

# 岐路に立つ欧州統合 ～EUのメリットとデメリットの 再検証が求められる～

山崎 加津子

## 要約

欧州を焦土と化した全面戦争の再発を回避するために、旧西ドイツ、フランスなど欧州の6カ国が石炭と鉄鉱石という資源の共同管理で合意したのは1950年代初めのことである。その後、この結びつきは欧州経済共同体（EEC）、欧州共同体（EC）を経て欧州連合（EU）へと発展し、共通農業政策、関税同盟、域内市場の統合、共通通貨ユーロの導入へと統合深化の道を進んできた。また加盟国は28カ国に拡大した。

しかしながら、ここ数年のEUは金融危機、ユーロ圏債務危機、難民急増など様々な問題に直面し、その中で欧州の総意と思われてきた「欧州統合の深化」という理念が揺らいでいるように見受けられる。緊縮財政に対する不満、移民や難民受け入れへの反発など理由は様々だが、EUの政策に異を唱える政治勢力が各国で台頭している。そして、英国ではこの6月にEUからの離脱の是非を問う国民投票の実施が決まった。

なぜ今、反EUやEUからの離脱を求める声が高まっているのか、EUはどこへ向かおうとしているのか、EUが解決を迫られている具体的な問題を検証し、その課題を明確にしたい。

## 目次

- 1章 欧州統合の経緯
- 2章 EU分裂を懸念させる様々な火種
- 3章 不満や不信を高めた原因
- 4章 EUはどこへ向かうのか

## 1章 欧州統合の経緯

### 1. 60年以上にわたる統合の深化と拡大

欧州諸国が「統合推進」に着手してから既に60年以上が経過している。しかし、それ以前の欧州は統合とはまるで正反対の状況にあった。19世紀後半から20世紀前半にかけて、普仏戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦と欧州が舞台となった大きな戦争が繰り返されていたのである。とりわけ二度の大戦は一般市民をも巻き込んだ全面戦争であり、欧州全土が甚大な被害を受けた。この一世紀弱の間で世界の覇権国の地位は英国から米国に移り、ロシア帝国を打倒したソビエト連邦が誕生した。第二次世界大戦後の欧州はこの米国とソ連という二大国の中間に置かれたが、米ソの関係は第二次世界大戦後、さほど時をおかずに悪化の一途をたどった。米ソという二大国の狭間で埋没せず、また、欧州を舞台にした全面戦争の再発を回避するために、欧州が選択した新たな道はドイツ（当時は西ドイツ）を内包した同盟関係を構築することであった。

その第一歩として、1951年に西ドイツ、フランス、イタリア、ベネルクス三国の計6カ国が石炭と鉄鉱石という資源の共同管理にあたる欧州石炭鉄鋼共同体（E C S C）設立で合意し、その後、57年には欧州経済共同体（E E C）と欧州原子力共同体（E U R A T O M）設立を取り決めたローマ条約が調印された。翌58年に発足したE E Cの下で共通農業政策が導入され、また関税同盟が実現した。67年にはE E C、E C S C、E U R A T O Mを統合した欧州共同体（E C）が設立された。70年代の二度のオイルショックとアジア諸国の台頭を背景に欧州経済の停滞が鮮明となった80年代には、域内市場統合による経済活性化

策が採用され、様々な非関税障壁の撤廃を通じてより効率的な単一市場の構築が進められた。92年に調印されたマーストリヒト条約では、E Cを欧州連合（E U）へと発展させ、通貨統合や政治統合など欧州の統合を一段と深化させる方針が採用された。そして、99年に共通通貨ユーロの導入と欧州中央銀行（E C B）の設立が実現した。

欧州統合はこのような「深化」に加えて、加盟国の増加という「拡大」が同時進行しており、当初の6カ国から2016年現在で28カ国に拡大している。

### 2. 統合深化に逆行する動き

ただし、最近10年余りに焦点を絞ると、E U内では統合の深化・拡大の一方で、E Uに対する反発や懐疑が高まり、E U離脱を模索する動きも目立つようになってきた。そもそも経済・金融分野に限定した緩やかな統合を望む英国は、通貨同盟や政治同盟に踏み込んだE Uの統合深化に対しては一貫して批判的な立場をとってきたが、その英国にとっては2004年以降、新たに加盟国となった東欧諸国からの移民が急増したことも大きな悩みの種となっている。また、ギリシャ財政悪化を発端としたユーロ圏債務危機への対応策として、E Uが加盟各国に厳しい財政緊縮を迫ると、これに反発する政治勢力が各国で急速に台頭してきた。2015年にはギリシャの総選挙で急進左派連合（S Y R I Z A）が政権奪取に成功し、スペインの総選挙では同じく左派のP O D E M O Sが第3党に躍進して従来の二大政党制を打ち崩した。これに加えて、昨今のシリア等からの難民急増問題は、地政学的なリスクが高まり、テロが警戒される状況下で起きたこともあって、E Uが取り決めた難民受け入れ分担の断固阻止を主張する

