

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	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—
他言語論題 Title in other language	Debate on the future of the EU after the Brexit referendum
著者／所属 Author(s)	島村 智子 (SHIMAMURA Tomoko) / 海外立法情報課
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	85-98
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、英国の EU 離脱 (Brexit)、EU の運営方針、他速度式 (マルチスピード) 欧州
摘要 Abstract	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。

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

目 次

はじめに	1 ユンカー欧州委員会委員長の提案
I Brexit を受けた運営方針の検討	2 マクロン・フランス大統領の提案
1 欧州理事会による検討の開始	3 欧州理事会による協議方針
2 EU の将来像に関する議論	III 首脳アジェンダに基づく協議の行方
3 多速度式欧州と高度化協力	1 ユーロ圏の統合深化
4 ローマ宣言 (2017 年 3 月) の採択	2 移民・難民問題
II 2 つの将来提案と欧州理事会の協議方針	3 その他
	おわりに

はじめに

2016 年 6 月 23 日に英国で実施された国民投票によって、英国の欧州連合 (European Union: EU) 離脱 (以下「Brexit」) が選択された。拡大を続けてきた EU は初めて加盟国の脱退に直面することとなり、Brexit への対処として、幅広い分野で英国との交渉や手続が必要となった。これと並行して EU では、この国民投票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⁽¹⁾。その後、首脳レベルの機関である欧州理事会 (European Council) から、信頼の回復に向け EU 全体として当面優先する政策課題が示され、また、EU 諸機関や加盟国レベルを含め、長期的な欧州統合の在り方に関する議論が盛んに行われるようになっていく。

この過程において何が問題と認識され、今後はどのような軌道修正がなされるのだろうか。本稿では、始めに、Brexit を受けて展開された、EU の制度・運営に関する議論の経緯を整理する。その上で、この議論を踏まえて 2017 年 9 月から 10 月にかけて提示された、欧州委員会 (European Commission) 及びフランスからの新たな提案と欧州理事会による協議方針を概観し、最後に、これらの提案と協議方針をめぐる今後の課題に触れたい。

* 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 29 (2017) 年 12 月 15 日である。

本稿の執筆に当たり、平成 29 (2017) 年 9 月 21 日から 10 月 4 日まで、ベルギー、フランス、ドイツ及び英国でヒアリング調査を行い、多くの教示を頂いた。訪問機関は、欧州議会調査局、欧州対外活動庁、欧州経済社会委員会、欧州政策研究所 (CEPS)、フランス欧州・外務省、ロベール・シューマン財団、ドイツ連邦外務省、ドイツ外交政策協会 (DGAP)、欧州政治研究所 (IEP)、英国下院図書館等である。

(1) “Letter from President Donald Tusk before the Bratislava summit,” 2016.9.13. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava/>>

I Brexit を受けた運営方針の検討

1 欧州理事会による検討の開始

(1) Brexit への反応

Brexit 決定後、EU 諸機関や加盟国の首脳によって最初に強調されたのは、残る 27 か国の間の分断を避け、結束するという方針であった。英国の国民投票の結果を受け、EU 側は、離脱は EU 条約に定められた規定⁽²⁾の手順に沿って行うことや、英国から離脱の意思が正式に通知されるまではいかなる交渉も行わない立場を直ちに表明し、EU 内で分断や混乱が生じないよう手続を進める方針を示した⁽³⁾。国民投票の翌週の 2016 年 6 月 29 日には、Brexit の手続と今後の EU を議題として、英国を除く 27 加盟国によって欧州理事会の非公式会合が開催された⁽⁴⁾。会合後に発表された声明には、EU が Brexit によって新たな局面を迎えているとの認識や、EU の枠組みの下で各国が結束して今後の課題解決に取り組むことに合意したことが記された。さらにこの声明では、多くの市民が EU の現状に不満を抱いていること、治安の確保や雇用・経済成長といった問題で、市民の期待に EU が応える必要があることが指摘された。その上で、EU の改革の促進を目的として、現状と将来像に関する政治的検討を開始することが記された⁽⁵⁾。こうして Brexit を契機として、加盟国の結束を確認しながら EU の現状と今後の在り方を検討する過程が始まった。

(2) ブラチスラバ宣言及びロードマップの合意

2016 年 9 月には、再び 27 加盟国による欧州理事会非公式会合がブラチスラバ（スロバキア）で開催され、検討に当たっての基本認識が示された。ブラチスラバ会合に際して事前に各加盟国との協議を行ったトゥスク（Donald Tusk）常任議長は、同会合の招請書簡の中で、加盟国は EU 諸機関の権限拡大を求めておらず、EU 諸機関は各国が合意した優先課題を支援する役割を担うべきだと指摘した。また、各国政府及び EU 諸機関に対する市民の信頼は、2009 年からのユーロ危機以来低下していたが、中東・アフリカ地域から多数の難民が流入した 2015 年の欧州難民危機に際して迅速な対応がなされず混乱が続いたことによって更に低下しており、その回復が急務だとした。そして、このために必要とされるのは、新条約の制定や手続面の変更ではなく、政治的な意思と構想力に基づく決定を行うことだと指摘した。⁽⁶⁾

同会合で合意された「ブラチスラバ宣言」には、EU という存在は不完全ではあるものの現在の諸課題に対処するためには加盟国にとって最良の道具であること、過激主義やポピュリス

(2) EU 条約は、EU の設立を定めた条約。同条約の離脱手続に関する規定については、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。

(3) “Statement by the EU leaders and the Netherlands Presidency on the outcome of the UK referendum,” 2016.6.24. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/>>; “Remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of 27 EU heads of state or government,” 2016.6.29. European Council website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27/>>

(4) 同会合は、英国も参加した 2016 年 6 月 28 日の欧州理事会会合の翌日に、別途 27 か国の非公式会合として開催されたものである。

(5) “Informal meeting at 27 - Brussels, 29 June 2016 - Statement,” 2016.6.29. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf>>

(6) “Letter from President Donald Tusk before the Bratislava summit,” *op.cit.* (1)

