



欧州の政治・経済リスクとその課題

国際貿易投資研究所 欧州経済研究会編

2016年4月

一般財団法人 **国際貿易投資研究所 (ITI)**

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT

はじめに

ヨーロッパと EU を巡る政治・経済状況が厳しさを増している。

経済面でみると、一時期の危機は遠のいたとはいえ、デフレに陥る危険からは完全に脱したとはいえ、ECB も緩和策を取り続けているし、経済成長もわずかしか達成されていない。ギリシャ危機は同国で実施された総選挙により急進左派連合（Syriza）政権が誕生したため、緊縮策などについて再交渉の結果、第 3 次支援策が決定されたものの先行きは依然不透明である。フランス、イタリアなどの高い失業率も改善の兆しは見えず、財政赤字の削減にも苦慮している。

シリア内戦などによる難民の大量発生も、受け入れを巡り EU 内に対立をもたらしている。難民の受け入れに反対する加盟各国のポピュリスト・右派勢力も台頭しており、選挙が実施されるたびに右派勢力および反 EU 勢力が議席を伸ばし、安定した政権の樹立を困難にしている。反 EU ということではイギリスの EU 離脱問題がほかに与える影響が大きい。

対外的にはウクライナを巡るロシアとの確執も決着したわけでもなく、シリアへのロシアの軍事介入と絡め、緊張が高まったままである。また、フランスとベルギーではイスラム過激派による同時多発テロが集中的に生じたが、これらのテロは各国に定着した移民の 2 世により引き起こされたものが多数あり、新たな脅威をもたらしている。

EU は政治・経済ともこうした厳しい状況にあるため、今年度の研究会においては、経済面のみならず、現今のヨーロッパ・EU を取り巻く危機に焦点を当て、報告、討論などを実施した。本論文集は各報告を取りまとめたものである。

第 1 章では総論的に現在の EU を巡る主要な課題を詳述した。難民問題については、第 2 章で EU 全体と、第 6 章で受け入れに積極的とみなされているドイツについて扱った。経済面では第 3 章で EU の銀行同盟と第 4 章でサービス産業に関して論述するとともに、第 7 章でわが国でも関心の高いドイツのインダストリー 4.0 について解説した。6 月に国民投票が予定されている英国の EU 離脱問題に関しても第 5 章を設けるとともに、ギリシャ問題も第 8 章で扱った。

本報告が、ヨーロッパ・EU の政治経済や、EU がその他の世界に与える影響等に関心を持たれる方の参考になれば幸いである。

要 旨

第1章 ヨーロッパの政治・経済リスクとEUの課題

イアン・ブレイマーは、2016年初め、ヨーロッパが最大のリスク地域になると予言し、米欧間の「空洞化する大西洋同盟」と「閉ざされたヨーロッパ」とを指摘した。クリミア半島併合以降、ロシアに対してアメリカは厳しい姿勢を崩さないが、ヨーロッパは貿易関係重視で柔軟な対応に努め、欧米間の溝は深まった。中東では、世界の警察官役を降りたアメリカが消極的になり、内戦が激化した。2015年の秋以降、ヨーロッパ向けの難民流入が膨れ上がり、EUは分解の瀬戸際に追い詰められた。各国では左右を問わぬ、反イスラム、反緊縮、反EUのポピュリストが跋扈し、Grexit(希のEU離脱)とBrexit(英のEU離脱)の暗雲が広がった。有効策を打ち出せぬEUを前に、各国は国益優先に走る。同時多発テロの勃発に震え上がったフランスは、ロシアとの軍事協力を決断し、難民に怯えるドイツはトルコ頼みに傾斜し、欧州リスクに冷淡で経済重視のイギリスは中国にすり寄る。こうして欧米協力が空洞化する一方、各国の閉じこもりでEU連帯は大きく傷ついた。

だが2016年3月、難民危機に向けて画期的な「独土新プラン」が合意されると、ようやく欧州難民危機への突破口が開かれた。同時に、米露の協力・指導によって奇跡的なシリア停戦が実現し、ジュネーブ和平交渉も再開される。ウクライナでは経済好転がはじまり、対露制裁も軟化の兆しが出てこよう。ヨーロッパの政治・経済リスクは縮小への反転を開始したといえるが、GrexitとBrexitを乗り切ったEUは、やがて欧州再統合に点火させることができるだろう。

第2章 大量の難民・移民流入に苦慮する欧州

シリアなどEU域外から押し寄せる移民・難民へのEUレベルあるいは加盟国での対応の遅れ、難民・移民の急増に対する受入国側の苛立ちや定住外国人に対する差別・排斥の動きが高まっている。今や、難民・移民の受け入れに寛容なドイツでさえも一時的な国境管理を導入するなど危機的な状況に陥っている。EUレベルでの有効な移民・難民対策を早急に実行に移さないと、「人(EU市民)の自由移動」という、EU統合の基本原則を揺るがしかねないことになる。

第3章 銀行同盟とユーロ地域の銀行市場

本章では銀行同盟が銀行市場にどのような影響を与えるのか分析した。銀行同盟により銀行は統一的な監督や破綻処理を受けることになり、自己資本の強化を求められる。銀行貸出にはマイナスの影響を与えられとされる。一方で、銀行の経営はより健全になり、金融危機を小さくすることができる。銀行市場の統一化が図られることでイノベーションや銀行同士の競争も起こり、消費者にはメリットがあるだろう。

第4章 サービス単一市場深化・完成政策と文化多様性について

EUのサービス単一市場深化・完成政策の遅れが、直接投資過熱、ギリシャ経済危機、EU通貨危機、さらには最近の難民受け入れ急拡大による社会不安増大などの要因となっている。メンバー国内の地域レベルでの商慣習、多様な行政との関係、異文化コミュニケーション・コストなどの存在が、サービスの越境取引障壁となりうることが浮き彫りにされた。サービス経済の成長と文化多様性の保持の両立を図るため、「イノベーションとニューサービス規制」の導入など、新たな構造的取り組みが必要となる。

第5章 イギリス EU 改革合意と欧州統合のゆくえ

本年2月欧州理事会におけるイギリス EU 改革合意では、第1にイギリスはEU単一市場を重視しているが、それは物・人・サービス・資本の自由移動すべてに対してではなく、労働者の自由移動には留保を付ける姿勢が明らかにされた。第2にユーロ圏と非ユーロ圏の対等な立場が確認されたが、それは将来にわたって単一市場が2つの圏に分かれることを含意している。第3に「一層緊密化する連合」からのイギリスの適用除外が認められた。これらは「アラカルト欧州」と「2速度式欧州」の並存を意味し、EUの統合モデルが転換点にあることを示している。

第6章 ドイツの難民問題と移民政策～現状と課題

2015年のドイツは中東などの紛争地域から押し寄せる大量の難民に追われた年となった。急増する難民に直面して政府は、EUが分担して難民を受け入れるスキーム作りのほか、国内的には難民に対する現金支給を現物支給に切り替えるなど難民に対する誘因をできるだけ少なくするさまざまな対策を講じている。しかし、難民のドイツへの流入は中東情勢などの安定が当面見通せないことから今後も増え続けるものと予想されている。

ドイツでは、戦後外国から受け入れた労働者（ガストアルバイター）など「移民の背景」

を持つ人が人口の約 5 分の 1 を占める。少子高齢化が進むドイツにとっては、移民労働力は少子高齢化の下でも経済成長を維持するためには不可欠の存在である。こうした背景からドイツは 2000 年以降、これら移民をドイツ社会に統合する政策を実施してきた。現在ドイツに流入している難民についても、一時的な混乱を乗り越えてドイツ社会への統合、労働市場へのスムーズな取り込みが期待されている。

第 7 章 Industrie4.0 とドイツ産業

ドイツでは、このところ” Industrie4.0” が進行中である。この Industrie4.0 とは、モノのインターネット（Internet of Things, IoT）とサービスのインターネット（Internet of Services, IoS）を組み合わせ、新たな生産システムを構築することであり、これにより同国は機械産業の競争力を強化しようというのである。セキュリティなど課題が多いが、今後の生産システムに大きな変革をもたらす可能性がある。

第 8 章 ギリシャ債務危機とドイツの対応

経済危機が長引くギリシャでは、国民の不満から 2015 年初に実施された総選挙で、左翼連合政権が誕生し、ユーロ圏などから課された緊縮策の見直し、債務の削減交渉が行われた。

しかし、債権者側の姿勢は固く、ギリシャは国民投票を実施し緊縮反対の民意を示したにもかかわらず、一層厳しい条件の緊縮策と引き換えに新たな支援を受けることとなった。

長年続く財政赤字体質、既得権益の強さ、行政の非効率、民営化の遅れ、徴税の不徹底、汚職の蔓延などギリシャの行財政体質の改革は容易ではない。第 3 次ギリシャ支援の行く末が注目される。

目 次

第1章 ヨーロッパの政治・経済リスクと EU の課題	1
	法政大学 名誉教授 長部 重康
第2章 大量の難民・移民流入に苦慮する欧州	43
	(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員 田中 友義
第3章 銀行同盟とユーロ地域の銀行市場	59
	東洋大学経済学部 准教授 川野 祐司
第4章 サービス単一市場深化・完成政策と文化多様性について	75
	関西学院大学総合政策学部 教授 中野 幸紀
第5章 イギリス EU 改革と欧州統合のゆくえ	93
	慶応義塾大学法務研究科 教授 (ジャン・モネ・チェア) 庄司 克宏
第6章 ドイツの難民政策と移民政策～現状と課題	107
	(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員 田中 信世
第7章 Industrie 4.0 とドイツ産業	122
	摂南大学経済学部 教授 久保 広正

第8章 ギリシャ債務危機とドイツの対応133

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

新井 俊三

第1章 ヨーロッパの政治・経済リスクとEUの課題

法政大学 名誉教授

長部 重康

はじめに

2016年初頭、世界のリスク分析で定評のあるユーラシア・グループの代表、国際政治学者イアン・ブレイマーは、米欧間の大西洋同盟の危うさを「空洞化する同盟」(the follow alliance)と酷評し、これを世界10大リスクのトップに据えた。第2のリスクが「閉ざされたヨーロッパ」(the closed Europe)であり、以下、中国、「イスラム国」(IS)、サウジアラビア、テクノロジーなどと問題が続くが、世界リスクのトップと2位とがヨーロッパ発であった。昨2015年初頭には、この年が戦後最大の危機を迎えて「地政学への回帰の年」になり、最大のリスク要因はヨーロッパになる、と予測した。早くも年明けの1月17日、パリの繁華街にある風刺漫画週刊誌『シャルリー・エブド』とユダヤ系食品スーパーとを標的に、30代のアルジェリア系移民2世の兄弟とマリ系2世とによる連続テロ事件が勃発し、17名が射殺された。11月14日には同じパリで、仏、ベルギー国籍の「イスラム国」(IS、あるいはISIS、ISIL)メンバーの若者、10名近くによる同時多発テロが勃発し、132名の死者と300名以上の負傷者が出た。さらに2016年2月22日には、ブリュッセルでも同時多発テロが勃発し、死者は31名、負傷者は200名以上を数えた。

2015年には、とりわけ秋以降、シリアでの内戦激化で大量難民が発生し、100万人以上がヨーロッパに向かい、治安は急速に悪化した。ヨーロッパの地政学的危機は中東から押し寄せてくるにとどまらない。2014年3月のロシアによるクリミア半島併合以降、ウクライナ危機が深刻化し、大きな影を落としている。ヨーロッパを取りまく国際環境の悪化によってEU域内も不安定化する。2014年5月には欧州議会選挙が行われたが、左右を問わぬポピュリスト政党が各国で躍進し、欧州統合や移民急増、イスラム台頭を激しく糾弾する。国内政治の対立が激化してヨーロッパは内向きになり、ギリシャとイギリスではEU離脱の声が高まった。国名に離脱Exitをつなげた新造語、GrexitとBrexitがマスコミに踊る。EUは創設以来最大の危機を迎え、近隣、域内、国内の3重苦に直面している。

第1節 ヨーロッパを巡る地政学的リスク

ヨーロッパが直面する地政学的危機を、空洞化する大西洋関係とウクライナ危機の長期化、「イスラム国」(IS)の跋扈の3点に絞って分析しよう。

1. 空洞化する大西洋同盟

世界で最も長続きし、かつ最重要の同盟である大西洋同盟は、NATO やブレトンウッズ協定、国連、IMF、世銀など、戦後の国際的枠組みを創出し、主導してきた。だがイアン・ブレイマーによれば、大西洋同盟は今やマーシャル・プラン以降のいかなる時と比べても弱体化し、今日的意義を失ってしまった。その背景には、世界を取り巻く3つの「トレンド」がある。第1が地政学的変化であり、東西対立が終わり、中国などBRICs新興諸国が台頭し、国益の多様化と複雑化とが進んだ。第2が小ブッシュとオバマとの政権治下のアメリカで、「一国主義」(unilateralism、覇権主義)が登場したことである。強圧外交や「金融の武器化」(weponisation of finances)が展開され、NSA(米国家安全保障局)はあらゆる手段で世界中から個人情報をかき集め、これがエドワード・スノーデンによって暴露された。一国主義の反動として、今やアメリカが世界の警察官役をやめ、中東では積極的なリーダーシップを取ろうとしない。第3に、ヨーロッパの戦略的脆弱化でありリーダーは族生する経済的・政治的リスクへの対応に振り回される。そして以下のように、主要国は国益を優先させてアメリカの頭越しに、特定の新興国との結びつきを強めている。太平洋同盟の空洞化とEU各国の引きこもりである。

(1) イギリスと中国

中国は日米主導のアジア開発銀行(ADB)に対抗して、アジア・インフラ投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)を設立した。2015年3月にG7で最初に参加を表明したのはイギリスであり、仏、独、伊がこれに続いた。イギリスは国際化する人民元のシティーへの取り込みを狙っているとみられる。ブレイマーは、米の反対を押し切った英の参加は、信頼され役立つ中国の友人としての地位をいち早く手に入れたいと魂胆からだ、と分析するが、技術流出や人権などの深刻な問題は棚上げして、台湾、南シナ海、香港などへ安全保障上の懸念にも目をつぶる。中国からの大規模かつ長期的な投資に期待

しているのである。

(2) フランスとロシア

度重なる同時多発テロに直撃されたフランスは、すでに 450 万人に膨れ上がったシリア難民の問題に対して、域内で最も神経をとがらせている。国連仲介によるアサド政権と反体制派間のジュネーブ和平協議が 20 年ぶりに再開されたものの、すぐに中断されていた。それとは別に米露主導により、7 カ国が参加する「国際シリア支援グループ」(ISSG) が内戦の一時的停戦を呼びかけ、2 月 27 日には実現したが、先行き不透明である。シリアへの軍事介入には米、英は消極的で、ドイツは外交、人道支援、インフラ投資などに逃げ道を求める。ロシアのみは、8 割を超えるプーチン人気を背景に国内の制約なしに、かつシリア国内に建設した空軍基地からの直接出撃で、他を圧倒する荒っぽい軍事作戦を展開する。オランダ大統領は 11 月の同時多発テロ勃発の際に、NATO への支援要請を見合わせ、EU による初の集団的安全保障措置の発動(リスボン機能条約第 222 条、「いずれかの加盟国がテロ攻撃の対象になった場合、……EU および加盟国は連帯の精神に従い共同で行為する」)を求めた。プーチンとの関係を損なわぬための配慮とみられ、フランスの国益と大西洋同盟への姿勢とを雄弁に物語っている。

(3) ドイツとトルコ

メルケルは人道的見地と自国の労働力不足とから、難民への門戸開放を進めてきた。前提条件は難民洪水のコントロールだったが、2015 年秋以降、難民は一挙に溢れ出した。2015 年の難民流入数はドイツが欧州最大となり、110 万人を数え、治安は急速に悪化した。この年の大みそかに、ケルン中央駅前に中東・北アフリカ系難民、1,000 人が集まり氣勢を上げ、通りかかった女性から金品を強奪し、性的暴行に走った。ハンブルグ、フランクフルトなどでも事件が多発して、世論は激高してメルケルを糾弾する。だが来年の総選挙を控え、メルケル政権はリベラル派の大票田を失うのを恐れ、寛容な難民政策の転換には踏み切れない。この結果、欧州懐疑派政党である「ドイツのための選択肢」(AfD) が 3 月 13 日の州選挙で大きく勢力を伸ばし、旧東独のザクセン・アンハルト州では 38%に達した。メルケルの頼みの綱は、これまで 250 万人のシリア難民を受け入れ、100 億ドル近くを費やしてきたトルコの協力である。彼女はトルコを訪れエルドアン大統領に対し、大規模な難民受け入れを決断してくれれば、トルコの EU 加盟交渉の加速化を支持し、EU に

よる巨額な資金援助を行う旨、約束した。

これら 3 大国の賭けは不確かなものである。中国は、英の地政学的力量に限界があり、経済的には独ほどの魅力はないと冷ややかである。フランスは、対露協力への広範な国際的支持の獲得が困難なことを自覚しており、米や他の EU パートナーとの関係悪化を心配せざるを得ない。ドイツはトルコの姿勢に疑心暗鬼である。1 月以降、シリアのアサド政権軍は北部アレッポの制圧を目指して猛攻を続け、数万人規模の難民があらたにトルコ国境に押し寄せた。今回、トルコは国境を開けず、シリア国内での難民キャンプ開設にとどめた。国連は難民入国を認めるようトルコに要請したが、エルドアン大統領は「国際的責任をトルコにだけ押し付けるのは偽善だ」と激しく反発した。

2. 長引くウクライナ危機

人口 4,000 万人の大国、ウクライナで、2013 年 11 月、親露のヤヌコビッチ政権が EU との連合協定（準加盟）の署名を延期した。親欧米派の市民はこれに怒り、14 年 2 月には大規模な反政府デモを展開して政府を引きずり降ろし、親欧米派の暫定政権を発足させた。

ウクライナはロシアにとって、安全保障と経済との両面で死活的な重要性を有す。2 月のヤヌコビッチ退場を受け、クリミア半島では親露派が地方政府庁舎を占拠し、3 月半ばには「住民投票」を断行し、ロシア帰属を決めた。ロシアはこれを受け、早くも 3 月 18 日には編入条約に署名してクリミアを一方向的に併合した。半島はかつてロシア共和国の領土であったが、1954 年に当時のソ連の指導者、フルシチョフ第 1 書記が同じソ連内のウクライナ共和国へ管轄を付け替えた。ロシア住民が 7 割を占め、これまでもその帰属が激しく争われてきた経緯がある。後に 15 年 3 月になってだが、プーチンは驚愕の事実を暴露した。クリミア併合時に、核兵器を臨戦態勢に置く決意をした、というのである。プーチン戦略にとって、ウクライナ喪失がいかに深刻であったか分かる。

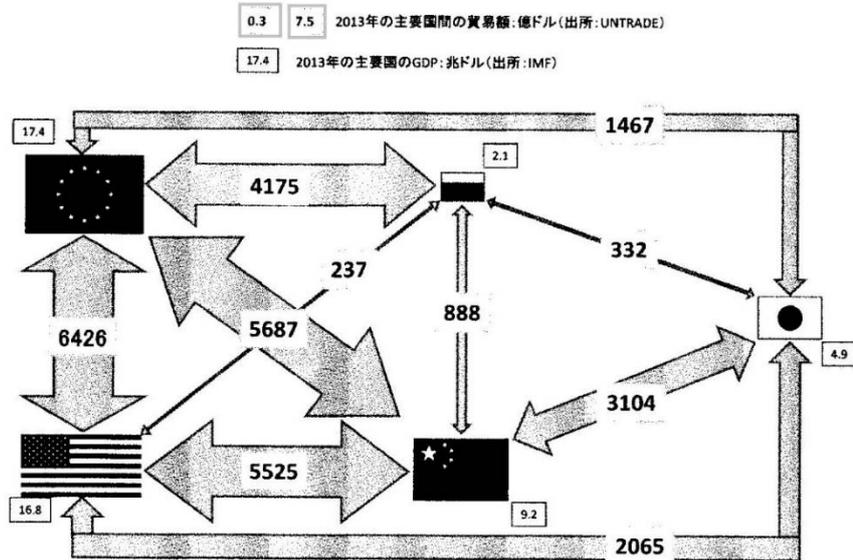
2014 年 4 月にはウクライナ東部で、親露分離主義勢力がロシア軍からの武器供与や戦闘支援を受けて、勢力拡大に走った。ウクライナ軍は激しい反テロ作戦でこれに対抗し、5 月に行われたウクライナ大統領選挙では、親欧派のポロシェンコが当選を果たした。ウクライナ政府と親露勢力間で、9 月に入ってようやく停戦合意(ミンスク 1)が成ったが、戦闘は止まなかった。そこで 2015 年 2 月、露、独、仏、ウクライナの 4 国が首脳会談を開き、第 2 次停戦合意(ミンスク 2)が成った。分離派はしかし独自の地方選挙実施を視野に攻勢を緩めず、ウクライナ軍も砲撃を止めなかった。メルケル、オランダ、プーチンの 3

者は、その後も断続的に電話会談を開き、解決を話し合うが、先は見通せない。ミンスク合意にはウクライナの改革も含まれており、2015年末までに民主化や政府の分権化、意思決定の迅速化が求められた。2015年3月、IMFは改革実施を条件に、4年間に175億ドルの追加支援を決めたが、前年の緊急支援とEU拠出分を含めると総額400億ドルに達する。だが改革の進捗は見られず、デッドラインは無視された。2016年2月、IMFは援助の支払いをストップしたため、これまで67億ドルが手渡されたにとどまず（*Le Monde*, 12fév16）。デンマーク、キプロス、ハンガリー、イタリアなどは、のちにみる対露制裁措置の解除も辞さないとして、ウクライナに改革断行を迫った（*EuroActive*, 8Feb.16）。

2014年3月のロシアによるクリミア併合に際しては、米、欧は激しく反発し、渡航禁止や資産凍結による制裁に踏み切った。だがEUは、米のように貿易・ビジネスに対する制裁にまで深入りすること避け、慎重な対応を崩さなかった。理由は、ロシアへの貿易と直接投資とが、米と比べて圧倒的に大きいためである。2013年に欧露貿易4175兆ドルに対して米露貿易は237兆ドル、と約27倍に上る(図1-1)。対露直接投資残高におけるEUの割合は8割に達するが、アメリカはわずか2.2%でしかない。

2014年7月17日、ウクライナ上空でマレーシア航空機が撃墜され、EU内で200人以上の犠牲者が出た。以後、EUは対露強硬姿勢に転換し、米と協調して厳しい第2次制裁に踏み切った。金融（融資や公的銀行による新案権の禁止）、防衛（武器、ハイテク技術の禁輸）、エネルギー（石油探査、シェール・プロジェクト向け物品や技術の提供禁止）など締め付け強化を断行した。当初15年7月まで、1年の制裁を想定していたが、その後休戦合意（ミンスク2）の完全履行を条件に、半年間の制裁延長を決めて16年1月末までとした。15年9月にはさらに延長され3月末までとされた。とはいえ制裁延長を巡ってEUの結束は揺らいでいる。エネルギーの対露依存度が高い東欧諸国は、その回避を求めた。2011年に、天然ガスでは対露依存度はEU平均25%に過ぎなかったが、フィンランド、スロバキア、リトアニア、ブルガリアでは100%に達し、チェコで97%、ルーマニアで86%、ハンガリーで65%と突出して高い。石油ではさらに厳しく、EU平均33%に対して、ルーマニアの27%とチェコの60%を例外に、いずれの中東欧諸国も100%に近い(長部他14、p.396)。

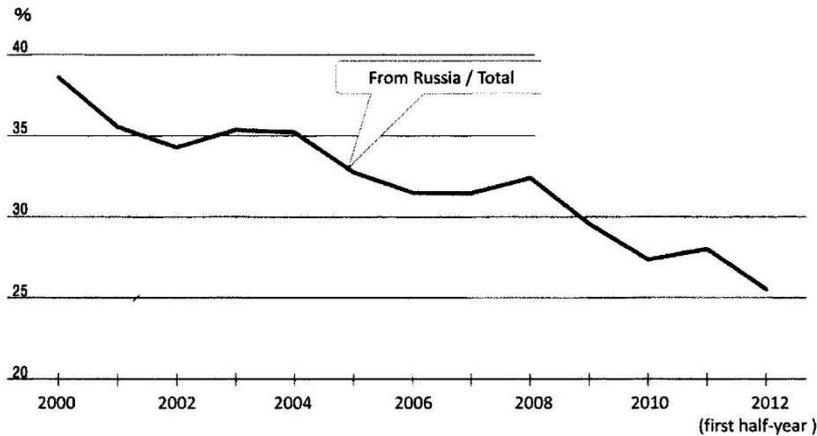
図 1-1 ロシアの貿易関係 (2013)



(出所) 外務省欧州局

制裁の打撃は、相互依存の高まる先端技術については限定的だが、輸出と歳入の半分以上を頼っているエネルギー部門では深刻である。世界の石油価格が最盛期の 4 分の 1 にまで下落したうえ、ヨーロッパの天然ガス輸入におけるロシアのシェアが一貫して下がり続けているからである(図 1-2)。石油高騰時には巨額な予備基金貯め込んだが、これを吐き出して歳出カットを 1 割に止めているが、それも 2016 年には尽きてしまう。ルーブル安も加速しており、対ドル相場は 2 年間で半減した。個人消費、工業生産、設備投資は軒並み低下し、EU からの直接投資は 2014 年に前年比の 6 分の 1,100 億ドルにまで急減して、追い打ちをかける。2015 年の成長率は、前年比△3.7%と大幅に落ち込み、リーマン・ショックの 09 年以降、6 年ぶりのマイナス成長になった。だが EU の痛みも小さくない。対抗上、ロシアが農産品の輸入禁止に踏み切ったため、EU では食料品の供給過剰が長引き、酪農家が最大の犠牲となった。生乳はストックがきかず価格弾力性が小さく、ロシアに近い貧しい国ほど打撃は大きい。

図1-2 欧州の天然ガス輸入におけるロシアのシェア



(出所) 前図と同じ

ヨーロッパは、ウクライナ問題とはロシア問題であり、さらにはプーチン問題だと見ている (Stephens , 15)。プーチンは、ポスト共産主義によってユーラシア大陸に設定された新たな秩序の改変を意図し、2015年1月にはベラルーシ、カザフスタン、アルメニア、キルギスを包含して、「ユーラシア経済連合」を発足させた。本来、2010年に親露政権が復活した大国ウクライナがこれに加わり、ロシアのパートナーに遇するはずであった。ウクライナ離脱でプーチン新秩序の象徴は大きく傷き、喪失埋め合わせでクリミア「奪還」に追い込まれた。ウクライナ危機とはそれゆえ、彼の包括的報復主義の発露と言わざるを得ない。とりわけアメリカが東欧配備を急ぐミサイル防衛 (MD) システムは、深刻な脅威と映る。本来イランの核ミサイルへの防衛策とされ、ロシアを標的にはしないと説明されてきた。だが2015年7月14日に、イラン核開発の制限が関係国間で合意された。7月22日、ロシア軍当局者は、近い将来クリミア半島に核搭載可能の中距離爆撃機を配備してMDSに対抗する、と牽制に出た。ロシアの脅威を警戒する東欧諸国は、アメリカとの軍事協力を急ぐ。バルト3国とポーランド、ルーマニア、ブルガリアの3大国はすでにNATOに加盟しており、ウクライナの離脱でロシアは貴重な緩衝地帯を失った。NATOは東欧危機へ対処すべく、5,000人規模の緊急即応部隊(NRRF)の本格展開を急ぎ、NATO対ロシア

間の軍拡競争が激化する様相が強まった (*Le Monde*, 25juin15)。

英を先頭に中東介入でヘマを続けてきたヨーロッパでは、プーチンとの対決を本気で望むリーダーはいない。欧州の指導者はプーチンの経済的利害観、歴史的文化的近接性、潜在的な反米主義などから、彼とは折り合い可能と判断する。とりわけソ連崩壊を 20 世紀における地政学的破局とまでは見做していない点を高く評価する。だがアメリカは、戦後秩序の改変は許さないとして、武力による国境変更は決して認めない。米議会の強硬派はウクライナへの先端兵器や重火器供与に積極的であり、オバマはウクライナ領土内への NATO 基地建設さえ辞さない構えである。独仏主導のヨーロッパは、米露による代理戦争は受け入れることなく、なんとか外交的努力で解決の道を探りたい。

だがそのヨーロッパも、ロシアに対して決して一枚岩ではない。かつて 1980 年代にはゴルバチョフが「欧州共通の家」を謳い、NATO がロシアを「戦略的パートナー」と呼んだ蜜月時代もあった。ドイツは冷戦時代から東方外交の展開につとめ、メルケルもロシアとの親密な関係構築に腐心した。ウクライナ危機以降、メルケルはこの親露主義から脱して対露強硬派に急変した。伝統的に親露のフランスも、メルケルのこの覚悟をみてロシア離れを考えざるを得なくなった。とはいえ他方で、ブレイマーも指摘したように、IS による同時多発テロの恐怖とポピュリスト FN(国民戦線)によるシリア難民糾弾とに集中的に襲われるフランスは、シリアへのロシアの軍事介入を評価せざるを得ない。

冷戦時代の記憶が鮮明なバルト諸国やポーランドは、対露強硬に傾く。エネルギー供給でロシアに首根っこを押さえられている他の中東欧諸国は、対露関係には慎重にならざるを得ない。とりわけポピュリストのオルバン・ハンガリー首相は自由民主主義をこき下ろす一方、EU の規定に反して、ロシアとの特別なエネルギー協定締結を狙っている。南欧やバルカン諸国も対露傾斜になびき、ギリシャのチブラス首相は 2015 年 4 月、モスクワに飛びプーチンとの首脳会談に臨み、「EU の対露制裁に反対」を明言して揺さぶりをかけた。ロシアはその報奨にギリシャ産農産物への輸入規制を緩和した。キプロスはロシア艦船への港湾施設を提供し、レンツィイ首相は親露姿勢でベルルスコーニを出し抜こうと努める。プーチンは欧州中小国の取り込みや左右ポピュリスト政党への支援に励み、欧州の分断工作に腐心する。とりわけ FN 党首のマリーヌ・ルペンや UKIP 党首のファラージュなど、極右や反 EU 勢力のポピュリストとの連携に力を入れ、資金援助やプロパガンダ技術の指導を強める。

1990 年にウクライナはポーランドとほぼ同一の生活水準であったが、4 半世紀後の 2013

年には、格差は 160%と 2 倍近くに開いた。対露紛争の激化で成長率、為替相場、外貨準備は急落し、破産状態に陥ったが、それ以上に、独立後、オルガルキー(寡占企業)の支配が続いてガバナンスが欠如したことが、深刻な停滞を招いた。成長率はマイナスを続け、2014 年に△7%、15 年△12%と悪化した。腐敗の規制、法の支配、政府の効率化に取り組むべきだが、それに先立って、汚職や腐敗の温床となっているバラバラなエネルギー価格と乱立する市場の一本化が不可欠である。また 10 指に及ぶ監督機関の整理、巨大国家企業の解体、銀行融資の透明化も欠かせない。これまで米ドルにほぼ固定されてきた通貨フリブナが、変動相場制へ移行した。これをテコに、銀行・金融の再編を進めれば、投融資の透明性が格段に高まろう。ウクライナ危機の本質は経済危機なのである (Wolf,15)。

さてロシアやプーチンを巡る地政学的問題は別にしても、ギリシャ債務危機に比べて、ウクライナ危機のほうがずっと経済的に深刻といえる(Münchau, 15)。第 1 に、債務リストラを巡ってより困難な交渉が長期間続けられよう。2015 年 8 月末に、ウクライナ政府は、対外債務の 4 割強に当たる 193 億ドルの国債を保有する欧米民間債権団との間で、2 割の元本削減(ヘアカット)と返済期間の 4 年繰り延べとを取り付けた。残された課題は、ロシア保有の 30 億ドルの国債の、年末までの返済であった。だが 12 月に、ウクライナこれへのモラトリアム(返済の一時停止)を宣言し、ロシアとの間で緊張が走った。第 2 に、戦火で傷んだ経済を軌道に乗せるには、EU は融資ではなく、大規模な資金供与を与える必要がある。今日まで EU は 16 億ユーロのマクロ金融支援を与え、2.5 億ユーロの財政安定化資金を供与したに留まる。だがギリシャへの 3 次にわたる救済策は、総額 3,260 億ユーロに上り、ウクライナへのその 175 倍に達する。EU メンバーではないにせよ、人口や面積、GDP でみればウクライナは大国であり、これではあまりに不均衡である。

東部ウクライナでは政府軍とロシア支援の分離派勢力との間で戦闘はなお収まらず、2014 年 4 月以降、2 年間で 9,000 人の死者を数えた。だが 2015 年末から 16 年に入って、分離派へのロシアの支援は目に見えて減ってきたといわれる。石油価格の低落とシリアへの軍事介入、さらには西側の制裁などで、ロシア財政が逼迫し、待ったなしに陥ったためである。2016 年 1 月に米国務次官補がプーチン補佐官とモスクワで会談し、ロシアの方針転換を確認している。とはいえウクライナに対するロシアの激しい野望は、決して消えることはなかろう。

2016 年 2 月半ば、ポロシェンコ大統領の政権与党が分裂し、政権基盤は不安定化した。政治危機にまでは至っていない。経済では 2016 年にはわずかながらプラスに転じる

と期待される。主要産業である農業では「脱ロシア化」を急ぎ、EU とアジアへのシフトを進める。日本企業からはノウハウ提供を仰いで、生産性向上を目指している。

3. 「イスラム国」への空爆

(1) アメリカ主導の有志連合

オーストラリアのビショップ女性外相が 2015 年 8 月 31 日に、欧州の難民危機を和らげるためにはもっと多くのヨーロッパ諸国が、有志連合による「イスラム国」(IS)への空爆に参加すべきだ、と呼びかけた。シリア難民の数は合計 450 万人に達し、欧州への入国を求める難民の 3 割がシリアからである。彼女は「今回は前例なき人道の危機であり、原因にさかのぼった事態の打開に全力を集中すべきだが、それにはシリアとイラクの両国における軍事的政治的解決が含まれる」と強調した (AFP,31Aug.15; Australia tells Europe, in *RT News*, 2 Sep.15)。

アメリカを中心とする有志連合への参加国は 60 カ国を超え、様々な形で協力関係を強めてきた。出発点は 2014 年 9 月 6 日のウェールズ NATO サミットであり、米ケリー国務長官が IS 攻撃への軍事的財政的支援を呼びかけた。米、加、豪、土に EU6 カ国を加えた 10 カ国が、参加に合意した。9 月 15 日にはパリで、イラクへの和平・安保をめぐる国際会議が開かれ、ロシア、中国、日本も含めて 26 カ国が参加した。IS との貿易、資金提供、身代金支払いを禁止した、8 月 15 日の保理決議第 2170 号を再確認したうえで、イラク政府に対しては反 IS 闘争への軍事支援を約束した。さらに 12 月 3 日にはブリュッセルの NATO 本部に 59 カ国の外相、外交官が集まり、「IS のイデオロギー、資金、徴募の打倒」のためのプロセスを討議した。米主導の有志連合には、9 月 6 日参加の 10 カ国と、9 月 15 日に加わった 18 カ国 (中国、ロシアを除く) に加え、今回新たに加わった 33 カ国 (韓国、台湾、シンガポール、ギリシャなどを含む) とで、合計 60 カ国を超えた。対 IS 戦略として、IS の本質を暴露して資金調達を断ち、軍事作戦を支援する、が合意された (Wikipedia,1,2,3)。ロシアは、2015 年 9 月初めになってようやく、IS 掃討に向けた国際的連合の結成を、オバマ大統領に提案した。だが有志連合による空爆への参加は、「現下の検討課題ではない」と退けた。ロシアはすでに 8 月に、イランの核開発を巡る関係国の最終合意を支持し、シリアでの化学兵器使用者の特定・処罰について、米と合意済みであった。ウクライナ問題でのアメリカの対露姿勢の軟化を促す、からめ手からからの工作とみ

られた。

米の情報将校によれば、シリアとイラクには 2015 年 2 月に、2 万名の外国人戦闘員がおり、うち西側からが 3,400 名といわれる。3 月に、仏ヴァルス首相は、この数は夏前に 5,000 名を超え、年末までに 1 万名に達すると予測した。空爆は効果を上げており、2014 年 8 月～15 年 6 月に有志連合の総出撃回数は約 4 万 4,000 に達した。昨年末までの 5 か月間に、7,000 人以上の指導者と戦闘員を失わせたとみられる。だがゲリラ戦を空爆で叩くには限界があり、IS の徴募能力は衰えず、テロ集団へ加わる若者は後を絶たないとされる。また民間人の犠牲も 459 名に上った(*RT News*, 2 Sep.15)。

現在 EU で有志連合に加わる空爆参加国は英、仏、蘭、典の 4 カ国だが、法的な問題(主権国の了承)と政治的判断(アサド政権の崩壊を急がせる)とで、シリアには向かわずイラクでの空爆にとどまった。最近 IS の進出が著しいリビアには、かつての宗主国イタリアが出撃に踏み切った。

アメリカは 2014 年 6 月に北イラク上空での偵察監視飛行を開始し、8 月にイラクの IS に対して初の空爆を行った。8 月にはクルド人勢力が米空爆の支援下に、いくつかの町を奪還でき、9 月にはイラク政府軍も侵攻を開始した。米軍機は IS 攻撃が中心だが、2015 年 10 月にはシリアでアルカイダ・グループのリーダー複数名を空爆した。2014 年 12 月 9 日、上院外交委員会が米軍の IS 攻撃を承認した。11 月に軍事顧問 1,500 名をイラクに送り込んだが、2015 年 7 月には 450 名が増派され、イラク駐留の米軍人は合計 3,500 名を数える。さらに 2016 年 1 月半ばには、モスル奪還のために、1,800 名の落下傘降下部隊をイラクに送り込んだ。空母 1 隻、駆逐艦 1 隻、巡洋艦 1 隻のほか、多くの軍機を派遣している。

イギリスは 2014 年 8 月 12 日に 8 機のトーネード戦闘機をキプロスに派遣し、人道支援を開始した。その他、6 機のリーパー・ドローン機や 2 機の爆撃機、2 機の AWACS(早期警戒機)などを送り込んだ。9 月 26 日に下院が圧倒的多数の支持(524 対 43)を与えて空爆が承認され、9 月 30 日に第 1 回が敢行された。10 月 21 日には初のシリア上空での監視飛行が始まり、アメリカとともに 2 カ国同時作戦をすすめる唯一の国となった。英防衛相は 2014 年 12 月 13 日に、アメリカに次ぐ多くの空爆を敢行し、出撃数はフランスの 5 倍に達すると誇った。防衛相によれば、イラクでの英の出撃回数は、2014 年 10 月に 7 回、11 月に 8 回、12 月に 12 回、2015 年 1 月に 18 回、2 月に 12 回であった。2015 年 12 月には、シリアへの空爆を開始した。

だが 2015 年 2 月には、ある下院議員から、キャメロンは迫りくる Brexit の脅威に取りつかれて、「ほんの申し訳ばかりの表面的な約束」でお茶を濁している、との激しい批判を受けた。イラクへの派遣兵力では、米 3,500 名、豪 400 名、西 300 名、伊 280 名、独 40 名に対して、英はわずか 3 名に過ぎず、空爆では米次ぐ出撃回数を誇っても、出撃率はわずか 6%に留まる、とする。ドイツは 40 名の軍事教官を派遣してクルドのペシュメルガ部隊の教練部当り、30 の対戦車ミサイルシステム、1 万 6,000 丁のライフル、1 万個の手投げ弾、8,000 丁のピストルを供与したが、英は機関銃 40 丁を送ったに過ぎない (Jones, 14)。

オランダは 2014 年 9 月 24 日に 8 機の F16 をヨルダンに派遣した。10 月に、議会の軍事委員会の承認をえて、イラクとクルド人との保護のために第 1 回の出撃を行い、2015 年 6 月までに 1,000 回の出撃を数え、575 回の攻撃を敢行した。2016 年 1 月、オランダはシリアにおける IS 攻撃に踏み切った。

ベルギーは 6 機のファルコン戦闘機を、デンマークも 7 機のファルコンを送った。2015 年 11 月には、フランス空母、シャルル・ドゴールの支援のために、フリゲート艦をペルシャ湾に派遣した。

フランスはオランダ大統領の決断で 9 機のラファエル戦闘爆撃機をアラブ首長国連邦に、6 機のミラージュをヨルダンへそれぞれ派遣し、9 月 19 日からイラクでの空爆を開始した。2015 年 2 月には空母シャルル・ドゴールが率いる艦隊、海兵 700 名がペルシャ湾に入り、ファルコン、エタンダール戦闘機、AWACS など、多くの艦載機が 5 か月間にわたり空爆作戦を展開した。フランスでは軍事行動は開始の 4 か月後に、国民議会の審議を受ける。2015 年 1 月には国民議会で、488 対 1 の圧倒的多数で支持された。2003 年のイラク戦争の際にはドイツとともに、ドヴィルパン外相が先頭に立って参戦反対を唱えた。国連安保理では激しく抗争が展開され、仏米関係は最悪にまで陥った。今回は逆に、欧米間の密接な協力関係が世界に誇示された。11 月に入るとシャルル・ドゴールがシリア攻撃に踏み切った。パリでの同時多発テロ勃発を受けてオランダは、11 月 15 日に「空爆強化」を命じ、12 機のラファエル爆撃機が IS の「首都」ラッカを攻撃した。

ドイツは有志連合に参加し、「職務と責任の分担を果たす」と約束した。イラクへは先にもたように軍事教官を派遣し大量の高性能武器を供与したが、空爆には参加しない。ナチ時代の反省からパシフィズム志向が強いうえに、連邦軍は紛争地域での軍事行動の際に議会承認を求められ、それが容易ではないからであろう。2008 年のイラク戦争開戦時に、議

会承認を求めずに NATO 軍の早期警戒管制機(AWACS)にドイツ軍人を派遣したが、それが憲法裁判所によって咎められた経緯がある。2015 年 12 月初めに連邦議会でようやく、IS への軍事作戦のための連邦軍派遣が賛成多数で承認されたが、偵察、護衛、兵站の後方支援に限られる。トルネード戦闘機や衛星などで偵察任務にあたり、空中給油機で爆撃機を支援する。フリゲート艦が仏空母の護衛に当たり、司令部要員も派遣する (www.bundesregierung.de)。

(2) ロシアの軍事介入とシリア停戦合意

2015 年 9 月 11 日、シリア軍事筋は、アレッポ奪還のための IS 攻撃に踏み切るが、軍事支援を得るためにロシア軍の駐留を受け入れた、と発表した。ロシアは爆撃機 50 機、要員 4,000 名、一日あたり 300 万ドルの経費、という巨額な負担を払って、中東での権益確保に動いた。17 日には、ロシア供与の最新鋭兵器を搭載したシリア軍機が、IS 攻撃を開始した。9 月 30 日からはロシア軍機も、領内のフマイミーム基地から飛び立ち、8 日間で 112 の軍事関連施設を破壊して、欧米有志連合を圧倒した。無差別爆撃を繰り返して新鋭兵器の実験に走っているかにみえる。10 月初めにはカスピ海に展開する 4 隻の巡洋艦から 26 発の巡航ミサイルを発射し、11 カ所の標的すべてを破壊して 600 名を殺害したとされる。だが米情報によると 4 発がイランに着弾し、市民に犠牲が出たという。年明けの 1 月末には最新鋭戦闘機スホ.イ 35 を 4 機配備したが、米報道官によれば、空爆標的の「90% 以上」が IS 向けではなく、米支援の反アサド陣営に向けられているという。またアサド政権は、トルコに敵視されて石油輸入を遮断されているため、IS からのイラク石油の密輸に頼らざるを得ない。イラク油田は、欧米有志連合が戦後を見据えて爆撃を控えたため、IS は石油入手が可能なのである。シリアには本気で IS を叩く気などないだろう。

EU は 10 月 12 日の外相理事会で、ロシアのシリアへの軍事介入は内戦を長引かせるとして「深い憂慮」を表明した。そして攻撃は IS に集中すべきであり、穏健な反体制派攻撃は「即時中止」するよう求めた。だが 11 月 13 日にパリで同時多発テロが勃発すると、事態は大きく転換する。フランスは対露接近を急ぎ、早くも 19 日に、仏軍統合参謀総長と露軍参謀総長との間で、シリア領内の軍事行動についての情報交換を行った。プーチンはロシア軍にたいし、フランスと「同盟国とのように」協力するよう命じた。ラブロフ露外相は、その前日の 18 日、記者会見を開き「残念ながら、西側が対露姿勢を転換するには、悲惨なテロの代償が必要だった」と語った。すでに 17 日にはプーチンが、先月の 10 月 31

日にシナイ半島で起きたロシア民間機の撃墜はテロの仕業だと断定しており、欧米との協力加速化に舵を切っていた。そのうえロシアは、すでに民間機撃墜事件以前から、空爆の標的選別のために米支援の「自由シリア軍」との協力を開始し、情報を入手してきた。ISの脅威が当初の想定を大きく上回り、アサド延命戦略の限界や政権移譲の可能性すら無視できなくなったからである。だが今後の影響力確保のために、可能な限りアサドを支える構えを崩してはいない。

オバマ大統領は、11月15日にトルコで開かれたG20の場で、プーチンに対してロシア民間機撃墜はISIが関与した可能性が高いと指摘し、「IS攻撃に集中すべき」と説得した。ロシアはこれを受け入れ、その後、ラッカ空爆の際には、軍事介入開始以降初の、米軍への事前通告を決断し、米、露軍機間での調整を可能にした。アメリカは、ロシアの空爆を反アサド攻撃と激しく反発したこれまでの姿勢を転換し、対IS攻撃での米露協力に期待するに至った。

こうした米露間の歩み寄りと合意とを基盤に、先にみたように、2016年2月27日には奇跡的にシリア内戦の停戦が成った。ジュネーブでのシリア和平交渉は中断中だったが、今回は米露が前面に立って責任を引き受け、休戦の窓口、調整、保証に当たり、参加を望む国に手を上げさせる、という新方式で停戦が実現できた。ただしISとヌスラ戦線、加えて国連安保理指定のテロ組織は停戦対象から除外され、攻撃は続行できる。安保理で全会一致により新たに採択された決議第2268号に従い、2月27日午前0時をもって戦闘行為、敵対行為は停止した。発効後、散発的な違反行為は見られたものの、おおむね順調に推移している。この停戦を前提に、3月9日にはジュネーブ和平交渉が再開され、恒久的枠組みの模索が始まった。

