

終章 日欧は世界でどうふるまうべきか

遠藤 乾・宮井 健志

はじめに

本報告書の総括となる本章では、3年間におよぶ本研究プロジェクトの成果を概観し、それを今後の日欧関係の問題にひきつけ、政策的含意を論じる。具体的には、本研究プロジェクト発足当初の問題状況と見通し（第1節）、プロジェクト全体の議論（第2節）を確認した後、歴史的転換期の世界における日本と欧州の位置づけを論じ（第3節）、そこにおいて日欧が果たすべき今後の役割について議論することとする（第4節）。

1. 何を検討したかったのか

本プロジェクトが発足した2016年当初、欧州は危機の只中であつた。2014年のウクライナ危機の余波が冷めないなか、2015年には中東におけるイスラーム過激派組織の拡張によって大量の難民が押し寄せ、加盟国全体が難民受け入れと排外主義の高まりへの対応に追われていた。さらには、EU内第2位の経済規模をほこる英国が国民投票によってEUからの離脱を決定した。こうした多面的かつ連動的な複合危機をいかに制御しうるかが、当時の欧州における最も大きなテーマだったのである。

欧州がこの危機をいかに舵取りするかは、全体プロジェクトのテーマである「自由で開かれた国際秩序」の行く末にかかわる。言うまでもなく欧州は、自由主義経済と多国間主義を高らかに掲げ、戦後のリベラルな国際秩序の屋台骨を担ってきた主体であった。欧州の統合プロセスとリベラルな理念の停滞と翳りは、その秩序の維持と発展においていかなる影響をもつのか。そしてそれは、我が国の外交政策に対していかなる含意をもつのか。こうした問題を理解するためには、混迷を深める欧州の実像を丹念に分析し理解せねばならない。その上ではじめて日欧協力の可能性を論じることが可能となると考えたのである。

上記の問題意識を受けて、本プロジェクトは、初年度から最終年度にかけて、大まかに次のような順番で検討を行った。第一に、比較政治の知見を活用し、欧州の危機の有り様を各国ごと、トピックごとに丁寧に分析を行った。第二に、各国・トピックごとの問題が、欧州次元と世界次元でいかなる影響をもち、相互に連動・相関しているかに留意して検討を進めた。これを通じて、欧州の混迷の全体構造を明らかにすることを試みた。そして第三に、そうした欧州の実像に鑑みて、我が国の今後の外交政策への含意を引き出すべく検討を行った。

2. 何が論じられたのか

それでは、具体的にどのような知見が得られたのか。まず、欧州の主要加盟国の動向について概観した後、欧州の全体的な趨勢を確認したい。

2010年代の欧州政治のかじ取り役を担ったのは、ドイツのアンゲラ・メルケル首相であった。メルケルが果たしたリーダーシップの大きさは、内政と外政のいずれにおいても大きい。しかしながら、第1章で安井が論じるように、そのリーダーシップには翳りがみられる。まず、ドイツ内政で分極的多党制が強まるにつれ、連立を維持しつつ中道左派的な政

策を追求することが難しくなりつつある。その背景にあるのは、メルケル主導で行われた難民政策に対する大衆の反発であり、それを受けた「ドイツのための選択肢 (AfD)」の伸長である。政権与党としての立場を維持する上で右傾化の貫徹はできず、しかし AfD の台頭を抑止するためには従来の中道左派的政策を維持できないという政治的なジレンマは根強い。2020年2月にはメルケルの後継者と目されていたカレンバウアー CDU 党首が年内の辞任を表明しており、メルケル以後のドイツ政治は未だ見通しが立っていない。さらに、安全保障政策をめぐる、米国やフランスとの軋轢や利害関係の相違が目立つようになってきた。ここには、内政における動揺が対外関係におけるリーダーシップ行使を困難とさせるジレンマが現れている。

