

2019 年欧州議会選挙結果の影響

— 欧州懐疑主義・Brexit と欧州の分断 —

根岸 隆史

(行政監視委員会調査室)

《要旨》

2019 年欧州議会選挙では、親EU派と反EU派の争いが注目された。前回 2014 年の選挙において欧州統合に懐疑的な勢力は歴史的な躍進を遂げ、2016 年 6 月の英国国民投票におけるEU離脱派の勝利は欧州を震撼させた。以降、欧州各国では欧州懐疑的なポピュリスト政党の国政進出や、中道左右の二大政党のかつてない低迷が見られてきた。

今回の選挙では、そうした状況を反映するように二大政党グループの合計議席が初めて過半数を割り込んだ。また、投票率が選挙史上初めて上昇し、50%を超えた。注目を集めた欧州懐疑派の結果が事前予測を下回る一方、親EU派の中道リベラル政党や環境政党が存在感を高めた結果、政党の多極化が進み、政党配置では欧州統合の推進派と懐疑派という分断的な対比がより鮮明となった。

選挙結果を踏まえた次期欧州委員会委員長の選出をめぐることは、第一党となったEPPの低い議席獲得率もあり、各国首脳や政党グループからの異論や、欧州議会と欧州理事会の対立が見られる。

今回の結果から欧州議会において及ぼせる影響は限定的だが、欧州懐疑派はこれまで欧州議会の議席獲得を足掛かりに信用や知名度、資金等を得ることに成功し、各国で国政に進出してきた。現在では伊を含む多くの国で政権の獲得や連立政権への参加を果たし、欧州懐疑派は各国の首脳や閣僚からなる欧州理事会や理事会でも発言が可能な状況となっており、今後も各国の国政選挙の動向には注目が集まる。

欧州議会はEUの民主的正当性を支えており、投票率の上昇はそれに貢献する。欧州懐疑派の進出は多様な民意の反映という点で欧州議会の正当性を示すが、連携を深める二大政党グループが一致した投票行動をとる傾向が強まった結果、中道各派の政策の違いがわかりにくくなるなど、欧州議会が抱える課題は今後も容易に解決しえない¹。

¹ 本稿は、2019 年 6 月 19 日現在による。参照URLの確認も同日に行っている。なお、選挙結果の分析については暫定結果に基づいており、政党グループの構成や所属にも未確定な部分がある。

1. 欧州懐疑派の進出と Brexit

(1) 欧州懐疑主義とポピュリズム

欧州統合の拡大・深化やEUの権限拡大に伴い、そうした動きに反対する欧州懐疑主義 (Euroscepticism²) が強まってきた。とりわけ 2010 年代に入り、欧州債務危機や難民の受入問題が発生すると、欧州懐疑派勢力はEUの対応を批判し争点化することで支持を伸ばしてきた³。

欧州では、1990 年代以降、伝統的なポジションから離れた中道左右政党の政策的な接近が起こり、各党の支持者にも主流政党の政策的な違いがわかりにくくなるとともに、主流政党の左右に政治的空間が発生し、ポピュリスト政党進出の舞台が整った⁴。現在では欧州で広く隆盛が確認されるポピュリズムへの有効な対抗手段は未だ明らかになっておらず、ポピュリズムは一時的な課題ではなく永続的な脅威であり、短期的にポピュリスト政党への支持が減少する兆候はないとされる⁵。

ポピュリズムは、欧州懐疑主義と結びつきやすい。例えば、ポピュリズムの高まりは、長年のリベラルな政策のいわば非民主的な実施に対する、非リベラルな思想に基づく民主的な反応と捉えられ⁶、欧州委員会や欧州中央銀行など非民主的機関によるEUの政策の実施は、そもそもポピュリストから批判の対象となりやすい。さらに、政権政党は欧州統合に伴う制約から逃れられず、EU批判も表立って展開しにくいのに対し、有権者からの支持や政権の獲得という点で劣位にあるポピュリストにとっては、支持の拡大に結びつきやすいEUが直面する課題を政治問題化することができる。コアとなるイデオロギーが希薄であるポピュリスト政党は、ポピュリズムを他の主体となるイデオロギーと結合させており、概してほとんどの右派ポピュリストはある種のナショナリズムと、左派ポピュリストはある種の社会主義的イデオロギーとそれぞれ結びつきを見せている⁷。こうした結果、一般的に右派ポピュリストは自国の主権を制約されることへの恐れなどからハードな欧州懐疑主義となり、具体的には反移民政策を主張しEUからの離脱を目指す傾向がある。他方で左派ポピュリストはソフトな欧州懐疑主義であり、EUにとどまりつつ自国の経済的な

² 1980 年代に英国で用いられるようになり、1992 年のマーストリヒト条約によるECの発足や通貨統合などからなる欧州統合の進展を受けて、広く普及するに至った。

³ 右派を中心として 2010 年代に欧州各国で進出が著しい欧州懐疑派の動向や進出の背景については、高橋進・石田徹『ポピュリズム時代のデモクラシー——ヨーロッパからの考察』(2013 年 法律文化社)、同『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ：新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』(2016 年 法律文化社)、水島治郎『保守の比較政治学』(2016 年 岩波書店)、庄司克宏『欧州ポピュリズム—EU分断は避けられるか』(2018 年 筑摩書房)などを参照

⁴ 例えば、多くの右派ポピュリスト政党は左右軸消滅後に発生した無数の社会経済政治問題を政策のターゲットに活動してきた。Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. ポピュリストの進出については様々な要因分析が見られるが、イングルハートとノリスは、経済的格差よりも進歩主義的な価値観に対する保守的な文化的反動が要因としている。Inglehart, R. F. & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. *HKS Faculty Research Working Paper Series*. Cambridge, Mass: Harvard Kennedy School.

⁵ Heinö, A. J. (2016). *Timbro Authoritarian Populism Index 2016*. <https://timbro.se/app/uploads/2016/06/4_rapport_populismindex_eng_0.pdf>

⁶ Mudde, C. (2016). Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making. *Foreign Affairs*, 95, 25-30.

⁷ Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.

メリットの追求を図り、EUへの更なる権限移譲には反対するという傾向が見られる。

欧州懐疑派は国ごとに複雑な発展を遂げているが、2010年代の動向を踏まえると、①南欧左派ポピュリズム（反新自由主義・反緊縮財政を掲げ経済的な対立をあおる）、②極右系統ポピュリズム⁸（移民難民問題について排外的立場をとり文化的・社会的な対立をあおる）、③保守ポピュリズム（政権与党が権威主義的な国内政策を推し進めメディアや司法への統制を強める）に大きく類型化しうる⁹。①は、ギリシャで政権を獲得している SYRIZA（急進左派連合）、スペインのポデモスなど、②は、仏の国民連合、オランダの自由党、デンマークの国民党など、③は、ハンガリーのフィデス、ポーランドの法と正義など東欧の政権与党がそれぞれ該当する。こうした政党はすべて、欧州議会では欧州懐疑派とされる政党グループに所属している（図表4・7参照）。唯一の例外としてハンガリーのフィデスは親EUのEPP（欧州人民党）グループに所属するが、難民受入に寛容すぎるとしてユンカー欧州委員会委員長¹⁰を批判する広告キャンペーンを行ったため、2019年3月にEPPから無期限の資格停止処分を受けている。

（2）2014年欧州議会選挙結果における欧州懐疑派の台頭

欧州議会は、創設当初の諮問機能的役割から数次の条約改正を経て権限の拡大を続け、加盟国の閣僚からなる理事会とともにEUの共同立法機関としての役割を担っている¹¹。1979年より欧州議会議員は各加盟国において直接選挙されている。選挙は4億人を超える有権者を対象に5年に一度実施されるが、選挙結果は同年に引き続き決定されるEUの主要ポストの行方にも影響することなどから注目が集まる¹²。

前回2014年選挙では、欧州懐疑派が歴史的な躍進を遂げた¹³。欧州懐疑派は各国で多くの議席を獲得し、その進出は、それまでの局地的な高まりから欧州的な現象へと変わったことが明らかとなった¹⁴。とりわけ二大政党制が定着している英仏では、欧州懐疑派のUKIP（英国独立党）、国民戦線¹⁵がそれぞれ第一党となり、政治的な「地震」と表現された。

こうした進出の背景には、既成政党やEUに対する市民の強い不満や抗議があったとさ

⁸ 仏・国民連合、オーストリア・自由党などを極右起源型、オランダ・自由党、デンマーク・国民党などをリベラル起源型とするポピュリズムの分類もあるが、両者の主張の接近やリベラル起源型への収斂も指摘されている。水島治郎「欧州ポピュリズム政党の台頭」『學士会会報』No. 923（2017-II）

⁹ 原田徹「EU懐疑主義としてのポピュリズムと福祉ショーヴィニズム」『グローバル・ガバナンス』第4号 2018 55-67 頁

¹⁰ フィデスが所属する欧州政党EPPに所属している。

¹¹ 欧州議会の成り立ちや権限、EUの各機関との関係については、根岸隆史「EU（1）－2014年欧州議会選挙結果とEUの動向－」『立法と調査』No. 355（2014.8）参照

¹² 2014年の欧州議会選挙結果からEU首脳ポストの決定については、根岸隆史「EU（2）－2014年欧州議会選挙結果とEUの展望－」『立法と調査』No. 359（2014.12）参照

¹³ 選挙結果やその解説については、根岸隆史「EU（1）－2014年欧州議会選挙結果とEUの動向－」『立法と調査』No. 355（2014.8）参照

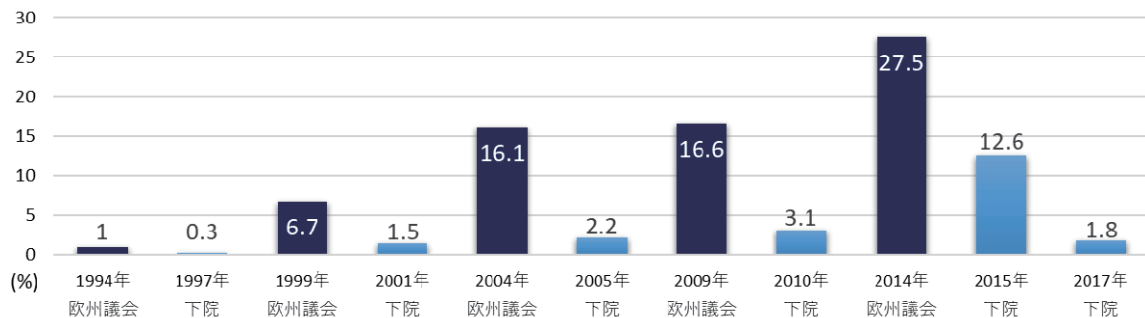
¹⁴ ホボルトによれば、2014年選挙において当選した欧州懐疑派の議員数は751名のうち220名（左派50名、右派170名）とされる。なお、ハンガリーのフィデスや英の保守党も欧州懐疑派とされており、五つ星運動は右派に分類されている。Hobolt, S. (2015). The 2014 European Parliament elections: divided in unity?. *Journal of Common Market Studies*, 53(S1), 6-21.

