

## 2015 の EU とフェデラル・ヨーロッパの夢 ——欧州審議会議員会議グロス報告に寄せて

臼井 陽一郎

(新潟国際情報大学国際学部教授)

2015 年は、ヨーロッパ統合の歴史にとって特筆すべき一年となった。あるいはこう書いてしまっただけでは正確でないのかもしれない。もはやヨーロッパ統合の歴史は閉じてしまったと、記述すべきだろうか。かつて統合を目指したヨーロッパは、いまや意味を喪失した歴史に不安定に漂っているだけだと、理解すべきなのか。今後はヨーロッパ建設の偉業を記す進歩の歴史ではなく、互いに傷つけあう尖ったナショナリズムへのなし崩し的な後退の歴史がみられるだけだと、解釈すべきなのか。

シャルリ・エブド襲撃事件からはじまった 2015 年。イスラームへの歪んだ構えがあらためて、ヨーロッパ全体に伝染した。

ユーロ危機も燻ったままだ。チプラス政権の、国民投票や国政選挙を道具にしたアクロバチックな国家運営が続く。

ウクライナ危機も先行きが見えない。目を覆いたくなる報道が途絶えることはない。ミンスク合意の完全履行は、いまだ達成されず、真の停戦はウクライナ東西分割以外にありえないかの雰囲気も漂う。

難民危機はヨーロッパの本性をあらためてさらけ出してしまった。EU 的ディスクールに綺麗にデコレートされていたその中身は、200 万人の難民をトルコに押し込め、常勤スタッフ 1000 人規模の EU 境界沿岸警備隊の設置でもってヨーロッパを外敵から守るといった、フツウの利己的の大国風のものであった。中東・北アフリカより押し寄せる難民は、当初の観測をゆうに越え、年末には 100 万人にも達する勢いである。加盟国ごとに設定された難民受け入れの割当は、ペーパーワークだけにおわりそうだ。が、それでも、EU はどこまでも、その理念を、価値を規範化し、みずからをデコレートしつづけるだろう。

そうした人道の EU、人権の EU の金メッキがはがれ落ちているまさにそのときに、パリ同時多発テロ事件が勃発した。これをうけ、おそらくはこれからの EU の歩みに大きな意味をもつと思われる二つの措置が取られた。EU 条約第 42 条 7 項の相互防衛義務つまりは集団的自衛権の発動がひとつ。もうひとつがシェンゲン協定の 2 年間停止である。

42 条 7 項は、一加盟国への攻撃に対して、他の加盟国が「そのもてる力でもってあらゆる手段を行使」、攻撃された加盟国と手を携えともに闘うべきことを義務づける。難民危機にあつてなんども口にされ上手いはず、声高に渴望さえされた EU の連帯が、軍事においてははいとたやすく発揮された。この対照性をどう解すべきであろうか。ドイツの増派はまたたくうちに決定され、ロンドンの大規模反対デモを見下ろすかのように、イギリスのシリア空爆が開始された。EU の価値こそ文明の価値だとされ、その価値に反する者たちに野蛮のレッテルが貼られ、これを力づくで叩きのめすことが正義だとされた。けれども、世界のどの地域に対しても、ヨーロッパが EU の普遍的価値に則して行動してきたのなら、テロリストを生みだす土壌など、生みだされなかったにちがいない。

シェンゲン協定とは、域内パスポートチェックを廃止して、税関の行列を過去の光景にしておこうとする取り決

めであった。それはシングル・カレンシーとシングル・マーケットにセットのように組み込まれ、ビジネス・コストの劇的な低下をもたらした。その意義は便宜性や経済性にとどまらない。EU 市民に国境を意識させないという象徴的な目的がある。旅行で、商用で、通勤で、国境なき日常生活が EU の存在に結びつけられた。ボーダーなきヨーロッパが当たり前の風景となった。協定停止による域内国境の復活は、ヨーロッパ統合理念の修正を意味する。2 年の時限にとどまらないとすれば、それは理念の後退ともなる。ヨーロッパはいま、テロに屈して統合理念を枉げかねない瀬戸際にある。

2015 年はもはや、ヨーロッパ統合の歴史の一シーンではなく、EU がかしいでいく分水嶺だと、とらえるべきなのだろうか。こうした危機の時にこそ、ヨーロッパ建設の原点に立ち戻って、それを見つめ直してみたい。どれほど危機が深く進行し、周辺に大量の血が流れる凄惨な状況が生起しているのだとしても、EU28 カ国の間には、絶対の安定が実現されている。軍事行動も辞さない紛争の気配など、微塵もみることができない。ヨーロッパ周辺に紛争が生じて、ヨーロッパ内部に亀裂が走って対立が深化することはない。これは歴史的にみて、決して当たり前のことではない。ヨーロッパ周辺の紛争とヨーロッパ内部の抗争が分かちがたく結びつき、軍事衝突にまで発展していくというのが、ヨーロッパに良くある歴史であった。どれほどの危機にゆれようとも、EU が解散せず、縮小もされず、持続的に存在しているという事実そのもの、これが、ヨーロッパに絶対の安定をもたらしている。そうした EU の原点にあるのが、統合欧州の理念となったフェデラル・ヨーロッパの構想であった。その灯火は、実にいまだに消え去っていない。

