

[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5回 EU統合と市民

2015年6月29日

田中 俊郎（慶應義塾大学 名誉教授）

はじめに

皆さん、こんにちは。きょうは「EU統合と市民」ということでお話をさせていただきます。

ではまず、EU統合は何を目的に始まったのでしょうか？ 1957年3月に調印された欧州経済共同体（EEC）条約の前文の中に「ヨーロッパの人々の間の絶えず一層緊密化する連合の基礎を確立することを決意して」とあります。英文では“Determined to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe”です。条約の起草者たちは、国家間の連合でも同盟でもない、人々の中の緊密な連合をつくるという目標を掲げていました。つまり、彼らにとっては、最初からEEC/EUはあくまでも手段であって、それを使って何を実現させるかが重要だったのです。この壮大なプロジェクトに参加している国々に住んでいる人々の社会の安定、安全保障、幸福、繁栄などを実現する仕組みとして、地域的機構を創設しようとしたのです。リスボン条約が現行の基本条約ですが、そのまま継承されています。

皆さんは2012年のノーベル平和賞がEUに授与されたことを憶えていますか？ そのキーワードは平和、和解、民主主義と人権でした。ヨーロッパだけではなく、世界に広めたことが評価されての受賞でした。とくに、EUが、平和と和解を達成し、「不戦共同体」をつくってきた

ことが重要です。

過去に、いろいろな人たちが平和について意見を著述してきましたが、代表例は、1795年に『永遠平和のために』を書いたイマヌエル・カントです。彼は、「当時の国家間関係は無政府状態で、紛争が起きると、ルールではなく、最終的には軍事力で解決を計り、戦争が発生してきた」と分析しました。そして、「国家間でルール（国際法）をつくり、問題をルールに基づいて非武力的な手段で解決すべき」ことを提案しました。しかし、現実にはナポレオンはフランスのためのヨーロッパを、ドイツ帝国皇帝ウィルヘルム二世はドイツのためのヨーロッパを、またヒトラーはヒトラーのためのヨーロッパを、つくろうとしました。しかも、それを軍事力で、戦争によって実現させようとして、結果としてすべて失敗に終わりました。

このように長く血なまぐさい戦争に明け暮れてきたヨーロッパですが、1950年5月9日にシューマン・プランが発表されました。ジャン・モネが発案し、ロベール・シューマン外相が発表しました。彼らは、過去100年間の大戦争、つまり普仏戦争、第一次大戦、第二次大戦の原因はドイツとフランスの対立にあり、独仏が獲り合ってきた石炭と鉄鋼の資源を共同機関の下にプールすることで、戦争を物理的にも、また考えられなくする仕組みをつくることを提案しました。51年4月に欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）条約が調印され、ECSCはルールと対話による問題解決を核とする新しい国際関係の実験室となりました。

その推進者は、少数のエリートたちでした。一般にヨーロッパは、少数のエリートが多くの大衆を導く社会になっています。モネは、ECSCの初代の最高機関（現在の欧州委員会）委員長になりますが、彼自身は少数のテクノクラート（技術官僚）に権限を持たせて、ECSCを縛りのないものにしたいと考えていました。しかし、民主的統制が必要だということで共同総会（現在の欧州議会）が、加盟国による最高機関の監視

のために特別理事会がつくられ、司法的解決を目指す司法裁判所も創設されました。モネは当初共同総会を重要視していませんでしたが、実際運営し始めると、最高機関と共同総会はナチュラル・パートナーで、ヨーロッパ統合を前進させるという意味ではいい組み合わせとなりました。むしろ手を焼かされたのは閣僚理事会とか、業界の代表から成る運営評議会でした。

ともあれ、ECSCの経験を踏まえて、1957年3月EEC条約と欧州原子力共同体（EAEC）条約が調印され、1967年7月には3つの共同体の決定・執行機関が一緒になり、欧州共同体（EC）となりました。しかし、3条約には「市民（citizens）」という用語は登場しません。EEC条約第3条に「構成国間のサービス、資本と並んで人（persons）の自由移動」が出てきますが、当時の文脈での人は労働者（workers）を意味していました。