政治勢力の台頭を招いている。フランス国民戦線（F N）、英国独立党（U K I P）に加えて、ドイツのもう一つの選択肢（A f D）もじわじわと支持率を伸ばしてきている。

これらE U統合に逆行する動きを象徴するものとして、英国でこの6月23日にE U加盟継続の是非を問う国民投票の実施が決定された。

## 2章 E U分裂を懸念させる様々な火種

### 1. 英国の国民投票

#### 1) 保守党の選挙公約

英国ではE Uからの移民が2004年以降、急増していることへの不満や、ユーロ圏債務危機に絡んだ財政負担を分担させられることへの懸念などから、英国はE U離脱を選択するべきと主張するU K I Pがここ数年で目覚ましく支持を伸ばしてきた。保守党と労働党という二大政党のうち、支持者層がU K I Pと競合し、また党内に根強いE U懐疑派グループが存在する保守党にとって、この動きはより大きな脅威となった。支持者層を切り崩されただけでなく、U K I Pにくら替えする保守党議員が出たのである。このため保守党は自党の分裂を回避し、またE Uに懐疑的な国民の支持をつなぎ留めて政権維持を図ろうと、2015年5月の総選挙の選挙公約にE U加盟継続の是非を問う国民投票を2017年末までに実施することを掲げた。この選挙公約がどこまで国民の支持を得たかは必ずしも明確ではないが、二期連続の連立政権になるとの事前予想を覆して、保守党の単独政権が誕生した。

#### 2) E U残留を勝ち取るためのキャメロン首相の作戦

実際のところ、保守党のキャメロン首相自身はE U残留こそが英国の利益に適うとの考えであり、国民投票では是が非でも「E U残留」の結果を得ようとしている。キャメロン首相の作戦は、まずE Uに対して英国との関係改善のための改革を要求し、それを「成果」として国民投票で残留支持を勝ち取るというものである。2月のE U首脳会議で英国が要求した改革案が大筋で承認されたことを受けて、キャメロン首相は6月23日の国民投票実施を正式に決定した。英国が得た「成果」とは、規制緩和を通じたE U市場の競争力向上、ユーロ圏に加入していない英国がユーロ圏諸国に対して不利に扱われない保証、ユーロ圏で問題が生じた際に英国が財政負担を求められない保証、E Uの決定に対して英国議会が異議申し立てをできる権利の確認などである。なお、移民流入規制策として英国が求めてきた「E Uからの移民が英国の社会保障制度の対象となるまでに4年間の猶予期間を設ける」との措置は、E Uからの移民急増が英国の社会保障財政を大きく圧迫した場合の緊急措置として最長7年間導入が認められることになった。さらに、英国はE Uが基本理念として掲げる「欧州の統合深化」に必ずしも参加しなくてよいことも確認された。

これらのうち一部は現状追認であり、また、社会保障制度の適用制限には英国案に対して「緊急措置、かつ一時的な措置」との制限が加えられた。とはいえ、これまでもE U内で自国の利益を優先させ、特別扱いを「ごり押し」してきた英国のやり方が再びまかり通ったようにも見受けられる。英国のわがままをなぜE U側が受け入れたのかといえば、英国が経済規模、金融市場規模、さ

らには安全保障面でも重要な構成国の一つであるためであろう。また、とりわけ難民問題という大きな火種を抱え、EU内で不協和音が目立つこのタイミングで、英国のEU離脱を促すような対応によってEU分裂を決定的なものとはしたくないとの計算も働いたと考えられる。

### 3) 国民投票の見通し

国民投票でEU残留とEU離脱のどちらが選択されるのか、ここまでの世論調査では両者が拮抗している。国民投票の日程決定直後には、保守党内のEU懐疑派が即座にEU離脱を選択すべきと氣勢を上げ、キャメロン首相の後釜を狙っているとの噂もあるロンドン市長がEU離脱支持を表明するなど、EU離脱派のパフォーマンスが目立った。もっとも、保守党、労働党の双方にEU残留支持派ももちろん存在する。また、下院で第3党のスコットランド国民党（SNP）は明確にEU残留を支持しており、万が一国民投票でEU離脱が選択された場合には、改めて英国からの独

立を目指すとしている。

産業界や金融業界は、英国がEUの一員でなくなった場合、関税同盟の外に置かれることや、金融サービス業の単一パスポート制度（例えば銀行が他のEU加盟国で改めて銀行の免許を取得することなく営業できる制度）を利用できなくなることで、輸出競争力の低下、外国資本の流出、国内の産業空洞化などが懸念されるとして、EU離脱反対派が主流である。国民投票の日程が確定したことを受けて、EU残留派からEUを離脱した場合のリスクが様々に説明され、EU残留支持に向けたキャンペーンが活発化してきた。

