



(2014 年第 1 号)  
2014 年 5 月 2 日

### ヨーロッパ統合の課題と挑戦

～その拡大と深化を巡って～

公益財団法人 国際通貨研究所  
特別研究員  
小林 敏雄

[kobayashi\\_toshio@iima.or.jp](mailto:kobayashi_toshio@iima.or.jp)

#### (目次)

はじめに

1 ヨーロッパ統合の歩み

- (1) 戦後から冷戦終結まで
- (2) 冷戦終結以降

2 ヨーロッパ統合の課題

- (1) ユーロ危機がヨーロッパ統合に与えた影響
- (2) EU 懐疑派 (Eurosceptics) の増大と欧州議会選挙
- (3) 英国の EU 離脱問題
- (4) スコットランド、カタルニアなどの独立問題

3 今後の挑戦

- (1) ドイツのジレンマ
- (2) 模索する新たな統合の理念

## (はじめに)

欧州連合 (EU : European Union) は、1953 年の欧州石炭鉄鋼共同体の創設により始まった。1957 年のローマ条約による欧州経済共同体 (EEC) の成立を経て、1986 年の単一欧州議定書により 1992 年までに「人、物、サービス、資本の自由移動」を実現することを目標に域内経済の統合が進められた。1991 年に合意されたマーストリヒト条約では、単一通貨の導入を柱とする経済統合の推進に加え社会的領域や政治的領域にまで広げる現在の EU の枠組みが基礎づけられた。現在 EU がカバーしている政策領域は、伝統的な共通関税政策、共通通商政策、共通農業政策、競争政策に加え、エネルギー、環境、公衆衛生、司法など 32 分野に及んでいる。

この間、加盟国も、当初の 6 カ国から、1973 年に英国など 3 カ国が新規加入したのを始め、冷戦終結後は旧ソ連邦の衛星国といわれた多くの中東欧諸国がその安全と繁栄を求めて EU に参加した。直近では 2013 年 7 月 1 日クロアチアが加盟し、現在 28 カ国となっている。EU における経済統合の柱となっているユーロ参加国も、当初 11 カ国で発足したが、2014 年 1 月 1 日、ラトビアが 18 番目のユーロ加盟国になっている。

EU は、紆余曲折を経ながらもその拡大 (enlargement) と深化 (deepening) を遂げてきたが、この一方で、多くの権限が EU により行使されることに対し、政策の決定が手の届かないところで行われているのではないかとの市民の危惧、EU 委員会があるブリュッセルのいわゆる EU 官僚に対する反感、新たに加盟国となった中東欧からの西欧への移民がもたらす軋轢が EU に批判的な勢力を助長している。2010 年にギリシャから発生したユーロ危機は、これらの問題も含めそれまで内在していた統合の問題点を顕在化させた。

他方で、統合が深化し、従来、国が担ってきた役割を EU が行うようになり、また、統合の進展により国境の持つ意味が低くなるにつれ、民族的意識の強かったスコットランドやカタロニアのように、EU に留まることを前提に中央政府から独立を求める動きが表面化してきている。2014 年 9 月にはスコットランドで英国からの独立を問う住民投票が予定されている。その英国では、EU 懐疑派の動きが与党保守党にも広がり、キャメロン首相は 2017 年にも英国の EU 加盟の是非を問う国民投票を行うと宣言せざるを得ない状況となっている。主権国家を構成員とする EU のあり方、EU に加盟していることの意義につき、新たな問題を投げかけている。

このような状況を背景に、2014 年 5 月に予定されている欧州議会選挙では、従来の EU 懐疑派に加え、移民反対、反 EU、反ブリュッセル官僚主義を掲げる右翼、極右が

大きく票を伸ばすのではないかと危惧されている。

EU がこのような様々な問題を抱えるなか、ウクライナ危機が EU に波紋を生じさせている。当初はウクライナ国内における親 EU 派と親ロシア派の対立であったものが、2014 年 2 月の政変を契機に、翌 3 月のロシアによるクリミア併合、さらにロシア系住民が多いウクライナ東部・南部にも混乱が拡大し、ウクライナ危機は米国をも巻き込んだかつての東西対立さながらの様相に発展している。ウクライナ危機の今後の動向は、ロシアとの関係が深いヨーロッパばかりでなく世界の政治および経済のリスク要因となっており、EU のあり方にも影響を与えかねない状況となっている。

本稿では、欧州統合のこれまでの歴史を簡単に振り返り、現在 EU が抱える諸課題につき「EU の拡大と深化」の観点から整理を試みることにする。

## 1 ヨーロッパ統合の歩み

### (1) 戦後から冷戦終結まで

第二次世界大戦後のヨーロッパ統合の歩みは、戦後の瓦礫のなかから始まった。ヨーロッパの平和をいかに確保しその再建を図っていくかについて、さまざまな議論が行われた<sup>1</sup>。

1948 年 5 月には民間の主導でハーグにおいて「ヨーロッパ会議」が開催され、国家主権の一部統合、ヨーロッパ議会の設立が提唱され、これを受けて仏外相ビドーが関税・経済同盟の形成、ヨーロッパ議会の創設などを内容とする提案を行うが、超国家機関の設立に危惧を持つ英国などの反対もあり、政治、経済、文化、社会の各分野における協力を目的とする「欧州評議会」の設置に止まった。

この一方で、東西対立が激化するなか、独仏の和解やドイツをいかに再建するかといった「ドイツ問題」が喫緊の問題として浮上していた。こうした状況下、いきなり制度的・政治的統合を目指すのではなく、具体的成果の積み上げのなかからヨーロッパ内に事実上の連帯感を生みだしていこうというジャン・モネの現実的理想主義が登場し、独仏の和解の障害となっていた「ザール問題」、ヨーロッパ経済復興の足かせとなっていた石炭不足の二つの問題を解決する方策として独仏の石炭鉄鋼生産を共通の最高機関の下で管理しようとの構想が 1950 年仏外相シューマンにより発表された。これは 1951 年パリ条約として、ドイツ、フランス、イタリア、ベネルクス 3 国（ベルギー、オランダ、ルクセンブルク）の 6 カ国（いわゆる原加盟国）により調印され、欧州石炭鉄鋼共

---

<sup>1</sup> 1946 年 6 月には、英国のチャーチル（当時は政権から下野）が「欧州合衆国」の構想（対象は欧州大陸）を唱えた。

同体 (ECSC) が 1952 年 8 月に発足した。ヨーロッパ統合の歩みはこれから具体的にスタートしていくことになる。モネが「ヨーロッパの父」といわれるゆえんである。

この後のヨーロッパ統合の進展は、決して平坦な道のりではなかったが、1957 年 3 月のローマ条約により、欧州経済共同体 (EEC) および欧州原子力共同体 (EURATOM) が設立された。EEC においては、共同市場設立のための関税同盟の結成、共通農業政策、共通通商政策など広範な協調の枠組みが規定された。1967 年 7 月には、ECSC, EEC, EURATOM の 3 機関が統合され、いわゆる EC として統合を進めて行くこととなる。

EC が次第に経済統合の実績を積み上げ、域内貿易も増加させていくなか、これまで EC に距離を置き欧州自由貿易連合 (EFTA) を結成していた英国や北欧諸国も EC 加盟に動き出し、1973 年に英国、デンマーク、アイルランドが加盟する。さらに南欧諸国への加盟も広がり 1981 年にはギリシャが、1986 年には民主体制への移行を果たしたポルトガルやスペインが加盟した。冷戦終結前に、西ヨーロッパの大宗が加盟国となる 12 カ国体制がここで整ったことになる。

EC の加盟国が拡大する一方で、1979 年には EMS が創設され参加国通貨の変動幅を制限し参加国内での通貨の安定を図る制度が導入された。1986 年 2 月には単一欧州議定書 (Single European Act) が調印され、1992 年末までに「人、物、サービス、資本の域内自由移動」を達成することが目標として掲げられ、統合の深化の面でも進展していった。

ヨーロッパ統合の目的は「平和と繁栄」であった。前者に関しては、20 世紀前半にドイツを起点とし二つの世界大戦が引き起こされたことの反省から、二度とこのような悲劇を繰り返さないために、ドイツを西ヨーロッパの枠組みにきちんと位置付ける、そのためにはとりわけ独仏が協調していくことの重要性が強調された。この点は、歴代の独仏首脳に広く深く共有され、統合に関する政策に違いが生じた時にも最終的にはこれがアンカーとなって妥協がもたらされたといわれる。また、後者については、戦後の復興期はもとより、その後も、ヨーロッパの経済的地位が相対的に低下していくなか (特に 1980 年代は日本が急速にその経済力を伸ばしていくなか)、いかに域内経済を再活性化していくかが大きな課題であり目標であった。

## (2) 冷戦終結以降

1989 年 11 月、東西対立の象徴であった「ベルリンの壁」が崩壊し、翌 1990 年 10 月には東西ドイツが統一した。これに先立つ 1989 年 6 月にはポーランドが共産党支配から脱し、その後他の中東欧諸国も次々を共産党支配から脱し市場経済に移行した。1991

年 12 月のソビエト連邦の崩壊により、冷戦は終結した。

丁度この冷戦構造が崩壊しようとしている時、ヨーロッパ統合に関しても大きなプロジェクトが進んでいた。1985 年から 1994 年の 10 年間にわたり欧州委員会の委員長を務めたドロール（1993 年にマーストリヒト条約が発効した後は初代の欧州委員会委員長）のリーダーシップの下、域内単一市場に続く統合の目標として、1989 年のいわゆる「ドロールレポート」において、単一欧州通貨（ユーロ）の導入が提案された。これを盛り込んだマーストリヒト条約は、1991 年 12 月に調印され、1993 年に発効した。1994 年には現在の欧州中央銀行（ECB）の前身となる欧州通貨機構が設立され、参加する各国通貨のユーロへの切り替え準備を行い、1999 年 1 月にはまず決済用通貨としてユーロが導入され、2002 年 1 月にはユーロ紙幣・コインが流通し始めた。ユーロ圏の金融政策を担う欧州中央銀行（ECB）の設立により、ユーロ参加国の金融政策は統合された。ユーロ参加国は、総称してユーロ圏と呼ばれるようになり、以後、EU の核としてヨーロッパ統合の進展に重要な役割を担うようになる。

この一方、EU 拡大の面では、東西対立が消滅した後、1995 年には冷戦時代中立国の立場をとっていたオーストリア、フィンランド、スウェーデンが EU に加盟し、2004 年には中東欧の旧共産主義国を中心に 10 カ国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロバキア、スロベニア、エストニア、ラトビア、リトアニア、キプロス、マルタ）が加盟した<sup>2</sup>。さらに、1997 年にブルガリアとルーマニア、1913 年にはクロアチアが加盟し、かつての中東欧諸国のほとんどが加盟することになり、EU は計 28 カ国となった<sup>3</sup>。

また、ユーロについても、当初、11 カ国で発足したが（ドイツ、フランス、イタリア、ベネルクス 3 国、スペイン、ポルトガル、オーストリア、チェコ、アイルランド）、その後、2001 年にギリシャ、2007 年にスロベニア、2008 年にキプロスとマルタ、2009 年にスロバキア、2011 年にエストニアが加盟し、2014 年 1 月にはラトビアが 18 番目のユーロ加盟国になっている<sup>4, 5</sup>。

---

<sup>2</sup> バルト 3 国は、帝政ロシア時代その支配下にあったが、1918 年のロシア革命時に独立した。1940 年に再び旧ソ連邦に併合されていたが、1991 年にいずれも旧ソ連邦から離脱し独立した。ソ連邦崩壊の重要な契機になったといわれる。バルト 3 国が EU に加盟したことにより、EU はロシアと一部であるが、直接国境を接することとなった。

<sup>3</sup> 現在、アイスランド、旧ユーゴ諸国のモンテネグロ、セルビア、マケドニアが EU との加盟交渉を行っており、早晚加盟国は 30 カ国を超えるものと見られている。トルコもこれら各国より早くから加盟交渉をしているが、現在中断中。

