReeS848kHbtPK2ao/view)

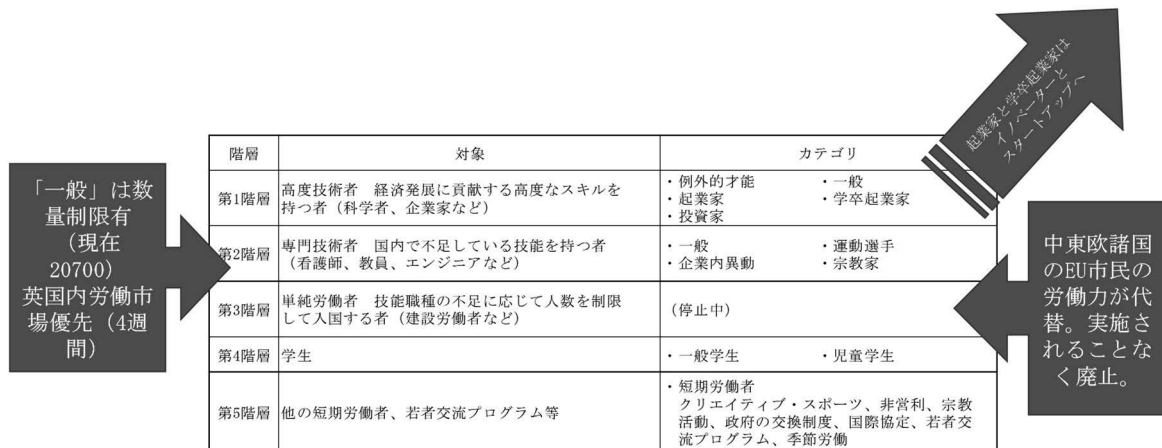
¹⁴ 離脱協定 18 条では新たな EU 市民の地位を証明するドキュメントは電子上のものでもよいと規定されている。物理的な証明の発行は the3million の 3 つの目標のひとつとなっている (<https://www.the3million.org.uk/physical-proof>)。他のふたつは、地位の申請制度の登録制度への変更と、参政権の保障である。

¹⁵ ウェブページを印刷したものは法的な証明にはならない。

¹⁶ Merrick, Rob, 'Boris Johnson defeated in House of Lords as peers vote for EU citizens to be given physical proof of right to stay in UK after Brexit', *The Independent*, 20.1.2020, (<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-brexit-lords-eu-citizens-right-to-stay-uk-id-check-a9292966.html>), Fox, Benjamin, 'Give EU nationals physical proof of UK status, landlords urge Johnson', *EURACTIV*, 22.1.2020, (<https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/give-eu-nationals-physical-proof-of-uk-status-landlords-urge-johnson/>),

¹⁷ 英国政府の HP を主に参照している (<https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas>)。

図表 4 ポイント制における移民の分類



（資料）JILPT 『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策—デンマーク、フランス、ドイツ、英国、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—』資料シリーズ No.114、2013年、p.140 を一部修正。

第1階層は高度技能移民である。労働党政権下で存在していた「一般」カテゴリーは移民数削減を目指す保守党政権によって2010年に廃止されており、対象が限定されている。芸術家や科学者などが対象である例外的才能カテゴリーは1年間で最大2,000の受け入れとなっている。投資家カテゴリーは200万ポンド以上の自由に使える資金を持っていることが条件である。起業家および学卒起業家カテゴリーの新規申請は2019年3月に終了している。代わりにイノベーターとスタートアップという新たなカテゴリーが設けられているが、この2つは、英国政府の表記上、第1階層含めいずれの階層にも割り振られてはいない。両カテゴリーともに受け入れ上限はない。

第2階層は専門技術者である。職種等で最低年収の条件があり、雇用主は身元引受人ライセンスを取得している必要がある。この「一般」カテゴリーで労働者を募集する場合には、事前に4週間、英国内で労働者を募集した上でないとできない（Resident Labour Market Test : RLMT）。また、このカテゴリーには2011年から20,700人という受け入れ人数の上限が設けられている。人材不足職業リスト（Shortage Occupation List : SOL）に掲載された職は、最低年収条件やRLMTが免除され、労働ヴィザが優先的に割り当てられるなどの優遇がされる。さらに職種等で例外があり、EU離脱決定後のEU市民の労働者の減少とそれに伴う第三国国民の募集増加により月別の上限に達するようになったため、2018年6月からは医師と看護師はこの人数制限から除外されている¹⁸。

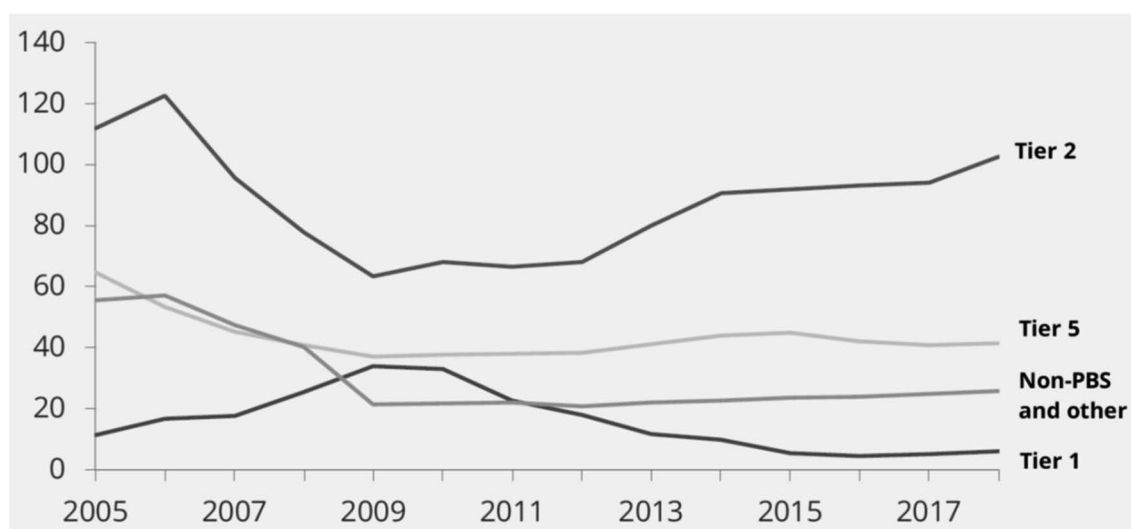
¹⁸ Travis, Alan, 'UK hits visa cap on skilled workers for third month in row', *The Guardian*, 18.2.2018

第3階層は単純労働者であるが、これはEUの中東欧諸国への拡大によって需要が満たされるということで実施されることなく廃止されている。第4階層は学生である。これは2種類に分かれており、16歳以上の一般学生と4歳から17歳までの児童のカテゴリーがある。

第5階層は短期労働者や若者の交流プログラムである。EU離脱によって影響が心配されているのが季節労働者である。このためこの第5階層に新規に季節労働者のカテゴリーが作られた。農業部門(horticulture sector)が対象であり、年間2,500人を上限として試験的に受け入れるものである¹⁹。2019年3月から2020年12月まで実施される。

各階層別の移民数の推移を確認しておくと第2階層が一番多く、2018年は10万3,000人となっている。次に多いのが第5階層であり、4万2,000である。第1階層は6,000前後である(図表5)。

図表5 ポイント制度の階層別労働ヴィザ発行数



(資料) Georgina Sturge, 'Migration Statistics', *The House of Commons Library BRIEFING PAPER*, Number CBP06077, 22 October 2019, p.6.

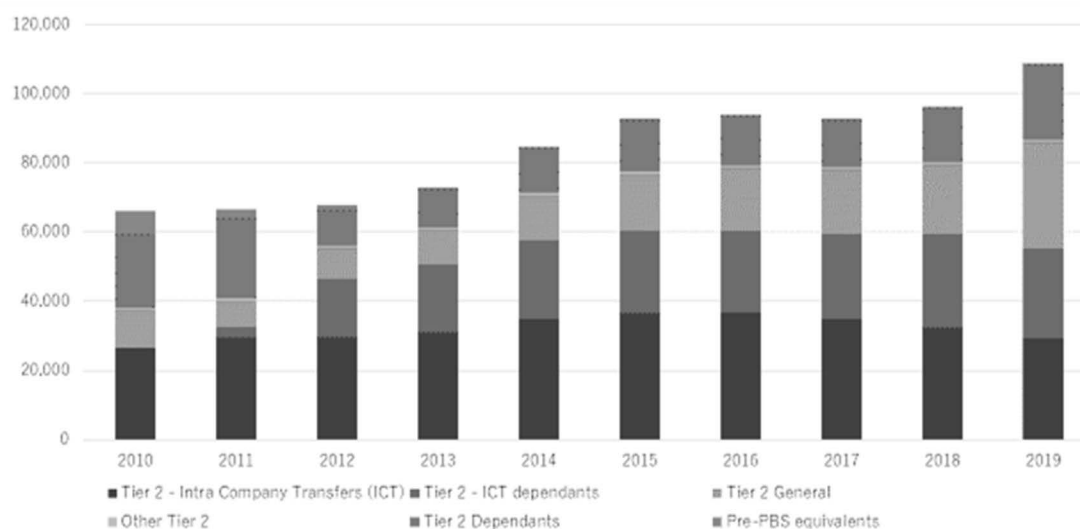
最も多い第2階層の移民内訳をみてみよう。図表6は前年7月から翌年6月までの1年間で各年の内訳を計算したものである。近年は企業内転勤が最も多く、その数は3万を超

(<https://www.theguardian.com/uk-news/2018/feb/18/uk-hits-skilled-worker-visa-cap-third-month-home-office-refuses-applications>), The Migration Observatory, 'Work visas and migrant workers in the UK', 18.6.2019 (<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/work-visas-and-migrant-workers-in-the-uk/>).

¹⁹ Home Office, *Tier 5 Temporary Worker of the Points Based System*. Version 04/2019, p. 25.

え、それに伴う彼らの家族が 2 万 5,000 前後となっている。この家族カテゴリーで入国した者が英国内の単純労働を担っていると指摘されている。ただし、2019 年は企業内転勤数が減少し 3 万を切ったのに対して、上述した一般カテゴリーの 20,700 という受け入れ数の上限から医師や看護師が除外されたことがあり²⁰、一般カテゴリーが 30,899 と最も多くなっている。

図表 6 第 2 階層の移民内訳 (2010～2019 年)



出所：Home Office. National Statistics. Why do people come to the UK?(2) To work. Published 23 August 2018

(<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-june-2018/why-do-people-come-to-the-uk-2-to-work>)

および Home Office. Immigration Statistics. Entry clearance visa tables-vi_06_q to vi_06_q_w. 22 August 2019 をもとに著者作成。

注 1：各年のデータは前年 7 月から翌年 6 月までの 1 年間のデータである。

注 2：Tier 2 ICT dependants の 2010 年データはなく、Tier 2 Dependants に含まれている。

保守党は長らく純移民数を 10 万人以下に抑えたと公約してきた。ここで見たデータは入移民のデータであり出移民のデータは示していないが、それでも EU 市民が含まれていない第三国国民だけの労働ヴィザの発行数は第 2 階層だけで 10 万を超えている。EU 市民の移民減少を受けて、上限を設定している第 2 階層の一般カテゴリーは一部の職種を上限から除外したことでその数は 3 万を超えた。EU を離脱して EU 移民に関するコントロールを取り戻したとしても保守党の公約は実現不可能であると指摘されてきたが、EU 離脱

²⁰ Home Office, *National Statistics, Why do people come to the UK? To work*, 28.11.2019 (<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-september-2019/why-do-people-come-to-the-uk-to-work>).

後も移民の数を大幅に減らすことの困難さを予見させる状況が起こっているのである。

4. 今後の英国移民政策

実はすでに保守党政権は純移民 10 万人という公約を反故にしている。『移民白書』では第 2 階層の一般カテゴリーの数量制限と RLMT を撤廃するとしており、純移民 10 万人の公約も取り下げられることが予想されていた。2019 年 7 月、首相就任時にボリス・ジョンソンの広報官は数値目標を取らないとの首相の意向を明らかにした²¹。ジョンソンは移民がもたらす利益を強調するようになり、2019 年 12 月総選挙の公約でも数値目標は記されなかった。逆に、公約では NHS ヴィザを新設し、医師や看護師等を受け入れるとしている。

EU 離脱により移行期間終了後は EU 市民も第三国国民と同じように移民政策の対象となる。これを機にオーストラリア型のポイント制を導入するとしてきたジョンソン政権は、移民助言委員会 (Migration Advisory Committee : MAC) に本制度の妥当性について諮問した。EU 離脱派の主張するポイント制やオーストラリア型のポイント制とはなにかは長らく不明確であったが、MAC はオーストラリア型と現行の英国のポイント制の違いを主に雇用の約束の有無で説明している²²。すなわち、現行英移民制度の第 2 階層では雇用主が必ず存在し、当該雇用主が身元引受人ライセンスを取得して移民を受け入れるのに対し、オーストラリア型では雇用とは無関係に英国で働きたい本人がヴィザを申請し、申請者の学歴などがポイントとして計算され、ポイント上位の者から移民としての労働を許可されるのである。

しかし、2020 年 1 月 28 日に発表された MAC の報告書ではオーストラリア型のポイント制導入は否定され、現行制度の継続が主張された²³。ジョンソン政権はこの報告書はあくまで「助言的な」ものと言い、オーストラリア型のポイント制導入を目指すとしていた。2020 年 2 月 19 日に発表された政策文書では、雇用の保証なしのオーストラリア型ポイン

²¹ Honeycombe-Foster, Matt, 'Boris Johnson axes Theresa May's vow to lower immigration to the 'tens of thousands'', *PoliticsHome*, 25.7.2019 (<https://www.politicshome.com/news/uk/home-affairs/immigration/news/105564/boris-johnson-axes-theresa-mays-vow-lower-immigration>).

²² 2019 年 12 月総選挙での保守党のマニフェストでは「私たちのオーストラリア型のポイント制」という表題の下で「この国に来るほとんどの人は明確な求人 (job offer) が必要となる」と記されている (p.21)。オーストラリア型のポイント制という名称とこの記述を整合的に考えるとジョンソン政権はポイントとして考慮される事項として求人を入れ、それに大きな重みを与えるということであろう。

²³ Migration Advisory Committee, *A Points-Based System and Salary Thresholds for Immigration*, January 2020.

ト制への全面的移行は提示されなかった²⁴。本文書は 2021 年からの改革の第 1 段階を示すものである。そして 2020 年 7 月 13 日に新たな政策文書が公表された²⁵。2018 年 12 月に発表された『移民白書』や保守党のマニフェスト等も参照しながら、今後の英国の移民政策の方向性を見ていこう²⁶。

第 1 階層、高度技能移民に関しては、『移民白書』では枠を拡大するとしていた。先に見たように、すでに起業家および学卒起業家カテゴリーの新規申請は 2019 年 3 月に終了し、イノベーターとスタートアップという新たなカテゴリーが設けられている。先の MAC 報告書は例外的才能カテゴリーが機能していないと評価していたが、2020 年 1 月 30 日に英政府は例外的才能カテゴリーに替えてグローバル才能という優先 (fast-track) カテゴリーを導入すると発表した²⁷。2 月 20 日から運用されたこのカテゴリーでは例外的才能カテゴリーとは異なり上限を設定せず、世界トップクラスの科学者、研究者、数学者等と呼び寄せるとしている。所管官庁も内務省ではなく、リサーチイノベーション機構 (UK Research and Innovation Agency : UKRI) となる。ただ、MAC が報告書で機能していないと断じたように、例外的才能カテゴリーは上限 2,000 に一度も達したことがなく、ヴィザ発行数は右肩上がりではあるものの最新のデータでも約 600 件にとどまっている。EU 市民が研究者として新たに英国で働くためにはこのヴィザが必要であるためヴィザ発行数は増えるであろうが、この新制度は MAC 報告書以前から検討されていたものであり、報告書の勧告内容とも一致していない。ジョンソン政権は MAC の勧告に従った新たなルートを作るとしている。それは受け入れ人数の上限を設定したものとなるが、2021 年 1 月の新移民制度導入後の状況を見ながら検討される。

第 2 階層の一般カテゴリーについては上述の変更のほか、『移民白書』では技能のレベルを下げるとしていた。RQF という学歴の基準を RQF6 (大卒レベル) から RQF3 (高卒レベル) まで下げるのである。ただしオーストラリア型とは異なり雇用を前提とする現行

²⁴ HM Government, *The UK's Points-Based Immigration System, Policy Statement*, February 2020 (<https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement>).

²⁵ HM Government, *The UK's point-based immigration system: Further Details*, CP 258, July 2020 (<https://www.gov.uk/government/publications/uk-points-based-immigration-system-further-details-statement>).

²⁶ HM Government, *The UK's future skills-based immigration system*, December 2018, Macdonald, Mellissa, 'The UK's future immigration system, *House of Commons Library Briefing Paper*, Number CBP8711, 18.10.2019 (<https://www.ein.org.uk/news/house-commons-library-publishes-new-briefing-uks-future-immigration-system>).

²⁷ Home Office and UK Visas and Immigration, *Policy paper, Statement of changes to the Immigration Rules: HC 56*, 30.1.2020 (<https://www.gov.uk/government/publications/statement-of-changes-to-the-immigration-rules-hc-56-30-january-2020>).

制度で RQF が問題となるのは移民本人ではなく、移民が就く雇用職種である。また『移民白書』では基本的な最低年収の要件 3 万ポンドを維持するとしていたが、下げるべきだとの批判があった。この点についても諮問されていた MAC は先の報告書で、基本的な年収要件を 2 万 5,600 ポンドまで引き下げるなど、全体としてより基準を下げて移民を受け入れやすくすべきという意見を表明した。人手不足が懸念されている NHS の労働者について、例えば看護師などは別の最低年収要件があり、現在は 2 万 800 ポンドであるが、MAC の報告書は一般よりも低い年収要件の使用を提案している。また 26 歳以下の若者については 2 万 800 ポンドの年収要件を 1 万 7,920 ポンドに引き下げるべきだとしている²⁸。

ジョンソン政権は MAC の見解に従い最低年収要件および学歴基準の引き下げを受け入れた。大きく変更されるのは、受け入れ人数の上限と RLMT の撤廃である。雇用契約の必要性については維持され、技能レベルと英語運用能力 (speak English) と合わせて技能労働者の 3 条件とされた。これに加えて、給与、博士号、SOL 掲載職などが点数化され、合計 70 点が申請条件とされている。7 月の政策文書で詳細が明らかになったので簡単にまとめておこう。

必須要件として求められるのが、雇用契約、RQF3 レベルの技能職種、ヨーロッパ言語共通参照枠 B1 (intermediate) レベルの英語運用能力である。雇用と技能がそれぞれ 20 点、英語能力が 10 点で合計 50 点となる。これに加えて取引可能ポイント (Tradable point) が存在し、20 点を得ないといけない。一項目で 20 点と設定されているのが、SOL 掲載職、労働市場への新規参入者、職種に見合った STEM (科学・技術・工学・数学) 分野の博士号である。STEM 分野以外の博士号については 10 ポイントとされている。労働市場への新規参加者とは以下のいずれかに当てはまる者である。学生または既卒者としてヴィザを有していた者、26 歳未満の者、そして新たなカテゴリーである認定専門職を目指して働いている者またはポストドクターの地位に直接移った者、である。

給与については 2 万 5,600 ポンドの年収要件 (または当該職業の現行賃金 (going rate) の方が高い場合はその現行賃金) が 20 ポイントとされているが、最低条件として雇用契

²⁸ Kierans, Denis & Peter William Walsh, 'Q&A: Migration Advisory Committee report on post-Brexit salary thresholds and the 'Australian-style' points-based system', *The Migration Observatory, Commentary*, 28.1.2020 (<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-migration-advisory-committee-report-on-post-brexit-salary-thresholds-and-the-australian-style-points-based-system/>), The Migration Observatory, 'Threshold? Which threshold? How many non-EU workers actually have to meet the £30,000 minimum income requirement?', *Commentary*, 18.6.2019 (<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/threshold-which-threshold-how-many-non-eu-workers-actually-have-to-meet-the-30000-minimum-income-requirement/>).

約で合意された給与が年収 2 万 480 ポンド以上でなければならない。この最低年収から年収 2 万 3,040 ポンド未満（または現行賃金の方が高い場合はその 80%から 90%未満。ただし労働市場への新規参加者の場合は 70%から 90%未満）は 0 ポイント、年収 2 万 3,040 ポンドから年収 2 万 5,600 ポンド未満（または現行賃金の方が高い場合はその 90%から 100%未満）が 10 ポイントであるが、特定の保健・教育職については最低年収を超えていれば 20 ポイントとなっており、優遇されている。さらに看護師と助産師については最初の 8 か月のみ最低年収条件が適用されない。

公約で掲げられた NHS ヴィザについては保健ケア・ヴィザ（Health and Care Visa）が新設される。これは 2021 年を待たずこの 8 月から実施予定である。対象は看護師や薬剤師、ソーシャルワーカーで、NHS の直接雇用または NHS にサービスを提供する企業や組織の雇用である。費用などの優遇措置も用意される。しかし現時点でのリストには介護労働者が除外されている。英国政府は介護施設で不足している 12 万の労働力は英国人によって賄われるべきとしているが、これに対しては業界から強い批判がされている²⁹。

特定業種対象の低技能移民（第 3 階層）の制度は、現在、存在しない。『移民白書』では EU 市民の自由移動が終了する影響を見越して、低リスク国から建設業や社会的ケア産業向けに移民を短期間だけ受け入れる移行的制度が提案されていた³⁰。この提案が実現した場合、どの階層に位置づけられるかは不明である。本提案によれば、低リスク国とは EU 加盟国プラス α であり、低技能移民向けとは言いながら、技能レベルの制限はない。必要に応じて人数制限が課されるが、企業側に負担となる身元引受制度の対象外である。移行的というのは、EU 離脱の影響を緩和するためにこの制度を導入し、ヴィザ費用を年々上げることで企業が移民を国内の労働力へとシフトするように誘導するということである。

この制度で問題なのはヴィザが 1 年間に制限され、さらにこれには 1 年間働いたら 1 年間休みというクーリングオフ期間が設けられることである。つまり、この制度では 1 年間働いて 1 年間休まなくてはならないため、労働者は非常に不安定な立場に置かれる。雇用主の変更は可能だが、家族の呼び寄せはできない。永住権取得もできない。このような厳しい条件で果たして人が集まるかという批判がある。また産業界を移民依存から自国の労働力へと転換させるというが、実効性には疑問符が付く。

²⁹ Walker, Peter, Robert Booth, Lisa O'Carroll & Jessica Elgot, 'Brexit: UK's new fast-track immigration system to exclude care workers', *The Guardian*, 13.7.2020 (<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jul/13/uk-new-fast-track-immigration-system-to-exclude-care-workers-salary-thresholds>).

³⁰ 『移民白書』では EU 移民の 55%が低技能労働の職に就いていると推測している。

ジョンソン政権はこの方針を大きく変え、低技能労働者の受け入れはしないと宣言した。労働力不足を懸念する産業界には強い立場を示しており、自国民の雇用や技術やオートメーションに投資するように訴えている。内務大臣は経済活動をしていない英国国民が800万人いると主張する³¹。そして政府は、条件が引き下げられた技能移民、EU 離脱後も残留する EU 市民、技能移民の家族、若者交流プログラムによって労働力を供給できるとする³²。短期労働者の受け入れ制度として『移民白書』で提示されており、すでに試験的に実施されているのが上述した第 5 階層の季節労働者のカテゴリーである。ジョンソン政権は保守党の公約通り現在の上限 2,500 を 10,000 にまで拡充するとしている。2021 年以降も季節労働者のための制度を続けるかどうかは現在の試験的制度の評価をしたうえで決定される。

第 4 階層については、留學生の身分から英国での労働者となるルートが強化される。2021 年夏に新たな「既卒者（Graduate）ルート」が作られ、学部および修士課程を卒業した者には 2 年間、博士課程卒業生には 3 年間の滞在が認められる。この期間は技能レベルにかかわらず労働だけでなく求職が認められる。ただし EU 市民にはこれまで課されていなかった留學生用の学費が適用される予定である。これにより英国国民のおおよそ 2 倍程度の学費負担が生じることになるが、学生ローンは認めないとされている。オンライン調査では 84% の留学予定の EU 市民学生が留学を取りやめると答えており、高度な技能を持つ人材を世界から集めるという観点からはその影響が懸念される³³。

その他、EU との関係では英国は政治宣言において研究、教育、職業訓練、若者交流について交渉することを約束している³⁴。注目されるのが 2021 年からの次期エラスムス・プラスとホライズンといったプログラムにどのように英国が参加できるかである³⁵。これは

³¹ これに対しては、その多くは学生や退職者などであり現実的ではないと批判されている。Reality Check team, 'Are economically inactive people the answer to staff shortages?', *BBC News*, 19.2.2020 (<https://www.bbc.com/news/51560120>).

³² 産業界や NHS の関係者は反発している。O'Carroll, Lisa, Peter Walker & Libby Brooks, 'UK to close door to non-English speakers and unskilled workers', *The Guardian*, 18.2.2020 (<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/18/uk-to-close-door-to-non-english-speakers-and-unskilled-workers>), *The Guardian*, 'Letters, An unworkable and costly immigration plan', 20.2.2020 (<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/20/an-unworkable-and-costly-immigration-plan>).

³³ Corbett, Anne & Claire Gordon, 'The emerging post-Brexit strategy for universities may cause reckless damage to the sector', *LSE Blog*, 7.7.2020 (<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/07/07/emerging-post-brexit-strategy-for-universities-may-destroy-the-sector/>).

³⁴ HM Government, *Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*, 19.10.2019.

³⁵ Corbett, Anne & Claire Gordon, 'Will British universities end up as Johnson's bargaining chips?' *LSE Brexit*, 31.1.2020 (<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/01/31/will-british-universities->

次期 EU 予算とかかわるため、具体的内容の交渉は秋までずれ込むとも言われている。上述の EU 市民の学費負担と合わせて注視される問題である。

また最近の香港に対する中国政府の対応をめぐって英国海外市民（British National (Overseas) 略称 BN (O)）に対する新たな移民ルートを 2021 年 1 月から始めることが発表されている³⁶。これに対しては中国が強く反発しており、英中間の今後の火種となる可能性もある³⁷。

5. EU 離脱後のポリシング

移民難民の受け入れは、受け入れたくない移民や庇護希望者の排除を伴うものである。EU は域内国境管理の撤廃と同時に各種のポリシング手段を整備してきた³⁸。英国はシェンゲン協定には参加せず、移民難民政策にも一部のみの参加であったが、ポリシングについては完全にではないにせよ参加してきた。そこで最後に、EU 離脱によって英国のポリシングにどのような影響があるのかをデータベースに焦点を当てて検討したい。

まずは EU 離脱によって問題となるデータベースを整理しよう。以下の図表 7 はシェンゲンとそれ以外に大きく分けて EU の整備するデータベースを整理したものである。英国はシェンゲンに不参加であるもののシェンゲン関連のデータベースにも一部参加している。また、英国は警察刑事司法協力についてもオプトアウトの選択肢を有していたが、基本的にポリシングのためのデータベースには参加している³⁹。

end-up-as-johnsons-bargaining-chips/), European University Association, *BRIEFING, Brexit – what now for universities?*, January 2020, 22/1/2020 (<https://eua.eu/resources/publications/906:brexit-%E2%80%93-what-now-for-universities.html>). ジョンソン政権はエラスムス・プラスやホライズン等の EU のプログラムへの参加方法を検討しているとしている。HM Government, *The Future Relationship with the EU, The UK's Approach to Negotiations*, February 2020, p. 23.

³⁶ Home Office, 'Home Secretary announces details of the Hong Kong BN(O) Visa', 22.7.2020 (<https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-announces-details-of-the-hong-kong-bno-visa>).

³⁷ 羽田野主、中島裕介「香港の英国海外市民旅券、中国「有効性認めない」」『日本経済新聞』2020 年 7 月 23 日 (<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61887550T20C20A7PE8000/>).

³⁸ 土谷岳史「EU 領域秩序の構築」福田耕治編『欧州憲法条約と EU 統合の行方』早稲田大学出版部、2006 年。

³⁹ 警察刑事司法協力における英国の参加状況については、Curtin, Deirdre, 'Brexit and the EU area of Freedom, Security and Justice: Bespoke Bits and Pieces', *CSF-SSSUP Working Paper Series*, 5, 2017 を参照。

図表 7 EU のデータベース

シェンゲン関連のデータベース				
名称	種類	目的	アクセス権	英国の立場
Schengen Information System II (SIS II)	EUデータベース 中央システムはeu-LISAが運営 SIS IIは2013年運用開始（改正前のSISは1995年運用開始）	域内でのひとやモノの管理のための情報の蓄積、犯罪者の同定、要注意人物および盗品の追跡	完全：国境警備隊、警察、税関、裁判所 一部：ユーロポール、ユーロジャスト、ヴィザおよび移民所管機関、フロンテクス	シェンゲン全域での入国滞在警戒情報は除外
Visa Information System (VIS)	EUデータベース eu-LISAが運営 2004年設立	入国時のチェックのためのシェンゲン・ヴィザ申請者の指紋および写真情報の蓄積	完全：ヴィザ所管当局、国境警備隊 一部：庇護所管当局、ユーロポール、テロ対策所管機関、フロンテクス、（場合によって）第3国	不参加
Entry and Exit System (EES)	EUデータベース eu-LISAが運営予定 2021年運用開始予定※	出入国管理、不法移民削減のためのシェンゲンに出入国する全第3国国民の生体情報を含めた情報の蓄積	完全：国境警備隊、ヴィザ所管機関、第3国国民の入国滞在所管当局 一部：ユーロポール	不参加
European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)	EUデータベース eu-LISAが運営予定 2022年運用開始予定※	ヴィザ免除国の国民に関連した不法移民、安全保障、公衆衛生のための自動オンラインシステム	完全：フロンテクス（ETIAS central unitを運営）、国境および移民管理所管機関 一部：ユーロポール	不参加
False and Authentic Documents Online (FADO)	EUデータベース 理事会事務局が運営※※ 1998年設立	不法移民および偽造文書対策のための真正文書および偽造文書の情報蓄積	完全：加盟国公文書専門職	参加
シェンゲン関連以外のデータベース				
名称	種類	目的	アクセス権	英国の立場
Eurodac	EUデータベース eu-LISAが運営 2003年設立	庇護申請受付国の決定のための庇護希望者の指紋情報の蓄積	完全：庇護および移民所管機関、欧州庇護支援局（EASO） 一部：警察	参加
Prüm database	他のEU加盟国すべてがアクセスできる各加盟国のデータベース 2011年運用開始	DNA、指紋、一定の車庫証明情報の蓄積	加盟国法で規定	参加
European Criminal Record Information System (ECRIS)	他のEU加盟国すべてがアクセスできる各加盟国のデータベース 2012年設立	EU市民の国籍国以外での犯罪歴情報の蓄積	加盟国法で規定	参加
European Criminal Records Information System on Third Country Nationals (ECRIS-TCN)	EUデータベース eu-LISAが運営予定 2022年運用開始予定※	EU域内での第3国国民の犯罪歴情報の蓄積	加盟国、ユーロジャスト、ユーロポール、欧州検察庁	2017年に参加表明
Passenger Name Record (PNR)	他のEU加盟国すべてがアクセスできる各加盟国のデータベース 2018年運用開始	テロ等重大犯罪の予防及び調査のための旅客者の氏名、住所、荷物情報などの情報蓄積	完全：重大犯罪の予防および調査所管機関	参加
Europol Information System (EIS)	EUデータベース ユーロポールが運営 2005年運用開始	犯罪情報および捜査情報データベース	完全：ユーロポール、警察	参加

※ European Commission, ‘EU INFORMATION SYSTEMS, Security and Borders’, April 2019 による。

※※ 改正案ではフロンテクスに移管

出所：Raoul Ueberecken, ‘Schengen reloaded’, Centre for European Reform, November 2019, pp.4-7
の図表に、EU のホームページ等を参照し情報を追加・修正して作成

さて、英国が参加する各種データベースは移行期間中も英国の EU 加盟中とほぼ同様に運営される。英国が参加するデータベースについて問題となるのは移行期間終了後であり、政治宣言の第 3 部安全保障パートナーシップが関係する。政治宣言には旅客者氏名情報（PNR）とプリュム（Prüm）について相互性を持った取り決めをすることが謳われている。また指名手配犯や行方不明者、捜索物、犯罪記録に関する情報交換についての英国の地位についての取り決めについても検討するとされている。英国はこの点について、第 2 世代シェンゲン情報システム（SIS II）や欧州犯罪記録情報システム（ECRIS）を例として挙げている⁴⁰。

⁴⁰ HM Government, *Explainer for the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the United Kingdom and the European Union*, 25.11.2018, p. 22.

政治宣言では以上に続けて、ユーロポールとユーロジャストを通じた EU 加盟国と英国との協力関係、犯罪者引き渡しについての取り決めの確立について言及されている。前者についてジョンソン政権はユーロジャスト加盟維持を求めず、現在の協力体制を維持できる協定締結を目指すとしている⁴¹。後者に関係するのは欧州逮捕状であるが、政治宣言には出てこず、ジョンソン政権は欧州逮捕状とは別の形で英国と EU は協定を結ぶことを目指すとしている。移行期間に入り、一部の加盟国はすでに英国に自国民を引き渡さないとしており、欧州逮捕状は英国の EU 離脱に伴いこの点では事実上機能を停止したと言ってもよいかもしれない⁴²。

政治宣言の内容は漠としており、どのように具体化されるのかは英国と EU との今後の交渉にかかっているが交渉は難航している。EU 側は、政治宣言でも言及されていないように、SIS II への英国の参加について慎重な姿勢を示している⁴³。ECRIS は EU 加盟国に限定し、SIS II はシェンゲン加盟国に限定すべきとの見解も EU 内にある⁴⁴。直近では前首相のテリーザ・メイが PNR、プリュム、SIS II について質問したのに対して、ドミニク・ラーブ外相は今後の英国の立場について詳細を答えなかったものの、この一部については自由移動が条件となっているとの EU 側の主張を明らかにしている⁴⁵。ジョンソン政権は ECRIS、プリュム、SIS II について現状維持ではなく類似の制度を求めるとしている⁴⁶。ユーロポールはアメリカやスイスなどと運営協定を結んでいる。しかし、この場合、ユー

⁴¹ HM Government, *The Future Relationship with the EU, The UK's Approach to Negotiations*, February 2020, p. 27.

⁴² Colson, Thomas, '3 European countries say they will refuse UK extradition requests now Brexit has happened', *Business Insider*, 1.2.2020 (<https://www.businessinsider.com/eu-countries-have-stopped-extraditing-criminals-to-uk-after-brexit-2020-1>). この記事によればオーストリア、ドイツ、スロヴェニアの 3 国が自国民を英国へは引き渡さないとしているが、この 3 国以外にも英国への犯罪者引き渡しを拒否する国が出てくる可能性はあり、移行期間終了後の取り決めに影響することが予想される。See, van Ark, Romyana, 'Post Brexit EU (In)Security', *ICCT*, 2.2.2019 (<https://icct.nl/publication/post-brexit-eu-insecurity/>), House of Commons Home Affairs Committee, *Home Office preparations for the UK exiting the EU: government Response to the Committee's Twelfth Report of Session 2017-19 (HC 1674)*, 7.12.2018, pp. 11-13 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhaff/1674/1674.pdf>).

⁴³ 英国との交渉に関する EU の文書には SIS II の名称は出てこない。例えば, European Commission, 'Recommendation for a COUNCIL DECISION authorizing the opening of negotiation for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland', *COM(2020)35 final*, 3.2.2020.

⁴⁴ House of Commons Home Affairs Committee, *Home Office preparations for the UK exiting the EU: government Response to the Committee's Twelfth Report of Session 2017-19 (HC 1674)*, 7.12.2018, p. 16.

⁴⁵ Merrick, Rob, 'UK's ability to track suspected terrorists and major criminals is at risk because of Brexit, Raab admits', *The Independent*, 3.2.2020 (<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-safety-security-brexit-terrorists-criminals-dominic-raab-a9315476.html>).

⁴⁶ HM Government, *The Future Relationship with the EU, The UK's Approach to Negotiations*, February 2020, pp. 25-6.

ロポール情報システム（EIS）へのアクセスは大きく制限されることになる。このため、他の第三国とは異なる特別な立場が認められる協定を英国は目指す方針である⁴⁷。ユーロダックについては、英国はダブリンの枠組みから離脱すると思われるが、EU とのあいだで子どもに対する家族の再結合のための庇護希望者の送還に関する相互協定の締結を目指している⁴⁸。他方で EU との政治宣言には難民や庇護に関する文言は存在しない。ユーロダックについても言及されていない。またジョンソン政権がこの点について前政権よりも後ろ向きではないかとの批判もある⁴⁹。2020 年 2 月末に発表された交渉方針でも子どもについての家族再結合のほかに庇護と移民の送還についての協定の可能性については述べられているが、ユーロダックについての言及はない⁵⁰。庇護希望者に関する EU との合意を含めてユーロダックとの関係も今後の交渉を見ないとわからない。

まとめると、英国と EU とで大きく立場が異なるのは SIS II と ECRIS についてである。ECRIS は現在新たな ECRIS-TCN への移行を進めている最中であり、英国は立法提案段階で参加の意向を表明していた。英国は 120 万もの情報を入力し、2017 年は年間 5 億 3,900 万回も SIS II にアクセスして検査するなど極めて重要なツールとして活用してきた⁵¹。SIS II へのアクセスが確保されない場合、英国はインターポールを通じた情報交換で対処することになるが、英国政府も認めるようにそれは SIS II に比べて機能的に大きく劣るもので

⁴⁷ HM Government, *The Future Relationship with the EU, The UK's Approach to Negotiations*, February 2020, pp. 26-27. van Ark, Romyana, 'Post Brexit EU (In)Security', *ICCT*, 2.2.2019 (<https://icct.nl/publication/post-brexit-eu-insecurity/>), House of Commons Home Affairs Committee, *Home Office preparations for the UK exiting the EU: government Response to the Committee's Twelfth Report of Session 2017-19, Eleventh Special Report of Session 2017-19*, 26.2.2019, p. 4.

⁴⁸ European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, section 37, HO News Team, *Factsheet: Unaccompanied asylum seeking children*, 15.1.2020 (<https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2020/01/15/factsheet-unaccompanied-asylum-seeking-children/>).

⁴⁹ Gentleman, Amelia, Lisa O'Carroll, Peter Walker & Libby Brooks, 'MPs vote to drop child refugee protections from Brexit bill', *The Guardian*, 8.1.2020 (<https://www.theguardian.com/world/2020/jan/08/mps-vote-to-drop-child-refugee-protections-from-brexit-bill>), Gower, Melanie, 'Family reunion rights and the EU (Withdrawal Agreement) Bill', *House of Commons Library*, 23.12.2019 (<https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/negotiations/family-reunion-rights-and-the-eu-withdrawal-agreement-bill/>).

⁵⁰ HM Government, *The Future Relationship with the EU, The UK's Approach to Negotiations*, February 2020, p. 28.

⁵¹ House of Commons Home Affairs Committee, *Home Office preparations for the UK exiting the EU: government Response to the Committee's Twelfth Report of Session 2017-19* (HC 1674), 7.12.2018, p. 16 および本報告書のための警察高官の議会証言 (<http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Home%20Affairs/Government%20preparations%20for%20Brexit/Oral/92133.html>) ならびに国家犯罪対策庁 (NCA) の書面証言 (<http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Home%20Affairs/Government%20preparations%20for%20Brexit/Written/92383.html>) を参照。

ある。英国が求める SIS II と類似の制度がどのようなものかが注目される⁵²。

しかしながら今後の交渉には懸念材料がある。英国はこれまで情報を適切に取り扱ってこなかったことが分かっている。英国は SIS II の情報を違法に複製し、不適切な取り扱いをしていた。英国が SIS II に入ったのは 2015 年であるが、当初から問題を指摘されていたのに従っていなかった。また ECRIS への情報登録についても 5 年間もの間、適切に登録できていなかっただけでなく、それを隠蔽していた⁵³。これらをオランダやフランスなど一部の加盟国が問題視しており、欧州議会でも問題となっている⁵⁴。また、プリュムの枠組みでは英国が犯罪容疑者の DNA 情報を共有していないことが相互性に欠けるとして是正を求められており、EU 側は 6 月 15 日までに是正されない場合にはプリュムから英国を追放するとの最後通牒を突き付けた。その結果、期限の数時間前に英国はそれに従ったが、EU 側には拭えない不信感が存在する⁵⁵。さらに言えば、EU は各種データベースの相互運用を決めており、現在実施に向けて制度を整備している（図表 8）⁵⁶。

⁵² これはジョンソン政権による方針転換である。従来の立場は以下を参照。House of Commons Home Affairs Committee, *Home Office preparations for the UK exiting the EU: government Response to the Committee's Twelfth Report of Session 2017-19, Eleventh Special Report of Session 2017-19*, 26.2.2019, p. 6, Supplementary written evidence submitted by the Home Office (BBS0002), 20.11.2018

(<http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Home%20Affairs/Government%20preparations%20for%20Brexit/Written/92789.html>). 英警察当局も EU 離脱に伴う不利益を認識している。NPCC, 'UK policing as prepared as possible for a potential no-deal EU exit', 11.10.2019 (<https://news.npcc.police.uk/releases/uk-policing-as-prepared-as-possible-for-a-potential-no-deal-eu-exit>). SIS II を含めて EU との合意ができなかった場合、それは EU 離脱前に懸念されていた No Deal とほぼ同じ状況である。英国は国連や欧州審議会などの条約に則って EU および EU 加盟国と情報のやり取り等の協力を行うことになる。See, European Commission, A 'No-Deal' Brexit: Police and Judicial Cooperation, April 2019 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_police_and_judicial_coordination_final.pdf). ジョンソン政権は移行期間を延長しないとしているため EU との協定を英国が結べるかが危惧されている。See, Owen, Joe, Maddy Thimont Jack, Georgina Wright, Jess Sargeant, Alex Stojanovic & Haydon Etherington, Getting Brexit done, What happens now?, *IfG Insight*, 10.1.2020 (https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/getting-brexit-done_0.pdf).

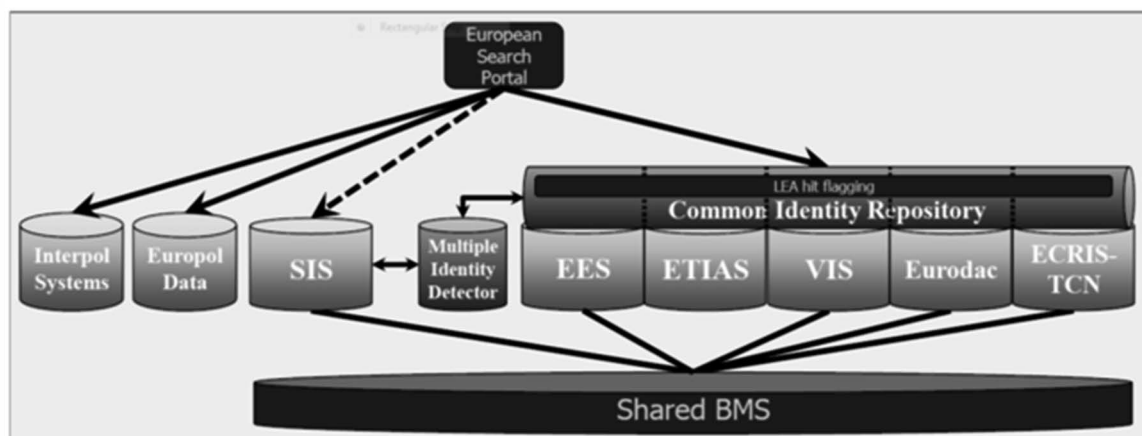
⁵³ Beckford, Martin & Daniel Boffey, 'Revealed: UK concealed failure to alert EU over 75,000 criminal convictions', *The Guardian*, 14.1.2020 (<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jan/14/revealed-uk-concealed-failure-to-alert-eu-over-75000-criminal-convictions>), Grierson, Jamie, 'Scandal over Britain's failure to notify EU of crimes: an explainer', *The Guardian*, 14.1.2020 (<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jan/14/scandal-over-britains-failure-to-notify-eu-of-crimes-an-explainer>).

⁵⁴ Nielsen, Nikolaj, 'UK unlawfully copying data from EU police system', *euobserver*, 28.5.2018 (<https://euobserver.com/justice/141919>), Parliamentary questions, 3 September 2019, E-002611/2019 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002611_EN.html), Boffey, Daniel, 'Britain could lose access to EU data after series of scandals', *The Guardian*, 27.1.2020 (<https://www.theguardian.com/politics/2020/jan/27/britain-could-lose-access-to-eu-data-after-series-of-scandals>).

⁵⁵ Becker, Markus, 'Lack of Deal Between EU and UK Imperils Security', *Spiegel International*, 29.6.2020 (<https://www.spiegel.de/international/europe/justice-cooperation-lack-of-deal-between-eu-and-uk-imperils-security-a-7f8f7b00-fb11-4162-9179-c615119c992a>).

⁵⁶ Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on

図表 8 EU データベースの相互運用性



※LEA : Law Enforcement Authorities.

※※LEA hit flagging : 法執行機関はCommon Identity Repositoryの情報の有無を検索し、情報があった場合、完全な情報を個別に請求する。

※※※European Search PortalからSISへの破線はSISの中央システムへのアクセスのみであることを示す。

※※※※Shared BMS : shared biometric matching service. ETIASは生体認証情報を含まないためリンクしない。

European Commission, 'Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226', COM(2017) 793 final, 12.12.2017, p. 6.

英国が EU のデータ保護規制（GDPR）の水準を満たすことができるかと合わせて英国が現在参加している EU のデータベースにどのように参加できるのかできないのかは不透明な状況である。上述のようにこれまで英国は EU のデータベースを積極的に活用してきたことに鑑みると、ポリシングの実効性や効率性の低下が危惧される。それが移民や庇護希望者への不利益にならないかが注視されるべきであろう。

おわりに

英国では EU の人の自由移動が終了し、2021 年から新たな移民制度が実施される。それは高度技能移民を集めるとともに受け入れ人数の上限を撤廃した技能移民を呼び寄せ、経済発展を目指すものである。逆に中東欧からの廉価な労働力が閉ざされることで低技能移

establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816. 相互運用性の内容および人権保護に対する危険性については以下を参照。丸橋透「相互運用性（interoperability）の規制法理（序論）：欧州連合の AFSJ システムの相互運用性立法提案を手掛かりに」『法律論叢』第 91 巻第 2・3 合併号、2018 年。Carrera, Sergio, Marco Stefan, Roberto Cortinovis & Ngo Chun Luk, 'When mobility is not a choice: Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalisation in the EU', *CEPS Paper Liberty and Security in Europe*, No. 2019-11, December 2019.

民の受け入れルートは大きく制限され、自国の労働者で賄うことが見込まれている。医療や介護、農業などの分野では人手不足の悪化が懸念されている。EU との協定に基づく在英 EU 市民の地位と権利の保障の約束を英国が反故にすれば別だが、EU の学術交流プログラム等への参加もすくめて、これらは基本的に英国の国内問題である。

EU との関係で問題となるのは、人の移動に関連するポリシングについてである。英国は EU の共通移民政策および共通庇護政策の主にポリシング面にのみ参加してきた。しかし、EU 離脱に伴いその多くの制度からも離脱することになる。現在、英国は第三国として EU と交渉しており、一定の協力関係を結ぶことになろう。しかし、それは英国のポリシング能力の低下につながるが見込まれる。従来から英国はフランスとの間で二国間の協力関係を築いてきた。2020 年 4 月にギリシャとの行動計画に合意し、ベルギー、スペイン、オランダとの協力関係の強化を目指している⁵⁷。EU および EU 加盟国との協力関係のなかで EU 側から今以上に強く英国の施策の妥当性が問われることになると思われる。

(2020 年 7 月脱稿)

付 記

2020 年 12 月 17 日時点での移行期間終了後の英国と EU との関係の見通しについて言及しておきたい。越境労働者である EU 市民の入国許可制度はすでに運用開始された。エラスムス・プラスやホライゾンに英国が参加するか否かについては合意に至っておらず現時点でも不確定である。SIS II をはじめとする EU の各種データベースについても合意が得られておらず、英国のアクセスが認められるのか等はわかっていない。

⁵⁷ House of Commons Foreign Affairs Committee, 'Responding to irregular migration: A diplomatic route: Government Response to Committee's First Report of Session 2019, Fifth Special Report', 24.7.2020 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmfa/670/67002.htm>).

第3章：Brexit 後の EU

—EU は今後、発展できるのか—

第1節 EUが直面する困難

第1項 EU域内の二重の格差とコロナ危機の影響

日本大学経済学部准教授

太田瑞希子

はじめに コロナ危機とEU経済

EU域内にはドイツやオランダのように高い競争力を持ち経常収支黒字を計上する北ヨーロッパ諸国と、長期経済停滞と大量失業に苦しむ南ヨーロッパ諸国の間の格差が構造化している南北問題が存在する。経済成長率や所得、失業率など様々な経済指標にそれは明らかである。中・東欧諸国はEU加盟後にキャッチアップを進めてきたが、それでも多くの国はまだEUの下位グループを形成する。さらにEU15側である南欧諸国のいくつかの国はすでにその下位グループに吸収され、「北」との格差は拡大している。

このもともとあった格差は、今回の新型コロナ危機によってさらに拡大する可能性が高い。南欧諸国は感染者数が多いだけでなく、旅行・観光業への依存度が高いため都市のロックダウンや人の移動制限による経済への負の影響をより大きく受けるためである。

1. 加盟国間の格差

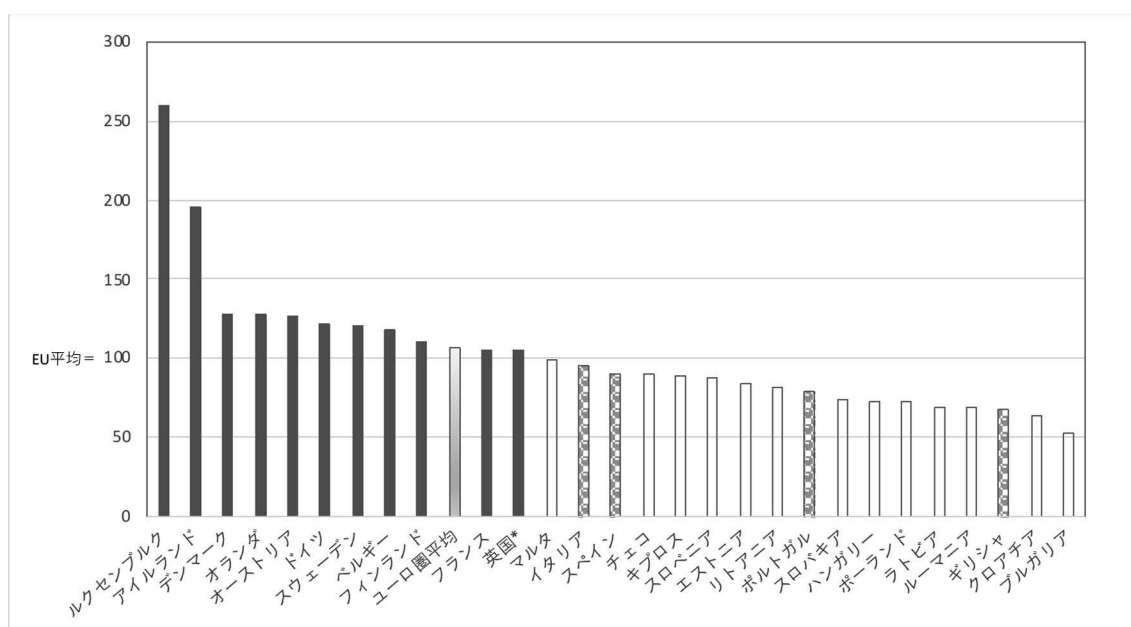
(1) 国レベルでのキャッチアップと停滞の現状

EU平均を100としてみた2019年の1人当たりGDP（購買力平価）を比較したのが[図表1]である。ルクセンブルクを筆頭にEU15諸国のうち11カ国はEU平均以上である。しかし、ソブリン危機の主役となったGIPS諸国はユーロ国であるものの、イタリア（95）、スペイン（91）はEU平均およびユーロ圏平均（106）をともに下回り、ポルトガル（78）、ギリシャ（68）は中・東欧諸国の平均（78）以下である。EUの拡大が水平的統合から垂直的統合へと転換した2004年5月の中・東欧10カ国同時加盟以降に加盟国となった国々（13カ国）のEU15へのキャッチアップが達成されていないことは明らかだが、GIPS諸国の停滞および低下も顕著である。

（注）本稿は、太田瑞希子「EUの2つの格差—中・東欧諸国間のキャッチアップ格差と英仏の停滞—」『経済集志』2020年、第89号第3巻、193～207ページ、の一部を最新のデータによる考察とコロナ危機の影響を踏まえて大幅に加筆修正したものである。

しかし、これだけでは加盟国間に既存のギャップが同じ水準で維持されてきたのか、拡大したのかは判断できない。キャッチアップは徐々に実現されており現状はあくまでその途上にある可能性もあるため、経年データで検証する必要がある。そこでさらに、第1グループ（黒色）：2019年時点でEU平均を上回る国々（実質EU15側の諸国）¹、第2グループ（パターン）：同じく2019年時点でEU15だがEU平均を下回る国々（イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャの4カ国）、第3グループ（白色）：2004年以降の加盟国の3グループに分けて、2004年から2019年までの推移を確認したのが〔図表2〕である。各年の指数はいずれも各年のEU平均を100として算出されている。

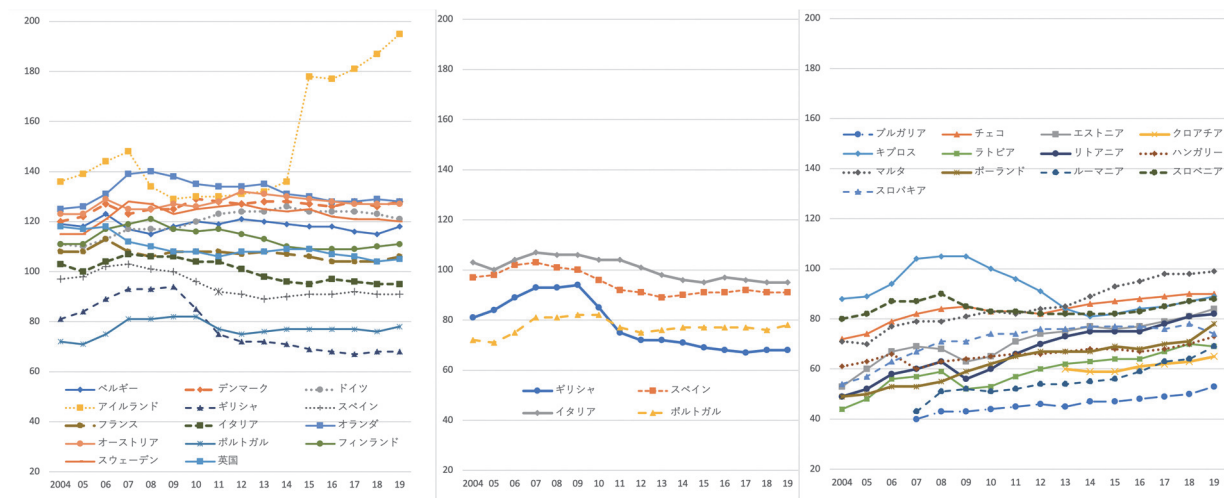
図表1 1人当たりGDP（PPPs、2019年）



（出所）Eurostat Database より筆者作成

¹ ルクセンブルクを除く。

図表 2 1人当たり GDP (PPPs) の推移



(出所) Eurostat Database より筆者作成

第1グループではアイルランドの伸びが顕著である。アイルランドは不動産バブルの崩壊を要因とする経済・債務危機に陥った結果、2010年から2013年にかけて欧州金融安定化メカニズム（European Financial Stability Mechanism：EFSM）²から225億ユーロ、ユーロ国支援基金である欧州金融安定基金（European Financial Stability Facility：EFSF）³から177億ユーロ、IMFから225億ユーロの金融支援を受けた。また英国、スウェーデン、デンマークといった他のEU加盟国からの二国間融資など、支援総額は850億ユーロに上った。しかし、財政改革や労働市場改革など多岐にわたる取り組みの結果、著しい回復を成し遂げ、危機の最中には一時12.75%まで上昇した10年物国債利回りも2013年には4%前後へと低下し、同年12月にはEUとIMFはアイルランドへの支援を終了した。その後、急速な伸びを見せ2019年時点でEU第2位の1人当たりGDPを示すまでとなった。

アイルランド以外ではドイツは2018年から19年にかけて若干の低下を見せるものの全体としてはEU平均およびユーロ圏平均を大きく上回る水準で推移している。一方、第1グループのその他の国は停滞しているといえよう。2008年までは順調な伸びを見せていたオランダもその後低下を続け2018年にはわずかに回復したものの19年には再度若干の低下を見せ2006年より前の水準に留まっており、これはスウェーデン、フィンランド、デンマークの北欧諸国もほぼ同様である。フランス、ベルギーは2004年の数値をも下回

² EUの全ての加盟国向けの金融支援基金。

³ 当初3年の時限で設立されたが、2012年10月にESMとして恒久的機関に転換した。

り、英国に至っては 2004 年水準より 13 ポイントも低下している。数値だけを見ればアイルランドは別としてもドイツ（121）と比してフランスおよび英国（それぞれ 106、105）の低下が特徴である。

第 2 グループでは、最大の危機国であったギリシャ（68）がポルトガル（78）とともに下位グループを形成し固定化が見られる一方、スペイン（91）とイタリア（95）は EU 平均を下回りつつも過去数年は踏みとどまっている。しかし、両国ともに 2004 年の数値（それぞれ 97、103）を下回っており、さらに後述のように今次の新型コロナ危機の影響で EU 平均およびユーロ国平均との差が拡大する危険性を指摘せざるを得ない。

第 3 グループでは、加盟後の 5 年間に伸長したキプロスがその後大幅な低下（しかし 2014 年を底に弱い回復）を見せる一方、ほとんどの国が上昇傾向にある。2004 年（もしくはデータ開始時点）から 20 ポイント以上の上昇を見せている国が 8 カ国に上り、マルタはほぼ EU 平均を達成、チェコ（90）とスロベニア（88）がそれを追う形となっている。また多くの国がユーロ危機の間もあまり停滞していないのが特徴であり、ここから EU 平均やユーロ圏平均とはまだ差があるもののキャッチアップの過程にあると評価しうるだろう。

第 2 グループと第 3 グループを併せて考察すると、もともとは EU 平均に近似もしくは上回る水準であったイタリアおよびスペインは継続的低下の結果、後者の上位国に完全に吸収されたことが明らかである。また、ギリシャとポルトガルはもともとが中・東欧諸国レベルであったわけだが、特にギリシャに至っては第 3 グループ平均（78）にも達していない。

政府債務（対 GDP 比）の大きさにおいても、ギリシャおよびその他の南欧諸国は上位に位置することが確認できる〔図表 3〕⁴。ギリシャは、計 3 回のべ 8 年に及んだ金融支援を 2018 年 3 月に卒業したとはいえ、政府債務は 176.6%（2019 年）と膨大である。金融支援終了をするにあたり EU に対して約束した財政緊縮策の維持も負担となり、経済成長に転じる道筋は見えない。また後述するように、2020 年はコロナ危機の影響も深刻である。

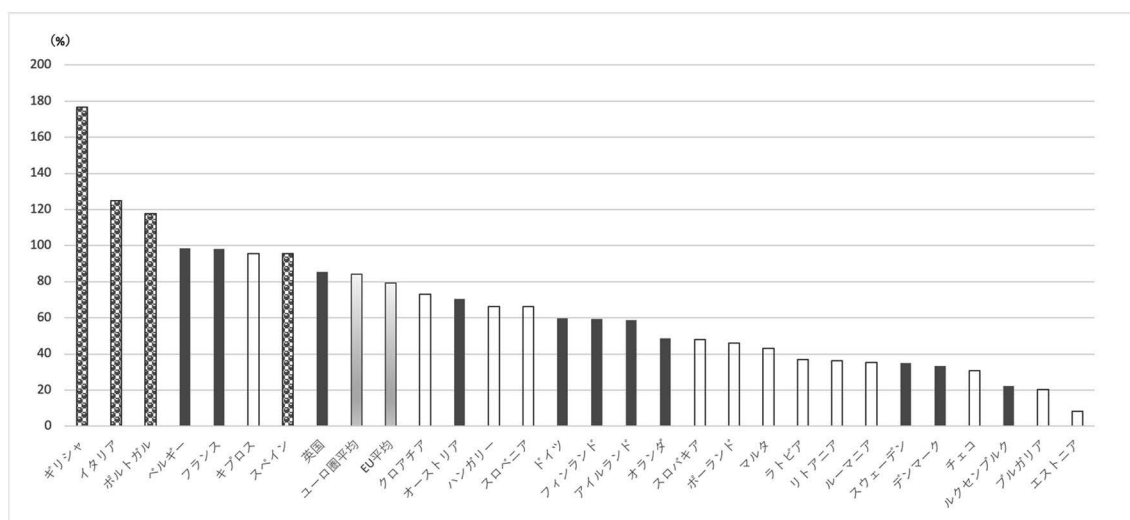
政府債務残高のみをみると、グループ 2 の危機国以外に、英国とフランスという EU 加盟国の GDP 第 2 位と 3 位の国が安定・成長協定の規定する水準を大きく超える状態であ

⁴ 図表 2 と同じグループ分けをして示している。

ることも注意が必要であろう。

〔図表 4〕は 2020 年第 1 四半期における EU 加盟国の経常収支不均衡と対外純債務を示したものである。経常収支で最大の黒字はドイツの 660 億ユーロ弱である一方、170 億ユーロ超という最大の赤字は（離脱済みである英国を除けば）フランスであり、深刻な経常収支赤字を抱えていることがわかる⁵。両国の差は 800 億ユーロを超える。EU の金融支援を受けた 6 カ国のうち 5 カ国が赤字側に固まっている。アイルランドは、前年同期（2019 年第 1 四半期）には経常収支黒字かつ対外債権超過であり金融支援を受けた 6 カ国の中では大きく抜け出していたが、2019 年の第 3 四半期を除いては経常収支赤字へと転換した。ただし、ここでもととの経済規模（GDP）が大きく異なるという前提を踏まえる必要がある。そこで対外純債務を GDP 比で確認しよう。純債権国は英国を含めた 28 カ国中 10 カ国である。EU の金融支援を受けたユーロ圏 6 カ国のうちアイルランドとスペインを除いた 4 カ国（ギリシャ、ポルトガル、キプロス、アイルランド）は現状も債務超過である。

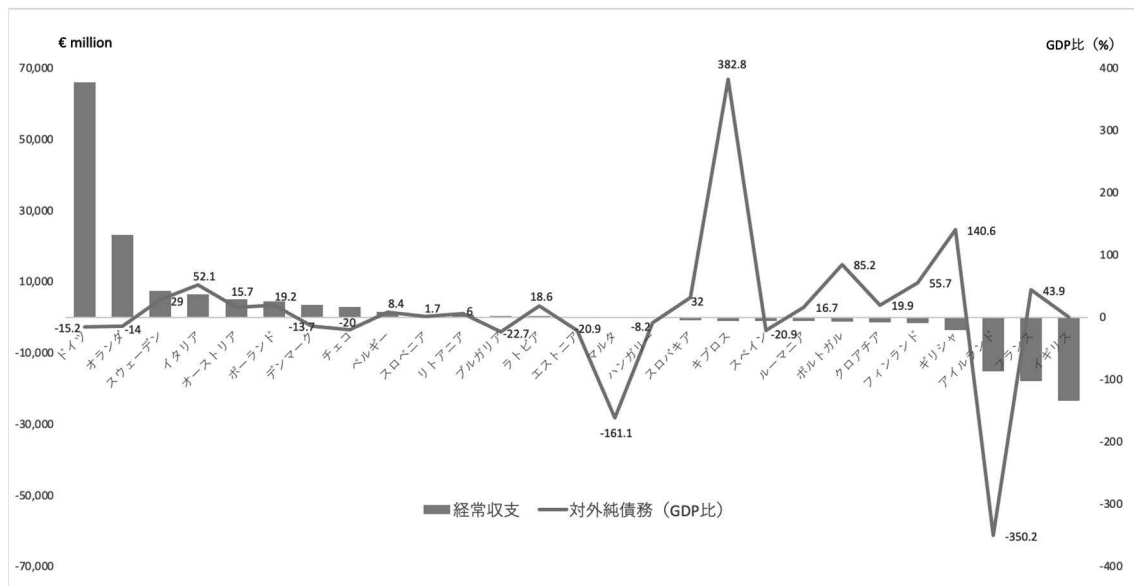
図表 3 政府債務残高（対 GDP 比、2019 年、%）



（出所）Eurostat Database より筆者作成

⁵ 英国の経常収支赤字は 230 億ユーロ超である。

図表 4 各国の経常収支と対外純債務



(出所) Eurostat Database より筆者作成

(注) ルクセンブルクは対外純債務が GDP 比-2269.7% (対外純債権を意味する) であるため本グラフから除外した。英国は対外純債務データなし。

(2) 国民レベルでの格差

国民 1 人当たりの経済的な豊かさやその格差について考察するため、まず [図表 5] にて各国の 1 人当たり国民総所得 (GNI) とその成長率 (2014 年と 2018 年から算出) を比較した⁶。国民の購買力や格差比較、貧困などとの関連では 1 人当たり GDP ではなく、1 人当たり GNI を参照するのが適切である。EU15 諸国のなかで GNI レベル及び成長率が最も低いのはギリシャであり、特に成長率は 3.3% と低いことは当然であろう⁷。EU15 のその他の危機国では、アイルランドは例外としても、イタリア、スペイン、ポルトガルは 10% 前後の高い伸びを示している。しかし、それでも EU15 の下位を形成しており、すでに上位の中・東欧諸国に完全に吸収されているといえよう。フランスと英国の低迷がここでも明らかな点も指摘できる。一方で、中・東欧諸国の多くは 2 ケタの数値を示しており、EU 平均 (9.3%) はアイルランド の 41.6% 増という大幅な伸びに引きずられた数値であり、アイルランドを除いた EU 平均は 7.8% であり、主要国の伸びが比較的低調である⁸。

⁶ Eurostat 統計上の同データに関しては本稿執筆時点 (2020 年 9 月)、2018 年が入手可能な最も新しい数値である。よって 2020 年時点の経済状況を正確に反映しているとはいえないが参考指標としては有用である。

⁷ この数値自体は 2017 年よりも若干ではあるが上昇した点は指摘しておきたい。

⁸ 本稿では、Eurostat データに従いユーロ圏の購買力基準 (PPS) データを採用しているが、世界各国の 1 人当たり GNI による国分類は、世界銀行によってドル建てで定義されている。具体的には 1,035 ドル未満を低所得国 (low-income economies)、1,036~4,045 ドルを下位中所得国 (lower middle-

図表 5 1人当たり GNI (PPPs) と成長率

		2014	2018	成長率 (%)			2014	2018	成長率 (%)
1	ルクセンブルク	49,508	50,668	2.3	14	マルタ	23,306	27,268	17
2	アイルランド	31,960	45,247	41.6	15	キプロス	21,679	26,220	20.9
3	デンマーク	36,661	40,165	9.6	16	チェコ	22,220	26,046	17.2
4	オランダ	36,269	39,649	9.3	17	スロベニア	22,571	26,035	15.3
5	オーストリア	36,092	38,693	7.2	18	リトアニア	20,534	25,653	24.9
6	ドイツ	35,629	38,198	7.2	19	エストニア	20,759	24,386	17.5
7	スウェーデン	35,124	37,268	6.1	20	ポルトガル	20,863	22,860	9.6
8	ベルギー	33,250	35,959	8.1	21	スロバキア	21,091	21,897	3.8
9	フィンランド	30,895	33,903	9.7	22	ハンガリー	18,057	20,674	14.5
10	フランス	30,263	32,497	7.4	23	ラトビア	17,513	20,618	17.7
11	英国	29,565	31,546	6.7	24	ギリシャ	19,952	20,602	3.3
	EU平均	27,681	30,257	9.3	25	ポーランド	17,989	20,506	14.5
12	イタリア	26,636	29,507	10.8	26	ルーマニア	15,072	19,403	28.7
13	スペイン	24,823	27,713	11.6	27	クロアチア	16,038	18,999	18.4
					28	ブルガリア	12,836	15,605	21.6

(出所) Eurostat Database より筆者作成

(注) 小数点第2位四捨五入。順位は2018年をベースとする。灰色部分が2004年以降の加盟国。

では、最低賃金で格差はどう表れるのか。[図表6]はEU諸国の月額最低賃金(2020年平均)を比較したものである。全体はおおよそ上位、中位、下位の3グループに分類できる。上位グループは1,500ユーロ以上の国々、中位グループは700ユーロ半ばから100ユーロ、下位グループは約600ユーロ以下の国々である。上位グループは全て西欧・北欧諸国から、下位グループは全て中・東欧諸国から形成される。月額最低賃金が最低のブルガリアは312ユーロと際立って低いが、それ以外のハンガリー、チェコ、ポーランドといった国、すなわち工業力の蓄積のある国々でも400～600ユーロ台に留まり、中位グループに水をあけられている。ドイツと下位グループの中・東欧諸国の差は、後者からブルガリアを除いても平均でも約3倍に達する⁹。中・東欧諸国でも着実な上昇は見られるものの主要国への従属型経済発展パターンを持つため景気敏感的であり2020年のS2(7月)には4カ国で低下が見られるなど、労働コストにおける格差は確実に存在し、かつほぼ縮小していない。この賃金格差が歴然としているために、上位グループの企業が低賃金国で生産を行うことで生産コストの抑制を図ることができるという恩恵を享受している状況に変化はないといえる。

一方で、興味深いのは中位グループである。中位として同一グループに分類したが、グ

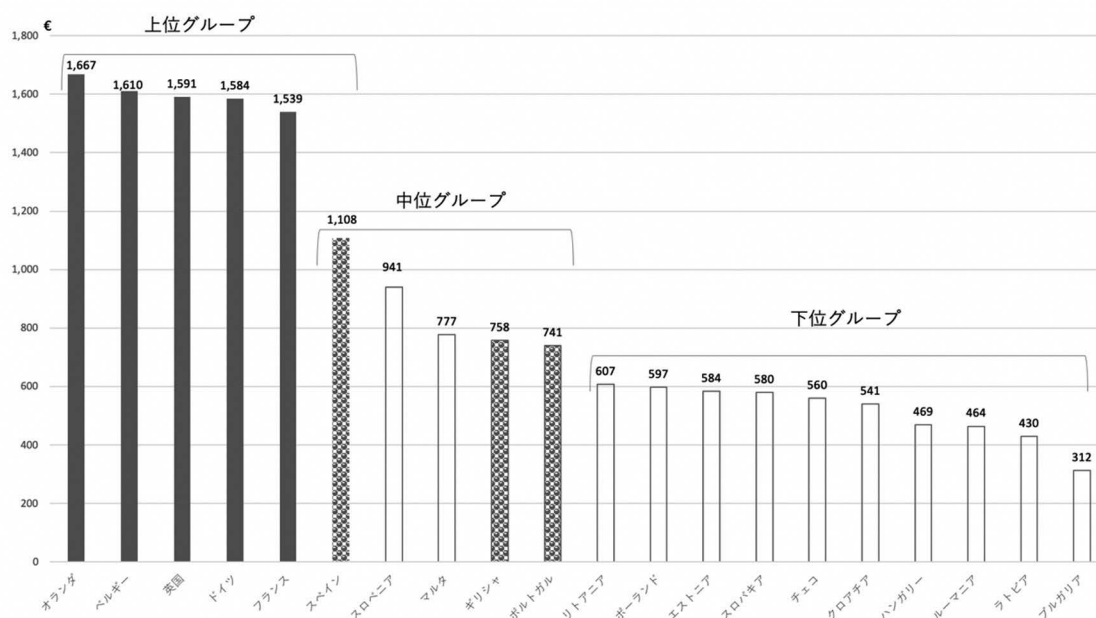
income economies)、4,046～12,535ドルを上位中所得国(upper middle-income economies)、12,536ドル以上を高所得国(high-income economies)と定義する。2020年9月定義での世界銀行による分類では、EU加盟国のうちブルガリアのみが上位中所得国であり、それ以外は全て高所得国である。詳細はWorld Bank Website、“World Bank Country and Lending Group”を参照。

⁹ この図表6の注釈の通り、EU最高のルクセンブルク(2142ユーロ)と最低のブルガリアでは7倍近い。

グループ内には大きなバラつきが見られるため、中の上と中の下に分けて考えることも可能な上位と下位の中間グループである。上位グループとは明らかに大きな格差が存在する一方、下位グループを構成しているとも言い難く、南欧諸国と中・東欧諸国の一部（スロベニア、マルタ）から混成される。スロベニアとマルタはすでにギリシャとポルトガルを上回って EU15 側の下位に食い込んだといえよう。

さらに月額最低賃金の 2010 年から 2020 年の推移を確認すると、[図表 7]。上位グループ（ルクセンブルクを除く）は 1,500 ユーロ以上、中位グループは 550～800 ユーロ台半ば程度、下位グループは全ての国が 400 ユーロ以下であり、2018 年平均と比較すると、レンジが 100 ユーロ程度上昇している。下位グループの全ての国が上昇したにも関わらず、同時に全体も上昇したためグループ間の置換が発生していない。中・東欧諸国の中では例外的に中位グループに位置するスロベニアは 2010 年時点ですでに中位グループに合流しており、かつ上昇を続けている。マルタも同様であるが、2004 年の EU 加盟時点でスロベニアの方が圧倒的に低かったため以降の伸びがより顕著である。なお、2010 年時点では上位グループと中位グループの中間に位置していた英国は上下動が大きい上位グループに合流したといえる。