一方、EU離脱派の描く英国の未来像は自分たちに都合の良い楽観論が目立つ。例えば、EUを離脱しても、ノルウェーやスイスのようにEUとの関税同盟を結べばよいとの主張は、この両国がEU国民の自由な往来を認めている事実を無視している。また、カナダのようにEUとFTA（自由貿易協定）を改めて締結することは可能だが、その協議には長い時間がかかると予想される。E

図表1 英国のEU離脱派、EU残留派それぞれの主張

EU離脱派	EU残留派
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 英国の主権を取り戻す（特に安全保障、移民政策、金融政策）</li> <li>• ノルウェーやスイスのようにEU外で、EUと関税同盟を結んでいる国はあり、英国もそうすればよい</li> <li>• 国際金融センターとしてのロンドンの地位は、EUを離脱しても維持される</li> <li>• EUからの移民を阻止できる</li> <li>• EUに対する拠出金負担がなくなる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU単一市場の中にいることが英国のメリット（EUは最大の貿易相手）</li> <li>• EUと改めて関税協定を結ぶことは可能かもしれないが、相当の時間を要する</li> <li>• 「EU内の英語圏」ということで直接投資や優秀な人材を英国に引き寄せることができている</li> <li>• EUからの移民を阻止できない可能性がある</li> <li>• EUという後ろ盾がなければ、世界の中で発言権は低下</li> <li>• 結局はEUの諸規制を受け入れざるを得ないが、EU規制の策定過程に関与できないのは不利</li> <li>• スコットランド独立運動が再燃するリスクが高い</li> </ul>

（出所）各種報道などから大和総研作成

U残留派がEU離脱に伴う経済的なリスクについて丁寧に説明してゆけば、残留派が勝利すると予想される。

ただ、いささか気がかりなのは、EU離脱を支持している人々が「EUの高級官僚や英国のエリートの言うことには耳を貸さない」と、かたくなな姿勢に陥っているのではないかということである。既成政党や既成権力に対する国民の不信感や反発の高まりは、後述する通り、ここ数年、英国のみならず欧州各国で共通してみられる。加えて、2015年11月のパリに続き、この3月にはブリュッセルで連続爆破テロがあり、その双方の実行犯に欧州に定住したイスラム系移民が含まれていた。テロに対する恐怖心が、EUからの移民阻止を訴えるEU離脱派を勢いづける懸念がある。

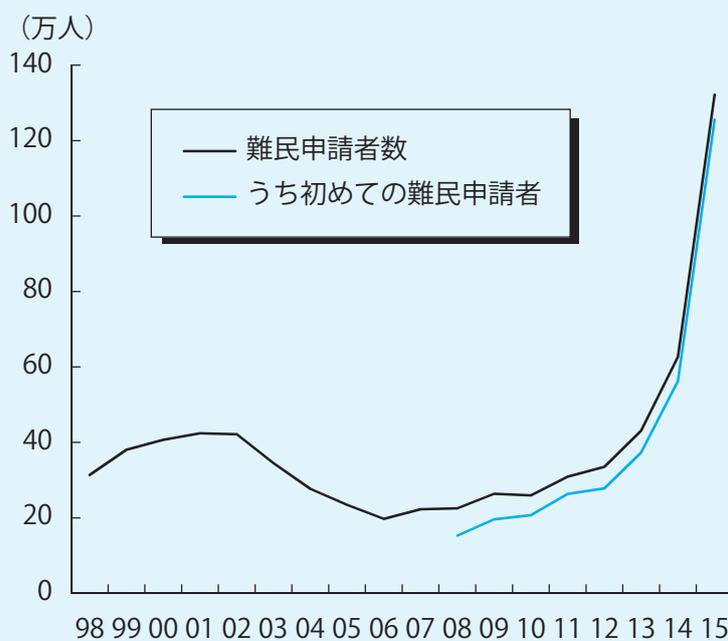
## 2. 難民急増問題

### 1) EUへの難民申請者は2015年に倍増

EUの結束を揺るがしている喫緊の問題は、難民急増問題である。EUへの難民申請者数は、北アフリカから中東にかけて民主化運動が盛り上がった「アラブの春」が挫折する中で、2012年27.8万人、2013年37.3万人、2014年56.3万人と増加傾向にあったが、2015年は125.6万人と一気に倍増した。特に多いのがシリアからの難民で、2015年は全体の29%を占めた。次いでアフガニスタン、イラクからの難民が多く、この三カ国で2015年は全体の53%を占めている。