ポスト・メルケルが取り沙汰されるなか、欧州統合とリベラルな価値観を前面に押し出してきたのは、マクロン大統領率いるフランスであった。そのフランスにおいても、内政状況が対外政策にもたらす影響は大きい。第2章で吉田徹が論じるように、マクロンの政治指針は、欧州統合の強化を通じたフランスの対外的影響力と主権の強化という点で一貫している。フランスは、主要加盟国においてリベラルな価値観を堅持する数少ない国家であり、その点において貴重な存在だ。他方で、「黄色いベスト」運動や年金改革を受けたストライキに象徴されるように、マクロンの国内政策は大衆支持を取り付けていない。対外政策に関しても、メルケル政権の失速や英国の EU 離脱問題の長期化、あるいは NATO と米国関与をめぐる加盟国間の温度差から、期待されたリーダーシップを発揮しているとは言いがたい。果たしてマクロンが欧州懐疑主義の伸長に対する防波堤としての役割を担うのか、今後の動向が注目される。

独仏関係での緊張や相違は、ブレグジットによって増幅される可能性がある。ブレグジット自体の問題と経緯については第3章に譲るが、ここでみるべきは、ブレグジットがもたらす独仏関係ならびに欧州全体への影響である。池本が描写するように、ブレグジットにおける中核的な争点は、移民問題や関税同盟をめぐる EU との距離感にあった。これまでイギリスは、リベートを含む特権的な立場を取り付け、それにより EU 内で独自の立場を築いてきた。第1章で安井も指摘するように、ドイツとしても、欧州統合に対する「悪童」としてのイギリスがあったからこそフランスとの利害関係の相違が顕在化せず、比較的安定的な立場が維持できた。しかし、そのイギリスが離脱した現在、バランスとしての役割を果たすカウンターパートは存在しない。今後は、どこまで独仏が安全保障や経済問題での協力で立場を収斂させ、改めて欧州統合に引力をもたらせるかが鍵となってこよう。

このように、EU の3大経済体であった独・仏・英は、それぞれが内政と外政との間での調和を保つことができず、その不調和が、畢竟、EU に対する大衆の政治的信頼の低下とリーダーシップの欠如をもたらしている。

欧州の統合理念の行き詰まりは、英国だけでなく、南欧や中東欧の諸国でもみてとれる。イタリアでは、その地理的特性から難民問題が高度に政治化し、折しもユーロ危機をうけた深刻な社会保障削減や失業拡大が問題となるなか、反 EU 政党が政権を奪取した。その旗手となったマッテオ・サルヴィーニは、2019年夏の政変により下野したとはいえ、第4章で伊藤が論じるように、イタリアの反移民・反 EU 姿勢が弱まる兆しはみえない。さらに、第5章で仙石が分析するように、金融危機と難民危機への反動から、V4 諸国をはじめとする中東欧では権威主義的・ポピュリスト政党が台頭している。EU 批判を公然と掲げる政

治言説が跋扈する状況はEUがもつ求心力の低下を示唆するだけでなく、親中姿勢とも相まって、これらの国家は反欧州の傾向の拡大に拍車をかけている。

上記のような主要国における動向は、EUに対していかなる影響を及ぼしているか。EUは主権国家ではなく、あくまで加盟国からなる連合である。そこで問題となってくるのが、EUが加盟国間の調整という役割をどれほど自立的に果たしうるか、またその調整機能を果たす上で十分な正統性を調達しうるかだ。

全体としては、制度基盤としてのEUは堅固であり、近い将来にそれが崩壊するというシナリオは考えにくい。序論で論じたように、緑やりベラルを含めれば今もなお親欧州の勢力は健在であり、ブレグジットの騒乱を経て、加盟国内で離脱をアジェンダに掲げる政党は下火である。反欧州的な性格を強める中東欧諸国ですら、EUからの離脱アジェンダ掲げる国家はなく、内部からの改革を目指している。

