

EU・トルコ関係の現在——修復は可能か？

東野 篤子

(筑波大学人文社会系准教授)

今年6月末、EUは『グローバル戦略』を発表し、英国の離脱が確実になった後も(確実になったからこそ、というべきか)、EUがグローバルなプレイヤーであり続けるための指針を示した。EUが自らを取り巻く国際的な諸課題に効率的・効果的に対処していくために未だ多くの課題が残されていることは明白ではあるものの、とりわけここ数十年のEUの対外関係充実に向けた努力は着実に実を結びつつある。世界のあらゆる地域や国家との関係を緊密化してきているEUは、自らの対外政策の失敗例だけではなく、成功例についても多くを語る事が出来るようになってきており、『グローバル戦略』にもそうした自信が見え隠れしている。

唯一の例外が存在するとすれば、それはEUとトルコとの関係であろう。両者の関係はこれまでも多くのアップダウンを経験してきたが、難民問題やシリア問題でのEU・トルコ協調の必要性が強調されてきたことは裏腹に、近年の両者の関係はこれまでに経験したことがないほど冷却化していると指摘されている。そこで本稿では、近年のEU・トルコ関係の経緯と現状について概観し、問題点を明らかにしたい。

■ 難民問題を巡るEU・トルコ関係

まず考察すべきは難民問題の急激な悪化である。同問題の解決は、ここ数年世界で最大規模の難民を受け入れてきたトルコにとっても、そしてトルコからギリシャに向かう難民の波に直面したEUにとっても、まさに喫緊の課題であった。仮にEUとトルコが、関税同盟や加盟プロセスをはじめとしたチャンネルを通じて盤石な信頼関係を築いてきていれば、両者はこの問題でも緊密に連携することがおそらく可能であったはずである。しかし、困難な交渉を経て成立した2015年11月の合意(トルコ政府が難民流出を防ぐための努力を加速すること、EUはトルコに対して2年間にわたって30億ユーロの支援金を支払うこと、トルコ人のEUへのビザなし渡航実施に向けたプロセスを開始すること、EU加盟交渉を再活性化すること等)および2016年3月の合意(合意達成後の3月20日以降にギリシャに非正規に入国した移民はトルコに送還すること、EUはトルコへの送還者と同数のシリア難民をトルコ国内のキャンプから受け入れること等。なお、本稿では以下「3月合意」と記載)は、結果的にはEU・トルコ関係の悪化を加速するというマイナスの効果をもたらしてしまった。双方の合意が成立するためには、トルコによる難民対策をEUが支援するにあたり、その金額、対象期間、条件をめぐって、トルコとEUの間で複数にわたって激しい応酬があったとされる。また3月合意成立前夜には、トルコにさらなる負担を求める国連やEUの偽善性をエルドアン大統領が痛烈に批判し、「トルコ国内にとどまっている難民を、飛行機やバスでEU域内に大量に送り付ける」と公言したことが、連日大々的にEU域内のメディアで報じられていた。さらに3月合意に対しては、実効上も規範的にも深刻な問題を抱えているとして、EU内部からも強い懸念の声が上がっていた。それでもこの合意がいわばごり押しされたのは、トルコが難民問題の解決に際してのキープレーヤーなのであり、同国の助力なしにはEUへの難民の流入を抑えることは困難だと認識が様々な懐疑論を抑えたからに他ならない。この3月合意成立の時期においては、EU・トルコ関係が必ずしも盤石ではない当時においても、この危機を前に両者が協働する

ことは可能であるはずという強い期待が確かに存在していた。

3月合意はトルコからギリシャへの難民流出を抑制する効果を確かに有していたが、時間の経過とともに徐々にほころびをみせていく。そのプロセスで再度クローズアップされたのは、3月合意での約束をEUが履行していないと声高に非難するエルドアンとの姿であり、その一方で「そもそも3月合意はトルコに対して妥協的過ぎたのではないか」と内省するEUの姿であった。エルドアンは8月に入ると、EUが3月合意に基づくビザ自由化の約束を誠実に履行しないのであれば、3月合意を維持することはできないと明言した。また、ギリシャ政府が、3月合意はもはや崩壊寸前であるとして「プランB(代案)」検討をEUに対して要求したと報道されるなど(ギリシャ政府はこの報道を否定)、本合意は危機に瀕しているといえる。とはいえ現在のEUには有効な対案があるわけでもないため、トルコとの齟齬が拡大しつつあることを承知の上で、形骸化しつつある同合意に全力で縋り付いているのが現状であると言えよう。

■ トルコ内政の不安定化

この一連の状況をさらに悪化させているのが、トルコ内政の著しい不安定化であり、エルドアン政権の強権化である。まず、EUにとって少なくない衝撃であったのは、2016年5月のダウトオール首相の辞任であった。前述の難民をめぐるEU・トルコ間の困難な交渉の際も、ダウトオールは前面に立って両者間の妥協点を探ってきた。EUでは一般に「強権的なエルドアン」と「国際協調主義的なダウトオール」という(やや単純化された)図式をもって、ダウトオールをEUにとって「話の分かる交渉相手」とみなす傾向が存在していた。このため同首相の辞任はEUからすれば、EU・トルコ対話の重要な支柱のひとつが失われたことを意味していた。この辞任劇は確実に、EUの対トルコ協調気運を殺ぐ効果を持ったといえるし、ダウトオールを政治の舞台から駆逐した(と、少なくともEUは見ている)エルドアンに対し、EUの不信感は一層募る結果となった。

