# FOCUS ◎ コロナ「共存戦略」の諸相

新型コロナ禍による「影響」の諸相では、複雑で重層的だ。
今号は、感染拡大の過程で域内国の利害対立が顕在化したEUが、
再び結束への道を示せるかの試金石となる
復興支援をめぐる欧州理事会の議論を追い、
移動の需要が激減し、油価が「マイナス価格」となった
異常事態の化石エネルギーに対し、
安定的な投資・需要が続く再生可能エネルギーの可能性を考える。

7月18日、新型コロナ感染拡大後、初の対面での会議となった欧州理事会でのEU首脳会合。コロナ後の復興をめぐる議論は難航した。左からルッテ蘭首相、メルケル独首相、フォン・デア・ライエン欧州委員長、コンテ伊首相、ミシェルEU理事会議長、マクロン仏大統領（代表撮影／ロイター／アフロ）

# EU共通債合意 再結集への第一歩

**七月一七日、欧州理事会は険悪な雰囲気で幕を開けた。コロナ復興をめぐる倹約国と南欧や中・東欧諸国との対立、「法の支配」をめぐるポーランドとハンガリーの扱い――。EUの結束と危機対応能力が問われた場面で、合意をめぐる各国の思惑を読み解く。**

筑波大学准教授
**東野篤子**
ひがしの　あつこ　二〇〇五年英バーミンガム大学で博士号（政治学）取得。OECD日本政府代表部専門調査員、広島市立大学准教授などを経て現職。専門は欧州国際政治。共著に『欧州統合史 二つの世界大戦からブレグジットまで』『現代ヨーロッパの安全保障』など。

新型コロナウイルスの爆発的流行で壊滅的な打撃を受けた欧州連合（EU）の経済にとって、その立て直しのための予算措置の策定は最大の課題であった。EUは七月一七～二一日の五日間にわたって開催された欧州理事会で、約一兆八〇〇〇億ユーロを支出する包括的な財政枠組みで合意した。今回の合意は、七五〇〇億ユーロの復興基金である「次世代のEU」と、一兆七四三億ユーロにおよぶ二〇二一～二七年の次期中期予算計画（多年度財政枠組み：以下、「次期MFF」）の二本立てとなっており、EU共通の資金調達である「共通債」制度など、欧州統合史上初の試みが複数導入されている。本稿では、復興基金や次期MFF交渉過程を追いながら、今回の合意の意味と今後の課題について考えてみたい。

## コロナの打撃と共通債構想

EUにとって今回の合意が急務であった背景としては、コロナ感染拡大対策の遅れとそれに伴うEU内部の亀裂、そしてEU全体の深刻な景気後退という状況があった。二〇二〇年二月から三月上旬にかけて、欧州での感染拡大がまだイタリアなどの南欧に限られていた時、ドイツやフランスは医療必需品の囲い込みを図るなどの内向きの行動に走り、イタリアが求める支援を即座に提供しようとはし

なかった。その後EUは協力関係を取り戻すべくさまざまな努力を重ねてきたが、内部に生じた亀裂を修復することは容易ではなかった。しかもその後、EU加盟国の多くが長期にわたるロックダウンを経験し、深刻な景気後退にも陥った。この機に便乗し、中国やロシアがマスクや人工呼吸器などを供給することで欧州各国への影響力を増大させようとしていたことも、EUにとっては衝撃であった。

そうしたなか四月には、フランスのマクロン大統領が「共通債（コロナ債）」を発行してEU主導で資金調達を行い、パンデミックで被った経済的打撃への対応をEU加盟諸国が分担し合う構想を打ち出した。しかしこうした考え方は、緊縮財政を重視していたドイツのメルケル首相の考え方とは真っ向から対立するものであった。また、メルケルに強く同調していたのが、いわゆる「倹約四ヵ国」のオランダ、オーストリア、デンマーク、スウェーデンであった（フィンランドもこの「倹約四ヵ国」の考え方に近いとされる）。EU予算の純拠出国であり、財政規律を重視していたこれら四ヵ国は、共通債を発行すれば、EU内部において今後もなし崩し的に豊かな諸国が貧しい諸国に対して際限なく支援を続けることになる、と主張したのである。

マクロンは粘り強く説得を続け、メルケルはついに共通債の導入に合意した。両者は五月一八日にオンライン合同記者会見を開いて、EU共通債の導入と復興基金の設立を提案し、EU関係者を驚かせた。これを受け、フォン・デア・ライエン委員長率いる欧州委員会は、同二七日に復興基金に関し、五〇〇〇億ユーロの補助金、二五〇〇億ユーロの融資を提案した。

ここでいう補助金には返済義務がない。この補助金の調達に共同債を使う――すなわち、欧州統合史上初めて債務を共同化する――ことが、独仏および欧州委員会の構想の中核にあった。これ以降メルケルとマクロンは、「倹約四ヵ国」がこの欧州委員会構想を受け入れるよう交渉を重ねていくことになる。