辛くも停戦合意が成ったが、なお多くの難問は残る。アレッポがアサド政権に落ちれば、トルコの不満は高まろう。トルコは停戦に参加したが、クルド政党のPYD（民主連合党）やYPG（人民防衛部隊）をテロ組織と断じてその排除を要求し、敵対行為の停止は拒否する構えである。トルコに難民問題の解決を大きく負うEUは、その主張を無視できない。他方で、果敢なIS攻撃を実現するには、ロシアとの協調が欠かせない。EUでは、アサド政権の容認と対露制裁の柔軟化さえ受け入れよ、との声も高まる。EUのジレンマは大きい。

2015年12月に、イラクでは政府軍が中西部の州都、ラマディンを奪還し、シリアではアサド政権がロシアやイランの支援を受けて勢力を盛り返し、アレッポ奪還が近づいた。ISに参加する外国人戦闘員の数は、ピーク時の3.5万人から2.5万人に大幅に低下し、主

要資金源たるイラク原油の密売による収入も、生産施設への空爆拡大で半減したとみられる。その結果、2016年に入りISはテロで活路を開こうと、イラクとシリアで爆弾テロを活発化させる。他方で、リビア、エジプト、イエメンなど、他のアラブ諸国に拠点を分散させ、またインドネシアなどアジア諸国への進出を窺っている。ブリュッセルでの同時多発テロの自爆犯が残した「遺書」には、その追い詰められた心情告白が綴られている。

2016年3月11日、プーチン大統領はシリアの展開のロシア軍主要部隊に、「基本任務は果たした」として撤退を命じ、「この撤退が、シリア問題の平和的解決促進に資するよう期待する」と語った。今後は、停戦監視とその強化にシフトするが、2015年9月以降ロシア軍機は半年間に、9,000回以上の出撃で2,000名以上の戦闘員を殺害し、400市町村を解放した。その一方で、政治解決へのアサド側の柔軟性の無さに不満を高めたプーチンは、発表前に、オバマ大統領に撤退を通報している。

第2節 欧州の難民危機

シリアでの内戦激化と「イスラム国」の膨張とで、2015年の秋以降、ヨーロッパへの難民は膨れ上がった。各国で治安の悪化や反アラブ、反イスラムのポピュリズムの動きが加速する。

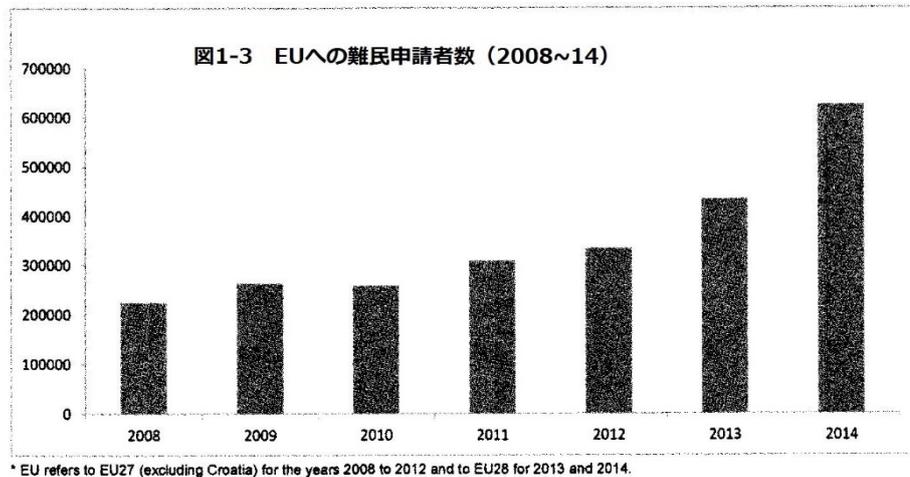
1. アラブの春の挫折

2010~12年に中東・北アフリカのアラブ諸国では、自由を求める大規模な反政府デモが激しく展開され、独裁政権や権威主義国家が次々と引きずり下ろされ、「アラブの春」と呼ばれた。チュニジアの「ジャスミン革命」で幕を開け、瞬く間にヨルダン、エジプト、バーレーン、リビアなどに広がったが長続きせず、挫折した。各地で内戦が勃発し、大量の武器が流失して反体制派やテロリストの手に渡った。

遅れて「春」が始まったシリアでは、アサド政権が様々な反体制勢力に支配領域を削り取られながらも、今日まで6年にわたりしぶとく生きながらえてきた。他のアラブ諸国では軍が政府を見捨捨てて、政権の崩壊や交代に至ったのだが、シリアではこれが生じなかった。アサド政権は大統領の個人独裁ではなくアバス（アラブ社会主義復興）党による一党独裁を基盤に、大統領府、軍・治安機関の幹部による強固な集団指導体制である。宗教的には非スンナ派政権で、親イラン、反サウジを標榜し、国民の半分が支持していた。と

はいえ内戦の泥沼化で、スンナ派とシーア派との対立が深まり、アルカイダ系（ヌスラ戦線）の攻勢が激化した。2012年には反体制派の大攻勢で北部の最重要都市、アレッポが孤立し、2014年には、既成武装勢力の弱体化に乗じてジハード主義過激派が、新たに「イスラム国」(IS : Islamic State あるいは ISIS、ISIL)を自称し、イラクとの国境をまたいで膨張を続けた。

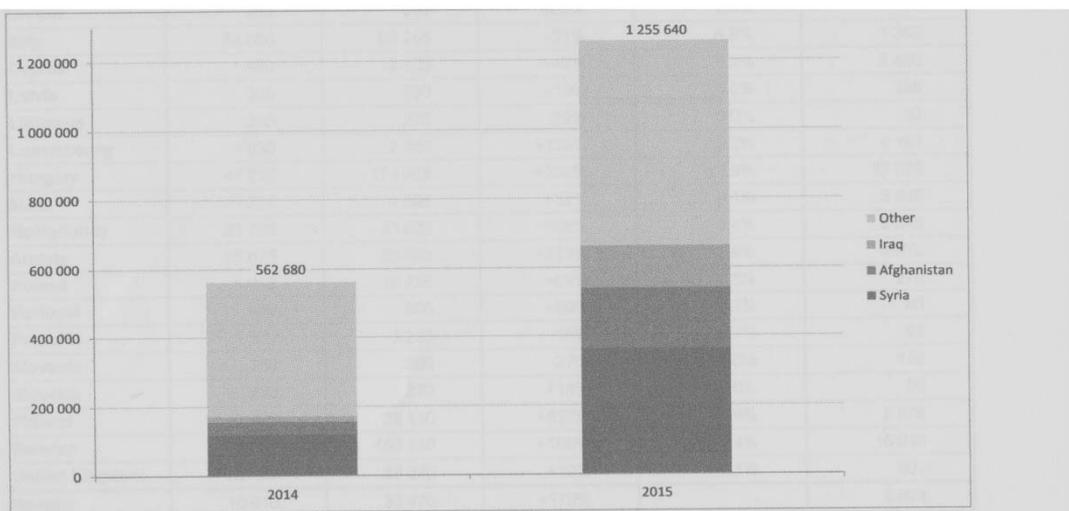
「アラブの春」以降、中東、北アフリカから戦火を逃れて、安全で豊かなヨーロッパを目指す難民が急増した。人口 2,300 万人を抱える「大国」で、6年もの長き内戦を耐えてきたシリアでは、2014年の IS 誕生以降、急速に治安が悪化し、これまで 27 万人の死者が出て、人口の半分以上が家を失い故郷を追われ、うち 450 万人が難民となった（16年2月22日時点、シリア人権監視団発表）。EU への難民申請者は 2008~2010年には年間 20 万人台で推移していたが、2011年に 30 万人になり、12年に 33 万人、13年 44 万人、14年 56 万人と増え続け、15年には前年比 2.2 倍の 125 万 5,640 人に達した（Eurostat, Newsrelease, 4March16, 20March15）（図 1-3,4, 2014年の数字は両図で異なる）。出身国別では 2012年以降シリア難民が急増しはじめ、2014年には全体の 20%（次いでアフガンから 7%、コソボが 6%）、2015年には 29%で 36.3 万人となり、前年比で倍増した（次いでアフガンから 14%、イラク 10%）。難民申請先国別では、ドイツが 44.2 万人（前年比 155%増）と隔絶している。続いてハンガリーが 17.4 万人（323%）を数えるが人口 100 万人当たりでは 1.8 万人となり最大である。スウェーデン 15.6 万人（108%）、オーストリア 8.6 万人（233%）を含めて、これら 3 国は小国ゆえに難民を抱える密度は突出している。のちにみるよう 3 国は国境閉鎖や受入制限の挙に出たが、故無としない。さらにイタリア 8.3 万人（31%）、フランス 7.1 万人（20%）、オランダ 4.3 万人（96%）、ベルギー 3.9 万人（178%）、イギリス 3.8 万人（19%）などとなり、伊、仏、英など 3 大国は極めて少数にとどまる。なおドイツ政府は庇護申請者数を 2015年に 110 万人、うち 52%が申請却下と発表しているが、EU 統計局（Eurostat）発表の約 2 倍にのぼり、開きは大きい。理由は定かではないが、不法移民を加えた数字であろうか。



(出所) Eurostat

図1-4 EUへの難民申請者数（2014~15）

イラク、アフガン、シラク、その他別



(出所) Eurostat

国際移住機関（ICOM）は、2015年に地中海を渡りヨーロッパに達した難民・移民の数が101.2万人と過去最大に達し、2014年の21.9万人の5倍近くに上ったとする（国際移

住報告書 2015)。このうちギリシャ経由が 85.4 万人 (84%)、イタリア経由が 15.4 万人 (15%)、スペイン経由が 3800 人であった。「地中海ルート」では、密航船の転覆事故が頻発し、15 年にはイタリア、マルタで 2,892 名、ギリシャ、キプロスで 806 名、スペインで 72 名と合計 3,700 名が命を落とした (表 1-1, 2)。このため、海を避けてトルコからバルカン半島を越える陸路、「バルカンルート」でオーストリア、ドイツなどを目指す移民が急増している (図 1-5)。通過国のハンガリーには 15 年に 17.4 万人がおしよせた。8 月末にオーストラリアでは冷凍車から 20 名以上の窒息死した遺体が発見され、死者の数は 50 名にまで膨れ上がった。

海路、陸路で EU 域内国の入国に成功した難民・移民による難民申請者の数は、2015 年には先にみたように、前年比 2.5 倍の 125.6 万人に達した。最大の難民が押し寄せるドイツでは、すでに国内保護施設は満杯であり、州政府や地方自治体による難民対策の費用は、80~100 億ユーロ (1~1.3 兆円) にまで膨れ上がり、保護施設への襲撃事件や移民への暴行騒ぎが頻発している。たまりかねたメルケル首相は、「欧州全体で行動し、各国が責任を分担すべきだ」と声を強め、加盟国間での人口規模に応じた公正な難民配分を主張した。これを受けて EU は 2015 年 5 月に、今後 2 年間で 4 万人の移民受け入れて加盟国間で分担することにし、その強制的割当制度 (クォータ) の導入も口にした。だが東欧加盟国を中心に猛反発が沸き起こり、結局、自主申告での受け入れで妥協した。ハンガリーとオーストリアは受け入れを拒否した。

表1-1 海路による移民・難民の到着数・死者数 2015年合計

国	到着数	死者数
イタリア	153,842	2,892 (地中海中部ルート)
マルタ	106	
ギリシャ	853,650	806 (地中海東部ルート)
キプロス	269	
スペイン	3,845	72 (地中海西部ルート)
合計 (推計)	1,011,712	3,770

(出所) 国際移住機構 (IOM)

表1-2 地中海での移民・難民の到着数・死者数

国	2016年1月1日~2月11日		2015年1月1日~2月28日	
	到着数	死者数	到着数	死者数
ギリシャ	77,303	320 (地中海東部ルート)	3,952	428 (地中海全体)
イタリア	5,898	90 (地中海中部ルート)	7,882	
合計	83,201	410	11,834	428

※ギリシャのデータはギリシャ政府とIOMギリシャ事務所による

※イタリアのデータはイタリア政府内務省による

(出所) 国際移住機構 (IOM)

図1-5 難民のバルカンルート



2. クォータ制から「独土新プラン」へ

イギリスはすでに5月に、クォータ制への不参加を表明していた。だが9月4日になって突如、キャメロン首相は「シリア難民を数千人規模で受け入れる」と発表した。2015年夏以降、中東難民が急増し、渡航中に地中海で溺死した男児の写真が西欧メディアに拡

散した。欧州各地で人権団体や移民支援機関が難民受け入れを叫び、イギリスでも世論と野党が一致して政府の消極的姿勢を非難し始めた。キャメロンの変身に呼応して、欧州委員会も9月13日、新たな移民・難民対策を打ち出した。2年間に16万人と、5月に提示した目標を4倍に増やし、クォータ制を提案した。ハンガリーが再び激しく反発し、「難民問題とはヨーロッパ全体の問題ではなく、ドイツ一国の問題に過ぎない」と言い切り、移民の不法入国や国境フェンス損壊へは禁固刑を導入した。すでに9月4日にはハンガリー、チェコ、ポーランド、スロバキアの4カ国がプラハに集まり、「義務的恒久的なクォータ制につながる提案は受け入れられない」と氣勢を上げていたが、22日の内相理事会では多数決による難民のクォータ制が決まった。ハンガリー、チェコ、スロバキア、それにルーマニアの4カ国が反対し、フィンランドが棄権したが、ポーランドは今回、仲間を捨てて独仏の説得に従い、賛成票を投じた。理事長国のルクセンブルク内相は、「事態は切迫しており、合意できなければ、信頼が損なわれた」と強硬策の理由を説明した。ハンガリーは11月、欧州司法裁判所に提訴した。

2016年2月に、オーストリアやバルカン半島諸国らがウィーンに集まり難民問題での緊急会合を開いた。ギリシャは呼ばれなかったが、国境管理がルーズで対応が遅い、との不満からであり、代わりにEU域外国だが隣のマケドニアの国境を防波堤にすべく、各国が協力することで合意した。マケドニアは昨11月以降、難民受け入れをシリア、イラク、アフガニスタンに限ってきたが、2月21日以降は、アフガン難民の入国を拒否した。オーストリアでは2月19日以降、難民受け入れ数を一日当りの最大80名、19年までに人口の1.5%、12万7,500名に制限した。デンマークは難民申請者に対し、1万クローネ(約17万円)を超える現金・所持品を没収できる新法を定めた。ハンガリーもクロアチアとの国境を閉鎖し、難民受け入れのクォータ制には国民投票で民意を問うことにした。さらに2月半ばのEUサミットに集まったポーランドやスロバキアなどの中・東欧の6カ国は、EUに対して徹底的な取り締まりで難民を減らすよう要求し、効果が出なければ、中・東欧が国境を完全閉鎖して、「バルカンルート」を断ち切ると通告した。

欧州共通の難民管理制度は25年前に合意された「ダブリンⅡ規制」であり、難民が最初に到着した国に、その登録管理を義務づけている。だが2015年秋、メルケル首相がこのルールを強制を求めないとしたため、ダブリン規制は有名無実化して、ギリシャとイタリアから流入する難民が膨張した。このためドイツとイタリアが手を上げ、それにフランスが加わって、欧州委員会に対して難民への本格的な対応を要請した。現在、欧州庇護支援

局(European Asylum Support Office)があり、各国に支援・助言を与えているが、これを亡命・庇護に関して EU の一元的対応が可能な、連邦組織へ改組する案もある。主権の移譲を伴うために条約改正を要し、イギリスは反対する。英は本来、内務・司法分野でオプト・アウト(選択的非参加権)を得てきたが、2008 年以降、1 万 2,000 名の亡命者を受け入れてきた経緯がある。このため欧州委員会は、①最初の入国地点にかかわらず、難民の国別配分(クォータ制)を導入、②現状維持だが、入国地で難民が溢れた場合にクォータ制に移行、の 2 案を構想中といわれる。先にみたように、16 万難民のクォータ制はすでに成立しているが、実際に実現したのは 3 月初めまでにわずか 700 名に過ぎない(FT, 7March16)。

シェンゲン協定は欧州統合のシンボルの一つで、その保証する域内の自由移動は、単一市場と単一通貨とを支える重要な柱である。だが治安の悪化と難民急増とで、シェンゲン協定への攻撃が激しくなり、その順守にこだわるメルケルへの批判も噴出する。ドイツでは現在 60 万人の労働力不足に直面し、移民政策にはきわめて寛容であり、スウェーデン、オーストリアとともに難民受け入れに好意的であった。イギリスでは、1980 年代にブレア政権が大胆な移民の自由化に踏み切って以降、大量のポーランド人労働者が流入して、社会給付支出の急騰を招いた。キャメロン首相は Brexit (英の EU 離脱) 阻止のために、移民規制に転換し、さらなる厳格化を決断している。メルケル首相はこれに対し、「域内自由移動の原則をスクラップにするなら、イギリスに EU から出て行ってほしい」と言い放った過去がある。とはいえドイツでは 2015 年に、中東難民に加えてアジア、アフリカ、バルカンの各地からの不法移民、合計 110 万人が押し寄せたため、さすがのメルケルも、スウェーデン、オーストリアとともに国境審査を復活した。シェンゲンの規定では、治安などで「深刻な脅威」が存在すれば、一時的に原則 6 か月間まで国境審査を復活できる。内相理事会はこれを最長 2 年まで延長できるよう、委員会へ検討を命じた。国境管理の一時的復活がドイツを含む合計 8 カ国にまで広がり、シェンゲンは崩壊への道を歩むかに見える。たまりかねた欧州委員会は 3 月に入り、年末までにその正常化を果たすべく工程表を発表し、加盟国の結束を促す事態となった。

EU は難民急増を受け、その欧州への入国規制と中東からの出国規制との両面から、効果的な対策を模索している。域内の入国規制では、ギリシャにおける国境管理の脆弱さのカバーが欠かせないとし、①人道支援を中心に、向こう 3 年間に 7 億ユーロの拠出と、② EU レベルでの「欧州国境・沿岸警備隊」の創設、とを決めた。前者については、3 月初め、

ギリシャは国内に滞留する、2.5 万人に膨れ上がった難民支援に、4.8 億ユーロの緊急資金援助を要請した。後者については、すでに Frontex（欧州対外国境管理協力機関）が存在しているが、これを発展・強化させる。各国の自発的な協力を超えて、緊急時には加盟国の要請なしでの介入を可能とし、各国の警備体制を定期的に点検し、改善を要請する。早速ポーランドから反発が出たが、少なくとも 1,500 名規模の警備部隊と必要物資とを常備し、3 日以内に展開できるようにする。6 月の EU サミットでの合意を目指す。

域外での出国規制では、シリアとトルコへの経済支援を進める。シリアへは、ジュネーブの和平交渉とは別途に、EU は米日など 70 カ国の他、国連や NGO(非政府組織)の参加を得て、90 億ドル規模の援助を実施したい。人道援助の他、職業訓練等による難民の自立支援、140 万人に上る子供たちへの教育機会の拡大、治安対策や医療などのインフラ整備を目指す。

トルコとの協力関係構築では、ドイツ主導で 2015 年 11 月末、「難民危機克服のための共同行動計画」が発表された。EU 側は、①30 億ユーロの難民対策支援、②トルコ市民への欧州渡航許可の容易化、③トルコの EU 加盟交渉の加速化の 3 点を約束する。代わりにトルコは、①自国内の難民キャンプの状況を改善、②密航業者の取締等、国境管理の義務を履行、③シリア以外の第 3 国出身者で、トルコから就労目的で EU 入りした不法移民について、EU が送還しトルコが受け入れる事業を再開、の 3 点を保証する。2016 年 3 月初めに、これがようやく決着をみた。トルコ首相が EU サミットに招かれるかたちをとり、12 時間の紛糾したマラソン討議ののち、大筋合意に至ったのである。目玉は EU による不法移民のトルコへの強制送還の受け入れだが、今回トルコはより踏み込んだ逆提案に出て、画期的な措置を提示した。トルコからギリシャへ渡るあらたな密入国者は、難民か経済移民かを問わず EU がすべてを強制送還し、トルコが引き取る。送還されたものにシリア人が含まれていれば、代わりにトルコに滞在する同数のシリア難民を、EU が「第 3 国定住」という形で受け入れる、という「難民交換」である。ギリシャには今でも一日 2,000 名が上陸し、すでに 30 万の難民で溢れかえっている。

新たなプランが、ヨーロッパの難民危機解消への決定打になると期待されるが、国連難民高等弁務官事務所が直ちに指摘したように、大量の難民追放は国際法上の違法性が極めて高い。そのうえ EU 側では、送還作業は容易でなく、数千人の人員が必要とされよう。特に定住国の割当てには不満が続出し、ハンガリーやイギリスを先頭に、拒否は広がろう。トルコ側では、国民感情や環境問題の点で、大規模な難民引き取りキャンプの建設は容易

ではない。

ともあれ EU はその崩壊を防ぐべく、トルコ提案を歓迎し、正式合意後に与える見返りには、大盤振る舞いで応えた。すなわち、①トルコ国内の難民支援金、30 億ユーロの大幅積み増し、②トルコ市民のシェンゲン域内へのビザなし渡航を、大幅前倒しで 6 月末までに実現、③EU 加盟交渉の加速化、の 3 点である。トルコは EU の現状を見透かし、支援金の倍増を要求し、60 億ユーロを吹っ掛けて勝ち取った。2016~17 年に 30 億ユーロ、18 年以降に 30 億ユーロである。エルドアン大領領がもっとも評価するのはビザなし渡航だが、ヨーロッパ各国ではこれには激しい反発や懸念の声があがるが、特にポピュリスト右派や極右が反発する。7,700 万人という巨大な人口を抱えるトルコゆえに、大量の経済移民が職を求めてヨーロッパに入ってくる、との恐れからである。だがトルコの EU 大使は、現下の流入難民の群れのなかに、トルコ市民は一人も含まれていない、とこれを否定した。

トルコでは 3 月に、これまで政府規制の及んでいない人気新聞『ザマン』が、テロ組織との関係を疑われて政府管理下に置かれ、販売部数は激減した。メディアに対する弾圧が近年相次ぎ、昨年、「国境なき記者団」からは報道自由度の世界ランキングで第 149 位、との不名誉な評価を与えられた。表現の自由は譲れぬ西欧の価値だ、としてヨーロッパはトルコ批判を高め、EU 加盟への反発を隠さない。メルケルは交渉加速化に熱心で、条件の柔軟化さえ打受け入れる構えだが、トルコからの承認をいまだ得ていないキプロスが、妥協は断固拒否すると息巻く。『ルモンド』は今回の合意を「独土新プラン」(nouveau plan “germano-turc”) と呼び、警戒感をにじませた (Le Monde, 9mars16)。

3. 反アラブ、反イスラムの高まり

2015 年 1 月 7 日、パリの中心部に位置する風刺週刊誌、『シャルリー・エブド』の編集部には覆面をした 2 人のテロリスト人が押入り、自動小銃を乱射して編集長や漫画家をはじめ、警官 2 名を含む 12 名を殺害した。犯人はアルジェリア系移民の若き兄弟であり、イスラム国やアルカイダ系組織と関係があった。同時に近くのユダヤ系食品スーパーでも、武装犯による立てこもり事件が発生しており、4 名が殺害された。犯人はマリ移民の 2 世であった。11 日には事件に抗議する反テロ行進がフランス全土で展開され、400 万人が「私はシャルリー」のスローガンを掲げ、メルケルなど欧州や世界から何人もの首脳が駆け付けた。

同年 11 月 13 日には同じパリで、同時多発テロが繰り返され、世界を震撼させた。標的

となった郊外のサッカー場ではオランダ大統領が独仏戦を観戦していたが、間一髪で襲撃を免れた。だが市内のバタ克蘭劇場と近所のレストラン、カフェとで銃が乱射され、無差別殺人で多数の犠牲者が出た。死者は 130 名に上り、重傷者 99 名を含む 300 名以上が負傷した。3 班に分かれた実行犯 8 名は、モロッコ系ベルギー人が指揮する IS 組織のメンバーであり、アルジェリア系フランス人や偽装シリア難民を含み、シリア、ベルギー、フランスの間を頻繁に行き来していた。テロリストは 1 名をのぞき全員、自爆ないし特殊部隊の突入で、あるいは逃走中に、殺害された。今回の特徴は、不特定多数の市民が送る日常を、ソフトターゲットを狙った点と、ブリュッセル西部の移民密集地、モランベーク地区が活動拠点になった点である。

さらに 2016 年 2 月 22 日には、ブリュッセルで国際空港のロビーと EU 本部近くの地下鉄車両内とで、3 名の自爆犯による同時多発テロが勃発し、30 名を超える死者と 200 名を超える負傷者が出た。今回は、警察による事前の捜索活動で銃の携行が不可能だったためか、強力な爆弾による自爆攻撃となった。NATO 本部近くの空港と EU 本部隣の地下鉄駅、という戦略的拠点で大規模な破壊活動が生じ、邦人 2 名も巻き込まれた。犯人は原子力発電所を事前に調査しており、ターゲットを狙った可能性もある。またパリの実行犯との人的繋がりも濃厚となった。

フランスのイスラム系移民の数は 500 万人、人口の 7~8%に上る。警察が監視対象にする過激派は 3,000 名に達し、うち 1,300 名がテロ組織にかかわる。豊かな小国、デンマークでもテロ事件が勃発したが、犯人は 21 歳のパレスチナ系移民の 2 世で、過激派に傾倒していた。デンマークの移民比率は 1 割に達し、1960 年代以降、パキスタン移民労働者を積極的に受け入れ、80 年代にはイラクなどからの難民が急増したためである。90 年代には失業率急騰で反移民感情が高まり、規制が強化された。

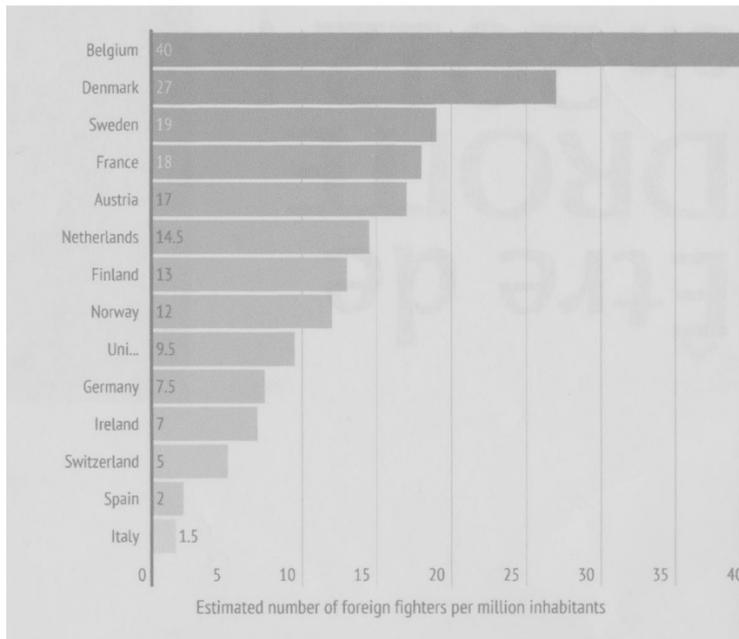
イスラム国の戦闘員として 2 万人がシリアにわたったとされるが、うちヨーロッパからは約 4,000 名とみられる。仏 1,200 名、独と英がそれぞれ 500~600 名、ベルギー 440 名、蘭 200~250 名、デンマーク 100~150 名を数える。フランスが最大であり、テロ事件が頻発する理由である。人口 100 万人当たりの密度をみると、ベルギーが突出しており 40 名、次いでデンマーク 27 名、スウェーデン 19 名、フランス 18 名の順である(図 1-6,7)。11 月のパリ同時多発テロの犯人にブリュッセル出身者が多かった事実や、2 月のブリュッセル同時多発テロの勃発もうなずける。フランス系とオランダ系とで国が 2 分され、反テロの治安機構がバルカン化して統一的に機能していないために、ベルギーの治安は極めて脆弱で

ある。2015年2月にベルギーで、警官殺害テロの実行直前に10数名の過激派グループが摘発されたが、欧州に広がる闇の武器市場に関係するとみられる。特殊部隊に射殺されたモロッコ系容疑者はシリア帰りであり、ISの帰還戦闘員の合計は100名を超える。ベルリンでもISの活動支援とリクルートにかかわったとして250名の容疑者の一斉捜索がおこなわれたが、ドイツのイスラム系移民は500万人、人口の約5%に上る。

同時多発テロ後に『ルモンド』は「ベルギーは治安のブラックホール」と題して、ベルギーの歴史家でテロ問題専門家へのインタビューを掲載した(Vermeren, 16)が、震撼させられる事実が暴かれる。ベルギーにはアラブ・ベルベル(アラブ化以前の先住民)を植民地化した歴史はないが、北フランスの炭鉱や鉱山、製鉄所で働いていたモロッコからの移民労働者が、1970年代の産業構造の転換で失職し、ベルギーに大量に流れ込んだ。ベルギー国内のイスラム教徒は70万人を数えるが、うち50万人がモロッコ北部のリーフ山地(Rif)出身のベルベル人である。リーフ地方は19世紀以来、当時の宗主国スペインからの独立を目指して蜂起を重ねたが、1921~26年には人口15万人の共和国を宣言し、ソ連に承認された。結局は、フランスとスペインとの大軍に蹂躪され、ナチス製毒ガス攻撃などで潰え去った。モロッコではアラブ系が3分の2を占め、ベルベル人との混血が進んでいるが、本能的に首都ラバトに盾つくリーフ族は「手に負えぬ反逆者」として恐れられてきた。1956年にフランスからの独立が成ると、前国王ハッサン2世治下の40年の間、リーフ山地には投資がストップされ、経済は徹底的に干された。わずかに大麻栽培とその密売で、あるいはアルジェリアでの季節農夫として、さらに北フランスへの移民労働などで、糊口をしのがざるをえなかった。ブリュッセルに移ったリーフ族は、モランバーク地区などに大きなコミュニティを形成し、シシリア出自のニューヨーク・マフィアのように、言語(ベルベル語方言)、仲間、ネットワークの厚い壁で取り囲む閉鎖社会を築き、欧州をまたぐ麻薬や銃器の密売網を作り上げた。サウジやイラン出身の過激な説教師たちが入り込み、リーフ族の非行少年をターゲットに「大罪は善行で贖える」と呼びかけ、過激化を煽り立てる。フランスやスペインの諜報機関はモロッコの軍・警察と協力して言語の壁に分け入り、情報収集やスパイ育成に努めてきた。だが小国で資金が乏しく、多言語で組織統一が困難なベルギー司法当局は、マグレブ事情に通じていないうえに、主権維持に汲々として仏、西警察による移民監視を拒否してきた。ベルギーは、麻薬密売や宗教的過激化の点で、「治安のブラックホール」となってしまったのである。

図1-6 欧州出身国別IS戦闘員数

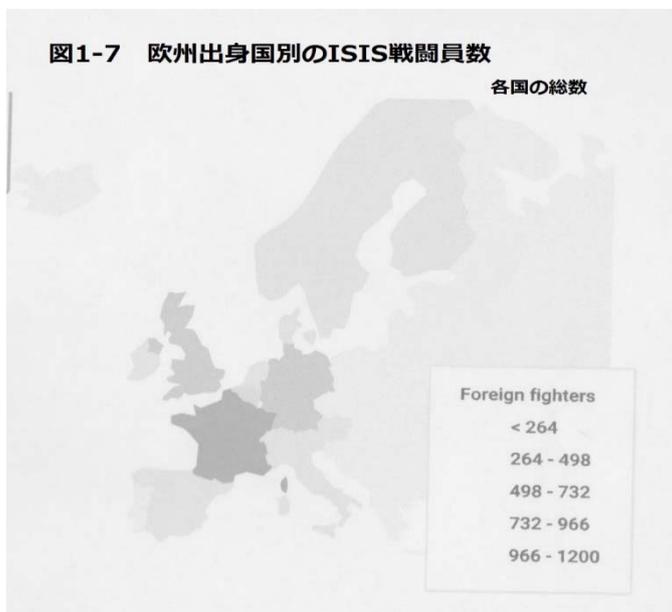
人口100万人当りの推定数



(出所) International Center for Radicalisation, Jan. 2015

図1-7 欧州出身国別のISIS戦闘員数

各国の総数



(出所) 前表に同じ

「自国育ちテロ」(own grown terrorists)の増大を反映して、ヨーロッパ各国では反移民、反イスラムの不寛容な動きが加速している。とりわけユーロ危機の長期化で、欧州経済は5年にわたり不調に苦しんだ。失業増大と緊縮財政とに苦しむ市民の間で、欧州統合へ反感が高まる。2014年5月に欧州議会選挙が行われたが、投票率43%と、リーマン・ショック後の前回2009年の最低値を更新した。市民のEUへの関心の低さを逆手にとって、反緊縮、反EU、主権奪回を叫ぶ左右を問わぬ急進ポピュリスト政党が、総議席数571の2割から3割へと大躍進した。

とりわけ極右・右翼ポピュリストが伸びて議席の1割を抑えたが、英仏2大国が突出した。イギリスでは英独立党(UKIP)が投票率27.5%で第1党に躍り出て、議席を13から24へと倍増させた。2位は労働党で25.4%、与党の保守党に至っては23.9%で史上初の3位の屈辱に甘んじた。フランスでも国民戦線(FN)が25.0%でトップに立ち、議席数は3から24議席へと8倍増となり驚愕が走った。英と同様、野党のUMP(民衆運動連合、2015年5月に共和党LRに改称)が20.8%でFNを追い、与党の社会党は14.0%で惨敗した。『ファイナンシャル・タイムズ』は、「主流政党が指導力を欠いた例は、ヨーロッパで他にない」と酷評した。

英、仏以外に、ポピュリストが第1党に躍り出た国はデンマークとギリシャである。とくにギリシャでは2004年誕生のSyriza(急進左派連合)が緊縮策を激しく糾弾して、前回は21.9%も上回る26.6%を獲得し、連立政権を誕生させた。ポピュリスト政党が2位につけたのは、ハンガリーとイタリアの2カ国である。イタリアでは39歳の若き新首相、レンツィへの高い期待から与党民主党が地滑りの勝利を収め、40.9%を獲得し、前回の26.1%を大きく伸ばした。だが人気コメディアンでポピュリストのベッペ・グリッロが創始した「5つ星運動」(M5S)が21.2%を獲得して2位に躍り出て、EU離脱を主張する。また反移民、分離主義の「北部同盟」が4位で15.0%を挙げた。両ポピュリスト政党の合計は36%を超え、仏、英よりその比率は大幅に高い。

オーストラリアとオランダ、それにスペインでは、左右の主流派政党が先行して、ポピュリストは3位に止まった。オランダでは極右に陰りが認められるが、オーストリアではかなりの伸びを見せた。スペインでも2大政党は劇的な後退を露わにし、ギリシャと同様、左派小政党の躍進が鮮明になった。

ドイツではネオナチなど少数の過激派が早くから活発化した。だが厳しい選挙制度のおかげもあり、今回は欧州懐疑派の「ドイツのための選択肢」(AfD)は7.1%と逼塞させら

れた。メルケル首相が南欧諸国への緊縮策導入を強く迫ったことと、それを支えるドイツ経済の一人勝ちとで、国民からの支持を得たためである。だが 2015 年秋以降、難民流入が急増すると、2016 年 3 月の州議会選挙ではメルケルの与党、CDU/CSU(キリスト教民主同盟・社会同盟)が退潮し、AfD 支持が膨らみ、旧東独のザクセン・アンハルト州では 38%に達した。

第 3 節 欧州分解のうねり

リーマン・ショック以降の金融危機と不法移民の急騰を受けて、各国で反欧州統合や EU からの主権奪還の声が高まった。とりわけギリシャとイギリスでは EU 離脱が現実味を帯び、両国名に離脱 (exit) を付けた新語、Grexit と Brexit がマスコミに踊る。

1. Grexit の暗雲

(1) チプラス政権の抵抗

ギリシャでは 2015 年 1 月 25 日の総選挙で、緊縮財政に反対するシリザ(Syriza、急進左翼連合)が勝利し、独立ギリシャ人党との間でチプラス連立政権が発足した。300 議席中、与党はシリザが 149、独立ギリシャ人党 13 である。失業率は 26%、特に若者では 50%に達し、GDP はピーク時より 26%減、消費は 40%も落ち込んだ。この惨憺たる経済を前に、市民が復讐に走ったのである。新政権は選挙で公約した債務削減要求は取り下げたものの、2 月末に期限を迎えるロトイカ(EU、IMF 国際通貨基金、ECB 欧州中央銀行)による総額 1720 億ユーロ(約 23.2 兆円)の援助更新は求めず、その実施条件とされた緊縮策と構造改革の実行を免れようと画策した。そして当面、EU からは半年間のつなぎ融資を受けて生き残りをはかり、緊縮策緩和と無駄削減とに努める。その上で、既存債務は成長率連動債などへの振替を求めた。

オバマ大統領はこのギリシャ危機が、ようやく落ち着きを取り戻した世界経済の足を引っ張るのを懸念して、EU に対して緊縮策を緩めるよう促した。だが EU は、シリザ新政権の瀬戸際作戦に怯むことなく、「支援続行は自助努力の国に限る」とくぎを刺すドイツをはじめ、オランダ、フィンランドの北の国々はもちろん、ギリシャと同様、反緊縮反 EU の左派ポピュリストの台頭に懸念を深めるスペインやポルトガルなども強硬姿勢を崩さなかった。支援計画の見直し交渉は拒否し、「緊縮と改革との約束を果たすべきだ」と突っぱね

た。すでに EU では、様々な立法措置で金融網の安定化がはかられてきた。2014 年 11 月には ECB による銀行監督が実現し、翌 16 年 1 月からは銀行の破綻処理が一元化されることになり、「銀行同盟」の実現に道筋がついた。3 月には ECB が量的緩和に踏み切る、との予測から欧州金融市場は順調に推移し、ユーロ安の動きも限定的であった。何よりギリシャ経済のパフォーマンスが上向き始め、ユーロ危機再燃の恐れは大きく遠のいていた。

結局ギリシャの脅しは無視され、ECB が改革に背を向ける新政権への締め付けを強化した。ギリシャ銀行向けの直接融資は停止し、格付けの低いギリシャ国債について、これまで融資担保に認めてきた「特例」を廃止した。すでにギリシャの銀行からは大量の預金流失が始まっていたが、ECB は手元資金が不如意の 4 大民間銀行に対して、高利の ELA(Emergent Liquidity Assistance、緊急流動性援助)による資金援助枠を 50 億ユーロ積み増して、650 億ユーロ(約 9 兆円)を供給した。

ともあれギリシャは、約束反故の報いで早速、債務返済を迫られる。2~3 月には 20 億ユーロ、7~8 月には 70 億ユーロと巨額に上る。資金手当ができなければ、即デフォルト(債務不履行)へ、財政破綻へと追い込まれ、ユーロ離脱 Grexit に追い込まれかねない。EU が設定した返済回答期限、2 月 20 日が迫り、チプラスはこのチキンゲームでの敗北を認めざるを得なかった。2 月 19 日、ギリシャは EU に金融支援延長を申請し、EU は 27 日にこれを受け入れたものの、6 月末までの 4 か月に限った。7 月に希国債の大量償還が迫るため、ギリシャは構造改革に着手せざるを得まい。こう読んでの EU の対応だったが、甘かった。誰も予想できなかった、チプラスの並外れたしぶとさに引きずり回され、その後 5 か月近く、世界は固唾をのんで Grexit の悪夢に付き合わされることになる。

ギリシャと EU 間で続いた第 3 次金融支援の交渉は、延長期限が近づいた 6 年半ば以降、緊張の度を加えた。資金援助の前提となる財政再建を巡り、両者の溝は深かった。年金支出では、EU は GDP 比 1%の削減を求めたが、ギリシャの回答はわずか 0.04%とほんの申し訳程度であった。6 月 22 日にギリシャが新提案を示し、EU はこれを拒否して 28 日に構造改革案を逆提示した。その後、より寛大なメルケル提案に差替えられたものの、チプラスが 30 日に拒否し、期限切れを迎えた。金融支援は失効し、ギリシャは 7 月 1 日の IMF 返済分を延期せざるを得なくなった。進退極まったチプラスは突如、EU による先の構造改革案を国民投票に付す決断をし、7 月 5 日に実施された。世論調査では、ユーロ圏残留の声が 7 割近くに上っていたため、僅差での受け入れが期待された。だが結果は、予想外の 61%もの拒否票が突き付けられ、EU 提案は葬り去られた。富裕層、高齢者、年

金生活者は賛成に回ったが、若年層、低賃金労働者、失業者、公務員などが大挙して反旗を翻した。

しぶといチプラスは、反緊縮のうねりを逆用して、交渉の仕切り直しを策した。EU 残留以外、選択肢はなかったため、5日の夜、密かにオランダ仏大統領に電話し、「ユーロ圏に残りたい」と泣きを入れた。8日朝、密かにアテネに送り込まれた10名の仏財務官僚が新改革案の作成を急いでいる、との噂が広がり、9日にこれが発表された。増税を法人税(26から28%へ)や付加価値税(軽減税率を止め23%へ揃える)で進め、歳出削減は軍事費(16年までに3億ユーロ)と年金(低受給者への連帯手当の廃止と総額1%のカットなど)を対象とする、というものであった。間髪を入れずオランダは「信頼できる」コメントし、メルケルはGrexitの可能性を恐れて黙認した。チプラスはこれに応え、尊大な態度と物言いとで西側から嫌われていたバルファキス財務相を交渉役から解任し、親欧派テクノクラートに差し替え、短期間で決着できた。

その後、合意の法制化に移るが、財政再建のための財政改革法は、3弾に分かれて議会審議に付され、激しい議論の末、一月かかって順次成立した。7月16日成立の改革法第1弾は、付加価値税の引き上げや年金給付の抑制、23日成立の第2弾は銀行規則、民事訴訟法制度の効率化、銀行の破綻処理手続、最後に8月14日成立の第3弾は基礎的収支(プライマリーバランス)の2018年に3.5%の黒字化、退職年限の引き上げ、増税、軽減税率の廃止、年金改革、エネルギー市場への参入規制の緩和、国有企業民営化基金等である。この3弾に渡る財政改革法の投票ごとに、シリザからは40名の造反者が出た。その後、最強硬派25名が離党して、反緊縮の新党、人民統一党を結成することになる。ともあれ採決では、野党の親欧派が大挙して支持に回り、大差での成立となった。第3弾の投票数は、222対64対14であった。この結果、14日夜に開かれたユーロ圏19カ国の臨時財務相会合において、最大860億ユーロ(12兆円弱)の第3次ギリシャ金融支援が正式に承認された。ドイツなどでの議会承認を終えて、20日までに一部実行された。チプラスと仲のいいユンカー欧州委員長は、「ギリシャはユーロ圏の一員であり続け、逆戻りはない」と太鼓判を押した。

ギリシャ金融支援は2010年5月の第1次金融支援1,100億ユーロ、12年3月の第2次支援1,300億ユーロ、今回の860億ユーロで合計3,260億ユーロに達する。だがこれで打ち止め、「3度目の正直」になるのだろうか。その実現には、以下の3つの課題が重くのしかかる。

第 1 に、巨額な債務返済の実行である。IMF はギリシャ財政の持続性に不安が残るとして大幅な債務減免を主張したが、EU はこれを拒否する。7 月 14 日の EU サミットで第 3 次策が承認されたが、IMF は参加を控えると通告した。EU は 1992 年の単一市場の誕生以来、競争法を強化し、市場の歪みの是正に努めてきた。国家援助についても規制を厳格にし、多くの企業や金融機関の民営化が実現した。とくに金融部門では、2008 年の金融危機の勃発以降、欧州各国による救済計画に対しては「ガイドライン」制定して、厳格な審査を実施している。今回のギリシャ救済は EU が、とりわけドイツが元本削減(ヘアカット)は認めないとし、返済繰り延べや金利の削減についても、10 月に財政改革の進捗状況をみたくうえで、検討するとしている。IMF は 20 日になってギリシャへの金融支援を再開したが、ヘアカットが必要だとの主張はなお引っ込めてはいない。

第 2 に、構造改革の実行である。2015 年のギリシャの GDP は $\Delta 2.3\%$ に落ち込み、16 年も $\Delta 1.3\%$ にとどまろう。プライマリーバランスを 2018 年に黒字化、の約束は困難とみられる。それゆえ構造改革による活力の引き出し不可欠であり、とりわけ硬直的労働市場の柔軟化やエネルギー市場の規制緩和は欠かせない。

第 3 に、内政の安定である。これまで、2010 年、12 年と金融支援を受けるたびに、緊縮策の実施を迫られて政府支持率が低下し、政権交代が繰り返された。チプラスが決断した 9 月 20 日の総選挙前倒しで、政権安定が実現するかが注目されたが、結果は。チプラス快勝に終わった。定数 300 で、145 議席を獲得して第 2 党の新民主主義党 75 議席を大きく引き離れた。強硬派の離党により、解散前には 124 議席にまで落ち込んでいたが、この危機を乗り越え安定化した。親欧派野党の閣外協力を得られれば、改革は順調に軌道に乗ると期待される。

最後に第 4 に、ドイツの専門家の中で、一時的な Grexit による外科手術による完治が必要、との激しい議論が戦わされた事実を指摘しておこう。長年 Ifo 経済研究所の所長を務め 2015 年末で退任した、ハンスヴェルナー・ジン教授がその旗手であり、ギリシャとスペインとは、一時的なユーロ離脱なしに成長軌道への復帰は不可能だ、と主張した。深刻な構造的問題を抱える南欧諸国は、「ユーロの罟」からの脱却が必要であり、一時的にユーロを出る「入院措置」で最良条件を確保した上で、失業抑制と構造改革に取り組み、競争力回復を実現できる、という論理である (Sinn und Wollmershäuser, 12)。シヨイブル財務相もギリシャとの交渉で、これを強く主張してきた。ドイツには各国に債務ゼロの達成を迫る、「黄金律」(golden rule)が強固に存在するからである。背景には、①有名な歴