## 1. 市民の登場

ECの時代に市民（citizens）が最初に公式文書に登場したのは1974年12月で、「構成国の市民（citizens）に社会権を付与することができる条件を検討するために作業部会を設置することに同意した」との首脳会議の決議でした。75年末に欧州理事会に提出された「ティンデマンズ報告」には、「欧州市民権（European citizenship）」という言葉が登場してきました。さらに84年2月には欧州議会が「欧州連合条約草案」を作成し、その中で「連合市民」というコンセプトを導入しようとした。しかし、「ティンデマンズ報告」も棚上げされ、「欧州連合条約草案」も法的な拘束力のない決議で終わり、実現されませんでした。

EUはその後、一連の条約改正を行いました。80年代の前半、ヨーロッパは「世界の病人」でしたが、85年から、ヨーロッパ統合を再活性化し、経済的を立て直しただけでなく、他の分野でも大きな影響力を持つ

ようになってきました。単一欧州議定書（1987年発効）に始まり、欧州連合条約（マーストリヒト条約、1993年発効）、アムステルダム条約（1999年発効）、ニース条約（2003年発効）です。なぜこんなに頻繁に基本条約の改正をするのかと思うぐらいにやりました。しかも2004年には欧州憲法条約を調印しましたが、これは原加盟のフランスとオランダの国民投票で否決された結果として発効は断念され、現行のリスボン条約（2009年発効）になりました。

このような一連の流れの中でEUの決定で市民がどのような影響を受けているのでしょうか。1つの方法は、EEC時代から今日までに政策領域にどれだけ広がったかを見ればわかります。57年の時はわずか11分野でしたが、リスボン条約では30分野に広がり、通常の状態と同じような政策領域を抱えています。域内だけでなく、対外的な権能も強くなっています。つまり、EUが決めることが市民の日常の生活の多くの部分で直接影響を持つようになってきました。これまでは自国の政府が議会に諮って法律をつくり、その下で各国市民は日常生活を営んでいました。しかし、EUの加盟国は現在28カ国で、自国の決定もまだまだ重要ですが、EUの決定も加盟国の市民にとっても大きな影響を持っていることを強調しておきたいと思います。

この過程で、「欧州連合市民権」がふたたび登場してきました。これは「構成国の国籍を有する者すべてが連合市民となる。連合市民権は国籍に加えられるものであり、置き換えるものではない」との条文です。難しい法律用語ですが、それぞれの加盟国の人々は国籍を持っており、その国籍の下で市民権が保障されています。新しい欧州連合市民権は、それにとって代るものではなくて、それを補完するとの位置づけです。具体的には、①域内の他の加盟国に自由に移動して、居住する権利、②居住国での欧州議会と国内選挙（地方選挙）における選挙権と被選挙権、③第三国で自国の在外交公館がない加盟国の市民が他の加盟国の大

使館や領事館の保護を受ける権利。④欧州議会への請願権、欧州委員会による行政の過ちについてオンブズマンに訴える権利、さらにEUの諸機関に対して、EUの公用語（24言語）で質問書を提出すると、その言語で回答をもらう権利が保障されています。

それでも、「民主主義の赤字」と批判されてきました。これもEUのジャーゴンで、評判の悪い専門用語の1つです。欧州委員会の委員は選挙で選ばれていないし、欧州議会は権限が不十分だし、国内議会もバイパスされてしまい、民主的統制が充分ではないとの批判です。

## 2. 欧州議会の強化と選挙

民主主義国家において、市民が自分たちの意見を表明する機会で、最も重要なのは選挙です。それは、イギリスのような議院内閣制でも、フランスのような大統領制でも同じです。わが国では三権分立の制度があり、選挙で選ばれた立法府（国会）が、行政府（内閣）を選び、独立した司法部（裁判所）とともに、三権がそれぞれをチェックし合っています。ところが、EUの議会は、最初のECSCの共同総会もEECの総会も諮問的な役割で、その決議の法的な拘束力が弱い機関でした。しかし、自らの名称を欧州議会と変え、加盟国議会議員の兼任ではなく、直接選挙を導入させることに成功しました。1979年6月に直接選挙されると、選挙されたことを正統性にして、権限の強化を求めてきました。昔はEUの立法府は加盟国の代表からなる理事会でしたが、現在では多くの場合、欧州議会と理事会が共同で決定する仕組みになっています。

