

転機を迎えた欧州統合と政策課題

福 島 清 彦

1957年のローマ条約締結から60余年を迎えた欧州統合は、2010年代半ばに転機を迎え、いくつかの大きな政策課題に直面している。域内での政策課題は、英国のEU離脱決定に伴い、離脱後の英・EU関係を安定させることと、ユーロ加盟国の財政政策を縛っている「安定・成長協定」の運用を弾力的にすること……の2つである。域内課題が発生していることの原因を調べると、EUの統合手法に問題があったことも一因で生じていることが分かる。統合手法を「民主化」し、EU統合に対するEU諸国民の支持と理解を深める必要があることが明白になる。

域外からも、EUの結束を脅かす脅威と政策課題が二つ出現している。それはますます強まるアフリカ、中東からの移民圧力にどう対応するか、ロシアのEU解体戦略をいかに阻止し、ロシアの影響力に対する巻き返しを実現するのか……という2課題である。

小論の構成

1. EU域内で起きた2016-18年の4大事件とその評価
 - (1) フランス：マクロンの積極投資と統合深化戦略
 - (2) ドイツ：メルケル・シュルツ連立政権の課題
 - (3) イギリス：メイ内閣のEU脱退処理
 - (4) イタリア：構造改革かユーロ離脱か、の岐路に立つ
2. EU新政策の方向
 - (1) 統合の手法と理論
 - (2) 英国離脱後の基本方向
 - (3) 「安定・成長協定」から「成長・安定協定」への動き
3. EUをおびやかす外部からの2大脅威
 - (1) アフリカの人口急増とEUへの移民圧力
 - (2) ロシアのEU解体戦略を阻止する

1. EU 域内で起きた2016-18年の4大事件とその評価

2016年から2018年にかけて、EU では、フランス、ドイツ、イギリス、イタリアの4国で大きな事件が起きた。4国での事件はいずれもEUの進路を左右する重大な出来事である。

(1) フランス：マクロンの積極投資と統合深化戦略

エマニュエル・マクロンは2017年5月、フランス大統領に就任した。明確で具体的な政策ビジョンと信念を持った大統領の誕生はフランスにとってだけでなく、EUにとっても大きな事件である。

マクロンは就任直後から、フランス再建とEU改革を政策目標に掲げ、そのいくつかを実行している。フランス国内については近代化5カ年計画を作成し、富裕者に有利な諸制度の是正と過剰な規制の改革を始めている。

労働市場改革は、雇用者が従業員の採用と解雇をしやすくし、解雇した際の退職金に上限を設けるといったことが中心で、あまりに強すぎた労組の力を弱め、フランス企業の競争力を強めることが目標である。こうした改革を決めた大統領令に対し、フランス国有鉄道やエアー・フランスの労組は2018年4月以降、波動的なストライキで抗議している。マクロンはこの抵抗を押し切って、改革を行う見通しである¹⁾。

EU改革についてマクロンは著書の中で、「ヨーロッパとは単なる市場ではなく、人間とはどうあるべきなのか、(中略)進歩や社会の正義について独自の考えをきちんと表明できる場所として描かれるべきである」と述べ、EUに大きな期待を寄せている²⁾。

具体的提案としては、ユーロ圏の独自予算を作成し、専任財務相を選出する、域内低所得地域への開発基金をドイツと共同で設立する、財政、社会、エネルギーの分野でEU加盟各国の政策を収斂させてゆく……などの案が上がっている。

マクロンは大規模な政府投資でEU改革を進め、EU経済を大きく発展させようという提案を、主としてメルケル・ドイツ首相向けに、2017年9月と2018年5月の二回行った。だがメルケル首相の反応は、「お笑いぐさにしかならないような少額の投資を、緊急に投資を必要としている地域に行うという提案だった。」とコロンビア大学のスティグリッツ教授は失望を表している³⁾。

1) <http://thehill.com/opinion/international/382699-macrons-labor-pains-french-unions-put-reforms-to-the-test>

2) エマニュエル・マクロン『革命』307頁 2018年 ポプラ社

3) Joseph E. Stiglitz 'Can the Euro be Saved?' Project Syndicate June 13 2018 <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-euro-crisis-italy-by-joseph-e--stiglitz-2018-06>

2018年6月18日、翌週の欧州理事会を前に、独仏首脳が会談した。その席でマクロンは、保守勢力が強いドイツのバヴァリア州が移民受け入れを拒否し、移民をフランスに送り出した場合、フランスはそれを受け入れることを（やむを得ず）公式の場で約束させられた。これはメルケル政権の内相が、バヴァリア州出身の強硬な移民排除主義者で、移民受け入れを今より増やすなら辞任するという脅しをメルケルにかけているので、メルケル政権は崩壊の危機に直面している。これに対しマクロンがメルケルに出した助け船である。

だが、マクロンは同時に、強固な財政保守主義であるドイツから、譲歩も勝ち取った。ユーロ圏共通予算を2021年にも作成する、欧州共通失業保険制度を創設する……という、政府投資強化の方向に向かう譲歩である。マクロンは数百億ユーロのユーロ圏予算を望んでいたが、合意した予算規模は数千万ユーロであった。ユーロ圏の政府投資必要額から見てこれはあまりに少ないので、スティグリッツは、先に述べたように、これを「お笑いぐさの少額」と批判している。

更に独仏首脳は、独仏両国の法人税率調整と欧州安定メカニズムESMを改組し、危機に陥った国に緊急融資を行えるようにする（銀行に近いものとする）……ことでも合意した。

2018年6月末の欧州理事会では、ヨーロッパ入りを目指して進んでくる難民希望者を、EUに入国する前に、難民適格者かどうかを審査する第一次選別センターを、EU域内及び域外（北アフリカなど）に設ける、EU域内に入った難民の、EU域内での自由な移動を防ぐため、「法的及び行政的な、あらゆる可能な手段を講じる」……ことを決めた⁴⁾。

しかしEU域内で「わが国内に選別センターを作ります。」と申し出た国は2018年7月初めの時点では、なかった。また北アフリカの国で、EUの難問解決に役立つよう、「ヨーロッパに向かう前の難民選別センターを、自国内に作りましょう。」と言いだした国はなかった。

或いはEUがこのため、アフリカの国ぐにに気前よく資金援助をすれば、自国内での選別センター建設に応じる国が出てくるかも知れないが、今のところそういう動きはない。

アメリカはキューバ島に作ったグアンタナモ基地に、イラク戦争によって収容したイスラムのテロリストを保管していた。オバマを初め歴代の大統領は「直ちにガンテモナの捕虜収容所を閉鎖する」と約束していたが、出来なかった。米国内でどの州の知事も、州内の刑務所にイスラム・テロリスト受け入れを拒否したからである。結局グアンタナモの捕虜達は数人ずつ、中南米の中小国に、米国からの援助と引き換えに、収容されることになった。

これから見ても、ヨーロッパにいるアフリカ難民の受け入れ先は、簡単には決まらない問題である。

EUには、難民が入国してくると、入国された国が難民を（追い返すのではなく）いったん収容し、その人が難民としてEUに受け容れられるのかどうかを審査して、決定しなければ

4) European Council Conclusions, June 28 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

らないという、ダブリン規則 (Dublin regulations) がある⁵⁾。

後述するように、難民船を追い返したイタリアの大衆迎合政権や、国境を難民に対して閉鎖しているハンガリーの右派政権などの行動はダブリン規則違反である。だが難民圧力とそれに対する反発が強すぎるので、規則違反国を処罰できないのがEUの現状である。

また「EU域内での移動を防ぐためにあらゆる手段を講じる」という今回の欧州理事会の決定は、その実行の仕方次第では、域内での人の移動を自由にしている「シェンゲン協定」に違反する恐れがある。

むしろ、EU域内では2018年に入り難民拒絶勢力が力を強めている。3月の選挙での勝利後、移民排斥を訴えた与党(同盟)は支持率を10ポイントも上げているので、その勢いに支えられたイタリア首相は、6月の欧州理事会でも移民問題について強硬な姿勢を崩さなかった。

移民規制強化論は、イタリアだけからではなく、ドイツの政権内部からも出てきた。ドイツのメルケル首相は2018年7月始め、ドイツ国内のオーストリアとの国境地帯で、難民志願者を既存の警察施設内に収容することを決めた。多くの難民がオーストリア経由でドイツに入ろうとするので、オーストリアとの間の国境管理を強化することで、移民受け入れ反対派であるゼーホーファー内相の説得に成功した。移民受け入れ政策をめぐる内相の辞任からメルケル政権が崩壊する危険は一応防がれた。

実際には2017年ドイツへの移民数は25年ぶりの少ない人数になっている。決して最近急増しているのではない。しかし、2015年の「移民をもっと多く受け入れよう」というメルケルの発言以降、移民が急増した時期があった。これ以降、ドイツで移民への反発が強まり、「移民に甘いメルケルを倒そう」という意見が強くなっている。メルケルは本来、EU域内での人の自由な移動を支持しているのだが、連立を組む相手であるCSUキリスト教社会同盟のゼーホーファー党首から強い移民規制を強いられ、2018年夏、移民規制の政策を強く打ち出した。