<sup>4</sup> バルト 3 国のうち残った最後のリトアニアも 2015 年のユーロ参加（19 番目）を検討しており、リトアニアの首相は、2015 年 1 月にユーロ参加できなければ辞任すると、ユーロ参加に強くコミットしている。バルト 3 国が、ユーロ危機の問題を承知したうえで、なおユーロ加盟を進めるのは、それが EU の制度への統合を進め、ロシアの影響へ対抗するものとの安全保障上の考慮が大きく働いているといわれる（最近勃

マーストリヒト条約（欧州連合条約。現在の EU はこの条約を基礎としている。）では、統一通貨に関する規定の外、共通外交・安全保障に関する規定、司法や内務協力に関する規定も置かれ、経済的要因を主たるエンジンとするヨーロッパ統合に加え、政治的な要素も色濃く反映するものとなった。

ただ、通貨統合以外の政治的・社会的統合に関する事項については、必ずしもその具体的内容、そのスケジュールについては明確ではなかった。マーストリヒト条約の後、EU は、中東欧への加盟拡大をにらんで機構改革などを盛り込んだアムステルダム条約（1999 年発効）、常任の欧州理事会議長（EU 大統領）の設置、外交安全保障上級代表の設置、欧州議会の権限強化を盛り込んだリスボン条約（2009 年発効）を制定し、EU を中心としたヨーロッパ統合の道筋の強化が図られている。

冷戦構造が崩壊し、2 強国の狭間という西ヨーロッパの立場は大きく変化した。ドイツ問題を主として念頭に置いたヨーロッパ（この場合は西欧）における平和の確保の問題はなくなった。むしろ東西ドイツが統一を果たし存在感を増したドイツを冷戦が崩壊し東方に拡大した EU のなかにどのように位置づけて行くか、また、共産党支配から脱し民主的制度への変革を図る中東欧にどのように対応していくか、といった新たな欧州秩序の形成が大きな課題となってきた。

ソ連邦の崩壊の後、新たにロシア連邦が成立し、ペレストロイカの下、ロシアの民主化が進む状況のなか、「EU は、将来、ダブリンからウラジオストックまで」といわれる時期もあった。しかし、市場経済化を進めたエリツィン政権の経済政策は成果を生み出せず、1998 年の通貨危機後の混乱の後エリツィンが失脚し、2000 年にプーチンが大統領になると、「強いロシア」の再建を目標とし、権威主義的な政策が復活し、EU とロシアとの価値観の乖離が表面化してくるようになる。それとともに、EU とロシアは双方の立場を踏まえつついかに協力、協調していくかが課題となった。EU の東の限界はどこまでかが意識され、ウクライナを巡って綱引きが行われることとなったのもその一つである。現在のウクライナ危機はその不幸な結果と見ることもできる<sup>6</sup>。

---

発したウクライナの状況を考えると現実の問題となっている。ポーランドも、2015 年に向けてユーロ加盟を検討する予定といわれる。ロシアの影響力への対抗として、EU へのコミットを強化するとの観点は、バルト 3 国と同じである。

<sup>5</sup> 2006 年 6 月に独立したモンテネグロ、2008 年に独立宣言したコソボでは、EU 加盟国でもないが、すでにユーロを通貨として使用している。欧州では、ユーロ加盟国以外でも広くユーロが使われる状況となっている。

<sup>6</sup> 本稿の性格上、安全保障・軍事問題にはほとんど触れていないが、欧州においては EU とともに NATO が車の両輪として意識されている。EU 加盟国の全てが NATO 加盟国ではないが（例えば、オーストリア、スウェーデン、フィンランド）、東欧やバルト 3 国は両者の加盟国となっている。いうまでもなく安全保障の観点からであり、ウクライナ危機はその懸念を現実のものとした。

## 2 ユーロッパ統合の課題

### (1) ユーロ危機がヨーロッパ統合に与えた影響

2009年9月にギリシャの財政赤字が公表数字よりかなり大きいことが明らかになったことを契機に始まったユーロ危機は、アイルランド、ポルトガルへと広がり、さらにはスペイン、イタリアまでもが金融セクターの脆弱性や経済改革の遅れをマーケットから不信の目で見られるようになった。ギリシャに対しては2010年5月と2012年2月の2度にわたりEUを中心とした金融支援が行われ、アイルランドにも2010年11月、ポルトガルには2011年4月と同じく金融支援が行われた。スペインに対しては、2012年6月に金融セクター支援を目的とした支援が行われた。さらに、2013年3月には、ギリシャ危機で金融機関が毀損したキプロスに対する金融支援が行われた。

このようなユーロ参加国の危機の続発は、ユーロ崩壊さえ懸念される事態となった。上記の金融支援に加え、欧州中央銀行（ECB）による緩和的な金融政策により、最悪な事態は乗り切ったが、この経験は、ヨーロッパ統合のあり方につき大きな影響を与えることとなった。

ユーロが再びそのような危機に見舞われないように、さらに統合を進めようとの政策が目標とされ、具体的な枠組み作りが動き出す一方で、「単一通貨はグローバル化から引き起こす混乱からヨーロッパを守るのではなく、逆に混乱を増幅させているとヨーロッパの国民からは受け取られ」（ベルカー元ポーランド首相）、危機に陥った国を中心に、ユーロ維持のためとられた財政緊縮政策、雇用制度や社会保障政策の構造改革に対する国民の反発が高まり、また、危機に陥った国への支援を行った国においても反ユーロ、反EUの動きをもたらした。

まず前者についてみると、EU各国は財政規律を強化するいわゆる新財政協定に合意する（3月合意、2013年1月発効）など、ユーロ維持のための対策を講じていたが、ユーロ参加国、主として南欧諸国は、債務の増大、競争力の低下、失業の増大に直面しており、ユーロ圏の経済的脆弱性を考えると、通貨統合はまだ不十分で、より一層の統合により今後のショックに備えるべきだとの意識がユーロ圏のなかで広く共有された。

この背景の下、ユーロ危機が最も強く意識された2012年5月のEU首脳会議では、EUの更なる統合に向けての検討が必要との意見で一致をみた。これを受けて、ファン・ロンパイ欧州理事会議長が中心となってまとめ、EU首脳会議に提出されたのが、米国合衆国の連邦制に例を取った「真の経済・通貨統合に向けて」と題した報告書（6月に

素案、10月に中間報を出し、12月に最終報告)である。報告書では、EUの将来展望として、銀行同盟、経済同盟、財政同盟、政治同盟の4つの同盟を達成し真の統合を達成しようと呼ぶ野心的なものであった。ユーロを将来の危機から守るためには、経済的困難に陥ったユーロ参加国に対し支援する(失業保険資金の供与や不況に対する財政出動のための)財政的裏付けが必要であり、そのための手段としてユーロ圏の予算、その資金調達的手段としてユーロ圏全体が保証する債券発行(ユーロ共通債)の必要性も盛り込まれていた。また、いわゆる民主的正当性の欠如(deficit of democracy)に対応するため、欧州議会の権限強化による民主的正当性と説明責任の確保を目指すとの方向性が示された。

しかし2012年後半になると、トリシェ総裁から引き継いだドラギ新総裁の下でのECBの様々な取り組みの効果があらわれ、一時の嵐は過ぎ去ろうとしており、EU諸機関、特にEU委員会に対する世論の反発が強まるなか、政治的に不人気の政策を敢えて進めていこうとの政治的意欲は減少していった。

2012年12月のEU首脳会議では、実質的にはファン・ロンパイ提案のうち銀行同盟のみが議論の対象となり、その実現に向けた交渉が2013年以降行われることになる。しかし、その銀行同盟の交渉も、実質的な財政負担を多く負うことになるドイツの抵抗で交渉が長引く。銀行同盟の構成要素の一つである単一銀行監督メカニズムについてはユーロ圏の大手銀行を対象としてECBに集約し2014年11月に開始することが決まったが、単一破綻処理メカニズムについては紆余曲折を経て2014年3月に至ってようやくEU理事会、EU委員会及び欧州議会との妥協が成立した。共通預金保険制度については、やはり財政負担の問題から、まだ具体的な議論すら行われていない。(参考1「銀行同盟」参照)

ユーロ危機の経験を踏まえて、EU統合の深化を目指した議論が、EU理事会、EU委員会を中心に活発になされたが、ユーロ危機が沈静化するとともに、主として財政負担を負うことになるドイツや北欧諸国と、未だ脆弱な金融システムを抱えつつ経済パフォーマンスが低迷している南欧諸国との利害の対立により、経済同盟、財政同盟、政治同盟の議論は先送りとなった。当初の予定からは大幅に遅れ、またその内容についても妥協の産物となったが、銀行同盟につきなんとか成立のめどがついたことが、今後の統合の深化に向けての成果と見ることができよう。銀行同盟は、ユーロ導入後(1999年)最大かつ最重要の改革と評価される。

ユーロ危機を踏まえた更なる統合の議論される一方、ユーロ危機に際して支援を受け



た国では、厳しいマクロ経済政策を課されたことへの不満から、ユーロひいてはEUへの批判が高まった。また、ユーロ危機により金融支援を受けた国ばかりでなく、フランスやイタリアといった経済に脆弱性を抱えたEUの大国においても、競争力回復のための経済構造改革、厳しい財政緊縮策の導入が求められ、経済成長率の低下、特に失業の増大が、EU懐疑論を活発にさせている。

ユーロ危機の一時の混乱が収まり、2013年12月にはアイルランドがEUなどからの金融支援を卒業し、スペインも銀行への資本増強のために受けていた支援プログラムが2014年1月に終了した。ポルトガルも2014年5月には金融支援からの卒業を見込んでいる。しかし、ユーロ危機を踏まえて制定された「新財政協定」の下で、財政赤字を対GDP比3%以下に抑えるとの財政健全化目標達成のため、南欧諸国を中心に各国は引き続き緊縮政策を継続するとともに、競争力回復のための構造改革に取り組む必要がある。これらの国では、既に改革疲れが国民の間に広がり、政府への反対運動も大きくなっている<sup>7</sup>。

他方、支援国、特にユーロ危機に陥った国に対する金融支援の多くを担ったドイツでは、ユーロ危機はその実力以上に生活水準を引き上げた国が起こしたいわば自業自得であり、その様な国にドイツの納税者の資金を使って救済するのは、モラルハザードの観点から適当でないと、EUの制度に対し懐疑的な意見も表面化している<sup>8</sup>。

#### (BOX 1) ユーロ危機の沈静化とドイツの異議申し立て

ユーロ危機に対して、ECBは積極的な金融緩和策を実施した（政策金利の引き下げや、長期資金供給オペ（Long Term Refinancing Operation、2011年12月と2012年2月に大規模に実施）による流動性の供給）。さらに2012年7月にはドラギ総裁の「ユーロを守るためには何でもする」との発言、それを受けた9月の国債購入プログラム OMT（Outright Monetary Transaction、ESM（後述）への支援要請を前提に資金繰り困難に陥

<sup>7</sup> 最近では、2014年3月22日、マドリッドで、貧困への反対、政治家やエリート層の腐敗への怒り、EUに課された緊縮政策への反対を掲げて、全国から集まった10万人規模のデモが行われた。また、4月9日には、ギリシャでも反緊縮政策を掲げて、労働組合による全国ストライキが行われ、10日には中央銀行前（IMFのオフィスがあり緊縮政策立案の象徴）で車に積んだ爆薬が爆発する事件も起きている。4月12日は、ローマおよびパリで、政府による改革や緊縮政策に反対するそれぞれ数千人、数万人規模のデモがあり、ローマでは一部が警察と衝突し負傷者を出している。

<sup>8</sup> ドイツでは、ユーロに反対する「ドイツのための対案（Alternative for Germany、AfD）」が結成され、2013年9月の総選挙では議席獲得に必要な5%には届かなかったものの4.8%を獲得した。選挙では与党のCDU/CSUが大きく票を伸ばしたにもかかわらず、それと連立を組んでいたFDPは4.7%の得票に止まり議席獲得ができなかった。従来のFDP支持者の票がAfDに流れた影響があったと見られている。

