

2023年11月6日

MURC Focus

EUの東方拡大はあり得るのか

～注目されるウクライナの扱い

調査部 副主任研究員 土田 陽介

- EU 首脳陣による「欧州理事会」の非公式会合が、10月6日にスペインのグラナダで開催された。その際、今後のEUの東方拡大(27ヶ国から30ヶ国への拡大)についての議論がなされた。
- 次回12月の理事会では、各国の加盟交渉を進めるための具体的な議論が行われる。注目されるウクライナの取り扱いに関しては、同国にEU加盟の「ファストトラック」が導入される可能性は低い。
- 次回12月の理事会では、加盟候補国のみならず、潜在的加盟候補国の加盟交渉の加速に向けた何らかのアクションプランで合意に達すると考えられる。とはいえ、それは実効性に乏しいだろう。

(1) 27ヶ国から30ヶ国体制への拡大を目指す現執行部

欧州連合(EU)の加盟国の首脳陣とシャルル・ミシェル EU 大統領、ウルズラ・フォンデアライエン欧州委員長による「欧州理事会」の非公式会合が、10月6日にスペインのグラナダで開催された。このグラナダでの欧州理事会では様々な課題が議論されたが、特に注目されたのは、今後のEUの東方拡大についての議論であった。

フォンデアライエン欧州委員長は非公式会合後の記者会見で、加盟国が現在の27ヶ国から30ヶ国に増加することを前提に、加盟国が増えた場合の備えを、すでにEUに加盟している側の国々もすることの必要性を強調した。EUの現執行部は、EUの東方拡大を進めることこそヨーロッパの安全保障の向上につながるという認識を共有している。

図表. EUの加盟候補国の交渉状況

国名	加盟申請	加盟候補国の認定	加盟交渉開始の決定
トルコ	1987年4月	1999年12月	2005年10月
北マケドニア	2004年3月	2005年12月	2020年3月
モンテネグロ	2008年12月	2010年12月	2012年6月
アルバニア	2009年4月	2014年6月	2020年3月
セルビア	2009年12月	2012年3月	2013年6月
ボスニア・ヘルツェゴビナ	2016年2月	2020年12月	未定
ウクライナ	2022年2月	2022年6月	未定
モルドバ	2022年3月	2022年6月	未定

(出所) 欧州委員会

現在、EU 加盟を目指す国々のうち、加盟候補国は8ヶ国（アルファベット順にアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モルドバ、モンテネグロ、北マケドニア、セルビア、トルコ、ウクライナ）であり、潜在的加盟候補国は2ヶ国（コソボとジョージア）である（図表）。今年12月の理事会では、手続きの限定的な簡素化など、各国との加盟交渉を進めるための具体策に関する議論が行われる予定である。

なお EU は、2013年7月にクロアチアが加盟して28ヶ国体制となったが、その後は拡大が停止したままである。また2020年1月末には、英国が EU から離脱して、EU として初めての縮小を経験した。以降、EU は27ヶ国体制となっているが、これを30ヶ国ほどまで拡大させることが、EU の現執行部が描く当面の拡大の絵姿となっている。

(2) 注目点はウクライナと加盟交渉を開始するかどうか

次回12月の理事会の注目点は、ウクライナの取り扱いにある。ウクライナは2023年6月に異例の速さで加盟候補国の地位を得たが、今後は、加盟済の27ヶ国全ての賛同を得たうえで、実際の加盟交渉をスタートさせる必要がある。そしてこの過程で、加盟候補国は35章からなる EU 法体系（アキ・コミュニテール）を受諾し、それを国内法に適用する必要がある。

この EU 法体系の受諾には、かなりの時間を要する。1999年12月に交渉を開始したトルコは、35章のうち16章で交渉を始めたが、完了はわずか1章だけである。また2012年12月に交渉を開始したモンテネグロは、35章のうち33章で交渉を始めたが、完了は3章にとどまる。また2015年12月に交渉を開始したセルビアは、35章のうち22章を交渉も、完了は2章だけである。

2018年2月、ジャン＝クロード・ユンケル前欧州委員長（任期：2014年11月-2019年11月）は、モンテネグロとセルビアに関して、早ければ2025年にも EU 加盟が実現する可能性を指摘していた。とはいえ、現状の EU 法体系の受諾プロセスの進捗に鑑みれば、2025年の EU 加盟はかなり難しい状況にあると言わざるを得ない。モンテネグロが滑り込めるかどうかである。

