

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	序論 岐路に立つ EU
他言語論題 Title in other language	Introduction to the European Union at the Crossroads
著者／所属 Author(s)	渡邊 幸秀 (WATANABE Yukihide) / 専門調査員・総合調査室
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads)
シリーズ Series	調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	1-16
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、EU 史、Brexit
摘要 Abstract	平成 29 年度総合調査「岐路に立つ EU」の序論として、EU の歴史を回顧し、拡大後に顕在化した諸問題と Brexit の経過、その後の現状と今後の課題を概観する。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

序論 岐路に立つ EU

渡邊 幸秀

目次

はじめに	4	そして Brexit へ
I これまでの EU の歩み	III	2017 年の動向
1 EU 成立まで	1	英国の EU 離脱交渉
2 拡大する EU	2	EU の機構・制度改革の動き
II 拡大・深化の中で顕在化する諸問題	3	2017 年の選挙結果
1 ユーロ危機	4	今後の課題
2 欧州難民危機、テロの脅威	IV	各論文の紹介
3 ポピュリズム勢力の台頭		おわりに

はじめに

2016年6月、国民投票により英国は欧州連合（European Union: EU）からの離脱（以下「Brexit」）を選択した。加盟国の離脱は、これまでの EU の歴史の中で初めての事態であり、それも EU の中でドイツに次ぐ経済規模を持つ英国であることから、EU 加盟各国はもちろん、世界にも大きな衝撃を与えた。フランス、オランダ等においても EU 離脱を掲げるポピュリズム勢力の台頭が報じられ、一時はこれを契機に「離脱ドミノ」が起きることを危惧する声さえ聞かれた。なぜこのような状況に EU は追い込まれることになったのであろうか。

国立国会図書館調査及び立法考査局は、EU がブルガリアとルーマニアを新たに加え、加盟国が 27 か国になった⁽¹⁾直後の 2007 年 3 月に総合調査報告書『拡大 EU—機構・政策・課題—』⁽²⁾を上梓した。これは、当時順調に拡大路線を歩む EU について、その組織等に内在する問題や将来の展望について調査を試みたものであった。当時において、既に域内の東西間格差や西側の財政負担増への不満、EU の組織・政策決定システムの機能不全への懸念等の問題が指摘されていた。それから約 10 年、新たな問題に直面し、岐路に立つ EU の現状と今後の行方を展望すべく、改めて総合調査のテーマとして取り上げることとした。

本稿では、EU の歴史を回顧した上で、拡大後に顕在化した諸問題とその 1 つの帰結でもある Brexit、そしてその後の EU の状況と今後の課題を概観し、本論を構成する諸論文を御覧いただくための手引としたい。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 30 (2018) 年 1 月 31 日である。

(1) その後、2013 年にクロアチアが加盟して 28 か国となった。

(2) 『拡大 EU—機構・政策・課題—総合調査報告書—』（調査資料 2006-4）国立国会図書館調査及び立法考査局、2007. <<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1000914>>

I これまでの EU の歩み

EUのこれまでの歩みは、概して超国家的な機関を志向するEUと国家主権を維持しようとする加盟国との相克の歴史であり、先行する経済・通貨統合の後を政治統合が追いかける構図になっていたといえる。

1 EU 成立まで

第二次世界大戦後、疲弊した西欧の復興と東西冷戦の中での域内平和体制の確立（特にフランスと西ドイツとの融和）のため、欧州統合の必要性が強く認識されるようになった。現実的な手法としてまず優先されたのは経済統合であった。1952年にフランス、西ドイツ、イタリア、そしてベルギー、オランダ、ルクセンブルク（以下、これら3か国を「ベネルクス三国」という。）の6か国により設立された、石炭と鉄鋼の生産と管理を共同で行う超国家的共同体である欧州石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community: ECSC）⁽³⁾がそれである。これを機に、それまで宿敵関係にあったフランスと西ドイツの関係改善も進んだ。そこで安全保障の面でも、6か国が共同の軍隊（欧州防衛軍）を組織するという欧州防衛共同体（European Defence Community: EDC）構想が打ち出されたが、1954年8月にフランス議会が反対したため、同構想は実現しなかった。この失敗により国家主権に関わる政治面での統合は時期尚早とみなされ、その後は専ら経済統合に重点が置かれるようになった。

1958年にローマ条約が発効すると、新たに欧州経済共同体（European Economic Community: EEC）が成立し、欧州統合の動きは域内で人、モノ、資本、サービスが自由に移動できる共通市場と関税同盟を目指す段階に進んだ。また、農業面でも共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）の実施が同条約に規定された。1967年にはEECと既存のECSC、そしてローマ条約でEECと同時に設立された欧州原子力共同体（European Atomic Energy Community: EURATOM）⁽⁴⁾の3機関を包含する欧州共同体（European Communities: EC）⁽⁵⁾が成立する。1968年までには関税同盟が成立し、EC域内での貿易が活発化した。

一方で、この間に全会一致が原則だった閣僚理事会（Council）において多数決方式を導入しようとするなどの動きを自国の主権の脅威と見たフランスのドゴール（Charles de Gaulle）政権がEEC委員会、閣僚理事会などから自国の代表を引き揚げさせる「空席政策」（1965年7月）でこれに抵抗するという事態も起きている。国家主権を制限されることへの抵抗は根強かったのである。

1973年には、英国、アイルランド及びデンマークがECに加盟（第1次拡大）し、加盟国は9か国となった。当初国家主権を制限されることを警戒し参加を拒んでいた英国を方針転換⁽⁶⁾させたのは、自国の国際的影響力や経済の衰退の自覚と、ECの経済的成功にあった。しかしそのEC経済は、英国が加盟した頃既に、1971年のドルショックや1973年と1979年の2度の

(3) 戦略的物資である石炭と鉄鋼を共同管理することで加盟国間の戦争を不可能にする意図もあった。遠藤乾編『「原典」ヨーロッパ統合史—史料と解説—』名古屋大学出版会, 2008, pp.231-232.