しかしながら、EUが近い将来崩壊しないからといって、それが安住していただけるわけでもない。経済面でみれば、第6章で吉田健一郎が論じるように、製造業を中心にユーロ圏経済は減速局面にあり、とりわけドイツにおける減産の影響が響いている。個人消費は底堅く、かろうじてユーロ圏経済は成長を維持してはいる。だが、金融危機以降の欧州中央銀行による金融緩和を通じた政策的介入は限界を迎えており、財政政策が果たすべき役割が高まっている。米国との通商摩擦の高まりと貿易自由化交渉がどのような帰結に至るかは定かではなく、さらにイタリアやギリシャなどから債務危機が再燃する可能性も残る。EU経済全体の見通しは不透明なままだ。

近年のEUを揺るがした難民危機についても、第7章で佐藤が論じるように、小康状態とはいえ問題が根本的に解決されているとは言えない。2016年のEU・トルコ合意は、たしかに難民流入を大きく減少させた。だが、そのトルコには現在400万人近くの難民が暮らしており、その収容能力は限界に近づいている。トルコ・EU関係の悪化による難民の再流入が取り沙汰される現在、反難民・反シェンゲン協定の機運が改めて高まりかねない。

安全保障環境にも大きな変動が生じている。欧州の安全保障は、戦後長らくNATOを中心としてきた。そのNATOは、第8章で合六が論じるように、ロシア、トランプ、マクロンがもたらした「3つのショック」によって動揺を余儀なくされている。協議や調整能力の欠如という問題をいかに克服しうるか、現在NATOを中心とする欧州安全保障体制は再編を迫られている。さらに、NATO体制の動揺と米中間での覇権競争が激化するにつれて、欧州はアジア・インド太平洋地域の重要性を再認識し、その結果、双方の関係にも変化が生じている。第9章で鶴岡が論じるように、「一带一路」を通じた中国の欧州進出と政治的影響力によりEUは警戒を強めており、NATOや自前の連結性戦略を活用して戦略的な関与を試みている。これには、日本を含めたアジア諸国との連携の強化も含まれる。欧州・アジア関係は双方にとって重要性が高まりつつあるようだ。

現在、欧州は大きな岐路にある。しかしその岐路は、「EUか、主権国家か」という二者択一ではなく、内部における権力構造や政策指針の再編にかかわっている。今後も、「より多くの欧州」を求める勢力と「より少ない欧州」を求める勢力とがせめぎ合う、統合と逆統合の綱引きが続いていくことだろう。

3. 歴史的転換期の世界と日欧

こうして、欧州は転換期にある。本節では、視座をさらに広げ、現在の国際秩序自体が歴史的転換期にあるという認識のもとに欧州と日本を位置づけ、その展望を探ってみたい。

《英国は抜け、欧州は生き残った》

2020年に入っの欧州における最も大きな変化は、英国がEUから離脱したことである。折しも2020年1月31日をもって、英国はEUを離脱した。今後の英EU関係に関しては、1年間の移行期間において双方がいかなる合意に達するかにかかっているが、ここでの教訓は、平和と繁栄を分かち合う「多様性の中の統合」をモットーとする地域統合プロジェクトについて、「英国は抜け、欧州は生き残った」ということだ。

英国が離脱することの欧州への影響は大きい。対内的には、域内第2位の经济体であり、世界金融の中心地であるシティを有する英国を失ったことで、EUの経済的損失は避けられない。ただし、英国が被る経済的影響と比べれば、対英での貿易依存率が高いアイルランドなどを除けば、EU全体としての影響は小規模にとどまるだろう。英国の経済危機が、EUの危機になるわけではない。

ブレグジットは、EUの政治外交的なパワーにも大きく影響しうる。とりわけ日本を含むアジア諸国にとって、英国は、フランスと並んでインド太平洋地域へと積極的に関与してきた歴史をもつ、外交安全保障面で今もなお重要なアクターである。ブレグジットに際して、英国は「グローバル・ブリテン」という新たな戦略構想を打ち出してはいる。しかし、第9章で鶴岡が論じるように、これらの構想がどの程度実現するかは定かではなく、ブレグジットは、英国自体のパートナーとしての価値だけでなく、EU自体のプレゼンスの低下をもたらすだろう。