史的インフレ恐怖症、②オールド・リベラリスムス (Ordoliberalismus 秩序重視の自由主義) の強靭さ、③戦後の社会的市場経済 (Soziale Marktwirtschaft) の成功神話がある (長部 14, 115~117)。証券市場が発達したアメリカとは違い、ヨーロッパでは間接金融に大きく依存し、その結果、銀行が極度に肥大化してしまい、「大きすぎて潰せない」どころか、「大きすぎて救えない」事態になった (Brith, 13, pp.51~93)。銀行が抱え込む国債や社債が不良債権化すれば、その規模は目眩めくほどの巨額に上ろう。緊縮策で大胆な財政調整を断行して資金を捻出して破綻を回避し、なんとか乗り切るしかない。リーマン・ショック以後、REBL 諸国(ラトヴィア、エストニア、ブルガリア、ルーマニア、リトアニア)では、トロイカ主導の「ウィーン・イニシアティブ」のもと、矛盾語法でいう「拡張的緊縮策」(expansionary austerity)を採用した。厳しい調整努力の結果、予想外の早期経済回復を実現できた。IMF 専務理事のラガルドや当時国務長官だったヒラリー・クリントンがこの「拡張的緊縮策」を絶賛し、やがてドイツがその忠実な使徒となった (長部他 14, pp.399~400)。

(2) 財政健全化と年金改革

2015 年秋以降、欧州における難民危機の深刻化で、ギリシャもその対応に追われ、マスコミは難民報道一辺倒になった。だがその陰で、構造改革はゆっくりではあれ、着実な成果を上げてきた。

2015 年 11 月に、これまで法的にはほぼ不可能であった不動産の差押えが合法化され、民営化に弾みがついた。株式売却規模は 2015 年夏に 500 億ユーロを超えたが、第 3 次支援に合わせ新たに、14 空港が独の Fraport に 12 億ユーロで売却された。民営化庁長官は「市場の信頼を一步一步勝ち得て、成長に向かっている」と胸を張った。さらに年末には、4 億ユーロで高級ホテルコンプレックスの売却が成り、ギリシャ最大の港湾、ピレウス港の株式 51%も民営化された。他方、増税努力も続けられ、公約通り 7 月からはレストランへの付加価値税 (VAT) が 13 から 23%へ引き上げられ、コンサートのチケット代、ラジオ、テレビの視聴料、公共交通料金、生鮮食品なども値上げされた。地下経済の規制にも取くむ。

2015 年末には、意欲的な年金改革案が策定された (Le Monde, 7jan.16; Le Parisian, 24jan.16)。受給者は 260 万人に上り、歳出規模は年間 300 億ユーロに達する。改革により、EU、IMF、ECB のトロイカ債権団が要求する年金赤字の解消、GDP 比 1%、17 億ユーロが実現する。11 億ユーロは歳出削減で節約をはかるが、すでに受給開始年齢の引き上げ (15 年以上の保険料納付者で 62 から 67 歳へ) と退職手当の引下げとは実現している。

今後は、特例として残った 40 年納付で 62 歳での満額受給を整理するとともに、受給者の 3 割に達する低所得者向け高額な連帯手当を、順次、月 384 ユーロの国家基礎年金へ切り替えていく必要がある。これは 67 歳以上の退職者全員に給付される。残りの 6 億ユーロは保険料引き上げ（使用者が 1%、被用者は 0.5%）でまかなうが、不足の場合には、1,000 ユーロ以上の銀行取引に対して、0.1%の金融取引税を導入する。

年金改革では、前政権下にすでに 11 回もの見直しがすすめられ、2 か月のボーナス手当が廃止されなど、合計 4 割のカットが実現していた。退職者の医療保険料も 4 から 6%に引上げられた。チプラス首相は、今回の改革は給付切下げのためではなく、制度をより公平かつ再配分機能を強めたものに改善し、その存続をはかるためだと力説した。ギリシャ年金は、被用者、自営業者、農民別に金庫が 3 分され、それが職域ごと、身分ごとに細分化された独自制度を所管している。総計 930 制度が乱立し、複雑さではフランスの制度をはるかに超える。今回はこれを統一して国民年金制度への再編をはかる、という画期的な改革となる。保険料は一律、所得の 20%にし、早期退職は認めない。これまで 51~55 歳で公務員の 23.6%、民間の 12.8%が早期退職し、56~61 歳では同じく公務員が 43.5%、民間は 58.6%が引退しており、年金天国だった。

ギリシャ年金の新たな 3 階建ては、1 階が 384 ユーロの基礎国民年金。2 階が中核的な賃金連動年金だが、従来の最終 5 年間の平均賃金の 70%という算定基準が、全就業期間を対象に約 60%へと切下げられる。債権団は 50%への引下げを要求していた。月平均給付額はこれまで 750 ユーロであったが、今回、その 15%の削減となる。最後に 3 階は、付加保険料による選択制補足年金だが、これも切り下げられる。改革の理念は、所得と年金間への比例制の導入だが、社会正義への配慮も欠かさない。260 万人の年金受給者中、約 5 万人が 2,000 ユーロ以上の高額受給者だが、3 割カットされる。だが約 3 分の 1 の低額受給者層へは国庫負担で緩和策が講じられ、債権団もこれを受け入れた。

さてギリシャが約束した、債務支払いを除く基礎的収支(プライマリー・バランス)で、2018 年に 3.5%の黒字達成、である。EU は、ギリシャに構造改革の実施は迫るが、たとえ大きな進展がなくても、小規模な黒字転換は可能、と楽観的である。IMF はすでにみたように悲観的で、1%の赤字は避けがたいとみる。難民危機の深刻化で改革も頓挫しかねない、と懸念する。それゆえ目標達成には全面的な救済措置が、つまり債務の元本削減（ヘアカット）が不可欠だ、との従来からの主張を繰り返す。ドイツは政治的に受け入れ難いが、メルケル自身が難民問題で弱体化しており、ギリシャとの協調は欠かせない。シヨイ

ブル財務相ですら、2度と Grexit 騒動の悪夢は見たくないと言っているが、連邦議会との間で身動きが取れない。こうして EU と IMF 間で、ギリシャを巡って激しいやり取りが続く。見かねたユーロ圏財務相会議議長、蘭のデイセンブルムが、ギリシャが年金改革などを実行すれば、数か月以内に債務軽減策を議論できよう、との助け舟を出した。(FT,7March16)。

3. Brexit への危機

2013年1月にキャメロン首相は、英の EU 残留を問う国民投票を、2017年まで実施すると発表した。2015年の総選挙での再選が前提だが、保守党内の欧州懐疑派を懐柔し、政府支持率の回復を狙ったものであった。Brexit はやがてイギリス政治最大の争点に浮上し、いよいよ 2016年の6月23日には、英と EU との運命を左右する国民投票を迎える。2016年2月初めに、英の歴史家が集まり、「イギリスは EU に留まるべきだ」とのアピールを『ルモンド』に寄稿した。その中で、Brexit の脅威を、①最も大きくかつ繁栄している国の一つを EU が喪失する、②その他の国で、離脱の脅しを助長する(デンマークとスウェーデンであろう)、③スコットランドとの緊張が高まる、④欧州の細分化が進む、⑤ナショナリズムの対立が掻き立てられて不安定化し、歴史が 1945 年以前へ巻き戻される、と 5 点を指摘した (Collectif,16)。

(1) 移民政策の誤り

すでにみたように 2014年5月末に行われた欧州議会選挙では、英仏両国で反 EU ポピュリストの伸長が突出した。それぞれ英独立党(UKIP)と国民戦線(FN)が、左右の 2 大主流派政党を大きく引き離して第 1 党を占め、ヨーロッパに衝撃が走った。とくに翌年総選挙を迎えるイギリスでは、Brexit への脅威が急拡大した。

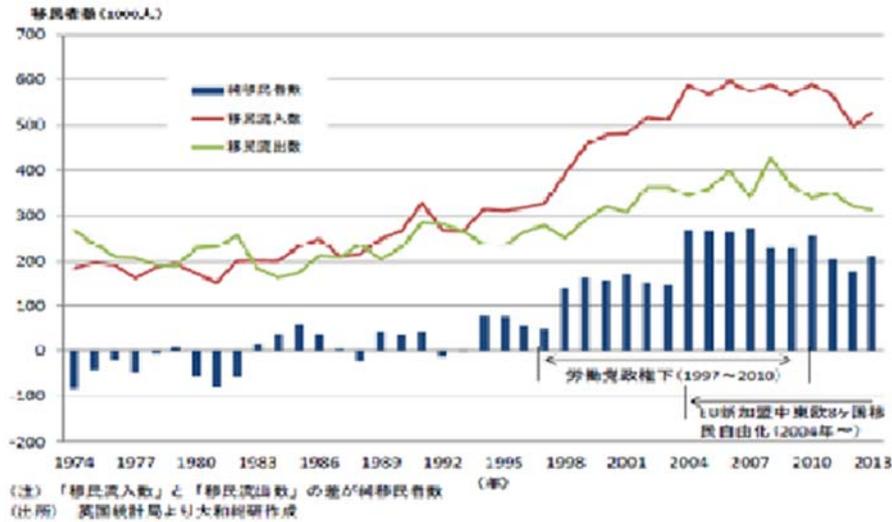
UKIP 党首のファラージュは、マーストリヒト条約の締結を契機に保守党を離党して 1994年に UKIP を立ち上げ、99年以降、欧州議員を務めてきた。カリスマ性に富み、わかりやすい表現でずばりと本質を突き、党首討論で人気をさらう。FN のように極右政党ではないがポピュリストで、イギリスの EU 離脱を前面に掲げる。そしてシェンゲン体制という域内自由移動原則の拘束から解き放たれば、移民規制で大ナタを振るえる、と叫んでいる。世論調査では、UKIP 支持層は現状への悲観度が群を抜いて高く 80%に達し、保守党、労働党支持層の 60%弱と隔絶する。現状に不満をぶつけ、1950 年代に強い郷愁

を覚える。チャーチル、イーデン、マクミラン主導の長期保守党政権下に、ケインズ主義での戦後復興を成し遂げて英帝国の再編をもくろみ、大陸の欧州統合の動きには背を向けた時代である。出口調査によると、UKIP 支持票の出自は保守からが 51%と半数を超え、ついで自民党 17%で、労働党からは 12%とごく少数にとどまる。キャメロン首相は保守票流出に歯止めをかけるべく、国民投票の前倒しに踏み切った。

イギリス下院は単純小選挙区制だが、UKIP はこれまで地方支部を置かず、議席を持たなかった。だが欧州議会選での大勝を追い風に下院進出を決断し、2014 年 10 月、11 月の 2 度の下院補欠選挙で、保守党から引き抜いた若手ホープを立てて連勝を果たし、英政界は動転した。2015 年の総選挙では党首が立候補する。

保守党内を含めて、イギリスにおける欧州懐疑派の跋扈は目覚ましいが、その主因は、1997 年から 2010 年に労働党政権が犯した移民政策の誤りにある。ブレアは 1997 年の総選挙で地滑りの勝利を挙げると、抑制的移民政策を放棄して開放策へと舵を切った。当時イギリスは、スウェーデン、アイスランドと並んで好況に沸き、人手不足が深刻化していた。しかし彼は、明確な政策スタンスの検討を怠ったままでの、なし崩しの規制緩和を重ねてしまった。2000 年には 30 年ぶりに労働許可証の発給規定の緩和とその期間延長とに踏み切り、2002 年には高度技術プログラムの実施で求人先なしでの移住を可能にした。2005 年には入管制度を簡素化し、ポイント制を導入した。2004 年の EU 東方拡大以降、東欧移民の増大が予想されたためだが、大胆な規制緩和の結果、予想を超える移民急騰となり(図 1-8)、社会紛争の頻発を招いた。東欧からの移住者総数は、2004 年に 16.7 万人であったが、2012 年には 101.4 万人へと 6 倍強に膨れ上がった。ポーランド人が最大であり、6.9 万人から 64.6 万人へと 10 倍近く急増した。

図1-8 イギリスの移民者数の推移(1974~2013年)



移民の増大で年金・医療などの社会給付が膨張する。とりわけルーマニア、ポーランド、ブルガリア出身者への給付が急増し、社会保障支出の抑制が不可避となった。キャメロン首相は移民の純増を年間 10 万人に抑えたいが、実際には 30 万人に上る。このため 2014 年 11 月に厳しい移民制限措置を導入すると発表し、6 か月以内に雇用先が見つからない移民の国外退去、在住 4 年未満の住民への社会保障の適応除外、配偶者の入国制限などを実施する。先に指摘したように、メルケル首相はメディアを通じて即座に、「域内自由移動の原則をスクラップにするなら、EU から出て行ってほしい」とキャメロンに言い放った。

イギリス経済はユーロ圏の低迷とは対照的に好調を続け、成長率は 3%を超え、失業率は 5%へ低下した。キャメロンは経済の好調を追い風に、2015 年 5 月 7 日、総選挙に踏み切った。結果は、予想外の保守党大勝であった。下馬評では 280 台への激減さえ囁かれていたが、下院定数 650 中、331 議席と改選前の 302 議席を大きく超え、単独過半数を 5 議席上回った。経済の好調と厳しい移民規制とが有権者に好感されたからであろう。労働党は 232 議席で 26 議席減となり、ミリバント党首は辞任に追い込まれた。最低賃金の引上げなど、社会的格差の是正を訴えたが、景気の足を引っ張るのを警戒された。移民規制ではブレア路線の総括を避けて曖昧な姿勢に終始し、支持者に見放された。このみじめな敗北のトラウマからか、新党首には急進左派で強固な反緊縮派のコービンが選ばれた。彼は、ブレア以降の「ニューレーバー」路線にことごとく反対してきた、アウトサイダーの一匹

狼である。反緊縮・反格差の世界的な急進化の波に乗ったといえようが、労働党は政権からますます遠ざかり、そのマージナル化は長期化しよう。

2014年9月、スコットランド独立を問う国民投票は45対55%で否決された。それ以降、スコットランド民族党(SNP)は大きく力をつけ、5月の総選挙では台風の目となった。6議席から、スコットランドの定数59中56議席を抑えて圧勝した。このあおりで労働党は41から1議席に、自由民主党は11からゼロへと全滅した。平等志向が強いスコットランドでは、地域単位の社会的公正を求める声が強まり、極端な地方分権や福祉の大盤振る舞いを訴えたポピュリスト政党、SNPが受け皿となった。英全体の選挙予想では、労働党が第1党になっても過半数を割る、との見方が支配的だった。この場合、ポピュリストのSNPがキャスティングボートを握り、政権を左右しかねない。有権者がこれを嫌い、大量に保守支持に流れた、との分析が説得力を持つ。自由民主党(FDP)は、前回2010年の総選挙後、史上初の保守との提携に踏み切り、連立入りしていた。今回56から8議席へと激減し、政治の舞台から退場させられた。初の右へのシフトでの連立入りで、リベラルな支持者が大量に離れてしまった。また地域政党の躍進や、主流派政党間の接近、UKIPの過激な主張などで、中道穏健政党の存在意義がかすんでしまったためともいえる。もう1つのポピュリスト政党UKIPは、躍進の下馬評を裏切り、ファラージュが落選し、議席は2から1議席へ減った。選挙前に党首が、「HIV保有の移民規制から開始する」と宣言して、人種差別の汚名を浴びせられての失速だった。UKIPの退潮とSNPの大躍進とで、EU支持の声は相対的には高まった。

(2) EUが改革案受け入れ

総選挙での大勝を受け、キャメロンは国民投票の早期実施を決断し、11月には4点に渡る改革案をEUに突き付けた。国民にEU残留を説得する目玉として、大胆な妥協を引き出さす必要がある。EUやその他加盟国は、難民急増でEU崩壊の瀬戸際に追い詰められ、Brexitの悪夢は何としても回避したい。双方の危機意識を背景に、2月18~19日のEUサミットで、EUが英に提示する改革案はすんなり合意を得た。条約改定はどの国も望まず、英のみの特別規定ではなく、すべての加盟国に適用される。「大胆な譲歩で可能になった」とユンカー欧州委員長は自画自賛し、「イギリスの懸念にすべて応え、かつEUの基本原則は守られた。どの国にとっても公正かつ法的に健全なものだ」と胸を張った(EU, A new settlement for the UK in the EU, <http://www.europa.eu/news/>)。

イギリスの要求に応えた EU 改革のポイントは、以下の 4 点にある (*EU News, Le Monde, FT, Les Echos*)。

- ① 域内移民への社会給付の抑制。移民労働者の流入が例外的に増大した場合、緊急措置メカニズムとして、入国後最大 4 年間、低所得者向けの税控除など、社会保障を制限できる。緊急メカニズムの適用期間はキャメロンが 13 年間で要求したが、東欧諸国の反対で、最長 7 年までで妥協した。また新規移住者の児童手当についてのみだが、子供が他国に暮らしている場合、2020 年以降、その国の物価水準に連動させて切り下げることができる。
- ② 非ユーロ圏の権利。まずユーロ圏が財政安定化で緊急措置を講ずる際に、財政負担を負わされぬ旨の保証を得た。次に曖昧な文言ながら、EU は単一通貨圏でない、との事実が初めて認められた。キャメロンは、英の GDP の 1 割を稼ぎ出すシティー擁護のために、これを高く評価する。彼は、ユーロ圏の規制でシティーが縛られることを嫌い、拒否権行使を要求したが、EU は、ユーロが EU 通貨であり続け、経済通貨同盟がさらなる深化を遂げていく事実には変りはなく、これへの拒否権も認めない、とした。フランスが最後まで突っぱねたためである。
- ③ 競争力の引き上げ。域内市場の完成・強化をはかり、環境の変化への順応を可能にするべく、EU は規制緩和の進捗を定期的にチェックする。
- ④ 補完性原理。きわめて象徴的な意味合いに留るが、イギリスは、基本条約上の特別な地位に鑑み、次回の条約改定の際に、「さらなる政治統合」(ever closer union)への参加義務が免除される。キャメロンはすべての欧州法の策定に際して、国民議会への拒否権付与を求めたが、EU はこれを退け、代わりに新たなメカニズムを導入する。すなわち、いかなる立法手続きにおいても、各国が補完性原理に反するとみなせば、国民議会の 55%以上の賛成を得て異議を申し立て、包括審議を要求できる、である。欧州議会の権限は弱まるが、シュルツ議長がこれに同意した。

キャメロン首相はこの合意後、「イギリスは EU から特別の地位を認められた」と成果を誇ったが、国内の反応は芳しくない。腹心のオズボーン財務相は残留派だが、実力者であるゴープ法相をはじめ 6 名の閣僚が離脱派に名乗りを上げた。6 月 23 日の国民投票実施までのキャンペーン期間中は、キャメロンは内閣の連帯原理を棚上げせざるを得なくなった。かつて総選挙でキャメロン勝利に奔走し、国民に人気の高いジョンソン・ロンドン市長は離脱支持に回ったが、次期党首の座を争うことになる、オズボーンとの駆け引きか

らとみられる。2月20日までの各種世論調査の結果をまとめた『ファイナンシャル・タイムズ』は、残留43%、離脱40%と拮抗している、とする。マスコミでは、*FT*や *Guardian*、*Economist* などのエリート紙誌は残留派だが、大部数のタブロイド大衆紙は離脱を煽り立てる。離脱派が少なくない政治家とともに、世論を強引に引っ張っている。保守党の下院議員331名のうち、100名程度が離脱支持と見られる。

他方英産業界や金融界は残留派が圧倒する。2月には石油のBPや通信のボーダフォン、小売のM&Sなど大手企業の会長200名が集まり、Brexitは事業や国民経済に大きな打撃を与えるとし、雇用を守るために残留を訴えた。3月には自動車工業会の有力メンバーがEUの重要性を力説し、格安航空会社もEUのオープンスカイ協定は欠かせないとした。シンクタンク(CSFI)による金融関係者の意識調査によると、その73%が残留派だが、31%は欧州委員会を敵視し、49%は中立とみている。シティーでは、比較的規模の小さなヘッジファンドとブローカー(証券委託売買業者)とが離脱に傾き、大規模な投資銀行は残留にこだわる。世界を相手にするヘッジファンドやブローカーは何より規制を嫌い、とりわけ報酬規制がわずらわしい。域内の単一パスポートは魅力だが、弊害の方が大きいとみる。他方投資銀行は、単一パスポートのおかげで、支店、子会社の設立なしで、ロンドンから大陸各地でビジネス展開できる。為替取引では、世界最大の外為ハブの地位は脅かされ、シンガポールや東京へのシフトの加速化を心配する。近年シティーでは雇用者の1割以上が外国人となり、主として大陸とのブリッジ業務に携わっているが、Brexitとなれば雇用は確実に減る。金融規制に関しては、シティーの実力ゆえに、EUに対する影響力はきわめて大きい。これが失われれば、シティーの魅力も大きく削がれる(Albert, 16, *Le Monde*, 19fév.16, *FT* 24Feb16)。EU出身の熟練労働者は現在220万人に達する。やがて帰国を強いられることになれば深刻な労働力不足に陥る、とビジネス界は懸念を強める。

離脱派が「イギリスはEUを必要としない」と叫んでも、プーチンの包括的報復主義やイスラムのテロリズム、中東難民の洪水に、イギリス一国で立ち向かうのは無謀である。また英貿易の45%が巨大な5億の人口を抱えるEU市場とで行われるが、EU残留の利益は以下のようにきわめて大きい(Rake, 15)。①現在計画中の資本市場同盟が進展すれば、企業の資金アクセスが飛躍的に容易になる。そのルール作りへの関与は欠かせない。②EUはオーストラリア、ニュージーランドとのFTA/EPA交渉の開始を目論むが、これらの国は英の重要な輸出先である。③英は中国との関係親密化を進めるが、EUの対中協力との

相乗効果は貴重である。④英の対 EU 輸出の 4 割は、自動車、化学品、食品など高関税商品であり、関税同盟は不可欠である。

離脱派といえども、単一市場の死活的意義はわかっている。1992 年、国民投票でマーストリヒト条約を拒否されたデンマークが、再投票でこれをクリアした。離脱派の本音は、この先例にならい、Brexit でさらなる譲歩を引き出したい、というところだろう。だがデンマークは何の譲歩も得ていないし、離脱となればリスクは格段に大きい。感情的な火遊びは、悲惨な結果を生む。離脱派が露呈する最大の弱点は、信頼するに足る離脱後の選択肢を提示できない事実にある (Stephens,16)。

Brexit になれば、イギリスは EU との新たな協定が必要だが、同時に多数の第 3 国とも協定締結が迫られる。通商交渉には 10 年越しの気の遠くなる時間と、煩瑣で複雑な手続きとを覚悟しなければならない。対 EU 関係に限れば、もっとも弱い関係は、共通の基準や規制を含まない最恵国待遇 (MFN) ないし、FTA /EPA (自由貿易協定・経済連携協定) であるが、財・サービス輸出の際には対外共通関税をかけられ、非関税障壁問題も発生しかねない。一步進んで、ノルウェーのように EEA(欧州経済領域)に入るか、スイスのように双務的 EFTA(欧州自由貿易協定)を結ぶか、トルコのように関税同盟を形成する途がある。だがいずれのケースでも、最近発表された英政府やシンクタンク、専門家などのシミュレーションによれば、政治的には政策自由度が高まるものの経済的には打撃が著しい、という Brexit Paradox に見舞われる (Global Counsel,15)。さらにどのケースでも、財政負担は軽減されず、意思決定からの締め出しと EU 規制の丸ごと甘受、というハンディキャップのみを負わされてしまう。

6 月 23 日の国民投票の結果は予断を許さない。あえて予測すれば、国民が感情的にならず、理性を発揮さえすれば、Brexit は否定されよう。1975 年には EU の前身、EC への加盟継続を問う国民投票が行われ、過半数を得て残留できた。また 2014 年のスコットランド国民投票や 2015 年の総選挙においても、すでにみたように、国民は理性的な判断を下した。

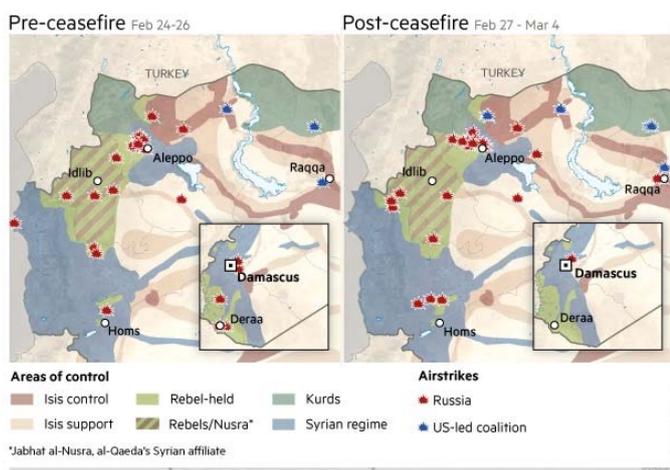
結び

ヨーロッパは国内、域内、近隣の 3 層を貫いて、政治的経済的リスクに直面した。2014 年 11 月にフランス法王は欧州議会の壇上から、「すべてのヨーロッパ市民」に向けて語

りかけたが、ヨーロッパを「魂をなくし」、「もはや子供を産めず活力を欠いた老女」に例え、「かつてヨーロッパを鼓舞した偉大な思想が、いまや各制度の官僚的技術者にとって替わられた」と嘆いた。女性評論家からは厳しい批判を突き付けられたが、法王の真意は、「移民、環境保護、人権、民主主義の促進」のために、ヨーロッパよしっかりせよ、との励ましにあった。

欧州最大の危機は、中東、とりわけシリアから押し寄せる難民の群れであり、EU 崩壊さえ覚悟する事態を迎えた。だが3月初め、EU トルコ・サミットにおいて、「独土新プラン」が合意され、難民危機に初の突破口が開かれたが、実現には大きな困難が待ち受ける。それと並行してシリアでは、米露の協力・主導が実り、2月半ばには停戦合意の奇跡が実現し（図1-9）、それを受けてジュネーブ和平会談も再開された。ウクライナでは経済の好転がはじまって改革への機運も高まった。欧米の対露制裁軟化の兆候も出てきた。ヨーロッパのリスクはようやく縮小への反転を開始したとみていい。Grexit と Brexit の悪夢を乗り越えれば EU は、やがて欧州統合の再始動へ点火できよう。パリやブリュッセルで移民2世による同時多発テロがなお猖獗を極めていながら、楽観的にすぎる見通しであるのは、もちろん自覚している。

図1-9 シリアの勢力図（停戦合意の前と後）



(出所) Financial Times, 8 march16

参考 文献

- 長部重康(2006)『現代フランスの病理解剖』山川出版社
- (2013)「ユーロ危機からの脱出戦略」『経済志林』8巻3号
- (2014)「ユーロ危機とEUの将来—発生、深化・拡大、救出」『日本EU学会年報』第34号
- (2015a)「欧州議会選挙と欧州ナショナル・ポピュリズムの躍進」『経済論纂』(中央大学)55巻5・6合併号
- (2015b)「マリーヌ・ブルーの勝利」『日仏政治研究』第9号
- (2015c)「最大のリスクは欧州政治—地政学回帰の年、2015年」『公明』4月号
- (2015d)「ユンカー欧州委員長のもと下、成長を目指すヨーロッパ」『ITI調査研究シリーズ、No.5』のキーノート・ペーパー (ITI Website)
- 長部他(2014)『現代ヨーロッパ経済—第4版』有斐閣
- ブレーマー、イアン (2016)「空洞化する米欧同盟」『日本経済新聞』1月18日付
- Albert, Eric (2016), Euro-sceptic? Yes, Brexit? No, in *Le Monde*, 19fév.16
- Blyth, Mark (2013), *Austerity, the History of a Dangerous Idea*; ブライス、マーク 著若田部監訳 (2015)『緊縮策という病』NTT出版
- Collectif (2016), Le Grande-Bretagne doit rester dans l'Union européenne, in *Le Monde*, 4 fév.
- Eurasia Group (2016, 15), *Top Risks 2016*; 2915.
- Global Counsel (2015), *BREXIT: the impact on the UK and the EU*, June, in www.global-counsel.co.uk/.../Global_Counsel_Impact...
- Jones, Sam (2015), MPs attack UK's 'strikingly modest' role in fight against IS, in *Financial Times*, 5 Feb.
- Münchau, Wolfgang (2015), The real threat lies in Ukraine rather than Greece, *Financial Times*, 27 April.
- Rake, Michael (2015), Europe boosts British strength on the world stage, in *Financial Times*, 22 Oct.
- Sinn, Hans-Werner und Wollmershäuser, Timo (2012), "Target-Salden und die deutsche Kapitalbilanz im Zeichen der europäischen Zahlungsbilanzkrise", in *Ifo Working Paper*, No. 149.
- Stephens, Philip (2015), Ukraine is only part of Putin's game plan, in *Financial Times*, 6 Feb.
- Vermeren, Pierre (2016), » Le Belgique est devenue un trou noir sécuritaire « Pourquoi le djihadisme a-t-il frappé Bruxelles ? in *Le Monde*, 24 mars.
- Wikipedia 1, Military intervention against ISIL.
- Wikipédia 2, Coalition arabo-occidentale en Irak et en Syrie.
- Wikipedia 3, American-led intervention in Syria.
- Wikipédia 4, Opération aérienne de la coalition internationale en Syrie.
- Wolf, Martin (2015), Help Ukraine, seize this chance, in *Financial Times*, 11 Feb.
- (2016), Brexit-hard interests battle potent emotion, in *Financial Times*, 22 Jan.

第2章 大量の難民・移民流入に苦慮する欧州

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

田中 友義

はじめに

2014年11月発足したEU(欧州連合)の行政機関、欧州委員会執行部ユンケル委員長が掲げた優先的課題のひとつが、EUレベルの移民・難民対策への取り組みである(注1)。その理由として、近年、アフリカ・中東などEU域外から押し寄せる移民・難民へのEUレベルあるいは加盟国での対応の遅れ、EU域内の周辺部(中・東欧、南欧)から中心部(ドイツ、英国、北部欧州)への移住移民(主に、「社会保障ツーリズム」と揶揄される、自国より整備された社会保障給付や医療などの制度を当てといた移民労働)の急増に対する受入国側の苛立ちや定住外国人に対する差別・排斥の動きの高まりなどがある。

他方、難民問題が、国際的に強い関心を引く2つの象徴的な事件が勃発、EUレベルあるいは国際的なレベルで解決策を見出すべき喫緊の課題となっているが、EUレベルにおいて、受け入れのための合意形成が行き詰まっている。

また、2014年5月の欧州議会選挙で、移民排斥・移民規制を最大の争点に掲げたフランスの極右政党・国民戦線(FN)や英国独立党(UKIP)などのポピュリスト政党が大幅に議席を増やしたことや、オランダ、オーストリア、スウェーデンなどでも同じような動きがみられたことに、欧州委員会やEU加盟国の政権政党などが危機感を強めている。英国のキャメロン首相の移民規制についての最近の一連の発言は、UKIPの目覚ましい躍進に対する危機感を如実に表している。欧州は、押し寄せてくる移民・難民による国内政治や経済社会を不安定化するリスクを抑制できないことで、苦慮している。

もともと、主権国家の権限領域である移民政策は、加盟国が主体的に進めてきたものが、EU統合の深化に伴って、マーストリヒト条約(EU基本条約)の発効以降、EUレベルの課題と位置付けられ、EUへの権限委譲が徐々に進んできた。2015年夏以降、域外からの難民の国境管理が不全に陥り、難民の受け入れに寛容なドイツでさえも一時的な国境管理を導入するなど危機的な状況に陥っている。早急にEUレベルでの移民・難民政策を実効が上がるようにEUが一致して推し進めていかないと、「人(EU市民)の自由移動」という、

EU 統合の基本原則を揺るがしかねないことになる。

第 1 節 押し寄せる難民、シェンゲン協定の破綻も

2014 年 10 月、約 500 人の欧州への移民・難民の乗った船舶が、イタリア領・ランペドゥーサ島沖で（これまでも、EU への玄関口として、その最前線に位置する同島に、しばしば多くの移民・難民が押し寄せてきている）、火災を起こして沈没、300 人以上が溺死するという悲劇が起きた。EU では 2010 年末チュニジアで勃発した民主化運動に端を発した「アラブの春」以降、政治・社会情勢が著しく不安定になったアフリカ・中東地域から、移民・難民が密航船でイタリア、マルタ、ギリシャ、スペイン、キプロスなどに押し寄せている。さらに、2015 年 9 月、英インデペンデント紙のウェブサイトで流されたトルコ海岸ボドルムにシリア難民男児の遺体が漂着した映像が、国際社会に大きな衝撃を与えた。激しい内戦が続くシリアや過激な武装組織「イスラム国 (IS)」に追われたイラクからの難民も急増して、深刻な問題となっている。この報道を契機に EU の難民の受け入れ対応が大きく動き出した。

FRONTEX（欧州対外国境管理協力庁）の調査によると、EU 域外からの移民・難民の EU への主要な流入ルートは 5 つある。2015 年 1～12 月までの不法越境した移民・難民数を多い順にみると、下記のとおりであり、約 182 万人に上る。2014 年の約 28 万人から 6.5 倍の急激な流入増となった。東地中海ルートの上陸先はギリシャであり、中部地中海ルートはイタリアである。しかしながら、これら地中海ルートは、密航船の転覆事故が相次いで生じているため、より危険性の低いハンガリーなどを経由する中・東欧・バルカンルートからの流入が加速度的に増えており、行く先はハンガリー経由、ドイツ、北欧、英国などである。事実、ハンガリーは 2015 年 8 月末にセルビアとの国境沿いに有刺鉄線を設けたが、難民を阻止できず、国境管理不能な非常事態に陥った。その結果、難民はハンガリー領を迂回しクロアチアに向かって、難民の受け入れに寛容なドイツや北欧などに集中的に流入した。そのドイツでさえ 2015 年 9 月、オーストリアとの国境で入国審査を暫定的に導入した。その後、国境管理強化の動きは、連鎖的にオーストリア、スロバキア、チェコ、クロアチア、ポーランドなどその他の EU 加盟国に広がっている。

ドイツは、このような未曾有の難民・移民の流入のため、「ヒト・モノ・カネ」の自由な移動を定めたシェンゲン協定（注 2）から一時的に離脱することになった。ドイツの緊急

措置に対して、欧州委員会は、「一時的な国境管理はドイツの危機的状況の場合例外的に可能だ」との声明を発表し容認する考えを示した。

(1) 東地中海ルート

88万5,386人（2014年：5万830人）（シリア49万6,340人、アフガニスタン21万3,635人、イラク9万2,721人など）

(2) 西バルカンルート

76万4,038人（2014年：4万3,360人）（シリア9万65人、アフガニスタン5万3,237人、国籍不詳55万6,258人など）

(3) 中部地中海ルート

15万3,946人（2014年：17万760人）（エリトリア3万8,791人、ナイジェリア2万1,914人、ソマリア1万2,430人など）

(4) 西地中海ルート

7,164人（2014年：7,840人）（ギニア1,991人、アルジェリア1,052人など）

(5) アルバニア・ギリシャ循環ルート

8,932人（2014年：8,840人）（アルバニア8,874人、旧ユーゴ・マケドニア16人、グルジア13人など）

国際移住機関（IOM）によると、2015年に100万7,492人（2014年：20万4,542人）が地中海を渡って欧州に入った。このうち、85万3,650人（同3万4,442人）がギリシャ経由、15万3,842人（同：17万100人）がイタリアを経由したと推計している。

第2節 難民申請がドイツに集中

EU28カ国への難民申請は、2014年の62万6,960人に対して、2015年は前年を大幅に上回る107万8,530人と急増している中で、ドイツ、スウェーデン、ハンガリー、オーストリアの申請数が著しく増えている（表2-1）。とくに、メルケル首相がシリア難民を優先的に受け入れると表明したドイツへの難民申請者が集中している。2014年の難民申請が20万2,645人に対して、2015年は前年比235.1%増の47万6,510人に上った。未曾有の難民申請規模に対して、バイエルン、ノルトライン・ウェストファーレン、ザクセンなど

の州政府当局の処理能力が限界に達している状態である。

メルケル首相は、2015年の流入は過去最高の80万人に達し、前年の4倍に膨らむとの試算（9月時点）を明らかにし、「難民受け入れで公平な割当ができなければ、シェンゲン協定が問題になる」と、EUが一致して、難民問題に取り組むことを求めた。ドイツ政府は80万人から100万人に修正、その後、さらに150万人に再修正、「支援体制が破綻する」リスクを懸念、ドイツの受け入れが限界に近いことを示した（注3）。

難民申請がドイツに集中する理由は、基本的には、ドイツ政府の受け入れ姿勢によるものであるが、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）などを通じて、ドイツの難民待遇が充実しているという話がシリア近辺のトルコ、ヨルダン、レバノンなどに逃れている難民の間に伝わったためであろう。

確かに、難民申請した人には無料で収容施設が提供され、食料や衣類も無料で支給される。病気の治療を無料で受けることや、就学年齢の子供たちが近くの学校に通うこともできる。また、散髪代、電話代など当面の日常生活に必要な費用として、毎月少なくとも成人1人当たり140ユーロ、18歳未満の未成年者1人当たり80～90ユーロが支給されていたが、（2015年10月、独連邦参事院は現金支給を現金支給に切り替える難民法案を可決した。ドイツに行けば、新しい人生を始めることができると語る難民が多い。

メルケル首相は、難民の急増問題の深刻化でかつてない苦境に追い込まれている。ドイツ世論もこれまでとは違って、同首相への評価が厳しく、2011年のユーロ危機以降で最低水準にまで落ち込んでいる。政府与党のキリスト教民主同盟（CDU）・キリスト教社会同盟（CSU）の身内からも、メルケル首相の手法が「ドイツの破滅的状況」を招いていると厳しく非難されるなど、同首相の政治生命を左右するほど追い込まれている（注4）。ちなみに、欧州委員会が2015年11月、EU秋季経済見通しを発表したが、その中で、今後は難民が域外から2015年100万人、2016年150万人、2017年50万人と、この3年間位300万の難民がEU加盟国に流入すると見込んでいる（注5）。

表 2-1 EU の難民申請の推移

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
EU28 カ国	309,040	335,290	431,090	626,960	1,078,530
ドイツ	53,235	77,485	126,705	202,645	476,510
スウェーデン	29,650	43,855	54,270	81,180	162,450
イタリア	40,315	17,335	26,620	64,625	84,085
フランス	57,330	61,440	66,265	64,310	*66,270
ハンガリー	1,690	2,155	18,895	42,775	177,135
英国	26,915	28,800	30,585	32,785	*35,475
オーストリア	14,420	17,415	17,500	28,035	*80,880
オランダ	14,590	13,095	13,060	24,495	44,970

*印は 1-11 月の合計値。

(出所) EUROSTAT、*Asylum and first time asylum applicants, monthly data and annual aggregated data* (February 2016) などから作成。

第 3 節 受け入れ義務化、東欧が反発

欧州委員会のユンケル委員長が欧州議会で 2015 年 9 月、イタリア、ギリシャが抱える難民受け入れ数を当初計画の 4 万人の 4 倍の 16 万人に引き上げる方針明らかにした（注 6）。EU は同月、臨時の EU 法相・内相理事会を急遽開催し、受け入れ可能な難民の絞り込みの迅速化と、ドイツ 4 万 206 人、フランス 3 万 783 人、スペイン 1 万 9,219 人、ポーランド 1 万 1,946 人など EU 加盟 22 カ国ごとに人口や経済規模、失業率などを考慮して受け入れ分担の義務化について議論した。このうち 2015 年 8 月 15 日から 2017 年 9 月 16 日までの 2 年間にイタリア、ギリシャ両国にすでに到着したか、今後到着する難民 4 万人の受け入れを早急に実施することを決めたものの、12 万人の分担義務化については合意に至らなかった。

その後、EU 法相・内相理事会は、受け入れ分担の義務化を再協議、東欧 4 カ国の反対を押し切って賛成多数で決定したが（チェコ、ハンガリー、ルーマニア、スロバキアはいずれも強硬に反対、フィンランドは棄権）、2016 年 2 月末現在、実施するに至っていない。加盟国に割り当てられた計 12 万人は、イタリア、ギリシャに流入する難民を想定してい

る。しかし、ハンガリーがこの計画への参加を拒んだため、EU は今後 1 年間にイタリア（1 万 5,600 人）、ギリシャ（5 万 400 人）からの難民 6 万 6,000 人分の移送先を決め、残りの難民 5 万 4,000 人をどう取り扱うかは 1 年後に再検討することになった。主な分担の内訳は、ドイツ 1 万 7,036 人、フランス 1 万 2,962 人、スペイン 8,113 人などとなっている。

EU 理事会決定を受けた臨時の非公式欧州理事会は、①今後 2 年間で 16 万人を各国が自主的に分担して受け入れる、②中東で難民支援を行っている国連高等弁務官事務所（UNHCR）など国際機関に対して少なくとも 10 億ユーロの支援をする、③シリア難民が流れ込むレバノン、トルコ、ヨルダンなど周辺国への支援を強化する、④FRONTEX やユーロポール（欧州警察機構）と加盟国とが連携して、国境・沿岸警備隊を創設する、④EU 主導で、難民の登録や指紋採取を行う難民管理センター（ホットスポット）をギリシャとイタリアに本年 11 月末までに設置すること、⑤難民以外の不法入国者の本国送還を加速することなどで合意した。

第 4 節 増え続ける移民の流入

EU 加盟国に年間どの程度の規模の移民が流入しているのだろうか。EU 統計局（EUROSTAT）の最新統計（2016 年 2 月）によると、表 2-2 のとおり、338 万 9,000 人となっている。過去 5 年間の推移をみると、300 万～340 万人と安定的な動きを示している。この数値は、EU 域内および域外からの移民の流入の合計値である。

つぎに、移民流入が相対的に多い主要 5 カ国の動きをみると、ドイツが 69 万 3,000 人（加盟国および非加盟国からの流入移民。以下同じ）で、最大の移民受入国となっている。次いで英国が 52 万 6,000 人で、以下、フランス 33 万 3,000 人、イタリア 30 万 7,000 人、スペイン 28 万 1,000 人となっている。これら 5 カ国のうち、ドイツへの流入が毎年増加し続けている一方、その他の 4 カ国についてはピーク時より減少していることである。ドイツへの移民の移動の加速化は、2014 年以降さらに顕著になっていることが想定できる。

表 2-2 EU 主要国の流入移民の推移(注 1)(1,000 人)

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
EU (28 カ国) (注 2)	3,082	3,233	3,267	3,329	3,389
ドイツ	346	404	489	592	693
スペイン	393	361	371	304	281
フランス	297	361	320	327	333
イタリア	443	459	386	351	307
英国	567	591	566	498	526

(注 1) 各国の数値は、自国籍移民および他国籍移民 (EU 国籍+非 EU 国籍) の合計値。

(注 2) クロアチアは 2011 年以降、ブルガリアは 2012 年以降の数値。

(出所) EUROSTAT、*Migration and migrant population statistics*(February 2016)から作成。

表 2-3 は、2013 年に流入した移民 338 万 9,000 人を国籍別にみたものである。このうち、自国籍移民は 83 万 2,000 人、全流入移民の 24.6%、他の EU 国籍移民は 117 万 4,000 人、34.6%、非 EU 国籍移民は 137 万 3,000 人、40.5%に上っているが、いくつかの特徴がある。

まず、フランス以外の 4 カ国の自国籍移民の比率が 10~15%と、EU 平均を下回っているのに対して、フランスは 34.7%と突出して高いこと、次に、ドイツ、英国は、それぞれ 51.1%、38.3%と、他の EU 加盟国からの移民の流入が高いこと、イタリア、スペインは、それぞれ 65.5%、56.2%と、域外から移民流入がかなり集中していることである。

表 2-3 EU の流入移民(国籍別)(2013 年、1,000 人、カッコ内:%)

	合計	自国籍移民	他国籍移民		
			小計	EU 国籍	非 EU 国籍
ドイツ	693 (100)	83 (12.0)	607 (87.6)	354 (51.1)	252 (36.4)
スペイン	281 (100)	32 (11.5)	248 (88.5)	90 (32.2)	158 (56.2)
フランス	333 (100)	115 (34.7)	217 (65.3)	91 (27.2)	127 (38.1)
イタリア	308 (100)	28 (9.2)	279 (90.8)	78 (25.2)	202 (65.5)
英国	526 (100)	76 (14.5)	450 (85.5)	201 (38.3)	249 (47.2)
EU (28 カ国)	3,389 (100)	832 (24.6)	2,563 (75.6)	1,174 (34.6)	1,373 (40.5)

(注) 各国合計は、四捨五入・国籍不明などのため一致しない。カッコ内は各カテゴリーの比率を示す。

(出所) 表 2 と同じ。

次に、居住外国人の状況をみてみると(表 2-4)、2013 年で、EU(28 カ国)の総人口 5 億 141 万人のうち、1,956 万人 6,000 人の外国人(非 EU 国籍)が合法的に居住しており、総人口の 3.9%を占めている。また、1,428 万人の EU 国籍者が他の加盟国に居住している。ドイツに居住する外国人は 701 万 2,000 人と最も多く、総人口の 8.7%を占めている。その他 4 カ国も総人口の 6~10%が外国人居住者である。これら 5 カ国で居住外国人全体の 76.2%を占めている。

表 2-4 EU の居住外国人(国籍別)(2013 年、1,000 人、カッコ内:%)

	合計	EU 国籍	非 EU 国籍
ドイツ	7,012 (8.7)	3,087 (3.8)	3,912 (4.8)
スペイン	4,677 (10.1)	1,991 (4.3)	2,685 (5.8)
フランス	4,158 (6.3)	1,452 (2.2)	2,706 (4.1)
イタリア	4,922 (8.1)	1,442 (2.4)	3,480 (5.7)
英国	5,048 (7.8)	2,623 (4.1)	2,424 (3.8)
EU(28 カ国)	33,894 (6.7)	14,280 (2.8)	19,566 (3.9)

