

トレンド
2012

ユーロ危機下のヨーロッパ 変調する独仏枢軸

北海道大学教授

遠藤 乾

えんどう けん

一九九六年オックスフォード大学DPHIL取得。二〇〇六年より現職。著書に『The Presidency of the European Commission under Jacques Delors』共著、「『複数のヨーロッパ』」などがあつた。

連日のユーロ危機報道のなか、

サルコジ仏大統領とメルケル独首相の

一挙手一投足に視線が集まる。

「結婚」とも形容される戦後独仏関係の今を見つめる。

独仏枢軸とよばれる緊密な二国間関係は、つねに議論の対象となる。戦後のヨーロッパ統合との関連でいえば、石炭鉄鋼に焦点を置いたシューマン・プラン以来、独仏は統合のモーターと見なされてきた。EUがベルリンの壁を越えて二五、そして二七国へと拡大した後には、それは比重低下した単なる二国ではないのかと危惧された。

いまもまた、現在進行形のユーロ危機との関連で、独仏リーダーシップのあり方が問われている。これもまた当然だろう。危機は重大である。ここで詳述する必要はあるまいが、二〇〇九年末以来、ギリシャ発の国債危機は、金融危機、ユーロ圏全体の深刻な政治経済危機へと深化し、世界的な懸念材料となっている。

これに対し、独仏共同でヨーロッパの危機を管理しよう

とする意志は明らかだ。この二年のあいだに、メルケル独首相とサルコジ仏大統領が直接顔を合わせたのは、少なくとも三九回に上る。その内、お互いを訪問する純粹なバイの独仏首脳会談は、欧州首脳理事会のような重要な機会のほぼ一週間前に定期的に開かれ、一〇回ほどを数えた。その他にも、その欧州理事会、ユーロ・G8・G20・NATOなどの首脳会議中やその前後など、しょっちゅう打ち合わせる。これに公式発表された電話会談を加えると、軽く五〇回以上は話しあっている状況だ。おそらく、保守系欧州首脳の会談やその他の国際機関・フォーラムでの会合を合わせて精査すると、さらに数字は増えるだろう。つまり、少なくとも月二回のペースで、共同ガバナンスを試みているのである。

ガイトナー米財務長官は「独仏がともに計画に合意し、行動を起こすと決めたら、大きなことが可能になる」という。実際、この間に独仏主導で決定されたことは多く、軽いものではない。ユーロ首脳会議を最低年二回定例化・制度化すること。欧州金融安定化基金（EFSF）を創設し、それをさらに欧州安定メカニズム（ESM）として恒久化すること。それを通じた信用危機への防火壁の積み上げ、均衡財政の立憲化、それに反した国への罰則の自動化、民間銀行団によるギリシャ債務の棒引き等々。財政主権とデモクラシーの重さに鑑みれば、とてつもないことを決めたようにも思う。こうしてアジエンダを設定し、ユーロ危機克服にむけて先頭に立つてきたのは、危機管理に当たってきた欧州中央銀行を除くと、明らかに独仏首脳であった。しかし、危機は終わらない。二〇一一年一二月の欧州理事会およびユーロ首脳会議で、本当のところ何が決まったのか、どの国に適用され、誰が実施するのかなど、詰めていくと怪しい部分もある。

それのみならず、アジエンダの中身を見ていくと、ドイツ主導のものが多い。均衡財政の立憲化、罰則の自動化、民間銀行による債務軽減などが典型例だろう。またこの間に決まらなかったアジエンダを見ても、ドイツ主導が明らかだ。

最たる例はユーロ債の発行である。さらにアジエンダ形成のタイミングを見ても、ドイツの影響力は抜きん出ている。最初のギリシャ救済策が決まる二〇一〇年五月までに市場は大いに動揺したが、年頭から断固とした救済策を提示していたら、危機波及への防火壁（＝支出額）は大して高いものでなく済んだ可能性が高い。これもまた、ドイツ首相の慎重かつ後追いの対応がもたらした色彩が濃厚である。もちろん、メルケル連立政権が重要な州レベルの選挙を五月に控えていたことには留意すべきだが。