図表 6 月額最低賃金（2020 年平均）

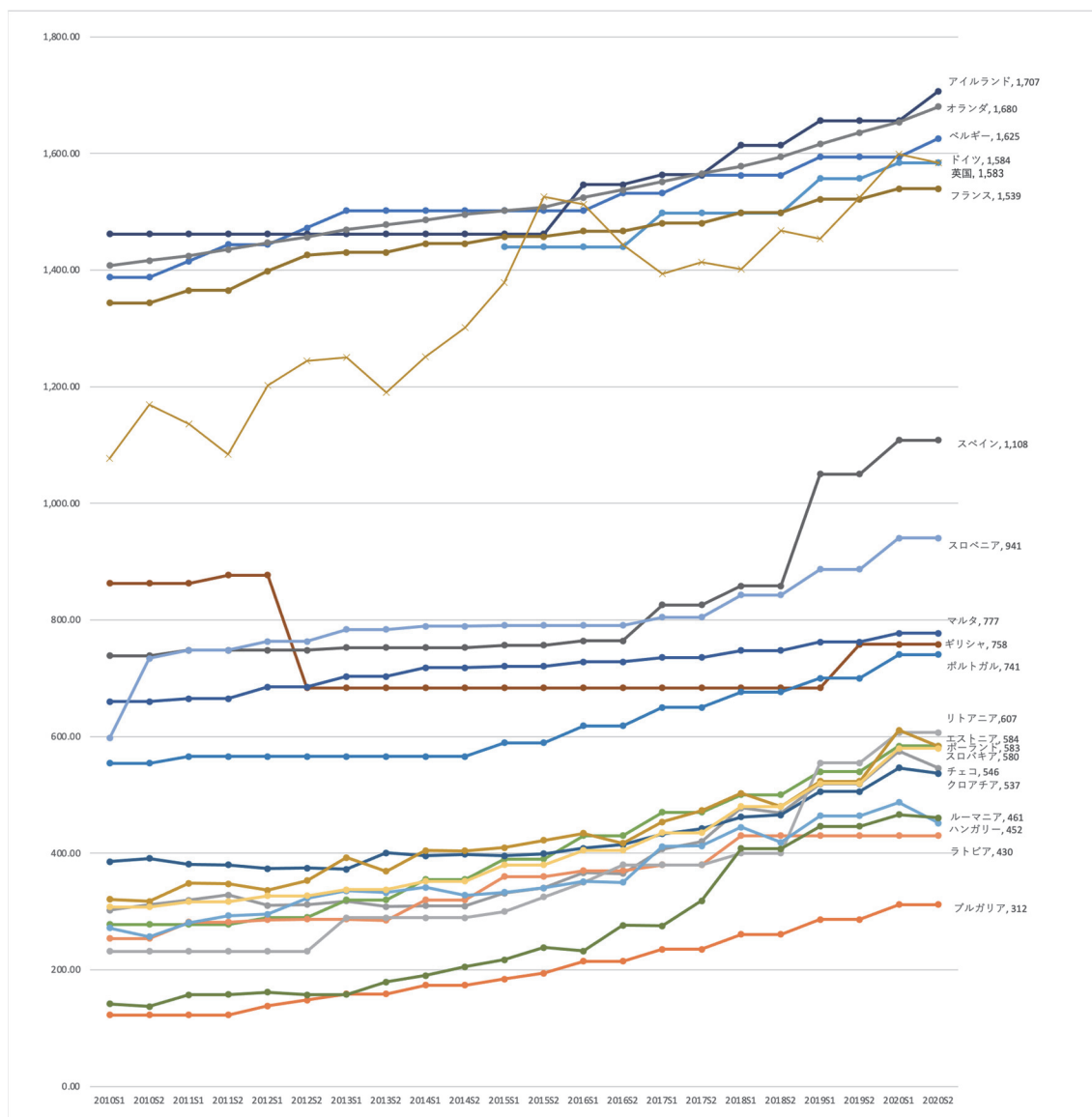


(出所) Eurostat Database より筆者作成

(注 1) 最低賃金の規定がない国およびデータのない 6 カ国、値の突出するルクセンブルク (2,142 ユーロ) を除く。

(注 2) 年 2 回 (各年 1 月と 7 月) 公表される月額最低賃金の平均で算出。

図表 7 月額最低賃金の推移（2010～2020 年、半期毎）



（出所）Eurostat Database より筆者作成

（注 1）図表 6 の注 1 に同じ。

（注 2）S1 は 1 月、S2 は 7 月のデータである。

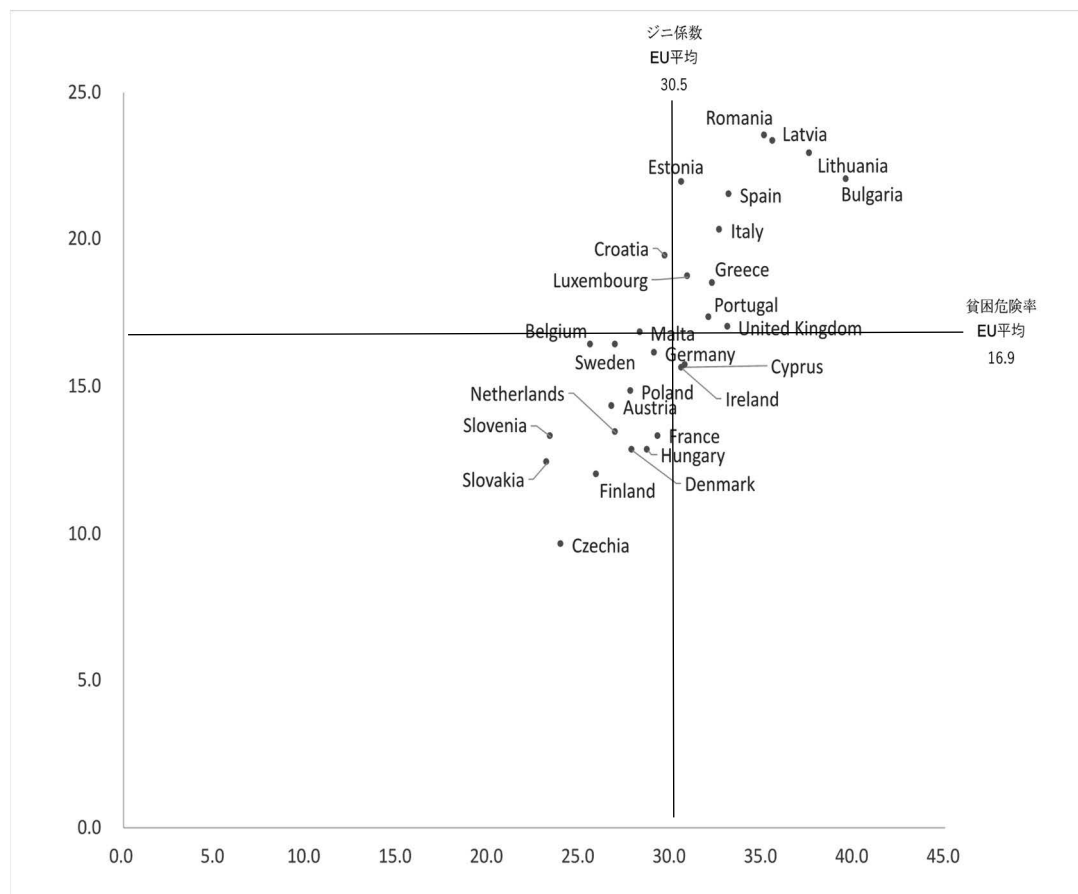
格差は、最終的に不平等と貧困として現れる。多くの先行研究では一国内の不平等を測る指数としてジニ係数を、貧困の深刻さを測る指数として貧困率や相対的貧困率を使用するが、本稿では後者において EU の公式統計に従い貧困危険率を採用した。貧困危険率とは「欧州 2020」¹⁰でも課題として挙げられている貧困の削減を行うに当たって出された数

¹⁰ 2010 年 3 月の欧州理事会で合意され同年 6 月の同理事会で正式採択された EU の成長戦略。前身となる「リスボン戦略」が 2010 年で終了するにあたり、新たな戦略として策定された。

字で、「People-At-risk-of-poverty」と呼ばれ、等価可処分所得の中央値の 60%に満たない人々の割合である。よって等価可処分所得の中央値の 50%に満たない人々の割合を示す相対的貧困率よりも包括的である。

貧困危険率と等価可処分所得のジニ係数の相関を示したのが〔図表 8〕である。当然、ジニ係数と貧困危険率には正の相関がある。ジニ係数、貧困危険率、双方において中・東欧の半数近くが最も高いグループに位置していることが明らかである。また、EU 諸国ではスペイン、イタリア、ギリシャといったソブリン危機国が上位に位置していることも、これまでの図表の数字とも一致している。主要国の中では英国が圧倒的にジニ係数の高い不平等国であり、また貧困危険率においてもドイツやフランスよりも高い数値を示している。

図表 8 ジニ係数と貧困危険率の相関



(注) ドイツ、アイルランド、フランス、イタリア、キプロス、リトアニア、ルクセンブルク、スロヴァキアは 2017 年の数値。他は 2018 年の数値。

(出所) Eurostat Database より筆者作成。

このように EU の加盟国の間には大きな格差が存在し、その格差は英国を含む EU15 諸

国と中・東欧諸国という構図のみならず、前者における北ヨーロッパ諸国と南ヨーロッパ諸国間の南北格差という構図である。この格差に縮小傾向はみられないが、さらに深刻な問題は今次の新型コロナ危機によって格差は拡大する危険性が高いという点である。その理由について次項で確認する。

2. 新型コロナ危機と格差問題

(1) 新型コロナ危機の EU および各国経済と雇用への影響

新型コロナ危機が EU 経済全体に深刻な影響を及ぼしていることには間違いがないが、一方で各国経済への影響の程度にはかなりの差がみられる。EU 統計局 (Eurostat) による 2020 年第 2 四半期 (4~6 月) の実質 GDP 改定値は公表済みの 2 次速報値¹¹よりわずかな上方修正 (0.3 ポイント) となったものの、第 1 四半期から軒並み大きな減少となった¹²。EU 全体で前期比▲11.4% (前年同期比▲13.9%) の落ち込み、ユーロ圏では前期比▲11.8% (前年同期比▲14.7%) とさらに落ち込みが顕著であり、第 1 四半期の EU▲3.7% とユーロ圏▲3.3%からさらに悪化、1995 年の Eurostat による統計開始以来最も急速な低下となった。7 月に欧州委員会から発表された『中間経済見通し (2020 年夏)』¹³ですでに第 2 四半期の見通しは第 1 四半期よりも大幅に悪化するとされた流れを速報値・改定値が証明した形であった。EU27 カ国中 23 カ国が 2 四半期連続 (もしくは以上) のマイナス成長となり、EU のほぼ全域にわたり景気後退局面に入ったことも鮮明となった。

2020 年第 3 四半期の第一次速報値¹⁴では、EU 全体が 12.1%のプラス成長 (ただし前年同期比では▲3.9%)、ユーロ圏が 12.7%のプラス成長 (前年同期比では▲4.3%) と大幅に回復する見込みが発表されたが、その後フランスを始めとする各国で新型コロナ感染者の急激な増加により再びロックダウンが実施されることとなったため、この数値よりも悪化することは避けられない。総じて景気へのマイナス影響は持続する可能性が高いため、本節では第 2 四半期の数値を考察の対象とする。

[図表 9] に示すとおり、第 2 四半期で最も縮小が大きかったのがスペイン (▲18.5%)、次いでクロアチア (▲14.9%)、ハンガリー (▲14.9%)、ギリシャ (▲14.0%)、ポルトガル (▲13.9%)、フランス (▲13.8%)、イタリア (▲12.8%) と続く。南欧諸国とフランス

¹¹ Eurostat, “newsrelease euroindicators, 125/2020”, 14 August 2020.

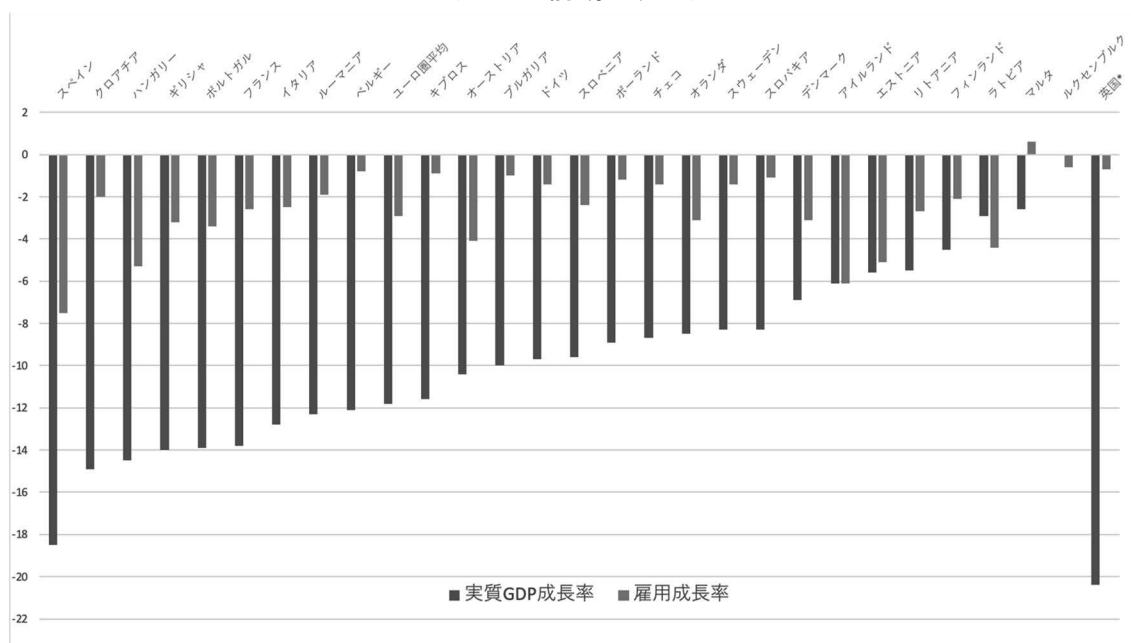
¹² Eurostat, “newsrelease euroindicators, 133/2020”, 8 September 2020.

¹³ European Commission, *European Economic Forecast, Summer 2020(Interim)*, Institutional Paper 132, July 2020.

¹⁴ Eurostat, “newsrelease euroindicators, 162/2020”, 30 October 2020.

に加えてクロアチアが上位となっていることは、やはり観光業への依存度が高い国が今回の新型コロナ危機に伴う人の移動制限で経済に大きな打撃を受けていることを裏付けるといえよう。この点については後述する。

図表 9 2020 年第 2 四半期の実質 GDP 成長率（季節調整値）および雇用成長率（ともに前期比、%）



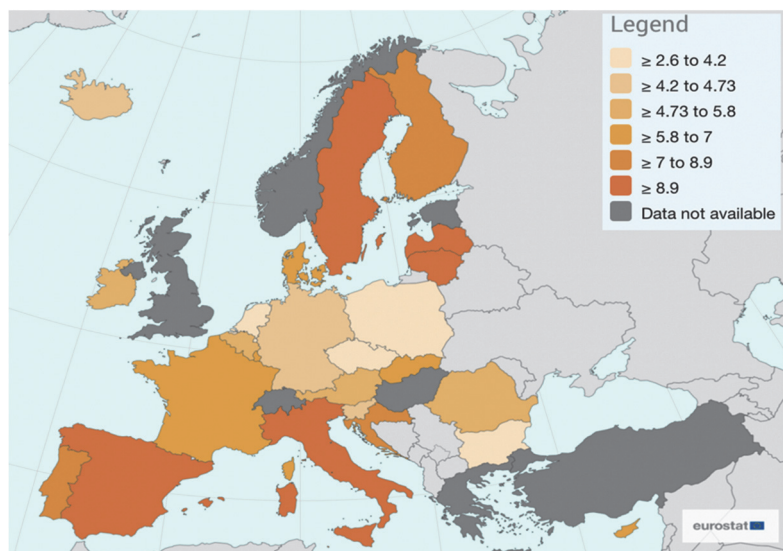
（出所）Eurostat, “newsrelease euroindicators, 133/2020”, 8 September 2020 より筆者作成。

雇用成長率（前期比）では、EU 全体で▲2.7%、ユーロ圏平均で▲2.9%の低下となり、実質 GDP 成長率同様 1995 年以来最も急激な減少となった。マルタ以外の全ての加盟国でマイナスとなり、なかでもやはりスペインが▲7.5%と最も低下が激しく、それにアイルランド（▲6.1%）、ハンガリー（▲5.3%）、エストニア（▲5.1%）と続く。実質 GDP 成長率と同様に雇用成長率も各国間格差が大きい。実質 GDP 成長率よりは減少の程度は緩和されている。これは各国政府による手厚い雇用者保護や就業時間制限などが一定程度は功を奏していると考えられる。とはいえほぼマイナスであることに違いはなく、かつ加盟国間の差は大きい。

この大きな差は失業率も同様である。[図表 10] は 2020 年 6 月の各国の失業率の水準を図で示したものである。最も高い水準（8.9%以上）にあるのはギリシャ（18.0%）、スペイン（16.0%）、イタリア（9.4%）、スウェーデン（9.2%）、ラトビア（8.9%）であり、ユーロ圏の中では南欧諸国が抜きん出ている。スウェーデンは、経済活動の継続を優先す

る、いわゆる「集団免疫」を確保する政策を採用したが、結果として周辺国を大幅に上回る高い死亡率を記録するに至り、さらには他国の製造業がロックダウン等により操業停止となったことで、グローバルサプライチェーンに組み込まれたスウェーデンの製造業も停止に追い込まれ経済停滞に陥った。

図表 10 EU 各国の失業率（2020 年 6 月）



（出所）Eurostat

さらに失業率は、全体・若年ともに確実な上昇傾向にある。[図表 11] では、2020 年第 3 四半期の全体失業率と若年失業率およびそれぞれの前期および前年同期の数値を示している。色付きで示したのが前期および前年同期と比較してそのどちらをも上回っている国であり、全体の失業率では EU27 カ国のうち 20 カ国に上る。若年失業率ではさらに増加して 24 カ国で上昇している。つまり前年同期をも上回る数値は季節要因だけでは説明できず、新型コロナ危機による影響は明らかである。

図表 11 失業率 (%)

	失業率：全体			失業率：若年（15~24）		
	2019-Q2	2020-Q1	2020-Q2	2019-Q2	2020-Q1	2020-Q2
EU27	6.7	6.5	6.7	14.7	15.1	16.1
ユーロ圏19カ国	7.5	7.2	7.3	15.3	15.7	16.5
ベルギー	5.4	5.2	4.9	14	13.5	15.4
ブルガリア	4.1	4.4	5.6	9.4	11.2	16.4
チェコ	1.9	2	2.3	5.6	5.8	7
デンマーク	5	4.8	5.4	9.4	10.2	11.2
ドイツ	3.1	3.3	3.5	5.2	6.4	7
エストニア	5.1	4.7	7	13.9	9.5	17.7
アイルランド	5.1	4.9	4.8	13.1	12.1	13.6
ギリシャ	17.2	15.9	16.9	34	33.2	36
スペイン	14	14.2	15.3	32.1	33.1	37.6
フランス	8.6	7.7	7.3	18.8	19.4	20.2
クロアチア	6.7	6.3	7	13.7	17.7	23
イタリア	10	9	7.9	29.4	28.7	25.1
キプロス	6.9	6.6	7	15	14.7	17.3
ラトビア	6.4	7	8.1	14.9	13.8	17.5
リトアニア	6.2	6.7	8.6	10.2	14.9	21
ルクセンブルク	5.4	6.4	6.4	17.1	17	22.5
ハンガリー	3.4	3.6	4.6	11.4	11.5	15.3
マルタ	3.6	3.7	4.5	9	10.3	10.8
オランダ	3.3	3.2	3.8	6.3	6.6	9.5
オーストリア	4.5	4.6	5.6	8.5	9.8	11.8
ポーランド	3.3	3	3.1	10.6	9	9.3
ポルトガル	6.6	6.5	5.9	19.3	19.1	20.8
ルーマニア	3.8	4.2	5.4	16.3	17.2	16.8
スロベニア	4.2	4.4	5.2	6.8	11	15.8
スロバキア	5.8	6	6.6	16.6	16.5	20.6
フィンランド	6.6	6.8	7.7	16.1	19.4	21.5
スウェーデン	6.5	7.3	8.4	19.2	21.4	24.7
英国	3.8	3.9	3.7	11.3	11.7	12.3

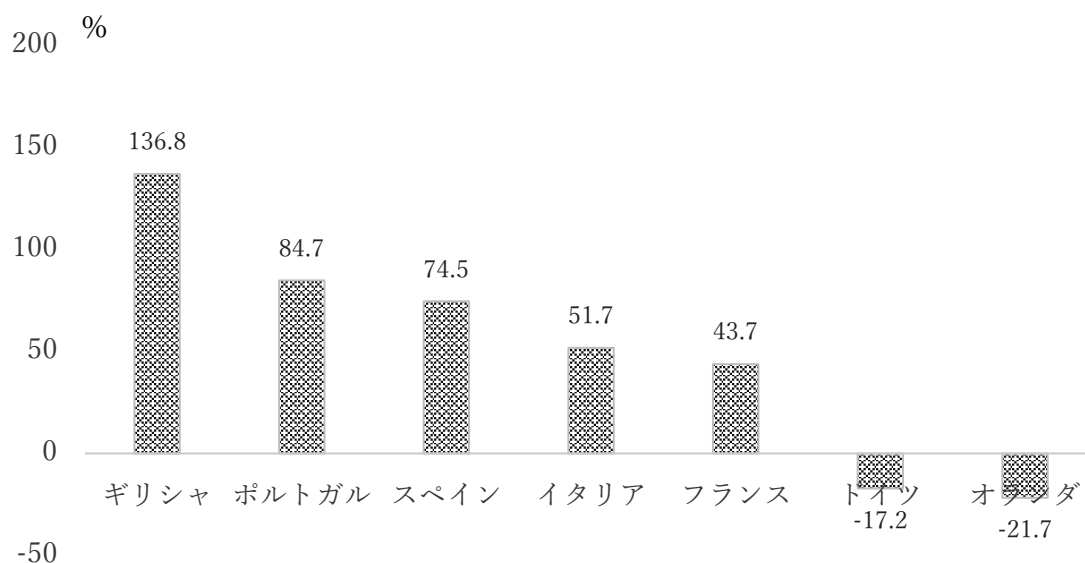
（出所）Eurostat Database より筆者作成。

このロックダウンによる経済活動の停止および失業率の上昇により、GDP の落ち込みの最大要因が家計消費の落ち込みにあることは間違いなく、次に総固定資本形成、そして政府最終消費の順になっている。1人当たりの実質消費支出は EU 平均で前期比 ▲12.3%、ユーロ圏で前期比で同 ▲10.7% 下落した¹⁵。

〔図表 10〕 および 〔図表 11〕 が示す失業率の高い国々や上昇幅が大きい国々は、もともと小売・宿泊・飲食業の雇用者が大きい、または（もしくはおよび）期間限定契約（有期雇用）の被雇用者の割合が高いことに加え、感染拡大が著しかったことで複合的に経済に打撃を受けていると言える。

¹⁵ Eurostat, “newsrelease euroindicators, 159/2020”, 29 October 2020.

図表 12 対外債務（対 GDP 比）



（出所）Eurostat Database より筆者作成

スペインやイタリアを含む南ヨーロッパの国々は、もともとが対外純債務国である〔図表 12〕。EU は単一市場と単一通貨を創設したが、それは南北の構造的格差を生み出した。単一市場の誕生により域内分業ネットワークの構築が促進された。結果としてドイツを中心とする北ヨーロッパ諸国経済への従属型の経済発展を南ヨーロッパと中・東欧の諸国に定着させた。単一通貨の流通は域内の為替安定をもたらしたが、それと引き換えに外国為替レートと通じた競争力の回復という手段を失った。「北」諸国は高い 1 人当たり GDP を達成し対外純債権国となっている一方、「南」の危機国は EU 平均を下回って中・東欧諸国グループに吸収され巨額の対外債務を抱えることとなった。これらの国が財政措置を出動させて経済回復への道筋をつけたとしても、その後に借入コストの増大に直面する可能性がある。つまり EU レベルの財政的連帯の枠組みを実現することが不可欠であったと言える。

（２）人の移動制限と格差の拡大

新型コロナ危機によって、EU および加盟国は EU 域内市場の根幹である 4 つの生産要素の自由移動、すなわち「4 つの自由（Four Freedoms）」を大幅に制限せざるを得ない状態へと追い込まれた。単一域内市場の創設と拡大は、EU 域内の双方向貿易を増大させただけでなく、人の移動のパターンも大きく変化させてきたが、感染の拡大によって多くの国が国境コントロールを再導入し、財（物品）の自由移動も妨げられてきた。EU27 カ国

のうち 22 カ国と EFTA 4 カ国が締結するシェンゲン協定は、観光・出張などを目的とした短期滞在用の圏内共通の「シェンゲン・ビザ」の保持者および日本など免除国のパスポート保持者に対し、圏内では原則出入国検査なしに国境を越える自由を保障する。しかし、今次の危機下で圏内での暫定的国境コントロールを例外（最後の手段）として認める措置をとることが認められた。国境コントロール再導入の判断は加盟国権限であり、加盟国の判断に欧州委員会は意見を公表することはできるが、加盟国の措置に拒否権を発動することはできない仕組みである。

EU で最初に深刻な感染拡大に襲われたのはイタリアであった。3 月初旬にイタリア政府によりミラノやヴェネツィアなどを含む 5 州 14 県の封鎖が発表され、当初 1 ヶ月弱とされた期間は延長、範囲も全国土に拡大され全ての生産・産業・商業活動も禁止されたオーストリアやスイスなど、イタリアと国境を接する国々がイタリアとの国境を封鎖しただけでなく、それらの国々に対して国境封鎖を実施する国々、そして全ての加盟国に対して国境封鎖を行う国々が現われた。シェンゲン協定下で過去には G7 や NATO 等の各種サミット、ノーベル賞授賞式やツール・ド・フランスなどのイベント開催時、シリア難民問題時など安全保障上の理由から暫定的な国境コントロールが導入された例は 2008 年以降で延べ 200 超ある。今回の新型コロナ危機対応としての実施がそのうち 80 ケース（実施国は 17 カ国）を超え、例外的な事態を物語る。

感染者数が大幅な減少に転ずるのが早かったオーストリアは 4 月初めに段階的な経済活動の再開方針を表明、ドイツも飲食店を含む店舗に対し導入されていた営業規制や外出制限などの大規模緩和を相次いで発表した。ドイツでは、5 月 13 日にルクセンブルクとの国境コントロールを 15 日に終了することが発表されたが、それ以外の他国との国境（陸路）とイタリアやスペインとの空路国境は 6 月 15 日まで延長された。第三国からの入国制限については欧州委員会提案（以下）に基づき 1 ヶ月延長された。

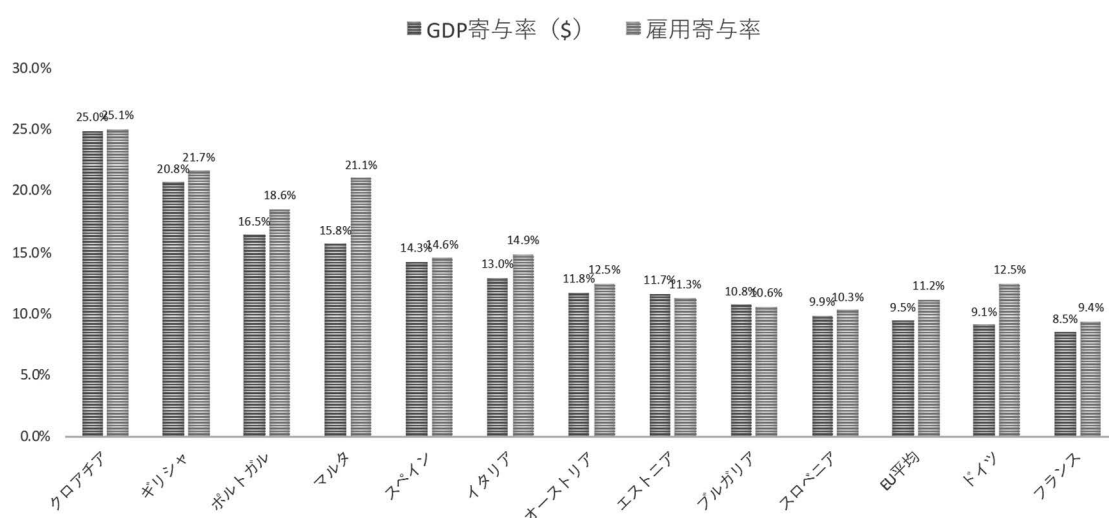
5 月 13 日、欧州委員会は加盟国に対し段階的な旅行制限緩和のためのガイドラインと提言を公表した。既述のように、シェンゲン圏外（第三国）からの入域は 6 月 15 日まで制限するよう勧めると同時に、制限緩和による安全性確保のために、疫学的に状況が十分近似する加盟国間での相互的緩和の実施、人の移動を安全かつ段階的に再開するための各種方策、宿泊業においてゲストとスタッフ双方のための保健ルール、旅行をキャンセルした旅行客が払い戻しか旅行券での返金を受けられる権利の保証などが細かく示されている。

時期のズレはあるものの、新型コロナ危機によって国境閉鎖を導入してから約 2 ヶ月ほどで EU 全体が解除方向に舵を切った背景には、EU 特有の事情が存在した。

旅行・観光業は EU の GDP の 9.5% を占める。2019 年には、EU 経済の GDP 成長率 1.4% に対し、旅行・観光業の GDP 成長率は 2.3% であり、新規雇用（5 年平均）の 4 人に 1 人を生み出す成長産業でもある。6 月からの本格的な夏の観光シーズンを迎えるにあたり旅行・観光業の正常化への道筋をつけることは各国経済にとって必須であった。

各加盟国にとっても、旅行・観光業の再開は重要である。2019 年のこの部門の GDP 寄与額（ドル建）世界上位 10 カ国のうち 5 カ国が EU 加盟国（当時）である（ドイツ、イタリア、2020 年 1 月 31 日に離脱した英国、フランス、スペイン）。特に問題なのが、観光業への依存度が高い南ヨーロッパ諸国こそが感染拡大の著しかった国々であるという点である。世界旅行ツーリズム協議会（WTTC）によれば、GDP に占める割合はスペインが 14.3%、イタリアが 13% と続き、残りの 3 カ国は約 9% である。スペイン・イタリアは全雇用者の約 15% がこの分野で雇用されている。額はこの 5 カ国に及ばないものの、GDP への影響がより大きいのが、全労働者の 4 人に 1 人が同産業に従事しているクロアチア（GDP の 25% が旅行・観光業）、旅行観光業からの収入を大幅回復させてきたギリシャ（同 20.8%）、ポルトガル（同 16.5%）などの国々である。クロアチアは、2020 年の観光収入は少なくとも 75% 減との試算も出ている [図表 13]。

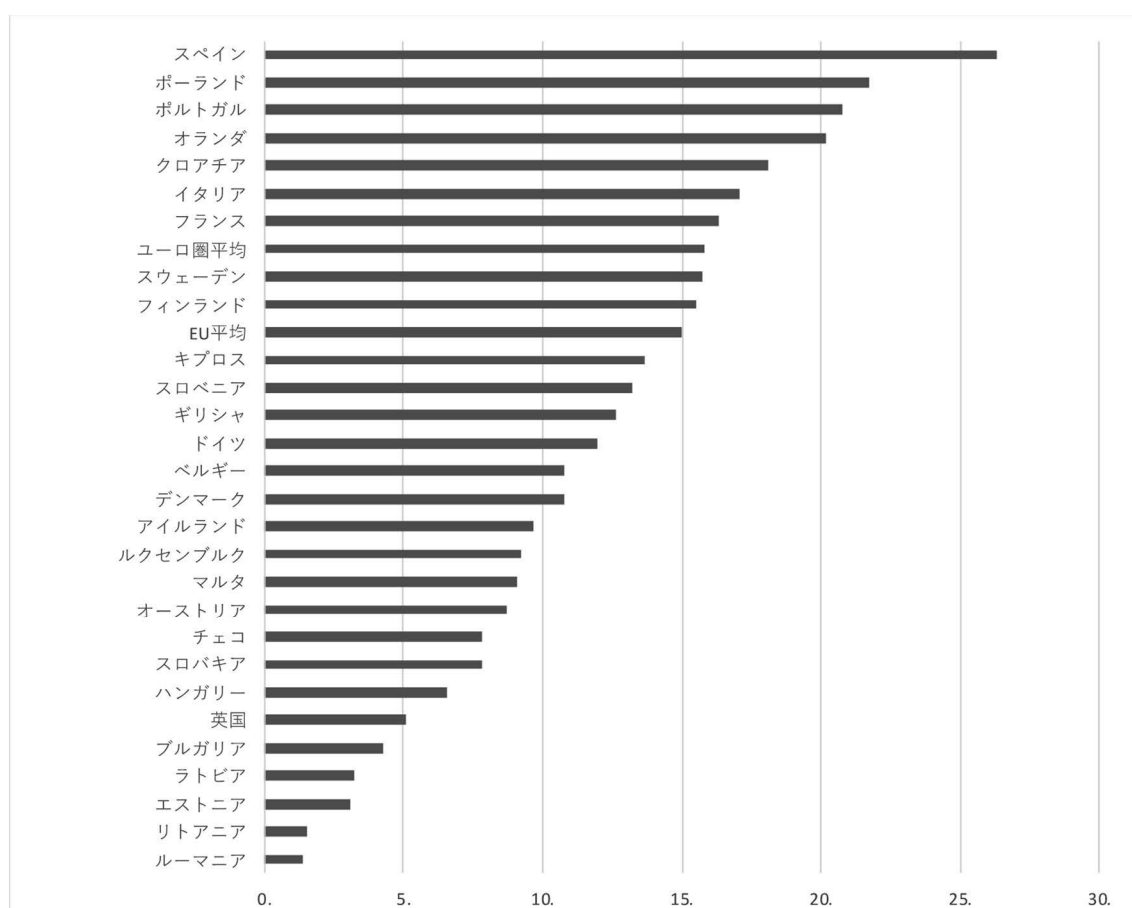
図表 13 観光業の GDP 寄与率（EU 上位 10 カ国および独仏）



（出所）WTTC より筆者作成

EU 各国の旅行・観光客の半分以上は域内から訪れる。域内の国境コントロールが夏のヴァカンスシーズンの始まりを遅らせる見込みであること、欧州委員会のガイドラインには法的拘束力はなく経済活動の再開で感染の第二波が発生する可能性が否定できないこと、感染者の多いスペインが全面的国境開放が早くとも 7 月以降になることを早い段階から示唆したように全面的な国境コントロールの解除の見通しが立たなかったこと、EU 域内でも人気のヴァカンス先である国々が感染の中心国であり人々の旅行心理が抑制されていると考えられこと、企業業績や雇用環境の悪化からヴァカンスなどの余暇や娯楽への家計支出が縮小する可能性が高かったこと等から、旅行・観光業の全面的な回復までは時間がかかることが当初予想され、各国経済への深刻な影響が懸念された。

図表 14 各国の期間限定契約（有期雇用）の被雇用者の割合（％）：2019 年



（注）被雇用者合計全体における割合（％）

（出所）Eurostat Database より筆者作成。

〔図表 14〕は 2019 年の被雇用者全体に占める期間限定契約（有期雇用）の割合（％）を

国ごとに比較したものである。スペイン（26.3%）を筆頭に、[図表 12] で上位に入っていたクロアチアやポルトガル、イタリアなどの国々が軒並み 15%以上という水準にある。観光業の GDP 寄与率や雇用寄与率が高いギリシャやマルタが、EU 平均よりも低いという矛盾があるがこれはヤミ経済の大きさにより説明できると考えられる。かつて GDP の約 3 割に当たるヤミ経済の存在が指摘されたギリシャは、財政危機対策として様々な徴税強化対策を採用したが、ヤミ経済が大きく縮小したとは考えにくい。マルタもまた EU 加盟国有数のヤミ経済大国と長く指摘されてきた。よってこのような国々では期間限定契約の割合の少なさが不安定な雇用契約の少なさと一致しない。

旅行・観光に加え飲食などの業種における期間限定契約の割合は比較的高いが、新型コロナ危機による深刻な打撃を受けるこれらの業種では雇用調整はまず期間限定契約から対象となることが予想されるため、再ロックダウンを実施している国や感染拡大が抑制されない国では失業率の上昇が避けられず、さらには各国の産業構造の違いによってその上昇に大きな幅が出ることが予測される。

もちろん、打撃を受けるのは旅行・観光業（および飲食業）だけではない。人の移動制限によってヨーロッパ全域にわたる混乱がもたらされているのは農業部門も同様である。短期移住労働者、特に季節労働者に大きく依存するため、収穫時期を迎えた農作物の収穫に十分な労働者を確保できないなどの問題に直面している。季節労働者の場合にはヤミ労働も多く正確な数を把握することは不可能だが、ここでは利用できるデータを引用したい。季節労働者は域内の加盟国間で移動する労働者と、第三国からの労働者に分けられる。欧州委員会統計局（Eurostat）によれば、前者は東欧諸国が主な送り出し国であり、ルーマニア・ブルガリア・ポーランドなど EU の中でも所得水準の低い国々から短期的に移住し、農業部門の労働に就くことが多い。後者は国によって送り出し国にばらつきがあり、フランスではモロッコから、イタリアでは北アフリカなどからの受け入れが多い。主な受け入れ国は、ドイツ、フランス、イタリア、スペインである。

国境コントロールの導入に伴い、季節労働者の大規模な不足に直面する各国は独自の対応策を模索している。20 万人が不足したフランスは、農業大臣が国民に対して地域の農業分野での臨時就業を呼びかけ、それに 20 万人以上の応募があったと報じられた。10 万人が不足すると伝えられたドイツは、4 月 2 日に農業分野の季節労働者に限り入国禁止を一部解除し、4 月と 5 月に最大 4 万人の入国を認める政策を発表した。離脱した英国も 8 万人の不足に対して、東欧諸国でリクルートした季節労働者を乗せたチャーター機を飛ばす

など労働力の確保策を展開した。一方で、最大 25 万人が不足すると試算されるイタリアは一時的な労働許可を証明書の提出なしに発給すると発表、7～8 万人が不足するといわれるスペインも急遽新たな受け入れを進めると発表した。その開始は 6 月 30 日と他国に遅れを取った。春から初夏に収穫の最盛期を迎えるである農作物は多く、ドイツや EU 主要国の農業部門はこれら季節労働者なしには産業が立ち行かない。

しかし、農業部門における一時的な労働力不足への対応策として他業種に従事していた労働者の農業部門への就業転換が進むかという点、肉体労働かつ低賃金という条件が影響してあまり期待できない。機械の操作などには経験も必要とされることも指摘される。フランスでは現在、部分的失業制度と呼ばれる制度に基づき、休業を余儀なくされた労働者は失業前の手取り額の 84%に当たる手当を受け取れることになっている。もともと労働者保護の強い国が多い EU では、無理をして低賃金労働へ就くモチベーションが高いとはいえない。国によっては必要な労働の 8 割を他国からの季節労働者に頼ってきた農業モデルが問題を深刻化させている。

収穫が間に合わず農産物価格が上昇すれば、金融緩和との相乗効果で景気後退局面での消費者物価上昇、すなわちスタグフレーションを導く可能性さえ否定できなかったのである。現状ではスタグフレーションは回避され、総合消費者物価指数（HICP）に大きな変動は見られないが、微かな低下傾向にあり今後の動きを注視する必要があることに変わりはない。

おわりに

本稿では、新型コロナ危機による打撃が各国経済に与える影響や要因について考察した。ユーロ危機後にドイツを中心とする北ヨーロッパの加盟国に過度の緊縮財政政策を実質的に強制され、それが負担となって経済成長に転じることが妨げられていた。緊縮のために医療関連予算が削減され医療従事者数・病床数が削減されていたところを今回の新型コロナが襲い深刻な医療崩壊が発生したことで、十分な医療サービスを受けられないまま高齢者を中心とする多くの犠牲者を出すことになったことは繰り返し報道された。年金等社会保障費の削減や増税を強いられてきた国の有権者の間に、今回のコロナ危機への対応を通じてさらに「北」諸国への不信と不満が募れば極右・極左へのさらなる支持やポピュリズム政治の拡大への道筋につながりかねない。

今後の危機による各国経済への影響は非対称的であり、南北の分断拡大を回避するため

には、加盟国間での財政的連帯の枠組みが適切に機能することが求められる。欧州委員会
が新型コロナ危機下で3月に安定・成長協定の3%条項を停止し、その後の紆余曲折を経
て復興基金の創設に合意が成されたことは大きな意義がある。ユーロ危機とコロナ危機に
連続して襲われた危機国は、EU の財政的連帯の助けを得なくてはこの苦境から抜け出す
ことは見込めないからである。総額 7,500 億ユーロのうち、最大の約 22%に当たる 850 億
ユーロの補助を受ける見込みなのがイタリア、ついでスペインである。これらの国では、
もともと不振だった経済を支えていたサービス業が、今回の新型コロナ危機で著しい打撃
を受け、今後の景気見通しは非常に厳しくなった。特に、危機の早い段階から多くの加盟
国で近年成長傾向にあった旅行・観光業に期待できなくなったことは大打撃となった。中
小企業が比較的多いため、この倒産が増加すれば失業率の上昇も必然である。

長期的にはこれまで財政の安定性と健全性へ偏っていた政策から需要拡大を重視する
方向へ重心を向けられるかもポイントであろう。EU レベルの協調によるこれ以上の格差
拡大の防止は加盟国間の分断を抑制するために必須である。しかし、EU では経済活動の
再開を重視した結果、夏のヴァカンスシーズンを経て再び感染が著しく拡大し、複数の国
で再ロックダウンに踏み切ったため、主要国においても経済へのマイナスの影響が特に第
4 四半期の数値として大きく出てくることが予測され予断を許さない。

(2020 年 11 月脱稿)

第2項 人の移動と反移民・ポピュリズム

高崎経済大学准教授

土谷 岳史

はじめに

EU の特徴のひとつは加盟国の国民を EU 市民として、彼らに政治的、市民的、社会的権利を保障していることであろう。これらの権利は EU 域内で国境を越えて移動し、生活や労働、余暇を行うことを可能にし、国籍国以外の加盟国で EU 市民は当該国の国民と平等な権利が保障される。自由移動を中核とする EU シティズンシップは EU の先進性、コスモポリタン性を示すものとして称揚されてきた。しかしながら、近年、EU 市民の自由移動が EU の問題として批判されることも増えてきた。英国の EU 離脱においては「移民」がひとつの争点となった。国民投票前にキャメロン英首相は EU と交渉し、英国に居住する他の加盟国の国民の権利を制限する合意を得た。国民投票の議論においては、EU 市民、第三国国民の移民・難民・庇護希望者が混同されながら批判された¹。反移民感情を煽り利用するポピュリズムは EU 市民の自由移動も批判の対象とし、反 EU のうねりを作り出していると言えよう²。最近でもハンガリーのオルバン首相はコロナウイルスと移民は「両方とも移動によって広まる」という論理的つながりが存在する」と述べて、現下のコロナ禍を移民と結びつけている³。ここでは EU における人の移動の現在を検討し EU の今後を考えたい。

1. EU における人の自由移動の発展⁴

欧州統合の当初から国境を越えた労働力の移動が規定されてきた。石炭鉄鋼、原子力と

¹ 土谷岳史「移民問題とメディア政治」須網隆夫、21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』日本評論社、2018 年。

² ポピュリズムは「われわれ」と「彼ら」に世界を二分するが、「彼ら」にはユーロクラットを含め国内外のエリートや移民が割り当てられる。ポピュリズムについての代表的な文献として以下を参照。ミュデ、カス、クリストバル・ロビラ・カルトワッセル『ポピュリズム』白水社、2018 年、ミュラー、ヤン＝ヴェルナー『ポピュリズムとは何か』岩波書店、2017 年、水島治郎『ポピュリズムとは何か』中公新書、2016 年。

³ Rohac, Dalibor, 'Hungary's prime minister is using the virus to make an authoritarian power grab', *The Washington Post*, 26.3.2020 (<https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/25/hungarys-prime-minister-is-using-virus-make-an-authoritarian-power-grab/>).

⁴ 歴史的な経緯および権利の詳細は、土谷岳史「EU シティズンシップとネイション - ステート」『慶應法学』第 4 号、2006 年を参照。

並んで一般的な経済統合を対象とした欧州経済共同体（EEC）条約は第3編で「人、サービス、資本の自由移動」を定めている。このなかで労働者や自営業者などの経済活動別に章が置かれ規定されている。雇用契約があったうえでの他の加盟国での労働のための移動ではなく、一般的な労働者の自由移動は1968年に2次立法が制定され具体化されることになる。労働力を含めた生産要素の自由移動による効率最大化に反してその実現がEEC条約制定から時間がかかった理由は、大規模な労働者の移動を各国が警戒していたためであった。当初から大規模な人の移動は加盟国にとって脅威として認識されていたのである⁵。

68年の立法は大規模な人の移動が現実起きるものではないとの認識の下、他国での求職の権利を含めて自由移動の権利を広く認めるものであった。規則1612/68の前文に「自由と尊厳」という文言があるように、それは労働者の権利という狭い範疇のものではなく、個人の自由を実現するものであり、他の加盟国において国籍によって差別されない権利を含んでいた。すでに1960年代から欧州委員会は自由移動の権利を「シティズンシップ」という概念と結びつけており、1970年には定年退職後の残留の権利も認められた。加盟国の国民は生産要素として他国で働き、それが終わったら帰国するというのではなく、移動先の国家社会の一員になることが含意されていたのである。

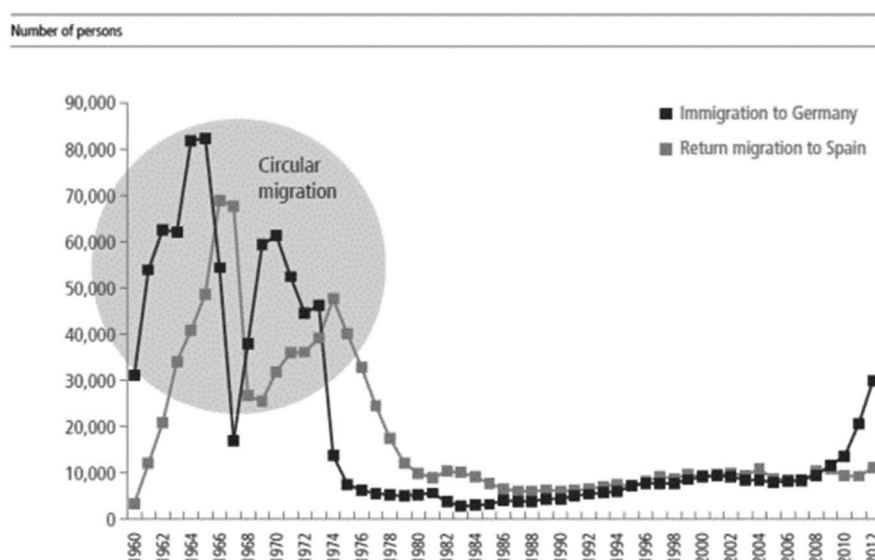
労働者の自由移動が個人の自由として広く権利が保障される形で実現され、そして判例によって権利拡張的に解釈されていったが、それは論理的には経済的に自立している人の移動の権利であった。加盟国国民の自由移動の権利のこれ以上の拡張は経済活動と自由移動の切り離しを意味していた。そのため、人の自由移動の権利のさらなる拡大は受け入れ加盟国の社会保障負担の拡大への懸念、すなわち福祉ツーリズムの恐怖の払拭との闘いを意味していた。70年代末の法案には移動の条件として経済的自立がつけられ、さらに学生、年金受給者、その他という形で法案は分割され、自由移動の権利拡大が立法によって実現したのは1990年のことであった。そして経済活動を行う者だけでなく、経済活動をしていない者の自由移動の権利は1993年のEU設立とともに導入されたEUシティズンシップによって、EU市民の権利として再定位されることになる。

ただしこのような権利の発展も多数の人が短期間に移動することはないという前提の上でのものであったと言えるだろう。国境を越えて人が移動する要因として指摘されるものに国家間の経済格差や送り出し国の失業率の高さがある。これらの点で危惧されたのが

⁵ Recchi, Ettore, *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU*, Palgrave, 2015, pp. 19-24.

1986 年に実現した南欧への拡大である。このスペインとポルトガルへの拡大においては人の移動について 7 年間の移行期間が設けられた。両国から旧加盟国への短期間の大量の移民が危惧されたのである。しかし実際には、イベリア半島の経済が好調ななかで移行期間は 6 年に短縮され、人の自由移動が両国民に解禁された後も大規模な移動は起こらなかった。拡大以前、1960 年代からすでに南欧諸国は 2 国間協定などで旧加盟国へ移民を送り出していたことも重要である⁶。スペインの事例では 1960 年代から 1970 年代半ばにかけてドイツと行き来する移民の流れが認められるが、1980 年代から 90 年代にかけて EC 加盟による大きな移民の変動は見られない（図表 1）。逆に 1995 年のデータでは他の加盟国に居住するスペイン人は 10 万、ポルトガル人は 11 万も減少していた⁷。

図表 1 スペインのドイツとの移民関係（1960－2012 年）



出所：Bertelsmann Stiftung ed., *Harnessing European Labour Mobility: Scenario analysis and policy recommendations*, Bertelsmann Stiftung, 2014, p. 17.

このように EU 市民の自由移動の権利は EU シティズンシップとして位置づけなおされたものの、それは権利を拡張し、一般的な民主国家の国民の地位に比するものへと EU 市民を押し上げるものではなかった。加盟国は欧州統合の領域を政治統合へと進めるなかで EU という政治的共同体を担う市民を必要としたが、彼らが国境を越えて自由を行使する

⁶ Recchi, Ettore, *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU*, Palgrave, 2015, pp. 50-53.

⁷ Royo, Sebastián, 'Lessons from Spain and Portugal in the European Union after 20 years', *Pôle Sud*, 2007/1(n° 26), pp. 39-40.

際には経済的な自立を条件とすることで、社会的連帯の外部に彼らを置いたままにしようとした。

しかし EU シティズンシップによる自由移動の権利保障は加盟国の意図を越えていくこととなる。EU 市民の自由移動の権利の限界は 90 年代以降も裁判で争われた。欧州司法裁判所（ECJ）が EU シティズンシップを EU 市民の「基本的地位」として位置づけ、他の加盟国に移動した EU 市民の権利を広く保障するようになり、さらには移動していない場合でも EU 市民の権利の派生として第三国国民である家族の居住権等を保障するようになっていった⁸。

ここで EU 市民の権利を拡張する論理を、EU シティズンシップを「基本的地位」と位置付けた Grzelczyk 判決（Case C-184/99）から見ておこう。2001 年 9 月の本判決は、90 年の 3 指令の前文にある「受け入れ加盟国の国家財政の不当な負担」という文言を根拠に加盟国による制約に限定をかけた。この文言は、3 指令の 1 条の「居住期間中に受け入れ加盟国の社会扶助システムの負担となることを避ける」と合わせて、EU 市民の権利行使に抑制的に働くことが意図されていたはずである。しかし裁判所は前文にのみ存在する「不当な（unreasonable）」という言葉を強調することで、3 指令が「受け入れ加盟国の諸国民とその他の加盟国の諸国民の間の一定の財政的連帯を、特に居住の権利の享受者が被る困難が一時的なものであれば、認めるものである」と解釈したのである。さらに翌 2002 年の Baumbast & R 判決（Case C-413/99）では条約の EU シティズンシップ規定に直接効果を認め、2 次立法はこの条約上の権利行使基準を定めるものとなった。

Grzelczyk 判決は ECJ 判例で言及される EU シティズンシップの代表的判例となっただけでなく、その骨子はその後、2004 年に制定された EU 市民の自由移動指令に組み込まれた。すなわち、判例による権利の発展を踏まえ EU 市民の自由移動に関する既存の立法をまとめた、いわゆる「市民の権利指令」（2004/38/EC）では、前文 3 段という重要な位置で EU シティズンシップが自由移動の権利行使時の「加盟国国民の基本的地位」たることが確認されたうえで、「不当な負担」という権利制限の基準について考慮する際の事項が、前文にではあるが、記載されたのである。そして社会扶助システムの利用が自動的に国外追放の理由とされてはならないと条文で規定された。さらに本指令は 5 年の合法的居住での永住権の取得を認め、永住権を持つものは社会扶助システムの対象となると定めら

⁸ 中村民雄「判例にみる EU 市民権の現在」『日本 EU 学会年報』第 32 号、2012 年。

れた。

このように 2000 年代に EU シティズンシップの権利保障は大きな発展を見たが、それは域内国境管理を撤廃するシェンゲン圏の実現などとともに人の自由移動をめぐる EU の先進性として評価されたのである。

2. EU 市民の自由移動の限界

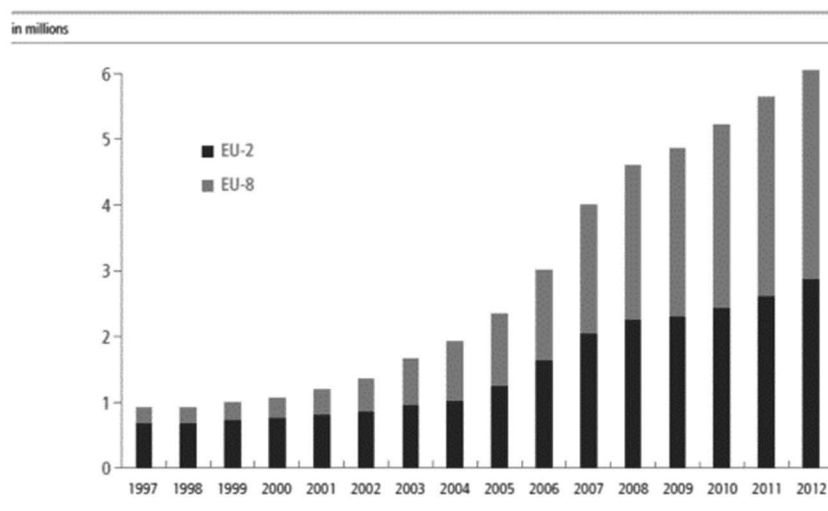
上述のように英国の EU 離脱をめぐって EU 市民の自由移動は大きな問題として議論されたが、それは以上のような生産要素としての自由移動から市民の権利としての自由移動へという EU シティズンシップの発展があったことが指摘される。経済的自立という自由移動の権利行使の条件に対して ECJ 判決は抑制的な解釈を打ち出すことで移動する EU 市民の権利を保護するようになった。皮肉にもこのような EU 市民の権利保護の動きは、他の加盟国国民が EU 市民の自由移動の権利を行使して自国の福祉を不当に利用している、という福祉ツーリズムの恐怖を強めた。

指摘しておかねばならないのは、EU 域内の移民の増大である。2000 年代の東方拡大は経済力で大きな格差のある旧東側諸国を EU に加盟させた。このため安価な労働力の急激な流入を警戒して、南欧諸国の時と同様に旧加盟国は最大 7 年間の移行期間を設け、新規加盟国国民の自由移動を制限できるようにした。しかし英国、アイルランド、スウェーデンは大きな制限を設けなかった。その結果、英国には中東欧諸国から多数の EU 市民が移動することとなった⁹。EU15 か国全体で見ても中東欧諸国からの移民の急激な増大が見て取れる（図表 2）。さらに西ヨーロッパの人々も所得格差が縮まっているにもかかわらず、以前よりも移動するようになっている（図表 3）。しかもこのような統計には季節労働者等の短期間滞在の移動は反映されていない¹⁰。

⁹ 土谷岳史「移民問題とメディア政治」須網隆夫、21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』日本評論社、2018 年。

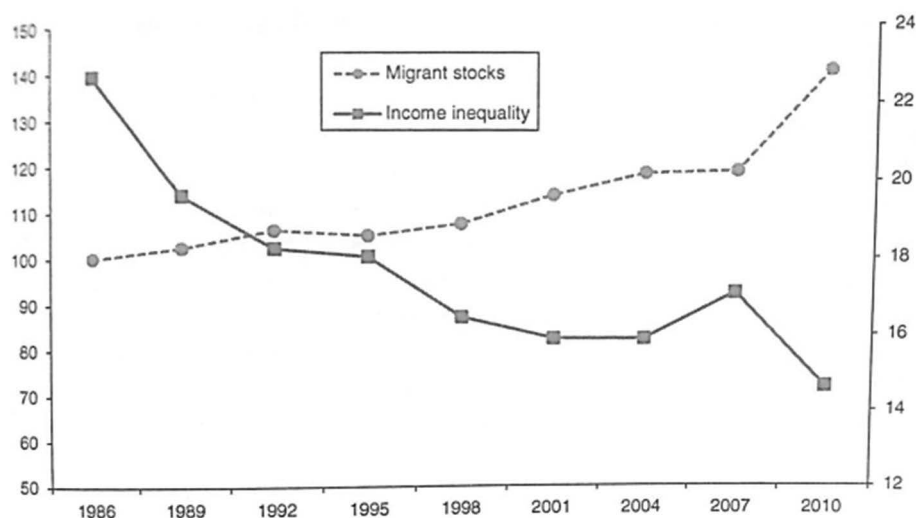
¹⁰ Recchi, Ettore, *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU*, Palgrave, 2015, pp. 56.

図表 2 EU15 か国における中東欧 8 か国と 2 か国の国民の人口



出所：Bertelsmann Stiftung ed., *Harnessing European Labour Mobility: Scenario analysis and policy recommendations*, Bertelsmann Stiftung, 2014,

図表 3 EU15 か国間の所得格差と EU15 か国内の移民量



出所：Recchi, Ettore, *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU*, Palgrave, 2015, p. 147.

このように EU 市民の自由移動の権利行使が増えるなかで ECJ 判決に大きな転換が起こった¹¹。2014 年 11 月の Dano 事件判決である（Case C-333/13）。本事件では ECJ は、

¹¹ Schmidt, Susanne K., Michael Blauburger & Dorte Sindbjerg Martinsen, 'Free movement and equal treatment in an unequal union', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018, p. 1395, 橋本陽子「EU 市民の自由移動：受入国での社会扶助受給権」中村民雄・須網隆夫編『EU 法基本判例集 [第 3 版]』日本評論社、2019 年。EU 市民の権利に制限的な判決への変化は 2011 年からす

ドイツの姉宅に子どもとともに同居するルーマニア人の原告に対して求職者でも十分な資力を持つ者でもないとして居住権を認めなかった。本判決は、市民の権利指令の目的として前文から「他の加盟国の国民である EU 市民が受け入れ加盟国の社会扶助システムの不当な負担となることを防止すること」を挙げ、指令の 7 条 1 項 b は、経済活動をしていない EU 市民に生存保障のために受け入れ加盟国の社会保障システムを使わせないためのものであるとする。従来の判例と対照的なのは、このように本判決は市民の権利指令を徹底的に EU 市民の自由移動に伴う社会保障の制限を正当化する観点から解釈している点である¹²。

Šadl と Sankari によれば、Grzelczyk 判決を代表とする EU 市民の権利保障を広く実現する判例からのこのような変更は 4 段階の解釈の変化を経たものである¹³。2011 年 12 月 21 日の Ziolkowski and Szeja 事件（Case C-424/10 and C-425/10）では市民の権利指令は 3 つの目的を持つとされた。すなわち、自由移動、単一の法律制定、漸進的な居住権の導入である。次に、EU 市民の権利強化という指令の主目的と漸進的な居住権の導入を対置させ、後者による前者の制限が可能にされる。これは Brey 判決（Case C-140/12）でより明確になった。第 3 に、同時に Brey 判決は指令の目的としていた EU 市民の権利強化が目的のひとつにまで格下げされる。このあとに Dano 判決が下されることになる。そして最後に、Commission v United Kingdom 判決（Case C-308/14）で、加盟国の公財政保護という正当な利害を EU シティズンシップ行使の条件として ECJ は定めるのである。

でに起きているとして、以下の点が指摘されている。判決は加盟国の経済的利益に敏感になり、判決内容は抽象的で国内司法にゆだねる形に変化している。また近年の裁判官および法務官の経歴や大法廷、小法廷内での役職者などの変化、とくに前職が学者よりも国内政治や官公庁の者の役割の増加も指摘される。最後の点は日本の最高裁の歴史を思い起こさせる。See, Šadl, Urška & Suvi Sankari, 'Why Did the Citizenship Jurisprudence Change?', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017. 変化の兆しは Dano 判決以前の 2008 年から見られるが、Dano 判決が画期であったとする見解として、Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018. これに対して、近年の事件の原告に擁護されるべき点が少なくなっていることが重要であるとの見解もある。Davies, Gareth, 'Has the Court changed, or have the cases? The deservingness of litigation as an element in Court of Justice citizenship adjudication', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018.

¹² Thym, Daniel, 'When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The Dano Case', *European Law Review*, Vol. 40, No. 2, 2015, pp. 253-254.

¹³ Šadl, Urška & Suvi Sankari, 'Why Did the Citizenship Jurisprudence Change?', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, p. 97. See also, Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018, pp. 1435-1436.

Brey 判決では社会扶助給付の申請は十分な資力の欠如を示唆するものでしかなかったのに対して、Dano 判決ではそれは確実性になった¹⁴。つまり経済活動を行っていない EU 市民の社会扶助給付申請は十分な資力の欠如を自動的に意味するのであるから、居住権もないということになる。基本的地位という EU シティズンシップの価値は Dano 判決では一応の言及がされていたものの、Alimanovic 判決 (Case C-67/14) では EU シティズンシップへの言及もなくなり、権利行使の条件への適合性の検討のみがされるようになる¹⁵。さらに本判決では個々の給付申請は不当な負担にはならないが、その全てが積み重なれば不当な負担となるとして、EU 市民の社会保障給付を集合的に評価しようとする。Commission v United Kingdom 判決においても EU シティズンシップは言及されず、社会保障へのハードルは高くなっている¹⁶。

3. 人の自由移動の政治化

このような変化の背景として加盟国による異論の増加があげられる¹⁷。Dano 判決以前から加盟国は ECJ の裁判において EU 市民の福祉受給に対して否定的な見解を示すことが多かった。判例を反映させた市民の権利指令についても加盟国は不満を持ち判例に反する規定を書き込んだ¹⁸。対照的に欧州委員会は EU 市民の自由移動を積極的に擁護するように行動するようになる¹⁹。2000 年代の判決では移動する EU 市民に有利なものが続いた。

¹⁴ Minderhoud, Paul & Sandra Mantu, 'Back to the Roots? No Access to Social Assistance for Union Citizens who are Economically Inactive', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, p. 199. ただし Dano 判決以降に比例性審査がなくなったわけではない。Wollenschläger, Ferdinand, 'Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the Post-Dano Era', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017.

¹⁵ Blauburger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018, p. 1435.

¹⁶ O'Brien, Charlotte, 'A Court of Justice The ECJ sacrifices EU citizenship in vain: Commission v UK', *Common Market Law Review*, Vol. 54, No. 1, 2017, Costamagna, Francesco, 'Restricting access to social benefits and the lasting legacy of the Brexit debate', *EuVisions*, 25.7.2016 ([http://www.euvisions.eu/restricting-access-to-social-benefits-and-the-lasting-legacy-of-the-brexit-debate/](http://www.euvvisions.eu/restricting-access-to-social-benefits-and-the-lasting-legacy-of-the-brexit-debate/)).

¹⁷ Blauburger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018, pp. 1431-1435.

¹⁸ Schmidt, Susanne K., 'Extending Citizenship Rights and Losing it All: Brexit and the Perils of "Over-Constitutionalisation"', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, pp. 22-25.

¹⁹ 欧州委員会は Grzelczyk, Baumbast & R, Bider などにおいて ECJ 判決よりも制限的な解釈を主張していた。Hofmann, Andreas, *Strategies of the Repeat Player: The European Commission between*

このような状況のなかで、近年では EU 市民の自由移動制限の主張がより公然と語られるようになってきた。2013 年 4 月には、ドイツ、オーストリア、オランダ、英国の内相が共同で理事会に書簡を送り、人の自由移動と福祉アクセスは無条件であるべきではないとの意見を強く表明している。これに対してデンマークも賛意を示した。同年 6 月の理事会は欧州委員会に調査検討を命じ、10 月の理事会は欧州委員会の中間報告を受けて、権利濫用との闘いで合意している²⁰。さらに 11 月に英首相キャメロンはフィナンシャルタイムズ紙上で、ルーマニアとブルガリアの移行期間が終わり翌年から両国の人の自由移動が解禁されることに触れたうえで、新規加盟国の完全な自由移動への移行条件としてひとり当たりの収入等をつけたり、加盟国が EU 市民の移動者数に上限を設けることを可能にする提案をしている²¹。

これらの動きに対して、同年 12 月に、レディング欧州委副委員長は懸念を真剣に受け止めたとして次のように答えている。自由移動は権利だが義務も伴う。それは加盟国の社会保障システムに入る権利ではない、と²²。同時に欧州委員会は自由移動の権利濫用対策への取り組みを示すのである²³。同時期、英国など一部の加盟国では判決に対応して EU 市民の社会保障受給を困難にする制度改正を行っている²⁴。そしてこの時期、マスメディアにおいても福祉ツーリズムの恐怖が煽られている（図表 4）。

Courtroom and Legislature, PhD thesis, Universität zu Köln, 2013, pp. 239-240.

²⁰ Council of the European Union, Press Release, 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 7 and 8 October 2013, *14149/13*, pp. 10-11.

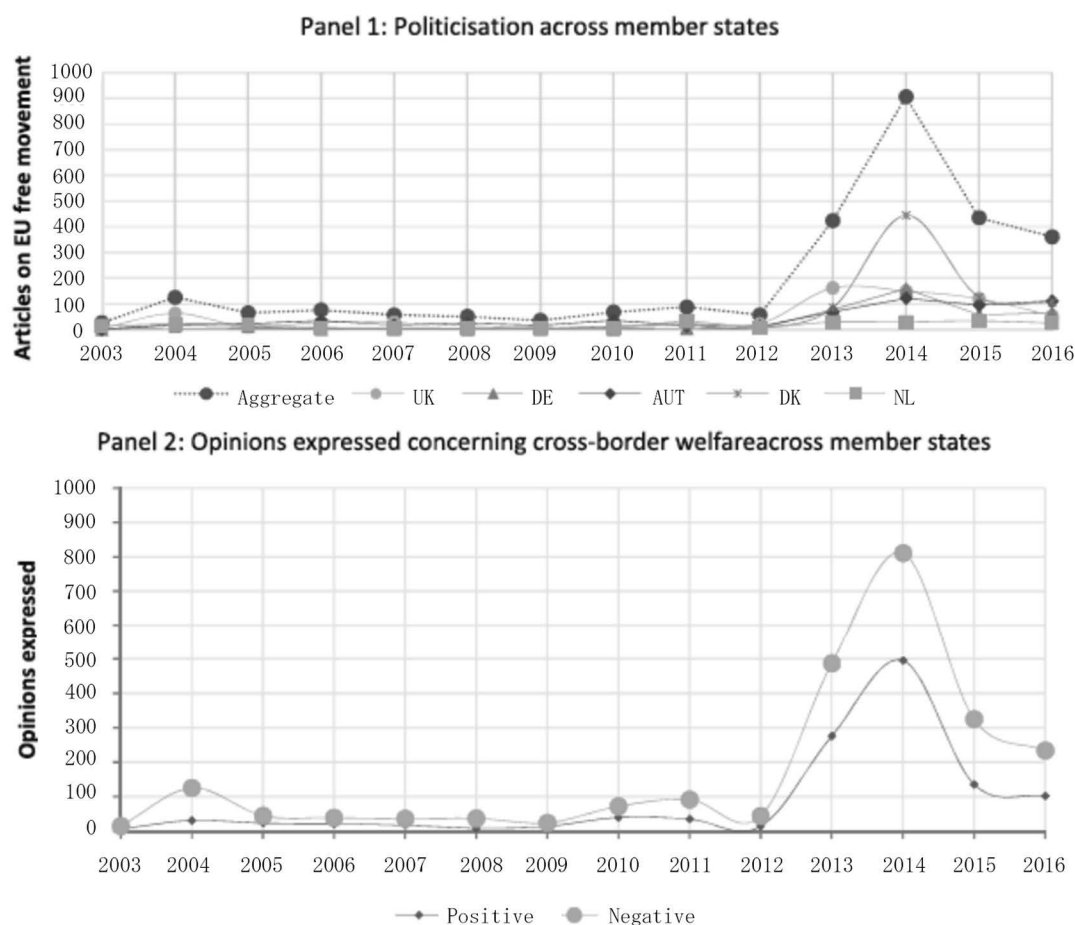
²¹ Cameron, David, 'Free movement within Europe needs to be less free', *Financial Times*, 27.11.2013 (<https://www.ft.com/content/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0>).

²² Reding, Viviane, 'Free movement: Vice-President Reding's intervention at the December Justice and Home Affairs Council', *SPEECH/13/1025*, 5.12.2013.

²³ European Commission, 'COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference', *COM(2013) 837 final*, 25.11.2013.

²⁴ Schmidt, Susanne K., 'Extending Citizenship Rights and Losing it All: Brexit and the Perils of "Over-Constitutionalisation"', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, pp. 32-33, Blauburger, Michael & Susanne K Schmidt, 'Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits', *Research and Politics*, Vol. 1, Issue 3, 2014. 移動する EU 市民の社会保障アクセスの障壁については以下を参照。Amelina, Anna, 'Theorizing European social citizenship: Governance, discourses, and experiences of transnational social security', Carmel, Emma, Božena Sojka & Kinga Papież, 'Beyond the rights-bearing mobile EU citizen: Governing inequality and privilege in European Union social security', in Anna Amelina, Emma Carmel, Ann Runfors & Elisabeth Scheibelhofer eds., *Boundaries of European Social Citizenship: EU Citizens' Transnational Social Security in Regulations, Discourses, and Experiences*, Routledge, Kindle 版, 2019.

図表 4 越境福祉の政治化



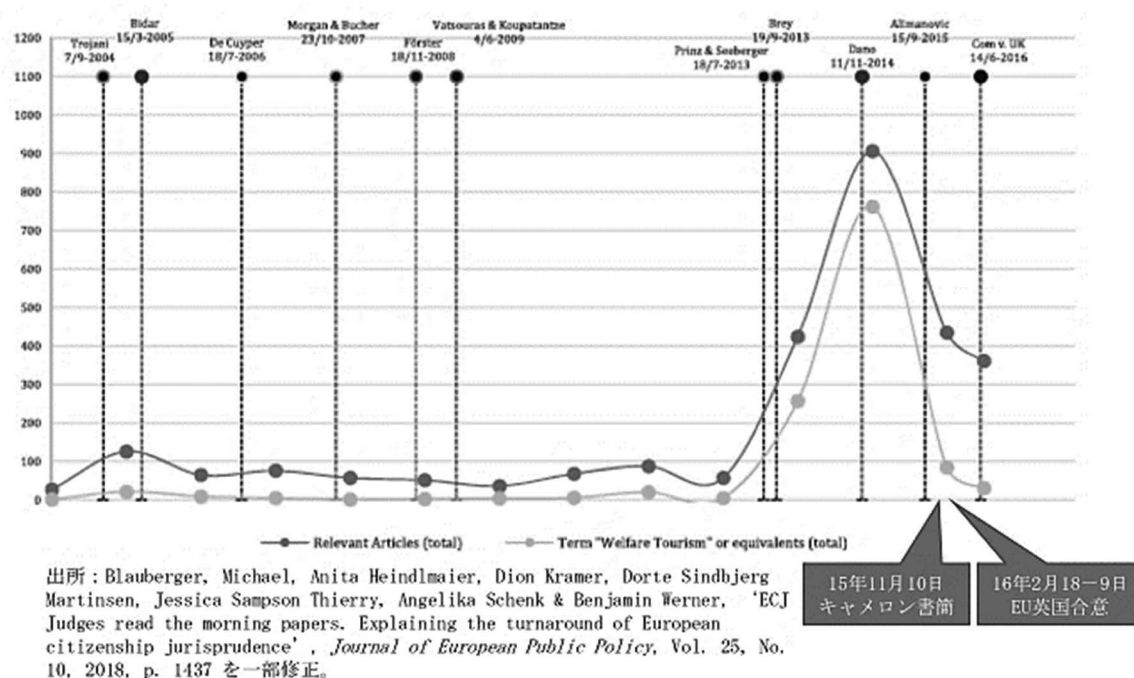
出所 : Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.10, 2018, p.1433.