図表1に、EU主要国に住むアフリカ出身者の数を示した。この表に現れた人数は計872万から907万人だが、この統計を作った以降の難民増加を考慮すると、EU域内には約1千万人のアフリカ出身者が住んでいる可能性がある。

要するに、EUの加盟各国の受け入れ能力に比べ、アフリカからの移民圧力が強すぎるのである。解決策は見当たらない。EUは今後も長期にわたり、域外からの移民圧力に悩まされ続けるであろう。

5) ダブリン規則の原型は1990年に採択され、その後何度も改訂され現在に至っている。EU加盟国だけでなく、非加盟のノルウェーやスイスもこれに準ずる移民受け入れ規則を作っている。ダブリン規則は事実上、全欧州の移民受け入れ規則となっている。https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf

図表1 EU主要国に住むアフリカ出身者数(推計)

推計年	国名	推計人数(単位:万人)
2014	フランス	350 380
2016	イギリス	138
2016	スペイン	104
2016	イタリア	104
2015	ベルギー	55 60
2008	ポルトガル	70
2016	ドイツ	51
小計		872 907

(出典) https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf

(2) ドイツ:メルケル・シュルツ連立政権の課題

ドイツでは2017年9月の選挙で、メルケルの与党が大きく議席を減らし、「反移民、反イスラム、反ユーロ」を唱える「ドイツのための選択肢」AfDという新政党が、これまでのゼロ議席から一挙に94議席を獲得した。右派の政策実行を訴える政党の躍進はメルケル政権にとってだけでなく、EU全体にとって大きな脅威である。

キリスト教社会同盟CSUとだけではなく、社民党(マーティン・シュルツ党首)とも連立を組んだメルケル政権は2018年4月、64頁にもなる財政基本計画 German Stability Programme 2018を発表した。また経済、外交、内政に渡る両党の広範な政策綱領を発表した。連立政権が今後やろうとしている政策は人的資本に政府が投資し、社会保障を充実させて行こうとする政策である。

図表2に主なものを箇条書きしておこう⁶⁾。

英国のEU離脱とフランスの新政権登場という新しい事態を踏まえ、ドイツとユーロ圏及びEUを強化して行こうとする、首尾一貫した政策綱領である。ただその投資金額があまりに少なく、緊縮財政、インフレ抑制一本槍の、伝統的なドイツの経済政策(秩序自由主義 Ordoliberalism)の継続でしかないことが惜まれる。

(3) イギリス:メイ内閣のEU脱退処理

英国は2016年6月に行った国民投票でEU離脱を決めた。離脱は、短期的にも、長期的にも英国とEUの利益を損なう、誤った決定であった。しかし離脱の手続きを定めたEU基本条約50条の規定により、英国は2019年3月29日までにEU脱退手続きを終えなければならない。脱

6) ドイツ新政権の政策綱領 ロイター記事による。 <https://www.reuters.com/article/us-north-korea-usa-pentagon/relief-for-north-korea-only-after-clear-irreversible-steps-to-denuclearization-mattis-idUSKCN1I200Y>

図表2 ドイツ連立政権の政策綱領

1. 教育, 研究, デジタル化に59億5千万ユーロを2021年までに支出する。
2. 保育施設や児童手当に120億ユーロを投資する。
3. 持ち家を増やすため40億ユーロを投資する。
4. 高速インターネットを完備するため120億ユーロを投資する。
5. 構造改革のためにユーロ圏特別予算の作成を支援する。
6. 欧州安定メカニズム ESM を欧州通貨基金 EMF に改組する。
7. EU 財政を強化するため, ドイツは EU 予算への拠出を増やす用意がある。
8. 金融取引税導入に向けた作業を続ける。
9. イギリスの EU 離脱を考慮し, ドイツを金融機関にもっと魅力のある国にする。
10. AI (人工知能) などの分野で独仏協力を強化する。
11. 2025年までに年金支給額を平均賃金の48%で安定させる。
12. 移民受け入れは年18万人から22万人に抑える。

退するということは, これまで EU 法の規定に従って英国内で処理されてきた事柄が, 処理が依拠する法的根拠を失うので, 英国政府が新たに EU 本部と交渉し, EU の合意を得て新たな法律を作ってゆく必要がある。

膨大な法改正作業と交渉時間

これは大変時間のかかる交渉であり, 法改正の作業になる。

アキ・コミュニテール *acquis communautaire* と呼ばれる EU の域内法は毎年微修正され, 追加されている。EU 加盟各国はこのアキが決まると, 直ちに自国語に訳し, 国内法をそれに併せて改正してきた。だが EU を脱退するとなると, アキの規定を尊重しなくて良いことになる。(さりとて, すでにイギリスの国内法になっているアキを全く無視は出来ない。) EU の官僚達が70年近くかけて作ってきたアキは膨大な分量になり, 2006年の時点で31巻, 約8万5千頁もあった。2018年の時点でその分量はおそらくその倍近くになっていると思われる。

さらにアキのような正式の法律ではないが, 同様の拘束力を持つ EU 独自の規制 *regulations* が約1万2000あるといわれる。英国政府の官僚達はこれらすべてを見直し, EU の合意を得て必要な法改正をしなければならない。こういうとてつもなく膨大な作業が, 2019年3月までに完了する見通しはない。

英国の新聞テレグラフは, 交渉分野を12挙げている⁷⁾。その主なものは, 英国領北アイルランドとアイルランド共和国の国境管理 EU が決め, 英国もそれに従ってきた諸法律を離

7) <https://www.telegraph.co.uk/news/brexit-negotiations-tracker/>

脱後の英国でもそのまま継承するのかという国家主権の問題 EU加盟国だから行ってきた英国と大陸の間のヒトとモノとカネの自由な移動を今後も続けるのかという問題 英国に居住する約3百万人の、非英国人 EU諸国民の英国国内での居住権 英国も参加してきた、EUの長期投資事業に対する、英国の今後の支払い義務——等である。

英国の官僚達は既存のEU法と規制の改定を検討する、とてつもなく大変な作業に取り組んでいる。官僚達がそれに忙殺されるため、メイ内閣はEU脱退作業以外にほとんど何の新政策も実施出来ないで終わるのではないかという見方がある。メイ政権の与党は議会で過半数を2議席上回るだけの議席しかないので、苦労を重ね脱退関連法案を作って議会に提出しても、それが否決されてしまう可能性もある。そうなるとメイ政権は退陣、もう一度総選挙という展開も考えられないではない。

選挙結果の読み違い

英国のEU脱退は、周到な準備をして実行されたものでは全くない。すべては選挙に対する誤算で生じたことである。

図表3で示しているように、保守党のキャメロン首相が、国民投票でEU残留が支持されれば、保守党内のEU脱退派を最終的に封じ込められるだろうと考えて、国民投票に出た。だがEU残留派は国民の48%でしかなかった。後任のメイ首相は、選挙で勝てば国民の強い支持を基盤に離脱交渉でEUに強く出られると考え、2017年6月、選挙に打って出た。だが保守党は議席を331から318へ13も減らし、単独での過半数さえ失った。

英国の尊大な姿勢

だが英国のEU脱退は、そのような政治家の読み違いだけが原因で起きたのではない。根底にあるのは、ヨーロッパ大陸諸国民は全部自分たちよりワンランク下だと見下す、英国人特有の尊大な姿勢である。第二次大戦中、英国の対独戦争を指揮したチャーチル首相以来、大英帝国を築いたイギリス人はドイツ人やフランス人よりはるかに優秀で、大陸諸国と対等な立場で国家連合などに加わる必要はないと考えてきた。19世紀以来の「栄光ある孤立」splendid isolationの路線である。特に高齢のイギリス人の間では、未だに、第二次大戦中、イギリスを爆撃したドイツに対し強い反感を持っている人が多い。

英国は1973年に欧州経済共同体EECに加盟し、2019年に脱退する。英国のEUメンバー時代の46年間を年表にまとめると、図表3のようになる。これを見ると、加盟した翌年からEU脱退論が国内で出てきており、「EUに残るべきかどうか」という議論をいつも本気でしている。その後毎年が年中「EUから脱退しよう」という議論を議会でしている。

