2 第4次メルケル政権の成立と新政権の欧州政策

田中　信世　*Nobuyo Tanaka*
（一財）国際貿易投資研究所　客員研究員

要約

欧州諸国でポピュリズム政党が台頭する中で、ドイツでも2017年7月の議会選挙で連立与党のキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）が大幅に議席を減らした一方、極右政党、ドイツのための選択肢（AfD）が初めて国政に進出し、議会の第3勢力に躍進した。難航の末2018年3月に発足した第4次メルケル政権は、欧州政策では、欧州の統合と発展がドイツの存立基盤であるという基本的なスタンスを引き続き維持するものとみられる。そして、欧州統合の推進にはフランスとの連携によるリーダーシップが不可欠との認識の下に、ドイツの欧州政策の基本的な枠組みとなっている独仏協力条約（エリゼー条約）の改定にも取り組むものとみられる。

マクロン仏大統領が提唱するユーロ改革のうち、ユーロ圏共通予算やユーロ圏財務相の創設などについてはユーロ圏の北部加盟国の資金の南部への自動的な移転の仕組みにつながるとしてドイツでは警戒感が強かったが、2018年6月末のEU首脳会議を前に開催された両国首脳会議でメルケル首相がユーロ圏独自の共通予算の創設でマクロン大統領に歩み寄ったことから、共通予算の創設を含むユーロ改革案がEU首脳会議で共同提案されることになった。

しかし、6月末のEU首脳会議は難民問題でほとんどの時間がとられ、ユーロ改革の議論は先延ばしの形となった。また、ドイツ連立政権内では

http://www.iti.or.jp/

EU首脳会議での難民問題での合意事項を巡って、メルケル首相のCDUと不法移民の国境での強制送還を主張する姉妹党CSUとの間で対立が深刻化するなど大きな政治危機を招いた。その後、CDUは国境に難民の収容施設を作ることなどでCSUと合意し、両党の亀裂はなんとか回避できた形となった。しかし、同じく連立政権を組むSPDがCDU/CSUの合意に難色を示すなど難民問題を契機としたドイツの政治リスクはまだ完全に払しょくされていない。内外におけるポピュリズム勢力の台頭の中でメルケル首相の求心力の低下は覆いがたく、独仏のイニシアティブで進められる今後のユーロ改革やEUの統合深化の進捗に大きな影響が出るものと思われる。

1.　欧州におけるポピュリズムの台頭

ドイツ連邦議会選挙は2017年9月24日に行われたが、第4次メルケル政権の成立は事前の予想に反して難航し、2018年3月14日にまでずれ込んだ。このようにドイツで新政権の樹立が難航した背景には、最近の欧州各国におけるポピュリズム（大衆迎合主義）の高まりが大きく影響したと考えられる。

最近では、欧州でポピュリズム政党の台頭によりEU統合への懸念が最も高まったのは2017年4月の仏大統領選挙であった。この選挙では、独自の政治運動「前進」を結成して戦ったマクロン氏と極右の国民戦線ルペン候補の一騎打ちとなったが、決選投票で親EU路線を掲げたマクロン氏が反EU、移民反対を主張した国民戦線のルペン候補に圧勝した。親EU路線のマクロン大統領の登場により欧州では反EU機運はひとまず鎮静化したとの安堵感が広がった。ただ決選投票で敗れたとはいえ、ルペン候補もこれまでで最も高い得票率を獲得した。これはEUやEUの移民政策に対するフランス国民の根強い不満を反映したものと受け止められている。

その後欧州各国で実施された議会選挙等の動向をみても、欧州におけるポピュリズムの台頭や極右のEUに与える脅威は、沈静化するどころかむしろ高まっているようにみえる。

http://www.iti.or.jp/

＜墺、伊で極右やポピュリズム政党が政権入り＞

例えば、オーストリアでは、2017年10月に行われた国民議会選挙で中道右派の国民党が最大議席を獲得し、極右政党の自由党が支持を広げ第3党に躍進した。そして国民党を中心とする連立交渉の結果、国民党と自由党による連立政権が成立、極右政党の政権入りが現実のものとなった。また、連立政権において極右政党の自由党は外務、内務、防衛といった重要ポストを手中にすることになった。国民党のクルツ首相は新政権発足後、親EU志向を強調しており、自由党もEU離脱のための国民投票実施を要求しないとの考えを打ち出し、当面現実路線を守る考えを打ち出しているが、難民受け入れなどでEUとの対立が表面化した場合、強権的な東欧諸国などとの反EUでの共闘を懸念する向きも多い。