アルバニアや北マケドニアにいたっては、2020年3月に交渉開始が決定されたものの、実際の交渉が始まっていない状況である。こうした西バルカン諸国は、そのほとんどの国の経済・社会・政治が、ウクライナよりも安定している。にもかかわらず、西バルカン諸国の加盟交渉は、各国で EU 法体系の国内法適用が進んでおらず、全般的に停滞しているのが現状である。

かかる状況の下でウクライナと加盟交渉を開始すれば、他の加盟候補国との間で軋轢が生まれることになる懸念される。ウクライナと加盟交渉を開始するなら、最低でも、アルバニアや北マケドニアとの間でも加盟交渉を開始しなければ釣り合いが取れない。ウクライナばかりを優先すると、EU は西バルカン諸国に対する求心力を一段と失いかねない。

(3) 事実上の「ファストトラック」が用意される可能性は低い

ポーランドなど中東欧諸国は、ロシアと地理的に近いために安全保障上の脅威を強く感じていることから、ウクライナの EU 加盟に対して積極的な立場をとっている。一方で EU は、他の加盟候補国や潜在的加盟候補国との関係に鑑みれば、これまでの交渉の停滞で西バルカンでの求心力を低下させていることもあって、ウクライナだけを特別扱いするわけには行かない。

したがって、EU が12月の理事会で、ウクライナに EU 加盟の「ファストトラック」(加盟交渉の優先権)を用意することは考えにくい。それに「ファストトラック」を用意して、超法規的なかたちで EU 加盟プロセスを進めても、EU がロシアと交戦中のウクライナを抱え込めば、ウクライナとロシアの戦争が EU とロシアの戦争に転じてしまう。EU としては、こうした状況を是が非でも回避する必要がある。

それに、求められる基準に満たしていない不安定なウクライナを EU が内部に抱えることは、EU 自体の不安定化につながると懸念される。ウクライナではかねてより汚職や腐敗が横行しており、法の支配が及んでいないという問題がある。新興財閥による資金洗浄(マネーロンダリング)も行われているような国を EU が抱え込むわけにはいかない。

そもそも現在のウクライナは、ロシアとの戦争で疲弊が進んでおり、EU 法体系を受け入れるだけの体力を有していない。仮にロシアと停戦したとしても、その後、ウクライナが優先して目指すべきはまず戦後復興となる。このプロセスで EU 法体系を適用させるとしても、戦後復興という大きな課題を抱えている以上、本来なら西バルカンの他の加盟候補国よりも要する時間は多いはずである。

(4) 加盟交渉の加速は望みがたい

12月の理事会で EU は、加盟候補国のみならず、潜在的加盟候補国の加盟交渉の加速に向けた何らかのアクションプランの設定で合意に達すると考えられる。とはいえ、それが実効力を持つものとはならないだろう。アクションプランの設定で合意したところで、現執行部のうち、フォンデアライエン欧州委員長は2024年10月に、またミシェル大統領は翌11月に任期を迎え、退任してしまうためである。

仮にアクションプランで合意に達したとしても、それを進めるのは次期の EU 執行部となる。ユンケル前欧州委員長ら前執行部も、その任期が終わりに近づいたときに、西バルカン諸国を中心とする EU 加盟交渉の加速を訴えるようになった。背景には、2010年代後半に生じた難民・難民危機を受けて、西バルカン諸国の EU 加盟を促すべきだという考え方が強まったことがある。

EU の前執行部は EU の東方拡大の重要性を強調しながらも、具体的な成果を上げないまま、フォンデアライエン欧州委員長を中心とする現 EU 執行部にその実行を委ねた。しかし東方拡大の機運は、2020年2月に生じたコロナショックを受けて一気に萎んでしまった。現執行部が東方拡大のアクションプランを用意しても、実行を次期執行部に委ねるようでは上手く機能しない。

また EU は、どこまでが EU なのかという本質的な命題を抱えている。この問題には明確な答えがないため、EU は東方拡大に対して慎重な姿勢を取らざるを得ない。政治的に慎重を期する問題であるため、結局のところ、EU の東方拡大は、将来世代の執行部へ「付け回す」状況が常態化しつつあるというのが実態ではないだろうか。

結局のところ、EU の現執行部は12月の欧州理事会で、表向きは東方拡大を謡いつつも、具体的なロードマップを示すことはないと予想される。そして、実際の設計を次期の EU 執行部に委ねることになるだろうが、その次期執行部も、本腰を入れて東方拡大のためのロードマップを策定することはないのではないだろうか。こうしたことから、EU の加盟交渉が加速する可能性は低いと考えられる。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で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さまの決定、行為、およ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、お客さま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。