

EU・中国関係の中期的戦略計画と中国の対EU政策

林 大輔

(EUSI 研究員(政治)、公益財団法人 世界平和研究所研究員)

1. はじめに

2003年にEUと中国が両者間の関係を「包括的な戦略的パートナーシップ関係」と規定してから10年——この10年間でEU・中国関係は様々な意味で深化と拡大を遂げてきた。その具体的評価については後で触れるとして、EUと中国はこの流れを受け、過去10年間の「包括的な戦略的パートナーシップ関係」を総括し、今後の中長期的なパートナーシップの発展を目指すべく、最近二つの重要な政策文書を発表した。ひとつは昨年のEU・中国定期首脳協議(サミット)で合意された「[EU・中国協力2020戦略計画](#)」(2013年11月21日)であり、もうひとつは今春の習近平主席の訪欧直後に中国政府が発表した「[中国の対EU政策文書](#)」(2014年4月2日)である。

本稿はこの二つの政策文書の内容を紐解くことで、EU・中国間の「包括的な戦略的パートナーシップ関係」とは何であり、今後どのような展望を遂げてゆくか論述したい。

2. 二つの政策文書——その成立と性格

まず二つの政策文書がどのような性格を持つものかを確認したい。

最初に「EU・中国協力2020戦略計画」(以後「戦略計画」)であるが、これは標題が示すとおり2020年までの今後7年間のEU・中国間の中長期的な戦略目標を定めたものである。特に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おり、更に重要なことに、これらの目標は「毎年検証され定期首脳協議で報告された上で、適切な場合には更なる追加的措置を検討する」(前文)と定められている。

その意味で、日・EU関係に当て嵌めて考えるならば、2001年の「[日・EU協力のための行動計画](#)」(以後「行動計画」)と同じような流れを受けて成立した文書と言えるだろう。言うまでもなく日・EU「行動計画」は、冷戦終結後の新時代の日欧基本関係を規定した1991年の「[日・ECハーフ宣言](#)」から10年が経過したことを踏まえ、2010年までの10年間で「日欧協力の10年」と規定し、4つの重点目標分野(平和・安全保障、経済通商、地球規模課題、文化交流)の下で合計21項目もの目標を設定したものである。またこれらの目標は、日・EU定期首脳協議にて毎年進捗状況の評価を受け、翌年までの短期的行動目標の修正や提案がなされるなど、EU・中国「戦略計画」と極めて似たような性質を持っていた。

ただ、EU・中国「戦略計画」と日・EU「行動計画」には決定的な違いがある。日・EU「行動計画」は単なる戦略目標ではなく文字通り「行動計画」であり、直ちに開始すべきイニシアチブとその他追求すべき措置の二種類に分けて、具体的な行動を取ることを強く意識していた。それに比べてEU・中国「戦略計画」は、両者間で意識的に共有し得る協力項目を文章化して並べるといった段階に留まっており、「行動計画」というほどまでの具体性や実体性を体現したものではない。一見網羅している項目数だけで見ればEU・中国「戦略計画」の方が多くの項目を規定しているように見えるかもしれないが、各項目の具体的記述や文書全体の記述内容を含めると、日・EU「行

動計画」の方が圧倒的に密度も濃く具体性に長けた文書と言えるだろう。

それに対して、「中国の対 EU 政策文書」(以後「対 EU 政策」)は、先の EU・中国「戦略計画」が合意されてから 4 カ月後の今年 3 月 31 日、習近平が中国国家主席として史上初めて EU 本部を訪問して首脳会談を行い、習が欧州歴訪から帰国した翌日の 4 月 2 日に発表されたものである。正式には「中国の対 EU 政策文書—EU・中国間の相互利益とウィン・ウィン協力のための包括的な戦略的パートナーシップの深化」と題する政策パッケージである。中国がこのような文書を発表したのは、今回で 2 回目のことであり、EU・中国関係が「包括的な戦略的パートナーシップ」と定義された 2003 年に同名の政策文書を発表して以来、10 年半ぶりのことであった。その意味で、今回の政策文書は、初の[中国「対 EU 政策」\(2003 年版\)](#)を 10 年半ぶりにアップデートしたものとも言えるだろう。