また、欧州諸国の中では直近の2018年3月に議会選挙が行われたイタリアでは、中道右派連合が約4割の議席を獲得。とくに中道右派連合の一角で、反EU、反移民を鮮明にする同盟が議席を大きく伸ばした。また、ポピュリズム政党である「五つ星運動」も3割を超える議席を獲得し、単独政党としては第1党になった。

5月には、五つ星運動と同盟の連立が成立し、曲折はあったものの、6月に入って大統領が首相に指名したコンテ氏の下で新政権が発足した。しかし両党は、大型減税、失業者等への最低所得保障などの政策で合意しており、こうした大盤振る舞いの政策によるイタリアの財政悪化懸念に加え、財政ルールなどを巡る新政権とEUの関係悪化が懸念されている。

＜ポピュリズム台頭で政権弱体化の例も＞

西欧や南欧諸国の中にはポピュリズム政党の勢力拡大で政権樹立が難航したり、政権が弱体化にさらされている国もみられる。

たとえば、2017年3月に下院選挙が行われたオランダでは、選挙前の予想では反イスラムの極右政党、自由党（PVV）の善戦が伝えられたが、結果的には、最大与党の自由民主国民党（VVD）が第1党を維持、PVVは第2党に終わった。しかしいずれの党も過半数の議席獲得には遠く及ばなかったため、選挙後、極右政党を除く4党が連立交渉を繰り返し、総選挙から7カ月

http://www.iti.or.jp/

（208日）経った2017年10月になってようやく連立が成立、第3次ルッテ内閣が発足した。しかし、連立政権はかろうじて過半数を維持しているにすぎず、PVVが政府批判を強めるなか今後の政権運営に大きな困難が予想されている。

ギリシャは現在、2016年11月に発足した急進左派連合（SYRIZA）と独立ギリシャ人党（AVEL）の連立による第3次チプラス政権の下で、ユーロ圏やIMFから金融支援の見返りに求められた緊縮策や経済改革に取り組んでいる。一方、ギリシャでは極右政党の「黄金の夜明け」（Golden Dawn）が2010年頃から同国の財政・経済破綻を背景に支持を拡大してきている。「黄金の夜明け」は2012年5月と15年9月の議会選挙において「移民の国外追放」などの過激なスローガンを掲げてそれぞれ7％の得票率（18議席）を獲得し、議会における第3勢力となった。また同党は、移民・難民の流入を「ギリシャのイスラム化」と捉え反発するとともに、EUに対しても緊縮財政と構造改革を強要しているとして猛反発している。

2014年9月に議会選挙が行われたスウェーデンでは、中道右派連合が敗北し、社会民主党と緑の党による少数左派連立政権が成立した。一方、移民の厳しい制限、EU加盟の是非についての国民投票実施などを掲げた極右政党の「スウェーデン民主党」は約13％の得票率（前回選挙では2.9％）を獲得し、一躍議会の第3勢力に躍進した。同党の支持拡大の背景には、スウェーデンが欧州の中でも人口1人あたりの移民受入数が最も多い国となっていることに対する国民の不満の高まりが大きな要因として挙げられている。

以上のほか、チェコ、ポーランド、ハンガリーなどの中欧諸国でも反EUの姿勢を鮮明にした、強権的なポピュリズム政党の台頭が顕著である。

＜難民、反EUなどがポピュリズム台頭の要因＞

上記の各国で極右を含むポピュリズム政党が台頭した要因としては、欧州連合（EU）統合の進展による国としてのアイデンティティの喪失感、EUそのものに対する幻滅、EU加盟国間の経済格差、債務返済のための緊縮政策といった現状に対する市民の不満が背景にあると考えられるが、特に2015年の欧州への大量の難民流入とEUの移民政策に対する根強い不満がポピュリ

http://www.iti.or.jp/

ズム台頭に火をつけた大きな要因として挙げられよう。また、中欧諸国が反EU的で、強権的な姿勢を取っている背景には、EUの政策決定が自分たちから遠いところで行われているという疎外感や不満が大きな要因になっているように思われる。それがEUの政策決定などで主導的な役割を果たしている独仏などの西欧諸国に対する反発となってあらわれ、その裏返しとしてロシアや中国への接近といった動きとなってあらわれている。

こうした欧州各国のポピュリズム政党や極右政党の台頭は、EUの統合や結束にどのようなルートで影響を及ぼすことになるのであろうか。まず、これらの政党が政権を担うようになった場合には、欧州理事会の場などを通じてEUの決定に影響力を行使することが考えられる。また、現状ではその可能性は低いとはいえ、極端な場合はEUからの離脱を選択肢として選ぶ国が出てくる可能性も排除できない。

