

## 第 19 章 欧州の中国認識と対中国政策をめぐる結束と分断 ——規範と利益の間に揺れ動く EU——

林 大輔

### 1. 序説 分析視角——欧州の対外政策における一体性と多様性

欧州の対中国政策を論じることは必然的な困難が伴う。それは「欧州」というアクターの持つ多面性と重層性に起因している。欧州では、伝統的な国際政治主体である主権国家が多数存在し、現在でも政策決定の上で本質的な重要性を持っている。だがその一方で、地域統合による制度化が進展した結果、主権国家とは異なる地域機構や地域的な枠組もまた重要な役割を担っている。本稿で扱うアクターである EU（欧州連合）は、27 もの加盟国によって構成されている地域機構であり（本稿が射程とする期間のうち 2020 年 1 月末までは 28 加盟国）、経済統合を梃子に、通貨・貿易・財政・環境・エネルギーなどの幅広い政策領域で統合を推進してきた。例えば通商政策では、1970 年代初頭より EC（欧州共同体）で共通通商政策が導入され、それまで各加盟国が個別に交渉・締結してきた対外通商条約は、各加盟国から共同体レベルへと主権が委譲された。以後は EC/EU が各加盟国に代わって通商条約・協定交渉を行っている。また外交・安全保障政策では、EU は共通外交・安全保障政策（CFSP）の枠組の下で、EU としての外交・安全保障政策を立案・執行する機関（実質的な EU 外務省）として欧州対外行動庁（EEAS）を創設し、その代表（実質的な EU 外務大臣）として EU 外務・安全保障政策上級代表（HR/VP）が置かれている。また EU は閣僚理事会として外務理事会を設置し、EU 全加盟国の外務大臣が定期的に会合を行い、加盟国間の対外政策を調整することで、欧州としての外交・安全保障政策の「単一の声」（single voice）を形成する取り組みを重ねてきた。

だが EU は各加盟国の外交政策を調整しながらも、外務理事会は全会一致が原則であり、各加盟国は依然として外交政策の裁量を保持し、外交政策を展開している。また EU の対外関係の中で中国の存在感や重要性が増すにつれて、対中関係をめぐる調整の難しい局面も少なからず出てきている。特に EU 全体で守るべき規範と、個別の加盟国の利益に大きく関わる問題などの場合、それが顕著である。

EU は人権、民主主義、法の支配、ルールに基づく秩序、持続可能な開発、開放的な市場、公平な競争、透明性の高い手続など、EU 全体が共有する価値や理念や原則を、対外政策を展開する上で非常に重視している。中国がこれらの規範を遵守していない場合、EU は中国に対してより厳しい姿勢で臨むことが多い。このような場合、EU は原則的な立場を重視するため外交姿勢が硬直的となり、柔軟な対応を取る事が難しくなる。また EU は、人権や民主主義などの規範は普遍的な価値であり画一的に導入されるべきものと捉えがちなのに対し、中国はこれらの規範は国ごとに事情が異なるため、現地化する上で導入の度合いが変わるべきものであり、普遍的なものではないと捉えることが多い。EU は二者間（バイ）での対話枠組や、多国間（マルチ）での協議を通じて、中国自身の変革を促し、中国が国際的な規範を遵守することこそ中国の利益に適うものと認識させるべく、中国に関与し続けている。

他方で、中国との関係強化は利益を伴う。欧州諸国にとって中国の経済的影響力は無視

できぬほど大きなものであり、中国との経済的機会を拡大することは、自国にとっての利益の増大に繋がる。たとえ中国が規範を重視していない場合でも、国によっては中国に接近し利益を獲得しようとする誘因が働く。また中国との関係悪化は、自国にとって利益を失いかねないとして、欧州と中国が対立している中であっても中国側に配慮しようとする動きも見られる。このような中国の「シャープパワー」は、中国との経済関係に特に大きな利益を見出し、また中国からの投資に大きく依存する国に顕著である。このように、対外政策をめぐる欧州の結束と分断、規範と利益をめぐる対立と調整などが、欧州の対中国政策を考える上で本質的に重要な要素となってくる<sup>1</sup>。

以上のような問題意識を踏まえ、本章では欧州の中国認識や対中国政策を検証する上で、欧州を地域的に広範に包摂するアクターとして EU の対中国政策を取り上げる。具体的には、EU は中国をどのようなアクターとして認識しながらパートナーシップを深化または変容させてきたのか、またいかなる対中国基本政策を据えてきたのか、中国と対立または協調する争点や局面は何か、さらに何が EU と加盟国との間に対中国政策をめぐる結束あるいは分断をもたらしているのか、などの問題について、規範と利益という 2 つの規定要因を切り口として検証する。また英仏独などの EU 主要加盟国や、ギリシャやハンガリーなど中国の影響を大きく受けている EU 加盟国の動向についても、EU の政策を考える上で重要なピースの役割を果たしている場合に副次的に取り上げる。

## 2. 変遷——欧州の対中国接近、2012 年～ 2015 年

最初に習近平指導部が発足した 2012 年以降、EU や英仏独の対中国認識はどのように変化していったかについて概説したい<sup>2</sup>。2012 年から 2015 年の間、欧州と中国は非常に前のめりとも言えるほど互いに緊密に接近していった。その中でも最も重要な成果は、欧州・中国間で中期的戦略計画が合意され、パートナーシップがさらに深化したことと、中国の提唱する AIIB（アジアインフラ投資銀行）や一帯一路構想に対して、当初非常に積極的な関与を示したことであった。

### (1) 欧州・中国間の中期的戦略計画とパートナーシップの深化

2003 年に EU と中国が互いの関係を「包括的戦略パートナーシップ」(comprehensive strategic partnership) と規定してから 10 年の節目に当たる 2013 年 11 月 21 日、第 16 回 EU・中国定期首脳協議にて「EU・中国協力 2020 戦略計画」が合意された<sup>3</sup>。これは 2020 年までに、平和・安全保障、繁栄、持続的発展、人的交流という 4 つの重点目標分野の下で、EU と中国が合計 92 項目もの広範囲に及ぶ協力目標を設定したものである。この中で EU と中国は、互いを「多極世界における重要なアクターとして、平和・繁栄・持続的発展に責任を共有」するパートナーと認識し、特に平和・安全保障分野では「多極化を推進することは、緊迫する世界的課題に対して効果的で調整された一貫性のある対処を行う鍵である」と位置付けていた。その上で、それぞれの重点目標分野に関する戦略目標を掲げているが、このうち平和・安全保障分野では、ASEM（アジア欧州会合）・ARF（ASEAN 地域フォーラム）・国連・G20 など EU と中国双方が参加する多国間協議枠組を積極的に活用しつつ、テロや組織犯罪・不法移民・トラフィッキングなどのトランスナショナルな問題に対する協力や、ソマリア沖での海賊対策・合同演習や、防衛・安全保障対話の実践的な協

力拡大など、EU・中国双方の国際社会での役割をより一層強く認識し、可能な限り広範にわたる協力を志向するものであった。

また翌年 2014 年 3 月 22 日から 4 月 2 日の訪欧において、習近平は 3 月 31 日にブリュッセルの EU 本部を中国の国家主席として初めて訪問し、ファン＝ロンパイ（Herman Van Rompuy）欧州理事会常任議長とバローゾ（José Manuel Barroso）欧州委員長と首脳会談を行った。そして習の帰国直後の 2014 年 4 月 2 日に、中国は対 EU 基本政策である「中国の対 EU 政策文書」を発表した<sup>4</sup>。これは中国の対 EU 基本政策をまとめたもので、2003 年 10 月 13 日に初めて出された同名の対 EU 基本政策文書<sup>5</sup>を 10 年半ぶりに更新したものであった。この中で中国は、EU を債務危機などに見舞われながらも経済・財政・金融・政治的な統合を積極的に推進し、「大いなる戦略的重要性を持つグローバル・プレーヤーであり続ける」と位置付けている。その上で、中国と EU はそれぞれ東洋文明と西洋文明の代表的存在であり、世界で最も代表的な新興経済と先進国の集団との関係であり、「多極世界を構築する上で重要な戦略的合意を共有する」相手であると認識していた。