ト勢力への対抗策として市民の期待に重点的に対応すること、市民の支持が得られるようなビジョンを提示することが記された⁽⁷⁾。また、同宣言の附属文書「ブラチスラバ・ロードマップ」では、当面優先する政策分野として「移民・難民、域外国境管理」、「域内外の安全保障」、「経済成長、社会的発展、若年層雇用」の3つが掲げられ、各分野での目標とこれに向けた中短期の対応措置が示された⁽⁸⁾（表1参照）。

(3) ブラチスラバ・ロードマップの内容

合意されたロードマップの各項目を見ると、「移民・難民、域外国境管理」は、欧州難民危機が深刻化した2015年以降、欧州理事会会合で対応策が議論されてきた課題であり、目標と措置の方向性は2016年6月の前回会合までに既に決定されていた内容である⁽⁹⁾。「域内外の安全保障」のうち域内の側面については、テロ、組織犯罪及びサイバー犯罪への対処を目的として2015年4月に発表された行動計画⁽¹⁰⁾等に基づき対策が講じられてきた分野であり、ビザ免除国からの渡航者の事前審査を目的とする「渡航情報認証システム」の設置を除けば新しい提案という訳ではない。対外面では2012年末以降、EUにおける防衛協力の強化が会合の議題として取り上げられており、2016年6月にはEUグローバル戦略⁽¹¹⁾の公表、同年7月にはNATOとの間で関係強化を目指す共同宣言⁽¹²⁾が署名されるなど、対応が進められている政策課題であった。また「経済成長、社会的発展、若年層雇用」のうち、例えば欧州戦略投資基金(EFSI)⁽¹³⁾は、EU予算を活用した欧州投資計画の目玉として2014年末の会合で設立が合意され、2015年から運営が開始されている。

このように、掲げられた3分野は、それまでもEUの主要課題として対応が目指されてきたものであり、ロードマップが示しているのは、EUの機構・制度等の変更を新たに目指すことではなく、これら従来の課題に優先的に取り組むことである。その後の欧州理事会会合(2016年10月、12月、2017年2月、3月)ではこの3分野が議題の中心となり、また各会合までに達成された項目にも言及された。II3で後述するとおり、2017年10月の欧州理事会会合に先立ちトゥスク常任議長から、ロードマップの1年間の進捗状況について総括もなされた⁽¹⁴⁾。

(7) “The Bratislava Declaration,” 2016.9.16. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>>

(8) “The Bratislava Roadmap,” 2016.9.16. *ibid.* <<http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>>

(9) “European Council meeting (28 June 2016) - Conclusions,” 2016.6.28. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf>> 等。

(10) European Commission, “The European Agenda on Security,” COM(2015) 185 final, 2015.4.28.

(11) “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” June 2016. European External Action Service website <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0_0.pdf>; 「共有される展望、共通の行動：より強力な欧州を目指して：EUの外交・安全保障政策に関するグローバル戦略」 European External Action Service website <http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_jp_template.pdf>

(12) “Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” 2016.7.8. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/24293/signed-copy-nato-eu-declaration-8-july-en.pdf>>

(13) 欧州戦略投資基金(EFSI)の概要については、日本貿易振興機構(ジェトロ)ブリュッセル事務所海外調査部欧州ロシアCIS課『「欧州戦略投資基金(EFSI)」の概要』2016。<https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/0f96d1554c4acc8d/20150145.pdf> を参照。

(14) European Council, “Implementing the Bratislava Roadmap: The Bratislava Roadmap - One Year On,” October 2017. <<http://www.consilium.europa.eu/media/21597/bratislava-implementation-report.pdf>>

表1 ブラチスラバ・ロードマップの概要

目標	具体的措置
1 移民・難民、域外国境管理	
○非正規移民数の削減 ○域外国境管理の確保と完全なシェンゲン体制の復活 ^(注1) ○長期的な移民・難民政策に関する合意の拡大	a) 非正規移民の流入対策に関する EU・トルコ間の合意の完全実施、西バルカン諸国への支援 b) ブルガリアの対トルコ国境警備への支援、流入の最前線に位置するその他の諸国への支援 c) 欧州国境沿岸警備隊の緊急対応要員の年内整備 d) 不法移民の流入削減・送還率向上を目的とした、域外諸国との協力・対話協定の締結 e) 長期的な移民・難民政策（加盟国間の連帯、責任の公平分担原則の適用等）に関する合意の拡大
2 域内外の安全保障	
○域内の安全確保・テロ対策に係る加盟国支援	a) 各国治安当局間の協力・情報共有強化 b) 域外国境を通過する全ての人（加盟国国民を含む）について、複数の関連データベースとの照合を実施できるよう体制を整備 c) ビザ免除国からの渡航者の事前審査を実施する渡航情報認証システムの設置 d) 過激主義に関し、加盟国の予防措置に対する支援のほか、追放・入国禁止等の対策の実施
○対外安全保障・防衛に係る EU 内協力の強化	a) 安全保障・防衛に関する具体的な実施計画と、基本条約上の手段をより活用する方法の決定 b) NATO との共同宣言の履行
3 経済成長、社会的発展、若年層雇用	
○あらゆる人にとって経済的に有望な将来の構築、生活の保証、若年層への機会拡大	a) 欧州戦略投資基金（EFSI）の拡大 b) 単一市場に係る諸計画（デジタル単一市場、資本市場同盟、エネルギー同盟等）の進捗状況の検討 c) 自由市場の恩恵を享受し、かつ市民の関心を考慮した通商政策の検討 d) 若年層の失業対策について、EU の加盟国支援策及び EU によるプログラムの決定

(注1) 域内国境における人の出入国管理が撤廃されたシェンゲン体制に基づき、EU を中心に、国籍を問わず人の自由移動が可能となっているが、欧州難民危機に伴って一部の加盟国で域内での国境管理が暫定的に導入された。「完全なシェンゲン体制の復活」は、この暫定的に導入された国境管理の撤廃を目指すものである。

(出典) “The Bratislava Roadmap,” 2016.9.16. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>> を基に筆者作成。

