

2018年8月7日 全8頁

EUの内憂外患

移民・難民対策、Brexit、そして貿易摩擦問題

経済調査部
主席研究員 山崎 加津子

[要約]

- EUは域内と域外の双方で複数の難問に直面している。域内では英国のEU離脱(Brexit)交渉が膠着する中で、6月半ばにEUの移民・難民対策が争点として急浮上し、6月28、29日のEU首脳会議ではこの問題にほとんどの時間が割かれた。ドイツのメルケル政権の崩壊はひとまず回避されたが、EUの移民・難民対策への不満は引き続きくすぶる。また、EU予算の配分やEUの財政ルールなどについても加盟国は一枚岩ではなく、今後EUの2021-2027年予算の議論が本格化する中で、その対立が表面化する可能性が高い。一方、EU域外では、トランプ大統領の登場以来、安全保障や通商問題などで米国との摩擦が高まっている。
- EUが直面する「内憂外患」は、第二次世界大戦後に創設され、維持されてきた制度が批判の対象となったことに起因する。「内憂」に関してはEUがEU内部から批判され、「外患」に関してはNATOやWTOがトランプ大統領の批判の対象となっている。EUとしては、問題が指摘される既存の制度を破壊するのではなく、改革して存続させようとの立場だが、多くの利害関係者が納得する改革方針を提示し、遅滞なく実行に移すことができるか、その危機対応能力が試されている。

はじめに

EU は域内と域外の双方で複数の難問に直面している。EU 域内では英国の EU 離脱（Brexit）問題が過去 2 年以上にわたって懸案事項だが、2019 年 3 月 29 日という英国の離脱期限が迫っているにもかかわらず離脱交渉の進展は遅々としている。また、EU 離脱には至らないまでも、EU の政策に批判的な加盟国が増えている。批判の矛先が向いているのは移民・難民対策、財政ルール、次期予算などで、このうち移民・難民対策は 6 月の EU 首脳会議の最大の焦点となった。EU 首脳は不法移民の取り締まり強化でとりあえず合意したが、Brexit 問題ともども、夏休み明けに議論が再開される見込みである。一方、EU 域外では米国でトランプ大統領が誕生して以降、外交、安全保障、通商などさまざまな局面で米国との摩擦が高まっている。このレポートでは、EU が直面している以上のような問題の現状と、今後の見通しについてまとめる。

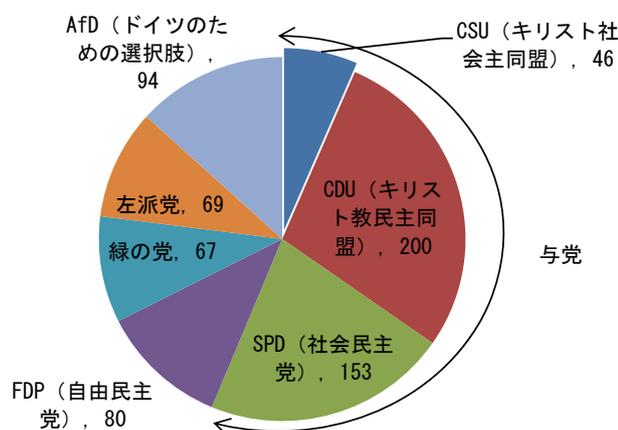
EU の移民・難民対策

6 月の EU 首脳会議では移民・難民対策が最大の焦点に

EU 首脳会議は年 4 回開催され、EU のさまざまな課題について 28 加盟国の首脳が大枠の方針を決定し、その具体化を EU の行政機関に当たる欧州委員会と、立法機関に当たる閣僚理事会と欧州議会に指示する役割を果たしている。事前に発表されていた 6 月 28、29 日の EU 首脳会議の議題は、移民・難民対策、防衛・安全保障、雇用・成長・イノベーション、Brexit、銀行同盟の完成と欧州安定メカニズム（ESM）の改革など多岐にわたっていた。

ところが、実際の議論の大半は移民・難民対策に集中した。前回の 3 月の EU 首脳会議以降、Brexit 協議に目立った進展がなかったという事情もあるが、6 月の EU 首脳会議の議論が移民・難民対策に集中したのは、ドイツのメルケル政権の「内紛」が原因である。不法移民の入国阻止を目指すゼーホーファー内相は、EU が有効な移民・難民対策を打ち出せなければ、ドイツ単独で自国の国境管理を強化すると主張し、EU で一体的に対策を講じるべきと主張するメルケル首相との対立が 6 月半ばから激化した。

