

## ヨーロッパの統合 —ドイツの視点から—

ゲロルト・アメルンク\*

丁度今月、ローマ条約締結50周年を迎える。このローマ条約でEEC欧州経済共同体が発足、ヨーロッパ統合の歩みが緒に就いた。

この統合の歩みはドイツから見ればサクセスストーリー以外の何物でもない。いや、それ以上のものである。ドイツにとって昔も今もできるだけ緊密にヨーロッパの国家を統合するという政策に代わる選択肢はない。ドイツ人は勿論、近隣の国の人々が自分達の平和、安定、繁栄のためにはヨーロッパの国家を平和的に、しかも経済だけではなく、できるだけ広く政治的に統合しなければならないと最終的に理解するようになったが、これはとりもなおさず二つの忌まわしき世界大戦からの教訓であった。

といいながら過去50年の欧州統合のプロセスに全く問題がなかった訳ではない。それはとりわけ統合が最終的にどの程度のものになるべきかということについての考え方が国ごとに、そして各加盟国の内部でもこれまでずっと大きな差があったことに起因している。統合の最初の段階で連邦国家、或いは「ヨーロッパ合衆国」といった考え方に賛同した人が多かったのに対して、フランスのドゴール大統領はむしろ「それぞれが祖国を持つヨーロッパ」、つまり独立国家の緩やかな集合体といった考え方を支持していた。いろいろと困難なプロセスを経て1973年にやっと加盟にこぎつけたイギリスは欧州経済共同体の政治統合に向けた動きに当初から極めて消極的で、ユーロについてもご存知のように採用していない。

このような困難にもかかわらず欧州統合は最近まで殆んど留まることなく前進してきたが、これに大きく貢献したのはドイツとフランスで、両国は共同体の前進に向けて一緒にリーダーシップをとった。これは実に決定的なことで、この独仏の連携なしに何故欧州統合がサクセスストーリーになり得たかを理解することはできない。隣り合った独仏両国は長い間、敵対関係にあり、第二次世界大戦は両国間の実に多くの戦争の中で直近のものであるに過ぎなかった。長期間、両国は歴史的な「宿敵」と言われてきた。従ってヨーロッパにとっての決定的な突破口は、両国が第二次世界大戦のあとで全力を挙げて和解のプロセスをとったことにある。このような独仏両国の提携がなければ欧州統合は不可能だっただろう。

---

編集部注\* 大阪・神戸ドイツ連邦共和国総領事

本稿は2007年3月14日開催された法学研究所第38回シンポジウムの報告原稿に加筆訂正したものである。

今日では全ての面で独仏関係が進んでいるが、実際にどの程度のものなのか一例を挙げる。1990年にドイツの外務省の担当部局で、日本から来た外務省の職員に目前に迫ったドイツ再統一についてブリーフィングが行なわれたが、この説明を行なったのはドイツ外務省に出向していたフランス政府の外交官であった。日本の北方領土問題についての立場を調査すべくドイツの外交官が日本外務省を訪れた時に、そこで韓国の外交官が説明を行なうことがあり得るかを考えれば、現在の独仏関係の緊密さがお分かり頂けると思う。

より強い政治統合にそれぞれの加盟国が持つ懸念にもかかわらず、まさしくこの政治面で共同体がますます深く統合してきた。振り返ると、

1979年 欧州議会最初の直接投票

1986年 単一欧州議定書採択。これで政治面での加盟国の協力が道が開かれる

1992年 マーストリヒト条約。欧州連合 EU が創設され共同体の提携分野が安全保障や法務内政にまで広がる

1999年 欧州共通安全保障政策 ESDP のために永続的な機構を導入する欧州理事会決議。

これには政治安保政策委員会、軍事委員会、並びに EU 軍も含まれる。これで NATO の関与なく EU 主導で軍事行動が取れるようになり、それ以来 EU の取り組みがとりわけバルカン半島、ブルガリア、スーダンのダルフル地区やパレスチナといった対立を抱えた地域にまで及び、EU はこれらの地域の中で危機管理につとめている。