2 EU の将来像に関する議論

(1) コンセプトペーパーの提示と欧州理事会の議論

欧州理事会による検討過程では、個別の政策課題への対応に加えて、長期的な EU の将来像も広く議論の対象となった。現在の EU の礎を築いたローマ条約⁽¹⁵⁾ の調印 60 周年に当たり、2017 年 3 月 25 日の記念式典で、今後数年間の EU のビジョンを示す共同宣言を発表することが計画された。この準備のため、同年 2 月 3 日の欧州理事会非公式会合（マルタ）の開催に先立ち、今後の EU の在り方に関するコンセプトペーパーが各国に示された。コンセプトペーパーには、EU の基本的価値や 27 か国の結束の強調、市民の関心が高い課題で成果を示す必要性など、後に発表されたローマ宣言につながる要素も見られる⁽¹⁶⁾。さらにこの会合において、一

(15) 1957年3月25日に調印された、欧州経済共同体（EEC）設立条約と欧州原子力共同体（EURATOM）設立条約の総称。

(16) “Concept Paper for Malta (Ahead of the celebration of the 60th anniversary of the Rome treaties).” Agenzia Giornalistica Italia website <<https://images.agi.it/pictures/pdf/agi/agi/2017/02/01/232714131-59eb1dc6-b690-4764-816f-596bedced1c6.pdf>>

部の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）」のEUの考え方を、ローマ宣言に盛り込む可能性が検討された⁽¹⁷⁾。多速度式欧州とは、先行する能力と意思を持つ加盟国のグループが共通の目的を追求し、他の加盟国は後から追うという考え方を意味する⁽¹⁸⁾。この会合以降、長期的な政策の進め方をめぐる議論が活発化し、中でも多速度式欧州に議論が集中した。

(2) 欧州委員会による欧州将来白書

欧州委員会は2017年3月1日、Brexitを踏まえて、残る27加盟国で目指すEUの将来像について、「欧州の将来に関する白書」（以下「欧州将来白書」）を発表した。欧州将来白書では次の5つのシナリオが提示され、それぞれの選択肢の是非や、採用した場合に各政策分野に及ぼす影響などが併せて示されている。⁽¹⁹⁾

- ① 従来どおり進める（Carrying on）
- ② 単一市場のみ進める（Nothing but the single market）
- ③ 希望する加盟国は更に進める（Those who want more do more）
- ④ 領域を絞って効率よく進める（Doing less more efficiently）
- ⑤ 更に多くを共に進める（Doing much more together）

欧州将来白書は、今後のEUの将来像に関する議論に資する目的で示されたもので、最終的な結論は、各シナリオの要素を組み合わせる27か国が最適と考えるものを決めるとしている⁽²⁰⁾。

多速度式のEUを推進するのは第3のシナリオである。ここでは、特定の政策分野で協働やルールの共通化を更に進めることを希望する加盟国が「有志連合」グループとして先行することを可能とする一方で、先行グループに参加しない他の加盟国の地位も保全され、後から参加することも可能と説明されている。今後このような先行が想定される政策分野として、防衛、域内治安、税制、社会政策が挙げられた。

(3) 欧州将来白書に対する反応

5つのシナリオの提示に対し、加盟国からは様々な立場が示された。ドイツ、フランス、イ

(17) Ralf Drachenberg et al., *From Bratislava to Rome: The European Council's role in shaping a common future for EU-27*, In-Depth Analysis, European Parliament Research Service, April 2017, p.12. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/598613/EPRS_IDA\(2017\)598613_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/598613/EPRS_IDA(2017)598613_EN.pdf)>

(18) “‘Multi-speed’ Europe: Glossary of summaries.” EUR-Lex website <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/multispeed_europe.html> 多速度式欧州の概念は2速度式欧州とも呼ばれ、時間差はあるもののいずれ共通の目標を達成することが前提とされている。加盟国ごとに異なる制度・手続を使用して欧州統合を進める多段階統合（differentiated integration）の概念モデルとしては、このほかに、最低限の共通目標は有しつつも、能力にかかわらず加盟国が参加について選択することを認める「アラカルト欧州」がある。このような多段階統合の類型については、庄司克宏「第2章 統合方程式の修正形—アラカルト欧州と2速度式欧州」『欧州の危機 Brexit ショック』東洋経済新報社、2016、pp.57-95に詳しい。

(19) European Commission, “White paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025,” COM(2017) 2025 final, 2017.3.1. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf> 各シナリオの概要については、「欧州の将来を見据えた白書とローマ宣言 PART2 白書」が提示する欧州の将来の5つのシナリオ」『EU MAG』Vol.59, 2017.4.28. <<http://eumag.jp/feature/b0417-2/2/>> を参照。

(20) European Commission, *ibid.*, p.15.

タリア及びスペインの4大国による首脳会合(3月6日)では、終了後の記者会見で、多速度式のEUに関して「一部の加盟国が先行して他国よりも早く進展を遂げることを、勇気を持って受け入れなければならない」、「遅れを取った国々に対して閉ざされたものであってはならないが、我々は前進できるようにしなければならない」などと、統合の速度に差異が生じて、協力を進展させたい意向が表明された⁽²¹⁾。

これに対して、チェコ、ハンガリー、ポーランド及びスロバキアの中欧4か国「ヴィシェグラード・グループ」⁽²²⁾(以下「V4」)には、西側の大国を中心に先行して統合を進めた場合には、EU内で二流国扱いされるのではないかという懸念があるため、多速度式の統合を積極的に進めたい西側各国との間に対立が生じている⁽²³⁾。3月2日に行われたV4諸国による首脳会合の共同声明では、EUの一体性が重要であり、統合速度に関係なく同じ方向に進む必要があると指摘した。そして、柔軟性確保のためには、EUの基本条約⁽²⁴⁾に規定された高度化協力(I3で後述)を利用すること、つまりEUの制度の枠内で進めるよう言及し、加えて、このような高度化協力は全ての加盟国に開かれたものであるよう、また加盟国間の分裂を回避するよう訴えた⁽²⁵⁾。

3 多速度式欧州と高度化協力

多速度式欧州に関する議論の過程では、その実施手段として高度化協力(enhanced cooperation)⁽²⁶⁾の制度に言及がなされた。高度化協力とは、一部の複数加盟国が、基本条約に基づくEUの機関、手続及びメカニズムを利用して、EUの枠組みの中で先行統合を可能とする制度である。ユーロ圏への参加など、基本条約上にあらかじめ分野が特定されている制度とは異なり、事後的に一部の加盟国が先行して協力を開始するためのものである⁽²⁷⁾。

加盟国ごとに異なる手続・制度を使用して欧州統合を進める考え方は、多段階統合(differentiated integration)と総称される⁽²⁸⁾。この考え方は新しいものではなく、1970年代半ばには、経済通貨統合を視野に、前進する能力がある加盟国は先行し、そうでない加盟国には時間的猶予が与え

(21) AFP news agency, "EU's big four seek multi-speed EU," 2017.3.6. YouTube website <<https://www.youtube.com/watch?v=FvPfaGCE8SA>>; "In Versailles, EU's big 4 back multispeed Europe," *POLITICO*, 2017.3.6. <<https://www.politico.eu/article/in-versailles-eus-big-4-back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain/>> この際4か国が、多速度式の統合をEUの枠内と枠外のどちらで実施するかを明示していない点に注意を要するとの指摘がなされている。庄司克宏「Brexitの諸問題2 ローマ宣言とBrexit通告」『貿易と関税』65巻5号, 2017.5, pp.12-13.