¹⁵ 2018年6月、現在の国民連合に政党名を変更した。

れる。また、選挙制度の特質として、欧州懐疑派が比較的議席を得やすい比例代表制が採用されていることに加え、欧州議会選挙が各国政党や市民から「欧州的な」選挙ではなく、各国の国政に関する二等選挙（second-order election）と位置づけられていることが指摘された。すなわち、市民が自らの選好に最も近い政党に投票する傾向があることや中間選挙的に政権への不満が表明されることなどから、欧州議会選挙においては直近の国政選挙の結果に比して政権与党の得票率が大きく低下し、とりわけ野党の小政党が票を伸ばす現象が確認されてきた¹⁶。

例えば、創設以来一貫してEUからの離脱を訴えてきたUKIPの国政選挙と欧州議会選挙の結果を確認してみると、以下のとおりである（図表1参照）。なお、欧州議会選挙は1999年より英国においても他の欧州諸国と同じく比例代表制により実施されている。多数代表制を採用している下院選挙との違いもあるが¹⁷、得票率は大きく異なっている。

図表1 UKIPの欧州議会選挙・英下院選挙における得票率の推移



（出所）筆者作成

しかし、2014年欧州議会選挙は、欧州債務危機への対応などEUレベルで取り組むべき課題が欧州全土で議論を呼んでいる最中に実施された。各国の欧州懐疑派がそれぞれの立場から緊縮政策の是非などを争点化した結果、国政の二等選挙的な意味合いは薄れ、将来的な欧州統合の方向性に関わる欧州的な選挙としての意義を有していたとの指摘もなされている¹⁸。

¹⁶ 1979年の第1回選挙から欧州議会選挙は欧州的な選挙ではなく国政の二等選挙だとする指摘が見られてきた。Hix, S., & Høyland, B. (2011). *The political system of the European Union: 3rd Ed.* Palgrave Macmillan.

¹⁷ UKIPのような右派ポピュリストは一般的に比例代表制の方が国政に進出しやすいと考えられているが、ノリスによれば、主流政党との政策的距離が大きすぎることから、有権者が自らの投票が死票になることを恐れ比較的立場に近い次善の主流政党に投票することが比較的少ないため、この点の恩恵は少ないとされる。Norris, P. (2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market.* Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁸ 一方で、Spitzenkandidaten（筆頭候補者）プロセス（後述）の導入は、期待されたものの認知度が低く、欧州的な選挙の実現にはほとんど影響がなかったとされる。Hobolt, S. (2015). The 2014 European Parliament elections: divided in unity?. *Journal of Common Market Studies*, 53(S1), 6-21.

(3) Brexit をめぐる動向

欧州懐疑主義の一つの到達点はEUからの離脱であることから、英国のEU離脱(Brexit)に関する動向は世界中の注目を集めてきた。歴史的に、英国は政府間主義に立ち¹⁹、超国家的な欧州統合とは距離を置いてきた。また、コモンウェルス諸国との政治的経済的結びつきに加え、スエズ動乱などを経て米国との特別な関係を構築し、独自の外交、安全保障、経済関係を保持してきた。英国は1973年によりやくEUの前身であるECへの加盟を果たしたが²⁰、その後も欧州統合と距離をとり続けたことから、欧州の「厄介なパートナー(awkward partner²¹)」などと呼ばれてきた。なお、議会制民主主義との関係から国民投票には慎重な姿勢を貫いていたが、1975年にはEC加盟継続の是非を問う国民投票を実施している²²。

2013年、ブルームバーグ演説において、キャメロン首相は与党保守党内の欧州懐疑派勢力²³やUKIPの台頭を念頭に、2017年までにEU加盟継続の是非を問う国民投票を実施することを表明した。2015年の総選挙で事前予測を大きく上回る勝利を納めたキャメロン首相は、移民規制等に関する譲歩をEU側から引き出し、2016年6月23日、国民投票の実施を迎えた。結果は、離脱派のキャンペーン²⁴が奏功し、残留派を上回った²⁵。

EU加盟国では国民投票は慎重に用いられてきたと言えるが²⁶、戦後の国民投票の実施傾向を見ると、積極的に用いられつつある傾向も見られる²⁷。2005年には、欧州憲法条約の批准をめぐり自国の主権や経済への影響に対する懸念から仏やオランダで国民投票が否決されるなど、国民投票は欧州統合の過程でも大きな役割を果たしてきた。欧州は国民投票により苦い思いを味わってきたとも言えるが、Brexitをめぐる国民投票の結果はとりわ

¹⁹ 1946年のチャーチルのチューリッヒ演説などにおいても示されてきた。

²⁰ 欧州においてはEFTAを形成していたが、EECの経済的發展や西側の結束を求める米国の意向などを背景に、1961年には最初の加盟申請に至った。しかし、ドゴール仏大統領による英国の加盟拒否が続いた。

²¹ George, S. (1998). *An awkward partner: Britain in the European Community*. Oxford University Press, USA.

²² 残留派が67%、離脱派が33%となり残留派が勝利した。なお、英国における国民投票の国会主権との関係性や法的位置付けについては、内貴滋「英国のEU離脱の国民投票と国会主権、そしてEU離脱を巡る考察(一)」『自治研究』第95巻第4号 2019 28-51頁を参照

²³ 1988年のサッチャーのブルージュ演説(ブルージュ(ベルギー)のカレッジ・オブ・ヨーロッパでなされた)以降、保守党内の欧州懐疑派勢力は次第に増加し、サッチャー退陣後もポンド危機やマーストリヒト条約による欧州統合の深化による大陸欧州諸国との摩擦の高まりが、同勢力を主流的な地位へと押し上げた。

²⁴ 欧州懐疑派のUKIPは下院にわずか1議席しか有していなかったが大きな影響力を持ったとされる。Inglehart, R.F. & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. HKS Faculty Research Working Paper Series*. Cambridge, Mass: Harvard Kennedy School. なお、移民政策をめぐる議論や当時大きな役割を果たしたメディアの動向については、土谷岳史「移民問題とメディア政治」須網隆夫+21世紀政策研究所編『英国のEU離脱とEUの未来』(2018年 日本評論社)を参照

²⁵ 結果は、残留派48%、離脱派52%であり、投票率は72%であった。

²⁶ 1945年から2015年の主要国の国民投票実施回数は、伊72、仏12、英2、独0である。EU加盟国以外では、スイスが468回と突出しており、様々な社会的影響が出ている。Bale, T. (2017). *European politics: A comparative introduction: 4th Ed*. Palgrave Macmillan.

²⁷ Hodson, D. & Maher, I. (2018). *The Rise of Referendums in EU Treaty Making. The Transformation of EU Treaty Making: The Rise of Parliaments, Referendums and Courts since 1950*. Cambridge University Press.

け大きなインパクトをもたらした。

結果を受け、翌日キャメロン首相は辞意を表明し、残留派のメイが政権を引き継いだ。メイ首相は 2017 年 3 月 29 日に EU 条約第 50 条に基づき EU に離脱を正式通知し、離脱交渉に向け国内基盤を強化するため 6 月には解散総選挙に踏み切った。しかし、却って党勢は低迷し保守党の議席は過半数を割り込んだ。その後離脱交渉を開始したが、異論を唱える閣僚の辞任は過去の政権にないペースで相次いだ²⁸。2018 年には EU 側と離脱協定案を合意したが、EU 側から譲歩の姿勢が見られない中、英国議会における協定案採決は難航した。離脱強硬派を抱える保守党の党内は混乱し、2019 年 1 月から 3 月にかけて協定案は議会で三度否決された。結局二度の離脱期限の延長を行い、2019 年 10 月 1 日まで EU にとどまる可能性が出てきたことから英国の欧州議会選挙への参加が求められ、5 月 7 日、英政府は参加方針を表明した。英国における選挙実施に向け、かつて UKIP を率いたファラージュは新たに EU 離脱党 (Brexit Party) を結成するなど、各党も候補者を揃えた。

(4) 英国の国民投票以降の欧州各国における選挙結果

2014 年欧州議会選挙における欧州懐疑派の躍進を受けて、各国の国政選挙結果が注目される中、欧州債務危機への対応をめぐる緊縮財政政策、EU 域外から増加する難民流入、ウクライナ情勢をめぐる緊張が高まる対露関係、各国主要都市で相次ぎ発生したテロ、そして Brexit の国民投票など、欧州各国及び EU は多様な危機に見舞われてきた。こうした状況は市民の不満や不安を生み、欧州懐疑的な政党に支持が集まる格好の材料となり、既成政党への支持の低迷も見られた²⁹ (図表 2 参照)。

各国において程度に差はあるものの、右派を中心として欧州懐疑派の伸長が見られない国はほとんどない状況となっている。主要国の 1 つである伊では欧州懐疑的なポピュリスト政党である五つ星運動と同盟が政権を担うに至り、財政規律をめぐる政権と欧州委員会との衝突も起こっている。また、既成政党の政策や主張が少なからず欧州懐疑派の主張に影響される傾向も見られる³⁰。こうした動向は、各国の政権運営を困難にするとともに³¹、EU 加盟国間の足並みの乱れを呼び、EU の政策や EU が進めてきた統合プロセスのブレーキとなりつつある。

²⁸ とりわけ総選挙後のメイ政権では、サッチャー政権以降でも例のない短期間に多くの閣僚が辞任した。〈<https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/ministerial-resignations-outside-reshuffles-prime-minister>〉

²⁹ 労働組合や信徒団体など支持団体の弱体化や党員数の減少も見られている。例えば、西欧諸国の得票数に占める政党の党員数の割合は 1960 年前後には 13.7% だったが 1980 年前後には 9.8% となり、2000 年前後には 5.7% まで低下した。網谷龍介・伊藤武・成廣孝編『ヨーロッパのデモクラシー (第 2 版)』(2014 年 ナカニシヤ出版)

³⁰ 欧州懐疑派の進出による「伝染効果」として、中道右派は右派から、中道左派は右派・左派の両方から影響を受けやすいとされる。Meijers, M. J. (2017). Contagious Euroscepticism: The impact of Eurosceptic support on mainstream party positions on European integration. *Party Politics*, 23(4), 413-423.