(4) EAECとも略される。原子力の共同市場の形成を目的としていた。現在もEUの原子力利用の促進という基本政策を担っている。

(5) 3共同体の総称であり、後述のEC（European Community）と区別するため、「欧州諸共同体」と訳されることもある。

(6) 英国は、1961年と1967年に加盟申請を行ったが、英国を警戒するフランスのドゴール政権の反対により加盟を拒否されたため、1973年まで待たねばならなかった。

オイルショックなどによる 1970 年代の停滞期に入っており、市場統合も進まなかった。

1980 年代になると、米国や我が国の経済発展に遅れをとっていることへの危機感もあり、市場統合への動きが再び活発化する。1985 年 6 月に公表された欧州委員会（現在の European Commission）の「域内市場白書」⁽⁷⁾ は、市場統合の阻害要因であった、残存する域内の非関税障壁の除去等への道筋を示し、1987 年 7 月に発効した単一欧州議定書は、市場統合実現の目標を 1992 年に設定した。また EC の枠外において、1985 年 6 月に国境管理を撤廃して加盟国の市民が互いの国境を自由に往来できることを目指すシェンゲン協定がフランス、西ドイツ及びベネルクス三国の間で調印された（1995 年発効）。最終的には英国とアイルランド以外の EU 加盟国全てが参加することになる⁽⁸⁾。

通貨統合への動きも進展する。1979 年 3 月に発足した欧州通貨制度（European Monetary System: EMS）では、為替介入等の手段で加盟国の通貨の変動幅を一定に抑える為替操作メカニズム（Exchange Rate Mechanism: ERM）を用いて為替レートの安定化を成功に導いた。そして、1989 年にはドロール（Jacques Delors）欧州委員会委員長率いる経済通貨同盟検討委員会の報告（ドロール報告）⁽⁹⁾ において、資本の自由化、欧州通貨機関（European Monetary Institute: EMI）の設立を経て通貨統合を実現する計画が提案され、1992 年のマーストリヒト条約に反映されていくことになる。

政治統合については、超国家的な組織を目指した欧州防衛共同体構想が挫折した後、EC 加盟国間での外交政策に関する任意の協力枠組みとして、1970 年に欧州政治協力（European Political Cooperation: EPC）が発足した。EC の枠外の組織として法的基盤を持たないものであったが、EC に代わって全欧安全保障協力会議（Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE）⁽¹⁰⁾ に関与するなどの実績を残した。その後、前述の単一欧州議定書において EPC の活動は EC の中に取り込まれた。ただし、安全保障・防衛問題は、協議の対象から意図的に除外され、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）や西欧同盟（Western European Union: WEU）⁽¹¹⁾ に委ねられる傾向があった。EPC の活動は、EU の柱の 1 つである共通外交安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）⁽¹²⁾ に受け継がれることになる。⁽¹³⁾

これらの流れを更に促進したのが東西ドイツの統一である。1989 年 11 月のベルリンの壁崩壊から 1990 年 10 月の東西統一の実現へと急速に進む状況は、ドイツが再び大国化して EC を離れ、自立的に行動するのではないかという警戒感を加盟各国に抱かせた⁽¹⁴⁾。EC の求心力を高め統一ドイツをつなぎとめるためにも、欧州統合、とりわけ通貨統合と政治統合の動きが

(7) Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council," COM(85) 310 final, 1985.6.14.

(8) EU 外では、リヒテンシュタイン、スイス、ノルウェー及びアイスランドが参加している。EU 内で未加入（将来的に加入予定）は、ブルガリア、クロアチア、キプロス及びルーマニアである。

(9) Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community. Collection of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1989, pp.9-43.

(10) 1975年に設立。欧州のほか米国、ソ連、トルコなども加わった全欧の安全保障協力に関する国際会議。1995年に常設化され、全欧安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE）となった。

(11) 1948年に成立した英仏及びベネルクス三国による防衛協力のための組織。その後西ドイツやイタリア等も参加。冷戦終結後、その実質的役割は EU に移管された。

(12) EU が一体となって共通外交を行うことで、単独の国の外交より大きな影響力を行使することを目指す政策。加盟各国の外交権が基本であり、政府間協力という形をとる。

(13) 辰巳浅嗣「共通外交・安全保障政策」辰巳浅嗣編著『EU—欧州統合の現在—』創元社, 2004, pp.188-189.

(14) 田中素香『ユーロ—危機の中の統一通貨—』岩波書店, 2010, p.66.

顕著になり⁽¹⁵⁾、1992年にマーストリヒト条約が調印（1993年発効）され、EUが誕生した。EUは、経済のみならず政治統合も視野に入れた組織となり、①欧州共同体（European Community: EC）⁽¹⁶⁾による経済通貨同盟の推進とともに、②共通外交安全保障政策（CFSP）、③司法・内務協力（Justice and Home Affairs: JHA）⁽¹⁷⁾を加えた3本柱の構造を持つことになった⁽¹⁸⁾。ただし、①は共通市場や共通通貨ユーロ⁽¹⁹⁾導入などが目標として規定され、各国からの主権移譲を進めつつ統合を図る超国家的性格を有するのに対して、②や③は政府間協力が主であるという違いがあった。加盟各国とEUとの間の権限の範囲を規定する補完性原則（Principle of Subsidiarity）⁽²⁰⁾も導入された。

さらに、1997年10月にはアムステルダム条約が調印（1999年5月発効）され、欧州議会（European Parliament）の権限強化、閣僚理事会が特定多数決によって決定可能な分野を拡大することによる政策決定の効率化などが図られた。また、EUとは別の枠組みにあったシェンゲン協定もEU法の枠組みの中に取り入れられた。

通貨統合の動きは、1992年9月からの欧州通貨危機などによって必ずしも順調には進まなかったが、各国の経済構造改革の努力などにより、条件を満たした11か国⁽²¹⁾に1999年1月からユーロが導入され、2002年1月から現金による流通も開始された。

2 拡大するEU

前述のように、1973年に英国、アイルランド及びデンマークがECに加盟して第1次拡大を果たしたが、その後も拡大は続いた。1981年にはギリシャが（第2次拡大）、1986年にはスペイン及びポルトガルが加盟（第3次拡大）し、また東西冷戦体制の崩壊という状況を受けて、それまで中立主義の立場をとっていたオーストリア、フィンランド及びスウェーデンも1995年に参加（第4次拡大）して、加盟国は15か国となり、おおむね西欧地域の統合は達成された⁽²²⁾。

さらに、ベルリンの壁崩壊から1991年末のソ連崩壊という事態は、これまでソ連の強大な政治的圧力の下にあった中・東欧諸国をEUに引き寄せることになり、EU側もこうした国々の加盟の動きへの対応に着手することになる。EUは、中・東欧諸国の体制移行を促進するために、経済を含む多方面の支援を行う一方、1993年6月にはEUに加盟するための条件であるコペンハーゲン基準⁽²³⁾を整備した。アムステルダム条約でも、自由、民主主義、人権尊重、

(15) 板橋拓己「新しい「ドイツ問題」—ドイツとヨーロッパ統合の関係を歴史的に振り返る—」『学際 第3次』3号, 2017.3, p.31.

