

2016年9月26日(月)午後3時～5時 鹿島KIビル 2階 中会議室  
鹿島平和研究所・外交研究会

# 欧州統合の方程式とイギリスのEU離脱 —模索と変容に向けて—

慶應義塾大学教授 Jean Monnet Chair 庄司克宏

はじめに

1. 「欧州統合の方程式」としてのモネ方式
2. モネ方式の限界—拡大と民主主義の赤字
3. 新たな方程式の模索—2速度式欧州とアラカルト欧州
4. 「欧州統合の三角形モデル」と方程式
5. イギリスのEU離脱

結語

## はじめに

拙著『欧州の危機 Brexitショック』東洋経済新報社、2016年9月29日

## 1. 「欧州統合の方程式」としてのモネ方式

モネ方式とは、

- ①欧州の政治エリートが主導し、
  - ②それを民衆が許容するというコンセンサスの下、最終段階を示さないまま
  - ③漸進的に経済統合を進める方式
- をいう。

欧州にスプラナショナル(超国家的)とトランスナショナル(国境横断的)な関係を築くことにより、平和と経済的繁栄をもたらそうとするもの

スプラナショナル(超国家的)の意義

「欧州石炭鉄鋼共同体」(ECSC)条約

1951年4月18日署名、52年7月23日発効

国家主権を一部委譲して「最高機関」(現在のEUのコミッション)を設置することなどにより、スプラナショナルな機構が整備された。

これにより、不戦共同体の礎が置かれ、まず平和の維持装置が起動することとなった。

トランスナショナル(国境横断的)の意義

「欧州経済共同体」(EEC)条約

1957年3月25日署名、58年1月1日発効

前文「欧州諸民の一層緊密化する連合の基礎を据える」

「共同市場」すなわち物・人・サービス・資本の自由移動の達成が目的とされた。

人々が国境を越えて交流することにより、偏狭なナショナリズムを克服し、経済的に繁栄するための仕組みが徐々に整った。

「欧州統合の方程式」としてのモネ方式の正当性

◎「アウトプット型の正当性」

民衆に対して経済的利益を提供して支持を得るという形で追求

◎「インプット型の正当性」= 民主的正当性

各国国民が「許容のコンセンサス」という緩やかな形で受け容れる民意が欧州レベルで存在することを前提

各国政府を通じてインプット

## 2. モネ方式の限界—拡大と民主主義の赤字

モネ方式の限界(1)—拡大 6カ国→28カ国

経済格差の広がり政策決定の遅滞

Jean-Claude Piris

「・・・加盟国は直面する巨大な難問に対処するうえでEUを引き続き必要としている。

EUは助けることができなければならない。

しかし、いまの諸機関や手続のままではEUはのろまで鈍重、柔軟性に欠け、迅速に対応し決定することができない。

現状維持と「1つの決定をすべてに当てはめる」式のシステムでは十分ではない。

[28カ国]の利益とニーズが多様化していることや、EUの決定がどのようになされているかを考慮するならば、EUはますます決定ができず、できたとしても不十分なものとなり、過去の成果を適正に機能させることができない状態に陥るかもしれない。」

EUは、欧州債務危機や難民問題などで判明したように、迅速な問題解決能力を失いつつある。

＝モネ方式を支えた「アウトプット型の正当性」の危機

### モネ方式の限界(2)－民主主義の赤字

EUでは、各国の国民があずかり知らないまま、遠く離れたブリュッセルで国民生活に重要な影響を及ぼす決定が下されているという不満がたまっている。

EUが決める政策の結果は、EUのすべての市民に影響を及ぼす。

閣僚理事会は、EUの立法プロセスで最も影響力を持つが、そこでは欧州市民の権利は平等に与えられていない。

理事会において各国政府の閣僚は、政策議案ごとに利益とコストの配分が自国の有権者にとって受入可能かどうかを常に念頭に置きながら交渉を行っています。

そのようにして「国益」を守ろうとしている。

EUの加盟国ごとに有権者が望む政策の選好はまちまちであり、欧州規模での政策選好を形成・促進する制度が存在しない。

その結果、各国市民は、EUのさまざまな政策を見て、たとえば難民問題において経済不安や治安問題に直面するにもかかわらず、自分たちはその問題に関するEUの政策決定から疎外されていると感じている。