また、これらの政党が影響力を発揮する場は、欧州理事会などを通じたルートだけに限らない。直接選挙によって議員を選出する欧州議会（定数751人）でも各国のポピュリズム政党をバックボーンとする欧州議会議員が「欧州保守改革グループ」（ECR）や「自由と直接民主主義のヨーロッパ」（EFDD）といった会派に所属して独自の主張に基づいた活動を展開している。これら会派に所属する議員はECRが70人、EFDDが48人と2014年選挙の時点では欧州議会の審議に大きな影響を与えるほどの勢力に達していないとみられるが、各国のポピュリズム政党の代表者たちは2019年5月23～26日に実施される次回欧州議会選挙をにらんで、2017年12月にチェコのプラハで集会を開くなど結束強化を図っている。

2.　ドイツ連邦議会選挙の結果と連立交渉

2.1.　ドイツ連邦議会選挙の結果～進む多党化

欧州各国でポピュリズム政党が台頭する中で、ドイツでは2017年9月24日に連邦議会（下院）選挙が行われ、709人の議員が選ばれた。今回の選挙では事前の世論調査などで最大与党のキリスト教民主・社会同盟（CDU/

http://www.iti.or.jp/

CSU）が得票率をやや減らすものの、圧倒的な得票率をあげるものと予想されていた。しかし、実際に蓋を開けてみると、政権与党CDU/CSUは同じく政権を担ってきた社会民主党（SPD）とともに大幅に得票率を減らすという意外な結果になった。

表１　ドイツ連邦議会選挙の結果

	2017年選挙		2013年選挙	
	得票率	議席数	得票率	議席数
キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）	33.0	246	41.5	311
社会民主党（SPD）	20.5	153	25.7	193
ドイツのための選択肢（AfD）	12.6	94	4.7	−
自由民主党（FDP）	10.7	80	4.8	−
左派党（DIE LINKE）	9.2	69	8.6	64
緑の党（GRUENE）	8.9	67	8.4	63
その他	5.0		6.2	

出所：Bundestagswahl 2017:Endgueltiges Ergebnisより作成

今回の選挙の結果をまとめると次の3点に要約できる。

①大連立を形成してきた2大政党のCDU/CSUとSPDが大幅に議席を減らした。特にSPDは戦後最低の得票率に落ち込む大敗を喫した。

②前回選挙で5％条項をクリアできなかった自由民主党（FDP）が今回は5％条項をクリアして国政に復帰した。

③今回の選挙結果で最も懸念されているのは、前回選挙ではFDPと同様5％条項を達成できなかった極右政党のドイツのための選択肢（AfD）が今回は5％条項をクリアして初めて国政に進出したことである。しかもAfDは12.5％という高い得票率を獲得し、議席数で94と一気に議会で第3勢力に躍進した。極右のAfDがドイツ連邦議会に進出したのは戦後60年の歴史の中ではじめてのことである。

ちなみに、AfDは西部地域と比べて経済発展が相対的に遅れている東部地域で高い支持率をあげており、ドイツの女性ジャーナリストで国際政治専門誌“Internationale Politik”（IP）編集長のシルケ・テンペル（Sylke Tempel）は、AfD躍進の要因を「反体制、反自由化、反欧州、さらには規

http://www.iti.or.jp/

範とみなされるすべてのものに反対する有権者をひきつけたこと」と分析している。いずれにしても既存の大政党はこうした不満を吸収できず極右政党の躍進を許したわけであり、ドイツも今後の政権運営に大きな火種を抱え込むことになった。

2.2.　難航した連立交渉

＜3党連立（ジャマイカ連立）交渉＞

選挙後、選挙で大敗したSPDは、SPDとしての本来の姿に立ち返るため、下野して党勢の回復を図ることを決めた。このためCDU/CSUとしては、AfDを除くFDPと緑の党との3党連立（いわゆるジャマイカ連立）を探る以外に道がなくなった。しかし、3党の連立交渉は政策面での隔たりが大きかったため難航し、結局、2017年11月20日にFDPが予備協議からの離脱を表明したため、連立交渉は失敗に終わった。

＜大連立交渉＞

3党連立協議の失敗を受けて、残る選択肢はCDU/CSUが単独で（あるいは緑の党と連立を組んで）少数政権を樹立するか、再選挙という選択肢しかなくなったようにみえた。

こうした事態を受けて、シュタインマイヤー大統領は11月20日、「責任を安易に有権者に投げ返すことはできない」と語り、下野する方針を明確にしているSPDに対してCDU/CSUとの連立協議に応じるよう説得を開始した。

結局、CDU/CSUとSPDは大統領の要請を受け入れ、大連立に向けた協議を2018年1月7日に開始した。そして、予備協議で、①難民受け入れの拡大（20万→22万人）、②難民の家族呼び寄せは段階的に進める、③100億ユーロ規模の減税実施、④高所得者への増税の見合わせ、⑤公的保険と民間保険の一本化も見送り、⑥公的保険加入者の負担軽減、などで合意した。