なお、難民とは国籍国では迫害や生命の危機があるなどの理由で、国連が定める難民条約で保護の対象と認められる者のことを言う。難民条約は

図表2 急増したEUへの難民申請者数



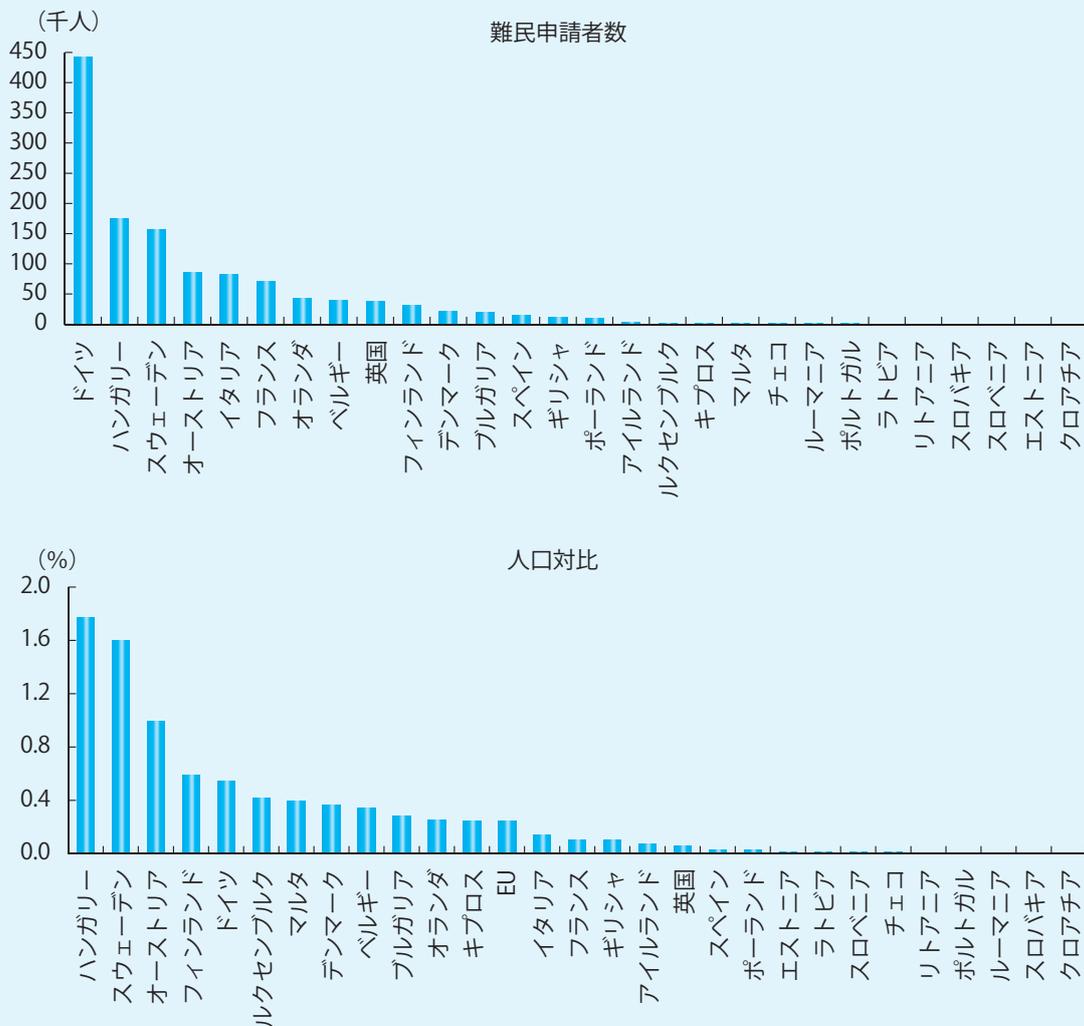
(出所) Eurostatデータから大和総研作成

もともと第二次世界大戦で故国を失った人々を念頭に置いて制定されたが、その後、保護の対象が拡大された。1990年代には旧ユーゴスラビアの解体を招いた内戦を逃れた大勢の人々がEUで難民申請を行った。

2015年にシリアから欧州を目指す難民が急増した背景には、複数の要因が絡んでいる。まず、シリアにおける内戦が、アサド政権、反体制派に「イスラム国」(IS)が加わった三つ巴の戦闘と

なり、内戦終息の見通しが一段と不透明になったことである。内戦を逃れた多くのシリア人が、レバノン、ヨルダン、トルコといった近隣国の収容施設に身を寄せているが、シリア内戦が長期化する中で難民に対する国際的な支援が縮小されてしまった。加えて、これらの近隣諸国は自国の失業率上昇を懸念して、原則としてシリア人に就職を認めていない。また、就学もなかなか叶わないため、内戦が長期化する中でシリア難民は何らかの

図表3 EU各国への難民申請者数(2015年)



(出所) Eurostatデータから大和総研作成

方法で事態打開を図ることを迫られた。先んじて欧州に移った親類や知り合いから、欧州で難民認定されれば就職や就学が可能との情報を得て、欧州を目指すことを決めた難民が少なくない。

ところで、2014年まで中東やアフリカから欧州を目指す難民や不法移民は地中海を渡ってスペイン、イタリア、マルタを目指すケースが多かったが、取り締まりが強化されたことに加え、そもそも海難事故が多かったことで、このルートの利用は減少した。一方、2015年に急増したのが、トルコからエーゲ海を渡ってギリシャに行き、バルカン半島を縦断してハンガリー経由でドイツ、オーストリア、スウェーデンなどを目指すルートである。このルートは大半が陸路であるため地中海を船で渡るよりはまだ安全であり、また、本来はEUの難民政策方針に則って難民申請を受け付ける義務があるギリシャが、財政難を理由に難民の自国通過を黙認したため、利用者が急増した。