(22) 「ヴィシェグラード4」とも呼ばれる。V4は、1991年2月にハンガリー北部のヴィシェグラード(Visegrád)において、チェコスロバキア(当時)、ポーランド及びハンガリーにより発足した協力の枠組み。1993年1月のチェコスロバキア分離に伴い、4か国で構成されることになった。外務省「ヴィシェグラード4か国(V4)の概要」2012.7. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/europe/v4+1/gaiyo.html>>

(23) この点を考察したものとして、庄司 前掲注(21), pp.12-14を参照。

(24) 本稿では、EU条約とEU運営条約の2つを総称して、基本条約という。

(25) Visegrad Group, "Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries: 'Strong Europe - Union of Action and Trust' Input to Rome Declaration 2017," 2017.3.2. Government of the Czech Republic website <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-of-the-Heads-of-Governments-of-the-V4-Countries-_Strong-Europe-_Union-of-Action-and-Trust_-Input-to-Rome-Declaration-2017.pdf>

(26) 訳語として国内の文献では、「高度化協力」のほか、「補強化協力」、「強化された協力」、「先行統合」なども用いられている。

(27) 高度化協力は、リスボン条約(2009年発効)の改正に基づく現在のEU条約第20条、EU運営条約第326条から第334条までに規定されている。制度の特徴、要件及び手続等について、庄司克宏『新EU法 基礎篇』岩波書店, 2013, pp.94-100を参照。

(28) 多段階統合の類型については、注(18)を参照。

られるという方式の導入が提唱されている⁽²⁹⁾。1992年署名のマーストリヒト条約（EU条約）では、経済通貨統合においてユーロを導入するための基準が示され、能力と意思がある加盟国が参加する多段階統合の実例となった。1990年代には東欧諸国へのEU加盟国拡大に向け、政策展開に際しての柔軟性を確保する方策として、多段階統合の活用に関する議論が活発化した。さらに、1997年署名のアムステルダム条約において、初めて高度化協力の規定が導入されたものである⁽³⁰⁾。

現行の制度によれば、高度化協力の実施を希望する9か国以上の関係加盟国が、対象範囲と目的を特定し、欧州委員会に対して申請すると、欧州委員会から閣僚理事会（Council）に提案がなされ、これを受けて閣僚理事会は、欧州議会（European Parliament）の同意を得た後、許可の決定を行う⁽³¹⁾。高度化協力の実施の要件として、①EUの基本条約に含まれる政策分野であり、かつEUに排他的権限がある分野でないこと、②EUの目的の促進、EUの利益の保護、統合プロセスの強化を目的とすること、③全加盟国に常時開放されること、④EU全体では合理的期間内に目的を達成できない場合の最終手段であること、⑤EU法に適合すること、⑥域内市場又は経済・社会等の結束を損なわないこと、⑦非参加国の権限、権利及び義務を尊重することなどが定められている⁽³²⁾。これは、柔軟性実現のために先行統合を可能とする制度を導入することによって、EUの分断につながるものが危惧されたため、分断を回避する目的で設けられた制約とも捉えられている。アムステルダム条約による導入時にはより厳しい要件が設けられており、ニース条約（2003年発効）を経て要件が緩和されて現在の規定に至っている⁽³³⁾。リスボン条約（2009年発効）の発効後、2010年に初めてこの制度が実際に使用されたものの、まだ事例は少ない⁽³⁴⁾。

欧州委員会は高度化協力を、参加を希望しない1又は少数の加盟国によって提案の実現が阻止されている場合の克服策と説明している⁽³⁵⁾。言い換えれば、このような状況を回避する手段でしかない。このほかに、EU枠外でも、加盟国の権限の範囲内において、政府間協定によって実現するという方法が残されている⁽³⁶⁾。

(29) 多段階統合の提案は、1974年のブランド（Willy Brandt）ドイツ元首相、1975年のティンデマンス（Leo Tindemans）ベルギー首相による。Jean-Claude Piris, *The future of Europe: towards a two-speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp.66-69.

(30) 導入までの経緯とその背景について、安江則子「アムステルダム条約におけるフレキシビリティ概念とEU統合の新局面」『政策科学』5巻2号, 1998.2, pp.19-27を参照。なお、アムステルダム条約（英語版）では、closer cooperation（より緊密な協力）という語が使われており、ニース条約（2003年発効）により、enhanced cooperationに変更された。

(31) ただし、対象分野が共通外交安全保障政策の場合には異なる手続が設けられており（EU運営条約第329条第2項）、刑事司法協力の分野においても特別規定が存在している（EU運営条約第82条第3項及び第83条第3項）。

(32) 庄司 前掲注(27)

(33) アムステルダム条約からリスボン条約に至るまでの高度化協力の変遷とその背景、現行制度の仕組み及び特徴について、中西優美子「第11章 先行統合」『EU権限の法構造』信山社, 2013, pp.327-368.

(34) 2010年に許可された高度化協力は、国際離婚に適用される法令に関して定めたものである。植月献二「強化された協力」の初適用—国際離婚』『外国の立法』No.244-1・2, 2010.7・8, pp.10-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050520_po_02440104.pdf?contentNo=1> 現在交渉中の案件を含む事例5件について、European Commission, “The road from Rome: Enhanced cooperation: already a reality today,” 2017.5.11. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/01_enhance_cooperation_en_web_0.pdf>

(35) European Commission, *ibid.*

(36) 例として、2012年2月に英国とチェコを除く26か国で署名された、経済通貨同盟における成長、調整及びガバナンスに関する条約（財政条約）が挙げられる。同条約の内容及びEUの基本条約との関係について、庄司克宏「EU財政条約とユーロ危機—「二速度式欧州」と欧州統合の行方—」『貿易と関税』60巻3号, 2012.3, pp.26-38.