さらに予備協議に続く本協議で、医療保険改革や雇用政策、閣僚の割り振りなどで妥協が成立し、SPDが実施した連立合意の是非についての党員投票で賛成票が上回ったため、連立合意が正式に成立した。

こうして、2018年3月14日に第4次メルケル政権はようやく発足した。しか

http://www.iti.or.jp/

し、①連邦議会選挙後、政権樹立に足掛け6カ月という戦後最長の時間を要したこと（従来の最長は第3次メルケル政権時の86日）、②3月14日の首班指名ではメルケル氏の獲得票は364票と首相再任に必要な過半数（355票）を上回ったものの、CDU/CSUとSPDを合わせた399議席のうち44票の離反票が出るなど、メルケル首相やCDU/CSUの求心力の低下が目立つ結果となった。

3.　ドイツの欧州政策～連立協定にみる欧州政策

こうして発足した第4次メルケル政権は今後どのような欧州政策をとろうとしているのであろうか。今後のメルケル政権の欧州政策は、当然のことながらCDU/CSUがSPDとの間で取り交わした連立協定の内容に沿ったものになるとみられる。本節では連立協定に謳われた欧州政策の概要について見ていこう。

3.1.　ドイツの欧州問題に対する基本的スタンス

まず連立協定では、ドイツの欧州問題に対する基本的なスタンスとして次のような点が挙げられている。

すなわち、①ドイツは欧州に限りなく多くのことを負っている。まさにそのためにこそドイツはEUの成功に義務を負っている、②統合された欧州は、平和で自由で繁栄した将来のための最高の保証人である、③世界の政治的、経済的、軍事的な力関係は、a）米国のアメリカ第一主義と保護貿易の動き、b）中国の国力拡大、c）ロシアの軍事圧力の高まり（クリミア併合やウクライナ侵攻など）、など過去10年間に大きく変化してきた、④（こうした世界情勢の中で）欧州はこれまで以上にみずからの運命を自分たちの手で切り開かなければならない。EUは共同で行動することによってのみ世界の中で自己主張し、共通の関心を実現するチャンスを持つ。

3.2.　ドイツの望む欧州の姿

次に連立協定は、ドイツが望む欧州の姿として、①民主主義と連帯の欧

http://www.iti.or.jp/

州、②競争力があり投資が活発に行われる欧州、③チャンスがあり公正な欧州、④平和に貢献する欧州、国際的な責任を負う欧州、の4点を掲げ、それぞれについて実現に必要な具体的な行動などを以下のように述べている。

①民主主義と連帯の欧州

・民主主義と法治国家の価値観をベースとした欧州の団結と相互の連帯の強化。

・EUの未来や欧州統合の強化についての議論へのドイツの積極的な参加。

・欧州議会の強化や、国、地方、市町村レベルで活発な議会制を備えた民主的な欧州の建設。

・欧州統合のベースである民主主義や法治国家の価値観と原則のEU内での徹底。

②競争力があり投資が活発に行われる欧州

・特に若者の雇用を確保するために、EUの競争力と成長力を高める。

・EUの戦略的な研究政策、投資能力を強化し、域内デジタル市場を完成させる。

・EUの結束政策は引き続き必要であり、英国のEU離脱後も構造基金を維持する。

③チャンスがあり公正な欧州

・欧州を若者にとってチャンスのある大陸にする必要がある（若年層の失業問題の解消、労働者に対する公正な労働条件の整備など）。

・EU加盟国の最低賃金規則の枠組み、基本的な社会保障制度の枠組みの調整と整備。

・公正な移動性（モビリテート）を促進。ただし、社会の安全保障システムを乱すような移住は阻止。

・課税ダンピング、課税回避、資金洗浄などと戦う。

・企業課税における共通の計算ベースと最低税率の設定を支持（フランスと協力してイニシアティブをとる）。

④平和な欧州、国際的な責任を負う欧州

・保護主義、孤立主義と国家主義を拒否。

http://www.iti.or.jp/

・共通の欧州の外交・安全保障政策の強化は必要。特に恒常的構造防衛協力（Permanent Structured Cooperation＝PESCO）における協力強化。なお、PESCOは欧州連合条約（リスボン条約）42条6項や46条で規定した防衛協力方式で、自国の防衛力の発展と、欧州装備プログラムや多国籍軍への参加をコミットした加盟国がEUの中でサブグループ「恒常的構造防衛協力」をつくることを認めたものである。
・EUの拡大政策は引き続き重要。特にEU加盟を希望している西バルカン諸国のEUへの接近、民主主義と法治国家体制の構築を支援。なお、EUでは、加盟準備が最も進んでいるセルビアとモンテネグロについては、加盟時期の目標を2025年に設定している。
・難民・移民政策は人道的な責任に照準を当てるとともに、移民流入を秩序だったものとし、コントロールする。また、難民発生の原因に包括的に取り組むとともに、EUの域外との国境線を共同で守る。難民受け入れに関するEU内の連帯責任と分担の順守を徹底する。
・貿易政策については、すべての国に利益をもたらすオープンな貿易政策を支持。
・環境政策の分野ではEUは国際的な気候変動防止において先導的な役割を担っており、パリ協定の野心的な実行が必要。

