

第20章 ドイツ・中東欧諸国の対中関係をめぐる相克

佐藤 俊輔

はじめに

トランプ政権の成立以降、米欧の大西洋関係が動揺する中で、欧州では戦略的な自律性を備える必要性を巡って議論が高まっている。このことと近年の中国による「一帯一路」イニシアチブの推進とを考えあわせた場合、欧州が今後中国との関係をどのように取り結ぼうとしているかは、世界の今後を見通す上で重要な分析対象だと言えるであろう。一方ではアメリカ・トランプ政権による欧州への様々な圧力が大西洋関係に影を落としており、これは欧州が中国との間でより友好的な関係を結ぶ誘因となりうる。他方でEUの対中認識は2010年代半ばと比較して徐々に厳しさを増しつつあり、2019年3月には欧州委員会は中国を「システムの競争者（systemic rival）」と位置付けている¹。経済・テクノロジーを巡る米中の競争が前面に表れるなか、EUがその方向性を何処へ向けて定めるのか、応答が迫られつつある。この意味で2020年はひとつの画期となるだろう。

2020年にはEU・中国間のサミットが2度予定されており、特に9月ライブツィヒで習近平氏とEU加盟国首脳との間で予定される特別サミットへ向けては、EU・中国間の投資協定の妥結が目指されることとされた²。2020年下半期をEU議長国として迎えるドイツのメルケル首相はこれに意欲を見せるが、その成否は必ずしも明らかではない。またEUは人権問題をめぐっても中国との間では摩擦を抱える。そのような状況下で2019年12月から稼働を開始した新欧州委員会も、いまのところ中国に対しては厳しい姿勢を採っているように見える。そのなかでEUの対中外交はどのような姿勢へと定まっていくのか。この点が今後のEU・中国関係を見通す上で大きな焦点となる。

本論稿では、以上のようなEUと中国間の関係を背景として踏まえつつ、特に中東欧諸国、そしてドイツの対中認識の変化に焦点を置き、分析を行う。まず第1に分析の対象とするのは、中国の「一帯一路」イニシアチブ、特に2012年に創設されたいわゆる「16+1」と呼ばれる枠組み（現在では「17+1」となっている）の進捗状況とこれに対する中東欧諸国の認識である。しばしば「分割と統治（Divide and Rule）」とも表現されるように、中国がEU内外の旧東欧諸国を対象として創設した「16+1」の枠組みは、西欧からはEUの一体性へくさびを打ち込む可能性が懸念されてきた³。そのため、そのなかで实际的にどの程度の経済的な投資が中国によってなされ、中・東欧諸国がこれに対してどのような認識をもって応じてきたかは重要な考察の対象である。

第2にこれに対するドイツ、EUの対中認識の変化および対応について論じることとする。EUの東方拡大以降、旧東欧諸国と経済的な結びつきを強めてきたドイツは、当初中国の一帯一路政策を歓迎してきたものの、2016年にロボティクス企業Kukaが中国企業により買収されて以降、徐々に対中姿勢において警戒の度を強めており、国内・EU双方のレベルで投資スクリーニングの規制も後押ししてきた。人権問題をめぐる摩擦もあり、また5Gを巡ってはドイツ国内でメルケル首相のHuawei（ファーウェイ）容認の姿勢に対する反発も小さくない。この点で、EU・中国間の投資協定締結へ向け、議長国としてまたEU第1の経済大国としてドイツの対中認識を分析することは大きな重要性を持つと言えるであろう。

う。これらの諸点の分析を通し、本稿ではドイツおよび中東欧諸国が持つ対中認識の現状について明らかにしようと試みる。

1. 中東欧諸国と「16+1」の制度化

2012 年に創設された「16+1」とは、中国と中・東欧（Central and Eastern European Countries: CEE）諸国 16 か国（2019 年よりギリシャが参加し、17 か国となっている）の対話・協調を促進するための枠組みであり、参加国によるサミット会合が年に一度開催される⁴。過去の会合を通じては、様々なインフラ開発のプロジェクトが合意されてきた。枠組みの創設は中国自身のイニシアチブによるものであり、2011 年に中国がサミット形式でのフォーラムの開催をポーランドに対して提案したとされる⁵。現在では一帯一路イニシアチブの一部分と位置付けられている「16+1」は、この意味では一帯一路に先行して誕生したものであった。

しかしながら、この「16+1」に対しては早期から EU 側の警戒も存在してきた。その最たるものが先述の「分割統治」への懸念である⁶。2013 年中国政府は 5 億ドル規模の中国＝中東欧投資協力基金（China-CEE Investment Cooperation Fund）を設立した後、2016 年にはリガ首脳会議で 110 億ドルの第 2 次基金が立ち上げられ、500 億ユーロのプロジェクトファイナンスを目指すとされている⁷。「16+1」では、このような融資・インフラ投資を主としつつ、貿易や人的交流なども含む広範な協力が目指されているものの、EU にとっては、それは EU 内外に幾つかの分断を持ち込みかねないものとの見方が生まれていた⁸。ひとつには EU とそれら CEE 諸国との分断である。中国との投資の合意は、必ずしも EU 法を順守したものとならないかもしれない、あるいは EU の経済的影響力を掘り崩すかもしれないとの懸念がなされた。また、2016 年の南シナ海での紛争をめぐり下された仲裁裁判所判決について EU が声明を行おうとした際には、EU 内で数か国が反対した結果として中国への直接的な名指しが避けられたが、そのなかで少なくともハンガリーの反対については、中国との対立回避を意図していたためだと考えられている。このような懸念は、最近の欧州議会の報告書が、16+1 のフォーマットへの協調度の高さが EU に対する消極的な態度や、中国・ロシアとの結びつきを強化しようとする姿勢と相関関係があるとの指摘をしているように、EU の内部である程度共有されてきたと言えるだろう⁹。さらには、16+1 参加国内部での分断ということも懸念されてきた。16+1 は多国間の協調枠組みというのみならず、中国 1 国と CEE 諸国 16 か国間の二国間協調の束としての性格を持つ。そのため、中国の関与も必ずしも 16 か国に対して均等ではなく、また 16 か国の側も中国の関与を巡って競合する関係に置かれるとの指摘である¹⁰。実際、中国からの資金の配分は CEE 諸国間で相当の差異が存在しているのが現状である。まずはこの CEE 諸国における中国の投資状況について、次節で確認をしていきたい。

