

『China Report』 Vol. 20  
諸外国の対中認識の動向と国際秩序の趨勢⑥：  
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——

林 大輔（武蔵野学院大学専任講師）

## はじめに

中国の台頭は欧州にとっていかなる意味を持ち、どのように受け止められているのだろうか。

欧州諸国にとって、中国の台頭は日本やアメリカほど脅威に映っているとは言い難い。伝統的に欧州にとって重要な国や地域はアメリカやロシアであり、また欧州の近隣に位置する中東や北アフリカ地域であった。欧州にとって中国は地理的に離れており、安全保障上の同盟関係や軍事上のプレゼンスもなければ、外交・安全保障問題で直接的に利害が対立する重大な問題を孕んでいたわけでもなかった。その意味で、中国との関係はこれまで「二次的な関係」に過ぎなかった。

他方で、欧州と中国は、アメリカとロシアという二極体制の秩序の下で、これら超大国以外のパワーとして互いに接近し、多極化を志向する上で有用なパートナーでもあった。中国が台頭してゆくにつれ、欧州は中国を国際社会の責任ある一員として組み込むべく関与の姿勢を取りつづけてきた。欧州は、中国の台頭を脅威ではなくむしろ「機会」と捉え自らの利益を確保しようとする一方で、経済・通商問題で時に中国と対立を深め、より規範的な立場を明確にした基本政策を基に台頭する中国と対峙している。

本稿では、習近平指導部が発足した2012年以降の、EU及びEU主要加盟国であるドイツとイギリスの対中政策と認識について論述する。

## EU及びドイツ・イギリスの対中接近

2013年から2015年の3年間、欧州は中国と新たな協力の段階に入っていた。2013年はEU・中国間の「包括的な戦略的パートナーシップ」（comprehensive strategic partnership）成立より10周年に当たり、同年11月21日の第16回EU・中国定期首脳協議にて、両者は「EU・中国協力2020戦略計画」を発表した。これは両者間の協力に関する中期的な戦略目標を定めたものであり、4つの重点目標分野（平和・安全保障、繁栄、持続的発展、文化交流）の下で、合計92項目もの戦略目標を規定していた。この中で、EUと中国は「多極世界における重要なアクターとして、平和・繁栄・持続的発展を推進する責任を共有」し、「互いの利益に向けて戦略的パートナーシップを強化・発展し続けてゆく」ことを謳った。

また2014年3月下旬、習近平は訪欧の目的地の一つとして、3月31日に中国国家主席として初めてブリュッセルのEU本部を訪問し、帰国直後の4月2日に中国は対EU基本政策を発表した。これは中国の対EU基本政策を10年半ぶりに更新するものであった。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。

このようにEUと中国が更なる協力の深化と拡大に積極的に動いてゆく中で、EU加盟国もそれぞれの思惑から中国への接近を図っていた。その中でも特に重要な国はドイツとイギリスであった。先に述べた2014年3

月下旬の習近平の訪欧の中でも、最も重要な目的地の一つがドイツだった。3月28日メルケル独首相は習近平と会談し、独中両国間の協力関係を更に高め、独中首脳共同宣言の中でドイツと中国は「全面的な戦略的パートナーシップ」(umfassenden strategischen Partnerschaft)に入ったと高らかに宣言したのである。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日の第3回独中政府対話で合意された「独中協力行動要綱」であった。これは、先に述べた2013年11月21日のEU・中国間の「EU・中国協力2020戦略計画」の精神を踏まえた上で、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」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たのである。

このようにドイツと中国の関係がEU・中国関係の中の礎石としての重要性を増してゆく一方で、その翌年の2015年は、イギリスと中国の関係が極めて緊密化した象徴的な一年であった。その中でも特に重要だったのが、3月のAIIB参加問題と10月の習近平訪英であった。

中国が提唱するAIIB創設時の加盟申請期限(2015年3月31日)前の3月12日、イギリスがG7及びEU加盟国として初めてAIIB参加の意向を表明したことは大きな転換点となった。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。最終的に中国政府財政部が4月15日に発表したAIIB創設57カ国のうち、欧州諸国は20カ国にのぼり、うちEU加盟国は14カ国であった。