った国の国債を無制限に購入する枠組み)の導入により、ユーロシステムの維持に向けた強い姿勢を示した。

また、EUは財政危機に陥ったギリシャを支援するため欧州金融安定基金(EFSF: European Financial Stability Facility)を設立し資金支援を行ったが、さらにそれを引き継ぐ形で2012年7月に欧州安定メカニズム(ESM: European Stability Mechanism)を設立し、加盟各国が応分の負担をして市場から資金を調達し危機に陥った国に資金支援を行った。

これに対し、もし支援を受けた国が破綻した場合にはかなりの部分の負担を負うことになる(予算を通じた納税者の負担)ドイツでは、OMTやESMに対して国民から憲法裁判所への提訴が行われた。

ドイツ憲法裁判所は、OMTに対しては2014年2月7日、ESMについては3月18日に判断を下した。OMTにつき、独憲法裁判所は「ECBの決定はその権限を逸脱し、条約で禁止されている財政ファイナンスを裏口から行うものでありその適法性を欠くと考えるが、本件を扱うのは欧州司法裁判所である」と判断し欧州裁判所に回付した。これは、欧州裁判所の判断に委ねることを意味せず、ドイツ憲法裁判所の判断につき欧州裁判所の意見を求めたものと解釈されている。その意味で、なお今後火種を残した形になるが、ユーロはヨーロッパ統合の核であり、OMTを違憲と直ちに判断する政治的インパクトを考慮し、必要あればOMTの仕組みに何らかの工夫を考案する余地を残したものと考えられている。

また、ESMについては、ドイツ議会がドイツの納税者への負担の上限を決め、拒否権を持つ限り合憲と判断した。こちらの方は明確であり、市場の不安材料がなくなると受け止められている。

## (2) ユーロ懐疑派(Eurosceptics)の増大と欧州議会選挙

ヨーロッパ統合が進むにつれ、現在EUがカバーしている政策領域は、EUのホームページによると、伝統的な共通関税政策、共通通商政策、共通農業政策、競争政策に加え、エネルギー、環境、公衆衛生、司法など32分野に及んでいる。予算から年金や賃金に至るまで生活のあらゆる分野がEUによる規制の下に置かれるようになり、しかもそれらが、自分たちには手の届かないEU本部があるブリュッセルのEU官僚により決められているのではないかと、ブリュッセルの中核権力は人々の生活を規制する仕組みで膨れ上がっているのではないかと、との危惧が増大している。また、統合の深化により、各国の国民性や文化が希薄になってくるのではないかと懸念、自分たちがどこに属し、

自国がどの方向に向かっているのか、指導者がきちんと対処できるのか、について困惑と不安を持つ人々も増大している。

さらに、EU の中東欧への拡大は、EU 内での「人の移動」の自由化により、これらの国からの移民が雇用を奪うのではないかと、自分たちの税金が彼らの社会福祉に使われているのではないかと疑問を持つ層が、移民を受け入れている主として西欧諸国のなかで増えている。(参考2「EUにおける移民問題」参照)

EU はエリートによりエリートのためにつくられ、民主的正当性が欠けている (democratic deficit) との批判は、既に 1970 年代からなされており、1979 年には欧州議会が設立され直接選挙で議員が選ばれるようになる。その後も、EU の政策決定における欧州議会の権限は次第に強化されてきたが、真の権力は理事会や委員会にある事実は否めず、いわゆる「民主的正当性の欠如」「説明責任 (accountability) の不足」といった課題はなお未解決の問題となっている。

かたて加えて、ユーロ危機による経済不況は、ユーロや EU に対する不満を増幅させた。ユーロ危機から 4 年たち、EU 経済はようやく回復してきたがその勢いは弱く、特に南欧諸国では緊縮財政や構造改革で賃金は低迷し、ユーロ圏 (18 カ国) の 2014 年 2 月の失業率は 11.9% と高止まりしている。ドイツが 5.1% と域内でもオーストリアについて低い失業率であるのに対し、ギリシャ 27.5%、スペイン 25.6%、ポルトガル 15.3%、イタリア 13% と南欧諸国は高い失業率を記録している。EU 委員会の雇用社会問題担当のアンドール委員 (Laszlo Andor) も「社会状況は改善していない。不均衡が拡大し、多くの家計や個人の状況は改善していない」と述べている状況である。

このような状況を背景に、EU の制度、ひいてはヨーロッパ統合に懐疑的な勢力 (Eurosceptics) の勢いが EU 各国で増している。(参考3「EU 各国における主な EU 懐疑派あるいは右翼政党の概要」参照)

彼らに共通に見られる特徴は、過去のより単純な時代に戻ろうとする怒れる人々、移民に脅威を感じ、トップのエリート層と下層階級に挟み撃ちされ利益をかすめ取られていると感じる中間層である。

このようななか、2014 年 5 月 22~25 日に欧州議会選挙が実施される<sup>9</sup>。

欧州議会選挙では、各国議会選挙以上に現状への不満が結果に反映されやすい傾向があるといわれている。また、EU 脱退を主張してきた英国のイギリス自由党 (UKIP: United Kingdom Independence Party)、地域主義や移民排斥を主張するイタリアの北部連合 (Northern League)、ベルギーのフラマンの利益党 (Vlaams Belang, Flemish Interest) といった

---

<sup>9</sup> 5 年ごとに実施され、国ごとに人口比で配分された 751 議席が選出される。

これまでの EU 懐疑主義者に加え、フランスの国民戦線 (FN : National Front)、オランダの自由党 (Freedom Party、PVV) といった極右と見られる政党も大きく票を伸ばすと予想されている。特に FN は 2014 年 3 月に行われたフランス地方選挙で躍進を遂げ、欧州議会選挙では第 1 党になる可能性が予想されている。UKIP や PVV も善戦すると見られている。

世論調査では、EU懐疑派は現在の 12%から 30%前後まで伸び、この多くは既存のEU懐疑派が獲得する票だが、右派あるいは極右も 9%程度獲得すると予想されている。現在の経済状況や移民問題への懸念、既成政党への失望との不満が、民族主義的主張や大衆迎合的主張を行うこれらEU懐疑派、極右政党への投票になって表れると見られている<sup>10</sup>。

#### (BOX 2) フランス地方選挙での FN の躍進

2014 年 3 月 23 日および 30 日に行われたフランスにおける約 36,000 の市町村の議員と首長を選ぶ統一地方選挙で、オランダ大統領の与党・社会党など左派が勢力を減退させ、最大野党の国民運動連合 (UMP) など保守系勢力が復調するとともに、極右政党である国民戦線 (FN) が予想以上の躍進を遂げた。30 日夜のバルス内相の発表によると、社会党など左派連合の得票率は約 41%に止まり、UMP を中心とする右派は約 46%、極右政党の国民戦線の得票率は約 7%で、2008 年の前回選挙の約 0.3%から大きく躍進した。FN は 37,000 の地方選挙のうち 600 選挙区にしか候補者を立てておらず、それを勘案すると非常に高い得票率である。

FN の躍進は、党首ル・ペンが党の極右的イメージを和らげる戦略を取り投票者の忌避感を軽減したことと、移民問題や失業率が 10%を超え経済が低迷するなか、オランダ政権への有権者の不満を吸収したことによると見られる。世論調査では、5 月の欧州議会選挙でフランスでの第 1 党になる勢いである。

ただ、既成主要政党である中道右派、中道左派およびリベラル派は過半数を維持する見込みであり、他方、EU懐疑派は、それぞれの地方色が濃厚で、その主張や設立の背

<sup>10</sup> ただし、スペインやポルトガルでは右翼は出ていない。むしろ、経済状況のよいノルウェー、フィンランド、オーストリアで反ユーロ勢力が増加している。2005 年から 2013 年の間で、ポピュリストが増加した国もあり減少した国もある。経済状況のみが原因ではなく、各国の状況は一様ではない。右翼勢力の伸長には各国個別の要因があることに注意する必要がある。なお、反既成政党の点では同じであるが、反 EU ではない最近結成された自由主義政党 (オーストリアの NEOS (the New Austria)、ギリシャの To Potami (the River)) が支持を拡大している国もある。国民の現状への不満をどのような政党が吸収していくかは、国ごとにまた時代ごとに安定していない。

景、伝統にも差があり、欧州議会において一つの会派をつくってEUの政策に大きな影響を及ぼすまでには至らないと見られている<sup>11</sup>。

従って、EU 懐疑派が欧州議会選挙において伸長したとしても、EU での政治への影響力は限定的と見られているが、UKIP の伸長に影響され英国の保守党でも EU 懐疑派が増大し、キャメロン首相が 2017 年にも EU 加盟の是非につき国民投票を行うといわざるを得なくなり、また、今や EU の盟主であるドイツでさえメルケル首相が移民問題につき対応を行わざるを得なくなるなど、EU への不満を持つ層の増大が主要政党の政策にも影響を及ぼすようになってきている。人種差別や不寛容の精神が一般国民にも浸透するのではないかと懸念が出ている。中道右派、中道左派およびリベラル派の親 EU 勢力は、現在の課題を解決するために更なる統合を模索しているが、これに対する批判も強く、ヨーロッパ統合の目標、理念が改めて問われている。モスコヴィッチ (Moscovici) 前フランス蔵相は、ポピュリスト政党の台頭に対し、「EU はより希望の持てる明るい政策を提示する喫緊の課題がある」と述べている。

### (3) 英国の EU 離脱問題

#### (ア) キャメロン首相の国民投票提案

2013 年 1 月 23 日、キャメロン首相は、2015 年に予定される総選挙で保守党が勝利し引き続き政権を担っていること、EUにおける規制改革が進展すること（サービスの関する統一市場の遅れの解消など）、また、EU委員会と各国との権力配分の見直しを行いそれを踏まえた条約改正を他の加盟国と交渉することを前提に、2017 年末までにEU離脱の可否につき国民投票をかけると表明する<sup>12, 13</sup>。

このキャメロン首相の提案は、これまでの英国と EU との関係を振り返ると、必ずしも唐突なものであるとはいえない面があるが、EU 内での英国立場をさらに弱めるもの

---

<sup>11</sup> 2013 年 12 月、オランダの Freedom Party とフランスの National Front は、欧州議会選挙で協力すること、欧州議会で新たな EU 懐疑派グループを形成することで協力すると発表した。政策としては、共通通貨の廃止、ブリュッセルの各国財政への介入をやめさせる、これまでの統合計画を巻き戻す、ことで合意した。FN は、スウェーデン、ベルギー、イタリアの極右政党とも欧州議会選挙で協力するとしているが、どこまで実効性があるかは不明である。統合懐疑派は極左から極右や人種差別主義政党など多様で、彼らが連携して行動することは困難と見られている。UKIP は FN の誘いを拒否したと伝えられている。なお、欧州議会では、7 カ国から 25 人の議員を当選させれば新会派を作れることになっている。欧州議会はリスボン条約でその権限を拡大しており、各国議会に比べ依然その権力は制限されているとはいえ、一定の影響はある。

<sup>12</sup> 総選挙の際、保守党は、「EU に権限が移譲される際には国民投票にかける」と公約（レファレンダム・ロック）しており、労働党から政権を奪取し自由民主党と連立政権を樹立した際、もともとは親 EU の自由民主党もこれに合意していた。

<sup>13</sup> 2009 年 12 月 1 日発効のリスボン条約による基本法の改正で、EU からの自発的脱退の規定が置かれた。

として懸念されるとともに、仮に実際に EU 離脱となった場合、英国ばかりでなく EU への影響も危惧されている。

#### (イ) 英国の対 EU 関係

英国の対 EU 関係は、「愛の欠けた結婚のようなもの。欧州の共通の運命といった高尚な議論でなく、コストと利益を考量した結果」（参考文献「David Cameron's Dangerous Game」 Matthias Matthijs）といわれる。

英国のEUを巡る苦悩は、40年前にEECに加盟したときから始まっている。保守党のヒース首相の時、英国は1971年に加盟申請し1973年にEC（当時）に加盟した。1970年代初、英国は経済的苦境にあり、域内市場の自由化の道を進んでいたヨーロッパ統合に参加することは、英国にとってメリットがあると考えられた<sup>14</sup>。