(注) カッコ内:各国及び EU 総人口に占める比率を示す。

(出所) 表 2 と同じ。

欧州委員会の報告書によると、2060 年までに EU 加盟国に流入する移民の純増数は合計 5,500 万人になると予想されており、ほぼ 70%が 4 カ国に向かい、イタリアへ 1,550 万人、英国へ 920 万人、ドイツへ 700 万人、スペインへ 650 万人が流入すると予測している。2060 年には EU の総人口は、5 億 2,300 万人に増加すると予想されている(注 7)。

このような状況を EU 加盟国の人々は、どのようにみているのだろうか。1 つの事例として、移民の社会的受け入れに相対的に寛容に対応してきたフランス人の反応を知ることができる。フランスの人権諮問委員会が 2014 年 4 月、フランス政府に提出した「人種差別報告書」によると、フランス国民の 74%が「移民は多すぎる」と考えている。また、国民の 77%が「移民は社会的保護を受けるためにだけフランスに来る」と考えているという結果が出ている(注 8)。

また、ドイツの世論調査(独公共放送 ARD、2015 年 10 月発表)によると、メルケル首相の支持率が 9%ポイント大幅に低下、4 年ぶりの低水準の 54%となったが、難民・移民の大量受け入れ態勢が限界に近づきつつある中で、同首相の対応への批判が高まっている

という。移民・難民の流入については、その規模に脅威を感じるとの回答は51%、ドイツにとって移民・難民が利益よりも不利益をもたらすとの回答が、44%と、ドイツ人の意識が急激に変化してきている（注9）。

第5節 シェンゲン・アキ、国境検問廃止・人の移動自由化

移民の流入は、EU域外からとは限らない。2014年1月から、2007年にEU加盟したルーマニアとブルガリアからの移民（移民労働者）に対する就労規制が撤廃され（労働許可証なしに英国など他の加盟国に入国が可能）、国境管理（検問）が廃止されることが決まっていたが、急増する不法移民や治安悪化への警戒心がドイツ、オランダなどを中心に強まったことから、検問廃止措置が凍結された。欧州の多くの国々はシェンゲン協定に基づき、パスポートの点検なしに国境を越えることを認めている。この協定に加盟するには、すでに加盟している欧州26カ国の全会一致の合意が必要となる。ルーマニアとブルガリアは、シェンゲン協定への加盟を目指して交渉していたところが、廃止直前になって、ドイツなどが反対したことから、「人（EU市民）の自由移動」のルールは、当面、両国民には認められないことになった。2013年7月にEU加盟したクロアチアについても、同様の国境管理が導入され、最大限2020年6月まで7年間継続される模様である。

シェンゲン協定に加盟しているEU（現在22カ国）の中でも、前述したように不法移民・難民が大量に押し寄せてくるために、非常事態に陥っているドイツを始め、ベルギー、フランス、イタリアなどのEU原加盟国、ギリシャ、スペインなど南欧に加えてハンガリーなど中・東欧諸国で、一時的に国境審査を復活する動きが強まっている。また、シェンゲン協定に非加盟の英国のように、緊急時に他の加盟国から移民制限できる権限を一部EUに認めさせる動きも強まっている。

もともと「人の自由移動」はEU統合当初（EEC, ECの時期を含めて）からの重要な柱の一つではあったものの、出入国管理は基本的には各加盟国の主権のもとに行われて、EUとしては何の権限も持っていなかった。1985年に締結されたシェンゲン協定はEU条約（当時のEC条約）の枠外の国際条約で、協定締結国間での国境検問などの廃止が合意されたものであった。

1993年発効のマーストリヒト条約（EU条約）の中で、移民問題がEU共通の問題と位置付けられるようになった。すなわち、「EU市民権」規定が導入されることで、加盟国籍

保持者は、他の受け入れ加盟国の国民と同じ待遇で域内を自由に移動でき、国籍国と同じ待遇で働くことができることとなった。他方、非加盟国民（非 EU 国籍保持者）はいずれかの加盟国民に帰化しない限り、EU 市民権を獲得することはできなかった（注 10）。

その後、1999 年発効のアムステルダム条約（改正マーストリヒト条約）では、「自由・安全・司法の領域」の実現が表明されているが、これは、EU 市民が「自由に、安全に、かつ、法的に守られた状態で域内を移動できる領域」を形成することを目指すものであった。EU レベルで合法移民、非合法移民に対する、より一層緊密な出入管理国管理を行うための制度改革によって、シェンゲン協定がアムステルダム条約の付属議定書に編入されて、EU の枠内に取り込まれることになった（シェンゲン・アキ）（注 11）。シェンゲン協定によって、EU 市民であるか EU 域外国人であるかに関わらず旅券検査などの出入国審査（域内国境管理）が廃止され、また、対外的には、シェンゲン協定加盟国共通の短期滞在査証（ビザ）が発効される共通ビザ政策がとられている。

2004 年、2007 年の EU の「東方拡大」は（注 12）、EU の共通移民政策の方向性に大きな影響を与えることとなった。その 1 つが、既存の加盟国と大きな経済格差のある中・東欧からの大規模の労働力の移動が起きるのではないかという強い懸念であった。つまり、かつての移民の送り出し国（ポーランドなどの中・東欧）であった新規加盟の「域内」から受入国（ドイツ、英国など）である既存加盟の「域内」への人の移動の問題である。

もう 1 つのより重要な問題が、東方拡大によって、EU の境界線の東への移動による「域外」から「域内」への移民の大量流入の問題である。新規加盟した中・東欧を經由して移民希望先（ドイツ、英国などが想定される）を目指して、国境外から押し寄せてくる移民・難民に対する新規加盟国による国境管理の強化と EU レベルの共通政策の徹底によって、EU 域内の「自由・安全・司法の領域」の原則が遵守されることが重要であった。というのは、EU 域内の人の自由な移動は、一度必要な手続きをとり、合法的に域内に入ってきた第三国民（非 EU 国籍者）に対しても認められているからである（注 13）。

現下の難民流入が深刻化したのを受けて、ドイツ、フランス、イタリア 3 カ国は 2015 年 9 月、欧州共通の難民管理制度「ダブリン II 規則」（理事会規則（EC）No.343/2003）の改定を求める共同文書を欧州委員会に提出した。ダブリン II 規則は、難民が到達した欧州の国に、難民申請の受付と管理を義務付けている。実際は、難民の大半が海路でイタリアとギリシャに、陸路でハンガリーに到着し、ドイツやスウェーデンなど北部欧州に向かっている。事実、これら加盟国は難民の受付・管理事務が大混乱し、非常事態に陥るような

状況下にあることは、前述したとおりである。

第 6 節 移民を巡る論争、受け入れは是か非か

2014 年 5 月の欧州議会選挙で、反移民・移民排斥を最大の争点に掲げるフランスの国民戦線（FN）が、25%の支持票を獲得して第 1 党に躍進、英国でも反移民・移民規制を主張する英国独立党（UKIP）も第 1 党に躍進し、欧州社会を震撼させた。好転しない経済・雇用情勢や、移民問題に不満を募らせる世論の支持が強まっていたからである（注 14）。フランスは FN や最大野党の国民運動連合（UMP）などが、シェンゲン協定の撤回を求め動きを強めている。ユーロ危機後のドイツ経済は「1 人勝ち」のはずだが、先述したように、移民・難民の大量流入を単独では支えきれないというドイツ国民の不満が鬱積し、移民への寛容さを失いつつあり、メルケル首相の支持率の大幅な低下の主因となっている。

英国政府は、ルーマニア、ブルガリアからの移民労働者に対する就労制限が 2013 年末に廃止されることを受けて、EU 移民に対する社会保障給付条件の厳格化などの移民規制の導入を決定していた（注 15）。キャメロン首相は、移民問題で高まる反 EU の国内世論や党内右派に押されて、「移民は現代のオープンな社会と経済にとって不可欠なものだ」と強調しつつも、「英国に来る移民を適正にコントロールし、社会福祉の悪用を防ぐための追加の手段が必要だ」として、新たな移民制限措置を導入すると発表している（注 16）。さらに、不法移民らに対する政策強化の一環として、違法労働に従事する者やその雇用者に対し、6 カ月の懲役刑や上限を設けない罰金刑など厳しい罰則を導入した移民法案を採択する。

直近の動きとしては、2016 年 2 月の欧州理事会（EU 首脳会議）で、キャメロン首相が提案した EU 改革案の中で、最大の課題であった移民制限策については、流入急増の場合、社会保障給付を最大 4 年間制限できる緊急措置で合意した。また、措置の継続期間も 7 年間で合意した。この合意内容は、2016 年 6 月 23 日に実施される英国の EU 残留か離脱かを問う国民投票で EU 残留が決まれば実施されることになっている。

これまでにも、中・東欧から大量の移民労働者を受け入れてきた英国は、所謂、社会保障ツーリズムの横行を最も懸念しているが、欧州委員会は社会保障ツーリズムの懸念には根拠がないし、実態もないと批判している。

英国内では、とくに中・東欧からの移民受け入れを巡って様々な議論が出されている。

大量の移民の受け入れが雇用はもとより、住宅、教育、医療などの公共サービスを圧迫して、質の劣化を招くという反対論である。反対論の背景として、2004年の東方拡大の当時、ブレア労働党政権が原則、無制限で移民を受け入れた結果、ポーランドなどからの移民労働者に対して、最初から就労を自由化した結果、労働党政府の想定を10倍も大きく上回る約100～150万人の移民の流入を招いたことが影響している。

他方、移民労働者の受け入れは英国に利益をもたらしてきたという賛成論も多く出されている。移民労働者は、相対的に若く、教育水準が高く、就業率も国内労働者より高い傾向にあるので、経済的・財政的に貢献しているというものである。また、移民の受け入れが、欧州社会の高齢化、労働人口の減少、生活水準の停滞などさまざまな理由から、政治的選択ではなく経済的な解決策であるとする意見である（注17）。ドイツでも、少子高齢化に伴って深刻化する人手不足を、難民受け入れで緩和しようとの意見が多く出されている。好景気のドイツでは現在、人手不足は深刻だ。中でも病院や福祉施設の職員、機械関係の技術者など熟練労働者の不足が指摘されている（注18）。事実、EUレベルの雇用政策でも、移民が流入しなければ、将来人口が減少し始める見通しとなっており、高齢化に伴ってサービス業や運輸業などを中心に労働力不足が深刻になるとみられ、戦略的に労働力を確保するために移民を受け入れてきている。例えば、2009年から実施されている高度技能者を対象とした「ブルーカード指令」（注19）である。これは、EU域内で高度な専門職に就く意志のある域外からの移民労働者に対して、査証の発効や延長手続きの迅速化、規制の緩和や域内の労働移動の自由化などを定めている。この指令は2年以内で国内での法制化が求められていて、フランスは2011年、ドイツでは2012年から関連法が施行されている（注20）。少子高齢化が進む欧州では、今後、若い労働力が一段と不足する。異質な者を取り込んで活力とした過去の知見を再び生かすことができるのか。

欧州委員会は、2015年秋季経済予測報告の中で、2017年までにEUへ流入する域外からの難民は、約300万人に上ると見込んでいるが、そのうちの約半数を受け入れ、その4分の3は労働年齢にあると仮定した場合、労働人口は0.7%増加するとしている。受け入れた難民の技術や職能のレベルによるが、EUのGDP(国内総生産)を0.32%～0.47%押し上げると試算している。また、難民の受け入れに伴う加盟国の財政悪化は少ないとみている（注21）。

第7節 移民・難民対策の強化、トルコとの協力合意

ランペドゥーサ事件の直後、欧州理事会は再発防止のための共通移民・難民対策の強化として、①根本原因解決のため難民発生国および経由国との協力を強化すること、②国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際移住機関（IOM）との協力を強化すること、③地中海および EU 南東部国境沿いにおける FRONTEX の活動を増強すること、④欧州国境監視システム（EUROSUR）の早期導入、加盟各国の国境監視当局による情報共有体制を整備し、域外国境における人命救助に役立てることなどで合意している（注 22）。

欧州委員会は 2014 年 11 月から、FRONTEX の地中海域の活動を増強した（注 23）。各国艦船の協力を得て、難民船に乗った難民を保護・収容するとともに、密航業者を取り締まる。イタリア、スペイン、ギリシャなども、自国の財政状況が厳しいこともあり、国境管理や不法移民問題について欧州全体で対応すべきだとして、EU の財政支援を強化するよう強く求めていた。ただ、年間 1 億ユーロの予算でどれ程の支援ができるのかという問題がある。

欧州国境監視システム（EUROSUR）の導入による南欧・東欧国境での不法移民の監視強化と難民保護への対応については、2014 年 12 月からはすべての加盟国で導入された（注 24）。

トルコ沿岸に打ち上げられたシリア難民の男児の遺体の写真が世界に報じられたのを機に、メルケル首相やオランダ仏大統領ら EU 首脳は次々と難民受け入れ策を打ち出し、事態収拾に向けて大きく動き出した。

欧州委員会のユンケル委員長が提案した 16 万人の難民受け入れの義務化の議論が欧州理事会、EU 理事会（外相会合、内相・法相会合）レベルで頻繁に行われた結果、2015 年 9 月の EU 理事会は全会一致を断念し、受け入れの義務化を賛成多数で決定した（チェコ、ハンガリー、ルーマニア、スロバキアは反対、フィンランドは棄権）。しかしながら、いまだに受け入れに応じている加盟国は少ない。

2015 年 9 月の欧州理事会では、①今後 2 年間で 16 万人を各国が分担して受け入れる、②中東で難民支援を行っている国連高等弁務官事務所（UNHCR）など国際機関に対して少なくとも 10 億ユーロの支援をする、③シリア難民が流れ込むトルコなど周辺国への支援を強化する、④FRONTEX やユーロポール（欧州警察機構）と加盟国とが連携して、国境・沿岸警備隊を創設する、④EU 主導で、難民の登録や指紋採取を行う難民管理センタ

一をギリシャとイタリアに 2015 年 11 月末までに設置すること、難民以外の不法入国者の本国送還を加速することで合意した。

また、EU は欧州へ押し寄せる難民や移民の流入を抑制するため、2015 年 11 月、欧州加盟 28 加盟国とトルコの首脳会議が開催され、難民抑制策で合意した。トルコは欧州を目指すシリア難民の主要な経由地となっているうえ、トルコ国内に約 220 万人のシリア難民を抱えていて、収容能力はすでに限界に達している。EU 各国が今後の難民流入を抑えるために、トルコとの協力強化が欠かせない。合意の概要は、①トルコは国境管理や密航業者の取り締まり強化など、欧州への難民流入を抑制することで協力する、②EU が難民収容施設の建設などの費用として、30 億ユーロの支援を約束する、③トルコは求めている EU 加盟交渉を加速化する、④トルコから EU へのビザ（査証）なし渡航は、トルコ側が条件を満たせば、2016 年 10 月から実施する、などである。

おわりにー難民対策の失敗は許されない

メルケル独首相は、「難民は欧州にとって、ギリシャ財政危機よりも重大な問題になる」と発言、強い危機感を示すと同時に、EU 全体での取り組みを求め、団結を呼びかけた。しかしながら、難民や移民が殺到し危機的な状況になっているハンガリーのオルバン首相は「難民問題はドイツの問題であり、欧州全体の問題ではない」と難民の受け入れ義務化に強く反対している。

ハンガリーへの難民申請は、昨年の 4 万 2,775 人から 2015 年には 17 万 7,135 人と、約 4.1 倍増となっている（表 2-1）。オルバン首相は、ハンガリーに流入する難民は国内に滞留することはなく、大部分が最終的にはドイツに向かうから、メルケル首相の寛大な難民受け入れの呼びかけは、むしろ欧州を目指す難民を限りない規模にまで膨らませ、欧州社会を混乱に陥れる懸念があると、厳しく批判している。

これに対して、難民の最大の受け入れ国であるメルケル首相は「欧州全体の取り組みが急務である。EU は解決に向けて行動しなければならない」と訴える。現実には、メルケル首相が想定した以上の難民がドイツに殺到して、ドイツ単独の受け入れは限界にきている。このところ、ドイツ国内でも、メルケル首相の対応に厳しい批判が出始め、国内外で孤立化する状況に追い込まれており、今や軌道修正を迫られている。

EU 首脳間の亀裂は深刻である。現下の難民危機だけでなく、先のギリシャ危機の対応

でも、EU の足並みが大きく乱れた。超スピードで流入し続け、その規模すら予想し難い難民危機の方が、見方によっては、ギリシャ危機よりも、欧州にとってははるかに深刻な問題になりかねない。難民対策の失敗は、EU の結束を揺るがし、致命的なダメージを与えることになろう。早急な EU 加盟国間の対立の修復が喫緊の課題である。

注・参考資料：

- 1) 「移民」についての定義は、加盟国によって異なっている。EU の移民政策や条約等で、欧州委員会が使っている定義は、移動により領域内（EU 域内あるいは加盟国領内）に流入した人という程度の意味であって、厳密なものを提示しているわけではない。
- 2) 1985 年 6 月、域内自由移動、亡命・難民申請の取り扱いなどを規定した協定をルクセンブルク・シェンゲンでドイツ、フランスなど 5 カ国が調印。その後 EU 加盟国、非加盟国が次々と同協定に加盟し、現在 EU 22 カ国、非 EU 加盟のアイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタインの合計 26 カ国が参加している。1995 年同協定が発効して、シェンゲン域内の国境管理が廃止されている。EU については、1999 年のアムステルダム条約の発効によりシェンゲン条約が EU 条約に統合されている。EU 加盟国のうち、英国、アイルランド、キプロス、ブルガリア、ルーマニア、クロアチアは参加していない。
- 3) *Reuters*(October 5, 2015)
- 4) *Financial Times*(October 16, 2015)
- 5) European Commission, *European Economic Forecast(Autumn 2015)*(11 November, 2015)
- 6) European Commission, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Speech by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission*(Strasbourg, 9 September 2015)
- 7) *Financial Times*(December 8, 2014)、欧州委員会報告書：European Commission(DG for Economic and Financial Affairs), *The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States(2008-2060)*(European Economy 2/2009)
- 8) フランスにおける移民排斥・人種差別などの動きについては、田中友義「変わるフランス人の『人権・平等』意識、揺らぐ政府・EU への信頼感—反移民・反 EU ポピュリズムに共感する世論—」(フラッシュ 205、2014 年 9 月 10 日)
- 9) *Reuters* (October 2, 2015)
- 10) 正躰朝香「移民政策のヨーロッパ化—EU における出入国管理と移民の社会統合をめぐる—」(世界問題研究所紀要、京都産業大学、第 28 巻、2013 年 2 月号)、174~175 ページ。
- 11) シェンゲン協定およびその後の成果（実施協定・共同宣言・決定など）の総体のこと。
- 12) 旧社会主義圏であった中・東欧諸国が、2004 年に（マルタ、キプロスを含めて）10 カ国、2007 年にブルガリア、ルーマニアの 2 カ国が大挙して EU に加盟した。
- 13) 正躰、前掲論文、175 ページ。
- 14) 田中友義「反移民・反 EU ポピュリスト政党躍進の経済的・社会的背景—欧州議会選挙とフランスの事例からの検証—」(『季刊国際貿易と投資』国際貿易投資研究所、2014 年秋号、No.97) 75~81 ページ
- 15) 移民規制の主な内容は、① EU 加盟国の移民労働者に失業手当の申請を入国から 3 ヶ月間認めず、受給期間も最長 6 ヶ月に限定する(確実な雇用見込みがある場合を除く)、② 新規に入国の求職者には

低所得層向けに支給される住宅給付の申請を認めず、所得補助などには新たな所得制限を設定する、③野宿・物乞いなどの EU 移民については、強制送還した上で再入国を 1 年間禁止する（仕事など妥当な理由がある場合を除く）、④規制対象となるような移民を最低賃金未満の賃金で雇用する悪質な雇用主に対する罰金を引き上げるなどとなっている。一部の内容には法改正が必要なため、段階的に実施される（労働政策研究・研修機構「海外労働情報・イギリス」2014 年 1 月）。

- 16) 提案の主な内容な、①6 ヶ月以内に仕事を見つけられなかった移民は国外退去、②英国在住が 4 年を超えない EU 移民は住宅手当など社会保障の対象外、③英国外の子供への児童手当の禁止、④配偶者などの帯同の制限、⑤EU 新規加盟国からの移民はその国の経済の統合が進むまで禁止などとなっている(日本経済新聞 2014 年 11 月 29 日)。
- 17) 前掲「海外情報・イギリス」、日本経済新聞(2014 年 11 月 29 日)、*Financial Times* (November 28, 2014 ; 、 December 8, 2014 ; August 28, 2015)
- 18) *Reuters* (September 11, 2015)
- 19) Council Directive 2009/50/EC of May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment
- 20) 正躰、前掲論文、177 ページ。日本経済新聞(2015 年 1 月 11 日)、労働政策研究・研修機構編『諸外国における高度人材受け入れを中心とした外国人労働者受け入れ政策』(資料シリーズ No.114, 2013 年 3 月) 16~17 ページ)。
- 21) (注 5) と同じ。
- 22) 長澤孝昭「移民・難民政策の強化に乗り出した EU」(駐日 EU 代表部公式ウェブマガジン、2013 年 11 月)
- 23) 加盟国による対外国境管理体制の統一性を高めるために創設され、2005 年からポーランド・ワルシャワに本部を置いて活動を開始した。主要な任務は、加盟国による国境管理・監視の遂行に対する協力体制の整備、リスクアセスメントに関する共通モデルの構築、国境警備隊の訓練基準の共通化、不法移民送還の共同作業などがある(駐日 EU 代表部広報誌『europe』(Autumn 2006))。
- 24) 欧州全域の国境を視野に入れた監視システムで、その目的は、①EU に密入域する不法移民の数を減らすこと、②海上での不法移民の犠牲者数を減らすこと、③人身売買や麻薬密輸などの国境をまたぐ犯罪を減らし、域内の安全保障を高めることなどである(長澤、前掲論文)。

第3章 銀行同盟とユーロ地域の銀行市場

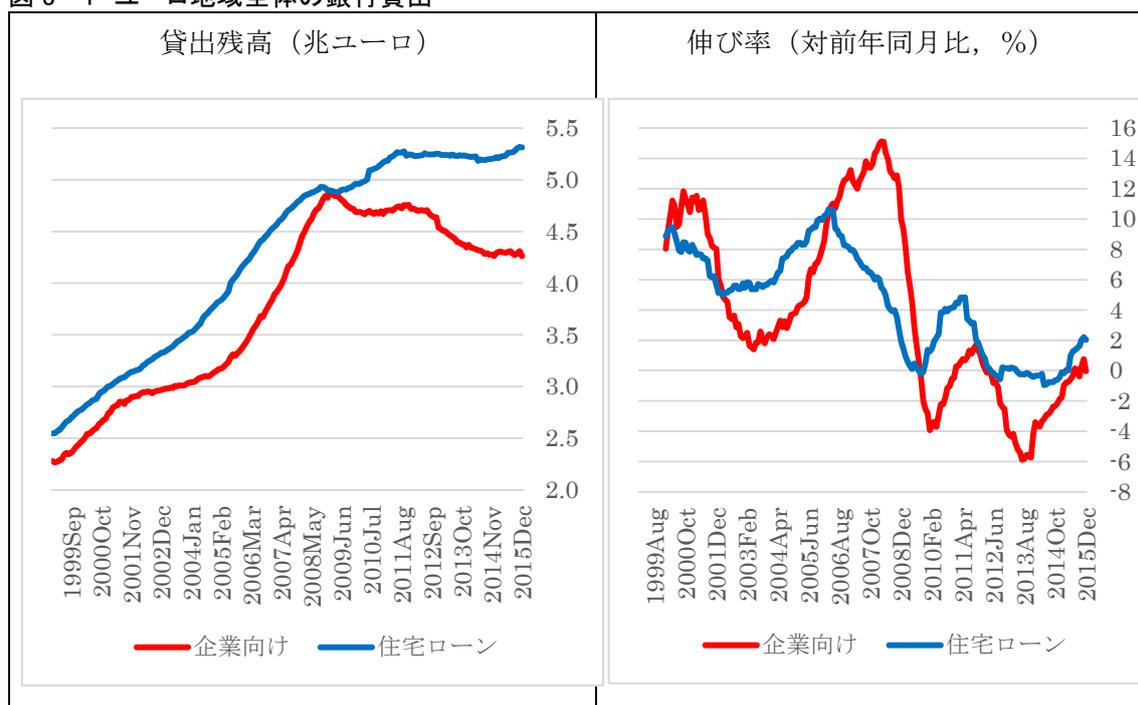
東洋大学経済学部 教授

川野 祐司

第1節 はじめに

ユーロ地域 (euro area) では、リーマンショック以降、銀行貸出が伸び悩んでいる (図 3-1)。特に、企業向けは低下傾向にあり、2013年には約6%もの減少となり、2015年にようやく横ばいにまで回復している。その一方で、住宅ローンは2000年代前半に比べると伸び率は小さいものの、プラスか横ばいで推移している。

図 3-1 ユーロ地域全体の銀行貸出



(出所) データは ECB より。

ユーロ地域では、全体の傾向と加盟国ごとの傾向が異なることが知られており、銀行貸出状況もそれぞれ異なっている。図 3-2 でみていこう。図 3-2 はユーロ地域を 4 つに、非ユーロ地域を 2 つに分けてそれぞれ表示している。

ドイツ、フランス、ベネルクス、オーストリアの中心国グループでは、2014年から2015

年にかけて企業貸出がプラスに転換した加盟国が多い。住宅ローンは、オランダが増加と減少が交互に現れる隔年現象がみられるものの、全体としてはプラス傾向にある。

バルト諸国とフィンランドの北欧グループでは、フィンランドとエストニアは 2012 年以降企業貸出が増加傾向にあり、住宅ローンもプラス圏にある。2015 年にユーロを導入したリトアニアは 2015 年に入って貸出が増加に転じている。ラトビアのみがマイナス圏から脱することができないでいる。

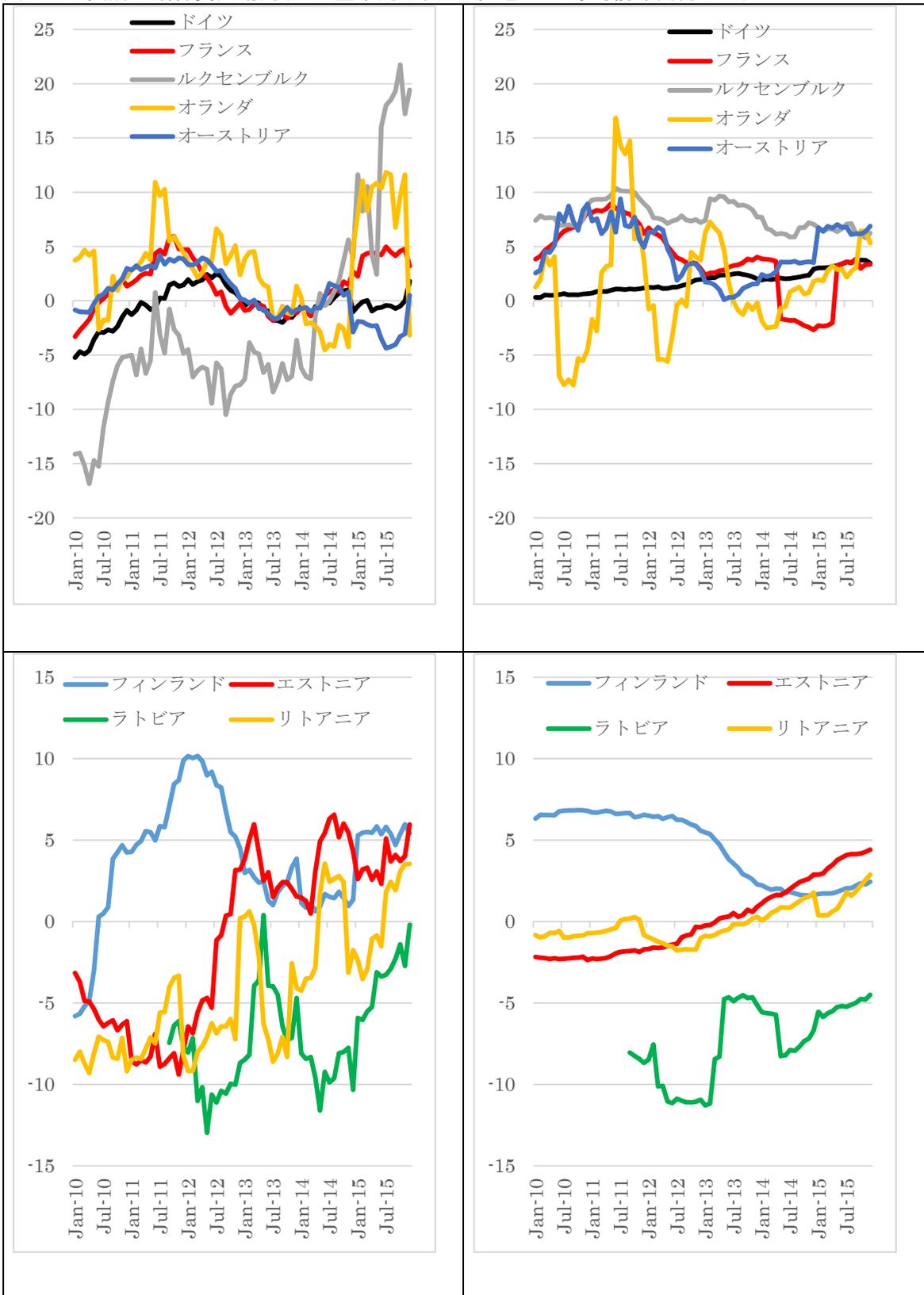
南欧諸国は総じて貸出が減少傾向にある。2010 年は 2009 年の減少の反動で大幅なプラスも見られるものの、2010 年代はマイナスで推移している。この地域は債務危機や銀行の経営不振が続いており、特にギリシャでは資産圧縮が続いている。その背景には、ギリシャ経済の不振もあるが、ECB による包括査定で資本不足を指摘されたこともある。イタリアでもモンテ・パスキ銀行の資本不足が問題になったり、ポルトガルのバンコ・エスピリト・サント（BES）が 2014 年に破綻したりと銀行市場の再建の途上であり、拡大に転じるまでには時間がかかる。

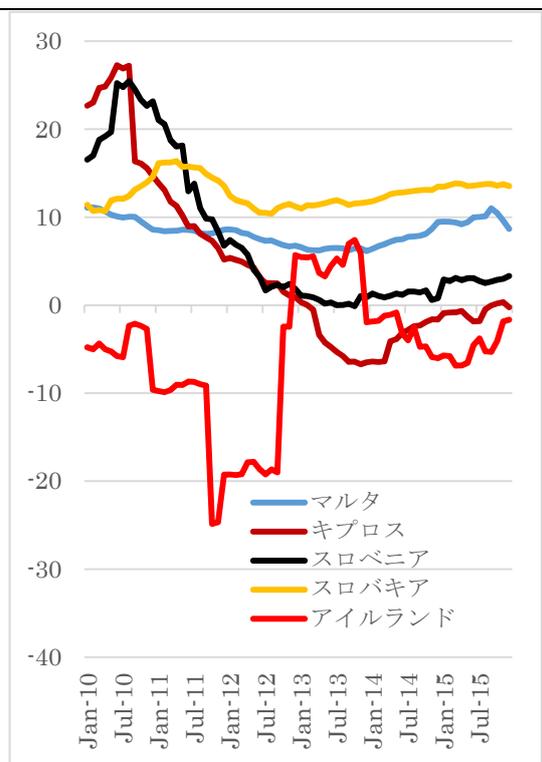
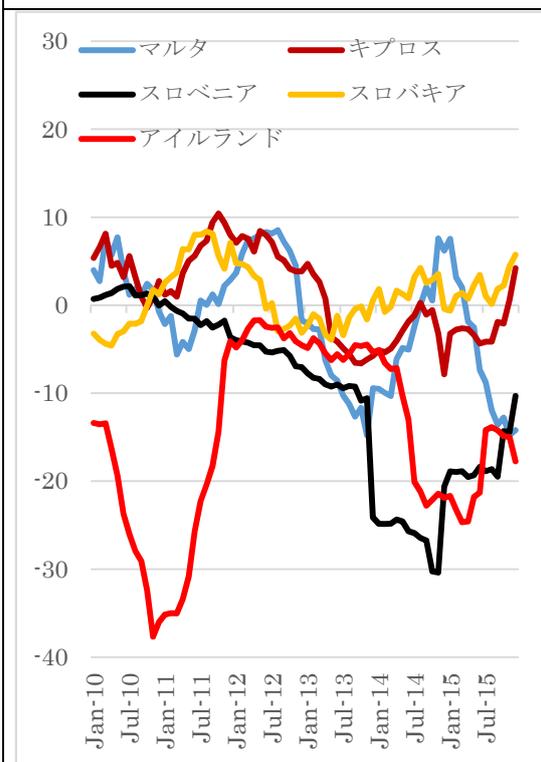
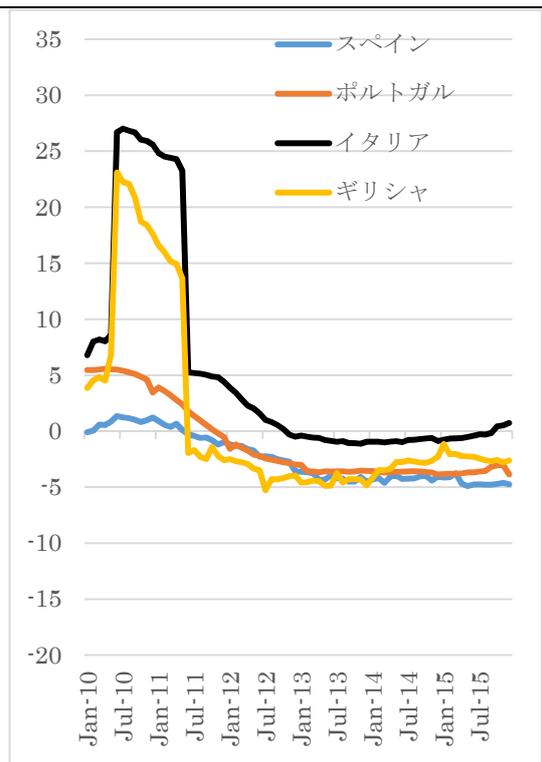
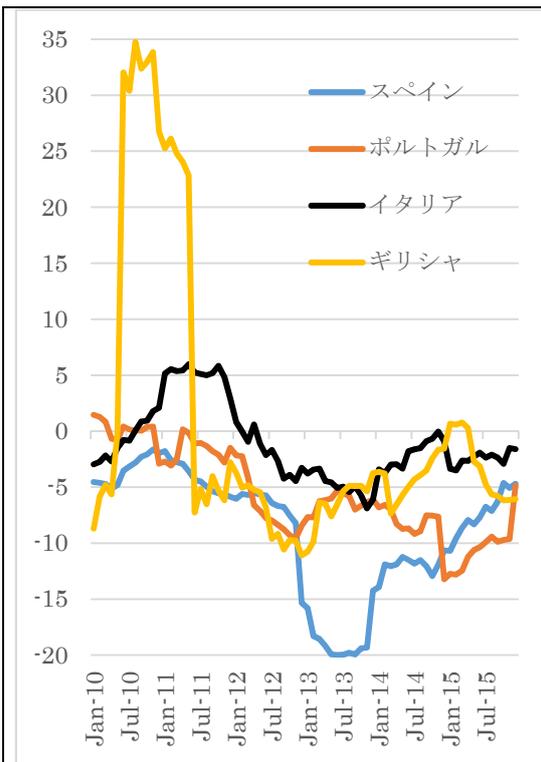
ユーロ地域のその他の国々は地理的なまとまりがあるわけではなく個別にみていく必要があるが、アイルランド、キプロス、スロベニア、スロバキアなど銀行市場に問題を抱えた加盟国が含まれている。住宅ローンはマルタやスロバキアで伸び続けている。スロバキアでは近年銀行間の貸出競争が強まっており、住宅ローンの伸びに歯止めがかかっていない。中東欧諸国では家計債務の増加がみられるが、北欧ほど大きな問題にはなっていない。

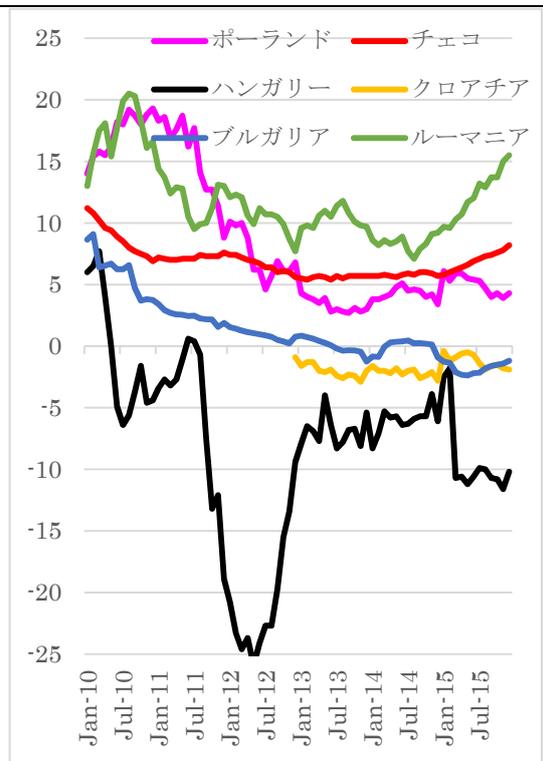
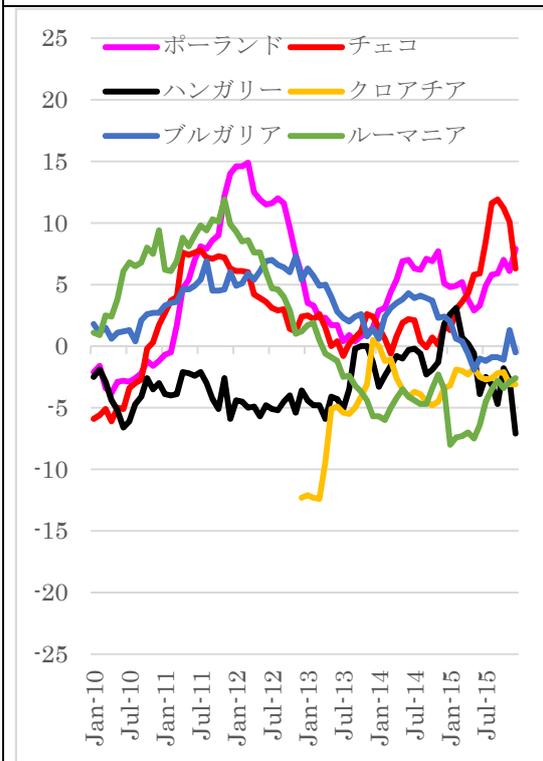
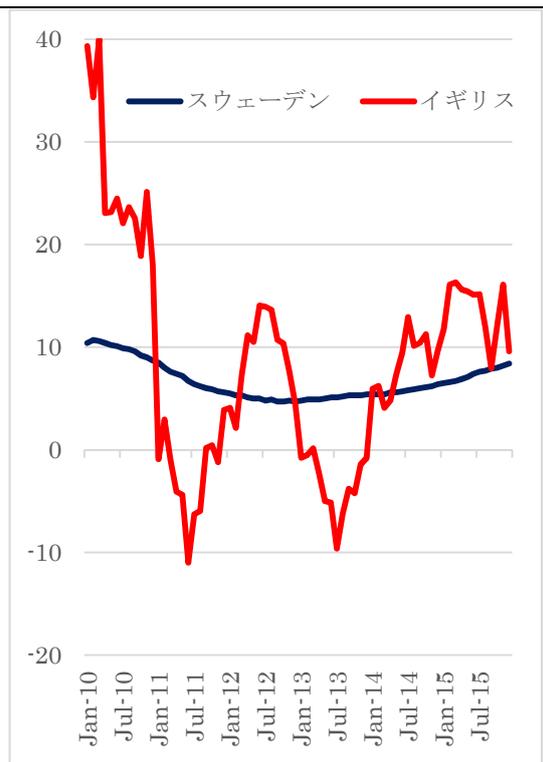
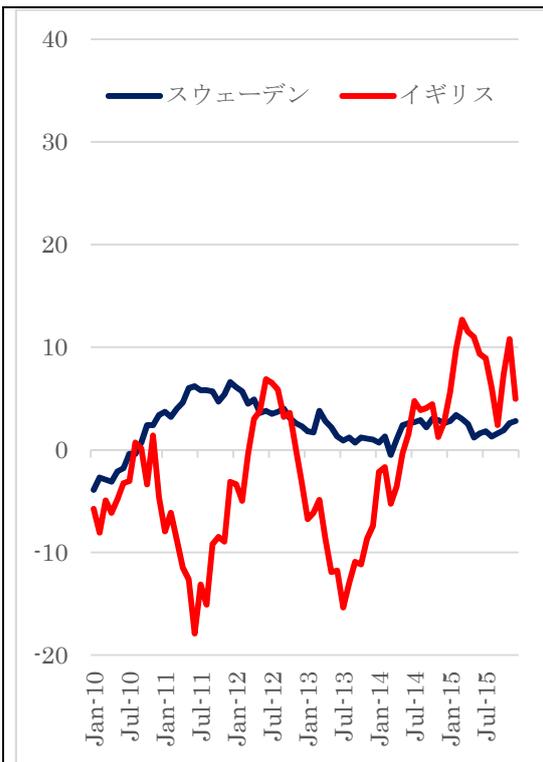
スウェーデンは企業向け、住宅ローンとも伸びており、イギリスも 2014 年ころから一貫してプラスで推移している。

その他の国々はハンガリー、クロアチアを除くと銀行の貸出は増加傾向にある。ハンガリーは危機前に増加したユーロ建ての住宅ローンが現在まで大きな問題として残っている。フォリント建てよりも低い金利で住宅ローンを借りられたためにユーロ建ての住宅ローンを増やしたが、フォリントがユーロに対して減価するとフォリント建ての住宅ローンの残高が増加してしまい、家計を圧迫した。ハンガリー政府はユーロ建て債務のフォリント建てへの転換を進めている。

図 3-2 国別の銀行貸出動向(左が企業向け、右が住宅ローン。対前年同月比%)







(出所) データは ECB より。

ユーロ地域では、過去の不況に比べて銀行の資産圧縮のペースが鈍く不十分であり（FSR、2015-5、p.12）、今後も圧縮が続くと思われる。

第2節 貸出に影響を与える要因

ここでは、銀行貸出に影響を与える要因をいくつか取り上げて検討していく。第一はユーロ地域の景気動向である。GDP、企業マインド、住宅価格などは銀行貸出に影響を与えると考えられている。実際に、住宅価格の上昇が更なる先高観を生み出すと、今のうちに住宅を購入しようという行動を引き起こす。住宅価格の動向は加盟国による違いがあるものの、おおむね首都などの大都市圏で上昇がみられる。GDP と貸出の関係は明瞭ではなく、ユーロ地域の主要行 130 行を対象とした検証では GDP と貸出との関係が見られない（川野 2015a）。

第二は企業の姿勢である。企業の資金調達意欲はあるが、大企業は社債などによる資金調達を増加させており、銀行貸出にはつながりにくい。中小企業は銀行貸出に頼っているが、担保の要求や貸出枠の設定など融資条件が厳しい。

第三は銀行の経営状況である。主要行 130 行の検証では、銀行の純利益が貸出額に大きな影響を与えている（川野 2015a）。また、自己資本が少ない銀行は貸出余力が小さくなる。自己資本の強化のひとつとして、ユーロ地域では CoCo 債 (Contingent Convertible bonds) の発行が近年増えている。CoCo 債は Tier1、Tier2、シニアとして発行することができる（T1 は銀行の経営や支払い可能性を高めるためのゴーイング・コンサーン資本であり、T2 は預金者やシニア債権者の資金を確保するためのゴーン・コンサーン資本といえる）。ユーロ地域では Tier1 債券（自己資本の追加的 Tier1 に算入できる）として発行されているものが多く、Tier2 での発行は少ない（FSR2014-5）。CoCo 債は日本では一部で偶発転換社債と訳されているが、ミスリーディングを起こしかねない。図 3-3 のように、ここ数年は株式に転換される CoCo 債の発行は半分にとどまっており、残りは元本が削減されるタイプになっている。CoCo 債の元本が削減されたり株式に転換されたりするための基準は、中核的自己資本である CET1 が 5.125%を下回るとする契約が多いが、基準値が 8%を超えるものもあるという。CoCo 債は銀行にとっては経営が悪化した時に債券の返済額を減らせる（または株式に転換されると返済はゼロになる）というメリットがあり、投資家にとってはより高い利回りが望めるというメリットがある。ただし、CoCo 債は一種の保険

であるため景気が悪化すると投資家は大きな損失を被ることになり、金融市場を混乱させる要因になる。

CoCo 債の発行が銀行のリスクテイクを強めるという見方もあり (FSR2014-11)、銀行貸出にプラスの影響があると考えられるが、2016 年に入ってドイツ銀行の CoCo 債発行が経営不安説に飛び火して株価が下落しこれを受けて社債 (CoCo 債ではない) の買い戻しを公表する事態も発生している。CoCo 債は自己資本の補充に使えるため、タイミングによっては CoCo 債発行というニュース自体が金融市場の混乱を招き、結果として貸出にマイナスになるケースも考えられる。

第四は、バーゼルⅢや銀行同盟などの銀行規制である。銀行規制は銀行に対してより健全な経営を要求する。短期的には、銀行による資本増強はコストを高める要因であり、十分な資本を確保するまでは貸出を増やすことができず、貸出減少要因となる。しかし、長期的にみると、より安定的な経営への転換は貸出の増加につながる可能性がある。バーゼルⅢは 2018 年に完全実施となるため、それまでは貸出減少要因となるだろう。

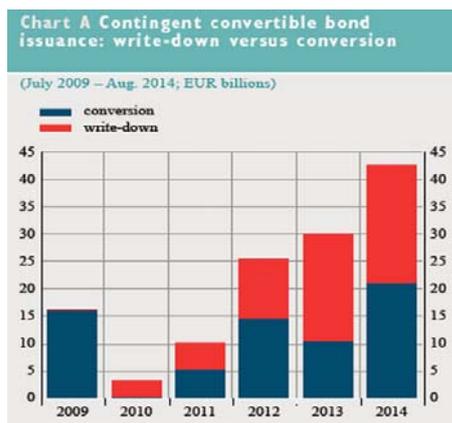
第五は、ECB による超低金利政策である。ECB は 2014 年に政策金利の一部である預金金利をマイナス圏に引き下げ、マイナス金利政策を導入した。ヨーロッパでは、デンマーク、スウェーデン、スイス、ノルウェーでマイナス金利政策が実施されている。中央銀行に過剰な預け金を有している銀行に対して手数料を徴収することで、銀行の貸出行動を促すという政策である。特に、ECB では日本やスイスのようにマイナス金利が適用されないバッファー部分がないため、ユーロ地域の銀行はマイナス金利の影響を大きく受けると考えられている。

しかし、2009 年以降、政策金利は引き下げられているものの、銀行の貸出金利の低下は緩慢であることが指摘されている (Illes et al. 2015)。ING (2015) が行った調査では、預金に -0.5% の金利が課せられたとすると 80% 近くが預金を移動させると回答している。同調査が指摘しているようにこれはあくまでもアンケート結果であり、実際に行動を起こす家計はこれよりも大幅に少ないと考えられるが、銀行が家計の預金に対してマイナス金利を課すのは難しいといえる。主要な調達資金である預金金利にゼロ% の下限がある中で、企業向け貸出に対するリスクは低金利環境だからといって低下しているわけではないため、貸出金利が十分に低下しない。本稿での調査対象ではないが、マイナス金利を含む超低金利は、企業向け貸出を伸ばすことができない一方で、住宅価格の上昇などの副作用をもたらす (川野 2015c)。

第六は、ECBによるTLTRO（ターゲット長期オペ）である。ECBの資金供給手段であるLTRO（長期オペ）に修正を加える形で2014年に導入された。銀行が企業への貸出を増やすと、その増加分の3倍の金額をECBが銀行に対して追加的に貸し出す政策である。TLTROは住宅ローンには適用されないため、企業向け貸出を増やすための政策といえる。中央銀行が銀行市場に対してこのような介入をするべきかどうかは議論の余地もある。ただ実際にはTLTROは、ECBが3年の期間で銀行に無制限に資金を貸出すLTRO（いわゆるバズーカ砲）の借り換えに使われた。TLTROは現在も3カ月に一度実施されているが、参加銀行が減少しており、2015年後半は参加率が約半数、2016年1月は21%にとどまっている。大きなニュースになった政策ではあるが、その後の追跡調査も少なく、銀行貸出には大きな影響を及ぼさなかったといえるだろう。

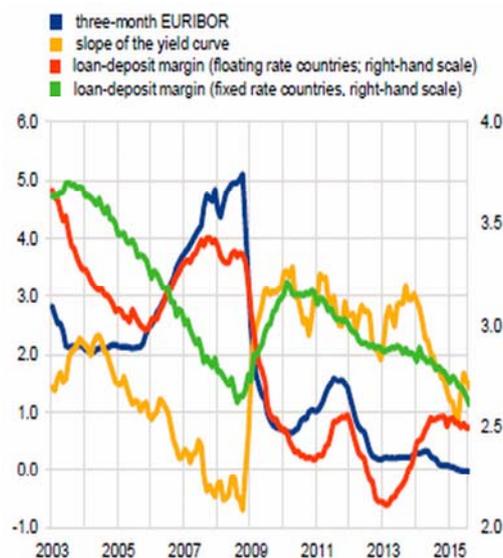
最後は、EUが進めている資本市場同盟（Capital Markets Union : CMU）である。2015年9月に欧州委員会がアクションプランを公表し、資本市場での統一ルール、証券化市場の統一ルールを整備する。本稿では検討できないが、貸出を証券化して売却するための統一ルールができれば銀行貸出を増やす要因になるだろう。

図 3-3 CoCo 債発行額



(出所) FSR2014-11, p.73.