³¹ 例えば、選挙に比例代表制を採用している欧州各国では多くの場合連立政権となる。一定の勢力を有するポピュリスト政党を外して連立を組むには中道寄りの政党の広範な参加が必要となるが、こうした連立交渉には時間を要するため長期の政治空白が生じることもある。また、結果的に中道付近に連立した各党の政策や政治的ポジションが集約されることは、そもそもポピュリストの進出を招いた環境の創出につながる。

図表 2 英国の国民投票以降の各国における主な選挙結果

2016年6月	英	国民投票	EU加盟の是非を問う国民投票において離脱派が勝利し、キャメロン首相が辞任
2016年12月	伊	国民投票	憲法改正の是非を問う国民投票が否決され、レンツィ首相が辞任
2016年12月	オーストリア	大統領選挙	中道左右の主流政党の候補者が第一回投票で敗れ、右派の自由党と環境政党の緑の党の候補者が決選投票を行い、僅差で緑の党のファン・デア・ベレンが大統領に
2017年3月	オランダ	総選挙	事前予測を下回ったが、右派の自由党が第二党に
2017年5月	仏	大統領選挙	中道左右の主流政党の候補者が第一回投票で敗れ、中道のマクロンが極右とされる国民戦線（現在の国民連合）のルペンと決選投票を行い、マクロンが66%の支持を集めて大統領に
2017年6月	英	総選挙	予想に反し労働党が躍進し、保守党が過半数割れた結果、ハングパーラメントに 二大政党制への回帰
2017年6月	仏	総選挙	共和国前進が過半数の308議席を獲得して第一党に。国民戦線は8議席を獲得 二大政党が大幅に後退
2017年9月	独	総選挙	右傾化を強める右派のAfDが支持を集め、初めて議席を獲得し第三党に 社会民主党が大幅に支持を減らすなど二大政党が低迷し、多党化が進展
2017年10月	オーストリア	総選挙	中道右派の国民党が第一党となり、第二党の右派自由党との連立政権が発足
2017年11月	チェコ	総選挙	新興ポピュリストのANO2011が第一党となり、中道右派の市民民主党が第二党に
2018年3月	伊	総選挙 （上院も実施）	ポピュリストの五つ星運動が最大の支持を獲得し、右派連合を形成した同盟との連立政権が発足
2018年9月	スウェーデン	総選挙	中道左派の社会民主労働党が第一党に。極右とされる民主党が第三党の座を維持 左派連合も右派・中道連合も過半数に至らず連立交渉は難航したが、2019年1月連立政権発足
2019年4月	フィンランド	総選挙	中道左派の社会民主党が第一党となるが、僅差の第二党に右派のフィン人党
2019年4月	スペイン	総選挙	中道左派の社会労働党が第一党に。極右とされるVOXが初めて議席を獲得 中道右派勢力では国民党が大きく議席を減らし第二党となる一方で、シウダダノスが躍進し第三党に

（出所）筆者作成

2. 2019 年欧州議会選挙の結果分析

（1）選挙結果

1979 年に第 1 回選挙が行われて以来、今回が 9 回目の選挙となった³²。当初は英国の EU 離脱を前提に、英国が有する議席数の一部を各国に割り当てる変更が予定されていた³³。しかし、英国の参加が決定したことで前回同様の議員定数割当てとなり、2019 年 5 月 23 日から 26 日に各国で実施された³⁴。今回の選挙では、投票率が欧州議会選挙史上初めて上昇し 50%を超える一方で、これまで欧州政治において支配的な地位を占めてきた中道左右の二大政党の退潮が鮮明となった。各国における結果は図表 3 のとおりである。

³² 欧州議会の選挙制度改革の経緯については、新川匠郎「欧州議会の選挙制度改革」河崎健編『日本とヨーロッパの選挙と政治－主要国の選挙制度改革をめぐる議論と実際』（2018 年 上智大学出版）153-174 頁参照

³³ 英国の EU 離脱により空席となる 73 議席について、マクロン仏大統領は、国家横断的な全 EU の選挙区を設定し割り当てる構想を示した。これは、欧州懐疑主義の高まりを抑止し、EU 市民としての感覚の強化を訴えた提案だったが、欧州社会党やリベラルには支持されたものの、同制度は無責任とする EPP に拒絶された。また、欧州の連邦主義を支持する立場からは、国家横断的な候補者は欧州議会の正当性を揺るがし、EU と市民との距離を広げ、民主主義の後退につながるとして反対されている。

³⁴ 実施日は各国で異なる。主要国では、英は 23 日、独仏伊は 26 日に実施された。

図表3 2019年欧州議会選挙の結果

国	各政党グループの獲得議席数 (上段は前回)											親EU政党 (EPP/S&D/RE/Greens) (上段は前回)		投票率 (%) (上段は前回)
	総議席数										議席数	比率(%)		
		EPP	S&D	RE	Greens /EFA	ID	ECR	EFDD	GUE /NGL	無所属 未決定				
EU	751	221	191	67	50	-	70	48	52	52	529	70.44	42.91	
	751	181	153	108	75	73	60	43	41	17	517	68.84	50.63	
オーストリア	18	5	5	1	3	-	0	0	0	4	14	77.78	45.39	
	18	7	5	1	2	3	0	0	0	0	15	83.33	59.80	
ベルギー	21	4	4	6	2	-	4	0	0	1	16	76.19	89.64	
	21	4	3	4	3	3	3	0	1	0	14	66.67	88.47	
ブルガリア	17	7	4	4	0	-	2	0	0	0	15	88.24	35.84	
	17	7	5	3	0	0	2	0	0	0	15	88.24	32.64	
クロアチア	11	5	2	2	1	-	1	0	0	0	10	90.91	25.24	
	11	4	3	1	0	0	1	0	0	2	8	72.73	29.86	
キプロス	6	2	2	0	0	-	0	0	2	0	4	66.67	43.97	
	6	2	2	0	0	0	0	0	2	0	4	66.67	44.99	
チェコ	21	7	4	4	0	-	2	1	3	0	15	71.43	18.20	
	21	5	0	6	3	2	4	0	1	0	14	66.67	28.72	
デンマーク	13	1	3	3	1	-	4	0	1	0	8	61.54	56.32	
	13	1	3	5	2	1	0	0	1	0	11	84.62	66.00	
エストニア	6	1	1	3	1	-	0	0	0	0	6	100.00	36.52	
	6	0	2	3	0	1	0	0	0	0	5	83.33	37.60	
フィンランド	13	3	2	4	1	-	2	0	1	0	10	76.92	39.10	
	13	3	2	3	2	2	0	0	1	0	10	76.92	40.70	
フランス	74	20	13	7	6	-	0	1	4	23	46	62.16	42.43	
	74	8	5	21	12	22	0	0	6	0	46	62.16	50.12	
ドイツ	96	34	27	4	13	-	8	0	8	2	78	81.25	48.10	
	96	29	16	7	25	11	1	0	6	1	77	80.21	61.41	
ギリシャ	21	5	4	0	0	-	1	0	6	5	9	42.86	59.97	
	21	8	2	0	0	0	1	0	6	4	10	47.62	58.76	
ハンガリー	21	12	4	0	2	-	0	0	0	3	18	85.71	28.97	
	21	13	5	2	0	0	0	0	0	1	20	95.24	43.36	
アイルランド	11	4	1	1	0	-	1	0	4	0	6	54.55	52.44	
	11	4	0	1	2	0	0	0	4	0	7	63.64	49.70	
イタリア	73	17	31	0	0	-	0	17	3	5	48	65.75	57.22	
	73	7	19	0	0	28	5	14	0	0	26	35.62	54.50	
ラトビア	8	4	1	0	1	-	1	1	0	0	6	75.00	30.24	
	8	2	2	1	1	0	2	0	0	0	6	75.00	33.53	
リトアニア	11	2	2	3	1	-	1	2	0	0	8	72.73	47.35	
	11	4	2	2	2	0	1	0	0	0	10	90.91	53.48	
ルクセンブルク	6	3	1	1	1	-	0	0	0	0	6	100.00	85.55	
	6	2	1	2	1	0	0	0	0	0	6	100.00	84.24	
マルタ	6	3	3	0	0	-	0	0	0	0	6	100.00	74.80	
	6	2	4	0	0	0	0	0	0	0	6	100.00	72.70	
オランダ	26	5	3	7	2	-	2	0	3	4	17	65.38	37.32	
	26	5	6	6	3	0	4	0	1	1	20	76.92	41.93	
ポーランド	51	23	5	0	0	-	19	0	0	4	28	54.90	23.83	
	51	17	8	0	0	0	26	0	0	0	25	49.02	45.68	
ポルトガル	21	7	8	2	0	-	0	0	4	0	17	80.95	33.67	
	21	7	9	0	1	0	0	0	4	0	17	80.95	30.73	
ルーマニア	32	15	16	1	0	-	0	0	0	0	32	100.00	32.44	
	32	14	9	8	0	0	1	0	0	0	31	96.88	51.07	
スロバキア	13	6	4	1	0	-	2	0	0	0	11	84.62	13.05	
	13	4	3	2	0	0	2	0	0	2	9	69.23	22.74	
スロベニア	8	5	1	1	1	-	0	0	0	0	8	100.00	24.55	
	8	4	2	2	0	0	0	0	0	0	8	100.00	28.89	
スペイン	54	17	14	8	4	-	0	0	11	0	43	79.63	43.81	
	54	12	20	8	3	0	0	0	6	5	43	79.63	60.73	
スウェーデン	20	4	6	3	4	-	0	2	1	0	17	85.00	51.07	
	20	6	5	3	2	0	3	0	1	0	16	80.00	55.27	
英国	73	0	20	1	6	-	20	24	1	1	27	36.99	35.60	
	73	0	10	17	11	0	4	29	1	1	38	52.05	36.90	