以上には多くの論点が含まれている。独仏枢軸は健在か。ドイツ主導の隠れ蓑ではないか。独仏という括りはまだ有効だとして、その共同管理への意思と能力は乖離してはいまいか。ここでは政府間イニシアティブ、外交的側面に焦点を合わせ、ユーロ危機そのものというより、その危機下で変容する独仏枢軸について、いったん立ち止まって検討したい。

独仏枢軸の変遷―戦後体制からポスト戦後体制へ

そもそも独仏枢軸とは何なのか。ごく平凡な勢力均衡の視点からすると、ジャン・モネが下書きしたシューマン・プランとは、石炭鉄鋼の地域的共同管理をテコに、

フランスが主導権を確立し、西ドイツを追従国として取り込むことを意味した。モネの才は、地域形成を機能的統合から出発させたことというより、むしろそのような権力計算を平和や和解のことばで包んだところにある。

この独仏協調は、冷戦の下で西欧を統合することでエンパワーしたいアメリカの利害とも合致していた。また同時に、イギリスという大国を独仏中心の大陸マネジメントから外すことをも含意していた。それはつまり、中心の再定義でもあったのである。このおおよその意味において、独仏協調に基づく統合ヨーロッパとは、(西)ヨーロッパの戦後体制と同義だった。

冷戦の論理に基礎づけられたこの戦後体制が動揺するのは、いうまでもなくベルリンの壁が崩壊し、ドイツが統一し、ソ連が消失したときである。一九九二年締結のマーストリヒト条約は、EUをつくり、通貨統合を誓うことで、その冷戦終結への一応の答えとした。

単一通貨(のちのユーロ)は、それまでドイツ連邦銀行が事実上策定していた通貨政策にフランスやイタリアなどが関与することを意味し、ふたたび域内平和のことばで包みながら戦後ドイツの成功の象徴であったドイツ・マルクをヨーロッパに差し出させたのである。

ただし、その通貨政策の共同策定の望みがかなう限りにおいて、フランスなど他国はドイツの言うことを何でも聞いた。財政赤字や国家債務への縛りはこの時に成文化され、のちに精緻になっていった。二一世紀に入って、いったんドイツ政府自身がこの制約を無視する方向に動いたことは事実だが、基本的には、危機下のいまにいたるまで、各国財政健全化に関するドイツの言い分が浸透していくプロセスが続いており、強まっているといえよう。

ここで起きているのは、指導国と追従国の立場の入れ代わりである。このドイツ統一以来のほぼ不可避なトレンドが見えにくかったのは、長年停滞していた東ドイツの吸収に時間がかかり、二二世紀の初頭には、「ドイツ問題(The German Question)」の代わりに「ドイツ問題外(The German Out-of-Question)」などと揶揄されてきた経緯があるからである。しかしいま、競争力が増進し、輸出が伸び、失業率が低下して、一人勝ちのような形があらわとなり、ドイツは完全に自信を回復している。その不安(Angst)がまだあるとしても、過去の否定的な歴史に対してというよりむしろ、未来における自分の力とそれへの妬みに対してである。

二〇一一年一二月の欧州首脳理事会に至るプロセスは、

このドイツ主導への変化をよくあらわしている。メルケル首相は、二七国全体での条約改正には正しくもキャメロン英首相が鍵だとみて、そこにかんがりの外交努力をつぎ込んだ。示された妥協案に対し、キャメロン首相が「フランスはどうなんだ?」と聞くと、メルケル首相は「ニコラ・サルコジ仏大統領」は同意するわ」と答えた。この発言は、ひとつには冒頭で述べたような密接な独仏協議から来るものであるが、他方でドイツ主導の解決策にフランスが付いてくるという自信をうかがわせる。英首相府は、この一連の外交プロセスから、「ユーロ圏はG1だ。ドイツが勝る」と認識していたという。