## 「法の支配」とEU予算

一方EUは、共通債問題とは異なる問題にも直面していた。主にハンガリーとポーランドによる「法の支配」への挑戦である。ハンガリーでは二〇一〇年のオルバン政権発足以降、ポーランドでは一五年に「法と正義（PiS）」政権発足以降、憲法の強引な改正や裁判官人事への介入など、EUの基本的価値である法の支配が軽んじられているとの批判が続いていた。このためすでにEUは、この両国

に対してEU基本条約第七条に基づく制裁手続きを開始している。これが発動されれば、究極的には議決権の行使を含む厳しい措置がこの二ヵ国に対してとられることになるが、両国の状況は改善していないどころか、コロナ禍の混乱に紛れて、さらに両国の政権が強権化していると指摘されている。

こうした文脈からEUでは、この二ヵ国のようにEUの基本原則を尊重しない加盟国に対し、次期MFFの配分を減らすべきである、あるいは使用を制限すべきであるとの声が高まっていた。このため、七月の欧州理事会において、復興基金と並んで次期MFFの予算規模や用途、さらにEU史上初めて、予算配分に「法の支配の遵守」という条件（いわゆる「法の支配コンディショナリティ」）を付すか否かについて決着する必要が浮上していた。

当然のことながら、ポーランドとハンガリーは、次期MFFの配分にこうした新しい条件が付されることに強く反発していた。またEU内部でも、次期MFFの配分を減額すれば、結局はこの二ヵ国の国民がその犠牲となってしまうという慎重論が根強かった。欧州理事会の一週間前には、ミシェル欧州理事会議長が次期MFFの最終案を提示したが、「法の支配コンディショナリティ」の位置付けは曖昧なままとなっていた。このような背景から、欧州理事会はEU内部での厳しい対立が幾重にも絡み合った状態で幕を開けたのである。

## 史上最も険悪な欧州理事会？

七月一七日に開始された欧州理事会は、五日間・九〇時間にわたって交渉が続けられ、二一日にようやく合意が成立した。欧州統合の歴史において、合意形成が困難であったために「マラソン交渉」となった欧州理事会はいくつか例があるが、今回は最長記録となった。ミシェル議長が理事会ビルの高層階のテラスで、マクロンやメルケル、中・東欧の指導者と、初夏の光のなかで一見和やかに協議を行う様子が伝えられたが、交渉の内実はきわめて厳しく、何度も決裂しかけたという。

交渉における最大の問題は、そもそも復興基金そのものに懐疑的であった倹約四ヵ国と、制度の導入を強く求めていた南欧や中・東欧諸国との対立であった。とりわけ、倹約四ヵ国の急先鋒であったオランダのルッテ首相は、返済義務のない補助金という考え方に強い嫌悪感を示した。また、経済改革を適切に実施していないと判断される加盟国が復興基金を使用することに対し、他の加盟国が拒否権を

発動することを可能にするよう、強く求めていた。また、明らかにポーランドやハンガリーを念頭に、基金を使用する国は民主的価値観や法の支配の精神を尊重するように求めていた。このためルッテをはじめとした倹約四ヵ国のリーダーたちは、「警察気取り」「けちの集まり」「われわれを脅迫している」などと、中・東欧や南欧諸国から散々に罵倒された。

また、欧州委員会案を支持して交渉に挑んだメルケルとマクロンも、倹約四ヵ国との対立が深まると、連れ立って交渉を中座し、宿泊先のホテルのバーで白ワインを片手に対策を検討したと報道される。オーストリアのクルツ首相に対してマクロンがいら立ちを募らせ、「EUのことなど、どうでもよいと思っているんだろう」と、テーブルを叩いて激昂したというエピソードも広く報じられた。

転機は二〇日の明け方、倹約四ヵ国の妥協によって訪れた。四ヵ国は、純拠出国にEU予算への拠出金の一部が払い戻される「リベート」制度が導入されるのであれば、それと引き換えに補助金案を支持する意向を示したのである。しかしその後も交渉は何度も決裂しかけ、七月末か八月末に再度欧州理事会を開催して交渉を仕切りなおす可能性を視野に入れ始めた関係者もいたという。それでも紆余曲折の上ようやく二一日中に、復興基金と次期MFFのパッケージが合意された。

## 何が決まったのか

今回合意された復興基金は総額七五〇〇億ユーロであり、三九〇〇億ユーロの補助金と三六〇〇億ユーロの融資とで構成される。五月のフォン・デア・ライエン案は、補助金が五〇〇〇億ユーロ、融資が二五〇〇億ユーロであったため、最終合意では補助金が減額、融資が増額されたことになった。

補助金のための資金は共同債で調達される。欧州委員会がEUを代表して、借り入れによる資金調達を行い、それを加盟国に配分する仕組みとなっている。加盟国共同の原資調達に踏み込むという、史上初の財政統合の試みである。各加盟国は受けた補助金を返済する義務がなく、EUの予算から二〇五八年までの期間で返済されることになる。この復興基金は常設の枠組みではなく、あくまでコロナ対策の期間限定と位置付けられる。