(16) それまでのEECを改称したもの。2009年12月のリスボン条約でEUに一元化された。注(5)参照。

(17) 移民や難民に関する事項、刑事協力などを扱う。後に、警察・刑事司法協力（Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: PJCC）となる。

(18) なお、EURATOMも第1の柱（欧州共同体（European Communities））の1つとして引き続き存続。ECSCは、条約に定められた50年の期間満了により、2002年7月に消滅した。

(19) 共通通貨の名称は、1995年に「ユーロ」に決められた。

(20) 加盟国が個別では十分対処できない事項以外は、EUではなく、極力、加盟各国又は地方自治体の権限で行うという原則。

(21) ドイツ、フランス、ベネルクス三国、オーストリア、フィンランド、アイルランド、イタリア、スペイン及びポルトガルの11か国。現在は19か国が導入している。

(22) 加盟しなかったアイスランド、ノルウェー及びリヒテンシュタインは、EUの欧州経済領域（European Economic Area: EEA）に加入し、またスイスも独自にEUと協定を結び、共通市場に参加している。

(23) ①民主主義、法の支配、人権等を保障する体制の整備という政治的基準、②共通市場に対応できる経済的基準、③EUの法体系（アキ・コミュニテール）の受容という法制度的基準。

法の支配等が明記され、これらの基本要件を満たすことが加盟の前提条件であり、加盟後も、これらの原則に反した加盟国を制裁できる規定が盛り込まれた。また、2001年2月に調印されたニース条約（2003年2月発効）では、中・東欧諸国の加盟によって組織が大所帯となることを想定して、欧州委員会委員や欧州議会の議席再配分など、EUの機構改革を規定した。

EUのこうした加盟基準をクリアするための努力の結果、2004年に、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア、キプロス及びマルタのEU加盟が実現し、加盟国は一気に25か国に増加した。その後、2007年にはルーマニア及びブルガリアが、2013年にはクロアチアが参加し、加盟国は28か国となって現在に至るのである。⁽²⁴⁾

こうした東方への拡大は、EUにとって、冷戦によるヨーロッパの東西分断を克服し、「欧州の統一」を実現したという意義があった。また、巨大経済圏を形成することにより、対外経済交渉の面での交渉力が強化されるなど規模のメリットを享受できるだけでなく、政治的にも加盟申請国の民主化・市場経済化を進めてEUに取り込むことで、この地域の安定化に寄与することが期待された⁽²⁵⁾。

新規加盟する中・東欧諸国にとって、EUの単一経済圏としての市場規模やEUからの豊かな財政支援は魅力である。EUに加盟することで、関税に係る措置など主権的権限の行使は制限されるが、それを補うのが各種の財政支援ということになる。また、ソ連崩壊後もロシアの脅威を感じざるを得ないこともあり、NATOに加え、共通外交安全保障政策（CFSP）という体制を持つEUに加盟すれば、安全保障上も有益である。⁽²⁶⁾

拡大による問題点として、政治的には、加盟国が増えるほど交渉コストが増大し、政策決定の効率を悪化させ、また共通農業政策や構造基金などのEU予算をめくり、負担や分配について加盟国間の対立を顕在化させるおそれが指摘されていた⁽²⁷⁾。経済的には、域内格差の拡大が最大の問題である。中・東欧諸国の所得水準は低く、西欧諸国との格差は大きい。ドイツ企業などは相対的に労働賃金の低い中・東欧諸国に大規模に進出し、人件費の削減により競争力を高める⁽²⁸⁾一方、中・東欧諸国から低賃金の労働者が西欧に流入することで、受入れ国の労働者たちにとっては、雇用を奪われることに対する不安や不満が高まることになる⁽²⁹⁾。

EUでは、ローマ条約以後、ニース条約まで改正を重ねてきた基本条約を整理して、超国家的色彩の強い欧州憲法条約の制定を検討していた。加盟国増大が想定される中で、大所帯をまとめていくためにも、意思決定を効率化し、EUの超国家的性格を強化することが必要と考えられた。起草作業は東方拡大が進行する中で進められ、欧州憲法条約は2004年10月に調印されたが、2005年に行われたフランスとオランダでの批准をめぐる国民投票で否決された。その原因の1つとして、東欧から押し寄せてくるであろう労働者に対する国民の不安が指摘されている⁽³⁰⁾。

(24) 2004年と2007年の拡大を合わせて第5次拡大（東方拡大）という。

(25) 久保広正『欧州統合論』勁草書房、2003、pp.225-227。

(26) 児玉昌巳「EUの拡大」辰巳編著 前掲注(13)、p.243。

(27) 児玉 同上、p.246; 久保 前掲注(25)、p.230。

(28) 田中 前掲注(14)、pp.216-217。

(29) 久保 前掲注(25)、pp.227-228。

(30) 石井伸一「二五カ国のEU拡大圏の誕生」清水嘉治・石井伸一『新EU論—欧州社会経済の発展と展望—改訂版』新評論、2006、p.211。

EU 拡大の流れに乗った統合深化の試みは一旦挫折したものの、「憲法」という名称や「国歌」の規定を除くなど超国家的色彩を薄めつつ実質的な統合強化を盛り込み、ようやく 2007 年 12 月に現在に至る基本条約としてのリスボン条約が締結された（2009 年 12 月発効）。これまでの EU の 3 本柱の構造を EU に一元化したほか、欧州理事会（European Council）の議長職を常設化（EU 大統領とも呼ばれる。）し、また欧州対外活動庁（European External Action Service: EEAS）の新設（EEAS を指揮する外務・安全保障政策上級代表は EU 外相とも称される。）、欧州議会の権限の強化等も図られた。そうした中で、後の Brexit との関連でいえば、第 50 条に EU 脱退条項が明記されたことも注目される⁽³¹⁾。

II 拡大・深化の中で顕在化する諸問題

EU は、欧州憲法条約の挫折後、紆余曲折を経て成立したリスボン条約で新たな体制を整えたが、その拡大・深化の成果の陰で、前章で述べたような構造的な問題も抱えることになった。この後、EU は、以下に述べるような危機や課題と直面することになる。

1 ユーロ危機

2009 年 10 月にギリシャが過大な財政赤字を隠蔽していたことが明らかになったことでユーロが急落し、「ギリシャ危機」が発生した。翌 2010 年には、アイルランド、ポルトガル、スペイン及びイタリアに波及して市場は混乱し、欧州全体のユーロ危機に発展した。EU は、ギリシャ等に対して緊急支援を何度も実施し、最終的には 2012 年 10 月に恒久的な金融支援枠組みである「欧州安定メカニズム」（European Stability Mechanism: ESM）を設けることで、2013 年の段階で事態を沈静化させた。しかし、その支援の条件として課された構造改革や財政規律の強化によって、各国、特にギリシャでは、失業者が増大するなど深刻な不況に陥り、現在も財政再建のめどは立たないままである。一方、このような厳しい条件の金融支援を主導したドイツは、ユーロ安の恩恵を受けて輸出を伸ばすなど「独り勝ち」の様相を呈し、ユーロに対する各国の不信感を増大させた。

ユーロ危機では、ユーロ圏において金融業務が国境を越えて広く展開されていながら、金融システムの安定を確保するメカニズムは導入国別になっていたことが、十分な対応ができなかった原因であるとされる⁽³²⁾。ユーロ加盟各国の経済・財政状況に大きな格差がある中での危機の発生は、正にこの脆弱性を突かれたものであった。EU は、これに対処すべく本格的な構造改革を行い、①単一銀行監督制度、②単一破綻処理制度、③預金保険制度の一元化などを柱とする銀行同盟の構築を進めつつある。また、共通予算や共通財務相の設置などの財政同盟を進めようとしたが、ユーロ導入国ではない英国は反対し、最も負担を強いられることになるドイツも難色を示した。

