

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



土田 陽介

三菱UFJリサーチ & コンサルティング 調査部 副主任研究員

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⁽¹⁾。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ヵ国（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ヵ国）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⁽²⁾。

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。

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

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 ルーマニア	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		
	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

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」のスポンサーでもある (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。

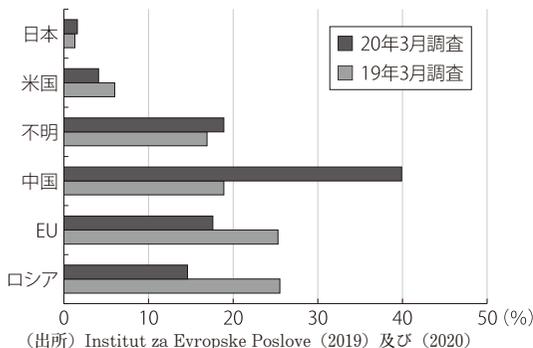
2019 年 11 月に成立したフォンデアライエン現 EU 執行部であるが、もともとはユンケル前執行部と同様に西バルカン諸国の EU 加盟を重視していた。実際に 2020 年 3 月下旬の欧州首脳会議では、フランスのマクロン大統領の反対で棚上げされていたアルバニアと北マケドニアの EU 加盟交渉の開始を、当初の予定から半年遅れで承認している。

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はなく、地域の不安定性も強まるだろう。

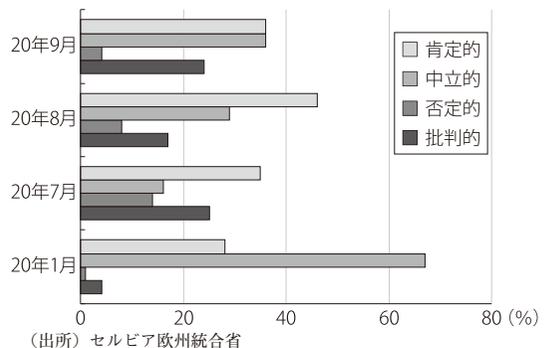
3. 2023 年に予定される ユーロ圏の拡大

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 (Southeast Europe) 諸国として西バルカン諸国と一括りに扱われていた。

図表 2 コロナ禍で改善したセルビアの対中意識
意識調査 (セルビアにとって最大の支援者は?)



図表 3 セルビアの報道には反 EU 色がくすぶる
セルビアの報道記事における EU に対する態度



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。

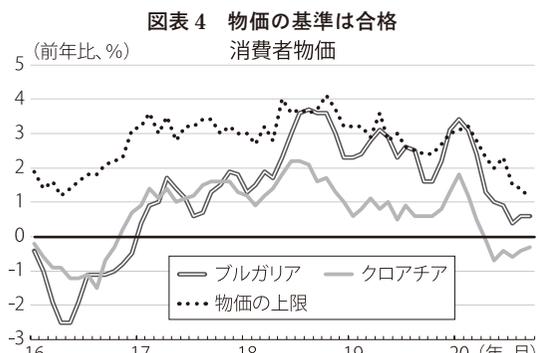
そのブルガリアとクロアチアが、2020年7月にEUの統一通貨であるユーロに加盟する前段階である欧州為替相場メカニズム(ERM II)に参加し、順調に行けば2023年にもユーロを導入する運びとなった。本来ならこのことは、セルビアなどEU加盟を目指す他の西バルカン諸国にとっても、明るいトピックとなるものである。

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、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)。

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ヵ国は、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



(注)「物価の条件」(最も安定している3ヵ国の平均値+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)

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⁽³⁾。

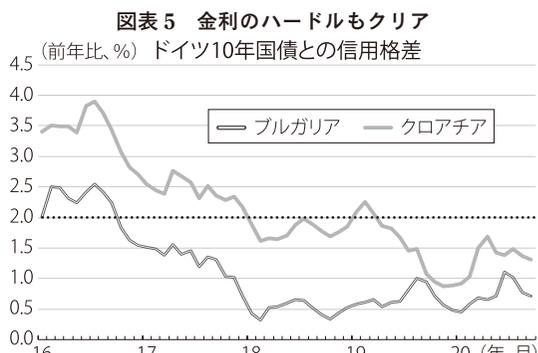
4. オランダなど北部諸国の反対が懸念材料

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(図表6)。

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



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

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

図表 6 EU の銀行同盟構想

第一の柱（単一監督メカニズム：SSM）
2014 年 11 月から ECB に主要行の監督を集約。域内 115 の主要行（ユーロ圏の銀行部門の総資産の 82% に相当）を ECB が直接監督。
第二の柱（単一破綻処理メカニズム：SRM）
2016 年 1 月からスタート。SSM 対象行の破綻処理を一括して担う。資金源である単一処理基金を 2016 年から 8 年かけて総額 550 億ユーロ積み上げる。
第三の柱（預金保険制度：DGS）
EU 共通のルールとして各国が預金者一人あたり 10 万ユーロまで保護。欧州委員会が 2024 年の稼働を提案もドイツが反対の姿勢。

（出所）筆者作成

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。

《注》

- （1）本稿は拙稿（2020c）の改稿版である。
- （2）特にモンテネグロにおける中国のプレゼンスは大きい。詳しくは拙稿（2020b）を参照されたい。
- （3）中東欧諸国のユーロ導入に関する政治経済学的な分析としては松澤（2020）を参照されたい。

《参考文献》

- 土田陽介. (2018) 「ブルガリアが 20 番目のユーロ導入国になるか」『国際金融』第 1307 号（2018 年 4 月）pp.51-57.
- . (2020a) 「バルカン諸国によ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.
- . (2020c) 「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」三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング調査部『調査レポート』（2020 年 9 月 18 日付）
- 松澤祐介. (2020) 「ヴィシェグラード諸国と欧州通貨統合—ポピュリズム政権下の動向を踏まえて—」『比較経済研究』第 57 巻第 2 号（2020 年 6 月）, pp.25-36.
- 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.
- Veleit, Vuk. (2020) “China Has Overtaken Russia as Serbia’s Great Ally,” *Balkan Insight*, 8th July, 2020 (link) .