また前述の 2014 年 3 月の訪欧で、習近平はオランダ、フランス、ドイツ、ベルギーの 4 カ国を訪問していた。このうちフランスでは、3 月 26 日にオランド（François Hollande）仏大統領と首脳会談を行い、仏中関係の包括的な中長期的計画である「仏中関係中長期計画」が発表された<sup>6</sup>。この年は 1964 年仏中国交正常化から 50 年に当たり、また 2004 年に胡錦濤主席が訪仏し仏中関係を「グローバルな戦略的パートナーシップ」（*partenariat global stratégique*）と位置付けてから 10 年という節目の年であった。首脳会談の共同声明で、仏中は互いを国連安保理常任理事国などの「グローバルな影響力を持つ大国」と位置付け、政治・防衛・安全保障から経済通商・原子力・航空・農業など 15 の重点目標分野の下で合計 104 項目もの協力目標を提示したのである。その中でも政治問題やグローバル・イシューにおいては、首脳及び閣僚レベルの対話メカニズムを定期的を開催するよう制度化し、イラン核合意やソマリア沖海賊対策、核不拡散メカニズムを強化することを謳っている。

さらにドイツでは、3 月 28 日にメルケル（Angela Merkel）独首相と首脳会談を行い、独中間の協力関係をさらに高め、独中首脳共同宣言の中でドイツと中国は「全面的戦略パートナーシップ」（*umfassenden strategischen Partnerschaft*）に入ったと宣言した<sup>7</sup>。このような独中間の新たなパートナーシップが最も包括的に体现されたのが、2014 年 10 月 10 日に合意された「独中協力行動要綱」であった<sup>8</sup>。これは、先に述べた「EU・中国協力 2020 戦略計画」を踏まえた上で、特に独中二国間での協力内容に合わせてより具体的に策定されたものであった。この中で、ドイツと中国は「それぞれの地域において相互に最も重要なパートナー」であり、「お互いを戦略的パートナーとみなし、世界の平和・安定・繁栄に対し共に重要な責任を担う」相手と位置付けた上で、政治・安全保障、経済・金融、イノベーション、そして教育・文化協力の 4 つの重点目標分野に関して合計 110 項目もの戦略目標や行動計画を規定している。

このように、欧州と中国は、世界を冷戦期の米ソ二極体制や冷戦後のアメリカ一極体制と捉える秩序観ではなく、欧州や中国も含めた多極世界と捉え、多極秩序を構築する上で互いに重要なパートナーと認識していた。

そのような中で、EU・中国間の「包括的戦略パートナーシップ」という関係性もまた、より一歩明確な発展を遂げたと言える。なぜなら、それまで両者間の「包括的戦略パート

ナーシップ」という関係性は、その優美な響きとは裏腹に曖昧な概念のままで具体的な全体像に欠けており、毎年の首脳級や個別分野の閣僚級の定期協議などによる具体的な協力の積み重ねによって形作られてきたに過ぎなかった。だが両者が中期的戦略計画である「EU・中国協力 2020 戦略計画」を規定し、より長期的な時間軸を射程にさらなる包括的かつ高次元な協力目標を設定することで、初めて両者間のパートナーシップの具体的な全体像を描き出したのである。そしてこの「EU・中国協力 2020 戦略計画」は、EU 主要加盟国であるフランス、ドイツ、そして後述するイギリスの対中国パートナーシップにおいてもその基盤として位置付けられ、これを基に独自の二国間パートナーシップの発展を志向していった。さらに仏中関係や独中関係でも、EU・中国関係と同様に中期的戦略計画が策定され、仏中間や独中間の戦略的パートナーシップもその具体的な全体像が形作られていったのである。

## (2) 一帯一路や AIIB 創設における欧州各国の対中接近と EU のイニシアチブの欠如

「一帯一路」構想は、2013 年 9 月と 10 月に習近平がカザフスタンとインドネシアで巨大な経済圏構想を提唱したことに始まる。その中で欧州は、一帯一路の経済圏の一つである「新ユーラシアランドブリッジ経済回廊」の終着地点として位置付けられ、地理的に一帯一路の先端にある目標地域として重要視されてきた。また「一帯一路」構想が発表される以前から、ギリシャのピレウス港の 2 埠頭のリース（2008 年）などに表われているように、欧州は以前から展開されてきた中国の「走出去」戦略（積極的海外投資戦略）の対象でもあった。中国は一帯一路の一環として欧州に様々な建設や投資や企業買収などを提案し、欧州諸国も当初はこれらの提案に積極的な関心を示してきた。例えばロジスティックス（物流）分野では、ピレウス港やバレンシア港（スペイン）などの港湾、ハンガリー＝セルビア間高速鉄道などの鉄道、マリボル空港（スロベニア）や VLM 航空（スロベニア）などの航空運輸を、またエネルギー分野では、ポルトガル電力やチェルナボダ原発（ルーマニア）などの建設や融資や買収を次々に展開していった<sup>9</sup>。

このような欧州の対中国接近において象徴的な事例となったのが、2015 年の AIIB 創設であった。中国は自らが提唱する AIIB の創設に際し、2015 年 3 月末までを創設時の加盟申請の期限としていた。だがアメリカや日本が AIIB のガバナンスや透明性の不安などを理由に慎重姿勢を取っていたのに対し、2015 年 3 月 12 日にイギリスが G7 及び EU 加盟国として初めて AIIB 参加の意向を表明<sup>10</sup>したことを契機に、多くの欧州諸国がそれに続いていった。3 月 17 日にはフランス、ドイツ、イタリアが、3 月 19 日には欧州屈指の金融センターであるルクセンブルクが、そして 3 月 27 日から 31 日までの間にオーストリア、スペイン、オランダ、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ポルトガル、マルタ、ポーランドなども加盟の意向を表明した。最終的に AIIB 創設 57 カ国のうち、欧州諸国は 20 カ国のほり、うち EU 加盟国は 14 カ国であった。イギリスが参加を決断した背景としては、欧州内での金融センターの地位をめぐるドイツとの競争や<sup>11</sup>、オズボーン（George Osborne）英財務相個人の強い親中姿勢など<sup>12</sup>、様々な理由が挙げられよう。だがその決定の根幹にあるのは、中国に透明性の高い投資をさせるためには、AIIB に入らず外から批判するのは意味がなく、創設時から加盟し、内側から監督し、経営を改善していく必要がある、とする考えであった<sup>13</sup>。

さらにこのような英中接近を強く印象付けたのが、2015 年 10 月の習近平訪英であった。2015 年 10 月 19 日から 23 日まで習近平がイギリスを訪問し、総額約 400 億ポンド（約 7.4 兆円）にもものぼる巨額の規模の合意を締結した。その内容は、①原発（英東部ブラッドウェル原発ならびに南西部ヒンクリーポイント C 原発への中国出資）や②高速鉄道（英高速鉄道 2 号線建設への中国参加）、③エネルギー（液化天然ガス（LNG）や海外油田の共同開発）、④通貨（人民元建て手形の初の海外市場での発行）など多岐にわたっていた。10 月 21 日と 22 日の英中首脳会談にて、キャメロン（David Cameron）英首相と習近平は、英中関係を「グローバルな包括的戦略パートナーシップ」（global comprehensive strategic partnership）と位置付け、英中関係は「黄金時代」に入ったと高らかに宣言したのである<sup>14</sup>。

だがこのような欧州各国の一連の AIIB 参加の流れの中で、EU は加盟国の意向を調整できるまでに至らず、特定の意思を示すことができなかった。その意味で EU のイニシアチブの欠如を露呈するものであった。欧州委員会の政策シンクタンクである欧州政治戦略センター（EPSC）はこの時の AIIB の事例を、EU とアメリカなどの同盟国間や EU 加盟国間での「共通の戦略の欠如を反映」するものであったと厳しく批判している。なぜなら AIIB 創設は 2013 年秋の時点ですでに表明されており、本来であれば EU としてより調整された対応を取るだけの十分な時間が与えられていたはずであった。それにも拘らず EU のイニシアチブが欠如していたことにより、EU 加盟国の独自の動きへと繋がったと指弾している<sup>15</sup>。

また 2015 年 12 月 16 日には、欧州議会が「EU・中国関係に関する決議」を採択した。この中で欧州議会は、AIIB は「中国が責任あるアクターとして関与する機会となる」と捉え、欧州は AIIB に対して①融資の査定に対する透明な手続、②グッド・ガバナンスや環境などに関する明確な基準、③融資の負担が借入国の管理できる範囲に留まること、などの面で貢献することが「決定的に重要」と指摘した。その上で、いくつかの EU 加盟国の AIIB 加盟を歓迎する一方で、「EU レベルで EU 加盟国の AIIB 加盟に関する深い議論や緊密な調整が欠如していることを憂慮」し、将来このような調整が欠如することのないように、EU 機関や EU 加盟国に今回の事例を「警鐘として認識」するよう促している<sup>16</sup>。