2. 中東欧諸国における「16+1」と中国からの投資

まずは、中国から欧州全体への直接投資がどの程度に上るのかを確認したい。次の図 1 は、ロディウム・グループとメルカトル研究所による、中国から欧州への海外直接投資についての統計である¹¹。これによれば、中国から欧州への直接投資は 2016 年をピークとして 2017 年、2018 年と減少を続け、2018 年には 2015 年以前の水準まで後退してきたといえ

る。その減少の要因について、同報告書では、ひとつに中国政府による海外投資への引き締めが指摘されている。金融システムの流動性を抑制するように政府が圧力をかけたため、海外投資を賄う財政的なチャンネルが干上がったのだという。また、もうひとつの要因として挙げられているのは、世界的な中国の投資への警戒姿勢の高まりである。新興国は一帶一路イニシアチブにより得られる利益を再衡量しはじめ、また先進国は安全保障上の懸念や、中国の経済システムが近代の市場経済と本当に両立可能なのかといった点に注意を向けるようになった。そのため、中国からの海外投資が減少しているのではとの指摘がなされている。

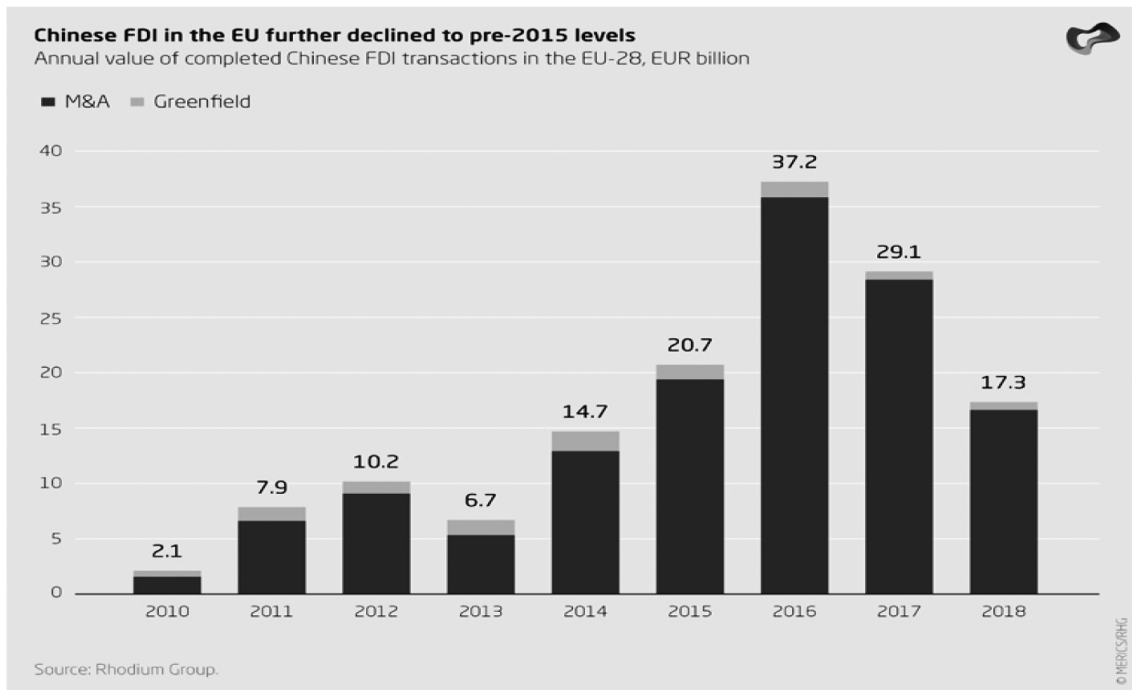


図 1. EU へ向けた中国の海外投資

引用：Hanemann, T. et al. (2019)

それでは、それらの投資が欧州の中でどの地域へ入っているのか、その内訳を見てみたい。図2のグラフは中国の欧州に対する直接投資の国・地域別割合を表したものである。グラフは上からフランス、ドイツ、イギリス、ベネルクス諸国、東欧諸国、南欧諸国、北欧諸国となっている¹²。南欧諸国にクロアチアやスロベニア、北欧諸国にバルト3国が含まれるなど、「16+1」参加国とはその範囲が異なるため単純な比較はできないが、おおよそ以下の点が指摘できる。ひとつには、年によってかなり傾向は異なるものの、やはりフランス、ドイツ、イギリスという大国3か国への投資が直接投資の半分程度を占めているということである。そして、東欧諸国への投資はこれとの比較で言えば、いまだに小規模であり、この図表で東欧とされる諸国（オーストリア、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア）への投資は2018年には中国の対欧州直接投資全体の約1.5%程度である。メルカトル研究所の統計によれば、「16+1」の枠内で既に実行されたインフラ建設のプロジェクトは約7.15億ドル、建設中のプロジェクトには30億ドル以上が