経済面での更なる統合への歩みとしてユーロ導入が挙げられる。ユーロは2002年以降、当時の EU15ヶ国のうちの12ヶ国で公式に流通するようになっている。但しこの計画の実現の可能性については多くの評論家が、特に日本でもそうだったが、最後までうまく行くかどうか懐疑的だった。この分野でもフランスとドイツが共同で推進役としての役割を果たした。

特に欧州統合の動きの「不可逆性」、つまりもう逆戻りできないことを示す点は共同体加盟国の数が常に増えてきたことに見られる。1957年当初は6ヶ国、それが1995年までに15に増えて、東への拡大で2004年には25ヶ国、今年の1月1日のブルガリア、ルーマニアの加盟で27ヶ国にまで増えた。ここで注目すべきは当時の EC 欧州共同体であれ、現在の EU 欧州連合であれ、決して自ら積極的に拡大の政策を取ったのではなく、いつも加盟希望国の圧力に答える形で数を増やしてきたことである。

EU の東方拡大はドイツにとって、より重要な意義がある。当初は共同体の東の端にドイツは位置していたが、東方拡大に伴い地理的にドイツが EU の中心になった。これで例えば EU の中でドイツ語の占める役割が格段に高まった。というのはこれらの多くの国々ではドイツ語が英語やフランス語よりも伝統的に普及しているからである。とりわけ東方拡大によってドイツに非常に大きな経済的なチャンスが芽生える。例えば今やドイツのこのような中東欧の新加盟国との貿易額はドイツの対米貿易額を越えている。

ヨーロッパ以外でも大切なことなので更なる EU 統合の肯定的な意味について触れる。人類にとって大切な問題、例えば気候変動に伴う地球温暖化防止といった環境政策、或いは平和と安定の促進などにおいて、世界の多くの国の中で EU は重要な役割を担うようになった。全ての加盟

国のパワーを結集することで改革や建設的な変革に向けた重要な力をEUは世界に発揮している。このようなEUの特別の役割を示すごく最近の例を挙げる。先週のEU首脳会議で、脅威となりつつある地球温暖化を防止するために極めて野心的な決議がなされた。とりわけ2020年までに二酸化炭素の排出を2割減らすことでEUは環境分野でも世界をリードする役割を担うことになる。

欧州統合で印象的で歴史的な成果を挙げたが故に、まさにEUは最近危機的な状況に陥った。EUは自らの成功の犠牲になる恐れがあるとも言われており、よく二重の負担について語られる。つまり一つは既存の欧州の機関の負担、もう一つは欧州の国民自体が負う負担である。EUの機関の決定のプロセスは加盟国が10ヶ国を超えたあたりでも既に困難を迎える局面があった。今やその二倍にも上る数の共同体のメンバーの要求を満たすことがほぼ不可能であることは東方拡大を前にしてどの加盟国も認識していた。この認識こそがEUとして共同の憲法を持つとする決定的な機運で、特に共同体の中での決定プロセスが民主的に行なわれるように欧州議会の権限強化が必要となった。と同時に多数決の原則の適用を拡大することで決定のプロセスを効率的にする必要があった。このような趣旨に沿った憲法草案が2004年10月にEU加盟国全ての国家政府首脳によって調印された。3分の2の加盟国では憲法草案がその後批准されたが、フランスとオランダではご存知のように2005年の半ばに国民投票で国民の半数以上が反対して否決された。

ここで先ほど述べた負担の二つ目、つまり欧州の多くの国民について述べる。この拒否された二つの国ではEUや憲法草案とは関係のない内政上の理由で否決されたとは言え、この選挙結果は少なくとも市民の間でEUに対して蔓延する不快感の現れと言える。ブリュッセルのEU機関は「市民から離れて膨張した官僚的な機関」と見られて、その「何でも規制しようとする力」は今では益々深くEU市民の中に食い込んできて、最終的には加盟国の主権を脅かすようになっていた。

