

[講演会抄録]

2015年度 現代史研究所連続研究講座

EU統合はヨーロッパの救世主足り得るのか？ 第2回 国際アクターとしてのEU －EUの対外関係－

2015年5月11日

植田 隆子（国際基督教大学 教授）

1. シューマン・デーのブラッセルでのオープン・ハウス

毎年、5月9日は、「シューマン・デー」と呼ばれるEUの祭日です。欧州統合の起源である石炭鉄鋼共同体のもとになる構想を、フランスの政治家のロベール・シューマンが、ジャン・モネのアイデアに基づいて打ち出した日です。ブラッセル市内で、EUの様々な中核的な組織の巨大なビルが集まっている所は、これを記念して「シューマン広場」と名付けられています。

シューマン広場の欧州委員会や理事会などの拠点のビルは、いつもは、一般の方々は中に入れないのですが、毎年、5月9日あたりに「オープン・ハウス」とか「オープン・デー」の行事が行われ、市民の方々が、たとえば、「閣議」にあたる会議を開催している会議室を見学できたりします。市民の方々は、もちろん外国人も含めて、議場に入ってみたり、あるいは広報資料をいただいたりします。

私もさきほど小久保先生からご紹介がありましたように、ブラッセルの日本の外務省のEU代表部に勤めていたときに、EUは比較的わかりにくい組織なので、加盟国の市民の人にてあれ、第三人にてあれ、どのように広報しているのか、どのようなイベントを開催しているのかと

思い、毎年、オープン・デーを見に行っていました。

会場にとっても長い行列があり、これはきっと面白いから長い列ができているはずだと思い、何のイベントかわからないままに、私は、その後ろに並んで、ずっと待っていました。自分の番が近づいてきてわかったのは、EUに関する「クイズ」に答えたら景品がいただけるという催しでした。私は自分が日本のEU大使でしたので、まわりに私を知っている人がいるのかどうかわかりませんでした、「クイズに正解できなかったら非常にまずいのではないか、しかし、今さら逃げられない」と思い、クイズの設問に答えました。そうしたら、クイズを出していたEUの職員が驚いて、「すごい！全部正解ですね！」ということで、CDをいただいたことがありました。

オープン・デーのみならず、EUが日常的に市民向けの広報に力を入れているのは、自分がEUに加盟している国の市民だとしても複雑でわかりにくいからで、増してや日本にとってはさらにわかりにくいのではないかと思います。図1・2ですが、今、28カ国がEUに加盟していますが、全部書けないので加盟国をモデル化して入れてあります。日本でのEUのイメージというのは、図1のように、加盟国と並列して横並びになっているようなものではないでしょうか。実際は、図2です。図2は、加盟国が自分の国として持っている重要な権限をEUにプールしていることを示しています。自分の国の持つ権限の一部をEUにさし出して、全加盟国で管理していると言う意味です。つまり、EUに加盟すると、自分の国の持っている権限が一部分、EUに移ってしまい、日本のような国と全く異なってしまう、ということです。たとえば、ユーロに入ると、自分の国の中央銀行は通貨を発行するという極めて大事な権限がなくなります。