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)など多岐にわたるものであった。10月21日と22日の英中首脳会談にて、キャメロン英首相と習近平は、英中関係を「グローバルで包括的な戦略的パートナーシップ」(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。この2015年10月習近平訪英の直後、メルケル独首相やオランダ仏大統領も10月から11月にかけて相次いで中国を訪問するなど、EU主要加盟国も次々と中国との接近を図ってきたのである。

### 貿易摩擦・投資・市場経済国(MES)認定問題

だがこのような欧州と中国の協力及び接近の動きの一方で、対立する争点も激化してきた。特に重要な問題は、最も伝統的な争点である民主主義・人権・法の支配などの規範的な問題に加えて、巨額の貿易不均衡やダンピング、投資、市場経済国認定問題などの経済・通商問題である。

現在EUにとって中国は最大の輸入国であり、アメリカに次ぐ2番目に大きな輸出国である。特に輸出額以上に輸入額の増大は目覚ましく、それにつれて貿易赤字も飛躍的に拡大し、2015年にはEU・中国間で史上最高の1799億ユーロ(約24兆1649億円)もの貿易赤字を叩き出している。それに伴い貿易をめぐる摩擦も増えてきたが、特に2012年以降の貿易摩擦で最も大きいものは、太陽光パネルと鉄鋼製品であった。

2012年9月6日には欧州委員会が中国製太陽光パネルに対して反ダンピング調査を開始し、2013年12月2日にEU理事会は2年間で平均47.7%もの反ダンピング関税を一部企業に対して賦課することを決定した。一方で

中国側も、2013年7月27日にEU・中国間で調停合意を取り付けたり、EU域内産ワインや高性能ステンレス鋼管などEUの対中輸出品に対しても同様に反ダンピング調査や課税を行うことで対抗した。

また鉄鋼製品についても、中国製鉄鋼の過剰生産はここ数年世界的な問題となっており、EUは2016年より中国製の一部鉄鋼製品のダンピング調査を開始し、翌年以降これら中国製の鉄鋼製品に対する反ダンピング課税を適用してきた。さらにEUはこの問題について日本やアメリカとも連携し、2016年12月16日の鉄鋼過剰生産に関するグローバルフォーラムの設立に繋げている。2017年12月12日には、日本・EU・アメリカは共同声明を発表し、主要セクターの過剰生産能力や市場を歪める補助金、強制的な技術移転に対処することを目的としたパートナーシップを発表した。名指しこそしなかったものの、中国を念頭に入れたものであることは明らかであった。

このような通商上の紛争を抱える一方で、特に2010年の欧州債務危機や2013年の中国「一帯一路」構想以降、欧州と中国は投資をめぐって依存と警戒というある種のアンビバレントな局面に入っている。特にギリシャやポルトガルなど債務危機に陥った南東欧諸国は、国有資産の売却を行い、中国はこれらの国々の資産の購入や投資を行うことで、欧州の危機に積極的に関与している。欧州諸国にとって、中国からの投資は基本的に歓迎すべきものである。特に債務危機に見舞われた南東欧諸国にとって、中国からの投資は貴重な経済資源であり、中国の投資によってインフラを整備したり、雇用を創出したり、経済成長を後押しする機会として肯定的に受け止めている向きがある。

だがその一方で、このような中国の積極的な投資戦略は、欧州内で着実に警戒感を生んでいることにも留意すべきであろう。それは、①中国自身がこれらの投資事業を完遂できるかという実行能力に対する疑念や、②中国が欧州の最先端技術などを不当に得て中国へ流出するのではないかという警戒である。EUには、安全保障の観点から外国企業による国内資本の買収案件を審査する統一的な制度はなく、EU各加盟国がバラバラで審査を行っている。そのため、例えば2016年の独口ロボット製造企業クーカ社や独半導体製造装置企業アイクストロン社などの中国企業による買収のように、最先端技術を持つハイテク企業や軍事・宇宙分野などの戦略的に重要な企業の技術流出が懸念されるようになってきている。