(31) なお、脱退条項の明文化に関する議論は、欧州憲法条約草案起草時に遡るが、その口火を切ったのは英国代表委員であった。中村民雄「EU 脱退の法的諸問題—Brexit を素材として—」福田耕治編著『EU の連帯とリスクガバナンス』成文堂、2016、pp.107-109。

(32) 雨宮卓史「欧州債務危機と銀行同盟—金融システムの安定化と金融市場の統合へ—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.862、2015.3.31、p.2。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9206703_po_0862.pdf?contentNo=1>

2 欧州難民危機、テロの脅威

欧州難民危機とは、2015年以降、130万人以上ともいわれるシリアなどからの難民がヨーロッパに流入した事態を指す。これまで欧州は、ベルリンの壁の崩壊やユーゴ内戦、イラク戦争などで難民や移民の流入を経験しているが、これほど大規模の流入はかつてないことであった。当初は、北アフリカから地中海を渡ってスペインやイタリアに入るルートが多かったが、その後、陸路を主とするバルカンルート（主にトルコを経てギリシャから欧州を北上）を経由する人々が増加した。そして、2015年9月にドイツのメルケル（Angela Merkel）首相が難民受入れに前向きな姿勢を表明したことで流入が加速する。ドイツやスウェーデンなどは、最初の到着国が難民の扱いに責任を持つというダブリン規則の原則を適用せず、ギリシャなどを経て自国に到着した人々を受け入れ始めた。閣僚理事会も2回にわたりEU全体に難民受入れを割り当てる決定⁽³³⁾を採択し、計16万人（4万人と12万人）を受け入れることにした。しかし、難民の流入は止まらず、混乱を回避するためドイツなど各国は国境審査を再開し、国境やその周辺での監視活動や、トルコなどとの難民送還のための再入国協定締結など流入抑制策を並行して行った。一方、ハンガリーなどはEUの難民受入れ決定に反対し、現時点においても、難民を受け入れていない。

また、2015年大みそかにはケルン等で暴行・略奪事件が発生した。犯人には相当数の難民申請者が含まれていたため、もともとあった治安悪化への懸念や難民に予算をつぎ込むこと等への不満が噴出し、EU域内での対難民感情が悪化した。難民受入れ政策を進めるEUや加盟各国に対する批判も強まった。

難民危機に続いて発生したのが、2015年11月13日のパリの同時テロ事件である。130人もの犠牲者を出したこの事件の犯人の一部には、難民に紛れてシェンゲン圏内を越え、その後域内を自由に移動していた者がいたにもかかわらず、どの加盟国も、こうした事態の把握も対処もできなかったことが明らかになり、EU統合の基本的制度であるシェンゲン体制の脆弱性が露呈した⁽³⁴⁾。その後も2016年3月にはブリュッセル、同年7月にはニース、同年12月にはベルリンでテロ事件が続発し、市民を恐怖と不安に陥れた。

3 ポピュリズム勢力の台頭

一連の危機により構造的問題が露呈したことで、EUに対する不満や危機感を募らせた人々の支持を集めて台頭したのが、ポピュリズム勢力である。

西欧では、フランスの国民戦線（Front National）、ドイツの「ドイツのための選択肢」（AfD）、オランダの自由党（PVV）、イタリアの五つ星運動（M5S）、スペインのポデモス（Podemos）、英国の英国独立党（UKIP）⁽³⁵⁾などが挙げられる。多くは反グローバリズム、反移民・反難民、ブリュッセルの官僚支配への反感、そして反EUを主張する。2014年5月の欧州議会選挙では、こうしたポピュリズム政党が選挙前の121議席から174議席へと議席数を大きく伸ばした⁽³⁶⁾。

(33) この経緯については、田村祐子「EUにおける「難民12万人割当て決定」『外国の立法』No.268, 2016.6, pp.5-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10016372_po_02680002.pdf?contentNo=1>を参照。

(34) 遠藤乾『欧州複合危機—苦悶するEU、揺れる世界—』中央公論新社, 2016, pp.45-50.

(35) これらの政党の詳細については、国立国会図書館調査及び立法考査局「欧州における主なポピュリズム政党」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.961, 2017.4.25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10338503_po_0961.pdf?contentNo=1>を参照。

(36) 庄司克宏『欧州の危機—Brexit ショッカー—』東洋経済新報社, 2016, p.49.

中・東欧では、ポーランドの「法と正義」(PiS) やハンガリーのフィデス (Fidesz) が政権を獲得して、前述のように EU の難民受入れ政策を拒絶するなどの動きを見せている。

4 そして Brexit へ

一方、英国では、UKIP 以外にも既成政党内において EU と距離を置こうとする欧州懐疑派と称される勢力が存在した。もともと英国は EU の経済統合による統一市場のメリットを享受することに關心はあっても、通貨統合や各国の主権が制限される政治統合などには反対であり、共通通貨ユーロやシェンゲン協定にも参加しなかった。欧州懐疑派の中にも、EU 内にとどまりながら英国の国益に沿った EU の改革を実現しようとした穏健派(残留派)と強硬離脱派があり、後者と UKIP が EU 離脱派として勢いを増していく中、これに対抗すべく残留派のキャメロン (David Cameron) 首相は、EU に対して、国内で不満の多い域内移民問題に関する緊急措置、EU の各種の規制の緩和等を求め、2016 年 2 月に英・EU 間の合意を取り付けた⁽³⁷⁾。EU 側も大幅に譲歩することで離脱の回避を図ったのである⁽³⁸⁾。キャメロン首相はこの成果を掲げて、2016 年 6 月、かねて公約していた EU からの離脱の是非を問う国民投票に臨んだ。しかし結果は残留派の敗北となり、キャメロン首相は辞任を余儀なくされた。結局その後を継いだメイ (Theresa May) 首相が、2017 年 3 月 29 日に EU 条約第 50 条の規定に基づき⁽³⁹⁾、EU に対して離脱を通告し、2 年にわたる離脱交渉が始まることになった。

III 2017 年の動向

1 英国の EU 離脱交渉

メイ首相の離脱通告により、2017 年 6 月から EU と英国との間で離脱交渉が始まった。第 1 段階の離脱条件に関する交渉では、英国の EU に対する未払の分担金問題、英国内 EU 市民と EU 内英国市民の権利保護の問題、アイルランドとの国境管理問題が主な議題となった。英国側は、6 月の選挙で保守党が議席を減らし少数与党になったことによるメイ首相の指導力の低下等もあって準備不足が目立ち、交渉は難航したが、12 月に入ってようやく大筋合意に達し、同月の欧州理事会で通商分野の協議を主とする第 2 段階に進むことが承認された。しかし、既得権益を極力守って秩序ある離脱を望む穏健離脱派と強硬離脱派の対立を抱える英国と EU との交渉は、今後も難航が予想される。

2 EU の機構・制度改革の動き

Brexit という選択を突き付けられた EU にとって最も懸念されたのは、他の加盟国による離脱ドミノであった。Brexit に続いて米国におけるトランプ (Donald Trump) 政権の誕生という事態は、EU 域内のポピュリズム政党を勢い付け、反 EU の機運が高まった。2017 年には EU の主要な加盟国で国政選挙が予定されていたため、反 EU 勢力による政権奪取が続くことが憂慮された。ユンカー (Jean-Claude Juncker) 欧州委員会委員長は、2016 年 9 月に欧州議会において

(37) 細谷雄一『迷走するイギリス—EU 離脱と欧州の危機—』慶應義塾大学出版会, 2016, pp.177-179.

