

## 欧州統合の新たな脅威：東西の亀裂

発表日：2017年12月21日(木)

～ポーランドに「最終手段」発動へ～

第一生命経済研究所 経済調査部  
主席エコノミスト 田中 理  
03-5221-4527

◇ ポーランド政府による司法介入がEUの基本価値の重大違反に該当するとし、欧州委員会はEU条約第7条に基づく制裁手続きの開始をEU理事会に提案した。違反国の議決権停止につながる可能性もある同手続きの開始は前例がなく、これまで「最終手段」と位置づけられてきた。ポーランドが再三の警告や対話の呼びかけに応じなかったことから、さらなる基本価値の軽視や他国の追随を防ぐため、第7条の発動に踏み切る。だが、最終的な制裁発動にはポーランドを除く全EU加盟国の賛成が必要で、ハンガリーが拒否権発動を示唆している。この問題以外に難民受け入れ分担を巡っても、EUは中東欧諸国との対立を抱えている。東西欧州の亀裂がEUの結束を揺るがしかねない。

欧州委員会は20日、ポーランド政府による司法介入がEUの基本価値（人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、マイノリティーに属する人を含む人権の尊重の諸価値）に反するとして、EU基本条約第7条に基づく制裁手続きを開始するようEU理事会に提案した。2015年秋の総選挙で政権を奪取した同国の保守政党「法と正義（PiS）」は、児童手当の拡充、年金受給年齢の引き下げ、高齢者の医療費免除などで国民の負担軽減に取り組む一方で、司法やメディアへの介入姿勢を強めている。同国政府は、憲法裁判所の制度を違憲判決を出し難くなるように改正、最高裁判所の判事や普通裁判所の長官の人事権を事実上掌握し、司法の中立性を担保する機関への議会関与を強め、政権に批判的な判事や記者の解任を進めている。こうした政権の方針に対しては、民主主義の根幹である「法の支配」を脅かすものとして、野党や市民団体などが強く抗議しており、大規模なデモが度々発生している。ドゥダ大統領は7月に司法制度改革法案の一部に拒否権を発動したが、これには党内の政治力学が働いたとされる。与党出身で改正の趣旨そのものに賛成する同大統領は、先週議会で可決された修正案には拒否権を発動しないとみられている。改正案では最高裁判事の定年が70歳から65歳に引き下げられ、約4割の判事が退任を余儀なくされる。

こうしたなか、ポーランドでは11日にこれまで政権を率いていたシドゥウオ首相に代わって、モラヴィエツキ財務相が新たな首相に就任した。同氏は英語とドイツ語に堪能で、ライバル政党「市民プラットフォーム」出身のトゥスク首相（現EU大統領）の下で経済アドバイザーを務めた経験もある党内穏健派とされる。EUとの関係改善に期待する声も一部にあったが、首相交代後も司法・メディア介入に関する政府の方針に変化はみられない。政権の実権を握っているのがカチンスキ党首（元首相）であることは周知の事実。突然の首相交代の背景には、EUとの更なる関係悪化を防ぐ目的や批判の矛先を交わす狙いがありそうだ。EU側はこれまで再三、警告や対話の呼びかけをしてきたが、ポーランド側の態度が強固なことから、最終的にEUの議決権停止につながる可能性もある第7条の発動に向けて動き出すことを決めた。3ヶ月以内にポーランドが是正措置を講じなければ、制裁手続きをさらに進めることを通告している。

第7条はEUの基本価値に違反する加盟国への法的・政治的な制裁手続きを定めたもので、民主主義や法の支配などが十分に根付いていなかった中東欧の旧共産諸国が、将来的にEUに加盟するのに備えて1998年のアムステルダム条約で導入された。その後、2000年にオーストリアでハイダー党首が率いる極右政党・自由党が連立パートナーとして政権入りしたことを受け、2009年のリスボン条約では事後的な制裁措置に加え、事前予防的な早期是正措置が盛り込まれた。

第7条はこれまで実際に発動されたことはなく、議決権停止という加盟国にとって最も重い制裁措置であることから、EU関係者の間では「最終手段」と位置づけられてきた。具体的な運用にあたっては、早期是正措置を開始するのに先駆けて、欧州委員会が①事案の評価、②協議と勧告、③監視から成る3段階の事前手続きを行なうことが2014年に決まった。今年1月にこの事前手続きが開始され、欧州議会も11月に制裁手続きの開始に賛成する決議を可決、ドイツとフランス政府も欧州委員会の勧告に従う方針で同意が得られたことから、第7条の発動に踏み切った。

第7条の手続きは、加盟国の3分の1、欧州議会、欧州委員会、EU理事会の何れかの提案に基づき、欧州議会の同意を得た後、問題国を除く加盟国の5分の4以上（22ヶ国以上）の多数決により、重大な基本価値違反の明白なリスクがあるか（there is a clear risk of a serious breach）を決定する（第1項）。その後、加盟国の3分の1か欧州委員会の提案に基づき、欧州議会の同意を得た後、問題国を除く全加盟国の総意により、重大且つ持続的な基本価値違反があるか（the existence of a serious and persistent breach）を決定する（第2項）。違反があるとの決定が下された場合、EU理事会の条件付多数決により、投票権を含めた加盟国としての権利を停止するかどうかを決定する（第3項）。

ポーランドの司法介入の問題以外にも、現在、EUと中東欧の加盟国の間では、難民の受け入れ分担を巡って対立を抱えている。欧州委員会は7日、ハンガリー、ポーランド、チェコを欧州司法裁判所に提訴する方針を明らかにした。このままEUの基本価値が蔑ろにされる事態を放置し続ければ、ポーランドがさらに基本価値を軽視したり、他国が追随する恐れがある。他方、第7条発動という前例のない強行手段に出れば、ポーランド政府はそれを巧みに利用し、EUによる国家介入であると批判することが予想され、かえって政権の求心力を高めることにつながる恐れがある。

ハンガリーなど中東欧諸国がポーランドを擁護する可能性があるが、手続きが開始されれば5分の4以上の国がポーランドの基本価値違反を認定する公算が大きい。最終的な議決権停止にはポーランドを除く全EU加盟国の同意が必要で、既にハンガリーが拒否権発動を示唆している。恐らくEU側としては、実際にポーランドの議決権を停止する事態を想定している訳ではなく、手続きを開始することでポーランドや他の中東欧諸国を牽制する狙いがあるのだろう。だが、実行力を伴わない牽制球が威力を発揮するのかは疑わしい。対立は長期化が予想され、加盟国間の協力が必要な難民受け入れ対応の見直しやEU改革の行方と相俟って、東西欧州の亀裂がEUの結束を揺るがしかねない。

以上