図 3-4 預貸利鞘



(出所) FSR2015-11, p.65.

第3節 銀行同盟とは

リーマンショック以降、ヨーロッパ特にユーロ地域の銀行市場の強化の必要性が叫ばれた。ド・ラロジエール報告やファンロンパイ報告「真の EMU に向けて」などで銀行同盟（Banking Union）の要素が定まっていた。統一的なルールブック（single rule book）のもと、銀行が危機に陥らないように監督をすること、破綻が避けられないと判断される時点で介入を始めること、統一的な破綻処理を実施することが求められている。

図 3-5 銀行同盟の機能



(出所) European Commission、MEMO/14/294。図中の DGS は現在は EDIS に置き換えられている。

危機の予防については、銀行の経営を強化するために、CRR/CRD IV（Capital Requirement Regulation / Directive IV：資本要件規則・指令 IV：2014 年 1 月に発効）により、自己資本の強化を求めている。銀行の監督は、ESFS（European System of Financial Supervision：欧州金融監督制度）のもとで統一的に実施される。EBA（European Banking Authority：欧州銀行庁）、ESMA（The European Securities and Markets Authority：欧州証券・市場庁）、EIOPA（European Insurance and Occupational Pensions Authority：欧州保険・職域年金庁）による監督も行われ、ユーロ地域の大銀行については ECB が監督を担う。ECB は 2013 年末時点のデータを用いて 2014 年 10 月に 130 行の包括査定（Comprehensive Assessment）を公表した。包括査定は資産査定（AQR：Asset Quality Review）とストレステストからなる。包括査定は銀行のバランスシートの資産側の査定であり、銀行の貸出先や担保について詳細に査定し、景気悪化によりどの程度の問題が生じるのか算出した。ストレステストはバランスシートの自己資本（純資産）の査定であり、通常シナリオとより景気が悪化した時の 2 つのシナリオで各銀行にどのような影響が出る

のか算出した。

早期の介入や破綻処理では、BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive : 銀行再建破綻処理指令)、SRM (Single Resolution Mechanism : 単一破綻処理メカニズム)、EDIS (European Deposit Insurance Scheme : 欧州預金保険制度) に基づいて処理が進められる。

ある銀行が破綻状態にあるまたは破綻の恐れが高く、民間での代替的な解決がなく、破綻処理が必要とされると判断されると、破綻処理のプロセスが始まる。この判断は ECB と SRB (Single Resolution Board : 単一破綻処理委員会) が行う。SRB から欧州委員会に破綻処理計画が送られ、欧州委員会は 24 時間以内に破綻処理計画に賛成・反対・修正の判断を下す。その際、欧州理事会は閣僚理事会での検討を提案できる。24 時間以内に破綻処理計画への反対がない場合は賛成したものとして扱われる。修正の要求があった場合には、8 時間以内に SRB が破綻処理計画を修正する。破綻処理計画が反対された場合は、各加盟国での破綻処理が実施される。

EU ルールの破綻処理は BRRD に沿って進められる。BRRD は 1982 年から 2013 年までに施行されてきた 9 つの指令と 2010 年と 2012 年の 2 つの規則をまとめて新たな条項を付け加えたものである。破綻処理方法はベイルアウト (bail-out) ではなくベイルイン (bail-in) を原則としている。ベイルアウトでは、破綻処理費用を政府が公的資本の注入の形で負担し、最終的には納税者負担となる (ただし、1990 年代のスウェーデンの例では公的資本は十分に回収されている)。ベイルインでは、銀行の株主や債権者が破綻処理費用を負担する。負債総額の 8% までは株式の価値をゼロにしたり、債券の元本を削減したりして費用を捻出する。ベイルインの背景には、株主には銀行の経営の責任があり破綻の責任も負うべきだという考え方がある。負債総額の 8% では足りないときには、その次の 5% を単一破綻処理基金 (Single Resolution Fund : SRF)、それを超える部分を公的資本で賄う。Constâncio (2015) によると、負債の 8% を超える損失額が出るケースは少ないという。SRF は 2016 年 1 月から運用を開始し、銀行からの拠出により 2023 年までの 8 年間で積み立てられる。SRF 基金の総額は 550 億ユーロの予定であり、各国の破綻処理基金からも資金が移管される。

近年では、破綻銀行の資産を優良資産と不良資産に分け別々に管理するケースが増えている。破綻銀行に優良資産を残して不良資産を管理するバッドバンクを設立するケースでは、破綻銀行が存続しバッドバンクは不良資産の回収が終了すると清算される。逆に、優

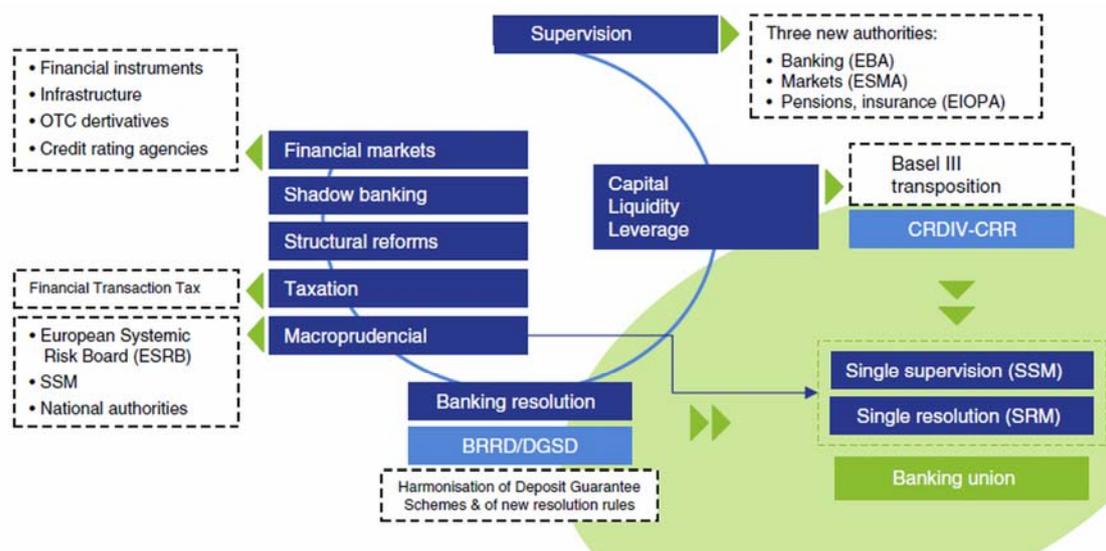
良資産を新たに設立したグッドバンクに移して存続させ、破綻銀行が不良資産の回収に専念するケースもある。

ギリシャ、アイルランドの破綻処理ではベイルアウトが用いられていた。2013年にキプロス銀行とキプロス国民銀行（ライキバンク）が破綻した際には、ベイルインが用いられた。キプロス国民銀行のバッドバンクを設立し、10万ユーロを超える大口預金者の預金を償却する形で資金を調達した。これがベイルインに相当する。ただし、存続銀行にはキプロス政府が17億5000万ユーロの資本を注入した。

2014年7月にポルトガルのバンコ・エスピリト・サント（BES）が破綻した際には、グッドバンクのノボ・バンコを設立し預金だけでなく業務も引き継いだ。一方、BESはバッドバンクとして存続することになった（西本2015）。2015年12月にノボ・バンコの不良資産をバッドバンクに移管したが、その際、不良資産となった債券については機関投資家が保有する分だけをバッドバンクに移して個人投資家の保有分はノボ・バンコに残して保護することとした（日経2016年2月12日）。これは、BRRDによる統一的な破綻処理が2016年から完全実施されることが背景にあり、加盟国（ポルトガル政府）の裁量が認められなくなる前に処理をしてしまおうという意図があったようである。この出来事が、EUの破綻処理についての不信感を市場に生じさせたとの見方もある。

銀行同盟では、破綻銀行の預金者の保護も統一的なルールで実施される。EDISでは、各国の預金保険基金を統合してEDIS基金（EDIF）を創設する。EDIFの資金で1人1銀行当たり10万ユーロまでの預金を保証するが、10万ユーロを超える部分はベイルインの対象となる。現在は過渡期間にあり、各国の預金保険とEDIFが預金の払い戻しを分担することになる。2017年までは各国の基金がまず支払いをして不足分をEDIS基金（EDIF）が負担し、2020年までは各国基金とEDIFが負担、2024年からはEDIFのみの負担となる予定である。銀行はEDIFに対して保証される預金の0.8%を積み立てる。2024年以降も各国の預金保険基金は存続でき、0.8%を超える部分の積み立てや各国の預金保険スキームによる追加的な保証が可能となる。1人が同一銀行の複数の支店に口座を持つ場合も10万ユーロまでしか保証されないため、名寄せが実施される。10万ユーロまでの払い戻しにかかる期間は現在20営業日であるが、2024年には7営業日まで短縮させる予定である。

図 3-6 銀行同盟をめぐる EU の諸規制



(出所) Abascal et al. (2015)、p.24。図中の DGSD は現在は EDIS。

図 3-6 のように銀行をめぐる規制は複雑になっている。銀行同盟では、SSM、SRM、EDIS が 3 本柱として銀行を規制するが、銀行は金融市場のプレイヤーの一つにすぎず、銀行の規制だけでは不十分である。金融取引税や銀行以外の金融機関の監督なども整備していく必要があり、これらの規制・監督も銀行に間接的に影響する。

第 4 節 今後の銀行市場

銀行同盟は、銀行市場をどのように変えるだろうか。Constâncio (2015) は、銀行同盟によって、ヨーロッパの銀行市場のさらなる統合、資本市場の役割の拡大が見込めるとしている。また、銀行同盟がマクロプルーデンス政策として機能するともしている。確かにこれまでの銀行規制は個別の銀行を扱うミクロプルーデンスの側面が強かった。EU では欧州セメスターにより、加盟国のマクロ経済の幅広い指標も監視するようになり、銀行同盟でも少なくともユーロ地域の銀行市場は単一ルールブックのもとで包括的に監督されるようになる。Dewatripont (2014) は、銀行同盟によるフラグメンテーションの解消のメリットを説いている。銀行同盟以前は複数の加盟国にわたって展開している銀行が破綻すると、本社がある加盟国で処理が行われ（例外は、Fortis : ベルギーとオランダ、Dexia : ベルギー、フランス、ルクセンブルク、この 2 つのケースでは関係国間での調整が実施された）、銀行監督にも責任を持っていたため、本社のある加盟国に大きな負担がかかっていた

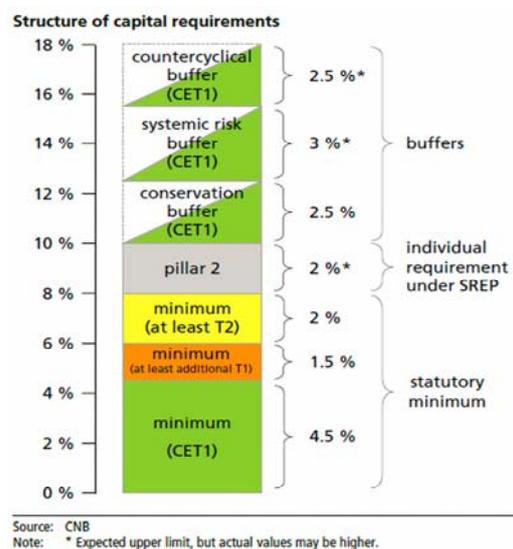
た。

銀行の側から見ると、銀行同盟により加盟国ごとの規制の違いが小さくなり、ユーロ地域でのビジネス展開がより容易になるというメリットがある。イノベーションを誘発して新規参入が相次ぐことで、新しい金融サービスの展開や手数料などの引き下げ競争が起こり、消費者にとってもメリットがあるだろう。

ECB（2015）は、CRR/CRDIVにより銀行の資本増強のコスト、それをマーケットが吸収するコスト、銀行がビジネスモデルやポートフォリオの再構築をするコストが短期的に必要なだと指摘している。いくつかの実証分析を紹介しており、短期的には1%ポイントの資本強化が1.4%–8.4%の貸出減少につながるが、長期的には0.03%ポイントから0.15%ポイントの貸出増加につながるとしている。

右図のように銀行は様々な形で自己資本の積み立てを求められる。バッファー部分は銀行の規模によって違いがあるものの、国際的な大銀行だけでなくそれぞれの加盟国の大銀行にも課せられる。

図 3-7 自己資本のイメージ



(出所) CNB, *Financial Stability Report*, 2015-11.

また、ECBのBank Lending Surveyによると、資本要件の強化により特に中小企業向けの貸出条件厳しくなるが、その後は緩和されるとしている。2012年から2014年がその時期に当たるとみられており、中小企業向けの貸し出し条件が引き締められていた。その後、2015年に入ると貸出条件の緩和が進んでいる。バーゼルⅢは国際的に活動する銀行に

適用されるのに対して、CRR/CRDIVは EU 域内のすべての銀行（約 8300 行）に適用される。小銀行にも厳しい基準が課せられることになり、基準を満たすまでにはなお時間がかかるだろう。これらを総合的に考えると、ユーロ地域での貸出にはマイナスの影響があると評価できるだろう。

銀行同盟はバーゼルⅢと同じく銀行のリスクテイクを抑制させる効果を持つと考えられている。特に、オンバランスでは過度の抑制が進む可能性も。銀行に対する様々な規制により、銀行はオフバランスの投資も以前よりも抑制されている。これらの規制が新たな技術を生み出し、金融市場全体の脆弱性を高めることになるだろう。

Abascal et al. (2015) は、銀行同盟は手続きの統一化、単一市場の強化、金融政策の波及経路の修復などに有用としている。本章では金融政策については対象外としたが、ユーロ地域では銀行のプレゼンスが高く、金融政策は金融市場の金利の変化を通じて銀行の行動に影響を与える経路でマクロ経済に波及していくと考えられている。このような経路は、金利チャネル、クレジットチャネルと呼ばれている。銀行同盟により、金融政策により銀行がどのように行動するのかが分かりやすくなれば、金融政策の効果も高まるだろう。

銀行破綻処理で最も重要なのは迅速さである。破綻処理計画の承認には最大で 32 時間かかる。金融市場では情報の伝達が早く、資金の移動も速い。32 時間も時間をかけるのはリスクが高いといえるだろう。破綻処理計画が検討されているというニュースだけでも金融市場を混乱させる要因になる。ECB、欧州委員会、閣僚理事会などでの情報の漏洩を防ぐ手立ても考える必要がある。また、多くの機関が破綻処理計画の検討に加わることにも問題がある。「単一破綻処理委員会による独立の立場からの専門的判断に対して政治的介入を許すものとなりうる（庄司 2014, p.125）」という指摘もあるように、欧州委員会や閣僚理事会での検討には政治的な思惑が入る余地がある。BES のケースではまさに裁量的な措置に対する市場の反応であり、できるだけ政治的な思惑を排除する仕組みが必要になるだろう。

銀行同盟によって銀行の経営がより健全なものになるのであれば、将来起こりうる金融危機を小さくすることができる（前述したように、新しい技術や商品の導入により、危機を未然に防ぐことはできないだろう）。ブームが小さければバストも小さいというわけだ。一方で、銀行同盟による規制は銀行貸出に対して少なくとも数年はマイナスの影響を与える。これは、資金調達チャネルの少ない中小企業にとっては痛手となる。中小企業の資金調達チャネルを増やす政策が今後必要となるだろう。資本市場同盟（CMU）にその役割が

課せられることになるだろう。

【参考文献】

- 川野祐司 (2014) 「ECB (欧州中央銀行) のターゲット長期オペ (TLTRO) は空振り」 国際貿易投資研究所フラッシュ、No.209。
- 川野祐司 (2015a) 「ユーロ地域における銀行貸出」 『ユンカー欧州委員長の下、成長を目指す EU』 ITI 調査研究シリーズ No.5、pp. 35-65.
- 川野祐司 (2015b) 「欧州における危機対策の金融政策 – ユーロの金融政策が周辺諸国に及ぼした影響 –」 『日本 EU 学会年報』 第 35 号、pp. 226-250.
- 川野祐司 (2015c) 『スウェーデンにおけるマイナス金利政策の意味』 ITI 調査研究シリーズ No.15.
- 川野祐司 (2016) 「ユーロはチェコとスロバキアを分かつのか – ユーロが銀行市場に与える影響 –」 季刊 『国際貿易と投資』 No. 103、国際貿易投資研究所、近刊。
- 庄司克宏 (2014) 「欧州銀行同盟に関する法制度的考察」 『法学研究』 慶應義塾大学法学研究会、第 87 巻第 6 号、pp. 94-137.
- 西本さおり (2015) 「ヨーロッパにおける銀行破綻処理」 『紀要第 85 号』、国際情勢研究所、pp. 21-31.
- JETRO (2014) 『EU の銀行同盟の完成に向けた進捗状況』 海外調査レポート。
- Abascal, María, Tatiana Alonso-Gispert, Santiago Fernández de Lis and Wojciech A. Golecki (2015) “A banking union for Europe: Making a virtue out of necessity”, *The Spanish Review of Financial Economics*, 13, pp. 20–39.
- Česká Národní Banka (2015) , *Financial Stability Report*, 2015-11.
- Constâncio, Vítor (2015), ” Banking Union: Meaning and implications for the future of banking”, *The Spanish Review of Financial Economics*, 13, pp. 1-6.
- Dewatripont, Mathias (2014) “European banking: Bailout, bail-in and state aid control”, *International Journal of Industrial Organization*, 34, pp. 37–43.
- ECB (2014a) *Comprehensive Assessment Final results press conference*.
- ECB (2014b) *Aggregate Report on the Comprehensive Assessment*.
- ECB (2015), *The impact of the CRR and CRD IV on bank financing*.
- European Commission (2013) *Capital Requirements - CRDIV/CRR- FAQ*, MEMO/13/609.
- European Commission (2014a) *Banking union: restoring financial stability in the Eurozone*, MEMO/14/294.
- European Commission (2014b) *EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): FAQ*, MEMO/14/297.
- European Commission (2014c) *Delegated Act on Ex-ante Contributions to the Resolution Financing Arrangements under the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): FAQ*, MEMO/14/597.
- Illes, Anamaria, Marco Lombardi and Paul Mizen (2015), “Why did bank lending rates diverge from policy rates after the financial crisis?” *BIS Working Papers*, No 486.

ING (2015), *Negative rates, negative reactions*, December.

ECB, *Bank Lending Survey* (BLS)、各号。

ECB, *Financial Stability Review* (FSR), 各号。

日本経済新聞「銀行破綻処理に不信感」2016年2月12日朝刊。

日本経済新聞「ドイツ銀、債券買い戻し」2016年2月13日朝刊。

第4章 サービス単一市場深化・完成政策と文化多様性について

関西学院大学総合政策学部 教授

中野 幸紀 (注1)

第1節 はじめに

メゾ経済危機（中期的構造問題：problèmes méso-économique structurelles à mi-long terme 以下、PS と略称する。）と、今そこにある経済危機（自然災害、経済循環危機など短期的景気問題：problèmes conjoncturels à court terme 以下、PC）は別次元の問題である。

ここでは、PS を取扱う。しかし、PS と PC の切り分けは難しく、経済産業政策のメニュー、発動時期、規模などを誤ると PS がさらなる PC を生み出し、PC が PS に転化することもある。

本報告において、2006年 EU が基本政策の一つとして提示し、2008年から2012年にメンバー各国において国内法制化がすすめられた「サービス単一市場深化・完成 (better and fully functioning)」政策についてまず紹介する。この政策の特徴は、各国政府が「いま、サービス市場で何が越境取引を阻害しているのか」について、建設、ツーリズム（観光）および対事業所サービスの3サービス部門で継続的にモニタリングを行うよう地域政府に働きかけることを通じてサービス越境取引を阻害している目に見えない障壁がこれまで以上により明確に意識されるよう地域政府に働きかけた点にあった。

次に、EU が経済成長と新規雇用増の切り札として導入したサービス経済化政策が投資機会の過熱を生み、ひいてはグローバルな資本移動の歪みを生みだしたことに言及する。さらに、その帰結として、結果的にギリシャ危機を生み出す一つの要因となったこと、その対応策として2013年以降に講じられてきた労働力移動促進のためのさらなる越境サービス規制緩和策が、EU 域外から域内への経済移民および政治的難民を引き入れる要因となったことなどを指摘する。

最後に、サービス経済化と文化的多様性保護の同時解決の処方箋として、最近脚光を浴びている「資源エネルギー・環境問題と経済発展の両立を可能とするイノベーション・オフセット型」の経済成長理論（注2）を紹介し、サービス経済成長を阻害すると考えられ

ている文化多様性制約をイノベーション（技術開発などによる中長期的中間消費増大方策の導入）によってオフセット化（相殺）するための新たな経済産業技術政策の可能性について言及する。

第2節 サービス経済化の進展

1. サービス経済の定義

サービスとは、EU directives (Madrid convention) (注3) article57の定義によれば、「対価を受け取って通常に（正常に）提供される奉仕、賦役など (les prestations) (注4)」とされている。また、サービス活動には工業性、商業性、職人性および自由職業 (professions libérales) 性の4種があるとされている。

2. 経済成長とその制約要因

経済成長理論のベースとなっている生産関数理論においては、生産要素は資本と労働の2要素とされている。さらに、Romerなどの内生的技術変化理論によれば、企業内部および社会全体の「一般知識・技術の蓄積（水準）」という第3の生産要素が加わる。また、全要素生産性という解析数学的な考えを用いれば、取引コスト、地理的コストなどを第4、第5の生産要素として導入することも可能となってくる。

最近の経済成長理論はこうした全要素生産性概念をベースにした議論からさらに「生産性＝効率性」を中心とする議論へと拡張され、生産要素の一部だった資源、エネルギー、労働などの投入と、環境の価値などを含む産出関係を投入と産出の効率化関係式へと展開している。例えば、資源の効率的利用を「利用される資源量に対する隠された資源消費量の割合」で議論する TMR/ TMC 理論などがある。なお、この TMR (Total Material Requirement/ Consumption) は鉱物品位概念を下敷きにしてしているとされている。

このように、経済学理論においては生産関数に一般知識（水準）、社会的取引コスト、地理的コストなどを付け加えることでその「内生性」が図られ、同時に環境と副産物の経済価値などを産出額に含めることによってその適用範囲が拡張されてきている。しかし、本稿で最終的に検討することとなる「政治的難民の越境」をサービス生産の追加的要素として内生化することを試みた生産関数モデルまたは効率化理論はまだみかけない。

いずれにしても、サービス経済活動への生産要素のシフトによってサービス経済化が進

展する。その際、既存の経済システム内に既得権益を有する生産要素はシフトしにくいと考えられ、そのシフトには時間がかかる。経済サービス化の中長期的課題、すなわちメゾ経済学レベルでの構造的課題がそこにある。

しかし、デジタル経済などの分野においてはこうした中長期的な生産要素のシフトに関わる課題は看過され、ともすれば「金融市場を介したレバレッジ型資本調達（より少ない信用力での資本調達（リスクマネーゲーム）」、「より廉価な海外労働力の調達」などが時間との競争として展開される事態となりやすい。今日の前にある利益を追求することに急で構造的な変化に目が行き届きにくい企業経営手法が国際的にも蔓延する。その結果、循環的な危機（PC）の継続が構造的な経済危機（PS）となってしまう。

EU のユーロ圏に生じた 2012 年のユーロ圏ソブリン危機はこうしたマネーゲームと金融制度の不備に加えてサービス生産要素としての教育・訓練を受けた専門的労働力調達の困難が招いた「PC が PS へと発展した事例」であると考えられることも可能であろう。まさに、「資本投資には多様なやり方が次々に開発されてきた。しかし、労働雇用には多様なやり方が開発されてこなかった（注 5）。」のである。

サービス経済に内在する最大のウィークポイントがこの「資本調達手段開発の圧倒的な進歩対労働力調達手段開発の圧倒的な遅れ」という言葉に集約されている。これら双方の生産要素が社会のデジタル化とグローバル化というビジネスチャンスを全く同じように享受できたにも関わらず、労働力調達手段についてはその社会的開発が遅れているのである。したがって、経済移民問題と最近の政治的難民問題を結びつけて考えてみることは無意味なことではない。

こうした学術的検討段階にあるサービス産業に関して、EU 域内取引のさらなる合理化を目指して、越境取引の障壁がより低く、透明性がより高いサービス提供が可能なサービス単一市場の深化・完成を図るため、EU は 2011 年に次のような EU サービス単一市場統合に関するより具体的な通達（コミュニケーション）（注 6）を EU 議会に提出した。

ここで EU 各国のサービス経済化の状況を WIOD の 2005 年産業連関表データで見る（注 7）と、EURO 圏 17 か国の国内生産額に占めるサービス部門生産額が 68%（2005 年）、非 EURO 圏 10 か国が 70%（2005 年）となっている。EURO 圏よりも非 EURO 圏経済のほうが、サービス経済化が進んでいる。

これを各国別に見ると、サービス経済化がもっとも進展している経済は英国（80%（2005 年））である。次いでギリシャ（76%（2005 年））などの規模の小さい経済が続いている。一

方、フランス、イタリア、ドイツなどにおいては第二次産業部門の割合が英国、ギリシャなどに比べて相対的に大きく、サービス部門の生産額が国内生産額に占める割合は、2005年において、フランスが72%、イタリアが66%、ドイツが65%などとなっている。このことから、特にドイツにおいてサービス経済化が相対的に進んでいないことが指摘できる。中野(2013)はこれらサービス経済化の遅れをラインアルプス型資本主義の特徴であると指摘している。

3. サービス単一市場の深化・完成

サービス単一市場深化・完成のための通達の特徴は、各国政府が市場、特にサプライサイドに直接介入することを避けつつ、各メンバー国政府に対してEU委員会が働きかけて「いま、サービス市場で何が越境取引を阻害しているのか」について、継続的な観察（モニタリング）を行うというやり方をとっていることである。モニタリング対象産業として、建設、ツーリズム（観光）および対事業所サービスの3サービス部門がその越境取引の重要性から抽出されている。モニタリング対象となったサービス3部門がそれぞれGDPに占める割合は、2011年時点で建設部門が6.3%、対事業所サービスが11.7%、ツーリズム（観光）部門が4.4%だった（注8）。

EU委員会と業界が協調して行われるモニタリングとその成果の公表によって、サービス部門企業経営者がより透明性の高い情報を入手でき、そのことが将来の意思決定時にポジティブなフィードバックとなることが期待されている。

次いで、欧州理事会は、2011年に、「サービス部門における単一市場の深化・完成に関する結論（注9）」を公表している。その冒頭で「EUの2020戦略（Europe 2020 Strategy（注10））などで強調されているとおり、「サービス経済」に対するEU域内単一市場の深化・完成（better and fully functioning）は、潜在的なGDP成長をもたらすだけでなく、とりわけ雇用の新規創出に貢献する。」ことが強調されている。

EU経済全体に占めるサービス部門の比重はすでにGDPで見ても就業者数で見ても70%を超えており（2010年）、域内サービス貿易のマグニチュードを見ても、サービス貿易全体の半分近くを占めており、EU単一市場の深化・完成によって貿易障壁が緩和されるだけで大きな経済効果が期待可能とされた。サービス単一市場深化・完成政策はそれほど重要視されていた。

しかし、そのEUの政策努力は2015年現在どのような成果に結びついたのか。もし、

期待した成果が得られず、逆にメンバー国間経済格差を相対的に拡大する方向へと事態が
発展したのだとすれば EU の基本政策のもっとも重要な「単一市場深化・完成政策」その
ものが問い直されなくてはならなくなろう。

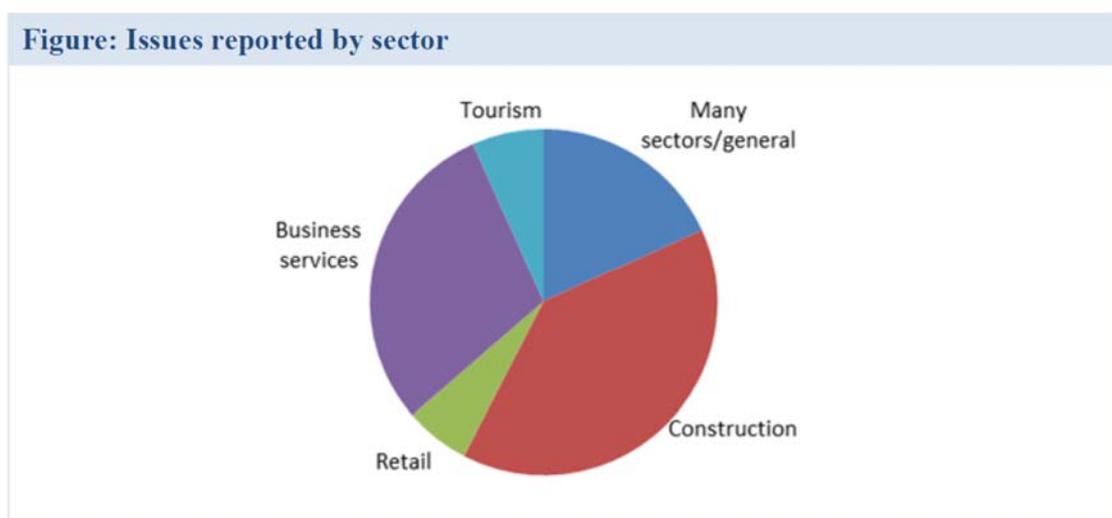
(1) サービス単一市場深化・完成の障壁事例

2015 年秋、2012 年から取り組まれてきた「サービス単一市場深化・完成」のモニタリ
ング結果があいついで公表された。

その一つ « Results of stakeholders analysis, barriers to providing services :
stakeholder exercise (注 11) » を見ておこう。この冊子は、2014 年 9 月から 11 月にか
けて EU 委員会とメンバー国が単一市場フォーラムの枠組みで 9 回にわたって開催した関
係者ワークショップでの議論、その最終回ワークショップ (2015 年 3 月 26 日に Riga で
開催) での報告および EU 委員会が同時期に並行して実施したオンラインアンケート調査
結果が取りまとめられたものである。

この冊子でサービス経済に対する単一市場の深化・完成を妨げているなんらかの障壁が
存在すると指摘された部門は、図 1 に示されているとおり、①建設、②対事業所サービス、
③ツーリズム、④小売サービスなどだった。

図 4-1 部門別課題件数割合



(出典 : European Commission, Results of stakeholders analysis, barriers to providing services :
stakeholder exercise, p.3, November 2015)

これらのサービス部門において単一市場深化・完成を妨げている具体的な障壁として指摘された項目と内容が次の 11 の課題分野別に整理・列挙されている。

- ① 登録と認可 (authorisation)
- ② 付保要請
- ③ 法的形態および共同経営要件
- ④ 職業資格認証 (recognition)
- ⑤ その他の規制問題
- ⑥ 従業員配置および社会保障
- ⑦ 標準および認証 (certification)
- ⑧ ワンストップ窓口および情報へのアクセス
- ⑨ 課税 (直接税および付加価値税)
- ⑩ 公共調達
- ⑪ 非規制的障壁

これらの項目ごとにいくつかの指摘 (報告) 内容を紹介し、分析・整理しておこう。

①登録と認可

多くの国で商工会議所へのサービス事業内容の事前登録が必要とされている。そのため
の事務経費と時間 (6 か月以上かかることもある) が越境サービス事業にとっての障壁とな
っているなど、4 ケースが紹介されている。フランスでは 170 平方メートル以上の建物の
設計にはフランスでの建築士登録が必要とされており、その登録のために 6 か月が必要
とされている。

②付保要件

国ごとに事業実施に伴って生じるリスクに対する付保が義務付けられており、その付保
内容が国ごとに異なっているため多大な事務経費と時間が必要とされ、事実上の越境サー
ビス提供の障壁となっている。

③法的形態および共同経営要件

ほとんどの国において法律事務と建築分野でパートナーとなれる要件として、弁護士ま
たは建築士資格を保有している者でなければならないとされている。

④職業資格認証

フォークリフト、エンジニア、高所作業員などの職業資格の認証手続きが国によって異なり、障壁となっているとの指摘があった。その他の EU ディレクティブで相互認証されている職業資格についても実際にそれらの EU 手続きは使われておらず、より時間がかかり煩瑣な手続きを求められることが多いとの指摘もあった。例えば、ギリシャにおいて取得した土木エンジニア資格は英国では認められていない。なぜなら、英国においては、土木エンジニアはより専門性の高い4つのカテゴリーのそれぞれに対して発行されているのでギリシャのような土木エンジニア全般の資格は存在しないからだという。

⑤その他の規制的障壁

行政手続きに要する経費、法順守のために入手しなければならない情報コストなどが多様なサービス障壁として指摘された。例えば、オーストリアでは建築現場における労働時間規制が州レベルでまちまちである。その他、アパート賃貸契約の最少日数が国によってまちまちであるとか、他国の医師によって作成された健康診断書は英国内では国内医師によってその内容が確認されない限り無効とされるとか、イタリアの自然保護要求が厳しく小規模事業者がそれを守ることは難しいとか、さまざまな障壁の存在が報告されている。

⑥従業員の配置とその関連課題

企業が従業員配置を考えるうえで職種ごとに社会保障、最低賃金などが規制されていることから新しく進出した国によっては従業員の肩書、専門性を決定することが困難になる。特に、職種組合との関係では組合が従業員配置に介入することが職業上の慣習となっている場合があるなど。

⑦ 標準および認証 (certification)、⑧ ワンストップ窓口および情報へのアクセス、⑨ 課税 (直接税および付加価値税)、⑩ 公共調達については、すでに多くの議論がなされている項目でもあるので、ここでの分析・整理を省略する。

⑪非規制障壁および言語障壁

サービスの自由越境取引を阻害している非規制的な障壁として、例えば、市場条件 (market conditions) が国によって異なることなどが指摘されている。国が異なると市場条件に関する情報の入手が困難であると指摘されている。こうした情報を入手するために現地パートナーを探すか、現地コンサルタントの助けを借りなければならず、高コストとなる。ある取引の進め方が、その国の規制に基づくものなのか、市場一般の慣習なのかを知ることも外国企業にとっては難しい。サービス分野では取引開始までの交渉、規制の理

解、当局との交渉、文書翻訳などで他の事業分野よりもその外国語障壁が特に大きい。サービス部門に関する統計データの入手に困難を感じている外国企業が特に多い。現地の銀行との取引で障害を感じた企業も多い。その理由の一つに会計基準が異なることが挙げられている。実際には国の規制、銀行業界標準、現地銀行の独自の慣習のいずれの段階で障害となっているのかを切り分けることが困難だとの報告がなされている。国によっては外国企業への接し方が国内企業のそれとあからさまに異なっているとの指摘があった。また、汚職の存在なども非規制的な障壁であるとされている。

(2) オンラインアンケート調査結果

①越境サービスの提供形態

サービスの越境提供形態の大部分はオンライン形態(63%)か、一時的な取引形態(61%)として行われており、相手国に事業所を設置してサービスを提供する形態はわずかに20%にとどまっている(複数回答)。

②越境サービス受け入れ国

ドイツ(8.2%)、英国(7.5%)、フランス(5.8%)、オランダ(4.9%)およびイタリア(4.8%)の5か国が他国企業からサービスをより多く購入している国となっている。

③越境サービス提供国

ドイツ(25.8%)、英国(23.9%)が飛びぬけて越境サービスの他国への提供割合が多い。続いて、イタリア、フランス、ベルギー、オランダ、オーストリアおよびポーランドがほぼ横一線に並んでそれぞれ11.7%から10.9%までの範囲に位置づけられている。

④部門別の越境サービス提供割合

IT(13.2%)、小売(8.7%)、ツーリズム・宿泊・飲食(7.9%)、会計・監査・コンサルティング(7.3%)、テレビ・映画・ラジオ・出版(7.3%)、卸売り(6.7%)、広告(5.5%)、法律(4.7%)、建設(4.0%)の順番で越境サービス提供が行われている。越境サービスの割合が小さかったサービス部門は教育・訓練(1.2%)、建築(1.2%)、保険衛生・社会介護(1.2%)、水道・ガス・電力(1.0%)および不動産(0.6%)の5部門である。

⑤部門別の越境サービス購入割合

IT(12.9%)、ツーリズム・宿泊・飲食(10.0%)、会計・監査・コンサルティング(8.0%)、小売(7.1%)、広告(6.8%)、運輸・倉庫(5.8%)などの部門において他国から提供される越境サービスの購入割合が高かった。

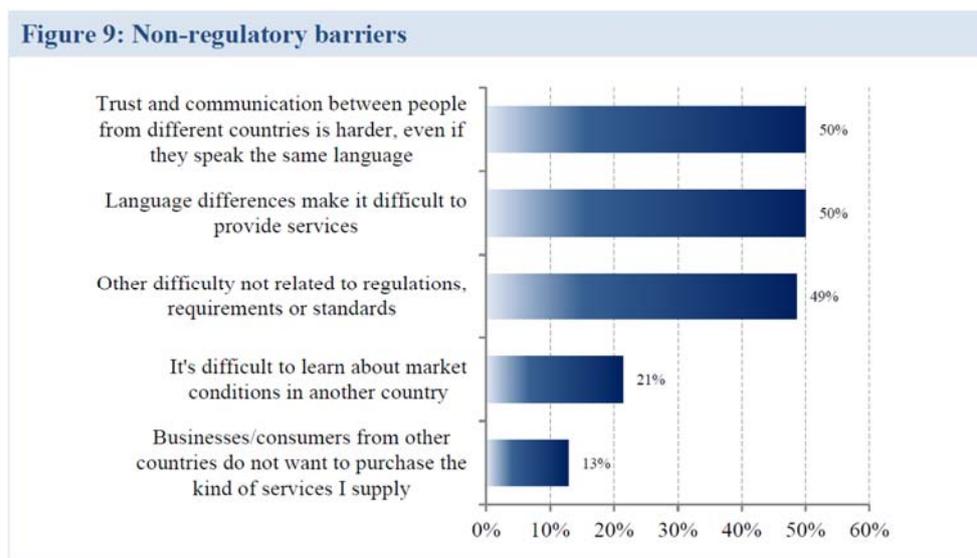
⑥規制的障壁

各国政府によるサービスの越境取引規制のうち障壁となっていると指摘された項目は、税（63%）、登録・許認可（55%）、職業資格証明（41%）、サービス標準（34%）、従業員配置（34%）、証明書（32%）、商品標準（30%）、付保（保険）（27%）などとなっている。

⑦非規制型障壁

図 4-2 に示すとおり、共通語を使用しているサービス事業者であっても、(a)事業者内のコミュニケーション（以下、伝共という。）および信頼関係の構築が障壁となっているとの回答と、(b)異なる言語によるサービス提供が困難であるとの回答がそれぞれアンケート回答の半数（50%）を占めた。市場条件を知ることが困難であると指摘した企業は 21%だった。

図 4-2 非規制型障壁



（出典：European Commission, Results of stakeholders analysis, barriers to providing services : stakeholder exercise, p.21, November 2015）

以上の (1) サービス単一市場深化・完成フォーラムでの関係者意見交換による課題の抽出および (2) EU によるオンラインアンケート調査結果から、越境サービスの障害となっている項目の多くは非規制的障壁であり、①地元商工会議所への登録手続き、地元の商慣習などの情報入手などの「地元であれば空気のようにほぼ追加的コストなしで手に入れられる情報」の入手が異国企業にとっては大きな障壁のひとつとなっていること、②従業員配置（ポスティング）に際して課題とされた「職種組合の役割」などのローカルな社会契

約内容が異国企業には不透明であること、③職人性・高度専門職業性サービスの提供者に求められる職能のわずかな食い違い(不調和)の存在、④外国語での伝共能力だけでなく、共通語を使ってもなお残されている取引者間の信頼関係醸成に要する時間とコストなどが具体的に指摘された。より一般的に言えば、越境サービス提供にともなう生じる「異文化伝共・理解の困難」、すなわち EU がもっとも大切にしている「文化の多様性」に関わる障壁がサービス単一市場の深化・完成を妨げていると結論づけることができる。

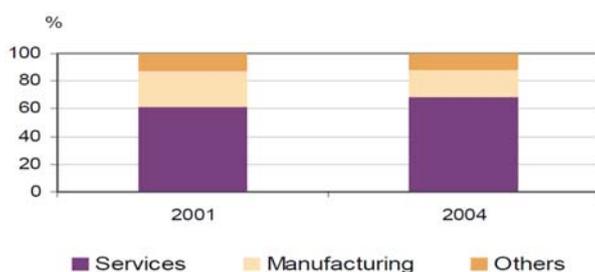
第3節 海外直接投資と越境サービス

2001年の米国発のITバブル崩壊以降、EUの海外直接投資は、アウトバウンド、インバウンドとも、サービス部門への投資が全体の60%を超える状況が継続し、2004年にはEU域内向け海外直接投資の割合が70%を超えた(図4-3参照)。

図4-3 EUの海外直接投資に占めるサービス部門の割合(2001-2004年)

Chart 0.10

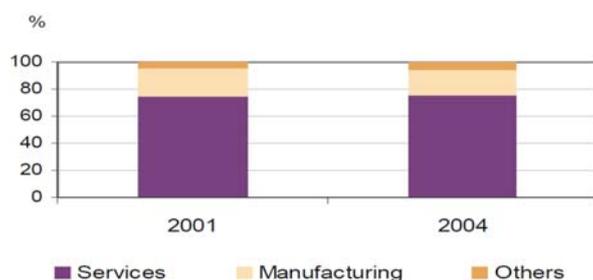
Extra-EU FDI outward stocks by main activity - 2001 and 2004



The relative importance of *services* activities was even more pronounced for inward stocks: at EUR 1 198 bn they accounted for 76 % of total EU FDI inward stocks at the end-2004.

Chart 0.11

EU FDI inward stocks by extra-EU main activity- 2001 and 2004



⁴ Services activities consist of: Trade, Hotels and restaurants, Transport, Telecommunication, Financial Intermediation, Business services (includes Business and Management consulting, Advertising, Computer activities and Research and Development), Real estate services, Other services not elsewhere classified.