さらに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年が経過する2016年12月までに中国を「市場経済国」と認定するよう求めた。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、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」との意向を伝えていた。それに対して、スペインやフランス、イタリアは認定に反対を唱えていた。このような中でEUでは、2016年5月12日に欧州議会が、中国は「市場経済国」の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。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。

## 2つのサミットとEUの対中国新戦略

このように、経済・通商問題や規範の問題をめぐって欧州と中国間で対立が高まってきたことに加え、政治的にも2015年頃までの互いの積極的な接近から徐々に変容し、2016年以降は次第に欧州側の中国への姿勢が厳しさを増してゆくことになる。

2016年6月、EUは今後の外交・安全保障戦略の根幹となる2つの重要な文書を発表した。ひとつは、2016

年6月28日に発表されたEUの外交・安全保障政策の新グローバル戦略「共有されたビジョン・共通のアクション——より強力な欧州」であり、もうひとつは、その6日前に発表されたEUの新たな対中国基本戦略である「EUの対中国新戦略の要素」であった。この2つの文書でEUは、外交・安全保障戦略の中で価値や規範をこれまで以上により明確かつ前面に押し出し、その上で個々の具体的な政策目標を掲げていた。

まず新グローバル戦略では、EUの外交戦略の優先事項として、協調的な地域秩序の構築や、国際法に基づくグローバル・ガバナンスへの関与など5つの点を掲げている。その上で、中国については、「国内的にも国際的にも法の支配に基づいて中国に関与」し、EU・中国相互の連結性（connectivity）を高め、知的財産権保護や人権対話、気候変動対話などを通じて通商や投資を深めることを謳っている。ではその中国への関与のあり方とは具体的にどのようなものか。この点については、EUの対中国新戦略がより詳細にEUの中国への関与の原則を規定している。中でもここで強調すべき点としては、①人権問題こそEUの対中国関与の中核であり、また法の支配や市民社会、政治的説明責任、表現・集会・宗教の自由などの規範に基づくものであること、②EU及び加盟国は強力かつ明確で統一された意見を基に中国に関与せねばならない、というものであった。

ところでEU・中国関係で最も重要な枠組は、年に1回開催されるEU・中国定期首脳協議（EU-China Summit）であることは言うまでもない。この定期首脳協議で、双方はあらゆる重要事項を決定し、定期首脳協議での基本合意内容を受けて、各分野の協力の詳細をより下のレベルで詰めてゆくことになる。

だが過去2年間続けて、EU・中国サミットは共同声明を出すことなく終わるといふ異例の事態を迎えている。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日にハーグの常設仲裁裁判所が、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、最終的に定期首脳協議の共同声明を出すことなく終わった。1998年の第1回開催以来、定期首脳協議で共同声明やコミュニケを発表せずに終わったのはこれが初めてであった。

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7月1日には、米トランプ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。そればかりか、中国側は気候変動に関するEU・中国合意内容も共同発表することを拒否するなど、気候変動対策協力合意をいわば「人質」に取る形で中国側の要求を貫徹しようとしたものの、EU側も決して妥協することはなかった。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。

このように、台頭する中国に対して欧州は次第に警戒するようになり、より原則的あるいは規範的な立場から中国と対立の度合いを深めてきた。欧州側でも中国に対する過度の期待を戒める動きが顕在化するようになる。

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った。この報告書で特に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に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、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。その中でも代表的に挙げられていたのが、中国と中東欧諸国との枠組である「16+1」であった。

