

2020年9月18日

経済レポート

コロナ禍で問われる EU の拡大戦略

～現 EU 執行部に求められるデリケートな対応

調査部 副主任研究員 土田 陽介

- コロナショックを受けて欧州連合 (EU) の拡大戦略に黄色信号が灯っている。EU は最短で2025年に、西バルカン諸国に属するセルビアとモンテネグロの加盟を予定している。しかしながらコロナ禍での EU の初動対応の拙さが、セルビアとモンテネグロの態度を硬化させる事態につながった。
- また先行してEUに加盟したブルガリアとクロアチアが、順調に行けば2023年にもユーロを導入する運びとなった。しかしコロナショックで発言力を高めたオランダやオーストリアといった健全財政を重視する北部諸国が、ブルガリアとクロアチアのユーロ導入を拒絶するリスクが意識される。
- セルビアとモンテネグロの EU 加盟が後ずれすれば、他の西バルカン諸国の EU 加盟も遅れる。同様にブルガリアとクロアチアのユーロ導入が延期されれば、後続の諸国のユーロ導入に向けた展望も描けなくなる。文字通りの「ドミノ現象」で、EU の拡大戦略はとん挫することになる。安全保障上の懸念も払しょくされないどころか、ますます高まる事態が予想される。
- コロナショックで世界各国は内向き志向を強めたが、超国家組織である EU もまたその例外ではなかった。その結果、EU は自らの拡大戦略で大きなミスを犯すことになった。また復興基金の設立を巡る内部対立も深刻であり、拡大の機運そのものが萎んでしまった印象は否めない。拡大戦略をどう推し進めていくか、コロナショックは現執行部に重い課題を突き付けている。

1. 2025年に予定されるEU拡大

コロナショックを受けて欧州連合（EU）の拡大戦略に黄色信号が灯っている。EUは最短で2025年に、西バルカン諸国に属するセルビアとモンテネグロの加盟を予定している。西バルカン諸国とは、バルカン半島に属する6ヶ国（アルバニアとボスニア＝ヘルツェゴビナ、コソボ、モンテネグロ、北マケドニア、セルビアの6ヶ国）を指す外交的、経済地理的な概念である。

そのなかでも、かつてユーゴスラビア連邦の中心国であったセルビアは西バルカン諸国の中核と言える。また隣国のモンテネグロはセルビアと歴史的なつながりが深く、ユーゴスラビア連邦の解体後も行動を共にしていた経緯がある。そうした両国のEU加盟は、残りの西バルカン諸国の将来的なEU加盟の礎となると期待される。

EUの拡大（図表1）は、多くの中東欧諸国が加盟した第5次拡大（2004年と07年）を事実上の最後に停滞が続いた。それに風穴を開けたのが、ユンケル前欧州委員長（任期2014年11月～19年11月）ら前EU執行部であった。背景には、EUの安全保障を考えるうえで西バルカン諸国が持つ重要性が加速度的に高まったことがある。

もともと西バルカン諸国は、ロシアやトルコとの結節点であることから歴史的に不安定な地域として知られる。また近年、西バルカン諸国はシリアなど中東からの難民流入ルートとして機能し、不安定さを増していた。さらに中国が「一帯一路」戦略の下で、EUへの足がかりとして西バルカン諸国に進出を図り、投融資活動を活発化させていた。

加えて英国のEU離脱も、EUが西バルカンに門戸を開く要因になったと言えよう。2016年6月の国民投票を受けてEU離脱の意思を示した英国は、2020年1月にEUを離脱した。内外で低下したEUの求心力の向上を図る上で、西バルカン諸国を早期に取り込むことが有用であると当時の執行部は判断したとみられる。