(出典: European Commission(2007), eurostat pocketbooks, European Union foreign direct investment yearbook 2007, Data 2001-2005, p.18, 2007 edition)

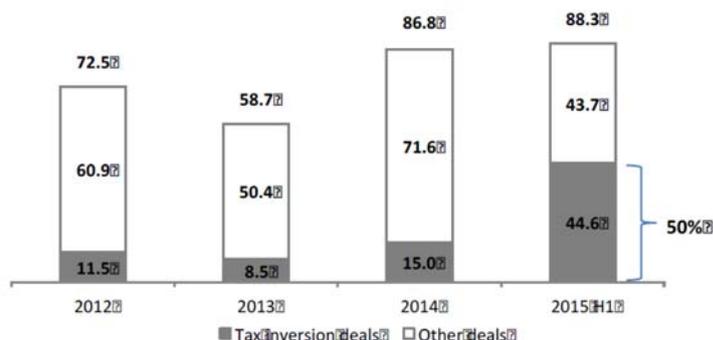
以上のとおり、EU をめぐる海外直接投資の動向を見ると、EU サービス部門への投資が大きな割合を占めており、EU 経済成長のカンフル剤となってきたように見える。このことから、EU 域内における EU 企業による越境サービス活動の拡大だけでなく、域外企業による EU サービス部門への直接投資をより魅力のある（収益性のより高い）経済活動とすることが EU 経済成長にとって不可欠であり、そのためにも EU 域内サービス単一市場の深化・完成が重要な政策課題となっている。

しかし、2005 年以降良好だった EU 域内サービス経済向けの直接投資はリーマンショックによる総需要シュリンク（縮退）によって大きく落ち込み、その後の回復が遅れた。この時期に海外直接投資資金が向かったのは主として東アジアおよび BRICs 向け投資だった。さらに、EU 向け直接投資回復の遅れに追い打ちをかけたのが、2012 年に端を発した EURO 圏ソブリン危機である。これが表面化し、2014 年上半期まで EURO 圏からの投資資金引きはがしが続けられた。こうした EU 域内への投資停滞はその後 2014 年下半期になって小康状態となり、2015 年上半期に域内投資額の急増となって反動が表れた。EURO 圏からの投資資金の引きはがし資金は米国経済へと向かい、2014 年の米国向け投資金額は大きく膨らんだ。その反動で 2015 年の米国向け投資額は近年になく縮小した（注 12）。

最近の海外直接投資の動向として UNCTAD レポートに特筆されているのがいわゆる tax inversion または corporate inversion と呼ばれる親会社を他国に移す直接投資の増加である。2015 年上半期には米国内からの海外直接投資総額 880 億ドルの 44.6%、約半分を tax inversion が占めた（図 4-4 参照）。

図 4-4 米国企業の進める逆転型海外直接投資の動向

Figure 4. Value of tax inversion deals in completed net cross-border M&A purchases by MNEs from the United States, 2012-2015H1
(Billions of US dollars)



Source: ©UNCTAD, cross-border M&A database (www.unctad.org/fdistatistics).
Note: Tax inversion deals as identified by Bloomberg and Thomson Reuters.

(出典：出典：European Commission, Results of stakeholders analysis, barriers to providing services : stakeholder exercise, p.21, November 2015)

米国における tax inversion 事例の急増に見られるとおり、資本が短期的な収益を求めて地球規模で移動したことが読み取れる。このように、短期収益性を拡大するため、多様な資本取引の形態が開発され続けてきたと言えよう。

しかし、海外からの直接投資資金を受け入れる側としての EU 域内、特に EURO 圏においては金融サービス内のローカルレベルでの障壁の存在も指摘されており、必ずしも単一市場深化・完成の努力が成果を挙げているとはいえない。

他の部門、例えば、建設部門だけでなく、ツーリズム、対事業所サービスなどの分野においても現地商慣習へのアクセスは困難なままであり、従業員の配置さえ簡単には実施・変更できないという現実が存在する。

以上のとおり、多様な海外直接投資取引形態が存在する 2015 年現在においてもなお潜在的な経済成長の制約要因としての「プラネタリー・バウンダリー（地球境界条件）」として越境サービスに関わる非規制的障壁が存在している。この非規制的越境サービス障壁のもっともコアな部分を占めているのが前節で指摘した「異文化伝共・理解」などに関わる取引コスト（注 13）の存在である。やっかいなことに、資本の流動性が高まれば高まるほど逆にこうした「文化の多様性」に関わる非規制的障壁が相対的に高まるという「トレードオフ（二律背反）関係」が出現する。人々が国境を越えて一定数以上国内に流入すれば、コミュニティレベルでの文化多様性からくる反発などの感情的反応が増加する傾向と共通している。多国籍企業の直接投資件数、金額が増大すればするほどローカルな非経済合理

的な反発が生じることがあると考えることはそれほど無理なことではない。

経済活動となんらかの社会的要素との間でこのようなトレードオフ関係が生じることは珍しいことではない。経済学はすでに「環境と経済成長のトレードオフ」について多くのことを学んできている。経済活動拡大による環境悪化への対応策として、ピグー税（炭素税など）の導入などが実施され、多くの経験も蓄積されてきた。

その結果、近年においては、企業経営本来の目標である利潤極大命題と環境保護命題を同時に解決しようとする考え方が顕れてきている。例えば、マイケル・ポーターらによる「環境規制そのものを、企業利潤を大きくする方向に設定する」というオフセット型の環境規制のあり方（提言）が注目を集めている。このオフセット型環境規制の考え方を「サービス単一市場の深化・完成を阻害している規制または非規制型障壁、すなわち文化の多様性の存在」に適用すれば、従来の単一市場深化施策が文化の多様性を薄める（取引・会計基準の標準化など）方向だったものを、文化の多様性を守りつつ、または文化の多様性を強めることが EU 域内のサービス単一市場形成・深化を促進するという方向へと転換できることとなる。これが「相殺（オフセット）型サービス規制」のあり方であり、これを新たなサービス単一市場深化・完成政策の一つの可能性として提言できることとなろう。

換言すれば、越境サービス提供の際の規制型障壁または非規制型障壁を形成している「文化の多様性」を海外資本の受入（流動）による経済成長という資本主義経済が本来目指している方向性と一致させることがメゾ経済レベルでの喫緊の政策課題だといえよう。

第 4 節 文化の多様性と海外直接投資のオフセット化

文化の多様性と海外直接投資の受け入れを競合させるのでなく、二律背反性を薄めることで相殺（オフセット）することがどのように可能となるのかについて少しここで議論をしておこう。

サービス単一市場の深化・完成を阻害している障壁を経済成長によって相殺（オフセット）するための「新たな技術の導入と海外直接投資規制の提案」をここでは「イノベーションとニューサービス規制の導入」という言葉で表現する。

「イノベーションとニューサービス規制」を導入することで EU メンバー国ごとの伝統的商慣習、文化的差異・多様性などが障壁でなくなり海外直接投資に弾みがつく、そのようなメゾ経済レベルでの制度設計（政策提言）の検討が今後必要となる。

これによって越境サービスのパフォーマンス（効率）は改善され、より自由で迅速な資本移動の実現が可能となる。本来の資本主義経済が期待している経済パフォーマンスの改善に文化の多様性の存在が貢献することとなる。

このようにこれまで相対立すると考えられてきた伝統的商慣習、異文化伝共・異文化理解などの文化多様性の保護と経済のグローバリゼーション、越境サービス活動のさらなる拡大のベクトルを「イノベーションとニューサービス規制」の導入によって一致させることが政策目標となる。スローガンのように表記すると下記のとおりとなる。

伝統的商慣習・職場環境などの文化多様性保持 ⇒ 技術的なイノベーションと新たな規制の導入 ⇒ 伝統的商慣習と職場環境の高度化による文化的多様性の増大＋資本自由移動の効率化による経済パフォーマンス改善の同時実現

新たな技術的イノベーションは、例えば、テレマティク・ニューメリク（ICT）分野で生まれており、オンラインサービスを介して越境サービスとして普及している。越境サービス提供に必要な人材（高度専門的技術者）は、例えば、テレマティク・ニューメリク（ICT）分野においては、過去には工業高等専門学校（UIT）、大学工学部、大学院工学研究科などで長期間の学習と実習を経て養成された技術者が海外からの知識・技能に対応することが求められていた。海外から大型汎用コンピュータを購入して自国内で運用しようとするならばこうした高度な技術者を多数雇用する必要がある、社内での多言語環境の構築を含む人材育成コストも莫大なものとなったであろう。こうした追加的取引コストを少しでも引き下げるためには導入国の言語を開発国の言語に標準化・統一してしまうという「多様な文化価値の抹殺」が多国籍企業内文化として経済合理性を持つこととなった時代もあったであろう。こうした追加コストの全てが越境サービスを導入しようとする企業内部に計上され、海外からの直接投資の障壁となった。しかし、パーソナルコンピュータ（PC）の普及以降は、海外で開発されたすべてのPCのOS、アプリケーションなどはすべて「消費者自ら」が専門的技術者に代わって自らのPCに、海外に設置されているサーバーから、自分が必要しているOSなどを越境導入してくれることとなった。越境サービスは文化の多様性をゆがめることなく消費地において経済合理的に提供されるようになったのである。例えば、Apple OS、Windows OS、Linux などにおける複数言語環境提供機能はユーザーが自らの知識と技能で遠隔地からダウンロードし、自らのPCにセットする仕組みとなっている。

現在の EU 域内に残された越境サービス規制下でも上記のような「オンラインサービス」が越境サービスの最大の割合を占めている。このことからテレマティク・ニューメリク技術が文化多様性と経済合理性の相殺(オフセット)力を有することを認めることができる。しかし、テレマティク技術によって相殺可能な文化的多様性の高度化・拡大を、EU 域内のテレマティク電子機器規制は圧殺している。例えばキーボード規制である。フランスでは仏語キーボード (AZERTY 配列) の販売しか認められていない。英語キーボード (QWERTY) 配列で PC に入力したいと思っても田舎はもちろんパリの中心部においても一店も英語キーボードを販売していないのである。文化的多様性はこうして簡単に一つの規制だけで抹殺可能である。ちなみにスイスロマンド・キーボードは QWERZ 配列となっている。それぞれの国がそれぞれの言語文化を背景に技術的に相殺可能な文化多様性を圧殺している事例である。

もう一つここで議論しておきたい点が 2015 年春から急増し続けているシリア難民などの政治的難民の EU 域内への受入である。これによって職種能力、言語伝共能力などの全く異なる社会階層が急激に膨張することが一部の人たちによって懸念されている。難民家族全員に対して、現地語化、現地文化理解などのための「教育コスト」、「社会的融和のための追加的コスト」などの提供コストが先住市民の負担として求められている。このことが一般的な社会保障コストに加えてさらに大きな文化多様性の共存にかかわる社会的負担となる。そうなれば EU 域内の経済成長がさらにペースダウンすることさえ懸念される。

しかし、この分野にも「イノベーションと新しいサービス規制」を導入することでこうした二律背反関係を相殺 (オフセット) することが可能である。例えば、「越境サービス」の提供によって文化多様性問題を緩和できるだけでなく、経済市場との関係強化が可能である。すでに衛星放送などは全世界で聴取可能であり、加えてインターネットのブロードバンド化が EU 域内全域に普及すれば多言語放送などを視聴するための追加的コストを引き下げることができ、結果的に市民社会の文化的多様性の拡大・高度化に貢献しうる。

政治的難民として EU に流入している人々はそれぞれの母国において多様な職業的専門性を有していた人々である。このことを考慮すれば、EU 域内においてもそうした貴重な知識・技能を生産要素として投入可能にすることが検討されなければならない。例えば、難民グループの潜在的な雇用マトリクスをビッグデータレベルとして匿名性を考慮して作成し、EU 域内企業に越境サービスコンテンツとして提供することによって社会全体としての雇用機会の増大を図るなどの施策はただちに実施されるべきであろう。また、医療行

為のうち、すでに自動化されている分野については積極的に普及・利用を図ることで新たに異文化に触れる人々にも安心と安全の提供がより少ない追加コストで可能となる。越境型の医療福祉サービス（オンラインサービス）の経済活動の活性化にもつながることとなる。

さらに、地方政府、コミュニティ、伝統的な職種組合などへの新たな市民の参加が良い意味での異文化相互理解のきっかけとなり、「イノベーションと新しい規制の検討」が社会的矛盾を緩和する経済的手法として定着することが期待される。

第5節 まとめ

EUにおいては英国がサービス経済化の先端を走っており、EURO 経済圏と一線を画してきた。しかし、サービス経済の割合が一国経済に占める割合が高いだけでは必ずしも先進的な経済ではない。なぜなら、ギリシャのサービス部門割合は英国に次いで高いからである。

そこで、サービス経済の「効率性」が検討課題として登場する。

この点について、本稿では EU が 2006 年に打ち出したサービス単一市場の深化・完成（better and fully functioning）政策に注目し、越境サービス活動を阻害している国内規制、非規制型障壁などの EU による調査結果を分析した。その結果、越境サービス提供にともなって生じる「異文化伝共・理解の困難」、すなわち EU がもっとも大切にしている「文化の多様性」に関わる障壁がサービス単一市場の深化・完成を妨げていると結論づけることができた。

こうした効率化を阻害している要因と追加的な経済成長をもたらす海外直接投資の健全化・活発化はともすればトレードオフ関係となることを指摘した。

EU の基本目標の一つである文化の多様性の維持を実現しつつ、より自由な投資活動を実現するためにはこうしたトレードオフ関係を「イノベーションとニューサービス規制」の枠組みを準備することで相殺（オフセット）することが可能である。

EU はデジタル社会への移行期にあり、テレマティク・ニューメリク技術をより計画的・積極的に産業政策の一環として経済社会に導入しつつある。こうしたイノベーションを積極的に活用し、同時に新しい規制のあり方を模索することによって文化の多様性と経済成長の二律背反的な競合関係を相殺（オフセット）することが可能となる。

2015年以降、EUが直面している最大の社会的課題である政治的難民受け入れ問題を契機とする社会的対話と規制見直しを实行することによって多様な文化の保護と高度化という社会文化的価値と経済発展の同時実現が可能となろう。

<注>

1. 2016年4月から関西学院大学「イノベーション研究センター」客員研究員
2. 馬奈木俊介(2013)など
3. JO L376/36, Directive 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.
4. les prestations fournies normalement contre rémunération (仏) ‘services’ are normally provided for remuneration (英)
5. Berthold Herrendorf and Akos Valentinyi (2015)
6. « Towards a better functioning Single Market for Services », Communication of 27 January 2011
7. 中野幸紀 (2013) p.44
8. European Commission, Commission Staff Working Document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism), SWD(2012) 147 final
9. Council of the European Union (2011) « Conclusion on a better functioning Single Market for services - mutual evaluation process of the Services Directive » 3074th Competitiveness Council Meeting, Brussels, 10 March 2011
10. COM(2010)2020 final
11. European Commission, November 2015
12. UNCTAD, Global Investment Trends Monitor, No.21 17 November 2015
13. 取引の形成（契約締結までの信頼醸成）に要する費用・経費（時間経費を含む）

参考文献リスト：

JO L376/36, Directive 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Berthold Herrendorf and Akos Valentinyi (2015), ENDOGENOUS SECTOR - BIASED TECHNOLOGICAL CHANGE AND INDUSTRIAL POLICY, p.20 1.2

Commission Européenne (11/2015), “Results of stakeholders analysis Barriers to providing services: stakeholder exercise”
<<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13841/attachments/1/translations/en/renditions/native>> (2016年1月4日最終アクセス)

Commission Européenne (12/2015), “Electrical and Electronic Engineering Industries (EEI)”
http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/index_en.htm (2016年1月5日最終アクセス)

European Commission (12/2015), “Radio and Telecommunication Terminal Equipment (R&TTE) Directive” < http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/rtte-directive/index_en.htm > (2016年1月5日最終アクセス)

European Commission - Fact Sheet (10/2015), “A deeper and fairer Single Market” < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5910_en.htm > (2016年1月5日最終アクセス)

European Commission SWD (2014)131 (03/2014), “Commission Staff Working Document, Work plan for reporting on national reforms in services markets” http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5910_en.htm (2016年1月5日最終アクセス)

European Commission SWD (2014)130 (03/2014), “Commission Staff Working Document, Access to insurance for services provided in another Member State” http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/140331-staff-working-document-access-to-insurance_en.pdf (2016年1月5日最終アクセス)

中野幸紀(2013) EU 経済のスカイライン・チャート分析 関西学院大学総合政策研究, 43: 33-53

馬奈木俊介(2013) 環境と効率の経済分析 日本経済新聞出版社

第5章 イギリス EU 改革合意と欧州統合のゆくえ

慶應義塾大学法務研究科 教授

(ジャン・モネ・チェア)

庄司 克宏

第1節 はじめに—EU 基本条約における多様性とイギリス

欧州統合では、従来、すべての加盟国が同一歩調で統合を進めるという前提があった。それは、新たに加盟を希望する国がアキ・コミュニテール（既存 EU 法体系）をすべて受容する義務にも反映されていた。しかし、数次にわたる EU 拡大によりそのような前提が必ずしも持続可能ではないことが判明したため、1993 年発効のマーストリヒト条約（による基本条約改正）をターニングポイントとして欧州統合に多様性が一部取り入れられるようになった。

まずマーストリヒト条約では、経済的収斂条件を基準にユーロ参加を認める「2 速度式欧州」のアプローチが採用されるとともに、イギリスおよびデンマークには経済的収斂条件にかかわらず政治的にオプトアウトが認められることにより「アラカルト欧州」の要素も混在することとなった。なお、同条約によりイギリス（メージャー保守党政権）は社会政策からのオプトアウトも獲得したが、その後ブレア労働党政権になってそれを放棄した。

また、1999 年発効したアムステルダム条約では、それまで EU の枠外にあったシェンゲン協定が三本柱構造（当時）の第 1 の柱である EC（超国家的統合）に同協定の「人の自由移動」（域内国境管理の廃止等）が組み入れられる一方、警察・刑事司法協力は第 3 の柱として政府間協力の対象とされた。これに対し、イギリスとアイルランドは「人の自由移動」の部分からオプトアウトし、デンマークはシェンゲン協定には従来の国際法としてとどまる一方でそれ以外からはオプトアウトした。さらに、分野を特定しないで一部の加盟国が先行して統合することを認める「高度化協力」の制度も取り入れられた。これは、現在までに離婚準拠法、EU 知的財産権、金融取引税（未成立）で活用されている。

さらに、2009 年発効のリスボン条約では、自発的脱退条項が設けられている。また、上述の警察・刑事司法協力が超国家的統合の枠組みに入ったため、イギリス、アイルランドおよびデンマークは同協力分野からもオプトアウトしている。「人の自由移動」（国境管理、

難民・移民等) および警察・刑事司法協力は、「自由・安全・司法領域」という名称の政策分野に一括されており、それら 3 カ国は同領域の政策分野全体から原則としてオプトアウトしていることになる。

以上を EU におけるイギリスという観点から見ると、同国には予算払い戻し制度が適用されるとともに、ユーロ不参加（政治的オプトアウト）、自由・安全・司法領域からのオプトアウトが認められている。その一方で、イギリスは単一市場の完成発展や農漁業政策の改革に（国益の観点から）積極的に貢献し、また、共通外交・安全保障政策（CFSP）では主要国として位置づけられている。

本章では、EU 加盟の可否を国民投票（2016 年 6 月 23 日に設定された）に諮ることを約束したデイヴィッド・キャメロン首相（保守党政権）が 2016 年 2 月 19 日欧州理事会（EU 首脳会議）において他の EU 加盟国との間で成立した「EU 内におけるイギリスのための新たな合意」（イギリス EU 改革合意）に至る経緯を概観した後、今後の欧州統合に及ぼすインプリケーションを持つのかについて考察することを目的とする。

第 2 節 イギリス EU 改革合意へ至る経緯

1. キャメロン首相のブルームバーグ演説

イギリスのキャメロン首相は、2013 年 1 月 23 日にロンドンのブルームバーグ欧州本社で、対 EU 関係に関する有名な演説を行った。それは、EU が単一市場を基盤とする「自由な加盟国の柔軟な連合」となるよう、EU の憲法に当たる EU 基本条約（EU 条約および EU 機能条約）の改正を要求するものであった。そこで示されたキーワードは、多様性、競争力、民主的説明責任である。キャメロン首相はそれらをイギリスが望む形で実現し、EU を改革し、EU から権限を取り戻すことを念頭に、EU に対して条約改正を持ちかけた。さらに、キャメロン首相は、2015 年総選挙に保守党が勝利するならば、2017 年末までにイギリスの EU 脱退の可否を問う国民投票を行うことを約束した。実際に保守党が 2015 年総選挙で下院の単独過半数を占めた結果、国民投票が実施されることとなった。

キャメロン首相の本意は、他の EU 加盟国に対し、イギリスが望む EU の改革を要求し、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 残留を確保することにあると言われている。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といったたかな計算が透け

て見える。

なお、イギリスが EC（当時）加盟の可否について国民投票に諮るのは、これが 2 回目である。ハロルド・ウィルソン首相が率いる労働党政権の下で加盟条件の再交渉を行った後、1975 年 6 月 6 日国民投票が実施され、イギリスの EC 残留が賛成多数により決まったという経緯がある。

2. 権限バランス調査

イギリス政府は、2010～15 年の保守党と自由民主党の連立政権の下で、EU に主権または権限をこれ以上委譲しないようにするため、EU の既存権限のバランスがどうなっているかについて調査することを決定した。そのため、単一市場、農業、拡大、補完性・比例性原則など 32 項目について「イギリス EU 間権限バランス調査」が 2012 年 7 月から開始され、2014 年 12 月に終了した。それは公平かつ中立的な評価を確保するため、関連省庁により議会、地方政府、経済界および市民社会一般に意見公募する形で行われた（注 1）。

権限バランス調査の結論は、EU 権限の多くが実際には加盟国との間で「共有」されているため、EU から加盟国に戻すことが正当化されるような EU 権限は存在しないということ、そのため権限配分のバランスはおおむね適切であるということであった。キャメロン首相はこの結果に当惑し、それを無視することとした。膨大な費用（政府発表では 178 万ポンド、議会の推計では 450 万～500 万ポンド）を支出したにもかかわらず、権限バランス調査の結果に基づく包括的分析が行われなかった結果、議会（貴族院）からは厳しく批判された（注 2）。他方、キャメロン首相は権限バランス調査から判断して、EU から主権や権限を取り戻すことではなく、EU を「改革」することを強調するようになった（注 3）。

3. キャメロン書簡－イギリスの対 EU 改革要求

キャメロン首相は 2015 年 5 月の総選挙に勝利した後、6 月 25、26 日の欧州理事会で初めて EU 改革要求を行った。これを受けて、イギリスと EU の間で事務レベルの「技術的な会合」が始まった。また、キャメロン首相は（ジョージ・オズボーン財務相、フィリップ・ハモンド外相と手分けして）イギリスの EU 加盟条件について再交渉するための地ならしをするため、各国首脳や EU 諸機関の長を歴訪し、その際に記者会見などで対 EU 要求項目に言及した。

キャメロン首相が公式に具体的な改革要求項目を提示したのは、2015 年 11 月 10 日、

「改革された欧州連合におけるイギリスのための新たな解決」と題する書簡をドナルド・トラスク欧州理事会常任議長に送付したときのことであった。このキャメロン書簡の中に、「私たちの関心は、実際には柔軟性という一語に尽きる」という一節があり、「柔軟性」をキーワードに、4項目の対EU改革要求が示されていた。それは「経済ガバナンス」、「競争力」、「主権」および「移民」で構成され、4つのバスケットと呼ばれた。なお、当初要求していた条約改正については、この段階に至って「法的拘束力を有し、かつ不可逆的」な合意（必要ならば基本条約上の効力を持たせる）という表現に変え、必ずしも条約改正にこだわらない姿勢を示した。キャメロン書簡の4項目は、以下のとおりであった。

第1に、経済ガバナンスとは、単一市場を共通基盤としながらEUがユーロ圏と非ユーロ圏の2重構造になっている状況で、いかに非ユーロ圏諸国の利益を守るかという問題である。キャメロン首相は、ユーロ圏諸国が単一通貨を守るために独自の措置をとることを容認する一方で、域内市場の単一性を維持すること、つまり、単一市場での非ユーロ圏加盟国の正当な利益を尊重するよう要求した。具体的には次のような点が挙げられた。

- ・すべてのEU加盟国に影響を及ぼすいかなる問題も、すべての加盟国により議論され、かつ決定されること。
- ・EUが複数の通貨を有すること（多通貨同盟であること）、すなわち、ユーロが将来においてもEUの単一通貨ではないことを承認すること。
- ・いかなるビジネスにとっても、自国の通貨に基づくいかなる差別や不利益も存在しないこと。
- ・非ユーロ圏諸国の金融安定・監督の権限を尊重すること。
- ・欧州銀行同盟の創設のように、ユーロ圏が決定するいかなる変化も、非ユーロ圏諸国にとっては任意であり、義務的なものとはされないこと。
- ・非ユーロ圏諸国の納税者が、ユーロ圏を1つの通貨（圏）として支える活動に対して財政的な責任を負うべきではないこと。

第2に、競争力に関してイギリスが求めたのは、EUの規制がビジネスにとって過剰な負担とならないようにするため、規制撤廃の目標を定めることであった。また、「単一市場、通商および規制削減に関するすべてのさまざまな提案、約束および合意を一括して、EUの競争力と生産性を高め、すべての者のために成長と雇用を推進するための明確な長期的コミットメントにまとめる」ことを提案した。

第3に、主権に関わる問題についてキャメロン首相は、とくに2つの提案を行った。そ

れば、EU 基本条約に定められている「一層緊密な連合」(an “ever closer union”) に向かう義務がイギリスに適用されないことを認めること、また、EU レベルの政策決定において、一定数（具体的な数は交渉事項となる）の国内議会が EU の法案を望ましくないとみなすならば、それを廃案にすることができるようにすることであった。

第 4 に、移民の項目でイギリスが求めたのは、EU 市民には自由移動（他の加盟国への移動・居住）の権利があるものの、その濫用を防止したいということであった。イギリスが他の加盟国から自国に流入する域内移民を抑制するため要求としている事項は次の 3 点であった。

- ・将来の新規加盟国に対しては、既存加盟国との経済的格差が十分に解消するまで自由移動を認めないこと。
- ・自由移動の濫用を防止すること。これには不正を働く者や（EU 市民と非 EU 市民の間で）偽装結婚をする者の再入国禁止の厳格化とその長期化が含まれる。
- ・イギリスの福祉制度の利用（福祉ツーリズム）を抑えるため、他の加盟国の労働者がイギリスで在職給付や公営住宅への入居資格を得るまでに 4 年間同国に居住し、労働することを条件とすること。

4. キャメロン書簡からイギリス EU 改革合意案へ

(1) 独仏の反応

ドイツはイギリスの EU 残留を支持した。アンゲラ・メルケル首相は、EU の基本ルールである労働者の自由移動を制限することにはまったく同意できないとしながらも、福祉給付をうけるために他の加盟国へ移動する「福祉ツーリズム」については各加盟国で対応できる問題であるとして、キャメロン首相に理解を示した(注 4)。また、ヴォルフガング・ショイブレ財務相は、ユーロ圏ガバナンスの強化とセットで、EU 内で非ユーロ圏諸国の利益を守る手立てを導入することに賛意を示した(注 5)。

他方、フランスもイギリスの EU 残留を望んだ(注 6)。フランソワ・オランド大統領は、2015 年 5 月 28 日パリでキャメロン首相と会談した際、「フランスは、イギリスが欧州連合にとどまるよう願っている」と語り、イギリスの要求について話し合う用意があることを表明した(注 7)。ただし、ユーロ圏に関わる決定に対して、イギリスに拒否権を認めるようなことには絶対に反対する姿勢をとった。また、アルレム・デジール欧州問題担当相は、2015 年 5 月 19 日、イギリスの居場所が EU にあると思っていること、EU が機能する仕

方に対する修正が明確な提案に基づいて話し合われることを認める一方、欧州を解体することは大きな誤りであると述べてイギリスを牽制した(注 8)。

(2) その後の交渉プロセス

キャメロン書簡を受けて、正式合意をとりまとめる責任者として欧州理事会のドナルド・トゥスク常任議長が、理事会事務総局の補佐の下、コミッションのジャン=クロード・ユンカー委員長と密接に協力しながら、各国首脳のシェルパ（首脳を補佐する個人代表）とバイラテラルな交渉を行い、また、欧州議会の代表とも協議を行った。コミッション内部には、イギリス出身のジョナサン・フォール総局長を責任者とする「イギリス国民投票関連の戦略的諸問題のためのタスクフォース」が設置され、専門的知識に基づき加盟国政府間の交渉の促進役を務めた。ジョナサン・フォール総局長は、イギリスの EU 改革要求の内容分析や対応策の検討を主な任務の 1 つとしており、合意文書のドラフトにも関与した(注 9)。

2015 年 12 月 7 日、トゥスク常任議長は各国首脳に書簡を送り、キャメロン書簡の 4 項目に関する交渉の進展状況を説明し、第 4 項目の域内移民が最大の課題であること、また、その他の項目については合意に向かっていることを伝えた(注 10)。

次いで 12 月 17、18 日の欧州理事会でキャメロン首相が改革要求事項について説明し、首脳間で実質的討議が行われた。その結果、2016 年 2 月 18-19 日に開催される欧州理事会で合意が達成される見通しとなった(注 11)。

キャメロン首相は、2016 年 1 月 29 日ユンカー委員長およびマーティン・シュルツ欧州議会議長と会談した後、31 日と 2 月 1 日にトゥスク常任議長と会談し、厳しい交渉の末合意が成立した。その結果、2016 年 2 月 2 日付で「欧州連合内におけるイギリスのための新たな合意に関する、欧州理事会内に会合する、国家または政府首脳の決定草案」が公表された(注 12)。しかし、フランスがユーロ圏の決定に対して非ユーロ圏（とくにイギリス）に拒否権を与えるようなことを認めないと主張し、また、域内移民の送り出し国である中東欧諸国は労働者の自由移動を妨げる結果となることには強硬に反対した。そのため、ユーロ圏と非ユーロ圏の関係や労働者の自由移動に対するセーフガードの導入など、いくつかの細部で未決定の部分が残され、2 月 18、19 日欧州理事会での首脳間の交渉に委ねられた。この結果、2 月 19 日イギリス EU 改革合意が達成されたのである。

第3節 イギリス EU 改革合意

イギリス EU 改革合意は、前文に続いて、イギリスの要求項目に合わせて4つの節で構成され、最後に適用と効力発生に関する規定が置かれている。また、この合意には6つの附属文書があり、合意本文について詳細を定めている(注13)。これらは、イギリスが国民投票を経て EU 残留を決定したことを EU 理事会事務総局に通知する日に効力を発生し、(EU 法ではなく)国際法上の「条約」として法的拘束力を有する。しかし、国民投票の結果が EU 脱退となった場合、イギリス EU 改革合意は存在しないものとされる。

1. イギリス EU 改革合意の構成

イギリス EU 改革合意の構成は以下のとおりである。

「欧州連合内におけるイギリスのための新たな合意に関する、欧州理事会内に会合する国家または政府首脳の設定」

前文

本文

第 A 節 経済ガバナンス

第 B 節 競争力

第 C 節 主権

第 D 節 社会給付および自由移動

第 E 節 適用および最終規定

附属文書

[イギリス EU 改革合意]の第 A 節に関する声明

競争力に関する欧州理事会宣言

補完性実施メカニズムおよび負担軽減実施メカニズムに関する欧州コミッション宣言
労働者が居住する以外の加盟国に送金される児童手当の物価連動に関する欧州コミッション宣言

[イギリス EU 改革合意]の第 D 節 2 段(b)に掲げるセーフガード・メカニズムに関する欧州コミッション宣言

人の自由移動の権利濫用に係る問題に関する欧州コミッション宣言

イギリス EU 改革合意および附属文書にある4項目の内容は、以下のとおりである。

2. 第 A 節「経済ガバナンス」

第 A 節には、ユーロ圏諸国と非ユーロ圏諸国の平等原則が定められる一方、「第 A 節に関する声明」では、(事後に採択予定の) 理事会決定草案として第 A 節の原則を尊重するためのメカニズムである欧州理事会付託手続が定められている。

まず第 A 節では、非ユーロ圏諸国は経済通貨同盟 (EMU) の深化の追求を邪魔しない一方、非ユーロ圏諸国の権利および権限は尊重されること、また、ユーロ圏諸国と非ユーロ圏諸国が相互に尊重することが述べられている。第 A 節の内容は、EU 基本条約が新規加盟の機会などで改正されるときに、それに規定されることになっている。なお、第 A 節ではなく、イギリス EU 改革合意の前文において、(加盟国がユーロ参加のための経済的収斂条件を充たさない限り、また、イギリスとデンマークの場合はオプトアウトを放棄しない限り)「すべての加盟国が自国通貨としてユーロを有しているわけではない」ことが確認されている。

具体的には、第 1 点として、ユーロ圏と非ユーロ圏の平等な関係について、(イ) 使用通貨により自然人・法人を差別することは禁止される。(ロ) ユーロ圏の機能に直接関連する法令は、域内市場や、経済的・社会的・領域的格差是正を尊重するとともに、加盟国間の貿易の障壁とならないようにすること、また、非ユーロ圏諸国の権限、権利および義務を尊重することが定められている。③非ユーロ圏諸国はユーロ圏の機能に直接関連する法令の実施を妨げてはならないこと、また、経済通貨同盟の諸目的の達成を危うくする措置を差し控えることが定められている。

第 2 点として、銀行同盟に関連して、(イ) 銀行同盟において権限を行使する機関 (欧州中央銀行、単一破綻処理委員会など) に関する EU 法令は、ユーロ圏諸国 (および銀行同盟に参加する非ユーロ圏国) に所在する信用機関に対してのみ適用されることが定められている。(ロ) 単一市場における公平な競争条件を確保するために、単一ルールブックと呼ばれる関連 EU 法令がすべての信用機関等により適用されるべきである。また、銀行監督機関としての欧州中央銀行や単一破綻処理委員会により適用される関連 EU 法は、銀行同盟に参加しない加盟国当局により適用される同様の法規より統一的な態様で理解される必要があり得る。このため、単一ルールブックおよび他の関連文書に特定の規定が必要となり得る。この部分は、非ユーロ圏諸国が金融サービス単一市場に参加しながら、資本要件などの規制を緩めて自国企業に有利な措置をとる可能性がある、とフランスが懸念してい

ることを考慮に入れて挿入され、イギリスの要求との妥協の産物である。

第3点として、ユーロ圏の金融安定を守るためにとられる緊急・危機対応措置は、非ユーロ圏諸国に予算上の負担をかけないことである。

第4点として、非ユーロ圏諸国の金融安定を維持するためにとられる（金融機関の監督や破綻処理などを含む）措置の実施は、一定の場合を除き、非ユーロ圏各国の当局および自国の予算の問題である。

第5点として、ユーロ圏諸国の非公式財務相会議（ユーロ・グループ）は、公式の決定を行う経済財政理事会（全加盟国の経済相・財務相で構成される）の権限を尊重しなければならない。

次に「第A節に関する声明」によれば、「銀行同盟の実効的運営およびユーロ圏の統合前進の帰結に係る特定の規定に関する理事会決定草案」（以下、理事会決定草案）が、イギリス EU 改革合意の発効日に理事会により採択され、その日に発効することになっている。この理事会決定草案には、第A節に定められている原則を尊重するためのメカニズムとして、次のような欧州理事会付託手続が定められている。

第1に、経済財政理事会が銀行同盟に関する法案を審議しているとき、銀行同盟の不参加国の少なくとも1カ国が特定多数決（リスボン条約で改正され、二重多数決となった）による法案採択に対して（第A節の原則を尊重していないことを示す）理由を付けて反対するならば、採決に移らないで審議を続け、合理的な時間の範囲内で満足のいく解決策に達するよう努力する。

第2に、理事会議長国は理事会内で一層広範な合意を促進する。その一環として、議長国はその問題を欧州理事会（EU 首脳会議）で議論するよう要請することが可能であり、その結論を受けて理事会は決定を行うことができる（注14）。しかし、欧州理事会への付託は、EU 立法手続の通常機能を損なうものではなく、加盟国に対する拒否権を認めるものでもない。

3. 第B節「競争力」

EU 諸機関と加盟国は規制改革（ベター・レギュレーション）に向けた具体的な措置として、経済活動従事者に対する行政的負担とコンプライアンス費用を低減させ、また、消費者、労働者、健康および環境に関する高度の規制基準を確保しつつ、不必要な立法を廃止する。さらに、EU は積極的で野心的な貿易政策を追求する。

「競争力に関する欧州理事会宣言」および「補完性実施メカニズム及び負担軽減実施メカニズムに関する欧州コミッション宣言」には、規制改革のための「規制適合性プログラム」(REFIT)に言及されている。また、前者の宣言では、欧州議会、理事会およびコミッションの間で「立法改善に関する機関間合意」が成立したことに触れられている。

4. 第C節「主権」

第1に、「欧州諸民間の一層緊密化する連合」の解釈とイギリスへの適用が扱われ、イギリスはEUの政治統合への発展にコミットしていないことが承認されている。この点は、「一層緊密化する連合」がイギリスの適用されないことを明確にするため、次の条約改正で明文化される。「一層緊密化する連合」という文言は、EUの権限を拡張する根拠として使用されるべきではなく、また、すべての加盟国が共通の運命を追求するよう強制するものでもない。

第2に、補完性原則の目的が再確認されている。「補完性実施メカニズムおよび負担軽減実施メカニズムに関する欧州コミッション宣言」によれば、コミッションは補完性・比例性原則を遵守するため、既存のEU立法の見直しを行うメカニズムを確立することになっている。

第3に、国内議会の役割向上については、従来の「イエローカード」(コミッション法案に対する見直し要求)および「オレンジカード」(欧州議会または理事会による法案拒否権)に加えて(注15)、「レッドカード」(国内議会による集合的拒否権)を導入することにより補完性監視手続が強化される。すなわち、EU立法案が補完性原則に従っていないことに関する理由付意見が、草案の移送から12週間以内に送付され、各国議会票(各国2票、2院政の場合は上下両院それぞれ1票)の合計の55%を超える場合、理事会議長は、この問題に関する審議を議題に含める。理事会構成員としての資格で活動する加盟国代表は、立法草案が理由付意見に表明される懸念を受け容れるよう修正されない限り、立法草案の審議を中止する。

第4に、イギリス等の「自由・安全・司法領域」からのオプトアウト、また、国家安全保障が加盟国の責務であることが確認されている。

5. 第D節「社会給付および自由移動」

この節では、現行EUルールの解釈としてEU基本条約の関連規定および判例法の確認

がなされた後、関連 EU 立法の改正について述べられている。イギリス EU 改革合意が発効した後、コミッションは既存 EU 立法の改正提案を行うことになっている。それは、イギリスだけでなく全加盟国に該当する。

第 1 に、社会保障制度の調整に関する規則 883/2004 の改正として、労働者が居住する以外の加盟国に養育手当を送ることにし、当該児童が居住する加盟国の状況に児童手当を連動させる選択肢を、加盟国に与えることとされている。「労働者が居住する以外の加盟国に送金される児童手当の物価連動に関する欧州コミッション宣言」によれば、そのような加盟国の状況には、当該加盟国の生活水準および同国で適用される児童手当の水準が含まれることが明記されている。この改正は、2019 年末までは域内移民労働者の新規申請にのみ適用される。しかし、2020 年 1 月 1 日より既存の給付すべてにも適用される。なお、このような改正は、老齢年金など他の給付には拡張されないことが確認されている。

また、同じく規則 883/2004 の改正として、「人の自由移動の権利濫用に係る問題に関する欧州コミッション宣言」は、自由移動の権利の範囲から、EU 市民と婚姻する前に加盟国に合法的な居住がない第三国国民、または、EU 市民が受入国に居住を始めた後にはじめて同市民と婚姻する第三国国民を排除するとしている。そのような場合、受入国の移民法が適用される(注 16)。

第 2 に、在職給付に関連して、EU 内労働者自由移動(注 17)に関する規則 492/2011 の改正が提案されている。それは、以前の拡大に伴う過去の政策の結果としての場合を含め、長期にわたり例外的な規模で他の加盟国から労働者が流入する状況に対応するセーフガード・メカニズムを導入している。このメカニズムは次のようにして発動される。

(イ) セーフガード・メカニズムの利用を望む加盟国は、コミッションおよび理事会に対し、上述のような例外的状況が在職給付制度の主要目的を含む社会保障制度の不可欠の側面に影響を及ぼすか、または重大かつ、雇用市場で持続する恐れがある、もしくは公共サービスの適正な機能に過度の圧力を与えている困難をもたらす規模で存在することを通告する。(ロ) コミッションからの提案に基づき、理事会は当該加盟国に対し、必要な限度で無拠出制在職給付の受給を制限することを許可することができる。理事会は、労働市場に新規参入する域内労働者の無拠出制在職給付の給付を雇用開始から上限 4 年まで制限することを、当該加盟国に許可する。この制限は、域内労働者の受入国労働市場との結びつきが時間の経過により増すことを考慮に入れ、当初の完全な排除から徐々に給付を増やすようにすべきであるとされている。この許可は、期間が限定され、また、新たに到着する

EU 労働者に 7 年間適用される。

「第 D 節第 2 段(b)に掲げるセーフガード・メカニズムに関する欧州コミッション宣言」によれば、このセーフガード・メカニズムは、最近数年間にわたる他の加盟国からの労働者の例外的な流入に対するイギリスの懸念に対する解決策として使用されるとの理解の下に提案される。イギリスが提供する情報によれば、とくに最近の加盟議定書に規定された労働者の自由移動に対する経過期間を十分に利用していないゆえに、セーフガード・メカニズムの発動が認められる例外的な状況が今日のイギリスに存在することを示していると、コミッションはみなす。したがって、イギリスは、当該承認を得られると十分に期待して、セーフガード・メカニズムの発動を正当化されることになる。

最後に第 3 点として、将来の EU 拡大に関して、人の自由移動に関する適切な経過措置が、(EU 基本条約の改正として) 加盟議定書に規定され、また、この関係でかかる経過措置に賛成を表明するイギリスの立場が留意されることについて言及される。

第 4 節 結語ーイギリスとアラカルト欧州

イギリス EU 改革合意では、第 1 にイギリスは EU 単一市場を重視しているが、それは物・人・サービス・資本の自由移動すべてに対してではなく、労働者の自由移動には留保を付ける姿勢が明らかにされた。第 2 にユーロ圏と非ユーロ圏の（とくに単一市場における）対等な立場が確認されたが、それは将来にわたって単一市場が 2 つの圏に分かれることを含意している。第 3 に「一層緊密化する連合」からのイギリスの適用除外が認められた。

これらの点を欧州統合全体の文脈から捉えるならば、EU の統合モデルが転換点にあることを示しているように思われる。それは、とくに改革合意にある次の 2 点から読み取ることができる。第 1 に、欧州統合プロセスにおいて「さまざまな加盟国にとって異なる統合径路が可能である」として、統合の深化を望まない国の権利を尊重することを明らかにしている。これは、「アラカルト欧州」の余地を初めて公式に認めたものと言える。第 2 に、EU の憲法に当たる基本条約が「共通の将来像を共有する加盟国」の間で統合を深化させることを許容しているとの解釈が示されている。それは、「2 速度式欧州」が可能であることを表明するものである(注 18)。

イギリス EU 改革合意を受けて、本年 6 月 23 日にイギリスで国民投票が実施される予

定である。もしイギリスの EU 脱退が民意として示されるならば、イギリスはもとより、他の EU 加盟国にとっても政治的・経済的な打撃は計り知れない。とくにイギリスにとっては、外交上の致命的な失敗を意味するものとなる。

注

- 1 UK Foreign & Commonwealth Office, Review of the balance of competences, available at < <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>>, accessed March 8, 2016.
- 2 The EU Select Committee of the House of Lords, Review of the Balance of Competences between the UK and EU, available at < <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news/balance-of-competences-report-published/>>, accessed March 8, 2016.
- 3 Michael Emerson (ed.), *Britain's Future in Europe*, CEPS, Rowman and Littlefield International, 2015, p. 1.
- 4 “Angela Merkel warns David Cameron over freedom of movement”, *The Guardian*, 2 November 2014 < <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/02/angela-merkel-warns-david-cameron-german-chancellor-uk-prime-minister-unskilled-migrants>>, accessed 8 March 2016; “Germany gives no ground to UK on EU migration”, *EU Observer*, 8 January 2015 < <https://euobserver.com/news/127134>>, accessed 8 March 2016
- 5 “What Schäuble Said About the U.K.’s EU Renegotiation Plans”, *The Wall Street Journal*, 21 May 2015, available at < <http://blogs.wsj.com/brussels/2015/05/21/what-schauble-said-about-the-u-k-s-eu-renegotiation-plans/>>, accessed 8 March 2016.
- 6 B. Smith, D. Webb, D. Harari, A. Lang, V. Miller, M. Keep and R. Cracknell, “Exiting the EU: UK reform proposals, legal impact and alternatives to membership”, *Commons Briefing papers* CBP-7214, 2015, p.23, 24.
- 7 François Hollande in PM meeting with President Hollande: statement, 28 May 2015, available at < <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-meeting-with-president-hollande-statement>>, accessed 8 March 2016.
- 8 “Harlem Désir: 'Refugee status is a competency of the member states'”, *EurActiv*, 19 May 2015, available at < <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/harlem-desir-refugee-status-competency-member-states-314658>>, accessed 8 March 2016.
- 9 James Crisp, “Commission reshuffle has Faull take charge of Brexit taskforce”, *EurActiv.com*, 24 June 2015, available at < <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/commission-reshuffle-has-faull-take-charge-of-brex-it-taskforce/>>, accessed 8 March 2016.
- 10 “'Good prospect' of EU reform deal soon, says EC's Faull”, BBC News, 14 January 2016, available at < <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35311408>>, accessed 8 March 2016.
- 11 European Council meeting (17 and 18 December 2015) – Conclusions, para. 20, available at < <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/en/pdf>>, accessed 8 March 2016.
- 12 Letter by President Donald Tusk to the Members of the European Council on his proposal for a new settlement for the United Kingdom within the European Union, 02/02/2016, available at < <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>>, accessed 8 March 2016.
- 13 A New Settlement for the United Kingdom within the European Union, Extract of the conclusions of the European Council of 18-19 February 2016 [2016] OJ C 69 I/1.