このように、中国の一带一路や AIIB 創設に際して、欧州諸国は中国によるインフラ整備や投資に利益を見出し、また新たなレジームに創設メンバーとして参画することで、自らルールや規範を設定する側に身を置くことを選択した。特に AIIB 創設においてはイギリスがイニシアチブを発揮し、中国との関係を「黄金時代」と呼ばれるほどに緊密な関係に高めることに成功した。だがその一方で、このような一带一路を通じた中国側の無分別なインフラ整備や投資は、その後持続可能性や透明性など多くの問題が露呈することとなる。また EU も、AIIB 参加などで加盟国の調整を図ることができず、EU として足並みを揃えることができなかった。だがこのような一带一路を通じた中国側からの経済攻勢に対して、EU は統一的な基準や、開放性や透明性などの規範を前面に出す必要に迫られることになる。

### 3. 現状——規範をめぐる中国との対立と、対中国政策をめぐる EU の結束と不和、2016 年～

このような EU・中国間でのパートナーシップや一带一路を通じた緊密な接近は、2016 年頃より次第に変化してゆき、欧州側の中国への姿勢は徐々に厳しさを増してゆくこととなる<sup>17</sup>。その大きな要因としては、中国の市場経済国（MES）認定問題、南シナ海の領有

権問題、一帯一路における安全保障上の懸念や開発に関する規範、EU の対中国基本政策の変容、などであった。

### (1) 2つのサミットと市場経済国認定問題及び南シナ海領有権問題

欧州と中国間の経済・通商問題で大きな争点となったのは、中国の市場経済国認定問題である。中国は 2001 年 12 月の WTO 加盟以降 15 年間、輸出品価格のダンピング率の算出根拠となる価格を、自国の国内価格ではなく第三国の国内価格を基準とすることで、ダンピング認定でより不利な条件となる「非市場経済国」として加盟することを受け入れていた。そのため中国は欧州や日米に対し、WTO 加盟より 15 年となる 2016 年 12 月までに中国を「市場経済国」と認定するよう求めてきた。これに対してイギリスは認定に強く賛成し、オランダやベルギーや北欧諸国も支持の姿勢であった。またドイツもメルケル首相が 2015 年 10 月末の独中首脳会談において「原則的に前向き」の意向を伝えていた<sup>18</sup>。それに対して、スペインやフランスやイタリアは認定に反対を唱えていた。

そのような中で EU は、2016 年 5 月 12 日に欧州議会が、現在 EU で施行されている 73 件もの反ダンピング措置のうち 56 件が中国からの輸入に適用されており、中国は「市場経済国」認定に必要な 5 要件を満たしていないとする決議を、賛成 546 票・反対 28 票（棄権 77 票）の圧倒的多数で可決した<sup>19</sup>。これを受けて EU は、日米に先駆けて中国を「市場経済国」と認めないとの方針を公式に決定したのである。

また 2016 年 7 月 12 日・13 日の第 18 回 EU・中国定期首脳協議では、会議当日の 7 月 12 日にハーグの仲裁裁判所が、南シナ海問題をめぐるフィリピンと中国の係争に対して、中国側の主張を否定する裁定を発表していた。これを受けて EU は、中国に対し、ルールに基づく秩序という規範の観点から裁定を尊重するよう迫ったのに対し、中国側は激しく態度を硬化させた。さらに前述の中国の市場経済国認定問題や中国製鉄鋼過剰生産問題をめぐって両者間の深い溝を埋めることができず、史上初めて定期首脳協議の共同声明を出すことなく終わった。

またその翌年の 2017 年 6 月 1 日・2 日の第 19 回 EU・中国定期首脳協議では、気候変動に関するパリ協定の遵守に関して、EU と中国がイニシアチブを取ることで合意に達していた。折しも会議当日の 6 月 1 日には、トランプ（Donald Trump）米政権がパリ協定からの離脱を表明したことを受け、両者の合意は世界的により大きな重要性を帯びるものになるはずであった。だが、前年同様に中国の市場経済国認定問題や中国製鉄鋼製品ダンピング問題などで対立を解消することができず、結果的に 2 年連続で共同声明を出すことができなかった。ただし今回は、EU と中国それぞれがサミットでの協議内容を独自に発表したという点では、前年度より一歩前進であった<sup>20</sup>。

これまでも EU と中国は、人権や民主主義・法の支配・死刑制度・チベット問題など、規範をめぐって長年深刻な対立を繰り返してきた。だが、EU・中国間で最も重要な対話枠組である EU・中国定期首脳協議において、2 年連続で共同声明を出せずに終わったことは、規範をめぐる両者間の対立の深刻さを示す象徴的な出来事であった。そして EU は、後述するように対中国基本政策において規範をより前面に出すようになり、中国に対してより厳しい姿勢で臨むようになるのである。

## (2) 中国の「シャープパワー」<sup>21</sup>と対中国政策をめぐる欧州内の不一致

2013 年より提唱された一帯一路は、欧州と中国との経済関係に大きな影響を及ぼすようになり、中国の影響力は、欧州諸国に確実に浸透していった。欧州諸国は中国に対して共通の立場を取ることが困難となっており、様々な場面で中国に対する配慮が見受けられるようになってきた。

その代表的な国はギリシャである。2016 年 7 月 12 日南シナ海領有権問題をめぐるフィリピン・中国間の紛争に対して仲裁裁判所の裁定が下ったのを受け、7 月 15 日 EU は裁定に関する宣言を発表した<sup>22</sup>。当初は中国が国際法を遵守すべきことを明確にしようとしたものの、ギリシャとハンガリーが中国への直接的な批判を避けるよう働きかけた結果、それらの言及は削除され、「当事国は平和的な手段で問題を解決すべき」とするより中立的な表記で決着した<sup>23</sup>。また 2017 年 6 月 18 日、EU は第 35 回国連人権理事会で中国の人権状況を非難する声明を発表する予定だったものの、ギリシャの反対によって採択が見送られた<sup>24</sup>。EU が国連人権理事会で声明の取りまとめに失敗したのはこれが初めてであった。

それ以上に中国に対する配慮を見せているのはハンガリーである。ハンガリーは、先に述べた 2016 年 7 月 15 日の EU の南シナ海問題裁定に関する宣言で、中国への直接的な批判を避けるようギリシャと共に働きかけていた。また 2017 年 3 月には、EU が中国の人権派弁護士らへの拷問の疑いに対し懸念を表明する共同書簡を発表する段になり、ハンガリーは署名を拒否した<sup>25</sup>。さらに 2018 年 4 月、駐中 EU 加盟国大使 28 名中 27 名が、一帯一路は国家の助成を受けた中国企業に有利な形でパワーバランスが形成されており、貿易の自由化という EU の目標に反しているとして、一帯一路を非難する報告書を作成したが、ハンガリーのみ署名を拒否している<sup>26</sup>。

このように対中国政策をめぐる EU 内の不一致や分断は、EU 内でも問題視されることが増えていった。このような問題意識をより鮮明に表しているのが、欧州の有力なシンクタンクである欧州外交評議会（ECFR）が 2017 年 12 月 1 日に発表した、EU・中国関係に関する新たな包括的な分析報告書である<sup>27</sup>。この報告書で強調されているのは、中国の対外行動に関して過度な期待を戒め冷徹な現実を直視することと、対中国関係における欧州の結束であった。この中で、中国は EU との関係において、「自らの直接の利益に即して`選別、（“pick and choose”）を行っており、EU の規範を無視することが多い」と指摘し、特に欧州の周縁にあたる加盟国との二者間関係を強化していると警鐘を鳴らしている。

また ECFR 報告書は、欧州はこれまで中国に関与し関係を深化させてゆくにつれて、中国自身がいずれ市場経済や法の支配などの規範を導入するよう転換してゆくだろうと期待していたものの、中国を変えることができるというのは「幻想」に過ぎず、今や EU 及び EU 加盟国はこのような考え方をほぼ捨て去りつつあるとして、中国に対する過度な期待を戒めていた。その上で、中国の野心が欧州側にとっての利益となるよう、EU 共通の投資審査制度の導入や、対中国戦略に関する EU 加盟国の結束などを提唱している。さらに、日・米・豪・印など EU と価値を共有するパートナーとの関係を深めることを提言している。

ECFR 報告書が指摘したこれらの問題は以前より顕在化していたものと言えるが、一帯一路を通じた中国の「シャープパワー」の浸透や欧州の分断状況の深刻化は、EU に対中国政策をめぐる結束性や求心力を高める必要性を改めて認識させるものであった。そして一帯一路についても、欧州側の当初の期待や熱気から、次第に問題性が明るみになるにつ

れて、徐々に厳しい視線を向けるようになるのである。

### (3) 一帯一路に対する懸念の高まり——安全保障に関する懸念と開発に関する規範

一帯一路は欧州にとって当初非常に魅力的な経済構想であった。2010 年欧州債務危機以降、度重なる経済危機に直面していた欧州にとって、中国からの投資は当初歓迎すべきものであった。だが、中国への技術流出の懸念や過剰債務の恐れ、さらには中国からの投資に依存することで中国に対する批判が影を潜めるといった中国の「シャープパワー」の影響など、次第に懸念が高まってゆくことになる<sup>28</sup>。

