

変調きたす中国・欧州関係

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

この1カ月、中国と欧州諸国との関係に、これまでには見られなかった動きが出て来た。その1つは、昨年来、習近平国家主席自身が推進し、昨年末には双方首脳間で「大筋合意」に達していた中国・欧州連合（EU）投資協定に対し、5月20日に欧州議会が「待った」をかけた。それから、1週間もたたない5月24日には、中国が中東欧諸国と進めてきた協力の枠組みである「17+1」協力から、リトアニアが離脱することが明らかになった。更には、中国を代表する名門大学の1つである上海の復旦大学がハンガリーに開校しようとしている初の海外分校設置に対して、地元住民の反対運動が巻き起こった。

このように、突如起きたように見える中国と欧州諸国との関係の変調について、その原因も含めて考えてみたい。

（なお、リトアニアの「17+1」からの離脱に伴い、その枠組みの呼称は「16+1」であるとの考え方も成り立つが、「離脱」はメンバー国の一方的宣言で発効するのか否かなど不明な点もあるので、本稿では便宜上、「17+1」の呼称をそのまま使用することとする。）

1. 中国・EU投資協定批准凍結

（1）中国と欧州連合（EU）との間の投資協定は、2013年に交渉開始が合意され、翌

2014年から交渉が始まった。しかし、EU企業の中国市場へのアクセスなどの問題があり、交渉が中々進まなかったと言われてきた。そうした中、昨年9月14日、オンラインで行われた中国・EU首脳会議、具体的には中国から習近平国家主席が、EU側からは議長国のメルケル独首相、ミッシェル欧州理事会議長（EU大統領）、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が会談して、中国・EU投資協定交渉の年内（2020年中の）終了を目標とすることで合意した。

その後、双方が鋭意交渉を詰めた結果、年内ギリギリの昨年12月30日、上記の双方首脳に、EU側にはマクロン仏大統領も加わった、中国・EU首脳会議が再度オンラインで開催され、この投資協定について、大筋合意がなされた。その時点では、その後、双方が協定文の細部の詰めなどを行い、早ければ今年後半には署名にまで持って行きたいとの希望的観測も聞かれた。

（2）昨年になり、中国側がEUとの投資協定交渉を急いだ理由として考えられる点はいくつかある。

① 対米関係とのバランス

まず、大きな理由としては米国との関係があったのであろう。即ち、昨年9月の時点では、選挙戦を戦うトランプ大統領（当時）とバイデン元副大統領（民主党候補）のどちら

が次期大統領として選出されるか未定ではあったが、どちらの候補が選ばれるにしても、米国内の中国の擡頭^{たいとう}に対する国民の対中警戒感の高まりに鑑みれば、次期政権が多かれ少なかれ、中国に引き続き厳しい対応を取るであろうことは、容易に予測できた。それ故、今後出てくる次期米国政権への牽制、あるいは米国との関係でバランスを取ることを目的に、西側で大きな存在である EU との関係を強化する上で、象徴的な意味を有する投資協定締結を選んだのではありませんか、と筆者は考えている。

② EU 内でのドイツの役割への期待

そうした視点に立った際、EU 側の状況を見ると、昨年 2020 年後半は、ドイツが議長国であった。世上良く知られているようにドイツのメルケル首相は 2005 年の首相就任後、12 回も訪中している人物であり、EU 諸国の中でもとりわけ中国との関係、特に経済関係を重視している人物であると見られている。中国が、そうしたメルケル首相を擁するドイツが議長国である間に、何とか投資協定をまとめ上げることを考えたとしても不思議ではないであろう。そうした中国と EU との経済的結びつきを象徴したのが、2020 年の EU の対外貿易で、中国との貿易高がそれまでの米国を抜いて第 1 位となった事実である。一方、中国にとっても、EU は 2019 年まで連続 16 年間、最大の貿易相手であった。

③ 「双循環」における EU の潜在的な重要性

更に、昨年 10 月末に開催された「5 中全会」では、米国による「デカップリング」を念頭に、「国内の大循環を主体として形成し、国

内・国際の双循環を相互促進する」とされたが、その際の「国際」、即ち諸外国で念頭に置いた中には、米国とは一線を画す行動を取ることも多い、EU を中心とする欧州諸国があることは想像に難くない。特に、ハイテク分野について、EU との間で相互に投資が進むことは、中国にとっては重要なことである。