EUの難民政策方針とは「ダブリン規則」とも呼ばれ、難民申請は当該者が最初に入国したEU加盟国に限定されるとのルールで、その後他のEU加盟国で難民申請しても最初に入国した国に戻されることが原則である。しかしながら、難民認定審査をしたくない（できない）ギリシャと、ギリシャで難民申請をしたくない難民との利害が一致したのである。

2015年夏には、ギリシャを通過した難民がハンガリーに殺到した。ハンガリーはEU加盟国ではないセルビアとの国境にフェンスを設置し、難民流入の阻止を図ったが、実効性は高くなかった。難民流入阻止を図る政府と、ハンガリーでは難民申請をしたくない難民とのらみ合いが膠着状態

に陥る中、ドイツのメルケル首相は2015年8月末に「シリアからの難民は、他のEU加盟国を経由してドイツに来たとしても、ダブリン規則に従って最初に入国したEU加盟国へ送還しない」とシリア難民を「歓迎」した。メルケル首相がこのような方針を示したのは、長い旅路の末にたどり着いたハンガリーで、行き場を失った難民の窮地を救うべきとの世論に押されたためだが、この決定がシリアからの難民が欧州を目指す流れに一段と拍車をかけることになってしまった。

## 2) 難航するEUの難民対策

難民急増に対してEUは、2015年半ば以降、①EU国境にあたるイタリア、ギリシャ、ハンガリーなどで国境監視の強化、②難民急増に直面しているこれらの国々にEUの難民受付センターを設置、③ここで難民申請を済ませた16万人をEU加盟国<sup>1)</sup>に（経済規模や人口、失業率などに応じて）公平に配分する方針を打ち出した。ところが、③に関しては、難民受け入れの実績がほとんどない東欧諸国（ハンガリー、チェコ、スロバキア、ルーマニア）が強く反対した。最終的に多数決で押し切ったものの、EU内に亀裂を残す結果となった。その後、国境監視の強化や難民受付センターの建設が進められているものの、欧州にやってくる難民はシリア人を中心にさらに増加し、EUの対策は十分な成果をあげていない。

この事態を受けて、EUはシリアからの難民抑制に重点を置き、④シリアなどの紛争解消に向けた外交努力の推進、⑤国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や食糧計画（WFP）への追加拠出、⑥シリアからの難民を多数受け入れているレバノ

1) 英国、デンマーク、アイルランドは除く。

ン、ヨルダン、トルコなどへの援助拡大、そして⑦トルコとの協力関係強化を通じた難民抑制に力を入れてきている。

中でもトルコは200万人を超えるシリア難民を受け入れている国であると同時に、欧州を目指す難民の主要経由地となっている。このため、EUは2015年11月、2016年3月とトルコとの首脳会談を重ね、シリアからの難民抑制のために以下のような交換条件で基本合意した。トルコ側は、トルコにいるシリア難民の待遇改善（労働許可の付与など）、欧州を目指す難民を斡旋するブローカーの取り締まりに加え、2016年3月20日より、トルコからギリシャ島嶼部に渡る非正規移民全員の強制送還を受け入れることになった。その見返りとしてEU側は、送還された非正規移民一人につきトルコにいるシリア難民一人をEUに定住させること、難民支援として60億ユーロの資金援助、トルコ側が要件を満たせば2016年6月までにトルコ人がビザなしでEUへ渡航することを可能にすること、トルコのEU加盟交渉手続きの加速化などを約束した。

ただし、トルコから渡航してきた「非正規移民」とトルコにいる「合法難民」を交換することに関しては、難民保護を定めた国際法に違反するとの批判がUNHCRや人権団体などから上がっている。もともとのねらいは、闇ブローカーに高額な報酬を支払い、しかもゴムボートなどリスクの高い方法で欧州を目指す非合法的な渡欧ルートを封じることではあるが、実際問題としてこのような「交換」が可能なのかどうか、実効性にも大きな疑問符がついている。

さらに、難民急増問題の解決をトルコに大きく依存することに対する批判も少なくない。トルコを実質的に支配しているエルドアン大統領は、近

年、保守独裁的な色彩を強めている。また、メディアへの介入など、報道の自由の侵害も懸念されており、EUとトルコの関係はここ数年、疎遠になっていた。難民急増問題の解決は緊急性の高い課題ではあるが、それをトルコに依存するのは新たなリスクを抱え込むことにならないかとの懸念の声が聞かれる。

### 3) シェンゲン協定の有名無実化？

EU内の意見調整と対策の遂行に時間がかかる一方、実際の難民流入のスピードは予想をはるかに上回ったため、EU加盟各国は2015年夏以降、それぞれに国境監視の強化、難民の受け入れ数の制限など独自の対応を取ようになってしまっている。