同じく鶴岡が指摘するように、ブレグジット後の欧州における安全保障政策の協力・調整もまた注目される。英EU間での交渉は、対テロなどの情報共有メカニズムだけでなく、対北朝鮮の経済制裁や不拡散・輸出管理の調整など、その範囲は広範にわたる。当面はNATOを前提とする安全保障体制が継続するであろうが、この問題は欧州とアジアの安全保障上の結びつきに関係し、日本にとっても無視しえない影響をもつ。

《米国発の世界変動》

現在の世界秩序は、歴史的な転換期にある。そしてそれは、もっぱら米国と中国との間にある対立によって助長されている。ドナルド・トランプ大統領は、「アメリカ・ファースト」を原則に掲げ、多国間主義や自由貿易といったこれまでの原則を露骨に批判し、世界秩序の不安定要因となっている。

言うまでもなく、欧州にとって米国は、安全保障ならびに経済協力のカウンターパートとして最重要の存在である。しかしその米国は、パリ協定、イラン核合意、INF条約といった多国間枠組みから次々と離脱し、欧州のみならず世界的な安全保障環境を一変させた。米欧の安全保障の基軸的枠組みであるNATOについても、トランプ大統領は選挙キャンペーンの頃から「時代遅れ」だとの批判を貫き、欧州加盟国に対して防衛費負担増を繰り返し要求し、欧州にとって緊張と不安の種となってきた。もっとも、第8章で合六が指摘するように、トランプ大統領は挑発的な発言の一方で、ウクライナ危機後にオバマ政権下で始

動した「欧州抑止イニシアティブ (EDI)」を継続するのみならず予算を積み増してもおり、NATO を基軸とする米欧の安全保障協力が根本から揺らいでいるわけではない。

しかしながら、トランプ政権の不安定な安全保障政策によって、欧州各国の間でさまざまな相違や軋轢が浮き彫りとなりつつある。マクロン大統領による欧州軍の創設などを通じた欧州の「戦略的自律 (strategic autonomy)」という構想は、まさしく米国に依存する安全保障環境の変化と危機感に裏打ちされたものだ。他方で、ロシアの脅威が肉薄するバルト三国やポーランドは、対米関係の独自の深化を優先しており、そのため「戦略的自律」に対して懐疑的な姿勢を崩していない。こうして、NATO を基軸とする安全保障それ自体に揺らぎはなくとも、内部において加盟国間での温度差は大きく、機能不全をきたしつつある。

安全保障における米欧関係の緊張は、日本にとっても対岸の火事では済まされない。安全保障について日米同盟以外のオルタナティブがみえないなか、トランプ大統領は日本に対してさらなる財政負担を要求してくるであろう。ひとまずは、2020 年後半に予定される在日米軍駐留経費をめぐる交渉の行方に注目する必要がある。

《中国の興隆》

米国発の安全保障環境の変化は、中国の興隆という同時進行するもう一つの変容とも関連する。習近平政権は、その強靱なリーダーシップのもと、従来の「自由で開かれた国際秩序」の原理原則とは異なる統治モデルとビジョンに基づき対外進出を進めている。中国やロシアといった権威主義国家は、自由主義諸国とは異なる価値観とビジョンに基づき、その非対称な関係性を用いて権勢の拡張を目指している。したがって、ここで起きているのは、米国と中国の対立だけではない。むしろ、開放経済に基づく自由主義と権威主義的な国家資本主義との間のシステムとしての対立だと考えることが必要だ。