その後、労働党内閣時、党内多数派がブリュッセルはあまりに市場主義的と加盟に反対し、これを受け1975年には加盟の可否を問う国民投票が行われている。当時野党であったサッチャーは、巨大で成長する大陸へのアクセスは英国の利益であると主張しEC残留を擁護した。結局、国民投票では2対1で加盟が維持された。

その後首相になったサッチャーは、一方で、英国リベート（拠出金の還付）問題で他の加盟国と対立したが、1980年代の共通市場の創設に大きな役割を果たし、1986年の域内市場の統合を図る単一欧州議定書の成立に貢献した。サッチャー首相の後を継いだメージャー首相も、通貨統合からはオプトアウトしたが、マーストリヒト条約に調印しヨーロッパ統合の推進に一役買っている。

しかしこの一方で、ドロール委員長の下、単一欧州議定書の後のEUのアジェンダの中心が社会政策や統一通貨の形成へと移るようになると、開放的で拡大する自由貿易圏の枠を超えるとの危機感が英国内で生じ、サッチャー首相は1988年のブリュージュ演説でその様な動きに警告を発した。マーストリヒト条約の成立は、共通市場を超える統合を嫌う反欧州派にさらに危機感を抱かせ、1993年にはEU離脱、移民反対を掲げるUKIPが結成されて、2009年の欧州議会選挙で保守党に次ぐ二位に躍進する。さらに、2013年の地方議会選挙では、与党を形成する自由民主党を上回る得票率を獲得し、2014年5月の欧州議会選挙でも労働党、保守党を超えて第一党になる可能性があるといわれている。このような政治状況を背景に、保守党は次第に右傾化、反EU化していく（保

---

<sup>14</sup> 英国は1960年代に、EC（当時）に加盟申請したが、ド・ゴールにより拒否されている。第二次世界単戦中、チャーチル首相は、英国に亡命していたド・ゴールに「英国は、欧州と米国（open sea）を選択しなければならない時、常に米国を選ぶ」と述べたと伝えられており、ド・ゴールはこれを覚えていて英国のヨーロッパ統合への参加に反対したといわれている。

守党議員の 30%は反 EU といわれる)。

#### (ウ) キャメロン提案の背景

キャメロン首相自身は EU 残留を望んでいるといわれるが、①反 EU、反移民の UKIP の攻撃から党内右派が感じる脅威を取り除く、②党内で増大する EU 懐疑派議員を中立化させる、③次期選挙 (2015 年) までヨーロッパ問題を政治化させないなどの国内政治目的を念頭に、このような国民投票の提案をしたと見られている。

他方、より基本的には、EU 内でユーロ圏での統合がより緊密化し、非ユーロ圏加盟国との間でいわゆる two speed Europe の状況が生じており、非ユーロ圏加盟国の利益を守りユーロ圏との共存を図っていくためには、現在の条約を見直す必要があるとの基本的認識がある。

さらに、EU の東方への拡大により、西側のこれまでの EU 加盟国に新たな財政負担や移民の流入による国民の不満も生じているとの問題意識がある。

キャメロン首相は、EU 移民の社会保障を制限すること、EU 規制に各国議会が拒否権を持てるようにすること、労働時間に関する EU 規制の変更、競争力強化の行動などを要求している。

#### (エ) 各国の反応

移民問題についての問題提起は、他の西側 EU 諸国も懸念していた事項であったが、英国の EU 離脱問題のなかで象徴的に取り上げられた結果、当然のことながらポーランドの反発を招き、さらに 2014 年 1 月から域内移動が自由になるルーマニアやブルガリアからも批判を受ける結果となった。かつて英国が主導した EU 加盟国の東方への拡大、労働者の自由移動に対し、その英国が妨害となっていると看做される皮肉な反響を招いた。

ポーランドは、2004 年に EU に加盟した 10 カ国の一つで、英国はポーランド人の移住に寛容であり、2011 年の統計では 50 万人が英国に在住し、英国の GDP の 1%に貢献しているといわれる。本来、EU 内で英国の味方となる東欧諸国 (上記 3 カ国で EU 内の投票権 15%を持つ) を英国の批判者としたことは大きなマイナスであった。

また、移民の制限を唱えるキャメロン首相に対し、「人、物、サービス、資本の自由移動」は EU 統合の基礎であり、資本、物、サービスの自由により便益を受けている国は人の移動の自由も受け入れるべきであると批判が EU 各国からも沸き起こった。EU 内の移民の社会保障に与える影響については、自由移動の権利乱用に対する問題として

冷静に議論すべき問題だとの意見が大宗である<sup>15</sup>。

条約改正に関するキャメロン首相の提案に対しては、ドイツのようにユーロ圏の経済金融同盟をさらに推進していくためには条約改正が避けて通れないと考えている国もあるが、そのドイツもこれまでEUが積み上げてきた統合の成果を見直し各国とEU委員会との権限分配問題につき短期に結論を出すのは無理であるとの立場のようである。その他の加盟国も、大きな条約改正となると時間がかかるうえ、国民投票をしなければならない国（フランス、アイルランド、オランダでは否決された経験）もあり、各国とも消極的である<sup>16</sup>。

### （BOX 3）メルケル首相の英国訪問時の発言

2014年2月27日、英国を訪問したメルケル首相は、キャメロン首相の指摘する社会福祉漁り benefit tourism への懸念を共有するとしつつ、人の移動の自由はEUの基本的な理念でこれを阻害することはできないと釘を刺している。（人の移動の自由と移民への社会保障問題を区別して議論する趣旨と理解されている。）

また、条約改定についても、批准のための国民投票を避けるためにも限定的に行われるべきと表明し（経済金融同盟の条約上の根拠は、的を絞るかつ迅速に適用できるように行われるべき）、英国が期待する全面的な条約の見直しには否定的な態度を崩さなかった。

他方で、メルケル首相は、「より世界に開放的で、より競争力があり、より規制を少なくし、ブリュッセルの官僚主義の介入が少ないヨーロッパを作るには、英国は重要な同盟国である」と強調するとともに、EU・USA 貿易交渉でも協力者であると発言し、英国がEUから離脱しないよう求めた。

### （オ）キャメロン提案への批判

現在の英国は、EU加盟国であり、かつユーロの非加盟であることにより、金融政策の自由を確保し、EU規制への影響力を持つという有利な立場にある。それにも拘らず、

<sup>15</sup>（参考2）で取り上げたように、ドイツでは政府の諮問委員会で検討されている。オランダ、フランスは、自由移動規則の濫用に対するEU全体での罰則の導入を提案している。

<sup>16</sup> 2011年12月、ユーロ危機のさなか、キャメロン首相は新財政合意（New Fiscal Pact）に同意せず、EUは英国抜きで政府間合意により成立させる。この時、英国は、権限の取戻を要求し、これまでの議論を蒸し返すものと各国首脳は怒りをかかったといわれる。また、銀行同盟の交渉でも、破綻処理に関する規定は条約外の政府間協定とされたが、英国が口を挟む余地をなくすのも一つの理由としてあげられている。権限の取り戻しでなく改革であれば、ドイツだけでなくオランダやアイルランド、ノルディック諸国も改革を望んでいる。しかしその他の国は、英国の離脱に無関心であるといわれている。



もし英国がEUを脱退すれば、EUが作成する規制への影響力がなくなるばかりでなく、英国がこれまで享受してきた工場や企業の本部機構の誘致などの外国投資を失う可能性がある。英国の輸出の50%を占める4億の市場へのアクセスを維持するには、いずれにせよEU規制を受け入れざるを得ないし、労働の自由移動が制限され優秀な人材の確保や低廉な労働力の確保に支障が生じる。また、Cityの金融センターとしての地位を維持するのも困難となる<sup>17</sup>。

EU脱退は、英国の世界における地位にも影響する。もはやドイツが圧倒的な影響力をEU内で持つようになっており（後述参照）、米国も英国よりドイツをみるようになってきている。米英特別関係は既に揺らいでおり、オバマ大統領も、英国に「米国に影響力を持つには、欧州を選択すべきだ」と述べている。

これまでのEUの歴史は、独仏枢軸を縦糸としつつ、EUを自由主義の方向に導くのに貢献してきた英国が、事柄によりフランスあるいはドイツと連携することにより、バランスをとってきた。しかし、このところの英国のEU内での動きは、各国の意識とずれてきているようである。EUは単なる自由貿易協定ではなくそれ以上のものであるとの大陸諸国の共通認識に対し、保守党議員はEUが超国家主義に傾き、時代遅れの社会的制約を課し、英国経済への障害となっているとみなしている。現在の保守党は「古臭い国家主権に固執しており、ブリュッセルへの本能的反発がある」、と批判されている。

#### （カ）今後の見通し

2015年5月の総選挙に関しては、現時点で労働党がリードしているといわれる。労働党が政権を奪回した場合には、EUからの離脱を問う国民投票はとりあえず回避されることになる。（BOX 4 野党労働党の主張参照）

総選挙に保守党が勝利した場合には、国民投票を行うと約束した2017年までの短期間に、他の加盟国と権限分配、条約改正につき交渉することになるが、仮に他のEU諸国が一定の譲歩をしても、党内の懐疑派を説得するには十分なものとなることは困難と見られている<sup>18</sup>。EU脱退が現実となれば、英国は、現実の真の力と幻の国家主権とを交換することになりかねないと危惧されている。

---

<sup>17</sup> EU委員会のレディング Reding 副委員長は、「英国がEUから離脱すれば、Cityはオフショアセンター以上のものにはならないし、Cityの銀行は世界第3に市場であるEUへのアクセスができなくなる、英国はEUの規制制定に何の影響力を行使することもできない」と警告した。

<sup>18</sup> 保守党の一部議員は現在および将来のEU規制に対する各国議会の拒否権を要求している。これでは、単一市場は機能しなくなると、EU懐疑派からも批判されている。

#### (BOX 4) 野党労働党の主張

野党労働党のミリバンド党首は、2014年3月12日付のFT紙への寄稿で次のようにEU加盟問題についての考えを明らかにした。

- ①英国の将来はEUにある。英国とEUは改革のためともに働く余地が多くある。競争力の改善、若年失業者への対策、成長を促進する経済、エネルギー、サービス、デジタル経済における単一市場の完成、移民に対する不安への対応（公正なルールの制定、EU新規加盟国への現在の移行規定を延長し他の加盟国で働けるまでの期間を長くする、子供が他国に居住する場合の子供手当や子供税額控除を見直す）、犯罪を犯した移民を国外退去させる規則を簡素化する。これらの新条約を2017年までに各国と協議する。
- ②さらに、各国議会により多く権限を戻すことにより、EUがさらに統合への路を進むのではないかと懸念に対応する。
- ③2015年の選挙後、労働党政権になった場合には、EU加盟に関する国民投票なしに英国からEUへのこれ以上の権限移譲は阻止する法律を成立させる。（現時点でそのような権限移譲の提案はなく、次期総選挙で勝利した場合にはキャメロンの設定した日程では国民投票を行わないことを意味すると考えられている。）ただし、どんなに小さくても権限移譲の際は、直ちに国民投票のリスクがある。

#### (4) スコットランド、カタルニアなどの独立問題

ヨーロッパ統合が深化し、国境が低くなるにつれ、独自の言語、文化、歴史を持つ地域がより大きな権限、自立を求める動きが活発になっている。ベルギーでは、北部のフランドル地域と南部のワロン地域それぞれの地方政府が経済、教育、文化などの面でほとんど中央から独立した権限を持つようになってきている。イタリアでも北部イタリアでも中央から自立した権限を求めている。

R・クーパーによれば、「安全保障への関心が人々の心の最上位を占めていないポスト近代の世界では、国家の重要性が低下し、----、権限移譲により----、NATOとEUの保護の下、国家自体は弱体化し、断片化していくかもしれない<sup>19</sup>」と指摘している。まさ