充てられている。また、計画中のプロジェクトは、統計によって数字が異なるものの、70億ドルから100億ドル程度の規模と推計される。

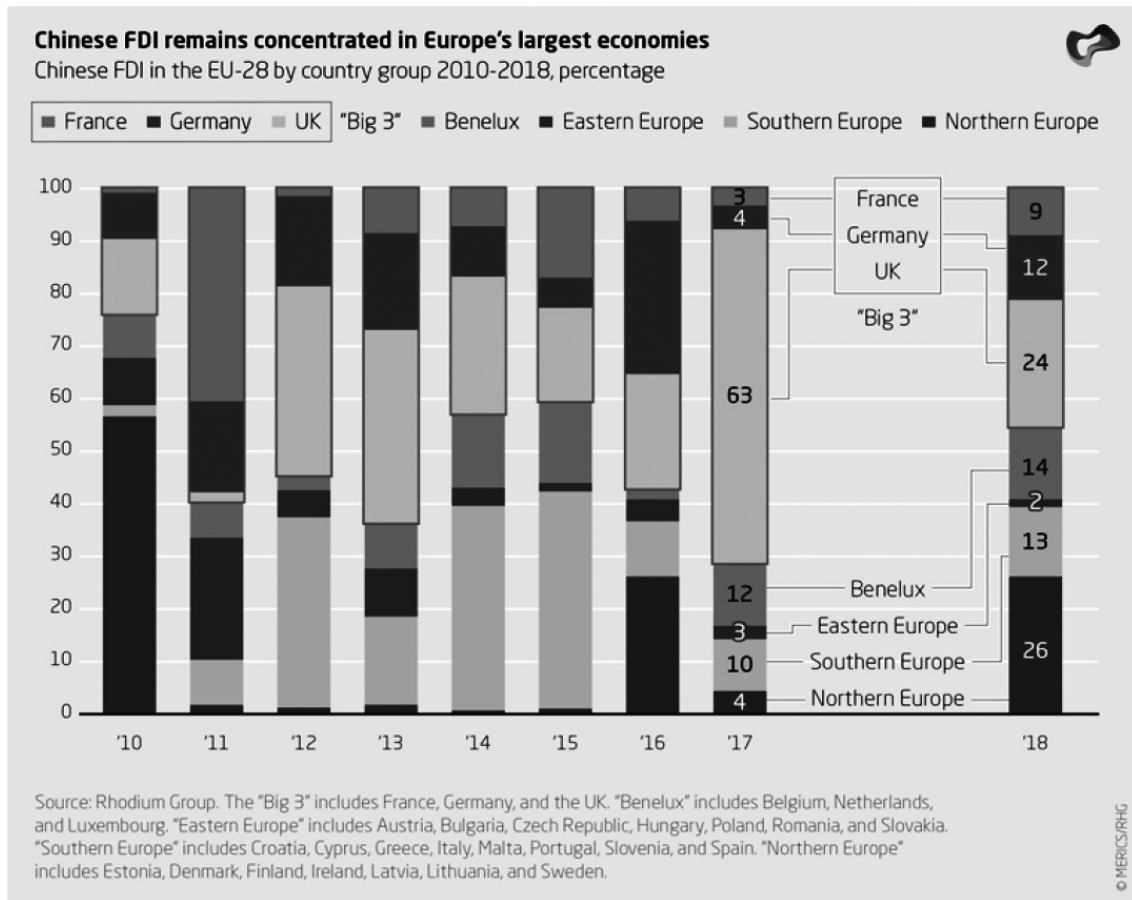


図2. 中国の海外直接投資の国・地域別割合（2010-2018）

引用：Hanemann, T. et al. (2019)¹³

さらに中東欧諸国のうちでも、国により中国からの投資の濃淡には相当程度の偏差がある。例えば「16+1」参加国のなかで最も中国の投資を受けているのは、2000年から2018年までの累計投資額で約24億ユーロ、日本円でおおよそ3000億円程度の投資を受けたハンガリーであり、第2位は約14億ユーロのポーランド、次いでチェコ（約10億ユーロ）、ルーマニア（9億ユーロ）と続く。しかしながら、同じ「16+1」参加国であってもエストニア、ラトビア、リトアニアやスロバキアは1億ユーロ程度、あるいはそれ以下であり、中国の関与の程度は大きく異なっていることにも注目が必要であろう。

3. 中東欧諸国から見た「16+1」と対中認識

それでは主にこの「16+1」のフォーマットを通じてなされてきた中国からの投資に対し、中東欧諸国はどのように応じ、どのような認識を示してきたのだろうか。ここではハンガリーとポーランドを事例としてその現状を示したい。この両国を取り上げることは、まず両国が「16+1」参加諸国の内で、最も多額の投資を受け入れている国であるこ

と、そして両国とも中国の一路イニシアチブにおいて、中国から欧州への輸送路上で地理的に重要な位置を占めていることが挙げられる。一方でハンガリーはブルガリアからセルビアを抜けて西欧へ入る輸送路の中間に位置し、ポーランドは中国からロシアを経由してポーランドからドイツへ至る輸送路の上に位置する。その意味でいずれも欧州へのシルクロードの玄関口となる諸国である。さらに言えば、両国はそのような共通性にもかかわらず、対中関係への熱意において大きく異なることが指摘できる。例えば「16+1」諸国へのEUの影響力について分析した Przychodniak は諸国の対中姿勢を「親中国路線（China Supporter）」と「留保付きの協調路線（Cooperation with Reservation）」に分類し、ハンガリーとポーランドをそれぞれその代表例として挙げている¹⁴。そのような中東欧諸国の多様性を同時に示すことが両国を取り上げる目的である。

(1) ハンガリー

既述の通り、ハンガリーは中東欧諸国で最も多額の直接投資を受け、2017年には両国政府はその関係を「包括的戦略パートナーシップ」へと引き上げている。同国には中東欧で唯一の中国語とハンガリー語のバイリンガルの小学校もあり、中東欧地域のバンク・オブ・チャイナの本店もここに置かれている。しかし他方で、この数年ハンガリーは新たな投資の誘致に大きな成功を収めているわけではないとの評価がされている¹⁵。ハンガリーは2011年に「東方への開放」を政策として掲げ、政府として中国へのアピールも行ってきたものの、それ以降大規模な投資を招き入れることには成功していないのが現状である¹⁶。ハンガリーと中国の間でひとつの象徴的な合意となったのは、中国とハンガリー、セルビア間で合意されたベオグラードとブダペスト間の鉄道近代化の合意であったが、2019年7月によりやく契約が締結されたところであり、その経済的合理性については疑問視する声も強い¹⁷。