一帯一路に対する欧州側の懸念について、中国研究に関する欧州シンクタンクネットワーク (ETNC) によれば、次のような懸念が広がっていることが指摘されている。すなわち、①経済における中国政府の役割に対する懸念、②相互主義や公平な競争の欠如、③国内競争や技術的なリーダーシップ、④安全保障に関わる重要インフラや機密性の高い技術の流出に対する不安、⑤投資を政治的・地政学的な影響力や欧州内の分断の源泉として利用していることへの懸念、⑥より幅広い規制への懸念、⑦中国の投資を求める欧州内での競争、⑧中国からの「約束疲れ」の増大、などである<sup>29</sup>。中でもその問題が特に高まったのが、中国による欧州ハイテク企業買収に伴う安全保障面での懸念と、開発に関する規範であった。

#### (a) 「KUKA ショック」と EU の共通投資審査枠組導入

中国による欧州企業の買収で安全保障上の懸念が生じた象徴的な案件とは、2016 年の独ロボット製造業 KUKA 社と独半導体製造装置メーカー AIXTRON 社の買収案件である<sup>30</sup>。KUKA は中国の美的集団 (MIDEA) に買収されたが、KUKA はドイツ政府が国家戦略プロジェクトとして推進する「インダストリー 4.0」を主導する企業の一つであった。だがドイツ政府も欧州委員会も、安全保障上の懸念はないとして買収を承認した<sup>31</sup>。

それに対して AIXTRON の事例は全く異なる結果となった。AIXTRON は中国投資ファンドに買収され、ドイツ政府も一旦は買収を承認した。だが同社の米子会社がパトリオットミサイルに部品を供給しており、アメリカ政府から安全保障上の懸念が伝えられると、2016 年 10 月にドイツ政府は承認を撤回し再審査することを発表した。最終的に同年 12 月 2 日にオバマ (Barack Obama) 米大統領が大統領令を発令して買収は阻止されたのである<sup>32</sup>。

これらの問題が提起しているのは、外国からの投資案件を審査する上で、安全保障上の理由からそれらを規制する枠組が欠如していることであった。アメリカでは対米外国投資委員会 (CFIUS) がその役割を果たしていたのに対し、EU では EU 加盟国 28 カ国中 12 カ国しか、安全保障や公共秩序上の懸念があるかを審査する投資審査メカニズムを導入していなかった。さらに各国の審査のやり方はバラバラで、複数国に跨って影響を及ぼすような投資に対しても調整が行われていなかった。

このような問題を受けて、2017 年 9 月 13 日欧州委員会は、新たな投資審査枠組案を提出した<sup>33</sup>。そのポイントは、それまで EU 加盟国でバラバラだった投資審査基準を共通化し、安全保障や公共秩序の観点から、特にハイテク産業や防衛産業やエネルギー分野などの買収案件で、より厳格な審査を実施することであった。また欧州委員会と EU 加盟国間で、安全保障に影響を及ぼすと考えられる案件について情報を共有するなどの協力メカニズム



が盛り込まれたのである。この新投資審査枠組案は、2019 年 2 月から 3 月にかけて欧州議会と閣僚理事会で可決され、同年 4 月 10 日より施行された。

ただし現在でも、実際の審査や認定判断などは EU 自身ではなく各加盟国が行うことになっていることに留意する必要がある。そのため、たとえ安全保障上の懸念があると欧州委員会より提言を受けたとしても、各加盟国がその提言に従うといった拘束力は必ずしも明確ではない。とはいえ、それまで加盟国間でバラバラだった投資審査基準を統合し、EU と加盟国間でより調整しやすい協力メカニズムを導入したことで、対中国政策をめぐる不統一性が一定程度緩和されたことは一歩前進であった。

#### (b) 開発に関する規範と EU の連結性戦略<sup>34</sup>

一帯一路は中国と欧州との間に、鉄道や道路建設などの様々な交通インフラ整備事業をもたらし、欧州とアジアの間の連結性（connectivity）を高めてきた。だがそれらの中には、返済能力を超えた融資を行い、返済不能になった時に中国への売却または譲渡を余儀なくされる「債務の罠」の問題も見られるようになった。また中国による一帯一路の連結性に関する事業は、主に大型の交通インフラ整備や大規模開発主体の「ハードインフラ」が中心であり、開発に伴う環境への配慮や、透明性・公平性などの規範に関する問題を孕んでいた。

そのような流れの中で、EU は 2018 年 9 月 19 日に、欧州・アジア間の連結性に関するより包摂的な概念や規範を盛り込んだ基本戦略を発表した<sup>35</sup>。この中で EU は、「欧州方式」（European Way）の連結性という概念を提示し、持続可能な連結性、包括的な連結性、国際的なルールに基づく連結性という 3 つのアプローチを軸に、EU は公正で透明な競争や、社会・個人の権利、環境保護、安全性といった規範を保証してゆくことを強調した。その上で、連結性の政策分野を、中国が重視している交通運輸分野だけに留まらず、デジタル、エネルギー、人的交流という 4 つの政策分野にまで拡げることで、より幅広い政策領域を包含する概念として規定している。また、持続可能な連結性のための国際的なパートナーシップとして、日本や中国をはじめとする各国との二者間（バイ）協力や、ASEM や ASEAN との地域協力、法的枠組や国際基準形成などの国際レベルでの協力などを謳っている。この EU の連結性戦略は、本文内で中国に直接言及することを慎重に避けているものの、EU では主に中国の一帯一路を念頭に欧州委員会内で検討されてきたものであり、その意味で EU の連結性戦略は中国の一帯一路に対する EU 側の回答でもあった<sup>36</sup>。

このような EU の包摂的な「連結性」概念は、2018 年 10 月 18 日・19 日の第 12 回 ASEM 首脳会合で採択された連結性に関する行動計画<sup>37</sup>や 2019 年 6 月 28 日・29 日の G20 大阪サミットでの「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」<sup>38</sup>にも通底した概念であり、EU と中国も参加している多国間枠組の共通の規範として共有されることになった。さらに EU は、2019 年 9 月 17 日にブリュッセルで開かれた第 1 回欧州連結性フォーラムに安倍晋三首相を招待し、「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」を締結した。これは、日本と EU が、特に西バルカンや東欧やインド太平洋などの地域において、「開放性・透明性・包摂性・対等な競争条件」などの規範や、デジタル・運輸・エネルギー・人的交流などのより包摂的な「連結性」概念に基づき、質の高いインフラ推進のための幅広い協力を規定したものであった<sup>39</sup>。これにより EU は、開発におけ

る規範や包摂的な「連結性」概念を共有する日本と連携することで、中国による無分別な一帯一路の事業推進を牽制する姿勢をより前面に示したのである。

#### (4) EU の対中国基本政策の変容と 2019 年 3 月の習近平訪欧

これまで見てきたように、EU はそれまでの中国との緊密な接近から徐々に変容し、一帯一路や市場経済国認定問題などで 2016 年頃からより規範を重視する厳しい姿勢を取るようになってきた。そのような厳格な姿勢は、EU の対中国基本政策文書の中にもよく表われている。

イギリスで EU 離脱が決定した国民投票の前日の 2016 年 6 月 22 日、EU は新たな対中国戦略文書「EU の対中国新戦略の要素」を発表した<sup>40</sup>。これは 2006 年 10 月 24 日に欧州委員会が対中国基本政策文書を発表して以来<sup>41</sup>、約 10 年ぶりに EU の対中国基本政策を更新したものであった。

この文書の中で EU は、より厳格な対中国認識を示しつつ、対中国政策をめぐる欧州側の結束を呼びかけている。第一に中国に対する認識について、EU は中国の世界的な影響力や利益が拡大するにつれて、中国の発言権の要求も増しており、アジア地域においてはより「示威的」(assertive)になっていると認識していた。このような中国の「走出去」戦略が世界全体の利益になるには、「正しい枠組や条件が整うのであれば」との条件付きの見方を示し、中国の影響力拡大に一定の懸念を示していた。またその一方で、中国は構造的な経済停滞に直面しており、持続可能な開発モデルに移行することは複雑かつ混乱を伴いかねないとして、「中国は岐路に立っている」と総括している。