図表1. 第5次拡大以降は停滞するEUの拡大プロセス

これまでのEU拡大プロセス

年	1958年	1973年	1981年	1986年	1995年	2004年	2007年	2013年
拡大プロセス	原加盟国	第一次拡大	第二次拡大	第三次拡大	第四次拡大	第五次拡大前半	第五次拡大後半	第六次拡大
国名	イタリア	デンマーク	ギリシャ	ポルトガル	オーストリア	キプロス	ブルガリア	クロアチア
	オランダ	アイルランド		スペイン	フィンランド	チェコ	ルーマニア	
	ドイツ	英国			スウェーデン	エストニア		
	フランス					ハンガリー		
	ベルギー					ラトビア		
	ルクセンブルク					リトアニア		
						マルタ		
						ポーランド		
						スロバキア		
						スロベニア		

（注1）網掛け部分はユーロ導入国

（注2）英国は2020年1月にEUを離脱

（出所）欧州委員会。

こうした事態を受けて、ユンケル前欧州委員長ら前EU執行部はそれまで消極的だったEU拡大路線を積極的な方向に転換し、2018年2月に西バルカン諸国の将来的なEU加盟の見通しに関する報告書を公表し、セルビアとモンテネグロのEU加盟に向けた道を拓いた。そうしたEUのスタンスを受けて、両国もまたEU加盟に向けた準備を加速させた。

2. 拡大ムードに水を差したコロナ禍でのEUの対応

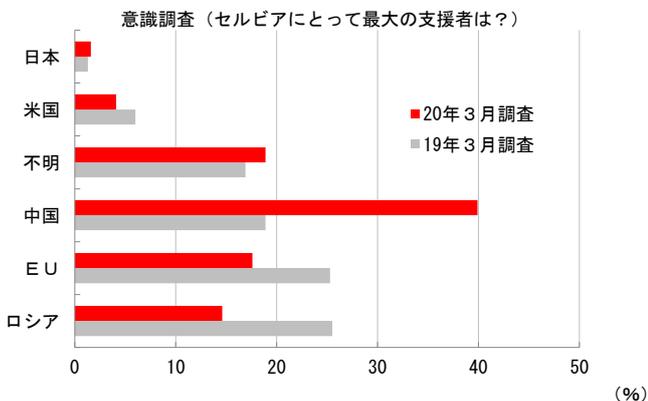
しかしながらコロナ禍でのフォンデアライエン現EU執行部の初動対応の拙さが、セルビアとモンテネグロの態度を硬化させる事態につながった。具体的には、現執行部は新型コロナウイルスの感染拡大を受けてマスクなど医療物資の域外への輸出を禁じたが、その際に、将来的なEU加盟を控える西バルカン諸国に対しても同様の措置を採ったのである。

セルビアのブチッチ大統領は当然ながらこの措置を強く批判、EUとの間で軋轢が生じた。ここに勢力の伸長を目指す中国が巧みに付け入り、医療チームと医療機器、そして大量のマスクをセルビアなどに送る「マスク外交」を展開した。その結果、Vuk（2020）も指摘するように、セルビアの人々は親中意識を高めるとともに、EUに対する信頼感を低下させることになった（図表2）。

事態を憂慮したフォンデアライエン現EU執行部は2020年5月、西バルカン諸国の首脳陣とのテレビ会議で33億ユーロ（約4200億円）規模の財政支援を確約、緊張した関係の改善に努めた。とはいえセルビア欧州統合省の分析によると、同国では徐々にEUに対する批判的な報道記事の数は減少しているものの、コロナショック前に比べると高いままである（図表3）。