79年以後、5年ごとに選挙が行われ、並行して行われた一連の条約改正で欧州議会の権限も大幅に強化されてきました。しかし、皮肉にも、投票率は、1979年の61.99%から選挙の度に低下し、2009年には42.97%になりました。投票率の低下は、国内の総選挙と比べて欧州議会選挙が「二流の選挙」とみなされていることが理由の1つです。国内

の総選挙や大統領選挙は自国の政治的リーダーを選ぶ選挙ですが、欧州議会選挙はEUのリーダーを選ぶ選挙ではありません。そこで、2014年5月の欧州議会選挙では、欧州議会選挙結果を欧州委員会委員長の任命に反映させるため、各政党グループが次の委員長候補者を立て、テレビ討論会なども行いました。スローガンも“*This time is different!* (今回は違う)”でした。それでも、投票率の低下をおさえることができず、最低の42.61%でした。“*Was it different ?* (違っていたの)”とさえ揶揄されました。

新聞報道では、2014年欧州議会選挙の結果については、既存の中道左派と中道右派が議席を減らして、極右と極左の反EU派が伸びたことが強調されました。確かに、反EU派の国民戦線 (FN) がフランスで、英国独立党 (UKIP) が英国で、国民党 (DF) がデンマークで、急進左派連合 (SYRIZA) がギリシャで、それぞれ第一党になりました。全体として、反EU、反外国人、反移民、反イスラム、反緊縮を訴える議員たちが約25%を占めるまでになりました。

しかし、中道右派の欧州人民党 (EPP) が221議席、中道左派の社会民主同盟 (S&D) が191議席、欧州自由連盟 (ALDE) 67議席など、これまでの主流派が議席を減らしたものの多数派を維持し、新しい執行部を選出しました。ジャン＝クロード・ユンケル (前ルクセンブルク首相) が欧州委員会委員長候補者として欧州理事会と欧州議会で選出されました。欧州議会ではマーチン・シュルツ (ドイツ) 議長が再選され、欧州理事会常任委員長 (日本のマスコミでは「大統領」) にドナルド・トゥスク (ポーランド首相) が、外務安全保障担当上級代表兼欧州委員会副委員長 (HR/VP) にフェデリカ・モゲリーニ (イタリア外相) が、任命されました。その後、28名からなるユンケル委員会が全体として承認され、2014年11月1日から始動しました。

### 3. 市民の反乱：基本条約の改正と国民投票

市民がEUへの加盟や基本条約に改正について意見を表明するもう1つの方法が国民投票です。

1973年の第一次拡大時から、イギリスとキプロスを除いて加盟申請国では加盟をめぐる国民投票が行われきました。大部分では加盟が承認されましたが、ノルウェーでは、1972年と1994年の国民投票で二回加盟が否決され、EC/EUに参加したくない市民が多数を占める国もあることも忘れてはなりません。

基本条約の改正は「各国の憲法的手続きに従って批准され」、通常は国内議会で承認されます。しかし、1986年以降アイルランドでは国民投票が必須となり、議会立法で国民投票を行う加盟国もあります。以下、市民が批准を拒否した例を見てみましょう。

1992年6月にデンマークで欧州連合条約（マーストリヒト条約）の批准について国民投票が行われ、投票率（83.1%）、賛成は49.3%、反対が50.7%で否決されました。誰も事前に予想していませんでしたので、「ハムレットショック」や「市民の反乱」などと言われました。その後、デンマークには統一通貨への参加を義務付けないことなどを条件にし、二回目の国民投票を93年5月に行い、56.7%の賛成を得て、欧州連合条約が発効しました。

次のアムステルダム条約は順調に批准されましたが、ニース条約は、アイルランドで2001年6月に行われた国民投票で、投票率（34.8%）、賛成46.1%、反対53.9%で否決されました。しかし、一年後の10月に二回目の国民投票を行い、賛成62.9%で、何とか発効にこぎ着けました。