図表 5 は Blauberger ら作成の図に EU 市民の自由移動を含めて移民問題への対応を要求した英首相キャメロンから欧州理事会常任議長トゥスクへの書簡と、EU 市民の社会保障の制限を含む EU 英国合意の時期を書き加えたものである。Dano 判決は EU 内およびマスメディアによる福祉ツーリズムの政治化の時期に出されたのであり、Dano 判決が注目を集めたことに Alimanovic 事件の法務官意見が異例の言及をしていることも注目される²⁵。さらに欧州委員会は違反と指摘した英国の措置を是認した *Commission v United*

²⁵ Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier, Dion Kramer, Dorte Sindbjerg Martinsen, Jessica Sampson Thierry, Angelika Schenk & Benjamin Werner, 'ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 10, 2018, p. 1437. EU 市民の社会保障に制限をかけたことで、それまで ECJ 判決に対応しながら制限的措置を実施してきた加盟国ではそのような対応が是認されたと受け止められている。Martinsen, Dorte Sindbjerg, Michael Blauberger, Anita Heindlmaier & Jessica Sampson

Kingdom 判決が英国の EU 離脱をめぐる国民投票の 9 日前に出されている。このことは、ECJ が英国寄りの判決を下すことで政治介入したとの印象を与える危険性があった。しかし ECJ はそのような印象を与えることをあえて避けなかったように思われる。ECJ 内部の詳細は知ることができないが、判例の転換の背後にある政治的文脈の存在は否定できないであろう。

図表 5 政治化への裁判所の対応



関連して 2 つの点を指摘したい。第 1 に、判例を転換する中で ECJ は福祉ツーリズムの脅威の存在を認めるようになる。Wathelet 法務官は、Dano 事件の意見および Alimanovic 事件の意見において福祉ツーリズムのリスクを認めている。この点について法務官意見を参照することはないものの、個々の給付申請は不当な負担にはならないが、その全てが積み重なれば不当な負担となると考える Alimanovic 判決は福祉ツーリズムの恐怖を現実的なものと認めるものと言えるだろう²⁶。

第 2 に、社会扶助に関する解釈の変更である。この点でもまた Alimanovic 判決は興味

Thierry, 'Implementing European Case Law at the Bureaucratic Frontline: How Domestic Signalling Influences the Outcomes of EU Law', *Public Administration*, Vol. 97, Issue 4, 2019.

²⁶ Šadl, Urška & Suvi Sankari, 'Why Did the Citizenship Jurisprudence Change?', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, p. 99.

深い事件である²⁷。本件で問題となった社会保障給付は Vatsouras 事件 (Case C-22/08 and 23/08) で問題となったものと同一である。Vatsouras 事件では ECJ は当該給付が労働市場へのアクセス促進の機能もあるとして EU 法上の社会扶助ではないとした。この解釈は福祉をワークフェア化している加盟国、すなわちフランス、ドイツ、英国、オランダにとっては衝撃的であったと言えるだろう。しかし、Alimanovic 判決はこの解釈を覆し、当該給付を社会扶助と認めたのである。2000 年代が EU シティズンシップの黄金期であったとすれば、2010 年代はその限界の時代と言えるかもしれない。

4. EU の移民難民政策の現在

EU 諸条約および欧州委員会は EU 市民の自由移動と第三国国民の国際移動を厳格に区別し、前者を人の自由移動、後者を移民政策と分けている。しかしながら EU 市民の社会保障を問題視する加盟国の政治家は両者をまとめて移民問題として表現する傾向がある。2015 年の難民危機もあり、加盟国の一部には EU が移民難民という厄介な存在を自国にもたらすとの不満が充満している。しかし、域内国境管理を撤廃するシェンゲン圏の存在は、EU 全体での国境管理と負担の共有を必要とする²⁸。

シェンゲン圏は国境管理がないため、第三国国民も一度圏内に入れば事実上自由に移動することができる。このため不法移民取り締まりの諸制度を EU は発展させてきたが²⁹、同時に、EU は単一市場であるため、第三国国民も EU 市民同様に加盟国間を移動する労働力となることは望ましいとされる。第三国国民である移民を受け入れるかどうかは加盟国の権限であるが、EU の共通移民政策は第三国国民の地位に関する一定の法律を用意している³⁰。

共通庇護政策については 2015 年の難民危機を受けて全面改正が提案されている³¹。難

²⁷ Minderhoud, Paul & Sandra Mantu, 'Back to the Roots? No Access to Social Assistance for Union Citizens who are Economically Inactive', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, p. 194 and 200-202.

²⁸ 土谷岳史「EU 領域秩序の構築」福田耕治編『欧州憲法条約と EU 統合の行方』早稲田大学出版部、2006 年、土谷岳史「シェンゲンのリスクと EU の連帯」福田耕治編『EU の連帯とリスクガバナンス』成文堂、2016 年。現在、コロナ危機下で国境管理が再導入される状況になっている。太田瑞希子「コロナ危機下での人の移動制限と EU の産業」『週刊経団連タイムス』2020 年 5 月 短期集中連載 (http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2020/covid19_EU06.html)。加盟国はコロナウイルスの感染状況を見ながら慎重なかじ取りが求められるだろう。

²⁹ この点については本報告書の「英国の移民政策」の項を参照。

³⁰ 長期居住者指令 2003/109/EC、家族再結合指令 2003/86/EC、高度技能労働者指令 (Blue Card) 2009/50/EC、研究者学生等指令 2016/801、企業内転勤指令 2014/66/EU、派遣労働者指令 96/71/EC、2018/957、季節労働者指令 2014/36/EU が挙げられる。

³¹ European Commission, 'Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy', *IP/16/2433*, 13.6.2016.

民危機の際に特別措置として加盟国間での庇護希望者の分配が決定されたが、それを制度化しようというのが改正の中心である。しかし、2015年の特別措置にスロヴァキアとハンガリーが強く反対し、中東欧諸国のほとんどが実施しなかったように³²、本改正案も理事会を通らず、2018年に欧州委員会は事実上、撤回することとなっている³³。2019年にはフランスやドイツなど一部の加盟国主導で共通庇護政策の改正を進めようという動きもあったが、理事会での賛意が得られずに頓挫している³⁴。

次の危機への備えがない中でEUは表面上は落ち着いている（図表6）。2016年にトルコとの間で合意が結ばれて以降、東地中海ルートからの庇護希望者の流入は激減した。中央地中海ルートについてはリビアを中心とする協力体制を構築し、2017年半ばから移民の数を減少させることに成功している³⁵。この結果、西地中海ルートからの流入が増大したが、それも2019年には収まっている。しかし、以上の対応策はとにかく庇護希望者や移民をEU外に留め置くというものであり、2015年のようなEUへの大量の人の流入が起きた時の対応が準備できていないことには変わりがない³⁶。EUへの流入を抑え込んでいるトルコは不安定な状態であり、シリアに対して問題のある対応を続けている。エルドアン大統領は折に触れてEUに対して追加の支援を要求し、それが得られなければ庇護希望者や移民をEUへ流入させると脅している³⁷。2019年の後半にはトルコルートからの移民の流入量は増加していた。このような状況のなかでEUは2020年7月10日にトルコにいる難民に対する人道支援の2021年末までの延長を決定した。その金額は4億8,500万ユーロである³⁸。一方でトルコは世界遺産のアヤソフィアをモスク化するなどしており、EUとの摩擦は大きいままである³⁹。

³² European Commission, 'REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Fifteenth report on relocation and resettlement' COM (2017) 465 final, 6.9.2017, Nielsen, Nikolaj, 'EU states fell short on sharing refugees, say auditors', *EUobserver*, 14.11.2019 (<https://euobserver.com/migration/146610>).

³³ Al Yafai, Faisal, 'The EU's new migration policy is a gift to the far-right', *EURACTIV*, 4.10.2019 (<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/the-eus-new-migration-policy-is-a-gift-to-the-far-right/>).

³⁴ Nielsen, Nikolaj, 'EU migrant boat plan fails to get extra support', *EUobserver*, 9.10.2019 (<https://euobserver.com/migration/146214>).

³⁵ Nicolás, Elena Sánchez, 'Will EU keep paying to keep migrants away?', *EUobserver*, 9.9.2019 (<https://euobserver.com/migration/145872>).

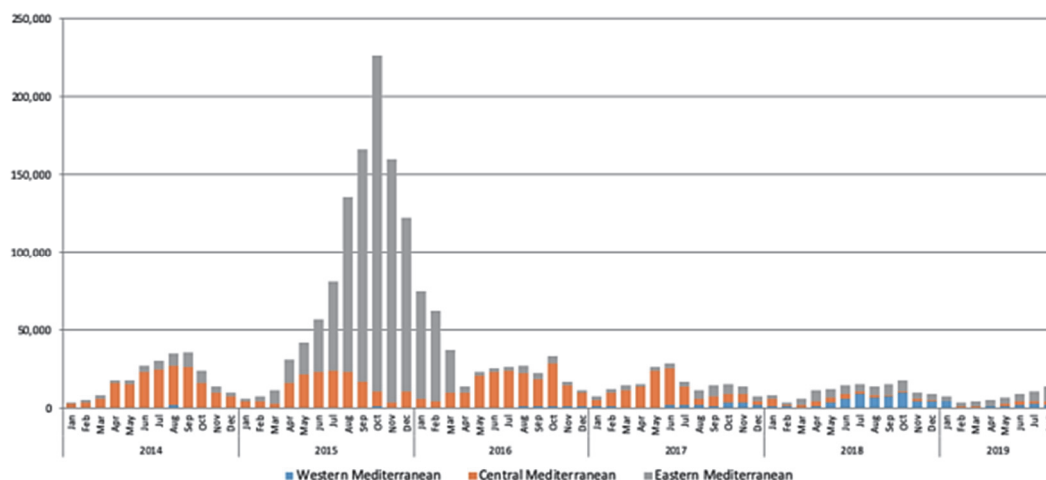
³⁶ 土谷岳史「EUにおける「難民危機」とシェンゲンの再構築（2）」『高崎経済大学論集』第60巻第1号、2017年。

³⁷ EURACTIV with Reuters, 'Erdogan says Turkey cannot handle new migrant wave from Syria, warns Europe', *EURACTIV*, 23.12.2019 (<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/erdogan-says-turkey-cannot-handle-new-migrant-wave-from-syria-warns-europe/>).

³⁸ European Commission, 'Turkey: Extension of EU humanitarian programmes supporting 1.7 million refugees receives green light', *Press release*, IP/20/1324, 10.7.2020.

³⁹ Council of the European Union, 'OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING, 3765th Council

図表 6 地中海主要 3 ルートにおける非正規越境数



出所: European Commission, 'COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. *Com(2019)481 final*. 16.10.2019, p.2

今後の EU の移民難民政策はどうなるのであろうか。2020 年に発足した新欧州委員会の方針を見ておこう。2019 年 7 月の欧州委員長候補者段階でのフォン・デア・ライエンの公約で移民難民政策を確認すると、6 つの目標のうちの 4 番目に据えられていた「われわれのヨーロッパ生活様式の保護 (Protecting our European way of life)」がそれに当たる⁴⁰。これは法の支配の擁護、国境の強化と移民の再出発、域内安全保障の 3 つからなっていた。そこで強調されるのは、難民出身国や経由国との協力であり、「人道主義の回廊」という題目での欧州外への難民封じ込め方針が見て取れる。当然ながら、このように移民や難民を脅威とみなしてそれらから自らを守るという方向性を示す「われわれのヨーロッパ生活様式の保護」という表現は強い批判を受けることとなった⁴¹。

この結果、欧州委員会発足にあたってそれは「われわれのヨーロッパ生活様式の促進 (Promoting our European way of life)」と名を変え、その内容も教育や健康、社会統合が強調されるように広がった⁴²。欧州委員会は 2020 年度中に「移民と庇護に関する新協定」

meeting, Foreign Affairs, Brussels, 13 July 2020', 9459/20.

⁴⁰ A Union that strives for more My agenda for Europe By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen, POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024.

⁴¹ de La Baume, Maïa, 'MEPs approve Schinas despite 'protecting European way of life' controversy', *Político*, 4.10.2019 (<https://www.politico.eu/article/meps-approve-margaritis-schinas-despite-protecting-european-way-of-life-controversy-european-commission/>), ANSWERS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT QUESTIONNAIRE TO THE COMMISSIONER-DESIGNATE Margaritis SCHINAS, 27.9.2019 (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-schinas.pdf).

⁴² 担当欧州委員の任務の第一に掲げられたのは、技能、教育、統合である。Ursula von der Leyen, *Mission*

を提案するとしているが、行き詰っている共通庇護政策の改正がその中心に置かれている。担当欧州委員の任務には技能や才能を持つ合法移民の受け入れ策の整備が記されているが、2020年度の欧州委員会の計画では全く触れられていない。移民難民政策の中心は国境管理や取り締まりの強化であり、極右ナショナリズムの養分となるだけではないかとの懸念も拭えない⁴³。この新提案の発表は遅れており、9月以降になると見られている。

5. 人の自由移動の今後

このように第三国国民の大量流入が起きた場合の対策、すなわち庇護希望者の受け入れ、庇護申請の処理、社会統合といった負担を加盟国間でどのように分配するのかも含めて新欧州委員会の課題は大きい。では一方でEU市民の自由移動の今後についてはどうであろうか。

まず懸念されるのがスイスの動きである。スイスは2020年5月に再びEUとの人の自由移動の協定を見直すことを求める国民投票を実施する予定であった⁴⁴。これは右派ポピュリズム政党であるスイス国民党の支援を受けた動きである⁴⁵。同様の国民投票は2014年にもあり、僅差で可決されている。この結果、スイスとEUは困難な交渉を行うこととなった。スイス国民党はこの交渉結果を裏切りと非難して再度の国民投票に持ち込んだのである。コロナ禍により5月の国民投票は中止されたが⁴⁶、スイス国民が再度、EUの人の

letter, Margaritis Schinas, Vice-President for Promoting our European Way of Life, 1.12.2019. 2020年の欧州委員会の作業プログラムでは第5項目目下が「われわれのヨーロッパ生活様式の促進」は、健康、教育、子どもの保護が述べられ、最後の2段落が、域内安全保障と移民難民に当てられている。European Commission, 'COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Commission Work Programme 2020, A Union that strives for more', COM(2020) 37 final, 29.1.2020, pp. 7-8. ユンカー前欧州委員長の2016年の一般教書演説(State of the Union 2016)ではEUがEU域内の人々の生活を守るという意味で「ヨーロッパ生活様式」や「われわれの生活様式」が使用されていた。このときの概念に近づいたと言えるだろう。

⁴³ Trilling, Daniel, "Protecting the European way of life" from migrants is a gift to the far right', *The Guardian*, 13.9.2019 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/13/protecting-europe-migrants-far-right-eu-nationalism>).

⁴⁴ EUA & EURACTIV.com with AFP, 'Swiss to vote again on EU migrant curbs', *EURACTIV*, 16.1.2020 (<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/swiss-to-vote-again-on-eu-migrant-curbs/>).

⁴⁵ スイス国民党が右派ポピュリズム政党とされる理由のひとつが扇動的な宣伝にある。例えば、昨年の選挙でもポスターが問題になっている。swissinfo.ch & RTS「選挙広告 選挙ポスターにイモムシは不適切? 国民党に批判殺到」*SWI swissinfo.ch*, 22.8.2019 (https://www.swissinfo.ch/jpn/politics/%E9%81%B8%E6%8C%99%E5%BA%83%E5%91%8A_%E9%81%B8%E6%8C%99%E3%83%9D%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%83%BC%E3%81%AB%E3%82%A4%E3%83%A2%E3%83%A0%E3%82%B7%E3%81%AF%E4%B8%8D%E9%81%A9%E5%88%87%E5%9B%BD%E6%B0%91%E5%85%9A%E3%81%AB%E6%89%B9%E5%88%A4%E6%AE%BA%E5%88%B0/45175992).

⁴⁶ Reuters, 'Swiss vote on EU free movement accord falls victim to virus', 18.3.2020

自由移動の見直しを求めた場合にはスイス政府と EU は困難な対応を迫られるであろう。

EU 内ではどうであろうか。2 つの点を検討したい。頭脳流出と大量移動の懸念である。

まず第 1 に、現在の移動の流れは、東から西、南から北となっている。従来、人の自由移動は受け入れ国での社会統合の問題として議論されることが多かった。しかし、この人の流れが一方方向であれば頭脳流出による送り出し国の競争力の低下やさらには人口減少も起こる。欧州委員会などの研究によれば、現在の低出生率と移民の状況が変わらなければ、2060 年にはルーマニアとクロアチアは 30% の人口減少が、さらにリトアニアは 38% もの人口減少が起こるとされた⁴⁷。これは想定される最悪のケースではない。若い優秀な労働力が流出し続ければさらなる出生率の低下と競争力の低下という悪循環が起こり、さらにひどい状況が起こる可能性もある。

2019 年前半の議長国ルーマニアは人の自由移動による影響を最も受けている送り出し側の加盟国のひとつであろう（図表 7、8）。多数の国民が国外に居住し、人口も減少している。そのためルーマニアは議長国として経済財務理事会の非公式会合の第 1 の議題とするなど数度の会合で問題として取り上げた⁴⁸。図表 7 はその際に提出された論文に掲載されているものである。しかしながら本研究は、移民と残留者の技能レベルに差はないことから東西間の頭脳流出を否定している。ただしユーロ圏の南から北への頭脳流出が見られるとしている。そして北に対する東と南の経済格差や公共サービスの格差の減少が一方的な移動の抑制に重要であると結論している。本研究が提出された会合後の記者会見で欧州委員会副委員長はこの結論と同様に、賃金や生活水準の収斂によって移動のプッシュ要因の削減をしていくと述べている⁴⁹。2020 年前半の議長国クロアチアは頭脳流出対策として頭脳循環（brain circulation）を促進するとしていた。EU としても EU 市民の自由移動を制限するのではなく、インフラ整備や情報通信技術、社会福祉へのアクセスの改善、教育や研究への投資などによってより EU 域内全体でバランスよく移動が起こるように誘導す

(<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-swiss-eu/swiss-vote-on-eu-free-movementaccord-falls-victim-to-virus-idUSKBN2152KG>).

⁴⁷ Gailey, Nicholas, 'Cohesion funds alone won't fix EU 'brain drain'', *EUobserver*, 5.7.2019 (<https://euobserver.com/opinion/145335>), Lutz, Wolfgang, Gemma Amran, Alain Belanger, Alessandra Conte, Nicholas Gailey, Daniela Ghio, Erofilis Grapsa, Kathrine Jensen, Elke Loichinger, Guillaume Marois, Raya Muttarak, Michaela Potancokova, Patrick Sabourin & Marcin Stonawski, Demographic Scenarios for the EU, *EUR 29739 EN*, Publications Office of the European Union, 2019 (<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/demographic-scenarios-eu>).

⁴⁸ Romanian Presidency, Informal ECOFIN (Bucharest, 6 April), Press release, 6.4.2019, その他の会合の開催については議長国ルーマニアの HP (<https://www.romania2019.eu/home/>) を参照。

⁴⁹ RO2019EU, Second day of informal ECOFIN, 6 apr 2019 (<https://www.youtube.com/watch?v=2DBLy0ItkoE>).

ることが目指されている⁵⁰。クロアチアが議長国の成果としてまとめた提案文書も研究開発分野における課題解決によって EU 全体のより均衡的な発展を目指すものである⁵¹。頭脳流出問題によって人の自由移動に大きな変化が起こることはなさそうである。

図表 7 出身国人口に対する移動している労働年齢人口（20－64）の市民の割合

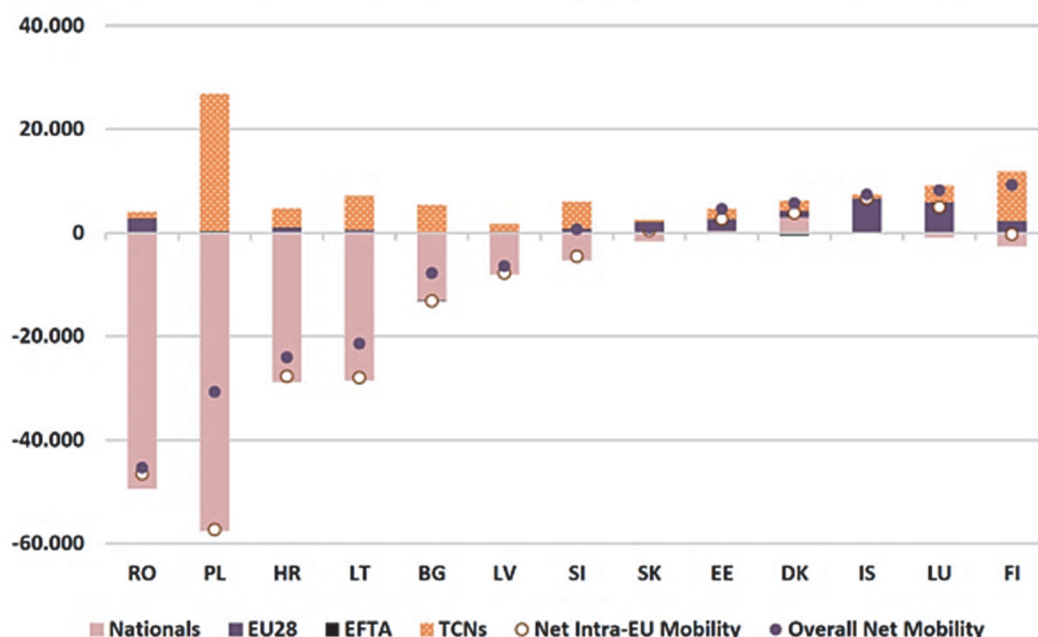


出所：Alcidi, Cinzia & Daniel Gors, *EU Mobile Workers: A challenge to public finances? Contribution for informal ECOFIN, Bucharest, 5-6 April, 2019. CEPS Special Report, [Policy Paper]*, p.6

⁵⁰ European Commission, 'REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the impact of demographic change', *COM/2020/241 final*, 17.6.2020, pp. 20-5, Council of the European Union, 'Council Conclusions on Demographic Challenges – the Way Ahead', *8668/20*, 8.6.2020, HINA, 'Brain circulation, one of the biggest challenges of EU', *Jutarnji, eu*, 5.2.2020 (<https://euractiv.jutarnji.hr/en/energy-and-economy/science/brain-circulation-one-of-the-biggest-challenges-of-eu/9937267/>). クロアチアの文部科学副大臣は構造基金に教育研究への投資を条件として付けるように主張している。Zubaşcu, Florin, 'Croatia wants EU to take east to west brain drain 'more seriously'', *Science/Business*, 12.9.2019 (<https://sciencebusiness.net/framework-programmes/news/croatia-wants-eu-take-east-west-brain-drain-more-seriously>).

⁵¹ Croatian Presidency of the Council of the European Union, *Zagreb Call for Action on Brain Circulation 2020*, 30.6.2020 (<https://mzo.gov.hr/vijesti/zagreb-call-for-action-on-brain-circulation-2020/3836>). EU 域内の構造的経済格差を頭脳流出の原因とする言説では、潜在的にはあれ、人の自由移動の制限が解決策とされる可能性がある。ルーマニアのアプローチはこちらに近づく可能性が見られた。これに対してクロアチアのアプローチはこれまでの EU の主流のものに近く、この教育や研究を強調する言説では移動の促進が解決策となる。ただし、中東欧諸国からの移民は彼らの持つ技能よりも低い技能の職に就いていることを考えるとこの解決策には疑問がある。Hasselbalch, Jacob, 'Framing brain drain: between solidarity and skills in European labor mobility', *Review of International Political Economy*, Vol. 26, No. 6, 2019.

図表 8 居住国別の労働年齢人口（20－64）の純移民量と移動量、2017 年



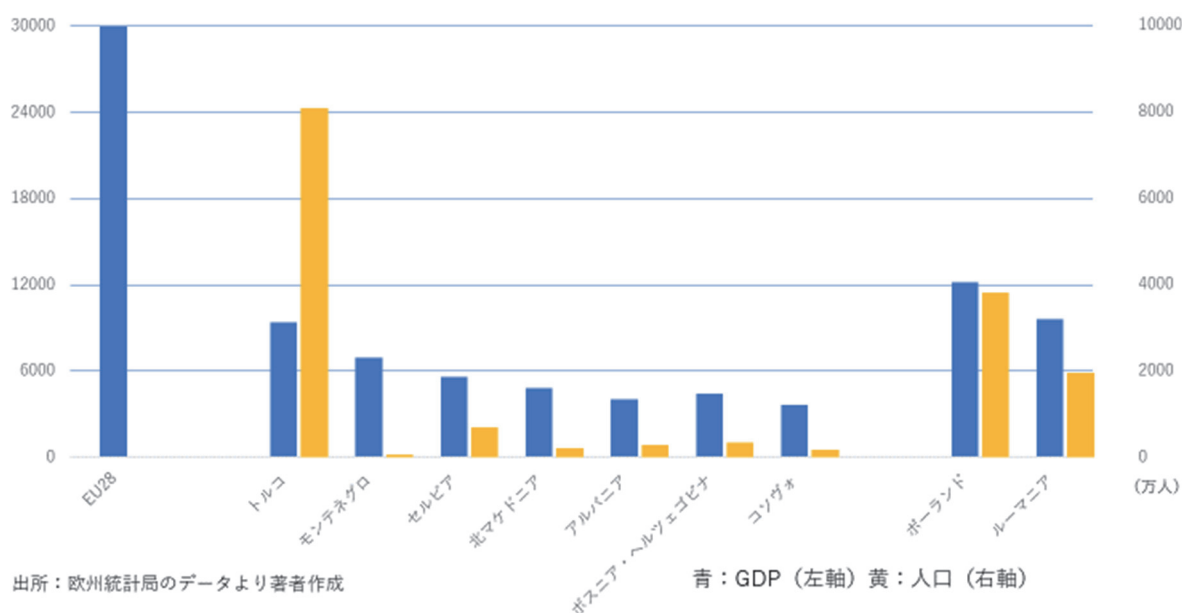
出所：European Commission, *2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, Final Report January 2020, p. 37.

第 2 に、今後の拡大に伴う新たな EU 市民の大量移動の可能性を検討したい。図表 7 は労働年齢人口に限定したものであるが、全年齢で見ると他の EU 加盟国に居住するルーマニア国民はおよそ 300 万人弱であり、EU 加盟国で最大である⁵²。その割合は人口 2,000 万人弱のルーマニアの 15%程度となる。図表 9 は EU 加盟候補国と潜在的加盟候補国であるボスニア・ヘルツェゴビナおよびコソヴォを、EU 域内移動の多いポーランドおよびルーマニアとひとり当たり GDP と人口で比較したものである。経済格差は国際移動の主要要因のひとつとされる。GDP でみるとポーランドとルーマニアは EU28 か国平均と大きな差があるが、それでもトルコを除く加盟候補国などよりはかなり大きい。トルコにしても現在でも移動が続いているルーマニアと同程度であり、人口が大きいことからするとトルコの EU 加盟は新規 EU 市民の再度の大きな移動をもたらす可能性がある。ただしトルコの EU 加盟は見通せない状況であることを考えれば、それが近い将来に起きる可能性は低いであろう。そこで他の加盟候補国などを見ると、いずれもポーランドとルーマニアと比べると非常に人口が少ないことがわかる。7 国すべての人口を足すと 1,800 万人弱となり、ルーマニアの人口に近くなるが、これらの国が同時に EU に加盟する可能性はほぼ

⁵² eurostat, *Migration and migrant population statistics: Statistics Explained*, Data extracted in March 2019, p. 13.

なく、また、ルーマニアと同程度にこれらの国すべてが移民を送り出すとも言えないだろう。したがって、これらの国々が EU 加盟をしても量的に大きな移動が短期間に起こるとは言えないであろう。

図表 9 ひとり当たり GDP と人口（2017 年）



6. 反移民・ポピュリズムのリスク

では人の自由移動は今後は政治問題とはならないのであろうか。政治レベルで問題となっていたのは EU 市民の大量移動だけでなく、EU 市民の社会保障受給でもある。先に見たように ECJ は EU 市民の社会保障の権利を制限する方向に舵を切っている。実は上述の 2013 年 10 月の理事会では欧州委員会から自由移動の権利濫用や社会扶助等の申請が大量にあるという証拠はないと報告されていた⁵³。EU 市民の福祉ツーリズム対策を主張した中心的な国である英国は欧州委員会から問われて、福祉ツーリズムの証拠となる数字を持っていないと答えている⁵⁴。それにもかかわらず欧州委員会は権利濫用防止のための措置を強化し、加盟国も権利濫用と闘うことで合意しているのである。2016 年に欧州委員会は社会保障システムの調整に関する規則の改正案を提出している。その目的のひとつ

⁵³ Council of the European Union, Press Release, 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 7 and 8 October 2013, 14149/13, pp. 10-11.

⁵⁴ Waterfield, Bruno, 'Britain admits it has no figures on EU "welfare tourist" numbers', *The Telegraph*, 7.10.2013 (<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10361971/Britain-admits-it-has-no-figures-on-EU-welfare-tourist-numbers.html>).

が経済活動をしていない EU 市民の社会保障へのアクセスに関する改正である⁵⁵。法案には現行法に存在しない経済活動をしていない EU 市民に関する規定が全面的に盛り込まれている。とくに 4 条の改正案は非-経済活動従事者に対する社会保障の制限を可能にしようとするものである⁵⁶。

このように以上の動きは実態のないなかで起きているということに注意が必要である。社会保障を濫用している EU 市民が大量にいるということはない。近い将来に EU 拡大によって EU 市民が大量に移動するということもなさそうである。しかし、それは人の自由移動の政治問題化のリスクを否定するものではない。「われわれ」と「彼ら」に世界を二分し、異質な他者が「われわれ」を脅かしていると主張するポピュリズムが一部の加盟国にとどまらず広く EU 全体に広がる危険性は否定できない⁵⁷。

移民は親族やエージェントのネットワークによって移動し、雇用機会や居住条件などによって集住する傾向がある。国家全体でみると大きな数ではなかったとしても、日本でも見られるように、地方自治体などのレベルで見ると外国籍住民の割合が高くなることもある。新たな住民の急増は住民の多様性を高めたり、インフラの不足をもたらしたりする⁵⁸。EU シティズンシップによる人の移動が各地で軋轢を生んでいると報じられれば、外国籍住民の急増などを経験していない人も不安になるであろう⁵⁹。この意味で、移民への悪感

⁵⁵ European Commission, 'Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004', *COM (2016) 815 final*, 13.12.2016.

⁵⁶ Minderhoud, Paul & Sandra Mantu, 'Back to the Roots? No Access to Social Assistance for Union Citizens who are Economically Inactive', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017, p. 206.

⁵⁷ Lochocki, Timo, *The Rise of populism in Western Europe: A Media Analysis on Failed Political Messaging*, Springer, 2018 は主要政党が移民や EU の存在を争点化することが極右ポピュリズム政党の伸長条件だと主張する。極右ポピュリズム政党は主流社会とは別の見解を持っているのではなく、極端にした見解を持っているのである。Mudde, Cas, *On Extremism and Democracy in Europe*, Routledge, 2016, p. 9.

⁵⁸ 2013 年の 4 か国共同書簡もインフラの問題を指摘している。注意したいのは、これらは外国人だから起こるというわけではない点である。日本でも新住民と旧住民の対立やひとり向けワンルームマンション建設反対運動が起きていることを想起すればよいだろう。国籍にかかわらず住民構成が大きく変わる場合には対応が必要なことが多い。

⁵⁹ 反移民感情は移民自体ではなく移民の異質性の認知にかかわっており、権威主義やポピュリズムへの支持と相関する。Norris, Pippa & Ronald Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge University Press, 2019 p. 205. Eatwell, Roger & Matthew Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, A Pelican Book, 2018 は移民の急増と極端な民族的住民構成の変化への人々の不安はレイシズムではなく、正当な懸念として受け止めるべきだと主張する。リベラル・ナショナリズムの代表的論者であるミラーも移民の急激な流入により受け入れ社会と移民双方の順応過程のための時間的余裕が失われて問題が発生する可能性を指摘する。そして社会の受容能力に応じた移民数の制限の正当性を示唆している。ミラー、デイヴィッド『ナショナリティについて』風行社、2007 年、227 頁。移動する EU 市民の側に居住先での言語能力や知識不足があったり、自治体レベルで EU 市民の社会統合が第三国国民よりも言及されないこと

情を煽り利用する右派ポピュリズムに対抗する重要な要素のひとつは EU が人の自由移動を促進するだけでなく、移動した人の社会統合への支援をすることであろう。

この点について欧州委員会も社会統合の重要性を認識し、基礎自治体レベルへの支援を行っている⁶⁰。しかしながら、マルチレベル・ガバナンスという理想形に反して現実には EU の関与は欠けており、主体間および各レベル間の調整がなされていない⁶¹。人の自由移動に関連する社会統合のマルチレベル・ガバナンスの実現が課題であろう。

そのためには EU 全体での人の自由移動、さらには EU シティズンシップをめぐる理念の共有が必要となろう。これまでの EU シティズンシップ、なかでも人の自由移動の発展は司法主導であり、条約や第 2 次立法制定時の加盟国の意思がたびたび覆されてきた。それは加盟国国民の意思を離れて EU において憲法化されてきたのである。この民主的意思決定手続きと切り離された EU シティズンシップの過剰な憲法化が問題として指摘されている⁶²。

ヤン＝ヴェルナー・ミュラーは EU が人民主権抑制の試みの一部であったことを指摘し、テクノクラシーを特徴とする EU がポピュリズムに対してとくに脆弱である理由を指摘している。

テクノクラートにとってもポピュリストにとっても、民主主義的な議論は必要ない。ある意味で、両者は奇妙なほどに非政治的（apolitical）だ。それゆえ、一方が他方の道を拓いていると想定するのは妥当である。なぜなら、意見の相違はありえないという信念をそれぞれに正統化しているからだ。結局のところ、両者はそれぞれ、唯一の正しい政

があるのも事実であり、摩擦の一因となる可能性がある。この点については、Ostaijen, Mark & Peter Scholten, 'Conclusions and Reflection' in Peter Scholten & Mark van Ostaijen eds., *Between Mobility and Migration*, IMISCOE Research Series, Springer International Publishing, Kindle 版, 2018, 13 章 2 節および 6 節を参照。

⁶⁰ 人の自由移動が政治問題化した際の文書で欧州委員会は 5 つの行動を提示しているが、そのうち後半 3 つは基礎自治体レベルへの支援である。European Commission, 'COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference', COM(2013) 837 final, 25.11.2013. Zelano, Karin, 'Governance of the Free Movement of Workers and Persons at the European Level', in Peter Scholten & Mark van Ostaijen eds., *Between Mobility and Migration*, IMISCOE Research Series, Springer International Publishing, Kindle 版, 2018, 6 章 2 節 4.1.

⁶¹ Curry, Dion, 'Intra-European Movement: Multi-Level or Mismatched Governance?' in Peter Scholten & Mark van Ostaijen eds., *Between Mobility and Migration*, IMISCOE Research Series, Springer International Publishing, Kindle 版, 2018, 8 章 6 節および 7 節。

⁶² Schmidt, Susanne K., 'Extending Citizenship Rights and Losing it All: Brexit and the Perils of "Over-Constitutionalisation"', in Daniel Thym ed., *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, 2017.

策的解決法が存在し、唯一の真正な人民意志が存在すると考えているのである⁶³。

EU シティズンシップの憲法化は加盟国国民の民主的意志決定から離れて、EU というテクノクラシーによって押しつけられる「最適解」として理解できるかもしれない。そうだとすればそれは、EU という「彼ら」に対する「われわれ」という二分法の構図による理解を助け、ポピュリズムに力を与えてしまうであろう。

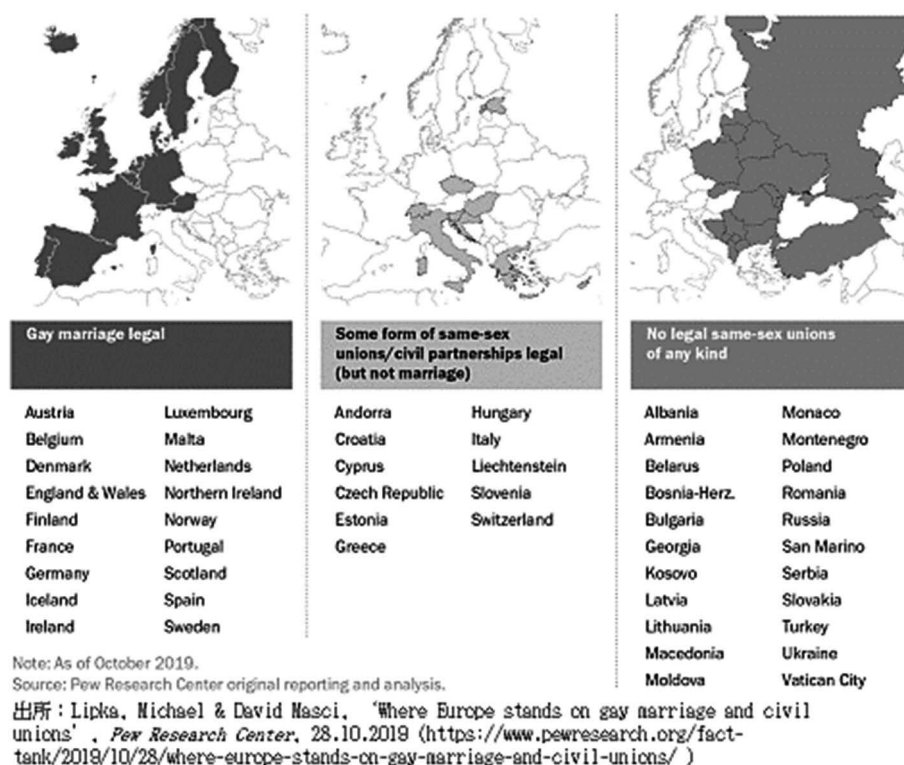
このような状況に対してミュラーは、いま排除されている人々を参加させる多元的なデモクラシーの再構築を提示している。本稿の文脈においてはこれを、民主的な意思のもとに EU シティズンシップを基礎づけることと解釈できるだろう。もちろんそれは簡単ではない。難民受け入れや法の支配をめぐる EU 内の東西対立が指摘されるが、それは文化的な価値観とも絡み合ったものである⁶⁴。EU シティズンシップが外部から EU のコスモポリタンな価値を強制するものとみなされれば、政治的な争点となる可能性はある。基本的に EU シティズンシップは加盟国内で自国民と他国籍の EU 市民との平等を保障するものであるが、市民の権利指令制定の際に議論になったように、それは法的な家族の在り方に影響を与えるものでもある。すなわち、他国で同性婚や同性パートナーシップ制度を利用して家族形成をした人々に同性婚や同性パートナーシップ制度がない加盟国がどう対処するかは大きな関心事であった⁶⁵。最終的に指令は受け入れ加盟国の制度を優先するとして、他国の同性婚や同性パートナーシップ制度の影響を受けないこととなったが、それは同性婚や同性パートナーシップ制度のある加盟国に移動し、家族形成をした EU 市民の移動の自由を制約することとなった。指令制定後、ヨーロッパでは同性婚制度の整備が続いている（図表 10）。一方でこのような性的マイノリティの権利保護に否定的な加盟国も存在する。この違いは加盟国の主権の行使として尊重され、市民の権利指令も干渉しないはずであった。

⁶³ ミュラー、ヤン＝ヴェルナー『ポピュリズムとは何か』岩波書店、2017 年、119 頁。

⁶⁴ Hooghe, Liesbet & Gary Marks, 'Cleavage Theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage', *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1, 2018, Hutter, Swen & Hanspeter Kriesi, 'Politicizing Europe in times of crisis', *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 7, 2019, van den Brink, Martijn, 'The Court and the Legislators: Who Should Define the Scope of Free Movement in the EU?', in Rainer Bauböck ed., *Debating European Citizenship*, Springer, 2019, Kindle 版。

⁶⁵ 土谷岳史「EU シティズンシップとネイション - ステート」『慶應法学』第 4 号、2006 年

図表 10 欧州における同性婚・同性パートナーシップの制度



2018 年の Coman 判決（Case C-673/16）はこの指令の枠組みを否定した画期的なものである。本事件は同性婚が認められている他の加盟国（ベルギー）において同性のアメリカ人と婚姻をしたルーマニア人が同性婚を認めていない自国ルーマニアに帰国した際に同性の配偶者の居住権を求めたものである。ECJ はこの訴えを認め、原告の配偶者に EU 市民の家族としての居住権を認めた。当然ながら、本事件に対して多くの加盟国が意見を表明しており、例えばラトビアは EU 条約 4 条 2 項に規定されている公共政策とナショナル・アイデンティティによってこの制限は認められると主張していた（42 段）。判決は、他国で認められた同性婚を居住権を許可するためだけに認めることは当該国の婚姻制度を掘り崩すものではなく、したがって、ナショナル・アイデンティティを掘り崩したり公共政策への脅威となったりすることはないとした（45～46 段）。

移動する EU 市民のうち、同性婚や同姓パートナーシップ制度の使用者の割合を考えれば裁判所の見解は理解可能であろう。しかし、中東欧諸国ではいまでも同性婚などへの反対意見が強く⁶⁶、その感情を政治的に利用しようとする勢力も存在するため、大きな反発が

⁶⁶ European Commission, *Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU*, 23.9.2019.

起きても不思議ではない⁶⁷。性的マイノリティへの権利侵害が増加するなかで EU としての対策が必要ではあるが、LGBTI の権利促進を優先事項とする欧州委員会の行動は反発を生むリスクがある⁶⁸。

EU による自分たちとは異なる価値観の強制という構図から逃れ、人の自由移動を中心とする EU シティズンシップが民主的に支持されるためには、それが政治的共同体という連帯によって支えられる必要があるだろう。近年では EU においても国民や国家という政治共同体の価値を再確認する理論が注目される⁶⁹。移動する EU 市民には EU は機会を広げるなど積極的な価値を持つものとして評価されるが、移動しない EU 市民にはそうではない。人の自由移動への支持は全般的に高いが、移動しない EU 市民にとってもそれが重要な価値を持つ「私たち」のものとして実感されるか否か、そしてその「私たち」が第三国国民との関係も含めてどのように構想されるかが人の自由移動の今後の姿にとって重要であろう⁷⁰。

⁶⁷ Walker, Shaun & Christian Davies, 'Anti-LGBT rhetoric stokes tensions in eastern Europe', *The Guardian*, 25.10.2019 (<https://www.theguardian.com/world/2019/oct/25/anti-lgbt-rhetoric-stokes-tensions-in-eastern-europe>), Kalan, Dariusz, 'In Poland's Upcoming Election, the Law and Justice Party Is Demonizing the LGBT Community to Win', *Foreign Policy*, 9.10.2019 (<https://foreignpolicy.com/2019/10/09/poland-pis-demonizing-lgbt-community-win-upcoming-elections/>), Norris, Sian, 'How Romania became a battleground in the transatlantic backlash against LGBT rights', *openDemocracy*, 14.12.2017 (<https://www.opendemocracy.net/en/5050/romania-battleground-backlash-lgbt-rights/>).

⁶⁸ Nielsen, Nikolaj, 'Polish 'LGBTI-free zones' not ok, says EU commission', *EUobserver*, 5.2.2020 (<https://euobserver.com/justice/147362>).

⁶⁹ EU デモクラシー理論のなかで国民国家を強調する代表的な理論はデモクラシー論であろう。最近の代表的研究として、Richard Bellamy, *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, Cambridge University Press, 2019 がある。ただしデモクラシー論のすべてが国民だけをデモスと捉えるわけではない。この点については、土谷岳史「EU 政体における領域性とデモス：デモクラシーと市民の境界」『日本 EU 学会年報』第 33 号、2013 年。EU デモクラシーを否定し、主権を持つ国民国家によるデモクラシーを強く擁護する著名な論者として、ヴォルフガング・シュトレークがいる。彼は、連帯を破壊するものとして移民を非難しさえする。土谷岳史「左派の再構築をめぐる：シュトレーク『時間かせぎの資本主義』『季刊ピープルズプラン』第 79 号、2018 年。

⁷⁰ Bauböck, Rainer, 'The New Cleavage Between Mobile and Immobile Europeans', De Witte, Floris, 'EU Citizenship, Free Movement and Emancipation: A Rejoinder', in Rainer Bauböck ed., *Debating European Citizenship*, Springer, 2019, Kindle 版。本書の第 3 部は移動しない EU 市民にも EU シティズンシップが魅力的であるためにどうすべきかについての議論である。また、Menéndez, Agustín José & Espen D. H. Olsen, *Challenging European Citizenship: Ideas and Realities in Contrast*, Palgrave, 2020 は、現在の EU シティズンシップは市場価値による不平等を自由移動の形で反映させており、自治政体の完全なメンバーシップという意味でのシティズンシップを掘り崩しているとして、難民支援や庇護の権利を擁護しながら、自由移動の制限強化を含めた改革を要求する。域内市場の論理と自由移動を越えて移動しない EU 市民にも意味のある権利を EU シティズンシップは実現すべきという立場として、Kochenov, Dimitry ed., *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, 2017。自由移動と基本的人権の衝突については、須網隆夫「EU 単一市場と英国の EU 離脱：Brexit の中心にある域内市場」須網隆夫+21 世紀政策研究所編『英国の EU 離脱と EU の未来』日本評論社、2018 年を参照。

おわりに

EU における人の自由移動は EU シティズンシップとして大きな発展をした。しかしその権利保障の広さは反発を招き、2010 年代にその限界が強く示されるようになった。EU 市民の移民も第三国国民の移民や庇護希望者も一緒にたにされた「反移民」感情の存在は否定できない。EU の移民難民政策はこの「反移民」感情との距離を測りながらの模索が続いている。一方で、EU 内の不均衡な発展状況は東から西への人口移動をもたらしており、対策に取り組まれている。その対策の内容と EU の今後の拡大を見ても今以上に大規模な人の移動が起きる可能性は低く、またこれまで以上の人の自由移動の制限へと結びつく可能性も低い。しかしながら、それは EU 市民を含めた移民の政治問題化の危険性を否定するものではない。移動する人に限定されないより広い意味の EU シティズンシップが民主的に構想され支持される必要があるだろう。それこそが反移民感情を利用する右派ポピュリズムへの対抗を可能にすると思われる。

(2020 年 7 月脱稿)

付 記

本稿脱稿時からの展開を 2 点述べておきたい。本稿で記した予定通りに 2020 年 9 月に欧州委員会は「移民と庇護に関する新協定」を提案した。スイスの国民投票は 2020 年 9 月に行われ、人の自由移動の維持が選択された。

第3項 Brexit 後の EU—EU は今後、発展できるのか—

21 世紀政策研究所研究主幹
早稲田大学大学院法務研究科教授
須網 隆夫

はじめに—問題の所在—

2010 年代の EU は、ユーロ危機以降も、ウクライナ危機、難民危機、国際テロ、Brexit と様々な危機に直面してきた。それらの危機は、日本でも注目され、様々に報道されている。しかし、日本ではほとんど報道されないが、2010 年代にはもう一つの危機が EU において進行している。それが、EU が共有するはずの基本的価値をめぐる中東欧諸国と欧州委員会・欧州議会及び他の加盟国との対立である。特に、ハンガリー・ポーランドの現政権は、「法の支配」の根幹である、司法の独立を侵害し、その結果、両国では EU 法が遵守されない事態が部分的にせよ生じている。両国の状況は、EU の基本的価値と EU 法の実効性という二つの点で、EU の基礎を掘り崩している。

第一に、EU は、民主主義、法の支配、人権尊重等の基本的価値の共有を基礎とする団体である（EU 条約 2 条）。基本的価値を尊重するヨーロッパ国家だけが EU に加盟でき（同 49 条）、基本的価値の遵守は、EU 加盟後も引き続き加盟国の義務である。EU 条約が、基本的価値の共有を定めた結果、EU と加盟国の間には特別な関係が成立している。すなわち、EU は、加盟国に最低限の立憲的同質性を要求でき、この立憲的同質性に基づく相互信頼を前提に、様々な制度が構築されている¹。例えば、欧州逮捕令状制度は、各国の裁判所が、独立して公正に、法執行機関からの令状請求を審査することを前提にしているもので、司法の独立を欠く加盟国の令状の法的効果を他の加盟国は認めることができない。このように、ある加盟国の基本的価値違反は、その国の国民に影響するだけでなく、EU 全体に係る事項である。そして、ハンガリー・ポーランド両国で生じている事態は、両国政府の弁解にも係らず、一般に、このような EU の基本的価値を侵害していることが明らかである。

第二に、EU 法は、通常国際法以上の高い実効性を持ち、欧州統合の政治的成果を固定し、統合への政治的推進力が失われた時期にも、統合の成果が後退することを防いでき

¹ 須網隆夫「EU 複合危機と EU 法—ユーロ危機・難民危機・Brexit と EU 法の変化—(2)」早稲田大学大学院法務研究科 LAW AND PRACTICE 第 12 号（2018 年）54-55 頁。

た。しかし、EU 法の実効性の高さは、加盟国の国内裁判所の EU 法への協力的態度に依存している。すなわち、加盟国政府・議会が EU 法に違反しても、EU 司法裁判所の判例法理に従って、国内裁判所が EU 法を国内法に優先して適用する限り、EU 法は加盟国の行動を規律できる²。しかし、国内裁判所、特に憲法裁判所・最高裁判所等の最上級審が独立性を失い、加盟国政府・議会に従属せざるを得なくなると、EU 法の実効性を支えるメカニズムは機能しなくなる³。換言すれば、EU 法に違反した加盟国法が、国内裁判所に阻止されることなく、当該加盟国内で適用されてしまい、逆に EU 法の適用が排除されてしまう。そのため、司法が外部からの干渉を受けず（対外的独立）、訴訟当事者から等間隔を置き公平を維持するという（対内的独立）、「司法の独立」は、EU 基本条約（「実効的な司法的保護の原則」（EU 条約 19 条）及び「司法による実効的救済を得る権利」（EU 基本憲章 47 条））に由来すると理解されるのである⁴。この文脈では、前述の両国政府による基本的価値違反の行為が、国内裁判所の独立を攻撃していることに注意する必要がある。換言すれば、加盟国政府が EU に反抗するためには、法治国家の外観をかなぐり捨て無い限り、司法部を掌握する必要があったのである。

もちろん EU 基本条約は、加盟国の基本的価値違反・EU 法違反を見越して、それを是正するための制度を用意している。第一に、EU は、加盟前の段階では、基本的価値の共有を加盟の条件とすることによって、加盟候補国に EU の価値を事実上強制することができた⁵。加盟後も、加盟国に基本的価値を引き続き遵守させるための制度が用意されており、それが後述の EU 条約 7 条の加盟国に対する制裁手続である。加盟国が基本的価値に違反する場合、同手続が発動されるが、加盟国が立憲的価値を共有する中、7 条手続が実際に使用される事態が生じるとは必ずしも予測されていなかった。そして第二は、加盟国の EU 法違反一般に対して広く使用される義務違反手続である（EU 運営条約 258-260 条）。後述のように、欧州委員会が開始する手続であり、違反行為を指摘して加盟国に自主的な是正を求め、加盟国が従わない場合、EU 司法裁判所の訴訟提起に至る。

本稿では、ハンガリー・ポーランドで進行している事態を概観した上で、これらの手段

² 須網隆夫「EU 法という新しい法体系、EU 法を知らずに EU、そして世界を理解できるのか」小久保康之編『EU 統合を読む—現代ヨーロッパを理解するための基礎』（春風社、2016 年）120-127 頁。

³ 須網隆夫「危機の中の EU 法—EU 法秩序変容の可能性—」日本 EU 学会年報 38 号（2018 年）77 頁。

⁴ European Commission, 2020 EU Justice Scoreboard 45 (10 July 2020).

⁵ 須網隆夫「欧州連合（EU）拡大と法の継受—拡大に対する新加盟国の対応—」早稲田大学比較法研究所編『日本法のアイデンティティに関する総合的・比較法的研究—源流の法とグローバル化の法—』（成文堂・2006 年）47-69 頁。

が、加盟国の問題行動を統制する上で、どこまで効果的であるかを分析する。結論を述べておくと、残念ながら、これらの手段はそれほど有効には機能していない。そのため、両国と EU 機関の対立は、法的には解決できず長期化し、EU にとっての火種であり続けている。ハンガリー・ポーランドと同様の傾向は、2004 年に加盟した他の中東欧諸国にも見られる。注意すべきことは、司法の弱体化は、政府の恣意的な政策変更・法改正が統制されないことを意味するので、それらの国に進出した域外企業にとって、ビジネス上のリスクの増加に繋がりがねないことである。欧州委員会は、調査に対し、ほとんどの大企業が、投資先の国における、裁判所の独立を含む「法の支配」の状況を継続的に検討していると回答したことを明らかにし、実効的でない司法制度の経済への悪影響、司法の独立の欠如が投資の障害となることを強調している⁶。

1. ハンガリー・ポーランドにおける「法の支配」の危機

(1) 憲法改正の常態化から権威主義体制へ—ハンガリーの場合—

① ハンガリーと EU の立憲的価値

「ベルリンの壁」の崩壊以前に政治改革が開始されていたハンガリーでは、1949 年憲法（ハンガリー人民共和国憲法）を改正した、1989 年憲法の下、強力な一院制議会による議会制民主主義が再開された⁷。その後ハンガリーは EU 加盟の準備に入るが、EU 側は、加盟を認めるために、基本的人権・民主主義の確立を要求する「コペンハーゲン基準」に照らした国内制度の改革を要求し、ハンガリーもそれに応えて国内改革をほぼ順調に進めて行った⁸。

2004 年に加盟を実現したハンガリーは、その後も、EU と良好な関係を維持し、中東欧で最も成功した憲法裁判所と評されたハンガリー憲法裁判所も親 EU 的態度を示し、EU 法の優位に配慮して、憲法に照らして EU 法を直接には審査しない慎重な態度を維持して

⁶ European Commission, *supra* note 4, at 5.

⁷ 小野義典「ハンガリー基本法」憲法論叢 18 号（2011 年）159-214 頁、早川弘道「ハンガリー議会政の史的考察—体制転換期における議会制民主主義再建への道程」早稲田大学比較法研究所編『日本法のアイデンティティに関する総合的・比較法的研究—源流の法とグローバル化の法—』（成文堂・2006 年）114 頁以下、水島朝穂・佐藤史人「試練に立つ立憲主義？—2011 年ハンガリー新憲法の「衝撃」(1)」比較法学 46 卷 3 号（2013 年）39-83 頁、「同 (2)」（完）比較法学 47 卷 1 号（2013 年）1-52 頁、Editorial Comments, Hungary's new constitutional order and "European unity", 49CMLRev.871-884 (2012); Kriszta Kovács and Gábor Attila Tóth, Hungary's Constitutional Transformation, 7 EuConst 183-203 (2011).

⁸ 須網隆夫「欧州連合 (EU) 拡大と法の継受—拡大に対する新加盟国の対応—」早稲田大学比較法研究所編・前掲 注 78) 47 頁以下。

いた⁹。しかし、ユーロ危機発生後の 2010 年の総選挙の結果、第二次オルバン政権が誕生したことにより事態は一変する。政権与党が、憲法改正に必要な国会議員の 3 分の 2 以上の議席を確保したことにより、それ以後、政権の意向に応じて憲法改正が繰り返され、ハンガリーは、それまでのリベラルな立憲主義体制を清算し、独自の権威主義体制に急速に移行し、EU・欧州審議会との緊張を高めていく。すなわち、憲法改正と、憲法改正と類似した出席国会議員の 3 分の 2 の賛成を要する「重要法」の改正を結合させることにより、ハンガリーでは、議会権限が絶対的に強化される一方、憲法裁判所を始め、議会に対するあらゆる対抗権力が弱体化され、法の支配・民主主義・基本的人権の保護に深刻な懸念が生じた¹⁰。特に、オルバン政権の司法部への攻撃は顕著であり、第一に、憲法裁判所の違憲審査権限を制約するとともに、その裁判官の任命方法・定員を変更し、オルバン政権寄りの裁判官に多数を占めさせた。第二に、通常裁判所についても、裁判官の定年を 70 才から 62 才に一気に引き下げて（同時に検察官・公証人の定年も引き下げられた）、前政権時代に任命された裁判官を大量に退職させ、自らが任命する裁判官に差し替えるとともに、オルバン政権の司法改革を批判した最高裁判所長官を事実上解任して、裁判官人事にも直接に介入した¹¹。

立憲主義の要衝は、独立した裁判所による行政・立法による権力行使の統制である。そのため、世界のどこでも反立憲的な権威主義体制は、司法部の人事を私物化し、自己の恣意的な権力行使が司法部に妨げられないようにする。ハンガリーも例外ではなかったのであり、その成果は、憲法裁判所が、2016 年に、EU 法の優位に挑戦的な判決を下したことに示されている¹²。

② ハンガリーのコロナ対応措置

さて EU だけでなく、欧州審議会の圧力も受けて、ハンガリーが部分的に譲歩する場合もあり、ハンガリーは、辛うじて立憲民主主義体制を維持していると評価されてきた。しかし、ハンガリーと EU 機関・他の加盟国との対立は、今回のコロナ危機により一層深刻化している。すなわち、ハンガリー議会は、2020 年 3 月末、新型コロナウイルス感染拡大への対応のために新たな非常事態法を制定した。非常事態法は、従来のオルバン政権の数々

⁹ Marton Varju and Flora Fazekas, *The Reception of European Union Law in Hungary: The Constitutional Court and the Hungarian Judiciary*, 48CMLRev.1945, 1953 and 1956-1957 (2011).

¹⁰ 須網・前掲 注 1) 48-49 頁。

¹¹ 須網・前掲 注 3) 72-73 頁。

¹² Hungarian Constitutional Court, Decision 22/2016 on Joint Exercise of Competences with the EU, 5 December 2016, para.60.

の反立憲主義的措置とも一線を画し、これにより、ハンガリーは、完全な権威主義体制に転換したと広く認識された¹³。

報道を見る限り、たしかに、非常事態法には、立憲民主主義体制を根本的に破壊する内容が含まれている。第一に、非常事態は期限を切られておらず、無期限に延長可能であり、非常事態が宣言されている間は、選挙も国民投票も実施できない。野党は、期限の設定を要求したが、与党は、非常事態の延長に対する議会承認の要件を削除して採択してしまった。第二に、非常事態の期間中、オルバン首相の政府には、既存の法に優先する命令により、様々な事項を規制できる前例のない広範な非常事態権限が与えられ、実際にも、必ずしも、コロナ危機に関連しない緊急命令が出されている。政府は、ほとんど白紙委任を受け、他方、議会による政府の監督機能は著しく弱体化することが懸念される。第三に、コロナ危機に関する虚偽情報の流布に対する刑事罰（5年以下の懲役）が新たに規定されたが、対象行為が明確に特定されないために表現の自由を侵害し、ハンガリーのメディアは、自由に報道できない状況に置かれつつある。

ハンガリー政府は、新法による政府権限は、議会がいつでも取り消し可能であると主張するが、政権与党が議会で多数を維持していること、2016年の移民危機の際に決定された非常事態が現在も取り消されていないことから、政府主張の説得力は疑問視され、むしろオルバン首相は、自己の権力拡大のために、コロナ危機を利用したと推測された。このため、欧州議会・欧州委員会は、非常事態法制定は、EUの価値と矛盾するとハンガリーを批判し¹⁴、EU内の世論もまた激しく反発して、さまざまな形で行われているEUからハンガリーへの資金移転の停止を求める声が高まった。

ハンガリー政府は、当初、これらの批判に激しく反発した¹⁵。しかし政府は、5月末、コロナ危機が山を越したことを理由に、非常事態の終了と非常事態法を廃止する法案を議会に提出した。一見すると、政府の対応は批判に応えたものと積極的に評価できる。しかし、非常事態法の廃止が、ハンガリーとEUの対立を解消に向かわせるかはなお定かでない。

¹³ 須網隆夫「コロナ危機とEUの存在理由」月刊経団連 68巻7号（2020年）44頁。

¹⁴ 欧州議会内の欧州人民党グループのトップであるトゥスク前EU常任議長は、ハンガリーの非常事態法は、目的と手段の均衡を失するばかりか、民主主義を否定し、オルバン首相の独裁体制を確立しかねないと非常事態法を批判した。その後、欧州委員会フォンデアライエン委員長も、加盟国の緊急事態措置は、EUの基本的価値を犠牲にすべきではなく、必要な範囲に限定され無期限に継続してはならないと言明している。欧州議会も、2020年4月17日の決議で、全てのコロナ対応措置は法の支配と整合しなければならないところ、ハンガリーの措置は、ヨーロッパの価値と全面的に矛盾すると激しく非難し、欧州委員会に最大限の措置を迅速に取るよう求めた。

¹⁵ ハンガリーの非常事態法制定は、4月、BBCのハードトーク番組でも取り上げられたが、ハンガリー政府の担当官は、EUの批判に激しく反論していた。

非常事態法廃止と同時に提案された別の法案が、非常事態法と同様、公衆衛生上の緊急事態対応のために、議会立法によらずに、無期限に必要な措置を命じる権限が政府に与えるとの報道もあり、それが事実であれば、ハンガリーの対応は面従腹背と言わざるを得ない。コロナ対応に限らず、ハンガリーの EU への対応は複雑である。最近でも、ハンガリー政府は、セルビア国境で拘禁されていた難民申請者の開放を求めた、EU 司法裁判所の判決を認めないと公式には表明しながら、数日後には、彼らを解放している。

（２）司法の独立への激しい攻撃—ポーランドの場合—

① ポーランド政権による司法改革

ところで、法の支配が損なわれているのはハンガリーだけではない。ポーランドでも、2015 年以降、基本的価値違反の事態が出現している。ポーランドでは、2015 年 9 月の総選挙に勝利した、「法と公正（PiS）」党による政権掌握直後から、ハンガリーと類似の非リベラル体制が構築され、特に政府が、憲法裁判所の権威を無視するという「法の支配」に正面から反する事態が起きている¹⁶。

すなわち、2015 年 10 月の選挙の結果、政権を掌握した「法と公正」は、やはり司法の独立を攻撃する。第一に、ポーランド政府は、違憲審査権を行使する憲法裁判所を攻撃し、憲法裁判所の判決の無視から始まり、その後、政権掌握後に任命した裁判官の数的優位を実現して憲法裁判所を実質的に掌握し、これにより、議会立法に対する司法審査は實際上機能しなくなった¹⁷。憲法裁判所による司法審査を弱体化させた政府は、第二に、攻撃の対象を憲法裁判所から通常裁判所に拡大した。攻撃の矛先は、最高裁判所と、憲法上の機関であり、裁判官人事に重要な役割を果たす司法評議会（全国裁判評議会）に向けられ¹⁸、政治による両機関の統制が強化された。すなわち、司法評議会の構成員を司法大臣の影響下にある者に差し替えるとともに、最高裁の組織改編とともに、最高裁裁判官の定年を引き下げ、その後の職務の継続を大統領の決定に係らせた。これにより、4 割近くの最高裁判事が退職を余儀なくされた¹⁹。そして第三に、司法大臣に、裁判所所長・所長代行を解任

¹⁶ 須網隆夫「法の支配と弁護士—司法の独立の危機へのヨーロッパ弁護士の対応—」法社会学第 86 号（2020 年）101-103 頁、小森田秋夫「ポーランドにおける「法の支配」の危機と欧州連合」日本 EU 学会年報第 39 号（2019 年）44-75 頁。

¹⁷ 須網・前掲 注 3）74-75 頁、小森田・前掲 注 16）47-49 頁。

¹⁸ 評議会が、裁判官の空きポストにつき、候補者 1 名を大統領に提案し、大統領が任命する仕組みとなっている（小森田・前掲 注 16）50-51 頁）。

¹⁹ 小森田・前掲 注 16）52-53 頁。

し、後任を選任する権限を付与し、これにより、政権の意向を体現する者の任命が増加した²⁰。

EU 及び欧州審議会を含む国際人権機関は、これらの状況を憂慮し、ポーランド司法の危機と認識し、迅速に反応した。特に欧州委員会は、欧州審議会のベニス委員会とともに、「法と公正」党の政権掌握後、直ちにポーランド政府との交渉を開始し、数次にわたり、法の支配を回復するよう勧告した²¹。しかし勧告後も、政府は、憲法裁判所の判決を無視して、憲法の最終判断者である憲法裁判所の地位を否定し続けただけでなく、委員会勧告にも全面的な拒否を回答した²²。そのため委員会は、2016 年 12 月に補足勧告を出し、同年 7 月の勧告に加えて、さらに追加の措置を勧告したが²³、政府は、依然勧告の実施を拒否した。欧州議会も、2017 年 11 月には、ポーランドにおける法の支配と民主主義の状況に関する決議を採択し、司法の独立に関するヨーロッパ基準の遵守を要請している。国内では、裁判官と弁護士が共同して反対運動を担い、政府による司法への干渉に激しく抵抗し、また国外でも欧州弁護士会協会・国際法曹協会が、反対運動を支援する²⁴。「法と公正」党がおこなった司法改革は、民主的アカウンタビリティの強化という理念に基づく、裁判所の政治化であり、これにより裁判官の独立は著しく弱体化した²⁵。

② 最近の状況

2018 年以降、国内外からの圧力に応じて、ポーランド政府は部分的に譲歩することもあり、引き続き緊張関係の下で、欧州委員会との対話が進行する²⁶。しかし、2017 年の裁判所に関する法改正以降、改革に批判的な 40 人以上の裁判官に対して懲戒手続が開始され

²⁰ 通常裁判所裁判官の定年を引き下げ、それ以降の職務継続は、司法大臣の判断によることになり、さらに法律施行後 6 カ月間、所長・副所長を解任し、後任を任命する権限が司法大臣に与えられた。その結果、約 730 名の所長・副所長のうち 130 名以上が解任され、政権の意向を体現する者に差し替えられた（小森田・前掲 注 16） 51-52 頁）。

²¹ 欧州委員会は、2016 年 7 月には、違憲審査が実効的に機能しておらず、法の支配への全体的脅威があると認定して、憲法裁判所の違憲審査の実効性の回復を勧告した。委員会勧告は、憲法裁判所判決の不遵守、裁判官定足数の増加・議決要件の厳格化等を問題視していたが、それに先立つベニス委員会の意見に概ね整合していた（Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, OJ 2016, L 217/53, paras.72-74; Venice Commission, Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion no. 833/2015, 11 March 2016）。

²² Commission Recommendation of 21.12.2016 regarding the rule of law in Poland, complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374, C (2016) 8950 final, 21 December 2016, para.(15)-(17).

²³ *Id.*, paras.65-66.

²⁴ 須網・前掲 注 16）。

²⁵ Venice Commission, Poland – Opinion on Amendments to the Law of the Common Courts, the Law on the Supreme Court and Some Other Laws, Opinion No.977/2019 (CDL-PI(2020)002), 3-4 (16 January 2020).

²⁶ 小森田・前掲 注 16） 60-63 頁。

全体的な状況は改善していない。

そして、昨年秋以降、法の支配に反する新たな改革がまた企図された。その経緯は、以下の通りである。2017年の新しい最高裁判所法により、最高裁内に裁判官懲戒及び裁判官の労働法・社会保障に関する紛争に管轄権を有する懲戒法廷（Disciplinary Chamber）が設けられた。同裁判所の裁判官任命は政治的に行われるので、その独立性に疑問があったところ、同じ最高裁内の労働法廷（Labour Chamber）（従来、労働法・社会保障紛争を管轄していた）による、裁判所の独立に関するEU法解釈に係る質問の付託を受けたEU司法裁判所は、2019年11月の先決裁定により、裁判所の独立の判断基準を示し、合わせて付託裁判所は、独立した裁判所による判断を確保するために、独立性のない裁判所の管轄を定める国内法を排除できると判示した²⁷。そのため、同裁定を受けた労働法廷は、同年12月5日、懲戒法廷は独立・公平の要件を満たさないと判決した。しかし、懲戒法廷は同判決を無視して活動を継続し、その結果、ポーランド最高裁内部は、EU派とポーランド政府派に事実上分裂するという混乱に陥った²⁸。そこでポーランド政府は、現行法で設立された裁判所の管轄権を守るための緊急の法改正を企図し、改正法案は12月20日、下院を通過した。改正法案は、裁判官の政治活動を禁止し、裁判官に団体加入の申告を義務付けるとともに、裁判所が他の裁判所の権限に異議を唱えることを禁止し、それに反することは裁判官の懲戒事由を構成するとした²⁹。そこで欧州審議会ベニス委員会は、2020年1月、改正法案への意見を公表し、法案は、裁判官の表現の自由・結社の自由を侵害するだけでなく、EU司法裁判所の裁定・それを前提とする最高裁判決を無効化することを意図しており、裁判所の独立性を他の裁判所が審査する可能性を著しく縮小すると批判して、その修正を要求した³⁰。ベニス委員会は、全体として、この改正法案により、以前の改革で損なわれた司法の独立はさらに傷つけられると評価している³¹。このように、ポーランドにおいて、裁判官（特に、現政権成立以前に任命された裁判官）と政府との厳しい対立は依然として現在も継続している。

²⁷ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa, CP and DO v/ Sąd Najwyższy, 19 November 2019, para.166;

²⁸ Venice Commission, *supra* note 25, paras.15-17.

²⁹ *Id.*, paras.1, 19 and 32.

³⁰ *Id.*, paras.25-30 and 31-43.

³¹ *Id.*, para.59.

2. 加盟国の EU の基本的価値違反への対抗措置

(1) 概要

上述したハンガリー・ポーランドで取られた諸措置が、EU の基本的価値に反することは明白である。それでは、EU は、両国にどのように対応しているのでしょうか。そして、EU の対応は、違反の是正に効果を上げているのでしょうか。本節では、両国の行為に対する EU 側からの対抗措置を検討する。第一は、EU 条約 7 条の制裁措置であり、第二は、基本的価値違反の場合にも使用される義務違反手続である。

加盟国による基本的価値違反に対して EU 基本条約が予定する制度的担保は前者である。前者は、1999 年に発効したアムステルダム条約により挿入された手続であり、中東欧諸国への EU 拡大を見越して、中東欧諸国の加盟後も EU における価値の共有を維持するための制度である。その意味では、ハンガリー・ポーランドへの同手続の適用は予想の範囲内とも言える。しかし、ハンガリー・ポーランド問題の経緯は、7 条手続が必ずしも良好に機能できないという現実を明らかにしてしまった。ハンガリーにしてもポーランドにしても、基本的価値違反の事態の発生から既に相当の年月が経過しているが、事態の顕著な改善は見られない。そのため最近では、7 条手続とともに、加盟国の EU 法違反行為を是正させるための「義務違反手続」が積極的に利用される傾向にある（EU 運営条約 258 条以下）。

(2) 基本的価値に反する加盟国への制裁

① 基本的価値違反に対する制裁手続の概要

加盟国に共通する EU の基本的価値は、抽象的な指導原理に止まらず、加盟国は、これらの価値を現実に遵守することを義務付けられている。そして、偶然の一回性の違反ではない、加盟国の制度・組織に由来する構造的欠陥のために反復される「深刻かつ持続的な違反 (a serious and persistent breach)」の場合は、加盟国に対する制裁として、EU 条約上、加盟国に認められる基本条約上の権利（EU 機関における投票権など）の停止が予定されている（EU 条約 7 条、EU 運営条約 354 条）。「深刻かつ持続的な違反」の概念は明確ではないが、違反の期間と程度が判断要素になる。権利停止の違反加盟国への影響は甚大であるので、権利停止には慎重な手続が用意されている。第一段階は、加盟国の 3 分の 1、欧州議会又は欧州委員会の理由付きの提案に基づいて開始し、理事会は、欧州議会の同意を得たのちに、違反加盟国を除く、理事会構成員の 5 分の 4 の多数により、基本的

価値の「深刻な違反の明白な危険」が存在することを決定する（EU 条約 7 条 1 項）。本決定の前には、理事会は、当該加盟国を聴聞しなければならず、また当該加盟国に勧告することができる。第二段階では、欧州理事会が、加盟国の 3 分の 1 又は欧州委員会の提案に基づき、欧州議会の同意を得た後に、全会一致により、当該加盟国による「深刻かつ持続的な違反」の存在を決定する（同 2 項）。そして第三段階として、第二段階の決定が下された場合に、理事会は、特定多数決により、理事会における投票権を含む、基本条約に由来する加盟国の権利停止を決定できる（同 3 項）³²。なお、欧州理事会・EU 理事会での決定には、違反加盟国は加わらず（EU 運営条約 354 条）、第三段階の権利停止の決定に必要な特定多数決の要件は、通常の場合より加重されている（同 238 条 3 項（b））。

② ポーランドへの 7 条手続

2017 年 5 月、初めてポーランドにおける「法の支配」を議論した EU 理事会は、対話継続の重要性を強調するに止まったが³³、欧州委員会は、同年 7 月に至り、裁判所関連法の制定について 3 度目の勧告を出し、そこでは、ポーランド政府が最高裁判所裁判官を解任した場合、7 条手続を発動することが、初めて明確に示唆された³⁴。そして、その後も事態の改善が見られないため、欧州委員会は、ポーランドに対し、2017 年 12 月、「法の支配の深刻な違反の明白な危険」が存在すると認定するよう求めて、EU 理事会に 7 条手続の発動を要請した³⁵。これが、実際には適用されることはないであろうと考えられていた 7 条手続の初めての適用例である。

「明白な危険」の存在認定には、理事会構成員の 5 分 4 の賛成（当該加盟国を覗いた 26 加盟国中 21 か国の賛成）が必要であるだけでなく（例えば、ポーランド・ハンガリーに加え、中東欧の 3 か国が連携すれば、理事会の決定を阻止できる）、最終的な制裁には、欧州理事会の全会一致が前提であるので、制裁実施に至る可能性は低いものの、委員会が手続の発動を提案すれば、その政治的意義は小さくはないと考えられてきた。しかし実際には、第一段階の開始は、ポーランドの事態に大きな影響を与えることはできなかった。そうで

³² 山本直「EU と民主主義原則—EU 条約 7 条をめぐる—」同志社法学 53 巻 6 号（2002 年）614（2520）頁以下；Armin Von Bogdandy and Michael Ioannidis, Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done, 51CMLRev.59-96 (2014)。

³³ Outcome of the Council Meeting, 3536th Council Meeting, General Affairs, 16 May 2017, 9299/17.

³⁴ Commission Recommendation of 26.7.2017 regarding the rule of law in Poland, complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146, COM (2017) 5320 final, para.58.

³⁵ Commission, Reasoned Proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty of European Union regarding the Rule of Law in Poland, Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM (2017) 835 final, 20 December 2017.