米国との貿易摩擦・貿易競争が激化するなか、中国は西へと対外関与を深めてきた。鶴岡が論じるように、中国は「一带一路」構想を通じた連結性戦略を通じて、アジア太平洋と欧州に関与を深めている。中国は、かねてより親中姿勢を表明してきた中東欧諸国に接近し、17 + 1 といった多国間枠組みを活用しつつ進出を果たしてきた。フランスやドイツといった主要国もまた対中貿易依存を深めるなか、欧州における中国の脅威認識には変化がみられる。とりわけ 5G や AI、ドローンといった先端技術をめぐる問題は、高度に安全保障問題として捉えられつつある。2019 年 3 月に欧州委員会は、中国をさまざまに形容するなかの一つの表現として、「体制上の対抗者 (systemic rival)」だと大胆にも表現し、注目を集めた。いかにして中国と協力しうるかについて、欧州が抱える困難な立場がみてとれる。

《日欧協力の進展》

米中間での覇権競争が激化するなか、日本と欧州は互いに協力関係を深めてきた。日本からみれば、欧州や EU はやや縁遠いものと映るかもしれない。しかし欧州は、日本と同じ自由民主主義や開放市場経済を堅持する勢力として、日本にとって稀有なパートナーである。

2019 年 2 月に発効した日 EU 経済連携協定 (EPA) および戦略的パートナーシップ協定

(SPA) は、そうした規範の次元での両アクター間の強い結びつきを示した。前者は、世界 GDP の約 3 割、世界貿易の約 4 割を占める自由貿易圏を生み出す協定であり、日本と EU が、保護主義や単独行動に対抗し、自由で開かれた経済と多国間主義を支持することを改めて表明した。後者は、民主主義や法の支配、人権といった価値と原則を共有する日 EU が戦略的連携を強化する上での法的基礎を提供するもので、政治・安全保障分野を含む約 50 の分野での包括的協力が謳われている。これらの協定を通じて、日 EU 関係はますますの緊密化が期待される。

現状、日 EU 関係は非常に良好であり、多国間主義や自由主義を掲げる「自然なパートナー」として、今後ますます協力を深めることが期待される。

4. 日欧はどうふるまうべきか

それでは、歴史的転換期において、日本と欧州はどうふるまうべきなのか。本節では、今後の日欧協力の方向性について、3つの観点から政策提言を行う。

《自由貿易の旗印を》

第一に、日本と欧州は自由貿易の擁護者として協力を推進すべきである。米中の覇権競争が激化し、互いに一国主義的・単独主義的な外交姿勢に傾くなか、日本と欧州は自由民主主義的価値観をなお堅持する貴重なパートナーである。日 EU 間での EPA と SPA は、こうした価値観を協定という形で具現化し、両アクター間での今後の協力を下支えするだけでなく、世界へと自由民主主義と自由貿易を推進することを世界に示したものであった。今後は、これらの協定に対して内実を備えたものに仕上げていく必要がある。

今日の世界で求められているのは、多国間枠組みへと積極的に参画し、自由で開かれた秩序の下で公正な競争が行われるルール作りを牽引する国際的なリーダーシップである。自由貿易は、関税やその他のビジネス上の障壁を撤廃することで、参加国間での経済機会を拡大し、各国の生産者や消費者へと利益をもたらす。もちろん、規制緩和による農業部門などへの悪影響への対応は重要だが、もはやグローバル化に背を向けることはできない。そうではなく、そうした自国の死活的利益を保護するためにも、多国間枠組みを通じたルール形成に積極的に参画し、他国を巻き込んで公正な仕組みを整えていくことが必要だ。この目的を果たす上で、欧州は欠かすことのできないパートナーとなりうる。

日本としては、すでに確立した環太平洋パートナーシップ協定 (CPTPP) と日 EU・EPA といった多国間枠組み間でのシナジーを模索するといったことも考えられよう。すでに CPTPP には、EU を離脱した英国が参加を検討しているとされる。現在署名準備が進んでいる東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) への取り組みを加速するだけでなく、EU や ASEAN といった地域的政体間の連携を強化するべく働きかけていく必要がある。