EUの様々な規制については多くの非難があったが、それでも最終的には全てのEU市民の経済的なメリットになる機能する域内市場確立のためには不可欠なものであった。多くの場合しばしばこのような規制は、もしEUのレベルで取り上げられなくても加盟国の政府が導入しなければいけないものである。幾つかの国の政府は、本来は自らが負うべき責任をブリュッセルに転嫁できることで時として喜んでいるような印象すら私は受ける。このような態度をとる限り、EUは市民の支持を得られないし、EUに対する親しみが生まれることはない。実際に不人気な経費節減政策に対する抗議を受けて、幾つかの国の政府は、「EUの委員がマーストリヒト条約で決めた負債に関する規定を遵守するためには他の方法はない。仕方がない。」という風に言及してきた。ここではマーストリヒト条約の基準が全てのユーロ導入の国で認可されたものであることとか、厳しい予算の規律を守ることはEUがなくても正しく大切であるということについては述べられていない。

たしかに官僚主義的なブリュッセルの機関に対する批判には的を得た面もあるが、多くの人々が「ヨーロッパに疲れ」たり「ヨーロッパに懐疑的」になったりするのは、EUの機関自体も加盟国の政府も市民に対してその決定や統合プロセスのメリットについて十分に説明をしておこなったことに起因すると思う。その結果、これまでにない規模でヨーロッパに平和、安定、繁栄を

もたらした欧州統合の歴史的な成果が当たり前のものとして思われてしまったきらいがある。一方、問題や不人気な個別の動きがあった時だけに、世間一般でヨーロッパが課題として取り上げられるのも事実である。勿論、多くの分野で国家主権の一部をブリュッセルに委譲することで、EU 統合にはそれだけの犠牲が伴う。どの程度まで各国の政府、乃至はヨーロッパの市民が統合に向かって進むための用意があるかどうかは、実際非常に高度に政治的で、これまで最終的な答えの出ていない問題である。

この問題の判定に当たって考慮しなければならないのは、グローバル化の時代では国民国家の主権は全く違った側面で捉えられるという点である。多国籍企業の力が増すことなどでグローバルな競争が常に激化する中で、ヨーロッパの国々はその主権を最終的に、場合によれば共同体によってのみ、つまり逆説的だがその主権の大半を EU に譲渡するで守れるのである。例えば私はユーロ導入によってとりわけユーロを採用した小さな国々の主権がむしろ強化されたことに疑いを持たない。このような小さな国々は自分たちの国の通貨、つまり自分たちの国の経済がユーロ導入のおかげでもはや国際的な通貨の投機や世界経済の荒波の中で弄ばれることを恐れる必要はなくなった。このような背景もあって私は EU 統合が更に深く進んでいくことは十分に考えられるし、それは避けられないと思う。もう一つの問題は、EU の拡大政策を続ける事が近い将来も可能なのか、更にはそれが EU の利益になるのかという点である。この問題については今では EU 市民の疑いは特に強まってきており、この疑いを特に「旧来からの」加盟国の人々は既に EU が東に拡大したことで、自分たちの雇用の場が危険に晒されていると思っている。一つには新規加盟国から安い労働力が入ってきたこと、もう一つは自分たちの国にあった生産拠点が東の国に移管したことによってである。例えばドイツでは EU 拡大によって、不利になる労働市場を補って余りある、極めて大きな経済的なメリットがもたらされているが、いずれにしても EU の政府はこのような拡大に伴う市民の心配に対応する必要に迫られている。

多くの国が EU への加盟を希望している。セルビア、アルバニア、ボスニア、クロアチア、マケドニア、モンテネグロ、そしてなんとと言ってもトルコ。最近 EU 政府は、これらの候補国にとって EU 加盟がこれまで思われていたよりもずっと困難になったことを知らせた。更なる加盟がそもそも考えられるようになるには少なくとも数年間の休止期間があるだろう。欧州憲法の計画や憲法草案に記された構造改革を根本的に実施することを各国政府はそう簡単にいつまでも先送りすることはできない。EU はその機関や決定のプロセスをできるだけ早く 27 加盟国の共同体の要請に合わせることをしなければ、EU の機能に障害が出る恐れがある。