また、高度化協力とは別に、共通安全保障防衛政策の分野では、能力を有する加盟国のみで高レベルでの協力を可能とするために、常設構造化協力⁽³⁷⁾という制度も設けられている。この制度に基づく初めての枠組みの設置が、2017年12月11日に承認されている⁽³⁸⁾。

4 ローマ宣言（2017年3月）の採択

2017年3月10日に開催された欧州理事会非公式会合では、ローマ宣言の草案について意見が交わされた。草案は、同年2月3日のマルタ会合（前述I2(1)）での議論と、各国から送付された意見を踏まえて作成されたもので、「後から参加を希望する加盟国に対して門戸を開き、かつ単一市場、シェンゲン圏⁽³⁹⁾、EU全体としての一体性を保持しつつ、一部の加盟国が一部の分野でより緊密に、より先に、より速く進めることができるという了解の下で協働する」、「可能な限り共に行動し、必要に応じて異なる速度と強さで行動する」という表現で、EUとしての一体性を強調しながら、特定の分野で多速度式の統合を認めることが明記されたものであった⁽⁴⁰⁾。それでも、この多速度式欧州の考え方に関して、ヨハニス（Klaus Iohannis）ルーマニア大統領やシドゥウオ（Beata Szydło）ポーランド首相（当時）が会合後、EUの分裂につながるものと発言したことが報じられている⁽⁴¹⁾。このような懸念に対してユンカー（Jean-Claude Juncker）欧州委員会委員長は、多速度式のEUを新たな「鉄のカーテン」の導入と考える者もいるが、そのような意図はないと加盟国間の分断を否定し、現在の基本条約を変更しようとするものではないことを強調した⁽⁴²⁾。

その後3月25日、ローマ条約調印60周年に合わせて英国を除くEU各国の首脳が集まり、今後数年間のEUのビジョンを示したローマ宣言が採択された。同宣言は、「これまでと同様に、同じ方向に進みながら、必要に応じて異なる速度と強さで共に行動する」と多速度式の統合を認めつつ、「加盟国間の更なる結束と連帯により、EUをより強く、弾力性のあるものに

(37) 常設構造化協力（permanent structured cooperation: PESCO）は、即応能力を中心とした能力や人員の確保を目的に、一定の能力基準を満たした一部加盟国だけが参加できる枠組みで、リスボン条約によって導入された制度。鶴岡路人「欧州統合における共通外交・安全保障・防衛政策—政府間主義とその変容—」『日本EU学会年報』31号、2011、p.180。常設構造化協力は、EU条約第42条第6項及び第46条で規定されている。規定の概要については、中西 前掲注(33)、pp.352-354を参照。

(38) 英国、デンマーク及びマルタを除く25か国による。第一段階として17件のプロジェクトを実施する意向が参加加盟国の間で合意されており、今後2018年前半に、実施プロジェクトのリストが正式に採択される予定となっている。“EU deepens Defence cooperation, with 25 countries agreeing to prepare 17 projects for Permanent Structured Cooperation,” 2017.12.11 European External Action Service website <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37145/eu-deepens-defence-cooperation-25-countries-agreeing-prepare-17-projects-permanent-structured_en>; 17件の概略については、“Permanent Structured Cooperation (PESCO) first collaborative PESCO projects - Overview.” European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>> を参照。

(39) シェンゲン圏は、域内国境における人の出入国管理撤廃を定めた1985年のシェンゲン協定及び1990年のシェンゲン実施協定（現行規定はEUの基本条約の議定書第19号（シェンゲン・アキ議定書））が適用される領域で、国籍を問わず域内の人の自由移動が可能となっている。両協定は、1997年のアムステルダム条約により、基本条約に組み入れられた。

(40) “Working Document in Preparation of the Rome Declaration,” 2017.3.3. POLITICO website <<http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/03/Rome-declaration-03-03-1-draft.pdf>>

(41) “EU struggles with multi-speed idea,” *EUobserver*, 2017.3.10. <<https://euobserver.com/institutional/137202>>

(42) “Press Conference - Part 2: Preliminary remarks by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, following the Informal meeting of EU Heads of State or Government, on 10 March 2017, in Brussels,” 2017.3.10. European Council Newsroom website <<https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/informal-meeting-of-the-27-eu-heads-of-state-or-government-m-166a4/press-conference-part-2-1691c>>

する]、「EUは分かたれることはない」と述べ、結束の重要性を盛り込んだ内容となった⁽⁴³⁾。

また、ローマ宣言には、今後10年のうちに取り組む目標として、①安全で安心できる欧州（テロ・組織犯罪対策、移民・難民政策）、②繁栄を享受する、持続可能な欧州（成長・雇用創出、単一市場の推進、経済通貨同盟の構築、エネルギー・環境政策）、③社会的な欧州（全ての人の権利と機会均等の保障、貧困・社会的排除等への対策、若者の教育・訓練）、④国際舞台でより強力な欧州（近隣諸国の安定、防衛産業の競争力向上、共通安全保障防衛政策の強化、NATOとの協力、自由・公正な貿易の促進、気候変動対策）の4つを定めた「ローマ・アジェンダ」が併せて示された⁽⁴⁴⁾。

II 2つの将来提案と欧州理事会の協議方針

欧州委員会は、前述 I2 (2) の欧州将来白書（2017年3月）において、今後のEUの将来像を議論するたたき台として5つのシナリオを挙げたが、特定の方向性は明示しなかった。さらに欧州委員会は、議論を促進すべく、テーマ別に、生活水準の維持・雇用創出・技能習熟等の社会的側面（4月26日）、グローバル化の活用（5月10日）、経済通貨同盟の深化（5月31日）、欧州の安全保障・防衛（6月7日）及びEU財政（6月28日）の5分野に関する考察文書も公表している⁽⁴⁵⁾。