第二に、対中国政策をめぐる欧州側の結束について。ECFR 報告書でも指摘されているように、対中国政策をめぐる欧州内の不統一や分断は EU 内に大きな懸念を投げかけていた。そのような問題意識のもと、EU は中国に対して「力強く明確で統一された意見」を打ち出す必要があり、そのためには利用可能な EU 調整メカニズムを積極的に活用し、加盟国は合意された EU の立場を強化すべきと強調したのである。その上で、互惠に基づき、相互主義・公平な条件・公平な競争を推進し、法の支配や人権の尊重を重視するなどの、より規範を前面に出した政策を提唱している。

それに対して中国政府は、2018 年 12 月 18 日に 3 度目となる「中国の対 EU 政策文書」を発表した<sup>42</sup>。中国が対 EU 基本政策を発表するのは、2003 年 10 月、前述の 2014 年 4 月に続いて 3 度目のことであった。だが 1 回目の 2003 年文書から 2 回目の 2014 年文書まで約 10 年半もの間更新されなかった一方で、3 回目の 2018 年文書は 2 回目の 2014 年文書から約 4 年 8 カ月という比較的早い段階での更新となった。なぜ中国は、2018 年の段階で対 EU 基本政策を更新したのだろうか。その背景として、香港の欧州・中国関係研究者である陳維秦は、①米中経済対立の激化に伴う欧州への関心の回帰、② EU の中国への「市場経済国」不認定問題、③欧州の一帯一路に対する熱意の喪失や不満の高まり、④前述の 2018 年 9 月 19 日の EU 連結性戦略に対する中国側からの回答を示す必要性を認識していたことなどを指摘している<sup>43</sup>。

2014 年文書と 2018 年文書の間で大きく変わったのは、一帯一路に関する記述であった。一帯一路については、2014 年文書の段階ではその前年に習近平が構想として提唱したばかりであり、一帯一路に関する言及自体がなかった。だがその後、一帯一路は開放性や透明

性の低さ、「債務の罫」などの問題が露見するようになり、一帯一路に対する欧州の視線が厳しくなった段階で 2018 年文書が発表された。2018 年文書の中で中国は、一帯一路について「開放性・包摂性・透明性を主張し、国際的なルールや市場原則を遵守し、現地の条件を基礎として」展開することを訴え、EU の求める原則や規範を遵守する姿勢を強調した。さらに中国・欧州間の連結性について、EU・中国間の開発政策の閣僚級対話枠組である「EU・中国連結性プラットフォーム」の構築を推進し、中国側の一帯一路と EU 側の連結性戦略、欧州投資計画（ユンカー・プラン）、欧州横断交通ネットワーク（TEN-T）などの開発計画との統合を強化することを謳うなど、欧州と中国間の共同建設やウィン・ウィンの関係を強調してみせたのである。

このような中国側の新たな対 EU 基本政策に対して、EU はその 3 カ月後の 2019 年 3 月 12 日に、新たな対中国戦略文書「EU・中国戦略概観」を発表した<sup>44</sup>。同文書は冒頭で、EU にとっての中国の多面的なイメージを描き出している。すなわち、中国は政策領域次第で、EU が緊密に連携してきた「協力パートナー」である一方で、EU が利益のバランスを見出す必要のある「交渉上のパートナー」でもあり、あるいは技術的なリーダーシップを追求する「経済的な競争相手」でもあり、さらには異なるガバナンス・モデルを推進する「体制上のライバル」（systemic rival）でもある、と描いてみせたのである。このような多面的な性質を持つ相手である中国に対し、EU は懸案となっている争点や政策に応じて違いを付けるべきであり、異なる政策領域や部門を繋いで EU の対中関与政策を展開すべきであると謳っている。

同文書は 2019 年 3 月 21 日から 22 日の欧州理事会で承認されたが、理事会後にマクロン（Emmanuel Macron）仏大統領は、「（中国に対する）欧州のお人好しの時代は終わった」「長年の間、我々（欧州）はバラバラのアプローチを取り、中国は我々の分断をもてあそんできたと言わねばならない」と述べ<sup>45</sup>、中国に対するフラストレーションを隠さなかった。そしてまさにその欧州理事会で「EU・中国戦略概観」が協議されていた 3 月 21 日より、習近平は 6 日間の欧州歴訪へと出発した<sup>46</sup>。習近平が欧州を訪問したのは、このように欧州の中で中国に対する不満が高まっていた最中のことであった。

この訪欧の中で、習近平はイタリア及びルクセンブルクと一帯一路協力覚書を締結した<sup>47</sup>。G7 参加国の中で一帯一路協力覚書を締結したのはイタリアが初めてであった。イタリアがなぜ中国と一帯一路協力覚書を締結したかという背景として、濱本良一は、①イタリアは元々一帯一路に対する関心が高く、2017 年 5 月に北京で開催された第 1 回一帯一路国際協力ハイレベルフォーラムでも、当時のジェンティローニ（Paolo Gentiloni）首相が参加していること、②コンテ（Giuseppe Conte）政権の発足 2 カ月後に経済開発省内に「中国タスクフォース」を設置し、対中貿易・投資・金融などを促進してイタリアが一帯一路の牽引役を果たすことを目指していること、また③ブラダニーニ（Alberto Bradanini）元駐中伊大使が指摘しているように、「EU が一帯一路についていつまでも煮え切らず、対中貿易赤字削減の目途さえ立たなかった」という不満が蓄積されていること、などを指摘している<sup>48</sup>。

またこの時提示された協定の中には、中国国有資本子会社である中国交通建設と、ジェノバ港やトリエステ港・モンファルコネ港の港湾当局との間の協定も含まれており、中国がギリシャのピレウス港に続き、地中海におけるイタリアの要衝の港湾に権益を獲得しよ

うとしていることが窺える。

さらに強硬姿勢を示していたフランスに対して、習は多国間主義や開かれた世界経済の構築など欧州側が重視する規範を中国も遵守する姿勢を強調し、エアバス 300 機の購入など総額 4500 億ユーロ（約 49 兆 5000 億円）もの大型契約を締結した。3 月 26 日には、仏中グローバル・ガバナンス・フォーラムの閉幕式に合わせて、習、マクロンに加え、メルケルとユンカー（Jean-Claude Juncker）欧州委員長も参加し、エリゼ宮で 4 者首脳会談が行われた。その中で習は、「中国と欧州は、世界の多極化と経済のグローバル化の重要な参加者かつ創造者である」との認識を示した上で、中国と欧州は、①多国間主義を維持し、国連中心の国際システムの下で欧州との協力を強化し、気候変動や持続可能な開発の促進に積極的に参加する、②中国の一带一路と EU の欧州・アジア連結性戦略の共同建設を推進し、相互利益とウィン・ウィンを実現する、③戦略的相互信頼を強化し、中国と欧州は相違よりもはるかに多くの共通の利益を有し、欧州諸国とともに欧州・中国関係の発展を促進する、との 3 つの協力を強調した<sup>49</sup>。すなわちここでも、習は欧州の重視する規範や利益を尊重する姿勢を強調することで、欧州側の中国に対する懸念を払拭しようと努めたのである。

それに対してマクロンは、多国間主義と気候変動については習と概ね同様の見解を述べたものの、貿易については不均衡による対立の激化への懸念を示し、また新疆ウイグル自治区で発生しているイスラム教徒の再教育施設への強制収容問題を念頭に、中国における基本的人権の状況に対する苦言を呈することも忘れなかった。またメルケルも、一带一路や貿易における相互主義について中国とは異論があると表明し、中国市場の閉鎖性を批判するなど、一定の懸念を示した<sup>50</sup>。

この習近平の訪欧は、欧州内で渦巻く中国に対する不満をうまく緩和させつつ、中国との経済関係を強化することに成功したと言えるだろう。特に欧州統合を牽引し中国への強硬姿勢を示していたマクロンに対して、習は中国も欧州の重視する規範を尊重していることを重ねて強調しつつ、エアバス 300 機を含む大きな利益を伴う契約を締結することで、規範と利益の両面でフランス側を懐柔することに一定程度成功した。またイタリアでは一带一路協力覚書を締結し、さらにジェノバ港やトリエステ港などの地中海の要衝にもさらなる足がかりを獲得するなど、欧州の主要国の中にも中国の影響力が着々と浸透していることを印象付けたのである。

#### 4. 規定要因の整理・展望

これまで述べてきた議論を受けて、欧州の中国認識ならびに対中国政策の規定要因について整理してみたい。

まず欧州の中国認識について。欧州は国際秩序を米ソ二極体制やアメリカ一極体制ではなく、欧州や中国も含めた多極体制と捉えた上で、中国を多極世界における重要なパートナーと認識してきた。そのような中で、EU は中国との関係を「包括的パートナーシップ」（1998 年）から「包括的戦略パートナーシップ」（2003 年）へと発展させていった。2013 年には中期的戦略計画である「EU・中国協力 2020 戦略計画」を発表し、平和・安全保障、繁栄、持続的発展、人的交流の 4 つの重点目標分野の下で 92 項目にも及ぶ広範な協力を規定することで、中国との「包括的戦略パートナーシップ」の具体的な全体像を描き出して