(出所) 欧州議会ウェブサイトより筆者作成

欧州議会では、各国内政党出身の議員が、院内会派に相当する政党グループ (Political Group) を結成し活動している。政党グループは現在8つ存在するが、中道に近い4つの政

党グループが欧州統合を支持している親EU派である（図表4参照）。左右に位置する4つの政党グループは欧州懐疑派だが、とりわけ右派については所属する各国内政党の政策的な隔たりなどから結束及びその維持が難しいことに加え、ほぼすべての国に出身議員を有する二大政党グループとは異なり、政党グループの結成要件³⁵の1つである7か国以上の出身議員を集めることが大きなハードルとなっている。今回の選挙結果では、右派のEFDDが国数要件を満たすことが非常に困難と見られている。

図表4 各政党グループの内訳

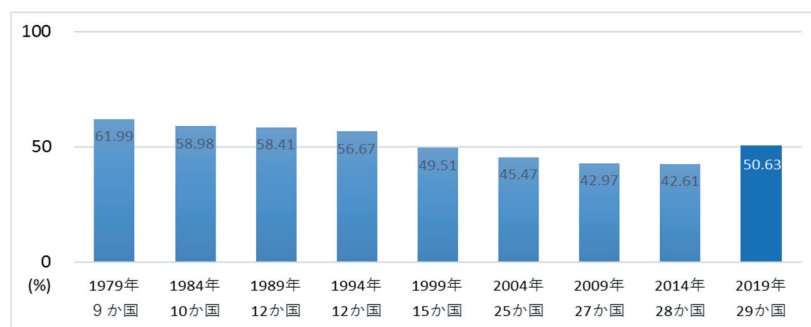
政党グループ	GUE/NGL 欧州統一左派・ 北欧緑左派同盟	Greens/EFA 緑／欧州自由連盟	S&D 社会民主進歩同盟	RE リニュー・ヨーロッパ	EPP 欧州人民党	ECR 欧州保守改革	EFDD 自由と直接民主主義の欧州	ID アイデンティティと民主主義	無所属 未決定
政治 スタンス	左派	環境	中道左派	中道	中道右派	右派	右派	右派	-
欧州統合 への態度	懐疑 (ソフト)	推進	推進	推進	推進	懐疑 (ソフト)	懐疑 (ハード)	懐疑 (ハード)	-
議席数	41	75	153	108	181	60	43	73	17
議席割合	5.5%	10.0%	20.4%	14.4%	24.1%	8.0%	5.7%	9.7%	2.3%
主な 各国政党	急進左派連合(ギリ シア)6 不服従のフランス(仏) 6 左翼党(独)5 ポデモス(スペイン)5	緑の党(独)21 ヨーロッパエコロジー・ 緑の党(仏)12 緑の党(英)7	社会労働党(スペイン) 20 社会民主党(伊)19 社会民主党(独)16 労働党(英)10 労働党(ポルトガル)9 社会民主党(ルーマニ ア)8 労働党(オランダ)6 社会党(仏)5	共和国前進(仏)21 自由民主党(英)16 ルーマニア救出同盟 (ルーマニア)8 シウダダノス(スペイン) 7 ANO2011(チェコ)6 自由民主党(独)5	キリスト教民主同盟/ 社会同盟(独)29 市民プラットフォーム (ポーランド)17 フィデス(ハンガリー) 13 国民党(スペイン)12 国民自由党(ルーマニ ア)10 共和党(仏)8 新民主主義党(ギリ シア)8	法と正義(ポーランド) 26 イタリアの同胞(伊)5 保守党(英)4 市民民主党(チェコ)4 民主党(スウェーデン) 3 民主主義フォーラム (オランダ)3 新フラームス同盟(ベ ルギー)3	EU離脱党(英)29 五つ星運動(伊)14	同盟(伊)28 国民連合(仏)22 ドイツのための選択 (独)11 自由党(オーストリア)3 フラームス・ベラング (ベルギー)3	VOX(スペイン)3

(出所) 欧州議会ウェブサイト等より筆者作成

(2) 投票率の上昇

投票率は1979年の第1回選挙以来低下を続け、1999年以降は50%を割り込む状態となり、欧州議会の正当性を揺るがす問題として深刻に受け止められていた。今回は50.63%を記録したが、選挙史上初めて前回を上回り、1994年以来の高水準となった(図表5参照)。ほぼすべての国で投票率の上昇が見られたが、とりわけスペイン、ポーランド、ルーマニア、独、仏など主要国を含むEU内の人口大国においてこうした現象が顕著だった。

図表5 欧州議会選挙投票率の推移



(出所) 欧州議会ウェブサイトより筆者作成

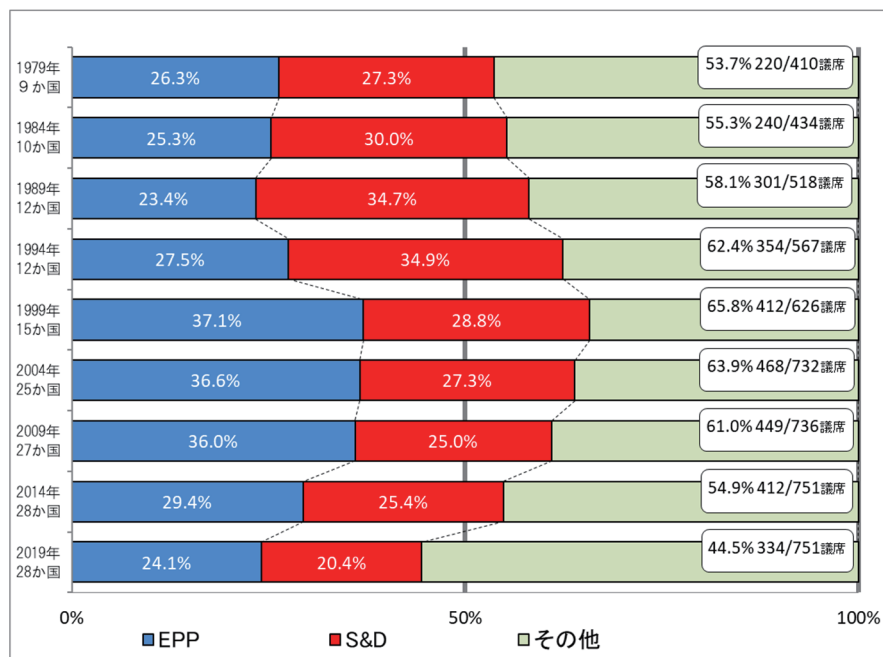
³⁵ 政党グループの結成要件は、議員数と構成国数からなり、25名以上の議員と7か国(加盟国の1/4)以上の参加が必要とされる(欧州議会議院規則第32条第2項)。2009年より政党の欧州性が強く求められるなど要件が厳格化されてきているが、かつては1か国の議員からなる政党グループも存在しえた。

投票率上昇の背景としては、EUレベルの課題への市民の関心の高まりがある。具体的には、移民問題や環境問題、Brexit、そして前回選挙より導入された Spitzenkandidaten プロセス（後述）などがそうした関心につながったと考えられる。また、課題の争点化につながる欧州懐疑派の活動の活発化は、投票率を下支えしていると考えられる³⁶。

（３）二大政党グループの低迷

EPP³⁷、S&Dの二大政党グループは第一党、第二党の地位は確保したものの、両者の議席は合わせてもわずか44%にとどまり、過半数を初めて割り込んだ（図表6参照）。

図表6 欧州議会における二大政党グループの議席占有率



（出所）欧州議会ウェブサイトより筆者作成

二大グループの議席占有率は仏英では20%を下回り、独でも50%に達しないなど歴史的な低水準となった。仏では大統領選挙同様に中道左右の二大政党が存在感を失い、英では保守党が欧州議会選挙史上最低の議席数となり第五党に沈んだ。独では社会民主党が第

³⁶ Brack, N., & Costa, O. (2017). Euroscepticism in the EU institutions: A persistent and embedded phenomenon. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 371-383). Routledge. また、欧州懐疑派は他の主流政党の支持層から支持を奪うのみならず、それまで投票しなかった層から支持を掘り起こしており、独の地方選挙においてAfDの出現後に投票率が上昇した事例もある。<<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/09/29/the-afd-succeeded-in-the-german-election-by-mobilising-non-voters-on-the-right/>>

³⁷ 1980年代は中道左派の欧州社会党が欧州で多数の政権を獲得していたが、1990年代に入るとEPPは保守勢力などの取り込みを開始し急速に勢力を拡大した。欧州議会においても1992年に英国保守党を中心とする保守系の欧州民主党グループ（ED）と合流しEPP-EDを結成した（2009年に保守系グループは現在のECRを結成し分離）。こうした点から、支持の拡大というよりは加盟政党の増加による勢力拡大であったと言える。

三党となり党首が辞任した。一方で、例外的にスペインの社会労働党は躍進し、右派が伸び悩んだデンマーク、オランダ、オーストリア、フィンランドでも二大政党が堅調だった。

（４）中道リベラルと環境政党の躍進

最大の勝者は中道リベラルで欧州統合の支持勢力であるR E（Renew Europe）だった。オランダ、英、独のリベラル勢力に、新たな顔ぶれである仏の共和国前進やスペインのシウダダノスが加わった結果、A L D EはR Eにグループ名を変更した。108 議席は過去最高のシェアとなり、また、多くの国から議員が輩出されている。

リベラルに次ぐ勝者はGreens/EFAである。独、仏、英、フィンランドなどで多くの議席を獲得し、特に独では第二党となった。親E Uかつ環境保護政党としての政策は若者を中心に多くの支持を集め、緑の党はこれまで進出が西欧に限定される傾向が見られていたが、今回はバルト諸国への拡大が見られた。

（５）欧州懐疑派の明暗

欧州懐疑派では、右派の大躍進が予想されたものの予測を下回った。仏の国民連合は共和国前進との激しい競争を制し第一党となり、伊の同盟や英のE U離脱党も第一党となった。しかし、仏の共和国前進だけでなく、伊では中道左派の民主党が票を伸ばし、英でも中道の自由民主党が躍進するなどその反動的な現象も見られた。このほか、ベルギーのフラームス・ベラングが健闘したが、前回台頭したデンマークの国民党、オランダの自由党、フィンランドのフィン人党は議席を減らした。独のドイツのための選択肢（A f D）も事前予測を下回り、初の議席獲得に至り野党第一党となった2017年の総選挙³⁸のような躍進は見られなかった。東欧では、政権運営をめぐりE Uとの緊張が高まっているポーランドの法と正義、ハンガリーのフィデスが非常に高い結果を収めた。