「16+1」とは、中東欧諸国16カ国（うちEU加盟国11カ国・非加盟国5カ国）と中国との間に作られた新たな協力枠組であり、中国側の提唱により2012年4月26日に創設されたものであった。年1回の首脳級の定期首脳協議を頂点に、閣僚級（文化協力フォーラム・ビジネスフォーラム・教育政策対話など）や高官級（防衛高官級協議など）、さらには行政機関以外（政党対話・首都市長フォーラムなど）を含め、中東欧諸国と中国間で定期協議枠組を重層的に創設することで両者関係の制度化が進められている。またインフラ事業への中国からの投資をはじめ、中国の「一帯一路」構想に基づく経済協力プログラムが進められている。この枠組で最も特徴的な点は、中国側のイニシアチブによって進められていることである。「16+1」の事務局は、中国政府外交部欧州司内に創設されており、事務局長や執行委員長など全てのポストは外交部の担当責任者らが握っている。中東欧諸国16カ国は、参加国調整委員会という中東欧諸国16カ国各代表らが参加する委員会で、中国側と折衝する形で関与している。

このような動きを踏まえ、ECFR報告書は、中国はこのような枠組を活用することで、欧州内での相手を取捨選択し、対欧州関係を自己に有利な方向へ導こうとしていると警鐘を鳴らしている。加えて中国からの投資はそもそも期待されたほど欧州側に有利なものではなく、さらに定期首脳協議なども具体的な成果が挙がっていないなど、「16+1」の枠組に関する様々な問題点をECFR報告書は指摘している。

さらに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ら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る。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が、それに加えて、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。

## おわりに

欧州は、中国が政治的・経済的に台頭するにつれ、中国を国際社会の責任ある一員として組み込むべく、積極的に関与する姿勢を取り続けてきた。中国が台頭してくることは、好むと好まざるに関わらず当然の前提として受け止めるべきであり、むしろ中国と敵対するよりも、中国を国際社会に取り込んだ上で、中国の国内改革を促し、人権や民主主義、公平で開かれた市場経済など、国際社会で共有されている規範を浸透させるべきである。このような認識の下で、欧州は1990年代末以降中国に接近してパートナーシップを徐々に強化していった。

このような欧州側の中国に対する好意的な視線は、2012年から2015年にかけて前例にないほどの高まりを見せていた。特に、EU・中国間や独中間などで両者間協力の中期的な戦略計画を策定したり、中国が提唱するAIIBにイギリスを皮切りに数多くの欧州諸国が参加したり、債務危機など欧州側が経済危機に見舞われた時に中国からの投資や金融支援を呼び込むなど、中国の台頭は欧州にとって脅威というよりもむしろ機会をもたらすものとして映っていた。

だが、欧州と中国の間には対立する争点も根深く孕んでいた。その代表的なものとしては、人権や民主主義などの規範的な問題、そして貿易不均衡や投資、市場経済国認定問題などの経済・通商問題などであった。そのような中で欧州は、2015年頃までの前のめりとも言えるほどの接近ぶりより変化し、2016年以降は次第に中国に対して厳しい姿勢を取るようになる。EUは新たなグローバル戦略及び対中国基本戦略を策定し、より規範的な立場を前面に出しながら中国との関係を再構築してゆく。2016年と2017年のEU・中国定期首脳協議で

は、南シナ海問題をめぐる常設仲裁裁判所の裁定受け入れや、中国の市場経済国認定問題、中国製鉄鋼製品ダンプ問題などで対立が先鋭化し、2年連続で共同声明を出せずに終わった。2017年12月の欧州外交評議会（ECFR）による包括的な分析報告書は、中国の対外行動に関する過度な期待を戒め、対中国関係における欧州の結束を促している。

欧州は協力と対立を繰り返しながらも、中国との関係を深化そして拡大させてきた。今後欧州は、経済・通商問題では原則的な立場を基に厳しい姿勢で臨みつつ、経済・投資活動の更なる拡大を模索してゆくだらう。その試金石となるのは現在進められているEU・中国投資協定交渉であり、いかに障壁をなくし、透明性を高め、欧州側が要求する公平で開かれた市場経済水準を満たしてゆくか、欧州側は慎重に見定めてゆくだらう。また、2013年「EU・中国協力2020戦略計画」で規定された目標をどの程度達成し得るか、今後数年間の対立と協調次第で両者の関係性は大きな岐路に立たされるかもしれない。

(2018-03-30)