<sup>19</sup> クーパーは、東西対立が終了した後の現在の世界では、プレ近代世界（国内でなお武力対立が起こっているソマリア、アフガニスタンのような混沌の世界）、近代世界（古典的な国家システムが残り、武力を国が独占し、内政への外国の干渉を認めない。米国、中国、インドなど現在の多くの国々）、そしてポスト近代世界（より大きな秩序を目指し近代的な国家システムが崩壊していく世界）の3つが併存しているという。ポスト近代のシステムでは、勢力均衡に依存せず、国の主権、内政と外交に区別がなくなり、人々の身近な生活についても互いに干渉することを認める高度に発達したシステムであると説明している。（参考文献、「国家の消滅」参照）

に、ヨーロッパ、特にその西部においては戦争の可能性がなくなり、通貨が統一され、EUがカバーする政策領域が拡大すれば、国家の意味が変わってくる。むしろ、各地域の独自性をEUの枠内で追求しようとのインセンティブが強く働くようになり、中央政府との関係を見直そうとの動きが出てくるのも自然の流れであるようである。

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの連合王国（本稿では「英国」と表記）として成立しているが、スコットランドでは、この連合から離脱し独立する動きが具体的な政治目標となり、2014年9月にその可否を問うスコットランド人による住民投票が予定されている。また、スペインでも、かねてからカタロニア、バスクなど中央政府から自立する動きが盛んであったが、このうちカタロニアでは独立を求める地域政府が、11月にも住民の意思を問う投票を行うとしている。ただ、スペインでは、英国と違い、マドリッドの中央政府はそれを認めず、国民投票の実施自体が政治的な対立となっている。

スコットランド、カタロニアにおける投票結果は、ベルギーやイタリアの地域独立派に影響すると見られており、その帰趨によっては今後のヨーロッパの地図が変わり得る可能性を秘めたものとして注目されている。

## （ア）スコットランドの独立問題

### （i）経緯

1707年にスコットランドはイングランドと the Treaty of the Union により連合し、それ以降、イングランドおよび英帝国との貿易で利益を享受してきた。さらに、蒸気機関の発達により造船、機関車で世界をリードする地域となった。しかし、20世紀になり経済不調が続くとともにナショナリストが復活し、1970年代には北海油田の権利を主張するようになる。1980年代のサッチャー時代にスコットランドにおける保守系が退潮し1997年の総選挙で労働党が勝利した際には、保守系議員は一人もスコットランドから当選しないまでになった。労働党は、選挙公約に従い、1999年にスコットランド議会を創設し、スコットランドの多くに自治権を与えた。

その後、労働党が人気を失うと、2007年には、カリスマ性のあるサルモン（Alex Salmond）党首の下、Scottish National Party（SNP）がエジンバラ議会での第1党となる。2011年3月の地方選挙では、2014年9月にスコットランドの独立を問うとの公約を掲げた SNP が、事前予想に反し労働党を破りエジンバラ議会での多数を獲得する。

これを受け、307年続いたイングランドとの連合を解消しスコットランドの独立の可否

を問う投票が、2014年9月18日に行われることになった（英政府も容認）。この投票で独立派が多数を得れば、2016年3月24日に独立することになる。

#### （BOX 5）SNP の白書の内容

2013年11月25日、SNP のサルモン党首は、スコットランド独立の目的、独立後の政策に関する667ページにおよぶ青写真（白書）を発表した。

（内容）

現在の6つのunionsの一つだけがなくなる。他の5つ、社会及び通貨連合、1603年からの王権の統一、EU及びNATO加盟は変わらない。（ただし、独立急進派は通貨同盟やNATO加盟維持にも反対している）

- 独立スコットランドは同じ女王をいただく。
- EUとの関係は変わらない。EUとの18カ月の交渉を予定（EU協定48条）
- 通貨も変えない。
- NATOとの関係は変わらない。
- トライデント核ミサイルを撤去。
- 移民政策を緩和し人口増加を図る。
- 子供手当の充実、女性の社会参加の拡充。

民主主義の改善、経済の活性化、社会的不平等の減少といった項目も並び、サルモン党首は「全てが良くなる一方、何事も変わらない」と述べている。スコットランドは経済指標でみると英国平均並みで比較的裕福であるが、他方で、国庫省より一括補助金を受け、一人当たり他地域より10-12%多い公共事業費を得ている。独立すると、これがなくなる代わりに、北海油田からの収入が見込める、と想定している。

（批判）

独立のコスト、特に財政コストについて具体記述はなく、市場調達金利は現在の英国の金利より高くなる可能性があり、英国の債務の一部を負担することも必要となる。都合の良い楽観的かつ一方的な希望との評価も一部でなされている。

なお、一部の独立派は、国の機能を見直し、ノルディック諸国の成功を参考に、より生産的で不平等を減少させる高福祉高負担政策を提唱しているが、SNPは高負担に反対。ノルウェーの石油収入を母体としたファンドを北海油田収入の見本とするとの意見もある。

(ii) 英国政府の対応と現在の争点

当初、スコットランドにおける独立賛成派が少数であったこともあり、キャメロン首相の英政府は事態を静観していた。しかし、2014 年に入り賛成派が増え反対派との差が縮まってきたことを背景に、積極的にスコットランドが独立する場合の課題、問題点を指摘するようになり、キャメロン首相も、これまで保守党が独立問題に介入することは却ってスコットランド人の反感を呼び逆効果だとしていた方針を変え、スコットランドが英国に残留するよう呼びかけを行った<sup>20</sup>。

a) 現在最大の論争になっているのは、スコットランドが独立後もポンドを使う（英国と通貨同盟を結ぶ）と主張している点である。2014 年 1 月 29 日、BOE のカーニー総裁は、スコットランドがポンドと通貨連合を組めば主権の一部は放棄せざるを得ない、と表明したのに続いて、2 月 18 日にはオズボーン蔵相も、通貨同盟を結ぶ場合には、ユーロ危機の例を引き合いに、財政政策の統合（財政資金のプール、リスクの共有化）や銀行同盟の必要があると警告している<sup>21</sup>。

これに対し、SNP は、ポンドおよびイングランド銀行（BOE）の共有化ができないなら、英国債務の負担も負わないと主張しているが、オズボーン財務相は、スコットランドは市場での信用を失い（金利が高騰する）、責任ある経済国家でないとして市場から追放されると反論している。

b) また EU 加盟を維持する点についても、必ずしも SNP の思惑通りにはいかない可能性が高い。2 月 16 日の BBC でのインタビューで、バローズ EU 委員会委員長は「独立したスコットランドが EU に加盟するために他の加盟国から同意を得ることは非常に困難」と警告している。

c) 西スコットランドのファスレイン（faslane）海軍基地にあるトライデント原子力潜水艦を撤去するとの SNP の案については、核抑止を維持する能力が疑問視されるとして、米国も懸念を表明している。

---

<sup>20</sup> キャメロン首相は、2007 年、野党時代、「経済的結果を恐れて、スコットランドが独立することを妨げる理由はない」と発言した経緯がある。ややうがった見方ではあるが、現在、保守党のスコットランド出身議員は 59 議席中 1 人のみに対し、労働党は 40 人選出されており（他は、SNP の 6 人など）、保守党にとってはスコットランド選挙区がなくなれば、政権を維持確保しやすくなるとの考えがあった。しかし、一方で英国自身が EU 加盟の是非問題を抱えながら、この上スコットランドを失えば、英国の国力は弱体化し、経済規模の縮小、経済成長への暗雲が懸念されるようになることから、このような党利党略の見方は消えている。ちなみに、スコットランドは、英国の人口の 8% 以上、GDP の 10% 近くを占めている。

<sup>21</sup> オズボーン財務相は、エジンバラでの演説で「スコットランドが英国から独立することは、英国ポンドからも離れること」と言明し、SNP の主張する通貨同盟は「英国の納税者に外国の財政金融リスクを負わせることになる」と批判している。

### (iii) 投票への賛否状況

独立派は、民族のアイデンティティを前面に押し出し、スコットランドの未来はロンドンではなく自分たちで決めようとの自己決定権を訴えている。他方、独立反対派は通貨同盟をはじめとする経済問題を取り上げ、独立がいかに困難な問題をもたらすかを指摘している。しかし、独立反対派の現実的な利害の主張は、必ずしもスコットランドの人々の心に響いていないようである。

2014年2月の世論調査では、独立賛成29%、反対42%と独立反対派が多数を占めていたが、4月の調査では賛成40%、反対45%とそのギャップは急速に縮まっている。また、態度未定が400万人中なお15%ほどいるといわれており、この層は平均的スコットランド人よりロンドンの保守党政府に反感を持っているといわれている。さらに、かつてスコットランドを牙城としていた労働党は独立反対のBetter Togetherキャンペーンを展開しているが、労働党支持者でも36%は態度未定といわれる。サルモン党首の戦略はこれらの層への訴えかけである。

投票が近づくにつれ、スコットランド産業界（金融も含め）にも、賛成反対両者の立場から、あるいは連合に残留しつつスコットランド議会の権限を強化する案など、様々な意見が出てきており、状況は混迷しつつある<sup>22, 23</sup>。

## (イ) カタロニアの独立問題

### (i) 経緯

2013年12月12日、スペインのカタロニア州政府は2014年11月9日にカタロニアの分離独立の民意を問う住民投票を行うと表明した。カタロニアでは、2006年に州議会、州政府の設立が認められているが、中央政府への不信と民族自立を掲げて更なる権限拡大を求めて独立を主張している<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> 英国の他の地域であるイングランド、ウェールズでは、スコットランドが連合を維持することを求める声が多数である。

<sup>23</sup> 仮に、独立が可決されると現在のスコットランド出身議員の立場、2015年総選挙（2016年3月の独立前）で選出されたスコットランド選出議員の立場は不安定になる。2015年の総選挙で労働党が勝利してもこれらの議員は、首相指名プロセスからは除外することになるのかなどの疑念が取りざたされている。他方、もし独立反対となった場合にも、スコットランドへの権限移譲は進めざるを得ないと考えられており、現在のスコットランドへの資金配分スキーム（バーネットフォーミュラ）を見直す課題も浮上すると見られている。北海油田収入を含めるとスコットランドは、現在、抛出超過だが、油田収入は減少傾向にあり、現在より厳しい配分計画になる可能性もあるため、独立の成否にかかわらず、英国は困難な課題に取り組む必要が迫られる。

<sup>24</sup> 2006年、州の自立が一定程度認められたが、2010年にその権限が縮小された経緯がある。また、バス

## (ii) 現状と課題

2014年2月20日、スペイン下院は、カタロニアの独立の可否を問う住民投票につき、典型的に明白に認められないとの動議を圧倒的多数で採択したが、カタロニア政府は、同日、将来の財政自立の核となる税金徴収機関を設立すると発表し、マドリッドとの亀裂は深まっている。

2014年3月25日、スペイン憲法裁判所は、2013年1月にカタロニア議会が行った「主権宣言」は憲法違反（スペインは分割されない統一性を保持）と判断し、また、2014年11月に計画している独立に関する住民投票に関しても、憲法に違反すると裁定した。

これに対しカタロニア政府は、世論調査では70～80%の住民は投票実施を望んでいるとして、最高裁決定にかかわらず、住民投票を11月9日に行うとしている。世論調査では、現時点で、独立賛成派が若干多いようである。住民投票を実施し、独立賛成派が多数を占め、カタロニアが一方向的に独立を宣言した場合、大きな混乱を招くリスクが懸念されている。

## 4 今後の挑戦

これまでみてきたようにヨーロッパの統合は、その出発から60年を経過し、紆余曲折を経験しながらも「深化」および「拡大」の両面において大きな進展を遂げてきた。

トリシェ前ECB総裁が指摘するように「経済通貨同盟によりヨーロッパ大陸から戦争の亡霊が消えた。ヨーロッパは第二次世界大戦後、経済的・政治的な統合への強い意欲を追い風に、新たに類例のない大胆かつ歴史的な企てに着手し、その過程でヨーロッパ大陸の安定と繁栄、そして平和への道を築いてきた」と評価することにおそらく異論はない。しかし、この一方で多くの課題にも直面していることも看過できない。

EUが南欧、中東欧に拡大するに伴い、EU内での経済格差がユーロ危機や移民の問題を引き起こしている。EUのカバーする領域が広がるにつれ、EUの政策を決定し実行するブリュッセルのEU官僚への反感が大衆のなかに深く浸透するようになっている。また、EUとしての同一性が強まるにつれ、各民族の歴史、文化などへのアイデンティティー回帰の動きとの軋轢も生じてきている。これらを背景に、EU懐疑派の台頭、大