このような重要な時に輪番制でドイツがこの 1 月から半年間 EU の議長国となっている。このドイツが議長国になって取り組むべき最も大きな課題は憲法草案の本質的な要素を生かして、EU の決定、機能する力を担保することにある。ここで連邦政府が新しい憲法の草案や詳細な内容の解決案を出すことは期待できない。むしろ議長国ドイツは全ての加盟国と徹底的に協議を重ねて、憲法、改革のプロセスで更に進んでいくための具体的な提案がなされるような報告を出すと思われる。ただいずれにしても間違いなく非常に困難で、場合によっては長引く交渉になるであろう。

私個人としては、懸案の構造問題が最終的にはうまく解決されると非常に楽観視している。EUの歴史を見ればこれまで既に多くの危機的な状況があった。このような危機から脱却するために、いつも何ヶ月にもわたる対立的な交渉が行なわれ、ブリュッセルでは加盟国の代表が会議を繰り返し、それが深夜に及ぶことも多々あったが、それでも最終的には解決を見出してきた。

ここで興味深いことだが、ヨーロッパは市民や加盟国政府の悲願によって統合を促進してきたというよりも、むしろ基本的にいつも新たな行動が押し付けられてどうしても止むを得ず統合を進めてきたと言える。一例を挙げる。統合の最初の段階で関税の障壁がなくなって、共同体の内部での貿易が大々的に伸びる。しかしやがて非関税障壁がこのダイナミズムを押しつぶしそうになる。従ってこの非関税障壁を撤廃し、商品がEU内部の国境をチェックなしで通ることになる。しかし実際にはこれらの商品を運ぶ輸送業者が国境で検査を受けなければならない。これが次の大きな問題としてクローズアップされる。そこでシェンゲン協定を結んで人の国境でのチェックも撤廃。そうすると当然のことながら国境を越えた犯罪を撲滅する必要に迫られる。そこで加盟国内部の治安を強化するために、加盟国の協力関係が密になったのである。

EUの拡大や深まりについてこれまで述べた基本的な問題にはいつの日か明快な答えを出すことが不可欠だが特に問題は次の2点：

- トルコが加盟するかどうかは別としてもEUの東側の最終ラインはどのなのか、例えばロシアの加盟も考えられるのかという問題
- もう一つ将来明らかにすべき問題はEUの深まり、即ち政治統合はどこまで進むのか、進むべきなのかという問題。

例えばまずは幾つかの統合に意欲のある加盟国だけで統合を進めること（つまり連邦的なヨーロッパの核を作って、それに今、躊躇している国がいつでも参加できるようにしておくこと）このようなことが可能なのか、またそれが得策なのかという問題。このような可能性はヨーロッパではしばらく前から「二つのスピードのヨーロッパ」というように表現されている。

欧州統合という歴史的な実験がこれからも特に興味深い学習の対象であり続けることがお分かり頂けると思う。この点まさにここ日本で、欧州統合が東アジアの国々の提携を進める刺激となり得るのか、またどの程度かという問題は実に興味深い。尤もこれについて述べようと思えばもう一つの講演が必要になってくる。

今回の講演のテーマ、つまりEUにおけるドイツに関してだが、私はドイツ政府が全力で共同体の今の危機を克服すると確信している。それだけではなくてドイツはこれからも更なる統合乃至はEU拡大（トルコの加盟はおそらく例外だろうが）を最も強く支持する加盟国の一員であり続ける。何故そうなのか、ルクセンブルクのジャンクロード・ユンカー首相が最近実在の得た発言をした。「ドイツはヨーロッパの中でも最も多くの国と国境を接した国である。従って、ドイツはヨーロッパの中で、そしてヨーロッパのために最も大きな責任を負う国である。」

更に付け加えればドイツは欧州統合で勿論経済的にも、そして特に政治的に最も利益を受ける国の一つに数えられる。従ってドイツがEUの中に固く密接に入り込んでいなければ再統一自体が可能であったのか、もし可能であったとしても問題なく行なわれたかどうか疑問視されるとこ

ろである。

総括して欧州統合について次のテーゼを述べる。

- ドイツにとって欧州統合は死活問題に係わるほど重要。
- ヨーロッパ全体にとって欧州統合は平和、安定、繁栄を守る保証人であり、そうあり続ける。
- 欧州統合は今後のそのほかの世界の国が地域共同体を作っていくにあたって大いに参考になるインスピレーションの源になり得る。