これはまるで、結婚した翌年から毎年離婚の協議をしているが、話がまとまらないので、46年間も結婚生活を続けてきた不幸な夫婦のようなものである。

図表3 英国内のEU加盟をめぐる果てしない反対論

1973. 1. 1 英国, EEC 欧州経済共同体に加盟。英首相は保守党のエドワード・ヒース。
- 1974 労働党首ハロルド・ウィルソン, 「EEC に残るかどうかを国民投票で決める」と選挙綱領に明記。
1975. 6. 6 英国国民投票。67%が EEC 残留支持。
- 1983 労働党首マイケル・フット, EU から脱退するための交渉を「国会の今会期中に開始する」と約束。労働党は選挙で敗退し, 交渉は行われず。
- 1989 サッチャー首相は就任以来, 反 EU の言動を重ねてきたが, European Exchange Rate Mechanism に参加する用意があると表明。その一年半後, 欧州大陸との関係及びその他の問題で党内多数と意見が合わず, サッチャー辞任。
- 1992 EC 加盟各国はマーストリヒト条約に調印。EC 欧州共同体に代わる EU 欧州連合を創設。ポンド売りの圧力による外貨準備流出に耐えられず, 英国は EU の European Exchange Rate Mechanism を脱退。保守党内保守派はマ条約に反対する国民投票を要求したが, 党内論争に敗れる。議会がマ条約を批准。
- 1996 実業家 James Goldsmith は「国民投票党」を結成。英国が EU に残るべきかを問う国民投票を要求, 宣伝活動を行う。
- 1997 労働党は選挙綱領で「国民投票で承認されることが, 英国が単一通貨ユーロに加わるための前提条件である」と明言。
1999. 1. 1 EU の多くの国がユーロ導入。英国は参加せず。
- 2004 ブレア首相, 欧州憲法条約を批准するかどうかについて「国民投票を行う」と発言。結局, 国民投票なし。
- 2005 保守党, 労働党, 自由民主党の三党はそろって, EU 憲法を批准するかどうかは国民投票で決めることを約束。しかし, フランス, オランダが憲法条約を否決したため, 英国での国民投票は行われず。
- 2006 超党派の集団「脱退した方が良い」(Better Off Out Group) が結成され, 宣伝活動を開始。
- 2007 欧州委員会が, フランスとオランダで否決された憲法条約に代わる「リスボン条約」を提案。労働党は「リスボン条約は既存の, 英国が批准した諸条約とほぼ同じ内容なので, これに対する国民投票は必要ない」との態度。保守党キャメロン党首は「私が首相になれば国民投票を行うことを約束する」と表明。
- 2008 自由民主党党首ニック・クレグが, 英国は EU に「居るのか出るのか」(“in out”) についての国民投票を提案。保守党は「リスボン条約を批准すべきかどうかについて国民投票をすべきだ」と国会で提案。提案は否決される。
- 2008 英国がリスボン条約を批准。「批准が正しいかどうか司法が判断すべきだ。議会による批准は違法だ。」という保守派議員と実業家の提案を, 高裁が拒否。
- 2009 キャメロン保守党党首は「もし自分が首相になれば, 英国民の国民投票による承認なしでは, 英国から EU への大きな主権委譲は起きない」と発言。(EU から離脱するかどうかの国民投票を行うことを党の中心目標にしている) 英国独立党 UKIP が, 欧州議会選挙では英国内の得票数では 2 位となる。
- 2010年 4月 自由民主党は選挙綱領で, 次に EU 条約の取り決めで大きな変化が起きたときは, 「居るか, 出るか」についての国民投票を行うことを誓約。
2010. 5 総選挙で欧州統合に懐疑的な新世代の保守党議員が多く選ばれる。
2011. 2 保守党議員が「これ以上, 主権をブリュッセルに移す場合は国民投票をする」と提案。これが否決されると, 国民投票を求める「国民の誓い」キャンペーンが始まる。
2011. 9. 8 EU に居るのか出るかについての国民投票を求める請願状に10万人以上が署名。首相に提出。
2011. 9. 12 ユーロ金融危機を受けて, 100人以上の保守党議員が集まり, 英国と欧州の関係をどう作り直すかについて協議。
2011. 10. 17 保守党議員の提案を受け, 平議員の集団であるビジネス委員会が国会本会議で, EU 加盟の是非について討論することで合意。

図表3 英国内のEU加盟をめぐる果てしない反対論(つづき)

2011.10.24	EUに居るか出るかについての国民投票を求める動議が国会で否決される。この投票では、保守党、労働党ともに党内から多くの党議造反者。
2013.1.22	キャメロン首相は議会演説で「次回の選挙で保守党が信任されれば、英国とEUの関係についてEUと再交渉し、再交渉で得られた新しい条件の下でEUに居るかどうかを国民に問う、「簡単な選択を国民に求める」国民投票を2017年末までに行う」と述べた。
2014.3	BBC放送がヨーロッパにおける英国の将来についての討論会を開催。
2014.3	労働党の有力議員、エド・ミリバンドがファイナンシャル・タイムズに寄稿。「権力をロンドンからブリッセルズに委譲しようという提案がない限り、労働党はEUの中での英国の地位についての国民投票は行わない」と述べる。
2015.5.8	総選挙で保守党が単独過半数を獲得。EUに居るか出るかについての国民投票を2017年末までに行うという選挙公約を守ることを誓約。
2015.5.27	(国政の記録として重要な意味を持つ)「女王の演説」で、EUに関する国民投票の詳細に言及。
2015.5	2016.2 英国とEU本部が交渉。英国が要求してきた4項目からなるEU改革要求が認められたので、EU内で「地位改善」が出来たとして英国とEUの交渉は2015年2月に妥結。「居るか、出るか」についての国民投票を、2017年末よりずっと前倒しし、2016年6月にすることをキャメロン首相が決定。
2016.2	6月「居るか、出るか」についての国民投票に向けた選挙運動期間。
2016.6.23	国民投票。脱退52%対残留48%で、EU脱退を決定。

(出典) 主としてBBC放送電子版 Timeline: Campaigns for a European Union referendum www.bbc.com/news/uk-politics-15390884

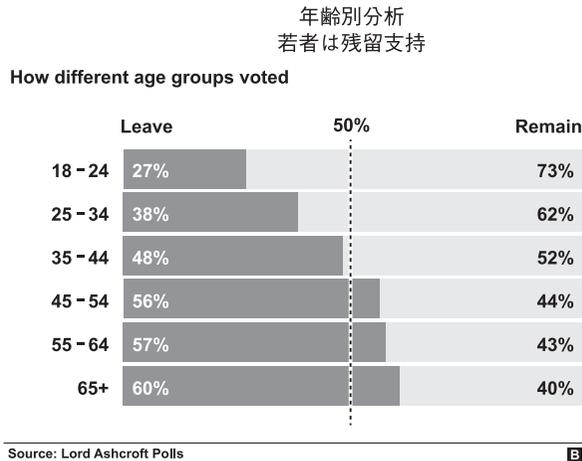
グローバルな経済競争によって没落している多数の白人労働者は、アメリカではトランプ支持に向かうが、イギリスでは没落する労働者達が反EUの感情を高める。英国労働者達の認識と感情の中では、グローバル競争による自分たちの失職や賃金低下も、イスラム過激派のテロも、すべてはEUの所為にされる⁸⁾。このため英国の選挙では、反EU派が依然優位を占めるのである。

しかし、英国の若者はそのような反大陸反ドイツの感情を持っていない。図表4のように、Lord Ashcroft Pollsによれば、英国の18歳から24歳層は73%が英国のEU残留を支持している。65歳以上は60%がEU脱退論を支持しているのとは対照的である。

英国は依然西ヨーロッパ最強の軍事力を持ち、金融でも、工業でも、強い競争力を持っている。英国にEUは必要だが、EUもやはり英国を大いに必要としている。従って、いまの若者達が世論を動かす世代になれば、英国のEU再復帰もあり得る。このように見る人がヨーロッパの識者には多いのである。

8) これについては英国と米国の高卒白人労働者をそれぞれインタビュー調査し、統計解析も行った好著 Justin Gest *The New Minority: Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality* 2016 Oxford University Press を参照されたい。

図表4 英国のEU離脱に関する年齢層別の意見の違い



(出典) BBC 放送電子版が紹介したアッシュクロフト卿による世論調査

(4) イタリア：構造改革かユーロ離脱か、の岐路に立つ

2018年に入って EU 内ではイタリアに大きな政治・経済の危機が発生した。イタリアは EU 内ではドイツ、イギリス、フランスに次ぐ4位の経済大国で、1957年の統合開始以来の古い EU 参加国である。反ユーロ、反 EU の考え方を持っている2政党が2018年3月の選挙で議席を増やし、両党合計で議会の過半数を獲得、同年5月にはユーロ支持派のピエール・カルロ・パドアン氏を蔵相にすることで新内閣が5月にいったん発足した。

しかしその前に両党が首相候補に推したユーロ懐疑派の候補を、(首相及び閣僚の任命権を持った) マッタレラ大統領が拒否した。大統領は親 EU を表明している在野の法律学者ジュゼペ・コンテを首相に任命し、新内閣が発足している。

コンテ首相は組閣はしたものの、与党である二大政党が、EU 統合を支持するコンテ首相に、激しく反発している。このため両党は近いうちに機を見て内閣不信任案を可決し、コンテ政権を退陣に追い込む可能性がないではない。イタリアは今秋か来春にもユーロ加盟の是非を大きな争点として、再度の総選挙になる可能性がある。

イタリア新政権の政治基盤は不安定である。「年内か、来年早々に議会の解散があり、その際はユーロ及び EU との関係が主な争点になり得る」と、ロンドン・ビジネス・スクールのルクレジア・ライシュリン教授は見ている⁹⁾。

連立政権を組んだ2つの政党は、南部の貧困層の支持を集めた「五星運動」M5Sと、豊かな北部で票を得た排外主義の「北部同盟」the Northern Leagueである。(この同盟は北部だけの地域政党ではなく、全国政党であることを強調するため、最近党名をただの「同盟」the