3.3.　目標を達成するために必要な行動

連立協定では、上記の目標を達成するためにドイツは次のような具体的な行動をとるとしている。

①EUの実行力の強化

特に欧州議会の強化が必要。

②EU財政の強化

ドイツは、EU財政強化のために、2021～27年度の次期多年度中期予算編成において、経済的な安定と社会的収れん（格差是正）、ユーロ圏の構造改革支援のための特別予算の策定に賛成し、EU予算に対するドイツの負担額を増やす用意がある。

http://www.iti.or.jp/

③ユーロ圏改革

通貨ユーロが世界危機に耐えられるように、フランスと協力して、ユーロ圏を持続的に強化し改革する。そのために、欧州安定メカニズム（ESM）をEU法に基づいた欧州通貨基金に発展させる。

④独仏協力の強化

EUの改革はドイツとフランスが全力で、共同で取り組んだ場合にのみ成功する。このため、欧州および国際政治のできるだけ多くの問題でフランスと共同歩調を取る。また、英国の離脱後のEU27加盟国が全体で実行できないような分野については独仏のイニシアティブにより実行可能な加盟国で先行して進める。欧州政策でフランスとの協力を強化するためには新しい独仏協力条約（エリゼー条約）の締結が重要な一歩となる。

⑤ポーランドとの友好関係の強化

ワイマール三角連合（Weimerer Dreieck）の枠組みを使ってフランス、ポーランドとの友好関係を強化する。ワイマール三角連合は、ドイツ、フランス、ポーランドの3カ国をつなぐ緩やかな国家連合で、1991年にドイツのワイマールで、ポーランドの共産主義体制から転換を支援する目的で創設された。その後相互の関係を増進させることを目的として、首脳会談のほか、外相会談、国防相会談、国会議長会談などさまざまなレベルで交流が行われてきた。2015年以降活動が途絶えていたが、2018年3月にマース新外相がポーランド訪問時の演説でワイマール連合復活に意欲を示した。

4.　ドイツの欧州政策の基本的枠組みは独仏協力条約（エリゼー条約）

前節で見たように、連立協定ではドイツの欧州政策における独仏協力の重要性を挙げ、その基本的な枠組みとしてエリゼー条約の重要性とその改定の必要性について言及している。本節ではエリゼー条約に基づく独仏共同のイニシアティブがこれまでの欧州統合に果たしてきた役割について概観する。

http://www.iti.or.jp/

4.1.　エリゼー条約の締結

第二次世界大戦後の西独では、当時の全ドイツ問題相のHerbert Wehner（SPD）が「フランスなしには何も生まれない」と述べたように、フランスの反対をおして、ドイツが基本的な関心事を追及したり、重要な戦略目標を追求することは極めて困難であった。このため、ドイツではフランスとの関係を強化することが欧州政策や対外政策を推進するうえで何よりも重要と考えられた。一方、フランスにとっても、ドイツが再び戦争に走らないよう欧州の枠組みの中にとどめておくことが極めて重要であった。こうした背景から両国は1963年1月に独仏協力条約（エリゼー条約）を締結した。フランスではドゴール大統領、西独ではアデナウアー首相の時代である。

エリゼー条約には当時のヨーロッパでは前例のない内容が盛り込まれた。第一に、両国首脳のサミットを定期的に行うことを決めた。これにより大統領と首相は、少なくとも年2回は会談を開くことになった。第二に、外交と防衛の分野で、両国は共同行動を目指すことが決められた。特に防衛に関しては参謀総長以下スタッフの接触を密にし、戦略、作戦、兵器の一本化に向かって努力することになった。第三に、将来を担う両国の青少年の交流を大規模に行うことが決められた。エリゼー条約発効後の同条約の対話スキームに基づく政府間対話は表2のとおり極めて活発に行われた。