ですから、フランスとか、ドイツとか、ベルギーとか、EUの加盟国を理解しようと思えば、EUの仕組みを理解していないと、わからなく

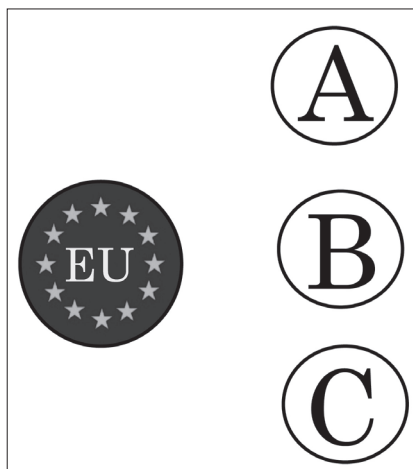


図1

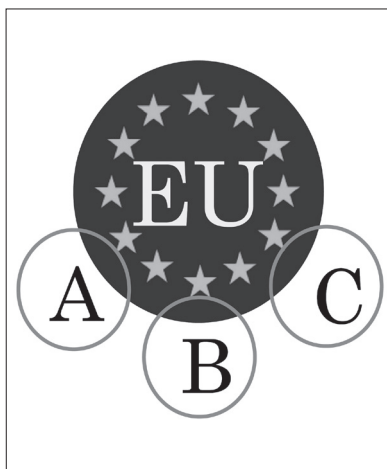


図2

なってしまいます。日本では、図1のイメージを抱きやすいというのは、日本が、自分の国の大事な権限をほかの組織に移したことがないので、誰も、自分の経験から外の世界を見ますから、図1のイメージができてしまうのではないか、と思います。

2. 日本でのEU関連情報の問題点

その原因の一つとして、日本で、EUに関してどのような情報を皆さんが受け取れるかという問題があります。新聞とかテレビとか、あるいはソーシャル・メディアからかもしれません。日本での問題というのは、現今であれば、共通通貨を導入したけれども、ユーロが危機に陥っているという、経済的なパフォーマンスが悪いという報道が非常に多いことです。

日本の主要新聞の欧州総局は、ロンドンに置かれています。ロンドンといえば、最近イギリスの下院の総選挙があり、EU離脱をめぐる国民投票の問題もあり、注目をされていますが、基本的にEUの中核という

のは、ヨーロッパ大陸の西にあります。イギリスが加盟するのは1973年で非常に遅れました。中枢は発足時のベネルクス3国、西ドイツ、フランス、イタリアで、EUの本部機構が置かれているのはベルギーのブラッセルです。

本来、EUについて、バイアスが比較的かからない報道をしようと思えば、メディアの総局は、ブラッセルにあってしかるべきですが、日本のメディアは、ロンドンに総局を置き続けており、テレビのほうもNHKのヨーロッパ総局はパリにあるといった具合で、なかなかブラッセル中心に物事を捉えようとする発想がありません。他方、戦略的に世界を見る能力に長けているように見られる中国の場合、新華社のヨーロッパ総局は当然、ブラッセルにあります。日本で受け取れるEU関連情報は、経済中心に見るといふバイアスと、ロンドンのバイアスがからざるを得ないわけです。

他に、言葉の問題として、日本語でヨーロッパと言った場合に、皆さんが思い浮かぶのはヨーロッパ大陸の地図ではないかと思えます。しかし、英語、ドイツ語、フランス語などでは、ヨーロッパというのは、欧州統合とかEUそのものを指すことが多いのです。1カ月以上前でしょうか、ドイツの航空会社の副操縦士が乗員・乗客を自殺に巻き込んで大きなニュースになったことを皆さんもご存じかと思うのですが、そのときに操縦室には複数の乗員が常にはりついているようにという勧告をした機関があり、それが「EASA,European Aviation Safety Agency」という機関でした。この日本語訳は欧州航空安全庁ですが、EUの機関です。「欧州」と訳すと、EUとの関係がわかりにくいですね。日本語が、EUというヨーロッパで中枢的な組織を見えにくくしているという問題があります。このような例は、限りなくあります。

皆さんが良くご存じのG7という先進国の首脳会議について、今年の

議長国はドイツですが、G7の記念写真を見ると、7人よりも多くの政治家が写っています。外務大臣レベルだと7名の外相に加えて、EUの代表が出席しています。首脳レベルの場合は、EUの組織のトップが2人出席します。G7に、EUが出ているというのは日本ではあまり知られていません。

他にも、イランの核問題、すなわち、イランの核兵器開発を阻止しようとして、「E3/EU+3」という名前の枠組みで交渉しています。アメリカのメディアだと、「P5 +1」と呼ばれており、P5というのは、国連の安全保障理事会の常任理事国5カ国で、それにドイツが入っているという言い方をしています。この用語では、EUがイランの非核化の交渉に加わっているということが不明確になります。このように、多くの場合、EUの存在が見えにくくなっています。