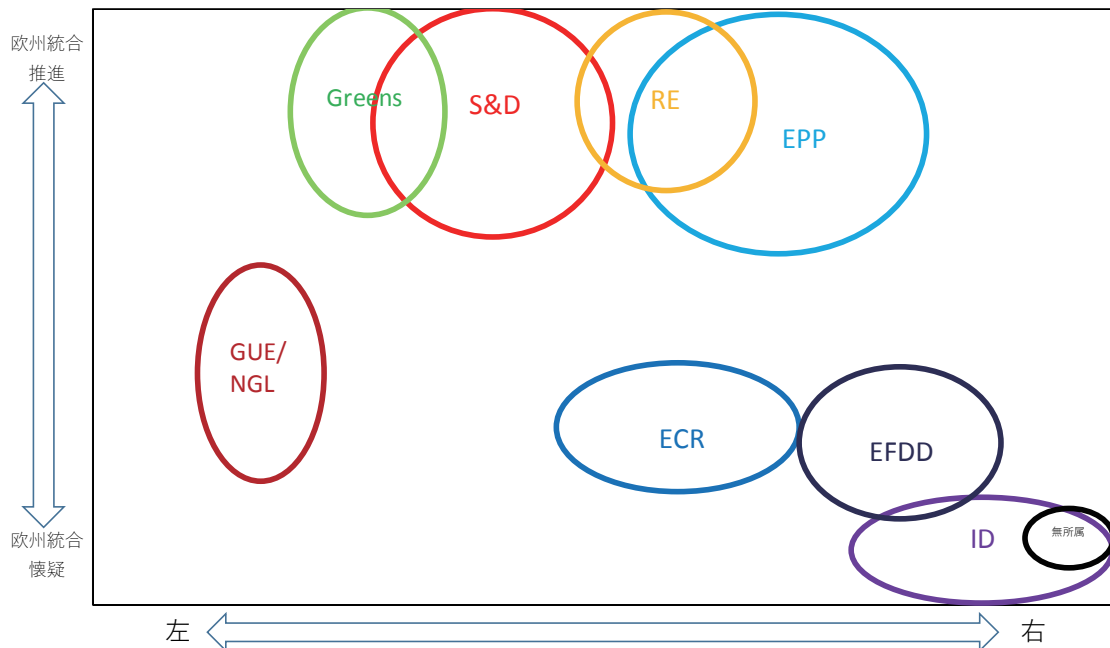
（６）親E U対反E U

今回の結果を受けて政党グループの多極化が進み、政党配置は伝統的な左右対立よりも親E U・反E Uといった欧州統合への姿勢による対比がより鮮明となった（図表7参照）。2014年の選挙においても欧州統合への姿勢による分断は各国、E Uそれぞれのレベルで深まったとされたが³⁹、今回の選挙でより一層この分断は進展したと言える。

³⁸ 2017年総選挙ではA f Dは12.6%の得票率で阻止条項を超え、94議席を獲得し第三党となった。その後、第一党、第二党のキリスト教民主同盟／社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党が連立政権を樹立したため、野党第一党となった。なお、独では連立政権が常態化しており、戦後中道のCDU/CSU、社会民主党、自由民主党以外の政党が野党第一党になったことがない。独下院においては、得票率が全国で5%を超えた政党または3つ以上の小選挙区で当選者を出した政党以外は議席の比例配分がなされない。これは小政党の乱立を防ぐ阻止条項（threshold）とされる。2013年総選挙ではA f Dは4.7%の支持を集めたが議席獲得に至らなかった。なお、欧州議会選挙においては、阻止条項は憲法裁判所の判断により適用されない。阻止条項をめぐる分析については、植松健一「ドイツの民主政における阻止条項の現在(1)～(3) 自治体選挙と欧州選挙の阻止条項への違憲判決を契機として」『立命館法學』359(2015)、365(2016)、366(2016)号参照

³⁹ Brack, N., & Costa, O. (2017). Euroscepticism in the EU institutions: A persistent and embedded phenomenon. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 371-383). Routledge.

図表7 各政党グループの政治的スタンスのイメージ

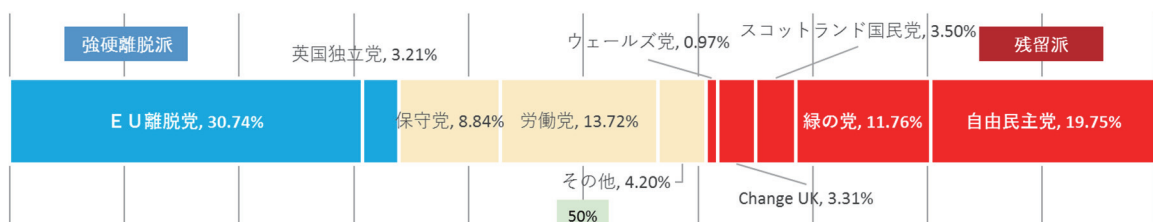


(出所) 欧州外交評議会の事前予測⁴⁰を参考に筆者作成

(7) 英国の結果

英国においては、EU離脱の是非が大きな争点となった。特に、EU離脱党、UKIPなどの強硬離脱派と、国民投票の再実施を掲げた自由民主党、スコットランドの独立とEU残留を掲げるスコットランド国民党、親EUの緑の党、EU残留派が結成したchange UKなど残留派との対決が注目を集めた。投票率は微増にとどまり低水準となったが、両陣営に同程度の支持が集まるなど拮抗しており、混迷を裏付ける結果となった(図表8参照)。

図表8 英国における選挙結果



(出所) 欧州議会ウェブサイトより筆者作成

⁴⁰ 各政党グループに所属する国内政党の位置にばらつきがあるため、グループの重なりが見られる。事前予測は、CHES (Chapel Hill Expert Survey) の最近の結果をベースにしている。同調査は専門家へのアンケート調査に基づき各政党の政策を数値化している。EU加盟国、ノルウェー、スイス、トルコの31か国の政党の政策的ポジションを調査しており、近年では2010、2014、2017年にそれぞれ実施されてきた。European Council on Foreign Relations “Kingmakers of the Mainstream: Predictions for the European Parliament Election” <https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN_PARLIAMENT_PREDICTION.pdf>

以下では、選挙結果から、①EUの首脳人事、②EUの意思決定、③EUの民主的正当性について、それぞれどのような影響があるかを確認していく。

3. 欧州議会選挙結果の影響① EUの首脳人事

(1) 2014年選挙における Spitzenkandidaten プロセス⁴¹の導入と評価

EUの行政執行機関である欧州委員会の長である委員長の選出は、2009年に発効したリスボン条約により、EUの首脳会議であり最高意思決定機関である欧州理事会が「欧州議会選挙の結果を考慮して」委員長の候補者を欧州議会に提案することとされた（EU条約第17条7）（図表12参照）。

このため、リスボン条約に基づく最初の選挙となった2014年選挙では、各欧州政党がそれぞれ Spitzenkandidaten（筆頭候補者、lead candidates）と呼ばれる委員長候補を掲げて選挙戦に臨んだ。各政党が委員長候補を選出して選挙に挑む過程は Spitzenkandidaten プロセス（以下「プロセス」という。）と呼ばれた。プロセスには、EUレベルにおける政治参加の向上が期待された。いわば委員長候補の予備選挙として注目を集め、選挙を活性化することや、選挙結果がEUの執行部形成に影響することなどから、投票率の上昇も予想された。しかし、投票率の微減に象徴されたように、各国におけるそうした効果は概ね乏しいものであった。

2014年には、選挙で第一党となったEPPの候補であったユンカーが欧州理事会に委員長候補者として提案され、欧州議会による選出を経て、欧州委員会委員長に就任した。欧州理事会がプロセスを遵守したことで、委員長候補の指名権をめぐる欧州議会と欧州理事会による機関間の権限争いへのプロセスの影響の大きさが注目された⁴²。

(2) Spitzenkandidaten プロセスをめぐる議論

2019年選挙では、前回選挙よりも多くの欧州政党が Spitzenkandidaten を選出した（図表9参照）。この点では、プロセスへの参画は欧州懐疑派にも広がりを見せている。

プロセスは、欧州理事会による欧州委員会委員長候補の人選に対し一定の制約を課すものと理解されたため、欧州理事会やその構成員である各国首脳と、欧州議会、欧州委員会との間に摩擦を生んできた⁴³。プロセスに積極的な欧州議会は、2018年2月、各欧州政党が掲げる Spitzenkandidaten 以外の候補が欧州理事会から欧州議会に提案された場合には、議会の選出手続において拒絶する旨の警告を含む決議を行った⁴⁴。EPPの候補に選出さ

⁴¹ Spitzenkandidaten プロセスのEU政治学上の意義については、児玉昌己「危機の時代におけるEU・欧州議会の権限強化の動向－立法権限、行政府構築、通貨分野への関与強化－」『阪南論集』51(3) 2016.3 75-91頁参照

⁴² Hobolt, S. B. (2014). A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528-1540.