表２　1963 年以降の独仏政府間協力の対話スキーム

対話スキーム／レベル	会談の開催頻度
大統領および首相	・1963～2000年；エリゼー条約に基づき少なくとも年2回 ・2001年以降は、外相も参加した非公式会合。2001～2014年 9月まで41回開催
外相会合	・エリゼー条約に基づき年4回
外務省の政策統括官会合	・エリゼー条約に基づき毎月
国防相会合	・エリゼー条約に基づき少なくとも年4回
参謀本部長会合	・2カ月に1回
独仏合同閣議（2003年～）	・年2回。2003年から2017年までに計19回開催
政府間協議（1963～2003年）	・年2回。1963年から2003年までに計80回開催
独仏協力委員会会合（2003年～）	・不定期
文化庁代表者会合	・不定期
独仏防衛・安全保障会議（1988年～）	・通常年2回
独仏財政・経済会議（1988年～）	・通常年2回
独仏環境会議（1988年～）	・不定期

出所：Institut fuer Europaeische Politik

http://www.iti.or.jp/

4.2.　エリゼー条約以降の独仏関係

＜難航したドイツ連邦議会での条約の批准＞

エリゼー条約は、ドイツ連邦議会のアメリカとの関係を重視する「大西洋派」にとって、これまでのアメリカもフランスも選ぶという伝統的なアプローチから決別して、アメリカかフランスのどちらかをはっきりと選ぶことを意味したため、連邦議会での条約の批准は難航した。このため、連邦議会はドイツのアメリカとの関係を強調した文章を条約の前文に追加するという修正を加えたうえでようやく条約を批准した。

これは、アメリカに対する均衡勢力としての「欧州人の欧州」を作るというドゴールの戦略を挫折させ、ドゴールの目からみて、条約の戦略的なレーゾンデートル（存在価値）を空洞化した。その結果、両国の指導者の間の関係はぎくしゃくしたものとなり、両国の対外政策や欧州政策はこれまで見られなかったほどの亀裂が生じた。ドイツの統合推進論者とフランスの国家主権追求との間に緊張が高まり、ドゴールの度重なる英国のEU加盟申請に対する拒否もドイツの利益に反した。

＜ポンピドー大統領の下で欧州統合プロセスが前進＞

1969年にフランスでドゴール大統領が辞任し、後任にポンピドー大統領が選ばれた。ポンピドー大統領はドイツとの緊密な連携の下でEC（欧州共同体）拡大の第一歩を踏み出すことを表明し、1969年にハーグ首脳会議をスタートさせ、停滞していた欧州統合プロセスを活性化させた。

ポンピドー大統領の後を継いだジスカール・デスタン大統領と西独のシュミット首相の時代も両国の連携・協力は活発であり、両国の協力は、①加盟国首脳によって構成される欧州理事会の制度化、②欧州議会選挙への直接選挙の導入（1979年）、③欧州通貨制度の創設（1979年）などとなって結実した。

さらに、ミッテラン大統領とコール首相／シュレーダー首相の時代も両国の緊密な連携は続いた。この時期、独仏両国は、欧州単一市場設立計画の推進、「シェンゲン協定」参加国の国境コントロールの廃止などに尽力し、通貨同盟計画とそれに関連した条約改正プロセス（最終的に欧州連合設立する

http://www.iti.or.jp/

ためのマーストリヒト条約＜1992年2月調印＞として結実）の推進力となった。

しかし、ベルリンの壁崩壊とその後のドイツ再統一によって独仏関係は大きな試練に直面した。1990年代に入り両国の新たな緊張関係と意見の相違が表面化した。

たとえば、ドイツはフランスの抵抗を押し切って、戦略的な目標としてEUの東方への拡大を促進した。また、EUの基本法改正を目指した2000年のニース条約の交渉中、シュレーダー政権は欧州理事会の投票の割り当て数に、再統一後のドイツの人口や経済規模などのウエイトを計算に入れた改革を行うことを強く求めた。

しかし、その後のEU憲法条約の交渉や政府間会議、さらに2005年にフランスとオランダで憲法条約の批准に失敗した後も、独仏両国はEUの新基本条約であるリスボン条約への道を整えるために再び共同でリーダーシップをとった。

＜独仏の経済力格差拡大が欧州統合や二国間関係に影響＞

以上のように、欧州統合における独仏両国のリーダーシップは時期によって濃淡はあるものの、マーストリヒト条約の合意形成プロセスあたりまではよく機能していたとされている。しかし、その後の欧州統合プロセスにおける両国のリーダーシップはマーストリヒト条約以前と比べると力強さに欠けるとの見方が一般的である。