---

ク地方では、その政府と近接するナバレ政府が徴税権を持っており財政の自律権があり、バスク政府はカタロニアに比べ一人当たり8分の1の歳入しかマドリッドに還付しない。2012年9月カタロニア州政府のマス(Mas)首相は、マドリッドの中央政府のラホイ首相に、バスクより多くの割合で歳入を国庫に入れる条件で財政の自立を要求したが、拒否されている。なお、カタロニア州は、スペイン全体のなかで、人口が約16%、GDPが約20%を占めている。

衆迎合的な主張への共感、民族主義、権威主義への支持が一部の国で強くなり、EUの基本的価値観である「法の支配」「寛容の精神」が脅かされない懸念も生じている。

また、単一通貨ユーロに参加する国と参加しない国との間でヨーロッパ統合の「深度」が異なってくる、いわゆる「Two speed Europeの問題」が顕在化し、EU内でのユーロ圏と非ユーロ圏との関係をどのように整理していくかの問題も喫緊の課題となっている。

さらに、EUの深化が進むにつれ、EU各国間で国境の持つ意味が薄れ、EUの基本単位である主権国家の内部で民族の独立性の主張が強まり、国家の分裂が具体的な政策課題となるという、ある意味で皮肉な動きも強まっている。

かたて加えて、2013年末から始まったウクライナにおける危機は、EUの進展により過去のものとなったと考えられていたヨーロッパにおける安全保障の問題が新たな課題として浮上してきた。EUが旧ソ連圏の中東欧ばかりか、旧ソ連領であったバルト3国を加盟国に加えている現状の下、ウクライナ危機がこれら近隣諸国の安全保障に対する懸念を増大させており、軍事同盟であるNATOの役割に加え、経済政治同盟を目指すEUの今後のあり方にも影響を与えずにはおかない状況となっている。また、今回の危機の過程で、EUの外交安全保障の役割は必ずしも十分機能せず、結局は、ドイツ、フランス、英国などの各国が米国やロシアとの交渉の前面に出ていかざるを得ないという現状も露呈した。

このような環境変化のなかで、今後のヨーロッパ統合のあり方、EUの進むべき方向が、改めて大きな課題となってきている。今やEUの盟主に押し出されようとしているドイツの役割と、今後のヨーロッパ統合の新たな理念をどのように形作っていくかの2点につき、若干の考察を行って本稿を締めくくりたい。

### (1) ドイツのジレンマ

これまでEUを牽引してきた独仏枢軸がフランスの経済的弱体化によって変貌し、また、EU内における自由主義の推進者でありバランス師でもあった英国もそのEU脱退問題に象徴されるようにヨーロッパ統合の中心から遠ざかる状況のなか、ドイツは否応なくEUの盟主に押し出されるようになっている。銀行同盟における議論の展開をみればドイツの意向、どこまでドイツが妥協するかがその結果を左右しており、また、ウクライナ危機においてもヨーロッパにおける外交面で中心的役割を果たしているのはフラン



スでも英国でもなくドイツになろうとしている<sup>25</sup>。

メルケル首相は、2013年末の大連立成立後の施政方針演説で、「今や国内政策と欧州統合に関連する政策の区別はなくなった。欧州が強くなるとドイツも強くなると指摘し、「条約を改正してEUが各国の財政政策にもっと介入できるようにすべきだ」との主張を行ったと報道されている（2013年12月19日付日本経済新聞）。ヨーロッパ統合への積極的関与を示したものであるが、ただ、その真意は、かねてから主張している「世界の人口の7%が暮らし、世界の経済生産の25%を担う現在のヨーロッパは、世界の社会支出の50%を拠出している。この不均衡を改革し、是正していかない限り、ヨーロッパの寛大な福祉国家を財政面で維持していくことは難しい」ことを踏まえ、ドイツ流の財政規律を他国にも遵守させようとする意図が含まれていると考えられている。

他方、フランスや南欧諸国からは、ドイツの抱える経常収支黒字を他国の経済再建に還元すべきだとの議論がある。これに対して、ドイツはこれまで常に消極的であった。しかし、ドイツにとって、EUはその繁栄と安全にとって不可欠であり、ユーロの消滅はEUを崩壊させることになりかねない。ユーロが破綻すれば、「(マルク高により)ドイツの産業基盤を支える製造業が大きなダメージを受け、工場立地の移転により中間層の雇用は失われ、ドイツの金融セクターもダメージを受ける。ドイツは貿易黒字を低下することを受け入れ、周辺国の経常収支のインバランスの是正を支援することが、不可欠であり、ドイツのためである。」(Foreign Affairs 2013年7/8月号「ヨーロッパ連合の形成を」)との意見がIMFなどからも主張されている。

しかしこのような議論に対して、ドイツ国内では、「通貨統合の後には政治統合が必要といわれたが、それは無理だ。南欧と財政政策を共同で決め、メルケル首相が州知事に格下げされるのをドイツ人が認めるとは思えない」(ヨッフエ独ツァイト紙共同発行人; 2013年10月20日付日本経済新聞)との意見も根強く、ヨーロッパ統合をドイツとしてどのように各国と協調しながら進めていくのかについての道筋はまだ見えていない。

ドイツの外交政策についても、戦後長期にわたる受け身の外交姿勢に対し、最近では米英仏などからの不満が出ていた。政権内部でも、ドイツの世界におけるウェイトにふ

---

<sup>25</sup> ウクライナ問題における欧州の対ロシア制裁のカギはドイツのスタンスであった。メルケル首相は、当初制裁に慎重であったが(ロシアにガス原油輸入の3分の1を依存している)、クリミア編入をプーチン大統領が強行するに及んで制裁発動にかじを切る。(ちなみに、メルケル首相は東独出身でロシア語ができ、プーチン大統領は東独で諜報部員として勤務しドイツ語ができるところから、通訳なしに意思疎通が可能でありお互いの立場を理解しやすいと考えられていた。しかし、ウクライナ問題に関しては、メルケル首相は3月13日の議会演説で、ロシアを「ジャングルの法」に従っていると非難している。)

さわしい行動をとるべきとの意見が出てきていたが、世論調査では国民の62%は積極的な外交軍事活動には反対の姿勢を示している。

EU加盟国が旧中東欧に急速に広がり、EUの重心が東方に移ってきているなかで、東ヨーロッパの安全保障問題はドイツにとっても重大な課題として浮上してきている。ウクライナ危機を踏まえ、シュタインマイア外相は、外交政策に対する「自制的(restrain)文化」を「関与する(engagement)文化」に置き換える議論を開始したと伝えられているが、内向き志向のドイツ国民の支持をどこまで得られるかは今後のドイツの行動にかかっている。

現在のヨーロッパの動向は、慎重な構えのドイツとフランスの弱体化に特徴づけられるともいわれるが、ドイツがどこまで積極的にEU政治に関わっていくか、また、弱体化したとはいえEUの大国でありこれまでヨーロッパ統合をけん引してきたフランスがいかに経済を回復しその影響力を取り戻せるかが、今後のEUの動向をみる上で一つの焦点となってくる。

## (2) 模索する新たな統合の理念

ヨーロッパ統合の目標をどこに置くかについては、当初から、連邦主義(federalism)か連合主義(confederalism)かという意見の違いとして議論されてきた。前者は、超国家的組織の権威を認め国の主権を制限するのを当然の前提とし、後者は国の主権を絶対としその上で各国の協調を図っていこうとするものである。

これまでのヨーロッパ統合の歴史を振り返ってみると、連合主義の建前を取りつつ、実際には様々な権限をEU諸機関へ与え連邦主義的な動きが強くなってきたといえそうである。ただ、正面から連邦主義を標榜することは避けて、権限の移譲はケースバイケースで行ってきたため、その民主的正当性については必ずしも十分確保されてこなかったし、説明責任も十分保証されてこなかったという批判が出てくる。

ユーロ危機を契機に、本稿でも触れたファン・ロンパイ欧州理事会議長の将来のヨーロッパ統合に向けた提案のほか、さまざまな提言や提案が学者、民間研究機関からなされている。まさに、ヨーロッパ統合の父ジャン・モネがいみじくもいった「ヨーロッパは危機になってようやくまとまる」の状況が出現した。

ジスカールデスタン元仏大統領は、「EU統合はユーロ圏を先行に進める。単一通貨を導入し金融政策を導入したが、経済統合は未完の状態であり、予算・財政に続き税制の統合議論に取り組む必要がある。他方で、欧州委により各国の政策への関与を簡素化し、全体の意思決定をスムーズにしないといけない」(2013年12月12日付日本経済新聞)

と提言している。Foreign Affairs 2013年7/8月号に掲載された「ヨーロッパ連合の形成を」では、「EUを構成する委員会、理事会、議会の正当性を強化し、EUを、単一通貨を支える共通の財政・金融政策を持つヨーロッパ連邦へと進化させない限り、ヨーロッパはこれまで同様に未来においても不安にさいなまれ、競争の激しいパワフルはグローバル経済に社会モデルが蝕まれていく」と指摘している。

グローバリゼーションの進展により一国で解決できる問題は限られてきており、EUのような国際機関がその影響力を増すのは不可避であるとの認識がある一方で、各国あるいは各地域が持つそのアイデンティティ確保の不安にいかに対応するかが課題となっている。

ジスカルデスタン元大統領をはじめ各識者が指摘しているのは、「政策決定はできるだけ市民に近いところで行い、不必要な規則規制を削減する」いわゆる「補完性の原則 (subsidiary)」を遵守することである。バローゾEU委員長も「EUは大事な事項についてはより多くの権限が必要だが、そうでない事項については権限を縮小する (the EU needs to be big on big things and smaller on smaller things)、EUは焦点を絞る必要があり、何を国に任せるかを明確にする」と述べている。各国、各地域がそれぞれの問題を自らの決定事項として取り戻すことができるようなチェックが必要となってくる<sup>26</sup>。

ユーロ圏を中心に更なるヨーロッパ統合を進めていくとした場合、別途、慎重な考慮が必要なのは、非ユーロ圏との関係をどのように考えるかである。ショイブレ独蔵相及びオズボーン英蔵相は、2014年3月28日付Financial Times紙への共同寄稿で、「ユーロ危機は、ユーロ圏が共通の財政・経済政策を持つとともにそれに応じたガバナンスの改善が必要であることを示した。一方で、ユーロ圏の統合を進めていくにあたり、EU内の非ユーロ圏の国々が組織的な不利益を被らないようにすることが重要である」との認識を示し、「今後のEU改革および条約改正は、ユーロ圏の統合を健全な法的基礎のもとに置くためのガバナンス枠組みの改革、単一市場には参加しているがユーロ非加盟の国々への公正を担保することが含まれなければならない」と提案している。また、EUが持つ民主主義の価値、法の支配の重要性を強調するとともに、EUは不必要な介入を避けるために補完性の原則を重視する必要があると指摘している<sup>27</sup>。

---

<sup>26</sup> 前掲 Foreign Affairs 論文では、「正当な統治機関を備えたヨーロッパ連邦を形成する鍵は、既に導入している「補完性の原則」、つまり、小さな政治単位では実現できない機能や責任だけを大きな政治単位が果たしていくという原則を守り、適切に実施していくこと。ブリュッセルが管理するのは全てのヨーロッパ市民の利益である公共財の提供に限定すべき」と指摘した上で、「ヨーロッパの競争力を再び強化し、グローバル化から恩恵を引き出すために政治統合へと踏み出すこと」が必要と主張している。

<sup>27</sup> ショイブレ蔵相は別の講演で、共通基金を使う権限を与えられ、もし規則に反する場合には各国ごとの財政計画を拒否する権限を与えられた予算委員 (budget commissioner) の創設を提案している。

EU、特にユーロ圏は、これまでの成果を維持し、新たな危機に対処する上でも更なる統合が必要であるとの見方が一般的であるが、新たな統合の意味、メリットをどのようにEU加盟国国民に訴えるかが、課題となってくる。