(38) 細谷 同上

(39) 詳細は、島村智子「【EU】加盟国の脱退に関する手続—イギリス脱退に向けて—」『外国の立法』No.268-2, 2016.8, pp.4-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10168959_po_02680202.pdf?contentNo=1> を参照。

行った演説において、EU が存続に関わる危機に直面していると指摘し、「EU の将来にとって今後 12 か月間が重要な時期である」と述べた⁽⁴⁰⁾。英国との離脱交渉を進めつつ体制を立て直し、将来の EU の方向性を明確にして域内の結束を図り、加盟国やその国民の中にある EU への不満や不安に対応することが求められたのである。

2017 年 3 月 1 日に、ユンカー委員長は「欧州将来白書」⁽⁴¹⁾ で今後の欧州統合の道筋について、5 つの方式⁽⁴²⁾を提示し、ローマ条約 60 周年を記念するローマ宣言（2017 年 3 月 25 日）には、5 つの方式のうちの多速度式（マルチスピード）欧州が盛り込まれた。⁽⁴³⁾

EU の体制改革については、銀行同盟の完成や財政同盟の推進が課題であった。2017 年 12 月の欧州理事会では、欧州安定メカニズムの後継となる欧州通貨基金（European Monetary Fund: EMF）の創設や銀行同盟の完成を目指すことは決まったものの、共通予算や共通財務相の設置などは先送りとなった。また、難民問題でも東西対立が尾を引いて進展は見られなかった。

3 2017 年の選挙結果

危惧されていた 2017 年の各選挙の結果については、3 月のオランダ総選挙で自由党は議席を伸ばしたものの政権を取るまでに至らず、また最も注目された 4～5 月のフランス大統領選挙において親 EU のマクロン（Emmanuel Macron）候補が EU 離脱を主張していた国民戦線のル・ペン（Marine Le Pen）候補を破って当選したことで、離脱ドミノへの懸念は一旦和らいだ。しかし、2017 年 9 月のドイツ連邦議会選挙では、盤石と思われていたメルケル首相の率いるキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）が、第 1 党を守ったものの議席を減らし、AfD が躍進した。メルケル政権の難民政策への批判が影響したと見られ、同首相も選挙後、2015 年だけで 90 万人近くの難民を受け入れるとした決断は誤りだったと認め、上限を年 20 万人に制限する方針を表明した⁽⁴⁴⁾。選挙後の連立協議が長引き、2018 年を迎えても新政権が発足できない状況であり、メルケル首相の政権基盤が弱体化することで、マクロン大統領との独仏枢軸の EU における求心力も衰えることが懸念される事態となった。

また、中・東欧諸国では、オーストリアで 2017 年 10 月の下院選で反難民を掲げる中道右派の国民党（ÖVP）が勝利し、極右・自由党（FPÖ）と連立政権を組むこととなった。チェコでも 10 月の下院選で ANO2011 が第 1 党となり、政権を獲得した。ANO2011 は、EU による難民割当てやユーロ圏の統合深化に反対しており、オーストリアやハンガリーの右派政権と連携する意向を示している。このように中・東欧における右派・ポピュリズム勢力の伸長は著しい。その要因としては、難民問題だけでなく、EU 域内での東西格差への不満なども影響していると考えられる。ポーランドやハンガリーは EU の難民割当てを拒否し、ポーランドの政権による司法への介入の動きをハンガリーが擁護して EU の制裁に共同で対抗するなど、EU の政策や理念への挑戦的姿勢をとり続けている。

(40) 島村智子「【EU】ユンカー欧州委員会委員長の欧州議会演説—当面の優先課題—」『外国の立法』No.269-2, 2016.11, pp.6-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10212554_po_02690203.pdf?contentNo=1>

(41) European Commission, “White paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025,” COM(2017) 2025 final, 2017.3.1.

(42) ①従来の方式の継続、②単一市場に限定（アラカルト欧州）、③有志諸国が先行し、他国は遅れて参加することも可能（多速度式（マルチスピード）欧州）、④範囲を限定して推進（準アラカルト欧州）、⑤従来の方式で拡大強化。

(43) 庄司克宏「英国離脱後の EU の行方（上）将来像巡る東西対立 火種」『日本経済新聞』2017.4.19.

(44) 「独、難民流入抑制に転換」『日本経済新聞』2017.10.11 等を参照。

4 今後の課題

2017年においてはユーロ改革やEUの体制改革の方向性が示されたものの、英国との離脱交渉を含め各種課題は、引き続き2018年に持ち越された。西欧では反EU勢力による政権奪取はなかったが、その勢力は着実に増大しており、中・東欧では排外的な右派政権の誕生が相次ぎ、EUの基本的理念にまで抵抗を示している。欧州委員会は前述の「欧州将来白書」において、今後の統合方式を複数提案したが、西欧諸国が支持する多速度式（マルチスピード）欧州にも東欧諸国は反対している。それに加えて先行グループの中核となるべき独仏の政権基盤が不安定化し、その協調が揺らげば、EUの求心力が低下する可能性がある。

一方、マクロン大統領が「2018年は欧州の問題に取り組むチャンスの日だ」⁽⁴⁵⁾と述べたように、経済が好調な中で、2019年の欧州議会選挙までの間にEUの改革や離脱交渉等で目に見える成果を提示できれば、状況改善の道も開ける可能性がある。これまで統合深化に反対してきた英国が離脱することは、統合強化の面でもかえって有利に働くとも考えられる。また、ウクライナ危機以後再び高まるロシアの脅威を始め、中国のEUへの経済進出、米国のトランプ政権との関係冷却といった国際環境も、EUの結束を促す要因となり得る。当面は、ドイツにおけるメルケル政権と社会民主党（SPD）との連立協議の結果や2018年3月に予定されているイタリアの総選挙の行方等が注目される。