しかし、前述のように、欧州憲法条約の批准については、2005年5月フランスで、6月オランダで否決されました。フランスでは、「フランスの雇用状況がマイナスの影響を受ける」（31%）とか、「フランスの経済状況がせい弱で失業者が多い」（26%）という理由が多数で、全体

として54.7%が反対しました。当時、労賃の安い「ポーランドの配管工」がスケープゴートにされ、そのようなネガティブ・キャンペーンが優勢でした。オランダでも、61.5%が反対票を投じましたが、一番多かった理由（32%）は「情報の欠如」で、よくわからないからノーに投じました。ともあれ、国民投票とはとてもリスクな手段だと思います。

結局、欧州憲法条約は断念され、リスボン条約が調印されました。しかし、それも、ふたたびアイルランドの国民投票で、2008年6月（投票率53.1%）、反対が53.4%を占めました。反対派の最大の理由は「条約をよく知らない」が22%でした。一年後、アイルランドで問題となっていた共通防衛政策への参加などを適用除外にするなどの条件を付けて、二回目の国民投票に持ち込みました。09年10月には賛成派が67.1%を占め、賛成派の理由は「アイルランドにとって最善の利益である」が27%に増えていました。2つの国民投票の間にリーマンショックが起き、アイルランドの景気が悪化し、EUから経済支援が大きく影響したことが考えられます。ともあれ、リスボン条約は、全加盟国で批准され、2009年12月1日に発効しました。

#### 4. 欧州市民発議の導入

市民の声がEUに届かないとの批判に対して、市民の政治への参加も可能にする対策もとられてきました。リスボン条約の目玉の1つは、欧州市民発議（European Citizens Initiative: ECI）です。EUでは、欧州委員会が唯一発議権を持っていますが、市民が100万人以上の署名を集めた場合には、欧州委員会はそれを考慮して発議するか否かを決めなければならないという仕組みをつくりました。

手続は複雑で、まず7カ国の加盟国の国籍を持つ少なくとも7人からなる委員会を設置して、それを欧州委員会に登録します。登録が認められると、1年以内に100万人以上の署名（文書 and/or ネット）を集めた



場合（数の確認は加盟国）には、欧州委員会が3カ月以内に意見を回答することになりました。

2012年4月から運用され、2015年3月末までの統計が公表されています。これまで51件が動き始め、登録されたのが31件で、その内3件が100万人を満たして欧州委員会の手元に正式に届けられました。①水の問題、②‘One of us’（胎児を実験に使うことの禁止）、③‘Stop vivisection’（動物解剖禁止）です。①と②は、欧州委員会は、新たな立法は必要ないと発議しませんでした。3つ目は審査中です。市民の政治への参加を促すECIをつくって、実際に始めましたが、具体的な成果を出すまでに至っていません。

## 5. 経済危機と政治

この間ヨーロッパでは、不安定な経済状況が続きました。米国の金融機関が組んでいたサブプライムローンが2007年に破綻し、その債権を多く保有していたヨーロッパの銀行の経営危機が発生しました。さらに翌年2008年に、米国でリーマンブラザーズが倒産し、より大きな「銀行危機」へと広がりました。2009年にはギリシャで政権交替後、前政権による財政赤字の粉飾決算が暴露され、国債が信用を失い「ソブリン危機」へと発展しました。その間、ヨーロッパ経済全体が沈滞し、選挙のたびに与党が敗北しました。2011年のアイルランド、ポルトガル、スペイン、2012年のスロバキア、そしてフランスの大統領選挙でも現職が敗北しました。経済立て直しの緊縮政策が有権者の不評をかったと考えられます。やっと経済が少し回復してきた2012年9月のオランダの総選挙あたりから与党が勝利するようになり、13年のドイツの総選挙でメルケル首相が三選され、少し安定してきました。