図表 1 ドイツ連邦議会（下院：総議席数は 709 議席）の議席配分



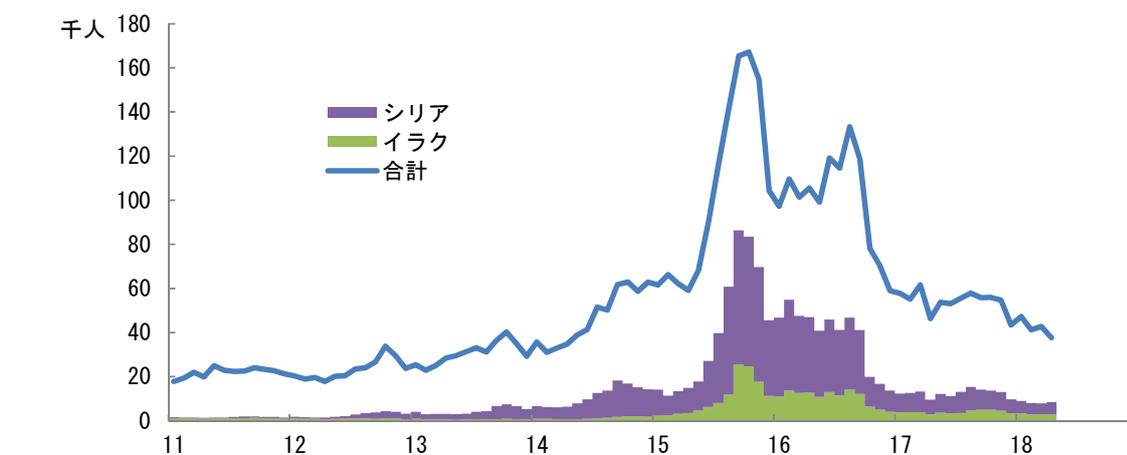
（出所）ドイツ議会資料等から大和総研作成

ゼーホーファー内相はキリスト教社会同盟（CSU）の党首でもあるため、メルケル首相との対立が抜き差しならない状況に陥った場合、CSU が連立政権と袂を分かち、メルケル政権与党が議会の過半数を失うこともあり得るのではないかと懸念されたのである。

欧州に来る移民は減少傾向にあるが、移民・難民問題への懸念は消えず

6月のEU首脳会議では移民・難民対策がにわかに最優先議題となり、しかも具体的な「成果」を提示する必要性が生じた。ただし、移民・難民対策はEU加盟国間で意見の相違が大きい非常に厄介な問題である。欧州への移民・難民は「アラブの春」と呼ばれた民主化運動の挫折とシリアの内戦激化を背景に、2015年夏から2016年春にかけて急増した。EUは北アフリカ諸国を「安全な出身国」と認定するなどして難民認定基準を厳しくしたほか、2016年3月にはトルコと不法移民の取り締まりに関する協定を締結した。一連の措置により、中東やアフリカからEUに到来する移民・難民は、Frontex（EU対外国境管理協力機関）のデータによれば2015年の105万人弱から、2016年は37万人、2017年は18万人と減少し、2018年1-5月は4万人余りとどまる。同様に、EUに対する難民認定申請は最近ではピーク時のほぼ4分の1に減少している。

図表2 EUに対する難民申請者数



(出所) Eurostat データより大和総研作成

しかし、EU市民の移民・難民問題への懸念はさほど軽減されず、多くの国で反移民を掲げる政党が勢力を拡大している。EU加盟国の大半がEU域内の国境管理を撤廃するシェンゲン協定を批准していることもあり、移民・難民対策はEUの政策として実行されている。EUでの難民申請は、最初に入国したEU加盟国での申請を義務付け、その後他の加盟国で申請することを禁じている。ダブリン規則と命名されているこのルールを厳格に守れば、地中海経由で欧州に来た移民・難民の登録や審査の負担はイタリアを筆頭とする南欧諸国に偏る。2015年には負担平準化のため、難民受け入れを加盟国の人口や経済規模に応じて振り分ける方針が採択されたが、実際の振り分けはなかなか進展していない。EUの移民・難民対策に非常に批判的なハンガリー政権が難民受け入れの義務化に強く反対してきたためだが、ここ3年余りでポーランド、オーストリア、そしてイタリアでもEUの移民・難民対策に批判的な政権が誕生している。6月初め