それにもかかわらず、ハンガリーのオルバン首相は中国との関係強化に努めてきた。実際、オルバン首相は2010年以降、14年、15年、17年、18年、19年と毎年のように訪中し、また16+1のサミットにも自ら出席することを欠かさない。そこにはおそらく中国との関係を単に経済的な利害を超えて、EUやドイツ、あるいはアメリカに対する潜在的な政治的レバレッジとして利用しようとする動機があると思われる¹⁸。2010年の政権成立以降、「民主主義の後退」、あるいは「非自由主義的」等の言葉で非難される国内改革を行ってきたオルバン首相は、司法やメディア、NGOとの関係等をめぐりEUやアメリカと軋轢を抱えてきた。そのハンガリーにとって、中国との関係はひとつのカードとして利用できるものであり、また自己の政権の正当化にもつながるものであった。例えば、2014年にはオルバン首相は次のように語っている。「…西洋的でなく、自由主義的でなく、自由民主主義でもなく、おそらく民主主義的ではない体制がどのようにあるネーションをそれでも成功に導くのかを理解しようとする、このように説明がつけられる。今日、国際的な分析者たちのスターはシンガポールであり、中国、インド、ロシア、トルコである¹⁹」。このように述べながら、オルバン首相は中国をEUに対するひとつの代替的選択肢として提示することで、EUや他の加盟諸国に対して影響力を確保しようと試み続けている。この点は、2018年1月に示した「もしEUが払わないのであれば、我々は中国の方を振り返る²⁰」という言葉にも通底していると言えよう。

このようなオルバン首相の対中政策を批判する野党勢力はなく、むしろ良好な中国—ハンガリー関係の維持は広範なコンセンサスを得ている²¹。メディアにおいても、中国との経済関係などを報じるものが主であり、人権問題や知的財産権の保護などについて触れるものはほとんどないとの評価がされている²²。

この点はハンガリーの世論調査と重ね合わせると興味深い。2017年12月のユーロバロメーターによれば、ハンガリー人のなかで中国について肯定的な見方をしているものが約40%であるのに対し、消極的であるものが約50%である²³。また、2017年7月の世論調査によれば、強い関係を築くことがハンガリーの利益となるとされた地域、国のなかで、中国との関係に同意したものが25%、同意しないものが33%である一方、ロシアと関係を築くべきとしたものが27%、アメリカが45%、ドイツが59%、EUが61%であり、ハンガリー世論のなかではまだ西側との関係の方がより重視されていることが見て取れる²⁴。またブダペストで中国社会科学院により設立された中国・中東欧研究院の調査によれば、2018年の時点で16+1を聞いたことがないものが38%おり、残り62%中では16+1について聞いたことはあるがよく知らないというものが40%存在している²⁵。ここからはハンガリー世論における中国の存在が未ださほどでないことが見てとれる。以上を総合すると、ハンガリーの対中政策は世論や経済というよりも、より政治的要因に主導される形で展開されていると言える。

また、最後に対米関係についても指摘しておく必要がある。上述のように中国との関係強化が目立つハンガリーであるが、他方で2019年には米国との間で新たに防衛協力に合意しており、米軍をハンガリーに駐留させることを可能とする法案も議会を通過させている²⁶。ハンガリーはNATOへの防衛費拠出増額にも積極的な反応を見せており、そこにはアメリカ、EU、中国の間で微妙なバランスを求めるハンガリーの姿を見出すことができる。

(2) ポーランド

次に、中東欧諸国でハンガリーに次いで多額の投資を受けているポーランドについてみてみたい。既に「留保付きの協調」という言葉で紹介したように、ポーランドの対中姿勢には、ハンガリーに比べ中国との関係強化により慎重な、プラグマティックな姿勢を見出すことができる。

歴史的には民主化後のポーランドと中国の関係はそれほど濃密なものではなく、2008年の金融危機において当時首相であったトゥスク氏が訪中して以降、両国間の経済的協調は大きく進展した。「16+1」が創設された後も2015年にポーランドのドゥダ大統領が訪中し、翌2016年には中国の習近平国家主席がポーランドを訪問しシルクロード・フォーラムに出席している。また、同年4月に両国は関係を「包括的戦略パートナーシップ」へ格上げしており、両国関係の制度化は着実に進んできた²⁷。統計により異なるものの、ロディウム・グループの統計によれば、2016年時点で9億3600万ユーロの投資が中国からポーランドへなされており、セクターもマニュファクチュア、金融、運輸、テレコミュニケーション、インフラなど多岐にわたることが確認できる²⁸。

しかし中国の投資を誘致することや中国と欧州を結ぶ貨物輸送を増加させることといった経済関係の構築に前向きである一方、ポーランドは人権問題や安全保障問題において、中国に対しては微妙な距離感を保ってきた。とりわけ、2017年以降にはポーランドの対中

政策はより慎重の度合いを増している」とされる²⁹。その原因として、ひとつには対中貿易赤字が拡大したことが指摘されるが、より大きいのは中国によるハイテク部門や重要インフラストラクチャーへの投資に対する懸念が増大してきたことであり、2019年に発効したEUの投資スクリーニング指令に対しても明示的でないにせよ暗黙の支持を与えてきた³⁰。

もうひとつ重要な要因としてアメリカの対中姿勢の硬化がポーランドの姿勢に大きな影響を与えている。1999年のNATO加盟以来、アメリカとの同盟関係の強化はポーランド外交の目標のひとつであり続けたが、2014年のロシアによるクリミア併合は、ポーランドの地政学的な懸念を高め、対米関係の強化を一層の優先課題とした。その結果、2017年にはトランプ大統領がポーランドの主催した第2回三海イニシアチブに出席する一方、2018年にはポーランドのドゥダ大統領が訪米し、2017年から駐留していた米軍の増員と恒久化を求めている。さらに、その結果として2019年9月23日にはドゥダ大統領が改めて訪米し、ポーランドへの米軍の増派を決定する「ポーランド内の米軍に関する防衛協力共同宣言」へ署名している³¹。

