

コロナ危機とEUの存在理由

早稲田大学大学院法務研究科教授／21世紀政策研究所研究主幹

須網 隆夫
すあみ たかお



Brexitは「い」に行ってしまったのだろうか。

コロナウイルスによるパンデミックが起きなければ、今頃は、移行期間終了後のEU・英国関係のための交渉が、日本企業のEUに関する最大の関心事であったはずである。

Brexitが、加盟国を一貫して拡大させてきたEUの歩みを逆転させ、欧州統合へのEU内外の見方を変化させたことは間違いない。しかしBrexitは、EUにとって大きな打撃ではあったが、EUの存在それ自体を揺るがしたわけではない。英国は、紆余曲折を経ながらも離脱後も、EUと密接な経済関係を維持していく公算が高いし、他方、英国抜きのEUも、内部にさまざまな不一致を抱えながら、ユーロ圏を中核に統合を継続すると予想された。

しかし、今年3月以降、EU各国で深刻化したコロナ危機は、短期間に、EU経済を著しく縮小させただけでなく、EUの各側面に甚大な影響を及ぼした。その結果、EU・加盟国双方にさまざまな変化が生じており、コロナ危機はEUの存在の危機となるかもしれない。それは、コロナ危機がEUの存在理由にかかわるからである。

EUの存在理由は何か

EUの直接の起源は、1952年に発足した欧州石炭鉄鋼共同体にある。共同体創設を提案したシューマン宣言が、ヨーロッパにおける「平和の維持」にしつこいほど言及したことが象徴するように、欧州統合は、第二次

世界大戦の悲惨な共通体験を基礎にしている。共同体設立にあたり、石炭・鉄鋼という当時の基幹産業を、国家の統制から切り離すという大胆な方針の採用は、当時のヨーロッパの人々が、戦争の回避をどれほど切実に希求していたかを示している。戦争による惨禍の記憶は、1980年代ごろまでは、次第に弱まりながらも統合を根幹の部分で間違いなく支えていた。しかし、いかに努力しても、記憶の風化は避けられない。そのEUにさらなる推進力を与えたのが、80年代末の冷戦終結とソ連崩壊、その後の社会主義諸国の体制転換による地政学上の変化であった。90年代前半の域内市場完成により経済力を高めたEUは求心力を回復し、ロシアの脅威を意識する中

東欧諸国を引き付け、2004年には加盟国数を著しく増加させた。しかし、拡大を達成したEUは、また自らの存在理由に悩み、それを模索せざるを得ない状況に置かれる。

2010年代のEUでは、人々にとってEU内の平和はもはや当然であり、EUの主要な存在理由にはならない。この時期、EUは本来、グローバル化した国際市場の圧力から、欧州型の社会モデルを守る役割を担うはずであった。しかし、EUの所得再配分機能が脆弱であるため、加盟国間の経済格差は固定化し、特に国家債務危機に直面して、財政支援と引き換えに緊縮政策を受け入れた加盟国で、人々の生活は大幅に悪化した。EUレベルでしか解決できない問題は確かに多々あるが、人々にとってEUの存在理由が見えにくくなってしまったことは事実であり、それがBrexitの背景でもあった。

「コロナ危機とEUにおける「連帯」

このような状況に鑑みると、コロナ危機は、EUが新たな存在理由を確立する機会であるはずである。各加盟国は3月以降、コロナとの戦いに行けば全精力を注いできたが、それでもイタリア・スペインを中心にEU各国の死者は10万人を超えている。これほど深刻なコロナ危機に対して、EUが、多くのEU市民の生命、そして生活を救うことができれば、

その存在感は増し、EUへの信頼は強化されるだろう。

そもそもEUの目的は経済統合だけではない。EUは、加盟国間の「連帯」により、人々の福利を実現する組織でもある(EU条約3条)。そのため、テロ、自然災害・人災の場合、EUはあらゆる手段を動員して加盟国を援助し、また加盟国も相互に援助し合うと定められている(EU運営条約222条)。そうであれば、コロナ危機は、まさにEUが取り組むべき課題であり、そこで問われるのは、このEUの連帯、EU加盟国の結束である。

残念ながら、EUの初期対応は、フォンデアライエン欧州委員会委員長が、4月16日の欧州議会で、「当初、イタリアに必要な支援を与えられなかったことに、ヨーロッパ全体として心から謝罪する」と述べざるを得なかったように不十分であり、加盟国の対応も当初は自国優先であった。しかしEUはその後、加盟国間の協力を強化し、医療物資の共同調達、ワクチン・治療法の共同開発、域外からの医療物資輸入への課税の免除、コロナ対策・事業者への財政支援、加盟国の赤字財政の容認、欧州中央銀行による資金供給など、さまざまな取り組みを展開している。確かに、連帯はまったくの絵空事ではない。しかし、コロナにより大きな被害を被った加盟国市民にとって、それらが十分であるかは別問題で

ある。特に、イタリア市民のEUへの信頼は、2019年秋の欧州委員会の世論調査でも低かったが(EUを信頼するとの回答は38%)、2020年4月時点では、EU離脱を支持する意見の上昇すら報じられている。