9) Lucrezia Reichlin 'What Italy's Crisis Means for Europe' Project Syndicate 2018-5-30

League に変えた。)

両党とも、イタリアのユーロ離脱までは選挙の公約にしていなかったが、ユーロ圏の厳しすぎる財政規律と、両党が掲げる減税、全国民への基礎収入支給、年金増額は両立できない。やがてイタリアに政治と経済の危機が発生し、ユーロ離脱論や EU 脱退論まで、イタリア国内で頭をもたげてくる可能性がある。

深刻な経済停滞

だがイタリアの真の問題は、大衆迎合的な財政政策だけではない。長年の低成長（1960年から2018年までの年平均成長率0.6%）と高水準の政府債務（2017年 GDP 比132%）である。低成長のため生活水準は上がらず、高債務のため不況が来ても財政による景気浮揚策がとれない。失業率が高く、就業率が低い。失業率は2018年4月現在11.2%で、スペインの16.1%より低いものの、フランス（8.9%）より高い。25-54歳層の就業率は69%しかなく、スペインの74%、フランスの81%よりはるかに低い¹⁰⁾。

経済不振の原因はイタリア経済の構造的な問題にある。硬直的な二重の労働市場。競争が全く見られない製品市場。成長しない家族企業の蔓延。不良債権を抱えた銀行制度。15歳児の学力国際共通テスト PISA でも、イタリアの順位は低い。科学では世界平均が493点に対し、イタリア平均は481点。読解力では世界平均493点に対し485点と、イタリア平均は世界の受験者平均を下回っている。良い成績を生み出さない教育制度に問題があると指摘する声がある¹¹⁾。

研究開発支出の水準も経済規模 GDP に対し1.18%と、EU の中でも最低に近い水準。EU が2020年の目標にしている3%にははるかに及ばない。研究開発支出が少ないと、新製品、新技術は生まれにくい。イタリアの研究開発水準の低さについてロマノ・プロディ元欧州委員長（元イタリア首相、元ポロニャ大学教授）は「これには文化的、歴史的な原因があるが、イタリアの発展を阻んでいる主要な要因なので、真正面からこれに取り組む必要がある」と2000年の著書で指摘している¹²⁾。

誰が首相になると、こうした構造的な問題の解決は1年や2年で出来るものではない。イタリアは長年ヨーロッパでは経済的には病人であるような扱いを受けてきた。病は深く、長い。

経済不振から脱却するため、安定・成長協定が要求する緊縮財政を甘受してユーロ圏に留まろうとするのか、それともユーロ圏を外れ、公約通りのばらまき財政で有権者の人気取りをするのか。イタリアの新政権は2018年5月に成立したばかりだが、財政政策をめぐる EU 本部と

10) Italy Unemployment Rate 1983-2018 <https://tradingeconomics.com/italy/unemployment-rate>

11) OECD Education GPS, Italy <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=ITA&treshold=10&topic=PI>

12) Romano Prodi, *Europe as I see it* p113-114 London: Polity 2000

イタリア政府は対決する方向に向かっている。

イタリアは厳しい試練の時期を迎えている。それはEUとユーロ圏にとっても、2年前の英国国民投票と同様に、重要な試練である。米国コロンビア大学のジョセフ・スティグリッツ教授は、ユーロには加盟国に緊縮財政を強要するという重大な設計ミスがあり、これを是正しない限りユーロは瓦解せざるをえないことを1年前から予言している¹³⁾。

スティグリッツは2018年に成立したイタリアの新内閣について、「イタリアは経済規模も大きく、有能で創造力のあるエコノミスト達が充分にいますので、**事実上**（太字、下線 引用者）ユーロからの脱却を実行できるかも知れない。脱却によって柔軟な二重通貨制度を確立し、それによって繁栄を取り戻すのである。」と重大で、意味深長な予測を2018年6月に出している¹⁴⁾。これはスティグリッツとイタリア人エコノミスト達による調査が生み出した、現実味のある重大な政策提案である。

柔軟な二重通貨制度はユーロの規約に違反するが、「法律上のユーロ離脱に伴うあらゆる結果に伴う負担は、ブラッセルズ（のEU本部）とフランクフルト（の欧州中央銀行）が負ことになるであろう。EUが麻痺状態に陥ることを読み込んで、イタリアはユーロの最終的な崩壊を防げるだろうとみている。どのような結果になろうと、ユーロはボロボロになってしまうであろう。」¹⁵⁾

スティグリッツ教授の分析は、少し不気味だが、きわめて現実味がある予言である。

英国 Economist 誌の元編集長であるビル・エモットは、イタリアの政治、経済、社会の現状を深く調べた『良いイタリア、悪いイタリア』という本を2012年に出した。エコノミスト誌が当持のイタリア首相ベルルスコーニの悪政と乱行を強く批判したところ、ベルルスコーニからエコノミスト誌のエモット編集長が訴えられた。これに対し反論を書くため、エモットは50歳を過ぎてからイタリア語を猛勉強し、イタリア語でインタビューが出来るまでの力を付けた。何回もイタリアに出張し、列車に乗って地方に出かけて調べた結果をもとにこの本を書いた¹⁶⁾。

エモットによれば、悪いイタリアを挙げたらきりが無い。政治は腐敗し、経済では自動車会社フィアットの本社工場では従業員の30%が毎日無断欠勤するので、生産性はフィアットがブラジルやポーランドに作った工場よりも低い。労働法は甘過ぎ、公共料金は高すぎる。地方都市ではマフィアが支配している。多くの人が自分で麻薬を腕に注射して、注射器を地面に捨てているので、ナポリでスラム街を歩くと足の下でザクザク音がする。

13) Joseph E. Stiglitz "The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe" 2017 New York: W. W. Norton

14) Joseph E. Stiglitz "Can the Euro be Saved?" Project Syndicate June 13 2018 <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-euro-crisis-italy-by-joseph-e--stiglitz-2018> 06

15) 前掲注14に同じ。スティグリッツ論文

16) Bill Emmott *Good Italy and Bad Italy: Why Italy must Conquer Its Demons to Face the Future* New Haven, US: Yale University Press 2012

しかし良いイタリアも育っている。世界各国で生産し、60億ユーロ（約8千億円）もの売り上げがある菓子会社があり、世界18国で2万2千人を雇用するチョコレート・スプレッド製造会社もある。レストラン・チェーンと空港内免税店を経営する別の会社は世界で6万2,500人を雇っている。

中小企業投資育成会社もベニスの郊外にあり、投資育成に成功している。トリーノには授業のかなりの部分を英語で行う大学が出来た。その大学では学生の15%は外国人で、大学自身がベンチャー投資も行っている。学長のプロフェッサーは2011年、ボッコニ大学学長から首相になったモンティ（2011-13）によって文部大臣に任命され、大規模な大学改革を進めた。2014年から2016年まで首相を務めた、社会党のマッテオ・レンツィは、更なる改革を進めた。21世紀に入って「良いイタリア」が伸びてきている部分もあるのである。

だが2018年3月成立した「同盟」と「五星運動」の連立政権は、明らかに「悪いイタリア」の繰り返しである。ニューヨーク大学のノリエル・ルービニ教授とロンドン大学のブルネロ・ローザ教授は、「イタリアの新政権はイタリアのユーロからの脱落に向かってスロー・モーションで進んでいこう」という評価を2018年6月に出した¹⁷⁾。

しかしイタリアに改革の芽は出てきている。21世紀にイタリアがルネッサンスを成し遂げる可能性がないではない。エモットは著書の中で、選挙法、労働法の改正、司法制度、競争政策、人的資本への投資を行う必要があることを指摘している。それにはイタリア国民が共通の目的観を持つことが必要であり、それがあれば改革は出来るであろう。この期待をエモットは著書の結びとしている¹⁸⁾。

2011年にはイタリア統一150周年記念式典があり、イタリア人達はイタリア国家への誇りを確認し合った。この誇りと確信があればイタリアは再び「良いイタリア」を復活出来るだろうという期待を込めたイタリア論である。

2. EU 新政策の方向

(1) 統合の手法と理論

モネ以来の非民主制

欧州統合は、発足の当初から、非民主的な手法で進められてきた。統合の次の目標はエリート官僚達が先行討議し、決定して実行する。各国代表達が合意すれば、目標達成の手立てはあとで実行しながら考えるという手法であった。憲法に民主政治を掲げる EU ではあるが、EU 統合の推進は、各国民が討論を重ね、次の目標を共有するようになってから行うという、民主

17) 'Italy's Slow Motion Euro Train Wreck' Nouriel Roubini, Brunello Rosa, Project Syndicate 2018 6 1

18) Emmott 前掲書279頁

的な手法で行われたことは決してなかった。

これは欧州大陸各国の国家統制的な伝統を EU が引き継いでいるからである。欧州統合の事業を創造し、「現代ヨーロッパの父」としていまも多くのヨーロッパ人の尊敬を集めているジャン・モネ（フランスの政治家兼実業家）もつぎのような発言をしたことが伝えられている。