このことはファーウェイや5Gの問題をめぐり、ポーランドの対中政策に影響を及ぼしていると言えるだろう。例えば、2019年1月ポーランドは、ファーウェイのポーランド支局に勤務する中国人を含む2名を逮捕したが、その翌月にハンガリー、スロバキア、ポーランドを訪問したポンペオ米国務長官は、中国とロシアが中東欧地域で影響力を拡大していることに懸念を示している³²。さらに2019年9月初旬にはペンス米副大統領がポーランドを訪問し、両国は5Gネットワークについての共同宣言に署名しており、ペンス副大統領はこの合意を「他のヨーロッパ諸国にとって重要な先例」と述べている³³。これは法的拘束力を有するものではなく、明示的にファーウェイを排除しようとするものではないが、そこにはやはりアメリカの対中政策が反映されている。

このようにポーランドの対中政策は米国やNATO、EU、それにロシアとの距離とも相まって、ハンガリーに比べればかなり慎重なものにとどまっている。しかし同時にポーランドはファーウェイ従業員の逮捕以来悪化していた中国との関係修復も試みている。2019年7月中国の王毅外交部長がやはりポーランド、スロバキア、ハンガリーの3か国を訪問した際、ポーランドのチャプトヴィチ外相は中国側に貿易不均衡の是正を求めながら、他方で中国からの投資、特にマニファクチュアやイノベーション関連分野での投資を歓迎すると述べた³⁴。米中間の摩擦が強まるなか、ロシアの脅威へ対応するために米国との関係強化を基調としながらも、中国と米国の間でバランスを模索する姿がここには見てとれる。

以上に見たように、中東欧諸国の対中認識には一定程度の幅が見られる。ハンガリーのように中国への友好的立場が政治家に広く共有される国が存在する一方で、近年では中国や「16+1」の枠組みに対する慎重な立場も強まっている。その要因のひとつとして、既に述べたようにEU側からの分断への懸念が強まってきたことがあるが³⁵、もうひとつ中東欧諸国から見ても、中国の投資によるプロジェクトの多くが依然として計画段階にあり、進展していないことへの「期待—実施」ギャップの問題や諸国への投資の格差、また中国が「16+1」においてアジェンダを押し付けているとの不満も高まった³⁶。

そのような様々な懸念に対しては中国側からも「16+1」について譲歩の姿勢が見える。例えば中国は「16+1」のガイドラインへ三海イニシアチブ(2016)やEUの東方パートナー

シップ（2017）といった枠組みへの言及を挿入し、また 2018 年にブルガリアで行われたソフィア・サミットでは中東欧諸国の懸念する貿易不均衡の問題などもガイドラインで言及された³⁷。また中国は EU へも配慮を見せ、その懸念を和らげようとしている。2013 年以降「中国—中東欧諸国間協力は中国—EU 包括的戦略パートナーシップに沿う」ものとの位置づけはなされていたが、2018 年には参加国が国際法や EU の政策と基準に合致しつつ協力すること、2019 年には EU 加盟国は EU 法および政策に合致するよう協力を行うことが明示された³⁸。加えて、2018 年には中国がドイツ及び他の加盟国をサミットへ招待し、ドイツに対しては中国、中東欧 16 か国間との三者間協調も提案されたという³⁹。さらに 2019 年には EU 権限下にある運輸、貿易・投資、関税、インフラの交渉には EU 諸機関からの代表が参加している⁴⁰。このように EU の示す懸念や中東欧の反発に対しては、中国は柔軟な態度を示すことでそれを和らげようとしている。ギリシャが加盟した「17+1」が今後どのようなフォーラムとなるか、依然として見守っていく必要があろう。

4. ドイツにおける対中認識の変化—米中対立の狭間で

このように中東欧諸国は対露関係や、対米関係、あるいは EU との関係の中で中国との関係を形作ろうとしている。とはいえ、未だ EU 諸国や NATO の影響力が揺らいでいるとはいえない。少なくとも、ドイツ一国をとっても、ポーランドやハンガリーへの海外直接投資や貿易額は中国のその比ではない（両国へのドイツの直接投資額はそれぞれ約 292 億 3900 万ユーロ、約 183 億 8700 万ユーロ、中国による直接投資は約 1 億 2300 万ユーロ、約 1 億 5900 万ユーロ（いずれも 2016 年時点））⁴¹。それだけに、上述したように中国はドイツを「16+1」に招こうとしたのであろうし、中東欧諸国にとってもドイツが中国とどのような関係を築くのかは大きな関心事であろう。以下ではドイツの対中認識について概観したい。

(1) ドイツにおける対中認識の転換

ドイツと中国の国交は 1972 年に樹立され、冷戦後ドイツのシュレーダー社会民主党政権期に大きく発展した。2003 年に EU と中国が「包括的戦略パートナーシップ関係」と規定されると、2004 年にドイツ・中国関係は「グローバルな責任の中の戦略的パートナーシップ関係」と規定され、ドイツによる対中国直接投資も大きく伸びていく⁴²。2005 年にはキリスト教民主同盟が第 1 党として社会民主党との大連立を築きメルケル政権が誕生するが、メルケル政権はシュレーダー期の対中政策を維持し、中国との経済関係の重要性を説きながら知的財産権などの中国の抱える課題を指摘し、かつグローバルな課題における協力関係を模索するというアプローチを採っていく。その基本的姿勢は現在のメルケル政権まで変わっていない⁴³。また、2005 年から創設された「EU・中国戦略対話」が 2010 年に「上級戦略対話」へ引き上げられ、2011 年にはドイツ・中国でも閣僚レベルでの政府間定期協議が開始されている。2014 年にはドイツ・中国関係は「包括的戦略パートナーシップ関係」と規定され、両国関係の対話の拡大、制度化は一貫して進展してきたといえる。経済関係についても、両国間の貿易は着実に発展を続け、中国は 2016 年にドイツにとって最大の貿易相手国となっている。中国の一帶一路に対しても、当初ドイツ政府の態度は極めて肯定的であった⁴⁴。メルケル首相が 2015 年に訪中した際にも、中東欧諸国での「16+1」が EU

