

“EU 危機”と「統合」の諸問題

株式会社クロスフィールド

桑名 淳一

クロスフィールド レポート TOP ページへ
<http://www.crossfields.co.jp/reports/index.html>

1. はじめに ～「EU の危機」にあたって～

- “Brexit” の衝撃

2019 年 3 月 29 日に予定されていたイギリスの EU (European Union, 欧州連合。以下この表記) からの脱退は、最終期限を目前にして同年 10 月末までの延期が決まったものの、課題が山積したまま先を見通せない状態は変わっていません。2016 年 6 月の国民投票にもとづく EU 離脱 (英国 (Britain) の脱退 (exit) を略して “Brexit” と呼ばれる) は、史上初の加盟国離脱であり、かつ当のイギリスが全加盟国中 GDP2 位の経済大国であることからしても、EU を理念と実利の両面で揺るがす事態であることは間違いないでしょう。

EU の抱える問題はそれだけではなく、この 10 年弱を振り返っても難民危機や財政危機といった事態が相次ぎ、不安定な世界の風潮に例外なく巻き込まれつつあるようにも見えます。EU は加盟国が個々の主権を制限して統合を目指す前例のない取組みとしてスタートしましたが、現在はその超国家的な理念そのものが試されている状況といえます。

- 本稿の概要

本稿では初めに EU の成り立ちおよび仕組みを紹介したうえで、現在までに実現してきた諸制度を簡単に述べます (2 章)。その一方で、EU のシステムを脅かす課題を近年の時事問題と合わせて説明します (3 章)。そして最後にささやかな試みとして、EU の本質である「統合」の要素に焦点を当て、そこから私達が学び取れる教訓を考察します (4 章)。

日頃のニュースを読み解く材料として以下の内容を活用頂くとともに、EU の成果と課題の分析を通じ、ビジネスシーンでの心がけにつながる何がしかのヒントをつかんで頂ければ幸いです。

2. EU の仕組み

- 歴史、経緯

EU の直接的な起源は第二次世界大戦直後に遡ります。近代以降のヨーロッパでは中小規模の国家が密集し、外交上の利権をめぐる武力衝突が繰り返されてきました。その損害は時代が下るにつれて深刻化し、第二次大戦によって頂点に達したことで、再戦を引き起こさないための仕組みづくりが国際的な課題として共有されるようになりました。

最初の達成は 1952 年の ECSC (European Coal and Steel Community, 欧州石炭鉄鋼共同体) の結成でした。フランスと西ドイツ (当時) に加え、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの 6 か国によるこの同盟は、長年戦争の火種となった鉱物資源の共同管理を目的としており、産業発展に欠かせない資源のシェアという経済的なアプローチを通じて再戦防止という政治的な目標を実現することがポイントだったといえるでしょう。

同様の組織化は間もなく原子力利活用 (EURATOM=欧州原子力共同体。1958～)、市場統合 (EEC=欧州経済共同体。1958～) の分野にも及び、加盟国間の立場の調整を経つつも順調な成果をみせるようになります。拡大 (1973 年にイギリス・アイルランド・デンマークが加入)、深化 (市場統合を主眼としたルール構築) の両面で統合のプログラムが展開した過程を図 1 にまとめます。