前ECBチーフエコノミストのイッシングは、「統合が一般市民に魅力を持つのは、経済成長と雇用の維持である」と指摘し、それを達成するのに必ずしもEUに権限を集中させる必要はないと批判している。現在のドイツが経済的に成果を上げているのは2000年代初頭に取り組んだ「Agenda 2010」の成果であり、成長を促進するのはむしろ各国の競争によるものであると指摘している<sup>28</sup>。

シュルツ欧州議会議長は、「欧州の人々に、(ヨーロッパ統合という)最も明確なプロジェクトに誇りと熱意を吹き込むことが必要」と述べているが、今のところその具体的なコンセンサスは生まれていない。

ブリュッセルの官僚主義や民主的決定過程の不足への反感に対して、ヨーロッパの統合が民族的、国民的、宗教的アイデンティティを破壊しているとの批判に対して、合法非合法に移民を受け入れ怠け者に手厚い社会保障を与え外国人が税金を吸い上げるのを許しているとの不満に対して、ヨーロッパの優越を感じるのがますます困難になってきているとの一般国民の不安に対して、戦後エリートが掲げた理想が色あせつつあり我々の子孫は我々よりよい生活は送れそうもないとの懸念に対して、グローバリゼーションの恩恵に取り残され増大する不平等への苛立ちに対して、ヨーロッパ統合がどのような回答を用意していくのか、その理想をどのように再構築していくかが問われている。

5月の欧州議会選挙、その後選ばれる欧州委員会の委員長をはじめとする新たな委員の任命を待って、これらの課題に取り組むことが必要になってくる<sup>29</sup>。

---

<sup>28</sup> EUの中央集権化に批判的なイッシングも、外部経済やスピルオーバーが問題となる分野、例えば環境などでは、共通政策が必要であると認めている。課題はどのような分野を共通政策で担い、どの分野は各国あるいは地域に任せるかである。補完性の原則をより強力に主張している意見であると見ることができる。

<sup>29</sup> 現バローズ委員長のはじめ各EU委員の任期は2014年10月末までである。今回の欧州議会選挙では、初めて各党派が委員長候補者を指名して選挙を戦うこととしている。ただし、制度上は、委員長指名の権限は欧州理事会にあり、欧州議会は理事会が示した候補者に対する拒否権があるだけである。選挙結果で多数を獲得した党派の候補者を理事会が委員長に指名するか否かも、ヨーロッパ統合の民生制が前進するかの観点から注目されている。

## (参考1) 銀行同盟

(1) 銀行同盟は、広義では、①単一の法規制の枠組み、②単一の銀行監督機関、③銀行が破綻した場合の統一的な処理の仕組み、④共通の預金保険制度、を包含するものといわれる。銀行同盟が必要とされるのは、ユーロ危機に見られたような政府の財政悪化と各国の金融システムの不安が相互に悪影響をおよぼす負の連鎖を断つ必要があるからであり、その意味では、2番目の単一の銀行監督と3番目の破綻処理の仕組みが特に喫緊の課題と考えられた。

(2) 銀行監督の一元化については、その対象が当初提案の参加国の全ての銀行から縮小されユーロ圏主要銀行128行となった。現在、各行の資産査定を2014年10月までに終了し、11月から各国の銀行監督をECBに一元化することとなっている。なお、ECBによる資産査定と並行して、市場の混乱により資産が毀損するリスクへの対応体制を調べる欧州銀行監督機構(EBA: European Banking Authority)によるストレステストも行われる予定で、これらの結果(ともに10月発表予定)によっては資本増強を求められる銀行も出てくると予想されている。

(3) 単一の銀行破綻処理制度については、2013年初から具体的議論が始まった。しかし、その財源負担の増大を懸念するとともに各国の監督権限をEUの統一組織に委譲するには条約改正が必要であるとのドイツの主張と、現行法制の下でも統一の破綻処理機関を設立することは可能とのEU委員会との意見が対立し、意見集約に時間がかかった。2013年12月の理事会でドイツの主張を考慮した一般的な合意がようやく成立した。

合意された単一破綻処理制度は、破綻した金融機関の秩序ある処理と国民の税負担や実体経済への影響を極力軽減することとを目的に、単一破綻メカニズム(SRM: Single Resolution Mechanism)に関する規則を制定するとともに、SRMに参加する国(ユーロ加盟国と希望する非ユーロ加盟国)が単一破綻基金の機能につき政府間協定を結ぶことにより設立される。具体的内容は次のようなものであった。

①単一破綻機構(SRB: single resolution board)を設立する。SRBは、破綻した金融機関に対する破綻処理を決定する機関であり、破綻処理の仕組みや単一破綻基金の活用につき決定を下す。EU委員会がこれに反対あるいは修正の必要があると考える場合は、EU理事会に対し提案を行い理事会が決定を行う。理事会がSRBの決定後24時間以内に決定を行わない場合にはSRBの決定が実施される。委員会提案に対する理事会決定は28カ国の単純多数決で行われる。

②単一破綻基金はEU規則で設立される。ただし、その一部の要素は政府間合意で規定

される。単一破綻基金は、各国ごとに銀行への課金により、参加国銀行預金額の1%相当が基金として積み立てられる（合計550億ユーロを想定）。参加国銀行預金の1%まで基金が積みあがったとき、あるいは遅くとも10年後には完全に統合される。その間の基金の統合は段階的に行い、政府間協定により、参加国の少なくとも0.8%相当が積み立てられてから破綻処理基金に移され、それまでは各国の持ち分として扱い、毎年統合されるのは10%ずつのみ。

- ③ユーログループとECO/FINは10年間の暫定期間において、破綻処理において必要ある場合には、各国で積み立てた銀行への課金、ヨーロッパ安定メカニズム（ESM）から行われた各国への支援資金によるブリッジファイナンス、各国基金間の資金融通を認める。このバックストップ（緊急対応資金）は、単一破綻基金が完成するまで続く。
- ④今後、SRM規則に関し欧州議会と交渉し、現議会の会期である2014年5月までに成立させる。2015年1月1日の発効を予定するが、SRM規則は政府間合意が発効まで適用されない。

（4）この理事会の一般的合意に対し、欧州議会は、参加国の関与が大きすぎる、ドイツの法的懸念を反映し共通基金創設を含む破綻処理機関の仕組みを政府間協定により規定するのは、EU条約外で欧州議会に審議する権限ない事項を規定するもので民主主義の原則を回避しておりEU法に違反する、と批判した。また、欧州議会は、共通基金を早急に利用できるようにすることを要求した。

これを受けて、EU理事会、EU委員会、欧州議会との三者で協議が行われ、2014年3月に至ってようやく最終的に合意した（ドイツと欧州議会との妥協）。2013年12月の参加国合意では、段階的に各国で基金を積み上げ10年間は共通基金の移行期間としていたが、これを導入から2年で60%を統合できるようにし、移行期間も8年に短縮した。破綻処理の認定についても参加国が強く関与できる仕組みからECBがより大きな役割を果たせることとした<sup>30</sup>。

（5）なお、最終合意に対しても、基金の額が少ない、手続が依然複雑である（破綻処

---

<sup>30</sup> SRM規則は、2014年4月15日の欧州議会最終会期において正式に成立した。また、EUでは、別途合意していた「銀行破綻・再建指令（Bank resolution and recovery directive）」が同じく成立した。これにより、2016年から破綻した銀行のコストを株主、債権者、一定の預金者に負担させる、いわゆるバイルインが導入されることとなった。単一破綻処理制度による公的資金の導入はこの後からとなる。なお、議会審議直前になって、英国より、資金困難に陥った銀行に対し中央銀行が短期資金を供与しようとするとの修正案が出されたが、各国の拒否に遭う一幕があった。BOEの懸念は、2008年の金融危機の際、BOEはRoyal Bank of Scotland, HBOSに対し日中の最高で615億ポンドの流動性（ELA：emergency liquidity assistance）を提供したことを踏まえたもので、この時、BOEのバランスシートに比し資金供与額が多額のため国庫省が一部保証した。この流動性提供は、債務超過に陥っていない銀行に対し行われたもので、バイルインの必要性はないと考えられる余地があるが、将来同じようなケースが生じた場合どのように取り扱うか、不透明な点を残したことは否めない。

理の手続き開始から終了まで 100 人以上の投票が必要とされるといわれる。これを週末の限られた時間で行わなければならない。)、各国の関与が残されている、との批判がある。将来の改正を見込むとしても、共通基金の重要部分は政府間協定で規定されており、この改正は独の拒否権で阻止されるのではないかと早くも危惧されている<sup>31</sup>。

## (参考 2) EU における移民問題

2004 年のポーランドの EU 加盟後、多くのポーランド人が、当時経済が好調な英国、アイルランド、スウェーデンなどの西欧に移民してきた。域内移住者には、働く権利とともに、失業手当や住宅手当、児童手当を受ける権利も生じた。

2014 年 1 月 1 日よりルーマニアやブルガリアの非熟練労働者に対する移動規制が解除になると、更なる移民の増大が想定され、英国のキャメロン首相は、社会保障を得るために先進 EU 諸国に移民するいわゆる「社会福祉の濫用」の問題を提起した。(具体的な例として、キャメロン首相は、両親が英国で働いているとポーランド人につき、子供たちがポーランドに住んでいても児童手当を払っていることを指摘した。)単純労働者が増えると彼らが仕事を奪う、あるいは失業により犯罪の増加も懸念される、との問題も提起した。

他方、移民の失業率は当該国民より高いわけではなく、納税を通じ社会福祉の財源確保に貢献しており、移民自体を否定するのは筋違いとの指摘もある。EU の 2012 年の人口増加は 110 万人であるが、うち自然増は 20 万人で大宗は非 EU 国からの移民によるものである。

移民問題は英国以外の他の EU 加盟国にもあり、ドイツでは、ルーマニアとブルガリアからの移民が自由になることへの懸念からメルケル首相の指示により検討が行われ、その政府中間報告が 2014 年 3 月末 (26 日) に出された (6 月に最終報告予定)。報告書では、他の EU 諸国からの移民で失業している者に対する権利を制限し、社会福祉給付をより厳しくすることを提言している。英国の主張に軌を同じくするもので、オーストリア、ベルギー、オランダの政策とも一致するものである。具体的には、移動の自由を乱用した移民は一定期間ドイツへの再入国を認めない、休職中の失業者は退去を要求さ

---

<sup>31</sup> 2011 年 10 月に破綻したフランス・ベルギーの金融機関 Dexia の処理の際には政府保証で 800 億ユーロ必要だったことに鑑みると、仮にペイルインが行われたとしても、想定されている基金の額は少ない。また、もし、銀行債権者のヘアカットに関する EU 指令が緩和される場合、基金への義務は否定される (ドイツにとっては一種の拒否権)。単一破綻処理の仕組みについては合意したが、実際に発動されるまでには時間がかかり、少なくとも来年 (2015 年) 破綻した銀行については、各国が処理するしかない。

れる前に一定期間求職活動を認められるが、ドイツに入国した移民が自由に受給可能な子供手当は制限される。なお、報告書では、他方で人の移動の自由はEUの権利として確保すべきであり移民の経済的利益も擁護するとし、福祉の乱用は各国段階で対処できる、特定の地域の課題とも指摘している。また、多くの貧しい移民により影響を受けている地域には7年間で2億ユーロの支援を受けられることを提言している。

なお、EU内での移民問題は、受け入れ国側だけでなく送り出す側にも深刻な問題を投げかけている。ポルトガル、アイルランド、リトアニア、ラトビアでは移民により労働人口の減少が起きている。ルーマニアでは、2007年のEU加盟以来、若い資格を持った労働者（医者や技術者）の国外移住が増加し（主に、イタリア、スペイン、ドイツ、英国に移民）、自国経済の発展、医療制度の維持に支障が生じている（無医村の拡大など）と懸念されている。ルーマニアではこの2年間で30%の医者が国を離れ、医者の数は2011年の2万人から3年には14000人に減少している。ルーマニアでの医者の平均月収は200-350ユーロだが、英国では夜間勤務すると3000ユーロと、処遇の違いが主な理由である。EU域内での経済格差がこのような問題を引き起こしている。