IV 各論文の紹介

本報告書は、本論として、4部構成で10本の論文と2本のコラムを掲載している。

第I部では、直接的、間接的に今日のEUに危機をもたらした諸問題への対応や課題などを取り上げた。

加藤論文では、ユーロ危機の反省を踏まえたEUの加盟国に対する財政ガバナンス強化の取組を紹介し、小笠原論文では、欧州難民危機がEUに与えた制度面での影響とその問題点を、ダブリン規則を中心に分析している。また、濱野論文は、Brexitの原因の1つともなったEU域内の労働者移動のみならず、第三国国民の受入れも含めたEUにおける人の移動の制度全体の現状と課題を論じている。

第II部では、Brexitの背景とEUの制度改革の動きを扱った。

山田論文では、反EUを掲げるポピュリズム勢力がEU各国で台頭した背景とその主張を分析し、その潮流が英国においてBrexitという事態を招いた要因として、英国独特の事情があったことを論じている。島村論文は、EUがBrexitを契機に市民の信頼低下を招いたことを真摯に捉え、それに対応する改革について行った議論や提案を紹介している。これに関連して、欧州議会調査局（EPRS）のエヴァ＝マリア・ポプチュヴァ（Eva-Maria Poptcheva）氏による欧州議会におけるEU民主化のための改革について紹介したコラムも併載する。

第III部では、各分野におけるEUの諸政策の現状を紹介した。

青井論文では、共通安全保障防衛政策（CSDP）の下で行われてきた、EU域外での平和維持活動等を目的とする軍事オペレーションと文民ミッションの概要を整理した。CSDPについては、今後Brexitだけでなく国際情勢との関連でも注目される。

(45) 「EU改革「来年こそ」 マクロン氏が統合深化策」『日本経済新聞』2017.10.3.

樋口論文では、EU 予算で最大の支出項目を占める共通政策である共通農業政策のこれまでの改革の過程と今後の課題を論じている。共通農業政策は、財政面において特に Brexit の影響を受ける分野である。鈴木論文は、EU が国際的にも主導的な役割を果たしている気候変動政策を扱っているが、この分野でも Brexit の影響が予想され、また政策自体をめぐって域内各国の対立も顕在化している。そして澤田論文では、欧州高等教育圏という制度を取り上げている。英国は欧州高等教育圏の中で中心的な役割を果たしてきたが、Brexit 後はフランスがその役割を担うことになると予想している。

最後に第IV部では、我が国と EU との関係を取り上げる。

植田論文では、2017年12月に大筋合意した日 EU 経済連携協定の概要と EU の通商政策の中での同協定の位置付け等を論じている。さらに EPRS のエンリコ・ダンブロージオ (Enrico D'ambrogio) 氏のコラムでは、我が国と EU の対話と協力の歴史を簡潔に振り返りつつ、経済分野のみならず安全保障、人権、環境などの分野における共通課題に対して両者が今後も協力して取り組むべきことを指摘している。

以下は、コラム以外の各論文の要旨である。

「経済通貨同盟の深化と財政規律の維持—財政条約の EU 法への統合とユーロ危機後の「安定・成長協定」の方向性—」加藤浩

欧州委員会は、2017年12月に、財政・金融面を含め経済政策全般を統合する経済通貨同盟の完成に向けて、様々な提案を行った。これらの提案には、EU 加盟国の政府間条約である財政条約の EU 法への統合が含まれている。今回の統合では、EU 法の体系への統一による法制度の簡素化・加盟国の財政規律の遵守に係る監視の容易化・EU レベルでの民主的な説明責任の遂行等が企図されている。

加盟国に財政規律を遵守させる枠組みである「安定・成長協定」は、財政赤字や債務残高に係る基準値等を基礎にした EU からのトップダウンのルールといい得る。一方、今回の財政条約の EU 法への統合では、加盟国自身に「安定・成長協定」の枠組みに沿う法制化を行わせることが主眼となっている。加盟国固有の事情を勘案した財政ルールの策定によって、加盟国の当事者意識 (national ownership) を高められるという判断がある。

ユーロ危機後の「安定・成長協定」の整備によって、財政赤字や債務残高の数値は改善を示すようになっている。しかし、制度の複雑さが指摘されており、是正の必要性も認められている。また、財政規律の厳格さが、失業率が高く債務残高が大きい加盟国の、厳しい経済状況からの脱却を妨げているという意見も存在する。欧州委員会は、これらに対処するべく、方策を検討している。

発言力のある加盟国の政治的基盤が必ずしも盤石^{じやく}ではない中、経済通貨同盟の深化と財政規律の維持の課題は、先行きの見えないまま、今後も議論が重ねられていくと考えられる。

「「欧州難民危機」への対応—EU における共通庇護制度の整備と域外国境管理の強化—」小笠原美喜

2011年以降、出身国の政情不安等により中東や北アフリカを脱してヨーロッパを目指す難民が増加し、2015年には地中海を渡ってギリシャ、イタリア及びスペインに到達した難民が100万人を突破した。地中海を渡った難民は、EU の域外国境を形成するイタリアやギリシャ

の沿岸に漂着するも、その地にとどまることを望まず、より良い条件の下での庇護^{ひご}を求めてドイツや北欧を目指す。この現象は、「欧州難民危機」として我が国でも大きく報じられた。

EUは、1990年代から加盟国の庇護制度の統一を共同体の政策目標として掲げ、その実現に向けた取組を行ってきた。この動きは、シェンゲン圏（第三国国民を含む全ての人に関して国境検問が撤廃される領域）の形成と深く関わっている。シェンゲン圏形成の前提として域外国境管理の強化が求められ、難民も域外国境を越えて入域する第三国国民として必然的にEU共通の関心事項となったのである。EUに入域した難民は、EUのルールに基づいて庇護申請を行い、審査を受けることになる。その基礎ともいえるダブリン規則は、庇護申請の審査責任を負う加盟国を決定するための基準を定めたものだが、欧州難民危機に際して十全には機能しなかった。これを踏まえて、EUは、緊急時に対応できるようダブリン規則の改正を検討中である。

EUは、また、眼前の危機への対応として、域外国境管理を一層強化し、域内への人の流入を抑制しようとした。2016年3月に合意されたEU・トルコ声明は、トルコからEUに「不法入国」した者を一定の条件の下でトルコに送還することを約したもので、これを機にトルコ経由でEUを目指す難民の数は減少した。しかし、「不法入国」した者の中には往々にして難民が含まれ、不法入国の阻止は庇護の可能性が失われることにもつながる。EUは、人権の尊重を基本理念として掲げながら、このような方策に頼らざるを得ないというジレンマに直面している。