の一体性を損なうことへの若干の懸念を見せながら「EU もその試みの一部になりたい」と述べている⁴⁵。

しかし、そのような好意的な対中姿勢は近年少しずつ警戒の色を増している。その転換点となったのは、2016年中国の美的集団によるドイツ企業 Kuka の買収である。「ドイツの宝石」ともたたえられた企業の買収劇はドイツ首相府と経済省の警戒感を呼び起こし、同年秋には中国の Fujian Grand Chip Investment Fund によるドイツの半導体メーカー Aixtron の買収を無効とした⁴⁶。中国からの投資拡大が続くなかで、特にテクノロジー関連の企業買収が増えたことや、それが中国の「中国製造 2025」という国策的な方針に合致する分野であること、また投資の分野で欧州企業と中国企業の関係が双務的でないために公正な競争ができるとは言えないことなど、幾つかの懸念がその決定の背景にあった。

その後、ドイツは EU と国内の双方でこのような課題への対応を追及し、2017年2月にはドイツはフランス、イタリアとともに懸念を伝え、7月にはノン・ペーパーによって非市場国である中国の特定産業への戦略的投資について欧州での行動を促した。これを受ける形で、同年9月には EU レベルでの投資スクリーニング・メカニズムが欧州委員会から提案され、2019年4月に発効に至っている⁴⁷。国内的には、17年7月に「対外経済令」を改正し、公共秩序と安全に対する脅威となる投資への分野横断的なスクリーニングと、防衛に直接関係する分野特定の投資へのスクリーニング・メカニズムを改めている⁴⁸。

2018年以降にはこのような認識の転換は一層強まっている。2018年にはドイツの送電事業者「50ヘルツ・トランスミッション」の中国国有送電会社による買収の試みや、ドイツの精密機器メーカー「ライフェルト・メタル・スピニングス」の中国企業による買収提案がドイツ政府によって防がれたことが指摘できる。特に後者については安全保障を根拠に買収不承認の決定がなされたのであった⁴⁹。2018年にはドイツの元外相ジグマール・ガブリエルがミュンヘン安全保障会議の場で「中国は西洋モデルに代わり、自由・民主主義・個人の人権に基づかない包括的でシステミックな代替モデルを展開しつつある」と述べたし⁵⁰、マース外相も西バルカンで中国の影響力と競争する必要を説くなど、経済の領域にとどまらず、政治的な領域で対中認識の変化が示されてきたと言える。

2019年1月にはドイツ産業連盟（BDI）が、中国はパートナーでありながら「システムの競争者」でもあると位置付けるポジション・ペーパーを提出した⁵¹。その後、シーメンスとアルストムの合併が欧州委員会によって差し止められたことに対し、フランスのルメール経済財政相とドイツのアルトマイヤー経済相が合同で、EU はグローバルな競争のなかで中国とアメリカに対抗するため、ヨーロッパ・チャンピオンを形成できるよう競争規制を変更すべきだとの主張を行い、BDI も改めて EU 規模での産業戦略を要請している⁵²。冒頭で言及した欧州委員会による中国の「システムの競争者」としての位置づけはこのような問題意識に応じたものであったと言えるだろう。

（2）経済と安全保障・人権の緊張関係

このようにドイツの対中認識は近年大きな変化を経験していると言ってよいであろう。しかし他方でドイツにとっての中国経済の重要性は変わらずに存在しており⁵³、今後ドイツの対中政策がどのような政策へと定められていくのかは必ずしも明らかではない。その点は、例えば 2019年9月に行われたメルケル首相の中国訪問、また 5G をめぐる一連の論

争のなかに見て取れる。

2019年9月メルケル首相が訪中した際には、米中摩擦や香港でのデモ活動が続くなかメルケル首相が中国に対してどのような姿勢をとるかが国際的にも注目された。このとき首相は一方で中国に対し香港の人々の権利と自由の尊重と対話による解決を求めながら、他方では中国がドイツ企業に対して機会を与えているとして称賛するという形で経済と人権・価値の矛盾する要請をバランスさせたといえる。これに対しては、人権や価値の問題に対しては新疆の状況に触れなかったことには限界が指摘される一方⁵⁴、ドイツがアメリカ同様に中国と対立的な政策をとることは現実的でないとの指摘⁵⁵や言葉遣いこそソフトだが内容としてはアメリカ高官と同様だという評価もある⁵⁶。それと同時に首相に同行した大手企業の代表らは11の取引を成立させており、首相の対応はドイツ経済界からも好意的な評価を得ている⁵⁷。その意味では、メルケル首相は経済と人権や民主的価値の衝突する困難な状況下でデリケートな均衡点を見つけ一定の成果を収めたといえる。

これと似通った構図の困難は、しかしながら5Gネットワークの安全性をめぐる論争のなかに再度立ち現れている。第5世代の通信ネットワークについては特に中国企業であるファーウェイやZTEを巡ってアメリカ政府がそのリスクを訴えていた。そのため米中の間でEUがどのような立場をとるかが注目されてきたが、これに対し2019年10月に欧州委員会と欧州ネットワーク・情報セキュリティ機関は、各国によるリスク・アセスメントをとりまとめた「5Gネットワークの安全性に関するリスク・アセスメント」を提示した⁵⁸。このアセスメントは5Gの様々な脆弱性について分析し、5Gの導入が攻撃者のエントリーポイントを増大させることや、非EU諸国やそれらの国と関係する主体による攻撃の危険、またそのような攻撃のリスクは第三国の、特に法的・民主的規制を欠く諸国のサプライヤーの存在によって助長されることなどが指摘されており、無論ファーウェイなどを名指しするものではないが、非EU諸国からのサプライヤーに対してかなり厳しい目を向けた内容となっていた⁵⁹。しかしドイツ政府がその1週間後に公表した5Gネットワークに関する安全性ガイドラインの内容は、EUによるリスク・アセスメントとは異なり、5Gネットワークの安全性をより技術的な問題として評価し、ファーウェイやZTEの参加を排除しないものとなっている⁶⁰。これにはEU・中国間の包括的投資協定の前進を目指すメルケル首相自身の意向も働いていた様子であるが、これには与党であるキリスト教民主同盟内部から反発が生まれており、依然として今後の動きを注視する必要がある。