他のリーダーシップ源

ドイツ主導の独仏がヨーロッパの中心になるのにはいくつかの要素がある。第一に、誰(どの国)であれリーダーシップを発揮するには他(国)によるフォロワーシップを必要とするのであるが、主要国フランスが通貨や財政分野におけるドイツの方針を受け入れる限り、ドイツのリーダーシップへの最大のフォロワーシップを提供できる。その関係が成立したとき、他から見ると共同で主導しているようにみえよう。第二に、政策分野によつては攻守が入れ替

わる。例えば、フランスはリビアへの武力介入に積極的だったが、ドイツは国連安保理がそれにお墨付きを与える際に棄権した。こうして経済分野以外でドイツのリーダーシップへの意思ははっきりしないままなのに対し、フランスのそれは明白である。「独仏」というとき、このような政策ごとの入れ替わりを丸めこんでいる。最後に、ヨーロッパにおいて独仏以外のリーダーシップ源がうまく機能していないことがあげられる。ここでは、この最後の点に触れたい。

誰もが独仏以外にヨーロッパの大国として思い浮かべるのが、イギリスであろう。すでに述べたように、ヨーロッパの戦後体制は、権力計算の観点からすると、アメリカの意向を汲んだフランスが西ドイツを取り込み、イギリスを外すことで成立した。しかし、いうまでもなくイギリスは一九世紀から二〇世紀初頭まで世界帝国であった戦勝国であり、ドイツの主権回復や西欧同盟の設立など、局面によつては大陸ヨーロッパの運営に深く関与した。その上、ベルギーやオランダの戦後指導者の多くは、戦時中にロンドンへの亡命経験を持つており、イギリスへの期待を喪失することはなかったといつてよい。特に、一九六〇年代のド・ゴール大統領時代には、フランスの一方主義的な外交が目立ったこともあり、西ドイツが

それへの追従をぎりぎりのところで選択してきたことも手伝って、独仏枢軸への反発がそのままイギリス（のEC加盟）への期待へと転化したのである。

しかし、一九八〇年代前半にサッチャー英首相が展開した予算還付要求、いわゆる「私のお金を返して」キャンペーンは、加盟後のイギリスの信用を傷つけた。しだいに、オランダなどの伝統的にイギリス寄りの国でも、独仏主導をより積極的に受け入れる素地が生まれた。これは、八〇年代半ば以降、独仏主導で統合が再活性化する一因となった。その後、サッチャー首相の反ECレトリックが高まるにつれ、さらにイギリスは孤立する。マーストリヒト条約に至る交渉の一局面（九〇年一月のローマ首脳理事会後）で、ミッテラン仏大統領は「彼女「サッチャー首相」はいつか付いてくる。いつものように」と言い放ったという。

初期のメイジャー首相や、親欧的なブレア首相の時代にあっては、イギリスがEUで中心的な役割を果たすと思われた時期はあったが、結局、党内の力学やアメリカとの「特別の関係」ゆえに独仏の枢軸に食い込み損ねてきた。今回もまた、キャメロン首相はドイツのメルケル首相と妥協点を探し、独仏に割って入ろうとしたが、失敗した。

伏線は、キャメロン首相が政権獲得直後に欧州保守系政

党グループから英保守党を脱退させたことにある。これは、独仏首脳、とりわけメルケル首相をたいそう怒らせた。もともと、メイジャー首相時にドイツのキリスト教民主主義同盟（CDU）への接近を試みるなど、政党のつながりは関係修復への重要な回路であった。のみならず、現在の独仏首脳自身がそうするように、イデオロギーごとに組織された欧州レベルの政党首脳会議は、重要な意見交換や調整のアリーナになっている。実際、二〇一一年二月の欧州理事会で、必要ならイギリスの要求を蹴り、残りの二六国での合意に向かうという方針がほぼ固まったのは、その直前にマルセイユで開かれていた保守系政党首脳会議だったといわれる。こうして、イギリスは独仏主導のヨーロッパ運営になかなか入っていけないのである。