「市民に統合に賛成する準備が出来ていなかったため、市民には起きていることを伝え過ぎずに統合を進める必要があった。」¹⁹⁾ ある専門家のインタビューに答えたモネの発言である。

このようなエリート主導で統合を進めてきたので、統合は政治・経済・司法の各分野で急ピッチで進んでいった。統合分野は当初の原子力、石炭、鉄鋼、農業から貿易全体、通貨から金融へと拡大していった。しかし、なぜ統合するのか、統合の最終目標は何なのかについて、一般国民のレベルで真剣な討論が行われたことはなかった。エリート政治家達も、更なる統合を目指して国民世論を形成して行く努力をしなかった。フランスの政治学者の中には単一国家の「ヨーロッパ連邦 Federal Europe」を目指すべきだという議論もあり、著書も出ていたが、それらは学者の世界の学術的な議論で、一般国民の議論にはならなかった。

このため、更なる統合が各国国会で可決されても、国民投票で否決され、予定していた統合を進められないという事態が、なんども出現するようになった。ノルウェーは政府と国会が EU 加盟を決め、欧州委員会が加盟を承認しても、国民投票で2回も（1972年、1994年）否決され、EU に加盟できないという事態が2018年になっても続いている。1990年アイルランドのリスボン条約否決。2005年、オランダとフランスでの EU 憲法否決という事態が起きている。

先に述べた、2016年6月に起きた英国の EU 離脱決定も、議会では75%が EU 残留を支持していたのに、国民投票では EU 残留への支持が48%しかなかった。これも、政治エリートの意見だけで EU 統合を進め、一般国民による EU に関する議論が十分には行われていなかったからである。エリート主導統合の、最近の失敗例とみることが出来る。

非民主的なエリート主導の統合推進を改める必要があると指摘されてから久しいが、EU 指導部がモネ以来の、政治エリート主導の統合手法を改める気配は見られない。これをヨーロッパ人達は EU における「民主主義の不足」democracy deficit と呼んでいる。

それでも統合を更に進め、EU をひとつの国民国家に近いものにしようという努力は続いている。2017年末には 欧州議会に（今のような国ごとの選挙区だけでなく）欧州単一選挙区を導入しよう、EU 大統領（欧州理事会常任議長）に欧州委員会委員長を兼務させようという提案がジャン・クロード・ユンケル欧州委員長から出た。2つとも統合を推進する上での正しい提案である。しかし、欧州理事会など各機関で検討の結果、単一選挙区案は2019年に検討、大統領と委員長の兼務は検討もしないことになった。

これは、統合推進の手続きが民主的でないということよりも、EU を構成する各国民国家の

19) G. Majone *Rethinking the Union of Europe Post Crisis* 2014 邦訳は『欧州統合は行き過ぎたのか』249-250頁 岩波書店 2017年

長が自分たちの EU 管理権を失いたくないからである。統合を始めてから60年以上経っても、国民国家の政治力と発言権は依然として強いのである。

かえって高まる国民国家の重要性

国際化と地域統合によって、国民国家の重要性はいっそう増大している。70年近くかけて EU が作ってきた超国家的な欧州大の機関は、強くなっていると同時に、影響力と地位が低下している側面もある。

欧州司法裁判所 ECJ や欧州中央銀行 ECB は、各国政府や欧州委員会との繋がりがなく、どこにも説明責任を負わない、(独立したというより) 孤立した存在である。そのため EU の諸機関は重要な決定を下しているのに、社会的な地位や名声、尊敬はそう高くない。

欧州議会 EP は直接選挙で選ばれているのに、政治力が弱い。それは欧州議会が、議会民主政治を行っている各国の立法機関とは異なり、(特定の事例を除き) 課税と歳出の権限、立法発議権、政府の活動全般を承認する権限——を持っていないからである。与党と野党の論戦と弁証法的な対立の中から次の政権が出現するという議会政治の仕組みになっていない。

これは欧州議会だけの問題ではない。EU は欧州統治 (ガバナンス) の責任の所在を明らかにするのに適切な政治の舞台を持っていない。EU 加盟諸国民が重視するのは、自国の議会 (及びその制度があるところでは、大統領) 選挙である。1979年から5年毎に欧州議会選挙が行われているが、欧州議会選挙の投票率は各国議会選挙に比べて低い。EU 諸国民が EU 議会では大したことが出来ないことを知っているからであろう。

米国との対比

米国では行政機構と中央銀行の間では、仕事や社交のための交流が頻繁に行われる。FRB 連邦準備制度理事会議長は毎週財務省で昼食を摂り、FRB の上級職員は、大統領経済諮問委員長だけではなく、連邦政府予算作成に当たる行政予算管理局 OMB ともしょっちゅう意見交換をしている。オバマ政権で財務長官を務めたティム・ガイトナーもニューヨーク連銀総裁時代、ウォール街の銀行家や証券会社幹部と非公式な場でも良く交流し、気心の知れた関係を作っていたことで知られている。

だが欧州中央銀行はどの国の行政機構とも意見交換をする場がない。これは欧州中央銀行が独立しているのではなく、孤立していることを意味する。欧州全域を支配する本格的な民主的政府を欠く中で、中央銀行が適切な政策を立案することは困難である。

意志決定の手続き (プロセス) だけを重視する統合手法の限界

「もっとヨーロッパを」 more Europe, 「更なる緊密な統合」 ever closer Union. EU 加盟各国の首脳会議である欧州理事会の文書には、いつもこうした言葉が出てくる。最終的には単

一の、一種の連邦国家を目指しているのだから、長期的には連邦国家を目指すというべきなのだが、それには各国民、特に連邦制の中で自国が埋没してしまうことを恐れる小国の抵抗がある。このため、公式文書では ever closer Union という言葉はあっても、「連邦制」 Federal Europe という言葉は出てこない。

EU の指導部は、明確な次の目標及び最終目標を示さずに、終わりのない統合に対する支持の約束 commitment を EU 諸国民に求めている。これが EU 諸国民の間で EU 不信が高まる一つの原因である。

15世紀から19世紀にかけてヨーロッパの力が、政治、経済、科学技術、芸術など多くの分野で世界を圧倒していた。これはヨーロッパ各国が「更なる統合」の呼びかけに応じたから起きたのではない。欧州に、多極的で、競争的ないくつもの国家システム（複数の systems）があったから、起きたのである。その頃は国民国家を中心とした経済統合のペースと政治統合のペースの歩調が合っていたので、多様性の中での百花繚乱が可能だった。

欧州統合の貧弱な結果は、EU が経済統合の範囲拡大に対応する形で、政治の統合を行うことに成功していないからである。

マクロン・フランス大統領は、「EU 全域における、徹底した公開討論を約6ヶ月かけて行い、明確な目標を各国民が共有する。それによって更なる政治統合を進めることが必要である」と述べている²⁰⁾。妥当な政策提案と思われる。

新しい独仏同盟でこれが実現すれば、EU 統合の前途には明るい未来が望めるかも知れない。だが2017年9月の選挙で議席を減らし、指導力を弱めたメルケルには、フランスと手を組んで大胆な EU 改革に乗り出すような EU 域内指導力を失っている。

（2）英国離脱後の基本方向

EU で2位の経済規模を持ち、最強の軍事力と外交上の影響力を持つ英国に離脱を決められたことは、EU が経験したことのない、最大の打撃であった。このような打撃を再度受けることのないよう、EU は少し統合手法を改める。それはさらなる統合をやめるのではなく、統合のペースをスロー・ダウンし、統合について来れない国が出るのを防ぐというやり方である。

さらに、ペース・ダウンだけではなく、テーマによっては EU 加盟国であっても、「その統合には参加しない」という選択をすることを加盟国に認めてゆく。画一的統合ではなく、自由参加度の拡大である。

すでにこのペース・ダウンと自由参加の方向は、英国が離脱を決める以前、2015年から EU 首脳会議で了承されていた。

このようにテーマによって参加国が異なるが、重要な部分は各国の政策が重なり合うように

20) 伴野文夫 『エマニュエル・マクロン：フランスが生んだ革命児』 幻冬舎 2017年

する方式を EU では「重なり合う同心円」overlapping concentric circles と呼んでいる。自由参加型同心円の具体例としては、英国脱退後の数字では、ユーロ（EU 加盟27国中19国参加）、人の移動の自由を定めたシェンゲン協定（EIU 加盟国の英国、アイルランドを除くが、EU 非加盟のノルウェーが加盟する26国）、欧州共通軍（27国中25国参加）などがある。

統合の速度低下と重なり合う同心円によって脱落国を出さないような政策が今後増えて行くであろう。

しかしながら、すでに決まっている、EU 加盟国全体を拘束する長期政策は変えず、英国がいなくなった分だけそれに合わせて数値目標を変えることはしない予定である。統合の深化 deepening と拡大 widening は英国が EU を離脱した後も続けるであろう。

具体的には、金融機関への監督と規制に関する統合 Banking Union や金融危機再発防止のための欧州通貨基金 EMF 設立に向けての独仏両国の協議は予定通り進める。2018年6月末の欧州理事会で EMF 設立の基本方向を決め、2018年12月に最終決定したい意向である。