## 6. 最近のギリシャ危機

最近新聞やテレビをにぎわしているギリシャ危機に直結しているのは、2015年1月25日の総選挙の結果です。2010年以来、「ソブリン危機」に対応するために、EUでは、創設した欧州金融安定基金（EFSF）の約1,418億ユーロを含め、国際通貨基金（IMF）とともに、二度にわたり総額約2,400億ユーロの支援を行いながら、ギリシャ政府に対しては財政を立て直すために付加価値税の増税や緊縮財政を強く求めてきました。同じように財政支援を受けたアイルランドとポルトガルは財政再建に成功し、2013年末から2014年初めまでに支援を「卒業」しました。しかし、ギリシャでは、緊縮財政の結果、GDPが75%に縮小し、失業者、とくに若年失業者が増加していました。総選挙で野党の急進左派連合は「悪いのはブリュッセルで、緊縮政策は失業者を増やし、ギリシャをより貧しくしただけだ。政権を取ったら、借金を棒引きにする」ことを公約にして選挙に勝利しました。以後交渉が行われ、度々ユーロ圏財務相会合が開催され、6月22日の臨時ユーロ圏首脳会合あたりで基本合意ができるのではないかと予想されていました。

しかし、チプラス首相は、27日財政緊縮策の是非を問う国民投票実施を突如発表し、EU側の態度を硬化させました。「チキンゲーム」をご存じですか。壁に向かって爆走し、先にブレーキをかけた方が卑怯者（チキン）となる、暴走族の肝試しゲームです。EU側が債務を減額するか、ギリシャがさらなる緊縮策を飲むのか、国民投票を人質に、「弱者の恫喝」を行いました。

本講演が行われた6月29日から、ギリシャの銀行は業務を停止し、海外送金禁止、一人あたり60ユーロ（約8,000円）の引き出し制限規制を発動しました。2011年にも、国民投票のアイディアがありましたが、そのときはドイツやフランスが説得し、当時のギリシャ首相は国民投票を断念しました。しかし、今回は7月5日に国民投票が実施され、投票

率62.5%、政府が呼びかけたこともあって緊縮策反対派が61.31%を占め、受け入れ賛成派38.69%と低迷したのは後日談です。

ギリシャは合理的に考えたら、ユーロに残って支援を受け続けたほうが、個々の市民にとってはいいと思います。チプラス首相は、国民投票で反対票が多数を占めれば、EUとの交渉力が増し、ギリシャにより有利な結果を得られると主張していましたが、その結果はその後の交渉結果が示しています。

この間イギリスでも、国民投票が政治の俎上に上ってきました。5月7日の総選挙については、単独で過半数を取れる政党はないと事前の予想では言われていました。しかし、結果は、与党保守党がわずかながらも単独で過半数を制しました。選挙綱領では、EUとの間で改革を求め、加盟条件の再交渉を行い、その結果をもってイギリスがEUから離脱するかどうかについて国民投票を2017年末までに行うことを公約していました。かつて75年にも同じようなことをやりました。そのときはウィルソン労働党政府がうまく交渉して、その結果をもとに国民投票にかけ、2：1の割合でイギリスの有権者は当時のECに残留することを選びました。キャメロン首相は、5月27日の女王の演説（施政方針）で、国民投票法案を早期に提案することを発表するとともに、6月25-26日の欧州理事会で、EU改革に向けた交渉を開始しました。交渉の見通しははっきりして明るくなく、世論調査も脱退と残留が拮抗するような状況です。

## 7. 統合と世論

最後に、市民がEC/EU統合をどう見ているか、世論について説明したいと思います。配布した資料は、1973年9月からの年2回行われてきたユーロバロメーターのもので、1頁は自国がEC/EUに入っているのはよいことか、悪いことかを調査したものです。最初は9カ国時代で、56%がよい、11%が悪いと答えています。このときでもイギリスで

は悪いが34%で、よい(31%)を上回っていました。1981年以降はギリシャが入って10カ国時代で、平均では、よいが50%を越え多数を占めています。2頁のグラフは、1995年春から2009年春までの推移ですが、よいが最高58%、最低46%で、一貫して多数を占め、悪いは最高17%、最低10%を示してきました。3頁の表は、2009年春の国別の統計で、EU27カ国平均で、52%がよいと答えています。ラトビアが23%、イギリスが29%、ハンガリーが33%と、低い国もあります。