ところで、EU統合の大きな成果とされるのが、域内の人、モノ、カネ、サービスの自由な移動を実現させ、EU単一市場を構築したことである。これを一歩進めて、国境でのパスポートコントロールや、荷物のチェックなどの国境検査を廃止したのが1985年にスタートしたシェンゲン協定で、2016年現在でEU28カ国のうち22カ国に、スイス、ノルウェーなどを加えた計26カ国が加盟している。しかしながら、不法に国境を越える難民が急増したことで、国境検査の再導入を余儀なくされる国が相次いでいる。

シェンゲン協定加盟国で、国境検査の再導入を最初に決めたのは実はドイツであった。ダブリン規則の適用を一時停止してシリア難民を受け入れると表明したドイツには、2015年9月初めから一日当たり最大で1万人を超える難民申請者が殺到し、受け入れ態勢が追い付かなくなったのである。このため、ドイツは9月13日にオーストリアとの国境で入国審査を再導入すると発表した

が、この決定を受けて、オーストリアとチェコが即座に追随した。さらに、この余波で難民が滞留することになってしまったスロベニア、クロアチアなどバルカン半島の国々も相次いで国境沿いにフェンスなどを建設し、難民の流入を大きく制限する動きとなった。10月半ばには、EU加盟国中で人口比で見た場合に最大の難民を受け入れてきたスウェーデンが難民受け入れ基準の厳格化を決め、11月半ばには国境検査の再導入を決めた。さらに11月下旬には、同国はこれ以上の難民受け入れは不可能とEUに通告した。

難民受け入れに「寛容」とされるメルケル首相のドイツでも、難民認定基準の厳格化などの改革は2015年9月と2016年1月の2度にわたって行われている。オーストリアのように受け入れ難民数の上限を設定することは、メルケル首相の反対で実現してはいないが、どうすれば急激な難民流入を抑制できるかはドイツにとっても大きな課題となっている。

各国それぞれにやむにやまれぬ事情からとはいえ、EUの基本理念である加盟国間の人やモノの自由な移動が現在は制限されてしまっている。特に、シェンゲン協定を締結した国々では国境におけるパスポートコントロールや、荷物のチェックが再開されたことで、これまで自由に国境を行き来していた人やモノの流れが滞り、効率性向上という果実を失うことになるとの懸念が高まりつつある。しかも、シェンゲン協定が認めている国境検査の一時的な再導入は最長6カ月で、その期限が近づいてきているのだが、難民流入抑制の成果が上がらない状況下で、これを最長2年に伸ばす手続きが進行中である。欧州委員会は3月初めに、2016年末までにシェンゲン協定エリア内の国境検査の全廃を目指すと発表したが、そのためには

EU国境の監視強化という課題を着実に実現する必要がある。欧州を標的にしたテロが相次ぎ、テロ対策としても国境管理の重要性が擁護されやすい環境にある中、国境管理が一時的な措置ではなく、事実上、恒常的な措置となってしまうことが懸念される。

### 3. 各国で反EUを掲げる政党が台頭

最近10年余りのEUを振り返ると、反EUを掲げる政治勢力の台頭が特徴の一つとして浮かび上がってくる。これらの政治勢力はEUの政策に反対するという共通項目を除けば、政治的な立場は右から左まで様々で、また既に40年以上のキャリアがある政党から、ここ2、3年で結成された若い政治勢力もある。

#### 1) 英国

UKIPはEUが通貨統合を目指していた1990年代初めに誕生した。EU統合に懐疑的で、英国はEUから離脱して完全な主権を回復すべきと主張し、その政治的な立ち位置は右派のポピュリスト党と位置付けられている。ユーロ圏債務危機でEU加盟のメリットが疑問視されたことが追い風となり、2014年の欧州議会選挙では英国の第1党に躍進して24議席を獲得した。その勢いを駆って2015年5月の英国下院選挙に臨み、保守党の脅威になるともみられたが、こちらは小選挙区制の壁に阻まれ、わずか1議席の獲得にとどまった。

#### 2) フランス

FNは1972年に設立され、マリー・ルペン初代党首の下ではEUに対して懐疑的であることに加え、移民排斥や反ユダヤ主義を掲げる極右政党

と位置付けられていた。しかしながら、二代目党首のマリーヌ・ルペン氏の下で反ユダヤ主義の色彩を薄め、右派のポピュリスト党としての位置付けに代わる中で、やはり 2014 年の欧州議会選挙でフランスの第 1 党に躍進し、23 議席を獲得した。オランド大統領が率いる社会党の支持率が低迷する中で、2017 年の大統領選挙の決選投票に F N の候補が進むのではないかと予想されている。

### 3) ドイツ

A f D は結成されてまだ 3 年の新しい政党である。当初は E U によるギリシャ救済を不服として既成政党を飛び出した議員たちが中心となり、E U 離脱やドイツ・マルクの復活を掲げていた。ただし、途中からイスラム系移民の流入に反対する