いった。またこのような EU・中国間の「包括的戦略パートナーシップ」は、個別の EU 加盟国と中国とのパートナーシップの基盤として位置付けられ、その上で各国もまた中国との独自のパートナーシップを深化させていった。フランスと中国は互いを「グローバルな影響力を持つ大国」として、ドイツと中国は互いを「それぞれの地域において相互に最も重要なパートナー」として、またイギリスと中国は互いを「グローバルな包括的戦略パートナー」として位置付けた上で、より幅広く高次の協力を追求していったのである。

だが 2016 年頃より中国を眺める視線は次第に厳しくなり、2016 年 6 月 22 日の EU 対中国戦略文書「EU の対中国新戦略の要素」では、中国が台頭するにつれてより示威的な姿勢を取っており、中国の台頭が世界全体の利益に適うには正しい枠組を整える必要があるとして一定の懸念を示していた。その一方で EU は、中国自身もまた内外に数多くの問題を抱えていると看破し、中国は岐路に立っているものと認識していた。また 2019 年 3 月 12 日の EU の対中国新戦略文書「EU・中国戦略概観」では、中国は EU にとって協力パートナーや交渉上のパートナーである一方で、技術的な覇権を追求する経済的競争相手であり、さらには EU と異なるガバナンス・モデルを推進する「体制上のライバル」(systemic rival) でもあると位置付け、対立と協調の両面を併せ持つアンビバレントなイメージを描き出していたのである。

また欧州の対中国政策を規定している要因とは何か。最も本質的なものとして規範と利益が挙げられよう。利益としては、中国との関係強化が自国の経済的利益に繋がると捉えられる場合、中国に積極的に接近しようとする誘因が働く。その象徴的な事例が一带一路であった。特に経済危機に瀕してきた中東欧諸国や地中海沿岸諸国にとって、中国による巨額の融資や建設事業は非常に魅力的であり、停滞していた景気を回復し雇用に繋げることができると考えていた。欧州諸国は一带一路に対して当初積極的な関心を示し、道路や鉄道の建設、港湾や空港の運営管理、火力発電や原発の建設、電力会社や再生エネルギー企業の買収など、中国からの様々な融資や建設を受け入れていったのである。

だがそれに伴い、中国の経済的影響力は欧州諸国にも着実に浸透していった。また中国との関係悪化は、自国の経済的損失を招きかねないとして、欧州と中国が対立している中でも、中国に対して配慮する行動を取る国も出てくるようになった。その代表的な国がギリシャやハンガリーであった。このような中国の「シャープパワー」は、EU の対中国政策に分断や不一致をもたらすとの懸念が次第に高まってゆくことになる。また 2015 年 AIIB 創設において、欧州諸国が次々に参加を表明したのに対し、EU は加盟国の意向を調整することができず、イニシアチブの欠如を露呈していた。このように利益に伴う個別の欧州諸国の動きは、EU の対中国政策の一体性を損なうものとして映り、2016 年 6 月 22 日の「EU の対中国新戦略の要素」や、2017 年 12 月 1 日の ECFR 報告書などで、対中国政策をめぐる EU の結束が叫ばれるようになった。

他方で規範について、EU は伝統的に人権、民主主義、法の支配、持続可能な開発、公平な競争など、対外政策を展開する上で規範を重視してきた。中国との関係においても例外ではなく、EU はこれまでも、1989 年天安門事件や、人権派弁護士への弾圧、信教の自由、死刑制度、チベットや新疆における状況など、数多くの規範に関する問題をめぐり中国に対して厳しい姿勢を取ってきた。また規範の問題は、政治的な文脈のみならず、経済通商関係においても重要な問題であり続けてきた。EU は、中国側の知的財産権の侵害や、ダ

ンピング、中国市場の閉鎖性、インターネットアクセスなどのデジタル環境における障壁など、多くの規範の問題をめぐって中国と対立を深めてきた。このような規範をめぐる対立が大きく表出したのが、2016 年の中国に対する「市場経済国」不認定や南シナ海領有権問題であった。これらの対立が尾を引いた結果、2016 年と 2017 年の EU・中国定期首脳協議では共同声明を出すことなく終わっている。

また一帯一路でも中国による無分別な建設や投資が様々な問題を孕んでいることが明らかになるにつれて、欧州諸国の当初の期待感は次第に懸念へと変質していった。そのような中で EU は 2018 年 9 月 19 日に欧州・アジア連結性戦略を発表し、持続可能性やルールに基づいた連結性などの規範を基に、中国側が重視する交通インフラ整備のみならず、デジタル、エネルギー、人的交流といった 4 つの政策分野を包含する、より質の高く包摂的な「連結性」概念を提唱した。中国側も 2018 年 12 月 18 日の「中国の対 EU 政策文書」や 2019 年 3 月の習近平訪欧で、欧州の重視する規範を尊重している姿勢を強調してみせたものの、今後も欧州はこれらの規範を前面に中国と対峙してゆくだろう。

このような欧州の対中国政策の変遷・現状ならびに規定要因を踏まえ、最後に今後の展望として、2 つの点を指摘しておきたい。

第一に、2020 年より EU・中国関係は 3 つの意味で新たな局面を迎えるだろう。それは① 2013 年から続いてきた「EU・中国協力 2020 戦略計画」が終了し、2020 年に新たな中期的戦略計画を策定する予定であること、② 2020 年には EU・中国間で包括的投資協定を締結することを目標としており、投資に関する規範と利益がより明確になり、その上で将来的な FTA 交渉などさらなる経済通商基盤を視野にした動きが出ると予想されること、③ 2019 年 12 月 1 日にフォン・デア・ライエン (Ursula von der Leyen) 新欧州委員会が発足したことで、今後 5 年間の EU 側の執行部が確立したこと、の 3 点である。②については、すでに 2014 年 1 月 21 日より現在 (2020 年 1 月 20 日) までに 26 回もの交渉が行われているが、投資の自由化や公平な条件の保証などの規範をどう制度化するかについて協議が続いており、本年中に妥結するかどうかは不透明である。また中国側は将来的な FTA 交渉へと結び付けたいとの思惑があるのに対し、EU 側はそこまでの段階に至っていないと考えており、今後も経済通商関係の規範と利益に関する駆け引きが続いてゆくだろう。

第二に、英中関係について<sup>51</sup>。イギリスは 2020 年 1 月 31 日に正式に EU を離脱し、今後は EU 非加盟国として独自の関係を中国と構築してゆくことになる。EU・英国離脱協定 (2019 年 10 月 17 日に修正合意) により、イギリスは EU の関税同盟からも離脱することになったため、英中間で独自の通商条約交渉を行うことが可能となった。だがイギリスにとって前途は厳しく楽観はできない。EU 離脱により単一市場や金融の単一パスポート制度などの恩恵を失ったイギリスは、中国にとって欧州内での相対的重要性が下がっており、イギリスが中国に対して優位に立つ有効なカードは限られている。通商条約交渉は長い時間を要するため、イギリスが英中間で早期に妥結を図るあまり、規範よりも利益を優先し、安易な妥協をしないかが懸念される。2015 年 10 月に規定された英中間の「グローバルな包括的戦略パートナーシップ」は、たとえ修辞は変えなくとも今後見直しあるいは再定義が図られるだろう。イギリスが EU 離脱前と後とで差別化し、仏独などの EU 主要国と異なるいかなる独自の位置付けをなすことができるかが、EU 離脱後の英中関係のポイントとなるだろう。

## 5. 結論——日本外交への提言

欧州は伝統的に、国際秩序を欧州や中国を含めた多極体制と捉えており、中国を多極世界における重要なパートナーと認識してきた。この「多極」という伝統的な秩序観は、イギリス、フランス、オーストリアなど複数の大国の共存を前提とした勢力均衡や 19 世紀のヨーロッパ協調体制のような古典外交の伝統に裏打ちされてきた。そしてこのような「多極」という秩序観は、日本もまた同様に国際秩序の中の多極を形成する 1 つのプレーヤーとして位置付けられ、欧州にとって重要なパートナーと捉えていることを示唆している。中国が台頭するに従い、多極秩序の中で日本の存在は埋没してゆくのではなく、むしろますます重要視されてゆくことが期待される。特にアメリカのトランプ政権や中国がリベラルな国際秩序から離れていこうとする中で、日本と欧州はリベラルな国際秩序を支える上でより重要な役割を果たすことができるだろう。