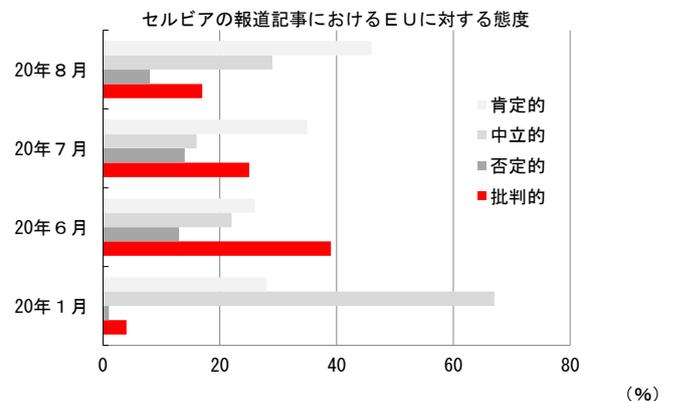
他方で、モンテネグロでも親中意識の高まりがみられる。もともと中国はモンテネグロにとって、EUが採算性の観点からその建設に反対し続けてきた「パール=ボリャレ高速道路建設計画」のスポンサ

図表2. コロナ禍で改善したセルビアの対中意識



（出所）Institut za Evropske Poslove（2019）及び（2020）

図3. セルビアの報道には反EU色がくすぶる



（出所）セルビア欧州統合省

一でもある（土田，2020b）。もともとの親中意識の高さに加えて、コロナ禍での中国からの手厚いサポートを受けて、モンテネグロではさらに親中意識が高まった模様である。

またモンテネグロでは、2020年8月末に行われた総選挙で与党が事実上敗北し、親ロシア派・親セルビア派の野党連合による新政権が成立する見込みとなっている。野党連合は現状、早期のEU加盟を目指すことを公約に掲げているが、ロシアやセルビアの影響が強まれば、モンテネグロの有権者の間でEU加盟に向けた機運が萎みかねない。

2019年11月に成立したフォンデアライエン現EU執行部であるが、もともとはユンケル前執行部と同様に西バルカン諸国のEU加盟を重視していた。実際に2020年3月下旬の欧州首脳会議では、フランスのマクロン大統領の反対で棚上げされていたアルバニアと北マケドニアのEU加盟交渉の開始を、当初の予定から半年遅れで承認している。

とはいえ、コロナショック直後の現EU執行部の対応は稚拙であり、加盟交渉で先行するセルビアとモンテネグロのEUに対する信頼を損なう結果をもたらしたと言わざるを得ない。両国で嫌EU意識が一段と高まり、両国が2025年のEU加盟を撤回する事態になれば、アルバニアなど他の西バルカン諸国のEU加盟も自ずと後ずれするだけでなく、地域の不安定性も強まるだろう。

3. 2023年に予定されるユーロ圏の拡大

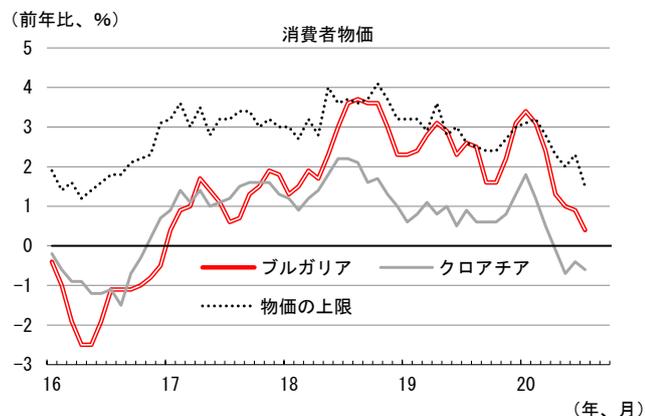
2007年にEUに加盟したブルガリアとルーマニア、また2013年に加盟したクロアチアも、かつては南東欧諸国（Southeast Europe）として西バルカン諸国と一括りに扱われていた。EUに加盟したことでそうした括りから除外されたが、後塵を拝する西バルカン諸国にとって、すでにEUに加盟したブルガリアらは文字通り「試金石」と言える存在である。

そのブルガリアとクロアチアが、2020年7月にEUの統一通貨であるユーロに加盟する前段階である欧州為替相場メカニズム（ERM II）に参加し、順調に行けば2023年にもユーロを導入する運びとなった。本来ならのことは、セルビアなどEU加盟を目指す他の西バルカン諸国にとっても、明るいトピックとなるものである。