- 14 なお、どの加盟国も、欧州理事会議長国に、本理事会決定の適用に関する問題を欧州理事会で討議するよう要請することができる。
- 15 庄司克宏著『新 EU 法 基礎篇』岩波書店、2013 年、85－88 頁。
- 16 さらに、移動する EU 市民の非 EU 家族構成員の入国と居住における濫用に関して、(イ) 加盟国は、ホスト国における居住が家族生活を創り出し又は強化するのに十分真正なものではなく、また、国内移民法の適用を回避する目的を有する場合、EU 市民が非 EU 家族構成員とともに EU 市民の国籍国に帰還することにより、自由移動の権利濫用の特定の場合に取り組むことができる。
(ロ) 便宜結婚は EU 法上保護されない。それには、加盟国国民でない家族構成員が居住の権利をもつために維持される結婚も含まれる。(ハ) 加盟国は、EU 市民の行為が公の秩序または公共の安全に対する「現在」の脅威をもたらすかどうかを決めるに当たり、個人の過去の行為（前科など）を考慮に入れることができる。加盟国は、予防的な理由で、しかしその個人に特定して、過去の有罪判決がない場合でも、公の秩序または公共の安全に基づいて行動することができる。
- 17 庄司克宏著『新 EU 法 政策篇』岩波書店、2014 年、103－133 頁。
- 18 庄司克宏「経済教室：英国の EU 改革要求－欧州統合の本質問われる」『日本経済新聞』2015 年 12 月 11 日朝刊。

第6章 ドイツの難民問題と移民政策～現状と課題

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

田中 信世

第1節 ドイツの難民問題

1. 急増した15年の難民申請

2015年のドイツは中東のシリアやイラクなどから押し寄せる大量の難民への対応に追われた年となった。

戦後のドイツは過去にも大量の難民の流入を経験している。その契機となったのは1989年の東欧諸国における体制転換とその後の政治・経済環境の激変である。

ドイツ連邦移住難民庁（das Bundesamt fuer Migration und Fluechtlinge=BAMF）によると、ドイツに流入した難民の数は、1989年の東欧諸国における体制転換などの激動を反映して急増し、92年には難民申請者数は44万人と過去最高を記録した。難民申請者数はその後も90年代後半から2000年代初めにかけて高水準で推移していたが、その後、東欧の情勢が落ち着くにつれて難民申請者数も2000年代は安定的に推移してきた。しかし、シリアでの内戦の激化や、イラク、シリアなどにおける過激派組織イスラミックステート（IS）の台頭、アフガニスタンにおける反政府組織タリバンの勢力拡大など世界各地で政情不安が深刻化したことから、ドイツの難民申請者は13年頃から再び増加に転じ、13年の難民申請数は12万7,000人に増加、さらに14年には20万2,000人と前年比59%増という大幅な増加を記録した。

ドイツに流入する難民の数は15年に入ってさらに増勢を強めており、15年末には難民申請者数は（第一申請と再申請の合計）は前年比2倍以上の47万6,649人に達し、過去の最高記録である44万人の水準をも上回った。

ドイツ政府は、シリアの内戦など中東情勢の安定が当面見通せないことから、ドイツに流入する難民の数は今後も増え続けると予測している。

2015年の難民申請者数（第一次申請と再申請）を難民の出身国別にみると、シリア難民が16万2,510人（前年比295%増）と特に多く、全体の約3分の1強を占めた。シリアに次いで申請者が多かったのは、アルバニア（5万4,762人、同575%増）とコソボ（3万

7,095 人、同 316%増) であった。

表 6-1 ドイツにおける難民申請者数の推移(1991~2014 年)(単位:人)

年次	申請数計	第一次申請	再申請	年次	申請数計	第一次申請	再申請
1991	256,112	—	—	2003	67,848	50,563	17,285
1992	438,191	—	—	2004	50,152	35,607	14,545
1993	322,599	—	—	2005	42,908	28,914	13,994
1994	127,210	—	—	2006	30,100	21,029	9,071
1995	166,951	127,937	39,014	2007	30,303	19,164	11,139
1996	149,193	116,367	32,826	2008	28,018	22,085	5,933
1997	151,700	104,353	47,347	2009	33,033	27,649	5,384
1998	143,429	98,644	44,785	2010	48,589	41,332	7,275
1999	138,319	95,113	43,206	2011	53,347	45,741	7,606
2000	117,648	78,564	39,084	2012	77,651	64,539	13,112
2001	118,306	88,287	30,019	2013	127,023	109,580	17,443
2002	91,471	71,127	20,234	2014	202,834	173,072	29,762

注) ドイツでは、難民が第一次申請で難民としての地位やその他の庇護を認められなかった場合、再申請できるという規定がある。このため連邦移住難民庁の難民統計では、第一次申請分と再申請分を合計した数字を難民申請数として計上している。

(出所) 連邦移住難民庁、“Asyl in Zahlen”、“Das Bundesamt in Zahlen 2014—Asyl, Migration und Integration”より作成

表 6-2 国別難民申請者数(2014、2015 年)(単位:人、%)

第一次申請				再申請			
出身国	2014年	2015年	前年比増減	出身国	2014年	2015年	前年比増減
シリア	39,332	158,657	303.4	セルビア	9,976	10,245	2.7
アルバニア	7,865	53,805	584.1	マケドニア	3,292	5,048	53.3
コンボ	6,908	33,427	383.9	シリア	1,768	3,853	117.9
アフガニスタン	9,115	31,382	244.3	コンボ	2,015	3,668	82.0
イラク	5,345	29,784	457.2	ボスニア・ヘルツェゴビナ	2,769	2,839	2.5
セルビア	17,172	16,700	-2.7	イラク	4,154	1,595	-61.6
エリトリア	13,198	10,876	-17.6	アルバニア	248	957	285.9
マケドニア	5,614	9,083	61.8	ロシア	1,100	943	-14.4
パキスタン	3,968	8,199	106.6	アフガニスタン	558	520	-6.8
合計(その他含む)	173,072	441,899	155.3	合計(その他含む)	29,762	34,750	16.8

(出所) 連邦移住難民庁、Asylgeschäftsstatistik fuer den Monat Dezember 2015

このようにドイツに難民が殺到する背景にはドイツ政府の難民に対する寛容な政策が挙げられるが、それを可能にしているのは、憲法に相当する基本法をはじめとする関連法の難民について規定である。

すなわち、基本法 16 条 a では「政治的に迫害されている者は亡命権を享受する」と謳われており、難民法 § 3Abs.1 では「外国人が、人種、宗教および政治的な信条、特定の社会グループに属していることにより迫害されるという明白な恐れがある場合には、その外

国人は 1951 年 7 月の難民協定の意味における難民である」と規定している。また、正式の難民認定ではないが、難民法 § 4 Abs.1 には、難民または国際的な庇護についての審査の取り決めのない国またはダブリン規定が適用されない国の第三人に対する補完的な庇護規定があり、滞在法 § 60 Abs.5 および Abs.7 では、非人道的な扱いを受ける恐れがある場合の欧州人権協定に基づく本国送還の禁止、および「かなり具体的な身体、生命、自由に対する危険」が存在する場合の本国送還の禁止が規定されている。

2. 流入した難民の審査は各州に配分

難民がドイツに到達してから連邦移住難民庁の窓口で申請手続きに入るまでの流れをみると次のとおりである。

ドイツに到着した難民は、電子配分システム「Easy」により、「ケーニヒシュタイン基準」(Koenigsteiner Schluessel) と呼ばれる、各州の税収 (3 分の 2 の比重) と人口数 (3 分の 1 の比重) に応じて毎年決定される割当比率に基づき個々の州に割り当てられる。難民は割り振られた州の連邦移住難民庁で難民審査を受けることになる。

表 6-3 「ケーニヒシュタイン基準」による州別難民配分比率 (2015 年適用分)

	州	配分比率
1	ノルトライン・ウエストファーレン	21.24
2	バイエルン	15.33
3	バーデン・ビュルテンベルク	12.97
4	ニーダーザクセン	9.36
5	ヘッセン	7.32
6	ザクセン	5.10
7	ベルリン	5.05
8	ラインラント・プファルツ	4.83
9	シュレスビヒ・ホルシュタイン	3.39
10	ブランデンブルク	3.08
11	ザクセン・アンハルト	2.86
12	チューリンゲン	2.75
13	ハンブルク	2.53
14	メクレンブルク・フォアポメルン	2.04
15	ザールランド	1.22
16	ブレーメン	0.94

(出所) 連邦移住難民庁

難民がどの州に配分されるか決まると、当該難民は近くの旅行会社で乗車券を支給され、割り振られた連邦移住難民庁 (BAMF) の出先まで行き、自分で難民申請をしなければならない。難民手続きが行われている間、難民は BAMF 職員の追加質問をいつでも受けられるように、6 週間 (最長で 3 カ月) まで第一次収容施設に居住する必要がある。

第一次収容施設においては、難民申請者は、難民申請者給付法（AsyblG）により 2 つの形で支援を受ける。一つは「必需品をカバーする」ためのものであり、宿舍、衣服、食料品といった「必需品」が「現物支給」の形で提供される。もうひとつは「日々の生活のために個人的に必要なものを買う」ための現金支給（いわゆる小遣い）である。この現金支給額としては従来から月額 143 ユーロが支給されてきた。

しかし、難民申請中の現金支給については、ドイツの現金支給額が他の EU 諸国に比べて高額であり、特に西バルカン諸国からの難民を引き寄せる要因となっているとして、キリスト教民主同盟（CDU）の議員などから見直しの声が上がリ、後述のように 2015 年 10 月の法改正により現金支給をやめて商品券などの現物支給に切り替えられることになった。

3. 難民申請に対する裁定

2015 年においては、難民申請に対して連邦移住難民庁により合計 28 万 2,726 件（前年比 119.3%増）の裁定が下された。15 年の総裁定数のうち庇護（基本法 16 条 a および難民法の § 3 Abs.1 による難民認定、難民法 § 4 Abs.1 による補完的庇護の保障、および滞在法 § 60 Abs.5 または 7 による本国送還禁止の確定）の裁定を受けた人の数は 14 万 915 件であり、総裁定数に対する庇護の比率は 49.8%であった。15 年の庇護率は、前年（31.5%）と比べて 18.3%ポイント上昇した。

2015 年における庇護率を難民の出身国別にみると、裁定数の上位 9 カ国の中では、シリア人、イラク人、エリトリア人に対する庇護率が非常に高いことがわかる。すなわち、シリア人の庇護率は 96.0%（裁定数 10 万 5,620 件に対して庇護の決定は 10 万 1,419 件）、エリトリア人の 92.1%（1 万 99 件に対して 9,300 件）、イラク人の 88.6%（裁定数 1 万 6,796 件に対して 1 万 4,880 件）、などである。上位 9 カ国以外で庇護率の高かった国はイランの 59.6%であった（裁定数 2,664 件に対して庇護の決定 1,587 件）。

2015 年においては合計 13 万 7,136 人が基本法 16 条および難民法の § 3 Abs.1 により難民としての法的地位を認められた。そのうちシリア人が 10 万 1,137 人であり、イラク人が 1 万 4,510 人であった。難民法 § 4 Abs.1 による補完的庇護を受けた人で多かったのはエリトリア人の 347 人、アフガニスタン人 325 人、イラク人 289 人およびソマリア人の 265 人であった。また、滞在法 § 60 Abs.5 または 7 による本国送還禁止の裁定が最も多かったのはアフガニスタン人の 809 人であった。

表 6-4 難民申請に対する連邦移住難民庁の裁定(単位;人)

期間	裁定数計	難民として認定(Art.16a GG, § 3 Abs.1 AsylVfG)	補完的庇護 (§ 4 Abs.1 AsylVfG)	国外退去の禁止 (§ 60 Abs.5/7 AufenthG)	庇護数(庇護率)	申請却下	その他の措置
2015年12月	43,227	39,621	200	191	31,012(71.7%)	7,955	4,260
2015年1-12月	282,726	137,136	1,707	2,072	140,915(49.8%)	91,514	50,297
2014年1-12月	128,911	33,310	5,174	2,079	40,563(31.5%)	43,018	45,330

注) GG=Grundgesetz (基本法)、AsylG=Asylgesetz(難民法)、AufentG=Aufenthaltsgesetz (滞在法)
(出所) 連邦移住難民庁、Asylgeschaefsstistik fuer den Monat Dezember 2015 より作成

表 6-5 難民申請に対する連邦移住難民庁の裁定(第一次申請、再申請別)(2015年)(単位;人)

<第一次難民申請に対する裁定>									
国名	裁定数	難民認定 (Art 16a GG)	難民認定 (§ 3 Abs.1 AsylG)	補完的庇護 (§ 4 Abs.1 AsylG)	本国送還禁止 (§ 60 Abs.5 or 7 AufenthG)	申請却下	申請却下 (条件付き)	その他の措置	
シリア	101,937	1,141	96,515	57	140	6	16	4,062	
アルバニア	35,235	0	7	33	35	889	30,197	4,074	
コンボ	26,801	0	13	21	81	517	23,998	2,171	
アフガニスタン	5,492	47	1,503	301	700	758	51	2,132	
イラク	12,739	152	10,580	176	53	94	17	1,667	
セルビア	14,451	0	4	0	22	45	12,570	1,810	
エリトリア	10,027	44	8,851	347	20	31	6	728	
マケドニア	5,671	0	22	1	10	46	4,921	671	
パキスタン	1,861	4	139	11	16	549	282	860	
上位9カ国計	218,026	1,420	120,647	952	1086	2,979	72,362	18,580	
合計(その他含む)	253,434	1,983	126,941	1,539	1,595	5,946	81,546	33,884	
<再申請に対する裁定>									
国名	裁定数	難民認定 (Art 16a GG)	難民認定 (§ 3 Abs.1 AsylG)	補完的庇護 (§ 4 Abs.1 AsylG)	国外退去禁止 (§ 60 Abs.5 or 7 AufenthG)	申請却下	申請却下 (条件付き)	手続きの終了	その他の措置
セルビア	7,890	0	0	0	0	34	562	5,873	1,021
マケドニア	2,574	0	1	0	10	12	604	1,507	440
シリア	3,683	26	3,455	4	81	1	0	38	78
コンボ	3,000	0	0	1	16	108	1,516	990	369
ボスニア・ヘルツェゴビナ	2,599	0	0	0	2	7	251	1,862	477
イラク	4,057	5	3,773	113	28	15	2	48	73
アルバニア	486	0	0	0	1	8	56	340	81
ロシア	1,181	0	27	8	84	87	20	142	813
アフガニスタン	474	1	157	24	109	9	1	62	111
上位9カ国計	26,260	35	7,656	150	335	282	3,415	10,902	3,485
合計(その他含む)	29,292	46	8,166	168	477	395	3,627	11,744	4,669

(注) (出所) とも表 6-4 と同じ。

難民申請者は申請が認められた場合ドイツに3年間滞在することができる。その後、難民の出身国で状況に変化がみられない場合は、無期限に滞在する権利を得ることができる。また、「補完的な庇護」が認められた場合には、1年間の滞在許可が与えられ、出入国管理事務所 (Auslaenderbehoerde) により2年間の延長が可能である。

一方、難民が保護または難民としての地位を得ることを拒否された場合、当事者は原則として国外退去をしなければならないが、申請却下に対する異議申し立てを行うこともできる。ただし、実際に国外退去（本国送還）が行われるまでに長い時間がかかる。2014年においては、即刻ドイツを退去しなければならない外国人の数は4万人以上であったが、実際に国外に退去した人は1万884人とどまった。国外退去処分を受けた人はほとんどの場合、セルビア、マケドニア、コソボからの難民であった。

このように、国外退去処分の執行が一時的に停止される背景としては、例えば難民がパスポートを所持していない場合、健康上の理由から旅行（移動）できない場合、あるいは出身国の状況が帰国を許さない状態にある場合などが挙げられる。出国できない難民にはほとんどの場合、「許容証」(Duldung)が発給される。これは正式の滞在許可証ではなく、不法にドイツに滞在していないことを証するものである。ドイツには長年にわたって「許容証」だけで住んでいる人が何千人もいるといわれている。

4. 継続中の手続き

難民流入の急増で難民審査にかかる時間は長期化している。

連邦移住難民庁のAsylgeschaefststatistik fuer den Monat Dezember 2015によると、15年12月末における継続中の第一次申請の件数(33万7,331人)は前月末(11月末の32万8,343人)比で8,988人増加した(2.7%増)。難民の出身国別に見ると、継続中の件数が特に多かったのはシリア(7万6,359人)、アフガニスタン(3万8,014人)、アルバニア(2万3,929人)およびイラク(2万2,091人)であった。

また、継続中の再申請手続きの件数(2万7,521人)は、前月比で0.9%減(238件減)となった。継続中の再申請手続きが多かった国は、セルビア(6,917人)、マケドニア(4,091人)、コソボ(2,338人)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(1,483人)のバルカン諸国のほか、イラク(1,811人)とシリア(1,553人)などである。

以上の結果、2015年末には、第一次申請と再申請を合わせて合計で36万4,664人の難民処理が未裁定のままで残った。前年末の未裁定件数(16万9,166人)と比べると、未処理件数は115.6%増加(19万5,498人増)した。前月末の未処理件数(35万5,914人)との比較でも2.5%の増加(8,750人増)となった。

裁定までにかかる期間は、州によって大きく異なる。連邦移住難民庁によると、2015年上半期における裁定までの所要月数は、メクレンブルク・フォアポメルン、ザールランド、

ザクセン・アンハルト州など処理期間が短い州では3カ月余りで裁定が下りているが、バーデン・ビュルテンベルク、シュレスビヒ・ホルシュタイン州では裁定までに半年以上がかかっている。ドイツ全体の裁定までの平均所要月数は5.3カ月である。

このように、2015年に入ってから難民急増によって連邦移住難民庁では事務処理要員の不足が顕在化してきている。このため、政府は連邦移住難民庁の職員数を約2,000人増やすことを表明しており、そのうち750名の増員は15年中にも行われる予定である。

5. 難民急増に対する政府の対策

以上のような難民の急増に直面して、ドイツ政府は最終的にドイツを目指して入国してくる難民をドイツだけではさばききれないとの危機感から、EUの加盟国が分担して難民を受け入れるスキームを作るようEUに強く働きかけた。

その結果、2015年6月のEU首脳会議では、イタリアとギリシャに流入してきた難民4万人（イタリアに流入した難民2万4,000人、ギリシャに流入した難民1万6,000人）を2年間にEU加盟国に再配分することが決定された。さらにその後も欧州への難民の流入が衰えを見せないことから、ドイツやオーストリアの要請に基づき同年9月には臨時EU首脳会議が開催され、イタリア、ギリシャ、ハンガリーに流入した難民12万人（イタリア1万5,600人、ギリシャ5万400人、ハンガリー5万4,000人）（6月の4万人と合わせて合計16万人）をEU加盟国が分担して2年間に受け入れることが決定された。

EU加盟国の難民受け入れ分担スキームは、①人口規模（40%）、②GDP（40%）、③過去の平均難民申請者数（10%）と④失業率（10%）の4つの基準に基づいて配分が決定されることになっている（カッコ内の数字は配分比率を計算する時の各基準の比重）。そして、この難民受け入れ分担スキームに参加する加盟国はEUから難民1人につき6,000ユーロが、さらに難民を他の加盟国に送り出す加盟国（イタリア、ギリシャ、ハンガリー）には交通費として難民1人当たり500ユーロがEUから支給されることになった。ちなみに、この分担スキームによる難民の受け入れ比率の高い国はドイツ（26.2%）、フランス（20.0%）、スペイン（12.4%）、ポーランド（7.7%）、オランダ（6.01%）などである。

また、15年9月の臨時EU首脳会議では、加盟国による難民受け入れの分担に加え、国境管理強化の一環として、①イタリアやギリシャに難民管理センターの設置、②欧州国境・沿岸警備隊の設置の検討、③難民以外の不法入国者の本国送還の加速などが取り決められた。また、EU域外の周辺国や国連機関への支援として、①トルコへの10億ユーロの財政

支援の検討、②難民支援を行っている国連機関への 10 億ユーロの拠出、③アフリカ支援のための 18 億ユーロの基金創設、なども打ち出された。

ただ、EU 加盟国による難民の分担受け入れに対しては、東欧諸国などが従来から強い反対を表明しており、特に 2015 年 11 月 13 日に起きたイスラム過激派組織 IS によるパリ同時多発テロ事件を契機に難民受け入れへの加盟国の反発がさらに高まることが予想されることから、今回の決定がどの程度の実効性を持つのかは不透明である。

以上のような EU 加盟国による難民受け入れの分担の推進に加えて、国内的には、政府は州政府とも協議し次のような対応策を実施したり検討を開始したりしている。

①難民に対する誤ったシグナルの除去

政府は、難民、特に経済的な困窮からドイツにやってきて、このために、ほとんどの場合難民として認められない難民申請者に対するいわゆるプル要因（誘因）を小さくしたいと考えている。現在計画されている措置の多くはこの方向で検討されている。たとえば、難民申請者は第一次収容施設に現在の 3 カ月に代わり 6 カ月間、あるいは場合によっては申請手続きが完了するまで住むようにする、第一次収容施設においては可能な限り現金支給を現物給付に切り替えるなどの方策が検討されてきた。そして 2015 年 10 月の難民法改正により、①難民の第一次収容施設への滞在期間は最長 6 カ月に延長されることになり、②難民への現金支給は（各州の自由裁量によるが）原則として現金支給を取りやめ商品券などの現物支給に切り替えられることになった。

②アルバニア、コソボ、モンテネグロを「安全な出身国」に分類

ドイツ政府は 2014 年にセルビア、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴビナをもはや政治的な迫害のない「安全な国」として分類したが、前述の難民法改正で、アルバニア、コソボ、モンテネグロも「安全な国」として分類することになった。これら諸国から流入した人々を「難民」手続きから切り離すことで、連邦移住難民庁の難民申請処理への負担は大幅に軽減することが期待されている。政府は、バルカン諸国からの人々に対しては、難民登録システムの代替措置として合法的な労働移民の新たな枠組みが用意されるべきであるとしている。

③国外退去を加速する措置の検討

直ちに国外へ出国しなければならないにもかかわらず、何万という人々がドイツに滞在しているという現状に対処するため政府は、難民申請が却下され次第直ちに出国しなけれ

ばならない人々に対する給付金の減額を検討している。EU の難民配分比率に従って他の加盟国に割り当てられる難民に対しても同様の措置の適用を検討している。

このほか、キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) の一部の議員からはドイツ国境にいわゆるトランジット地帯を作り、ここで難民手続きを行うことが提案されている。この提案の背景にあるのは、難民として認められるチャンスのない難民を国内に入れることなく国境で直接送還するという考え方である。連立与党の社会民主党 (SPD) においてはこのトランジット地帯創設構想は論争を生んでおり、野党はこの提案に反対している。

④申請手続きの加速

難民申請の窓口である連邦移住難民庁では何十万という難民申請が未処理のまま滞っており、担当職員の大幅増員が予定されていることは前述のとおりである。ただ、2015 年 11 月のパリ同時多発テロ事件により、今後の難民審査はより慎重にならざるを得ず、担当職員の増員をした場合でも難民審査期間のさらなる長期化は避けられないものと懸念されている。そのほか、難民の急増により、難民を各州に配分する「ケーニヒシュタイン基準」の配分比率が守られなくなってきたとされており、政府は、配分比率の調整を行う必要性についても言及している。

⑤各州に対する予算の増額

各州が負担する難民の食費や宿泊費の急増に対処するため、政府は 2015 年の各州への支援を倍増することを検討していたが、難民法改正により、難民申請者の宿泊先調達や食料支給などに充てるため、難民 1 人当たり月 670 ユーロを各州に支払うことになった。

第 2 節 ドイツの移民政策

1. 戦後の移民・難民の急増

ドイツにおける寛容な難民受け入れ政策のベースとして挙げられるのは、基本法 16 条 a をはじめ難民法などの難民の法的地位や庇護についての諸規定であることは前述のとおりである。こうした基本法などの理念に加え、ドイツにおける経済成長や人材不足、少子高齢化による社会の変化への対応も政府による積極的な難民受け入れの背景にある。

第二次世界大戦後、ドイツには敗戦で失った東方領土から多くのドイツ人が避難民として帰還した。戦後の経済復興期には労働力不足が顕在化したことから、南欧諸国から労働力を迎え、それでも労働力が不足すると政府間協定でトルコから「ガストアルバイター」

を受け入れた。その結果、ドイツは 1950 年代の半ば以降、イタリア、ギリシャ、トルコまたは当時のユーゴスラビアから約 260 万人のガストアルバイターを受け入れ、これらガスとアルバイターは戦後ドイツの経済復興に大きく貢献した。

しかし、石油ショックで経済環境が変化すると、協定による外国人労働者の受け入れは停止された。労働力を国外から受け入れた当時は一定期間の労働の後に帰国することが前提となっており、帰還促進政策もとられた。しかし、1973 年にガストアルバイターの募集が停止された後も、多くの外国人労働者がドイツにとどまって家族を呼び寄せ、ドイツで子供や孫をもうけた。

これに加えて 1990 年以降、中・東欧諸国の体制転換に伴う激動を受けて約 320 万の人々がドイツで難民申請を行った。さらに、最近では、EU の人の移動の自由化の結果、約 200 万人の EU 市民がドイツに移住してきた。

2. 人口の 5 分の 1 が「移民の背景」を持つ人

ドイツ政府の移民報告書によれば、2013 年においてはドイツに居住している人の約 5 分の 1 がいわゆる「移民の背景」(Migrationshintergrund) を持つ人々であり、10 歳以下の子供に限ってみると、3 分の 1 が移民の背景を持つ子供となっている。

ドイツ連邦統計局の定義によれば、「移民の背景」を持つ人とは、「1949 年以降、ドイツ人として今日のドイツ連邦の領域に移住してきたすべての外国人、およびドイツ国籍を与えられたかつての外国人、並びに、少なくとも両親のうちの一人が移民か、あるいは両親のうちの一方が外国人の親から、ドイツでドイツ人として生まれたすべての人」と定義されている。

表 6-6 ドイツの人口に占める移民の背景を持っている人の比率 (単位:人、%)

移民の背景および移民の経験の有無	人数	比率
合計	79,652,360	100.0
移民の背景を持たない人	64,354,900	80.8
移民の背景を持っている人	15,297,460	19.2
外国人	6,080,870	7.6
自分自身が移民の経験を持っている外国人	4,537,620	5.7
自分自身が移民の経験を持っていない外国人	1,543,250	1.9
移民の背景を持っているドイツ人	9,216,590	11.6
自分自身が移民の経験を持っているドイツ人	5,104,810	6.4
自分自身が移民の経験を持っていないドイツ人	4,111,780	5.2
両親が移民の背景を持っている場合	2,087,770	2.6
片親が移民の背景を持っている場合	2,024,000	2.5

(出所) 連邦・州統計局、2011 年 5 月の国勢調査より作成

表 6-7 ドイツにおける移民の背景を持っている人の出身国別人口と比率（単位：人、%）

主要出身国	人数	比率
ボスニア・ヘルツェゴビナ	227,910	1.5
ギリシャ	368,440	2.4
イタリア	796,770	5.2
カザフスタン	1,240,570	8.1
クロアチア	330,730	2.2
オランダ	226,240	1.5
オーストリア	345,620	2.3
ポーランド	2,006,410	13.1
ルーマニア	576,200	3.8
ロシア	1,318,130	8.6
トルコ	2,714,240	17.7
ウクライナ	229,510	1.5
その他	4,900,720	32.0
不詳	15,970	0.1
合計	15,297,460	100.0

（出所）表 6-6 と同じ

3. 移民の社会への統合に方針転換

以上のような戦後の「移民の背景」を持つ人の急増を受けて、ドイツでは 2000 年に、従来の外国人は母国に帰るという前提から、外国人に国籍を与えて社会に統合するという方向への転換が行われた。これが 2000 年の国籍法改正で、一定条件の下で出生地主義に基づきドイツで生まれた外国籍の子にもドイツ国籍が付与され、成人後に自ら親の国籍かドイツ国籍のいずれかを選べるようになった。

さらに、05 年には旧外国人法を編成し直して、包括的な移民法が制定された。移民法は、高度な専門知識を有する人材や学生の滞在を容易にするとともに、移民に対して日常会話程度のドイツ語教育を導入するなど移民を市民としてドイツ社会に取り込むことを意図したものとなっている。

移民法の発効により、「統合コース」と呼ばれる、移民の社会統合に向けた新制度が導入されることになった。統合コースにおいては最低 600 時間のドイツ語の授業があり、これに加えて統合コース参加者は、ドイツについての基礎知識（例えばドイツの法秩序）の授業を 60 時間受けなければならないとされている。このほか、コースの参加者には信仰の自由や平等といったドイツにおける基本的な権利や価値観が教え込まれる。コースの修了時には修了試験がある。修了試験に合格した参加者は 7 年または 6 年の合法的な滞在（通常は 8 年間の合法的な滞在）の後に、ドイツ国籍の取得を申請することができると定められている。

2005 年以降にドイツに来た外国人は、外国人管理局（Ausländerbehörde）が、当該外国人が簡単な事柄をドイツ語で理解できないと確認した場合には、上記の統合コースに

参加することが義務付けられる。失業手当Ⅱ（注 1）を受給する移民も統合コースへの参加を義務付けられ、統合コースへの参加を拒んだ場合には、失業手当Ⅱの支給期間が短縮される可能性がある。連邦移住難民庁によれば、制度開始後の 10 年間で 113 万 9,673 人が統合コースを受講した。

一方、第 1 節で述べたように、現在ドイツには難民が殺到しているが、現行の移民法の規定によれば、ドイツにおける難民は難民申請に対する裁定が下りないうちは、統合コースに参加することができないことになっている。しかし、労働力不足の解消が産業界から強く求められている現状に鑑み移民法の改正が検討されており、連邦政府の計画によれば、難民申請が受理される可能性が大きい難民は、今後難民申請の段階から 300 時間の統合コースの授業を受ける権利を持つということに変更される予定である。

なお、統合コースの受講者は 1 時間の授業につき 1.20 ユーロのコストを負担しなければならないと定められている。ただし、コスト負担が特に困難な受講者および失業手当Ⅱまたは社会扶助の受給者は授業料を免除される。受講者が支払った授業料は、受講者が問題なくコースに参加し、2 年以内に修了試験に合格した場合には、申請に基づき半分が払い戻されることになっている。

4. 高技能労働者はなお不足

以上のようなドイツにおける移民の労働市場への統合プログラムは、一定の成果を挙げ、近年のドイツ経済の成長を支える大きな要因となった。

しかし、ドイツの労働市場においては、高い技能を持った労働者（以下、高技能労働者）の不足は特に、自然科学系の職業（いわゆる MINT 分野；Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik）においては深刻で、ケルンのドイツ経済研究所の計算によれば、現在既に 19 万 4,400 人の専門労働力が不足しているとしている。

1) EU のブルーカード制度の活用

高技能労働者の必要性は、「リスボン戦略」の下で経済成長を目指す EU 加盟国にとっても共通の認識となっている。欧州委員会によると、世界の主要国の労働人口に占める外国からの高技能労働者の比率は、オーストラリア（9.9%）、カナダ（7.3%）、米国（3.2%）、スイス（5.3%）であり、これに比べて EU は 1.72% と低い水準にある。

このため、EU では、域外国の高技能労働者にとって魅力的なブルーカード制の導入を通じて、高技能労働者の受け入れ拡大を図ることを目指し、2009 年 5 月 25 日の閣僚理事

会で EU ブルーカード（在留・就労許可証）導入に関する指令案を採択した。これは EU ブルーカードの導入によって、カード取得者の域内労働市場へのアクセスを容易にするとともに、いくつかの分野で EU 市民と同等の社会的・経済的な待遇を与えることにより、高技能労働者の不足を解消し、EU 産業の競争力強化に結びつけることを狙いとしたものである。

具体的には、指令は、高技能労働者が加盟国で EU のブルーカードを申請する際の要件として、次のような点を盛り込んでいる。

- ①当該加盟国における最低 1 年間有効な高技能雇用契約書の提示。
- ②当該加盟国の法律で定められた（少なくとも当初 3 ヶ月間有効な）入国書類、（当該国の法律で定められている場合には）ビザ申請書またはビザの提示。
- ③（当該国の法律で定められている場合には）通常のリスクをカバーするような健康保険の提示。
- ④雇用契約書に定められた総年収が当該国における平均的な総年収の 1.5 倍を下回らないこと。

また指令では、EU ブルーカード取得者には、①報酬および解雇、並びに職場での健康・安全要件を含む労働条件、②社会保障や年金に関する国内法の規定などの分野で EU 市民と同等の待遇が与えられるとしている。

指令に盛り込まれている主な点は以上のとおりであるが、各加盟国は 2 年以内に指令の内容を盛り込んだ国内法を整備して新制度が実施に移されることになった（英国、アイルランド、デンマークの 3 カ国についてはブルーカードを導入するかどうかについて自由に決定できる）。

ドイツにおいてもこのブルーカード制度の国内法制化が進められ、EU のブルーカードを所持する EU 域外の外国人は、彼らがドイツで認められたドイツの大学の卒業資格を持つか、あるいは同等の価値を持つ外国の卒業資格を持っている場合、あるいは総額で最低 4 万 8,400 ユーロの年収の労働契約を締結している場合は、労働のためにドイツに入国できることになった。この年収基準は、専門労働者が不足している職種（特に MINT 部門）については最低年収の基準が 3 万 7,752 ユーロとより低く設定されている。

なお、ドイツ移住難民庁によれば 2014 年 1～9 月にドイツに就労目的で移住してきた労働者の中で EU のブルーカード保持者の比率は 18%であった。

2) ドイツ独自のリクルート活動も

こうした EU のブルーカード制度の国内法制化と平行して、国外からの専門労働力獲得のためのドイツ独自の努力も行われている。すなわち、ドイツに外国からの優秀な頭脳を呼び込むためには、国の魅力をアピールすることが重要との考えに基づき、連邦経済技術省（現、連邦経済エネルギー省）は、連邦労働社会問題省や連邦雇用庁とともに、2012年に外国の専門労働者のためのポータルサイト「それをドイツでやろう」を立ち上げた。これは、ドイツでの生活と労働というテーマで包括的に情報提供し、多様で新しいドイツ像を示したもので、ドイツの開かれた文化を国際的に目に見える形で発信したものである。この多言語のポータルは、ドイツの魅力を高め、外国の専門労働者をドイツファンにさせることが期待されている。

ちなみに、同サイトへの訪問者数は、2012年6月のスタート以来、44万5,000件を数え、そのうちの80%が外国からの訪問者であったという。しかしインターネットポータルだけでは外国から専門労働力を獲得するには不十分である。また、外国からの専門労働力の受け入れに際しては、EU加盟国の多くがドイツと同じような人口問題を抱えていることから、EU以外の特にアジアの新興国に焦点をあてた働きかけが不可欠と考えられている。

このため、連邦経済エネルギー省は、ドイツ国際協働協会（GIZ）に、インド、インドネシア、ベトナムにおいてパイロットプロジェクトの実施を委託した。プロジェクトの内容は、これら3カ国に駐在する相談員が、MINT部門でドイツに移住することに興味を示している若者に歓迎ポータルについて宣伝するとともに、相談に応じ、職探しや渡航の準備を支援するというものである。インド、インドネシア、ベトナムなどのアジアの新興国は、若い人が多く、教育水準も高まってきていることから優秀な専門労働者を獲得するうえで有望な市場と考えられている。

さらに、こうした新興国からの専門労働者の受け入れにとどまらず、現在少なくとも20万人はいると推定されている、米国やEU諸国、スイスなど国外で働くドイツ人専門家の帰国促進も専門労働者不足を緩和するための有効な方策であると考えられている。例えば、帰国に関心のある人々のドイツでの就職先についての情報提供、帰国者の住宅探しについての積極的な支援、一緒に生活しているパートナーのための就職先の提供などが帰国への関心を引き起こすことに役立つとしている。

ドイツの移民政策や専門労働力の受け入れ促進政策等の概要は以上のとおりであるが、いずれにして少子高齢化が進むドイツにとっては、移民労働力はドイツが少子高齢下でも高成長を維持するためにも不可欠の存在である。ドイツでは難民に寛容な政策がとられていることもあって、現在多くの難民がドイツに流入してきているが、産業界などを中心に、難民流入による一時的な混乱を乗り越えて移民政策の下での流入した難民のドイツ社会への統合、労働市場へのスムーズな取り込みが期待されている。

(注1) ハルツ第IV法により、働く能力のある人々に支給される失業手当。従来の「失業救済金と失業手当」から「失業手当II」に統合された。

(主要参考資料)

1. ドイツ連邦移住難民庁、Asylgeschaeftsstatistik fuer den Monat Oktober 2015
2. ドイツ連邦移住難民庁、Das Bundesamt in Zahlen 2014—Asyl, Migration und Integration”
3. Spiegel Online Politik, Asyl und Einwanderung : Fakten zur Fluechtlingskrise—endlich verstaendlich
4. 欧州委員会、ASYLUM IN THE EU—Total number of asylum applications in 2014
5. 欧州委員会、European Solidarity: A Refugee Relocation System
6. ITI 季刊 No.46、2001年11月；田中信世、「ドイツの人口問題と移民政策」

第7章 Industrie4.0とドイツ産業

摂南大学経済学部 教授

久保 広正

「ものづくり大国」とされるドイツであるが、近年、ドイツ製造業、とりわけ機械産業・設備産業の国際的地位は低下しつつある。このため、同国ではモノのインターネット（Internet of Things, IoT）とサービスのインターネット（Internet of Services, IoS）を組み合わせ、新たな生産システム” Industrie4.0”を構築することにより、その国際的地位の向上を図ろうとする動きが加速している。以下では、そもそも” Industrie4.0”とは何か、これによりドイツ製造業はどのように変化すると見込まれるかを検証した後、日本企業に対するインプリケーションを論じてみたい。

第1節 ドイツ産業を取り巻く環境変化

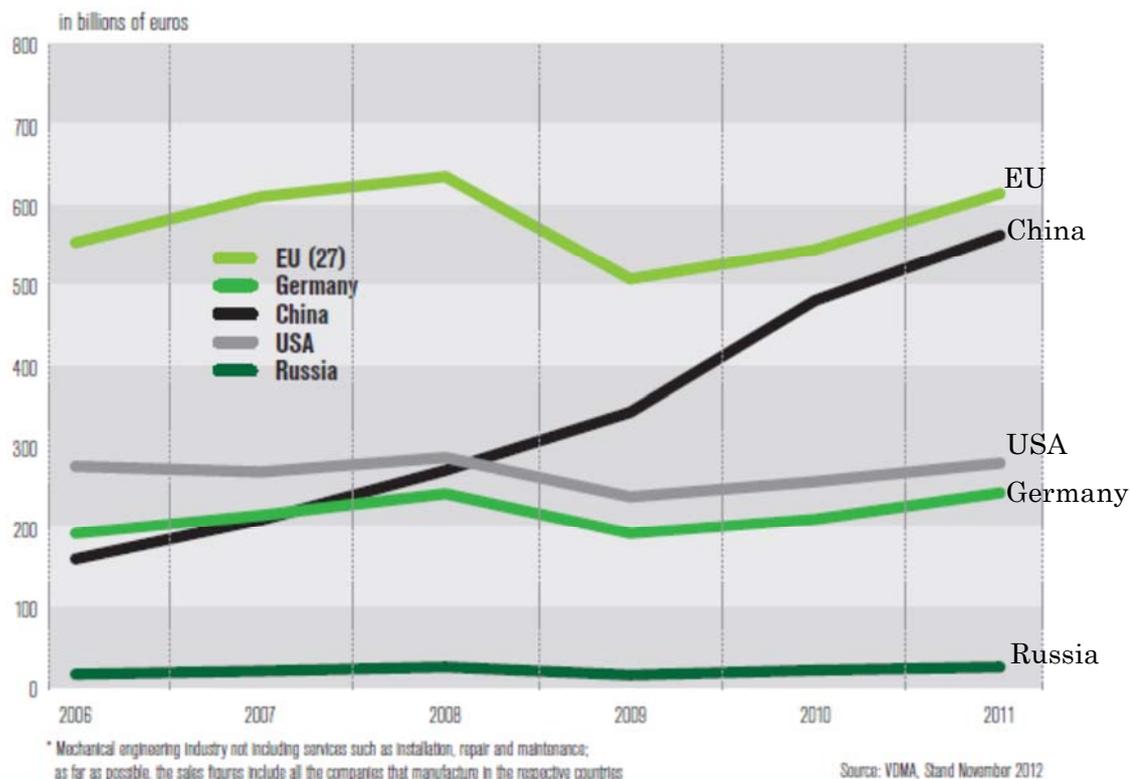
まず、EU およびドイツ製造業、特に機械産業に注目し、その国際的地位について概観しておきたい。図 7-1 は EU、ドイツ、中国、米国およびロシアにおける機械・エンジニアリング産業売上高推移を概観したものである。

本図から読み取れるように、中国のみがそのシェアを拡大していること、EU、米国、ドイツとも、停滞局面から脱することができていないことが分かる。本稿の範囲を超える点であるが、中国は単に低賃金という要因だけではなく、科学技術水準の向上などにより多くの産業で国際的地位を高めつつある。機械エンジニアリング産業も例外ではなく、上図もこれを反映しているといえる。

一方、米国では、こうした背景の下、” Industrial Internet” が急速に普及しつつある。すなわち、2014年 GE, AT&T, IBM, Intel などによる IIC(Industrial Internet Consortium) が設立され、現在では、三菱電機、富士通、NEC、東芝など日本企業を含む 160 社が参加していることなどである（注 1）。

なお、この Industrial Internet と Industrie4.0 の相違にしては後述する。

図 7-1 主要国の機械エンジニアリング産業売上高



出所) AcaTech (National Academy of Science and Engineering) (2013), “Recommendations for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE4.0” , pp.67

いうまでもなく、わが国と同様、ドイツでも少子高齢化による労働力人口の減少という課題に直面している。このため、同国では新たな高付加価値の生産システムを構築する必要に迫られている。こうした背景のもと、同国政府は、次々に戦略を発表する。すなわち、2006年8月、同国は「ハイテク戦略(The High-Tech Strategy)」を発表し、経済・産業に関するハイテク化を目指して省庁横断型の共通目標を設定した(注2)。さらに、2010年6月「ハイテク戦略2020(High-Tech Strategy 2020 for Germany)」を発表し、今後の重点5分野を特定した。気候・エネルギー、健康・栄養、交通・輸送、安全、コミュニケーション技術である。

また、2012年1月、「Industrie4.0作業グループ(Working Group)」(中心はAcaTech、Boschなど)が結成され、2012年3月、ドイツ教育研究省(Ministry of Education and Research)は「ハイテク戦略行動計画(“High-Tech Strategy 2020 Action Plan”)」を発表した(注3)。ここに盛り込まれた10の”Future Projects”の一つが”Industrie4.0”であり、2013年4月、上記した「作業グループ」は、“Recommendations for Implementing

the Strategic Initiative INDUSTRIE4.0”を公表している。

なお、中国は2015年5月に「中国製造2025」計画を発表した（注4）。中国の製造業は人件費が急騰している他、環境問題が深刻化しており、さらにASEANなど他の新興国の追い上げに直面している。このため、従来の大量生産型から産業の質的転換を図り、製造業のデジタル化、ネットワーク化、インテリジェント化、グリーン化などを促進すべく政策転換を図っていることが、その背景である。特に、製造技術とICTの融合を重点戦略の一つとして位置付け、研究開発、設計から生産、販売、経営管理など製造業のサプライチェーンを統合し、IoTによる開放型エコシステム構築を推進するというのが、上記した「中国製造2025」に描かれた方針である。このため、2015年6月、同国政府内に「国家製造強国建設指導小組」が設置され、同計画の実現に向けた取り組みを推進している。

第2節 “Industrie4.0”とは？

それでは、“Industrie4.0”とは何かについて触れておきたい。なお、現時点でもIndustrie4.0の定義は定まったものとはいえ、文献あるいは関係者の発言によって微妙な差異が存在する。ただ、上記したドイツの作業グループによると、Industrie4.0は、次の2点を目標に設定しているとされる。まず第1は、ドイツの機械・設備産業が世界の主導的地位を維持することである。最新のICTと同国で伝統的な生産技術を結合させることにより、スマートな生産システムを構築し、これら関連の部品や技術で世界におけるリーディング・サプライヤーを目指そうとするものである。また、第2は、ICTと伝統的な生産技術を統合することにより、この分野における生産拠点としての同国の地位、あるいは魅力を確固としたものにするということである。

こうした目標を達成するためには、2つの統合が必要であるとされる。まず第1は、繰り返しになるが、ICTと生産技術の統合である。さらに、より重要とみられる第2点は、企業を超えた統合、あるいは連携体制を構築することである。すなわち、工場内外（情報通信・製造・輸送・材料分野の産業、大学、研究機関など、さらには消費者など顧客も）のモノ・サービス生産を連携することにより、生産性の大幅な引き上げが可能になるとされている。より具体的に述べると、IoTとIoSを組み合わせ、これまでネットに接続されていなかった家電や自動車、工場の製造装置などがインターネットや機器間通信（M2M）でつながることにより、ビッグデータを活用した新たな製品・サービスを創出できること

である。

よく知られているように、現代では、企業の生産現場とオフィスで使うシステムは分離されていることが一般的である。Industrie4.0は、この2つをリアルタイムでつなげようとするものであり、ビジネス・モデルの革新ともいえる内容を含んでいる。例えば、センサーやカメラからのデータをインターネットやM2Mを通じて収集し、クラウド（データを自分のパソコンや携帯端末などではなく、インターネット上に保存する使い方、サービス）でリアルタイムに分析し、工場など生産現場に反映させることが可能となる。

なお、工場においては、既にCPS（Cyber Physical System）と称されるコア技術が使用されている。個々の機器とそこに組み込まれたシステムが、インターネットを介して高度な情報処理能力を備えたサイバー空間と結びついて構成されるシステムのことである。

今後、このようにIndustrie4.0で考案されているシステムを構築することにより、差別化され、あるいは個別化された生産にも対応しうる柔軟な自動化工場や、機器の遠隔監視、故障予知サービスなどが実現すると見込まれる。このようなインターネットにより「つながる工場」が実現することによる製造業の革新は、18世紀末期の機械化、20世紀初頭の大量生産、1970年代以降の自動化に匹敵する規模の影響を有するとされており、ドイツでは第4次革命と位置づけられている。”4.0”と称される背景である。