EU は対外関係を展開する上で規範を重視しており、民主主義・法の支配・人権・基本的自由など、日本は EU と数多くの価値を共有している。そのため、中国が規範を尊重せず、ルールに基づくリベラルな国際秩序に挑戦するような動きを取れば取るほど、日本の役割と期待は相対的に高まってゆく。その具体的な事例として、連結性に関する日本と EU の協力が挙げられる。本稿で述べてきたように、EU と日本は連結性について、透明性や持続可能性などの規範や、交通インフラ整備だけに留まらずデジタル・エネルギー・人的交流などの分野を含む包摂的な概念を共有しており、2019 年 9 月 17 日には「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」を締結した。これは、中国が第三国で無分別に一带一路を推進していることへの牽制でもあり、EU は日本と協力して開発に関する規範を重視するよう中国にシグナルを送ったのである。

他方で EU を離脱したイギリスとは、近年日本は協力を拡大してきた。外交・安全保障面では、2013 年の防衛装備品・技術移転協定や情報保護協定の締結、2015 年以降の日英外務・防衛閣僚会合「2+2」の開催、さらには 2018 年以降の日英共同の軍事訓練の増加など、日英間で政策・実務両面での協力が増えてきている。また 2017 年 8 月 31 日の日英首脳会談における「安全保障協力に関する日英共同宣言」では、力による現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対するなど、法の支配に基づく国際秩序の重要性を強調し、インド太平洋地域での日英間の協力強化や、イギリスのアジア・太平洋地域への安全保障面での関与の強化を歓迎している。

2016 年 10 月にメイ（Theresa May）政権が提唱した「グローバル・ブリテン」構想では<sup>52</sup>、民主主義や法の支配などの価値観を共有する国々との協力を深化させ、インド太平洋地域におけるイギリスの安全保障上のプレゼンスを拡大させることなどが含まれていた。イギリスは南シナ海において航行の自由や英米共同訓練を実施し、新空母「クイーン・エリザベス」の太平洋地域への展開に言及するなど、南シナ海問題をめぐって中国との摩擦や緊張が高まる可能性を秘めている。またジョンソン（Boris Johnson）政権は、2020 年後半に「国家安全保障戦略（NSS）& 戦略防衛・安全保障見直し（SDSR）」を 5 年ぶりに改定すると見込まれており、イギリス自身の能力に見合う形でどの程度野心的な外交・安全保障戦略を打ち出すかが注目される。

これらを踏まえた上で、以下のような提言を提示したい。

提言 1: 「日・EU 間での規範を含めた包括的協力の促進」

日本と欧州は価値を共有する戦略的パートナーとして、規範に関する協力を進めてゆくべきである。そのためには、2018 年 7 月 17 日に締結された「日 EU 経済連携協定」(EPA) や「日 EU 戦略的パートナーシップ協定」(SPA) で規定されている規範を含めた包括的な協力を着実に進展してゆくべきである。

提言 2: 「日欧主導での国際規範形成の強化」

日欧で共有する規範を国際的な規範形成へと結び付ける必要がある。アメリカや中国がリベラルな国際秩序から離れようとする中で、日欧が国際的な規範形成のイニシアチブを取ることがより求められている。日欧が中国に比べて比較優位を持っており、中国自身も政治的に反対しにくい規範（例えば、環境・気候変動・食の安全などの技術的分野における規範）をはじめ、政治的・社会的により大きな意味を持つ規範（例えば、民主主義・法の支配・航行の自由・香港の自治・市場経済・知的財産権・ダンピング・持続可能性など）も含め、国際的な規範形成における日欧のイニシアチブを高めてゆくべきである。

提言 3: 「欧州における知日派や日本に対する関心の醸成」

欧州での中国への関心の高まりと日本への関心の相対的低下に対応するために、欧州での日本の知名度や理解を高め、欧州における知日派の形成により力を入れるべきである。2015 年より始まった外務省「MIRAI プログラム」は、将来のリーダー層における知日派の育成という目的から、エリート校の学生・大学院生や若手実務家に絞って進められ、これまで一定の成果を上げてきた。このような取り組みを、今後はエリートから草の根レベルまで、また若年層から中堅層まで、レベル別に拡充してゆくべきである。また「MIRAI プログラム」のフォローアップとして、参加経験者らによる知的協力シンポジウムや、学生主体の日本との交流事業への助成拡大など、一回の経験だけではなくより持続的かつ波及的な取り組みへと繋げてゆく必要がある。

提言 4: 「イギリスの QUAD 参加と自由で開かれた国際秩序の強化」

日米豪印 4 カ国戦略対話 (QUAD) に、イギリスも参加できる可能性を模索すべきである。イギリスは、「グローバル・ブリテン」構想など EU 離脱後の外交・安全保障戦略において、インド太平洋地域での自国の安全保障上のプレゼンスを高め、同地域への関与を拡大しようと努めている。イギリスは、日米豪印と民主主義や法の支配など基本的な価値を共有し、「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP) 構想を支持している。イギリスは、アメリカとは NATO の枠組での同盟国であり、インドとも防衛・国際安全保障パートナーシップを構築している。またオーストラリアとは防衛・安全保障協力条約を通じたパートナーシップを形成し、さらに 5 カ国防衛取極 (FPDA) という枠組を通じてアジア・太平洋地域の安全保障に共に関与している。イギリスが参加することで、QUAD という枠組が持つ戦略的価値をさらに高め、南シナ海を含めインド太平洋地域での自由で開かれた国際秩序をさらに強固にすることができるだろう。



## — 注 —

- 1 EU・中国関係について、同様に規範と利益の相剋という視点で分析している研究として、Paul Irwin Crookes, “Resetting EU–China Relations from a Values-based to an Interests-based Engagement,” *International Politics*, 50 (2013): 639-663; 小林正英「EU の外交・安全保障政策と対中認識：Cinderella Honeymoon」『東亜』第 622 号（2019 年 4 月）92 – 99 頁。
- 2 本節に関連する論考として、林大輔「対立と協調のはざま——欧州の対中認識：EU とドイツ・イギリスを中心に——」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』平成 29 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（2018 年 3 月）175 – 187 頁参照。
- 3 “EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation”（「中欧合作 2020 戦略計画」）, 16th EU-China Summit, 21 November 2013, <[http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china\\_2020\\_strategic\\_agenda\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。本文書を詳細に分析した日本語による論考として、林大輔「EU・中国関係の中期的戦略計画と中国の対 EU 政策」EUSI Commentary, Vol. 36（2014 年 7 月 25 日）参照。
- 4 「中国対欧盟政策文件 深化互利共赢的中欧全面战略夥伴關係」中華人民共和国外交部、2014 年 4 月 2 日、<[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1143397.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1143397.shtml)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお本文書を詳細に分析した日本語による論考としては、林「EU・中国関係の中期的戦略計画と中国の対 EU 政策」及び山影統「中国の対 EU パートナーシップ関係の発展 「求同存異」の発展方式」加茂具樹編著『中国対外行動の源泉』（慶應義塾大学出版会、2017 年）87 – 107 頁参照。
- 5 「中国対欧盟政策文件」中華人民共和国外交部、2003 年 10 月 13 日、<[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t27700.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t27700.shtml)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 6 “Plan de coopération à moyen et long terme des relations franco-chinoises”（「中法関係中長期計画」）, 中華人民共和国外交部, 26 mars 2014, <<https://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/gb/t1145393.shtml>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 7 “Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und China”（「建立中德全方位戰略夥伴關係的聯合聲明」）, Bundesregierung, 28. März 2014, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erklarung-zum-besuch-von-staatspraesident-xi-schaffung-einer-umfassenden-strategischen-partnerschaft-zwischen-deutschland-und-china-411848>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 8 “Aktionsrahmen für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit: „Innovation gemeinsam gestalten!“（「中德合作行動綱要」）, Bundesregierung, 10. Oktober 2014, <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/411726/0236efe3895fc5455eb9307ccfed6ee1/2014-10-10-aktionsrahmen-dt-chin-data.pdf?download=1>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 9 JETRO ブリュッセル事務所海外調査部欧州ロシア CIS 課「欧州における中国の『一帯一路』構想と同国の投資・プロジェクトの実像」（JETRO、2018 年 3 月）<[https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/\\_Reports/01/f509d9060998eaad/20170119.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/f509d9060998eaad/20170119.pdf)>、同「欧州における『一帯一路』構想と中国の投資・プロジェクトの実像（その 2）」（JETRO、2019 年 3 月）<[https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/\\_Reports/01/3d43208c56a62c1a/20180056.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/3d43208c56a62c1a/20180056.pdf)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 10 “UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank,” UK Government, 12 March 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 11 Michael Pettis, “Will the AIIB One Day Matter?” Carnegie Endowment for International Peace, 11 April 2015, <<https://carnegieendowment.org/chinafinancialmarkets/59762>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 12 実際にイギリスが AIIB 加盟申請を決定する前に、イギリス政府内部では、対米関係の配慮から参加に反対を唱えた外務省と、経済・金融上の重要な機会と捉え参加に前向きだった財務省との間で激しい駆け引きが展開されており、最終的に国家安全保障会議（NSC）にてオズボーン財務相の方針をキャメロン首相が支持した結果、イギリスの AIIB 加盟申請が決定した。この間の経緯については以下。  
“George Osborne Rejected Diplomatic Advice to Join China-led Bank,” *The Financial Times*, 27 March 2015.
- 13 上久保誠人「英国はなぜ西側で一番に AIIB 参加を決めたのか」『DIAMOND Online』2015 年 4 月 2 日、<<http://diamond.jp/articles/-/69480>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 14 “UK-China Joint Statement on Building a Global Comprehensive Strategic Partnership for the 21st Century,” UK Government, 22 October 2015, <<https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>> 2020 年