その後、ユンカー委員長が2017年9月13日に欧州議会で行った演説の内容が、自身の考えである「第6のシナリオ」を提示するものとして注目を集めた。さらに2週間後の9月26日には、フランスのマクロン（Emmanuel Macron）大統領が広範なEU改革案を発表した。その後、10月に開催された欧州理事会会合では、今後の同会合での協議に関する改善案が合意された。

1 ユンカー欧州委員会委員長の提案

ユンカー委員長は演説で、第6のシナリオでは自由、平等、法の支配という3つの原則が基礎と強調し、平等とは大国・小国、東西、南北の加盟国間の平等であり、域内で二流の扱いを受ける市民、労働者及び消費者はあり得ないなどと述べて、EU内で生じている東西の亀裂への配慮を見せた⁽⁴⁶⁾。その一方、同委員長は、法の支配の貫徹は加盟国の義務であるとも述べた。これは、中欧の加盟国では、ポーランドの司法制度改革において、裁判所人事への政権の介入強化など司法の独立に対する懸念が持ち上がったことや、難民の受入れの分担を義務としたEU司法裁判所（Court of Justice of the European Union）の判決にハンガリーなどが従わない意向を示していることが念頭にあると考えられる。

その上で、「より統一された、より強化された、より民主的な」EU構築のための多岐にわたる提案がなされた。全加盟国のシェンゲン圏、ユーロ圏及び銀行同盟への参加といった包括的な提案のほか、閣僚理事会の意思決定に関し、単一市場に係る重要な立法事項については、

(43) “The Rome Declaration: Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission,” 2017.3.25. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>>

(44) *ibid.*

(45) 考察文書はいずれも欧州委員会のウェブサイトからアクセス可能である。“White paper on the future of Europe: The way ahead.” European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-way-ahead_en>

(46) “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017,” 2017.9.13. European Commission website <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm>

全会一致方式から多数決方式への移行を可能とする規定を活用して決定を迅速化・容易化させること⁽⁴⁷⁾、国際通貨基金（IMF）の欧州版である欧州通貨基金（European Monetary Fund: EMF）⁽⁴⁸⁾の創設、EU 経済財務大臣の設置（経済・財政問題担当の欧州委員会メンバーが務めることを想定）、テロ対策強化のための情報共有機関の設置などが言及された。また、2014 年末に発足した現在の欧州委員会が新規の立法提案を大幅に削減したことに触れて、EU の権限拡大を続けるのではなく、有意義な場合には権限を加盟国に戻すべきだと述べ、この目的で EU の政策の補完性・比例性を検証するタスクフォースを立ち上げることを発表した⁽⁴⁹⁾。ユンカー委員長は、第 6 のシナリオは欧州将来白書で示した各シナリオの要素を組み合わせたものと説明しており、これらの提案の多くは現在の基本条約の範囲内で実現可能な措置と位置付けている⁽⁵⁰⁾。

2 マクロン・フランス大統領の提案

EU の統合深化の推進を掲げて 2017 年 5 月にフランス大統領に就任したマクロン氏は、ユンカー委員長の演説から約 2 週間後の 9 月 26 日にパリのソルボンヌ大学で演説を行い、この中で、安全保障、移民・国境管理、予算・税制など広範な分野で EU の政策・財源を共通化し、欧州再建を目指す方針を訴えた⁽⁵¹⁾。ユンカー委員長の提案内容と比較すると、マクロン大統領の提案には、共通防衛予算や共通介入部隊の創設、ユーロ圏共通予算の策定、EU 財務大臣の設置、法人税課税標準の調和、金融取引税を財源とした対アフリカ支援強化、共通農業政策の改革など、より長期的な政策や、基本条約の改正を含む制度変更が必要となるものが含まれている⁽⁵²⁾。EU 諸機関の改革については、ユンカー委員長が、欧州理事会の常任議長と執行機関である欧州委員会の委員長の 2 つの職の統合を提案したのに対し、マクロン大統領は欧州委員会のメンバーを現在の 28 名（全ての加盟国から各 1 名）から 15 名に縮小して簡素化することを提案した。このほか、マクロン大統領は、統合速度の違いを認め、希望する加盟国が先行できるようにする多速度式欧州の必要性を強調した。また、ドイツとの連携強化によって提案の実

(47) 閣僚理事会の意思決定の方式は、EU の基本条約によって政策・立法事項ごとに多数決か全会一致かが定められている。多数決による場合は特定多数決がほとんどで、単純多数決はごく僅かである。中村民雄『EU とは何か— 国家ではない未来の形— 第 2 版』信山社、2016、pp.73-75。

(48) 2012 年に設置されたユーロ圏諸国対象の金融支援機構である欧州安定メカニズム (ESM) を改組・発展させるもの。欧州委員会は、2017 年 12 月 6 日に設置規則案を公表した (COM(2017) 827 final)。

(49) EU の補完性原則は、行動の目的が加盟国のレベルでは十分に達成できず、規模又は効果の点で EU レベルでより良く達成できる場合に限って EU が行動することを定めたものである。比例性原則は、EU の行動の内容・方式は基本条約の目的の達成に必要な範囲を越えてはならないとするものである。欧州委員会は 2017 年 11 月 14 日、ティーママンス (Frans Timmermans) 第一副委員長が主宰する「補完性、比例性及び『領域を絞り効率よく進める (Doing less more efficiently)』」に関するタスクフォース」を 2018 年 1 月 1 日から始動させることを公表した。"Future of Europe: President Juncker creates Task Force on 'doing less more efficiently'," 2017.11.14. European Commission website <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_en.htm>

(50) 各提案実施のための基本条約上の根拠を紹介した文書としては、European Commission, "President Juncker's State of the Union Address 2017: Proposals for the future of Europe that can be implemented on the basis of the Lisbon Treaty." <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_en.pdf>

(51) Présidence de la République, "Initiative for Europe: Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic," 2017.9.26. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères website <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_initiative_for_europe_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf>

(52) 両演説における提案内容を政策分野ごとに比較した文書が、欧州委員会の機関である European Political Strategy Centre から 2017 年 9 月 29 日に公表されている。同文書は、両演説には提案の実現を目指す時期や統合速度の差異に関する表現に僅かな違いがあるものの、多くの点では合致していると説明している。European Political Strategy Centre, "Two Visions, One Direction: Plans for the Future of Europe," 2017.9.29. <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_two_visions_one_direction_-_plans_for_the_future_of_europe.pdf>