各国での感染拡大がピークを越え、経済活動の再開が始まり出した現在、最大の論点は、コロナ危機により経済的打撃を受けた加盟国への財政支援である。多数の感染者を出した加盟国の経済を停止状態から再開させるために、また引き続き感染対策のためにも莫大な資金が必要であるが、被害が大きい加盟国の場合、単独での資金調達は難しい。問題は、EUおよび他の加盟国が、それらの国をどう支援できるかである。加盟国への財政支援は、4月に5400億ユーロの緊急支援策が合意され、さらにEU加盟国首脳による「復興基金」創設の大筋合意を受けて、さらなる支援が、次期のEU予算と関連して議論されており、欧州委員会は、5月末、2021年度からのEU予算の大幅増額とともに、7500億ユーロの基金による財政支援を提案した。重要なポイントは財政支援の内容であり、委員会は、5000億ユーロを返済不要の補助金と予定するが、オーストリア・オランダなど一部加盟国は補助金としての支払いに反対しており、予断を許さない。EUによる統合から、すべての加盟国はさまざまな利益を受

け取っている。また、ユーロ危機の場合と異なり、被害の大きかった国に非難される要素は乏しい。いわば、偶然、困難に陥った一部の加盟国に対して、他の加盟国が一切の犠牲を拒否し、その結果、困難を抱える国を全体として支えられなければ、EUの連帯は絵に描いた餅でしかなくなってしまうだろう。

「コロナ危機とEU」における 価値の共有

連帯の障害は財政問題だけではない。東欧の諸加盟国の権威主義体制化も、EUの連帯を妨げる要因である。ハンガリーのオルバン政権は、2010年の政権掌握以来、司法の独立の侵害をはじめ、数々の反立憲主義的政策により、EUの拠って立つ立憲的価値(EU条約2条)と相いれない権威主義体制を構築してきたが、それでも、EU・欧州審議会等の圧力により、かろうじて最後の一线は越えていないとも評価されていた。しかし、ハンガリーとEU機関・他の加盟国との対立は、コロナ危機により一層深刻化した。すなわち、オルバン政権は、3月末、コロナ危機対応のために新たな非常事態法を制定し、これにより、政府は、前例のない広範な緊急事態権限を獲得し、無期限に、既存の法に優先する命令を出せるようになった。その結果ハンガリーは、完全な権威主義体制に転換し、民主主

義・基本的人権・法の支配が、これまで以上に侵害されるのではないかと懸念された。このため、欧州議会・欧州委員会は、非常事態法制定はEUの価値と矛盾するとハンガリーを批判した。EU内の世論もまた激しく反発し、さまざまなかたちで行われるEUからの資金移転の停止を求める声が高まった。その後ハンガリー政府は、5月末、コロナ危機が山を越したことを理由に、非常事態の終了と非常事態法を廃止する法案を議会に提出した。一見すると、政府の対応は批判に応えたものと積極的に評価できる。しかし、非常事態法の廃止が、ハンガリーとEUの対立を解消に向かわせるかは、なお定かでない。ハンガリーは、非常事態法へのEUの批判はまったく根拠がないと激しく反論しているし、非常事態法廃止と同時に提案された別の法案が、非常事態法と同様、公衆衛生上の緊急事態対応のために、議会立法によらずに、無期限に必要な措置を命じる権限を政府に与えるとの報道もあり、それが事実であれば、ハンガリーの対応は面従腹背と言わざるを得ない。コロナ対応に限らず、ハンガリーのEUへの対応は複雑である。最近でも、ハンガリー政府はセルビア国境で拘禁されていた難民申請者の解放を求めた、EU司法裁判所の判決を認めないと公式には表明しながら、数日後には、彼らを解放した。そしてオルバン首相は、前

述の欧州委員会の財政支援案を無意味な提案と批判している。EUとハンガリーとの対立関係は、コロナ対応にも影響しているのである。

コロナ危機の文脈で目立ってはいないが、ポーランドでも、やはり司法の独立が侵害されて、EUを支えるEU法の適用が危険にさらされており、最近ではブルガリアでも表現の自由が脅かされている。これらの諸国の動向もハンガリー同様に懸念される。

EUの民主主義については、民主主義を支える「デモス」は加盟国レベルにしか存在していないと常に語られる。他方、欧州委員会の世論調査によれば、2018年春以降、自らをEU市民であると感じる加盟国国民の割合は、全加盟国(イギリスを含む)で過半数を超え、15の加盟国で75%である。多くの加盟国国民にとり、EUが部分的にせよ、そのアイデンティティーの一部を形成していることも事実である。フォンデアライエン委員長は、前述のスピーチで、「自己を守るためにお互いに守り合わねばならないことを理解するのに長くはかからず、ヨーロッパは、今や世界における連帯の中心である」と述べた。今問われているのは、EU市民としてのアイデンティティーが、デモスにまでは至らなくても、EUの連帯を支えられる程度にまでは成熟しているのか否かであろう。