- 1 月 14 日アクセス。
- 15 “The Asian Infrastructure Investment Bank: A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China’s Geostrategic Goals,” *EPSC Strategic Notes*, Issue 1 (European Political Strategy Center, 24 April 2015), p. 4.
- 16 “European Parliament Resolution of 16 December 2015 on EU-China Relations,” 16 December 2015, 2015/2003(INI), *Official Journal of the European Union*, C 399, Vol. 60 (24 November 2017), pp. 92-105.
- 17 本節に関連する論考として、林「対立と協調のはざままで——欧州の対中認識：EU とドイツ・イギリスを中心に——」、小林「EU の外交・安全保障政策と対中認識」参照。
- 18 “Europe Split over Whether to Grant China Market Economy Status,” *The Financial Times*, 28 December 2015; Meadhbh Costello, “China’s Market Economy Status: A Political Issue,” The Institute of International and European Affairs (Dublin), 2016, <<https://www.iiea.com/ftp/Publications/2016/China%20Market%20Economy%20V2.pdf>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 19 “European Parliament Resolution of 12 May 2016 on China’s Market Economy Status (2016/2667(RSP)),” European Parliament, 12 May 2016, P8\_TA(2016)0223, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0223\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0223_EN.html)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお EU の「市場経済国」認定の 5 要件とは、①企業の決定に対する政府の影響力の低さ、②民営化事業への歪曲の欠如、③適切な企業統治ルールのある会社法の運用、④商慣行の法的枠組と自由市場経済の適切な機能、⑤独立した監査による金融部門の存在、である。
- 20 EU 側については、European Commission Press Release, “EU-China Summit: Moving forward with Our Global Partnership,” 2 June 2017, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1524](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1524)>; 中国側については、「第十九次中国－欧盟领导人会晤成果清单」中華人民共和國中央人民政府、2017 年 6 月 4 日、<[http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/04/content\\_5199627.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/04/content_5199627.htm)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 21 「シャープパワー」に関する論考については、クリストファー・ウォーカー著、林大輔訳「民主主義国家に挑戦するシャープパワーという毒牙」『中央公論』2018 年 7 月号（2018 年 6 月）38 - 45 頁参照。
- 22 “Declaration on the Award Rendered in the Arbitration between the Philippines and China,” EEAS, 15 July 2016, <<https://eeas.europa.eu/delegations/china/6873/>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 23 “EU’s Statement on South China Sea Reflects Divisions,” *Reuters*, 15 July 2016.
- 24 Thorsten Benner, et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” *GPPI & MERICS Report* (Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, February 2018), p. 16.
- 25 Benner, et al., “Authoritarian Advance,” p. 16.
- 26 “EU Ambassadors Band together against Silk Road,” *Handelsblatt*, 17 April 2018.
- 27 François Godement and Abigaël Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations* (London: European Council on Foreign Relations, 2017).
- 28 六鹿茂夫「欧州で高まる中国脅威論」『東亜』第 618 号（2018 年 12 月）20 - 29 頁。
- 29 John Seaman, Mikko Huotari & Miguel Otero-Iglesias, eds., “Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach,” *ETNC Report* (European Think-tank Network on China, December 2017), pp. 11-12.
- 30 JETRO ブリュッセル事務所「欧州における中国の『一帯一路』構想」21 - 23 頁；田中素香「EU の対中国通商政策と中国の対応」『世界から見た中国経済の転換』（中央大学出版部、2017 年）107 - 108 頁；森井裕一「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜』第 625 号（2019 年 7 月）92 - 100 頁。
- 31 European Commission, “Case M.8088 - MIDEA GROUP/KUKA,” C(2016) 6679 final, 12 October 2016.
- 32 The White House, “Presidential Order – Regarding the Proposed Acquisition of a Controlling Interest in Aixtron SE by Grand Chip Investment GMBH,” 2 December 2016.
- 33 European Commission, “Proposal for a Regulation Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” COM(2017) 487 final, 13 September 2017.
- 34 本節に関連する論考として、林大輔「一帯一路をめぐる EU と中国の相剋——連結性を中心として」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（2019 年 3 月）169 - 176 頁参照。
- 35 European Commission & High Representative, “Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy,” JOIN(2018) 31 final, 19 September 2018.
- 36 Fraser Cameron, “Europe’s Answer to China’s Belt and Road,” *The Diplomat*, 19 September 2018.
- 37 APGC (ASEM 連結性に関するパスファインダー・グループ) 最終報告書「連結性に関する重点分

- 野及び関連行動のための APGC 計画」外務省、2018 年 10 月 19 日、<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000419030.pdf>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 38 G20 大阪サミット「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」外務省、2019 年 6 月 28 日・29 日、<[https://www.mof.go.jp/international\\_policy/convention/g20/annex2.pdf](https://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/annex2.pdf)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 39 「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナーシップ」外務省、2019 年 9 月 27 日、<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000521612.pdf>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 40 European Commission & High Representative, “Elements for a New EU Strategy on China,” JOIN(2016) 30 final, 22 June 2016.
- 41 European Commission, “EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities,” COM(2006) 631 final, 24 October 2006, Francis Snyder, ed., *The European Union and China, 1949-2008: Basic Documents and Commentary* (Oxford & Portland, OR: Hart Publishing, 2009), pp. 575-584.
- 42 「中国対欧盟政策文件」中華人民共和國外交部、2018 年 12 月 18 日、<[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1622886.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1622886.shtml)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 43 Julian Chan (陳維蓁), “What’s New About China’s Latest EU Policy Paper?” *The Diplomat*, 14 February 2019.
- 44 European Commission & High Representative, “EU-China: A Strategic Outlook,” JOIN(2019) 5 final, 12 March 2019.
- 45 “Conférence de presse du président de la république au conseil européen à bruxelles, le 22 mars 2019,” Palais de l’Élysée, 22 mars 2019, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/22/conseil-europeen-mars-2019>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。日本語訳は、小窪千早「フランスの対中認識—歴史的概観と近年の変化—」『東亜』第 626 号（2019 年 8 月）92 頁参照。
- 46 2019 年 3 月の習近平訪欧については、「習近平対意大利、摩納哥、法国進行国事訪問 2019 年 3 月 21 日－3 月 26 日」新華網、<<http://www.xinhuanet.com/world/cnleaders/xijinpjng/xjpcf1903/index.htm>> 2020 年 1 月 14 日アクセス、濱本良一「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」『東亜』第 623 号（2019 年 5 月）42－46 頁参照。
- 47 “Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the People’s Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative,” Italian Government, signed on 23 March 2019, <[http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina\\_20190323/Memorandum\\_Italia-Cina\\_EN.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。なお本覚書に関する詳細な分析としては、檜橋広基「イタリアが「一帯一路」構想に関する覚書に署名（中国）主要国にも広がる「一帯一路」」JETRO 地域・分析リポート（2019 年 6 月 27 日）<<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2019/757e34ee4a290d0c.html>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 48 濱本「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」、43 頁。
- 49 「習近平同出席中法全球治理論壇閉幕式の欧洲領導人举行会晤」中華人民共和國中央人民政府、2019 年 3 月 27 日、<[http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/27/content\\_5377054.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/27/content_5377054.htm)> 2020 年 1 月 14 日アクセス。
- 50 濱本「中国の「一帯一路」戦略で分断される欧州」、45－46 頁。
- 51 EU 離脱後の英中関係については、林大輔「イギリスの EU 離脱と今後の英中関係」『東亜』第 624 号（2019 年 6 月）92－99 頁参照。
- 52 “Global Britain: Delivering on our international ambition.” UK Government, <<https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition>> 2020 年 1 月 14 日アクセス。