あれば、理事会は、速やかに「深刻な違反の明白な危険」の存在を認定し手続を進行させるべきであり、欧州議会も 2018 年 3 月に、7 条 1 項に従った理事会の実効的な 7 条手続の利用を求める決議を採択しているが³⁶、手続の進行は停滞している。

③ ハンガリーへの 7 条手続

ポーランドに続き、ハンガリーに対しても 7 条手続が開始される。ハンガリーの場合と異なり、手続を主導したのは欧州議会である。すなわち、2018 年 9 月、欧州議会は、賛成 448、反対 197、棄権 48 で、ハンガリーにおける司法の独立、表現の自由、汚職、少数者の権利、移民・難民の状況への懸念から、7 条手続の発動を EU 理事会に提案することを決定し、これによりハンガリーに対する 7 条手続が開始し、EU とハンガリーの対話が継続している³⁷。本件は、欧州議会が 7 条手続の開始を決定した、はじめての事案である。しかし、ハンガリーの場合も、7 条手続開始の効果は限定的であり、事態は抜本的には改善されず、また手続の進行も停滞している。今後、ポーランドの場合と同様、7 条手続が、次の段階である EU 理事会による「深刻な違反の明白な危険」の認定に進むのか否かが問題である。

④ 7 条手続の実効性の不足

欧州委員会又は欧州議会の提案により開始された、両国に対する 7 条手続は、まずは当該加盟国との対話により、制裁にまで至らずに、基本権違反の事態を終息させようとするものであり、既に EU 理事会は、ポーランドに 3 回（2018 年 6～12 月）、ハンガリーに 2 回（2019 年 9 月・12 月）、それぞれ聴聞が行われた。しかし、7 条手続の開始にも係らず、両国における法の支配は改善するどころか、むしろ悪化しており、それにも係らず、理事会での手続は、實際上停止し、理事会は第一段階の明白な危険の存在の決定に至っていない。そのため欧州議会は、2020 年 1 月の決議により、理事会に対応の強化を求めている³⁸。

もともと、EU 理事会内部の政治情勢は複雑である。ポーランドとハンガリーは、欧州委員会・欧州議会からの圧力に連携して対応しており、一方に対する制裁が EU 理事会・

³⁶ European Parliament resolution of 1 March 2018 on the Commission's decision to activate Article 7(1) TEU as regards the situation of Poland (2018/2541(RSP)), OJ 2019, C 129/13.

³⁷ European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)); EU Parliament votes to trigger Article 7 sanctions procedures against Hungary, DW Europe, 12 September 2018 (<https://www.dw.com/en/eu-parliament-votes-to-trigger-article-7-sanctions-procedure-against-hungary/a-45459720>).

³⁸ European Parliament resolution of 16 January 2020 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary (2020/2513(RSP)), P9_TA(2020)0014, para.3; European Parliament, Rule of Law in Poland and Hungary has worsened, Press Release, 16 January 2020.

欧州理事会で議論される場合、他方が決定の阻止に努力することは確実である。第一段階の「明白な危険の存在」は多数決でなされるので、両国の連携にもかかわらず、なお決定できる可能性はあるが、第二段階の「深刻かつ持続的な違反」の認定には、違反加盟国を除く、欧州理事会における全会一致が必要であるので、事実上、その決定は不可能である。これは、同時に複数の加盟国において基本的価値違反の状態が生じることが予想されていなかったことによる制度の欠陥である。

また、第一段階・第二段階の理事会の決定には、欧州議会の同意が必要であるが、欧州議会内部の情勢も単純ではない。欧州議会は、一般に、基本的価値の遵守を重視するが、オルバン政権の与党フィデスは、欧州議会における最大党派である、中道右派の欧州人民党グループに所属している。そのため、欧州議会内にもハンガリーに対して宥和的な立場がないわけではない。もっとも、欧州人民党グループ内部でもフィデスへの批判は強く、2019年3月には、グループは、フィデスの同グループへの加盟資格を凍結した³⁹。資格凍結後も、フィデスは、なお同グループのメンバーであったが、前述の2020年3月の非常事態法制定以後、同グループ内で、チェコ・スロバキアなど中東欧の加盟国の政党を含めて、フィデスの除名を求める動きが始まった。言うまでもなく、ハンガリーのコロナ対応措置が、リベラル民主主義の基本原則とヨーロッパの価値に明白に違反するからである。

3. EU 法に違反する加盟国に対する義務違反訴訟

(1) 義務違反訴訟の概要

EU 条約 7 条手続が十分に実効的でない状況に鑑み、最近、より活用されるようになったのが、加盟国による EU 法違反に対する義務違反訴訟である。前述の欧州議会の 2020 年 1 月決議も、EU 理事会に 7 条手続の促進を求めるとともに、欧州委員会に対して、義務違反訴訟、特に迅速に判決を得られる緊急義務違反訴訟と判決までの暫定措置命令の申請をより活用するよう示唆している⁴⁰。

EU の目的達成のためには、基本条約・派生法が、加盟国において正しく適用されることが決定的に重要である。もちろん「誠実な協力の原則」に基づき、加盟国は、基本条約及び EU 派生法により生じる義務の誠実な履行を義務付けられており（EU 条約 4 条 3

³⁹ 熊谷徹『欧州分裂クライシス—ポピュリズム革命はどこへ向かうか』（NHK 出版新書・2020 年）263-264 頁。

⁴⁰ European Parliament resolution, *supra* note 38.

項)、EU 法を遵守しなければならない。しかし、加盟国が EU 法に違反する事態は、実際にはしばしば生じる。そのような加盟国の EU 法違反によって、当該加盟国と EU 及び他の加盟国との間に生じた紛争は、最終的には、欧州裁判所の司法的判断によって解決されねばならない。そのため EU 運営条約は、EU 法に違反した加盟国を、欧州委員会又は他の加盟国が、EU 司法裁判所に訴え、加盟国に違反行為の是正を求める訴訟手続を定めている。これが、EU 法上の義務に違反した加盟国に対する訴訟（義務違反訴訟）であり、基本条約の定める EU 法執行制度の中核を担っている（EU 運営条約 258 条・259 条）。義務違反訴訟の結果、加盟国の EU 法違反が認定されると、加盟国は違反を是正する義務を負うが、判決は違反を宣言するに止まり、是正の方法を指示するわけではないので、どのように是正するかは加盟国に任される。もし加盟国が判決に従わず是正を怠ると、加盟国には更なる金銭的制裁が課せられるだけでなく（EU 運営条約 260 条）、EU 法違反を理由とする加盟国に対する損害賠償請求の根拠ともなる。このような義務違反訴訟は、前述の欧州議会決議以前から、欧州委員会によって利用されてきた。まず、ハンガリーから検討する。

（２）ハンガリーに対する義務違反訴訟

欧州委員会は、オルバン政権による制度改革が個々の EU 法に抵触する限り、義務違反訴訟を提起して対応し、EU 司法裁判所により義務違反が認定されると、ハンガリーもそれなりに違反を是正してきた。例えば、前述の裁判官の定年引下げに対し、欧州委員会は、年齢差別を禁止する雇用機会均等指令 2000/78 号違反を理由に義務違反訴訟を提起し、EU 司法裁判所は、ハンガリーの義務違反を認定した⁴¹。個人情報保護及び情報公開法を改正して、個人情報保護監督官を任期途中で交代させたことについても、欧州委員会は、指令 95/46 号の定める個人情報保護機関の独立性の違反として、義務違反訴訟を提起し、違反が認定された⁴²。その後も、外国から資金を得ている NGO に関する法律に対して、欧州委員会が、EU 基本権憲章等の違反を理由に義務違反手続を開始するなど⁴³、義務違反訴訟は良く利用されている。そして、EU 司法裁判所が EU 法違反を認定した場合、ハンガリー政府が部分的に妥協し、当初の計画を変更する事例が存在し、義務違反訴訟の一定の実効

⁴¹ Case C-286/12 Commission v. Hungary, 6 November 2012.

⁴² Case C-288/82 Commission v. Hungary, 8 April 2014.

⁴³ Commission, Infringements-Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign-funded NGOs, Press release, 13 July 2017.

性を示している。

法の支配との関係では、特に裁判官の定年引下げの事案が重要である⁴⁴。事項で述べるポーランドでも問題となったように、本質的に、現職裁判官の定年引下げは、司法の独立を侵害する危険が高い。ハンガリー憲法・裁判官法の改正（2012年1月発効）により、それまで70才であった、裁判官の定年は62才に引下げられ、これにより、2012年6月時点で、多くの裁判所所長を含む194人の裁判官が定年退職するに至った⁴⁵。前述のように、正当化できない年齢差別に該当すると判断して、EU司法裁判所は、ハンガリーのEU法違反を認定した⁴⁶。判決を受けたハンガリーは、違法状態を解消するために、新法を制定し、定年引下げを、従来の即時実施から2023年初めまでに徐々に行うように改めるとともに、引下げられた定年により既に退職した裁判官の復職を定め、必ずしも退職前と同じ行政上の地位に就いたわけではないが、56人の裁判官が復職している⁴⁷。そのため欧州委員会は、2013年11月、義務違反手続を終了させた⁴⁸。

確かに、判決後も、ハンガリーの司法の独立が危機に晒される状況は全体的には変化しなかった。また、義務違反を認めた判決後、どのように違法状態を解消するかには加盟国の裁量が認められるため、政府は復職を絶対的に義務付けられるわけではなく、ここに義務違反訴訟の限界がある。しかし義務違反訴訟は、ともかく部分的には成果をあげたのである。委員会は、最近でも、基本的価値違反には直接に言及しなくても、基本権憲章違反、自由移動違反、次々にハンガリーに対する義務違反訴訟を提起し、2020年6月の判決では、やはりハンガリーのEU法違反が認定されている⁴⁹。

（３）ポーランドに対する義務違反訴訟

2018年以降、EUを始めとする国内外からの批判に対応して、ポーランド政府は、部分的に譲歩する姿勢を示し、引き続く緊張関係の下で、欧州委員会との「対話」が進行した⁵⁰。

⁴⁴ Uladzislau Belavusau, On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: *Commission v. Hungary*, 50CMLRev.1145-1160 (2013).

⁴⁵ AG Opinion, Case C-286/12 *European Commission v. Hungary*, 2 October 2012, para.17.

⁴⁶ Case C-286/12, *supra* note 41; なお判決は、本件を年齢差別の点から検討し、退職を余儀なくされる者の従来の定年まで勤務できるという正当な期待を保護するための移行措置なしに、定年引き下げを唐突に導入したことにつき比例性に反すると判断したものであり、裁判官の独立には言及していない。

⁴⁷ Gábor Halmai, The Early Retirement Age of the Hungarian Judges, in *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence* 471,482 (Fernanda and Davis eds., Cambridge, 2017).

⁴⁸ European Commission, Press Release, IP/13/1112, 20 November 2013.

⁴⁹ Case C-78/18 *European Commission v. Hungary*, 18 June 2020.

⁵⁰ 小森田・前掲 注16) 60-63頁。

しかし、最高裁裁判官の定年引下げによる退職については、ポーランド政府は譲歩せず、両者の交渉は妥結しなかった。そして欧州委員会は、7 条手続の進行が短期的には困難であることに鑑み、2018 年 7 月、最高裁裁判官の定年引下げは、EU 条約 19 条 1 項（加盟国は EU 法違反に対して国内裁判所において実効的な法的救済を与えねばならない）・EU 基本権憲章 47 条違反（EU 法上の権利を侵害された者は独立・公正な裁判所で実効的な救済を得られる権利を有する）であると主張して、ポーランドに対する義務違反手続を開始し、同年 10 月、EU 司法裁判所に提訴した⁵¹。本件において委員会は、提訴と同時に、定年引下げを定めた最高裁判所法等の適用の暫定的停止を申立て、同月、裁判所副長官は暫定措置の適用を認めたが、本件の重要性から、さらに事件を大法廷に付託し、同年 12 月、EU 司法裁判所も申立てを認めて、国内法適用の一時停止を暫定的に命令した⁵²。そのためポーランド与党は、11 月に最高裁判所裁判官の定年引下げを定めた法を破棄する修正法案を議会に提案し、同法は 2019 年 1 月に発効した⁵³。もちろん、これは司法部に加えられた攻撃のうち、ごく一部についての譲歩に過ぎず、司法評議会は依然として「法と公正」党が支配している⁵⁴。7 条手続のために、欧州委員会は、ポーランド政府から聴聞しているが、2018 年 12 月の聴聞のための委員会報告書も、最高裁判所法に関する最近の改正を評価しながら、その他の分野では状況は改善していないと認識している⁵⁵。状況は、依然として予断を許さないが、ここでも義務違反訴訟は、一定の成果を上げたのである⁵⁶。

しかし、微妙な事案もある。個々の裁判官に対する懲戒手続、特に裁判官が下した判決の内容に関連して懲戒手続が開始されることは、裁判官の独立の侵害が最も懸念される状況である。EU 司法裁判所は、既に、裁判官の独立を守るために、裁判官の懲戒手続は、

⁵¹ 同・67-68 頁、European Commission, Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court, Press release, IP/18/4341, 2 July 2018.

⁵² Case C-619/18 R European Commission v. Poland, 19 October 2018; Case C-619/18 R European Commission v. Poland, 17 December 2018.

⁵³ 小森田・前掲 注 16) 69-70 頁；新法では、65 才定年は、2019 年 1 月以降に職務についた裁判官にのみ適用される。従って、従来の裁判官の定年は、これまで同様 70 才である（Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa, CP and DO v/ Sąd Najwyższy, 19 November 2019, para.88）。

⁵⁴ Rule of law: despite apparent signs of progress Poland and Romania remain serious causes for concern, 20 December 2018 (<https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=32E9DD0B-802D-49BA-A914-5AE03796469F>).

⁵⁵ Commission, Rule of Law in Poland/Article 7(1) TEU Reasoned Proposal, Hearing of Poland - 11 December 2018

⁵⁶ そして、2019 年 6 月、EU 司法裁判所は、前述の義務違反訴訟につき、ポーランドの EU 条約 19 条 1 項違反を認定する判決を下した（Case C-619/18 Commission v. Poland, 24 June 2019、中村民雄「法の支配を害する構成国の国内立法の EU 法違反審査—Case C-619/18 Commission v. Poland, EU:C:2019:531 (24 June 2019)—」比較法学 54 巻 1 号（2020 年）276-288 頁）。

それが、司法判断の内容に対する政治的統制のシステムとして使用される危険を防ぐために、必要な保障を備えていなければならないと繰り返し判示していた⁵⁷。そのため欧州委員会は、政権党に不利な判決を下した、通常裁判所裁判官に対する懲戒手続の開始に対し、2019年10月、義務違反訴訟を提起したが、2020年1月には、手続停止を命じる暫定措置をEU司法裁判所に申請し、同裁判所は同年4月、ポーランドに懲戒法廷の手続停止を命じた⁵⁸。しかし懲戒法廷は、同年6月、手続を進行させた上で、当該裁判官の免責特権を承認したと報じられている⁵⁹。懲戒法廷の結論は、裁判官の独立を侵害するものではない。しかし問題は、懲戒裁判所がEU司法裁判所の暫定措置命令を無視して、手続を進行させたところにある。

ポーランドは、これまでもEU司法裁判所の暫定措置命令に従わなかった例があるが⁶⁰、一方で暫定措置命令に従わないにもかかわらず、結果としては、委員会の主張を受け入れたところに、ポーランド政府のEUへの微妙な距離感を見出すこともできよう。

4. 義務違反を認定する判決の実効性

(1) 義務違反を認定する判決の意味

以上、義務違反訴訟は、7条手続よりも具体的な成果を上げているが、加盟国の義務違反を認定する判決の実効性には限界があることに留意しなければならない。義務違反訴訟の判決には、当該加盟国に対する直接的な強制力はない。すなわち判決は、加盟国の義務違反を宣言し、加盟国を法的に拘束するが、それ以上に加盟国に違法状態の是正を強制することはできない⁶¹。判決の目的は、義務違反をした加盟国の法的義務を設定することにあるので、判決から、違法な国内法を排除する効果が当然に生じるわけではない。判決は、私人が、加盟国のEU法違反により生じた損害の賠償を国内裁判所で請求する際の基礎として機能するが、判決によって違法と判断された加盟国の行為は、加盟国が自ら是正する

⁵⁷ Case C-8/19 PPU, RH, 12 February 2019, para.47; Case C-216/18 PPU, LM, 25 July 2018, para.67.

⁵⁸ Case C-791/19 European Commission v. Poland, pending; Case C-791/19 R European Commission v. Poland, 8 April 2020.

⁵⁹ Andrew Rettman, Poland 'crossed rubicon' against EU court injunction, euroobserver, 10 June 2020 (<https://euobserver.com/justice/148609>).

⁶⁰ ポーランド政府が、2016年に認可した、ユネスコ世界遺産である原始林の大規模伐採計画に対して、欧州委員会は、環境保護指令違反を理由に、義務違反訴訟を提起し、伐採の即時中止を求めて、EU運営条約279条に基づく暫定措置をEU司法裁判所に申請し、裁判所は、2017年7月、伐採の差止めを命じたが、ポーランド政府は、直ちには伐採を停止しなかった (Commission, Commission calls for immediate suspension of logging in Poland's Białowieża Forest, IP/17/1948, 13 July 2017; Case C-441/17 R, Commission v. Poland, 27 July 2017).

⁶¹ Deirdre Curtin, Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights, 27CMLRev.709, at 711-712 (1990).

まで引き続き存在し続けることになる。

もちろん加盟国が、判決が認定した EU 法違反を是正しないことは違法であり（EU 運営条約 260 条 1 項）、新たな EU 法違反を構成する。そのような事態が生じると、通常は、当該加盟国は、EU 内で政治的に強い批難を受けるので、加盟国は、判決に自主的に従う場合が多いが、判決の履行に長期間を要することも少なくない⁶²。さらに、上述の暫定措置命令の無視に見られるように、加盟国が、判決に従って、違法行為を是正しない場合があり得る。その場合には、EU には、どのような手段が用意されているであろうか。それが、金銭的制裁の賦課である。

（２）加盟国に対する金銭的制裁による間接強制

基本条約は、加盟国が判決に従わない場合、欧州委員会の提起する別訴訟により、当該加盟国に金銭的制裁を課せることを規定している（EU 運営条約 260 条 2 項）⁶³。判決に従わない加盟国に対する金銭的制裁は、義務違反訴訟の判決の実効性を高めるために、マーストリヒト条約により 1993 年に導入された制度である。相当数の事案において手続が開始されているが、最終的な判決にまで至った事件は、それほど多くない。それは、制裁金の賦課を恐れて、加盟国が、訴訟手続中に判決違反を是正するからであり、その意味では、制度は機能している。

欧州委員会が金銭的制裁の申立に慎重であるのは、制裁金の支払い命令の加盟国に対する強制力にやはり疑問があるからである。もし、加盟国が裁判所の命令に反して金銭支払いを拒絶した場合には、どうなるのであろうか。EU 司法裁判所の判決は、一般に、加盟国において強制執行が可能である（EU 運営条約 280 条・299 条）。しかし、判決執行の条件は、加盟国以外の私人に金銭支払い義務を課す判決を対象として設定されており、加盟国が制裁金の支払いを怠った場合の支払い命令の執行には不明確な点が残し、加盟国から強制的に制裁金を徴収することは、現実には困難であると思われる⁶⁴。換言すれば、加盟

⁶² 例えば、判決の国内的実施措置が取られていない事例は、1993 年末の時点で、合計 82 件に達している。この中には、判決後時日の経過していないものもあるが、1987 年・1988 年に判決が下された事案も一部に残っている（Commission, Eleventh Annual Report to the European Parliament on monitoring the application of Community law, OJ 1994 C 154/1, at 169-173）。

⁶³ Ian Kilbey, Financial Penalties Under Article 228(2) EC: Excessive Complexity?, 44CMLRev.743-759 (2007)。

⁶⁴ EC より加盟国に移転される資金より、制裁金額を差し引く方法を開発することを提案する意見がある（Deirdre Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, 30CMLRev.17, 33-34 (1993)）。

国が腰を据えて、EU 司法裁判所の判決に抵抗することを決意した場合には、十分な効果を上げ得ない。そして、ポーランド・ハンガリー両国の状況は、そのような事態を十分に予測させるところまで来ている。

（３）EU から加盟国への資金移転の停止・削減

そのような認識は、欧州委員会も共有し、新たな手段が提案されている。それが、基本的価値の尊重を EU 予算の場面でも貫徹することを目指して、欧州委員会が、2018 年に提案した、EU 予算に関する新たな規則案である。同規則案は、加盟国における「法の支配」、特に司法機関の独立・公正は、加盟国による EU 予算執行の本質的な前提条件であるとの立場から、それに一般的な欠陥がある場合には、EU 予算から加盟国への支払停止、既存の約束による財政援助の停止又は削減、新たな援助約束の禁止を盛り込んでいる⁶⁵。現在でも、一定の理由がある場合、欧州委員会は、加盟国への支払いを停止できるが、そこには「法の支配」との関連は明らかではない⁶⁶。規則案は、EU 予算の適切な執行を主な立法理由としているが、規則案は随所で司法の独立を強調し、明らかにポーランド・ハンガリーの事態を念頭に置いていることが伺われる。同規則は EU 運営条約 322 条 1 項を根拠とし、立法には通常立法手続が適用されるので、EU 理事会は特定多数決で議決でき、ポーランド・ハンガリー両国が反対しても採択可能である。同規則は、未だ採択されていないが、フォンデアライエン委員長の新委員会も、引き続き、その成立に意欲を見せている⁶⁷。加盟国は一方で EU に資金を拠出し、他方で様々な名目で EU から資金を受取っている（EU にある各種基金（欧州地域開発基金、欧州社会基金、結束基金、欧州農業基金など）からは、加盟国に多額の支払いが行われている）が、両国はいずれも EU からの資金純受取国であり、EU からの財政援助は両国にとって重要であり⁶⁸、EU からの資金移転が削減

⁶⁵ Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018)324final, 2 May 2018; 第 1 読会における欧州議会の同法案に対する意見は、2019 年 4 月に提出されている（European Parliament legislative resolution of 4 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States (COM(2018)0324-C8-0178/2018-2018/0136(COD))）。

⁶⁶ Article 142 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, OJ 2013, L 347/320.

⁶⁷ Commission, Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2020, A Union that strives for more, COM(2020)37final, Annexes 1 to 5, 29 January 2020.

⁶⁸ 例えば、ハンガリーは、2016 年だけで、1 億 3,200 万ユーロの拠出に対し 45 億 4,600 万ユーロを受取り、ポーランドは、5 億 3,700 万ユーロの拠出に対して、106 億 3,700 万ユーロを受取るというよ

又は停止すれば、両国経済への影響は小さくない。

規則案に関連しては、EU 予算の執行に係る、EU から加盟国への資金移転につき、「法の支配」を条件とすべきことが、欧州理事会で議論されたことにも留意する必要がある。2021 年から 2027 年までの EU 予算の大枠を定める「多年度財政枠組 (Multiannual Financial Framework)」について合意した、2020 年 7 月の欧州理事会結論は、両国を含む全加盟国の合意調達を優先して当初の提案よりは後退した条件ではあるが、EU の財政的利益の保護と「法の支配」の重要性をともに強調することに合意した⁶⁹。欧州理事会結論の文言は曖昧であり、様々な解釈が可能である以上、現時点でその意義を明確に評価することは難しく、今後の規則の採択、その内容、その実行の効果を注視していくしかないが、「法の支配」の重要性が確認されたことにより、規則採択の可能性は十分あると見るべきだろう⁷⁰。

規則が成立し、「法の支配」の欠如を理由にした、資金移転の停止・削減が可能になれば、その意義は大きい。前述の義務違反訴訟判決の不履行に対する制裁金の賦課が事実上加盟国に強制できないのとは異なり、欧州委員会の判断により、加盟国への財政移転を制限できれば、加盟国から制裁金を徴収するのと経済的な効果は同じだからである。規則の成立により、EU は、初めてポーランド・ハンガリー両国に対する牙を持つと言えるかもしれない。

おわりに―立憲主義と民主主義―

2004 年の EU 東方拡大以降、立憲主義の伝統を持たない多くの中東欧諸国を抱え込んだことは、EU のリスク要因となっており、それらの加盟国のために、過去十年間、EU における「法の支配」が弱体化してきたと認識し、現状に危機感を感じる者は少なくない。本稿で検討してきたのは、EU は、法の支配を支えるために十分な手段を保有しているか否かである。ハンガリー、そしてポーランドで起きた非リベラル政権による「法の支配」の侵害に対して、EU 機関、欧州委員会、欧州議会、EU 司法裁判所は、言わば使える手段

うに、大幅な入超である (Nanette Neuwahl and Charles Kovacs, Hungary and the EU's rule of law protection, 42 Journal of European Integration (2020))。

⁶⁹ 欧州理事会結論は、法の支配コンディショナリティにつき、委員会提案（その実施を阻止するためには理事会の特定多数決が必要であった）より後退し、委員会提案の採択を、理事会の特定多数決に係らせたと解釈することができる (European Council, Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, 21 July 2020, Annex, para.23)。

⁷⁰ Daniel Hegedüs, What EU leaders really decided on rule of law, POLITICO, 21 July 2020 (<https://www.politico.eu/article/what-eu-leaders-really-decided-on-rule-of-law-budget-mff/>); Eszter Zalan, Rule-of-law row complicates budget talks, euobserver, 30 June 2020 (<https://euobserver.com/political/148801>).

を総動員して対応してきた。7 条手続、義務違反訴訟の活用に加えて、紙幅の関係で、本稿では検討しなかったが、先決裁定手続も、国内裁判所の独立の侵害に対処する手段として機能している⁷¹。基本条約の改正・理事会での全会一致が必要な EU 立法に拠らず、義務違反訴訟と暫定手続のより体系的な活用、7 条手続の全面的な適用等、既存の手段を十分に活用することによって、相当程度の効果を上げることができると主張される⁷²。このような戦略にとっては、問題のある加盟国に対して、圧力をかけるポイントを増加させることが重要であり、既存の諸手段に加えて、EU 予算に関する新たな規則案が採択されれば、EU は、より効果的に対応できるようになるはずである。もっとも、EU の有する各手段は、基本的価値に反する加盟国に圧力をかけるに止まり、最終的な「法の支配」の回復は、それが国内司法制度の問題である以上、加盟国自身によって図られなければならない。

しかし、ここで問題となるのは、ポーランド・ハンガリーの非リベラル政権を両国国民の多くが支持していることである。例えば、ポーランドでは、2019 年 10 月の総選挙で、「法と公正」党は辛勝ではあるが勝利を収め⁷³、2020 年 7 月に行われた大統領選挙でも、「法と公正」党が支持する現職のドゥダ大統領が、51.21%対 48.79%の僅差ではあるが再選された⁷⁴。僅差は一方では、他の加盟国と同様、ポーランドにおける社会の分断を示すが、他方、「法と公正」党による統治が今後も継続することを意味し、「法の支配」はさらに劣化していく可能性が高く、EU との緊張は当分の間は続くであろう。

両国の現政権が、民主的な選挙を通じて誕生し、維持されている民主的正統性を有する政権であるという事実は、立憲主義と民主主義の関係をどう理解するかという課題を提示している。EU は、民主主義を絶対視せず、国民の多数が支持しても、してはいけないこ

⁷¹ すなわち、欧州逮捕令状システムは、EU 条約 2 条の基本的価値の共有を前提にした、加盟国間の相互信頼に基づき、ある加盟国で発給された逮捕令状に基づき、他の加盟国の国内に所在する被疑者・被告人をその加盟国（執行加盟国）が逮捕し、確保した当該被疑者・被告人の身柄を、逮捕状を発給した加盟国（発給加盟国）に引き渡す制度である。しかし、発給加盟国で「法の支配」が欠如すると、執行加盟国は、当該対象者が発給国に引き渡された後に生じる人権侵害の危険を懸念して、発給加盟国への身柄移送に躊躇するようになる。そして、2018 年の LM 事件先決裁定は、アイルランドからポーランドへの引渡しが問題となった事案であるが、司法の独立は、公正な裁判を受ける権利の本質であると判示し（Case C-216/18 PPU, LM, 25 July 2018, para.48）、特に、発給国が 7 条手続の対象である場合、執行国当局は、発給国に送還した後の危険を評価しなければならないと判示した（*Id.*, paras.68-69）。この判断は、ポーランドを EU 法システムから切り離す効果を生じ、ポーランド政府への間接的な圧力を構成する。

⁷² Laurent Pech and Dimitry Kochenov, *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief – June 2019, 1-23.

⁷³ JETRO, 議会総選挙で与党「法と正義 (PiS)」が上下院とも勝利 (ポーランド) (2019 年 10 月 17 日) (<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/10/43f4f4da749310c2.html>)。

⁷⁴ Ester Zalan, *Poland's EU-battles to continue as Duda wins tight vote*, euobserver, 13 July 2020 (<https://euobserver.com/political/148926>).

とを広く認め、その意味で立憲主義を民主主義に優先させる。他方、ポーランド・ハンガリー両国は、民主主義をより重視し、国民の多数の意思に従うことは原則として正しいことと認識する。両者の対立は、民主主義の理解の相違に根差す部分があるのである。

(2020年9月脱稿)

第2節 EU 発展の条件は整っているのか

第1項 ユーロの今後—ユーロ制度改革の成果と課題—

① 金融同盟

日本大学経済学部准教授

太田瑞希子

1. 金融同盟の出発点（ユーロ危機後の制度改革における位置付け）

金融同盟は、EU が 2025 年までの達成を目指す新たな経済通貨同盟（EMU）の柱の 1 つである。世界金融危機後、銀行監督と規制の強化に世界の先進各国が取り組む中で、EU はさらに 3 波のユーロ危機に襲われた。第 1 波は 2010 年 4 月のギリシャのデフォルト危機から 2011 年 4 月のポルトガルへの金融支援まで、第 2 波は 2011 年 6 月からの GIPSY 諸国におけるソブリン危機と銀行危機の連動からの金融パニックから 2012 年 2 月の「ドラギ・マジック」による沈静化まで、第 3 波は 2012 年 4 月のギリシャのユーロ圏離脱危機から同年 9 月の ECB による危機国の短期国債の無制限購入措置 OMT（Outright Monetary Transaction）採択による沈静化まで、である。

ギリシャに始まった第 2 波が、イタリア、スペインと拡大を続けていた 2012 年 6 月に、銀行同盟（Banking Union）の創設がユーロ圏首脳会合で合意された。同年 12 月にファンロンパイ欧州理事会常任議長（当時）が「真の経済通貨同盟に向けて」¹を公表し、金融統合や財政統合の推進の必要性とその手段を 2012 年末から開始する 3 段階の工程表で示した。この時点では金融分野での統合は、第 1 段階では単一監督メカニズム（Single Supervisory Mechanism : SSM）の創設と自己資本規制および指令（Capital Requirement Regulation and Directive : CRR/CRDIV）の発効、各国の破綻処理および預金保護枠組みの調和、欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism : ESM）を通じた銀行への直接的資金注入の枠組み創設を、第 2 段階では共通破綻処理当局の完成など、そして第 3 段階では単一破綻処理メカニズムおよび預金保険メカニズムの創設などによって構成されており、その主眼はほぼ銀行同盟に置かれていた²。

そこからさらに進んだ金融市場の統合、特に EU における単一資本市場の構築を打ち出

¹ Van Rompuy (2012)

² ESM は財政協力の枠組みの一環としても言及されている。

したのは、2015 年 6 月にユンケル欧州委員会委員長（当時）がトゥスク欧州理事会常任議長（同）、ダイセルブルーム・ユーロ圏財務相会合議長（同）、ドラギ欧州中央銀行（ECB）総裁（同）およびシュルツ欧州議会議長（同）との連名で発表した「欧州の経済通貨同盟の完成（以下、ユンケル報告）³」である⁴。この報告書は、経済通貨同盟（EMU）は部分的にしか完成しておらず、経済成長と物価安定の均衡に基づく繁栄の場であること、そして完全雇用と社会の発展を目指した競争的な社会市場経済という EMU の目的を達成するためにさらなる進歩が必要と述べた上で、4 つの分野を、(1) 真の経済同盟（genuine Economic Union）、(2) 金融同盟（Financial Union）、(3) Fiscal Union（財政同盟）、(4) 政治同盟（Political Union）を進歩のための前線と定義した。これら 4 つの同盟は相互依存的であり、故に並行的な進行と全てのユーロ国の参加が必須であるとした上で、その実現プロセスを分野（同盟）毎に 3 段階の工程表で示した。第 1 段階は 2015 年 1 月から 2017 年 6 月 30 日まで、第 2 段階は 2017 年 7 月から、第 3 段階は遅くとも 2025 年までに終了というタイムスケジュールである。その内、真の経済同盟と金融同盟は相互補完的かつ相互に補強するものとして 4 つの同盟の中でも第 1 段階の最優先と位置付けられた⁵。

2. 金融同盟の構成

金融同盟は（i）銀行同盟の完成、（ii）資本市場同盟（Capital Markets Union）の始動、の 2 要素から成る。

（1）銀行同盟

世界金融危機からユーロ危機へと危機が連続的に欧州を襲う中で本国監督主義の限界が露呈した。金融サービスの IT 化が進みシステミック・リスクが甚大となり金融監督をクロスボーダーで一元的に実施する機関が必要とされたこと、ユーロ圏内に連鎖的な銀行破綻が発生したこと、国家による銀行救済・整理のための資金援助が財政収支の悪化を招き政府長期債利回りが上昇、銀行のバランスシートの悪化を招き危機がさらに悪化するという悪循環が生じたこと等を背景に、銀行の資本強化とその監督、危機の早期発見と適切な破綻処理と預金者の保護を目指し、銀行同盟の創設は合意された。

³ Junker et al. (2015)

⁴ ただし、計画自体は 1960 年代半ばの「単一欧州資本市場計画」に起源を遡る。どう計画は不成功だったが、その後 EU は独自の金融統合を進めた。

⁵ よって実質的に第 1 段階にその改革項目が集中しており、第 2 段階では 1 項目のみ、第 3 段階では項目設定自体が無い。

銀行同盟の3本柱は、単一監督メカニズム（Single Supervisory Mechanism：SSM）、単一破綻処理メカニズム（Single Resolution Mechanism：SRM）、欧州預金保険スキーム（European Deposit Insurance Scheme：EDIS）である⁶。

2014年1月に発足したSSMは、ユーロ圏およびSSMへの参加を選択した非ユーロ圏の国々の重要と位置付けられる銀行に対して、ECBが直接的かつ一元的に金融監督を担うシステムである⁷。本稿執筆時点で117行がECBの直接監督の対象であり⁸、これらはユーロ圏の銀行資産の約82%を占めている。

SRMは、金融システム上重要な銀行に万が一に備え破綻処理計画の策定を義務付けるとともに、危機発生時の意思決定を単一破綻処理委員会（Single Resolution Board）と欧州理事会が担うことによって、迅速な対応を可能とする制度であり2016年1月に始動した。ベイルイン（bail-in）原則⁹を導入するとともに、危機時には単一破綻処理基金（Single Resolution Fund：SRF）¹⁰に積み立てられた資金を充てる仕組みである。

一方、EDIS始動の目処は立っていない。2014年の改正預金保険制度指令によって、最低10万ユーロの預金保護が義務付けられ、対象預金の払い戻しも段階的に短縮され2024年1月からは7営業日以内に行われることとなった¹¹。払い戻しの原資は各国内の基金への積み立てである。この各国基金の共通化（単一化）によるEDISの実現にドイツが強く反対したため、各国基金を維持しつつ共通部分にも積み立てを行う案が示されているが、まだ実現には繋がっていない。

また銀行同盟の一部ではないが、ERMのSRFでは資金が不足した場合に追加的な資金を提供するという意味で欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism：ESM）は銀行同盟と補完関係にある。

⁶ 銀行同盟の詳細と制度構築の過程については太田（2015）を参照。EDISの発足は確定していないため、ECBは銀行同盟をSSMとSRMの2本柱から成ると表現している。

⁷ ユーロ圏の国々は全て参加することが規定されているが非ユーロ圏の国々は選択制である。

⁸ 間接的な監督対象を含めると約6000行。

⁹ 経営破綻によって生じる損失を株主や債権者に負担させる方式。経営の失敗を税金位によって補填するベイルアウト（bail-out）を回避するために導入された。

¹⁰ 2016年から2024年末までに付保預金の1%にあたる額を各国の破綻処理基金に積み立て、その後は基金が単一化される。ただし各国の枠組みは維持され、自国銀行の破綻に際しては各国の積み立て部分を使用し、不足分は他国の枠組みから合意の下で借用できる。

¹¹ 危機前のEUでは、最低限の調和原則に基づき預金保険制度指令によって最低2万ユーロの預金保護が義務付けられていたが、各国によって保証額が大きく異なることから危機時には大量の預金移動が発生し、預金保護政策による公平な競争市場の歪曲であると非難を集めた。また預金者への実際の払い戻しに最低でも数ヶ月を要した。

（２）資本市場同盟

資本市場同盟の目的は、①銀行融資を補完し、より深く発達した資本市場を備えた多様な金融システムの発展、②欧州をめぐる硬直的な資本を解放し経済のために機能させることで貯蓄者に対してより投資機会を提供するとともに、事業者に対してより低コストでの資金調達の選択肢を提供する、③投資家が国境を超えて障害なく資金を投資可能かつ企業がそのロケーションに関わらず多様なソースから必要な資金を調達できる「真の単一資本市場」を EU に創設する¹²、ことであり、これは言い換えれば「民間セクターを媒介としてリスクシェアを促進し金融セクター全体の回復力を高める¹³」ことである。

背景にはまず、EU 資本市場の間接金融への高依存度と市場からの資金調達への低依存度がある。EU では、米国や日本と比較して中小企業や同族経営の企業の割合が大きい。米国や日本では銀行と証券の兼業が認められていないのに対して、EU ではユニバーサル・バンキング（銀行と証券の兼営）が主流であることも理由としてあげられる¹⁴。

非金融企業の資金調達構造を対 GDP 比で見ると、銀行融資の割合は日本とユーロ圏は近似するが、市場性調達の規模は大きく異なる（図表 1）¹⁵。債務証券と上場株式を合わせた市場性調達の比率が最も高いのが米国（69%）だが、ユーロ圏の市場性調達比率は 28% と米国の比率の 4 割に留まり、欧州委員会も「非常に低いレベル」¹⁶と捉えている。非市場性調達への依存度が高いということは適切なリスク分散とは程遠く、世界金融危機やユーロ危機に際してリスクが銀行部門に集中することとなった。銀行部門の回復の遅れはさらに企業にとっての資金調達環境の回復の遅れとなって現れた。

また投資サイドから見ても、銀行危機発生時には市場性調達（直接調達）と銀行ベース調達（間接調達）では投資の落ち込みは近似するが、回復ステージにおいては市場性調達の方が回復が早い（図表 2）¹⁷。

¹² 欧州委員会「資本市場同盟」ウェブサイト（2019 年 2 月 25 日アクセス）。

¹³ European Commission (2017), p.20.

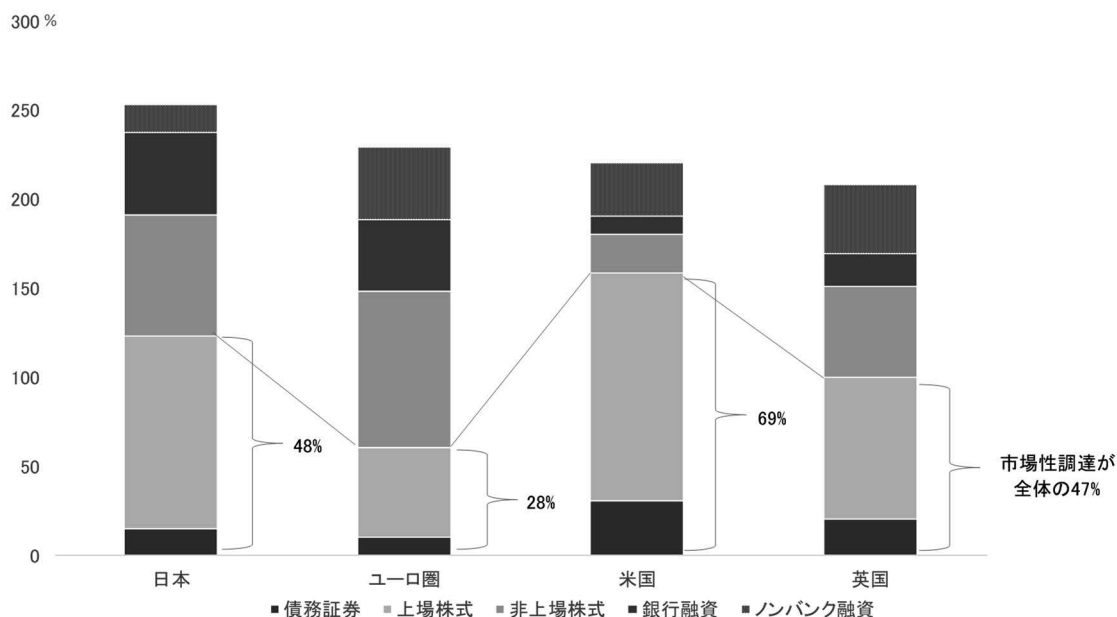
¹⁴ IMF (2019), p.9.

¹⁵ 資本市場同盟は EU 規模のイニシアチブだが、ここではデータの制約上ユーロ圏の数字を利用している。

¹⁶ 欧州委員会各種資料。

¹⁷ ユーロ危機（ソブリン危機）時には、銀行ベースの方が投資の落ち込みは大きい。ただし回復に要する時間に差はない。European Investment Bank (2019), pp.8-9.

図表 1 非金融企業の資金調達構造（対 GDP 比、2017 年）



（資料）IMF(2019) *元データ Haver Analytics および IMF staff calculations より筆者修正。

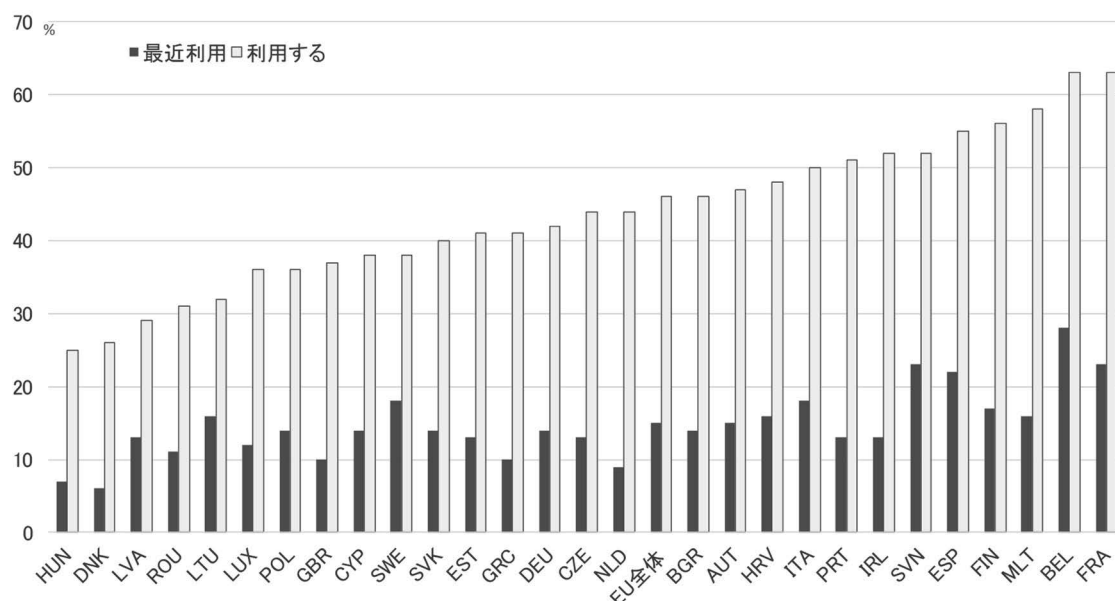
図表 2 金融危機と投資

	市場性調達（直接調達）	銀行ベース調達（間接調達）
銀行危機	発生当初は同様の落ち込み より早い回復	
ソブリン危機 （ユーロ危機）	投資の落ち込みはより小さい 回復スピードは近似	投資の落ち込みはより大きい 遅い回復

（資料）European Investment Bank (2014), p.8

また中小企業に限ればこの傾向はさらに強まることが複数の加盟国で確認できる。図表 3 は、中小企業にとっての適切な資金調達手段を複数選択式で調査したものから銀行融資を抜きだしたものである。銀行融資の利用度合いの大小は EU15 の旧加盟国か新規加盟国かにはよらないことがわかる。ベルギーでは銀行融資が株式やクレジットライン等の市場性調達の各手段を抑えて調達手段として最重要である。フランス、スペインおよびイタリアなども銀行融資を選好する割合が高い。

図表 3 中小企業の資金調達（銀行融資利用の割合）



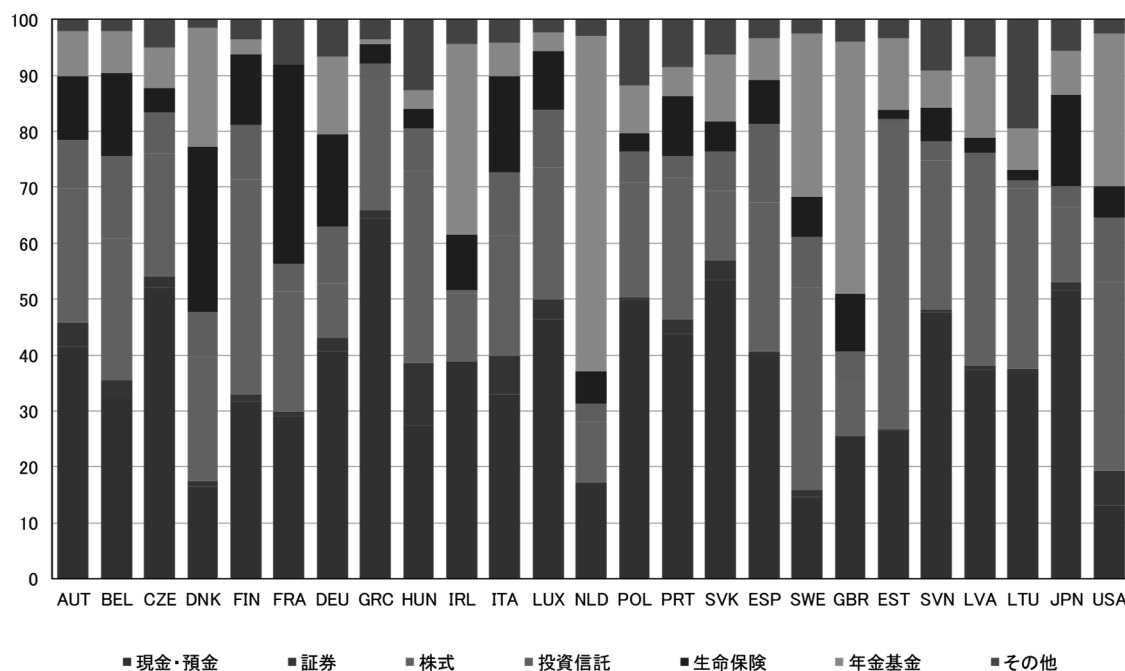
（資料） European Commission, Survey on the Access to Finance of Enterprises より筆者作成。

これは同時に EU の資本市場のもう 1 つの問題点につながる。資本市場の国境での分断が完全には解消されておらず、かつその規模や市場レベルの差が大きい点である。金融規制はほぼ一本化され、単一パスポートの導入等により金融サービス市場の統合は進んだ。しかし、銀行部門に比較して資本市場の統合が追いついていないと言いが難い。また、銀行融資におけるホームバイアスも指摘される¹⁸。

上記を確認する一助となるが、EU 各国の家計の金融資産の構成を示した図表 4 である。これを見ると、現金・預金の占める割合が米国並みの水準なのはスウェーデン、オランダ、デンマークの北欧 3 カ国のみである。EU 域内でも最も低いオランダ（15%）とギリシャ（64%）では 3 倍以上の差がある。家計の資金が市場への投資資金として有効に活用されていない国も少なくないことがわかる。

¹⁸ Bank of England (2015), pp. 13-14.

図表 4 家計の金融資産構成（%、2018 年）



（注）データの無い5カ国を除く。日本のみ 2017 年データ。

（資料）OECD database

3. 現在までの経過と Brexit

（1）ユンケル報告後

ユンケル報告における金融同盟に関するタスクは第1段階に集中する。その中身は以下の通りである（図表 5）¹⁹。しかし、2015 年 1 月から 2017 年 6 月 30 日までとされたこの段階から工程表通りには進まず、EDIS の創設や ESM の機能強化に関する進展はほとんど見られなかった。ドイツをはじめとする主要国と欧州委員会との間に依然として、万が一の際の負担分担について意見の溝が存在しただけではなく、英国の EU 離脱問題が勃発したからでもあった。

¹⁹ 銀行同盟はユーロ圏の枠組みであるのに対して資本市場同盟は EU 全域を対象とするイニシアチブであることには留意が必要である。

図表 5 ユンケル報告における金融同盟の工程

<銀行同盟の完成>
・銀行再建破綻処理指令の全加盟国での完全な国内法化 ・SRFの強化 ・EDISの創設 ・銀行同盟に関する法制の差異の解消 ・ESMによる直接的な銀行の資本増強の効果向上 ・欧州システミックリスク理事会（ESRB）の強化
<資本市場同盟の立ち上げ>

（資料）Junker, J.C. et al. (2015)

（２）改定工程表の公表

2017年5月に、欧州委員会は「経済通貨同盟の深化に関するリフレクションペーパー」を公表し、ユンケル報告で示された経済通貨同盟の改革計画の進捗に関する評価とさらなる改革案の提示を行なった。ここで新たに2017年から2019年までの第1段階²⁰と2020年から2025年までの第2段階の工程と改革項目が設定された。そのうち金融同盟に関する部分は以下の通りである。

図表 6 改定工程表（金融同盟部分）

第1段階（2017～2019年）	第2段階（2020～2025年）
<銀行同盟と資本市場同盟> ・金融セクターのリスク削減措置のさらなる実施 ・不良債権処理の戦略 ・SRFの共通バックストップの設置 ・EDIS合意 ・資本市場同盟イニシアチブの完成 ・欧州監督当局による監督体制の見直し （単一欧州資本市場監督者へ向けた第一歩） ・ユーロ圏のソブリン債担保証券の実現に向けた作業	<資本市場同盟イニシアチブの継続的実行> <EDISの本格展開> <欧州安全資産（ESA）発行への移行> <ソブリン債の規制上の取り扱いの変更>

（注）本工程表では銀行同盟項目と資本市場項目の区別はされていない。

（資料）European Commission (2017)

上記項目のうち単一欧州資本市場監督者は、資本市場同盟と出来る限り時間差なく実現されるべき項目といえよう。世界金融危機とユーロ危機はEUの金融監督制度の問題点を露呈させた。銀行によるクロスボーダーなサービス展開やユニバーサル・バンキングの拡大による過大なリスクテイクの一方、各国の金融監督当局が個別に自国を本国とする銀

²⁰ ユンケル欧州委員会委員長（当時）が2019年11月末で任期満了であったため。

行グループの監督を行う制度が維持されたため、経営上の重大なリスクが見逃されたことは大きな批判を集めた。また破綻に際しての対応も国毎に異なるケースや、多国籍銀行グループの危機への対応関連各国の当局間での協議と合意の迅速な遂行に課題が指摘された。これを受けて EU は金融監督体制の改革に乗り出し、EU レベルでの単一の金融監督と破綻処理体制を構築した（銀行同盟）²¹。

同様に、EU レベルで高度に統一された資本市場が単一の監督を必要とするのは自明である。現在は銀行同盟のミクロ・プルーデンス監督制度下の 1 当局である欧州証券・市場局（European Securities and Market Authority : ESMA）が各国の監督当局による監督実務の調和を担っているが、証券市場の監督は銀行監督と比較して大きく遅れていると言わざるを得ない²²。この点を踏まえ、欧州委員会は単一の証券市場監督者の創設を志向している。

（３）Brexit と資本市場同盟

資本市場同盟の構想は、既述の通り間接金融への依存度の低減（民間セクターによるリスクシェア）と分断された各国資本市場の統合等を目的としてスタートしたものだが、英国の EU 離脱という決定はその実現にさらなる課題を生み出した。ユンケル体制のもとで資本市場同盟構想をリードしてきたのは英国出身のヒル欧州委員（金融安定・金融サービス・資本市場同盟担当）だったが、国民投票後早々に欧州委員を辞任した²³。

離脱前の英国は EU 最大の金融サービス市場を抱えており、これが EU の単一金融サービス市場外となることは EU・英国の双方にとって様々なリスクを生み出す。EU 資本市場は英国抜きでは大きく縮小するわけだが、故に資本市場同盟の実現の必要性はより高まったと言える。各国レベルで分断された資本市場を統合し、イノベーション企業・スタートアップ企業・非上場企業への資金調達の向上、市場への参入と資金調達の容易化、事業法・金融法などの各種法制度や税制等を統一することで、EU 域内への投資の刺激、民間資金の有効活用が促されるからである。

（2020 年 9 月脱稿）

²¹ 詳細については太田（2015）を参照。

²² SSM における ECB の直接監督は銀行監督に限られる。

²³ ロンドン金融市場の優位性維持を目的としてキャメロン首相（当時）の肝いりで同ポストに着任した。

参考文献

- 太田瑞希子 (2015) 「EU 銀行同盟—3 本柱から考察する統合の深化と展望」『経済学論纂』中央大学、第 55 巻第 5・6 合併号、21～43 ページ
- Bank of England (2015), 'A European Capital Markets Union: implications for growth and stability, Financial Stability Paper Np.33, February.
- European Commission, Survey on the Access to Finance of Enterprises (yearly survey data).
- European Commission (2019), 'Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union', COM (2017) 291, Brussels, 31 May.
- European Investment Bank (2014), 'Unlocking Lending in Europe', 23 October.
- Luxembourg International Monetary Fund (2019), "A Capital Market Union for Europe", IMF Staff Discussion Note, SDN/19/07, Washington, DC., September.
- Junker, J.C. et al. (2015), 'The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union', Brussels, 22 June.
- Van Rompuy, Herman. (2012), 'Towards A Genuine Economic and Monetary Union', Brussels, 5 December.

第2項 ユーロの今後—ユーロ制度改革の成果と課題—

② 財政同盟

ニッセイ基礎研究所研究理事

伊藤さゆり

1999年の単一通貨ユーロ導入から20年が経過した。

導入から10年で経験した世界金融危機と、ユーロ圏内での過剰債務国に連鎖した財政と金融システムと経済が相互に影響を及ぼし合う危機（ユーロ危機）は、最適通貨圏の条件を満たさない国々が、制度的に不完全なまま導入したユーロの脆弱性を浮き彫りにした。

そして、今、ユーロ圏は、新型コロナウイルスの急速な感染拡大という新たな危機への対応を迫られ、ユーロ制度の強度が試されている。

本節では、ユーロ危機を教訓とする制度改革の財政面の成果と課題を整理し、コロナ危機へのEUの対応について概観する。

1. ユーロ危機後の制度改革における財政面での取り組み

ユーロ危機は、不完全なユーロ制度の強化を促す圧力となった。ギリシャ支援にあたって創設された3年期限の欧州金融安定ファシリティ（European Financial Stability Facility：EFSF）を前身とする欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism：ESM）の常設化、銀行監督と破綻処理の一元化という「銀行同盟」の骨格の形成が、債務危機をきっかけとするユーロ制度改革の成果である。

他方、ユーロ危機は財政統合を難しくもした。政府債務の持続可能性が不安視されたユーロ導入国が直面した資金調達の問題の解決策として、ユーロ圏共通債の導入¹を求める意見もあった。しかし、財政移転の恒常化と資金調達条件の悪化をおそれるドイツなど主に北部の財政健全国の反対が強く実現には至らなかった。結果として、財政面での改革は、ESMに至る支援の枠組みの構築と並行して進められた、再発防止のためのルールと監視の強化に偏重することになった²。

¹ 財政ルールの内容については伊藤（2014）で論じた。

² Delpla and Weizsäcker（2010）の「ブルーボンド構想」やユーログループのユンケル議長（当時）とイタリアのトレモンティ蔵相（当時）による「eボンド構想」など。

2. ユーロ危機を教訓とする経済ガバナンスの見直し

世界金融危機前のユーロ圏の経済ガバナンスは、1992年調印、93年発効のマーストリヒト条約で構築された財政赤字の名目 GDP 比 3%と政府債務残高同 60%という基準値と、ユーロ導入を控えた 97年 6月のアムステルダム首脳会議で採択された成長安定協定 (Stability and Growth Pact : SGP)³が骨格となっていた。

しかし、世界金融危機による大きな打撃とユーロ危機の拡大を許したことで、経済ガバナンスには様々な修正が行われた。

2011年からは「ヨーロピアン・セメスター」と称する年次サイクルによって、加盟国の財政政策と構造改革の取り組みを一体監視する体制となった。ヨーロピアン・セメスターのサイクルは、前年末頃の EU の欧州委員会による成長と雇用のための優先課題を示す「年次成長サーベイ (Annual Growth Survey : AGS)」の公表が⁴起点となる。3月の EU 首脳会議で政策のガイドラインの提示、4～5月の各加盟国による成長と雇用の促進とマクロ経済不均衡是正のための経済政策をまとめた「国家改革計画 (National Reform Program : NRP)」と、EU の財政ルールに適合する中期財政目標 (medium term budgetary objective : MTO) やその前提となる経済見通し、その実現のための政策等を盛り込んだ「安定・収斂計画 (Stability and Convergence Program : SCP)」の提出が続く。各加盟国からの文書を基に、欧州委員会が「国別勧告 (Country Specific Recommendations : CSRs)」をまとめ、6月の閣僚理事会・首脳会議での承認を経て、各国に提示する。各国は年後半に勧告を実施、その成果が次のサイクルで評価される。

財政規律を強化する法律は3段階で制定され、「ヨーロピアン・セメスター」のサイクルに組み込まれた。第1段階が2011年12月の5つの規則と1つの指令 (通称、シックス・パック (Six-pack))、第2段階が2013年1月の政府間条約「経済通貨同盟における安定、調整及び統治に関する条約 (Treaty on Stability, Coordination and Governance : TSCG)」の一部としての「財政協定」、第3段階が2013年5月の2つの EU 規則 (通称、ツー・パック (Two-pack)) の発効である。

³ 「欧州理事会決議」と「財政とマクロ経済政策の相互監視」、「過剰な財政赤字是正手続き (EDP)」に関する規則からなる。

⁴ 初年度の11年度は1月、12年度から19年度は前年の11月に公表されてきた。20年度は新欧州委員会の発足が12月にずれ込んだことで公表が12月17日となり、名称は「年次持続可能な成長サーベイ (Annual Sustainable Growth Survey : AGS)」に改められた。改称について、欧州委員会は「人々と気候を最優先する持続可能で包括的な成長を目指すフォンデアライエン委員長のガイドラインを反映したもの」と説明している。

第1段階のシックス・パックのうち、4法は歳出目標の導入や、名目GDP比60%という債務残高基準の実効化、制裁措置発動の早期化など財政規律の遵守のための手続きを定めたもので、成長安定協定の強化を目的とする。残る2法は、成長安定協定がカバーしていない、財政危機や金融危機の原因となり得るマクロ経済の不均衡を監視し、是正するための「マクロ不均衡是正手続き (Macroeconomic Imbalance Procedure : MIP)」の導入を目的とする。「ヨーロッパ・セメスター」のサイクルでは、「年次成長サーベイ (AGS)」と同時にマクロ不均衡の評価を行う「警戒メカニズム報告書 (Alert Mechanism Report : AMR)」を公表し、不均衡を計測する指標からの大きな乖離が観察される国には「詳細な調査 (In Depth Review : IDR)」を行い、不均衡が観察される国の「国別勧告 (CSR)」に反映する。ユーロ導入国に対しては、これまでに発動例はないが、欧州委員会が、経済・財務相理事会に対して、過大な不均衡に対する是正手続き開始を勧告できる。

第2段階の「財政協定」は、シックス・パックを補強するもので、中期財政目標 (MTO) として、景気循環の影響を除いた構造的財政収支赤字の対GDP比0.5%以内とする「均衡財政」を「各国憲法、その他拘束力があり永続的な性格を有する法」に規定すること求める。

さらに第3段階の「ツー・パック」の発効で、ユーロ導入国には、毎年10月15日以前に次年度予算案を欧州委員会に提出し、欧州委員会が一連のルールとの適合性を判断し、非適合が認められた場合には、再提出を求めるプロセスが加わった。

ユーロ危機を経て、ユーロ圏はESMという事後的な危機対応のツールと財政政策への事前の監視や早期是正の枠組みを備えるようになった。

3. 17年5月の欧州委員会の工程表で示された課題

17年5月、欧州委員会が「経済通貨同盟 (以下、EMU) の深化」、すなわちユーロ制度改革に関する文書 (European Commission (2017)) を公表している。債務危機発生後、ユーロ制度改革の工程表は12年12月と15年6月に欧州機関トップの報告書としてまとめられている⁵。17年の欧州委員会による工程表は、16年の国民投票での英国のEU離脱

⁵ 12年12月の報告書「A genuine economic and Monetary Union」はファン・ロン・パイ EU 首脳会議議長が、バローゾ欧州委員会委員長、ユンケル・ユーログループ議長、ドラギ ECB 総裁と連携してまとめた。15年6月の報告書「The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union」は、ユンケル欧州委員会委員長が、トゥスク EU 首脳会議議長、ダイセルブルーム・ユーログループ議長、ドラギ ECB 総裁、シュルツ欧州議会議長と連携してまとめた (いずれも肩書きは報告書作成当時のもの)。

の決定を受けた EU 改革の議論のためにまとめられたものだ。

「EMU の深化」の工程表は、19 年までのユンケル委員長率いる欧州委員会の任期中に取り組む課題と、次期委員長率いる新体制が取り組む 2020 年から 2025 年の課題に分けられている（図表 1）。

財政同盟（工程表では「経済財政同盟」）のカテゴリーの提案には、17 年までに「ユーロ圏予算」に相当する「財政安定化機能」の検証を行うこと、20 年以降は、「中央安定化機能」として導入し、経済社会的な収斂を促すことと、「安定成長協定」、すなわち財政ルールを簡素化することが盛り込まれている。

図表 1 経済通貨同盟（EMU）完成に向けた改定工程表案

2017年-19年	
金融同盟	経済財政同盟
銀行同盟と資本市場同盟 金融セクターのリスク削減 不良債権処理加速 単一破綻処理基金（SRF）強化 欧州預金保険スキーム（EDIS）合意 資本市場同盟構想の完成 資本市場監督体制見直し（ESMAからECMSへ） ソブリン債担保証券（SBS）【＝ユーロ圏共通債】創設に向け作業	経済社会的な収斂の促進 （財政・構造改革の監視制度強化） （技術的支援の拡充） EUの多年次財政枠組みの準備 （構造改革支援を重点化） 財政安定化機能【＝ユーロ圏予算】の検証
ガバナンス改革	
欧州議会との対話強化 ユーロ圏の対外的な代表機能の強化 「財政協定」のEU法への統合の提案	
2020年-25年	
金融同盟	経済財政同盟
資本市場同盟構想継続 EDIS実行 欧州安全資産発行 国債等の規制上の取り扱い変更	経済社会的な収斂の促進 （中央安定化機能とリンク） 中央安定化機能の導入 EUの多年次財政枠組みの実行 安定成長協定のルールの簡素化
ガバナンス改革	
ユーログループ議長常任化【＝ユーロ圏財務相】 ユーログループの閣僚理事会化 ユーロ圏の対外的な代表機能の完全な統一 残存する政府間協定のEU法への統合 「財政協定」のEU法への統合の提案 ユーロ圏財務省の創設 欧州版IMF（EMF）創設【＝欧州安定メカニズム（ESM）強化、単一破綻処理基金（SRF）バックストップ機能付加】	

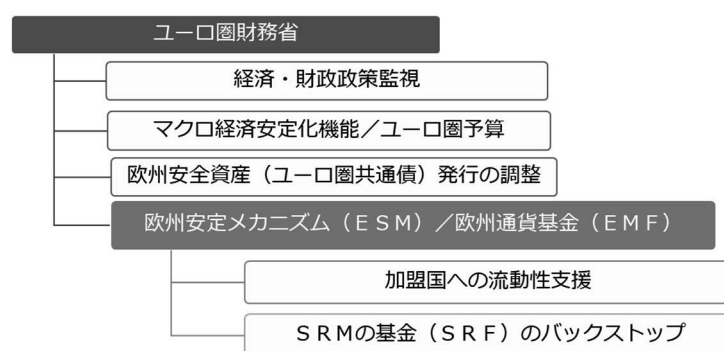
（資料）European Commission（2017）

財政同盟に関わる提案は、金融同盟、ガバナンス改革に含まれているものもある。金融同盟の 17～19 年の「ソブリン債担保証券（SBS）」、20～25 年の「欧州安全資産」の発行は、銀行と政府の信用力との連関を低下させることを目的とする。金融統合の深化と金融システムの安定確保という観点からの「ユーロ圏共通債」の提案である。

ガバナンスの改革では、非公式会合として開催されているユーロを導入する EU 加盟国の財務相の会合（ユーログループ）の「閣僚理事会」化、つまり公式の会合とする提案や、議長の常任化⁶による「ユーロ圏財務相」ポストの創設、さらに、ユーロ圏財務省の創設などが掲げられている。ESM の機能の強化、欧州版 IMF (European Monetary Fund : EMF) 化も財政同盟に関わる。

「EMU の深化」の文書には、「ユーロ圏財務省」が、経済・財政政策の監視、ユーロ圏予算、ユーロ圏共通債の調整、ESM ないし ESM を強化した欧州通貨基金（EMF）を傘下に収める図も示されている。ESM/EMF は、加盟国への流動性支援に加えて、銀行同盟のバック・ストップとしての役割も担う。

図表 2 経済通貨同盟（EMU）完成に向けた改定工程表案



（資料） European Commission (2017)

4. コロナ危機までの成果

欧州委員会による工程表に盛り込まれた項目には、コロナ危機以前に改革の課題として取り組みが形となっていたものもあれば、形を変えて実現することになったもの、凍結されることになったもの、議論は進展していなかったが、今後、議論が必要になるものなど様々である。

ここでは、コロナ以前に、財政同盟に関わる項目で形になりつつあった ESM の機能強化とユーロ圏予算について内容を確認する。

⁶ ユーログループの議長は任期 2 年半で現職の財務相が務める。初代はルクセンブルクのユンケル首相兼財務相（2005 年 1 月～2013 年 1 月）、2 代目がオランダのダイセルブルーム財務相（2013 年 1 月～2018 年 1 月）、2018 年 1 月からポルトガルのセンテノー財務相、20 年 7 月からアイルランドのドナフー財務相が務める（肩書は在任当時）。

（１）ESM 改革

ESM は、ギリシャなど 4 カ国が利用した「マクロ構造調整プログラムに基づく貸出」のほか、スペインが利用した「銀行増資のための資金の政府向けの貸出」の他にも、これまでに利用されたことのない機能がある。「発行市場及び流通市場における条件付きの国債買い入れ」、「銀行への増資資金の直接支援」、危機が伝播し資金繰りの困難に見舞われた国が利用する「予防的金融支援」である。

図表 3 修正欧州安定メカニズム（ESM）条約による改革の内容



（資料）Strauch, Rolf (2020)

さらに 20 年には「修正 ESM 条約」が発効し⁷、金融・財政危機への対応力が向上する見通しである（図表 3）。条約の修正によって、新たに、単一破綻処理基金（SRF）の資金不足の際に ESM が 680 億ユーロまでの資金を融通する「バック・ストップ」の機能が加わり、これまでに利用実績のない銀行の増資資金の直接支援の枠組みに置き換わる。「予防的金融支援」の財政危機拡大抑制機能の向上、さらに欧州委員会による支援プログラムの作成や監視への ESM の関与の拡大や、支援プログラム外での新たな役割として、ユーロ圏の金融経済情勢へのフォローや欧州委員会との金融リスクや財政モニタリングなどについての情報共有などが加わる。債務の持続可能性の回復に必要な公的債務の再編を秩序

⁷ 改革の概要については ESM（2020）を参照した。「修正 ESM 条約」は、ユーロ導入国 19 カ国による合意と批准手続きを必要とする。19 年 12 月のユーログループの段階でセンテノー議長は 20 年初との見通しを示していたが、遅れが生じている。CAC の条項に関する技術的な合意の遅れが理由とされる。

立って進めるため、2022 年 1 月 1 日以降に発行される償還期限 1 年以上のユーロ導入国の国債に、債権者の決定を一括して対象債券全体に適用する「一肢方式 (single-limb)」の集団行動条項 (CAC) を導入する。

ESM については、25 年の目標に向けた機能の強化が、おおむね進展してきたと評価できる。

(2) ユーロ圏予算の政治合意

コロナ危機前、ユーロ圏予算は、19 年 10 月のユーログループで基本合意⁸に基づいて、21 年～27 年の EU の次期多年度枠組み (Multiannual financial framework (以下、MFF)) に「ユーロ圏の収斂と競争力のための財政枠組み (the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC) for the euro-area)」として実現の方向にあった。

しかし、EU がコロナ危機対応として、MFF とともに 7,500 億ユーロの復興基金「次世代 EU」の創設を決めたことで、BICC 構想は、一旦、白紙となった。

BICC 構想の白紙化は、復興基金創設に伴うものであることから、財政統合の後退とは受け止められていない。BICC 構想は規模や使途の面で限定的なものであったからだ。

規模は、MFF の「改革実行のための予算枠」のユーロ参加国のシェアを考慮して決めるというのが合意内容であり、7 年間で 170 億ユーロという金額がコンセンサスだった。ユーロ圏の GDP の 0.02% 程度のごく限定的な規模だった。

使途については、BICC の名称が示す通り「収斂と競争力強化」が狙いであり、少なくとも 80% は人口と一人当たり GDP を基準に配分、最大 20% までをユーロ圏の優先課題に対して、とりわけ野心的な改革や投資を支援する国の取り組みを支援するために柔軟に配分することで合意していた。収斂という使途は、EU 財政の構造基金と類似するものだが、所得格差の指標である一人当たり GDP だけでなく、人口を配分基準とすることで、予算枠のうち、大国に配分される割合は必然的に高くなる。最適通貨圏の条件に適合しないユーロ圏が必要としているのは「非対称的なマクロ経済的ショックに対する安定化機能」だが、BICC では、そうした機能は想定されていない。

このようにユーロ圏予算に関わる政治合意は、規模や使途の面で不満が残るが、第一歩を踏み出すことを前向きに評価する見方も強かった。期間限定の枠組みに始まった ESM

⁸ Eurogroup (2019)。

が常設化され、機能も段階的に拡大されてきたように、将来の発展の布石になり得ると考えられていた⁹。

5. コロナ危機対応と財政統合

(1) コロナ前の財政事情

EU の新体制発足時点で、最優先で取り組むべきユーロ制度改革の課題と考えられていたのは、銀行同盟の完成に不可欠な欧州預金保険スキーム（European Deposit Insurance Scheme : EDIS）の議論だ。19 年 5 月のユーログループで、EDIS の前提となっていた銀行のリスク削減のための規則や指令の改正で合意をしており、センテノー議長（当時）は 20 年の課題として取り組む方針を確認していた。

財政同盟では、ユーロ圏予算の実現とともに、財政ルールを含む経済ガバナンスの見直しも課題と考えられていた。17 年 5 月の工程表（図表 1）に盛り込まれた課題のうち、ガバナンスに関する改革は全体に遅れてきた。

すでに見たとおり、経済ガバナンス改革は、世界金融危機とユーロ危機に後押しされて、2011 年以降、3 段階で進んだ。2013 年からは景気は弱いながらも拡大を続け、債務危機は、一旦、後景に退いていた。ユーロ導入国の過剰な財政赤字は解消（図表 4）、10 年国債利回りはユーロ圏で最も高いギリシャでも 2% 近辺で推移するようになっていた。

しかし、こうした成果は、欧州中央銀行（ECB）の異次元とも言える金融緩和策が支えてきた部分が大きく¹⁰、ESM 常設化や財政ルールの強化が問題を解決したと評価することは難しい。

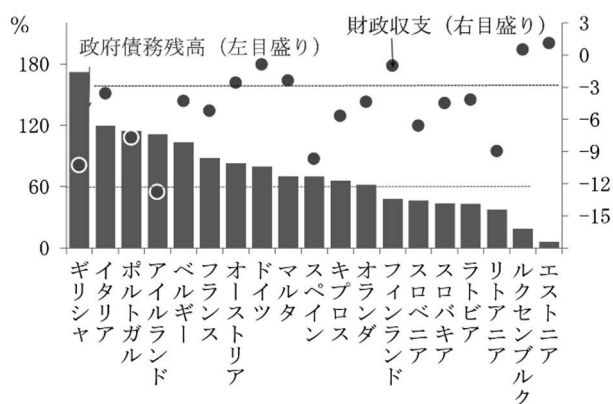
そもそも、厳格化された財政ルールは複雑過ぎるし、結果として、債務危機の原因となる過剰債務の削減に十分な効果を発揮してこなかった。2011 年時点と 2019 年時点の政府債務残高 GDP 比を見ると、ドイツやアイルランドなど水準の低下が進む国がある一方、ギリシャ、イタリア、ポルトガルなど、過剰な債務の解消が遅れる国に二極化する傾向がある（図表 4）。