に発足したばかりのイタリア新政権は、6月のEU首脳会議でさっそく難民受け入れ負担が自国に偏っている現状の打開を強く要求した。

合意された移民・難民対策の実現可能性には疑問符が付く

この状況下で合意された移民・難民対策は、当然ながら「合意成立」が最優先された。28日から29日の早朝にかけて12時間以上に及んだ協議の結果、不法移民の流入阻止を目的にEU国境の警備と監視を一段と効率化することに加え、EU域内とEU域外に難民審査を行う施設を設けること、不法移民の経由国や出身国となるトルコやバルカン諸国、アフリカ諸国との連携を強化することが合意された。EU国境の警備や監視を強化して不法移民の流入を阻むことについては、加盟国間で異論はない。また、EU域内とEU域外に複数の難民審査施設を作ることは、イタリアやギリシャに偏る難民認定審査の負担を分散化するねらいがある。ただし、EU域内の難民審査施設の設置と難民の受け入れは「加盟国の自主性に任せる」とされ、難民の受け入れに強く反対している中東欧諸国に対する配慮が働いた。ちなみに、難民審査施設の役割は国際法が保護の対象とする難民か、不法移民かの判断を下すことで、不法移民の場合は母国に送還される一方、難民と認定されればEU内での定住や就職、就学が認められる。

EU首脳会議では以上の合意を「成果」としたが、その実現可能性には疑問符が付く。まず、加盟国の自主性に任されたEU域内の難民審査施設が、どこにどれだけ設立されるのか、どのように運営されるのか定かではない。それ以上に不透明なのは、EU域外の難民審査施設である。EUは北アフリカなどに難民審査施設を置けば、船の転覆による死亡事故が絶えない地中海の渡航が不要になり、なおかつ不法渡航をあっせんする闇ブローカーの撲滅に貢献するとしている。これまでEUやNPOによる難民救助船は地中海で救助した難民を主にイタリアに輸送してきたが、EU域外の難民審査施設に輸送することになれば、潜在的な不法移民を抑止する効果が期待できるというのである。ただし、EUは域外施設の運営を第3国、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際移住機関（IOM）と協力して進める意向だが、エジプト、チュニジア、モロッコなど北アフリカ諸国からはそのような施設の受け入れに否定的な見解の表明が相次いでいる。

移民・難民対策は引き続きEU分断の火種

EUが移民・難民対策で合意にこぎつけたことで、メルケル政権の分裂の危機は回避された。ただし、不法移民の取り締まりに効果的な対策を講じることができないか不透明で、加盟国の不満は引き続きくすぶっている。6月の首脳会議での合意はあくまで初めの一步にすぎない。7月にブルガリアからEU議長国の役目を引き継いだオーストリアは、2018年下半期の任期中に移民・難民対策を一段と推し進めようとしており、9月にもこの問題に関する閣僚理事会を招集する意向とされる。オーストリアのクルツ首相は、ハンガリーのオルバン首相、イタリアの「同盟」党首でもあるサルビーニ内相などと共に、より厳しい不法移民対策の導入をねらっている。それを成果の一つとして、2019年5月の欧州議会選挙で勢力拡大を実現させようとしていると指摘されている。移民・難民問題は引き続きEU分断の火種となり得る問題と判断される。

積み残された問題： EU 予算、財政規律、ユーロ圏改革、そして Brexit

EU の 2021—2027 年予算案と財政規律

6 月の EU 首脳会議では移民・難民対策以外の議題に関して、踏み込んだ議論はほとんどなされなかった。たとえば、EU の次の多年次予算である 2021—2027 年予算への言及は、移民・難民対策を遂行するための特別予算を手当てする必要性が合意された程度である。とはいえ、欧州委員会が 5 月初めに公表した 2021—2027 年予算案は、英国という大口出資国がいなくなることを前提とした初めての予算で、歳入減を補うための増税に加え、予算配分の見直しなどが盛り込まれている。欧州委員会はこれを 2019 年 5 月の欧州議会選挙の前に成立させたい意向だが、加盟国間で議論が紛糾すると予想される。

これに加えて、これから反 EU 政党の批判的になると予想されるのが EU の財政ルールである。EU は加盟国に「財政赤字を GDP 比 3%以内」とする財政規律の順守を求めているが、イタリア新政権を構成する同盟と五つ星運動は今年 3 月に行われた総選挙で所得税や法人税の減税、最低所得保障の導入などを公約した。これらを一気に実現しようとするれば、EU の財政規律に抵触する可能性が非常に高い。イタリア政府はユーロ圏離脱や EU 離脱を本気で考えているわけではなさそうだが、この秋は 2019 年予算を巡って EU とせめぎ合いになると見込まれる。