気候変動防止のための温暖化ガス排出量削減計画について EU はすでに、英国の離脱決定前に、2020年、2030年、2050年に向けた具体的な数値目標を決めており、これも、英国が抜けた分だけ EU 全体の削減数値は変わるが、各国が行う排出量削減は予定通り実行する。

（3）「安定・成長協定」から「成長・安定協定」への動き

ユーロ圏の国々はユーロの創設に伴って締結された「安定・成長協定」によって年間の財政赤字を経済規模 GDP の3%以下、市中にある国債の発行残高を GDP の60%以下にしなければならないことになっている。国際通貨として信認されるためには、加盟国の財政が放漫で、赤字を垂れ流していると、政府の債務返済能力が疑われ、通貨として信認されなくなり、通貨が暴落する恐れがあるからである。

3%、60%という数字自体には経済学的な根拠はないが、とにかくその財政基準を達成しなければ、その加盟国は、最終的には、欧州委員会から GDP の0.5%までの罰金を徴収されることになっている。このためユーロ加盟各国は歳出削減を中心とした緊縮財政を余儀なくされている。特に公債残高を GDP 比60%以下にしろという協定の要求は各国の財政事情を無視して過剰な緊縮を求めるもので、無理が多い。

好調に経済成長を続けてきたドイツでも、国債残高比率は長年65%近くだった。2017年にも64.1%、2018年も61%で、2019年になってようやく58%と、協定の基準を達成出来る見通しだ²¹⁾。

「過剰赤字国には罰金を払わせる」と欧州委員会が警告しても、他の国々にとって協定の数値目標を厳格に遵守するのは至難の業である。

21) German Stability Programme 2018 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/german-stability-programme-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2

高齢化が進み、社会保障制度が充実している欧州各国には、安定・成長協定の規定通りに財政赤字を削減することは困難になっている。このため、安定・成長協定をもっと弾力的に運用すべきだという意見が2015年頃から、フランス・オランド大統領やイタリア・レンツィ首相らから出始めた。これに伴い規定の運用をやや弾力的にする微修正を欧州委員会は2016年以降行っている。

2017年にはルクセンブルグのピエール・グラメグナ蔵相が「成長のための投資を財政赤字の計算から除く。成長重視を明確にするため、協定の名を『成長・安定協定』にする」という提案をおこなった。グラメグナは欧州議会でも「ルクセンブルグに緊縮財政は必要ない」と発言しており、積極財政論者である。グラメグナは2018年ユーロ・グループの議長 president に立候補したが、落選し、議長にはポルトガルのマリオ・センテノ蔵相が就任した。

だが緊縮財政を各国に押しつけてきたユーロ・グループの中でも、このような緊縮財政脱却論が出始めていることは重要である。

ドイツは2017年9月の選挙でキリスト教民主同盟が議席を減らして、社会民主労働党と連立政権を組み、蔵相兼副首相には社民党のオラフ・ショルツ氏が就任した。ショルツ氏は安定・成長協定の運用を弾力的にすることに賛成しており、成長のための政府投資による財政赤字には欧州委員会が従来より寛容になる可能性がある。

ドイツのメルケル首相は、フランス・マクロン大統領のユーロ圏予算作成とユーロ圏蔵相の創設を含む広範な EU 改革提案を支持することを表明しているので、安定・成長協定の運用改善を含む広範な EU 改革が2018年後半以降に進展する可能性が出て来ている²²⁾。

3. EU をおびやかす外部からの2大脅威

21世紀に入ってから、EU の繁栄と結束を脅かす域外からの二つの脅威が強まっている。それは域外のアフリカや中東からの移民圧力と、ロシアの選挙干渉である。

(1) アフリカの人口急増と EU への移民圧力

国連の人口統計によれば、世界人口は1950年に25億人だったが、2015年には73億人と、60年間で約3倍に増えた。国連の人口予測によれば、2050年には、低出生率だと87億人。高出生率だと109億人。一般によく使われる中位予測（中ぐらいの出生率）では97億人である。

2050年から2100年までの人口予測となると、低位予測と高位予測の間の数字のバラつきは更に大きくなる。中位予測では2100年の人口は112億人である²³⁾。

22) Financial Times 2017 8 29 'Merkel backs Macron's vision for eurozone reform' <https://www.ft.com/content/97916d18-8ca9-11e7-9084-d0c17942ba93>

23) World population to reach 9.8 billion in 2050, and 11.2 billion in 2100 <https://www.un.org/>

人口増加の原因を地域別に見ると、アジアとアフリカの人口増加が大きな要因である。アジアの人口は1950年から2015年に、14億人から44億人に増えた。その主な原因は中国とインドの人口急増である。アジアは2100年まで、世界最大の人口を有する地域であり続けると予想される。だがアジアの総人口も2060年の53億人がピークで、それ以降は漸減し、2100年には49億人になるとみられる。

世界人口にとって長期的にはアジアよりもっと重要なのがアフリカである。アフリカ人口は1950年の2億人が、2015年には6倍に増加して12億人になった。その後も急激に連続的に増加を続け、2050年には25億人、2100年には44億人に達する。その頃すでに低下傾向に入っているアジアの人口49億人に、急増を続けるアフリカの人口が接近するわけである。

いま紹介したのは国連経済・社会局人口部が2017年6月に出した公式予測だが、これ以外の予想もある。2015年アメリカのシアトルで開かれた人口予測に関する会合で、同じ国連の人口部長が講演した。その講演によれば、2100年に世界人口は110億人になり、アフリカ人口は56億人になる。アフリカ人口がアジアを抜くだけでなく、世界人口の半分以上がアフリカ人になるという予測である。

イギリスの新聞デリーメールは、アフリカ人口急増の予測に衝撃を受けて報道している²⁴⁾。

世界の三分の一はアフリカ人に

国連の正式予測（2017年改訂版）で見ても、図表5のように、世界人口に占めるアフリカの人口比率が2070年に32%とEU（6.4%）の5倍以上になる²⁵⁾。

図表5 世界人口に占める各地域の比率 (単位：%)

	1960年	2015年	2040年	2070年
EU	20.0	10.0	7.9	6.4
アフリカ	9.4	16.2	22.8	32.1
中国	21.7	18.9	15.4	11.4
日本	3.1	1.7	1.3	0.9
インド	14.8	17.7	17.4	15.7
アメリカ合衆国	6.2	4.3	4.1	4.0

(出典) 国連人口部 www.un.org/esa/population/publications/longrange2/worldPop2300final.pdf

[org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2017.html](http://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2017.html)

24) MailOnline, World's population will soar to 11 billion by 2100 and HALF will live in Africa, claims report. <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-3192285/World-s-population-soar-11-billion-2100-HALF-live-Africa-claims-report.html>

25) この数字は国連による2300年までの公式予測なので、先に紹介したデリー・メールの報道数字とは異なる。 www.un.org/esa/population/publications/longrange2/worldPop2300final.pdf

この人口長期傾向が意味することはヨーロッパにとって重大である。2070年には世界の3分の1がアフリカ人になる。ヨーロッパに移民が押しかける圧力は今後更に強まり、きわめて長期に続くことを意味するからだ。

アジアにも域内で移民の圧力はあるが、ヨーロッパとアフリカの間ほど深刻なことにはなっていない。それは、アジアの人々の多くは自国に外国からの直接投資が入ってきており、自国の企業による工業化も成功しつつあるので、自国内で職を見つけることに希望を見出しているからである。誰でも自国が、工業化に成功しつつあるか、成功するかも知れない可能性があった国内で職が見出せるかも知れない場合、何も知らない外国へ特に移民したがるもののである。

だがアフリカは違う。人口急増が少なくとも2100年まで続くことは確実だが、アフリカ大陸内で、アジアで起きたような雁行形態の経済発展は、まだ起きていない。アフリカで最も工業力があるのは南ア連邦で、人口が最も多いのはナイジェリアだが、両国の経済的つながりは薄く、雁行形態による発展の兆しは見えない。

アフリカの国々はいずれも18世紀から20世紀にかけて、ヨーロッパ諸国に植民地として支配されていた経験がある。このため、いままヨーロッパ諸国とのつながりが強い。ヨーロッパはアフリカから地理的にも最も近い大陸である。仕事がなく貧しいアフリカ人達が、ヨーロッパへの移民を希望するのには、それなりの合理的な根拠がある。アフリカからヨーロッパへの移民希望者増加は、アフリカ各国の構造的な要因によるものなので、長期にわたって続く。アフリカの人口予測だけから見ても、EUは今後数十年は、アフリカからの移民圧力に悩まされるであろう。

EU人口は2040年から減少

EU自身の人口は今後どうなるのだろうか。欧州委員会は2017年11月、「2018年高齢化白書」Ageing Report 2018と題する長期の人口予測を発表した²⁶⁾。