2014 年 6 月 6 日、EU を建て直しその未来を語る報告があった。報告の場は、欧州審議会議員会議設置の「政治問題とデモクラシー委員会」、報告者は、スイスの中道左派系議員グロス (Mr. Andreas GROSS) であった。報告には、『より良きヨーロッパ・デモクラシーを求めて：フェデラル・ヨーロッパの挑戦』という題が与えられた<sup>1</sup>。

ヨーロッパ統合がもはや閉じてしまったかに見える 21 世紀前半の現在 (いま)、フェデラルなるものにいかなる意義があるというのだろうか。多方面から機能不全を指摘される EU にとって、フェデラル・ヨーロッパとは何を意味するのだろうか。グロスはまず、ヨーロッパ統合が EU 市民にどう見られているかを冷静に分析する。統合の進展はもはや、理想の実現を意味することはなく、経済危機と社会的分断をもたらすだけだと見られる。EU 市民のこの認識を変えなくてはいけない。そのために必要なのが、グロスにとって、フェデラル・デモクラシーを通じたフェデラル・ヨーロッパの実践であった。

それは決して、特定の制度設計の構想ではない。グロスにとってフェデラル・ヨーロッパとは、特定の政治原則を実践しつつしていくプロセスを意味する。国民国家単独では効果的に対処できないトランスナショナルな争点に対して、ヨーロッパ市民の利益に即して解決策を探り出していくという政治目標であり、この目標を模索していく中で、権力の正しいバランスを実現していこうとするプロセスこそが、フェデラル・ヨーロッパの実践である。それゆえ、フェデラル・ヨーロッパとは政治制度ではなく政治方針であり、それ自体、より多くのヨーロッパもより少ない国民国家も含意しない。そもそも、フェデラル・ヨーロッパとは欧州連邦国家を意味しないのである。それはどこまでも、政治の実践のプロセスにすぎない。

もちろん、制度のデッサンはある。グロスが描くものは、これまでのフェデラル・ヨーロッパ構想から外れるものではない。国際条約ではなく憲法に基礎をもち、二院制でもって市民と国家の二重の代表制が実現され、権限分割は可能なかぎりクリアにされ、中央集権化を防ぐ仕組みを備える。EU の場合、その仕組みは補完性原則を担

<sup>1</sup> Gross, Andreas. (2014) *Towards a Better European Democracy: Facing the Challenges of a Federal Europe*. Doc.13527, 06 June 2014, Parliamentary Assembly, Council of Europe.  
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20930&lang=en>

保する立法手続きと、憲法裁判所たる欧州司法裁判所だとされる。単一の国民(デモス)が存在する必要はない。カナダやスイスやベルギーのように、複数の国民的集団が、つまりはデモイによる協働の実践が、フェデラル・デモクラシーの内実となる。

こうした茫漠としつつもある方向性をもった制度構想が、ソブリンパワー(主権的権力)に対するオルタナティブとしてのフェデラリズムの理念に統制される。中央集権化と分権化の、また統一と多様性のバランスを絶えず追い求めよと要請するフェデラリズムの理念こそ、小さな政治単位が大きな統合体に飲み込まれないことを保障すると、グロスは主張する。

ユーロ危機が結局のところ EU に突きつけたのは、財政連邦主義の不在であった。ユーロを救うには連邦制への移行しかないとする声を、グロスは報告の中へ拾っていく(たとえばイタリア元首相レッタや元欧州委員会委員長プロディや元欧州議会議員アンドリュー・ダフなど)。危機の時代にあつてとりわけグロスが強調するのが、ドイツの存在である。危機の時代、ドイツの存在感がますます重さを増している。ドイツが強いときこそ、ヨーロッパにはフェデラリズムの理念が要請されるのだと、グロスは強く主張する。

グロスのフェデラリズム論に特別なものはない。古くはエラザールやバージェスが、フェデラル・ヨーロッパの理念について論じてきたが、いずれも、欧州連邦<国家>を構想するものではなかった。フェデラリズムとはどこまでも、ヨーロッパ次元の共同決定をヨーロッパ市民とヨーロッパ諸国民の二重の正統性によって根拠づけていこうとする方針であり、権力の集中を防ぎ、統一と多様性のベストなバランスを探り出していこうとする政治実践であり、そうした方向へ継続して歩んでいこうとする協働のプロセスそれ自体を意味する。統合と差異化のバランスを継続して探し求めていく政治システムの永続的深化プロセスこそ、グロスがあらためて語るフェデラル・ヨーロッパの実態である。

こうしたある意味古典的なフェデラリズム論は、フェデラリズムなる F ワードを用いてわざわざ強調すべきものもあるまい。すでに EU の日々の政治実践に、あたかも遺伝子のように組み込まれている。しかし、グロスは欧州審議会の議員会議という場にこだわる。欧州審議会とは元来はヨーロッパ憲法に基づく民主的なヨーロッパ連邦の建設を目指した組織であり、その議員会議は加盟国議会間公共空間を体現したフェデラル・デモクラシーの実践例そのものである。この点にグロスはアンダーラインを引く。

2015 年の EU が苦むいくつもの巨大なチャレンジは、こうしたフェデラル・ヨーロッパの実践プロセスの質を変えてしまうのだろうか。28 カ国に絶対の政治的安定性を実現した EU のベースには、たしかに、フェデラル・ヨーロッパを志向した実践の歴史がある。フェデラル・ヨーロッパの実践が日常の実務に体現されつつけることによる EU 政体の強度にこそ、今一度、しっかりと目をこらして、まなざしを向けてみたい。