多国間枠組みを通じた自由貿易の擁護は、国際社会へと日本のリーダーシップを示すであろう。ここで重要なことは、保護主義や単独主義に傾く国家が、そうした行動をとることが不利だと感ずるような枠組みを構築することだ。多国間貿易協定の利益を最大化し、参加国の持続可能な経済成長を図ると同時に、そうした枠組みに参加しないことによって何を失うのかを示していく必要がある。

《規制協力のハブを》

上記のような協力を推進するにあたっては、日本と欧州は規制協力のハブとしての役割を果たしていくことが期待される。EUは、27カ国の主権国家によって構成される政体であり、長年の統合プロセスを通じて加盟国に共通するルールを主体的に作り上げてきた。EUは、域内での加盟国間の調整やルール形成だけでなく、そのルールや規制を域外へと積極的に輸出してきた主体でもある。日本やEUといったリベラルな民主的政体は、軍事力や経済力といった実力行使を通じて国際的なルール作りをすることはできない。ここで問われているのは、自由や平等、公正といった普遍的な価値に基づき、ルールやインフラを国際公共財として提供することだ。

日本とEUが今後規制協力を推進していく際には、日欧の市場や経済協力をどれほど他のアクターを引き込むことができるかが重要となる。ルール形成に取り組むにあたっては、両アクター間でのルール調整を行うだけでなく、その他のアクターもまたそのレジームを無視できないだけの引力を備えつけなければならない。中国の「一帯一路」に関しては、融資の持続可能性等について批判がある。日本とEUは、こうしたインフラ戦略に対して、繰り返し「質の高いインフラ」といった原理原則の提示と交渉、そして規制レジームの形成を通じて、中国がそうした規則に引き寄せられていく状況を作り出していかなければならない。

日EU間では連結性戦略においてもさらなる協力が期待される。周知の通り、2016年より日本は「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」構想を推進している。EUは、2018年に「アジア・欧州連結性戦略」を打ち出し、「質の高いインフラ」といったFOIPの基本的価値に近い認識を示した。2019年9月には、アジア・欧州間のインフラ整備をめぐり日EU間で合意文書が結ばれ、インフラ開発における事業の透明性と持続可能性を確保することの重要性が繰り返し強調された。ここには、中東欧諸国を中心に「一帯一路」構想を通して戦略的関与を深める中国を共同して牽制する意図がある。今後は、インフラ能力構築支援、海洋資源管理や廃棄物管理、海上安全保障分野での連携強化、第三国市場協力などを通じて、EUと日本が共通して目指すところの、持続可能で質の高い連結性の構築へと取り組んでいくべきである。

《自由民主国連合へ》

日本とEUは、こうした規制協力アジェンダを推進する上で、共同でリーダーシップを発揮していく必要がある。ルール・テイカーではなく、ルール・メイカーになるべきであり、単独ではなく連携すれば影響力を引き上げることができよう。

日本と欧州は、地理的な距離はあれど、それらが掲げる価値において共通する自然なパートナーである。であるからこそ、今後の日欧は、その地理的な距離を乗り越え、理念的次元から制度的次元まで高次元な連携を具現化した「自由民主国連合」としてアクションを起こしていかなければならない。

米中間の競争が力を用いた覇権競争の様相を呈しつつある現在、日本や欧州が単独でグローバルなリーダーシップを発揮することは難しい。むしろこのようなときこそ、自由・民主に基づき、ルールを通じた協調を模索する日本とEUは、多数の国家の共通の経済や安全保障上の利益に資する秩序を形成し、グローバル課題の解決に向けた協力を促すよう

な、「戦略的パートナーシップ」を強化するのが適切である。さもないと、大国間のパワー・ゲームのなかで、リベラルなルールに基づいた国際秩序や、環境や持続可能性などを志向する質の高いインフラといった理念は忘失されるに相違ない。幸い、SPA という枠組みはある。その実質化は、こうした理念に沿って行われるべきであろう。