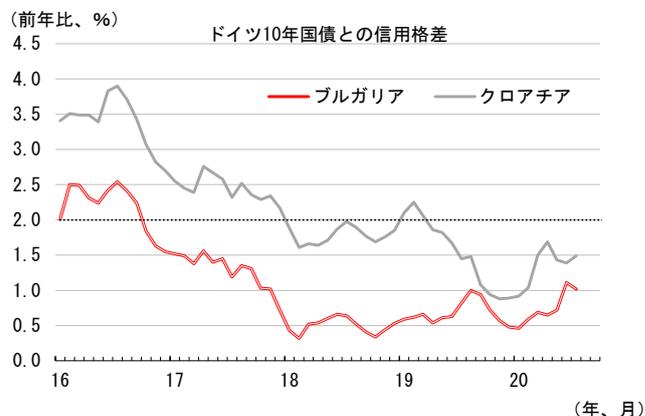
ユーロを導入するためには「マーストリヒト基準」と呼ばれるマクロ経済的な基準を満たすことが求められる。具体的には①通貨の安定性、②物価の安定性、③金利の安定性、④財政の安定性の4つの条件だが、①の基準（基準レート±15%の変動を2年間維持する）を守るために②～④の基準を満たす必要があると整理することができる。

近年、ブルガリアとクロアチアはユーロ導入を目指して安定したマクロ経済運営に努めてきた。その結果、②と③の基準は達成されている（図表4と5）。④に関しても、コロナ直前までは財政黒字を数

年にわたって維持しており、特に問題はない。つまりマーストリヒト基準に関しては、両国とも問題なく達成している状況にある（土田，2020a）。

図表4. 物価の基準は合格


(注)「物価の条件」(最も安定している3ヶ国の平均値+1・5%ポイント)はドイツの消費者物価で代用
(出所) 欧州中央銀行 (ECB)

図5. 金利のハードルもクリア


(注)「金利の条件」は本来、最も安定している3ヶ国の平均値+2%ポイント以内とされている。
(出所) ECB

なおルーマニアもユーロを導入する意向が強かったものの、近年は政権の景気を優先するスタンスから中銀が為替安誘導を行うなどしているため、ERM IIに参加する目処は立っていない。他方でチェコとハンガリー、ポーランドといった中東欧の3ヶ国は、近年EUに対する不信感を強めており、EU条約違反のかたちでユーロ導入を回避し続けている。

EU加盟の後発組であるブルガリアとクロアチアがEU条約の規定どおりにユーロを導入すれば、先発組でありながらもユーロ導入を回避し続ける中東欧諸国に比べて、EUの構成国としてより高い正当性を得ることができる。中東欧諸国と対立するEU現執行部としても、ブルガリアとクロアチアのユーロ導入は中東欧諸国へのけん制に利用できるという意味で価値が高い。

4. オランダなど北部諸国の反対が懸念材料

これまで見てきたように、ブルガリアとクロアチアはユーロ導入のためのマクロ経済的な基準は満たしている。その一方で両国の場合、EUで2012年から段階的に整備されてきた銀行同盟への参加もユーロ導入の条件として課されている。銀行同盟とは、欧州中銀 (ECB) の下にユーロ加盟国の金融行政を一元化する試みである。

具体的に銀行同盟は3本の柱 (単一監督メカニズム、単一破綻処理メカニズム、単一預金保険制度) から構成されるが、要するにブルガリアとクロアチアには、ユーロ導入と同時にECBと同等の高いレ

ベルの金融行政能力が求められるということである。とはいえそうした能力を定量的に評価することは難しく、基本的には定性的な評価となる。

定性的な評価には良くも悪くも政治的な裁量が働きやすく、それゆえ恣意的な評価も下されやすいという性格がある。ここで懸念されることは、オランダやオーストリアといった健全財政を重視する北部諸国が、ブルガリアとクロアチアの金融行政の能力が未熟であるとして、両国のユーロ導入を拒絶する可能性があることである。

