

EU、21世紀の課題

問われる「深化」と「拡大」の調和

田中 信世 *Nobuyo Tanaka*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

21世紀におけるEUの最大の課題は、EU発足後40年余りにわたって嘗々として続けられてきた統合の「深化」と「拡大」をどのように発展させ、かつ、この2つの過程をどのように調和させていくかということに集約される。「深化」とは、EUの統合を強化していくことであり、長期的観点からは統合の最終的な形態に関する議論が焦点となり、短期的にはユーロ参加国の拡大、とりわけ英国のユーロ参加問題が統合深化の行方に大きな影響を及ぼすことになるものとみられる。一方、「拡大」とはEUの加盟国を増大させることであり、中・東欧諸国などの加盟とそれに対するEUの対応が焦点となる。

「欧州連邦」への道

統合の深化という点で議論を呼んだのは、2000年5月中旬に、ドイツのフィッシャー外相が提案した「ヨーロッパ連邦」構想であった。フィッシャー提案は、あくまで個人的見解としながらも、内容は極めて挑発的であった。まず欧州統合を推進するには、短中期的な問題ばかりでなく、統合の最終形態について議論する必要があると切り出した。そして、EUは2つの巨大なプロジェクトの実現を迫られているとして、第1にEU加盟国の拡大を、第2にそれに伴う加盟国の増大に適合した、EUの行動能力の強化を指摘した。

そして具体案として、独自の立法能力を持つ議会と独自の執行権力を持つ政府を有する「欧州連邦」を提唱したのである。フィッシャー構想の骨子は次のようなものであった。すなわち、加盟国の主権や国民国家性を認め、欧州連邦と加盟する国民国家との間で主権を分割する、欧州議会は2院制をとり、第1院は加盟国議会の議員で構成され、第2院はドイツの連邦参議院のように加盟国の代表から構成される、欧州政府は現在のような加盟国政府の代表を発展させる現存機関の強化型か、直接選出され広範な権限を有する

大統領型とする、そして欧州連邦と国民国家間の主権分割を「欧州憲法」で確定する、などである。

さらにフィッシャー外相は、この構想の実現のためのシナリオとして、加盟国全体ではなく、欧州統合の推進に積極的であり、このような政治的革新に熱意を持つ国家が先行して進めるべきだとし、具体的にこのプロジェクトの中核にはドイツとフランスがあると明言したのである。

当面は英国のユーロ加盟が焦点

統合の深化については、EUの将来に関するこうした議論がある一方、短期的な問題も存在する。最大の焦点は英国のユーロ参加である。

2000年9月下旬に、デンマークでユーロ参加の是非をめぐる国民投票が実施されたが、主要政党、財界、組合がユーロ参加でまとまるなかで、ユーロ参加拒否という結果は、ユーロにとって大きな打撃となった。

デンマークでの国民投票は、その結果が英国などのユーロ参加の是非に大きな影響を与えるという点で大きな意味をもっていた。そのため、英国の賛成派も反対派もデンマークの国民投票のキャンペーンに積極的に加担した。英保守党は、2001年春にも予想される総選挙をにらんで反ユーロ路線を打ち出しており、ユーロ参加反対派も反ユーロ・キャンペーンを展開するなど、デンマークの国民投票の結果で勢いづいている。

英国のユーロ参加が実現するのかどうかについては予断を許さないが、世論調査では終始反対論が賛成論を上回っている。しかしそれにもかかわらず、専門家の間では、何とか実現するであろうという予想も根強い。そのため、ユーロ参加の是非を問う国民投票をいつ実施するのかというタイミングに関心が向けられている。2001年に予想される総選挙以前、同時、総選挙後、国民投票先送りなどいろいろなシナリオが描かれているが、ブレア首相はユーロ参加問題について慎重

姿勢を崩していない。

いずれにしても、英国のユーロ参加がEU統合の「深化」のカギを握っていることは確かであり、英国が参加を拒んだ場合は、独仏などの足並みのそろった中核国だけが先に連邦を形成する2段階の統合進化論が勢いを増すことが予想される。