ただし欧州のレベルに目を向ければ、全体的な方向性は形成されつつある。2019年12月にポンペオ米務長官が改めてヨーロッパ諸国に向けた声明で、ファーウェイの危機を利用する危険性を訴えたが、20年1月にはイギリスがファーウェイを排除せず、ただし周辺の部分への参加を許可する方針を提示した。1月にはEUもこれにつづき5Gの「セキュリティ・ツールボックス」という文書を公表し、リスクを低減する方法を示している⁶¹。この文書はEU加盟国に対し、サプライヤーのリスク・アセスメントを行い、「リスクが高いと思われた場合には一効果的にリスクを緩和するため必要な排除を含み一関連の制限を適用すること」⁶²を呼び掛けている。これを受け、今後各国は4月末までに具体的な措置と手順をまとめることとされている。このツールボックスの方針は、各国に単にファーウェイを排除することも許すものではあるが、多くの諸国はイギリス同様に重要・センシティブな部分について制限を設ける選択を行うのではとみられる。

欧州委員会は 2 月 19 日に新たなデジタル戦略を公表し、AI 発展とデータ戦略について方針を打ち出した⁶³。特に後者では、ヨーロッパ規模のデータ空間を創設し、いかなる EU 市民やセンシティブな商業データへのアクセスもプライバシー保護を含む EU の諸価値と EU 法に合致するよう確保すると述べている⁶⁴。2019 年末に稼働を開始した新欧州委員会が自らを「地政学的委員会」と位置付けたように、対米関係と対中関係の間で揺れる欧州は米国による安全保障上の警告を意識しながらも、両者の間で戦略的な自律性の空間を作り出そうと試みている途上であると言えるだろう。

— 注 —

- 1 European Commission, *EU-China – A Strategic Outlook: European Commission and HR/VP contribution to the European Council*, 12 March 2019. p.1
- 2 “2020: Critical year for EU-China relations”, Euractive, 26 December 2019. (<https://www.euractiv.com/section/eu-china/opinion/2020-critical-year-for-eu-china-relations/>)
- 3 Ibid.
- 4 16+1 枠組みへの創設からの参加国は EU 加盟国からはエストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア、クロアチア、ルーマニア、ブルガリアの 11 か国、非 EU 加盟国でボスニア、セルビア、モンテネグロ、アルバニア、北マケドニアの 5 か国。2019 年、新たにギリシャが参加したため、現在「17+1」となっている。
- 5 Godement, F. and Vasselier, A. (2017) “16+1 or 1×16? China in Central and Eastern Europe”, *China at the Gates: A New Power Audit of EU – China Relations*, European Council on Foreign Relations.
- 6 Ibid. その他、例えば Stanzel et al. (2016) *China’s Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation*, European Council on Foreign Relations, December 2016. 参照。
- 7 田中素香『「一帯一路」戦略による中国の東ヨーロッパ進出—「16+1」をどう見るか？(ITI 調査研究シリーズ No.67)』一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI)、2018 年 2 月
- 8 Stanzel et al. (2016). op.cit.
- 9 European Parliament Research Service (2018) *Briefing: China, the 16+1 format and the EU*, PE625.173, European Parliament. September 2018. p.3
- 10 Stanzel et al. op.cit.
- 11 Hanemann, T. et al. (2019) *Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of New Screening Policies (MERICS Papers on China)*, March 2019.
- 12 この統計において、ベネルクス諸国はベルギー、オランダ、ルクセンブルク。中東欧諸国はオーストリア、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキアが含まれ、南欧諸国にはクロアチア、キプロス、ギリシャ、イタリア、マルタ、ポルトガル、スロベニア、スペインが含まれる。北欧諸国はエストニア、デンマーク、フィンランド、アイルランド、ラトビア、リトアニア、スウェーデンを含む。
- 13 Hanemann, T. et al. (2019) op.cit.
- 14 Przychodniak, M. (2018) ‘The “EU effect” : How European Union influences state’s involvement in the “16+1” China – Central and Eastern European Countries (China-CEEC) Initiative’, Chen Xin and He Zhigao (eds.) *16+1 Cooperation and China-EU Relationship*, China-CEE Institute, November 2018.
- 15 Matura, T. (2017) “Chinese Investment in Hungary: Few Results but Great Expectations”, in Seaman, J. et al. (eds.) *Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach (A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC))*, December 2017.”
- 16 Ibid.
- 17 Ibid. および、“Budapest-Belgrade railway: Orbán flirts with China”, Euractive, 23 September 2019. この Euractive による記事は、ハンガリーの外交問題・貿易研究所の上級フェロー・Péter Goreczky 氏へのインタビュー。
- 18 この点について、Matura, T. (2018) ‘Absent political values in a pragmatic Hungarian China policy’, in