⁹ 19 年 6 月首脳会議での政治合意に対する専門家の見解については Raposo (2019) にまとめられている。

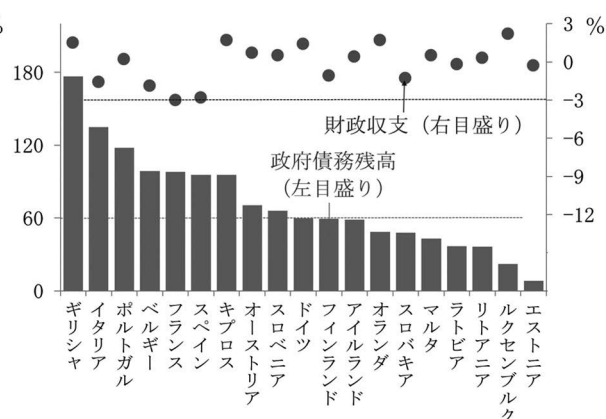
¹⁰ 2020 年 1 月末時点で、ECB の政策金利は中銀預金金利でマイナス 0.5% となっており、国債等の資産買い入れ残高は 2.6 兆ユーロに達している。資産買い入れは 2018 年 12 月に一旦停止したものの、19 年 11 月に再開、中銀預金金利も 19 年 9 月の追加利下げを迫られた。

図表 4 政府債務残高と財政赤字の対名目 GDP 比（2011 年→2019 年）

【2011 年】



【2019 年】



（資料）欧州委員会統計局（eurostat）

マクロ経済面では、長期にわたる異次元緩和に関わらず、潜在成長率は危機前よりも低く、インフレ率も ECB の目標である「2%未満でその近辺」を大きく下回る 1%近辺での推移が続く。

改革後の経済ガバナンスには複雑過ぎ、格差を増幅しやすい問題があった。改革後の財政ルールでは、過剰債務国ほど継続的、且つ、大幅な債務圧縮の努力が求められる。過剰債務は、競争力の低さを反映する。低い競争力国ほど財政活用の余地が狭いため、競争力の格差の是正は困難になる。

欧州における新型コロナの感染拡大前の 20 年 2 月 5 日、新欧州委員会は、「経済ガバナンスの見直し」に関する議論の叩き台とするための報告書を発表、2020 年上半期に EU 機関や加盟国政府、議会、中央銀行、さらに市民社会の代表も含めた幅広いステークホルダーと議論し、年末までに次のステップについて検討を終える予定だった。

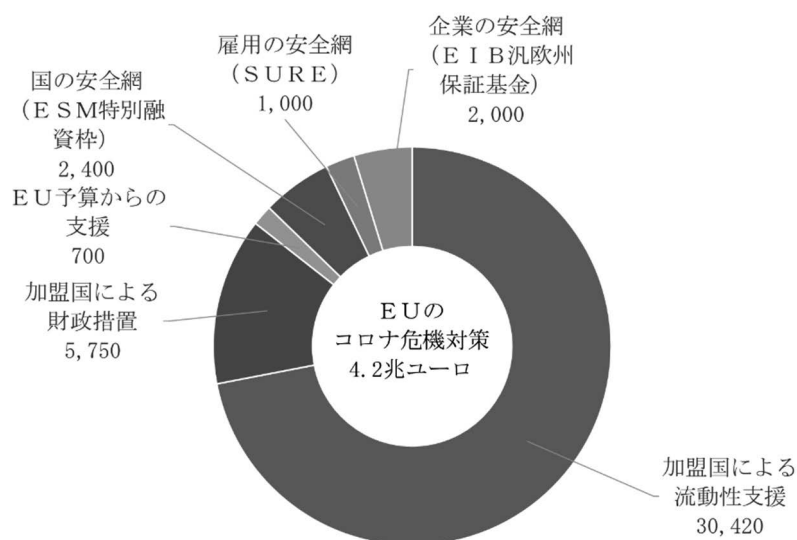
（2）EU のコロナ危機対応

2 月下旬以降、EU 圏内で新型コロナの感染が急拡大し、多くの国が都市封鎖などの厳しい感染拡大抑制策に動いた。それと並行して、医療体制拡充のための支出の増加とともに、感染拡大抑制のための活動制限が失業や企業の破綻を通じて恒久的な影響をもたらさないよう、時短勤務や休業者への所得補償などの雇用維持策、零細企業などへの補助金、融資に対する政府保証や直接融資、出資などの流動性支援などを用意した。

EU は、3 月に加盟国が必要とする財政措置を妨げないよう「成長安定協定」の一時適用停止、国家補助のルールも柔軟運用することを決めた。予定していた「経済ガバナンスの見直し」に関する作業は凍結せざるを得ない状況となった。

欧州委員会によれば、20 年 7 月までに EU と加盟国が準備したコロナ危機対応の経済対策は 19 年の EU27 カ国の GDP の 30.1%に相当する総額 4.2 兆ユーロに達する（図表 5）¹¹。但し、およそ 7 割に相当する 3 兆 450 億ユーロは加盟国が用意した企業向けの流動性支援という「安全網」である。

図表 5 EU のコロナ危機対応の経済対策（単位：億ユーロ）



（資料）欧州委員会公表資料より筆者作成。

景気の下支えへの直接的な効果が期待される加盟国の財政措置の 5,750 億ユーロ（GDP 比 4.1%相当）には、対策の規模とコロナ危機による打撃が一致しないという問題がある。コロナ危機による打撃はドイツよりも、感染拡大がより深刻で、より厳しい行動制限を迫られ、コロナ禍の影響を受けやすい観光業などへの依存度が高いイタリアやスペインの方が大きい。しかし、財政措置の規模は、コロナ危機以前は均衡財政の原則に固執してきたドイツが他を圧倒する。

財政ルールの適用を停止することで、加盟国の財政措置の自由度は高まるものの、信用

¹¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en

力の格差を埋めることはできない。コロナ危機は、ユーロ圏にとって対称的なショックだが、財政出動の規模の差が非対称的なショックとなり、単一通貨の基盤を揺るがす事態が一気に現実味を帯びることになった。

ユーロ危機では、EU の対応は後手に回り続け、債務危機の地域的な拡大と事態の悪化を許したが、コロナ危機への対応は、初動こそ遅れがあったものの、より速やかで積極的だ。

最初の成果が4月の5,400億ユーロの危機対応パッケージであり、さらに7月の特別首脳会議では、21年のMFFとともに立ち上げる7,500億ユーロの復興基金「次世代EU」の創設という歴史的な合意が実現した。

5,400億ユーロの危機対応パッケージは、4.2兆ユーロの対策に含まれるEUが用意した「安全網」である。国の安全網としてESMに新設する2,400億ユーロの特別与信枠「パンデミック危機支援」と、雇用の安全網「失業リスク軽減の緊急枠組み（SURE）」の1,000億ユーロ、企業の安全網としてEUの政策金融機関である欧州投資銀行（EIB）グループが創設する2,000億ユーロの流動性支援の3本柱からなる。ユーロ危機対応では支援の条件に厳しい財政緊縮と構造改革を求め、不況を深化させた。5,400億ユーロの危機対応パッケージを巡っても潜在的支援国である北部欧州の儉約4カ国（オランダ、オーストリア、スウェーデン、デンマーク）は構造改革等を条件とすることを主張したが、最終的にはESMの新与信枠は「医療、治療、予防のコスト」として活用すること、SUREは「時短給付金制度やそれに相当する雇用維持の枠組みの強化、新設」に充当するという「使途制限のみ」という妥協が成立した¹²。

EUが、資本市場で資金調達して設立する復興基金を巡っては融資か補助金か、支援条件をどうするかが対立点となった。欧州委員会は、独仏による5,000億ユーロの補助金型の基金創設の共同提案を叩き台に、5,000億ユーロを補助金、2,500億ユーロを融資とする7,500億ユーロの基金を提案し、最終的には、3,900億ユーロの補助金、3,600億ユーロの融資の7,500億ユーロで落ち着いた。次項の成長戦略でも言及するように、基金の利用にあたり、条件面では、ESMのような厳しい条件は課さないが、使途を監視し、EUの成長戦略の目標実現のために活用されるよう方向付けるための手続きは組み入れる。補助金は、高失業、低所得、コロナ危機の打撃の大きい国に配分されるため、ユーロ圏内の財政余地

¹² 5,400億ユーロのパッケージの概要は伊藤（2020）をご参照下さい。

の差が非対称的なショックとなるリスクを軽減する効果が期待される。

復興基金は、危機対応の 1 回限りの枠組みとして、現時点ではユーロ未導入、かつ、導入の意思もない国々も含めて創設される。財政主権で分断されている EU の国債市場で、EU による 7,500 億ユーロの資金調達のインパクトはそれなりに大きい。EU の危機対応の雛形となる可能性もある。しかし、ユーロ制度改革の財政統合に直結するものではない。

復興基金によって、コロナ禍が引き起こすすべての問題を解決できる訳でもない。コロナ禍による景気低迷は長期化の様相を呈しつつあり、財政措置で抑えた失業や企業の破綻が、今後、増大する可能性は高い。企業の支払い能力の問題は銀行へと集約化される。この先、金融システムの問題に銀行同盟としてどう対応するか議論は、避けて通れないだろう。

さらに、コロナ禍が落ち着いた段階で、先送りされた財政統合の課題に立ち返る必要がある。ユーロ圏での財政政策の協調という議論は前進していない。今は、圏内が反循環的な財政拡張で方向が一致しているが、先行きは、財政健全指向の強い国が緊縮に舵を切り始め、回復が遅れる国の足を引っ張るリスクもある。凍結された財政ルールの見直し、ユーロ圏予算の議論にも向き合う必要がある。

ユーロと単一市場の課題は山積で、この先も難路が予想される。それでも、分断が進む世界経済にあって、復興基金という歴史的な合意で、EU 加盟国内では見解の対立はあっても、単一市場とユーロを守る政治的な意思は共有されていることを示した意義を過小評価すべきではない。

(2020 年 2 月 28 日初稿脱稿)

(2020 年 8 月 3 日改定稿脱稿)

付 記 (2020 年 12 月 15 日)

20 年 11 月 30 日のユーログループで、4. (1) で紹介した「修正 ESM 条約」への 21 年 1 月の調印、批准プロセスの開始、SRF のバックストップ機能の 22 年初から始動での合意が実現した。

同会合では、(2) で触れた銀行の不良債権問題について、財政の安定と納税者の保護に貢献するとの理由から、流通市場の発展と支払い不能の枠組み改革で取り組む欧州委員会の作業を指示する立場を確認した。また、危機管理の枠組みと銀行への国家補助の枠組みについても、株主と債権者の適切な負担により納税者を保護するための見直しを、21 年に開始し、23 年に完了することでも合意した。

財政ルールの見直しに関する政治レベルの協議の進展は見られないが、欧州委員会の助言機関である欧州財政委員会（EBF）が20年10月の年次報告書で、①恒久的な中央財政機能、②成長促進型の政府支出の維持、拡大のメカニズム、③財政ルールの簡素化の必要性を強調した。EBFは、財政ルールの目標を政府債務残高の名目GDP比60%の1つに簡素化することを提案している。

参考文献

- ・伊藤さゆり（2014）『財政危機を教訓とするユーロ圏の新たな経済ガバナンス—成果と課題—』（財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」第120号2014.9）
- ・伊藤さゆり（2018）『EUとユーロ制度改革の行方』（一般財団法人 国際貿易投資研究所「世界経済評論」2018年1月2月号）
- ・伊藤さゆり（2020）『EUとユーロ制度改革の行方』（一般社団法人 日本経済団体連合会「週刊経団連タイムス」2020年5月短期集中連載2018年1月2月号）
- ・Centeno, Mario (2019) “letter of the president of the Eurogroup to the President of the Euro Summit” 05 December 2019.
- ・Darvas, Zsolt, Martin, Philippe and Ragot, Xavier (2018) “European fiscal rules require a major overhaul”, Bruegel Policy Contribution Issue n°18, October 2018.
- ・Delpla, Jacques and Weizsäcker, Jakob von (2010), “The Blue Bond Proposal”, Bruegel policy brief ISSUE 2010/03, MAY 2010.
- ・Eurogroup (2019) “Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC)”, 10 October 2019.
- ・Eurogroup (2020) “Eurogroup report on a possible inter-governmental agreement for the budgetary instrument for convergence and competitiveness”, 17 February 2020.
- ・European Commission (2017) “Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union”, 31 May 2017.
- ・European Commission (2020) “Economic governance review” COM (2020) 55 final, 5.2.2020.
- ・European Stability Mechanism (2020) “Investor Presentation January 2020”.
- ・Raposo, Inês Goncalves (2019) ”The June Eurogroup meeting: Reflections on BICC”, Bruegel Blog, June 24, 2019.
- ・Juncker, Jean-Claude and Tremonti, Giulio (2010) ”E-bonds would end the crisis”, Financial Times 5 December 2010.
- ・Strauch, Rolf (2020) ” The ESM – Euro Area Financial Stability in Safe Hands”, 31 January 2020.

第3項 EUの成長戦略

―「欧州2020」から「欧州グリーンディール」へ―

ニッセイ基礎研究所研究理事

伊藤さゆり

はじめに

フォンデアライエン委員長率いる新欧州委員会は発足直後の19年12月11日に6つの優先課題の1つである「欧州グリーンディール」に関する政策文書¹を公表した。

政策文書では、「欧州グリーンディール」を、2050年の温室効果ガス排出量実質ゼロを法的拘束力のある目標とし、「EUを資源効率的で競争力のある公正で繁栄した社会に変えることを目指す新たな成長戦略」と位置付けた。気候変動対策と経済成長の両立を目指すEUの取り組みは、EUを変え、日本を含む域外にも影響を及ぼす潜在的な可能性がある。

新型コロナウイルスの感染拡大で、EU経済が大きな打撃を受けたことで、「欧州グリーンディール」は、経済の復興、雇用の創出、そして国際競争力向上のための戦略として、一段と重みを増すようになった。

以下、本項では、2000年以降のEUの成長戦略について、その概要と成果を、主に数値目標の達成度から簡単に点検した後、新たな成長戦略「欧州グリーンディール」の狙いや政策手段を概観し、コロナ禍の影響について言及する。

1. 2000年以降の成長戦略の成果

(1) リスボン戦略と持続可能な発展戦略

① リスボン戦略

2000年に始動した「リスボン戦略」は「2010年までに、より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束、環境への配慮を伴う、持続可能な経済成長が可能な、世界で最もダイナミックで競争力のある知識基盤型経済」を目標とした。同戦略では、グローバル化と高齢化への対応のため、経済成長と競争力の向上という「新自由主義」的改革を進めると同時に積極的労働政策や社会的包摂など「欧州社会モデルの現代化」を図る「第3の道」を目指した。

¹ European Commission (2019)

リスボン戦略では、その推進の手法として、加盟国が主権を有する領域について、政策の共通目標と具体的指標について加盟各国と合意し、目標に向けて進展状況を測定し、評価を行う「オープン政策協調手法（OMC）」が導入された。

主要な数値目標は「15～64歳の就業率 70%」と「研究開発（R&D）投資の GDP 比 3%」だった。しかし、戦略の前半の段階ですでに目標達成が危ぶまれるようになり、2005年に経済成長と雇用の創出の優先度を高める方向、つまり、より新自由主義的改革を重視する方向に軌道修正し、再スタートした。中間見直しの後、93年にユーロ参加基準として導入され、その後も継続されていた「広域経済ガイドライン（BEPGs）」と、98年に始まった「欧州雇用戦略（EES）」のサイクルを、「統合ガイドライン」として一本化した。これにより、加盟各国が、3カ年の改革プログラム「国家改革計画（NRP）」を策定・提出するプロセスが加わった。しかし、この段階では、成長安定協定に基づく財政の監視サイクルとの統合は見送られた。

最終的にリスボン戦略は、数値目標を達成できずに終わった²。

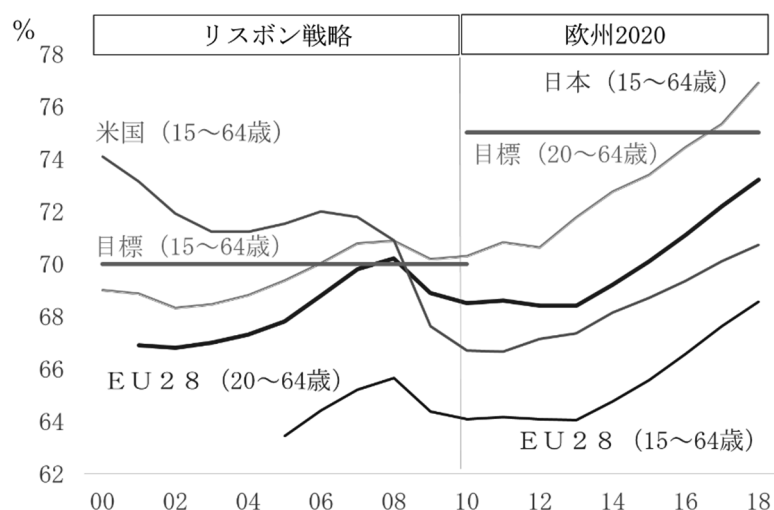
まず、就業率に関しては、緩やかな上昇傾向を辿ったものの、2008年の世界危機による景気後退で雇用情勢が急激に悪化、目標からの乖離が再び拡大して2010年を迎えた。経済協力開発機構（OECD）のデータで比較可能な15～64歳の生産年齢人口の2010年時点の就業率は、EU28カ国（EU28）は64.1%で、日本の70.3%、米国の66.7%を下回ったままだった（図表1）。「リスボン戦略」では二次的目標として、女性の就業率60%と年齢55歳以上の高齢労働者の就業率50%も設定した。2010年時点で女性の就業率は15～64歳の58.15%（20～64歳では62.1%）は概ね達成された。女性の就業率は、日本の60.2%、米国の62.4%と大きな差がある訳ではないが、55～64歳の高齢労働者の就業率は2010年時点で46.2%と目標の50%に届かず、かつ、日本の65.5%、米国の60.3%との差が大きいままだった。

「リスボン戦略」がゴールとした2010年の段階でも加盟国間では大きな乖離が残った。制度的な違いは短期間での収斂が難しく、構造改革への取り組み姿勢にも差があった。就業率の引き上げを実現したケースでも、パートタイマーや有期雇用など、非正規雇用が増え、国内での格差が却って増大した面もある。後に改めて触れるが、加盟国間の格差と加

² 就業率が15～64歳から20～64歳に変更されるなど統計の定義の変更があったことや加盟国数が変わったことなどから、現在、欧州委員会統計局のデータベースから利用可能なデータで、リスボン戦略の数値目標の達成度を時系列で辿ることは出来なくなっている。

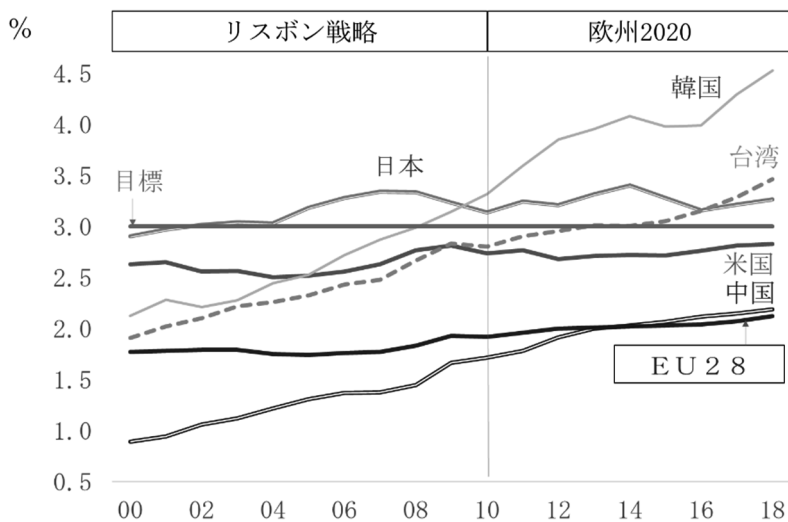
盟国内の格差という 3 章 1 節 1 項で論じた二重の格差は、コロナ前まで残存していた。コロナ禍が非対称的なショックとなって、二重の格差は、いっそう拡大するおそれがある。

図表 1 EU と日米の就業率



(資料) 欧州委員会統計局 (eurostat)、OECD (2020), Employment rate (indicator). doi: 10.1787/1de68a9b-en (Accessed on 02 March 2020)

図表 2 EU と日米、アジア新興国の R&D 投資対 GDP 比率



(注) EU は 28 カ国ベース

(資料) 欧州委員会統計局 (eurostat)、OECD (2020), Gross domestic spending on R&D (indicator). doi: 10.1787/d8b068b4-en (Accessed on 02 March 2020)

もう 1 つの数値目標である R&D 投資は、世界金融危機で、経済活動全体が委縮したこ

ともあり、期間中の改善幅はごく僅かだった（図表 2）。グローバル化への対応という面では、主要先進国や新興国を凌駕するパフォーマンスが望まれたが、結果として、米国との差は縮まらず、R&D 投資の比重が急激に高まった韓国・台湾との差は拡大、中国との差も縮小した。

「リスボン戦略」は、EU 全体としての数値目標だけでなく、加盟国間での改革の取り組みも不均質で、域内格差の是正による全体の底上げに失敗した。世界金融危機での深刻なダメージとユーロ危機につながる不均衡の蓄積を許した³。

② 持続可能な発展戦略

EU が、2001 年に採択した「持続可能な発展戦略 (Sustainable Development Strategies: SDS)」⁴は、長期の視点から「社会的結束、環境への配慮を伴う、持続可能な経済成長」を目指す戦略と位置付けられるもので、2010 年をゴールとする「リスボン戦略」と共存し、補完するものと位置付けられた。

SDS 採択後も、気候変動や所得格差という持続不可能なトレンドは続いたことから、2006 年 6 月の首脳会議では改定 SDS を採択、2009 年 7 月にも欧州委員会が改定 SDS の評価文書をまとめ、12 月の首脳会議で「持続可能な発展はリスボン条約の下でも EU の基本的な目的であり続ける」ことを確認し、「リスボン戦略」に続く成長戦略「欧州 2020」に組み込まれた。

（２）欧州 2020

① ５つの政策領域の目標達成度

2010 年に始動した「欧州 2020」は、「賢い成長、持続可能な成長、包括的な成長」を目指した。「欧州 2020」の立ち上がりは、世界金融危機後の不況期、ユーロ危機の拡大期と重なった。「リスボン戦略」に比べて、新自由主義的傾向が薄まり、雇用を重視すると同時に、気候変動対応と格差是正の両面で持続可能（サステナブル）な成長を目指す傾向が強まった。戦略の推進にあたっては、前章で見た 2011 年導入の加盟国の財政と構造改革の

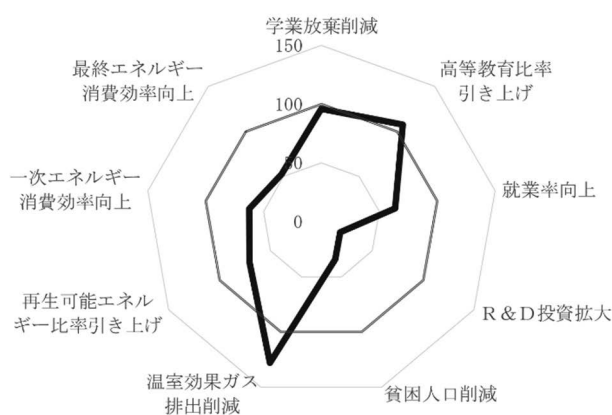
³ 欧州委員会は 2010 年 2 月に「リスボン戦略評価」の文書でユーロ危機を未然防止するような内容ではなかったこと、ガバナンスに問題があったことなどの失敗を認めている（European Commission (2010)）。

⁴ 持続可能な発展戦略の見直しの経緯については https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/review/index_en.htm に整理されている。

一体監視のサイクル「ヨーロピアン・セメスター」で設定する優先課題とリンクする新たなガバナンスの方式が採られた。

「欧州 2020」の数値目標は、雇用、R&D 投資、気候変動とエネルギー、教育、貧困と社会的排除の 5 つの領域で 8 つの目標（エネルギー効率を 2 つの指標とした場合は 9 つの指標）を掲げた。数値目標達成のために必要とされた 2010 年時点からの変化を 100 とする 2018 年までの達成度は項目毎のばらつきが大きい（図表 3）。

図表 3 欧州 2020 の数値目標の達成度



(注) 太線は目標達成に必要とされた変化幅を 100 とした場合の達成度を示す

(資料) 欧州委員会統計局 (eurostat)

5 つの領域のうち、教育に関する 2 つの目標は達成度が高い。「18 歳から 24 歳人口に占める学業放棄の割合」は、2010 年時点の 15%から「10%以下」への引き下げを目指し、18 年の実績は 10.2%とほぼ達成している。「30～34 歳における高等教育学位保持者の割合」は 31%から「40%以上」への引き上げを目指し、18 年時点で 40.7%と目標を超過達成している。

雇用の指標である「20～64 歳の就業率」は、2013 年以降の景気回復に支えられて、10 年の 68.5%から 18 年には 73.2%まで改善しており、「リスボン戦略」よりも成果を上げたが、75%の目標には達していない。目標の最終年となる 2020 年は、コロナ危機による影響が顕著に顕れる恐れがある。

「R&D 投資」は、「リスボン戦略」を引き継いで「GDP 比 3%」を目指したが、2010 年の 1.92%が 18 年時点で 2.12%と、引き続き緩慢な上昇ペースに留まった。欧州 2020 の

期間中に、韓国、台湾との差は拡大、2014年には中国に追い越された。

欧州 2020 から新たに加わった貧困と社会的排除については期待外れの結果に終わった。貧困と社会的排除は「貧困や社会的排除のリスクにさらされている人口⁵の削減」を指標とし、「2010 年比で 2,000 万人削減」を目標とした。しかし、18 年までの累計は 684 万人の削減に留まっている。スペインやイタリアなど、欧州 2020 の期間中に、貧困人口が増大している国があることが、目標との乖離が大きい理由である。

気候変動とエネルギーも、十分な成果が上がらず、3 つの数値目標の達成状況はまちまちだ。まず、「温室効果ガス排出削減」は「1990 年比で 20%以上、条件が揃えば 30%削減」の目標に対して 17 年時点で英国を含む 28 カ国（EU28）で 21.66%、英国を除く 27 カ国（EU27）で 19.04%で最低ラインには達しているが、条件を整えたとした「30%削減」は遠い目標のままだ。「最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合」は EU28 で 17.985%、EU27 で 18.89%であり、「20%以上」の目標到達は微妙な情勢だ。20%の改善を目指した「エネルギー効率」も、EU28 で「一次エネルギー消費量」で 14.83 億石油換算トンの目標に対して 18 年時点は 15.51 億石油換算トンで、達成度は目標の 6 割程度、「最終エネルギー消費量」では 10.86 億石油換算トンの目標に対して、11.24 億石油換算トンと達成度は目標の 5 割程度に留まった。消費量の増減は景気や天候に依存する傾向があり、コロナ危機が引き起こす景気の後退で数値が改善する可能性があるが、それでは戦略目標を達成したことにはならない。

② 加盟国毎のばらつき

「リスボン戦略」の数値目標は共通の目標のみで、加盟国毎の出発点の違いを考慮しなかったが、「欧州 2020」では EU 全体の目標とともに加盟国毎の目標を設定した。国別に目標を設定することで、加盟各国が、それぞれの事情に応じて、共通の目標達成の方向に前進することが期待された。

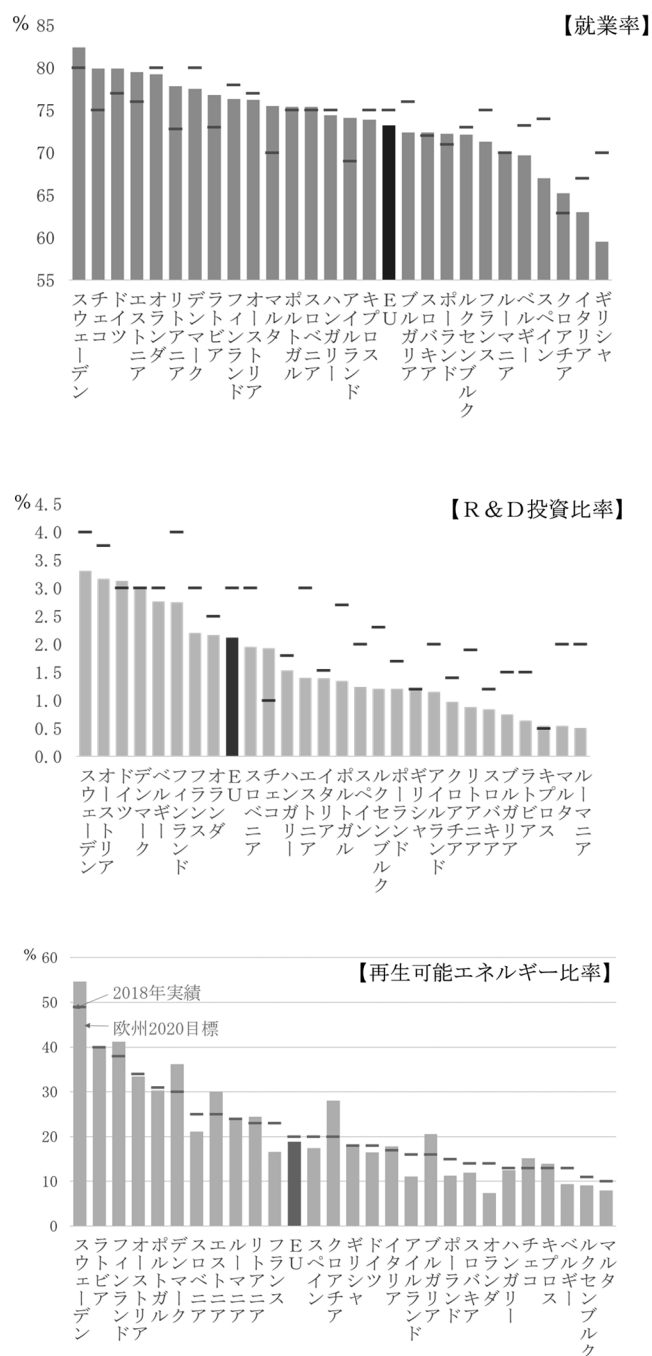
2018 年の実績で加盟国毎の目標と到達点を比較すると、「リスボン戦略」以来の目標である就業率と R&D 投資比率も、気候変動とエネルギーの指標の 1 つである再生可能エネ

⁵ ①相対的貧困者（社会保障移転後の等価可処分所得の全国中央値の 60%の貧困線未満）、②物質的に激しく剥奪されている者（家賃や公共料金の支払い不能など 9 つの剥奪指標のうち 4 項目にあてはまるもの）、③働き手が働いていない家庭の者（生産年齢人口の者が過去 1 年で働ける期間の 20%未満しか働いていない世帯に暮らす 0～59 歳の者）の合計。複数の定義にあてはまる場合も 1 回だけ加算される。

ルギー比率についても、スタート時点での絶対水準が低く、低めの目標を設定した国よりも、絶対水準が高く、高めの目標を設定した国の到達度が高い傾向が観察される（図表 4）。

構造改革に対する加盟国間の不均質な取り組みは、「リスボン戦略」からの課題であったが、「欧州 2020」でも解消されなかった。

図表 4 EU 加盟国の 2020 年目標と 2018 年実績



（資料）欧州委員会統計局（eurostat）

2. 「欧州グリーンディール」の概要

(1) 目標

欧州委員会が新たな成長戦略として掲げる「欧州グリーンディール」では「リスボン戦略」と「欧州 2020」で解決できなかったコロナ前からの課題に向き合うことが必要だ。

すでにみた通り、「リスボン戦略」は、新自由主義的な改革を指向し、世界金融危機とユーロ危機の狭間で終わった。「欧州 2020」期には、ECB の異次元緩和もあり、景気の回復と雇用の拡大は実現したが、「賢い成長」という面での米国や中国、アジア新興国への遅れは明確になった。それだけでなく、EU の特色を示すはずだった貧困と社会的排除、環境と気候変動に配慮した「持続可能で包括的な成長」でも十分な成果が上がらなかった。

コロナ危機の以前から、失業と貧困、社会的排除は、EU の基盤を揺るがす問題となっていた。他方で、世界的な気温上昇、天然資源の枯渇、海洋汚染、生物多様性の喪失、さらに安全と繁栄を脅かす大規模な森林火災や洪水が頻発するようになっていることへの危機意識も高まっていた。さらにコロナ禍で、従来の経済成長の限界や矛盾、さらにグローバル化が進んだ世界の公衆衛生上の危機への無防備さも露呈した。

「欧州グリーンディール」は、「気候中立化とデジタル化という 2 つの「移行」を公平かつ包摂的に実現する」ことを目指す。政策文書は、「EU を資源効率的で競争力のある公正で繁栄した社会に変えることを目指す新たな成長戦略」であり、「EU の自然資本を保護・保全、強化し、環境関連のリスクと影響から市民の健康と福祉を保護すること」も目標とし⁶、「EU を世界初の気候中立、資源効率的、デジタル時代に相応しい大陸に変える」⁷と謳う。

「欧州グリーンディール」では、「リスボン戦略」、「欧州 2020」のように EU 固有の数値目標は定めない。代わりに、2020 年から、2030 年までに「誰一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある世界を目指す国際目標「持続可能な開発目標 (SDGs)」⁸を政策立案の中心に据え、ヨーロッパ・セメスターの政策監視サイクルに取り入れる。

「欧州グリーンディール」には、雇用維持と国際競争力向上につながる成長戦略としての側面もある。気候変動への取り組みとルール作りで先行して、EU 発の規制を国際規範化

⁶ European Commission (2019) p.1

⁷ European Commission (2020a) p.5

⁸ 17 の国際目標 (①貧困、②飢餓、③保健、④教育、⑤ジェンダー、⑥水・衛生、⑦エネルギー、⑧経済成長・雇用、⑨インフラ、産業化、イノベーション、⑩不平等、⑪持続可能な都市、⑫持続可能な生産と消費、⑬気候変動、⑭海洋資源、⑮陸上資源、⑯平和、⑰実現手段) の下に 169 のターゲットと 232 の指標が決められている。

することに成功すれば、欧州の市場は守られ、欧州企業の域外での活動にも有利に働く。

デジタル化の領域では米中の二大国に遅れをとり「守り」の戦略をとらざるを得ない EU にとって、「グリーン化」は「攻め」の戦略でもある。

（２）政策手段

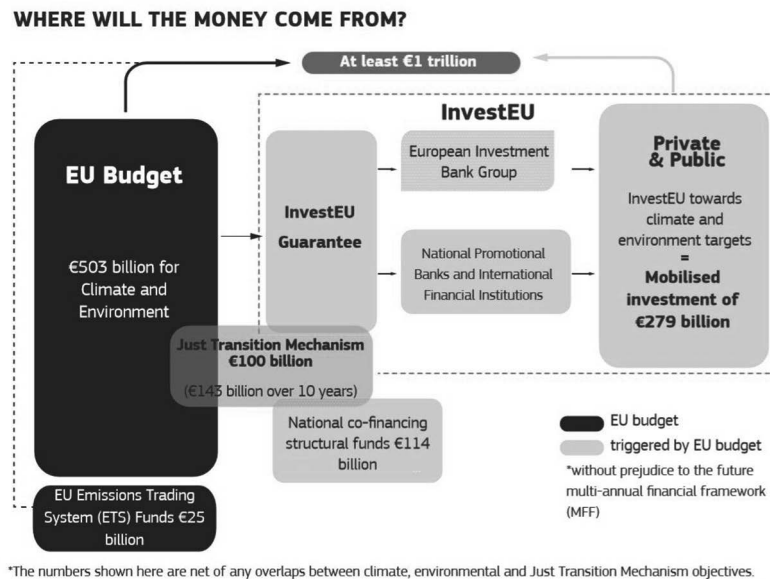
「欧州グリーンディール」では幅広い領域で幅広い政策ツールを活用する。「経済、産業、生産と消費、大規模なインフラ、輸送、食料と農業、建設、課税、社会的給付にまたがるクリーンエネルギー供給政策を考える」必要があり、「自然生態系の保護と回復、自然の持続可能な利用、人間の健康の改善に与えられる価値を高める」ことが不可欠であり、変革のためのツールとして「デジタル化のための投資」を促進する必要もある。

経済や社会の仕組みも大きく変える。域外から輸入する天然資源への依存度を減らし、環境にやさしい製品を生産し、廃棄物の削減や再利用、リサイクルを促し、新たなビジネスと雇用の機会を生み出す「循環型経済」への移行を目指す

こうした移行の実現には多額の投資を必要とする。欧州委員会は、20 年 1 月 14 日、EU 域内で温室効果ガス排出を 2050 年に実質ゼロにする目標の達成に向けて経済・社会構造を転換していくため、今後 10 年で少なくとも 1 兆ユーロを投資する計画（「欧州グリーンディール投資計画」）を公表している。投資の約半分は EU 予算で賄い、残りは加盟国や欧州投資銀行（EIB）や各国の開発金融機関など、排出量取引制度（ETS）基金、そして民間による投資の動員を図る（図表 5）。21 年からの EU の中期予算枠組みでは 25% を気候変動対策に充てる方針だ。

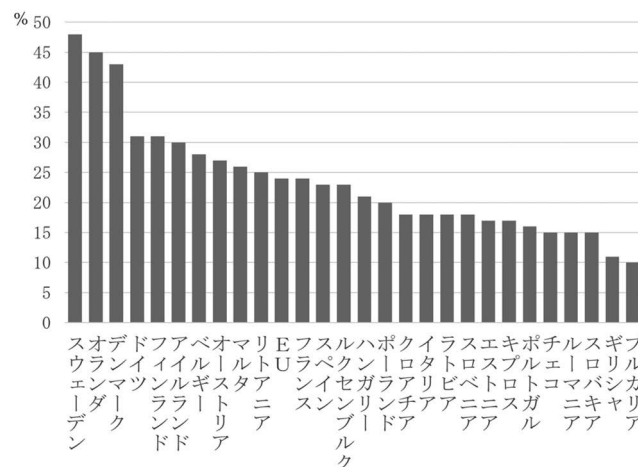
環境・気候変動対策への取り組みでも EU 加盟国間には格差があり（図表 4—再生可能エネルギー比率参照）、環境・気候変動への危機意識にもばらつきがある（図表 5）。こうした初期条件の差や熱意の差に配慮して、欧州グリーンディール投資計画には、石炭発電の比率が高い東欧など脱炭素社会への移行過程で影響を受ける地域やセクターのための 1,000 億ユーロ規模の投資のための枠組み「公正な移行メカニズム（Just Transition Mechanism）」を設ける（図表 6）。新しい技能を学ぶ労働者、新規事業者の雇用創出、クリーンエネルギー投資、産業施設の再利用などに活用する「公正な移行基金」で 300～500 億ユーロ、地域の新技术移行支援や雇用維持支援を行うための「投資プログラム・InvestEU を通じた民間投資」で 450 億ユーロ、新分野における再訓練や雇用機会を提供する「欧州投資銀行との公的ローンファシリティー」で 250～300 億ユーロを想定する。

図表 5 欧州グリーンディール投資計画



(資料) European Commission, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained"

図表 6 世論調査「EU レベルでの主な懸念」で気候変動が選択された割合



(注) 2 つを選択する形式

(資料) European Commission, "Standard Eurobarometer 92, First results, Autumn 2019"

取り残されるおそれがある地域や人々への支援は気候変動の領域だけではない。欧州委員会は、「欧州グリーンディール投資計画」を公表した 1 月 14 日、2017 年 11 月の「公正な職業と成長のための社会サミット」（社会サミット）で採択した「欧州社会権の柱（European Pillar of Social Rights）」の実行のための行動計画も公表している。欧州グリーンディールは、国連の SDGs を政策目標とし、「誰一人取り残さない」ことを理念と

しており、「公正な移行のための強い社会的欧州」によって「社会的な公平性」を確保するという。

経済ガバナンスの面では、サステナブル投資のニーズを満たすため、財政ルールも見直す方向にあった。

3. コロナ危機と欧州グリーンディール

(1) 欧州グリーンディールの推進力として期待される復興基金

20 年 2 月下旬以降、EU 圏内でも新型コロナウイルスの感染が急拡大し、多くの国が厳しい封じ込め策による対応を迫られた結果、EU 経済は 20 年 1～3 月期前期比年率 12.1%、4～6 月期 39.8%と世界金融危機を遙かに超える急激かつ深い景気後退に陥った。

前項で触れたコロナ危機対応のため、「欧州グリーンディール」の行動計画には遅れが生じたものの、コロナ危機は「欧州グリーンディール」が目指す、グリーン化、デジタル化という 2 つの移行を後押しする推進力となる兆しがある。21 年から 7 年間の EU の多年次予算枠組みは、7,500 億ユーロの復興基金「次世代 EU」を合わせた 1 兆 8,243 億ユーロのパッケージとしてまとまった。復興基金の最大の比重を占める「復興と回復のファリシティー (RRF)」は 3,600 億ユーロの融資と 3,125 億ユーロが補助金からなり、経済規模、一人当たり GDP、15～19 年の失業率 (21～22 年分のみ)、20～21 年の GDP の落ち込み (23 年分) に応じて配分するため、金額的にはイタリア、スペイン、対 GDP 比では中東欧への配分が厚くなる見通しだ。RRF の利用にあたって、各国は「復興回復計画」を欧州委員会に提出し、欧州委員会の評価を、閣僚理事会が特定多数決で承認する手続きを要する。計画の評価にあたっては、潜在成長率の向上、雇用創出、経済・社会の回復と同時に 2 つの移行に資するかを評価の基準にする。さらに計画に示された工程表や目標からの著しい乖離が見られる場合には首脳会議で協議する。こうした手続きは、RRF が EU の成長戦略の目標実現のために活用されるよう方向付けることになるだろう。過去の成長戦略は、図表 4 でも示したとおり、立ち遅れた国の底上げによる加盟国間の収斂に失敗し、全体のパフォーマンスが上がらなかった。欧州グリーンディールが、復興基金という高失業国、低所得国、コロナ禍の打撃の大きい国に取り組みを促す原資を得た意義は大きい。その他、復興基金の補助金は「公正な移行基金」にも 100 億ユーロ、「InvestEU」に 56 億ユーロ、研究開発イノベーション支援のプログラム「Horizon Europe」に 50 億ユーロが配分される。

復興基金によって、加盟国間の格差を許容できる範囲に抑えながら、2つの移行を経済の復興への起爆剤とする意思を示したことが、コロナ後の投資機会を探る民間資金の呼び水となる効果も期待できる。EUは昨年12月に持続可能な経済活動を分類するタクソノミー法で合意している。サステナブルファイナンスの領域でのEUの政策の影響力は高まるだろう。

（２）コロナ危機対応が映すEUの危機意識

EUのコロナ危機対応は、当初こそもたつきがあったものの、4月の5,400億ユーロの危機対応パッケージ、7月の復興基金とMFFでの合意と、世界金融危機やユーロ危機対応よりも大胆で速い。

ユーロ危機と対応が異なる理由としては、問題の性質がそもそも異なること、過去の危機対応の蓄積で規制や制度的な枠組みが改善されていたこと、そして、とりわけ強い危機意識が働いていることがあると考えられる。EUは、世界金融危機の後、ユーロ危機の拡大を許し、長期低迷に陥った。特に、投資の低迷は著しく、世界金融危機前の水準回復までに10年を要した。失業率が世界金融危機前の水準まで低下したのは、コロナ直前の20年2月だった。成長戦略ばかりか、危機対応に失敗したことが、潜在成長率の低下、ひいては国際的なプレゼンスの低下を招いた。

EUの危機感、欧州におけるコロナの本格拡大前の3月10日に欧州委員会が公表した「欧州新産業戦略」の政策文書⁹にも表れている。戦略は、グリーン化、デジタル化と欧州の国際競争力の維持と戦略的自立のための2030年までの課題をまとめたものだ。文書には、社会や労働、環境基準などの価値と公正な競争環境を守るために戦う必要が今までになく高まっているとの現状認識が記されている。新型コロナが世界的なパンデミックとなり、各国が対応に追われる中、最初に感染が拡大した中国は逸早く克服したと喧伝し、国家資本主義の優位性を誇示している。大統領選挙年の米国は、感染対策と経済成長の両立に苦慮し、自国第一主義の様相を一段と強める。米中両国の対立は先鋭化しているが、EUと米国、EUと中国の関係も緊張を孕んだものとなりつつある。EUが、欧州の価値観、社会市場経済の伝統、公正な競争環境のために戦うための財源が復興基金であり、戦略の青写真が「欧州グリーンディール」なのだろう。

⁹ European Commission (2020b)

「欧州グリーンディール」の「政策文書」には、「EU は、その影響力、専門知識、資金を利用して近隣諸国やパートナーを動員し、持続可能な道筋に参加させることができる」との記載がある。「ブリュッセル効果」¹⁰と言われる規制当局としての EU の影響力を発揮して、世界を動かすことも「欧州グリーンディール」の一環だ。

日本は、対立する米中の両大国だけでなく、価値観を守るためにグリーン化、デジタル化という 2 つの移行を成し遂げようとする EU とも向き合う覚悟が必要だ。

(2020 年 7 月脱稿)

参考文献

- ・高橋義明「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』 Winter 2013 No. 185、pp.4-25
- ・Bradford, Anu (2020) ”The Brussels Effect How the European Union rules the world”, Oxford University Press
- ・European Commission (2010) “Lisbon Strategy evaluation document”, SEC (2010) 114 final (中野聡訳「リスボン戦略評価文書」『豊橋創造大学紀要』2011 年、第 15 号、pp.47-66)
- ・European Commission (2019) “The European Green Deal”, Brussels, 11.12.2019 COM (2019) 640 final
- ・European Commission (2020a) “Economic Governance Review” COM (2020) 55 final ,5.2.20
- ・European Commission (2020b) “A New Industrial Strategy for Europe” COM (2020) 102 final, 10.3.2020
- ・eurostat (2019) “Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy 2019 edition”

¹⁰ Bradford (2020)では、「ブリュッセル効果」を「国際機関や他の国家の協力なしにグローバルなビジネス環境を形作る規制を一方的に広めることができる EU が有する能力」と定義している。

第4項 英国 EU 離脱と新型コロナ危機のなかの EU 統合 —欧州リスクガバナンスと連帯の模索—

早稲田大学政治経済学術院教授

福田 耕治

はじめに

英国の EU 離脱（Brexit）と新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、EU/欧州諸国だけでなく、日本や世界にも大きな影響を与えている。本稿の目的は、EU 統合の現況を把握する観点から、Brexit と COVID-19 の危機をめぐって、EU とその加盟国の政治的動態を跡づけ、EU の今後の政策課題を明らかにすることにある。

EU 統合は、国境を越える政治経済のガバナンスとデモクラシーを模索するひとつの社会実験である。EU では、加盟国間で国境を超えて、人、モノ、資本、サービスの域内自由移動を政策的に促進し、EU の規制力と規模の経済効果を基礎にして国際競争力を強化し、欧州統合を推進してきた。とくに人の越境移動は、シェンゲン協定の下で、EU22 か国と非加盟国の EEA 諸国（アイスランド、ノルウェー、リヒテンシュタイン、スイスの4か国）を含めたシェンゲン圏内における出入国審査を廃止し、自由移動可能な経済空間を形成し、域内市場統合と経済成長につなげてきた。

しかし EU 諸国の多くは、英国 EU 離脱による自国への影響を検証する暇もなく、新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、単一市場内での移動制限、都市封鎖、国境封鎖・入国禁止などの措置をとることを余儀なくされた。人の移動制限の実施は、EU の存在理由ともかかわる。メルケル独首相は、人の移動制限も「公衆衛生上の危機への対応として正当化される」と演説して、迅速なコロナ禍への対応としてその政治的リーダーシップが高く評価され国民の支持率が上昇した。とはいえ、新型コロナ危機は、加盟各国の医療体制の疲弊や崩壊のみならず、経済や雇用、欧州市民の日常生活にも重大な影響を及ぼしている。そこで欧州レベルの危機をこれ以上深刻化させないように、欧州レベルの喫緊の課題解決やリスクガバナンスに EU への期待も高まってきている。同時に、リスボン条約に定める「連帯」の在り方が再び問い直され、EU の存在理由や正統性にも係る政治経済的危機への迅速な対応とその実効性が注視されている。

本稿では、第1に、英国の Brexit 国民投票から EU 離脱に至るプロセスを跡づけ、2019

年 5 月欧州議会選挙とその特質や問題点を概観する。第 2 に、同選挙結果を踏まえた欧州理事会と欧州議会との間の権限関係、欧州委員会の委員長選出をめぐる「筆頭候補制」に関する論点を整理し、EU の機構均衡上の問題点を析出する。第 3 に、欧州諸国における社会の分断、格差と貧困問題は、Brexit 以降、各国のポピュリズム政党の躍進とも密接に関わり、さらに新型コロナ禍においても脆弱な社会層の貧困化が一層鮮明化し、各国レベルでの対応には限界があるなかで、EU の連帯政策の課題や統合の方向性を探してみたい。

1. Brexit 国民投票から EU の離脱交渉の背景と社会の分断

2010 年代 EU は、リーマンショックの影響を受けたユーロ危機以降、複合的なリスクに遭遇した。2013 年 1 月、英国キャメロン（David Cameron）首相は総選挙を控え、保守党内の欧州懐疑派に追い詰められていた。そこで EU 離脱の是非を問う国民投票を 2017 年までに実施するという公約を掲げて総選挙を闘い、大勝利した¹。2015 年の移民・難民危機、パリでのテロ事件や 2016 年のブリュッセルにおける大規模テロ事件があり、新自由主義的政策に伴う緊縮財政によって、加盟国間および各国内でも格差拡大による社会の分断が深刻化した。国内政治に対する各国民の不満や不安に乗じて欧州懐疑主義を訴えるポピュリズム政党が欧州各国で躍進・台頭し、EU 統合が不安定化するなかで、英国 EU 離脱問題は欧州諸国のみならず世界の政治経済にも大きな衝撃を与えた。

キャメロン首相自身は EU 残留派であったが、保守党内で反 EU を主張する議員達の圧力と英国独立党（UKIP）の支持層拡大もあり、国民投票の実施を余儀なくされた。2014 年欧州議会選挙では、比例代表制の選挙制度の下で、英国やフランスの右派、極右ポピュリスト政党が議席を大幅に増やし、EU が反民主主義的であると批判した。この欧州議会における右派政党の党勢拡大が逆に、英国をはじめ欧州諸国における国政選挙にも大きな影響を与えることになった。

英国の EU 離脱の是非を問う国民投票キャンペーンにおいて離脱派は、EU に拠出していた財政負担や移民への社会的支出を減らし、浮いた予算を英国の NHS など社会保障・医療財源に回すことができ、医療・福祉が向上すると主張した。離脱派の言説には、後に多く虚偽があることが明らかとなったが、移民問題をフレーミングし、経済と公共サービ

¹ 福田耕治編著『EU・欧州統合研究・改訂版—Brexit 以後の欧州ガバナンス』、成文堂、2016 年、128 - 132 頁。

ス問題にリンクさせることには成功し、離脱支持層は増大した²。確かに EU 財政への負担総額での比較では 2016 年当時英国は加盟国で 3 番目の負担国であり、EU からの補助金受取額では 7 番目に過ぎなかったのは事実である。しかし国民一人当たりの財政負担額で比較すると、イタリアやスペインよりも少なく、実際には 28 加盟国の中間程度でしかなかった³。

2016 年 6 月 23 日英国における国民投票の結果は、EU 残留 48% 対 離脱 51%となり、3%程度の僅差とはいえ、100 万票以上、離脱支持者が多かった。さらに国民投票の結果、英国国民の分断状況が顕在化した。投票結果から、スコットランドや北アイルランドの住民は EU 残留を望み、南側のイングランドやウェールズでは離脱を望むという地理的な分断が鮮明化した。また大企業、銀行、政治家など社会的エリートは EU 残留を望んだが、零細企業主あるいは低賃金、低所得者層は離脱を望むという、学歴や所得格差による分断も浮き彫りになった⁴。その原因のひとつとして、英国の雇用問題、失業率の問題を考慮する必要がある。英国政治に不満があるとすれば、移民に仕事を奪われることへの不安や失業問題があると推測されるが、OECD の統計データでは、ギリシャやスペインのように失業率の高い国と比べると、英国の失業率は加盟国内では最も低く、失業率は数%に過ぎず、失業率という要因は影響していないことがわかる。そこで次に、国民の分断に繋がる経済格差に注目する。格差の指標となるジニ係数で所得の不平等の程度を国際比較すると、図表 1 に示すように、イタリア、英国はジニ係数が高いことがわかる。加盟 5 カ国で比較すれば、英国はいちばんジニ係数が高く、他の EU 諸国と比較して、特に国内格差が非常に大きいことが浮かび上がった⁵。世代別で見ると、離脱に投票した人々は、15 歳から 24 歳あるいは 25 歳から 34 歳という若年世代では、6 割以上 7 割近くの人々が EU 残留を望んでいた。これに対して高齢者世代、65 歳以上の 4 割程度、年金生活者の多くは離脱を望んだ。ブレグジット国民投票の結果、英国における地理的な亀裂、世代間の亀裂、所得・学歴間の亀裂の存在が顕在化した。もう一方で、移民問題が争点の一つになったが、2015 年から 2016 年の国民投票に至る時期は、英国において移民が増えた時期とも重なってい

² クレイグ・オリヴァー著（江口泰子訳）『ブレグジット秘録』光文社、2017 年、630 頁。

³ https://ec.europa.eu/communication/sites/beta-political/files/recommendation-enhancing-european-nature-efficient-conduct-2019-elections_en.pdf, Oct.1, 2019.

⁴ 福田耕治 2018 年、前掲書、190 頁。Clark, H.D., Goodwin, M., Whitely, P., *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge University Press, 20017, p.155.

⁵ 同上、192 頁。OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts. 2018.

たことの影響も大きいであろう。

図表 1 ジニ係数の国際比較

	英国	フランス	ドイツ	イタリア	米国	日本
2015	0.36	0.299	0.294	0.33	0.387	0.32
2014	0.357	0.297	0.294	0.33	0.389	0.32
2013	0.353	0.291	0.299	0.328	0.392	0.32
2012	0.349	0.307	0.292	0.335	0.385	0.32
2011	0.354	0.31	0.295	0.33	0.387	0.332

(資料) GLOBAL NOTE, OECD Income Distribution Database (IDD): Gini ,poverty, income, Methods and Concepts.,<https://www.globalnote.jp/post-12038.html>,accessed on 6 June,2018

キャメロン首相はブレグジット国民投票の直後に辞任し、2016年7月には、テレーザ・メイが政権に就いた。メイ首相は2017年3月29日、EU条約50条に従い、英国のEUからの離脱を欧州理事会（EU首脳会議）に対し正式に通告した。これに伴い3月31日欧州理事会は、離脱交渉のガイドライン案を発表し、欧州委員会がこれを具体化することとなった。EU側は、離脱交渉を、2段階に分けて段階的に行うことを明らかにした。

第1段階では、在英EU市民（360万人）および在EU27国英国国民（106万人）の権利保障問題、英国の対EU債務義務、アイルランドとの国境問題、EU法停止に伴うその他の諸問題に大筋合意する。第2段階では、暫定・移行措置やEU英国の将来関係の枠組みについての事前協議を行う方針を示した。同年4月5日欧州議会は、離脱交渉の最終合意を承認する場合の基本条件を採択し、4月29日特別欧州理事会（27加盟国）で交渉ガイドラインを承認した。2017年5月EU一般問題理事会でEUの交渉権限指令採択を経て、6月19日から第1回の英国のEU離脱交渉が開始された。第1段階では、第2回（7月）、第3回（8月）、第4回（9月）、第5回（10月）、第6回（11月）の交渉を重ね、11月20日EU一般問題理事会で、在英のEUエージェンシー（専門機関）である欧州医薬品庁（EMA）をロンドンからオランダのアムステルダムへ、また欧州銀行監督局（EBA）をロンドンからフランスのパリへと移転させることを決定した。12月14～15日欧州理事会では、第1段階の交渉に「十分な進展」を認め、第2段階に移行する指針を採択した。

第2段階の交渉は、2018年1月EU一般問題理事会で移行期間に関する交渉指令を採択し、2月欧州委員会が離脱協定素案を発表した。3月欧州理事会は、将来関係に関するガイドライン案を加盟国へ提示し、3月22～23日欧州理事会で「将来関係に関する交渉ガイドライン」を示した。2018年7月英国は、「EU離脱後のEUとの将来関係に関する白書」を発表し、11月臨時欧州理事会において離脱協定案を承認するに至った。

この離脱協定案は、共通規定（第1編）、市民の権利（第2編）、離脱規定（第3編）、移行期間（第4編）、財政規定（第5編）、機関・最終規定（第6編）と付属書で構成された。その付属書では、移行期間内にアイルランド・北アイルランド間の国境復活回避策が解決しない場合、ベルファスト合意（1998年）に基づくバックストップ（安全措置）を暫定的にとることとした。政治宣言では、経済、安全保障などでの協力関係、制度的措置、今後の交渉手続などを定め、EUと英国の将来関係の全般的方針を示した。

2018年12月英国議会下院でこれら離脱協定案は否決される可能性があると判断したメイ首相は、クリスマス休暇明けの翌年1月まで採決を延期した。しかし2019年1月15日英国下院は、賛成202票、反対432票でこの離脱協定案を否決した。そこでメイ首相は、1月21日、ノー・ディール（取り決めのない離脱）を回避するため、英国労働者の諸権利を維持し、北アイルランド民主統一党（DUP）などと協議を重ねるなど7点の修正を加えたブレグジット方針案を発表し、2月27日再び下院での採決に諮り、ノー・ディール回避と市民の権利保護に関する2案のみが可決された。2019年3月12日英国下院で離脱協定案を再採決したが、賛成242票、反対391票で否決された。とはいえ、3月13日親EU派議員がノー・ディール離脱回避の修正動議を提出し、賛成321票、反対278票で可決された。これを受けて3月14日英国下院では、関連法制定のために離脱延期をEUに要請する案を賛成413票、反対202票で可決した⁶。同年4月メイ首相は、欧州理事会トゥスク常任議長に6月30日までの離脱延長を再要請し、特別欧州理事会は、英国が欧州議会選挙に参加することを条件に、2019年10月31日までの離脱の延長を認めた。

2. 2019年欧州議会選挙とその結果

次の欧州議会選挙を控え、欧州委員会は事前準備を入念に行っていた。2018年4月欧州委員会は、「欧州の特性強化と2019年欧州議会選挙の効果的実施に関する委員会報告」

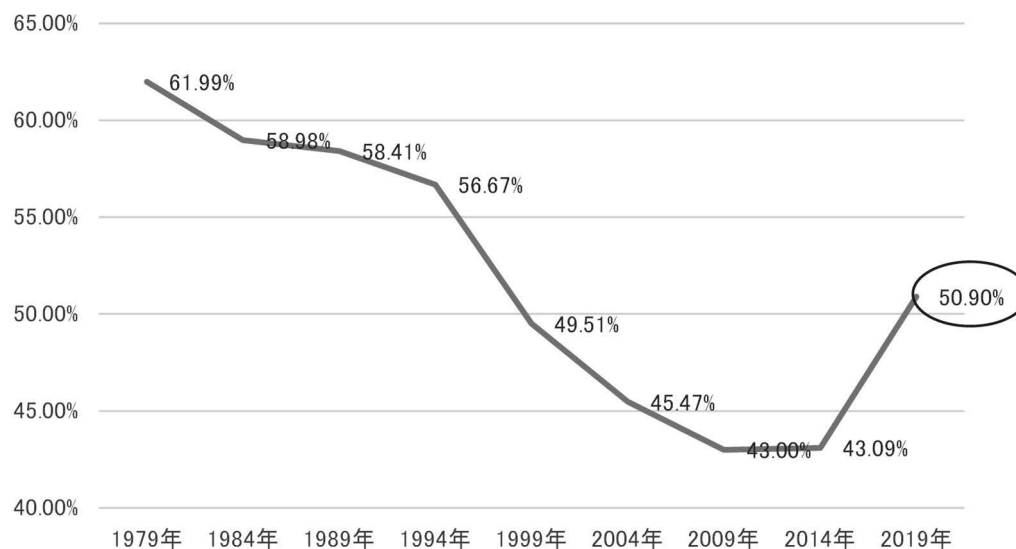
⁶ 日本貿易振興機構海外調査部欧州ロシアCIS課『ブレグジットの争点と進捗状況』2020年1月31日、31頁。

において、①欧州議会選挙に先立って欧州市民に議論に参加させ、②欧州委員会委員長候補者の支援を実施し、③国内政党と欧州議会内政党との関係について有権者への情報提供、④国民（欧州市民）と政党との関係について有権者への情報提供を行い、⑤サイバー攻撃と虚偽情報流布等の選挙干渉リスクを認識し、各国選挙管理機関の実務的対策を行い実施することなどの方針を明らかにした⁷。

2019年5月23～26日欧州議会選挙が実施され、全28か国4億3千万有権者の民意が表明された。英国では、欧州理事会が10月末まで離脱延期を認める条件とした5月22日までに離脱協定案を批准できなかったため、5月23日英国で欧州議会選挙を実施することになった。英国選挙区の欧州議会選挙の投票率は36.9%と非常に低かった。欧州議会選挙は、各加盟国の有権者にとって身近な国政選挙と比較すると投票率が相対的に低くなる傾向にあり、従来から「2 次的選挙仮説」が支配的であった。確かに欧州議会が直接選挙を開始した1979年6月（平均61.99%投票率）以来、義務投票制により8割以上の投票率の国もあるが、半数近くの加盟国では40%以下の投票率となり、図表2に示すように、全体としては回を重ねるたびに投票率が低下し続け、前回（2014年）の投票率は42.6%まで低下していた。ところが2019年欧州議会選挙では図表2のように大きく反転し、全加盟国平均で約51（50.94）%まで回復し、欧州議会の民主的正統性が大幅に高まった。その背景には、英国EU離脱（ブレグジット）や移民・難民問題への対応、緊縮財政の是非をめぐる議論や格差問題があり、他方ではEU統合に反対し、自国第一主義を訴える欧州懐疑主義派政党が欧州各国で台頭し、他方で極右ポピュリズム政党がさらに票を伸ばすことを懸念する世論もあり、EU問題への人々の関心の高まりがあったと推察される。

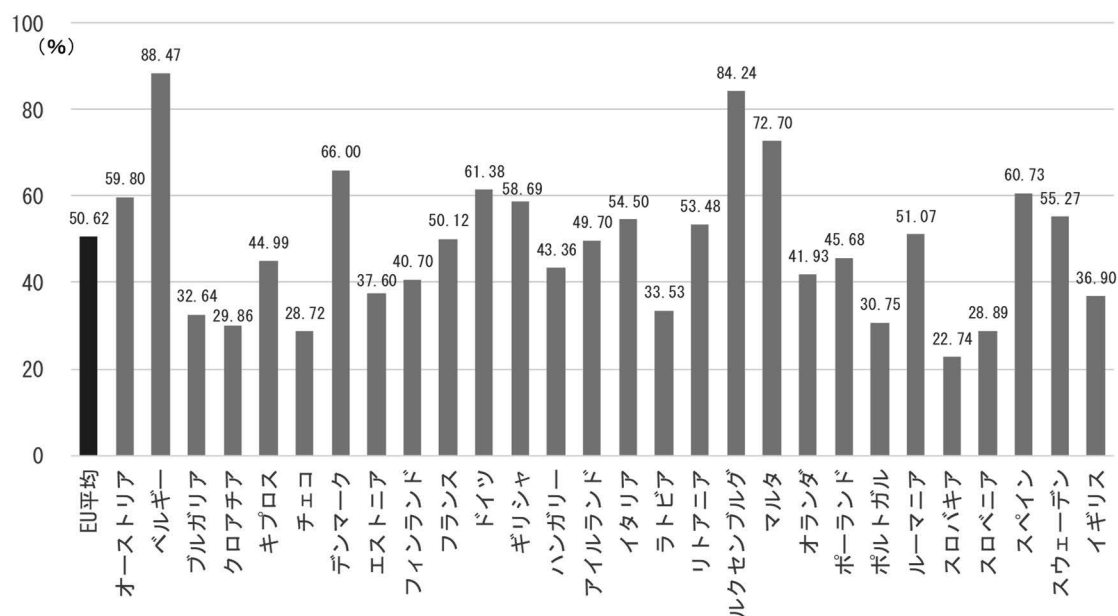
⁷ 福田耕治「2019 欧州議会選挙後の EU 情勢と統合の行方」『欧州議会選挙後の EU 情勢』21 世紀政策研究所新書—83、2019 年、18 頁。

図表 2 欧州議会選挙投票率の推移（1979～2019）



（出典）European Parliament (2019) 2019 European election results turnout, <https://www.election-results.eu/turnout/> 2019年6月30日閲覧から筆者作成。

図表 3 2019 欧州議会選挙の加盟国別投票率の比較



（出典）European Parliament (2019) 2019 European election results, <https://www.election-results.eu/> 2019年6月30日閲覧

2019年欧州議会選挙では、フランス：50.12%、イタリア：54.5%、ドイツ：61.38%などのように主要国で投票率が高く、EU平均投票率では、51%となった。義務投票制をとっている加盟国では図表3のように（ベルギー：88.47%、ルクセンブルグ：84.24%）と投

票率が高いが、義務制でない国（英国：36.9%、ポルトガル：30.75%）では 50%以下の投票率の国もあり、30%に満たない中東欧諸国（クロアチア：29.86%、スロベニア：28.89%、チェコ：28.72%、スロバキア：22.74%）も存在している⁸。

2019 年の欧州議会選挙結果を見てみよう。投票結果は、第 1 党の欧州人民党（EPP・中道右派）が 182 議席（24.2%）、第 2 党の社会民主進歩同盟（S&D・中道左派）が 154 議席（20.5%）となり、親 EU 勢力として 40 年間にわたり欧州統合を牽引してきた欧州議会内の 2 大政党の総議席数が過半数を割る結果となった⁹。しかしマクロン大統領の与党である共和国前進などが属するリベラル派の欧州刷新（Renew Europe：RE）が 108 議席（14.38%）に、また緑の党・欧州自由同盟（Greens/EFA）も 74 議席（9.85%）へと議席を伸ばし、親 EU 派の政党が全体としては 513 議席（69%）を占めた¹⁰。

一方、マリーヌ・ルペン率いる国民連合（RN、旧国民戦線 FN から改称）などの各国極右政党が所属するアイデンティティとデモクラシー（ID）が 73 議席（9.72%）、欧州保守改革グループ（ECR）が 62 議席（8.26%）に再編され、欧州統一左派・北欧緑左派（GUE/NGL）が 41 議席（5.4%）など、欧州懐疑派政党が総議席数の 23.3%を獲得した。英国ではファラージ率いるブレグジット党が 29 議席（31.7%）を獲得し第 1 党となり、政権与党の保守党は、第 5 党へと後退した。フランスでは、国民連合（RN）が 22 議席（23.3%）、イタリアの同盟が 28 議席（34.3%）、ポーランドの「法と正義」が 26 議席（45.45%）などの欧州懐疑派政党がそれぞれ各国で第 1 党となった¹¹。英国保守党やポーランドの「法と正義」などの政党が加入している欧州保守改革グループ（ECR）も、どちらかという欧州懐疑派の中心的な勢力として存在する。さらに統一左派あるいは北欧緑左派と呼ばれているグループも欧州懐疑派に含まれる。特に英国、フランス、イタリア、ポーランドにおいてはそれぞれ欧州懐疑派が第一党になった。このことが選挙の投票結果や欧州議会の今後の運営にどのような影響を及ぼすのかが注目される。

欧州議会議院規程の第 30 条（2）によると、議員の出身国の構成が全加盟国の 4 分の 1（7 カ国）以上であり、議員の合計が 25 人以上でなければ政党としての要件を満たせない。

⁸ European Parliament 2019 European election results ,<https://www.election-results.eu/> 2019 年 6 月 30 日閲覧。

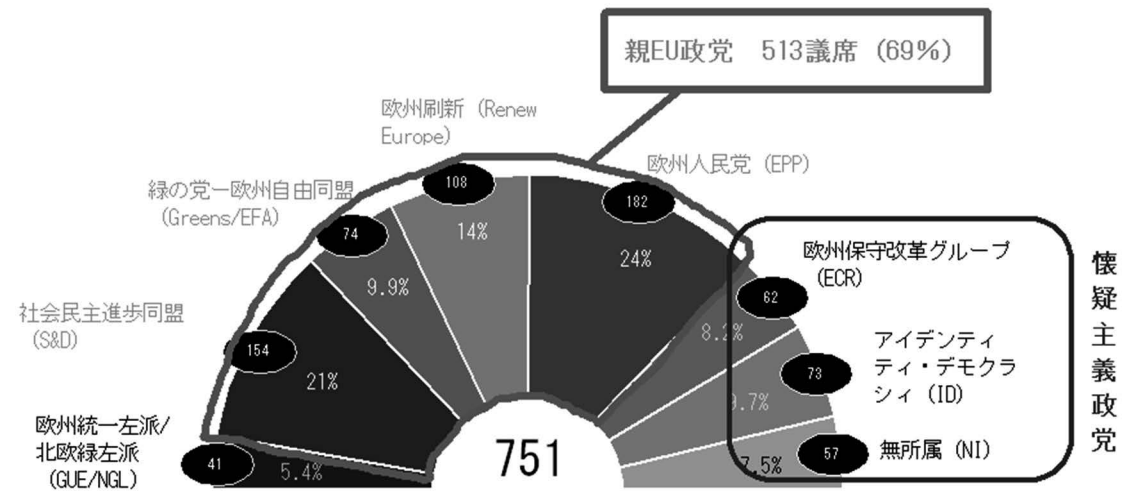
⁹ European Parliament, 2019 European election results, 2019 ibid.
<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>, Oct. 1, 2019.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid. Bloomberg, European Parliament 2019 Elections Results, 2019.
<https://www.bloomberg.com/graphics/2019-european-parliament-elections/> 2019 年 7 月 1 日閲覧。

そのため、今回の欧州議会選挙ではイタリアの「五つ星運動（Five Stars Movement）」は 14 議席（17.1%）で政党要件を満たせず、無所属となり後退した。ポピュリズム政党の主張では、特に反 EU、あるいは EU 脱退というような主張は影を潜め、「ドイツのための選択肢（AfD）」以外では EU の存在、あるいは単一市場の利益はある程度容認する姿勢が見られ、声高には反 EU を唱えなくなっている。

図表 4 2019 欧州議会の選挙結果



欧州議会内政党（議席数順）	議席数	議席占有率
欧州人民党（EPP）・・・キリスト教民主主義・中道右派	182	24.23%
社会民主進歩同盟（S&D）・・・中道左派	154	20.51%
欧州刷新（RE）・・・欧州自由民主連盟（ALDE）から改称・中道リベラル派	108	14.38%
緑の党（Greens）/欧州自由連合（EFA）	74	9.85%
アイデンティティとデモクラシー（ID）	73	9.72%
欧州保守改革グループ（ECR）	62	8.26%
欧州統一左派（GUE）/北欧緑左派同盟（NGL）	41	5.45%
無所属（NI）	57	7.59%

（出典）European Parliament (2019) 2019 European election results から作成。https://election-results.eu/ および駐日 EU 代表部「2019 年欧州議会選挙終結果」EU-MAG, 2019 年 7 月 http://eumag.jp/news/h020719/ 7 月 8 日閲覧から一部修正し筆者作成。

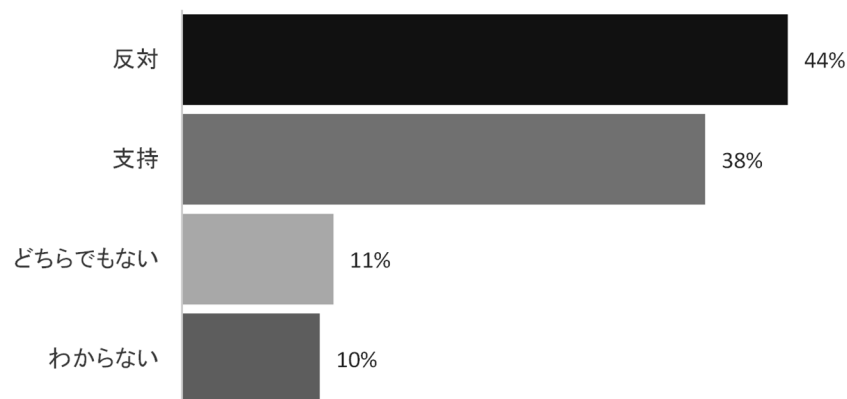
3. ボリス・ジョンソン政権発足後の英国世論と EU 離脱交渉プロセス

2019 年 3 月のユー・ガブ（YouGov）社による世論調査で、英国民のほぼ半数（48%）は、

EU 離脱の選択は間違っていたと考え、残りの 40%は正しい選択をしたと考えている¹²。また、同社の 4 月の調査では「合意なき離脱 (No Deal Brexit)」、つまり EU との何の取り決めもなしに離脱することの是非を問う世論調査をした。EU 離脱は英国にとって悪影響があるほぼ 50%が否定的に捉え、さらに 37%は非常に悪い結果をもたらすと考えている¹³。つまり英国国民の世論は、ハードブレグジットに反対で、英国が EU と何等かの協定を結んで穏やかな離脱 (ソフトブレグジット) を望む世論が半数にまで達していた。離脱直前になって多くの人々が、ハードブレグジットになると英国経済が崩壊するだけではなく、世界経済にもリーマンショック以上の大きな影響を及ぼすことが懸念され、英国の政治経済への悪影響が大きいと認識されるようになったことは図表 5 から明らかである。

図表 5 「合意なき離脱」に関する世論調査 (2019 年 7~8 月)

あなたは「合意なき離脱」を支持しますか、反対しますか。



(出典) BMG, ComRes, Ipsos MORI and YouGov, July/August 2019

EU からの離脱は、英国 GDP が 1 割近く減少し、賃金に至っては 1 割を超えるような低下が起こる可能性があるという予測が英国財務省から発表され、その他の民間調査機関からも相次いで悪影響の予測が出されていた¹⁴。

2019 年 6 月 7 日メイ首相は、保守党党首を辞任した。7 月 20 日保守党議員による投票で、ボリス・ジョンソン前外相が党首に選出された。メイ政権からジョンソン政権に替わ

¹² <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/03/01/where-we-stand-brexit>
2019 年 3 月 1 日ユーガブ調査の結果。2020 年 2 月 29 日閲覧。

¹³ <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/04/04/what-do-public-think-about-no-deal-brexit>
2020 年 2 月 29 日閲覧。

¹⁴ 英国財務省の予測は、<https://www.mag2.com/p/news/208126>, Oct. 1, 2019 を参照。

るのは 7 月 25 日であった。いわゆるハードブレグジット、あるいはノー・ディール・ブレグジットと呼ばれる「合意なき離脱」も見据え、北アイルランド国境で紛争が再燃する可能性もあった。ジョンソン首相は、その対策費、軍隊の予算、治安維持のための予算、省庁横断型の政策決定対策費も予算化をし、そして 8 月末には長期休会をする決定をした。ボリス・ジョンソンは 10 月末日にブレグジットを実現するという公約を掲げて発足したこともあり、審議を行わずに 10 月 13 日まで国会を休会にして、ハードブレグジットに至ることが予想された。これに対し、英国議会を開かないのは違憲ではないかという提訴がなされ、英国最高裁判所は 9 月 24 日に違憲判決を下した。その結果 9 月 25 日に議会が再開された。解散総選挙を求める保守党、そしてノー・ディールだけは絶対に回避したいとする労働党が対立する構図の中で英国下院審議が始まった。政府は、10 月 2 日、①ベルファスト合意の順守、②共通旅行区域（CTA）など英国・アイルランド協力関係維持、全島規制区域を設け、③北アイルランドのすべてのモノに EU 規制を適用し、国境検査をせず、④北アイルランド自治政府議会に移行 4 年ごとに全島規制区域の存続是非の判断を委ね、⑤北アイルランドは英国の関税領域とする、新提案を欧州委員会へ送付した¹⁵。10 月 11 日から 17 日までの EU と英国との間での交渉を経て、最終的には EU－英国の両者間で合意が 17 日に成立した。ジョンソン首相は、「偉大な合意に至った」とツイートし、また欧州委員会ユンケル委員長も合意ができたとツイートして、新協定案の決着に至った。

10 月 17 日新離脱協定案は、メイ首相がまとめた離脱協定案を実質的には 9 割がた踏襲するものであったが、懸案の北アイルランド問題の解決策を示した。つまり、アイルランド共和国は EU 加盟国であるが、北アイルランドが英国領であるため、北アイルランド 6 州も英国の一部として EU から離脱すれば、この北アイルランドの部分の扱いが変わり、国境検問復活の問題が生じる。そこでジョンソン政権の新離脱協定案では、国境管理を回避できるやり方で、しかもバックストップを設けず、恒久的制度として英国本土は EU の関税同盟や単一市場から離脱することとした。北アイルランドについては、モノの移動に現在の EU 関税を初めとする EU 規則を継続させ、北アイルランドを経済的に単一市場に残すことにした。北アイルランドは、法的には英国の一部であるが、経済的には特区として EU 単一市場にとどまる、つまり EU の関税域に留めるという案が合意された。これで英国の北アイルランドを除く部分の主権回復は可能になる。妥協的な解決策であるが、将

¹⁵ 日本貿易振興機構海外調査部欧州ロシア CIS 課、2020 年、前掲資料、5 頁。

来協定で英国本国が第三国と FTA を結ぶ場合、これを北アイルランドにも適用することで合意され、目に見える国境検問を復活せずに済むことになった。さらに北アイルランドが関税同盟、単一市場にとどまるのか否かの判断は、北アイルランド議会が4年ごとに定期的に再検討して民主的に自己決定するという提案であった。EU と英国政府との間での10月17日新離脱協定案の合意が成立した。2019年9月17日に労働党のヒラリー・ベン議員が英国離脱延期法（通称、ベン法）の動議を提出し、ジョンソン首相はこれに従って欧州理事会に延期を申し出ることを政府に義務づけた。下院で同法案が可決されたため、ジョンソン首相は同書簡をEUに送付することを余儀なくされた。ジョンソン首相は不承不承、署名をせずに1通をEUへ送付した。もう1通、さらなる延期は英国にもEUにも利益にはならないとする自己の意見を添え、自ら署名をした書簡も同時に欧州理事会へ送付した。欧州理事会のトゥスク常任議長は、最終的にこれを認める方向で決着した。

EU からの離脱に同意する権限は、英国議会下院にある。2019年10月22日に新離脱法案について下院で賛否を問い、賛成329、反対299で（労働党の19議員が賛成側に回ったことにより）、新離脱協定案が可決された¹⁶。英国では、12月12日に総選挙が行われ、ジョンソン首相率いる与党・保守党は、イングランド北部、ウェールズなどEU離脱支持層の多い地域からの支持を得て、650議席中365議席（56%、過半数は326議席）を獲得し、勝利した。EU 残留か離脱か最後まで立場が曖昧であった野党・労働党は、改選前より大幅に議席を減らし、惨敗した。2019年12月1日以降のEU首脳交替が行われ、また英国側は総選挙の結果を踏まえ、両者間の離脱交渉体制は次のように変更された。英国側はボリス・ジョンソン首相とマイケル・ゴープ・ランカスター公領相およびスチーブン・バークレイ EU 離脱相の下でEU離脱省が管轄した。EU側は、欧州委員会のウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula VON DER LEYEN・ドイツ）新委員長の下、ミシェル・バルニエ主席交渉官（フランス）が、欧州議会のフェルホスタット座長のブレグジット問題対策チームが欧州委員会へ提言を行い、欧州理事会シャルル・ミシェル常任議長とEU理事会ミッケルセン事務局長が英国に関するタスクフォースを担い、主席交渉官に報告を行う体制をとった¹⁷。

2020年1月9日英国議会下院は、EU離脱協定法案の採決を行い、賛成330対反対231で同法案を可決した。さらに1月23日英国議会下院は、EUからの離脱実現に必要と

¹⁶ 同上、42頁。

¹⁷ 同上、3頁。

なる離脱協定関連法（2018年6月20日上下両院合意、6月26日国王裁可を修正）を成立させた。これにより、バックストップ問題について、北アイルランドは法的には英国の管轄内にあるが、北アイルランドにはEU規制を適用することとし、アイルランド島内での通関手続きはない状態にした。EUから北アイルランドへのモノの輸送は、無関税である¹⁸。翌24日、英国ジョンソン首相、欧州理事会ミシェル常任議長、欧州委員会フォン・デア・ライエン新委員長が英国EU離脱協定案に署名を行った。1月29日欧州議会は、リスボン条約に基づき、離脱協定案の承認を行った。また1月30日EU理事会も離脱協定案を承認した。こうして英国側とEU側のすべての離脱手続きを完了し、2020年1月31日英国はEUから離脱した。また移行期間は、2020年12月末日までとされた。

4. 欧州議会の選挙結果を受けた欧州委員長の選出と「筆頭候補制」問題

欧州委員会は、欧州全体の超国家的利益を表出するEUの行政執行府である。欧州議会には、この欧州委員会の次期委員長候補者を承認し、また次期欧州委員候補者名簿を承認する権限が与えられている。EU（マーストリヒト）条約以降、委員長と委員の任期は、欧州議会議員の任期と同じ5カ年となっている。欧州委員会の委員長には、政治的指導権があり、委員会の指針を作成し、その行動の一貫性と効率性、一体性を確保しつつ、欧州委員会内部の行政組織を決定することができる（EU条約第17条第6項）。

欧州委員会の委員長とその他の委員はどのような手続を経て任命されるのであろうか。従来は、欧州委員会の委員長とその他の委員の構成は、加盟国政府間の合意によって任命されていた。しかしリスボン条約（EU条約第17条第7項）では、次のような規定に改められた。

「欧州議会の選挙結果を考慮して、欧州理事会（EU首脳会議）は、適切な協議を持った後、特定多数決によって、欧州議会に対して欧州委員会の委員長候補者を提案する。この候補者は、欧州議会によって、その総議員の過半数の議決により選出される。この候補者が必要な多数を得られない場合、欧州理事会は1カ月以内に特定多数決により、欧州議会によって選出されるべき新候補者を提案する。欧州議会は、同じ手続きに従い、新候補者を選出する。

欧州理事会は、選出された委員長との共通の合意によって、新委員として任命するため

¹⁸ 同上、9頁。

に EU 理事会が提案するその他の委員候補者の一覧表を採択する。委員は、3 項 2 段〔委員の独立性の確保〕および 5 項 2 段〔加盟国の輪番制、人口と地理的配分への配慮〕に定める基準に従い、加盟国から提案された委員候補者案に基づいて選出される。〔括弧〕内は筆者による注〕（EU 条約第 17 条（7））

2013 年 3 月欧州委員会は、条約の趣旨を踏まえ、各加盟国の諸政党に対して 2014 年欧州議会の選挙を目前に控え、欧州委員会委員長候補者の指名を念頭に置いて、欧州議会内でどの欧州政党会派に所属する予定であるのかを明確にするよう求めた¹⁹。2014 年欧州議会選挙では、欧州議会の主要政党は、本規定（EU 条約第 17 条（7））の拡大解釈を行い、選挙結果を踏まえた最大政党の筆頭候補が欧州委員会委員長候補の指名を受ける「筆頭候補制（Spitzenkandidaten, lead candidates）」もしくは「筆頭候補プロセス（Spitzenkandidaten process）」と呼ばれる欧州委員会委員長の選任手続の導入を要求した。2014 年 6 月欧州議会選挙の結果を受け、欧州議会の主要政党は筆頭候補制の導入を支持し、新欧州委員会の委員長として欧州議会選挙で勝利した政党の党首を欧州委員長に就任させるための協力をした²⁰。欧州議会は条約条項を拡大解釈し、欧州理事会に対して第 1 党の欧州人民党の筆頭候補者であるジャン・クロード・ユンカー（Jean-Claude Juncker）前ルクセンブルグ首相）を指名するよう巧妙に要請した。英国およびハンガリーは、欧州理事会における採決で反対票を投じたが、結論的には、ユンカーを委員長候補とし、筆頭候補制が導入されたことは決定的な先例になったように見えた²¹。

しかし欧州委員会の委員長候補選任について、条約上は筆頭候補制の適用を明確に義務付ける規定はなく、あくまで欧州理事会の判断、裁量に委ねられている。リスボン条約は、欧州議会には優越的地位は与えていない²²。そのため、2014 年欧州議会選挙後の欧州委員長の選出において、スウェーデン首相とオランダ首相は、委員長の選出に際して筆頭候補制を適用することに躊躇する立場を示した²³。結局、ドイツのメルケル首相がスウェーデン首相およびオランダの首相と会談し、躊躇はあるものの最終的には妥協に至り、新委員会

¹⁹ European Parliament, 2019 European election results, op.cit., 2019.