ニース首脳会議で拡大に備えた枠組みづくり

「拡大」については、EUは2010年までに東欧諸国やバルカン半島諸国の大半が参加し、ほぼ欧州全域を網羅する巨大な経済圏となる可能性がある。まず、2004年にもスロベニア、ポーランド、ハンガリーなど中・東欧10カ国の加盟が実現する。経済改革が遅れているルーマニアとブルガリアも数年遅れて加盟。人権問題やギリシャとの領土問題を抱えているトルコも、2010年までにはこうした問題が解決し、加盟が実現するというシナリオが考えられる。

しかし、中・東欧諸国のEU加盟が実現しEUが巨大な連合体となった場合、従来のEUの機構や意思決定方法では動きがとれなくなることは明らかである。EU拡大を間近に控え、新規加盟国も含めた意思決定の仕組みをつくり出すことは、EUとしては待ったなしの問題である。このため、EUでは2000年2月にアムステルダム条約を見直す政府間会議（IGC）を発足させ、機構改革、多数決制の拡大などについて加盟国間で議論を続けてきた。その大詰めの交渉が行われたのが、2000年12月にフランスのニースで開催されたEU首脳会議であった。

ニース首脳会議で交渉の焦点になったのは、先行統合の是非、閣僚理事会での意思決定に際して多数決制の適用範囲の拡大、理事会での各国持ち票の見直し、欧州委員会の構成・欧州議会の議席数の見直しなどであるが、いずれも各国の利害が真正面からぶつかる問題だけに、交渉は難航した。徹夜の折衝の末、合意に達した点は次のとおりであった。

まず、政治・経済統合など統合の進め方については、これまで原則全加盟国の賛成のもとに進められてきたが、交渉の結果、8カ国以上の参加で先行統合が認められることになり、共同歩調を重視したこれまでの統合の進め方が今後大きく変わる可能性が出てきた。そ

の意味で、これはフィッシャー独外相の提唱する「欧州連邦」実現につながる決定と位置づけられよう。

また多数決制の適用範囲については、今回の交渉で40に近い政策分野が全会一致から多数決制に変わることになった。これにより、すでに対象になっている分野を含めると、項目数では90%が多数決で決められることになった。しかし、主要国が多数決制の導入に強硬に反対した税制、社会保障政策（英国）、移民政策（ドイツ）、通商交渉における文化面の取り扱い（フランス）などが全会一致のまま残されるなど、「1つの欧州」の理想を掲げながらも「欧州の1つ」として埋没することに各国が反対するという構図が根強く残っていることを示している。

そのほか、閣僚理事会の各国持ち票の見直しでは、2005年1月から各国持ち票の合計を現行の87票から342票（加盟交渉国を含む）とし、特定多数決に必要な票数を258票（その後の修正で255票）（現行62票）以上とした。

また、欧州議会の議員定数の見直しでは、現行の626議席を732議席に拡大した。さらに欧州委員会の構成については、委員の数を削減する方向で交渉が行われたが、小国の反発が強く、最終的に2005年から「1カ国1委員」とし、加盟国が27に増えた時点で26人以下に抑えることで決着が図られた。

問われる「深化」と「拡大」の調和

このように、ニース会議では、政治、社会、外交政策など特定分野で8カ国以上が賛成した場合、賛成国だけで先行して統合を進めることを認めるとともに、閣僚理事会での意思決定に際して多数決制を拡大するなどの点で合意に達した。しかし、こうした意思決定方式の変更は「深化」と「拡大」を両立させるうえでやむをえないものであるとはいえ、今後のEU統合に大きな影響をもたらすことは避けられそうにない。今後のEU統合は、統合が「深化」したコア・グループとそれ以外のグループの2段階に分かれた形で進むことが予想されるが、問題は、このように2段階に分かれたEUが「1つのEU」としてうまく機能していくかどうかである。「深化」と「拡大」の調和をどのように図っていくかが、今後のEUの大きな課題となる。