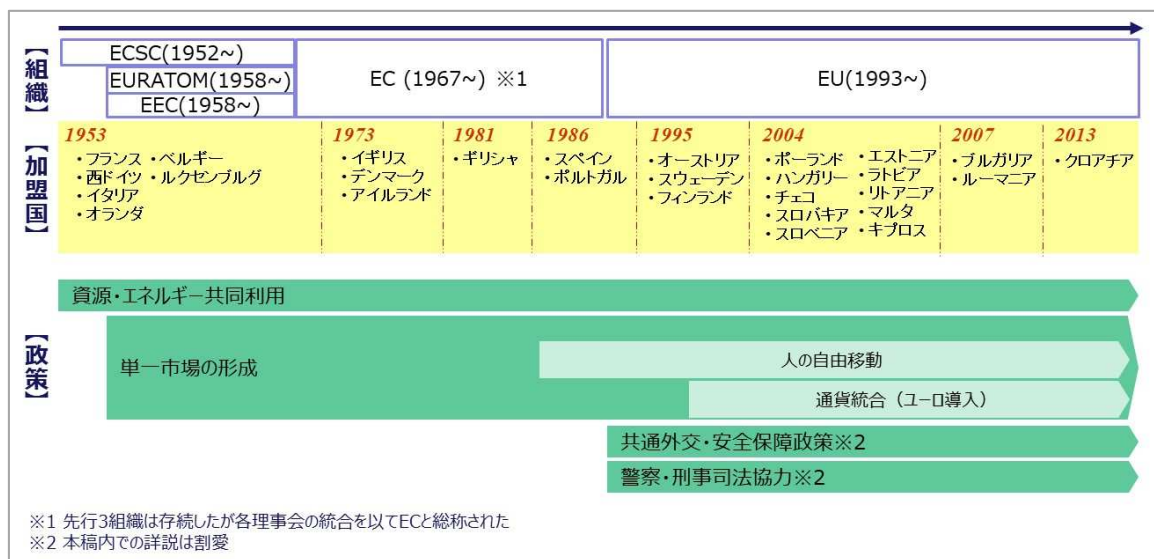


図 1：EU 統合の過程

一連の取組みが現在に至る EU として再編されるのは 1993 年のことです。この時点で加盟国は 12 か国に増え、人・物・資本・サービスの自由移動を担保する単一市場が実現しました（後述）。そこから急速に加盟国が増加し、最新のクロアチアを含めた 28 ヶ国が 2019 年現在のメンバーとなっています。

● 組織構成

EU の統合プログラムは、これより示すものに代表される多数の組織によって推し進められています。

- ・ 欧州理事会（European Council）
全加盟国の首脳・閣僚、欧州委員長その他で構成され、EU の政策に係る最終的な意思決定を行う。なお、常任理事長は日本で「EU 大統領」と訳されるが、いわゆる“President”は他の機関の長にも与えられている役職で、EU の最高権力者の意味合いはない。
- ・ 欧州委員会（European Commission）
政策立案権を持つ唯一の機関で、政策分野ごとに分かれた巨大な官僚機構を抱える。その一方で、決定された法を統一的に執行する役割も担っている。
- ・ 欧州議会（European Parliament）
各加盟国内の選挙に基づく議員で構成される EU の議決機関。ただし、法案の立案権はなく（欧州委員会が独占）、単独での最終決定権も持たない（欧州理事会での合意が必須）。
- ・ EU 司法裁判所（Court of Justice of the European Union）
EU 法を論点とする裁判への直接・間接の関与を通じ、その解釈判断を行う。その結果は判例法として新たなルールづくりの道筋となる。
- ・ 欧州中央銀行（European Central Bank）
単一通貨ユーロを運営する「ユーロシステム」の中核として、物価の安定を目的とした金融政策を決定・実行する。

これらの組織の関係性を示したのが図 2 です。欧州理事会と欧州議会という 2 つの機関が、法案採択すなわち意思決定の権限を分け合っている点に大きな特徴があると考えてよいでしょう。この背景には、EU 首脳会議ともいべき欧州理事会に決定権

ており、労働を目的としない学生や、一度加盟国に入国した旅行者に対しても入国審査なしでの国境の横断を認めています。

※シェンゲン協定の適用範囲は EU 加盟国と同義ではありませんがほぼ重複しており、同じ欧州統合の文脈に位置づけられることから、ここでは EU の取組みと見なして紹介しています。

➤ 通貨統合

EU が行ってきた数々の試みの中でも、特に前例のない抜本的な施策と評されているのが、域内における通貨（および中央銀行制度）の統一です。結果はご存知の通り現在「ユーロ」として流通している単一通貨ですが、この誕生にあたってやはり単一市場の形成が念頭にあり、EU 加盟国内での手数料コストの撤廃や為替レートの安定（一致）が目的とされました。導入国は一定の経済条件を満たし、かつ意図的に参加を見送ったイギリス・デンマークを除く 19 か国です。

1999 年の導入時点では決済用途限定のいわゆる帳簿上の通貨でしたが、2002 年に現金としての硬貨・紙幣が登場し、市井のレベルでも各国のかつての通貨を代替しています。