本文書は、政治、経済通商、都市化、財政金融、産業、気候変動・エネルギー、教育文化、社会衛生といった 8 つの分野における EU・中国間の協力内容と今後の中長期的目標を規定した文書である。だが、中国「対 EU 政策」はあくまで中国側独自の政策文書である以上、中国側の意向がより反映されているという意味で、先の EU・中国「戦略計画」よりもはるかに中国側の本音が垣間見えるのが興味深い。項目によっては、中国側の見解と並んで EU 側に対する要求が明記されており、その意味では EU と中国との間の違いを印象付ける文書でもある。

それを象徴するのが、本文書冒頭部末の次の一節であろう。「(EU・中国)双方は、歴史・文化・伝統や政治制度や経済発展段階などに違いがあり、近年中国と EU との間でいくつかの産業分野で競争が激化し、人権などの価値や経済通商問題などで対立や摩擦を抱えている。中国は、これらの問題は平等や相互尊重の精神から対話を通じて適切に処理すべきであり、EU も同様の方向で進むものと信じている」。なおこのような文言は、10 年前の中国「対 EU 政策」にも記載されている。言い換えれば、中国側は「求同存異」——すなわち共通点を求め相違点を残すという点に重きを置いており、EU との関係では中国と立場の異なる点を数多く抱えつつも、小異を捨てて大同に就くという姿勢を前提に本文書を策定している。

3. EU・中国間の「包括的な戦略的パートナーシップ」に対する評価

さてこのような流れの中で成立した二つの文書であるが、それではこれら二つの政策文書は EU・中国間のパートナーシップ関係をどのように位置付けているのだろうか？

まず EU・中国「戦略計画」であるが、EU・中国間のパートナーシップ関係は、EU・中国定期首脳協議(サミット)を頂点として、その下に「三本柱」構造の形で構成されていると説いている。第一の柱は政治分野であり、これは外務閣僚級の常設対話枠組であるハイレベル戦略対話を中核として、その配下に政治局長対話や安全保障防衛対話や核不拡散・軍縮対話など、政治分野の部門別対話によって構成されている。第二の柱は経済・通商・社会分野であり、これは経済通商閣僚級の常設対話枠組であるハイレベル経済通商対話を中心に、その配下に通商・投資政策対話や知的財産権対話や環境政策対話など、経済・通商・社会分野の部門別対話によって構成されている。そして第三の柱は人的分野であり、教育・文化閣僚級によるハイレベル人的・文化交流対話を中心に、その配下に文化政策対話や青年政策対話などの部門別対話によって構成されている。

このような三本柱構造が成立したのは、それぞれの閣僚級のハイレベル対話枠組が整備された 2012 年以降のことであり、以後 EU・中国間のパートナーシップ関係を語る上でよく言及される表現である(2008 年ハイレベル経済通商対話、2010 年ハイレベル戦略対話、2012 年ハイレベル人的・文化交流対話創設)。その中でも最も中核を成しているのは、第二の柱である経済・通商・社会分野であろう。これは EU・中国関係が、伝統的に通商関係を中心に発展してきたのに加えて、近年様々な地球規模課題(例えば気候変動・環境保護・エネルギーなど)や社会問題(例えば都市化・情報化など)に対して、技術的または実務的な要請から EU・中国間で互いに協力す

べき磁場が働きやすい分野でもある。そのため、第二の柱における部門別対話の数は他と比べて歴然として多く、しかも毎年新たな対話枠組が創設されている関係でその数は増え続けている。それに比べると、第一の柱である政治分野は、2003 年の「包括的な戦略的パートナーシップ」構築以降、徐々にではあるが制度化が進んでいる分野であり、他方で第三の柱である人的・文化交流は 2012 年にハイレベル対話が創設されたばかりで部門別対話の数は少ない。その意味で EU・中国間のパートナーシップ関係は、極めて「アンバランスな」三本柱構造であり、今後両者間の協力関係の制度化が進むにつれて、この構造自体変わってゆく可能性があるだろう。