²⁰ ユンカー委員長選出に至る英国政府と各政党の立場は、Dioan, Desmond, "Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten", *JCMS*, 2015, Vol. 53, Annual Review, 2015, pp. 93-98. を参照されたい。

²¹ Gómez, J.M., Wessels, W., Wolters, J., "The European Parliament and the European Council: A Shift in the Balance of Power?", Costa, Olivier (2018), *The European Parliament in times of EU crisis: Dynamics and Transformations*, palgrave macmillan, 2018, p. 65

²² Shackleton, Michael, "Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament", *Journal of European Integration*, Vol. 39, 2017, pp. 191-192.

²³ Ibid.

の委員長候補にユンカーを選出する決定を行った。しかし欧州理事会が特定多数決により筆頭候補制を導入することにハンガリーと英国の政府首脳は反対を表明し、投票を棄権した。このように 2014 年時点で欧州理事会内では筆頭候補制導入に意見の一致は見られなかった。

2015 年欧州議会の審議において、欧州議会主要政党は、筆頭候補制を将来の委員長選出のために法制化することを企図し、欧州議会選挙法の改正を要求した。しかし、欧州委員会の委員長の役職は EU 統合にとって常に極めて重要な役職であると欧州理事会は認識していた。加盟国政府首脳は、筆頭候補制の法制化に伴う欧州議会の権限強化は、相対的に欧州理事会の権限縮小に繋がるゼロ・サム関係にあり、欧州理事会はこの欧州議会からの要請に明確に反対を表明した²⁴。

2018 年 2 月欧州理事会のトゥスク常任議長は、EU27 加盟国の政府首脳を代表して「候補者を指名するための欧州理事会の自律的な権能」について言及し、欧州議会選挙法の改正には EU 理事会における全会一致の決定を必要とすることを表明した²⁵。これは逆に EU 加盟国政府首脳・国家元首に、欧州理事会の役割の重要性を再認識させることに繋がり、欧州議会の交渉上の立場を弱めさせることになった。

2019 年の欧州議会選挙結果を受け、筆頭候補制による委員長選出手続に従えば、2019 年選挙の結果を考慮して、第 1 党の欧州人民党（EPP）の筆頭候補であったウエーバー欧州議会議員（ドイツ・キリスト教民主同盟 CSU）が委員長となるはずであった。しかし 2019 年の EU 首脳人事では、欧州理事会においてメルケル首相とマクロン大統領の独仏間で意見が分かれ、欧州委員会の委員長の指名をめぐって協議が難航した。ドイツのメルケル首相は前回同様に筆頭候補制を適用し、ウエーバーを委員長候補とすることを主張した。しかしフランスのマクロン大統領は、この提案に反旗を翻した。マクロン大統領は、国家元首から成る欧州理事会の一員にも加わる欧州委員会委員長職は、伝統的に首相や大統領、閣僚経験者が就任する極めて重要なポストであり、ウエーバー議員にはそのような政治的経験も全くなく、国際的知名度にも欠けるため委員長候補者としては適任ではないとして強く反対した。欧州委員会の委員長には、各国の大統領や首相、閣僚達を束ねていけるだけの力量や人望が不可欠であるが、ウエーバーにはそれが期待できないという判断が EU 首脳間で共有されていた。2019 年欧州議会選挙結果を受けて、6 月 30 日から 7 月

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., p.66.

2日の3日間にわたってEU首脳人事に関する協議が続けられたが、特に欧州委員会の委員長候補の選考で難航し、二大政党の筆頭候補者バルニエ主席離脱交渉官（フランス）も全首脳の下承を得ることができなかったため²⁶、「筆頭候補制」の適用は葬り去られた。最終日の7月2日特別欧州理事会では、独仏間での政治的妥協に達し、メルケル政権で国防相の職にあったキリスト教民主同盟（CDU）/キリスト教社会同盟（CSU）所属のフォン・デア・ライエンを次期委員長候補として指名し、欧州議会へ提案した。最終的には、7月16日フランス・ストラスプールの欧州議会において、フォン・デア・ライエン委員長候補について採決が行われ、賛成383票、反対327票、棄権22票という結果であった。欧州懐疑派議員の協力も得て、信任に必要とされる過半数の374票を9票だけ上回る383票を得て僅差で次期委員長候補としてフォン・デア・ライエンが欧州議会の承認を得られた²⁷。フォン・デア・ライエン新委員長は、気候変動対策に積極的な姿勢をとるだけではなく、NATOの重要性を訴え、マクロン大統領が構想する欧州防衛軍の創設などにも好意的であり、EU統合で独仏共同歩調をとり、欧州安全保障分野、銀行同盟やユーロ圏強化構想にも果敢に取り組み、力量を発揮することが期待されている。

筆頭候補制については功罪両面があり、学術的にも評価が分かれている。2014年欧州議会選挙キャンペーン中、筆頭候補制の導入は、遠く離れた顔の见えないブリュッセルの国際官僚制に対し、欧州議会デモクラシーへの実現や欧州市民の参加を増大させることに繋がると多くの政党が主張した。この当時、筆頭候補制の導入はEUの民主的正統性を強化できる手段となるとして肯定的に捉えられていた。2019年の欧州議会選挙でも主要会派は、欧州委員長候補選出における筆頭候補制は、EUのデモクラシーの欠落（democratic deficit）を補うことのできる手続として捉え、2008年以来サイモン・ヒックス（Simon Hix）など著名なEU政治学者が主張してきた制度でもあった。欧州議会選挙において第1党となった政党の筆頭候補者が、欧州委員会の委員長に就任することは、欧州市民の有権者が間接的に委員長の選出にも参加したことにもなる。この観点からみれば、筆頭候補制は、EU政策決定過程においてEUの民主的正統性を高める「インプット正統性（input-based legitimacy）」を強化する効果を持つと評価することもできる。議院内閣制に一步近づくことで欧州委員会の民主的正統性を高めることに繋がり、EU立法過程の民主化、代表制民

²⁶ 世界日報編集局「時期欧州委員長に独国防相」『世界日報』、2019年7月4日。

²⁷ 福田耕治「欧州議会選挙後のEU情勢」『週刊経団連タイムズ』3417号、2019年7月25日。

主主義の強化にも寄与すると肯定的に捉える立場の論者もある²⁸。とはいえ、EU の政策決定過程におけるインプット正統性の確保は、「民主主義の不足 (democratic deficit)」を補う観点からすでにリスボン条約で制度化され、有効に運用されているという見解もある。EU の立法過程を加盟国議会と欧州議会の両者が共同で監視する現行の COSAC (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) 制度の下で、各加盟国国会の政治的役割は十分に民主的に機能しているとする立場もある。COSAC は、1980 年代に英国政府が加盟国議会との協力を提案し、1999 年 5 月発効のアムステルダム条約の付属議定書で公式化され、リスボン条約付属の「EU における加盟国議会の役割に関する議定書」により制度化された。各加盟国議会の議長がそれぞれ出席する各加盟国議会と欧州議会の議長間会合と、各国の欧州問題委員会の代表が出席して、EU 立法過程を監視する手続が既に法制化され、有効に機能している事実は否定できないであろう。

筆頭候補制が、代議制デモクラシーの観点からの立法過程の民主化につながるという肯定的評価に対して、異論や批判も少なくない。規範的憲法理論 (normative constitutional theory) の観点から反対する評価や見解も存在する²⁹。この筆頭候補制の安易な適用は、EU の立法過程を「政治化」し、非効率にするばかりではなく、潜在的には多くの危険性を孕む制度的動向であると否定的に捉える見解もある³⁰。この筆頭候補制をめぐる問題については、2014 年以降フローレンスの欧州大学院大学 (European University Institute : EUI) のワークショップや LSE ロースクールのセミナーなどにおいて「筆頭候補制の導入によって EU の政治システムに根本的な変化が生じるのか否か³¹」が活発に議論され、否定的見解をとる識者も少なくなかった³²。筆頭候補制の影響や効果に関する研究は、サラ・ホボルト (Sara B. Hobolt) の 2014 年の論稿以降、最近まで多くの論者によってその利点とともに問題点も併せて検討されている。欧州委員会の委員長は、欧州理事会における政府首脳のコンセンサスにより指名され、欧州議会がこれを承認するという手続により従来

²⁸ 児玉昌己「EU ガバナンスの危機と欧州議会の正統性の再構築に向けた動き」『久留米大学邦楽』第 70 号、2014 年。Day, Stephen “The 2014 European Parliament Elections: Emerging signs of shift from 'solidarity' to 'politicization' at the EU level”, 『日本 EU 学会年報』、35 号、2016 年、pp.77-102。

²⁹ Goldoni, Marco, “Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale”, *European Law Journal*, Vol.22, No.3, May 2016, pp.289-299.

³⁰ Ibid., pp.279-295.

³¹ Christiansen, Thomas, “After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's Political System?” *West European Politics*, Vol.39, 2016, pp.992-1010.

³² Goldoni, Marco, *ibid.*, 2016, p.280.

は選出されてきた。筆頭候補制は、EU 条約に直接根拠を置く委員長任命手続きではなく、あくまで欧州議会による独自の法解釈に過ぎない。この制度の適用に慎重な、あるいは否定的な立場の議論では、現行条約に定める主要機関（欧州理事会、EU 理事会、欧州議会、欧州委員会）の制度的均衡の下において、EU の権能（competence）が新たな領域へと拡張するような場合、その政治的コントロールの在り方が問題化することは避けられない。否定的見解をとる論者は、そのような政治的問題は EU 統合の将来像を設定する政治的方針とかかわっており、条約上、そのような任務は、欧州委員会ではなく、欧州理事会の権能であり、長期的展望に立って審議・検討すべき事項であると判断される。またシャルプフ（Fritz Sharpf）は、EU・欧州統合の正統性を確保するうえで、欧州議会への有権者のアイデンティティは必ずしも高くなく、インプットによる正統性確保には限界がある。それゆえ、EU 政策実施による社会的課題の解決というアウトプットに依拠する正統性の確保も同時に必要であると論じた³³。英国の中道左派・リベラルの立場をとる新聞ガーディアン（The Guardian）が指摘したように、国境横断的に欧州懐疑派政党にとって有利に機能する可能性もあり³⁴、EU 統合と欧州デモクラシーの将来にとって EU 諸機関の機構上の均衡を変化させる危険性をも孕んでいる。

欧州諸政党は、筆頭候補制についてどのような認識を持っていたのであろうか。2019 年欧州議会選挙キャンペーンにおいては、前回同様に国内政党は筆頭候補制に関する報道は消極的であったという³⁵。ダニエラ（Braun,Daniela）とセバスチャン（A.Popa,Sebastian）による各政党マニフェストの分析に拠れば、「筆頭候補制（Spitzenkandidaten）」に関する言及があるマニフェストは、データセット 199 政党のうち、37 政党に過ぎず、その言及はマニフェスト紙幅全体の 1%未満（平均約 0.12%）に過ぎなかったという³⁶。最も顕著なトピックの 1 つである「社会正義」についての言及は、170 政党がマニフェスト紙幅全体の約 4.1%を割り当てていたことと比較しても、各政党とも筆頭候補制の意義を極めて低く捉えていたことは明らかである³⁷。この論稿では、データセットの厳密な定量分析の結果を踏まえた考察により、大部分の政党が筆頭候補制を無視する選択をしていたと結論

³³ Sharpf,F.,*Accountability and Legitimacy in the European Union*,Oxford University Press,2002, pp.381-382.

³⁴ Hobolt,S.B.,op.cit., 2014,pp.1539-1540.

³⁵ 吉沢晃「欧州議会選挙と筆頭候補制」『ワセダアジアレビュー』明石書店、2020 年、50 頁。

³⁶ Braun,Daniela, “ A.Popa,Sebastian, This time was different ? The salience of the Spitzenkandidaten system among European parties”, *West-European Politics*,Vol.41.No.5,pp.1133-1138.

³⁷ Ibid.

づけている。以上を考慮すれば、欧州理事会は、欧州議会における党派間の短期的な政治的利害やインプット正統性の確保のみにはとらわれず、EU 統合の長期的な将来像を見据え、アウトプットの正統性をも配慮した総合的判断を行うことができる立場が、望ましい判断に至る可能性が高いと考えられたのである。

欧州理事会において各国首脳は、その他の EU 首脳人事との関係についても関心を強めていた。他の EU 首脳人事では、親 EU 派・リベラル勢力の第 3 党欧州刷新（リニュー・ヨーロッパ）からは、欧州理事会が常任議長候補にシャルル・ミッシェル（Charles MICHEL・現ベルギー首相）を提案し、同党は賛意を表明した。欧州議会新議長には、失業、移民、気候変動問題を重視する第 2 党の社会民主・進歩同盟（S&D）所属のマリア・サソーリ（David SASSOLI・イタリア）が圧倒的多数票を得て選出された。共通外交安全保障上級代表には、フィレンツェの欧州大学院大学（EUI）学長（2010 年～2012 年）を務めた EU 法学者でもあるボレル・フォンテジェス（Josep Borrell FONTELLES）（現スペイン外相）が欧州理事会により選出された。さらに欧州中央銀行（ECB）総裁には、国際的に知名度の高いクリスティーヌ・ラガルド（Christine LAGARDE・現 IMF 専務理事・フランス）が就任することで決着した。独仏協調関係の問題、特にメルケル首相とマクロン大統領の関係性において、最終的にマクロンのリーダーシップのもとで首脳人事が決まったと言われている。シャルル・ミッシェルを欧州理事会常任議長にして、フランス人のラガルド氏を ECB の総裁に据えた。以上のような首脳人事を経て、EU 新体制が発足し、2020 年 1 月末英国が正式に EU から離脱しブレグジット危機は収束に向かった。しかし、EU は、新型コロナ危機に直面することになった。

5. 新型コロナ危機への政策対応と EU 連帯の模索ーコロナ復興基金の創設ー

2019 年 12 月中国の武漢で最初に新型肺炎（COVID-19）が WHO に報告されて以来、国境を越えて世界中に広がり、人類に重大な脅威をもたらしている。ジョンズ・ホプキンス大学の調査によると、2020 年 7 月末時点で、世界中で 1,770 万人が感染しており、68 万人以上が死亡している。2020 年 1 月中旬、WHO は「人から人へのコロナウイルス感染の証拠はなかった」と述べた。しかし、3 月 12 日、実際に人から人への感染が起きていることが明らかになり、WHO のテドロス（Tedros Adhanom Ghebreyesus）事務局長は、新型コロナ感染症が公式に「パンデミック（世界的な感染爆発大流行）」状態にあると宣言した。

EU 諸国では、当初、保健・医療・公衆衛生政策は、社会保障政策の一部として加盟国の権限と責任の範囲内にあると考えられ、EU は加盟国間の政策調整の補完的な役割を演じるに過ぎないとされてきた。1987 年 7 月発効の単一欧州議定書で「健康」に関する条項（第 100a 条）で条約上の根拠を置いて以来、1993 年 10 月発効の EU 条約（マーストリヒト）条約に「パブリック・ヘルス」（第 3 条、第 129 条）が政策として規定され、1999 年 5 月発効の EU（アムステルダム）条約で「高水準の健康保持」や「疾病予防と健康危険の除去、健康増進」など公衆衛生政策（第 152 条）も具体化された。

2005 年 5 月欧州疾病予防管理センター（European Center for Disease Prevention and Control : ECDC）という EU エージェンシーが開設され、現在の新型コロナ対策においてもこの機関が EU の中核となって国際感染症・保健・医療・公衆衛生ガバナンスにおける国際行政を展開している。この ECDC の任務は、人間の疾病予防リスク評価と科学的アドバイスを医療情報・ガイドライン提供を通じて健康を保護し、EU とその加盟国の能力増進、EU 感染症対策のハブとして機能している。

EU では、迅速な対応が取れず、医療崩壊が進みつつあったイタリアなどへの EU の支援が届けられなかった背景には、公衆衛生分野は、伝統的に国境管理と同様に加盟国の権限内にあり、EU はあくまで調整役としての権限しかないとする（アムステルダム条約までの管轄権）誤解もあった。しかし現行の EU（リスボン）条約の下では、欧州基本権憲章（第 35 条）の発効との関連もあり、EU の排他的権限、EU と加盟国の共有権限、加盟国権限に 3 分類される政策管轄権の分類において、「共通の安全にかかわる健康・公衆衛生」の分野は、EU と加盟国の「共有権限」領域として明確化されている。

しかし、コロナ危機への対応で、EU は全く無策であったわけではない。EU と加盟国の共同出資で個人用防護などの支援物資を中国へ送り、WHO に対し 1 億 1,400 万ユーロを支援し、アフリカでの予防対策に 1,500 万ユーロ、ワクチン開発研究資金に 1 億ユーロを拠出した³⁸。欧州委員会は、2020 年 1 月「市民保護メカニズム」を発動し、「市民保護・人道支援総局（ECHO）」を中心となって調整が行われた。2020 年 2 月横浜港に寄港したダイアモンド・プリンセス号内で発生した乗員のコロナウイルス集団感染に際して、EU 域内乗船者を帰還させるために、イタリアと英国がこの市民保護メカニズムを活用した³⁹。イタリア機では、イタリア、ドイツなどの EU 市民 37 名、英国機では、英国、アイルランド

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/>, accessed on 30 July, 2020.

³⁹ https://ec.europa.eu/echo/news/covid-19-commission-creates-first-ever-rescue-stockpile-medical-equipment_en, accessed on 30 July, 2020.

など、34名のEU市民が2月21日に欧州各国へ帰還できた。

EU 外交安全保障政策上級代表兼欧州委員会副委員長のジョセップ・ボレル（Josep Borrell）は、3月23日「新型コロナウイルス感染症は、世界を作り変える。危機がいつ終息するかはまだわからない。しかし、終息したところには世界は全く違った様相を呈することは確かである⁴⁰。」と指摘し、EUが新型コロナウイルス感染症のパンデミックに対処するために、EUの持てる行財政資源を前例のない規模で投入し、国境を越える欧州の連帯と協力によって打ち勝つという加盟国外相理事会の強い決意を示した。

2020年3月2日新型コロナ対策本部を設置した欧州委員会は、欧州理事会（EU首脳ビデオ会議）の後、欧州理事会と協力して、加盟国の行動を調整しつつ、コロナ禍への対応をさらに強化した。すなわち、EUは、加盟国の医療システム、中小・大企業への支援、労働市場での雇用、労働者保護のため、その他脆弱な経済分野を支援するため、最大で370億ユーロを投入する「コロナ対応投資イニシアティブ」を開始した。2020年4月の欧州議会では、フォン・デア・ライエン欧州委員長（ドイツ前国防相・医学博士）が演説を行い、感染が最初に拡大したイタリアに対し、EUとして必要な支援ができなかったことを謝罪した。また感染拡大の影響を受ける経済活動の存続を確保するためのイニシアティブ、EUと加盟国の連帯による緊急時の失業リスクを軽減するための支援（A European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency : SURE）イニシアティブ⁴¹により、コロナ危機の間は、加盟国が雇用を維持し、自営業者を支援するための措置、有利な条件の融資を目的として最大1,000億ユーロの資金援助を行い、また国家援助規制も柔軟化した。欧州委員会によるEU諸国への医療支援としては、人工呼吸器や防御マスクなどの医療機器の提供・戦略的な備蓄のため総予算額8,000万ユーロが充当された。さらに欧州委員会は、新型コロナウイルス感染拡大で厳しい移動制限を求める疫学者、ウイルス学者などで構成されるCOVID-19諮問委員会を組織し、科学的なリスク管理措置のEUガイドラインを策定することになった。EUは、ワクチンの研究・開発、診断と治療に関する研究プロジェクトに必要な資金を提供するために、1億4,000万ユーロの公的資金・民間資金を割り当てた⁴²。

⁴⁰ European External Action Service, EU News 66/2020、www.eeas.europa.eu

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en, accessed on 30 July, 2020.

⁴² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-research/>, accessed on 30 July, 2020.

欧州中央銀行（ECB）は、通貨同盟に対する深刻なリスクに対応するため、7,500 億ユーロ相当の官民証券購入プログラムとして、新パンデミック緊急購入プログラム（Pandemic emergency purchase programme : PEPP）⁴³を発表し、3 月 12 日決定の 1,200 億ユーロと合わせた緊急経済刺激策は、ユーロ圏 GDP の 7.3%に相当する。ラガルト ECB 総裁は、7 月 16 日「特別な時期には、特別な行動が必要である。ユーロに対する ECB の介入には制限がない。われわれが有する手段の可能性を最大限に活用する決意がある」と述べ、ECB の業務の範囲内で必要なことは何でもする旨の強い決意を表明した⁴⁴。

加盟諸国の COVID-19 政策対応では、感染者数と死亡者数、致死率の格差問題も提起される。図表 6 から明らかなように、PCR の検査数が国ごとに異なるため、実際の感染者数は正確には把握できない。人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率についても死亡原因が特定されず、肺炎その他の病名で処理される場合も少なくない。人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率を単純に比較することもできない。しかし各国の医療疲弊、医療崩壊度を示す指標となり、ある程度の推定は可能である。ECDC の調査によれば、2020 年 5 月 27 日現在の人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率は、ベルギー82.8 人、スペイン 58.1 人、英国 57.7 人、イタリア 55.2 人、フランス 42.9 人、スウェーデン 43.2 人、ドイツ 10.2 人、エストニア 5.1 人、ラトビア 1.2 人と大きな差がある。ベルギーにおいて最も死亡率が高く、スペイン、英国、イタリアが同程度、フランスとスウェーデンが同程度、バルト 3 国が極めてわずかである。コロナ禍以前から、厳しい寒冷の自然環境条件に対応するため北欧諸国では、フィンランドやエストニアのように電子政府（e-government）化、IT 化とリモート・ワークが進んでおり、感染率、致死率とも低い傾向にある。唯一スウェーデンのみ致死率が高かったのは、安楽死など生命倫理観の違いや他の加盟国のような厳しい都市封鎖はおこなわず、商店の営業や初等・中等学校通学も通常通り続けられたことが影響していると考えられる。死亡率格差の原因については、政治・医療体制の違い、生命倫理観の違い、感染ウイルス型の違い（S 型、K 型、L 型等）、遺伝的要素の違い、生活習慣の違いなど様々な要因が考えられ、山中伸也の言う「ファクターX」を究明する必要がある。

EU 諸国の観光業界への配慮から夏休み前に域内の移動制限を段階的に解除する方向に動いた。夏のヴァカンス・シーズンを睨み欧州委員会は、5 月 13 日に感染者数の拡大が収まりつつある現状に鑑みて、感染状況の改善と移動先での予防措置を条件に停止していた

⁴³ https://www.ecb.europa.eu/home/search/html/pandemic_emergency_purchase_programme_pepp.en.html, accessed on 30 July,2020.

⁴⁴ <http://eumag.jp/behind/d0620/>,accessed on 30 July,2020.

EU 加盟国間移動の段階的移動再開と経済再建に向けた戦略を公表した。EU 域内総生産の約 10%が観光関連産業であり、27 加盟国で数百万人の雇用を創出していること、また EU 域内でもギリシャやクロアチア、イタリアなど観光業への経済依存度が高い加盟国への配慮もある。しかし域外から EU への渡航制限は、継続するとした。欧州委員会は、国境開放は、COVID-19 のアウトブレイクを制御しつつ、安全性の確保と無差別の原則に従うとしている。この観点から、鉄道、航空機の旅券は、オンラインで決済と確認を行い、保安検査場でも物理的距離をとり、機内等での飲食品販売禁止、飛行機、電車、バス、フェリーの乗員数の制限、除菌ジェルの提供、同居者以外の乗客は席を離し、交通機関職員の全員が感染防御服・用具を装着することなどを義務付けている。英国およびイタリア、スペイン、フランス、ドイツなど EU 加盟国では、域内の人の自由移動を認めるシェンゲン協定の対象区域を含め、都市封鎖（ロックダウン）や国境封鎖による入国制限と移動制限により人の越境移動を厳しく規制した。しかしオーストリアとドイツの間では、移動制限を解除することで合意し、5 月 15 日から国境で抜き打ち検査後、状況を見て自由移動を認めることになった。

図表 6 EU 諸国と英国の人口 10 万人当たりの感染者数と死亡者数の比較
(2020 年 5 月 27 日現在 : ECDC)

国名	感染者数	死亡者数	人口10万人当たりの感染者数	人口10万人当たりの致死率
イギリス	265,227	3,708	398.9	55.7
スペイン	236,259	27,117	505.7	58.0
イタリア	230,555	32,955	381.5	54.5
ドイツ	179,364	8,349	216.3	10.1
フランス	145,555	28,530	217.3	42.6
ベルギー	57,455	9,334	503.0	81.7
スウェーデン	3,440	4,125	338.2	40.5
エストニア	1,834	65	138.8	4.9
リトアニア	1,639	65	58.8	2.3
ラトビア	1,653	22	54.7	1.1
EU加盟国合計	1,366,974	1,619,717	-	-

(出典) European Centre for Disease prevention and Control (2020), COVID-19 situation update for the EU/EN and the UK, as of 31 May 2020, ECDC: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases> から作成。

新型コロナウイルスの爆発的感染拡大に伴う公衆衛生上の世界的危機に対し、国連、WHO や EU などの国際行政機関に加え、多くの主権国家政府も様々な国内緊急対策を講じている。ドイツ政府は、ルフトハンザや大手旅行会社 TUI へのつなぎ資金の融資を発表している。スペインは、5 月 15 日から、入国者に 14 日間の隔離を課した。フランス政府は、大株主でもあるルノーの経営と雇用確保の観点から、国家資金援助を決定した。またフランスのブルターニュ地方で厳格な制限下で 5 月 13 日以降、海岸を市民に解放した。エストニア、ラトヴィア、リトアニアは、「バルト・バブル」政策の観点から、バルト 3 国間の自由移動を開始するが、他の諸国家からの入国者に対しては隔離措置を維持している。英国は、2020 年 1 月末に EU から離脱したが 2020 年末までは EU 法に従う義務があるため、空路による入国者に 14 日間の自主隔離を要請し、7 月から国内での移動を認めた。フランスとアイerland との間では 2 国間協定に従い、両国からの入国者は規制対象とはしていない。EU 諸国、英国、アメリカ、そして日本などリベラルデモクラシーを前提とする諸国家でも感染封じ込め対策と経済活動再開のための支援策が進められている。

公衆衛生上の危機を乗り越えるための感染症に対する対策は、正確なデータの収集とその解析、政策への反映・活用にある。人の越境移動にかかわる行動制限は、目的と必要な期間を限定して補完性原則と比例性原則に則る実施は必要であるが、EU の基本的価値、基本的人権や民主主義的諸価値を犠牲にするものであってはならない。EU は、欧州のリスクガバナンスを担っており、世界規模のパンデミック対策には、国連、WHO、IMF など多国間国際機構によるグローバルな連帯が不可欠であると繰り返し訴えている。

2020 年 3 月にイタリアのコンテ首相がユーロ共同債を求め、5 月 18 日メルケル独首相とマクロン仏大統領が復興基金創設に合意した。欧州委員会が、5 月末に提出した提案に基づいて、6 月欧州理事会は、7,500 億ユーロ（約 92 兆円）のコロナ復興基金に関する審議が行われた。7 月欧州理事会では異例の 5 日間に及ぶ審議を経て、7 月 21 日に 7,500 億ユーロ（補助金 3,900 億ユーロ、融資額 3,600 億ユーロ）の復興基金設置で最終合意に漕ぎ着けた。これは、欧州全域に感染が拡大したコロナ禍で、人やモノの移動制限が実施されたことから EU27 加盟国全体で深刻な経済的打撃を受け、単一市場の存続すら危ぶまれるからである。経済危機下において EU が復興基金として共同債を発行し、深刻な危機に瀕した加盟国の財政支援を行う連帯政策が強く要請された。このコロナ復興基金は、欧州議会の同意を得た後、財政統合を睨む 2021～27 中期予算枠組みに組み込まれ、2021 年度

から各国に配分される予定である⁴⁵。

フォン・デア・ライエン欧州委員長の下で、EU では、国連 SDGs と呼応するグリーンディール政策や「デジタル・ヨーロッパ」戦略に基づく改革が進められつつある。ヨーロッパ・デジタルによる EU 規制のグローバル化による循環型経済の推進と欧州産業の競争的優位を確保し、EEAS の新型コロナ・パンデミックへの対応、「COVID-19 パンデミック：欧州の規制当局における対応」や、ECHO が公表したサイバー・セキュリティ、COVID-19 ハッカー対策白書⁴⁶、ユーロポールのコロナ危機関連犯罪への対処報告⁴⁷も注目され、メディアの正確性、客観性を保ち、COVID-19 感染症情報の科学的・客観的事実の迅速な公表と、正確性、透明性の確保などによって、EU の連帯を取り戻すことが喫緊の課題となる。

おわりに

EU 統治機構の民主的正統性は、欧州理事会および、EU 理事会など主権国家を単位とする政府間主義的方法によるデモクラシーと、欧州議会における欧州市民を単位とする超国家的デモクラシーの両方から調達される仕組みになっている。英国 EU 離脱危機と新型コロナ危機において欧州市民は、当初は身近な各国主権国家レベルでの対症療法的対処を望んだ。しかし各国レベルでは根本的解決には至らないことを認識するにつれ、EU への期待や関心を強めることになった。以上を踏まえ、次の 3 点の特質を指摘することができる。

第 1 に、欧州理事会は筆頭候補制を適用しないことによって、EU 立法過程の政治化を防ぎ、欧州統合の目標がポピュリズム政党によって誤った方向に向けられることを回避したと評価できる。欧州委員会の委員長選出方法としての筆頭候補制の適用は、EU の正統性強化には必ずしも繋がらず、むしろ EU 諸機関における制度的均衡を崩し、EU の立法過程が「政治化」する危険性もある。さらにコロナ禍を背景にして極右ポピュリズム政党が再び欧州各国で躍進すれば、欧州統合を一層不安定化させ、頓挫させる危険性を孕んでいるからである。

第 2 に、ユーロ危機、Brexit 危機や新型コロナ危機に対処するため、欧州理事会は、各加盟国の経済・金融政策を統括する機関として「経済ガバナンス」の新しい任務を付け加

⁴⁵ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-france-idUSKCN21R3G8>, accessed on 30 July, 2020.

⁴⁶ ECHO (2020), The COVID-19 Hackers Mind-set. ECHO White Paper # 1, 2020.

⁴⁷ Europol (2020), Pandemic profiteering how criminals exploit the COVID-19, 2020.

え、さらに欧州リスクをガバナンスする機関としてその役割が一層大きくなったことを指摘できる⁴⁸。なぜなら、欧州委員会による加盟国経済への監視と行政執行の役割は、欧州理事会から関連の政治的方針が指示された後、法制化を経て実施する場合が多い。また欧州委員会の執行権は、欧州理事会と EU 理事会が定める範囲内においてしか行使できない⁴⁹からである。

第 3 に、Brexit や COVID-19 の欧州危機の結果として、EU 政策過程において欧州理事会は EU 統合の政治的リーダーシップをとり、欧州中央銀行（ECB）などの超国家的機関と協力して欧州のリスクガバナンスを担い、多様なアクターの連帯を牽引する必要な制度的役割を果たすようになった点を指摘できる。欧州理事会は、各加盟国議会や国内利益団体に対して行政府の優位性を高める役割を担う⁵⁰。ゴールドニ（Marco Goldoni）が 2014 年の筆頭候補制適用の経験を踏まえ、「EU 立法過程の政治化」の問題点を論じた論稿において、「最も重要なのは、（少なくとも）ユーロ圏の経済ガバナンスの 2 つの柱が、財政と経済の収斂を追求する政府間主義モードと、独立した欧州中央銀行（ECB）を通じた金融政策を設定する超国家的モードが、代議制政治スタイルの理念を無視する⁵¹」現実的意義を明確に指摘している。危機の時代において欧州統合プロジェクトを維持するために、シュトレック（Wolfgang Streeck）が「残された選択肢は、各国政府を非民主主義的な超国家体制、すなわち民主主義なき一種の国際的超国家に組み込み、それを通じて各国を制御するという手段しかない⁵²」と喝破している。欧州理事会によって間接的に選出された欧州委員会の委員長であれば、将来の欧州統合や諸政策を EU 首脳が目指す特定の長期的な目標に向かうか、少なくとも間接的に各国政府に軌道修正を迫る任務を果たすことができる。換言すれば、政治的立憲主義の穏やかな形態として現在の欧州ガバナンスの体制を捉えることができるであろう。

欧州ガバナンスにおける絶妙な制度的均衡には、欧州議会における政治的紛争の発生を制御する重要な目的があり、立憲主義的な法の支配の原理の下で自律的な政治権力の正統性を確保し、同時に超国家的主体（域内市場委員会、ECB およびユーログループ）の支援の下で EU 立法過程が形成され、経済ガバナンスを通じて潜在的な欧州の政治的問題の解

⁴⁸ Gómez,J.M.,Wessels,W.,Wolters,J.2018,op.cit.,pp.65-71.

⁴⁹ Shackleton,Michael,op.cit.,2017,pp.204-205.

⁵⁰ ヴォルフガング・シュトレック著（鈴木直訳）『時間かせぎの資本主義』みすず書房、2016 年、174 頁。

⁵¹ Goldoni,Marco,op.cit., 2016, p.296.

⁵² ヴォルフガング・シュトレック著（鈴木直訳）2016 年、前掲書、173 頁。

決が行われる。つまり欧州ガバナンスあるいは欧州統合は、国家と社会の連続的な変革のプロセスを伴い⁵³、主要な経済問題をめぐる政治的対立を有効に制御することに重点が置かれている。各国ごとの対症療法的施策では、危機そのものの根本的な解決には至らない。EU をさらに強化して、単一市場や欧州中央銀行（ECB）を通じて、各国の経済破綻を回避し、新たな連帯の在り方を模索せざるを得ない現実が浮かび上がった。EU 統合の将来は、社会的連帯の新しい枠組みによって抜本的に強化される。欧州レベルの連帯を通じたリスクの分散を図り、国連 SDGs の目標「誰一人取りこぼすことのない」社会構成員全体に利益をもたらす持続可能で包摂的な社会を実現することが課題となる。深刻な欧州危機に直面し、これに全力で対処する過程は、EU の「存在理由」を再発見する機会ともなり、EU が設立以来直面してきた最も困難な課題である欧州市民の連帯の実現に繋がるかもしれない。

（2020 年 7 月脱稿）

⁵³ Goldoni, Marco, Ibid., 2016, p. 290.

第4章：EU から見た国際秩序

—今後のグローバル秩序はどうなるのか—

第1節 EU から見た国際秩序—EU 中国関係—

東北大学名誉教授
(一財) 国際貿易投資研究所客員研究員
田中 素香

はじめに

本章は EU 中国関係の 21 世紀、主としてリーマン危機から 2020 年末までを概観し、若干の展望を述べる。英国の中国政策にも言及する。政治経済学からのアプローチである。

米国と EU は 1990 年代からともに中国関与 (engagement) 政策をとった。中国は豊かになれば民主主義化するとの展望の下に、その経済発展を支援し、中国に多数の自国企業が進出した。リーマン危機後、先進国の長期経済停滞の中で中国経済は高成長を続け、2010 年代の世界経済は「中国の 10 年」の様相を呈した。超大国となり、覇権国への発展を志向して地政学的な攻勢を強めてきた。

EU はサブプライム危機の 07 年から数えて「失われた 10 年」に陥り、中国の貿易・FDI での進出を EU 加盟国は大歓迎した。中国は EU と米国をターゲットに、輸出と直接投資 (FDI) を著しく増やし、さらに「一帯一路」戦略に東欧と南欧を巻き込む、3 次元の攻勢を続けた。

EU と加盟国は、中国の技術剽窃や南シナ海問題を契機に 16 年から中国警戒行動へと転換を始め、19 年 EU は中国を「体制上のライバル」と捉え直し、20 年には中国の国家資本主義的なアンフェアな攻勢を是正する「攻撃的防衛」の方針を打ち出した。20 年には EU 中国関係の第 4 次元に価値・国家体制の問題が明確に設定された。ウイグル族人権問題、香港国家安全維持法それに戦狼外交を契機に EU および加盟国は中国批判を強めている。

トランプ政権の下で米欧関係は冷え切り、米国が独自に中国との対立を深めるかたわらで、欧州はこれまた独自に中国関係を発展させた。バイデン新政権への移行により、米 EU 協力へと復帰するが、EU は米国の方針への同調を迫られることになり、新たな試練となろう。

本章の構成は次のようになる。1. でリーマン危機を契機とする中国の世界政策の新展開、EU 中国間の貿易と直接投資 (FDI) の発展を概観し、2. で中国の「一帯一路」による EU 分断について、次いで、3. において EU における中国企業の技術窃取に対抗する

ための EU の FDI 審査制度の導入について説明する。4. では 2020 年の新展開を、英国を含めて取り上げる。おわりに、で総括する。

1. リーマン危機後の新国際秩序と EU 中国関係の変貌

(1) 20 世紀末から 21 世紀初頭にかけての EU 統合と米欧中 3 極

1991 年のソ連崩壊・CIS へ解体によって米欧の 20 世紀（「戦争と革命の世紀」）の秩序は完全に崩壊した。ホブズボーム風に表現すれば、「長い 21 世紀」が 92 年に始まり、本格的なグローバル化と新自由主義の時代になった。欧米では資本主義・民主主義の完全な勝利であったが、アジアでは中国の国共内戦の続きとしての台湾問題、朝鮮の南北分裂という冷戦体制時代の対立構造は崩壊しなかった。

欧米ではそのいわば「明るい面」が強調され、米国クリントン政権時代には中国が豊かになれば民主化されジャズと G パンの若者が街を闊歩するとの予想さえもたれていた。中国の経済発展を支援する「関与政策 Engagement Policy」は西欧や日本を巻き込んで進められた。鄧小平の人民公社解体によって出現した農民工はピークで 2 億 8,000 万人、中国総労働力人口の 3 分の 1 を占めた。中国の超低賃金は長期間維持され、世界の多国籍企業を引き寄せて、先進諸国の脱工業化、低成長化に決定的な役割を果たしたのである。

中国は 2001 年米欧日の支援を受けて WTO に加盟、米欧日からの多国籍企業の大進出を受けて経済構造を飛躍的に高度化し、「世界の工場」となって、先進諸国へ輸出攻勢をかけたが、その半分程度は外資企業によるものだった。

米ソ冷戦時代に国防部門に配置されていた米国の科学者・技術者がソ連崩壊により大量に民間にスピンオフし、軍事技術だったインターネットの利用など、ICT（情報通信）技術が米国で一気に開花したが、2000 年ドットコム・バブル破裂、そこから米経済を救済するための低金利政策、住宅・金融依存の経済成長政策は全世界に不動産バブルを形成し、07 年サブプライム危機、そして 08 年 9 月リーマン・ショックを引き起こし、先進国の経済成長モデル・グローバル金融資本主義が自壊した。「長い 21 世紀」の第 1 局面はここに終了し、ポスト・リーマン危機期の長期経済停滞局面に移行していった。

(2) 「中国の 10 年」vs 「EU の失われた 10 年」

リーマン危機（08/09 年の世界金融・経済危機）は世界経済の時代区分の画期となった。直接には、米英欧主導の新自由主義の時代を終わらせ、中国の超大国化、ひいては覇権志

向国としての台頭の出発点となった。

米英欧ともに長期停滞（低成長・低インフレ・超低金利）の中で所得格差拡大と消費低迷が構造化し、不況克服に5年以上かかった（EUについては田中〔2016b〕参照）。中央銀行が敢行したQE（量的緩和策）によりようやく経済成長を回復したが、先進国では、金融・ハイテク主導の首都や大都市と衰退工業地帯・田園地帯との所得格差が拡大し、格差最大の米英両国で16年右派ポピュリズム政治が勝利した（ブレグジット国民投票とトランプ大統領）。

EUは07年のサブプライム危機からリーマン危機、ユーロ危機（2010～13年）、15年ギリシャのユーロ離脱危機に続いて、シリア等から100万人を超える難民の流入（15/16年）、そしてポピュリズム政治の高揚、と危機が連続した。金融危機、財政危機、通貨危機、経済危機、難民危機、政治危機と続くEUの、「失われた10年」となった（ドイツのみ中国をはじめ新興諸国に輸出を急伸させて「独り勝ち」）。

リーマン危機により自己崩壊するグローバル金融資本主義を眼前に見て中国の支配層は米欧資本主義への軽蔑感と自国の体制的優位の認識を強め、西欧モデルから世界観を転換した¹。それは習近平の新方針に結びつくのである。

2017年10月に開催された党大会（中国共産党全国代表大会）で、習近平主席は社会主義中国70年の歴史を区切り、毛沢東の「建国」、鄧小平の「富国」に対して、自らの「新時代」を「強国」と位置づけた。「中国独自の社会主義強国」イデオロギーが公認された。天児慧〔2018〕は、鄧小平時代は大枠では西欧モデルの追求だったが、習近平時代は中国独自の発展モデルを提示、と指摘した。中国は「技術強国」、「貿易強国」、「宇宙強国」など「強国」モデル時代になっている。

リーマン危機に対して中国政府は09年4兆元（約60兆円）投資を発動した。それは「効果も劇的だったが、後遺症も劇的だった²」。効果の方は、中国の経済成長率を引き上げ、輸入を増やして世界不況の軽減に貢献した。総輸出額は09年ドイツを抜いて世界1位、2010年GDP規模で日本を抜き、同年製造業生産で米国を抜いて世界一、その後急激に対米格差を広げた。後遺症は膨大な過剰生産である。製造業、不動産、インフラ投資のすべてに過剰在庫の山と過剰生産能力を生み出した。12年に経済成長率は7%台に落ち、15年から19年まで6%台となった。平均成長率は05～09年11.3%から10～15年7.9%へ低

¹ 欧州では中国の西欧観の転換が注目された。拙稿〔2016a〕、31-32ページ、参照。

² 津上俊哉〔2013〕、3ページ。

下した。

インフラ建設大企業が成長を続けるには海外市場に打って出るしか道はなかった。インフラ部門では14年世界上位5社に中国企業が4社（多くは国有企業）も入っており、世界に打って出れば欧米企業を圧倒できる（Holslag [2019] Capt. 5）。海外での港湾や河川の浚渫・整備（南シナ海の人工島整備も）、海底ケーブルや石油パイプラインの布設、道路・橋梁建設、空港整備、鉄道敷設、工業団地建設、不動産購入などである。習政権はそれを中国の勢力圏拡張と結びつけ、13年秋「一帯一路」戦略を打ち出したのである。巨大な国有銀行がともに動く。世界の港湾を中国の拠点港に取り込み、中国海軍との連携をつける。

4 兆元投資と過剰生産は、国内でも経済・社会・環境に不均衡を強めた。習近平政権は一人当たり所得（GDP 平均値）を20年までの10年間に2倍にして「小康社会」を約束する一方で、共産党支配と国家資本主義の強化、政治・社会の権威主義的管理の強化（批判の抑圧・弾圧、監視社会化など）へと舵を切った（梶谷・谷口 [2019]）。欧米社会の常識が通用しなくなっていく。

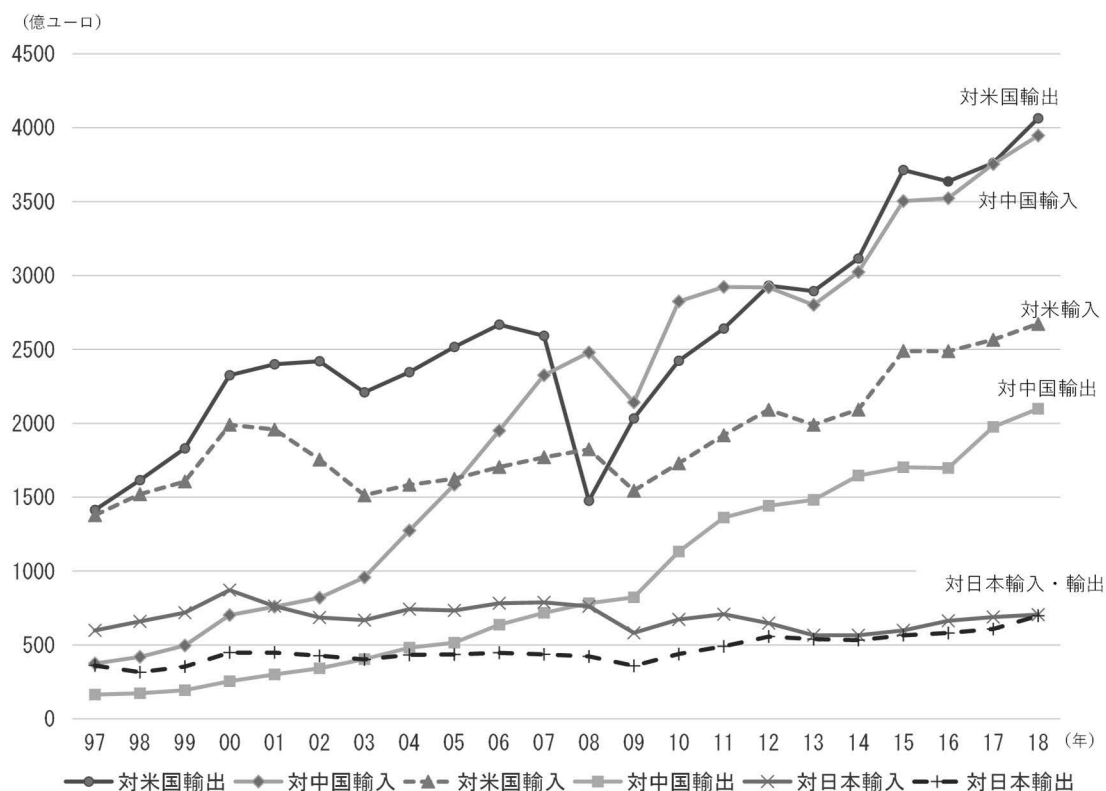
（3）リーマン危機後の中国の対 EU 攻勢—貿易と直接投資—

EU と中国との物品貿易の伸びは驚異的だった。2000 年と18 年を比較すると、EU の輸出は対米で2 倍未満だが、対中国は8 倍超、輸入でも対米1.3 倍、対中国は6 倍弱だった。

EU の欧州委員会は06 年2 つの対中国通商政策文書を発表し、中国に経済・政治・社会の全般にわたる要求を突きつけた。中国の人権・民主主義・環境政策、貿易障壁・国家補助金など不公正競争、中国進出の EU 企業への不平等待遇・技術移転要求、人民元為替相場操作など、全般的な是正要求であった（拙稿 [2017a] 91-93 ページ）。当時中国は新興国、批判はしたものの、通商に障害を生むことはなかった。

リーマン危機により EU の対米輸出は大きく落ち込み回復に4 年を要したが、対中輸出は伸びを加速し（図表 1）、EU 加盟国の中国重視は続いた。対中輸出はドイツ経済を支え、在中国ドイツ企業は15 年5,200 社を数え、メルケル首相の北京詣でが続いた。中国は16 年ドイツの最大の貿易相手国となった。EU の対中輸出総額に占めるドイツのシェアは18 年44%と高い。

図表 1 EU の対中国・米国・日本との輸出入 1997-2018 年



(注) 商品貿易。単位は 1998 年まで億 ECU (欧州通貨単位)、1999 年以降億ユーロ。
(資料) Eurostat 統計より筆者作成。

中国からの輸入は、消費財（低価格の繊維衣類、皮革・靴、家具などとスマートフォン・エレクトロニクス系製品など）と資本財（機械、部品など）であるが、資本財のウエイトが高まっている。最近では情報通信などハイテク部門関連の輸入が急増する。EU の対中輸出は機械など資本設備、自動車、食品など旧型の輸出品だが、伸びている。ただ伸びは輸入の方が高く、すでに膨大となっている貿易収支赤字は将来さらに拡大しそうだ。

EU にとってもう一つの不安は EU の輸出品にセッティングされる中国製中間財のシェアが高まっていることだ。EU 製中間財を押しつけて中国品が組み込まれる割合が増えている (Garcia-Hererro & Tregano [2020])。中国は global value chain において中間財生産の価格競争力を高めており、EU は競争で劣勢に陥っている。中間財の生産に強いドイツなどに脅威が増大している。

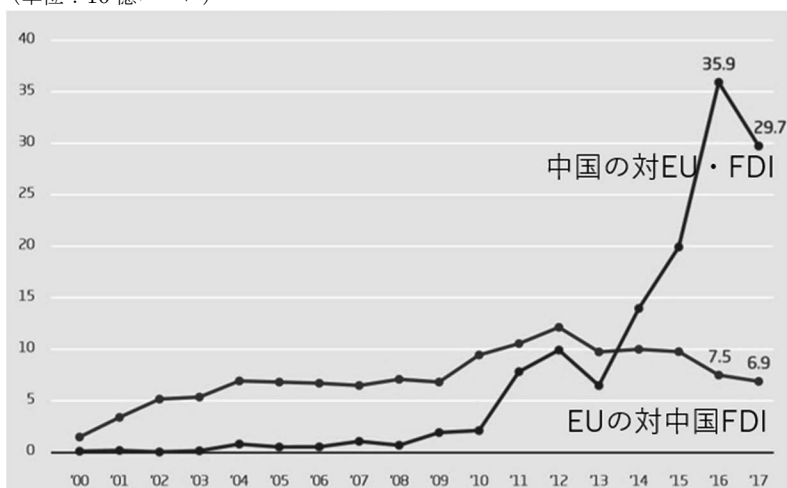
リーマン危機は EU 分断行動の出発点ともなった。東欧経済はリーマン危機により落ち込み、EU 先進国へのキャッチアップが停止ないし反転した。反 EU・反西欧意識が強まっ

て東西対立へ、さらにユーロ危機において財政緊縮を強要された南欧諸国も反 EU・反独仏へ動き、EU は南北・東西の二重の内部分裂の種を抱え込んだ。中国はその機会を見逃さなかった。

09 年から 11 年にかけて温家宝首相や李克強など政府首脳が 4 回に渡って訪欧し、総額 275 億ドルのビジネス取引を取り決めた。それとは別に、ポルトガル国債 66 億ドル、スペイン国債 73 億ドルの購入、ギリシャ支援 50 億ドルなどを約束した（Holslag [2015] p.133）。ポーランドのトウスク首相は 10 年中国に東欧支援を求めたが、それに応える形で温家宝首相は 12 年春ポーランド訪問の際に「16+1」を提案した（後述）。

図表 2 EU と中国の相互向け FDI の比較

（単位：10 億ユーロ）



（資料） Hanemann/Rhodium Group/Huotari, Merics, 2018.

（４）中国の対 EU 直接投資（FDI）の独自性

EU の対中国 FDI は中国の WTO 加盟と高度経済成長に乗って増加し 2012 年約 120 億ユーロでピーク、その後減少トレンドとなった。減少の理由は、中国政府が進出企業を規制し、技術移転や合併を強制するので進出意欲が低下したから、と説明される。

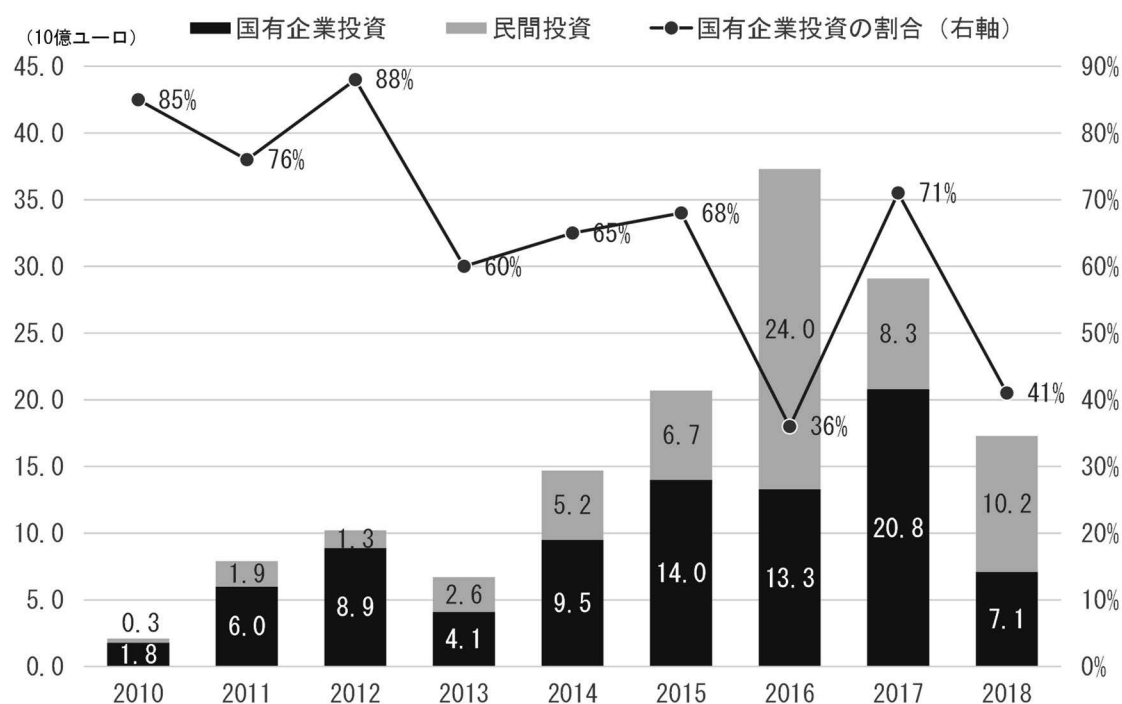
中国から EU への FDI は、対照的に、11 年から急増し、14 年に EU の対中 FDI を越え、急騰して 16 年 360 億ユーロでピーク、17 年から減少に転じた（図表 2）。中国の対米 FDI も同様だが CFIUS の厳しい規制などにより対米は 18 年に、16 年の 10 分の 1 にまで激減した。しかし、対 EU は 18 年 173 億、19 年には 116 億ユーロと踏みとどまっている。それに、中国の対 EU・FDI の 17 年からの減少は、16 年 11 月の中国政府の資本流出規制（海外サッカーチームや映画館買収のような「非生産的」FDI の規制を含む）による

ところが大きい。中国の対 EU・FDI のストック額は 18 年約 1,400 億ユーロで、中国の対米 FDI ストックより 400 億ドルほど大きい。

直接投資は現地での生産やサービス提供によって貿易を超える経済的結びつきを築く。通常、先進国の多国籍企業が FDI で進出するが、新興国中国の企業が先進国に FDI を大規模展開するのは異例である。その理由の一端は国有企業にある（図表 3）。中国の国家意思（技術窃取を含めて）と巨額の国家資金が中国の対先進国 FDI を支えているのである。

さらに EU28 加盟国の大国から小国まですべてに FDI が実施されていて（後掲図表 4 参照）、業種も不動産を含めて非常に広範である。ここにも国家意思が感じられる。

図表 3 EU 進出中国企業の国有企業シェア



（注）上部が民間投資、下部が国有企業投資、折れ線は国有企業のシェア

（資料）Hanemann/Huotari/Kratz[2019], p. 14.

件数ではグリーンフィールド投資（進出企業が更地に工場を建設、あるいは新規にオフィスや店舗を購入・借り入れするなど）の方が多いが、金額では M&A（合併・買収）が圧倒的だ³。グリーンフィールド投資は ICT（情報通信技術）部門と銀行部門が目立つ。

³ 金額でグリーンフィールド投資は M&A の 10 分の 1、年によっては 20 分の 1 以下である。なお、図 2 は中国の FDI を専門的に扱う Rhodium Group（米）と Merics（独）によるもので、そこでの中国 FDI は中国の国際収支に登録される FDI だけでなく、世界中に展開する中国企業による EU への FDI

ファーウェイは01年英独両国への営業所設立から始めて、4G通信施設を全欧州で展開、ZTE、テンセントなども進出した。

また、中国企業は最先端技術を米国よりもEUで獲得している。Kirkegaard [2019]によれば、米国優位の部門は、不動産&接客業とエレクトロニクス、他方、輸送およびインフラ、情報通信技術、自動車、そして産業機械・設備では圧倒的にEUである（詳細は田中素香 [2020] 103-105 ページ）。

図表4 中国の対EU・FDI加盟国別

(単位: 億ユーロ)

国名	金額	12カ国	金額
イギリス	469	ハンガリー	24
ドイツ	222	ギリシャ	19
イタリア	153	ポーランド	14
フランス	143	チェコ	10
オランダ	99	ルーマニア	9
フィンランド	73	ブルガリア	4
スウェーデン	61	スロベニア	3
ポルトガル	60	クロアチア	3
スペイン	45	スロバキア	1
アイルランド	30	エストニア	1
ベルギー	22	リトアニア	1
デンマーク	12	ラトビア	1
オーストリア	10	—	—

(注) 2018年末時点。また表の「12カ国」は「17+1」の参加国。
(資料) Hanemann/Huotari/Kratz [2019].