⁴³ Politico “EU leaders: We won’t be bound by Spitzenkandidat process” <<https://www.politico.eu/article/jean-claude-junker-spitzenkandidat-eu-leaders-we-wont-be-bound-by-spitzenkandidat-process/>>

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_EN.html?redirect>

れたウェーバー⁴⁵は、プロセスを尊重しないことは欧州の議会制民主主義の後退につながり、欧州理事会と欧州議会の間は無用な緊張を生むとして欧州理事会を牽制した⁴⁶。また、欧州委員会は、2018年2月、加盟国や欧州政党、国内政党に対し勧告を行い、各党による早期の委員長候補決定や、候補と政党の認知度向上などを求めた⁴⁷。さらに、ユンカー委員長やそれを支えるセルマイヤー欧州委員会事務総長もプロセスへの支持を示してきた。

これに対し欧州理事会では、2018年2月、欧州議会の決議などを念頭にプロセスに関する協議が行われ、トゥスク欧州理事会議長は、委員長候補選出に対する制約に反対の意思を示し、民主的に選挙された各国首脳が提案し、民主的に選挙された欧州議会が選出する過程こそが、欧州委員会委員長の二重の民主的正当性につながると訴えた。また、自身が率いる共和国前進が中道リベラルのREに加盟するマクロン仏大統領は、EPPが最大会派の地位を維持する見通しが強いことを踏まえ、プロセスによる決定の拘束に反対の意思を示してきた。こうした議論は、プロセスが条約の規定により直接求められているわけではないことや、選挙後第一党となったEPPの議席割合が約24%と低水準であり、欧州議会の選出投票に向けて各政党グループがどのような多数派工作を行うかも見通せないことなどから、早期に結論を出すのが難しい状況となっている。

図表9 各欧州政党の欧州委員会委員長候補者（Spitzenkandidaten）

欧州政党	欧州議会政党グループ	議席数	氏名	出身国	主な経歴
EPP 欧州人民党	EPP 欧州人民党	181	Manfred Weber	独	欧州議会EPPグループ代表
PES 欧州社会党	S&D 社会民主進歩同盟	153	Frans Timmermans	オランダ	欧州委員会副委員長、元オランダ外相
ALDE 欧州自由民主同盟	RE リニュー・ヨーロッパ	108	Margrethe Vestager Guy Verhostadt 他5名	デンマーク ベルギー	欧州委員、元デンマーク副首相 欧州議会ALDEグループ代表、元ベルギー首相
The European Green Party 欧州緑の党	Greens/EFA 緑／欧州自由連盟	75	Ska Keller Bas Eickhout	独 オランダ	欧州議会Greens/EFAグループ代表 欧州議会議員
EAPN 人民と国家の欧州同盟	ID アイデンティティと民主主義	73	—		
AECR 欧州保守改革同盟	ECR 欧州保守改革	60	Jan Zahradil	チェコ	欧州議会議員 ※2014年は候補選出せず
—	EFDD 自由と直接民主主義の欧州	43	—		
The European Left Party 欧州左派党	GUE/NGL 欧州統一左派・北欧緑左派同盟	41	Violeta Tomić Nico Cuij	スロベニア ベルギー	スロベニア下院議員 ベルギー金属工労働組合書記局長

（出所）欧州議会ウェブサイトより筆者作成

今回の選挙で二大政党グループの勢力は過去にない水準まで大きく低下した。多数派の維持に向けて今後政党グループ間の協議や連携がより一層求められることとなり、政策決定やポスト配分への影響も予想される。また、欧州委員会委員長などEUの首脳人事につ

⁴⁵ ウェーバーが欧州委員会委員長に就任すれば、独からは初代のハルシュタイン以来となる。なお、大国主義との批判を招くことなどから、これまで委員長を大国から出すことは控える傾向も見られてきた。

⁴⁶ Euractiv “Weber: Ignoring Spitzenkandidaten would harm EU democracy” <<https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/interview/weber-ignoring-spitzenkandidaten-would-harm-eu-democracy/>>

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/recommendation-enhancing-european-nature-efficient-conduct-2019-elections_en.pdf>

いては、出身政党やジェンダーに加え地域的・人口的なバランスにも配慮が求められる⁴⁸。欧州委員会委員長の人選を踏まえ、2019年7月から11月にかけてそれぞれ任期が切れる欧州委員会委員長、欧州中央銀行総裁、欧州理事会議長、欧州議会議長、外務・安全保障政策上級代表の人選は、パッケージディールになるものと見込まれている⁴⁹。

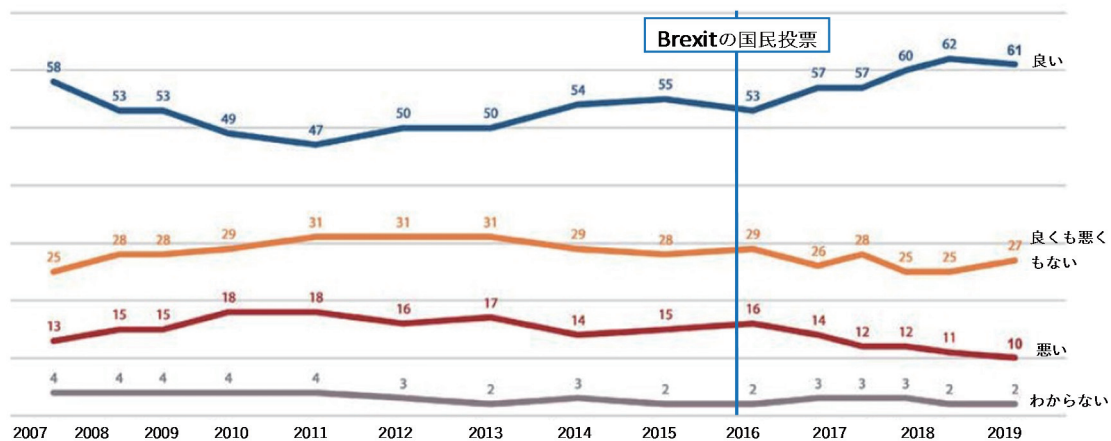
4. 欧州議会選挙結果の影響② EUの意思決定

(1) 欧州懐疑派と Brexit の影響

トスク欧州理事会議長は選挙後の記者会見⁵⁰において、今回の選挙では欧州が勝者であり、人々がより親EUになっていくことで主要な欧州懐疑派政党が反EUスローガンをやめ、EUの改革者と称するようになったことは、前向きな進展だったと評価した。また、Brexitについて、今回の選挙結果の要因の1つとなったことは明らかであり、反EUプロパガンダやフェイクニュースに対するワクチンになったと述べた。

Brexitの国民投票実施後、国民投票が実施される場合にEU残留・離脱のどちらに票を投じるかをEU主要国において調査したところ、英国も含めた各国で軒並み残留の割合が上昇に転じ、それぞれ50%を超える結果となった⁵¹。

図表10 EUメンバーシップに対する欧州市民の意識の推移



(出所) Eurobarometer91.1 より筆者作成

欧州委員会による世論調査分析であるユーロバロメーターの調査結果⁵²では、Brexitの

⁴⁸ EU条約第15条第5項・6項、第17条第6項・7項、第18条に関する宣言では、欧州理事会議長、欧州委員会委員長、外務・安全保障政策上級代表の選出における地理的・人口的多様性の尊重について規定されている。

⁴⁹ The UK in a Changing Europe “The European elections and Brexit” <<https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/05/The-European-elections-and-Brexit.pdf>>

⁵⁰ <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/28/remarks-by-president-donald-tusk-at-the-press-conference-of-the-informal-summit-of-eu-heads-of-state-or-government/>>

⁵¹ Wagstyl, S. (2016). Support for EU rises since Brexit vote, survey shows. The Financial Times, 21 Nov. <<https://www.ft.com/content/9cfdad52-ada7-11e6-9cb3-bb8207902122>>

⁵² European Parliament “Closer to the citizens, closer to the ballot” Eurobarometer Survey 91.1 <h

国民投票後にEUのメンバーシップへの市民の支持に改善傾向が現れており、2019年にはEU全体で「良い」61%に対し、「悪い」10%となった（図表10参照）。これは過去25年でも最高水準とされる。さらに、EU加盟は有益であるかとの問に対しては、有益と回答した割合がEU全体で68%まで上昇している。こうしたEU加盟への支持の拡大が、今回の選挙における欧州懐疑派の躍進を阻む要因となったと考えられる。

また、仏の国民連合など有力な欧州懐疑派政党はEU離脱をめぐるトーンを抑える動きを見せている。2017年、2018年の各国の総選挙において、仏の国民連合やオランダの自由党、スウェーデンの民主党はEU離脱をめぐる国民投票にも言及していたが、大きな躍進にはつながらなかった。また、Brexitの国民投票やその後の英国政治の混乱も影を落としており、前述のユーロバロメーターの調査では、明日EU離脱の国民投票があるとすれば残留・離脱のどちらを選ぶかとの問に対し、EU全体で68%の人が残留を選ぶ一方で、離脱はわずか14%にとどまり、英国においても残留45%、離脱37%という結果となった。こうした結果、欧州懐疑派は各国の主権の強化を目指してEUの内部から改革を行う動きを強めており、EU離脱はいわば最後の手段としている⁵³。

なお、Brexitに端を発する離脱ドミノの発生については、英国ではEU予算への拠出の大きさが問題視されたが、EUとの対立を深めるポーランドやハンガリーなど東欧諸国は拠出よりも受給が超過しており、財政的なメリットが大きい。よって、第二、第三のEU離脱国誕生の可能性は現状では低いと考えられる。

（2）右派の結束を目指す動き

欧州懐疑派は、とりわけ右派において結束が困難とされてきた。これは、極右的な系譜を有するものからリベラルなものまで背景が多様であることが大きい。また、例えば、EU予算との関係では、拠出が大きい主要国と受給が大きい東欧諸国ではEU加盟の財政的メリットが大きく異なる。このほか、難民受入や対露政策など協調が困難である点も数多いと考えられている。こうした点は、欧州議会における投票行動にも表れており、第7議会期（2009－2014年）の各政党グループ内の投票結果の一致率は、EPP 92.6%、S&D 91.5%を始め各政党が概ね8割から9割を超える水準を保っていたのに対し、EFD（現在のEFDD）は48.6%であった⁵⁴。

しかし、2017年1月、独のコブレンツにて仏の国民戦線、オランダの自由党、独のAfD、伊の北部同盟（現在の同盟）のリーダーが一堂に会し、共同で集会を開催するなど連携を強める動きが見られた。伊で政権を獲得した同盟のリーダーであるサルビーニ伊副首相は、右派勢力の幅広い結集を目指して欧州政党「人民と国家の欧州同盟（EAPN）」の結成を構想し、2019年4月にはプラハ、5月にはミラノでそれぞれ決起集会が開かれた。

<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/parlemeter-2019/report/en-parlemeter-2019.pdf>

⁵³ Euractiv “Brexit dampens desires to leave EU” <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/brexit-dampens-desires-to-leave-eu/>>

⁵⁴ VoteWatch のデータを用いている。Corbett, R., F. Jacobs, and D. Neville. (2016). *The European Parliament. 9th ed.* London: John Harper.