現を推進する意向が示された。

3 欧州理事会による協議方針

ユンカー委員長とマクロン大統領からの提案を受けて、2017年10月19～20日の欧州理事会会合では、トウスク常任議長から今後の欧州理事会会合における協議に関して複数の提案が事前になされ、同会期中に合意に至った。いずれの提案も、EUを取り巻く現在の主要課題に対する、具体的な解決策を意識したものと言える。

1つ目は、2019年前半までの欧州理事会会合での、主な協議事項を定める作業計画「首脳アジェンダ」⁽⁵³⁾である(表2参照)。首脳アジェンダは、トウスク常任議長と全ての加盟国首脳との個別協議を経て策定されたもので、今後議論の進展に応じ、随時更新していくものとされている。トウスク常任議長は、首脳アジェンダではユーロ圏改革、欧州難民危機、域内治安問題、貿易問題、将来のEU財政といった、加盟国間で最も意見の相違が大きい諸課題に対処する予定であり、容易な作業ではないと発言している⁽⁵⁴⁾。

提案の2つ目は、欧州理事会会合の運営方法の変更である⁽⁵⁵⁾。欧州理事会の下位機関である閣僚理事会の審議において、各国間の利害対立などのために議論が行き詰まっている重要課題について、首脳レベルの欧州理事会で検討を行って膠着状態の打開を目指すことが示された。このため、欧州理事会会合前に、問題に関する各国間の対立点をまとめた「意思決定文書」を常任議長から送付し、会合の場で集中的に討論を行い、討論により解決に至らない場合には、再度解決手段を探るか、又は有志加盟国による高度化協力の枠組みを利用して対応を進めるかを決定するとしている⁽⁵⁶⁾。これにより、これまで通常コンセンサスによって決定がなされてきた会合の在り方が変わり、各国の意見の相違点が表面化することになり、統合の多速度化が進む可能性もある。さらに、必要な場合には会合を増やすとし、首脳アジェンダでは、定例の年4回の会合に加えて複数の臨時会合も含められている。加えて、会合での決定事項に対して厳格な進捗管理を行う目的で、今後の会合では、ブラチスラバ会合(前述I1(2))以降実施してきた進捗管理を更に明確に行うことが提案された。この目的のため、会合に先立ち、2016年9月の会合で採択されたブラチスラバ・ロードマップの進捗報告書が作成された。同報告書では、各目標の進捗について現状や成果を示した上で、4段階(完了、進行中、更に努力を要する、不十分)でEU諸機関の取組が評価された⁽⁵⁷⁾。

(53) “Leaders’ Agenda,” October 2017. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>> 首脳アジェンダ策定の経緯については、“Leaders’ Agenda.” European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/talinn-leaders-agenda/>>

(54) “Remarks by President Donald Tusk on the European Council meetings and the Leaders’ Agenda,” 2017.10.20. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/20/tusk-final-remarks-european-council/>>

(55) “Documents by President Donald Tusk for the members of the European Council: invitation letter, Leaders’ Agenda and Bratislava implementation report,” 2017.10.17. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/17/tusk-invitation-letter-euco/>>

(56) *ibid.*

(57) European Council, *op.cit.*(14)

表2 「首脳アジェンダ」で示された主な協議事項

日付	主な協議事項 ^(注1)	備考
2017年 10月 19-20日	移民・難民問題／デジタル分野／防衛／首脳アジェンダ	
11月 17日	社会政策／教育・文化（エラスムス30周年） ^(注2)	社会政策サミット（スウェーデン）
12月 14-15日	防衛／社会政策、教育・文化／移民・難民問題／ユーロ圏首脳会議（経済通貨同盟・銀行同盟の工程表合意）	
2018年 2月 23日	機構問題（欧州議会の構成等）／次期多年度財政枠組み（優先事項に関する議論）	非公式会合
3月 22-23日	単一市場戦略／貿易問題／気候・エネルギー／デジタル分野（電子商取引、著作権、税制）／研究・イノベーション（競争力確保のための措置）	
5月 17日	EU・西バルカン諸国サミット／移民・難民問題（予定 ^(注3) ）	EU・西バルカン諸国サミット（ブルガリア）
6月 28-29日	欧州議会の構成に関する決定／防衛／経済通貨同盟（具体的な改革策合意）／移民・難民問題（予定 ^(注3) ）／首脳アジェンダ（履行状況）	
9月	域内治安（域外国境検問、情報共有、サイバーセキュリティ等）	非公式会合（オーストリア）
10月 18-19日	域内治安／移民・難民問題／貿易問題（今後の貿易政策、多国間貿易におけるEUの役割）	
12月 13-14日	多年度財政枠組み（進捗報告）／単一市場（2018年以降の取組）	
2019年 3月 21-22日	経済・貿易／経済通貨同盟（進行状況、その他の決定等）	
5月 9日	首脳アジェンダの履行／戦略アジェンダ2019-2024の作成	非公式会合（ルーマニア）
6月 20-21日	多年度財政枠組み（進捗報告、2019年後半の交渉妥結に向けた議論）／戦略アジェンダ2019-2024／首脳人事	

(注1) 網掛けの議題は原文では斜体で記載されており、現在のこう着状態を打開し又は解決策を見いだすために、特に検討が必要と位置付けられているもの。

(注2) エラスムスはEUの教育助成プログラムで、1987年に域内の高等教育を対象とした留学支援制度として開始された。

(注3) 原文は「poss.」で、possible 又は possibly（可能性がある）の略。

(出典) “Leaders’ Agenda,” October 2017. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>> を基に筆者作成。

Ⅲ 首脳アジェンダに基づく協議の行方

首脳アジェンダの合意により、2019年前半までに、加盟国間で意見対立の大きい諸課題を含め対応措置の検討に取り組む方針が示された。しかし、議題としてリストに掲げることは合意されても、今後議論を経て各国間で妥協点を見だし、それぞれ政策や制度改革を前進させることには困難も予想される。以下、協議において特に焦点となると見込まれる議題について、若干紹介する。