日本での可視性が低くて「被害」を受けているのは、EU本体なのでしょうか。例えばEUはユーロ危機で、経済的に信用を失っているだけなのでしょうか。EUの実力が相応に伝えられない場合、被害を受けているのはEU本体なのかというと、必ずしも私の考えではそうではありません

次のパワーポイントですが、国連総会の投票結果について世界地図を色分けしており、左側はシリアの非難決議です。青い色分けが非難をするという立場をとった国で、日本は青です。EU加盟国も青くなっていますね。青色は日本と同じ立場の国になり、アジア方面では青はごく少数で、オーストラリア、ニュージーランド、韓国程度で、シリア非難については中国は赤い色で反対投票です。

右側は、ロシアによるクリミア編入の非難決議で、紫色は棄権を示しています。中国は棄権ですが、アジアで日本と同様の青色は少ないですね。インドはいずれも棄権です。

日本は、「領土の一方的な変更を認めない、法の支配を尊重する」ようにと訴えているのですが、法の支配を尊重するという考え方は、青い色分けになります。ですから、連携できる相手は、どの国なのかわかるように、色分けの地図になっているのです。もともとこの地図は、EUの安全保障研究所がこのような観点からその出版物に掲載しました。日本が国際問題で連携できる相手はどこかという、青色の国々になります。右と左の図で、青色の国は少し異なっていますが、双方とも、意外にアジアの国々では青色が少ないということに気づかれるでしょう。

つまり、国際社会においてルールを守るということで、日本と連携できるのはアメリカなどの他にEU圏の国々になり、国の数が28で大きな数になっています。「EUは経済的に低迷しているのでたいしたことないから考えない」というような態度は、決して日本のためにもならないのではないかと私は考えています。

他の指標でEUを見ると、世界最大規模の人道援助と開発援助の予算を持っています。「窮乏化している」という情報と整合するのか。どうして窮乏化しているのに、世界最大規模の人道支援と開発援助予算を出せるのか、という疑問がわいてくるでしょう。

あるいは、よく日本の本屋でみかける「統合の終焉」、すなわち、EUがバラバラになる、あるいは解体して消滅するというような標題の本がある反面、ロシアが主張している「EUやNATOの加盟国の東方拡大は、ロシアの勢力圏を脅かす」とする同じ見方を繰り返す「識者」も日本におります。このロシアによる「説明」あるいは「宣伝」では、EUとしてまとまった「戦略」があることになります。実際には、現時点でEUにウクライナを加盟させる方針は、ウクライナの改革の大幅な遅れなど

からEU加盟国は全く持っていませんが、「戦略」があるというのであればEUは統合していることになります。他方、日本ではEUは分裂しているという「識者」の見方もあり、EUの全体像を把握できるような「識者」解説が出回っていないのが日本の現状でしょう。

3. EUの価値基盤と制度（機構）の重要性

欧州統合の起源は、平和の希求でした。ヨーロッパでは、ドイツとフランスの対立など、戦争が絶えませんでした。ヨーロッパでの最後の大戦争は70年前に終わり、最近、対独戦勝記念の行事が行われてましたが、以来、平和が続いています。

領土を奪ったり、軍事力で勢力圏を争うということを止めたのがEUの加盟国だということになります。世界でヨーロッパ以外の大部分の地域では、まだ戦争や内戦が続いています。

EUの加盟国間の関係は、「権力政治」（この究極は軍事力による勢力圏争い）を克服し、人の尊厳、自由、民主主義、法の支配、少数者の保護などの理念を基盤とするものです。

さきほど申し上げた5月9日、今年のシューマン・デーではEUの外務大臣にあたるモゲリーニ外交安全保障政策上級代表がメッセージを出しており、この中で、「EUはevery day peace project」であると述べています。モゲリーニ代表は、このメッセージの中で、EUとしては、全世界で、誰でもEU圏内ですでに享受しているような、きれいな水が飲め、きれいな空気で呼吸できるように、基準を上げるためにEUは努力する、同様に、貧困と紛争の中で生まれた人々にも、好機の世界が開かれるように教育とイノベーションについてもパートナーとともに尽力すると述べ、EUというのは「将来のためのプロジェクト」であるとして、将来を展望しています。