(3) このように、中国が大きな期待をかけていた EU との投資協定締結であるが、5 月 20 日、欧州議会が本会議において賛成 599、反対 30 の圧倒的多数で、この協定の批准手続きを凍結することを決めた。では、欧州議会はなぜ、批准手続き凍結という強い対応を取ったのであろうか。

話は、今年 3 月にさかのぼる。3 月 22 日、EU 外相理事会は、中国の新疆ウイグル自治区での少数民族への人権抑圧に対し、天安門事件（1989 年）以来となる制裁を課することを決めた。制裁の対象は、新疆ウイグル自治区政府の幹部 4 名と「新疆生産建設兵団」で、EU への渡航禁止や資産凍結などが制裁内容である。これに対し、中国政府は直ちに報復措置として、欧州議会議員 5 名を含む EU 関係者計 10 名と EU の 2 関係組織と 2 シンクタンクに対し、中国への入国を禁止する制裁を発表した。

筆者は、ここに EU 側と中国側との間の制裁の「ミスマッチ」があると考えられる。即ち、EU 側から見た場合、新疆ウイグル自治区での少数民族への人権抑圧を非難するにしても、中国との関係全体を損なうことは避けたいとの意図から、制裁対象を新疆ウイグル自治区の関係者・関係組織に限定したということであろう。それに対し、中国側は、「新

疆ウイグル問題を取り上げ、また批判を繰り返してきた EU 内の個人・組織」という括りで報復措置の対象を決めたのであろうが、形式的に見れば、EU 側が制裁の対象を新疆ウイグル自治区に限定したのに対し、中国側は制裁対象を一気に EU 全体にまで広げてしまったということであり、かつその対象には、中国・EU 投資協定の批准承認の権限を有する欧州議会関係者が含まれているということである。欧州議会が、中国との投資協定批准凍結の解除条件として、欧州議会関係者等への中国側の制裁の解除を上げていることに、そうしたことが伺える。

但し、この対立の根底には、人権を重視する EU、民主主義を具現する欧州議会それぞれの基本的価値観の重みを中国側が読み間違えた、あるいは EU 側はそうした価値観以上に中国との経済関係を「重視するはず」との誤解があるように感じる。

2. リトアニアの「17+1」協力枠組みからの離脱

(1) 5月24日までに、北欧バルト3国の1つ、リトアニアが2012年以来のメンバーである中国と中東欧諸国の協力枠組み「17+1」からの離脱することが明らかになった。元社会主義圏である中東欧諸国は、中国にとっては、ある意味「出自を同じくする」あるいは「気心の知れた」仲であるとも言え、そうした1カ国であるリトアニアが「17+1」からの離脱を決めたことは、中国に少なからずの衝撃を与えたことが想像される。この章では、そこに至った背景を考えてみたい。

その前に「17+1」協力枠組みについて簡単

に紹介することにする。2012年、中国と中東欧16カ国の協力メカニズムとして「16+1」協力が発足し、翌年の2013年に中国が提唱した広域経済圏構想「一带一路」のうちの「シルクロード経済ベルト」である「一部」部分の中核を担うものとして発展を続けた。その後、2019年には西側の国として初めてギリシャが参加して「17+1」協力枠組みとなり、今日に至っている。

(2) 今回のリトアニアの「17+1」協力枠組みからの離脱は、日本から見ていると唐突に見えたが、関係の報道を振り返ると、決して「唐突」に起きたことではないことがわかる。それは、リトアニアは既に今年2月の時点で、「17+1」からの離脱の意向を表明しており、また3月には、今年中に台湾に通商代表事務所を設置する意向であることも明らかにした。こうした行動を取った理由について、リトアニア側の説明によれば、同国が当初期待したほど「17+1」の枠組みを通じて中国からの経済的メリットが得られないためとのことであった。

(3) こうした中東欧諸国の中国からの経済的メリットの少なさへの不満は、リトアニアに限ったことではない。昨年8月末、チェコの上院議長が100名近い同国商工関係者を率いて台湾を訪問したのも、中国からの投資が期待していたほどには進んでいないことへのチェコ国内での不満が背景にあると言われた。更に、今年2月にオンラインで開催された「17+1」首脳会議についても、バルト3国、ルーマニア、ブルガリアの5カ国が首脳会議の出席を見送り、代わりに閣僚が参加したが、その背景にも、同様の理由があったと考えられている。なお、不満