専門家の間で両国のイニシアティブ力の低下の要因として挙げられているのは、独仏間の経済力格差の拡大である。アメリカの政治学者スタンリー・ホフマン（ハーバード大学教授）によると、第二次世界大戦後の独仏関係は、ドイツ（経済力）とフランス（核保有と外交力）の間で「インバランスのバランス」を保ってきたが、1990年の両国の経済通貨同盟への参加を契機に、フランスは経済力や国際競争力でドイツに大きく遅れをとりはじめ、その傾向は特に2005年以降加速した。その結果、両国の「インバランスのバランス」はドイツに大きく傾き、その後の両国の欧州統合プロセスにおけるリーダーシップやドイツの対仏関係に大きな影響を与えてきた。

http://www.iti.or.jp/

フランスの経済力の遅れは最近の両国の主要経済指標にはっきりと表れている（表3）。

過去15年間における両国の経済実績と競争力の乖離によって、ドイツでは、①フランスは国内の経済的、政治的、社会的改革を行うことに対して能力や意思が欠如しているのではないか、②競争力の弱さからフランスはユーロ圏危機に対処する主要なパートナーとしてとどまり続ける意思があるのか、あるいは意思があるとしてもどれくらい長くとどまれるのか、といった見方がされてきた。

フランスでも一部で、拡大する両国の経済力の不均衡が二国間の連携の基盤を危機に陥れるとの危機感が高まった（前欧州問題担当相のピエール・ルルーシュの発言等）。フランスの経済ダイナミズムの喪失や軍事作戦を行う予算的な余地の喪失で、中期的にフランスはドイツに対する比較優位の喪失のリスクにさらされるとの見方も出始めた。

こうした、独仏の力関係の変化は、その後のEUの外交政策にも表れている。独仏両国はサルコジ大統領とメルケル首相の時代にはユーロ危機のマネジメントやウクライナ危機とミンスクⅡ協定の締結などで部分的にリーダーシップを取り戻したが、その際、ドイツはその強い経済的ポジションによりシニア・パートナーの役割を演じた。

表３　ドイツとフランスの主要経済指標の比較

	ドイツ				フランス			
	2016（10億ユーロ）	前年比増減率（%）			2016（10億ユーロ）	前年比増減率（%）		
		2017	2018	2019		2017	2018	2019
国内総生産（GDP）	3,144.1	2.2	2.3	2.1	2,228.9	1.8	2.0	1.8
民間消費	1,674.4	1.9	1.8	1.9	1,232.9	1.5	1.1	1.3
設備投資	205.8	4.0	5.7	3.4	111.9	1.4	4.7	3.2
輸出（財、サービス）	1,450.0	4.7	5.9	4.1	652.2	3.1	4.7	4.4
輸入（財、サービス）	1,199.4	5.1	6.1	4.6	695.6	4.0	3.9	4.1
雇用		1.5	1.0	0.7		0.9	0.8	0.9
失業率（1）		3.8	3.6	3.5		9.4	8.9	8.3
労働コスト単価		1.9	1.7	1.7		1.0	1.1	−0.6
貿易収支（2）		8.2	8.2	7.9		−1.9	−1.7	−1.5
経常収支（2）		8.0	7.9	7.6		−3.0	−2.9	−2.7
財政収支（2）		1.3	1.2	1.4		−2.6	−2.3	−2.8
公的債務残高（2）		64.1	60.2	56.3		97.0	96.4	96.0

注：2018年、19年は予測、（1）総労働者数に対する比率、（2）GDPに対する比率
出所：European Economic Forecast, 2018 Spring,　European Commission

http://www.iti.or.jp/

＜マクロン仏大統領のユーロ圏改革構想とドイツの対応＞

2017年4月の大統領選挙で大統領に選出されたマクロンは、フランスが、欧州政治においてドイツと対等のリーダーシップをとることができるのは、国内での経済的、社会的改革の成功した場合のみという認識から、大統領就任後直ちに国内改革に着手した。主なものは、①税制改革（住民税の段階的撤廃、法人税の33％から25％への引き下げ）、②労働法の改正（解雇が容易にできるよう改正）、③社会保障費負担の増額、④テロ対策（テロ対策新法の制定、非常事態宣言の終結）、⑤防衛費の増額（25年までに5割増）、などである。

また、ユーロ圏改革については2017年9月の「欧州のためのイニシアティブ」というスピーチで、①安全保障の強化（欧州共同軍の創設、共同防衛予算と共通対応方針の策定など）、②難民政策（難民受け入れ基準の改定、欧州難民庁と共通国境警備隊の設置）、③ユーロ圏共通予算の策定とユーロ圏財務相の設置、④欧州全域の共通排出権取引など、一連の大胆な改革を提案した。

マクロン大統領の提案が行われたとき、ドイツは連立交渉で動きがとれなかったにもかかわらず、メルケル首相は、フランスの改革アジェンダを全面的に支援する旨の発言を繰り返し行った。そして、6月に入ってメルケル首相は、①ユーロ圏経済の南北格差の解消を目指す数百億ユーロ規模の投資予算の創設、②危機に対応する欧州版国際通貨基金（IMF）の創設、③国境警備の強化、などを柱とする独自のユーロ改革案を発表した。