EUは、内側で高い水準の生活をするための努力—もちろんこれは紛

争を解決しないとできませんが—これとともにEUの外交、すなわち、EUとしての第三国との関係においても、このような価値を適用して広めるといふ目標があります。リスボン条約という現行の基本条約でこれを規定しています。

EUが「ピース・プロジェクト」、すなわち、平和を実現するためのプロジェクトであるというのは日本でも良く指摘されていますが、もう一つ重要な点は、制度（機構）、もっと簡単に述べると「建物」を作って理念を維持しているということです。政治家が集まって、あるプロジェクトと一緒に遂行しようと合意するのは簡単ですが、アメリカの大統領でもフランスの大統領でも日本の総理でも、任期があります。あるいは任期の途中でも、退陣することもあります。したがって、個人と個人の信頼関係があっても、プロジェクトの永続性は確保できません。ですから、建物や事務局が置かれる、あるいは加盟国の代表部に象徴される機構（制度）を設置して運営すると、何世代にもわたって継続できるということが重要だと言う点を強調しておきたいと思います。ここで引用しているのは、欧州石炭鉄鋼共同体を発案したジャン・モネという、この講演の冒頭で先ほど言及したフランス人の回想録の言葉です。

「欧州統合は善意だけに基づくことはできない。規則が必要である。我々の時代の悲劇的な出来事は我々を賢くした。だが、人は去り、次の人に代る。我々が彼らに残せるのは、我々の個人的な経験ではない。それは我々とともに消えていく。我々が彼らに残せるのは制度である。制度は人の一生よりも長い。こうして、制度がよくできていれば知恵を蓄積し、次の世代に伝達することができる。」

（ジャン・モネ回想録より）

4. EUの対外関係

(1) 制度（機構）と政策決定の仕組

EUが対外関係を遂行する上で、重要なEUの機構（制度）は、外務理事会（加盟国の代表である外相から成る）、外交安全保障政策上級代表を補佐する欧州対外活動庁、欧州委員会、EUの在外代表部（大使館にあたる）です。

対外政策を形成する上で、方針を決定する重要な会議は、EU加盟国の首脳が集まるサミット（欧州理事会）です。年4回定例で開催されます。臨時会議は必要に応じ、召集されます。欧州理事会の議長は「EU大統領」とも呼ばれますが、通常の国の大統領が持つような権限はなく、重要な任務はサミットのコーディネーターを務めることです。EUの新しい執行部が去年の11月から12月にかけて任命されています。欧州理事会の議長は2年半の任期ですが、前任者は2期務めております。新議長はポーランドの前首相です。

首脳級の理事会の下に、閣僚理事会がそれぞれの分野について置かれ、外交問題は、外務大臣が、ほぼ1カ月に1回集まり、同様に、臨時会議も必要に応じて招集され、政策決定がなされます。

執行機関にあたる欧州委員会は、通常の国であれば、大臣に相当する欧州委員が置かれ、全加盟国から1人ずつ出ています。そのトップが欧州委員長で、ルクセンブルグで首相や財務大臣を長く務めた、EUに通曉している政治家であるユンカー氏が昨年就任し、任期は5年です。外交安全保障問題の場合は、欧州対外活動庁が主たる執行機関であり、貿易、開発援助、人道援助については、欧州委員会のそれぞれの総局が主として執行しています。

EUは、普通の国と同様、議会が置かれ、議員は加盟国それぞれで、直接選挙で選出されます。人口が多い国は多くの欧州議員を出せます。ただし、普通の国の議会ほどの権限はありませんが、徐々に強化されて