復興基金の目玉は六七二五億ユーロに上る「復興・強靭化基金（RFF）」であり、コロナ禍による影響が深刻な加盟国に優先的に割り当てられる。復興基金はその他、「リ

アクトEU（ReactEU）」「ホライズン・欧州研究助成計画」、「インベストEU（InvestEU）」「農村開発」「公正な移行基金」「市民保護メカニズム（RescEU）」などの各計画に割り当てられる。また、次期MFFは総額一兆七四三億ユーロで合意され、復興基金と合わせると約一兆八〇〇〇億ユーロという規模で、打撃を受けたEU経済にさまざまな側面からテコ入れを行うことになった。一方、懸念となっていた「法の支配コンディショナリティ」は、明示的な形では次期MFFには盛り込まれなかった。

## なぜ合意できたのか

今回の欧州理事会で合意が成立していなければ、EUの危機対応能力は厳しく問われていたであろう。昨年末に新体制を引き継いだばかりのフォン・デア・ライエン体制にとっても、大きな打撃となったはずだった。しかし、今回の合意によって、EUが全体として危機を受け止め、負担を分かち合うという姿勢はなんとか保つことができた。この復興基金の補助金の最大の受け取り国はイタリアとなる見通しで、コロナ流行によって最も打撃を受けた国の救済が可能となる。

倹約四ヵ国が渋々ながら合意に応じたのは、大きく三つの要因があろう。第一に、長年にわたって緊縮財政を支持してきたメルケル自らがこれら諸国の説得に当たったことが大きい。メルケルは、最後まで無償援助に反対していたオランダのルッテと厳しく対立した際、「欧州の未来がかかっている」「南欧諸国が破産すれば、最終的にわれわれ皆が破産する」と警告したと報じられている。

第二に、EU予算への純拠出国（倹約四ヵ国とドイツ）への「リベート」制度の導入も決め手となった。なお、純拠出国に対して予算を払い戻し、不満を緩和するやり方は、欧州統合ではこれまでも用いられたことがある。英国のサッチャー首相は長らく、英国のEC予算への拠出が他の加盟国に比して突出して多いことに不満を募らせており、一九八四年のフォンテーヌブロー欧州理事会で英国の予算還付金を当時のECに認めさせている。

第三に、当初の欧州委員会案では補助金が融資の倍額であったのに対し、倹約四ヵ国の主張によりこの比率を覆し、補助金を減額して融資が増額したことも重要であった。

今回、初めて債務の共同化が達成されたことから、この合意を米国史における連邦予算成立になぞらえ「ハミルトン的瞬間」であるともてはやす向きもあった。しかし、今回のEUの債務の共同化は、コロナ対策に関するごく限定

的なものであり、それですらここまで合意形成に苦労したことは、EUにおける財政統合への道のりがいかに困難であるのかを逆に物語っているとも言えよう。

## 残された二つの不満

次期MFFは一〇月に欧州議会での採択を控えている。一方、復興基金はすべてのEU加盟国からの批准が求められるが、欧州議会による採択は必要としない。ただし、二つの予算は密接に関連しており、一体としてコロナ後の復興に用いられる。このため仮に復興基金がすべての加盟国からの批准を得られても、次期MFFが欧州議会で否決されれば、復興計画全体がおぼつかなくなってしまう。

多くの欧州議員は、今回の合意に二つの不満を抱えているとされる。第一に、復興基金の使途が欧州委員会提案からは大きく修正されたことである。欧州議会が重視していた「ホライズン2020」や「インベストEU」などのプログラムの予算規模が欧州委員会案からは大きく削減された。また、そもそも今回の復興基金は、コロナ感染爆発で欧州が深刻な打撃を受けたことに端を発する。そうであれば、将来再び発生しうる保健衛生上の諸問題に対する資金上の手当ても当然必要となるはずであった。このため欧州委員会は、復興基金の枠組みで「健康のためのEU」プログラムを提案していたが、最終的にこのプログラムが復興基金に残ることはなかった。

第二に、次期MFFが「法の支配コンディショナリティ」を導入することができず、ポーランドやハンガリーに対する予算上の抑止力として機能しえないことも、多くの欧州議員が不満としているところである。

フォン・デア・ライエン委員長は、欧州理事会後に欧州議会で演説し、今回の合意に対して多くの欧州議員が不満を抱いていることを率直に認めた。そのうえで、今回の復興基金と次期MFFのパッケージは、EUが飲まなければならない「苦い薬」であり、両者を一体として成立させることこそがEUを救う道なのだと力説した。とはいえ、次期MFFの正式承認までには今後の複数の山場を乗り越える必要があろう。

また、今回は欧州理事会での交渉は、パンデミックで何万人もの死者を出している状況にあってなお、救済策に向けた合意がこれほどまでに困難であったというEUの現実をもさらけ出した。露呈したEU内部の亀裂をどのように修復しながら統合を進めていくのか。今後のEUの「強靭性」が、まさに問われることになる。●