それに対して中国「対 EU 政策」では、EU・中国間のパートナーシップは次の 4 つの性格を持つものと意義付けている。すなわち、「平和のためのパートナーシップ」「成長のためのパートナーシップ」「改革のためのパートナーシップ」そして「文明のためのパートナーシップ」である。「平和」とは民主主義を擁護し平和で安定した世界を構築することであり、「成長」とは欧州と中国という世界で主要な二つの市場をより緊密に結び付けて開放的な世界経済を構築することであり、「改革」とは中国国内と EU 側の改革・変革を通じて互いの統治能力を向上させグローバル・ガバナンスのルール形成に寄与してゆくことであり、そして「文明」とは東西文明間で調和を求め多様性を推進することで共同の繁栄の模範となることである。

ここで思い起こされるのは、2004 年 5 月 6 日に温家宝首相が [EU・中国投資・貿易シンポジウムにて行った演説](#) である。温家宝は EU・中国間の「包括的な戦略的パートナーシップ」とは一体何かということを、次のような雄弁な言辞を以って語っている。すなわち、「包括的」とは、「協力が全ての面にわたり広範囲かつ多層的であるべきこと」であり、「戦略的」とは、「協力が長期的で安定したものであるべきで、中国・EU 関係のより大きな姿に関わるものであること」であり、そして「パートナーシップ」とは、「協力が対等の立場に基づき、相互に利益がありウィン・ウインの関係であることを意味する」という、可能な限り明快なイメージを提示したのである。今回発表された中国「対 EU 政策」は、基本的にこの温による定義を引き継ぎつつ、10 年経った現在において新しい意味付けを試みたものと言えるだろう。

ただし中国「対 EU 政策」内で興味深いのは、「平和のためのパートナーシップ」と言いながらも、互いの核心的利益や重大な関心を尊重するといった留保表現が付いていることに注意する必要があるだろう。このような姿勢は、本文書の中で他にも随所に現れている。

4. EU・中国間の今後の協力——政治・外交・安全保障協力

それではこれら二つの政策文書は、EU・中国間の個別項目の協力内容をどう規定しているのだろうか？この点についてはどちらの文書も余りにも内容が多岐にわたっているため、本稿では全体を概観する程度に留めつつ、その上で筆者の関心として政治・外交安保及び経済・通商分野に絞って少し詳しく論述したい。そのため、人的・文化交流(いわゆる「第三の柱」)や社会分野に関する記述は割愛するものとする。

まず政治・外交・安保分野に関する協力について。

EU・中国「戦略計画」では、先に述べた 4 つの重点目標分野(合計 92 項目)のうち、「平和・安全保障」分野として 13 もの協力項目を規定している。それによると、EU・中国二者間では外務閣僚級の EU・中国ハイレベル戦略対話を中心に据えつつ、さらに ASEM・ARF・国連・G20 など EU と中国双方がメンバーとして参加している多国籍間協議枠組を最大限活用することで、相互信頼を高め、地域及び国際問題解決に双方が協力してゆくことを謳っている。このような従来からの基本的立場を踏襲しつつ、興味深い戦略目標としては、EU の東アジアサミット参加や中国の G20 開催国化を支持することが言及されていることである。

また実務的な協力内容としては、伝統的な政治的争点である人権などに加え、よりハードポリティクスの分野で

の協力としての安保防衛協力や海洋安全保障協力、そして非伝統的かつ新たな脅威であるサイバーセキュリティやトランスナショナルな諸問題(組織犯罪・不法武器取引・テロ対策など)に関する協力が謳われている。ただほとんどの項目が単なる協議や交流強化などの原則を謳っているに過ぎないなかで、比較的具体的なのが安保防衛協力とサイバーセキュリティに関する協力であろう。