以上のような意味で、EUは「民主主義の赤字」に陥っている。

このような市民の疎外感から支持を受けて、欧州懐疑派政党が勢力を伸ばしている。

＝モネ方式を支える「許容のコンセンサス」という形の「インプット型の正当性」の危機

→欧州懐疑派の台頭

欧州懐疑派の台頭＝許容のコンセンサスの崩壊

## 3. 新たな方程式の模索－2速度式欧州とアラカルト欧州

### 新たな方程式の模索(1) 2速度式欧州＝アウトプット型

EUの枠内で共通機関が決定して全加盟国が受け入れた政策事項において、前進する能力がある加盟国は先に進む義務を負う

このアプローチは、後日、2速度式欧州として単一通貨ユーロの導入に実際に採用された。

要するに「能力別学級」を作るということ。

建前は、個々人が目標達成するための時間に差が生じるが、いずれ全員が目標を達成するというも

の。

2つの集団の差異は一時的であるという前提

しかし、結果的に、先発グループが先行統合に成功する一方、後発グループには能力または意思が欠如するため後に追いつくことは想定されなくなり、2つの集団の間の差異が永続的に存在することもあり得る。

新たな方程式の模索(2)

アラカルト欧州＝各国インプット型

共通項としての物・人・サービス・資本の自由移動という単一市場の部分だけは全加盟国で共通して維持する。

けれども、単一通貨であるとか、司法内務協力(自由・安全・司法領域)、外交・安保、政治統合というものには望む国だけがやればいいたらうというもの。

#### 4. 「欧州統合の三角形モデル」と方程式

欧州統合の三角形モデル

「欧州(経済)統合」「国家主権」「民主主義」の3つを全部一度に実現することはできない(アメリカの経済学者ダニ・ロドリクスの仮説に基づく)

EUがあるということは経済統合が前提なので、それを前提にしますと、経済統合と国家主権か、経済統合と民主主義かという選択肢しかないということになります。

つまり、欧州統合を進めていく方向性として、その2つの組み合わせしかありません。

国家主権と民主主義の両方とも選ぶということは、経済統合を否定するということになる

欧州統合＋民主主義＝欧州連邦型アプローチ (EUレベルの民意)

欧州統合＋国家主権＝市場主導型アプローチ (市場＞民意)

国家主権＋民主主義＝1国・民主主義アプローチ (欧州統合の放棄)

欧州連邦型アプローチ→EUレベルの民意が達成できない→各国レベルの民意→アラカルト欧州

欧州連邦型アプローチ→EUレベルの民意が達成できない→民意を共有する国だけで先行統合→2速度式欧州(民意型)

市場主導型アプローチ→能力的に市場に対応できない→能力のある国だけで先行統合→2速度式欧州(能力型)

#### 5. イギリスのEU離脱

イギリスの欧州統合観

フランス上院欧州問題委員会の委員長と副委員長

イギリスが長きにわたり民主主義を享受し、独裁と占領のトラウマを受けずにすんだので、EUが平和を促進し、政治的危険から防いでくれる手段とみなす理由はなく、また、スプラナショナルな権力に保護してもらうために国家主権を手放すいわれもない。

「欧州合衆国」を建設することはイギリス人にとって好ましいプロジェクトではなく、フランス人が感じるように壮大でロマンチックなことでもない。

イギリス人にとってEUは単一市場にとどまるべき存在である、ということでした。

#### キャメロン前首相のもくろみ

キャメロン首相は、EUをアラカルト欧州に変えようと試みた。

それが達成されるならば、その成果をイギリス国民に示すことにより国民投票でイギリスのEU残留を確保する心積もりであった。

それにより国内や保守党内に根強い欧州懐疑派を抑え込む一方、EUではイギリスが主導権を握ることを目論んだ。

#### イギリスの対EU要求4項目

キャメロン首相は、2015年11月10日、「改革された欧州連合における連合王国のための新たな解決」と題する書簡をドナルド・トゥスク欧州理事会常任議長に送付した。

次の4項目が示された。

「経済ガバナンス」

「競争力」

「主権」

「移民」

#### 英EU改革合意一まとめ

従来の「欧州統合の方程式」であるモネ方式を象徴するとみなされてきた「一層緊密化する連合」からの例外を認め、各国議会にEU法案への集合的拒否権を認める形で消極的なインプットの機会を与えています。