FDIのストック額では英独仏伊4大国が圧倒的だ(図表4)。英国は不動産が最大(米国に類似)、エネルギー(原発など)、農業・食品、そしてグリーンフィールドでICTと金融が大きい。ドイツは産業設備、自動車、ICT、フランスはエネルギー、自動車、ICT、イタリアはエネルギー(送配電など)、産業機械、自動車、消費財(繊維衣服など)、ICTである。

順位は毎年変わる。15年には巨大タイヤメーカー・ピレリが中国のケムチャイナ(中国化工集团公司、本拠はスイス)に買収されてイタリアが首位、16年にはハイテク企業買

を記録する(香港や中国企業の在欧本社などからのFDIも記録される)。FDI統計は統計の出所によってかなり大きく数値が異なる。欧州委員会のFDI統計では、EUの対中国FDIストックはすでに2014年末に1,400億ユーロに達していて、同年末の中国FDIの在EU残高400億ユーロと大差がついていた。

収攻勢を受けたドイツが 110 億ユーロ、ストック額でも順位を上げた。小国ポルトガルの順位が高いのはユーロ危機の中で送配電企業（国有）が中国国有企業と合併したからである（多数株はポルトガル政府が保有）。東欧の首位はハンガリーだが、ほとんどは現オルバン政権（2010 年～）以前で、新規の FDI はほとんどない。

2. 「一帯一路」戦略による EU の分断

「一帯一路」は、中国の説明では、ユーラシア大陸の東端の中国と西端の EU との連結性を高め、通商を拡大するとともに、沿線の発展途上国のインフラを改善し通商と経済成長率を引き上げる「win-win」のプロジェクトで、運命共同体を構築する。ただ、「一帯一路」の範囲はアジア全域、さらにアフリカ、中南米を包摂する。

中国－EU 間の物流の圧倒的部分はコンテナ船により海路で担われているが、「一帯一路」は中国中西部の主要都市（武漢、鄭州、成都、西安、蘭州、ウルムチなど）と EU を鉄道と航空便で結ぶ。これらの都市の物流が欧州と結ばれれば、企業の立地も進み、所得水準も上がる。東部沿岸地域に比べて経済水準が低い中国中西部地域の経済浮揚をはかり、中国の地域政策を担う。21 世紀初頭に開始された西部大開発を継承している。

中国と EU を結ぶ「一帯一路」にかかわる新鉄道路線は「西通道」。沿海地域ないし中西部の諸都市から出発して、カザフスタンを経由してロシアに入り、ベラルーシへ（これら 3 国は EAEU ユーラシア経済同盟に加盟し域内関税なし）、さらにポーランド経由でドイツなど EU に至る。2019 年までの数年間、EU 諸都市へ向かうコンテナ貨物列車の数は毎年倍増した。20 年にはコロナ危機のため航空運賃が値上がりし、鉄道コンテナ便の使用が増えているという。沿線諸国と中国の FTA やインフラ投資も様々に実施されている。

「一帯一路」の詳細は別稿に譲り⁴、最近の動きを取り上げよう。EU 諸国の駐中国大使が 2018 年 4 月欧州委員会に宛てた報告書によれば、「一帯一路」イニシアティブは「過剰生産の削減など・・・国内目的を追求するものである・・・中国は自己の利益に合うようにグローバル化を創り出そうとしている」、「中国は WTO ルールのグレーゾーンにつけ込むことに巧みで、ルールを破ることに罪悪感がない」と批判した。中国は西側がつくった国際秩序は自己利益を引き出す枠組みとみなし、その限りで支持するが、遵守するつもりはない。

⁴ 「一帯一路」戦略の分析と評価は、拙稿 [2020] [2019] [2018a,b,c] を参照して頂きたい。

「一帯一路」戦略は EU では「16+1」で始まった。1 は中国、16 は東欧 16 カ国である（うち 11 カ国は EU 加盟国）。2012 年開始、翌 13 年「一帯一路」に組み込まれた。19 年まで毎年首脳会議が開かれ、李克強首相が東欧諸国に乗り込み方針などを演説、各国と 2 国間協議・交渉に入る。中国と欧州双方の企業家なども多数集まり、商談も集中的に行われる。交渉は中国との 2 国間形式である⁵。中国は口では多国間主義だが、実際には 2 国間主義を好む。中国の国有銀行が融資を、中国企業がインフラ投資のほとんどを担う。金融、通商、人の交流（政治家やジャーナリストなどの中国招待）など協議・活動は多岐にわたる。

「16+1」は共産主義時代の「同志」を味方に引き込み、EU を分断する戦略である。ブリュッセルでは当初から「EU 分断（divide & rule）」作戦と見ていた。開始からしばらくの間、「中国こそわが国の将来」と期待した東欧諸国もあった。南欧諸国も「一帯一路」に加担していて、西欧・東欧・南欧の間の分断に中国の役割は大きい。さらに、西欧と米国とを分断すれば、米国の能力も局限され、超大国中国の地位は高まる。巧妙な戦略である。「トランプは一手先を読むだけだが、われわれは 14 手先を読んでいる」と中国政府高官が豪語したというが、中国包囲網の TPP から離脱し EU を敵視するなど数多くの頓珍漢な政策で中国の世界戦略の片棒を担いだトランプの馬鹿さを笑ったのであろう。

1990 年代以降のグローバル化時代に米欧先進国による途上国への公的な経済支援は弱まり、インフラ整備も滞った。中国は途上国が渴仰していたプロジェクトを提供した。ここに「一帯一路」の歴史的な意義がある⁶。他方で、中国の地政学的利害に支援が左右され、支援が被援助国の権威主義体制を強化し、あるいは「債務の罠」の問題を引き起こす。

「16+1」に対して EU 加盟東欧諸国の中国に対する幻滅感が 18 年頃から拡大し、今日ではハンガリー以外に熱心に支持する国は見当たらないようだ。貿易赤字はそろって大きく増えていて、対中国の債務が累積している。また、インフラ投資の支援の約束額は大きい、履行されないものが非常に多い。最近では中国への幻滅感が広がっている。EU 加盟国にはインフラ投資の EU ルールがあり、環境への配慮や公共調達の公開制など縛りが

⁵ EU 加盟の 11 カ国とオーストリアの 12 カ国が 2016 年に開始した「3 海イニシアティブ (Three Seas Initiative)」は、「16+1」の 2 国間主義により国毎にバラバラになるインフラ投資をマルチで克服することを目的の一つとして組織され、エネルギー安保、交通インフラ、デジタル通信などでマルチでの投資調整などをはかる（3 海とは、バルチック海、黒海、アドリア海）。ポーランドが主導し、17 年にはトランプ大統領が首脳会議に参加し、エネルギー安保関連の関与を表明した。毎年首脳会議を行う。

⁶ その見返りの一つは、国際機関における多数の途上国の中国支持である。コロナウイルス騒動での WHO 事務局長の中国寄りの発言は米国の脱退につながったが、国連の他の 4 機関において中国人がトップの座を獲得するなど、中国の影響力が際立っている。国際的な技術標準でも中国のプレゼンスが高まっている。

かかっている。中国のインフラ投資はその条件を満たさないものが多いと言われる。

ただし、中国の核心的利益を全面的に擁護する友好国セルビアへの支援は一貫し、支援する部門の範囲も広い。中国人観光客への対処だと理由付けして、セルビアには中国の警官が派遣されている（イタリアにも）。セルビアはファーウェイの 5G 導入、さらに 20 年 8 月には、中国の中距離対空ミサイルや防空システムの導入を決めた。しかし、9 月 Vucic 大統領は訪米し、トランプ政権と「ファーウェイの 5G 排除」を約束した。セルビアの「バルカン外交」の今後の動きに注目しよう。

ハンガリーの首都ブダペストとセルビアの首都ベオグラードを結ぶ 350 キロの高速鉄道建設は「16+1」の基幹プロジェクトだが、遅延し、20 年ようやく合意に至ったようだ⁷。だが、環境保護をはじめインフラ投資に関わる EU の基準や規制を満たせるかどうか、問題は残っている。

2019 年クロアチアで 4 月開催された「16+1」首脳会議へのギリシャのチプラス首相の出席を中国が承認し、「17+1」になった。3 月にはイタリア政府が習近平主席と「一帯一路」覚書を交換した（G7 諸国で初）。ジェノバ港・トリエステ港整備で合意し、伊企業は中国と 20 億ユーロの輸出契約を交わした⁸。だが、1 年後、港湾整備への投資はゼロ、コロナ危機によって中国人観光客の流入も途絶えた。中国は医療支援、いわゆる「マスク外交」によってつなぎ留めを図っているが、先行きは不透明である。

3. 通商紛争と EU の直接投資スクリーニング（審査）制度の構築

（1）中国直接投資をめぐる紛争とドイツの方針転換

EU と中国の貿易関係の紛争としては EU の反ダンピング税賦課が 21 世紀初頭から断続的に続いている。EU は 2016 年中国の MES（市場経済国ステータス）要求を日米と連携し、拒否した。MES を認めると反ダンピング措置の発動が難しくなる。同年末には反ダンピング税率の大幅な引き上げを決めた（16 年の動きは田中 [2017b] を参照）。MES 拒否に対して、中国は 16 年 12 月に EU や米国を相手に訴訟手続きに入り、17 年 4 月 EU

⁷ Hickman/Karaskova [2019], p.4 では、中国の工事費が高すぎてハンガリー政府が拒否した。だが、本年 4 月、10 年計画の鉄道建設（23 億ユーロ）で中国とハンガリーの両政府が合意、ハンガリーが 15% 負担し、残りは中国輸出入銀行が融資する。オルバン首相の友人で同国 1 の富豪が建設責任者になった（Hungary to classify details of Chinese rail project, Financial Times, April 03, 2020.）。中国企業に発注されるのであろう。先行きは不明だ。

⁸ 連立政権左派「5 つ星」運動のディ・マイオ前党首が主導、右派・同盟のサルビーニ党首は反対だった。

を相手として紛争処理小委員会（パネル）が設置された。しかしトランプ政権との対抗を意識して、訴訟を取り下げた。

貿易と比べて、FDI 分野の紛争は深刻である。中国政府は 2015 年「中国製造 2025」を発表、技術覇権追求路線を明確にした。25 年までに「製造強国」に加わり、45 年には世界の第 1 グループに躍り出る。IT を基軸に、ロボット工学、NC 工作機械、航空宇宙、医薬品、先端鉄道技術、グリーン（環境）技術など 10 の先端分野を掲げている。「中国製造 2025」の発表で世界は中国への警戒感を強めた。EU はそれを「Going Global 路線」と位置づけた⁹。中国政府は、鉄鋼業（宝武鉄鋼集団）、海運業（COSCO）、高速鉄道建設（中国中車）などでナショナルチャンピオンを創出したが、それら企業は今や世界チャンピオン企業だ。今後上記の先端部門でも同じやりかたで世界チャンピオン企業へ発展させ、欧米企業を圧倒する。そのための産業政策が「中国製造 2025」だと EU は見たのである。

中国の直接投資による先端技術窃取は 16 年にクローズアップされ、米国とともに EU も防衛行動の必要性を痛感した。中国の美的集団（Midea）によるドイツのロボット製造企業クーカ（Kuka）買収がきっかけとなった。クーカはドイツの将来技術計画「インダストリー4.0」の虎の子企業であり、アウディ、BMW、ボーイングに納品するメーカーである。その企業を 45 億ユーロの TOB で獲得した。ドイツのインダストリー4.0 の核心的技術が結局中国の手に入る。

中国企業は次いで半導体製造装置のアイクストロン（Aixtron）の買収を仕掛けたが、米政府がドイツ政府に警告（パトリオット・ミサイルに部品供給）、ドイツ政府は「再審査」を要求して、買収を阻止した¹⁰。ドイツ世論は硬化し、政府は FDI 規制の強化へ動いた。

2015 年ドイツでの中国企業の M&A 行動により、09 年の 2 社から 15 年 25 社買収へと増えた。15 年の買収の最大値は約 2 億ユーロであった。16 年中国の ChemChina は機械メーカーKraussMaffei を約 10 億ユーロ、Biging Enterprise は EEW Energy の買収に 14 億 4,000 万ユーロ、クーカ買収は 45 億ユーロ。「中国製造 2025」にのっとりたハイテク部門買収に中国企業が集中した。フィンランド、スウェーデンでも 16 年ハイテク企業買収額ははね上がった。

⁹ 2016 年 6 月、EU は“Elements for a new EU Strategy on China”を発表し、「中国製造 2025」に批判的な評価を提示、また 10 年ぶりに中国政策批判を包括的に展開した。中国企業は EU でやりたい放題なのに、中国で EU 企業は規制・強制されるこの状態をもはや許さない、として、中国に平等な待遇を求めたほか、中国の人権・環境問題、通商政策などを批判した。要点は田中 [2017a] 5 節参照。

¹⁰ 2016 年の通商紛争については拙稿 [2017a] 3 節を参照。

ドイツの FDI 規制では、EU 域外の投資家（企業または個人）がドイツ企業の 25% 以上の議決権を取得する買収が審査候補とされ、どの案件を候補にするかはドイツ経済エネルギー省（以下、経済省）の裁量による¹¹。軍事・防衛関係以外は審査も甘かった。クーカは戦略企業であったが、ドイツ政府が中国との関係強化を図る途上であり、経済省の介入は難しかったという。

ドイツ政府は翌 17 年 7 月に法的規制を強化した。経済省への買収の通知が義務化され、審査期間が延長された。非常に広い分野で経済省への通知義務が生じる。ドイツの技術防衛の方針が確立した。ドイツ政府はさらに、18 年 12 月、議決権取得 25% 以上（従来）から 10% 以上へと、審査の対象を拡大した。

（２）EU の FDI スクリーニング（審査）体制の構築

それでもドイツには不安が残った。EU 企業による EU 域内の FDI は EU 法の定めにより規制できないからである。EU28 カ国のうち審査制度のない国は 16 もあった¹²。これでは、他の EU 加盟国で買収した企業を隠れ蓑に中国企業がドイツ企業の買収に乗り出しても対抗できない。独政府は危機感を抱き、仏伊両国とともに、欧州委員会に対応を求めた。欧州議会議員の一部からも法整備の要請が出た。

ユンケル委員長は 17 年 9 月「EU スクリーニング枠組み（EU Screening Framework : EUSF）」を発表し、EU 理事会、欧州議会との協議に入った¹³。これら 3 機関の合意は 18 年 11 月に成立（ギリシャ、ポルトガルなど 5 カ国が反対したが多数決決定）、19 年 3 月提案からわずか 18 カ月で EU 規則 Regulation (EU) 2019/452 が公表され、19 年 4 月に発効した。加盟国の制度整備や準備に 18 カ月を見込み、制度が動き出すのは 20 年 10 月の予定である。

制度の要点のみ記しておこう。

- ① 「安全保障（security）と公共の秩序（public order）」をリスクにさらすような FDI に審査を限定する。買収に適用し、グリーンフィールド投資には適用しない。

¹¹ ドイツの FDI 審査体制については、松本惇 [2018] が詳しい。

¹² 審査制度をもつ 12 カ国は独仏伊英西、デンマーク、リトアニア、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、フィンランド、である。先進国でもベルギー、オランダ、スウェーデンには審査制度がなかった。後の 2 カ国は自由貿易主義の観点から、またポルトガル・ギリシャ・スペインは中国投資依存の観点から、当初、スクリーニング制度導入に反対した。

¹³ European Commission [2017a], Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests, COM [2017] 494 final が提案文書。欧州委員会は、そのほかに、[2017b]、図表による説明資料（SWD [2017] 297 final）、プレスリリース、パンフレットなどを発表した。

- ② 加盟国は現行の審査制度の「維持、更新、制度無し」のいずれかを選択でき、制度構築は義務ではない。加盟国の審査制度は次の基準を満たさなければならない。ルールと手順の透明性、外国投資家に対する無差別、交換情報の秘密保持、外国投資家の迂回を検知し防止する諸手段を備える。
- ③ 「安全保障と公共の秩序」に関わる部門は、①重要インフラ、②重要技術およびデュアルユース（軍民両用）技術、③重要な投入財、④センシティブな情報、⑤メディア、である。宇宙航空、医療、ナノテク、電池、食料供給などを含む。
- ④ 注意すべき外国投資家とは、政府・政府系事業体・軍の保有する企業などに操られている企業、すでに加盟国で活動している企業、非合法活動に従事など。ほかにも問題があれば、EU 加盟国は買収を差し止めることができる。
- ⑤ 各加盟国は欧州委員会に審査について通知し、通知が公表されると他の加盟国が審査中の案件について情報提供を要求できる。3 分の 1 以上の加盟国が賛成すれば、欧州委員会は情報提供を要求し意見を述べることができる。委員会はまた独自の判断で意見を述べることもできる。他の加盟国または委員会から要求があれば、当該国は、買収に関する決められた項目についての情報を他の加盟国と委員会に提供する。委員会は助言的な意見を加盟国に発することもできる。加盟国が欧州委員会の意見に従わない場合には、その理由を説明しなければならない。
- ⑥ FDI を受け入れるかどうかの最終的な決定権限は当該加盟国がもつ。

Hanemann/Huotari/Kratz [2019] は、2018 年の中国の対 EU・M&A にこの新制度を当てはめたシミュレーションを行い、総数 69 件の 92%が審査にかかる、としている。国家所有関連 17 件、センシティブ部門 29 件、「中国製造 2025」関係 40 件、二重三重に当てはまる M&A も数多い。

中国はすでに高速鉄道、ICT、医薬品、産業設備などの技術をドイツから、原発技術をフランスから、タイヤ製造技術をイタリアから、農薬製造技術をスイスから、というように、ヨーロッパから取得した。EV についても、ドイツがディーゼル車・ガソリン車の優位を誇っている間にキャッチアップし、今やドイツ自動車メーカーが中国企業と電池製造で協力している。電池生産に必須の原料、コバルトは中国が圧倒的な世界シェアをもっている。ドイツや EU の FDI 規制は「時すでに遅し」の感もある。

19 年春までに、新たに、チェコ、ハンガリー、ラトビア、オランダ、スウェーデンが審査制度を新設したので、制度をもたない国は 11 カ国に減ったが、無審査を維持できる、ま

た FDI 受入の最終決定権限は当該加盟国にあるなど、この EU の審査枠組みは制度として弱い。FDI 審査制度の第一歩と見るべきであろう。

4. EU および英国の中国関係の緊張と悪化：2020 年の新展開と展望

(1) 「体制上のライバル」に対する新方針—攻撃的防衛へ—

欧州委員会は 19 年 3 月中国を「体制上のライバル systemic rival」と位置づけた。全方位における競争相手、注意すべき国との認識であろう。その直前にドイツ産業連盟が公表した文書の認識もほぼ同じだった。

FDI スクリーニング制度以前に EU は中国の攻勢に対して FDI も「一帯一路」も中国にいわばフリーパスを与えていた。武器は反ダンピング税のみであり、いわば専守防衛だったのである。FDI スクリーニング制度は国有企業などを審査対象にとりあげて、はじめて国家資本主義体制を問題にした。そのように、中国の国内体制をも対象とする規制措置を「攻撃的防衛」と呼ぶことにしよう。

2020 年春に、フォンデアライエン新委員長下の欧州委員会はそのような方針を意識的に打ち出した。その前、20 年 1 月欧州 35 カ国の財界団体ビジネスヨーロッパは報告書『EU と中国 体制的挑戦への対応』（Business Europe [2020]）を発表し、「体制の違い」を詳細に説明、バックアップした。新欧州委員会の提案の概要を述べよう。

第 1 に、国境炭素税（carbon frontier tax, or carbon border tax : CBA）または、国境炭素調整メカニズム（Carbon Border Adjustment Mechanism : CBAM）である。石炭火力発電など温暖化ガスを多大に排出する安価なエネルギーを使って安価に生産された製品には、EU への輸入に際して関税を賦課する。関税収入は EU の財源に組み込む。CO₂ 排出で世界の 30%弱を占める中国の製品が視野にある。中国は 20 年前半期の石炭火力発電所の計画と着工それぞれ世界の 9 割近くを占めた。だが、中国だけでなくインドなども脱炭素に逆行して石炭の使用を拡大している。米国も中国に次ぐ CO₂ 排出国だ。日本も原発を止めた後大量の化石燃料使用発電で問題をはらむ。制度の詳細は発表していないが、無謀な提案だとブリュッセルのシンクタンクは否定的だ（Zachmann/McWilliams [2020]）。

だが、EU にとって導入は死活問題である。EU は 2050 年の温暖化ガス排出実質ゼロを目指し、30 年を中間目標年として温暖化ガス排出の規制を強化していくので、環境規制の緩い国へ EU の企業や産業、たとえば鉄鋼企業などが移転するおそれがある。これを「カーボン・リーケッジ（leakage : 漏損）」と呼ぶ。それを防ぐために国境での調整が不可欠だ

と欧州委員会は強調している。

欧州議会の調査（European Parliament [2020]）によれば、若干の G20 諸国はその提案趣旨に一定の理解を示しつつも、反発、批判、報復などに言及している。WTO ルールとパリ協定に適合するには、EU のみの決定では済まず、協議や交渉の場が必要であろう。EU は遅くとも 23 年には導入予定としている。米国でバイデン大統領が実現し、気候変動の「パリ協定」に復帰する。環境規制の緩いフリーライダーに規則を守らせるために、米欧が協力して国境炭素税に関わることが導入へ至る不可欠の条件ではないかと思われる。

第 2 は 20 年 6 月欧州委員会が提案した単一市場での補助金規制である。EU 単一市場における外国企業（事実上、中国企業）のアンフェアな競争に対抗する。国家や公共団体から補助金を受ける外国企業が単一市場で EU 企業と競争すれば、公正な競争条件（level-playing field）が損なわれるので、欧州委員会が対処する。その白書（European Commission [2020]）によれば、3 つのケースに対応する。

ケース 1 では、補助金で競争力を強めた外国企業に欧州委員会や加盟国当局が罰金や是正措置を求める（EU 補助金ルールが基準）。ケース 2 は EU 企業買収への対応で、外国企業は買収を欧州委員会に通知し、欧州委員会がチェックに入る。承認されるまで買収は成立しない。外国政府の補助金支援があれば、是正を求め、買収を禁止する事もありうる。20 年秋発効の FDI スクリーニング制度を補強する措置ともなりうる。ケース 3 は EU で公共調達。補助金を受ける企業はコスト以下で引き受けることも可能だ。公共調達に参加する外国企業に申請を義務づけ、EU・加盟国の関係当局がチェックして、アンフェアと分かれば、公共調達から当該企業を閉め出す。

補助金は外国政府ないし公共団体が直接に支給するものだけでなく、外国企業の子会社が第三国での活動に支援を受け、それが EU で外国企業に補助金的な意味を持つようなケース、本国での税金の猶予、優遇税制の適用、政府（公共団体）からの財サービス供与や買い上げなども補助金のカテゴリーに含める。EU の関連法制や WTO ルールを指標とする。補助金の額が 3 年間で 20 万ユーロ以下であれば、市場を歪曲しているとはみなさない。

欧州委員会は、20 年 9 月までビデオ公聴会で企業や市民などに国家補助金規制白書について意見を聴取し、それから法制化へ進む予定である。ギリシャやポルトガルをはじめ中国の直接投資を歓迎する加盟国はかなり多い。そうした加盟国や中国の反発にどう対応するのか、外国企業の補助金をどのようにして捕捉するのかなど難題が控える。

しかし、中国に進出した EU 企業に中国当局が賦課している多くの規制を念頭に置けば、この EU の補助金規制は平等な待遇への接近の一環にすぎない。中国を意識して形成された TPP では、政府が国有企業を補助金などで優遇して競争を歪めることを禁じている。欧州委員会の補助金規制の方針は TPP を見習ったと見ることもできそうだ。その点は次に述べる CAI 交渉とも密接に関わっている。

（２）包括的投資協定（CAI）を拒む中国への圧力強化

包括的投資協定 CAI（Comprehensive Agreement on Investment）は 12 年 2 月、EU 中国第 15 回サミットで交渉に合意し、14 年 1 月の交渉開始から 7 年がたつ。

リスボン条約（2009 年発効）は多くの通商政策権限を加盟国から EU に移した。共通通商政策に FDI が新たに加えられたほか、サービス貿易、知財、ダンピング・補助金対応措置などに EU は権限を得た（田中他著〔2018〕第 3 章）。それまで FDI は EU 加盟国の権限であって、中国との投資協定は EU27 カ国（アイルランドを除く）がそれぞれに 2 国間協定を結んだ。CAI により単一の EU 中国投資協定となる。

EU は進出した中国企業に内国民待遇を与えているが、中国で EU 企業は外国投資法や外国企業規制（特定の活動を規制する「ネガティブリスト」など）に縛られ、自由な行動はできない。また、中国政府や国有企業に合併や技術移転を強要される。CAI において EU は「投資の漸次的自由化、投資家への制限の除去（内国民待遇）、投資家・投資保護の法的枠組み、紛争処理」などを求めてきた。交渉は 19 年末までに 24 回を数えるが、中国の引き延ばしによりまだまとまらない。

中国は EU に対する交渉上の優勢を確信している。14 億の人口と成長力の高い巨大市場、共産党政権の統一権力、米国に次ぐ経済規模と軍事力を備える中国と、多数国の統合体で安全保障や税制の権限などは加盟国に属する EU とでは、交渉力に格差が大きい。EU 主要国は通商面の対中依存度が高いので、切り崩せる、EU の対抗力は弱いと、中国は見切っている。

85 年貿易・経済協力協定の改定についても 06 年に合意したが、09 年にたち消えた。CAI も「15 年末までに協定の共同原本作成」で合意したが、作成されず、翌 16 年から協定文書の交渉に移った。19 年 4 月の EU 中国サミットにおいて「野心的な協定を 2020 年中に結ぶために」19 年末までに進展状況の確認で合意し、続く第 21 回～24 回の交渉で、金融サービス、資本移転、内国民待遇、国有企業、市場アクセスについて原則を交渉した。

EU は「SOE 競争力ニュートラル」を唱えて、中国の国有企業（SOE）の補助金面での競争優位を EU 市場だけでなく、第三国市場でも確認しようとしている。

だが、中国は中国市場で外国企業に自由な活動を保証するつもりはない。「中国独自の社会主義」の自国企業優先のやり方である。なお、中国の香港国家安全維持法施行に対する EU27 の対応は香港警察使用の道具の輸出禁止など取るに足りない措置だった。CAI の年内合意を考慮して批判を控えたとの推測もある。

（３）EU 離脱の英国の中国政策転換—ハード路線を貫徹できるか—

英国は 20 年 1 月末日 EU を離脱したが、同年中は「移行期間」のおかげで経済・社会は EU 残留時と変わらない。21 年早々に完全離脱した時点で、離脱の経済的苦痛に直面する。英国は EU の外国になり、「商品・サービス・資本・ヒト」の「4 つの自由移動」は適用を停止する。したがって、英国の望む「無関税・数量制限なし」の FTA が実現しても、税関チェックは入る。FTA が発効すれば、関税障壁（TB）を免れることができ、21 年早々の混乱を避けるための若干の緩和措置もありうるかもしれない。だが、サービス、人の自由移動、そして資本移動の不自由度は高まる。だが、本章ではブレグジットには立ち入らず、英国の対中国関係に限定する。

21 世紀英国の中国政策は大きく振れた。2000 年代の労働党政権は親米路線だったが、2010 年からの保守党キャメロン政権は極端な親中国外交に転じた。15 年 3 月いち早く中国のアジアインフラ投資銀行（AIIB）への参加を表明し、EU 諸国が雪崩をうって続き、米国の怒りを招いた。ロンドンを人民元取引のハブにするなどを目指して、中国の歓心を買おうとしたのである。ファーウェイに通信網建設を委ね、官庁街の通信も同社が担った。ウイークリーポイントの原発建設はフランス電力（EDF）と国有の中国広核集団（CGN）に依頼、安全保障に関わる諸外国の警告を無視した。実利主義であった。

続くメイ政権は EU との離脱交渉に忙殺され、19 年 7 月ボリス・ジョンソン政権に交代、ジョンソン首相は強硬離脱派政権を樹立して 12 月総選挙に大勝し、21 年早々の EU 離脱の方針を固めた（ブレグジットをめぐる詳細は、『世界経済評論』19 年 7/8 月号および同 20 年 7/8 月号の「EU 特集」を参照）。20 年初めに、政権は 5G 通信設備でファーウェイ製基地局の部分的維持や米 IT 大手 GAFA を念頭にデジタル課税を決定するなど、EU 離脱後の中国重視路線が見て取れた。しかし、情勢は激変する。

中国政府は 19 年末に武漢で広がったウイルスへの初期対応を誤った。湖北省中心に感

染者・死者が暴騰した 20 年 1 月、下旬の春節 1 週間だけで中国人 600 万人が海外旅行に出た。EU の観光 3 大国イタリア、フランス、スペインでパンデミック禍がとくに深刻だった。中国はいち早くコロナ禍を抑え込み、イタリア、スペイン、セルビアなど「友好国」を中心に医療品を支給し、見返りに、「中国への感謝」声明を促すなど、いわゆる「マスク外交」を展開した。厚かましい要求に批判が出ると、中国外交筋が居丈高に逆襲する、いわゆる「戦狼外交」により¹⁴、多くの国が反発し中国不信を強めた。

南シナ海の領有権問題・インド国境での軍事行動、公船による尖閣の日本領海侵犯も強め、極めつけが 6 月末日の香港国家安全維持法の施行だった。人権・民主主義、そして英中共同声明に盛られた「50 年間一国二制度」の蹂躪をあからさまに世界に見せつけた。米国や G7 の警告を無視し、西側との衝突コースに入った。

英政府のファーウェイ製基地局の部分採用方針へのトランプ政権の強烈な批判（アングロサクソン 5 カ国共同のインテリジェンス組織「ファイブ・アイズ」から英国を排除すると威嚇したという）、コロナ禍の拡大（英国の感染者・死者数はともに欧州最多で大衆レベルの中国批判が広がった）、香港国安法施行、これらにより英国は親中路線から訣別する。英政府は 7 月、ファーウェイ製品の全面排除（27 年まで。部品キットの購入は 2020 年末以降禁止）、香港在住者の移住受入促進、香港との犯罪人引渡条約停止、国際的な権利侵害事件の加害者（中国も念頭）への経済制裁措置などを次々に打ち出した。

駐英中国大使は「中国を敵に回すと英国のためにならない」などと露骨な「戦狼外交」を展開した。中島精也 [2020] は、「英国が EU を離脱していなければ、EU に敵対することになる香港国安法に中国が踏み出すこともなかったのではないか」、という。EU 離脱の英国＝小国化に中国がつけ込んだとみている。

英国政府は「グローバル・ブリテン」を掲げて、EU 離脱後、旧植民地などからなるコモンウェルス 53 カ国、米国、日本さらに TPP11 などとの FTA を目指す。だが、英米 FTA の英国 GDP 引き上げ効果はわずか年 0.16%、TPP11 との FTA を足しても経済効果は非常に小さい。9 月の日英 FTA 合意により両国ともに EU 離脱のハンディキャップを解消した。だが、英 EU 間には 21 年から通商手続きをはじめ諸種の制限が入るから、在英日本企業の EU との通商はそれだけ難しくなる。

¹⁴ 「戦狼」は Wolf Warriors の中国語。「オオカミ戦士」との訳語もある。中国の軍人たち（戦狼）が米国特殊部隊と果敢に闘って 勝利する中国映画のタイトル。中国で記録的な入館者数を記録した。戦狼外交は強硬な中国擁護の言辞を弄する中国外交官の行動を指す。

20 年 12 月末日までに将来協定が発効しても、そのカバーする範囲は狭い。21 年初頭には、コロナ危機第 2 波による経済の落ち込みが厳しい上に、EU 離脱のダメージが加わる。その衝撃が英国世論に何をもたらすだろうか。ブレグジット以後も英国と EU は相互に重要なパートナーである。両者の関係が定着するまでに、英国の離脱後も諸分野に関わる交渉が展望される。

（４）バイデン新政権と EU の中国政策

EU は中国を念頭に FDI スクリーニング制度を導入したが、最終決定権限は加盟国になり、米国の CFIUS による規制とはレベルが違いすぎる。20 年に国境炭素税、EU における国有企業規制の方針を打ち出したが、まだ方針に留まる。双方共に具体化に問題を抱える。中国の戦狼外交は口頭だけでなくオーストラリアの事例のように貿易措置、カナダのケースのように人の移動制限など、通商や観光にまで及ぶ。韓国のケースは中国での不買運動、日本には 10 年日本企業の打ち壊しとレアアースの禁輸があった。20 年 9 月には EU 中国首脳会談直前にドイツの豚肉輸入制限が実施された。アジア太平洋重視の外務省文書への報復か会談に出席するメルケル首相への警告だったのかもしれない。13 年の太陽光パネルのダンピング輸出に厳しい対策を打ち出した欧州委員会に対して、中国政府は自動車とワインのダンピング審査を持ち出したため、独仏伊の政府は欧州委員会を抑えて穏当な措置に落ち着いた過去もある。20 年に打ち出された「攻撃的防衛措置」が実施に移されるのか、疑問も残る。具体的措置の実施には米国との連携が欠かせないのではないか。

2010 年代前半にオバマ政権は環大西洋・環太平洋双方で中国に対する包囲網形成の方針をとった。米 EU 間の環大西洋貿易投資連携（TTIP：Transatlantic Trade and Investment Partnership）と TPP（環太平洋連携）であった。TTIP は米欧間の貿易投資関係を一国内に近い水準にまで引き上げる高度の自由化をめざした。TPP の目的はアジア太平洋における貿易自由化（関税・非関税障壁撤廃や新たな通商ルール作り）であったが、中国が TPP 入りを目指すなら国有企業への補助金や国外企業に対する差別行動を原則としてなくしてしまうことを求めていた。TPP はアジア太平洋の民主主義国家群の中国に対する方針修正要求を組み込んでいたのである。

だが、TTIP 交渉は米欧双方の利害の不一致や欧州市民の ISDS 反対行動などによりオバマ政権末期に凍結された。TPP は 2015 年 10 月大筋合意、16 年 2 月署名へと進んだが、米国が 17 年 1 月に離脱、日本のリーダーシップにより TPP11 となって生き残った。

軍事面の中国・ロシア対応を担えるのは米国だけである。だが、ソ連圏と資本主義圏の経済交流のほとんどなかった冷戦期と違って、今日では経済面での中国対応が欠かせない。それは民主主義国家群の FTA ないし EPA になるのではないか。英国は日英 EPA に続いて TPP に参加する。英国が参加するのであれば、EU が参加できないはずはない。日欧 EPA において EU は TPP を基準に日本に貿易自由化を迫ったので、TPP の内容を熟知している。TTIP ほどの高度性・厳しさをもたない TPP であれば、EU 市民の抵抗も TTIP より緩やかであろう。また、新型コロナ、香港国安法により EU 主要国の中国批判は大衆レベルでも飛躍的に高まっていて(Pew Research Center の 10 月初めの世論調査による)、TTIP 凍結時とは状況が違っている。

バイデン新大統領は米欧協調の復活を呼びかけ、EU 側も具体案を提出し始めた。トランプ時代の米欧離反により中国・ロシアに地政学的主導権を握られたとの反省に立って、同盟の強化によって中ロの攻勢に対抗する方針を打ち出している。中国に対する米国世論の硬化により、TTP への米国の復帰も選択肢となりうるのではないか。米欧主導による民主主義国連合のような新しい組織の発足もありうる。その一要素として事実上 TPP を活かすなどの方策も考えられる。

EU の中ではドイツがメルケル政権の下で中国一辺倒の政策を続けてきたが、2016 年からの経過を経て、20 年 9 月には独外務省が外交文書で初めて「アジア太平洋への関心」を明言し、当該地域での人権、法の支配などを強調した。同じ 9 月に独仏英 3 カ国は、南シナ海のほぼ全域に中国が主権や管轄権を持つという「九段線」の主張を公式に否定する文書を国連に送った。メルケル政権の変身には中国の技術窃取、コロナ問題、戦狼外交、そして CAI 交渉における中国への圧力手段の必要性、さらに、コロナ・香港国安法を経て中国に対するドイツ世論の硬化も影響している。上述した Pew Research の世論調査では「中国に否定的評価」が 19 年の 40% 台から 71% に、「習近平を信用できない (no confidence)」は 19 年の 61% から 78% にはね上がった。ドイツの産業界は中国依存度が高いので政府の中国対抗措置に警戒的だが、政府はファーウェイ製の 5G 設備の締め出しに動いている。

おわりに

リーマン危機後、中国は躍進し、危機が続く EU に貿易・直接投資・「一帯一路」の 3 次元の攻勢をかけた。EU 加盟国は経済的利益優先で動き、結果的に、技術窃取、加盟国分断を許してしまった。この傾向が強まれば、EU 分断のおそれもないとはいえない。2019

年には EU レベルで FDI スクリーニング制度を構築し、中国を「体制上のライバル」と位置づけて、CAI 交渉も念頭に置きながら 2020 年攻撃的防衛の方針を打ち出した。政策の具体化はこれからであるが、バイデン新政権となって、連携の取れた強力な政策展開も予想される。

2020 年の新型コロナ・パンデミック、戦狼外交、南シナ海・東シナ海などでの中国の軍事・威圧行動、ファーウェイ問題、香港国家安全維持法の強行など、中国の威嚇的な攻勢は、トランプ政権の激烈広範囲にわたる反中国行動（「新冷戦」）を呼び出した。

英ジョンソン政権はコロナ禍・香港国安法を契機に中国政策を大転換した。実利主義でもある英国の将来は不透明だが、ジョンソン政権は現行の厳しさを維持するであろう。ブレグジット後の英国の国際的な立ち位置も注目される。

トランプ政権の下で米国と EU は相互に孤立し、中国の世界における地政学的影響力の強化、攻勢の強まりを許した。すでに米欧アジアの民主主義国が束になって中国に対応せざるをえない時代になっている。バイデン新政権の下で米 EU の連携強化が進むであろう。EU の対中国政策も新しい次元に入ることとなる。その際、生き残った TPP をグローバル規模で活用する方法があり、日本政府の再びのリーダーシップも期待される。

(2020 年 12 月 8 日脱稿)

付 記

フィナンシャルタイムズ（12 月 18 日）によれば、在 EU 中国大使は、中国政府は習近平主席の直々の指示を受けて約束通り 2020 年末までに CAI に合意する予定だ、と述べた。真実であれば、バイデン政権の米欧協調あるいは民主主義諸国連帯への動きに対抗して EU を取り込む方策と考えられる。しかし、無差別主義原則を適用するなら、中国に進出したアメリカ企業や日本企業にも同様の待遇を与えなければならないであろう。先行きが注目される。

参考文献

- ・天児隼 [2018]、「第 19 回党大会は何を物語るか?」、『国際問題』8 月号、所収。
- ・梶谷懐・高口康太 [2019]、『幸福な監視国家・中国』、NHK 出版新書。
- ・松本惇 [2018]、「投資規制の強化に動く欧州—中国企業による企業買収を警戒するドイツ・EU」、みずほりポート。

- ・田中素香 [2020]、「トランプ=習近平時代の世界経済と EU の通商政策」、吉見太洋編『トランプ時代の世界経済』（中央大学経済研究所研究叢書 76）所収、第 4 章。
- ・田中素香 [2019]、「グローバル化秩序 EU－中国関係－「一带一路」を中心に－、『セミナー 欧州議会選挙後の EU 情勢』、21 世紀政策研究所新書－83、所収。
- ・田中素香 [2018a]、「ヨーロッパは「一带一路」をこう見ている」、『運輸と経済』12 月号、所収。
- ・田中素香 [2018b]、「分岐点に立つ「16+1」プロジェクト」、経済学論叢（中央大学）第 59 巻第 3・4 合併号、所収。
- ・田中素香 [2018c]、「「一带一路」による中国のヨーロッパ進出」、ITI（国際貿易投資研究所）研究シリーズ No.67。
- ・田中素香 [2017a]「EU の対中国通商政策と中国の対応」、中條誠一・唐成編著『世界から見た中国経済の転換』、中央大学出版部、所収、第 5 章。
- ・田中素香 [2017b]、「EU 中国通商摩擦（2016 年）とその背景」、ITI（国際貿易投資研究所）フラッシュ、1 月 12 日。
- ・田中素香 [2016a]、「EU の対中国通商戦略」、世界経済評論、3 月/4 月号、所収。
- ・田中素香 [2016b]、『ユーロ危機とギリシャ反乱』、岩波新書。
- ・田中素香他著 [2018]、『現代ヨーロッパ経済（第 5 版）』、有斐閣アルマ。
- ・津上俊哉 [2013]、『中国台頭の終焉』、日経プレミアシリーズ。
- ・中島精也 [2020]、「香港国安法で親中路線と決別する英国」、『国際金融』1336 号（9 月）、所収。
- ・Aggarwal, Vinod & Sara A. Newland (ed.) [2015], Responding to China's Rise – US and EU Strategies-, Springer Verlag.
- ・Business Europe [2020], The EU and China - Addressing the Systemic Challenge, January.
- ・European Commission [2020], White Paper on foreign subsidies in the single Market, COM [2020] 253 final, June 17.
- ・European Commission [2017a], Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests, COM [2017] 494 final.
- ・European Commission [2017b], Proposal for a Regulation “establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union”, COM [2017] 487 final.
- ・European Parliament [2020], Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures.
- ・Garcia-Herrero, Alicia & Davis Martinez Trégano [2020], Europe is losing competitiveness in global value chains while China surges, Bruegel Blog Post, November 27.

- Hanemann, Thilo/Huotari, Mikko/Kratz, Agatha [2019], Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact on New Screening Politics, a report by Rhodium Group and the Mercator Institute for China Studies (MERICS).
- Hanemann, T., Rhodium Group and M. Huotari, MERICS [2018], EU-CHINA FDI: Working towards Reciprocity in Investment Relations, updated in May.
- Hickman, Josh/Ivana, Karaskova [2019], Could there Be a Common China Strategy for the Region of Central and Eastern Europe?, National Endowment for Democracy.
- Holslag, Jonathan [2015], “Explaining Economic Frictions Between China and the European Union” , in: Aggarwal, Vinod & Sara A. Newland (ed.), Chapter 7.
- Holslag, Jonathan [2019], The Silk Road Trap – How China’s ambitions challenge Europe, Polity.
- Kirkegaard, Jacob Funk [2019], Chinese Investments in the US and EU Are Declining – for Similar Reasons, PIIE Policy Brief 19-22, September.
- Zachmann, Georg and Ben McWilliams [2020], A European carbon border tax: much pain, little gain, Bruegel Policy Contribution issue no.5, March.

第2節 グローバル秩序、EU と米国の関係

帝京大学法学部教授

渡邊 啓貴

はじめに：欧州を取り囲む国際秩序

—新型コロナウイルス感染拡大と Brexit—

冷戦が終結して三十年がたつ今日、欧州をめぐる国際環境は欧州統合そのものの発展とともに、21 世紀に入って国際秩序の大きな変化に左右されている。そうした中で EU は「たゆたえども沈まず」生き抜いていくだろう。

しかし 2020 年初頭から中国武漢市を発端にした新型コロナウイルスの感染は全世界に波及し、未曾有の犠牲者を出した。それは EU 各国と米国にも大きな被害をもたらした。当然それは各国の経済・産業活動にも甚大な被害をもたらし、世界の経済成長率は大幅な下方修正を迫られている。各政府は大規模な財政支援を強いられ、赤字国債による大幅な負債を抱えることになった。世界がその大規模な感染と経済の打撃から立ち直ることは容易ではない。

そうした五里霧中の世界の中で、Brexit はどのような意味を持つであろうか。それが当面英国と EU にとって負の要因であることに間違いはない。しかし英国の離脱という大きな負担を追いながらも、EU が今後体制を立て直すにはさらなる統合の強化しかないことも確かである。

ただそれは単純な道程ではない。「行きつ戻りつの歩み」を繰り返しながらの漸進的な行程であろう。すでにコロナ禍の事態を受けて「成長協定」に定められた財政赤字 3%規律は緩和された。感染症拡大防止には EU 全体の国境の封鎖が必要である。加盟国間の協力の必要性が改めて認識された。それがぎりぎりのところでの BREXIT 合意に繋がった。2021 年以後の EU 予算でも保健衛生部門の大幅の予算増が決定している。財政分野だけでなく、これまでの規律や基準はさまざまな領域で再検討されるようになるだろう。

そのような意味では、統合とは苦境に至る加盟国にとってその克服手段だといえる。統合はその求心力の方便であるからだ。具体的には欧州統合とは実体としては制度構築だ。そして筆者は統合とは「国境を越えたリストラ（制度再編）」と性格づけている。英国の離脱は当初予想されたような「完全離脱」ではない。「部分的離脱」「半離脱」というのが実

態だ。すなわち域内市場や関税同盟における「柔軟な」関係、つまり部分的な条約への不参加ということになるであろう。

他方で EU への理解が深まり、参加意識とデモクラシーが加盟諸国国民に拡大しているのも確かだ。たとえば 2019 年欧州議会選挙は 2014 年の同選挙で大躍進した反 EU ポピュリズムは伸長せず、前回程度にとどまったし、投票率は上昇した。とくに中欧・東欧諸国での投票率は大幅に伸びた。

むしろ BREXIT やポピュリズムの隆盛にみられる今日の様々な困難な事態は EU がむしろデモクラシーの論理で統合を深化させていけばいくほど必然的に遭遇する越えねばならない壁といったほうが良い。いわば「デモクラシーの代償」である。未曾有の危機に直面してその方向性が動揺していることは確かだが、欧州統合が「終焉」したり、「崩壊」しているわけではない。おそらくは規律や制度の修正を図りつつ、広義の統合は前進していくだろう。

統合の終焉や崩壊がおこるとすれば、加盟国がその意志を失うことである。今後の欧州統合の将来はその求心力の強さと行方にある。その鍵を握るのは最終的にはドイツだ。BREXIT そのものが統合の崩壊を招くものではないが、その主たる要因となった英国の「主権回復」はドイツ主導の統合に対する反発にある¹。「ドイツ問題」は冷戦終結以後一層肥大化している。

本稿では、そうした直近の問題を無視しては米・EU 関係を論じることはできないことを確認したうえで、21 世紀のこの新しい国際政治局面の前提となる大西洋の土台である米欧関係の構造的な在り方と近年の米欧関係の最大の攪乱要因としてのトランプ政権下の米欧関係について議論してみよう。

1. トランプ政権時代の米欧関係の歴史的位置づけ —多極時代の二つの普遍主義の衝突

(1) 「理念の共和国」米国と西欧の関係史の基本構造

米大陸ニューイングランドに「新しい聖地エルサレム」を見たピューリタンたちは、そこに全世界の模範となるようなキリスト教社会を築こうとした。それは 17 世紀のピューリタン指導者ウィンズ・ロップの表現を借りれば、新たな理想社会として人々が仰ぎ見る「丘の上の町」でなければならなかった。それは米国の「存在理由」そのものだ。悪しき旧

¹ 米欧関係の通史としては拙書『アメリカとヨーロッパ』中央公論新書（2018 年）

弊と貴族的な墮落の大陸、欧州に対して、米国は常に若々しく理想の未来を目指した希望である、というメッセージがそこには込められていた。

米欧関係の歴史を詳述する余裕はないが、それは「父と子」の関係に似ていた。米国は新たな理想を目指す、その出発点での欧州との同質性から容易に逃れることができない。欧州的なものの排除に始まった理想主義としてのアメリカニズム（＝建国の国家理念）には、新しい独自の理念と価値があったわけではなかった。したがって、米国は常に「米国的なるもの」を模索したが、それは成熟や伝統よりも若さと未経験の中の新しい可能性に重きを置いた。こうして米欧関係には歴史文化的な劣等感と優越感が内在し、同質性の高さが返って愛憎相半ばする関係を生んだ²。

しかし物理的には 19 世紀末に米国の工業力が欧州を凌駕した時に、その関係は逆転した。欧州にとって米西戦争は、格下だった身内がいつのまにか自分に矛を向ける巨人に成長していたことを確認した出来事だった。第一次世界大戦は米国が西欧諸国を戦火から救い、その復興と平和をリードするに至った歴史的転換を意味した。それは冷戦時代には米国が「西側の盟主」となったことで明確になり、20 世紀はアメリカの世紀となった。西側同盟とは米国の「覇権的（パワーの不均衡な）協力」関係を基礎とする世界を意味した。そしてその世紀の終盤に冷戦が終結した時、米国は自らの主導による旧東側世界を含むグローバルな国際秩序の誕生を確信した。米国は物理的な面だけではなく、歴史文化的価値観についても世界の盟主となったと自覚したのである。それこそ冷戦終結直後にブッシュ大統領が「新しい国際秩序」と誇らしげに世界に標榜した背景だった。

（２）冷戦終結後の米国の突出

フランシス・フクヤマ『歴史の終わり』とサムエル・ハンチントンの『文明の衝突』はそうした米国的な価値観の勝利と世界の唯一のヘゲモン（覇権国）となった米国の矜持と自信を示したものであった。米国勝利に終わった世界は米国流の近代の克服、ポスト近代の平和な世界、また米国流の文化・価値観が普遍的なものとなるという期待がそこには示されていた。当時米国は「帝国なのか」という問いが流行し、にわかに「帝国論議」が高まった。

² 古矢洵『アメリカニズムー「普遍国家」のナショナリズム』東京大学出版（2002 年） 佐伯彰一「アメリカ対ヨーロッパ文化意識の構造ー」 佐伯彰一編『アメリカとヨーロッパ離脱と回帰ー』（講座アメリカの文化）南雲堂（1970 年）

しかし現実にはそうはならなかった。世界で紛争はなくなったわけではなかったし、世界を平和に導く良い意味での「帝国」に米国になったわけではなかった。たとえば当初国連を中心とする多国間協力の活動に熱心だったクリントン大統領はソマリア介入の失敗から多国間主義に消極的になり、米国の冷戦終結直後の理想主義は後退した。しかし 1997 年ボスニア空爆、99 年コソボ紛争では一時的であれ米国の力による平和が成立したことで、米国は再び自信を回復し、21 世紀 G.W.ブッシュ大統領とそれを支えた「ネオコン（新保守主義）派」が標榜したユニラテリズム（単独行動主義）の発想に繋がった。

そうした傾向は理念と理想を掲げる米国の伝統的な外交の必然でもあった。伝統の一つの柱である米国の孤立主義を、モンロー宣言の文脈で考えるならば、それは、自らがまだ非力であるときに列強の不干渉の中で、米国自身の行動の自由を確保するための方便であった。他方でもう一つの柱である「国際主義」は自らが優位にあるときにはその価値観を対外的に認めさせるための介入主義に容易に転換する口実となった。その冷戦後のひとつの例が、今世紀初頭のイラク戦争だった。それは冷戦の勝利に自信過剰となった米国が一極支配の世界観から米国流リベラリズムという価値観の普遍化を強引に推し進めようとして失敗した歴史的事例となった。

現実には米国自身が考えるほど米国の力は大きくなかったのである。9.11 以後のアフガニスタン・イラクへの介入は米国の介入が独善的かつ限界のあることを世界に知らしめただけだった。その結果 G.W.ブッシュ大統領を引き継いだオバマ大統領は国際介入を躊躇し続け、シリア・ウクライナ紛争などの例に見るように結果的には世界の不安定化を増幅させる事態を招いた。筆者は 2000 年代にそれを「ポスト帝国」（後述）の時代と呼んだ。

（３）「ポスト帝国」、多極時代の二つの普遍主義の衝突³

「ポスト帝国」時代は冷戦終結直後に、父ブッシュ大統領が標榜した米国を中心にした平和な秩序ではなかった。

イラク戦争のときには米欧対立が強調されたが、その時すでに資源大国として冷戦終結の痛手から復興の成果を上げ始めていたロシアは米国への反発を強めていた。同時に経済力をつけてきた中国もすでに米国との距離をとり始めており、今日の米中対立の萌芽が見られた。

³ 拙書『ポスト帝国—二つの普遍主義の衝突』駿河台出版（2006 年）

それに先立つ 1995 年にシラク仏大統領はその就任直後に、冷戦後の世界は「一極では不安定であり、多極世界に向かうべき」ことを示唆した。その意味では、7 年後のイラク戦争をめぐる米仏・米欧の対立は戦争の是非と同時に世界観をめぐる対立でもあった。

それは今日より明らかとなっている。トランプ大統領の「アメリカン・ファースト」は G.W.ブッシュ時代の自信とは異なってむしろ米国の影響力の後退感の中での発言だ。先ず自分のことだけ優先させるという発想はすでに自分の力を自ら相対化した見方だからだ。しかし民主党系の大統領が歴史的に唱えてきた普遍的国際主義・介入主義とは異なっているが、自らの威信を対外的に誇示する外交の基礎には依然として一極的な国際秩序間に支えられた単独行動主義が見え隠れする。

しかし国際社会のパワー配分は大きく変化した。一般に言われる「パワー・トランジション」の現象では、中国のプレゼンスの強大化、ロシアの政治的パワーの復活、これに EU を加えた政治・軍事・経済の多極構造が次第に定着化しつつある。そうした中で、米欧関係は異なった世界観の下に「協力と対立」/「協調と競争」の関係が繰り広げられているのが今日の世界の現実だ。それをどのように調整していくのか。すなわち、「多極 vs 一極」国際構造認識（世界観）の違いと、「単独行動 vs 多国間協力」という外交行動様式・手段の複雑な組み合わせの関係をどのように安定させていくのか。

そうした国際秩序観と外交行動様式の交差は、イラク戦争の時期に示した筆者の米欧同盟関係の本質である。そして当時筆者はそうした「二つの普遍主義の衝突」の関係が少なくとも四半世紀は続くであろうと指摘した。本稿はそうした前提からの考察である。

（４）米欧関係の構造

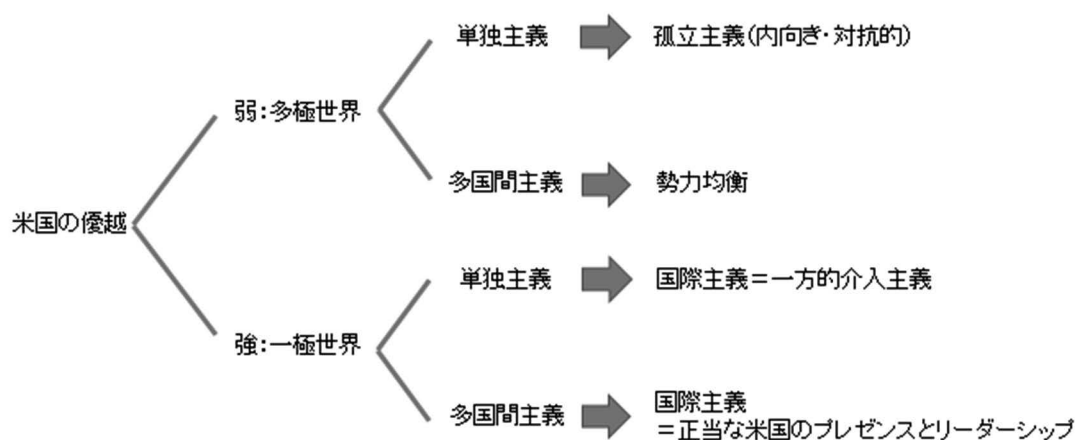
上記のような米国の国家理念、その歴史的背景を通して今日の米欧関係の特徴を以下に整理してみよう。

米欧関係の本質の第一は、大西洋同盟はパワーの不均衡な同盟関係という点にある。パワーシフト（とくに中国の大国化）とは言われるが、軍事・経済・科学技術全般での米国の相対的優位は依然として明らかなだ。5G など一部の分野で中国の先進性も指摘できるが、宇宙産業、また新しい化石燃料としてのシェールオイル・ガス開発、原子力開発など未来のエネルギー・基幹産業部門で米国は突出している。改めて言うまでもなく核兵器をはじめとする軍事力全般の米国の突出は明らかなだ。

そうした中で米国が依然として「丘の上の町」を目指していることに変わりはない。米

国が建国の理念をそう簡単に降ろすことはない。米国のプライマシー（優越意識）、ないし米国流の民主的統治の普遍化の追求は依然として健在だ。その発想は米国一極支配の世界観になりがちだ。冷戦時代初期と冷戦終結直後の米国の自己認識だ。ただ冷戦時代はソ連というもう一つの超大国との競争・対立があった。それゆえ、西側の結束のために米国は多国間協力主義を受け入れねばならなかった。それは西欧諸国の望んだことでもあり、NATO 設立に象徴的だが、米国は「招かれた帝国」として欧州へのコミットを求められた。冷戦時代の西側世界の構造は、下図で言えば米国のプライマシーが「強」の条件の下での、つまりは一極構造の中での多国間主義だった。その例外的失敗の代表例が一方的な介入に至ったベトナム戦争だった。それに対して下図で言えば、イラク戦争に至るブッシュ政権の外交は一極・単独主義だが、トランプ政権の外交は多極・単独主義の例であるように考えられる。米国のプライマシーが後退していることを前提とした「アメリカ第一主義」は米国保守派の伝統である「孤立主義」でもあるからだ。

図表 1 Primacy (Democratic dominance)



(資料) 筆者作成。

(5) 「協調と摩擦」の共存—米欧関係の枠組み

このように米欧関係は米国の外交姿勢に大きく左右される。1960 年代までの冷戦下の時代には米国の覇権主義的安定が続いていたが、その後次第に米国の覇権安定論が揺らいだ。そうした中で米欧関係は西側陣営としての基本的価値観・秩序観を共有しながらも、個別の政策をめぐる「協調（協力）と摩擦（対立）を常に内包させた関係」であった。

第一には、西側民主主義陣営として人権・デモクラシー・市場経済などの価値観をめぐる

て米欧諸国は世界のリーダーとして共通の立場に立っていた。広義の「安全保障共同体」であった。

しかし第二にはすでに述べてきたように米欧は国民国家としての成り立ちや歴史を異にしていた。したがって歴史的な権益の範囲やその実現手段などが異なっていた。とりわけ戦後は旧植民地をめぐる対応について大きく異なっていた。第二次大戦後旧植民地解放と民族自立は、ファシズムからの解放の英雄であり、戦後リベラル世界のリーダーとしての米国の金看板のひとつだった。これに対して西欧旧宗主国にとって問題はそう簡単ではなかった。西欧諸国にとって植民地独立は、内外の利害関係が複雑に絡まった中での既得権益を守る戦いだったからだ。

このことは NATO で言えば「域外問題」での米欧の角逐が域内諸問題よりも熾烈になることで示されていた。中東・アフリカ諸国をめぐる認識の違いはしばしばみられたが、トランプ政権ではイラン核合意・エルサレム承認・対中政策にそれは明らかだった。米欧関係における矛盾の構造がそこに明らかとなっていた⁴。

2. トランプ政権下での米欧関係

すでに述べたように冷戦勝利に舞い上がった米国が単独行動主義に向かっていく潮流が米国内にはあった。しかしそれは単線的なものではなく、イラク戦争に見られるようにいくつかの失敗を繰り返しながらのものだった。

そうした冷戦後の米国の外交的動揺を再び共和党の側から強い姿勢で立て直そうとしているのが、トランプ政権だ。しかしトランプ大統領の外交はその極端な発言とともに、機会主義的で米国への信頼を失わせてしまった。それは図表 2 のようにさまざまなテーマに及んでいる。ここでは NATO 軍事費負担、米欧関税戦争、イラン核合意からの米国の離脱について論及してみよう。

⁴ 筆者は米欧関係をほかの地域と比べると、高度な「安全保障共同体」を形成しているという見方をとっており、コンストラクティヴィズムの立場からの分析が有効であると考えている。Adler, Emmanuel and Barnett, Michael, *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998. 拙書『米欧同盟の協調と対立』有斐閣（2008 年） 拙稿「第 2 章地域集団防衛から安全保障グローバル・ガバナンスへー米欧安全保障共同体（NATO・EU）の収斂プロセス」『グローバル・ガバナンス叢書 2』法律文化社（2018 年）

図表 2 トランプ政権誕生後の米 EU 摩擦

- ① NATO 軍事費負担：欧州加盟国に対する NATO 軍事費増額要求
(2016年、2017年5月 NATO 首脳会議)
- ② パリ協定合意からの離脱(2017年6月)
- ③ エルサレムの承認と1995年の「エルサレム大使館法」に基づく大使館移転を発表
(2017年12月、2018年5月移転)
- ④ 対 EU 高関税・米欧関税戦争(2018年6月、7月中断、2019年4～5月米欧再燃)
- ⑤ イラン核合意(包括的共同行動計画：JCPOA)からの離脱表明
(2018年5月、同年8月対イラン制裁再開、11月制裁第二弾)
- ⑥ INF(中距離戦略廃止)条約廃棄(2019年2月)
- ⑦ エアバス補助金をめぐる米国・EU 報復関税戦争(航空機紛争)、自動車輸入制限・追加関税(2019年10月)
- ⑧ 「エコノミスト」誌でマクロン大統領「NATO 脳死」発言(2019年11月)
シリアからの米軍撤退
- ⑨ NATO 首脳会議 欧州諸国の防衛費増(2019年12月)
- ⑩ ドイツからの一部(1万2000人/3万5000人)米軍引き揚げ(2020年7-8月)
イタリア・ベルギー・スペインといわれたが、ポーランド配備意向明示
- ⑪ ボーイング補助金をめぐる EU の対米報復関税(2020年10月)
- ⑫ トランプ大統領、イラク・アフガニスタンの駐留米軍削減を発表(2020年11月)
- ⑬ ソマリアからの米軍の大部分が撤収(700人)(2020年12月)
- ⑭ 欧州委員会、バイデンに提案(2020年12月2日)
大西洋間の新しい議題をめぐる協力要請(新型コロナ対策、環境問題、貿易・技術、基本的価値)

(資料) 筆者作成

(1) NATO 軍事予算増大を望む米国

NATO 欧州加盟国の軍事費を 2%以上増大することを一方的に要請し、さもなければ米軍が NATO から撤退するというトランプ大統領の極端な主張は、欧州 NATO 加盟国との不協和音を生んだ。このトランプの主張は大統領選挙期間中からのことであったため、大統領就任が決まった時にメルケル独首相がすぐに反応し、その後の NATO 首脳会議でも再三話題にされるようになった。

図表 3 NATO 軍事費負担増の要求 年表

2016年	・大統領選中から主張 ・当選直前に欧州は反応(特にメルケル独首相)
2017年5月	・NATO首脳会議 トランプ大統領、欧州の防衛負担額を迫る
2017年9月	・マクロン大統領 欧州共通予算などとともに防衛協力強調
2017年12月	・EU(欧州連合)外相理事会、25か国「常設軍事協力枠組み(PESCO Permanent Structured Cooperation)」調印(イギリス、デンマーク、マルタの3か国を除く)
2018年7月	・NATO首脳会議 トランプ大統領、GDP「2%目標」を確認、4%に倍増するように求めた。
2019年11月	・マクロン大統領の「NATO脳死」発言

(資料) 筆者作成。

実はこの防衛負担をめぐる問題は米欧関係では古いテーマである。1960 年代初めケネディ政権の時代の「大西洋パートナーシップ」、1973 年ニクソン大統領時代のキッシンジャーが提唱した「ヨーロッパ年」をめぐる議論のときにも出てきた「役割分担・対等な負担」をめぐる議論だった。米国は第二次世界大戦後欧州の同盟諸国からの要請で、「招かれた帝国」として集団防衛機構の中心的担い手として NATO 原加盟国になった。しかし大西洋を挟んだ米国と欧州諸国との間には立場の違いが常に存在した。

米国の見方からすると、米国はいつまでも欧州の保護者ではない。60 年代には米国はその負担を苦痛と感じ始めていたし、ベトナム戦争と 69 年金ドル一時交換停止は米国の経済的凋落を象徴する事件だった。そしてトランプ政権では、「欧州はいつまで米国の軍事的スカートの陰に隠れているつもりなのか」、という脅しともとれるところまでその態度を硬化させた。

これに対して、欧州の見方は米国の撤退姿勢には不満である。米国の防衛負担過多という評価は正しいのか。第一に、米国の防衛費は欧州からの支出に依存してはいない。米国は一方的に利用されているばかりではない。米国の対 NATO と欧州防衛支出は 300 億ドル、US 防衛予算の 5%だが、欧州の NATO への支出は 2,400 億ドル（米国はその 4 分の 1）だ。米国の軍事総予算は 6,000 億ドルだからそれと比べて、欧州の防衛負担がそれほど小さいというわけではない。むしろ米国は核兵器の近代化に力を入れており、防衛費拡大傾向の大きな原因はむしろそこにある。

したがって米軍が欧州から撤退するとすれば、欧州は自衛体制を強化する、つまり欧州常設軍の設立という発想になる。それは PESCO (Permanent Structured Cooperation 常設軍事協力枠組み (欧州常設軍事機構)) という形で一応実現したが、その実際の始動にはまだ時間がかかりそうだ。欧州防衛基金 (EDF) による資金のやり繰り、軍装備上の最大の問題である開発機種の選定と負担、装備や役割分担などをめぐって各加盟国、また米国を交えた角逐がある。

その背景には、一言で言って欧州を取り巻く不安な国際環境がある。その最大のものは欧州の軍事的非力だ。マリ介入やウクライナ情勢において EU や欧州諸国は決定的な役割を果たすことができなかった。トランプ米政権の誕生以後米国の一方的な負担に対する不満と欧州同盟国への負担強化要求は欧州の防衛自立強化を必然的に促進させている。

加えて英国の EU 離脱決定が、欧州大陸の軍事的自立を加速させる。実際に Brexit によるデメリットはそれほど大きくないという試算もある。Brexit の影響としては 16% の予算を英国は負担しているのでその損害は大きい。しかし、NATO 欧州副司令官として、また作戦行動面では EU と英国との実質的な協力は継続可能だ。他方離脱によって英国の指揮権と作戦立案権はなくなるが、欧州防衛基金で研究・開発協力可能、NATO との協力枠は残すことで協力は維持できる。もともと EU との防衛協力である CSDP (欧州共通防衛政策) には英国はあまり積極的ではなかった。

(2) 米 EU 関税戦争

米・EU 間の貿易総額は 2018 年の統計 (JETRO 世界貿易投資報告⁵) で、EU 輸出総額 (約 5 兆 4,760 億ユーロ) のうち EU 域内が約 3 兆 5,195 億ユーロ (64.3%、2017 年 3 兆 3,524 億ユーロ) であり、域外相手国では米国が最大で、約 4,070 億ユーロ (2017 年 3,762 億ユーロ) である。EU の米国への輸出額のシェアでは域外相手国の中では最大で、20.8% だが、EU の輸出総額全体では 7% 台だ。

他方で、EU 輸入総額 (約 5 兆 4,276 億ユーロ) のうち EU 域内が約 3 兆 4,475 億ユーロ (63.5%、2017 年 3 兆 2,841 億ユーロ) であり、域外相手国の中で最大の相手国米国が約 2,681 億ユーロ (2017 年 2,573 億ユーロ) である。EU の米国への輸入額のシェアでは域外相手国の中では最大で、13.5% だが、EU の輸出総額全体では 5% 台だ。EU の出超となっている。とくに 2018 年は前年と比べてその額は大きくなっている。もともとの不均

⁵ https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/gtir/2019/31.pdf

衡を是正するというのがトランプの主張であった。

2018年3月トランプ大統領は、カナダ・EUに対して鉄鋼・アルミニウム製品への高関税（25%、10%）を発表、6月初めから導入すると提案した。さらに7月には自動車関税（それまでの2.5%を20%に引き上げる）、とくにトラックは25%に課税率を上げることを発表した。EUの自動車関税率は10%、EU全体の米国向けのシェアは、独が57.4%、英国は17.4%、伊は10.5%を占めている。

これに対してEUは、6月21日EU報復関税（ハーレー・ダビッドソンのオートバイからリーバイ・ストラウスのジーンズ、バーボンウイスキー、インゲン、クランベリーなど農産物に至る米国製品33億ドル相当を報復関税の対象）を発表したが、それに先立ち、メルケル独首相とマクロン仏大統領が渡米し、対EU高関税を思いとどまるように米国を説得しようとしたが、失敗した。マクロン大統領は同関税は「違法」だと批判、EU諸国もそれに同調して対米批判を行った。

しかし7月下旬になってトランプ大統領とユンケル欧州委員長との直接会談ではユンケルのトランプ説得が功を奏し、この米欧関税戦争は一旦休止となった。米国側がバイク、バーボン、大豆業者などへ打撃に配慮したことと、一方での米中貿易摩擦に集中するために正面作戦を回避するためだった。

しかしその後も米EU貿易摩擦はくすぶり続け、2019年4月9日にはトランプ大統領は欧州航空機大手エアバスに不当な補助金をEUが与えているという理由から、110億ドル分のEU製品に課税すると発表した。これに対して4月17日、EUは幅広い分野の米工業品・農産物など約2兆2,000億円（200億ドル）に報復関税をかける旨、発表した。

その後米国は、報復関税額を105億ドルに減額してWTO（世界貿易機構）に仲裁を求めたが、10月初めにWTOが米国に最大約75億ドル（8,000億円）相当の報復関税を認めた。米国が関税の対象とするのは、航空機（10%）、スコッチウイスキー・スーツ・ワイン・オリーブオイル・チーズ・ヨーグルト・カッター・ナイフなど（25%）であった。この決定に従って米国はEUに対する報復関税を課した。これに対してEU側はそれを遺憾として対抗措置を講じた。EUは米国のボーイング社に対する補助金を不当としてWTOに報復関税を課す承認を求め、それを待って今度はEU側も報復関税を行う構えを示した（図表2参照。WTOは相互の報復関税を認めた）。

大西洋を挟んだ貿易関係は不安定化している。その意味では2013年に開始されたが、停滞したままになっている大西洋横断貿易投資パートナーシップ（TTIP）の活性化なども

望まれるところだが、これについては欧州でも反発は大きく、進んでいない。

（３）域外地域との関係をめぐる摩擦—イラン核合意をめぐる齟齬

安全保障・防衛問題では域外地域関連の問題ではなかなか米欧間の利害対立は大きい。

中国やロシアへの対抗的対応傾向が強くなる米国に対して欧州の立場は相対的に妥協的な傾向を持つ。決定的な対抗関係を回避しようとするためである。ウクライナ紛争をめぐる対露制裁の米欧間の温度差、中国の「一帯一路」構想をはじめとする米中対決姿勢とは異なった国際倫理・国際法・人権尊重を強調して対中宥和的姿勢を取る EU の対応との間には大きな違いがある。

今やハイテク分野で世界の先端を走ってきた米国を追い抜く勢いの中国の急成長は、ファーウェイの 5G 導入をめぐる米欧の摩擦にまで発展した。その参入を拒む米国に対して EU 諸国は中国に門戸を開こうとしている。

米国はファーウェイの 5G の全面排除を EU に要求したのであるが、ドイツは特定の企業を排除しない方針を表明し、「一帯一路」構想に調印したイタリアは同社との連携に積極的である。ポルトガルでは、2018 年 12 月には大手通信会社がファーウェイとの覚書に署名した。その一方で親米的なポーランドは、同社の現地法人社員をスパイ容疑で逮捕し、同社の欧州市場参入については否定的な姿勢を取っている。2019 年 3 月 21 日-22 日の EU 首脳会議では対中国「10 の行動計画」によって対中関係をさらに強化した。

そうした中でより逼迫した摩擦はイラン核合意問題である。トランプ政権になってからこの問題は再燃した。

図表 4 米国のイラン核合意をめぐる米欧関係

2015年	7月	・イラン合意(JCPOA)
2018年	5月	・米国、イラン合意JCPOAから離脱
	8月6日	・トランプ大統領、対イラン制裁再開の大統領令に署名
	11月5日	・第二段階JCPOAで解除していた対イラン経済制裁を全面解除
2019年	1月末	・英仏独INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchange) 設立発表
	5月2日	・米国は、イラン産原油取引で制裁の適用除外を撤廃
	5月8日	・イランは、イラン核合意(JCPOA)の履行を一部停止、合意以上の量の濃縮ウラン保有を明言(60日の猶予期間)、核開発の可能性を示唆 ・トランプ米大統領は、イランとの鉄・アルミニウム・銅などを取引を制裁対象とする大統領令に署名
	5月～6月	・このころホルムズ海峡周辺でタンカーが5～6隻攻撃を受けた
	6月7日	・米国財務省、イランの石油化学を制裁対象とすることを発表
	6月20日	・米軍艦の領空侵犯を理由に、イランが米無人偵察機を撃墜
	6月21日	・トランプ大統領は、イラン攻撃を命令したが、中止
	6月24日	・米国はイラン最高指導者ハメネイ師を制裁対象に
	6月28日	・米国抜きで、英仏独中ロがウィーンで会合もまとまらず
	7月1日	・第1弾 イラン、低濃縮ウランの貯蔵量、合意規定によるが300Kgの制限を超過したと表明
	7月8日	・第2弾 ウランの濃縮レベルを規定の3.67%から4.5%まで引き上げ
	7月19日	・イラン・イスラーム革命防衛隊は、英国船籍(スウェーデンのステナ・バルク社所有)の石油タンカーStena Impero (2018年建造、49,683載重量トン)を拿捕
	7月31日	・米国財務省外国資産管理局(OFAC)は、イランのザリーフ外相を新たに制裁対象に指定
	9月4日	・ロウハーニー大統領は、9月6日から第3段階目となるJCPOAの履行一部停止を開始すると発表
	9月6日	・第3弾 イラン 高性能の遠心分離機の設置開始
	9月14日	・サウジアラムコ社の石油施設への攻撃
	9月23日	・仏独英3か国の首脳は、14日に発生したサウジ石油施設攻撃の責任がイランにあるとする共同声明(サウジアラビア石油施設攻撃にイランが関与した疑い)

(資料) 筆者作成。

2015年7月にイランは米英仏独露中6か国と経済制裁の一部緩和と引き換えに核開発を制限すること(高濃縮ウランや兵器級プルトニウムを15年間生産しない、貯蔵濃縮ウラン10トンを300キロに削減、19,000基の遠心分離機を10年間で、6,104基に尚制限)

に同意した（イラン合意（JCPOA））。

トランプ大統領はすでに大統領選挙中からイラク合意の見直しを掲げていた。その理由としては、(1) イランの核計画制限は期限付きなので、最終的にイランは核保有可能、(2) 弾道ミサイル開発を停止していない、(3) 査察不十分、(4) 中東でイランはシリアなどにテロ支援で影響力を拡大していることなどをあげた。

2018年5月に米国はイラン合意 JCPOA から離脱したが、他方で欧州諸国は、米国が抜けた後も核合意を維持することを確認した。2015年制裁緩和と同時に、欧州企業の多くはイランとの貿易投資契約を締結したことがあった。しかしそれらの企業の多くは米国との関係も強く、米国とイランの間の板挟みに陥ってしまった。欧州企業は米国の発した制裁規定を無視することができない。米国がこれらの企業がイランとの貿易投資などの経済活動を行えば「制裁」を行うとしたからだ（90日間と180日間の猶予後）。とくに独=メルセデス、ダイムラー、シーメンス、仏=トタルなどはイランからの撤退を決定せざるを得なくなった。

その一方で欧州諸国の間でもイランへの対応に温度差があった。マクロン仏大統領はシリア・イエメンのテロ対策強化ではトランプに歩み寄りの姿勢を示していたが（2018年4月、イランの弾道ミサイル監視呼びかけ、イランのシリア支援、12月トランプのパリ訪問）、その一方でメルケル独首相はトランプ政権に対する強硬姿勢をとっていた。ただ全体としてはイランをめぐる問題では、基本的には英独仏は共同戦線を形成していたといえる（2018年5月8日 JCPOA 維持方針、10月4日イラン代表含む 欧州企業保護提案、トランプ説得努力）。

そうした中で同年8月6日トランプ大統領は対イラン制裁再開の大統領令に署名し、翌日からそれは施行された。この第一段階の制裁は、(1) イラン政府の米国紙幣の入手の禁止、(2) イランの金・貴金属貿易の禁止など⁶に対する措置であったが、その後11月5日には制裁の第二段階として、JCPOA で解除していた対イラン経済制裁を全面的に実施し、イランのエネルギー部門に対する「核関連制裁」を完全実施、イラン産原油の輸入禁止、外国金融機関によるイラン中央銀行との取引禁止などを定めた。

この経済制裁で金融、原油・エネルギー部門を中心とした700以上の企業・団体、個人、

⁶ その他にも (3) グラファイト（黒鉛）、アルミニウム・鉄鋼などの金属原料または半製品、石炭、産業用プロセス統合用ソフトウェアのイランとの取引、(4) イラン通貨リアル売りの買入に関する取引、イラン国外でのリアル建ての資金または口座の維持、(5) イランの公的債務の購入・発行引き受け、(6) イランの自動車産業に関する取引（イランは世界第12位の生産国）などの禁止が含まれた。

航空機、船舶が制裁対象に追加された。具体的には、イラン中央銀行をはじめとする 50 以上の銀行および国内外の関連会社、イランの国営海運会社 IRISL、原油運送業者大手ナショナル・イラニアン・タンカーをはじめとする海運事業およびエネルギー産業に関わる 200 以上の企業・船舶・個人、イラン原子力庁（AEOI）および 23 の関連団体・個人、イラン原子力庁（AEOI）および 23 の関連団体・個人、イラン航空および同社の航空機 67 機、などが特別指定国民（SDN）リストに追加された。

その後 2019 年 1 月末、英独仏は INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchange) 設立発表した。この機関はその本部をパリに置き、バーター取引のための特別目的事業体（SPV : Special Purpose Vehicle）である。イランはこの制度に積極的姿勢を示し、欧州諸国もドルではなくてユーロを運用することでユーロの地位を高めることができることからこの制度を支持した。ただし米国の制裁の恐怖から引き受ける企業や金融機関の参加には限界がある。当面は人道支援や食料・医薬品の取引に限定されている。

欧州とイランの企業の間には、欧州の SPV とそれに対応するイラン側のミラー機関が仲介決算機関として入り、イランからの原油や欧州企業からの製品の輸出入代金をそれぞれの側で支払いと受け取り業務を行い、SPV とそのミラー機関が共同で資金管理を行うシステムである。

同年 5-6 月ごろにはホルムズ海峡周辺でタンカーが攻撃を受けたことによって国際的緊張が高まった。5 月初め米国のイラン産原油取引国に対する制裁措置（原油輸入を認める特別措置の打ち切り）に対抗してイランは核合意の履行を一部停止、規定以上の濃縮ウランの保有と核開発の可能性を示唆、米国は鉄・アルミニウムなどの取引を制裁対象とすることを宣言、両国の制裁合戦が始まった。6 月にイランは濃縮ウランの貯蔵量の上限を超える可能性を示唆、さらにイランが米軍無人機を撃墜したことによって緊張に拍車がかかった。6 月 28 日には米国抜きで、英仏独中露による仲裁のためのウィーン会合が開催されたが、不調に終わった。

7 月には英国が今度はイランのタンカーを拿捕するに至り、イラン攻撃の危険性も高まった。イランは次々に制裁を課そうとする米国に対して、欧州諸国と関連企業が動きが取れないことにいら立ちを募らせていた。ロハウニ大統領へのマクロンによる仲裁要請も奏功せず、そうした中で英領ジブラルタル自治政府は EU の制裁に対する違反という理由でイラン所有のタンカーを拿捕した。EU が制裁対象国とするシリア向け原油の運搬が、その理由だった。それに対してイランは英船籍のタンカーを拿捕する報復手段に出たので

ある。独外務省はイランを激しく非難、仏外務省は英国タンカーの早期解放を求めた。そうした中でトランプ米政権は対イラン有志連合を組織して攻撃も辞さない構えを見せた。英国は一時的に米国主導の有志連合に加わる決定をしたが、のちに撤回。仏独などは慎重な姿勢を示した。

米国とイランの間で摩擦が拡大する中で、トランプ政権の核合意否定の立場に対して EU の立場は核合意の維持である。そして米国とイランの間での仲裁的役割である。とくに米国で単独主義的政権が成立すると、その傾向が強くなる。バイデン新政権は米国がイラン核合意に復帰することを示唆している。