他方言うまでもなく、大国はイギリスだけではない。イタリアやスペインなども域内では非常に重要な国であり、その重みはなかなか日本に伝わらない。例えば、一九八〇年代半ばにECが市場統合の完成に乗り出し、多数決を導入する単一欧州議定書へと動いたとき、独仏と組んで主導したのは、当時のEC議長国イタリアのアンドレオッチ外相やクラクシ首相である。あるいは、いまでは当たり前のように存在している欧州市民権をマーストリヒト条約に入

れるように強力にキャンペーンをしていたのは、スペインのゴンザレス首相であった。ただし誰もが認めるように、いまのイタリアやスペインはユーロ危機で救済される側にある、リーダーシップを発揮できる余地は少ない。

それではEU委員長やEU大統領はどうか。一九八〇年代後半の統合再活性化やその後の通貨統合に向かう過程では、当時のドロールEC委員長によるリーダーシップが顕著だった。それは主に、独仏を中心とする指導者層に食い込み、欧州理事会というアリーナを活用して、うまくアジェンダを操作したことによる。しかし、いまのバローゾ委員長は、独仏首脳に重用されていない。代わりに彼らが信用するのはファン・ロンパイEU大統領である。けれども後者は、我を出さず欧州理事会を主催する中立的な調停者であり、そうであるからこそ信頼されているともいえよう。したがって、他に追従者を見出すリーダーシップを彼に期待するのは難しいのである。

以上は、このユーロ危機を打開する政治的リーダーシップを取れるのが独仏だけであることを指し示している。

構造的制約と限界

しかしながら、他のリーダーシップ源が作動しないな

か、独仏首脳が濃密に会合を重ね、アジェンダを指し示すことが現下のユーロ危機の解決に結びつくまでに、構造的な制約が横たわっている。

第一に、基本的な政治構造として、EUは二七の民主国の集まりであり、それぞれが議会、有権者、そして多くの場合連立政権を抱える。それは、典型的な多中心的(polycentric)政治体なのである。したがって、その内の二国首脳が合意したところで、その二国を含む二七の政府内、議会内、世論、そして裁判所のような立憲的制約に直面し、それを乗り越えていかねばならない。これは、F・シヤルフが述べた「共同決定の罫」に陥ることを意味する。EU全体を拘束する決定というのはほとんどハードルが高いのである。

第二に、このハードルは、現下の危機にあり、ますます高くなっている。というのも、ユーロの長期的持続には、いわゆるPIIGS諸国が財政赤字や累積債務を減らし、競争力をつけて成長し、しまいにEU諸国間の経常収支が均衡するか、さもなければドイツのような経常収支黒字国からの赤字国への財政移転を恒常化するかしかならないのだが、これは政治的に針の穴を通すほど困難だからである。

前者のシナリオで行くと、例えばギリシャやイタリアの

ような国に、増税の傍らで公共事業やサービスを削減し、労賃をカットし、相当期間の低成長ないしマイナス成長を強いることになる。貧困、餓死、治療なき病死などが暗い世相をもたらし、おそらく納税への市民的不服従運動や暴動に発展し、やがて（親EUの）政権が打倒されることになりかねない。他方で後者のシナリオでは、ドイツ、オランダ、フィンランドの様な、すでに他国への信用供与への批判が高まっている国に対し、ギリシヤのような恒常的な経常赤字国への財政支援を要求することになる。そもそもヨーロッパ人としてのアイデンティティは、ないわけではないが希薄で、国民意識に比べると圧倒的に弱い。そうした中で、例えばギリシヤのように、何度か虚偽の財政報告をすることでユーロ圏のメンバーシップを確保してきた国に対し、ドイツ国民が大盤振る舞いをするとは思えない。

第三に、独仏枢軸に限ったことではないが、あらゆる政治的決定が市場に対してもつ有効性が薄れている。EUの場合、先述の「共同決定の罨」ゆえに、決定自体がなされないか、あるいはなされてもタイムミングが遅れがちである。市場の要求に政治のスピードが追いつかないのだ。