ここで「産業革命」の歴史を概観してみたい。第1次産業革命とは、石炭を利用した蒸気機関が発明され、応用されることによって実現した。これにより、例えば、イギリスで繊維産業が発展したのである。また、第2次産業革命は、電気エネルギー利用により実現した。例えば、ベルト・コンベアーを利用した大量生産が可能となり、米国でT型フォードが生産されるようになる。また、第3次産業革命は、コンピュータを利用した生産自動化が進展することにより実現し、これに基づく「カイゼン」を駆使し、日本の製造業が競争力を強化した。次に、第4次産業革命（Industrie4.0）が実現すると、工場内外の生産設備や製品、人間が相互につながり、「考える工場」を実現しするのであり、ドイツによれば、第4次産業革命は同国が主導すると主張されている（注5）。

ここで、Industrie4.0によって、実現が期待される例を示したい。例えば、自動車であれば、顧客からのデザイン・仕様の要望に応じて、ボディー・カラー、アクセサリなどをシュミレーションし、納入日時を含め、その結果を即座に製造現場へ伝達し、その結果を即座に顧客にフィードバックされることになる。すなわち、従来であれば、一旦、ディーラーが顧客の要望を受け、関連工場にデータとして伝え、結果を顧客にフィードバック

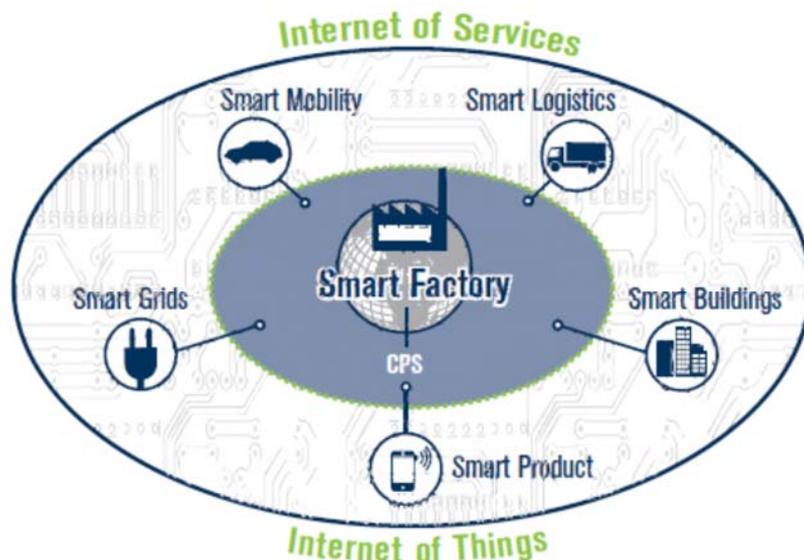
することが通例である。従って、顧客が製品を指定し、工場が製品の生産を開始するには一定の時間が必要である。これと対比すると、時間が節約できるだけでなく、顧客のニーズをどの程度まで実現できるか、生産現場を直接つなぐことにより、迅速な意思決定が可能となる。

さらに次のようなことも実現すると見込まれる。膨大な量のビッグデータを分析し、商品の売り上げなどを予測する計算を行い、ソフトウェアにして提供することが可能となる。従って、このシステムを使ってビッグデータ解析することで、例えばある商品の特定日の販売数の予測について、従来であればプラスマイナス 1000 個の誤差があったような場合、例えば、これを 500 個に減らすことも可能とみられる。予測精度が向上すれば、企業は商品在庫を削減し、リスク対策の費用を削減することができ、その分、競争力の強化につながるであろう。

なお、ここでビッグデータについて、若干、概念の整理をしておきたい。ICT の発達により、様々なデータがデジタル化されるようになった。ソーシャルメディアのプロフィール・コメント、動画配信サイトの音声や映像、ネット通販の購入履歴、ポイントカードの会員情報、クルマの位置情報、電車の乗車履歴、インターネットのアクセス記録、販売時点・履歴など販売記録) などであり、通常、これらをビッグデータと称する。

こうした製造業を中心にしたドイツの動きに対し、米国での **Industrial Internet** は、どちらかといえば AT&T、Cisco、GE、IBM、Intel などの ICT 企業を中心となっている。このため、米国では、ユーザーの使用環境や潜在的ニーズを出発点とし、クラウドサービスと ICT システム の連動によるプラットフォーム形成などに主眼が置かれている。一方、ドイツの **Industrie 4.0** では、製造現場が起点となっている。

図 7-2 IoT と IoS の統合による Industrie4.0 の概念図



出所) AcaTech(2013), “Recommendations for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE4.0”, pp.19

第 3 節 生産システムの現場

それでは、Industrie4.0 が導入されれば、生産システムの現場はどのように変化するであろうか。もう一度、具体的な例を示してみよう。実は、生産システムの現場では既に工場自動化（Factory Automation, FA）は高度なレベルに達している。すなわち、ロボットや加工機械は LAN でつながり、センサーやスイッチからのデータは、作業進捗状況とともにプログラマブル・ロジック・コントローラ(PLC) に集積されている。ここで、PLC とは、内蔵するメモリに記憶されたプログラムによる演算処理結果に基づき、製造装置に次の作業指示を送り、加工や組立が自動化されるシステムのことである。換言すれば、PLC: とは様々な機械を決められた手順で自動的に動かすための装置であり、順序どおりに動かすことを「シーケンス (=Sequence : 連続・順序)」と呼ぶため、PLC のことを「シーケンサー」と呼ぶこともある。

ただ、生産現場の IT システムは事業者毎にカスタム化（メーカー・販売店によって生産・販売された商品を自分のニーズに応じて何らかの改造する行為、改造された物品）されている。セキュリティや情報漏洩への懸念という観点もあり、プライベートネットワーク（閉域網）接続が中心となっているため、インターネットの活用は限定的にとどまっている。この点では、パッケージソフトが普及している企業会計や経営管理システムと大き

く相違している。インターネットはメディアや金融、商取引など消費者向けの事業を大きく変えてきたが、産業分野での活用は未だ本格化していない。それだけに Industrie4.0 が実現すると、生産システムのあり方に大きな変革をもたらす可能性がある点には注意を要しよう。

もし、Industrie4.0 が導入されれば、生産システムは次のように変化するであろう。まず、第 1 に、部品や材料の投入状況をセンサーや RFID（電子タグ）などで読み取りながら自動で加工・組立を行う一方、データをクラウドに移行させて分析する。これにより、効率性を高めるための改善策を見出し、これを現場に還元するといったシステムが構築される。

次に、このシステムを他工場や研究開発・販売部門などのシステムと連結し、製造部門を含めた統合された機関間の業務システムが構築される。その際、Industrie4.0 では、当該企業の枠を超えて、サプライチェーンの部品メーカーや卸売・小売などと工場がオープンなネットワークを通じてつなげ、顧客のニーズに合った商品を個別に受注し、これを効率的に生産・提供する「デジタルマーケティング」が実現できるであろう。なお、現代のようにビッグデータが利用可能となっている時代にあっては、データを数多く集め、そこから共通項や相関を分析し、その結果をビジネスに応用あるいは活用できる企業・産業が優位に立つとみられる。

これまで、工場の製造システムは各社独自に開発される傾向が強かったが、全てをクローズにするのではなく、データの記述方法や通信規格、制御用基本ソフトウェアなどの共通基盤は標準化した方が、機器をつなげてデータの収集がしやすくなる。その結果、差別化技術の開発に集中することも可能となる。この観点から、Industrie4.0 を成功に導くためには、各種システムの標準化が極めて重要といえる。なお、規格の標準化については、ITU(国際電気通信連合、ISO/IEC(国際電気標準会議)など複数の団体で議論がスタートしたばかりである。勿論、その際、セキュリティをどのように確保するかも、同様に極めて重要な点といえるであろう。

第 4 節 Industrie4.0 の課題

次に、Industrie4.0 はいかなる課題を有しているかについて論じてみたい。既に紹介した Acatech(2013)によれば、課題には次のようなものがある。

- ①ネットワークの標準化：企業間ネットワークを実現するための単一共通仕様のための標準化
- ②ネットワーク管理手法の開発：複雑な製造システムについて標準化を実現するためのモデル開発
- ③産業用包括的ブロードバンドのインフラ整備：信頼性が高く、高品質な通信ネットワークをドイツ国内外で大規模に設置
- ④ネットワークの安全性確保：不正アクセスなどによる外部からの侵入によりシステム破壊を防ぐための設計
- ⑤作業組織の最適設計：製造現場のスマート化に対応できるような作業従事者の参加型組織の設計
- ⑥職業訓練と継続的専門教育：作業従事者の専門的能力の強化、さらには継続的な開発を可能にする能力強化など。なお、この課題を克服するという目的もあり、ドイツでは、既に「アカデミーキューブ」、「ソフトウェアキャンパス」などが設置されており、そこでは、MINT[数学 (Mathematics) ・ 情報科学 (Informatics) ・ 自然科学 (Natural Science) ・ 技術 (Technology)]分野の人材育成が図られている。
- ⑦法規制面の整備：企業のデータ保護、法的責任の明確化などを通じ、新たなイノベーションに対応した規制の整備・導入
- ⑧エネルギー効率性：Industrie4.0の導入による環境負荷の削減

こうした課題のなかでも、とりわけ重要とみられる点は、④ネットワーク安全性確保である。生産システムに参加する個人・企業が増加するにつれ、不正アクセスがあった場合、その被害は甚大なものになる。周知の通り、これまでインターネットにおける不正アクセスに対して様々な対策が講じられているが、その都度、新たな不正アクセスが発生し、決定的な対策はない実情である。既述したように、現時点では工場のシステムが閉じているのも、被害規模を抑制するという観点からでもある。ネットワークへの参加者が増えれば増えるほど効率性が上がる半面、リスクが増大するというトレードオフの関係があるといえるかもしれない。

また、この Industrie4.0 は、上記⑥の労働市場への影響についても重要である。因みに、ドイツ連邦労働省(2013)が発刊したデジタル時代の労働市場を展望した「労働

4.0(Arbeiten4.0) (注 6)」、あるいは ILO(2015)「世界の雇用と社会の展望 (World Employment and Social Outlook: Trends 2015) (注 7)」によると、ICT化が進むことにより中間労働力へのニーズが低下する可能性が強いとされる。その結果、デジタル技術あるいは Industrie4.0 を活用できる能力を獲得し発揮できる層と、単純労働力の提供しかできない層に 2 分化することになり、やがては所得格差を深刻化させるという懸念が存在するのである。

第 5 節 日本企業へのインプリケーション

わが国においては、2015 年 5 月、経済産業省主導で、「ロボット革命イニシアチブ協議会」の下、「IoT による製造ビジネス変革ワーキンググループ」が設置された。その第 1 回会合には 75 社、19 団体が参加し、モデルケースの作成、情報の共有、国際標準化への動きなどに対応していくことが決まった。いよいよ、わが国においても本格的な検討がスタートしたといえる。

従来、とりわけ大企業では、生産技術部門を内製化し、内製化できない分野では FA 機器など調達し、自らからの設計による生産ラインを構築してきた。その結果、競合相手国産業に比して、標準化で遅れが生じる一因になったとされる。いわば、生産システムにおける「ガラパゴス化」である。IoT を活用した生産システムは、こうした内製化指向に変化をもたらす可能性がある。また、大企業の生産ライン改革が一層進めば、わが国産業のなかで重要な地位を占める中小企業が取り残され、まさひ「下請け」の地位から脱することが困難になるという問題もある。

一方、標準化や業界連携で欧米に先行されたとしても、日本はコンポーネント・部品の品質などの面で競争力を有しているとの見解も存在する。極めて重要な視点といえるであろう。ただ、つながる工場による個別大量生産が実現すると、ものづくりにおける付加価値の源泉が工場の製造現場からサプライチェーン全体にシフトすることにある。その場合、異業種企業間、あるいは、企業と顧客の間でつながるデータ分析こそが大きな価値を生み出す可能性も否定できない。すなわち、競争力の源泉がシフトするかもしれないのである。

これまでみてきたように、製造業のネット化は世界の潮流となっている。各地において名称・概念は微妙に相違する。ドイツでは、Industrie4.0、あるいは第 4 次産業革命というネーミングにより、先進的な取り組みというイメージを生み出すことに成功している。

勿論、わが国では、各製造業者が独自のネーミングを付しているものの、その内容が大きく相違するものではない。

一方、Industrie4.0により可能となるのは、生産性の向上ということになるが、効率化や合理化、コスト削減に加え、場合によっては、雇用削減もありえるかもしれない。事実、こうした懸念を受け、上記したように、ドイツの労働組合は懸念を表明している。ただ、これにより、新しいビジネスが創出されることにより、雇用が生まれるという側面もある。かつて、パソコンの導入により、業務の効率化・合理化が図られたが、別途、ネットを利用した金融、販売、音楽配信など、新たなビジネスが創出されたことと類似しているともいえる。すなわち、対個人サービスを中心とする新しいビジネスが生まれ、新たな雇用が創出されたことと近似しているかもしれない。これと同じように、工場のロボットがインターネットに接続されると、効率化・合理化が図られるだけではなく、対事業所サービスあるいは対消費者を中心とした新しいビジネスが生まれ、新たな多くの雇用が生まれることが期待できるかもしれない。因みに、Acatech(2013)の試算によると、Industrie4.0により、5年間で労働生産性が18%向上し、年率1.7%の経済成長が可能とされている。果たして、このような試算が妥当するかどうか、見極めが必要になりつつある段階に入ってきたといえよう。

<注>

1. <http://www.iiconsortium.org/>(2016年3月15日アクセス)
2. ドイツのハイテク戦略については、
<http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Industries/Smarter-business/smart-solutions-changing-world,t=the-hightech-strategy,did=575912.html> (2016年3月15日アクセス)を参照のこと。
3. <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Industries/Smarter-business/smart-solutions-changing-world,t=hightech-strategy-2020-action-plan,did=575914.html>
4. 関志雄 (2015) 『『製造強国』を目指す『メイド・イン・チャイナ 2015』計画』、産業経済研究所、参照のこと。
5. <http://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> (2016年3月15日アクセス) および AcaTech (National Academy of Science and Engineering) (2013), "Recommendations for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE4.0", pp.13, (http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Material_fuer_Sonderseiten/Industrie_4.0/Final_report__Industrie_4.0_accessible.pdf#search='Recommendations+for+Implementing+the+Strategic+Initiative+INDUSTRIE4.0')(2016年3月15日アクセス)参照

6. <http://www.arbeiten4punkt0.org/2015/05/arbeiten4-0-der-digi-soziale-weg-zu-neuen-arbeitsformen/> (2016年3月15日アクセス)
7. <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/lang-en/index.htm>(2016年3月15日アクセス)

<参考文献>

- 高梨千賀子 (2015)、「Industrie 4.0 時代の競争優位についての一考察 日独 FA システムメーカーを事例に」、Discussion Paper Series No.24, Research Center for Innovation Management, Ritsumeikan University
- 桑津浩太郎 「2030年のIoT」、東洋経済新報社
- Ashkan Negahban & Jeffrey S. Smith (2014). Simulation for manufacturing system design and operation: Literature review and analysis. *Journal of Manufacturing Systems*, 33. pp.241-261
- Platform Industrie 4.0 ed., (2014). Recommendation for implementing Industrie 4.0 initiative
- AcaTech(2013), “Recommendations for Implementing the Strategic Initiative INDUSTRIE4.0”,

第 8 章 ギリシャ債務危機とドイツの対応

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

新井 俊三

第 1 節 チプラス政権の誕生

1. 債務危機の発生で緊縮策を導入

2015 年 1 月末に実施されたギリシャの総選挙により、緊縮政策見直し、債務の削減を主張する急進左派連合(SYRIZA) が勝利し、同党が中心となり連立政権が誕生した。

そもそもギリシャの債務危機は 2009 年 10 月、総選挙の結果 5 年ぶりに政権についた全ギリシャ社会主義運動 (PASOK) が、前政権が発表していた 2009 年の財政赤字見通し△3.7%を△12.7%と大幅に修正し、財務統計に粉飾の疑いが発覚したことに始まる。ギリシャの債務返済能力に疑問が持たれ、国債価格が暴落した。債務危機はギリシャ一国だけにとどまらず、アイルランド、ポルトガルにも波及し、欧州全体が危機に見舞われることとなった。ギリシャの自助努力だけでは債務問題の解決は困難となり、EU が支援に乗り出すこととなった。

ギリシャ政府は付加価値税、アルコール・タバコ税の引き上げ、公務員のボーナスの削減、年金開始年齢の引き上げ、国有企業の民営化、脱税取締り、徴税の強化などによる財政の健全化などを支援の条件として受け入れ、ユーロ圏諸国および IMF は 2010 年 4 月、1,100 億ユーロの第 1 次支援、2012 年 1,300 億ユーロの第 2 次支援を決定した。欧州委員会、欧州中央銀行、IMF の 3 者からなる専門家集団 (トロイカと呼ばれた) をギリシャに派遣、改革の進展をチェックし、改革の進展に合わせ、順次支援金の分割融資を実施してきた。また、民間の債権者は 2012 年 3 年に名目 2,000 億ユーロの額面の 53.5%に及ぶ債権削減 (ヘアカット) などに応じ、これにより総額 1,050 億ユーロの債務が削減したことになる。さらに 2012 年 12 月、支援融資の金利の引き下げと償還期間の延長により、470 億ユーロの債務が削減されたこととなった。(注 1)

ギリシャの努力、EU の支援にもかかわらず、ギリシャの経済状況は好転せず、むしろ悪化の一途をたどっていった。ギリシャ危機発生以来、GDP は 26%減少し、失業率は 8%から 26%にまで上昇、賃金も 33%減少したといわれる (注 2)。リーマン・ショック、ユ

一口債務危機などで経済環境は悪化、成長を促すような政策も取れず、緊縮一本やりの政策の限界があらわとなった。

2. 緊縮政策への不満から、左派政権が誕生

経済情勢が悪化し、国民の不満が高まる中、実施されたのがギリシャ総選挙であった。国会議会選挙は本来 2016 年に行われる予定であったが、2015 年 2 月までに大統領を選出する必要があった。通常であれば大統領の選出は重要な問題ではないが、緊縮策への不満から支持率が低下しつつあった当時のサマラス連立政権は、大統領選を前倒して実施し、政権の安定を図ろうとした（注 3）。大統領は一院制の国会議員の投票で決定される。投票は 3 回まで実施でき、3 回目は 300 ある議席のうち 180 票獲得すれば大統領を選出できる仕組みである。新民主主義党（ND）と全ギリシャ社会主義運動（PASOK）の連立政権は 155 の議席しか占めていないため、野党の協力が必要であったが、野党の協力を得るのに失敗し、大統領を選出できず、憲法の規定により総選挙に追い込まれてしまった。

1 月 25 日に実施された総選挙では、増税・失業などにより生活が困窮した中・低所得者層、並びに若年層失業率が 50%に及び将来に展望が持てない若者などの支持によりチプラス党首に引き入れられた急進左派連合が 36.3%の得票を獲得し、第 1 党となった。前連立政権のうち新民主主義党（ND）は 27.8%で第 2 位に、連立の一翼を担った全ギリシャ社会主義運動は得票率 4.8%と惨敗した。ギリシャでは第 1 党に追加で 50 議席が与えられるが、急進左派連合はそれでも 149 議席にとどまり、過半数に届かないため、イデオロギーでは相容れないものの、EU による緊縮策に反対という立場から右派大衆政党である「独立ギリシャ人」と連立を組むこととなった。新政権の中心となる急進左派連合は、名前のおり単一政党ではなく、12 程度のグループの集まりである。左派社会主義者、トロッキスト、マルクス主義者、毛沢東主義者、極左暴力主義者などがおり、約 3 分の 1 を占める最左派はユーロ離脱どころか EU および NATO からの脱退を主張している（注 4）。

新政権の誕生によりギリシャの変化を期待する論調もあった。軍事政権時代を除き、第 2 次世界大戦後のギリシャ政治を支配したのは、新民主主義党であり、全ギリシャ社会主義運動であった。この 2 大政党が交互に政権を運営、しかも特定の家族・一族がこの 2 大政党を支配していた。新民主主義党ではカラマンリス(Karamanlis)家とミツォタキス(Mitsotakis)家であり、全ギリシャ社会主義運動ではパパンドルウ(Papandreou)家である。パパンドルウは親子 3 代にわたってギリシャの首相を務めていた（注 5）。今日のギリシャ

危機をもたらしたのも、こうした政治エリートの責任であるとの批判がある。「将来への展望が欠け、改革が進展しない責任はあげてギリシャの政治エリートにある。過去 5 年間どころか、30 年間にわたって歴代の政権はギリシャの将来を形作るのに失敗してきた。ギリシャは、機能する公的機関とそれに関与する広範なギリシャ市民層を作りだすかわりに、自らの権力と不労所得の維持を目的とする少数の政治エリートによって何世代も統治されてきた。現在のような国家制度では、機能する市場経済を伴った近代的な民主主義国家を創設することはほとんどチャンスがない。」と指摘するのはドイツの主要経済研究所の 1 つであるドイツ経済研究所 (DIW) 所長のマルセル・フラッチャーである。(注 6)

緊縮策の破棄と成長重視の経済政策、貧困層への人道的支援などを公約としたチプラス政権は、「トロイカ」との交渉の拒否、解雇された公務員の再雇用、最低賃金を月額 580 ユーロから切り下げ前の 781 ユーロに戻すこと、プリウス港の民営化の見直しなどの政策を実施しようとした。財源の見通しのないまま、さらなる財政支出の拡大につながる政策である。欧州委員会、欧州中央銀行、IMF の 3 者からなるトロイカについては、ギリシャの緊縮策の指導・監督機関として、ギリシャの経済的混乱・貧困化をもたらしたとみなされ、占領軍のように嫌われており、「トロイカ」という言葉自体が使われることを新政権は拒否していた。マス・メディアもそれを考慮し、トロイカのかわりに「諸機関 (英語では institutions)」という言葉を使うようになった。

ユーロ圏諸国などの債権者側は、政権が替わったとはいえ、前政権と合意し、実施中であった第 2 次支援策に基づく緊縮政策を継続して実行することを要求し、対立があらわとなった。

ギリシャ新政権は、債務の削減、緊縮策の見直しへの賛同を得るためチプラス首相、バルファキス財務相がキプロス、イタリア、英国、フランス、ドイツなどを訪問。その一環としてチプロス首相がロシアも訪問したことから、交渉を有利に進めるためロシア・カードを使うのではないかという憶測も生まれた。

ギリシャとユーロ圏などの交渉は進展がないまま、第 2 次支援策が 2015 年 2 月末で期限切れとなるため、4 ヶ月延長し、6 月末までとし、その間第 2 次支援策で、ギリシャ側へ未払いとなっている 72 億ユーロの融資をめぐる交渉はさらに続く。しかし、対立が続いたまま、次第にギリシャのユーロ保有額が国庫でも銀行でも減少しはじめる。公務員給与と年金の支払いも綱渡りとなり、ついには一時的とはいえ IMF への返済もできなくなってしまう。対立は解けないまま、延長した第 2 次支援策も期限を迎える。

3. 国民投票では支援策に反対、しかしより厳しい条件で受け入れ

資金繰りに窮したギリシャは債権者側の要求を部分的に受け入れて、交渉を本格化させ、妥結直前まで進んでいたともいわれる。しかし、チプラス首相はユーロ圏の支援策を受け入れに関し国民投票を実施すると突然発表した。ブリュッセルで交渉に臨んでいたギリシャ代表団にも事前の通告がなかったといわれており、これにはユーロ圏側も態度を硬化させた。

国民投票はユーロ圏の支援策を受け入れるかどうかで実施されることとなったが、支援策受け入れ拒否の場合は、ギリシャのデフォルト、ユーロ圏離脱と解釈され、混乱を恐れ世界的に株価が下落する場面もあった。7月5日に行われた国民投票では緊縮策への反対票が60%を上回った。ユーロ圏残留賛成の意見も多数を占めることから、賛否が拮抗するとの予想もあったが、国民の緊縮策への根強い反対が改めて明らかになった結果であった。

チプラス首相は、国民の支持が得られたとして支援策の条件交渉に臨んだが、ユーロ圏の一致した反対に遭遇し、逆にさらに厳しい条件での支援策を飲まざるを得ない立場に追い込まれていった。新聞報道によると、財政規律を重視し、ギリシャに強い姿勢を示す国が、ドイツ、北欧、東欧などの15カ国、ギリシャに理解を示す国がフランス、イタリア、マルタの3カ国であった（注7）。バルト3国は厳しい緊縮財政を続け、ユーロ加盟条件を満たした国々である。スペイン、ポルトガル、アイルランドも債務危機に見舞われながら緊縮策で危機を出しつつある国々であり、いずれも緊縮策により財政健全化の方向を歩みつつある。一方、フランス、イタリアは来年の財政赤字3%未満の達成が危ぶまれており、緊縮策緩和は自国にとっても望ましい政策である。

フランスについては別の思惑もあると指摘されている。フランスとしてはEUの統合を指導してきた国であり、統合の歩みを逆転させかねないギリシャのユーロ圏離脱は避けたいところである。また、ギリシャがユーロ圏を離脱すると、その後のユーロ圏、EUは財政規律重視のドイツが中心となって運営されてしまう。フランスとしては指導力の低下が免れなという恐れもあったといわれる（注8）。7月上旬のEU首脳会議の前には、ギリシャ側の緊縮案作成に関しフランスが助言を与えていたと報じられている。

債権国側の強い態度の背景には、いっこうに改革が進まないギリシャへの不満、アイルランド、ポルトガルなど他の支援受入国が債務危機から回復しつつあり、万が一ギリシャ

がユーロ圏を離脱しても、影響が限定的であるとの見通しもあり、また、欧州安定メカニズム（EMS）などの危機対応システムの整備などがあると見られる。

第2次支援策が期限を迎えたため、新たに第3次支援策とし、基本的な合意がなされた後、債権者側とギリシャ側の双方の実務家との間で詳細が決定された。例えば早期年金受給の段階的廃止、海運業への増税、農業者への優遇税廃止、徴税員の人員強化、問題となった不動産税の廃止取りやめ、エネルギー市場の自由化、ジェネリクスへの導入促進、行政改革などがある。

第3次支援は、ギリシャ議会で承認され、ユーロ圏財務相会議でも認められ、国会での議決が必要な国々の承認も得られた。早速860億ユーロのうち第1回の260億ユーロが支払われた。しかし、問題はまだ残っている。今回の支援融資はすべて欧州安定メカニズム（ESM）からの支出で、IMFの参加が現段階では決定されていない。IMFとしては、ギリシャの改革が進み、融資の返済が見込まれる場合にのみ参加するとしているが、そのためには債務削減が不可欠という立場である。ドイツは、IMFの参加は不可欠であるが、債務削減には反対であり、両者の考えの違いは大きい。

チプラス政権は、党内反対派の左派を排除し、政権を安定させるため総選挙を実施した。9月20日に実施された総選挙では、事前の接戦の予想に反して、急進左派連合（SYRIZA）が得票率35.46%を獲得し、野党第1党の新民主主義党（ND）の得票率28.1%を大きく上回った。ただ、第1党に与えられる50議席のプレミアムを合わせても獲得議席数は145議席で、300議席の過半数に達しないため、従来同様、独立ギリシャ人との連立政権となった。

第2節 債務危機からの脱出に苦悩するギリシャ

1. 2014年プラス成長となったが、失業率は上昇

ユーロ圏などの支援を受けながら、自ら市場で債券を発行できる水準まで累積債務の削減を目指し、また経済改革を進める努力を行ってきたはずのギリシャであるが、危機からの脱出というにはほど遠い。表1から表4に、ギリシャおよび他の重債務国ならびにユーロ主要国の過去10年間の主要経済指標を掲げた。

リーマン・ショック、欧州債務危機の影響を最も強く受けた年が2009年であり、表に掲げたすべての国で数パーセントのマイナス成長を記録している。しかし、その後は、ほ

かの国ではプラスに転じた年もあるのに対し、ギリシャは 2014 年になって初めてプラスとなった。2015 年は政治的混乱もあり、またマイナス成長になると予想されている。

マイナス成長は労働市場に影響を及ぼし、ギリシャはスペインとならび労働人口の 4 人 1 人が失業者という国になってしまった。

ギリシャの財政赤字および累積債務をアイルランドなどの他の EU 周辺国と比較してみると、アイルランドなどはリーマン・ショック以前では財政黒字を達成しており、累積債務もポルトガルがやや高いだけで、アイルランド、スペインなどは健全であった。ギリシャはユーロ加盟によって国債利回りが一時的に低下したこともあり、国債発行を積極的に行い、財政出動により、比較的高い成長を遂げてきたと見られている。

2014 年のギリシャの経済指標をみると、成長率はプラスとなっており、また財政赤字もマイナス 3.6%である。債務返済を除いたプライマリー・バランスでは黒字を達成しており、それなりの改善はみられる。2009 年の財政赤字が 15.2%であったものが、2014 年には 3.6%となったことだけでも大変な努力といえよう。しかし、それは国民に犠牲を強いるものであり、2015 年 1 月の総選挙で敗れる原因ともなった。

ギリシャは財政再建のため、増税等を求められたが、それが特に中間所得層以下に大きな負担を強いたことも指摘されている。ドイツ労働総同盟(DGB)傘下のハンス・ブックラー財団がギリシャの学者に委託した調査によると、緊縮策実施以来、ギリシャでは貧富の差が拡大し、とりわけ中下層が大きな打撃を受けた、という。下半分の所得層は負担が 337%増加しているのに対し、上半分は 9%の増加にとどまる。2012 年では、3 分の 1 のギリシャの家計が年間 7,000 ユーロ以下で生活しなければならなかった。最貧層は 86%の所得を失ったのに対し、最富裕層は 17 から 20%を失っただけであるという (注 9)。

表 8-1 実質 GDP 成長率(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ギリシャ	0.9	5.8	3.5	-0.4	-4.4	-5.4	-8.9	-6.6	-3.9	0.8
アイルランド	4.7	5.5	4.9	-2.6	-6.4	-0.3	2.8	-0.3	0.2	4.8
ポルトガル	0.8	1.6	2.5	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.6	0.9
スペイン	3.7	4.2	3.8	1.1	-3.6	0.0	-0.6	-2.1	-1.2	1.4
フランス	1.6	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.3	0.3	0.4
イタリア	0.9	2.0	1.5	-1.0	-5.5	1.7	0.6	-2.8	-1.7	-0.4
ドイツ	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.6	4.1	3.6	0.4	0.1	1.5
出所: EUROSTAT										

表 8-2 失業率(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ギリシャ	10.0	9.0	8.4	7.8	9.6	12.7	17.9	24.5	27.5	26.5
アイルランド	4.4	4.4	4.7	6.4	12.0	13.9	14.7	14.7	13.1	11.3
ポルトガル	8.8	8.9	9.1	8.8	10.7	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1
スペイン	9.2	8.5	8.2	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1	24.5
フランス	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3	10.3
イタリア	7.7	6.8	6.1	6.7	7.7	8.4	8.4	10.7	12.1	12.7
ドイツ	11.2	10.1	8.5	7.4	7.6	7.0	5.8	5.4	5.2	5.0
出所: EUROSTAT										

表 8-3 財政赤字、対 GDP 比(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ギリシャ	-6.2	-5.9	-6.7	-10.2	-15.2	-11.2	-10.2	-8.8	-12.4	-3.6
アイルランド	1.3	2.8	0.3	-7.0	-13.8	-32.3	-12.5	-8.0	-5.7	-3.9
ポルトガル	0.8	1.6	2.5	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.6	0.9
スペイン	1.2	2.2	2.0	-4.4	-11.0	-9.4	-9.5	-10.4	-6.9	-5.9
フランス	-3.2	-2.3	-2.5	-3.2	-7.2	-6.8	-5.1	-4.8	-4.1	-3.9
イタリア	-4.2	-3.6	-1.5	-2.7	-5.3	-4.2	-3.5	-3.0	-2.9	-3.0
ドイツ	-3.4	-1.7	0.2	-0.2	-3.2	-4.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.3
出所: EUROSTAT										

8-4 表 累積債務、対 GDP 比(%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ギリシャ	107.3	103.5	103.1	109.4	126.7	146.2	172.0	159.4	177.0	178.6
アイルランド	26.1	23.6	23.9	42.4	61.8	86.8	109.3	120.2	120.0	107.5
ポルトガル	67.4	69.2	68.4	71.7	83.6	96.2	111.4	126.2	129.0	130.2
スペイン	42.3	38.9	35.5	39.4	52.7	60.1	69.5	85.4	93.7	99.3
フランス	67.2	64.4	64.4	68.1	79.0	81.7	85.2	89.6	92.3	95.6
イタリア	101.9	102.5	99.7	102.3	112.5	115.3	116.4	123.2	128.8	132.3
ドイツ	66.9	66.4	63.6	65	72.5	81	78.4	79.7	77.4	74.9
出所: EUROSTAT										

2. ギリシャが抱える構造的問題

ギリシャは「分不相応な生活をしている」と批判される。発端は1981年10月の総選挙で勝利した全ギリシャ社会主義運動(PASOK)のパパンドウ首相(ギリシャ債務危機時のパパンドウ首相の父)が実施した政策といわれる。ギリシャ最初の社会主義政権として、同党の経済政策は、所得の再配分、平等なヘルスケアと年金を持つ社会保障制度の確立、国営企業の拡大に特徴づけられる。この政策は膨大な借り入れによって賄われたため、80年代中ごろには財政とインフレが統制できないほどになった。

1985年の6月の総選挙で再度勝利したPASOKは、混迷する経済の回復のため「緊急救済措置」を実施した。大幅な財政削減、通貨の切り下げ、賃上げ抑制などを行ったが、倒産の急増を招き、大規模なストが頻発して社会問題化した。支持率が低下した政権は、

4年後の総選挙で敗北した（注10）。

その後1989年から1993年までは新民主主義党（ND）、1993年から2004年まではPASOK、2004年から2009年まではNDというように2大政党による政権交代が続くが、財政健全化、行政改革、民営化などの試みも余り進展は見られなかった。福祉関連支出、公務員・国営企業の増加、年金基金への拠出などによる財政支出の拡大が財政悪化につながり、インフレが昂進、引き締めになると景気が悪化し、ストなどが多発し、社会不安が増すということが繰り返された。

財政赤字を減らし、2001年にユーロ加盟を認められたが、2004年に欧州統計局が新しい統計方法に基づき、ギリシャの過去の財政収支を試算したところ、1997～1999年の財政収支はGDP比で6.4～3.4%の赤字で、ユーロの加盟基準を満たしていないことが判明した。

2005年にはEUから赤字削減の勧告を受けている。

2009年のギリシャ危機以来、ギリシャの構造的な問題が注目を浴びている。肥大化した非効率な政府部門、縁故主義、闇経済・脱税・汚職、寛大すぎ持続不可能な年金制度、既得権益の強さなどである。

ギリシャの歴代の政府は支持を得るため選挙のたびに縁故で公務員を採用、また経営危機に陥った企業を国営化した時期もあり、公的部門が肥大化した。コネで採用された公務員の能力も低く、行政も非効率であった（注11）。脱税・汚職も蔓延しており、それだけ徴税収入も低くなっている。政府の清潔度を指数化して発表しているNGOがあるが、その組織、Transparency Internationalによれば2014年のギリシャの順位は、イタリア、ブルガリア、ルーマニア、ブラジルなどと同じく、174か国中69位となっている（注12）

年金制度についてもOECDなどからその問題点を指摘されていた。複数の年金があり、制度そのものが複雑であるほか、受給資格がゆるやかであり、所得代替率が95.7%という時期もあって、制度として持続不可能ともいわれていた（注13）。

2010年の第1次ギリシャ支援策以来債権者側（トロイカ）も財政改革とともに構造改革も求めてきた。付加価値税、アルコール税などの増税、公務員給与の引き下げ、年金に切り下げなど数字をいじることにより、国民に多大の負担を強いたとはいえ、財政の改革にはある程度成功を収めてきたが、構造改革の方は大きな進展が見られない。脱税対策についてもその姿勢に疑問がもたれる。英国の銀行HSBCのスイス支店の預金者情報が行員

によって盗まれ、それがフランスの捜査当局に押収されたが、ギリシャ人預金者約 2000 名のデータが当時のラガーディア仏財務相からギリシャ当局に渡された。税を逃れ、スイスに預金したと推定されるものもあるため、税務調査を実施すれば課税、追徴課税ができるはずである。

ところが、当時のパパコンスタンチヌ財務相およびその後任のベニゼロス財務相も、この情報に基づく税務調査の実施を当初は拒否し、情報が含まれていた CD が一時紛失されたため、再度フランスから入手するという事態となった。おまけに、パパコンスタンチヌ財務相はリストに掲載されていた親族のデータを消去したということで、執行猶予付きの有罪判決を受けている（注 14）。

第 3 節 ギリシャ危機へのドイツの対応

1. ユーロ離脱の提案も

ギリシャが債務危機から脱出する展望が見えない中、ユーロ圏随一の経済力を持つドイツに対する批判が目立っている。第 1 次支援策においても、ギリシャの自助努力にこだわるあまり、救済の決定が遅れ危機が深刻化したとの批判もあり、現在でもギリシャに対し緊縮策一本槍では、経済が収縮するだけでいつまでたっても危機から抜け出せないという意見も見られる。第 3 次支援策をめぐる交渉中にも、ショイブレ財務省がギリシャの 5 年間ユーロ圏一時離脱案を持ち出し、強い反対にあった。

メルケル首相が、ギリシャをユーロ圏にとどめるという政策を選択したのは、ギリシャのユーロ離脱がギリシャにどのような影響を与えるか、またユーロ全体に及ぼす影響が不確実であり、もし大きな混乱をもたらせるのなら、それはドイツの責任とされる。ドイツも中心になって進めてきた欧州統合を阻んだ首相といわれるし、2 度の世界大戦ばかりか 3 度目も欧州に災害をもたらしたのもドイツと歴史に刻まれるかもしれない。

ドイツの経済学者にはギリシャのユーロ離脱を主張する者も多い。代表的なのはミュンヘンにある Ifo 経済研究所の所長であるジン(Sinn)教授である。同教授によれば、ユーロ圏の中で競争力を失ったギリシャは、賃金の切り下げなど、国内的に通貨の切り下げと同様な政策を採ることも、ドイツなどの北の国にインフレ政策を実施させ競争力の低下を期待することもできないため、自主的にユーロ圏を離脱することが望ましいという（注 16）。

デフォルトを宣言し、ユーロを離脱し、ドラクマを復活させれば、当初 1:1 という交換

レートを設定したとしても、まもなくドラクマは50%下落するかもしれない。ドラクマの下落は輸入物価の高騰をもたらすが、輸出には有利に働く。現在、食料品は輸出額より23%多く輸入しているが、食糧増産が起こるかもしれないし、トルコに奪われている観光客もギリシャに戻ってくる。外国に逃れたギリシャの資本は、再びギリシャに投資されるであろう。輸入に依存している医薬品、エネルギーなどは高くなるため、あるいは支援が必要だし、ドラクマのレートの安定のための支援も必要かもしれない。それでもユーロ圏に留まり、支援を受けながら緊縮策を続けるよりも、ギリシャにとっても他のユーロ圏諸国にとっても望ましい状態である。Ifo研究所が、第2次大戦後デフォルトした70カ国を調査したところ、デフォルトし、通貨を切り下げた国は、当初の困難を乗り切れば、1~2年で経済成長が見られるようになるという。

2. ドイツの戦時賠償問題

ドイツとギリシャに横たわる問題として、ドイツが中心となってギリシャに強いていると主張している緊縮策のほかに、第2次大戦中のギリシャ占領時の賠償問題がある。ドイツのギリシャに対する戦時賠償は、1960年に当時の西ドイツがナチの占領による犠牲に対し、将来個人的な請求には応じないという条件をつけギリシャに対し1億1,500万マルクを支払っている。さらに、1990年のドイツ統一にかかわる4+2（米英仏露の戦勝4カ国と東西ドイツ）の条約でドイツの最終的な戦後処理が終了したことになったが、条約内容に異存がある場合は関係国が申し出ることができるとされているにもかかわらず、ギリシャからも何も意見がなかったため、賠償問題には最終的な決着が図られたという立場である。

ナチの占領については一つの訴訟がくすぶり続けていた。ナチ占領下、ある村で、殺された3名のドイツ兵への報復で、218名のギリシャ人が虐殺された事件があり、その遺族が訴訟を起こしていた。ギリシャの裁判所は補償を認めたが、賠償金を取れないため、アテネにあるドイツの国有財産であるゲーテ・インスティテュートを差し押さえ、競売にかけようとした。外国の不動産を処分するには法務省の許可が必要であるが、これは現在まで拒まれている。

もう一つの問題は、占領下で発行された強制債券である。ドイツ軍は占領時の物資の調達等のため、4億7,600万ライヒス・マルクの債券を発行しており、ドイツの財務省にもその記録が残っているが、もちろんこれは償還されていない。

2015年4月に、チプラス政権はドイツの戦時賠償として利子を含め2,787億ユーロを要求している。ドイツがこれに応じることはなさそうである。

第4節 ギリシャの将来

ギリシャの債務危機はEUないしはユーロの制度上の問題もあらわにした。財政統一のない共通通貨の導入、金融政策のみの統一、銀行管理の問題、非援助条項などであり、ユーロ圏離脱の条項がないのも問題かもしれない。共通通貨の導入によりユーロ圏諸国の競争力が徐々に収斂するかと期待されていたにもかかわらず、逆に競争力格差が拡大している。ユーロ加盟諸国がユーロ参加基準を満たしてなくとも、改善の方向にあれば加盟が認められたが、債務危機を免れた国においても、表4に示したようにイタリア、フランスなどの累積債務は近年増加している。

ギリシャの今後はどうなるであろうか。第3次支援に当たっては、2015年8月19日付で、欧州委員会とギリシャ政府・ギリシャ国立銀行との間で覚書(MOU)が締結されており、これに従い、ギリシャの改革が実施されることとなっている。債権者側は改革の実施のための前提となるギリシャ国内法の制定をまず求めており、野党の反対、反対デモなどもあるが、徐々に各種法律がギリシャ国会で成立している。改革は成果を挙げるであろうか。

考えられるシナリオは次の3つであろう。①やっとな改革が前進し、それによりヘアカットまではいかないが、利率の引き下げ、返済期間の繰り延べなどによる債務削減が実行され、ゆるやかなペースながら、経済も成長軌道に乗り、失業者も減り始める。累積債務も減少し始める。②緊縮策が継続されることで国民の反発が強まり、デフォルトを宣言し、ユーロを離脱する。③改革は一部実行されるが、不徹底で、国民の不満を背景に、改革の見直しなどを要求し始める。3年間の支援策終了後も第4次支援策を要求する。

ギリシャの構造改革の実施は困難が伴うであろう。オスマン帝国の支配が長かったこともあり、支配者、為政者に対する不信の念は強く、徴税は個人の富の略奪と考えられているという。1981年以来、政府は既得権益には手をつけず、デモによる社会不安を恐れたり、次回選挙での得票のため、年金制度を充実させ、支持者を公務員に登用したりした。社会主義的政策のため、倒産しそうな企業を国有企業にしたり、逆に民営化も拒んできた。これらを借り入れによって賄ってきたため、財政が悪化した。もちろん、ごく少数ではある

が、この異常な事態を改革しようとした政治家もいた。年金制度は持続不可能なので改革を提言したりしたが、政府内で強い反対にあい、孤立化していったという（注16）。

改革派政治家が多くなれば上記①のシナリオとなるが、ギリシャのユーロ離脱の影響が不透明であるため、ギリシャ自身も離脱を望まないし、他のユーロ圏諸国もギリシャを追い出すこともなさそうで②のシナリオもなく、③となる可能性が高いのではないか。世界経済に大きな変動がない限り、ギリシャ危機がだらだらと続くということになりそうである。

注1：“Wie viel Schulden Griechenland schon erlassen wurden” Frankfurter Allgemeine Zeitung
ウェブ版 2015年1月26日

注2：“All we ask is that Europa give Greece a chance” Financial Times ウェブ版 2015年3月17日

注3：“A high-risk gamble on the future of Greece” Financial Times ウェブ版 2014年12月9日

注4：“Die Neuwahl bringt alte Sorgen zurueck” Handelsblatt ウェブ版 2014年12月29日

注5：“Greek political dynasties will bide their time” Financial Times ウェブ版 2015年1月21日

注6：“Die Krise ist notwendig” Sueddeutsche Zeitung ウェブ版 2014年12月30日

注7：“Merkel’s tough tactics prompt criticism in Germany and abroad” Financial Times ウェブ版 2015年7月15日

注8：“French comeback exposes rift in Eurozone core” Financial Times ウェブ版 2015年7月11日

注9：“Aermere zahlen 337 Prozent mehr, Reichere 9 Prozent Der Spiegel ウェブ版 2015年3月19日
報告書本文は http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_38_2015.pdf

注10：『ARC レポート 2007 ギリシャ』（財）世界経済情報サービス

注11：“Greece at a Glance Policies for a Sustainable Recovery” OECD などを参照

注12：THE 2014 CORRUPTION PERCEPTION INDEX <http://www.transparency.org/cpi2014>

注13：Pension at a Glance OECD 2009

注14：“Griechenlands Ex-Finanzminister zu Haft auf Bewaehrung verurteilt”
Frankfurter Allgemeine Zeitung ウェブ版 2015年3月24日

注15：“Der Grexit ist Rettung” Frankfurter Allgemeine Zeitung ウェブ版 2015年6月22日。詳細な報告は以下を参照 “Die griechische Tragodie” Hans-Werner Sinn Ifo Schnelldienst 29.5.2015

注16：「ギリシャ危機、無視された20年前の警告」Wall Street Journal 日本語ウェブ版 2015年7月13日

[禁無断転載]

欧州の政治・経済リスクとその課題 報告書

発行日 平成 28 年 4 月

編集発行 一般財団法人 国際貿易投資研究所

〒104-0045 東京都中央区築地 1 丁目 4 番 5 号 第 37 興和ビル 3 階

Tel : (03) 5148-2601 Fax : (03) 5148-2677