そもそもユーロ拡大に消極的であった北部諸国は、コロナショックを受けて創設が決まった「EU復興基金」のあり方に関する議論を通じて、その存在感を大いに高めることに成功した。つまり北部諸国は、EU執行部や独仏が主導する政策協調の流れに異議を唱えて自らの主張を盛り込ませ、EUの政策運営に自らの発言力を強めたのである。

仮に北部諸国がブルガリアとクロアチアのユーロ導入に反対し、両国のユーロ導入が見送られれば、後続のルーマニアのみならず、まだEUに加盟していない西バルカン諸国のユーロ導入も連鎖的に遅れることになる。EUの統合を深化させるうえでユーロ圏の拡大は必須の条件であるが、それが遅れればEUの統合は深化しようがないということになる。

5. 現EU執行部に求められるデリケートな対応

セルビアとモンテネグロのEU加盟が後ずれすれば、他の西バルカン諸国のEU加盟も遅れる。同様にブルガリアとクロアチアのユーロ導入が延期されれば、後続の諸国のユーロ導入に向けた展望も描けなくなる。文字通りの「ドミノ現象」で、EUの拡大戦略はとん挫することになる。安全保障上の懸念も払しょくされないどころか、ますます高まる事態が予想される。

セルビアなど西バルカン諸国で失った信頼を取り戻すべく、またブルガリアとクロアチアで新たな失望を産まないように、フォンデアライエン現EU執行部にはよりデリケートな対応が求められる。西バルカン諸国に対しては、従来どおり各国の構造改革を促すだけではなく、コロナショックで疲弊した経済を積極的に支援することが求められる。

上述したとおり、EUは遅ればせながら今年5月に総額33億ユーロの財政支援パッケージの実施を西バルカン諸国へ約束した。とはいえ今後の同諸国の景気の動向次第では、一段の財政支援が必要となる公算が大きい。そうした状況が意識されたときに、中国に出し抜かれないように弾力的な追加支援ができるかどうか、西バルカン諸国の信頼を回復させるうえでのカギを握るだろう。

ブルガリアとクロアチアのユーロ導入に際しても、現EU執行部はフォローに努めるべきである。ユーロ導入の採否にはECBのみならず欧州委員会も深く関与する。マネーロンダリング対策の不備など

明確な金融行政上の懸念があるならば話は別であるが、そうでないならオランダなど北部諸国から予想される反対の声に対して毅然とした態度を現執行部は示す必要がある。

コロナショックで世界各国は内向き志向を強めたが、超国家組織であるEUもまたその例外ではなかった。その結果、EUは自らの拡大戦略で大きなミスを犯してしまった。また復興基金の設立を巡る内部対立も深刻であり、拡大の機運が萎んでしまった印象は否めない。そうした機運を再び盛り上げていくことができるか、コロナショックは現EU執行部に重い課題を突き付けている。

参考文献

- 土田陽介. (2020a) 「バルカン諸国にようやく訪れたユーロ拡大の波」『ロシア・ユーラシアの社会』第1048号 (2020年2月)
- . (2020b) 「一带一路と中東欧経済—モンテネグロの高速道路建設計画の事例研究—」『ロシア・東欧研究』2019年2019巻48号, pp. 41-54.
- Institut za Evropske Poslove. (2019) “Stavovi Gradana Srbije Prema Rusiji 2019,” *Research*, No.17, September 2019.
- . “Stavovi Gradana Srbije Prema Rusiji 2020,” *Research*, No.21, March 2020.
- Velebit, Vuk. (2020) “China Has Overtaken Russia as Serbia’s Great Ally,” *Balkan Insight*, 8th July, 2020 ([link](#)).

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。