の性質は異なるが、最近では、中国を代表する名門大学の1つである上海の復旦大学が初めての海外分校を設立するとして話題になっているハンガリーの首都ブタペストの案件についても、学問の自由が損なわれる等様々な理由により、分校設置に反対を唱える市民のデモなどが起きている。

(4) これまで中国と緊密な関係を築き、中国にとっては「金城湯池」と思われてきた「17+1」協力枠組みについては、中東欧諸国側には、期待していたほどに中国からの投資を含む経済的なメリットが受けられていないこと等、様々な不満が渦巻いていることが伺える。

3. 中国側が取った「反転攻勢」

(1) 上記で説明したように、5月に立て続けに欧州を舞台に起きた2つの衝撃（即ち、欧州議会による中国・EU投資協定批准の凍結、及びリトアニアに「17+1」協力枠組みからの離脱）に対する中国側の対応は、以下に述べるように極めて素早かったが、そのこと自体が、これらの出来事を中国側が深刻に受け止めていることを、いみじくも示すこととなったとも言えよう。

(2) 中国は、既に予定されていた外交日程、及びこうした事態に対応するために急遽セットした外交行事の双方を織り交ぜて、「反転攻勢」に出たと言える。

まず、5月26日には、習近平国家主席自らがスペインのサンチェス首相とモンテネグロのジュカノビッチ大統領と電話会談を行ったが、香港紙の報道によれば、夫々EUとの関係、中東欧諸国との関係の強化を求める狙いがあったとのことであった。

また、中国の外交担当のトップである楊潔篪・中央政治局委員（兼・中央外事工作委員会弁公室主任）は、ロシアとの戦略安全保障協議のためモスクワを訪問した帰路、EU及び「17+1」協力枠組み両方のメンバーであるスロベニア（5月26日）とクロアチア（5月27日）を訪問し、「中国と欧州は、正しい軌道に沿って関係を前進させるべきである」等と訴えたところ中国外交部は発表している。

更に、王毅・国務委員兼外交部長は、5月25日にオンライン方式で参加した「ミュンヘン安全保障会議」の席上、「中国は、相互尊重、互利・ウィンウィンの原則に基づいて、欧州と引き続き全方位の協力を維持・発展させていきたい」と発言し、その後5月29日から31日までの間には、訪中したポーランド・セルビア・アイルランド・ハンガリーの各外相と貴州省貴陽市において個別に会談し、中国・欧州関係が積極的・全面的に、バランスをもって発展することを期待していると述べた。

(3) こうした欧州諸国との関係の改善・強化を図る動きは6月に入っても続いており、習近平主席は、フィンランドのニーニスト大統領（6月21日）、セルビアのブチッチ大統領（6月24日）と電話会談を、また王毅国務委員も6月21日にイタリアのディ・マイオ外相と電話会談を行っている。

4. 中国の努力は功を奏するか

(1) 恐らく、中国側は、上述したような中国とEUとの経済関係の緊密さを踏まえれば、当初の予定から遅れることはあっても、EUとの投資協定は早晚締結されることになる

ると考えているであろうし、またリトアニア以外の中東欧諸国が同様に「17+1」協力枠組みからドミノ式に離脱するようなことはないと考えていると考えられ、そうした状況に持って行くために、水面下を含めて様々な働きかけを続けて行くのであろう。

但し、欧州において、立て続けに今回御紹介したような事態が生じたことは、中国の行動に対して、欧州諸国が否定的な見方をしていることは、否めないであろう。

(2)話は飛ぶが、5月末に中国共産党が開催した集団学習会の席上、習近平・党総書記

(国家主席)が「信頼され、愛され、尊敬される中国のイメージを作る努力をしなければならぬ」と述べたことが注目されているが、そもそも「イメージ」は実態があって作られるものであり、その逆ではないと考える。

中国が真の「大国」を目指すというのであれば、そうした他国の批判的な意見にも耳を傾ける余裕をもって、「霸道」ではなく「王道」を目指してもらいたいと願わずにはいられない。

(2021年6月30日記)

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものでないことを申し添える。

筆者略歴：元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013年に外務省退職。その後は、(株)日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事。