ユーロ圏改革

6 月 29 日に開催されたユーロ圏 19 カ国の首脳会議では、金融危機対策の一環で設立した ESM (欧州安定メカニズム) の機能強化と、銀行同盟の完成について議論された。ESM については、大手銀行の破綻処理に備えた基金である SRF (単一破綻処理基金) をバックアップする機能を持たせることで基本合意されたが、実現時期は 2024 年の予定で、詳細は今後詰められる。同じく金融危機対策の一環である銀行同盟の 3 本柱のうち、まだ着手されていない預金保険の一本化については、協議の開始が合意されたにとどまった。なお、6 月の EU 首脳会議の直前にメルケル首相とフランスのマクロン大統領が合意したユーロ圏予算の新設に関しては、議論の進展はなかったもようである。

Brexit

英国を除く EU27 カ国の首脳は 6 月 29 日に、Brexit 交渉の進捗についてバルニエ首席交渉官から報告を受け、英国に対してアイルランドの国境問題及び Brexit 後の EU との関係に関する「政治宣言」の具体的な提案を早急に提示するよう求めた。前回の 3 月の EU 首脳会議で Brexit から 2020 年末までを「移行期間」とすることを承認した時には、6 月までに離脱協定と政治宣言について大枠合意することが期待されていた。期待通りに事態が進まなかったのは、英国のメイ政権内で Brexit 後も EU との良好な関係の維持を重視する穏健離脱派と、主権回復を重視し、そのためには EU との協議決裂も辞さない強硬離脱派の対立が平行線をたどったためである。

Brexit の行方

迷走するメイ政権

EU 首脳会議から一週間後の 7 月 6 日に、ようやくメイ首相が Brexit 方針の一本化に動き、この問題に決着がつくかにみえた。メイ首相はロンドン郊外にある公式別荘のチェッカーズに特別閣議を招集し、Brexit 後の EU との関係について政府見解の一本化を図るべく新方針を発表し、長時間に及んだ議論の末、閣議の了承を取り付けた。注目されるのは、EU に財と農産物に関する自由貿易圏の創設を提案し、そのために必要な EU ルールを受け入れるとの方針で、メイ首相は「EU 単一市場からも、関税同盟からも離脱する」との持論を一部軌道修正し、穏健離脱派に歩み寄った。軌道修正を後押ししたのは、エアバス、BMW、ジャガーといった製造業の大手企業から、離脱後の通商関係に関して EU と何ら合意のないまま Brexit となった場合は、生産拠点を英国外へ移転せざるを得ないとの声明が相次いだことである。ただし、7 月 8 日に強硬離脱派のデービス離脱担当相が辞任を表明し、10 日にはジョンソン外相がこれに続いた。メイ首相は 7 月 12 日にチェッカーズ合意を踏まえた「白書」を議会に提出し、野党の一部の支持も得て僅差で議会承認を勝ち取ったが、その過程で強硬離脱派からの修正案を受け入れざるを得ず、今度は穏健離脱派の反発を招いた。

デービス氏の後任に指名されたラーブ EU 離脱担当相は、7 月 19 日と 26 日に EU のバルニエ首席交渉官と協議した。EU 側は新たな交渉のたたき台として「白書」が提出されたことと、安全保障分野で EU との協力維持が盛り込まれたことを建設的であると評価した。ただし、財に関する自由貿易圏構想については、EU の基本理念である「財、人、資本、サービス」の 4 つの自由移動を損なう懸念があると指摘した。また、英国経由で EU に運ばれる財に関して、英国が関税徴収業務を代行する提案にも難色を示している。この提案は、Brexit 実現の最大の障壁とみられるアイルランドと北アイルランドの国境問題に関して、「ハード・ボーダー（検問所を設けて関税徴収やパスポート検査をすること）」を回避する方法として英国が考案したものだが、EU は英国が EU の関税同盟にとどまり、北アイルランドについてはさらに EU の単一市場にとどまることでこの問題を解決するべきとの見解である。ただし、この場合、英国は第 3 国との FTA（自由貿易協定）を締結することができなくなることに加え、英国からの分断を懸念する北アイルランドの強い反発もあり、受け入れ難い。

Brexit の見通し

EU も英国も 10 月をめどに離脱協定と政治宣言で合意し、2019 年 3 月末の Brexit の期限までに必要な法整備を行うと表明しており、8 月中旬に協議を再開することで合意した。ただし、残された時間は少なく、英国が EU との合意なしに Brexit の日を迎えるリスクシナリオの可能性が高まりつつある。「合意なしの離脱」となった場合、2020 年 12 月末までを「移行期間」として、EU と英国の通商関係を可能な限り維持するとの合意も無効になる。「移行期間」が設定されなければ、英国時間の 2019 年 3 月 29 日 23 時（大陸欧州時間では同 3 月 30 日 0 時）から英国と EU の間では通関手続きが必要になり、物流が大幅に滞ると予想される。欧州委員会は 7 月 19