逆に市場の政治への影響は多大である。世界市場は、画一性の文化を抱え、いったん一方に走り出すと、なかなか

か止められない。またそれは、各国のあいだにある断層を見つけ出し、拡張し連動させる力を持っている。実際取引されている各国債のスプレッドや格付会社による評価は、すでにユーロ圏を南欧と北欧に引き裂いているが、これが独仏を決定的に分岐させた暁には、ドイツは独仏共同主導の装いより、自国の信用を優先する可能性が高い。

最後に、市場が独仏を裂く前に、二国の哲学は相当に離れている。財政的規律を守り、借りたものはきちんと返すことでモラルハザードを防ぐのを優先するドイツと、危機においてはまず政府が公的資金を使って対応し成長を誘導すべきだというフランスとの間のギャップは、EUを引っ張るエンジンの中に深刻な齟齬を生んでいる。いまのところ、ドイツの理念が優勢で進んでいるが、今春のフランス大統領選挙の結果とも相まって、将来的には未知数である。

思えば遠くに来ているのか？

こうした構造的な制約や限界ゆえ、独仏枢軸を幻想と片付ける向きも多い。あるいは、EU自体をすでに終わったものとして冷笑の対象にする者も増えている。しかし、そうした見解はいくつかの前提を検討し直したほうがよい。

まず、フランスはおるかドイツも、一国で世界における

影響力を確保できるほどの政治・経済・自然的資源を持ちあわせていない。特にエリート・レベルの広範な層には、ジョイントで影響力を高め合うシステムをお互いに必要としているという点に関して、頑なまでの確信がある。それが、独仏枢軸とEUを生きたがらえさせるだろう。

次に、独仏枢軸に過剰な期待が寄せられている可能性もある。そもそも歴史的に、独仏がヨーロッパ統合のすべてを仕切ってきたわけではないし、その首脳たちがつねに統合と平和のヴィジョンに満ちていたわけではない。一九六三年に締結され、独仏和解の象徴ともされるエリゼ条約は、元来EEC六カ国で締結されるはずの政治条約をベネルクスやイタリアが拒否した帰結ではない。また、八九年秋にベルリンの壁が崩れた後、コール西独首相は、両統一のため一方的に一〇項目計画を一月に打ち上げたのに対し、ミッテランは一二月に東ドイツを訪問し、欧州理事会でコールを冷たくあしらった。その当時のサッチャー首相外交顧問C・パウエルは「一九八九年一〇月から九〇年三月まで英仏同盟が存在した」と述懐する。冷戦終結という危機に際し、独仏首脳もバタバタし、そのなかろうじて協調をたくり寄せてきたにすぎない。今回もまた、EUの実存的危機の中で、独仏首脳はもがいている。

興味深いのは、力関係が変化しながら、一緒にもがいていることだろう。

最後に、上記の冷戦終結時の危機とドタバタの中で、マーストリヒト条約（一九九二年締結）のような画期的な条約ができてきた歴史がある。その当時、ECはユーゴ紛争のさなかで無能扱いされ、GATT交渉でも内紛を抱え、ひどく否定的な評価の中で同条約は締結されたのだった。危機と統合、マドリング・スルーとブレーク・スルーは、裏腹なのである。これは、多数決を導入した画期的な条約改正となった単一欧州議定書（一九八六年）にも言える。当時、EC法の権威であったベスカトーレ教授は、同議定書を取るに足らないものとして酷評した。

二〇一一年一二月の欧州理事会で二六国による条約改正が原則合意された。実は、本当のところ何が決まったのかは、来る三月までの条約草案作りのプロセスを見ないとわからない。しかし、それに向けてさっそく、独仏首脳は新年早々会合を開いている。

この未曾有の危機の中から何が生まれ、また壊れるのか、もう少し注視する必要があるまいか。その際に最も注目すべきなのは、相も変わらず、独仏なのである。■