3. Brexit 後の米欧関係の将来

(1) Brexit 交渉の論点

Brexit によって世界の構造そのものが変化することはない。ただ、英国の離脱は米欧関係の構造自体に大きな影響はない。英国の離脱は実質的には「半離脱」のようなことではないか、と考えている。

ただ、英国が「合意ある離脱」をしたからといってそのことで英国経済社会も EU も当面停滞傾向に向かうことは明らかだ。第一に、今後の英国離脱後の EU と米欧関係の行方は新型コロナウイルス感染の收拾の仕方にかかっている。未曾有の人的・経済的被害から英国や EU 各国がどのような形で立ち直ることができるのか。それが喫緊の課題となろう。加えてそれは最大の感染者数を記録した米国のその後の状態にもかかわっている。

英国にとって最大の論点は、加盟国としての負担をどこまで免れて、域内市場アクセスと関税同盟に実質的に残留できるのか、という点であった。EU 側としてはいわゆる英国の「いいとこどり」ということにはしたくなかった。世界的に厳しい EU の規制に従う必要がなく、関税同盟に実質的にとどまったり、価格のダンピングなどによって英国が貿易上有利な立場を享受できるようになれば、逆に EU の競争力が失われることになるからだ。したがって英国・EU とともに当面は win-win となるように、あるいは相互の損失ができるだけ小さくなるような交渉が結果的に行われたことになる。それは相互依存関係がきわめて高い水準にあるからだ。世界的に厳しい EU の規制を守った形での EU 市場への英国の参入は最低の条件だった。

他方で Brexit の最大の目的は、英国の「主権」の確保だ。具体的にはそれは英国の対外行動の自由がどこまで担保されるのか、という問いになる。経済的には先の域内市場と関

税同盟の問題にかかっていた。

外交・安全保障上の英国の存在感は EU にとって大きい。メイ首相は 2019 年春には離脱後も英国は EU との共通防衛協力は不変だと言明した。しかしジョンソン首相の主張は安全保障・防衛政策においても英国は EU とは一線を画すことも辞さないという方向性をもっている。

英国はフランスと双璧の欧州核保有国だ。加えて情報面でのノウハウはほかの EU 加盟国の追随を許さないといわれている。その意味では欧州共通防衛政策と多国籍軍の存在をどう見るのか。マクロン仏大統領の PESCO や緊急部隊 IIF などの在り方が問われてくるところだ。それは EU 統合と同時に、米欧関係にとっても大きなポイントとなる。

（２）Brexit と米欧関係

Brexit によっても米欧関係の構造そのものが大きく変わることはないだろう。しかしその中での英国の役割に変化が生まれることは大いにありうる。

第一の経済的次元での将来像だ。その重要な問いは、大陸加盟国との経済関係を相対化させた英国がどれだけ米国との関係を強めていくのか、ということにある。米欧関係は米英関係と米・EU 関係という二重構造の関係になるのか。つまり米英対大陸 EU という大西洋を挟んだ海洋国と陸上国という二つの対立構造となるのだろうか。

筆者はそうしたことにはならないだろうと考える。英国が今までの大陸 EU 諸国との関係を断つことはできないばかりか、親米一辺倒に完全に傾斜することはできないだろう考えるからだ。ジョンソン首相の将来構想にとって米国は第一の経済パートナーだったが、イラン核合意離脱とそれ以後の対イラン政策や 5G をめぐる対中政策での米欧間の摩擦がなくなることはない。トランプ大統領はイラン核合意をめぐる欧州との摩擦の中で欧州に対してファーウェイの 5G を採用をした場合には制裁関税を欧州に対してかけると圧力をかけた。米国は安全保障と経済の二つの次元を一緒にした戦略をとっている。これまでの米政権のやり方とは異なった外交戦略は、トランプ政権特有のやり方だ。

しかしいずれにせよ米英の「特別の関係」は両国の経済関係にまず明らかだ。たとえば 2019 年の英国の貿易輸出総額（4,692 億ドル）のうち、50%以上が欧州大陸諸国を相手とするものだが一国ベースで考えると対米輸出額が最大で、726 億ドル（全体の 15.5%）だ。二番目はドイツ（466 億ドル、9.9%）、その後はフランス（312 億ドル、6.7%）、オランダ（303 億ドル、6.5%）、そして五位に中国（360 億ドル、6.4%）となる。それぞれの国に対

する輸出額は米国と中国は前年比それぞれ 11.1%と 8.3%と大幅増である。

その意味ではジョンソン首相が **Brexit** 後の経済相手として米国と中国を重要な相手国として挙げてきたことも根拠のあることだが、実際には上記のようなファーウェイやイランをめぐる米欧角逐の中でそれが容易でないことも確かである。英国にとって貿易総額に占める対米貿易のシェアが短期のうちに急速に倍になり、EU との関係にとって代わるとは考えにくい。

第二は政治安全保障領域での英と米国・EU 関係だ。英国は仲介者、橋渡しの役割を強めていくことが想像されるし、英国自身の期待もそこにある。それはまた米国にとってもアングロ・サクソン同盟として欧州への交渉能力を強める助けともなることが期待される。EU にとってそのグローバルな戦略とともに米国との関係で離脱した英国の外交的存在感が増幅する可能性は大いにありうる。いずれにせよ、それは英国が離脱によって離脱派の期待するように、経済発展を基礎にした外交的自立性（「主権」）をどれだけ発揮できるのかにかかっている。

（３）EU の戦略的自立

① EU のグローバル戦略

欧州統合の第一の意味はリアリズムの立場から、危機を共同で乗り越えていくための手段であるという点にある。筆者はそれを「国境を越えたリストラ」と呼んでいるが、統合のための大きな動機である。そしてその結果、地域統合は自立的性格を強めていく。

欧州統合はその出発点から政治統合、つまりひとつの政府・国家を究極の目的とする理想の追跡のプロセスでもある。1950 年代に欧州統合が本格化していく中で、欧州政治共同体（EPC）や欧州防衛共同体（EDC）が欧州経済共同体（EEC）に先立って志向されたのはそのためであった。そしてそれは冷戦終結後マーストリヒト条約の共通外交安全保障政策（CFSP）や欧州安全保障防衛政策（ESDP）、そしてリスボン条約の共通安全保障防衛政策（CSDP）へと発展してきたのであった（図表 5）。

しかし EU の安全保障・防衛政策といっても、それは戦争のための軍事戦略を意味するわけではない。冷戦後国連が打ち出してきた一連の紛争予防と平和復興のための文民活動を含む広範な活動を指している。一口で言えば、総合的な危機管理戦略である。たとえば自衛隊の活動の中にも重なる部分がかなりある。

共通防衛政策の理念ともいうべき「EU 戦略」は「9.11 テロ」をきっかけに大きく発展

した。テロに対する危機感が世界中で増幅される中で、2003 年末 EU 首脳会議で、ソラナ・共通外交安全保障政策上級代表は『より善い世界における安全なヨーロッパヨーロッパ安全保障戦略〔ソラナ報告〕』を発表した。EU はある程度の軍装備を擁しつつ、その機能としては平和維持や復興支援に重きを置いたスタンスを模索し始めたのである。

この報告は EU が発表した初めての独自の安全保障戦略だった。ソラナは、EU が「世界における戦略的なパートナー」の役割を果たすと同時に、多国間協力を重視し、G.W.ブッシュ政権の単独主義を拒否した。そしてグローバルな脅威に備えて、「予^{プリベンティブ}防外交」を強調した。予防措置は情報、警察、法律、軍事、その他のさまざまな分野にまで及び、そのうえ「早期の迅速な、そして必要な場合には強硬な介入を育成していく《戦略文化》を発達させる」と説き、ヨーロッパの安全保障面での国際貢献を喚起しようとしたのである。

その後 2004 年 9 月に発表された EU の「人間の安全保障」ドクトリンではさらに新たな方向性が示された。それは保護・武装解除・人権監視などを目的とする国際的軍民統合組織（警察、法律家、人権監視員、税専門家、医師、看護師などを含む）の提唱だった。非軍事的ドクトリンに基づく「文民危機管理（CCM）」活動だ。純粋な軍事組織ではなく、人道支援、実効的な警察力、文民の危機管理、広範な政治経済支援を特徴とする平和維持活動と軍事介入の中間的なものである。

そして『2016 EU 外交安全保障グローバル戦略』は一連の EU の戦略の延長であったが、EU の目標水準に沿って加盟国は平和執行、紛争予防、安定化及び能力構築支援、救助、避難、人道的支援などを含む軍事作戦の実施を企図している。

そこでは「自立」が強く提唱されている。EU の「欧州市民の利益を促進するグローバル戦略」の基本は改めて言うまでもなく、人権・基本的自由・法の支配などのかデモクラシーを基本とする「平和と安全」と「繁栄」が基本だ。そして EU が「国連を中心に据えたルールに基づく世界秩序」、つまり多国間主義と「多極主義」を提唱していることも従来通りだが、2016 年の『グローバル戦略』の中の「EU の安全保障」では、「必要な場合には自立的行動」をとることを明記した。安全保障のためには「適度の野心と戦略的自主性が重要」であるという認識を強調したのである。この『戦略』では「EU は自立性を完全尊重しつつ NATO との協力を深めていく」と同時に、EU を「安全保障共同体」として自立した EU の一体性を主張したのである。

米軍主体の NATO と EU 主体の防衛という大西洋を挟んだ「二つの柱」は冷戦終結後の米欧安全保障協力の基軸である。EU は「より良い世界を目指した理想主義」を標榜する。

そのためにも米国と NATO との協力は不可欠である。そうした枠組みの中で EU の対外行動は「理念に基づく実利主義」にあると主張する。

② 独仏の「戦略的自立」の努力⁷

2019 年 11 月にはマクロン大統領が英誌『エコノミスト』（11 月）のインタビューで NATO を「脳死状態」と表現し、大きな波紋を投げかけた。その発言の直接的背景はトランプ大統領のシリアからの米軍撤退の決断だった。それは翌年の大統領選挙に向けたトランプの選挙戦術の一環であった。トランプ氏は大統領選挙の公約として「シリアからの撤退」を掲げていたからだ⁸。

トランプの決定はいかに「アメリカ第一主義」で、予想通りその直後にトルコの軍事介入を招き、シリア東北部に居住するクルド族の悲劇が始まるかと思われたが、ロシアが急遽軍を展開し、プーチン大統領の仲介によって大惨事はまぬかれた。米国の独断専行は米欧間の信頼関係を不安定にする。マクロン大統領は NATO 第五条に定められた集団的防衛体制そのものが危機にさらされていると指摘し、NATO は機能していないと断言した。それは NATO 加盟諸国に対する防衛費増額の圧力とそれを条件として米軍の欧州撤退を唆し、INF 条約の破棄、イラン核合意からの撤退などを決定したトランプ外交に対する欧州加盟国の不信感の表明であった。したがって欧州は早急に独自の防衛体制を整える必要があるというのがマクロン発言の要諦だ。

マクロン大統領の発言をどう見るべきなのか。実はニュアンスの違いはあるが、トランプ外交に対する不信感各国いずれも共有している。2016 年 11 月にトランプ大統領誕生が決まった直後、もっとも厳しい反応をしたのはメルケル首相だった。そのとき欧州は自立した防衛政策を確立しなければならないと強い調子で語った。冷戦時代以来防衛面でのドイツの突出はタブーであったが、ドイツが改めて一歩踏み出したときだった。

科学政治基金（SWP）のドイツ国際政治・安全保障研究所のレポートは、「（外交的）自立とは何か」問いかけ、それを以下のように定義している⁹。すなわち戦略的自立とは、「単独ないし共同で外交安全保障政策に優先順位をつけたり、決定を行ったり、制度・政治・

⁷ Lawren Twort, 4 July 2018, “EU’s Strategic Autonomy and the Ambition of PESCO”, RUSI <https://rusi.org/.../eu-strategic-autonomy-and-ambition-pesco>

Daniel Fiott, “Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence?” BRIEF EUISS 12/2018
⁸ 拙稿「ベルリンの壁崩壊三十年、岐路に立つ欧州—ロシアに接近するマクロン仏大統領の思惑」『外交』vol 58, 2019 年 12 月

⁹ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, Volker Perthes (Hg.), SWP Research Paper « European Strategic Autonomy Actors, Issues, Conflicts of Interests” February 2019, 44 Seiten <https://www.swp-berlin.org/>

物質的要求を満たしたりする能力」のことだ。「ルールを維持、発展あるいは創設すること、並びに自らを無意識裡に他国のルール下に置かないようにすること」であり、戦略的自立の逆の立場とは、「第三国（米国、中国あるいはロシア）の作るルールや戦略的決定がヨーロッパに直接の影響を持ち、それに従順なだけの立場」のことを言う。

要は主体性の問題である。他国の論法を簡単に受け入れるのではなく、論理や理念に基づく規範やルールづくりに積極的にかかわっていくことである。しかしそれは独断専行であってはならない。ドイツにとって、戦略的自立は他のヨーロッパのパートナーとの協力によってはじめて達成可能だとこのレポートは定義する。

また戦略的自立とは防衛政策の次元だけでなく、外交・安全保障政策の全てを含む。「自立」とは、近隣国との力関係に基づいた相対的なものでもある。絶対的「自立」は存在しない。その意味では「自立」とは、それ自体が「目的」ではないとこのレポートは説明する。

この点は案外重要だと思う。つまり米国や中国・ロシアに対する敵対関係の中での競争による勝利や孤立化を目指した外交スタンスではないからだ。「自立」とは「自らの価値観や国益を保護、そして増幅するための《手段》」にすぎない。政治的には、「より高度の自立」とは漸進的な自立度の向上のことである。米国も含めて、相互依存がグローバルなレベルで高まっている今日、単独行動はあり得ない。EU の主張する「戦略的自立」とは絶対的な自立を意味するわけではない。今日「自立」とはアウタルキー（自給自足社会）に戻ることでなく孤立化をめざすことでなく、同盟網の再構築でもない」のだ。

したがってヨーロッパは、自らの優先順位に従って独自に決定を下すことができるが、他方で別のアクターとのパートナーシップや同盟を求めることも可能だ。相互依存の世界においてアウタルキー（自給自足）は不可能であるからだ。価値観や国益を維持促進するためにはパートナーは不可欠である。ドイツにとって、最大のパートナーとは EU とそのメンバー諸国であり、他のヨーロッパの NATO 加盟国である。

③ 「欧州防衛協力常設枠組み（PESCO）」設立の意味

そうした欧州の自立を安全保障・防衛面実現させようとしたのが、マクロン大統領のリーダーシップのもとで 2017 年 12 月 EU 外相会議で設立が決定した欧州防衛協力常設枠組み（PESCO）だった¹⁰。

¹⁰ “Europa muss sein Schicksal selbst in die Hand nehmen.” 拙稿「思惑飛び交う「欧州常設軍構想」最大の「懸念」とは」『フォーサイト』2017 年 12 月 28 日

それは 11 件の優先課題（サイバー戦能力の拡充・宇宙空間をベースとする（Space-based）情報と通信活動・情報の優越性（Information superiority）・地上戦闘能力（Ground combat capabilities）・強化された兵站及び医療支援能力（Enhanced logistic and medical supporting capabilities）・海上機動性（Naval manoeuvrability）・海上でのレジリエンスに寄与するような海中の管制（Underwater control contributing to resilience at sea）・航空優勢・航空機動性・変容の著しい航空産業セクターにおける軍事航空能力の統合（Integration of military air capabilities in a changing aviation sector）・EU の目標水準（LoA）の達成に貢献するような領域横断（クロスドメイン）的能力）から構成されている。

もちろん先に述べたようにこの常設機構の設置は EU の NATO からの完全な自立を意味するわけではない。「大西洋の 2 つの柱（要）」の 1 つとしての欧州防衛の強化にすぎない。採択プロジェクト 17 件の内訳はドイツとイタリアが 4 件ずつ、フランスとポーランドが 2 件ずつで、基本的には欧州大国の主導である。具体的には、ドイツは危機時の後方支援、医療施設、将校訓練所などの設立を主に請け負うほか、近隣諸国の安定化と外交・開発分野での協力を担当、フランスは、重装備兵力の迅速な運搬を可能にするための道路・陸橋・鉄道といったインフラ整備、英国も EU 離脱後も防衛協力に積極姿勢を示している。統合軍の編成とは軍事産業をはじめとする重工業や土木部門などとの連携、産業活性化と緊密に結びついている。

しかしこの常設防衛機構の最大の懸念はむしろ予算だ。欧州防衛基金設立による資金調達が意図されているが、実際にどこまで可能なのか。今後の課題も多い。

④ 英仏危機管理多国籍部隊の努力

各国はこうした EU 全体の常設防衛機構をどう見ているのであろうか。英国の RUSI（英国王立戦略研究所）の報告は、EU の戦略的自立に関しては曖昧な点が多いことが指摘する。簡単に言えば全般的な力不足を指摘する。すでに見たようにメルケル独首相はそれを支持する。マクロン仏大統領の 2017 年夏のソルボンヌでの演説にみられたように、防衛機構設立の積極的な推進役であり、EU 安全保障研究所（EUISS）の報告書は¹¹、「戦略的自立」をより前向きにとらえ、その実現のためには、①兵力増大（責任）、②米国からの安全保障支援が停止した場合に備えて、自前の危機管理能力を準備しておくこと、③大国への依存をなくし、「グローバル・パワー」としての潜在力を高めること（「解放」）などが必

¹¹ Daniel Fiott, "Strategic autonomy: towards "European sovereignty" in defence?" BRIEF EUISS 12/2018

要だと主張している。繰り返しになるが、その背景にはトランプ政権の独断専行による安全保障面での「ヨーロッパからの撤退」への懸念がある。

各国はそれなりの努力を試みている。英国は JRRF (Joint Rapid Reaction Force 統合緊急対応部隊) を前身とする、英国統合遠征部隊 (JEF : The UK Joint Expeditionary Force) を立ちあげた。統合即応部隊 (JRRF) があつた。JRRF は 21 万人の英国陸軍のうち最大 3 万人を同時に 2 ヶ所の作戦に展開させられるように設定されていた。JEF は英国中心の即応部隊である。これには英国のほか、デンマーク・スウェーデン・オランダ・フィンランド・ノルウェー・エストニア・ラトヴィア・リトアニアなど 8 か国が合意提携している。

マクロン大統領は 2017 年 9 月、欧州の防衛的自立の提案を行い、翌年 6 月にほかの欧州 8 か国 (ベルギー、デンマーク、エストニア、ドイツ、オランダ、ポルトガル、スペイン、英国) と合意して「欧州介入イニシアティブ」(EII または EI2) を発足させた。その目的は、①欧州戦略文化の創出と促進、②将来の共同介入能力の準備、③欧州安保を担うだけの政治的意思と、軍事力の提供にある。つまり、EII の目的は潜在的な危機に対して多様な枠組みの軍事作戦シナリオを通して対応する欧州の実効性ある行動力を育成することにある。

英仏共同統合派遣部隊 (CJEF) の試みも、すでに 2010 年 11 月に英仏ランカスターハウス条約で実現している。その内容は、(1) 共同統合派遣部隊 (CJEF) の立ち上げ、非常設二国間軍事協力、NATO・EU などとの有志協定、(2) 海軍任務グループ協力 (仏空母シャルル・ドゴールを中心)、(3) 仏は 2020 年代初めまでに英仏統合空母攻撃グループの展開能力を整備 (両国自身の独自の装備)、(4) 共同軍事ドクトリンと訓練計画の発展、(5) 装備とテクノロジー2 国間協力の拡大、具体的には無人航空機システム、複合兵器、潜水艦技術、衛星通信・研究・テクノロジー、(6) あらゆる場所での後方支援整備体制協力 : 新型輸送機 A400M への予備装備提供と支援、(7) 防衛産業・テクノロジー基地の強化、(8) サイバー・セキュリティのような新しい安全保障防衛のための協働などである¹²。

¹² "Tuesday 2 November 2010 UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Cooperation" (<http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/11/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation-56519>). Number10.gov.uk. "UK-France declaration on security and defence" (<https://www.gov.uk/government/news/uk-france-declaration-on-security-and-defence>). HM Government. 17 February 2012. Retrieved 11 April 2016. "Royal Marines face French counterparts in Exercise Corsican Lion" (<https://www.gov.uk/government/news/royal-marines-face-french-counterparts-in-exercise-corsican-lion>). HM Government. 23 October 2012. Retrieved 11 April 2016. "France – UK Summit: 31 January 2014" (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277167/France-UK_Summit-Declaration_on_Security_and_Defence.pdf) (PDF). HM

図表5 年表「常設軍事協力枠組み」：EU 常設の軍事・防衛機構の試み

1950年代前半	—	・欧州政治共同体(EPC)と欧州防衛共同体(EDC)設立の動き
1954年	—	・EDC構想挫折
1960年代初め	—	・EDC構想挫折「フーシェ・プラン」挫折
1970年	—	・ECGが提案した政治協力(EPC、上記の「欧州政治共同体」とは別の協力)
1988年(冷戦末期)	—	・独仏は合同旅団の設立で合意(1992年に発足)
1991年	12月	・マーストリヒト条約、政治協力は安全保障分野にまで拡大(共通外交・安全保障政策=CFSP)。しかし軍事防衛分野には至らず。WEU中心の協力=欧州主体的防衛 大西洋の二つの柱
1992年	6月	・ボン郊外ペーターズベルク閣僚理事会の宣言
1993年	—	・「欧州(軍)部隊」(独仏旅団+ベルギー・スペイン・ルクセンブルクなど)
	11月	・FAWEU(93年6月WEUローマ首脳会議、創設決定。Force Answerable to WEU差出し戦力)として欧州軍団。Eurocorps(独仏白西)・英蘭水陸両用軍・中欧多国籍師団(英蘭独白)の三つの舞台設定)
	11月	・ノールトヴァイク閣僚理事会、欧州共同防衛政策(CEDP)採択
1994年	1月	・NATO首脳会議(ブリュッセル) WEUにNATOの兵力・装備・指揮系統の提供、CJTF(共同統合任務部隊)の設立
1995年	5月	・リスボン外相・国防相閣僚理事会 政治・軍事グループ(Plitico-Military Group)、状況分析センター(Situation Center)、計画策定室情報部門(Intelligence section)の設置を定めた。衛星センター常設機関化(米国情報に依存する現状改めて独自の偵察衛星) 仏・西・伊・ポルトガル、イスラム原理主義集団のテロ活動と地中海地域の危機に対応するため緊急展開欧州軍(陸上部隊、EUROFOR)と欧州海洋軍(会場部隊、EUROMARFOR)という陸海の二つの合同軍創設協定調印。EUROFORとEUROMARFORは欧州統合軍やMATO緊急展開軍ARRCの下に活動。EUROFORは4個師団の多国籍軍(98年6月実戦配備)、EUROMARFOR97年5月稼働開始
1996年	6月	・NATOベルリン外相会議 ESDI方式採用(WEU、NATOアセットの利用)、ベルリンプラス
1998年	12月	・サンマロ英仏首脳会議 欧州共通防衛政策で英仏合意(ブレア・イニシアティブ、英国の協力姿勢への変化)
1999年	12月	・ヘルシンキでの欧州理事会、EU加盟諸国は協力して、60日以内に展開可能で、少なくとも1年間の軍事行動が継続可能な5-6万人規模の部隊を2003年までに創設する(ヘッドラインゴール)、欧州共通安全保障防衛政策(CESDP)を発展させるため、加盟国はEU大使級で構成される政治・安全保障委員会、参謀幕僚級の構成員による暫定軍事委員会、軍事専門家委員会という三つの委員会の発足が決定される(いずれも2001年3月発足)、非軍事的危機管理メカニズムの構築などで合意
2000年	6月	・フェイラ(ポルトガル)欧州理事会、ESDPの文民的危機管理の発展を決定(警察、法の支配、文民管理、市民保護の強化を優先領域)
2003年	3月	・EUとしての初めての軍事作戦(マケドニアにおいてNATOの平和維持活動任務をEUが引き継いだ「コンコルディア」軍事作戦)
	6月	・コンゴ北東部での難民収容所と付近の空港の安全確保を目的とした、EUとしては初めての域外平和維持活動「アルテミス」
2004年	2月	・英仏独は、「欧州戦闘部隊(バトル・グループ)」構想を提案。同年4月のEU国防相会議、承認
	6月	・欧州理事会、新たな能力強化として「ヘッドラインゴール(HG)2010」採択。テロや大量破壊兵器などの新たな脅威に対抗
	12月	・ボスニア・ヘルツェゴビナでの Dayton 合意の実施と同地の長期的安定のための軍事作戦(「アルテア」)の三つの例がある
2007年	6月	・アフガニスタンでのEU警察任務活動(EUPOL)が開始
2009年	—	・新たな条約、リスボン条約ではEU安全保障共通防衛政策(CSDP)と呼称
現在	—	・欧州共通防衛政策での派遣は18件、そのうち軍事ミッションは4件、残りは文民ミッション

(資料) 筆者作成。

Government. 31 January 2014. Retrieved 11 April 2016. "UK and France launch rapid deployment exercise" (<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-launch-rapid-deployment-exercise>). HM Government. 10 April 2016. Retrieved 11 April 2016.

おわりに

上記見てきた通り、米欧関係は国際秩序の牽引車としての同盟関係を保ちながら、それぞれの世界観や利害関係の違いによって齟齬をきたしてきた。しかし基本的に米欧関係とは覇権的（力の不均衡な）同盟関係なので米国の軍事・経済的プレゼンスは無視できなかった。冷戦が終結し、その後の米国の一極的かつ単独行動主義的外交もその延長にあった。しかしその後独断専行的な米国外交の限界が露呈していく一方で、中国の台頭や EU の活性化・自立志向によって多極化の傾向が強まっていこうとしているのが今日の米欧関係をめぐる国際摩擦である。

Brexit（英国の離脱）はそうした中での事件であった。その英国の目的は一口で言えば主権の回復である。しかしそれは英国の「光栄ある孤立」を意味するものではない。EU との関係これまでと比べてより相対化することを意味する。相互依存の関係を断ち切ることはできない。米欧関係の中では経済的には米国との関係をより重視していく方向が模索されるであろうが、それには限界があろう。

他方で、安全保障上は EU にとって英国の存在は大きく、英国もそれを今後退させるつもりはない。PESCO のような形であれ、英仏それぞれが中心になる合同危機管理部隊というような形であれ、協力体制を強化することについての合意はある。今後の問題はその進め方だ。

上記のような考察から、米欧関係の中で Brexit を位置付けるならば、それは英国が大陸欧州との関わりの比重を少し大西洋側にずらし、EU との関係における行動の自由をより確保しようという試みと捉えることができよう。そして、それが英国にとってどれだけのリスクを伴うかという問いに対する回答は今後にゆだねられることになる。だとすれば、自立志向を強める EU と米国との安全保障関係において当面は大きな変化がないとしても、やはり英国と EU との関係に隙間が生まれる可能性はこれまで以上に多くなる。

（2020 年 12 月脱稿）

第3節 今後の国際秩序についての EU－日本関係

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

はじめに

韓国がいち早く EU 自由貿易協定 (FTA) を交渉・締結したことを受け、自動車産業など競合する分野をかかえる日本企業は国に働きかけ、日本政府は、EU との FTA の交渉の開始、締結を望んだ。他方、EU は FTA と並行して政治的な事項を含んだ協定の交渉を望んだ。その結果、日本と EU は、経済連携協定 (EPA) のみならず、戦略的パートナーシップ協定 (SPA) を交渉し、2019 年 2 月 1 日に前者が発効し、SPA の大部分の規定の暫定的適用が開始された¹。EPA が発効してから 1 年余りが経つ。その間、EU から日本への輸出は、前年比で 6.6% 増加し、日本から EU への輸出も前年比で 6.3% 増加したとされ²、EPA 発効の良い効果がでていと捉えられる。貿易担当の欧州委員会委員 Hogan は、EPA が市民、労働者、農業従事者及び企業に対して好影響を及ぼしているとし、開放、信頼及び設定されたルールへのコミットメントが貿易における持続可能な成長に役立っていると述べている³。

ここでは、貿易促進を中心とした EPA ではなく、国際秩序形成を考えるうえで重要な、日本 EU 間の SPA に焦点をあて、その中に今後の国際秩序における EU の戦略がどのように組み込まれているのか、日本と EU との関係はどのように規定されているのかを明らかにしたい。そのうえで暫定適用後の日本 EU 間の SPA の適用及び具体的例を示したい。

1. SPA とは

(1) SPA の意義の変化

EU が FTA の交渉に言及したのは、2011 年 5 月 28 日に開催された日 EU 首脳会議である。その後、2013 年 4 月より EPA と SPA の交渉が開始された。2011 年と現在では、

¹ EPA と SPA の概略については、Yumiko Nakanishi, 'The Economic Partnership Agreement and the Strategic Partnership Agreement between the European Union and Japan from a Legal Perspective', *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 2019, Vol. 47, pp. 1-15.

² News, 31 January 2020, 'First year of EU-Japan Economic Partnership Agreement shows growth in EU exports', <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2107>>, accessed on 28 July 2020.

³ Ibid.

SPA の意義が変化していると捉えられる。当初、日本は EPA のみを望み、SPA の締結は望んでいなかったが、2019 年 9 月 27 日の欧州連結性フォーラムでの安倍総理基調講演の中では、EPA と SPA が日本と EU を未来に推し進める車の両輪であると述べられている⁴。また、そこでは、「あらゆる共通の関心事項についての共同行動をする意思を明記した SPA は、どこまでも、未来を志向している」とし、さらに、「日本と EU を、自由貿易の騎手にした EPA、普遍的価値のガーディアンとした SPA の 2 つは両々あいまって、もし世界が大洋を行く船ならば、どんな揺れをも中和するスタビライザーの役割を果たす」とし、EPA と SPA の両方の重要性が強調されている。このような SPA の意義の変化には、現在の国際情勢も背景にあると考えられる。

2017 年 1 月に米国においてトランプ政権が始まった。トランプ政権は、2017 年に地球温暖化防止のためのパリ協定を離脱することを宣言し、アメリカファーストの保護主義政策を進めている⁵。欧州では、2016 年 6 月に実施された国民投票の結果を受け、英国が 2017 年 3 月に EU 条約 50 条に従い離脱の意思を通知し、2020 年 1 月 31 日に EU を離脱した。EU は英国と今後の将来のための枠組協定を交渉、締結していかなければならない⁶。さらに、欧州では、ポピュリズムが台頭し、また、ポーランドでは裁判官の独立が危険な状況にあり、法の支配が軽視されている。欧米を中心とした西側民主主義陣営が構築してきた国際秩序が揺らいでいる⁷。

そのような中で進められてきた日 EU 間の SPA 文書には、現状においていかに日本と EU が協力し、国際共同体の中で平和を維持し、テロリズムと戦い、グローバルな環境問題に取り組み、新技術の発展から生じる問題に対処していくか等が規定されている。

（２）SPA の概説

2009 年 12 月 1 日発効のリスボン条約により EU 条約 2 条において EU の諸価値（人間

⁴ https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0927eforum.html（2020 年 7 月 28 日最終アクセス）。

⁵ トランプ政権による保護主義に対する条文も SPA に含まれている。SPA 14 条「経済及び金融に関する政策」では、「1. 両締約者は、持続可能で均衡のとれた成長、雇用創出の促進、マクロ経済上の過度な不均衡への対策及びあらゆる形態の保護主義との戦いという共通の目的を支援するための両締約者間及び多数国間の政策に関する緊密な調整を促進するため、情報及び経験の交換を促進する」（下線部筆者）と定められている。

⁶ 2020 年 2 月 25 日に理事会は、欧州委員会に交渉開始の許可を与える決定を採択すると同時に交渉に当たっての指針を決定した。関連文書として、Council of the EU, 13 February 2020, 5870/20 と Council of the EU, 25 February 2020, 5870/20, ADD 1 REV 3.

⁷ 細井優子「日・EU 関係における SPA の意義—規範的パートナーとしての可能性」法学志林、2019 年、116 巻 4 号、2 頁。

の尊厳、自由、民主主義、平等及び法の支配の尊重、人権の尊重等）が明示的に規定され、さらに、それらと重複する内容の対外関係における政治的諸原則が EU 条約 21 条に規定された。21 条 1 項 2 段では、「連合は、前段に定める諸原則を共有する第三国…との関係を発展させ、連携を構築することを目指す」と定められている。この条文を受け、これまでは政治的な諸原則は、発展途上国等 EU からの援助を必要とする国に対して EU がコンディショナリティとして用いてきたが、発展途上国を含め、EU と FTA を締結する国に対して並行して SPA 等の政治的な内容を含む協定の交渉及び締結を要請するようになって⁸。

日本 EU 間の SPA は、EU と EU 構成国、他方日本という混合協定の形で署名された。SPA 締結のための法的根拠条文は、EU 条約 37 条及び EU 運営条約 212 条 1 項である⁹。EU 条約 37 条は、共通外交及び安全保障政策分野における条約締結のための条文であり、他方 EU 運営条約 212 条 1 項は、第三国との経済的、財政的及び技術的協力のための法的根拠条文である。また、共通外交及び安全保障政策分野では、理事会は全会一致が原則のため、理事会の締結決定は全会一致が要請される。さらに、EU の排他的権限に属する事項であるため EU が単独で締結することができた EPA (EU only 協定) とは異なり、EU のみならず、EU 構成国の批准が必要なため、SPA は、発効はしておらず、暫定的な適用がなされている。SPA は、前文と 51 か条から構成されている¹⁰。

⁸ 中西優美子「EU 対外政策における政治原則の発展—EU 諸条約の諸改正をてがかりに—」安江則子編『EU とグローバル・ガバナンス—国際秩序形成におけるヨーロッパ的価値』法律文化社、2013 年、69-100 頁。

⁹ OJ of the EU 2018 L 216/1, Council Decision 2018/1197 of 26 June 2018 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Strategic Partnership Agreement between the EU and its Member States, of the one part, and Japan, of the other part.

¹⁰ SPA の条文（日本語及び英語版）は、外務省のホームページで見ることができる。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000381941.pdf>（2020 年 7 月 28 日最終アクセス）；51 か条の条文項目は、以下のようになっている。1 条「目的及び一般原則」、2 条「民主主義、法の支配、人権及び基本的自由」、3 条「平和及び安全の促進」、4 条「危機管理」、5 条「大量破壊兵器」、6 条「小型武器及び軽兵器を含む通常兵器」、7 条「国際的な関心事項である重大な犯罪及び国際刑事裁判所」、8 条「テロリズム対策」、9 条「化学剤、生物剤、放射性物質及び核についてのリスクの軽減」、10 条「国際的及び地域的な協力並びに国際連合の改革」、11 条「開発に関する政策」、12 条「防災及び人道的活動」、13 条「経済及び金融に関する政策」、14 条「科学、技術及びイノベーション」、15 条「運輸」、16 条「宇宙空間」、17 条「産業協力」、18 条「税関」、19 条「租税」、20 条「観光」、21 条「情報社会」、22 条「消費者に関する政策」、23 条「環境」、24 条「気候変動」、25 条「都市に関する政策」、26 条「エネルギー」、27 条「農業」、28 条「漁業」、29 条「海洋問題」、30 条「雇用及び社会問題」、31 条「保険」、32 条「司法協力」、33 条「腐敗行為及び組織犯罪との戦い」、34 条「資金洗浄及びテロリズムに対する資金供与との戦い」、35 条「不正な薬物との戦い」、36 条「サイバーに係る問題に関する協力」、37 条「乗客予約記録」、38 条「移住」、39 条「個人情報保護」、40 条「教育、青少年及びスポーツ」、41 条「文化」、42 条「合同委員会」、43 条「紛争解決」、44 条「雑則」、45 条「両締約者の定義」、46 条「情報の開示」、47 条「効力発生及び効力発生までの間の適用」、48 条「終了」、49 条「連合への将来の加盟」、50 条「適用領域」、51 条「正文」。

2. 志を同じくする世界的なパートナー

SPA における日 EU の関係を一言で特徴づけるのであれば、「志を同じくする世界的なパートナー」(like-minded global partners' (英語)、'partenaires mondiaux animés par' (フランス語)、'gleichgesinnte globale Partner' (ドイツ語)) である。SPA の規定内容に鑑みると、上述した発展途上国に対するようなコンディショナリティを規定しているというよりはむしろ、EU が日本をまさに文字通り「戦略的パートナー」として位置づけ、共に国際秩序を構築していこうという意思が見える。特に前文にある、「志を同じくする世界的なパートナー」として、「公正なかつ安定した国際秩序を構築する」ことについての「共通の責任及び約束を意識」という文言に表れている。

SPA におけるこの日 EU 関係の特徴を 3 つの観点からみていくことにする。1 つは、諸価値の共有と促進、2 つ目は、国際的な場での協力、3 つ目は、国際規準設定における協力である。

(1) 諸価値の共有と促進

SPA には、EU の諸価値を定める EU 条約 2 条及び対外行動における諸原則を定める EU 条約 21 条の内容が具現化されている。これは、EU と第三国間の SPA などの政治的な枠組協定の特徴である。例えば、リスボン条約以降に署名された、EU と韓国間の枠組協定や EU とカナダ間の SPA においても同じような特徴を見出すことができる。しかし、日本 EU 間の SPA は、EU 韓国間の枠組協定及び EU カナダ間の SPA とはいくつかの異なる特徴をもつ。

SPA の前文において、「戦略的パートナーシップとしての長期的で深い協力の基礎となる共通の価値及び原則、特に、民主主義、法の支配、人権及び基本的自由についての約束を再確認」し、と述べられている。また、SPA 1 条「目的及び一般原則」の 1 項(d)は、「共通の価値及び原則（特に、民主主義、法の支配、人権及び基本的自由）の促進に共同で貢献すること」を目的とすると定めている。さらに、「民主主義、法の支配、人権及び基本的自由」と題される SPA 2 条は、「1. 両締約者は、両締約者の内外の政策を支える民主主義、法の支配、人権及び基本的自由という共通の価値及び原則を引き続き擁護する。… 2. 両締約国は、国際的な場において 1 に規定する共通の価値及び原則を促進する (shall promote such shared values and principles in international fora)。両締約者は、適当の場合には、これらの共通の価値及び原則の促進及び実現に当たり、第三国と共に又は第三

国において行うことを含め、協力し、及び調整する。」（下線部筆者による）と規定する。

もつとも、EU 条約 2 条及び 21 条に定められる EU の諸価値のうち、日本と共有されていない価値がある。それは、人間の尊厳（human dignity, dignité humaine, Menschenwürde）である。第二次世界大戦においてナチスによるユダヤ人虐殺を経験した、ドイツは、その基本法（憲法）1 条において「人間の尊厳は不可侵である」と定める。それが EU の諸価値となった。EU 条約 2 条の最初にくるのは、「人間の尊厳」である。EU 基本権憲章 1 条は、「人間の尊厳」を規定する。

SPA 2 条は、共通の価値及び原則を擁護することを確認するだけでなく、国際的な場において共通の価値及び原則を促進することを EU と日本に義務づけている。EU 韓国間の枠組協定及び EU カナダ間の SPA は、そのような義務を明示的に規定していない。この相違は、日本 EU の SPA が EU と日本の関係を単に対等なパートナー（equal partner）ではなく¹¹、「志を同じくする世界的パートナー」として位置づけているためであると考えられる。

さらに、別の注目すべき点がある。EU の FTA と政治的な枠組協定（SPA、枠組協定、PCA（Partnership and Cooperation Agreement）協定等）との間には通常リンクが存在する。通常、後者に規定されている価値や原則が違反される場合、FTA が一時的に停止されたり、終了したりするという規定がおかれている。実際、EU カナダ間の FTA である、包括的経済貿易協定（CETA）と SPA の間にはリンクが存在する。EU カナダ間の SPA 28 条 7 項は、人権又は不拡散の特に重大で実質的な違反があれば、CETA 終了の理由になりうると締約国が認識していると定めている。EU と韓国間の枠組協定には、FTA の一時停止又は終了に対する特別な条項はおかれていないが、枠組協定の本質的な要素（民主主義の原則、人権、基本的自由及び法の支配）の実質的な違反について定める、枠組協定 45 条及び 46 条に関する共同解釈宣言がある。さらに、EU 韓国間の FTA 15.14 条 1 項によると、EU 韓国間の枠組協定は、FTA への法的リンク（a legal link）を有する包括的な政治協力協定であると規定されている。

他方、日 EU 間の EPA と SPA の間にはリンクが存在しない。SPA の中に EPA への言及規定がない。結果として、もし価値や原則の違反があったとしても、SPA は、SPA 43 条 6 項に従って停止されうるが、EPA は一時停止されたり、終了したりすることはない。

¹¹ EU 韓国間の枠組協定 1 条 7 項及び EU カナダ間の SPA 1 条 3 項は、「対等のパートナー」と規定しているが、「志を同じくする世界パートナー」という文言は用いられていない。

（２）国際的な場での協力

SPA で特徴的なものとして挙げられるのが、国際組織または国際的な場における協力が強調されていることである。SPA の前文では、「政治的、経済的及び文化的なきずなを強化することにより並びに協定により、両締約者間の全般的なパートナーシップを包括的に強化することを決意し」、また、「あらゆるレベルで協議を強化すること、あらゆる共通の関心事項について共同行動をとること等により、協力を促進し、及び協力全体の整合性を維持する」と述べられている。このことは、SPA 1 条 1 項(a)と(b)において、目的として、以下のように規定されている。

「(a) 共通の関心事項…に関する政治的な協力及び分野別の協力並びに共同行動を促進することにより、両締約国間の全般的なパートナーシップを強化すること。

(b) 両締約者間の協力並びに国際機関及び地域機関並びに国際的な場及び地域的な場における協力を促進するための長期的な法的基礎を提供すること。」（下線部筆者）

具体的には、国際的な場での立場の調整が挙げられる。例えば、SPA 10 条「国際的及び地域的な協力並びに国際連合の改革」では、両締約者は、「意見の交換を行い、強力を促進し、及び、適当な場合には立場を調整するように努める（shall endeavour）」と規定されている。EU の対外行動にあつては、EU が一つの声となって発言することで EU の発言力を強化しようとしている。ここでは、それに類似するような行動、つまり日本と EU が一つの声となって発言するように努めるべきという行動が規定されている。また、SPA 11 条「開発に関する政策」において、両締約者は「適当な場合において、国際的な場及び地域的な場において開発問題に関する立場を調整する（shall coordinate their positions）」と規定されている。さらに、SPA 12 条「防災及び人道的活動」において、両締約者は、「協力並びに適当な場合には両締約者間における並びに国際的な段階における調整を促進する」（1 項）と規定されている。加えて、SPA 26 条「エネルギー」において、「両締約者は、…協力並びに適当な場合には国際機関及び国際的な場における緊密な調整を促進するように努める（shall endeavour to enhance cooperation and, where appropriate, close coordination）」と規定されている。また、SPA 36 条「サーバーに係る問題に関する協力」において、「両締約者は、…国際的な場及び地域的な場における…意見及び情報の交換を奨励する」としている。

SPA は、志を同じくする世界的パートナーとしての日本と EU が、国際的な場で立場を調整することでより発言力を高める効果をねらっている。

（３）基準・規範等の設定

EU は、軍事力を行使するのではなく、ソフト・パワー¹²として、EU の諸価値や基準・規範を世界に広げることで国際秩序における EU のプレゼンスを維持、または、高めようとしてきた。SPA の前文では、その EU のソフト・パワー戦略に日本を「志を同じくする世界的パートナー」として位置づけ、公正でかつ安定した国際秩序を構築することに対して共通の責任を有するものとして規定している。

EU は、EU の基準や規範を国際的な標準化とすることに力を注いできている。それに関連する条文として、以下のようなものが挙げられる。

まず、SPA 17 条「産業協力」においては、「両締約者は、…例えば、イノベーション、気候変動、エネルギー効率性、標準化及び企業の中小企業の競争力の向上及び国際課の支援の分野におけるそれぞれの産業に関する政策について意見及び最良の慣行の交換を促進する」（下線部筆者）と定める。また、SPA 13 条「経済及び金融に関する政策」の 2 項では、「両締約者は、関連する国際組織及び国際的な場において現在行われている活動を支援するため、会計、監査、銀行業、保険業、金融市場及び金融部門の他の部分に関する規制制度及び監督制度を改善すること等により金融の安定性及び財政の持続可能性を確保するための協力を強化することを目的として、金融に関する政策及び規制についての情報の交換を促進する」と規定されている。さらに、SPA 21 条「情報社会」において、両締約者は、重要な事項に関する協力を促進するため、それぞれの政策及び規制について意見を交換すると規定しているが、その(d)において、「新たな技術の標準化及び普及」（下線部筆者）が規定されている。また、SPA 36 条「サイバーに係る問題に関する協力」の 2 項においては、両締約者は、サイバー空間における人権及び情報の自由な流れを可能な最大限度まで促進し、及び保護するために、「適当な場合には、サイバー空間における国際的な規範の形成及び作成並びに信頼醸成の促進に当たって協力する。」と規定されている。

3. SPA における重点分野

日本 EU 間の SPA は、包括的な内容を含んだ協定である。その中でも、①平和・安全保障（犯罪・テロを含む）、②環境・エネルギー、③新技術という分野における協力が強調さ

¹² Cf. Ian Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms', *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40 (2), pp. 235-258; 遠藤乾・鈴木一人編『EU の規制力』日本経済評論社 2012 年; 臼井陽一郎編『EU の規範政治』ナカニシヤ出版 2015 年。

れていると考えられる。

（１）平和・安全保障

SPA の前文において、「世界の平和、安定及び繁栄並びに人間の安全保障を実現することについての共通の責任及び約束を意識」とし、述べられており、また、続けて「大量破壊兵器の拡散、テロリズム…等の国際社会が直面しなければならない主要な地球的規模の課題に対処するために緊密に協力すること」、さらに、「重大な犯罪が処罰されずに済まされてはならないこと」を決意しと、述べられている。

これらは、3 条「平和及び安全の促進」、4 条「危機管理」、5 条「大量破壊兵器」、6 条「小型武器及び軽兵器を含む通常兵器」、7 条「国際的な関心事項である重大な犯罪及び国際刑事裁判所」、8 条「テロリズム対策」、9 条「化学剤、生物剤、放射性物質及び核についてのリスク軽減」、33 条「腐敗行為及び組織犯罪との戦い」、34 条「資金洗浄及びテロリズムに対する資金供与との戦い」、35 条「不正な薬物との戦い」、36 条「サイバーに係る問題に関する協力」、37 条「乗客予約記録」により具体的に規定されている。

もともと、3 条、4 条及び 5 条 2 項を除きこれらの条文は、暫定的適用がなされないとなっている (SPA 47 条 2 項)。平和・安全保障は、EU の共通外交及び安全保障政策 (CFSP) に関係し、構成国の権限分野に属するため、これらの条文は構成国による批准を経て発効したのちに適用されることになる。

EU の諸価値 (EU 条約 2 条) の 1 つである、法の支配 (rule of law (英語)、l'État de droit (フランス語)、Rechtsstaatlichkeit (ドイツ語)) は、SPA の前文、1 条 1 項及び 2 条に民主主義、人権及び基本的自由とともに規定されている。注目すべきは、「海洋問題」と題される SPA 29 条においても「法の支配」が言及されていることである。

SPA 29 条は、「両締約者は、…国際法に基づき、海洋問題について、対話を促進し、及び相互の理解を増進するものとし、次の事項を促進するために協力する。(a) この分野における法の支配 (国連海洋法条約第八七条の規定に反映されている航行及び上空飛行の自由その他の公海の自由等) …」と規定している。この条文は、「中国」¹³には直接言及がないが、「法の支配」の軽視に鑑み、日本の要望を考慮したものであると推測できる。

また、SPA 5 条は、大量破壊兵器を対象としている。これには、「北朝鮮」への直接言及

¹³ Cf. Axel Berkofsky, “Moving Beyond Rhetoric?”, Issue Brief, April 09, 2020, Institute for Security & Development Policy, <https://isd.eu/content/uploads/2020/04/EU-Japan-SPA-IB-09.04.20.pdf> (last accessed on 28 July 2020), p. 4.

はないが、北朝鮮の核問題を考慮して入れられたものだと捉えられる。

（２）環境・エネルギー

① EPA と SPA における環境

EU は、1987 年発効の単一欧州議定書により EU に環境分野における個別分野の権限が付与され、環境に関する措置や国際条約を締結できるようになった。その結果、EU は、環境分野において、国際的な場でリーダーシップを発揮してきている。日 EU 間の EPA は、気候変動に関するパリ協定に明示的に言及している。また、新世代（new generation）の FTA である EPA は、環境保護を中心とする章を含んでいる。SPA もまた、いくつかの環境に関する条文を規定している。SPA 23 条「環境」の他にも、24 条「気候変動」、25 条「都市に関する政策」、27 条「農業」、28 条「漁業」、29 条「海洋問題」において環境について定められている。環境保護分野での日本と EU の協力は非常に重要であり、SPA の条文においてもそれが確認できる。しかし、EPA と SPA では、同じ環境についても条文や規定の対象にいくつかの相違がある¹⁴。

EPA は、その 16 章「貿易と持続可能な開発」において環境保護を規定している。ここでは、環境保護は、貿易と投資の文脈で定められている。他方、SPA では、貿易と投資とは離れ、国際的な場における環境保護分野の国際協力が強調されている。

例えば、SPA 23 条「環境」では、「1. 両締約者は、環境に関する政策及び規制について、意見、情報及び最良の慣行の交換を促進するものとし、例えば次の分野における協力を促進する。(a) 資源の効率的な利用、(b) 生物の多様性、(c) 持続可能な消費及び生産、(d) 環境の保護を支援するための技術、物品及びサービス、(e) 森林の保全及び持続可能な森林経営、(f) 関連する政策対話に基づいて決定する他の分野。2. 両締約者は、両締約者に適用可能な関連する国際協定及び国際文書による枠組み並びに国際的な場において協力を促進するように努める。」（下線部筆者）と定められている。

② 気候変動

気候変動は、EU 環境政策の目的を規定する EU 運営条約 191 条 1 項において、明示的に規定され、第 6 次及び第 7 次の EU の環境行動計画において優先事項として挙げられている。

¹⁴ Nakanishi, Yumiko, 'Climate Change and Environmental Issues in the Economic Partnership Agreement and the Strategic Partnership Agreement Between the European Union and Japan', *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 2020, Vol. 48, p. 9, pp. 11-15.

SPA の前文でも、「気候変動」に言及されており、EU が力を入れている分野であるというのが SPA 24 条からも理解できる。SPA 24 条は、「気候変動」と題され、特にパリ協定の実施にあたり及び多数国間の法的枠組みを強化するため、日 EU が協力することを定めているが、他の条文と比較して、条文内容が細かく具体的である。さらに、SPA 17 条「産業協力」においても「両締約者は、例えば、イノベーション、気候変動、エネルギー効率性、標準化及び企業の社会的責任の分野…におけるそれぞれの産業に関する政策について意見及び裁量の慣行の交換を促進する」とし、「気候変動」への言及が見られる。

③ エネルギー

EPA では言及がなされていない「エネルギー」が SPA の中では規定されている。SPA 26 条は、「エネルギー」と題され、「両締約者は、エネルギーの分野（エネルギー安全保障、エネルギーに関する世界的取引及び投資、世界的なエネルギー市場の機能、エネルギー効率、エネルギーに関連する技術等）において、協力並びに適当な場合には国際機関及び国際的な場における緊密な調整を促進するように努める。」と規定している。SPA 17 条「産業協力」において、「エネルギー効率性」への言及がある。

（３）新技術

さらに、SPA の中で注目される分野は、新技術である。まず、SPA 14 条「科学、技術及びイノベーション」が挙げられる。この条文は、2009 年の科学技術における協力に関する日本と EU 間の協定を発展させるものと位置づけられる。また、SPA 16 条は、「宇宙空間」を規定している。もっとも注目されるのが、SPA 21 条「情報社会」である。SPA 21 条は、「両締約者は、情報通信技術の分野において、次の事項を含む重要な事項に関する協力を促進するため、それぞれの政策及び規制について意見を交換する。(a) 電子的な通信 (…)、…(d) 新たな技術の標準化及び普及」と定める。

今後、AI などの発達等で EU と日本が協力し、国際的な倫理規定やゆるやかな規制などを協力して設定していくことが考えられる¹⁵。また、技術発展とともにサイバー空間における問題も発生する。SPA 36 条は、1 項において、サイバーに係る問題に関するそれぞれ

¹⁵ EU では、AI に関する倫理指針が 2018 年 4 月 25 日に欧州委員会により公表されている。European Commission, COM (2018) 237, Artificial Intelligence for Europe; また、2019 年 4 月に、欧州委員会により設置された、独立した AI に関するハイレベル専門家グループが信頼できる AI のための倫理指針を公表した。Hi-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG), Ethics Guidelines for Trustworthy AI; 日本でも「人間中心の AI 社会原則」が 2019 年 2 月に公表された。<https://www8.cao.go.jp/cstp/aigensoku.pdf> (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

の政策及び活動について意見及び情報の交換を促進し、国際的な場及び地域的な場におけるこのような意見及び情報の交換を奨励すると定めている。さらに、データの蓄積とともに問題となっているのが個人情報の保護である。SPA 39 条「個人情報の保護」では、「両締約者は、高い水準の個人情報の保護を確保するために、協力を促進する」と定めている¹⁶。

4. 日本 EU 間の協力における SPA の適用と具体例

(1) 合同委員会の開催

SPA は正式には発効していないものの、SPA 47 条 2 項により 2019 年 2 月 1 日からその安全保障を除く、大部分の条文が暫定適用されている。SPA 42 条は、日本と EU の代表者から構成される合同委員会を設置することを定めている。同条 4 項では、合同委員会の通常年 1 回の会合が規定されている。

2019 年 3 月 25 日に、東京で第 1 回の合同委員会会合が開催された¹⁷。共同議長は、日本側は正木靖外務省欧州局長、EU 側はギュンナー・ヴィーガンズ欧州対外活動庁 (EEAS) アジア太平洋総局長が務めた。第 1 回会合においては、持続可能な連結性及び質の高いインフラ並びに地球規模の課題についての協議が行われた。また、プライバシー及びデータ・セキュリティ等のデジタル経済に係る課題における協力を強化していくことが決定された。なお決定は、コンセンサス方式により行われる (SPA 42 条 3 項)。さらに、SPA 42 条 5 項に基づき、合同委員会の手続規則が採択された。

EU では、第 1 回合同委員会の開催に先立ち、手続規則に関する理事会決定案が 2019 年 2 月 22 日に欧州委員会よりだされ¹⁸、それに基づく理事会決定 2019/524 が 2019 年 3 月 21 日になされた¹⁹。SPA は、外交安全保障政策 (CFSP) にもかかわるが、手続規則に関する今回の決定は、EU 運営条約 218 条 9 項に結び付いた、EU 運営条約 212 条 1 項を法的根拠条文として採択された。手続規則は、12 カ条により構成される。1 条 (任務と構成)、2 条 (共同議長制)、3 条 (会合の頻度と場所)、4 条 (会合の非公開の原則)、5 条 (合同委員会の事務局)、6 条 (会合参加者の共同議長への通知)、7 条 (会合議題の設定)、8 条

¹⁶ EU の個人データ保護規則 (GDPR) 2016/678 が発効し、実施されているが、日本はデータ移転が可能な第三国として認定された。

¹⁷ https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000571.html (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

¹⁸ COM (2019) 105.

¹⁹ OJ 2019 L86/66. Council Decision 2019/524 on the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Committee established by the Strategic Partnership agreement between the EU and its Member States, of the one part, and Japan, of the other part, as regards the adoption of Rules of Procedure for the Joint Committee.

(議事録の作成)、9 条 (合同委員会による決定及び勧告)、10 条 (費用)、11 条 (ワーキング・グループの設立)、12 条 (手続規則の改正) となっている。

さらに、2020 年 1 月 31 日に、ブリュッセルにおいて、第 2 回合同委員会が開催された²⁰。会合では、2019 年 9 月にブリュッセルで日本と EU により署名された「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日本 EU パートナースhip」文書に基づく協力を中心として、SPA の履行状況と今後の課題について協議が行われた。

(2) 持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナースhip 文書

前述した、2019 年 9 月 27 日、ブリュッセルで開催された欧州連結性フォーラムで安倍首相は演説しただけではなく、欧州委員会のジャン＝クロード・ユンカー委員長 (当時) とともに、「持続可能な連結性および質の高いインフラに関する日 EU パートナースhip」²¹と題する文書に署名した。同文書では、次のようなことが述べられている。①開放性、透明性、包摂性、連結性に関する投資家及び産業を含む関係者のために対等な競争条件を促進するために協働する。②ルールに基づく連結性を世界的に促進するとのコミットメントに鑑み、G7、G20、経済協力開発機構、世界銀行、国際通貨基金、欧州復興開発銀行、アジア開発銀行といった国際的な場を含む国際及び地域機関と協力する。③民間投資を活性化させるために手段やツールを動員する重要性を認識し、持続可能な連結性のため資金供給を促進するために協力する。④開発途上国において、デジタル及びデータ・インフラ、政策及び規制枠組み等を通じて、デジタル連結性の強化に協力する。⑤運輸回廊の相互接続及び運輸の安全性とセキュリティの強化を通じて、持続可能な運輸の連結性を強化する。⑥水素及び燃料電池、電力市場の規制並びに液化天然ガスの世界市場といった分野において引き続き協力し、エネルギー対話に基づく持続可能なエネルギーの連結性を進める。⑦高等協力及び研究分野における機関間の国際的な人的交流を拡大する。要は、デジタル、運輸、エネルギー及び人的交流を含むあらゆる次元における連結性 (connectivity) に、二国間及び多国間で共に取り組む意図が確認された。

(3) 日本・EU 航空安全協定の署名

2020 年 6 月 22 日、日本と EU 間の航空安全協定 (Agreement on civil aviation safety,

²⁰ https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page22_003418.html (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

²¹ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000521612.pdf> (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

Bilateral civil aviation safety agreement, BASA) が署名された²²。この協定により、日本 EU 間で航空機等の民間航空製品の輸出入に際して行われる検査等の重複を取り除くことにより、航空産業の負担を軽減し、民間航空製品の自由な流通が促進される。この協定には日本 EU 双方の批准が必要であるが、署名の時から暫定的に適用されることになっている。これに関する欧州委員会の 2020 年 6 月 22 日づけのプレス・リリース²³では、EPA と SPA に言及され、この協定の署名は、日本と EU の戦略的パートナーシップを深めるための相互信頼とコミットメントを示すものであるとされている。さらに、上述した持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナシップ文書の署名に触れ、この協定が EU の欧州とアジア連結戦略に沿って運輸の連結性を強化するものになると述べられている。

(4) 外国直接投資に対するスクリーニング

日本と EU 間の EPA には、包括的な投資章は含まれておらず、別に投資保護協定の締結に向けて交渉がなされている。ネックになっているのは、EU が求める投資裁判所の設立である。リスボン条約により外国直接投資の権限が EU の排他的権限 (EU 運営条約 207 条) となり、投資に関してさまざまな措置が採択されてきている²⁴。

その中で、SPA にかかわると考えられるのが、2019 年 3 月 19 日に採択された、EU への外国直接投資のスクリーニングのための枠組みを設定する規則 2019/452²⁵である。この規則の法的根拠条文は、EU 運営条約 207 条である。この規則は、安全保障または公共の秩序のために EU への外国直接投資に対し EU 構成国によるスクリーニング並びに構成国間及び構成国と欧州委員会間の協力メカニズムのための枠組みを設定することを目的とする (同規則 1 条)。これは、外国からの投資は受け入れたい、その一方でそのような投資により EU の安全保障や公共の秩序に悪影響を受けないようにしたい、それゆえ、そのためのスクリーニングの枠組みが必要であるとの認識を前提としている。この規則の前文の 29 段において、「構成国と委員会は、安全保障または公共の秩序に悪影響を与える外国直接投

²² https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008515.html (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1127 (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

²⁴ 中西優美子「欧州連合 (EU) と投資問題」国際法学会エキスパート・コメント No.2019-2、<https://jsil.jp/archives/expert/2019-2> (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

²⁵ OJ 2019 L791/1, Regulation 2019/452 establishing a framework for the screening of foreign direct investment into the union.

資のスクリーニングに関する事項について志を同じくする第三国の管轄機関との協力を奨励すべきである（Member States and the Commission should be encouraged to cooperate with the responsible authorities of likeminded third countries on issues related to screening of foreign direct investments likely to affect security or public order）。」（下線部筆者による）と述べられている。同規則の 13 条では、「構成国と委員会は、安全保障及び公共の秩序のために外国直接投資のスクリーニングに関する事項について第三国の管轄機関と協力することができる。」と規定している。日本は、上述したように、EU と志を同じくするパートナーである。この規則は、まさにこの分野における日本との協力を前提とし、それを可能にする規定となっている。

（５）水素社会

上述した、持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナシップ文書の中で素及び燃料電池、電力市場の規制並びに液化天然ガスの世界市場といった分野において引き続き協力し、エネルギー対話に基づく持続可能なエネルギーの連結性を進めることが盛り込まれている。さらに、同文書には、低炭素エネルギーシステムへの転換を促進するため、地域的及びグローバルなエネルギー市場及びエネルギー・イノベーションを強化する観点から、持続可能なエネルギー・インフラへの投資について議論を深めるとされている。

EU は、Von der Leyen 欧州委員長のもと「欧州グリーンディール」を進めている。その中で、2020 年 7 月 8 日に気候中立のための水素戦略文書を公表した²⁶。日本では、すでに 2017 年 12 月に経産省の水素基本戦略がだされ、2018 年 7 月に第 5 次エネルギー基本計画が閣議決定され、2019 年 3 月に経産省から水素・燃料電池戦略ロードマップがだされている。水素社会は、SPA を用いて、まさに日本と EU が協力できる分野である²⁷。

（６）SPA 実施支援ファシリティ

SPA 実施支援ファシリティとして、新型コロナウイルスに関する日・EU ウェビナシリー

²⁶ COM (2020) 301, “A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe”.

²⁷ Cf. Hiroshi Sekine, “Partners in a Post Covid-19 International Order?”, Issue Brief, May 12, 2020, Institute for Security & Development Policy, <https://isdsp.eu/content/uploads/2020/05/Partners-in-a-Post-Covid-19-International-Order-EU-Japan-SPA-IB-12.05.20.pdf>, last accessed on 28 July 2020, p. 5.

ズが開催されている²⁸。SPA は、パンデミックの影響を受ける幅広い分野において日・EU の協力を促進することで、この危機の克服に向けた世界の取り組みを後押しすることができ適切な手段であるとされ、コロナウィルスと環境、ビジネス、国際貿易、公衆衛生などさまざまなテーマで講演が開催されている。

おわりに

SPA は、法的拘束力のある協定である。ここは、重要なポイントである。条文では、「shall」を用いられ、義務づけられている。もっとも、その条文は、「協力する」、「努める」、「奨励する」、「調整する」等、非常にソフトな義務となっているが。また、SPA の位置づけとして、重要と考えられる条文が、SPA1 条 1 項(b)である。それによると、「(b) 両締約者間の協力並びに国際機関及び地域機関並びに国際的な場及び地域的な場における協力を促進するための長期的な法的基礎を提供すること。」(下線部筆者) となっている。SPA は、日本 EU がコミットする国際秩序の形成において重要な文書になると捉えられる。この SPA という法的文書は、今後の日本 EU の強力な協力の法的基盤となりうる。加えて、上述した日本 EU の合同委員会は、法的拘束力のある決定を行うことができる。もっとも、義務づける文言がソフトであるため、両者に意思がなければ、単なる政治的文書となる可能性もある。

EU は、国際秩序においてプレゼンスを維持するために、日本 EU 間の SPA を一つの手段としてみなし、用いていくと考えられる。同 SPA は、EU が得意とする、ソフト・パワーの行使の重要な手段となるであろう。SPA には、EU の諸価値並びに基準及び規範設定が盛り込まれている。EU の中でも「民主主義」、「法の支配」及び「人権の尊重」という概念は統一されているわけではないが、EU と日本がこれらの諸価値を共有できたことの意義は大きいと考える。ただ、「人間の尊厳」は共有されなかったことにも留意が必要であろう。今後の国際秩序は、日本と EU がどのように歩調を合わせるかという点に左右される。

(2020 年 7 月脱稿)

²⁸ <https://www.eujapanspa.jp/?lang=ja> (2020 年 7 月 28 日最終アクセス)。

第5章：

日本が世界において果たすべき役割

第5章 日本が世界において果たすべき役割

21 世紀政策研究所研究主幹
早稲田大学大学院法務研究科教授
須網 隆夫

国際経済秩序がいささか動揺している今日、日本は、日本の経験と理念に基づいた、グローバル秩序の在り方を積極的に発信すべきであり、そのことを通じて安定したグローバル秩序の形成に貢献すべきである。しかし、日本がそのような役割を果たすためには、日本の立場・意見の普遍性をどのように高めていくかに努力する必要がある。

日本の意見は、第一次的には、日本の国益から出発せざるを得ない。しかし、日本政府の立場が、日本の国益だけに支えられているのであれば、それは、国際社会にとって大きな影響力を持ち得ない。日本の立場は普遍的な意義を持たなければならず、日本は、その立場がなぜ普遍的に通用するかを国際社会に説明できなければならない。この点では、EU は構造的な利点を有している。EU でも、EU 理事会で主張される各国政府の立場は自己の国益から出発する。しかし、EU の意思決定・立法手続の中で、他の加盟国政府、欧州委員会・欧州議会等の EU 機関と議論を積み重ねる中で、各国の国益は擦り合わされ、各国の国益の中にある非普遍的な部分はある程度まで削ぎ落され、最終的に出来上がる EU の決定は、より普遍的な内容に練り上げられているのが一般的である。もちろん、それはヨーロッパ的普遍性に止まり、グローバルな普遍性ではない。しかし、日本の国内的議論の中から誕生する意見・立場は、他国との激しい議論を経ずに形成されるために、通常は普遍性の程度において、ヨーロッパに劣らざるを得ず、特殊日本的な要素を色濃く含んでいる場合が多い。例えば、国際標準化機構で、日本の推す基準が採用されないことが多いのは、以上のような理由が影響しているのではなかろうか。そうであれば、日本は、意識的に自己の立場の普遍性を向上させる努力を継続する必要がある、日本が参加する既存の国際組織又は二国間関係の中で利用できる場面を活用することに留意すべきであろう。この種の努力は、日 EU 間でも必要であるが¹、とりわけ、EU が提示する議論に対抗するた

¹ 特に、日 EU 間では、日 EUEPA に一般的な規制協力（18 章）が規定されるとともに、日 EUSPA が様々な分野について協力の枠組みを設定している。日 EUSPA には、民主主義・法の支配・人権の促進のための協力・調整（2 条 2 項）、テロリズム対策のための対話・意見交換（8 条 3 項）、経済・金融に関する政策・規制に関する情報交換の促進（13 条 2 項）、情報通信分野での「新たな技術の標準化」に関する意見交換（21 条）など、多くの協力の可能性が埋め込まれている。

めには、アジア諸国との建設的な議論が不可欠である。日本が締結した経済連携協定（EPA）には、EUのように制度化されているわけではないが、活用できる可能性があると思われる協力の枠組みが埋め込まれている²。また、アジア太平洋経済協力会議（APEC）の枠組みも、様々なアクターの参加が可能であり、ルール形成の場としての APEC の実効性には疑問が残るが、様々な課題における日本の立場の普遍性を検証する場としては有用であり得る³。問題となるテーマに応じて、これらの枠組みを、日本の立場を鍛える場面として利用する可能性を検討する必要があるだろう。

最後に、日本の役割として、国際社会における主導性の発揮が主張されて久しい。今日の世界でも、国際的な枠組みは、欧米諸国のアイデア・言説に基づくルールで規律されているが、他方、それらのルールには、その起源に係りなく、国際社会で広く受容され、国際社会の共通資産となっている部分が圧倒的に多い。もっとも、中国を含むアジア諸国が、それらのルールを批判することもあるが、それらの主張は、当該国際ルールは自己には適用されないという例外扱いを主張するに止まる場合も少なくない。欧米諸国の提案に基づくルールは、それが西洋の理念・経験のみに基づくため、必ずしもグローバルに適用可能でない面があることは事実である。欧米諸国が圧倒的な政治経済的パワーを有していた時代には、西洋中心で形成されたルールの不十分さは表面化しなかった。しかし、中国の政治経済的台頭を含み、世界のパワーバランスが変化した現在、欧米主導で形成されたルールに普遍性を欠く部分があることが次第に顕在化してもいる。しかし、欧米諸国が、自らの理念・経験に基づいて、グローバル秩序を構想することには致し方のない部分がある。問題は、それに対して、批判・例外扱いの主張だけでなく、彼らの提案に代わるべきアイデア・ルールの提示が、欧米以外の諸国より十分になされないことにある。日本の役割は、ここにあるのであり、欧米のルールと対立せずに、かつアジアの理念・経験に基づいて、それらのルールの普遍性を高めるルールを提示していく必要があるのであり、それができれば、国際社会に対する大きな貢献となるだろう。

（2020 年 9 月脱稿）

² 例えば、日本メキシコ EPA は、第 14 章「二国間協力」で、貿易・投資、裾野産業、中小企業、科学技術、技術・職業訓練、知的財産、農業、観光、環境の各分野における二国間協力を規定し（139-149 条）、日本フィリピン EPA は、対象分野における情報・技能・技術の交換による緊密な協力を目的とし（1 条(c)）、第 12 章で両国間の協力につき定めている（139-144 条）。これらの規定は、本章のような問題意識の下に規定されたものではないであろう。しかし、本章の問題意識の下で利用し得る余地があるというのが、本章の趣旨である。

³ Takao Suami, *Informal International Lawmaking in East Asia – An Examination of APEC, in Informal International Lawmaking: Case Studies 55-96* (Ayelet Berman, Sanderijn Duquet, Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel and Jan Wouters eds., TOAEP, 2012).

EU と新しい国際秩序
—Brexit 後の EU、そして世界—

21 世紀政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹：須網 隆夫)

2021 年 2 月
21 世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-3-2
経団連会館 19 階
TEL : 03-6741-0901
FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>

21 世紀政策研究所報告書一覧（2014－2021.2）

《総合戦略・政治・社会》

- 2020.3 高齢者の自立と日本経済 研究主幹：樋口範雄
- 2014.9 日本政治の抱える課題と提言（概要パンフレット）
- . 6 本格政権が機能するための政治のあり方 研究主幹：小林良彰
- . 6 実効性のある少子化対策のあり方 研究主幹：小峰隆夫

《税財政・金融・社会保障》

- 2019.11 2040 年の社会保障のあり方を検討する 研究主幹：森田 朗
- . 5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～ポスト BEPS の国際協調の下での国内法改正の動向～ 研究主幹：青山慶二
- 2018.6 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS プロジェクトの重要積み残し案件の棚卸し検証～ 研究主幹：青山慶二
- 2017.6 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS 執行段階の課題の第一次検証～ 研究主幹：青山慶二
- 2016.6 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS プロジェクトの総括と今後の国際租税の展望～ 研究主幹：青山慶二
- 2015.7 超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする 研究主幹：辻 琢也
- . 5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS（税源浸食と利益移転）プロジェクトの討議文書の検討～ 研究主幹：青山慶二
- 2014.5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～国内法への帰属主義導入と BEPS（税源浸食と利益移転）問題を中心に～ 研究主幹：青山慶二

《行革・規制改革・経済法制》

- 2016.5 独占禁止法審査手続の適正化に向けた課題 研究主幹：上杉秋則
- 2014.9 ビッグデータが私たちの医療・健康を変える 研究主幹：森川博之

《産業・技術》

- 2019.3 CEが目指すもの
～Circular Economyがビジネスを変える～ 研究主幹：梅田 靖
- 2018.5 人工知能の本格的な普及に向けて 研究主幹：國吉康夫
- 2018.5 情報化によるフードチェーン農業の構築 研究主幹：大泉一貫
- .5 データ利活用と産業化 研究主幹：越塚 登
- 2017.4 イノベーションエコシステムの研究
～オープンイノベーションからいかに収益を上げるか～ 研究主幹：元橋一之
- 2016.2 新しい農業ビジネスを求めて 研究主幹：大泉一貫
- .2 研究開発体制の革新に向けて 研究主幹：橋本和仁
- 2015.6 日本型オープンイノベーションの研究 研究主幹：元橋一之
- .3 森林大国日本の活路 研究主幹：安藤直人

《環境・エネルギー》

- 2017.7 カーボンプライシングに関する諸論点 研究主幹：有馬 純
- 2016.3 国内温暖化対策に関する論点 研究主幹：有馬 純
- .1 COP21 パリ協定とその評価 研究主幹：有馬 純
- 2015.4 続・原子力安全規制の最適化に向けて
—原子力安全への信頼回復の道とは— 研究主幹：澤 昭裕
- 2014.11 核燃料サイクル政策改革に向けて 研究主幹：澤 昭裕
- .8 原子力安全規制の最適化に向けて
—炉規制法改正を視野に— 研究主幹：澤 昭裕

《外交・海外》

- 2021.2 EUと新しい国際秩序
—Brexit後のEU、そして世界— 研究主幹：須網隆夫
- 2020.6 中国の政策動向とその持続可能性
—中国共産党をめぐる3つの視点— 研究主幹：川島 真
- 2019.7 現代中国理解の要所
——今とこれからのために—— 研究主幹：川島 真
- .5 変わるアメリカ、変わらないアメリカ
—アメリカ政治の底流とトランプ政権— 研究主幹：久保文明
- 2018.7 英国のEU離脱とEUの未来
～英国は何故EUからの離脱を選択したのか～ 研究主幹：須網隆夫
- 2015.9 アメリカ政治の現状と課題 研究主幹：久保文明



21世紀政策研究所
The 21st Century Public Policy Institute