➤ 基本的人権の実現

ヨーロッパは歴史的にみて人権思想の発祥であることから、EU でも人権保護に関する政策分野が置かれています。環境保護や健康衛生の分野が代表的なものですが、2018 年に施行され話題になった GDPR（General Data Protection Regulation, 一般データ保護規則）もまた、個人情報保護という新しい領域で市民の権利を守るという考え方の延長にあるものです。

3. EU の論点

● 移民の問題

EU が認める“人の自由移動”は、EU 圏外からの移民に関しても同様であることを前述しました。その帰結として、一旦 EU に入った移民が就労機会を求めて生活水準の豊かな国へ渡る傾向が生まれます。2010 年代前半のいわゆる難民危機ではそれが顕著な形で表れました。

当時、シリア内戦を筆頭に中東・アフリカ地域の政情不安が深刻を極め、多数の難民が南欧・東欧地域に流入しました。当初は日毎に増える難民申請者への対応が追いつかず、臨時措置として国境審査が復活するといった混乱まで生まれる中、ドイツによる人道的見地からの難民受入れ、および中東との結節点であるトルコの協力等によって事態は一旦終息しました。

しかしこの過程で、雇用機会の損失、社会保障への“ただ乗り”、治安への影響といった移民の急増に伴う負の側面が強調されることとなり、社会の緊張が一層高まりました。この余波は、思想的に極右と位置付けられる政党が各国で根強い支持を得ている現況につながっています。

● 通貨の問題

2009 年 10 月、ギリシャ新政権による過去の財政赤字粉飾の暴露をきっかけに、複数の EU 加盟国での債務超過問題が表面化しました。最終的にはドイツのリーダーシップによる EU からの金融支援、および欧州中央銀行（ECB）が設けた資金調達プログラムによって事態が収拾されましたが、特にギリシャは当初 EU が支援の代価として求める緊縮財政の要求に反発し、ユーロ自体の存続が危ぶまれる状況にまで悪化しました。

原因として、ユーロの仕組みが金融政策の統合に限定され、財政政策の協調には及

んでおらず（ある国の財政悪化はユーロ全導入国のリスクでありながら外部から干渉できない）、危機への対応を鈍らせているとの見方が多くあります。また、そもそも経済状況が大きく異なる多国間で統一的な金融政策が成立するのか、という根本的な疑問も提示されており、単一通貨の是非をめぐる議論は未だ決着をみていません。

- **組織の問題**

EU 加盟国市民は欧州議会選挙によって直接民意を反映させることができますが、前述の通り法案の採択は欧州理事会と共同で行われます。これに対しては、結局のところ理事会における首脳（特にフランス、ドイツといった大国）の駆け引きによって決定がなされているのではないかと、という批判があります。しかし他方で小国の民意がEU 全体の方向を変えてしまう、とする正反対の意見もあり、非常にデリケートな問題であることがうかがえます。

また、政策提案を一任されている欧州委員会に対し、調和を名目とした規制の多さがかえって経済の成長や自由な市民生活を妨げている、という非難もあります。EU 関連のニュースで「ブリュッセル（＝欧州委員会所在地）の官僚が勝手に物事を決めている」という言葉を耳にすることがありますが、これは欧州委員会の意向と市民感覚との乖離をあげつらった EU 懐疑論を端的に示したものです。

4. 考察

- **EU の「統合」の性質**

前章までは EU の経緯と現況を述べてきましたが、これらを受けた考察の手始めとして、その「統合」の性質を大括弧に抽出してみます。

まず、強力な目的先行型のプログラムであるという点がいえるでしょう（性質①）。EU 成立の経緯からは、再戦の防止という非常に高いレベルでの理念を加盟国が共有し、既存の障壁や将来顕在化し得る懸念を一旦度外視して取組みに着手した足跡がみられます。客観的にみて、域内通商のルールに無数のギャップが存在することは着手前から容易に把握でき、また入国条件の緩和によって移民が豊かな国に殺到することも予測可能だったと考えるのが自然でしょう。そのような課題を認識しつつもあえてヨーロッパが「統合」に邁進し続けてきた点に、加盟国首脳の強い連帯感を読み取ることは間違っていないと思われます。