ドイツではユーロ圏共通予算の創設は、ユーロ圏の北部加盟国の資金の南部への自動的な移転の仕組みにつながるとして警戒感が強かったが、2018年6月のEU首脳会議を前に開催された両国の首脳会議でメルケル首相が投資予算に限定したユーロ圏共通予算の創設に同意したことから、EU首脳会議では独仏両国の共同提案という形でユーロ圏共通予算を含むユーロ改革案を提案することになった。

http://www.iti.or.jp/

5. ポピュリズム台頭と政権の求心力低下でEU統合深化は停滞か（まとめ）

EU統合深化に向けた独仏のイニシアティブは今後も続くのであろうか。

連立協定に記載されているようにドイツの成功はEUの成功に負っている。このため、大筋としてドイツはこれからもEUの発展につながるような改革に積極的に関与していくことになると思われる。また、ドイツ一国ではEU統合推進のイニシアティブをとることは困難であり、EU統合推進にはフランスの協力が不可欠であることに変わりはないことから、欧州統合におけるフランスとの協力関係は今後も大筋として続くものと思われる。その際、CDU/CSUと連立したSPDが親EUの政策を鮮明にしていることも追い風となる。

独仏両国の欧州統合強化イニシアティブのベースとなるエリゼー条約の改定については、連立協定に記載され、マクロン大統領もその必要性について言及していることから、今後、協力関係強化という観点から改定に向けた協議が行われることになるものと思われる。

なお、ベルリン自由大学のミリアム・ハルトラップ教授は、条約の改定によって今後強化される点として、①議会レベルでの相互交流、②外交、安全保障政策分野における独仏共通のポジションの取り決め、③独仏青少年交流事業の拡充、④両国の国境地帯における経済協力、⑤欧州域内市場の小型版ともいうべき独仏経済圏の統合の深化（税法や破産法の調和など）が考えられるとしている。

しかし、2018年6月末のEU首脳会議は難民問題への対応でほとんどの時間がとられ、ユーロ改革の議論は先延ばしの形となった。また、EU首脳会議での難民問題での合意事項を巡って、ドイツ連立政権内でメルケル首相率いるCDUと、不法移民の国境での強制送還を主張するCSU（ゼーホーファー内相が党首）との間で対立が深刻化するなど政治危機が表面化した。難民問題でCSUが厳しい態度をとっている背景には、CSUの地盤であるバイエルン州で2018年10月に州議会選挙が実施され、この選挙で反難民を唱える極右政党AfDに保守票を奪われかねないという危機感がある。その意味でポピュ

http://www.iti.or.jp/

リズムは地方選挙を通じても国政に影響力を広げるという構図が浮かび上がっている。

その後、CDUは国境に難民の収容施設を作ることなどでCSUと合意し、両党の亀裂はなんとか回避できた形となったが、同じく連立政権を組むSPDが難民の人権を擁護する立場からCDU/CSUの合意に難色を示すなど、難民問題を契機としたドイツの政治リスクはまだ完全に払しょくされていない。

EU首脳会議やその後のドイツ政権の混乱に象徴されるように、内外におけるポピュリズム勢力台頭の中でメルケル首相の求心力低下は覆いがたく、2017年9月の連邦議会選挙後に囁かれた「メルケル時代の終わりの始まり」という言葉が現実味を帯びてきているように思われる。こうしたドイツの政治の不安定化が、今後も独仏のイニシアティブの下で進められるとみられるユーロ改革論議やEUの統合深化の進捗に大きな影響を及ぼすことは避けられず、現在進められている英国のEU離脱交渉にも影響を及ぼすことになろう。

参考文献

・Welt N24, “Vier Parteien, eine Koalition- So schwierig wird Jamaika”, 2017年9月25日
・The New York Times.html, “How far is Europe Swinging to the Right?”, 2017年10月16日
・Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2017
・Bundestag, Datenhandbuch
・CDU, Fuer ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben, Kurz & knapp-Kernpunkte des Regierungsprogramms
・SPD, Zeit fuer mehr Gerechtigkeit, Unser Regierunsprogramm fuer Deutschland.
・Spiegel ONLINE, Wahlprogramme im Vergleich; Alle gleich? Eben nicht.
・Ein neuer Aufbruch fuer Europa, Eine neue Dynamik fuer Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt fuer unser Land—-Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD、2018年2月7日
・Inrtitute fuer Europaeische Politik,“France：Germany’s Indispensable Ally in European Policy-Making”

http://www.iti.or.jp/