1 ユーロ圏の統合深化

ユーロ圏の統合深化に関しては、前述Ⅱ1・2のユンカー委員長及びマクロン大統領の演説において、共通予算の策定やEU財務大臣の設置、欧州通貨基金の創設などが言及されている。フランスと共に歴史的に欧州統合をけん引してきたドイツは、各国の財政緊縮策を重視しており、債務負担軽減の相互支援や、自国の負担増につながる可能性のある、ユーロ圏共通予算の

導入など財政統合の進展には否定的な立場をとってきた。マクロン大統領の就任後、ドイツのメルケル (Angela Merkel) 首相は、フランスと共にEUの統合推進を目指す姿勢を示し、意味があれば (ユーロ圏のルールを定めた) 基本条約の改正も可能などと、ユーロ圏の強化に前向きな発言を行っている⁽⁵⁸⁾。しかし、ドイツ国内では2017年9月24日に実施された連邦議会選挙の後、メルケル首相の与党キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) の新たな連立政権に向けた協議が難航しており、今後の方針は連立政党の立場の影響を受けるという指摘も多い。2017年12月の欧州理事会会合以降、加盟国間で具体的な内容が調整される中で、ドイツからどの程度の譲歩がなされるかが注目点となる。

2 移民・難民問題

移民・難民問題については、欧州難民危機に際してEUへの流入ルートの入口となったイタリア及びギリシャから、16万人を他の加盟国へ割り当てて再配置することが2015年9月に決定された⁽⁵⁹⁾ものの、2017年9月4日までに移送が実施されたのは2万8千人弱であった⁽⁶⁰⁾。ハンガリー、ポーランドなどは受入れを拒否している。EUとしてはこれまでに、域外国境管理の強化による不法移民の流入削減、イタリアやギリシャなど難民の到着地となっている加盟国に対する支援、リビアやチュニジアなど流入の経由国となっている周辺国への支援強化などによって対応してきた。この問題については特定の加盟国に負担が集中していることから、難民庇護申請の審査の責任国について定めるダブリン規則⁽⁶¹⁾を改正して欧州の連帯を確保する必要性が指摘されているものの、2016年5月に欧州委員会から提出された同規則の改正案⁽⁶²⁾については審議が進展していない。これについて、首脳アジェンダでは、2017年12月の協議を経て2018年前半までに何らかの合意に達することが目指されている。

3 その他

また、今後EUで、GoogleやAmazonといった大手の多国籍インターネット関連企業に対する課税ルールの見直しを予定していることに関し、首脳アジェンダが示された2017年10月の欧州理事会会合では、フランスが主導する、EU独自の規制強化策を導入する方針に対し、低税率により海外企業を誘致してきたアイルランド、ルクセンブルクなどから激しい反対があったことが報じられている⁽⁶³⁾。このテーマについては、2018年3月の会合の議題に含められている。

その他、2018年2月の会合では欧州議会の構成が議題として取り上げられ、Brexitに伴って

(58) 「独仏、新たな蜜月演出」『日本経済新聞』2017.5.17等。

(59) Council Decision (EU) 2015/1523 [2015] OJ L239/146; Council Decision (EU) 2015/1601 [2015] OJ L248/80. 両決定について、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.3-19. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10016372_po_02680002.pdf?contentNo=1>を参照。

(60) 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, 2017.9.6, p.2.

(61) Regulation (EU) 604/2013 [2013] OJ L180/31.

(62) European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person," COM(2016) 270 final, 2016.5.4.

(63) "EU leaders, back in business, return to disagreements and debate," *POLITICO*, 2017.10.20. <<https://www.politico.eu/article/european-council-donald-tusk-migration-energy-catalonia-eu-leaders-back-in-business-return-to-disagreements-and-debate/>>

空席となる、英国分の 73 議席の扱いが協議される予定である。これについては、削減案のほか、各国の人口に比例して配分されている欧州議会の国別議席数への再配分や、EU で国家横断的な単一の候補者リストを作成して選出するといった案も出ている⁽⁶⁴⁾。なお、次回の欧州議会選挙は、2019 年 6 月に予定されている。

おわりに

EU では Brexit を受けて、加盟国間の結束や一体性を強調しながら、ブラチスラバ・ロードマップの実施によって、市民の関心が高い政策分野で短期的な対応措置を実現して成果を示すことが最初に目指された。並行して、Brexit 後の統合の在り方や将来像について議論する中では多速度式欧州が焦点となり、結果的にローマ宣言の文言にもこの考え方が反映された。統合の速度に差異を設けるという方法は、ユーロ圏やシェンゲン圏への参加などでこれまでも用いられてきたものだが、全加盟国で同時に政策を進めることが困難な分野において、より柔軟に進展を実現するため、今後拡大される可能性が高まっている。中でも特に、ユーロ圏の統合深化や安全保障・防衛分野が目下の優先事項とされる。多速度式欧州をめぐってトゥスク常任議長は、一体性の維持を言い訳として政策を停滞させてはならないが、その意欲のせいで EU を分断させてはならないと指摘している⁽⁶⁵⁾。今後、多速度式欧州の拡大に当たっては、先行統合を推進する加盟国とそれに参加する意思や能力がない加盟国との分断に注意が払われることになり、さらに、高度化協力などによる先行統合の内容と、それ以外の制度との一貫性確保も課題となるだろう。

欧州理事会会合における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。協議の成果をもって、これまでの検討過程において度々言及されてきた、市民からの支持回復につなげることができるかが注目される。今後の協議では様々な対立点も予想され、各国の意向やその背景にある国内の政治情勢などが影響を与えることになる。また、Brexit をめぐり 2018 年 1 月以降、通商分野などを含む英・EU 関係の再構築について英国との交渉が予定される中、引き続き 27 か国の結束の維持も重要な点となるだろう。今後の協議に基づく EU の政策展開の動向や、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ところである。

(しまむら ともこ)

(64) “Report by President Donald Tusk to the European Parliament on October European Council meetings and presentation of the Leaders’ Agenda,” 2017.10.24. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/24/tusk-report-european-parliament-strasbourg/>>; Présidence de la République, *op.cit.*(51)

(65) “Documents by President Donald Tusk for the members of the European Council: invitation letter, Leaders’ Agenda and Bratislava implementation report,” *op.cit.*(55)