EUと中国の安全保障面での協力としては、すでにアデン湾沖での海賊対策での共同行動や合同演習が行われるなど、日・EU間と同様の取組が行われている。このような実務上の防衛協力のみならず、EU・中国安全保障防衛対話のカウンターパートを徐々にレベルアップしてゆくことが明記されており、今後おそらくEU・中国間の防衛閣僚級の対話枠組の設置を視野に入れていることが窺われる。またサイバーセキュリティに関しても、文言上では平和で安全で開かれたサイバー空間を構築することが謳われており、またEU・中国サイバー・タスクフォースといった新たな枠組を創設することで、本分野の協力・協議を更に促進することが規定されている。無論この点についてはEU側と中国側で必ずしもサイバーセキュリティに関する方向性が一致している訳ではないため今後の取組を見極める必要があるが、EU側としてはこのような目標を文言として入れておくことに意義があり、また今年に入って米国NSAの行き過ぎた情報収集活動に対してEU内でも中国側でも問題視する向きが出て来た中で、本分野に関する両者の取組に着目している。

それに対して、中国「対EU政策」ではどのように規定されているのだろうか。本文書においても、EU・中国「戦略計画」と同様に、EU・中国二者間の定期首脳協議やハイレベル戦略対話、そして国連・ASEM・G20などの多国間協議枠組を活用し、重大な国際・地域問題に対する対話と協調の強化を謳っている。特に国際問題に関しては、国連ミレニアム開発目標(MDG)や気候変動・テロ対策・核不拡散・軍縮など、地球規模課題に対する政治的解決に向けて共に努力し、平和と安定を維持することを強調している。また、安全保障協力やサイバーセキュリティに関しても、安全保障政策対話のレベルアップや実務協力範囲の拡大、またアデン湾・ソマリア沖海域などでのWFP(世界食糧計画)船舶護衛や海賊作戦の強化、さらに平和で安全で開かれたサイバー空間の構築など、EU・中国「戦略計画」の内容に沿った重要な記述も多い。そしてなによりも、これら安保分野に関する協力項目は、単なる一般的な協議や交流の拡大を謳っただけの10年前の中国「対EU政策」の内容と比べると、格段に記述内容が詳細かつ具体化されており、この10年で一定の成果と発展を遂げてきたことが窺える内容となっている。

他方で、EU・中国「戦略計画」と比べて異なる内容も多いことも、見逃せないだろう。第一に、防衛・安全保障協力拡大の項目においては、当然のことながらEUは対中国武器禁輸を早期に解除すべきとの要求を明記していることである。これは10年前の中国「対EU政策」においても、同様の記述がなされている。

第二に、人権問題に関する協力について。中国「対EU政策」では、EU・中国人権対話を引き続き継続してゆくことを明記し、対話枠組内でEUと人権協力を行うことを謳っている。ただしこの協力の前段には、「相互尊重や内政不干渉原則を基礎として」という、お決まりの留保のための文句が付いていることに留意すべきであろう。ただしこのような記述は、2003年版の中国「対EU政策」においても似たような内容が記載されていることを考えれば、それほど大きなものではないかもしれない。より重要なことは、今回新たに10年前の同文書にはない次のようなEUに対する重要な要求がなされていることである。すなわち、EUは中国の人権状況を「客観的かつ公正」に見るべきであり、「個別事例を使って中国の司法的主権や内政に干渉するのをやめ、双方の間の人権対話や協力に向け良好な雰囲気を作るべき」とする内容が記載されていることである。ここに、人権問題に関してEUと協力すると謳っておきながら、EUに対して強烈な不満を持っていることが窺える。

第三に、台湾問題やチベット問題などに関する言及がなされていることである。中国にとって台湾問題は核心的利益であり、EU及び加盟国が、いかなる形でも台湾が主権国家として国際機関に加盟することを支持したり、