集会にはE N F（現在のI D）のみならずE F D DやE C Rに加盟する勢力も参加し、6月、E A P Nは結成され、政党グループE N Fは新たにA f Dなどの合流を得て勢力を拡大しI Dとなった。欧州懐疑派がE Uにおいて一定の発言力を持つためには結束や連携が不可欠であり、今後の各政党間における動きが注目される。

（３）欧州懐疑派のE U政治における影響

今回の選挙結果では、欧州懐疑派勢力の獲得議席は30%に満たないものとなった。こうした状況では、もし欧州懐疑派が一致して行動したとしても、欧州議会において具体的に可能なことは非常に少なく、副議長ポスト、委員長ポストなどの獲得や審議の遅延等に留まる⁵⁵。現在、ハンガリーやポーランドの政権による統制的な司法改革やメディア規制が法の支配などE Uの基本的価値に反するとしてE Uが制裁措置を検討しているが、その根拠規定であるE U条約第7条の発動を止めるにも欧州議会の1／3の議席が必要であるなどハードルが高い⁵⁶。

しかしながら、これまで欧州懐疑派は欧州議会における議席獲得を足掛かりに、政党としての信用や知名度、資金等を得ることに成功し、各国で国政に進出してきた⁵⁷。すなわち、欧州議会における欧州懐疑派の議席獲得は、議員としての地位やスタッフ、免責特権、メディアへの露出などの重要な資源を欧州懐疑派にもたらすとともに、その正当性を高めてきた。その結果、今日では欧州議会等のE U機関よりも国政や地方政治における存在感が上回るとされるが⁵⁸、欧州懐疑派はすでに伊、ギリシャ、ハンガリー、ポーランドなどにおいて欧州理事会や理事会にメンバーを輩出している（図表11・12参照）。

例えば、欧州理事会における全会一致の決定が求められた際には、拒否権を獲得していることになる⁵⁹。また、欧州懐疑派が政権入りしている国数も増加傾向にある⁶⁰。欧州議会に留まらず影響力を増す欧州懐疑派の動向は引き続き注目される。

なお、欧州議会や理事会、欧州理事会において欧州懐疑派が過半数を獲得することになった場合には、E Uの政策や予算の大幅な転換は図れたとしても、重大な条約改正には全会一致や特別多数が求められるため、E Uを解体するようなことはできない⁶¹。

⁵⁵ European Council on Foreign Relations “The 2019 European Election: How Anti-Europeans Plan to Wreck Europe and What Can Be Done to Stop It” <https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN_PARLIAMENT_FLASH_SCORECARD_.pdf>

⁵⁶ E U条約第7条の発動における欧州議会の同意には総議員の過半数かつ2／3以上の賛成票が必要となる。

⁵⁷ 国政への裏口 (back door) などと表現されてきた。Reungoat, E. (2017). The 2014 EP Election and French Oppositions to the EU Since 1979: Evolution and Influence. In *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections* (pp. 17-36). Palgrave Macmillan, London.

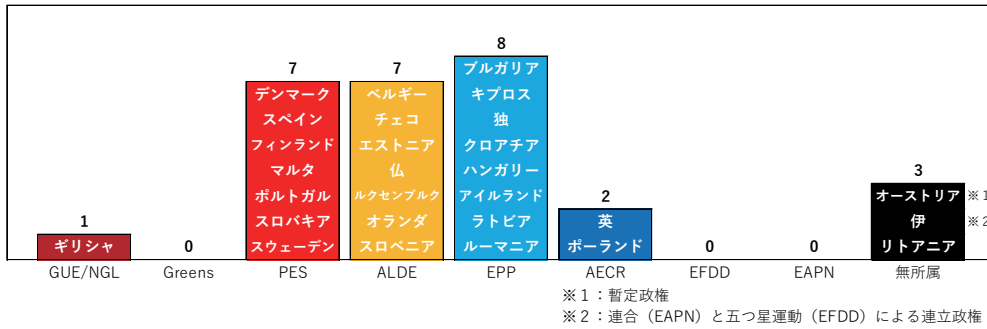
⁵⁸ Brack, N., & Costa, O. (2017). Euroscepticism in the EU institutions: A persistent and embedded phenomenon. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 371-383). Routledge.

⁵⁹ 例えば、E U条約第7条による制裁手続における欧州理事会の決定には全会一致が求められており、当事者である国は参加できないが、ハンガリーやポーランドのケースでは両国がそれぞれお互いのために拒否権の行使が可能である。

⁶⁰ E Uではポピュリストの政権入りが増加しており、現在9か国に至っているとされる。Heinö, A. J. (2019). *Timbro Authoritarian Populism Index 2019*. <<https://populismindex.com/wp-content/uploads/2019/02/TAP2019C.pdf>>

⁶¹ Brack, N., & Costa, O. (2017). Euroscepticism in the EU institutions: A persistent and embedded

図表 11 欧州理事会の構成



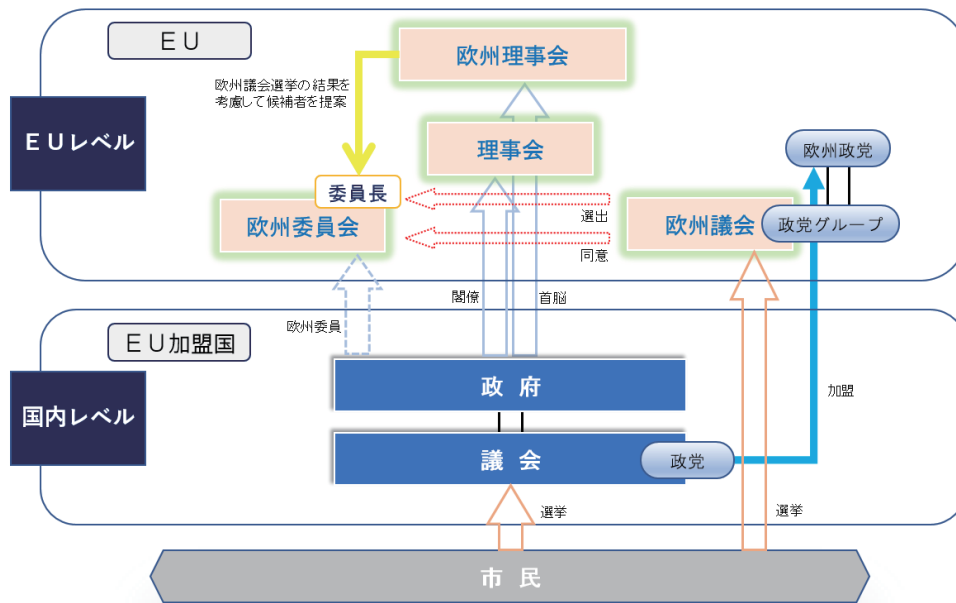
(出所) 欧州理事会ウェブサイトより筆者作成

5. 欧州議会選挙結果の影響③ EUの民主的正当性

(1) EUにおける民意の反映

EUにおける各国市民の民意の反映は、図表 12 のとおりである。

図表 12 EUにおける民意の反映



(出所) 筆者作成

各国の議会は国政選挙の結果を反映しており、そこから構成された政府から、首脳がEUの最高意思決定機関である欧州理事会に、閣僚が各政策分野の立法機関である理事会にそれぞれ参加する。また、EUの行政執行機関である欧州委員会は、各加盟国1名ずつの欧州委員によって構成されている。

一方で、市民は欧州議會議員を直接選挙する。欧州議會は、欧州委員會の長である委員長の選出や欧州委員會全体に対する同意を行う権限を有する。また、各国において活動す

phenomenon. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 371–383). Routledge.

る国内政党は、欧州レベルで欧州政党に加盟しており、各欧州政党は欧州議会において院内会派に相当する政党グループを組織している。

（２）民主主義の赤字

ＥＵの拡大・深化の過程においては、これまでブリュッセルへの権限の集中や選挙による選出を経ていない官僚機構に対する強い批判がなされ⁶²、非民主的機関でありエリートと目されている欧州委員会や欧州中央銀行は市民の反発を生んできた⁶³。こうした不満は近年の債務危機対策や難民受入における失敗や混乱と相まって、欧州懐疑主義を大きく増長させてきた。

従来ＥＵでは、民主主義の赤字（democratic deficit）の存在が指摘されてきた。欧州統合の進展とともに各国の主権がＥＵに移譲される一方で拡大するＥＵの権限に対し、ＥＵ加盟国の国民は自らの民意をＥＵの政策に十分反映させることができない構造となっており⁶⁴、こうしたギャップに対し、唯一欧州市民が直接選挙しうる欧州議会の権限拡大が重視されてきた⁶⁵。しかし、欧州議会の正当性の裏付けとなるはずの投票率は低迷し続け、ＥＵの民主主義的な正当性が懸念される事態となり、欧州懐疑派からも批判を浴びていた。

（３）揺らぐＥＵの正当性

こうした民主主義の赤字の議論はＥＵの正当性と密接に結びついている。ＥＵの正当性はインプットとアウトプットの２つの側面を有しており、前者は政策における民主的手続、後者は政策の成果や効率性の議論として位置づけられる。ＥＵでは従来アウトプットの正当性が重視されてきたが、ＥＵの関与する政策領域が拡大を続け、政策の成果のみからその正当性を支えることは困難になってきている。

アウトプットの正当性を重視する立場⁶⁶からは、ＥＵの政策の成果は政策決定を行った各加盟国政府による民主的な説明責任により正当化されるとする。また、機構上のチェックアンドバランス、すなわち、限定されたマンデートや財政的な限界、多数決のルールや権力分立により、ＥＵの各機関は厳格に統制されているとする。その結果、民主主義の赤字はそもそも問題ではないとされる。

これに対し、インプットの正当性を重視する立場⁶⁷からは、市民がＥＵレベルの政策決定

⁶² 例えば、1988年、サッチャー英首相はブルージュ演説において、当時のＥＣに対しこうした指摘を行った。

⁶³ こうした組織の政策決定はEurocracy（ＥＵの官僚主義）などと呼ばれ批判を浴びてきた。一方で、各国においてはＥＵの存在が国内の不人気政策実施のスケープゴートとして国内政党にしばしば利用されてきた。

⁶⁴ 政治的・経済的統合と欧州司法裁判所による判例の蓄積などが進展し各国への拘束が大きくなる中で、意思決定過程が公開されない理事会や官僚主義的な欧州委員会を主体とするＥＵの政策決定の民主主義的な正当性が問われた。

⁶⁵ 欧州議会の発展の歴史については、児玉昌己『欧州議会と欧州統合』（2004年 成文堂）参照

⁶⁶ 代表的な論者であるモラフチークは、リベラル政府間主義の立場から議論を展開する。Moravcsik, A. (2002). Reassessing legitimacy in the European Union. *JCMS: journal of common market studies*, 40(4), 603-624.