また、イギリスをはじめとする少数派の非ユーロ圏諸国がユーロ圏諸国と平等であることを確認して単一市場(とくに金融サービス)における地位を保全しています。

さらに、単一市場のうち労働者の自由移動に対する制限をセーフガードの形で導入しています。

このようにして、イギリスのアラカルト欧州的な要求は、かなりの程度受け容れられたこととなります。

#### 英EU改革合意一国内での評価

しかし、キャメロン首相のこのような対EU外交上の成果は、EUからの離脱を主張する議員や有権者からほとんど評価されず、国民投票のキャンペーンにおいて取り上げられることはありませんでした。イギリスがEUの政策決定に参加しつつ、アラカルト欧州のEUに残留するよりも、何の代替的保障もないままEUから離脱することの方が好まれたのです。

#### イギリス国民投票の結果

2016年6月23日に行われたイギリスのEU離脱をめぐる国民投票は、離脱が51.9%、残留が48.1%という僅差で離脱という結果となりました。

英EU改革合意では、イギリスの国民投票の結果がEU離脱となった場合、合意は存在しなくなるということが了解されていました。

翌24日EUは声明を出し、英EU改革合意が効力を発せず、存在しなくなること、また、再交渉もないことを確認しました。

#### なぜ「移民」が最大の争点となったのか

イギリス国家統計局によれば、2014年にイギリスに在住するEU加盟国国民は約300万人であり、同国の総人口約6400万人に占める割合は4.6%です。

なお、EU域外国からの国民は約240万人で、3.8%を占める。  
2014年をたとえば2013年と比較した場合、イギリス在住外国人のうち、とくにポーランド人が73万6000人から85万3000人に急増しています。  
これは、ポーランド人がイギリスで最も人口が多い外国人集団であることを示しています。  
ちなみに2004年におけるポーランド人は6万9000人でした。  
ポーランドなど新規加盟国からの移民労働者は必ずしも未熟練労働者ではありませんが、それにもかかわらず、主として建設、小売り、接客業、家事、食品加工、農業などの部門で未熟練労働者として雇用されています。  
かれらが、イギリス国民の雇用に悪影響を与えているということはほとんどないとされています。  
しかも、税金などでイギリスの公共財政に貢献しています。  
公立小学校などの不足が生じていますが、それはイギリス政府に責任があることです。  
域内移民労働者がイギリスに来るのは社会給付を受けるのが動機であると、とくに保守党の政治家から非難されますが、これは的を射ていないようです。  
かれらはイギリス人労働者に比べて失業手当を受けることはあまりありません。  
児童手当など、低賃金労働者に給付される在職手当を受けていますが、イギリスに来て数年経過してからそうするのがほとんどで、そのような手当自体が移民労働者の動機ではないと言われています。

脱退交渉はどのように行われるのか

英EU交渉をめぐる3つのシナリオ

EU離脱後の英EU関係のモデル比較

結語

英EU交渉の落としどころ—私見

A Soft Brexit v. A Hard Brexit

<EU28>の関係から、<EU 27+1>という関係へ

<27+1>の首脳会議と閣僚会議

2016年2月19日英EU改革合意の利用価値

労働者の自由移動に対するセーフガード

国内議会の拒否権

イギリスのEU拠出金を特別会計にする

参考文献(庄司克宏)

『欧州の危機 Brexitショック』東洋経済、本年9月29日

『欧州連合 統治の論理と仕組み』岩波書店、2007年(最新改訂版2016年第10刷)

『はじめてのEU法』有斐閣、2015年(2016年8月第2刷)

『新EU法 基礎編』岩波書店、2013年(最新改訂版2016年7月第3刷)

『新EU法 政策篇』岩波書店、2014年(最新改訂版2016年8月第2刷)