「EUにおける労働者の国際移動」濱野恵

EU加盟国の国籍を有するEU市民の域内移動と、域外の第三国からEU域内への労働者の受入れという2つの側面につき、現行制度、経緯及び現状と課題を整理する。

EU市民の労働者としての域内移動の自由は、単一市場形成の重要な要素とされ、EEC設立当初からその権利が保障されてきた。以降、その実現に向けて、経済的側面だけではなく、法制面や行政面での手続等の共通化も進められた。EU市民の域内移動は、特にEUの東方拡大後に活発化し、東欧で失業率が低下するなどEUとしての労働市場の統合に一定程度貢献したとされる。しかし、EU市民の域内移動の規模はいまだ十分ではなく、労働者の流れは東欧から西欧への一方通行であるとも指摘されている。また、移動した労働者は、移動先の国の国民と比べて労働条件が悪く、教育レベルに見合った職に就くことができないという問題もあるとされる。

第三国からの労働者受入れについては、人口減少下においてEUの競争力を維持するという観点から、EUにとって有益な労働者の受入れ体制を整備するという方向性の下、指令が制定されてきた。ところが、第三国出身の労働者数は、大きく増えてはいない。加盟国の同意が得られる分野の立法は進んだものの包括的な受入れ政策はなく、指令が制定された分野の受入れ制度であっても制度の詳細は加盟国が決定できるといった政策のばらつきが、EUに人材を引き付けることを困難にしているとの指摘がある。実態としても、指令の国内実施の状況や制度の利用動向は、加盟各国により大きく異なる。

今後、EU市民の労働者としての域内移動については、多数のEU市民を労働者として受け入れてきた英国におけるEU離脱後の新たな制度の動向が、第三国からの労働者受入れについては、EUブルーカード制度の改正案の動向が、それぞれ注目される。

「欧州におけるポピュリズムと Brexit」 山田邦夫

欧州でポピュリズム政党の勢力が拡大し、2016年には Brexit を導くに至った。ポピュリストにとって、新自由主義の下のグローバル化や欧州統合、難民・移民問題、緊縮政策は、国の主権やアイデンティティへの脅威である。エリートを批判し、自分たちだけが「真の人民」であると主張し、支持者以外を「真の人民」から排除する（多様性の否定）。

このようなポピュリズム政党が EU を攻撃するのは、EU が、正に多様性を受け入れ、少数派にも配慮する「自由主義的民主制」を体現するからでもある。また、民主的正統性を欠くエリートが意思決定をする「民主主義の不足」、EU 統治機構と各国における「脱政治化」、欧州単一市場と経済通貨統合の優先的推進により欧州内に生じた亀裂、及び「社会政策の不足」も、欧州統合に伴う構造的問題であり、ポピュリズム政党が支持を集める背景であると考えられる。

実際に英国の場合、国民投票に当たり、ポピュリズム政党 UKIP の反移民や反エリートの主張が、新自由主義とグローバル化の敗者「置き去りにされた」人々を捉えたことが Brexit の決め手になった。しかし、保守党内で Brexit を支持した政治家の動機は、EU の規制を逃れた自由な経済活動を指向する新自由主義的なものであった。こうした「Brexit の矛盾」は、その後の政治状況に影響している。保守党のメイ政権は、中道路線を唱え、UKIP の政策を取り入れたものの、他方で財政規律を優先させ緊縮財政を続ける政策を示した結果、総選挙で過半数を割り込んだ。労働党は、親 EU 的な姿勢で若年齢層や高学歴層の支持を集めたが、コービン党首自身は欧州懐疑派と目され、強硬な左派路線を掲げており、ポピュリスト色を強めている。

ポピュリズムの要素を吸収しているとも指摘される既成政党が、いかにポピュリズムを克服し、多元的な価値や立場を尊重する自由主義的民主制を堅持できるかが問われている。

「EU の運営の在り方をめぐる議論—Brexit を受けた検討過程を中心に—」 島村智子

英国の EU 離脱が選択された 2016 年 6 月 23 日の国民投票の結果を受けて、EU では、この結果を英国に限った問題と考えるのは誤りだという問題提起がなされ、EU 諸機関や各国政府に対する市民の信頼低下が Brexit を導いた要因として指摘された。この問題に対処し、EU の改革を推進するため、首脳レベルの機関である欧州理事会を中心に、現状と将来像に関する政治的検討が行われ、EU 全体として当面優先する政策課題が示された。

また、この検討過程では、個別の政策課題への対応に加えて、長期的な欧州統合の在り方についても広く議論の対象となった。中でも、有志加盟国が超国家的な統合を先行して進める多速度式（マルチスピード）欧州の考え方に関し、EU 諸機関や加盟国レベルにおいて様々な立場が示された。2017 年 3 月に採択されたローマ宣言にはこの考え方が反映され、今後、多速度式の統合が拡大される可能性が高まっているといえる。さらに、2017 年 9 月には、ユンカー欧州委員会委員長及びマクロン・フランス大統領による EU 改革案が提示された。

これらの議論を経て、2017 年 10 月には、2019 年前半までの欧州理事会の作業計画「首脳アジェンダ」が合意された。首脳アジェンダでは、加盟国間で意見の分かれる主要課題について議論を加速させ、解決策を導くことが目指されている。今後の協議に基づく EU の政策展開の動向、また、多速度式欧州の推進による EU の統治体としての行方が注目される。

「EU の共通安全保障防衛政策（CSDP）に基づく域外軍事・文民活動」 青井佳恵

欧州連合（EU）は、共通安全保障防衛政策（Common Security and Defence Policy: CSDP）の下、

EUのグローバルな軍事作戦能力を確保しつつ、平和維持、紛争予防及び国際的な安全保障の強化のために、EU域外において軍事オペレーション及び文民ミッション（以下「CSDPミッション」という。）を実施している。

現在実施されている活動において、軍事オペレーションは平和維持や受入れ国の軍隊の訓練、海賊船の取締り等を、文民ミッションは受入れ国の警察や司法制度の改革等の支援、国境の監視、受入れ国の法律に基づく司法活動を行うこと等を任務としている。

2017年11月現在、旧ユーゴスラビア、アフリカ、中東を中心とする地域において、6件の軍事オペレーション及び10件の文民ミッションが実施されている。モゲリーニ外務・安全保障政策上級代表は、予測不可能な世界情勢に迅速かつ柔軟に対応できるように、EUが体制を構築すべきであるとして、CSDPミッションの重要性を訴えている。国際情勢の変化やBrexitを踏まえて、CSDPミッションが今後どのように行われていくかが注目される場所である。

「EU共通農業政策（CAP）の展開と課題」樋口修

1962年に創設されたEUの共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は、EUで最も歴史の古い政策の1つであり、今日においてもなお、EU予算における最大の支出項目を構成している。制度創設以降、CAPは現在に至るまで5次にわたる改革を行い、この間の経済・社会状況の変化に対応し、その目的を達成してきた。1992年改革では直接支払が導入され、1999年改革では第1の柱（価格支持・直接支払等）と第2の柱（農村開発政策）という、CAPを構成する2本の柱が確立した。2003年改革では直接支払と生産との切離し（デカップリング）、直接支払の受給要件としての最小限の環境要件の遵守（クロス・コンプライアンス）、第1の柱から第2の柱への財源移転（モジュレーション）が導入され、2008年改革ではその方向性が更に徹底された。現行制度につながる2013年改革は、①グリーン支払の導入に見られる環境志向の一層の高まり、②加盟国の多様性に適合した政策の弾力的な実施を可能にする多様で柔軟な制度設計、③加盟国内及び加盟国間の支給水準平準化への取組開始、の3点の特徴を有する。