⁶⁷ 代表的な論者であるヒックスは、特に理事会の意思決定方式が全会一致から改められ特別多数決が導入されたことで、ＥＵレベルでは各国政府の意思とは異なる決定がなされるようになった点などを指摘する。Hix, S. (2013). *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix it*. John Wiley & Sons.

の手續に選挙を通じて直接的に関与しうることが求められ、民主主義の赤字が強く意識される。そこでは、競争的な選挙こそが政治家の直接的な説明責任をもたらすとされる。これにより、まず、政策決定権者が市民の選択に対応することを可能とし、政党政治の競争が公開の議論を促すことで、EUに関する世論の形成や、欧州的なアイデンティティの構築につながるとしている。

こうしてインプットの正当性を重視する立場からは欧州議会選挙の重要性が指摘されてきた。しかし、拡大する議会の権限と反比例するかのようになり50%を下回る水準で低迷する投票率は、インプットの正当性に深刻な痛手をもたらした。他方で、欧州懐疑派にとって格好のターゲットとなった近年の欧州債務危機やその後の長引く経済停滞、難民受入問題への対応ぶりは、EUの政策の有効性に対する批判を呼び、EUのアウトプットの正当性を深く傷つけるに至った。こうしたインプット、アウトプット双方の正当性への批判の高まりは、民主主義の赤字という争点を一層際立たせるとともに、EUの存在意義を揺るがしていた。

今回の欧州議会選挙における投票率の回復は、EUの民主的正当性にとって大きな意義を有する。また、EUの民主主義については、EU加盟国における市民が共有するアイデンティティが存在せず、デモスを欠いているとの指摘もなされており⁶⁸、欧州懐疑主義の立場からは、「欧州市民」など存在せず、欧州レベルでの民主主義を構築することは不可能だと主張されてきた。欧州議会選挙には国政の二等選挙的な位置づけから脱却し欧州的な争点に関する真に「欧州的」な選挙へと移行していくことが求められるが、今回の選挙ではBrexitを始めとしたEUを取り巻く重要課題の存在もあり、欧州的な観点に対する市民の意識の高まりが見られたものと考えられる。また、投票率や欧州意識の向上という点では、Spitzenkandidaten プロセスの浸透が今後も注目される。

（４）二大政党の選択肢と欧州議会の正当性

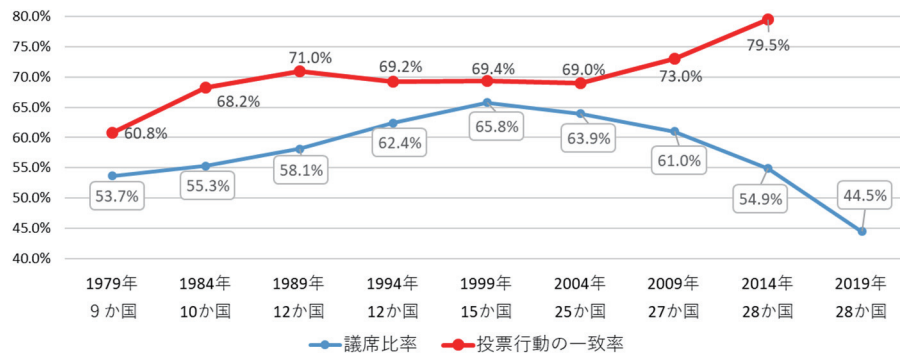
欧州議会では、EPPとS&Dの中道左右の二大政党グループが常に過半数を確保してきた。しかし、各国の国政選挙における低迷を反映するように、今回の選挙では初めて二大グループの議席が過半数を割り込む結果となった。今後、二大グループは親EU政党グループとの連携を模索すると考えられている。

これまで二大グループは選挙後に大連立（grand coalition）を組み、5年間の議員任期のうち2.5年ずつ議長ポストを分け合うなど協力関係を築いてきた。また、二大グループは欧州議会における意思決定においても中心的な役割を担ってきたが、近年は、議席数が低下するにつれて、投票行動を一致させる率が高まってきていることが確認されている（図表13参照）⁶⁹。

⁶⁸ Weiler, J. H. (1995). Does Europe need a constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision. *European Law Journal*, 1(3), 219-258.

⁶⁹ 2014年選挙後の投票行動一致率は2014-2015年のデータによる。なお、各議案の審議における個別の連携を確認すると、これまでの第8議会期（2014-2019年）の実績では、中道右派による連携（EPP、ALDE（現在はRE）、ECR）が単一市場の規則やユーロ圏の改革、通商協定に関する立法で、左派連合による連携（S&D、ALDE、Greens/EFA、GUE/NGL）が人の移動や難民政策といった司法・内務関連や環境基準、

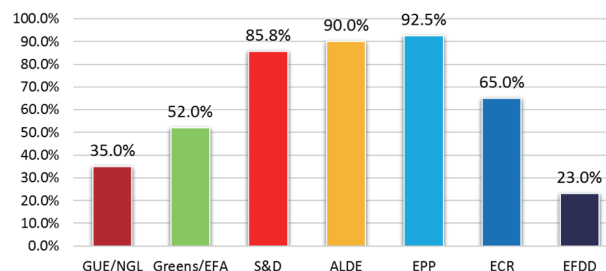
図表 13 欧州議会における二大政党グループの議席占有率と投票行動の一致率



(出所) 欧州議会ウェブサイト、VoteWatch のデータより筆者作成

進出を強める欧州懐疑派に対抗するべく二大グループが連携を深めた結果、議会内の欧州懐疑派の影響は極めて限定されたものとなった。しかし、連携の結果 EU 市民から主流政党の政策の違いがわかりにくくなったとされることから、欧州議会の正当性を損ないかねないとの指摘もある。こうした点は、更なる欧州懐疑派の進出を招来し得るとされているが⁷⁰、今後も二大グループを中心に親 EU 派のグループを巻き込んだ連携が見込まれており、大きな構図の変化は期待しにくい。

図表 14 各政党グループの投票行動と投票結果の一致率



(出所) VoteWatch のデータより筆者作成

また、各政党グループの示した投票行動が採決結果と一致した割合を確認すると、E P P、S & D、R E (当時は A L D E) の中道に位置する主流政党グループの数値が圧倒的に高く、それ以外の政党グループは大きく水を開けられていることがわかる⁷¹ (図表 14 参照)。すなわち、欧州議会の意思決定には二大グループを中心とした主流政党グループの意

国際開発問題に関する立法でそれぞれ成立する傾向が見られてきた。The UK in a Changing Europe “The European elections and Brexit” <<https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/05/The-European-elections-and-Brexit.pdf>>

⁷⁰ Brack, N., & Costa, O. (2017). Euroscepticism in the EU institutions: A persistent and embedded phenomenon. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 371-383). Routledge., Brack, N. (2017). Eurosceptic Members of the European Parliament: Foxes in the henhouse?. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 397-412). Routledge.

⁷¹ 2014 年のデータによる。VoteWatch “Who holds the power in the new European Parliament? And Why?” <https://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2015/02/VoteWatch_template_web.pdf>

向が非常に強く反映されている。こうして、欧州議会においては議長を始めとした重要ポストの配分や議案の賛否などの意思決定が二大グループにより支配されている状況が続いてきた。こうした状況は欧州懐疑派の強い批判の対象となっている。

（５）欧州懐疑派と欧州議会の正当性

欧州懐疑派の議員には、親EU派の議員に比べて議会における質問や発言に積極的に取り組む傾向が見られている⁷²。従来欧州懐疑派議員の議会活動は、ルペン⁷³のように出席率そのものが低くなく地元等議会外での活動を重視する議員から、ファラージュのように議会の演説においてEU批判を展開することに意義を見出す議員、そして建設的反対派として議会のルールに則り法案修正などに活路を見出す議員まで対応は様々とされてきた。

こうした欧州議会内における欧州懐疑派の存在については、2014年に本格的に台頭する以前から一定の影響力が評価されていた。すなわち、異議を唱える勢力の存在は、欧州議会の多元主義的で民主主義的な特質の現れであり、議会の代表性を高め、正当性の要素となりうる。さらに、欧州懐疑派の存在は、欧州統合プロセスの限界に関する課題のみならず、非政治化したコンセンサス型のEUの政治システムにおける反対派の役割について重要な問題提起を行っている。そして、欧州議会においてEUに対する市民の不満を表明することで、EUにおける主流派に異議を唱えることを可能とし、人々とEUのつながりを強化しているとされる⁷⁴。

6. 欧州懐疑派と欧州のアイデンティティ

かつて、国政の二等選挙的な性質が強い欧州議会選挙や、伝統的な左右軸に支配され欧州統合に関しては政党間競争も乏しい国政選挙では、欧州的な意見の表明が困難であることから、欧州懐疑的な世論の存在は、「眠れる巨人(sleeping giant⁷⁵)」と形容されてきた。しかし、各国の欧州懐疑派は着実に巨人を揺り起こし、2019年の欧州議会選挙では、欧州統合の推進派と懐疑派による分断的な状況がより鮮明となった。投票率の回復とともに、移民問題やBrexitなど欧州の課題の存在が欧州議会選挙の欧州的な色彩を強めており、EUの民主的正当性を高めている。選挙における欧州の課題に関する政党間競争や、欧州統合の反対勢力として議会で声を上げる欧州懐疑派の存在が、EUに討議の民主主義をもたらし、市民のEUへの関心を高めるとともに、EUとEU市民との距離を縮め、欧州的なアイデンティティの形成が進んでいくのか、今後も注目される。

（ねぎし たかし）

⁷² Brack, N. (2017). Eurosceptic Members of the European Parliament: Foxes in the henhouse?. In *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (pp. 397-412). Routledge.

⁷³ 2017年の仏大統領選後に欧州議会議員から下院議員に転身している。

⁷⁴ Brack, N. (2013). Euroscepticism at the supranational level: the case of the 'untidy right' in the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(1), 85-104.

⁷⁵ Van der Eijk, C., & Franklin, M. N. (2004). Potential for contestation on European matters at national elections in Europe. *European integration and political conflict*, 32-50.