欧州委員会の予測によれば、EU28国（英国加盟時、クロアチア加盟時）の人口は2016年から2040年まで増加基調をたどり、2040年には2016年比3.5%増の、5億28百万人でピークを打つ。2040年から2050年までの10年間、人口はほぼ一定で変化しないが、2050年以降EUの人口は減少を開始し、2070年には5億2千万人に低下する。2016年から2070年の期間でEU全体の人口増加率は年1.8%だが、各国一様にその比率で増加するのではなく、EU加盟国の半分ぐらいでは人口が増加するが、残りの半分では減少が進む。これからの人口減少が最も激しいのがドイツで、2010年の8,250万人が2070年には7,920万人と、60年間で330万人も減少する。

EU人口が減少するのは、基本的には合計特殊出生率が、(人口の現状維持に必要な) 2.0以

26) Ageing Report 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

下の水準を維持するからである。EU の2040年以降の人口減少を理解するためには、EU 内で働く3つの人口変動要因を見て行く必要がある。

EU 内の人口変動要因

総人口だけではなく、EU 人口の中での 高齢化、 移民受入数、 国ごとの人口変動……という3点を見て行く必要がある。

高齢化

総人口が5億28百万人程度でピークを打つのは、EU 加盟各国でも少子高齢化が進行するからである。高齢従属人口比率（65歳以上人口の、15-64歳層に対する比率）は EU 全体で、2016年の29.6%が2070年には51.2%と、人口の半分近くが65歳以上となる。この間、55-64歳層の労働市場参加率は59.15%から71.3%へ12ポイント以上増加するし、現役世代（20-64歳層）の労働市場参加率も71.1%から75.8%へ増加する²⁷⁾。

働く人の比率増加は経済成長率を高める要因だが、2020年代には労働市場参加者数が減少を始める。2040年以降は総人口も減少を始める。このため欧州委員会は欧州27国の2016-70年の年平均経済成長率は1.3%と、従来の約1.5%より低下するとみている。

EU の移民受け入れ政策

移民受け入れで多少人口減少を打ち消しても、人口減少の基本方向は変えがたい。

主要国の2015年までの移民受け入れ実績を見ると、図表6のように、21世紀に入ってから2015年までだと、イタリアが28万人と、最も多い。これは、貧しい難民がリビアなど地中海沿岸の海運業者が手配した老朽船に乗ってイタリアの海岸近くまでは何とか来れる。だが、それから先は船が漂流し、イタリア、フランス、ギリシャなどの沿岸警備隊に発見され、救助してもらうのを待つという、危険な移民輸送が21世紀に入って増えてきたからである。

図表6のように、1960年から1980年にかけて、多くのイタリア人が、EU 域内の外国へ出稼ぎに行っていたので、イタリアは移民の出し手だった。このためこの頃のイタリアの移民受入数はマイナスである。これに比べ1970年代から外国人労働者受け入れ政策を採っていたドイツは、あくまで一時的な滞在者として外国人労働者を受け入れていた。基本的にはその考え方を長期にわたってそれを継続し、1961年から2015年までという、55年間もの長い期間を取ると、ドイツの移民受入総数は67万人である。21世紀に入ってからだけでも合計25万人もの移民受け入れの実績を持っている。同じ55年という長期間で見ても、移民受入数が20万人台に留まっている他の欧州諸国より、受け入れ実績は3倍近い。

27) EU 人口2070年は欧州委員会の資料による。 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

図表6 EUと主要国の平均移民受け入れ実績
European Commission, Ageing Report 2018

	1961	1980	1981	2000	2001	2015	1961	2015累積
ドイツ		149,621		268,447		255,223		673,291
フランス		131,860		42,362		105,607		279,829
イタリア		- 41,579		10,539		287,192		239,830
イギリス		- 14,739		31,837		249,732		266,830
EU28国* ²⁸⁾		175,267		399,600		1,014,745		1,589,612

* EU27国とイギリスを含む。

(出典) 「欧州委員会高齢化白書2018」 https://ec.europa.eu/info/publications/economy/finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-prps-2016-2070_en

図表7 EUと主要国の2070年までの移民受け入れ総数

	(単位：千人)				総人口中の年間受入移民比率 (%)					
	2016年	2030年	2060年	2070年	2016年	2030年	2060年	2070年	2016	2070年*
ドイツ	750	268	175	143	0.9	0.3	0.2	0.2		16.7
フランス	54	86	62	95	0.1	0.1	0.1	0.1		5.1
イタリア	134	210	177	164	0.2	0.3	0.3	0.3		18.9
イギリス	244	220	121	107	0.5	0.4	0.3	0.2		11.8
EU28国	1,484	1,157	915	804	0.3	0.2	0.2	0.2		11.2

* 2070年の人口に対する累積移民受入数の比率 (%)

(出典) 「欧州委員会高齢化白書2018」 7頁及び18頁

主要国の将来の移民受入数はどう変わるのか。欧州委員会が作成した、2016年から2070年までの移民受け入れ予測数を図表7で見た。移民受け入れ予測数をEU28カ国で見ると、(メルケル首相が大量の移民受け入れの意向を2015年に表明した効果で移民数が急増した)2016年の148万人から徐々に低下し、2070年には約70万人になる見通しである。(同高齢化白書7頁)

EU全体としては、図表7のように、年間の移民受入数はピーク時である2016年の148万人(EU28人口の0.3%)から2070年には80万4千人(同人口の0.2%)へと減少する見通しである。

だが2016年から2070年までの累積移民受入数を見ると、図表7の右側最下段のように、この間のEUの移民人口比率は11.2%に達する。

28) EU27とEU, EU28: EU27は2013年にクロアチアがEUに加盟する以前、英国が2019年に離脱する以前の加盟国数。EU28はクロアチアが加盟し、英国が脱退する以前のEU加盟国数。欧州委員会が発行している統計は、EU全体の合計欄をEU27, EU, EU28という3つの欄に分けて示していることが多い。小論では、特に断らない限り、クロアチア加盟後、英国脱退以前の数字であるEU欄の数字(EU28と同じ人口になる)を用いている。

図表 8 人口大国の入れ替わり

(下欄の数字は人口 単位：百万人)

2013年 実績	1位 ドイツ 81	2位 フランス 66	3位 イギリス 64	4位 イタリア 60	5位 スペイン 47
2060年 予測	1位 イギリス 80	2位 フランス 76	3位 ドイツ 71	4位 イタリア 66	5位 スペイン 46

(出典) 欧州委員会2015 Ageing Report

国ごとの人口変動

国ごとの人口変動については、欧州委員会が2015年春の経済財政理事会に出した、2060年までの人口報告書 The 2015 Ageing Report に依拠しておきたい²⁹⁾。

国ごとの人口変動で注目すべきなのは、ヨーロッパにおける人口大国の順位が2060年までに入れ替わるという予測である(図表8)。

EU28全体の人口は2013年の5億07百万人が、2045年頃、約5億2,900万人でピークを迎える。その後は2080年には5億1,900万へと人と減少傾向をたどる。EU28全体の人口が減少する中で、著しく人口を増やす国がある。それがイギリスである。その結果イギリスは、現在EU内の人口順位が3位だが、2060年には1位に躍進する見通しである³⁰⁾。

(イギリスは2019年3月、EUから脱退するが、ここではヨーロッパでの長期的な人口変動を論じているので、イギリス人口をヨーロッパ人口の中に入れて扱っている。)

イギリスの人口が増えるのは、多くの外国人がイギリスに「魅力」を感じることで、イギリスに帰化した外国人女性の出生率が高い……という2つの要因からである。

イギリスの魅力には、他の欧州大陸諸国に比べ、イギリス社会には開放性が高いことが挙げられる。また英語は依然世界の公用語なので、アフリカや中東の人々も英語社会の方が住みよいと感じることが多い。これも移住先としてのイギリスの「魅力」に入れることが出来る。

フランス北部海岸のカレー Calais という町は、かつてイギリス領だったが、今も鉄道や自動車でフランスからイギリスに渡る際の出発地点である。このためこの町にはいつも数千人の、英国入国ビザを持っていない、英国入国希望者が滞在し、イギリス入国の機会を覗いている。

英国に住む外国生まれの女性の出生率は2.2で、英国に住む英国生まれの女性の出生率1.8より高い。これに対し、ドイツに移住してきた外国人女性はすぐにドイツ人女性並みの低い出生率(2016年1.59)になる。だが英国へ移住してきた外国人女性は、かなりの期間、出身国の中東やアフリカで普通であったような高い出生率を維持する。女性の相対的な多産。これが2060年にかけて起きる、英独の人口順位逆転の主因である。

29) <http://ec.europa.eu/economy=financeve/publications/european=economy/2014/pdf/ee8=en.pdf>

30) 人口予測は欧州統計局による。 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_-_population_projections

なぜイギリスとドイツでは外国人女性の出生率に差が生じるのか。これには多くの要因が働いているが、1つには国内標準への適合 *conformity* を求める圧力がドイツでは強く働いているが、イギリス文化には家族の規模についても自由放任の度合いが高いことが原因と考えられる。

イタリアでの難民追放政策

2018年6月初め、成立したコンテ内閣のサルピニ内務相は、イタリアに住む50万人から60万人と言われる外国人不法居住者を国外追放したい意向を表明、「不法入国者は荷物をまとめ、帰国の準備をしておけ」と発言した。