市民運動の Pegida と接近し、メルケル首相の難民受け入れ政策に不満を持つ人々の受け皿となっており、特に旧東独で支持を伸ばしている。また国政選挙は経験していないが、ドイツの 16 州のうち既に 8 つの州議会で議席を獲得しており、2017 年のドイツ連邦議会選挙でも第 3 党に躍進するのではないかと予想されている。

### 4) 北欧

フィンランドでは 2015 年 4 月の総選挙で、E U 懐疑派で、E U のギリシャ支援に反対するフィン人党が第 2 党に躍進し、第 1 党に返り咲いた中道の中央党、穏健保守の国民連合と共に連立政権を樹立した。フィン人党のソイニ党首は外相に就任している。フィン人党はフィンランドの E U 離脱を主張しているわけではないものの、E U が



12万人の難民申請者の受け入れ分担を決議した9月の内相理事会の決議で、フィンランドは棄権した。

デンマークでは2015年6月の総選挙で、移民排斥を訴え、移動の自由を原則とするEUに反対する右派のデンマーク国民党が第2党に躍進した。国民党は政権には加わらなかったが、同党が閣外協力を約束した中道右派の自由党が少数与党政権を樹立した。2015年12月の国民投票で、デンマークは司法と内政に関して引き続きEUの方針から距離を置くことを選択した。この選択を受けてデンマーク警察はEUの警察組織であるEuropolを脱退し、新たに協力関係を結ぶことが必要になった。

## 5) 東欧

難民急増の最前線に立つことになったハンガリーに加えて、チェコ、スロバキア、ルーマニアはEUの難民申請者の受け入れ分担に強く反対している。これらの国々はEUの一員ではあるものの、外国人比率は低く、特にイスラム教徒はほとんど居住していない。宗教や文化の異なる人々を受け入れることに対して、他のEU諸国よりもハードルが高いことは確かである。

東欧で最大の経済規模と人口を持つポーランドは、トウスクEU大統領の出身母体でもある中道の市民プラットフォーム主導の政権が、EUの難民政策を基本的に支持してきた。ところが、2015年10月の総選挙で難民問題が争点の一つとなり、EUの政策を批判する右派の「法と正義(PiS)」が勝利して、政権を奪還した。これにより、東欧諸国は、難民政策に関しては反EU一色となった。

ただし、東欧諸国はEU加盟により、単一市場

への自由なアクセスというメリットを得ただけでなく、EU予算から「構造調整基金」など経済活性化のための予算を受け取ることも可能となった。さらに、旧ソ連圏に組み込まれていた東欧諸国にとって、EUとNATO(北大西洋条約機構)への加盟は明確に西側陣営の一員として認められるという重要な意味を持っている。このため、東欧諸国にとってEU離脱は選択肢ではなく、英国のUKIPやフランスのFNとは一線を画していると考えられる。

## 6) 南欧

難民問題が反EU勢力の台頭の大きな原因で、右傾化が特徴となっている東欧や北欧と異なり、南欧諸国では左派の新勢力の台頭が目立つ。これは、南欧諸国がユーロ圏債務危機で特に大きな打撃を受けたこと、EUが指導して各国政府が実行した緊縮財政政策に対する強い反発が蓄積されていたことが背景にある。この不満の受け皿に、左派の新政党がなっているのである。

ギリシャのSYRIZAは2015年1月の総選挙で第1党となって初めての政権を樹立し、その後、曲折はあったものの、9月の総選挙で再選された。イタリアではやはり左派の五つ星運動が、世論調査でレンツィ首相の民主党に迫る支持を得ている。スペインでは2015年12月の総選挙で二つの新党が議席を獲得したが、その一つが左派のPODEMOSである。ポルトガルでは2015年10月の総選挙で中道右派の社会民主党(PSD)が第1党となったにもかかわらず、社会党を中心とする左派連合の連立政権が誕生した。

## 3章 不満や不信を高めた原因

### 1. 三つの問題点

以上みてきたように、EU加盟各国でEUへの不満や不信が高まっており、EUに対して懐疑的な主張をする政治勢力はもとより、EUを否定する政治勢力への支持も高まる傾向がみられる。この背景には、それぞれの国に固有な事情もあるが、共通する問題点が三点あると考えられる。

#### 1) 難民問題への対応

一点目の問題点は、急増する難民にEUとして適切な対応ができていないことである。「適切な対応」とは、難民流入反対を主張する人々にとってはもちろん難民流入阻止である。ただし、EUでは国際法で保護が認められる難民に関しては、適切な保護の対象とするべきとの考え方も少なくない。とはいえ、2015年夏以降の現状は、難民が一度に大量に押し寄せて受け入れ側の能力をはるかに超えてしまっている。この事態は、反難民派のみならず、難民受け入れに賛成している人々にとっても大きなストレスとなり、EUの難民問題への対応に関する強い不満の原因となっている。