きています。EUの28カ国の欧州議員数は751人で、例えば、ドイツは96名です。

(2) 対外関係

①貿易

EU全体の統計データをスクリーンでお見せしていますが、世界中の人口の中で、2013年のデータでは、EUは7.1%で、たとえば、中国は19.1%ですからそれほど大きな割合を占めていません。しかし、GDPとなると、EUは世界の23.4%になり、アメリカよりも大きくなります。

貿易は、EUにとって非常に重要な対外関係の要素です。EUの考え方では、外国との貿易によって富の増大をはかってきました。世界貿易の中で、輸出と輸入を足した割合では、EUは31.6%も占めています。ただし、域内が20.1%もあります。EUの域内では貿易を円滑にするために、通常の国の国内扱いになるように、国境管理は廃止されています。域外との貿易では、FTA（自由貿易協定）を追求しています。日本やアメリカとの間では、交渉中で、とくにアメリカとの協定は、EUにとっては極めて重要な課題になっています。

②共通外交安全保障政策

EUは、未だ国（欧州合衆国）になっていないので、EU軍という軍隊はなく、EUの領域を防衛することはEUの政策に入っていません。EU加盟国の中でNATOの加盟国は、NATOによって領域防衛を行い、スウェーデンとか、フィンランドのような国であれば、軍事同盟に入っていないので、自主防衛になります。

外交や安全保障分野は、経済分野と異なり、それぞれの国が自分の持つ権限を他に最も譲りたくない分野です。共通安全保障政策というEUの用語がありますが、調整して、共通化できるところまで共通化すると

いうレベルです。イギリス、ドイツ、フランスは大国ですが、しかし、国際社会の場で自分はこうしたいということを言っても、なかなかそのとおりにならないという限界を感じています。そこで、EUとして28カ国がまとまって一つの声で国際社会で発言するほうがはるかに通りやすいという認識をEU内の大国でも持っています。

共通化された政策の中で、外から目立つ活動として、日本で言うPKOが挙げられます。EUの用語で「CSDP ミッション」と呼ばれています。展開されている国々は、EUの近隣が多く、軍事活動も行っています。

日本との協力で知られているのは、ソマリア沖の海賊対策（海軍の作戦）で、EUの国々が主力になっています。

アフリカ方面ではEUの域内の治安に資するとみられる活動が行われています。たとえば、テロリストの流入を警戒するなど、リビアの国境管理を支援するとか、あるいはマリなどの国々で警察や軍隊を強化してテロを押さえられるように能力を強化するなどの支援を実施してきています。

③近隣諸国に対する政策

EUはPKOのほかに、東方あるいは地中海を挟んだ対岸や中東の隣接地域を安定化させるための施策である「欧州近隣諸国政策」と呼ばれる政策を持っています。たとえば、東側のベラルーシ、ウクライナ、あるいはアゼルバイジャン、アルメニア、ジョージア、モルドバは、EU圏と比べて所得格差が大きいです。地中海側も経済格差は大きく、若者の失業率も高く、仕事を求めてEU圏に入ってくる「経済移民」のみならず、シリアの内戦などにより、家を失って難民化した人々がEU圏をめざし、海難事故で何百人もの人命が失われるというニュースが最近、頻繁に報道されています。

貿易で特惠を与えたりとか、開発援助や留学生の受け入れなども含む人材育成などをEUのほうから支援するというパッケージを対象となる国々と相談して組んでいます。

④開発援助と人道支援

開発援助については、2013年のEUと加盟国の予算を合計すると、約565億ユーロで世界の拠出の50%強になります。皆さんにお配りしたレジメのデータですが、EUの予算の拠出先の地域は、欧州 18%、アフリカ（サハラの前） 5%、アフリカ（サハラの南） 33%、中東9%、アジア10%、米州6%、オセアニア2%です。