しかし、EUの様々な分野への役割の拡大とEU財政のひっ迫により、現在のCAP財政には大きな削減圧力がかかっている。特にBrexitは、EU予算に年間102億ユーロ、CAP予算に年間30億ユーロの不足を生じさせると推計され、その充当のためにいかなる手段措置がとられようとも、CAP予算への負の影響は不可避である。加盟国間の経済格差は拡大しているが、各国農業の多様性を是認し促進する現在のCAP改革の方向性は、加盟国間の格差を容認し、更には共同市場の原則を揺るがす可能性がある。長らくEU統合の中心的存在であったCAPは、現在、正に厳しい岐路に立っていると見える。

「EUの気候変動政策」鈴木良典

EUは1970年代以降、環境政策を積極的に展開していった。その背景には、欧州統合の促進や、対外的なプレゼンスの向上といった政治的な狙いもあったと指摘されている。

EUは気候変動政策について、高い温室効果ガス削減目標を掲げ、それを達成するための先進的な政策を実施する姿を見せることで、国際社会をけん引してきた。2007年には、温室効果ガス排出量を2020年までに20%（1990年比）削減するとの目標を設定した。また2014年には、2030年までに40%（同）削減との目標を設定した。しかし、こうした野心的な目標の設定には東欧諸国が反対しており、加盟国間の意見対立が顕在化してきている。

1980年代後半から気候変動政策に関する国際的な協力体制が整備されると、EUはこれに積極的に関わり、主導的な役割を果たしてきた。2015年のCOP21ではEUは法的拘束力のある野心的な協定の採択を主張し、最終的に採択されたパリ協定には、各国の5年ごとの目標提出等、EUの提案内容が取り入れられた。

EU域内の排出量取引制度（EU ETS）は、EUの温室効果ガス削減策の柱と位置付けられているが、2009年頃から金融危機の影響で排出枠の価格が低迷し、機能不全が懸念されている。これに対し、余剰排出枠量を調整する仕組みの創設など、様々な制度改革が実施されている。

Brexitは、EU全体の温室効果ガス削減目標とその加盟国分担に影響を与える可能性がある。また、Brexitが英国のEU ETSからの離脱を伴う場合、EU ETSの排出枠市場の混乱や、EU ETS強化の推進力が損なわれる可能性も指摘されている。

EUの気候変動政策については、加盟国間での意見対立の顕在化や、政治・経済の状況変化に伴う優先度の低下といった問題も生じており、今後の動向が注目される。

「欧州高等教育圏の展望と課題」 澤田大祐

欧州の高等教育は、各国が独自の制度に基づいて行うものであったが、1970年代以後、EC圏内での留学の促進など、学生や教員の流動化を促進するヨーロッパ全体の取組が行われるようになった。非EU加盟国も含めた29か国の教育担当大臣によって1999年に署名された「ボローニャ宣言」では、2010年までに欧州高等教育圏を構築することとし、大学における単位認定の共通化などによって欧州の高等教育制度の国際競争力を高めることを目指した。その後も取組は継続され、現在では48か国・地域が欧州高等教育圏に参加しているが、圏内全体としての均質性が確保されるには至っていない。

英国は、米国に次ぐ世界第2位の留学生受入れ国として、欧州高等教育圏の中心的な役割を担ってきた。留学生を受け入れることは英国の国際的地位を高める上で重要とされてきただけでなく、留学生の生活費等の支払による経済効果や、非EU圏からの学生による授業料収入も大きいものであった。しかし、英国政府の留学生政策は時の政権によって大きく変遷し、現在では移民数の削減の中で留学生受入れ規制の強化が議論されている。

欧州高等教育圏については、現在、2020年以後の在り方について、検討が行われている。その中ではフランスの存在感が高まっており、同国の主導による各国の協力関係の強化も予想される。Brexitの影響により、EUの教育施策への英国の関与について先行きが見えなくなっているものの、英国の関与の有無にかかわらず、今後も欧州高等教育圏は発展を続けると見られる。

「EUのFTA政策と日EU経済連携協定の概要」 植田大祐

2017年12月8日に、日EU経済連携協定（日EU・EPA）交渉が大筋合意した。日EU・EPAによって誕生する経済圏は巨大であり、日EU双方の経済成長に資することが期待される。また、今回の妥結は、トランプ政権発足を契機に米国が保護主義に傾く中でなされたものであり、日EUの自由貿易堅持の姿勢を国際社会に強く示した点からも意義深い。

EUは、政治・外交的観点から自由貿易協定（FTA）を積極的に活用しつつも、一貫してGATT、WTOを中心とする多角的貿易体制に對外通商政策の軸足を置いてきた。しかし、2006年、国際環境の変化を背景として、経済的利益をより重視したFTAを目指す方針に舵を切っ

た。方針転換後における EU の優先的な FTA の交渉対象は新興国中心だったが、我が国との EPA についても、日 EU 双方の民間ビジネス界からの提言を受け、2013 年に開始された。

今般妥結した日 EU・EPA では、先行して発効していた EU・韓国 FTA への対抗上、我が国が重視していた EU の自動車・自動車部品、カラーテレビ等の関税が削減される。その一方、我が国もチーズ等の乳製品について関税割当を設定する。また、日 EU 双方の地域ブランド品を保護するため、地理的表示 (GI) に関する規定も設けられることになった。

最大の懸案事項となった投資家と国家の間の紛争解決 (ISDS) 条項については、我が国が従来どおりの仲裁方式を主張する一方で、EU は常設投資裁判所の設置を求めるなど、大筋合意時点でも双方の折り合いはついていない。今後とも、ISDS 条項に関する合意のための協議を継続するとともに、それ以外の分野の早期発効のための努力も必要となろう。

おわりに

EU の歴史は、もともと試練の連続であった。しかし、それらの試練を妥協や譲歩を織り交ぜながら時間をかけて乗り越えてきた歴史でもある。とはいえ、東方拡大以降に EU を襲った危機は、それ以前のものに比べ、より根源的に EU の存在意義を問うものとなっているとの指摘もある⁽⁴⁶⁾。2017 年の加盟各国における国政選挙に際して想定されていた危機は回避されたが、依然として課題や不安定要因は残されたままである。EU にとっては、2018 年も、統合の更なる深化か、又は停滞・後退かという岐路に引き続き立たされることになるろう。EU の叡智が改めて試されている。

(わたなべ ゆきひで)

(46) 遠藤 前掲注(32), pp.177-221.