#### 2) EUが主導した緊縮財政政策

二点目の問題点は、ユーロ圏債務危機への対応策として採用された緊縮財政政策である。2009年末に発覚したギリシャの過大な財政赤字問題が、ユーロ圏の金融システム不安へと飛び火し、さらに複数のユーロ圏加盟国の財政懸念をも招いてしまった。ユーロ圏では財政健全化を最優先の政策課題と定め、とりわけ財政懸念が大きく、国債利回りの急上昇に直面したギリシャ、ポルトガ

ル、アイルランド、スペイン、イタリアが厳しい財政緊縮政策の実行を余儀なくされた。その後、これらの国々では財政赤字が縮小傾向をたどり、国債利回りも危機前の水準を下回っている（ギリシャを除く）。しかしながら、景気後退局面での歳出削減（公務員給与の削減、年金の削減など）と増税を敢行した各国の経済状況は大幅に悪化した。そしてこの緊縮財政政策を「押し付けた」EUに対する不満が高まっているのである。他方で、危機に見舞われた加盟国に対するEUの支援の在り方を巡っても、賛否がある。特にいまだ終わりの見えないギリシャに対する支援については、EUからの離脱を主張する人々にとって、大きな動機の一つになっている。

#### 3) 景気停滞

三点目の問題点は、二点目とも関連するが、ユーロ圏景気が2013年に底打ちしたものの、その後の回復ペースは緩やかなものにとどまってしまうことである。中でも失業率は、ユーロ圏で見るとピークの12.2%から10.3%へ低下してきてはいるが、危機前の水準である7%台を回復するまでにはまだ長い時間を要すると考えられる。また、若年層の失業率は全体の失業率よりも高いことが通例だが、足元で20%を超える高水準にある。失業率は国ごとの差が大きいが、過去最低水準にあるドイツは例外として、フランス、イタリアでもまだ高止まりしている。「人口高齢化で労働力不足が今後問題になる欧州において、移民や難民の流入は欧州社会への統合をうまく進められれば貴重な労働力となり、経済活性化に貢献する」と説明されても、その前にまず自分の職が心配という人々が少なからず存在し、EUや既成政党の政治を批判的にみているのである。

## 2. 構造的な問題

### 1) 危機感の後退

EUに対して懐疑的、批判的な意見が増えている背景には、以上の直接的な原因に加えて「構造的」とでもいふべき問題点があと二つあると考えられる。

一点目は、金融システム崩壊、国家財政破綻、景気後退などに対する危機感の後退である。金融危機やユーロ圏債務危機が眼前にあった時は、危機克服のためにはと一致団結し、またいざという時にEUという大きな庇護の下にあることが良しとされた。ところが、危機が遠のいてしまうと、EUによる「拘束」のわずらわしさが目につき、また難民急増問題という、EUの一員でなければわれ関せずとしていられたかもしれない面倒な問題に「巻き込まれている」との感が強くなっていると見受けられる。

### 2) 世代交代

二点目は世代交代という問題である。EUは1950年代以降、営々と構築されてきたが、その創設に関わり、直接立ち会った世代はとうに去り、生まれた時からEUが存在していたという世代が増えている。EUのメリットである、人やモノの自由な移動は当たり前のことで恩恵とは認識されない一方、新たに生じた問題（難民問題、債務危機への対応など）は新たな厄介事として認識されてしまうのである。

EU統合という方向性が180度回転してしまうことを懸念させるものばかりである。確かにEUの難民問題への対策はお世辞にもうまく進んでいるとは言えない。急速かつ大量の難民流入に直面して、短期的な対応策も、中長期的な方針も迷走している印象が拭えない。とはいえ、欧州統合はもう時代遅れ、労多くして益は少ない、EUは不要といった意見がEUで主流になっているわけでは決してない。EUの存在が当たり前になっている中で、これを維持するためのコスト負担にばかり目がいつているのが現状と考えられる。

紆余曲折はあったものの、欧州統合は60年以上にわたって継続されており、「欧州統合の推進」や「人やモノの自由な移動」といったその基本的な考え方を無批判に前提とする傾向が一方にある。他方で、そのEUの在り方に疑問を持ち、反発を感じる人々が増加傾向にある。これは、欧州統合が一つの分岐点に差し掛かっていることを示している。今、必要なのは、為政者や業界団体だけでなく、市民レベルでもEUのメリットとデメリットを改めて冷静に判断することである。その判断に際しては、経済面、外交や安全保障面など幅広い分野を含めて検証することが重要と考えられる。そして、この議論を経た上で、初めて欧州統合が今後どのような方向に進むのかが見えてくることになるだろう。

## 4章 EUはどこへ向かうのか

EUを巡る最近の議論は、英国の国民投票、難民急増問題、反EUを掲げる政治勢力の台頭と、

[著者]

---

山崎 加津子 (やまざき かつこ)



経済調査部  
シニアエコノミスト  
担当は、欧州経済