- Nicholas Rhülig, T. et al. (eds.) *Political Values in Europe – China Relations, A report by European Think-tank Network on China (ETNC)*, December 2018. 並びに、六鹿茂夫「二つの新冷戦の中で揺れる中国の「16+1」戦略」『東亜 No.627 (2019 年 9 月号)』2019 年
- 19 Cabinet Office of the Prime Minister, *The Speech of Viktor Orbán on July 26, 2014*.
- 20 “Orbán: if EU doesn’t pay, Hungary will turn to China”, Budapest Business Journal. 11 January 2018.
- 21 Matura, T. (2018) op.cit.
- 22 Ibid.
- 23 European Commission, *Special Eurobarometer, 467*, December 2017. p.81.
- 24 Centre for Insights in Survey Research, *Public Opinion in Hungary*, March 2-8, 2017.
- 25 Xin, C. (ed.) (2018) *How the CEE Citizens View China’s Development – based on household survey -*, China-CEE Institute, July 2018.
- 26 “Parliament approves new US-Hungary defense agreement”, Budapest Business Journal, 2 July 2019.
- 27 Szczudlik, J. (2018) “Poland’s modest approach to a values-based China policy”, in Nicholas Rhülig, T. et al. (eds.) *Political Values in Europe – China Relations, A report by European Think-tank Network on China (ETNC)*, December 2018.
- 28 Szczudlik, J. (2017) “Poland’s Measured Approach to Chinese Investments” in Seaman, J. et al. (eds.) op.cit.
- 29 Szczudlik, J. (2020) “Poland: Manoeuvring between the US and EU while not Decoupling from China”, in Esteban, M. et al. (eds.) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Thinktank Network on China (ETNC).
- 30 Przychodniak, M. (2018) op.cit. p.167.
- 31 Szczudlik, J. (2020) op.cit. p.126.
- 32 “Pompeo kicks off Central Europe tour amid concerns over Russia, China engagement”, Euronews, 11 February 2019.
- 33 “US and Poland 5G agreement an ‘example for Europe’, Pence says”, Euractive, 3 September 2019 (updated in 10 September 2019).
- 34 “Poland open to investment from China-foreign minister”, Euronews, 8 July 2019.
- 35 “16+1 summit: China ready to fund Centre in Sofia for EU Partnership”, Euractive, 9 July 2018.
- 36 Szczudlik, J. (2019) “Seven Years of the 16+1: An Assessment of China’s “Multilateral Bilateralism” in Central Europe”, *Note de l’Ifri: Asie. Visions 107*. Center for Asian studies, Ifri.
- 37 Ibid. 及び六鹿 (2019) 前掲。
- 38 “Full text of the Dubrovnik Guidelines for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries”, Xinhua, 13 April 2019. And “Full Text: The Sofia Guidelines for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries”, Xinhua, 16 July 2018.
- 39 Szczudlik, J. (2019) op.cit. p.20.
- 40 六鹿茂夫 (2019) 前掲参照
- 41 Moldicz, C. (2018) “A Political and Economic Interpretation of the 16+1 Cooperation in the Case of Poland and Hungary”, in Chen Xin and He Zhigao (eds.) op.cit. p.183.
- 42 このような独中関係の発展と現状について詳細な分析を行ったものとして、森井裕一「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜 No.625 (2019 年 7 月号)』2019 年を参照。中国・EU 関係について、林大輔「EU・中国関係の 40 年—経済・通商関係から包括的な戦略的パートナーシップの形成へ、1975 年—2015 年」EUSI Commentary, vol.58 (2015 年 8 月 30 日) が詳細に跡付けている。また、2013 年までの EU－中国関係については、Zhou, H. (ed.) (2016) *China-EU Relations: Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*, Social Science Academic Press and Springer Science+Business Media Singapore.
- 43 森井裕一 (2019) 前掲。
- 44 Gaspers, C. And Lang, B. (2016) “Germany and the ‘Belt and Road ‘ Initiative: Tackling Geopolitical Implications through Multilateral Frameworks“, in van der Putten, F. et al. *Europe and China’s New Silk Roads, ETNC Report*, December 2016.
- 45 Bundesregierung (2015) “Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015”.
- 46 Huotari, M. (2017) “Germany’s Changing Take on Chinese Direct Investment: Balancing Openness with Greater Scrutiny“, in Seaman, J. et al. (eds.) op.cit.

- 47 Ibid. および European Commission (2019) “Foreign Investment Screening: new European framework to enter into force in April 2019”, Press Release, 5 March 2019.
- 48 Ibid.
- 49 森井裕一 (2019) 前掲。97 頁。
- 50 Auswärtiges Amt, Speech bz Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference, 17 February 2018. (<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchener-sicherheitskonferenz/1602662>)
- 51 BDI (2019) “Strengthen the European Union to better compete with China”, 10. Jan. 2019. (<https://english.bdi.eu/article/news/strengthen-the-european-union-to-better-compete-with-china/>)
- 52 “France, Germany call for a change of European regulatory rules”, Euractiv, 20 February 2019. (<https://www.euractiv.com/section/competition/news/france-germany-call-for-a-change-of-european-regulatory-rules/>)、および、BDI (2019) “Europa braucht dringend eine gemeinsame Industriestrategie”, 27.Feb.2019. (<https://bdi.eu/artikel/news/europa-braucht-dringend-eine-gemeinsame-industriestrategie/>)
- 53 例えば、ミュンヘン大学の経済研究所の所長である Fuest は中国との競争を国家資本主義との間の競争とみなしたうえで、それは脅威ではなくチャンスととらえるべきだとの見方を示している。Fuest, C. (2019) “Deutschland, Europa und der Aufstieg Chinas – Der dritte Systemwettbewerb”, in Zhang, Y. (Hrsg.) *China und Deutschland: 5.0: Chance, Herausforderung und Prognose*, Walter de Gruyter GmbH.
- 54 Barkin, N. (2019) “A vulnerable Germany finds it hard to say no to China”, MERICS Blog – A European Voice on China, 9 September 2019. (<https://www.merics.org/en/blog/vulnerable-germany-finds-it-hard-say-no-china>)
- 55 Huotari, M. “Merkel’s China challenge – signaling distance and conditional engagement”, MERICS Blog – A European Voice on China, 5 September 2019.
- 56 Weidenfeld, J. (2020) “Germany: No Pivot to China”, in Esteban, M. et al. (eds.) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Thinktank Network on China (ETNC). p.78.
- 57 Barkin, N. (2019) op.cit.
- 58 NIS Cooperation Group (2019) *EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks*, Press Release, 09. October. 2019.
- 59 Ibid. p.22, p.31.
- 60 “Merkel’s decision on Huawei creates a dilemma for the EU”, China Update 15/2019, MERICS. (<https://www.merics.org/en/newsletter/china-update-152019>)
- 61 NIS Cooperation Group (2020) *Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures*, CG Publication, 01/2020.
- 62 Ibid. p.18.
- 63 European Commission (2020) “Shaping Europe’s digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence”, Press Release, 19 February 2020, Brussels.
- 64 Ibid. p.23.