あるいは台湾に対して武器や軍事物資・技術などを譲渡することを行わないよう、断固とした口調で要求している。ただし本文書から窺い知れるのは、EU や加盟国が台湾と「非公式かつ民間の範囲」で交流を行うことについては、中国側も容認していることである。尤もこの点については、EU 側も従来より中国側の提示するこの線を崩さぬ範囲で、台湾とは経済的・文化的な面での交流を中心に発展させてきたといえるだろう。台湾には EU の代表機関である駐台欧州経済貿易事務所を 2003 年に設置し、主に貿易・投資や、エラスムスなどの教育・学術研究、また観光など人の移動に関する協力を進めることで、関係を強化させてきた。

またチベット問題についても、台湾問題と同様に、EU は中国の主権・独立・領土一体性・内政不干渉原則を基にチベット問題を「適切に処理」すべきであると釘を刺し、ダライ・ラマらの EU 及び加盟国訪問や要人との接触を認めぬよう要求している。なおこれら台湾問題やチベット問題は、10 年前の中国「対 EU 政策」でも同様に言及されている項目でもあり、その意味では何ら新しいものではない。ただし、例えばチベット問題については、2008 年 12 月に当時 EU 議長国であった仏のサルコジ大統領が、ダライ・ラマとポーランドで会見したことに中国側が態度を硬化させ、その年の EU・中国定期首脳協議を延期させたことは記憶に新しい。またこれら一連の問題について、EU・中国「戦略計画」では前文にて「EU は中国の主権及び領土一体性を尊重する」との短い一文を挿入しているだけで処理しており、台湾やチベットなど個別の問題に関しては何らの言及も避けている。

5. EU・中国間の今後の協力——経済・通商協力

次に経済通商分野に関する協力について見てみよう。

まず EU・中国「戦略計画」においては、4 つの重点目標分野のうち「繁栄」分野の協力項目が規定されているが、その中でも内容が最も多岐にわたっているのは、貿易・投資に関する協力である(計 19 項目)。中でも特に関心が高いのは、何とんでも昨年より正式に交渉開始が決まった「EU・中国投資協定」であろう。今後同協定を早期締結することで、更なる投資の自由化や相手市場参入への制限除去、より安全な投資関連の法的整備などが謳われている。さらに興味深いのは、EU と中国は単なる投資協定締結だけにとどまらず、これを梃子として将来の「EU・中国 FTA」に向けた取組に言及していることである。

また EU・中国貿易の最大の問題のひとつは、貿易摩擦問題である。特に 2012 年から 13 年にかけて、中国製太陽光パネルや鋼管・携帯通信機器・EU 域内産ワインなどをめぐり、反ダンピング調査や WTO への提訴など、通商紛争が激化してきたことは記憶に新しい(これについては拙稿 [EUSI Commentary Vol.22「EU と中国「包括的な戦略的パートナーシップ」の中の通商紛争」](#)参照)。「戦略計画」はこれを踏まえて、対話と協議を通じて互いに利益のある解決を見出すとの原則的立場を確認しつつ、貿易改善や救済措置を取る場合は WTO 規則を遵守し「濫用を防ぐ」ことが謳われており、さらには反ダンピング調査や対抗関税調査は「公正で客観的で透明な方法で実施する」ようにとの、貿易摩擦悪化への互いの歯止めを意識した文言が並んでいる。

また知的財産権保護に関する項目としては、EU・中国知的財産権対話を強化し、偽造品・海賊版対策に関する協力拡大を目標とし、この問題も含めた税関協力の一部として「EU・中国税関 2014-2017 年協力戦略枠組」を締結することなどが謳われている。