#### **（補論1）EU域内の移動の自由**

EUに加盟すれば7年後に市場開放するルールがあり、2007年に加盟したルーマニアとブルガリアは2014年1月より国境のパスポートコントロールさえ通過すれば、他のEU諸国で就職活動できる。ただ、合法的に入国しても、労働ビザや観光ビザが切れた後のオーバーステイの問題は残る。なお、シェンゲン条約では（英とアイルランドを除くEUとスイス、ノルウェーなど26カ国で構成）パスポートの点検なしに国境を超えることを認めている。ルーマニア、ブルガリアは2014年のシェンゲン条約参加を目指し交渉しているが、交渉は凍結状態であるといわれる。ポーランドやスロベニアは2007年に参加済み。

#### **（補論2）スイスにおける移民制限の国民投票**

スイスでは、2014年2月9日の国民投票で、右派のスイス人民党（SVP: Swiss People's Party）が提出したEUからの移民に割当制を導入する案が可決され、政府は3年以内に具体的な政策として導入することが義務付けられた。移民の増加によりアルプス国家としての独自性が失われたこと、家賃の上昇、交通混雑、犯罪の増加が背景。800万人の人口の約4分の1が移民といわれる。EU各国の移民反対派は、当然ながら、これを歓迎している。

スイスはEU加盟国ではないが、ノルウェーやアイスランドがEU法を採用すること



により単一市場に参加できているのと同様、EU との各種協定により EU 市場に、EU 加盟国や EFTA 加盟国以外の国以上の広範なアクセスができることになっている。また、パスポートフリーのシェンゲン条約にも加入している。もしスイスが移民を制限する法律を制定すると、EU は、スイスの良いところ取りを許さず、報復措置を取る可能性がある。輸出の 56% が対 EU，世界的に著名な多国籍企業も多く（優秀な人材が採用できない）、スイスにとって打撃が大きい。

### (参考 3) EU 各国における主な EU 懐疑派あるいは極右政党の概要

(英語表記国名の ABC 順)

- オーストリア；自由党 (Freedom Party)

反 EU，反移民、民族主義を掲げる。1999 年の選挙では 26.9% の得票を集め第 1 党となり連立の一角を占めるが、2002 年の選挙では 10% の得票を得られず、その後内部分裂している。しかし、最近また支持を増やし、2008 年の選挙では 17.5%、2013 年には 20.5% まで回復している。

- ベルギー；フランドルの利益党 (Vlaams Belang)

フランドルの独立、移民排斥を掲げる。ただし、フラマン語を話し、フラマン文化を受け入れる外国人は受け入れるとしている。

- フィンランド；True Finns

民族主義、ポピュリストの政党であると位置づけられている。2011 年の総選挙で 19% の得票を獲得し第 3 党になる。反グローバリゼーションであり反ユーロの主張をしている。

- 仏；国民戦線 (Front National、FN)

アルジェリア独立反対派などの極右勢力が集まってジャン・マリー・ル・ペンが設立した。EU の統合（権力の EU への委譲）に反対し、移民制限、犯罪抑圧、保護貿易を主張。2002 年の大統領選挙では決選投票まで進出した。2011 年に娘のマリーヌ・ル・ペンが後を継ぎ、極右色を表に出さず広く支持を得る戦略に出ているが、移民制限や民族的主張は変わっていない。FN はゲイの結婚に反対。反ユダヤを主張した過去がある。

イスラムに対しては仏のイスラム化を警告。

- ドイツ；

- ① Alternative for Germany

ユーロ反対を掲げ、2014年1月の末の世論調査によると、5月の欧州議会選挙で7%の得票を獲得する勢い。(2013年9月の総選挙時より2%以上高い)。特に、第二次大戦の教訓やEUが平和の砦の象徴との考えが年配者より薄いとされる若者の支持が高い。ドイツの税金を使った南欧支援や、メルケル首相のCDUのSPDとの連合による年金年齢の引き下げなどの歳出拡大を若者に負担を課すものとして批判している。

- ② 極右国民民主党 (National Democratic Party)

2013年の総選挙で1.3%獲得している。ドイツの16地域の内務省は、NDPを人種差別の違法組織として提訴中。

なお、ドイツにはこの外、過激派のthe Pirates (2013年の総選での獲得票、2.2%)、the Free Voters (同1%)があり、独憲法裁判所の判断(注)を踏まえるとこれらも欧州議会の議席を獲得する可能性がある。

(注) ドイツ憲法裁判所は、欧州議会選挙における最低得票率を3%としている現行法律を違憲と判断(投票価値の平等、正当の機会の平等の観点。当初5パーセントであったが2011年に違憲とされ、連邦議会が3%と引き下げていたもの)。今後は1%獲得すれば欧州議会議員(独は全体で96議席)の議席を得られる。(連邦議会、州議会選挙での5%規定には影響なし)

- ギリシャ；

- ① Golden Dawn

ネオナチにルーツを持つ極右団体。国会に18議席持つが、党首は訴追され裁判を待つ状況。差別主義に反対する者を攻撃したとして、政府により解党される恐れがあり、支持者は別途National Dawnを結成し選挙の受け皿とする考え。5月の総州議会選挙では15-20%獲得し、野党の急進左派連合Syryzaに次いで、与党のNEW Democratic partyと第2位の座を争う勢い。経済危機により苦境に陥った国民、既成政党への反感、最近の防衛機器購入に関する高官の汚職疑惑、不法移民に対する強制送還の主張が、支持を集めている。

- ② SYRIZA 急進左派連合

民主社会主義者、環境主義者、マオイスト、トロツキストなど13の政党などからなる連合。

2012年6月の総選挙で野党第1党となり政府の緊縮政策に反対している。連合を構成する党のなかには、ユーロ離脱も選択肢とする者が含まれている。5月の欧州議会選挙の世論調査では与党をリードし第1党になる勢い。

● ハンガリー；ヨビック（Jobbik、より良いハンガリーのための運動）

キリスト教系学生により結成された「右翼青年教会」を前身とし、2010年4月の総選挙で議会第3党になる。2014年4月の選挙でも第3党の地位を確保（得票率は2010年の16%から21%に上昇）。反グローバリズム、移民排斥、ロマ人の犯罪摘発強化、反ユダヤ的言動もある。

（参考）

なお、現在の与党である Fidesz は、自由主義的経済政策に懐疑的な保守であり、ヨーロッパ統合についても民族主義的主張をしている。2010年の総選挙で、姉妹政党であるキリスト教民主人民党（KDNP）との連合で議席の3分の2の多数を獲得した。その後、憲法を改正し、各種の制度改正により権力の集中を図り、また、外国企業への制約を課してきた。このような政策に対し、欧州議会、欧州理事会、米国、法による民主制度ベニス委員会からは、民主的チェックとバランスを崩すと批判されている。具体的には、法の支配、司法の独立、表現の自由などの基本的人権の保証、少数派の保護、差別への反対、財産権の保証などを確保するよう求められている。しかし、2014年4月6日に実施された総選挙でも、キリスト教民主人民党との与党連合は、国民の反エリート主義、また政府が財政赤字を3%以下に抑え込んだことなどが評価され、45%の得票を集め、選挙制度の改正により3分の2の議席を確保した。選挙監視を行った OSCE からは、選挙自体に不正はなかったが、選挙運動の制限、与党に有利なメディアの報道などがあったとの批判がなされている。今後さらに権威主義的な政策が実施されるのではないかと懸念がある。

冷戦終結後、民主化した中東欧の国のなかで逆コースの例としてこれまで批判されてきたが、今回の Fidesz の勝利が近隣の EU 諸国にも影響するリスクが懸念されている。

- イタリア；

- ①北部同盟（Northern League）

EU内での地域自立、自治拡大を要求。最近は外国人移民排斥も強く主張。

- ②五つ星（Five Star Movement）

既成政党、政治経済のエリート層への反感をスローガンに掲げ、2013年2月の総選挙で躍進。

- オランダ；自由党（PVV：Freedom Party, Partij voor de Vrijheid）

党首ヴィルダー（Wilders）は、反イスラムの発言で物議をかもしたが、反EU姿勢に方針を転換。オランダがEUから離脱（Leaving the EU or Nexit）しユーロを放棄することでさらに繁栄するとの主張を展開している。主な論点は、①EUのコスト規制から解放、②EUへの拠出金がなくなる（オランダはドイツに次いで二番目に大きな一人当たり純拠出国）、③移民の減少、④ユーロから離れることにより経済サイクルをより管理しやすくなる、である。

オランダはEUの創設6カ国の1つでEU統合の支持者と見られているが、ユーロ危機後の経済の不調（過去4年間ほとんど成長なし、2014年も0.2%成長とユーロ圏で最も低い成長見通し）、失業は2008年以来2倍となっていることを背景に、最近の世論調査では、ブリュッセルとの権力配分（社会保障へのアクセスなど）につき再交渉することに賛成する市民が増えている。自由党は2014年5月の欧州議会選挙で国内第1党になる勢い。

オランダはゲイに寛容でFPも同じ。イスラエルの熱心に支持者で、反ムスリム。ホモを認めないムスリムをそれゆえに攻撃している。

- ノルウェー；急進党（Progress Party）

移民に対し厳しい政策を主張し、個人の権利を尊重し反官僚主義を掲げる。現在、第3党で、保守党との連立与党の一角を占めている。

- スロバキア；スロバキア国民党

民族主義を主張し、反ハンガリー、反ロマ、反同性愛者などマイノリティー排斥を掲げる。1992年から1998年までは与党の一角を占めていた。その後、下野し一時分裂したが、その後再統合し、2002年の選挙後は再び与党に参加した。しかし、2010年、2012年の選挙では惨敗し、現在は議席を失っている。

- 英国；イギリス独立党（UKIP：United Kingdom Independence Party）

自国主義で EU 脱退を目的としている。オランダ、フランス、ベルギーの反ユダヤ、反ムスリムの主張とは一線を画す。UKIP は 2010 年の総選挙で 3%しか得票できず議席は獲得できなかったが、2013 年 5 月に行われたイングランド・ウェールズ統一地方選挙で得票率 23%を獲得し躍進した。移民政策への反対、社会保障ツーリズム批判を展開し、保守党の EU 懐疑派に影響を与え、キャメロン首相の EU 加盟をテーマにした国民投票の約束へと続く遠因になったといわれる。

（参考文献）

- Foreign Affairs July/August 2013, Nicolas Berggruen and Nathan Gardels, The Next Europe Toward a Federal Europe
- The International Economy, Summer 2013, Otmar Issing A political Union Skeptic
- Foreign Affairs, September/October 2013 Matthias Matthijs, David Cameron's Dangerous Game
- The Wall Street Journal, October 25-27, 2013, Plans for Political Union
- Statement by Eurogroup on Ireland, and on Spain, 14 November 2013
- Council of the European Union, Press Release 328st Council Meeting Economic and Financial Affairs, 18 December 2013
- The Economist, January 4th 2014, Europe's populist insurgent
- Press Release, 329th Council Meeting, Economic and Financial Affairs 18 February 2014
- Council conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, 20 February 2014
- The Economist, March 1st 2014, What's gone wrong with democracy
- Foreign Affairs, April 9, 2014, Jakob Mischke and Andreas Umland, Germany's New Ostpolitik
  
- NEWヨーロッパを読む、大場智満・渡邊博史編 第3章 統合・協調のヨーロッパ
- 国家の崩壊、ロバート・クーパー著 北沢格訳
- 季刊 国際貿易と投資、田中友義、EU 統合深化の行方

- IIPS Quarterly Volume4 Number4、 細谷雄一、キャメロン政権とヨーロッパ統合
- フォーリン・アフェアーズ・レポート、2014年No.3、ウクライナ危機とロシア
  
- Reuters、AFP、the New York Times、Financial Times、Wall Street Journal、日本経済新聞、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞の各電子版

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2014 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokuchō 1-chōme, Chūō-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話 : 03-3245-6934 (代) ファックス : 03-3231-5422

e-mail: [admin@iima.or.jp](mailto:admin@iima.or.jp)

URL: <http://www.iima.or.jp>