人道支援についても、欧州委員会と加盟国を合すると、EUは、世界最大の支援を行っています。ECHOと略称される欧州委員会の人道援助・市民保護総局による人道支援は、一定の目的を追求する外交政策ではなく、人道性、公平性、中立性、独立性の原則にのっとって行われています。EUの予算は、2013年は13億5,300万ユーロ（コミットメント・ベース）で、拠出先地域は、アフリカ40%、中東・地中海32%、アジア・太平洋14%、中米・ラ米・カリブ4%です。

日本の東日本大震災のときは、まだ私はブラッセルのEU代表部に勤務しており、EUから支援の申し出がありました。支援は被災国の要請によりますので、必要な物資のリストを提出しました。欧州委員会で人道支援などの当時の最高責任者のゲオルギエヴァ委員は、外国の閣僚級としては一番先に、3月27日頃だったと思いますが、日本にお見舞いにいらっしゃいました。ルフトハンザが提供した輸送機に支援物資が搭載されて運ばれました。スクリーンに映っている映像は、被災地の体育館でのお見舞いのシーンですが、靴を履いて椅子に腰かけて生活しておられる委員が、ひざを折られて床に座られ、被災者の方々とお話しすると

というのはなかなかできないので、私はこの写真を見て感銘を受けました。

⑤新しい安全保障課題—域内治安問題と安全保障問題のリンク

EUは、新しい安全保障課題にも対処しています。具体的には、組織犯罪、テロ、不法移民問題などが挙げられます。EUの域内の治安は悪化しており、先ほど申し上げましたように、EUのPKOであるCSDP作戦やミッションの任務の中にはEUの域内の治安維持に資するものもあり、リビア、マリ、ニジェールなどが対象になっています。

テロ対策としては、EUが礎とする共通の価値基準—すなわち、連帯、自由（表現の自由を含む）、多元性、民主主義、寛容、尊厳—を全うし、欧州市民が安全に生きられる社会を実現するための、3つの指針を明確化しています。

第1は欧州市民の安全を確実にする、第2は「過激洗脳」を喰い止め、欧州の共通の価値を守り抜く、第3は国際的な機関・諸外国との連携協力を推し進めることです。EU関連の主要機関として、EUROPOL（欧州警察機構）、EUROJUST（欧州検事機構）が挙げられます。

不法移民対策については、アフリカや中東からEU圏を目指す人々がイタリア、マルタ、ギリシアなどに流入しているので、これらの国々の過重な負担を軽減する措置が追求されています。この関係の主要なEUの機関としては、上記のほか、FRONTEX（欧州域外国境管理庁）、EASO（欧州庇護支援事務所）があります。

4月23日に緊急に召集された欧州理事会（EU加盟国のサミット）では、増大する移民・難民問題について話し合わせ、海上での更なる落命を防ぎ、緊急人道危機の根本的な原因に対する取組として、海上での監視・救助活動の増強、人身売買ネットワークの遮断、不法移民の流入防止策、域外の関係国や国際移住機関（IMO）などとの協力強化、域内の結束

と責任の強化、CSDP・欧州近隣諸国政策・開発援助との連携などが合意されました。

EUの大部分の国々とEU圏外のスイス、ノルウェーなどでは、シェンゲン協定に基づいて、人の自由移動ができるようになっています。域外からシェンゲン圏に一旦入ると、我々のような外国人でも、パスポート・コントロールなどの国境管理が廃止されているので、同じ国の中であるかのように自由に動けます。入境の際に犯罪歴などをチェックできるデータベースもあります。しかし、あまりに流入してくる人々の数が多すぎると、到着した国の処理能力を超えてしまいます。

大規模な流入に対する対策としては、短期的には、海難事故に対する緊急救難措置の強化や、組織犯罪グループが船を仕立てて、EU圏に行きたい人々からお金を取って、非合法でEU圏への上陸を斡旋するなどの活動の阻止、が挙げられます。根本的には、経済移民の場合は、母国で就労できるよう、経済面での向上をはかる開発援助協力がさらに必要になりますし、シリア難民の場合は、軍事紛争を終わらせることが、重要な処方箋になります。いずれにせよ、移民・難民の流入については、EU加盟国間の協力の強化が一層、必要になります。