その反面、現実的な統合のアプローチとしては、統一規則を策定して各国に直接適用するような刺激の強い方法ではなく、現実を踏まえた非常に堅実な手法がとられています（性質②）。ユーロの導入に関してはその構造的問題の多さから勇み足的な評価が少なくありませんが、単一市場の形成における通商上のルールは、個々の EU 立法や EU 司法裁判所の判例を通じ、既存の各国法の存在を前提として徐々に積み上げる形で調和されてきました。

- **教訓**

上記の性質を手掛かりとして、私達はどのような洞察を得ることができるでしょうか。ここからは身近な比較対象として、企業の合併やそれに伴う業務プロセス・IT システムの統合等、“異なるものを一つにまとめる” 事業をイメージいただければと考えます。

まず、メンバーが揺るがぬ目的を共有することで、統合が前例なく困難を伴うものであっても、それをかなりの程度まで推し進めることが出来る、ということがいえそうです（教訓①）。前述の通り EU は少なからぬ課題が想定される状態で発足し、特にここ数年をみれば実際に危機的な局面が幾度か発生していますが（3 章参照）、今のところ「統合の存続」を望む声が大勢を維持しており、いずれも協調行動による決着が図られています。確固たる大目的があれば、想定外の事態も一定の方向に収束する

のではないかと、思わせる事例です。

企業合併の例でいえば、自社事業の存続や、グローバル市場を念頭に置いた競争力の確保のように、大目的の内容は事例によって異なるでしょう。しかしいずれにせよ、摩擦や衝突を不可避免的に伴う統合の取組みを始めるにあたっては、関わるメンバーが総じて納得でき、多少の困難では揺るがない明確なメッセージを打ち出す必要があるといえるのではないのでしょうか。そしてその役割が経営陣をはじめ組織の全体を統括する上位層にあることは言うまでもありません。

一方で、実際の統合過程においてはボトムアップのアプローチに効力があるものの、その持続的な運用には限界もあるという教訓も読み取れます（教訓②）。EUにおける規制の肥大化は、加盟国の数だけ存在する制度を整合させようとすることの歪みであるともいえ、市民の反発を招いていることを紹介しました。

こちら企業活動になぞらえると、統合時の混乱を避けることを目的に各社・各拠点特有の業務プロセスの一部または全てを残し、それらが相互に関連しあう場合にのみ特殊な処理を施す（例：データ連携時のフォーマット変換）ケースが相当すると考えます。この対応により計画自体の頓挫といった大きな失敗を避けることが可能ですが、副作用として業務処理や IT システム構成の簡素化・効率化がきわめて難しくなり、統合のメリットを十分に生かせない問題を抱えることにもつながります。既存の仕組みを残す理由にはやむを得ないものが多い、という側面もありますが、全体最適の視点でスムーズな運営を実現するにはある程度高いレベルでの再設計が必須であることを実感させる例といえるでしょう。

5. まとめ

日本からみた EU は地理的に遠くイメージが湧きづらい面もありますが、ともに高度成長を終えて成熟の過程に向かっている社会と捉えれば、日本と類似する問題意識が多く、その動向に着目する意義はあるでしょう。それだけでなく、EU で行われているダイナミックな統合の試行錯誤は普遍的なものであり、本稿がそのような見地から皆さまの視野を広げる一助となることを願います。

6. 参考文献

《書籍・パンフレット》

『EU は危機を越えられるかー統合と分裂の相克』EU 研究会、NTT 出版、2016

『はじめての EU 法』庄司克宏、有斐閣、2015

『EU・欧州統合研究[改訂版] “Brexit” 以後の欧州ガバナンス』福田耕史 編著、成文堂、2016

『欧州解体 ドイツー極支配の恐怖』ロジャー・ブートル（町田敦夫 訳）、東洋経済新報社、2015

「欧州連合（EU）概要」外務省、2018

《Web》

EU（公式サイト） <https://europa.eu/>

ECB（公式サイト） <https://www.ecb.europa.eu/>

BBC News “Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU”
<https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>

「50 周年を迎えた EU の関税同盟」EU MAG（駐日欧州連合代表部広報部）
<http://eumag.jp/feature/b0718/>

「ギリシャ危機とは」iFinance 金融経済用語集
<https://www.ifinance.ne.jp/glossary/world/wor010.html>