4頁のグラフは、2014年春の調査で、EU機関の信頼を問うたもので、2007年春には57%で支持されていたEUが2014年春には32%に低下しています。欧州委員会、欧州議会、欧州中央銀行への信頼も同様に低下しています。経済危機への対応が1つの原因と考えられます。

## おわりに

EU統合は、65年が経過しましたが、これまでの動きは、けっしてリニアのように直線的に発展してきたわけではありません。紆余曲折があり、いろいろな危機を乗り越えて、危機が起る度に機構改革が行われて、政策領域も広がり、決定権限も次第に加盟国の首都からブリュッセルに移ってきました。今回も2007年に始まった経済危機の結果として、欧州市民中央銀行を頂点とする銀行経営監視ピラミッドをつくり、「銀行同盟」の第一歩を踏み出しました。また、加盟国中央銀行が行って金融政策(基本金利を決定)の権限はユーロに参加している19カ国ではフランクフルトにある欧州中央銀行に移譲されていますが、予算、つまり財政政策の方は各国に権限として残っています。それでもいろいろな条件が課せられ、「財政同盟」への一歩も歩み始めました。

ヨーロッパでの危機と挑戦は、ヨーロッパだけの話ではなくて、世界的な影響を持っています。世界貿易の32%はEUがらみです。世界の政府開発援助(ODA)の50%以上はEUと加盟国が拠出しています。

国内総生産（GDP）もアメリカが1番ではなくて、EUが1番です。このため、最近の中国経済減速の1つ要因は、中国の最大の輸出先であるEU経済悪化の反映です。通商、金融、投資、競争法、開発などの経済分野だけでなく、労働時間の短縮とか、環境基準など社会政策分野においてEUが決めるルールがグローバル化してきています。最近では、外交、安全保障、防衛政策にもEUが権限を持つようになり、ソマリア沖の海賊対策では日本と共同して行うなど、重要な役割も演じることも増えてきました。

自分たちの生活にEUが絡むことがますます増えてきているのに、それを市民が理解し、支持しているのでしょうか？ EUに対する信頼、EUの諸機関に対する信頼が落ちているのも世論調査の示すとおりです。

EUでは、人々の間のより緊密なる連合をめざして、試行錯誤をしてきました。欧州議会の権限強化、国内議会の参画強化、欧州市民権、欧州市民発議権など、少しずつEUが市民に近くなり、統合に市民が参加する道筋をつくってきました。しかし、国民投票という手段は、直接民意を聞くという大義名分は正しいと思いますが、常に合理的な選択が行われるとも限りません。だから、「国民投票にかけるぞ」と言って、それを「弱者の恐喝」に使ってきたギリシャとか、これから加盟条件の再交渉が行うであろうイギリスについてもリスクな選択が行われる危険性があります。

しかし、EUの経験と教訓をどう学ぶべきなのでしょう？ EUが推進してきた地域統合は、ヨーロッパで戦後、特殊な状況の下で行われてきたことであって、他の地域にそのまま持っていけるような唯一のモデルではありません。EUは決して万能薬でもありません。現在、東南アジア諸国連合（ASEAN）、東アジア共同体、東アジア包括的経済連携（RCEP）、環太平洋経済連携協定（TPP）交渉、アメリカとEUとの

大西洋貿易投資協定（TTIP）交渉、あるいは日本とEUが行っているFTA/EPAやSPA（戦略連携協定）交渉など、いろいろなものが同時並行的に動いています。

そこで、EUはあくまでも皆さんにとっては参考にするべきベンチマークだと思います。EUの経験と教訓から学ぶべきは、EUが遂行してきたベストプラクティス（成功例）を自分の国、自分たちの地域に合うように使えばよいのではないかと思います。ヨーロッパでも未だに国家が重要な役割を演じています。しかし、国家だけでは問題解決ができないので、いろいろな形での国際協力が行われていますし、これからもそのような傾向が増すことでしょう。そのときにEUの経験が1つの参考になるのではないかと思います。皆さんも、一市民として考え、行動していただければ幸いです。