それに対して、中国「対 EU 政策」ではどのように規定されているだろうか？ 先の政治・外交・安保分野と比べると、EU・中国「戦略計画」に書かれている内容と大して差はない。中国「対 EU 政策」でも、やはり「EU・中国投資協定」には大きな関心を寄せており、本協定締結によって双方の投資を促進することを目的とするのみならず、それを梃子にして将来の「EU・中国 FTA」の実現可能性に関する共同研究を開始すべき旨が謳われている。実際に中国側は、今年 1 月 27 日に行われた第 4 回 EU・中国ハイレベル戦略対話で楊潔篪国務委員(外交担当)が

アシュトン EU 外交・安全保障政策上級代表と会談した際にも、将来の「EU・中国 FTA」を検討すべきとの関心を示していたことを考えると、現時点では極めて前向きに捉えているものと思われる。

また貿易摩擦問題に関しても、EU に対して中国と「対話や交渉を通じ」て「双方にとって良好な貿易環境を構築すべき」と要求する格好になってはいるものの、基本的に貿易摩擦解決のために双方が努力すべきとの前提であることには変わりない。さらに知的財産権保護に関しても、EU と中国の税関当局間で協力を強化するとの一般的方向性が謳われている。こうして見ると、経済・通商分野に関しては、政治・外交・安保分野ほど、EU と中国の間に目指すべき協力の方向性自体について文言上対立を抑えた形に「演出」していると言えるだろう。些か意地悪な見方をすれば、中国は「対 EU 政策」においては野心的な協力目標を提示していないために、結果的にそう見えているだけなのかもしれない。

過去 10 年で、EU・中国間の経済通商関係は飛躍的な発展を遂げた。2003 年当時 1480 億ユーロだった貿易額は、2013 年には 4283 億ユーロと 3 倍に拡大して世界最大の貿易関係のひとつまで成長した。このような単なる統計上の数値の変化だけにとどまらず、実態としても、2008 年には経済・通商分野の閣僚級定期協議枠組であるハイレベル経済通商対話が創設され、より高次のレベルで協議が行われるようになった。それ以外にも、産業政策対話や知的財産権対話、競争政策対話、通商政策対話、経済金融対話からイノベーション協力対話や IT・通信・情報化対話に至るまで、数多くの分野別対話の枠組が創設されるなど、EU・中国間での経済分野での協議対象領域の幅が一気に拡大した。さらには、両者間の経済通商基本条約として依然規定されている「通商経済協力協定」(TCA:1985 年締結)を格上げすべく、2007 年からは「パートナーシップ協力協定」(PCA)交渉が開始されている。本交渉は途中で袋小路に入り先に進んでいないものの、昨年秋より「EU・中国投資協定」交渉が開始され、目下のところ EU・中国関係の最大の関心事のひとつとなっている。今後の EU・中国間の中期的な協力目標が前進するかどうかは、この投資協定交渉の成否がひとつの大きな鍵を握るであろう。

6. おわりに

この 10 年——EU・中国関係は紆余曲折を経ながらも、着実に深化と拡大を遂げてきた。この 10 年間のイニシアチブは、中国側は胡・温体制、そして EU 側はバローゾ委員会の間で展開されてきた。その主役たちは交替の時期を迎え、中国側は習・李体制、そして EU 側は今年下旬発足予定のユンカー委員会の下で、2020 年近くまで進んでゆく予定である。今後 EU 側は、過去数年間特に策定や発表をしてこなかった対中国政策パッケージを見直した上で、中国「対 EU 政策」に対応するような自らの対中国基本政策を提示すべきであろう。

そして日本も、今後の日・EU 関係の発展に向けて、現在政治・外交分野では戦略連携協定(SPA)、そして経済・通商分野では経済連携協定(EPA)といった二つの主要な協定交渉が行われている。EU・中国関係の深化と拡大は、間接的に日本と EU との関係にも多かれ少なかれ影響を及ぼし得るものとなるだろう。その時日本が EU の対東アジア戦略の中でどのように位置付けられ、EU にとっての日本の価値やパートナーシップ関係をいかに高め、また協働できるような成熟した関係へと発展してゆくことができるか。この点を意識してゆく必要があるだろう。