日に Brexit に備えた対応を加盟国や企業に呼びかける文書を公表したが、その中で「合意なしの Brexit」も想定シナリオに入れて準備するよう呼びかけた。

最近の世論調査では、メイ首相が 7 月に打ち出した穏健離脱路線の支持はわずか 13%にとどまり、強硬離脱支持の 27%を明確に下回っている。ただ、最も支持が高いのは EU 残留の 48%であった。このため、EU 離脱の是非を問う国民投票を実施するべきとの意見が広まりつつあるが、果たしてメイ政権にそのような決断を下すだけの実行力が残されているのか、夏休み明けの 9 月の英国の政局は大いに注目されることになる。

EU 域外ではトランプ大統領という攪乱要因

最近 1 カ月半の EU 情勢から見えてくることは、移民・難民対策や Brexit を筆頭に EU 域内に複数の難問を抱え、その解決に忙殺されていることである。もっとも、難問が存在しているのは EU 域内だけではない。EU 域外では、米国のトランプ大統領が登場して以降、EU にとって頭の痛い問題が増えている。トランプ大統領は周知の通り選挙で公約した「自国第一主義」を実現するべく精力的に動き、就任 2 年目の今年 11 月の中間選挙を視野に入れ、「成果」を上げることに一段とこだわっている。欧州との関係では、安全保障と通商問題が焦点となっている。

7 月 11、12 日に開催された NATO（北大西洋条約機構）の首脳会議で、トランプ大統領は全ての加盟国が防衛費を GDP 比 4%に拡大するべきと突然の提案を行った。NATO では 2014 年に、加盟国中で米国の防衛費支出が突出して大きい状況を変えるべく「2024 年までに全加盟国の防衛費を GDP 比 2%に拡大」させることで合意した。ただし、2017 年にこの目標を達成したのは加盟 29 カ国中、米英など 5 カ国にとどまる。最終的に、今回の NATO 首脳会議では「2024 年までに GDP 比 2%の防衛費」という目標を確認する共同宣言が採択されたが、米国と EU 間のしこりは残った。

トランプ大統領が注力している米国の貿易赤字削減に関して最大のターゲットは中国だが、米国と中国の制裁関税合戦の影響は欧州企業にも波及しつつある。また、米国は 6 月に EU から輸入する鉄鋼製品に 25%、アルミ製品に 10%の制裁関税を発動し、EU がこれに対抗措置を講じると、今度は自動車に対する制裁関税の導入もちらつかせた。自動車産業は EU の主要輸出産業で、その自動車産業にとって米国は主要市場である。2017 年の EU 域外向けの輸出の 20.0%が米国向けだが、自動車・自動車部品に限れば 23.6%が米国に輸出された。7 月 25 日にトランプ大統領との首脳会談に臨んだ欧州委員会のユンケル委員長は、自動車を除く工業製品に関して、「関税ゼロ、非関税障壁ゼロ、政府補助金ゼロ」を目指す貿易協定を米 EU で協議することで合意した。この協議の間は制裁関税を控えることも合意され、米国と EU との間の貿易摩擦の激化にいったん歯止めをかけることに成功した。今回の合意では自動車は対象外で、米国が制裁関税を蒸し返す可能性も考えられなくはない。ただし、EU は大豆と LNG（液化天然ガス）の輸入拡大を約束しており、このうち大豆は中国の制裁関税を受けて価格が下落していたことから、トランプ大統領にとって「成果」に数えられるとみられる。

EUの危機対応能力が試される

以上見てきたようにEUは域内、域外で多くの難問に直面している。これらの「内憂外患」を通覧すると、第二次世界大戦後に創設され、維持されてきた制度が批判の対象になっているという共通点があると考えられる。「内憂」ではEUという制度がEU内部から批判され、「外患」ではNATOやWTO（世界貿易機関）という制度がトランプ大統領から強い批判を浴びている。EUは、問題が指摘される既存の制度を問答無用で破壊するのではなく、改革して存続させようとの立場を取る。内憂も外患も、夏休みに入っていったん休止状態にあるが、9月以降（Brexit交渉の一部は8月半ば以降）は再び議論が活発化すると予想される。多くの利害関係者が納得する改革方針を提示し、遅滞なく実行に移すことができるか、EUの危機対応能力が試されている。