すでにイタリアへの違法入国者数は減っている。移民反対を唱える「同盟」が2018年に入り支持率を以前の18%から26%に高め、連立政権を作ったので、移民希望者もイタリアが移民排斥政策を採ることを警戒した。2018年に入ってから5月末までのイタリア国境にたどり着いた移民希望者は1万3,768人と前年同期の6万1,201人から激減した。

イタリア政府は国外追放を決めた外国人を出身国に送り返す方針である。2018年以降6月初めまでに、チュニジア政府はイタリアから強制送還された自国民1,224人を自国に受け入れた。6月10日、コンテ政権は、アフリカから渡航し、629人が乗った民間の救助船がイタリア南部に寄港して乗客を上陸させようとしたのを正式に拒否した。スペイン政府が乗客の受け入れを表明したため、この時は乗客の生命は守られた³¹⁾。

しかし、与党「同盟」の党首は、コンテ政権による移民受け入れ拒否を「最初の勝利である。今後も移民受け入れ拒否を変えない」と表明しており、移民受け入れの規則を定めたEUの「移民受け入れ規則」を守らない方針である。先に述べた財政赤字についてだけでなく、移民受け入れをめぐるEU本部とイタリア・ポピュリスト（大衆迎合）政権の対立が高まるのは避けられない。

(2) ロシアのEU解体戦略を阻止する

ロシアの対EU戦略

旧ソ連領だったバルト3国及び東欧においてロシアが持っていたような支配力と影響力を回復することが、プーチンのEUに対する基本戦略である。プーチンは「ソ連邦の崩壊は20世紀で最も残念なことであった」と述べ、かつての旧ソ連のような勢いを回復することを外交目標にしている。

このため、ロシア軍を出動させ、エストニア、ジョージア、オセアチアなどから領土の一部を割譲させた。更に、長年ウクライナ領だったクリミア半島をウクライナから奪って、ロシア

31) 「伊、移民船受け入れ拒否、極右の連立与党主導か」日本経済新聞2018 6 14

領に入れた。クリミア半島奪取後、ウクライナ東部でも、ウクライナからの独立を目指す親ロシア勢力に武器を渡し、親ロシア軍とウクライナ政府軍との間で内戦を起こさせている。ウクライナの内戦ですでに数千人が死亡していると言われるが、詳細は不明である。軍事力を使った領土奪取はロシアの対 EU 戦略の重要な一部である。

同時にロシアが EU に対する工作で力を入れているのが、各種のメディアや工作人員を使った各国内での選挙干渉である。2016年アメリカ大統領選挙で、トランプを当選させるために行ったロシアの工作は広範囲にわたっているが、ロシアはそれと同様な選挙干渉を EU 加盟各国で行ってきた。RT というロシア国営テレビ局を使ったデマ宣伝や、各国語が話せるロシア人工作員に現地の新聞やテレビで偽ニュースを流させたりして世論に影響を与えている。ロシアはウクライナの EU 加盟をなんとしても阻止する必要がある。このため大規模な宣伝活動を EU 各国で行い、ウクライナの EU 加盟交渉を長期にわたり、先延ばしにすることに成功した。

アメリカは依然、ロシアにとって最強の敵対国だが、トランプの下では、アメリカの脅威は弱まっている。アメリカが多少弱腰になっても、ロシアの西側に対する権益拡張を阻んでいるのは EU である。ロシアの対 EU 工作の当面の目標は、ロシアによるクリミア半島奪取後、西側各国が行っている、ロシアに対する経済制裁を解除させることである。

ロシアによる資金援助や宣伝工作と介入が成功し、すでに、英国の EU 離脱を主導した英国独立党 UKIP やフランスの極右政党国民戦線 FN からはロシアへの制裁を緩和するべきだという意見を出させている。

こうした世論工作をロシアがさらに強めてくるのは確実である。EU の弱体化と解体を戦略目標にしているロシアからすれば、すでにこれまでの宣伝工作で、2016年、英国の EU 離脱決定という、誰も予想しなかったような大きい成果を挙げた。

次にロシアが宣伝攻勢をかけてくるのは、2019年の EU 議会選挙である。EU 各国内の反 EU 勢力、右派勢力を支援し、当選させて EU を内部から弱体化させるのがロシアの狙いである。アンデルス・ラスムッセン前 NATO 事務総長は2018年3月、「ロシアは2019年の EU 議会選挙で自分たちに有利な結果を招くために、出来ることは何でもするだろう。ロシアの工作を警戒するだけでなく、ロシアへの経済制裁を更に強める必要がある」と語っている³²⁾。

ロシアは2004年以降27国でサイバー攻撃やデマ宣伝などの選挙干渉を行った³³⁾。

それがかなりの成果を挙げたので、次にロシアが攻撃し、干渉してくる可能性が大きいのが、2019年 EU 議会選挙と2020年米国大統領選挙である。選挙干渉の総指揮を執っているのがロシアのプーチン大統領（元 KGB 長官）で、2018年のロシア大統領選挙で再選されたプーチンは

32) Russia will target European elections in 2019, former NATO boss says. <https://www.cnbc.com/2018/03/19/russia-will-target-european-elections-in-2019-former-nato-boss-says.html>

33) <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/09/07/alleged-russian-political-meddling-documented-27-countries-since-2004/619056001/>

2024年まで大統領の地位を保てる。ロシアの法律では、大統領の任期に制限はなく、大統領は何回でも当選できる。すでに24年間、首相または大統領としてロシアを支配してきたプーチンだが、事実上、終身大統領のような地位を築いている。今後も EU はきわめて長期にわたり、ロシアの選挙干渉と EU 解体工作に悩まされるであろう。

EU 各国に対するロシアの工作についての以下の記述は、2018年1月に出た米国上院外交委員会少数派が作成した204頁の報告「プーチンのロシアとヨーロッパにおける民主主義に対する、均衡を欠く攻撃」に主として依拠している³⁴⁾。

三つに分かれるロシアの対 EU 加盟国への工作

ロシアの対 EU 工作は三つに分けて考えることができる。

NATO 及び EU との関係を強めようとする民主政治確立途上の国ぐに（ジョージア、ウクライナ、モンテネグロ、セルビア、ハンガリー、ブルガリア）に対しては、選挙干渉、送電システムや開票システムに対するサイバー攻撃を行う。これらの諸国はロシアの多面的な攻撃によって弱体化しやすい。（モンテネグロの NATO 加盟を阻止するため、ロシアはクーデター未遂事件を起こしたが、2017年6月、モンテネグロは NATO に加盟した。）

民主政治が確立している国ぐにには、ロシアへの制裁緩和、親露政党への支援、誤情報流布による国内対立激化を起こし、国力を弱体化させる。国別のロシアの工作を見る。

英国 英国政府は選挙と国民投票に対するロシアの干渉を公式に批判していた。しかしロシアの政治的支援とテレビ番組での応援を得た英国独立党 UKIP が選挙で勝利、英国の EU 離脱という、ロシアにとって予想外の大勝利をもたらした。

ドイツ ドイツ政府は「選挙に干渉すると重大な結果が出る」と事前にロシアに警告。しかし、2017年9月の選挙で、ロシアから支援を受けていた、反イスラム、反移民、反ユーロの右翼政党「ドイツのための選択肢」AfD はそれまでの議席ゼロから一気に94議席を獲得、ドイツの政治の右傾化を進めた。

スペイン 政府は、ロシアが国内に作った資金洗浄の基地を潰し、ロシアの影響力を弱めた。この作戦ではスペインがヨーロッパ各国の作戦を先導した。

フランス 政府、政党、メディア、民間部門が協力し、ロシアのサイバー攻撃と組織的な中傷を弱めた。但し、右派の国民戦線 FN は、党首ルペンがプーチンに会い、ロシアの政府系銀行から選挙資金を「融資」してもらうなど、親ロシア路線への傾斜を強めた。ルペンは2017年5月7日の大統領選決選投票で34%の支持率を獲得、大統領にはなれなかったが、ロシアに資金援助を受けた右派勢力が伸張した。

北欧諸国（デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド）政府、市民社会組織、

34) Putin's Asymmetric Assault on Democracy in Russia and Europe: Implications for US National Security <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/FinalRR.pdf>

メディア、民間部門が「社会全体の戦略」を採択、プーチンの悪影響を排除した。批判的思考力を国民が持つように自己訓練をしてきたことの成果が出た。

旧ソ連領だった国ぐにに対してはロシアは依然、強いサイバー攻撃を続けている。

バルト3国（エストニア、ラトビア、リトアニア） いずれもかつてはソ連領に入れさせられていたので、ロシア・シークレット・サービスの悪辣な行動を国民が熟知している。ロシアはいまもサイバー攻撃を続けているが、3国とも、サイバー攻撃、虚報攻撃への防衛力を強化している。ロシアからの天然ガス供給への依存度がまだ高いが、エネルギー源を多様化し、ロシアへの依存度を低下させた。

米国 欧州各国はロシアの選挙干渉やサイバー攻撃に対し、これほど奮闘し、反撃しているのに、米国大統領が各国の対ロシア反撃を支援していない。大統領がロシアへの批判をいささないで、西側各国は苦戦を強いられている。