この状況下で7月のクーデターが発生した。そしてその後には、エルドアン政権によるおびたしい数のギュレン派(とみられる人物)の追放や、研究者やジャーナリストへの抑圧・渡航制限などが前例のない規模で進行した。EUは、「トルコの民主的体制は尊重されるべき」であるとして、クーデターそのものに対しては批判的な立場を表明してきた。しかし、7月中旬にエルドアン大統領が死刑再導入の可能性について言及するに至ったことは、ここ最近のEU・トルコ関係の著しい悪化を目の当たりにしてきたEUにとっても衝撃であった。EU加盟を目指すトルコが、EU側からの働きかけを「受け入れ」、死刑や拷問を漸進的に廃止していったというのがEUとしての長年の自負であったのに対し、エルドアン発言はそうした認識を完全に覆すものであったからである。とりわけ、今回の死刑再導入発言がギュレン派大規模追放の流れを受けてのものであれば、多数の死刑が執行されることも予想される。EUはここに、極めて深刻な懸念を抱いたのである。モゲリーニ上級代表は即座に、「トルコは欧州審議会の重要なメンバーであり、したがって死刑について非常に明確に述べている欧州人権規約を順守する立場にある」、「死刑を導入するいかなる国も、EUに加盟することはできない」と表明した。しかし、トルコにおけるこうした一連の「逆行」現象は、EUの長年にわたる民主化や法の支配の実現に向けた対外的な働きかけが、これほどまでに効果をもたらさない事例も存在することを印象付けたのである。

■ 「変わらない」EU・トルコ関係？

EUとトルコの間には横たわる不安定要素は、残念ながらもまだまだ尽きない。そのほんの一例を挙げるなら、多くのEU加盟国とトルコとの間で継続的に問題となってきたアルメニア問題があろう。この問題は、6月にドイツ連邦議会が、1915年ごろのオスマン帝国によるアルメニア人殺害を「ジェノサイド」として認定したことにより再燃した。

これが EU・トルコ関係の一層の悪化に拍車をかけたことはいかに及ばず、トルコとの加盟交渉を進めるといふ EU・トルコ合意を事実上反故にするための計算がドイツ側に存在しているとの見方も存在するほどである。

総合すると、EU・トルコ関係を前進させるポジティブな材料は現状では皆無に等しく、両者の関係は目を覆わんばかりの状況であることに疑いの余地はない。上述の『グローバル戦略』においても、トルコに関する記述としては、同国が加盟基準に沿った民主化を達成すること、キプロス問題を進展させること、EU 側としても加盟プロセスを継続し、関税同盟の近代化やビザ自由化などの実現に取り組んでいくこと等が見られたものの、同戦略全体のバランスからすれば、トルコに対する言及は極めて少ないと言わざるを得ない。

それでは、トルコにとってここ数十年の最大の目的であるとされてきた EU 加盟の可能性は、ここ 1 年余りの一連の出来事によって大きく減じたといえるのだろうか。この点については、「特に大きく変化したわけではない」というのが筆者の見解である。すなわち、これまで「ほとんど変わらず」非常に低い、ということである。

そもそもトルコの EU 加盟プロセスの歴史を振り返れば、EU 側が同国の加盟推進にことさらに熱心であったという事例はほとんど見られない。同国を加盟候補国認定した 1999 年 12 月のヘルシンキ欧州理事会においても、同国との加盟交渉開始を決定した 2005 年 10 月の欧州理事会においても、トルコの EU 加盟プロセス前進を積極的に支持する声もないではなかったが、実際のところはこれ以上加盟プロセスを延期するための言い訳が尽きたことにより、しかたなく次のステップに進むための決定を下した、という側面がある。同時にトルコとしても、EU 加盟に向けた熱意を目に見えて失ってきていた。複数の欧州委員会関係者は筆者に対し、2005 年の加盟交渉開始時点で、トルコの EU 加盟意欲はすでに相当程度殺がれていたと語っている。

■ 「悪化する」EU・トルコ関係？

一方で、とりわけトルコの EU 加盟プロセスが始まって以降続いてきた上記のような状況と現時点とで異なっている点についても、考察しておかなければならない。まず最大の点は、前述の死刑復活の言及からも推察されるところ、少なくとも現時点のエルドアン政権にとって EU 加盟はもはや現実的な目標とはみなされなくなっていることである。この合わせ鏡として、EU 内部に(少数派ながら)存在していたトルコ加盟熱望論も、すっかり影を潜めている。とりわけかつての EU においては、公正発展党(AKP)台頭時のエルドアンに対する期待が高かっただけに、ここ数年間 EU 内部でくすぶり続けていたエルドアンに対する失望感は、ここにきてはや決定的になっている。

第二に、関係が危機に瀕した時の両者の対処方法であろう。以前は EU 側もトルコ側も、少なくともトルコの EU 加盟(より正確に言えば、加盟を推進するための改革)を EU・トルコの双方にとって良いものだととらえ、その方向に進むことを互いに目指す姿勢は保っていた。そして、両者の認識や解釈が大きく異なり、衝突を余儀なくされるような状況に陥っても、そして加盟プロセスが明らかに膠着しても、両者が意味のある対話を継続し、加盟プロセスの進展に向けた希望が残されているという趣旨の表明が折に触れてなされてきた。つまり、数々の困難を外交的かつ(少なくとも表面的には)円満に収めようとする努力の形跡が至る所に見られていたのである。しかし現時点での両者の非難の応酬は、従来よりその頻度が格段に上がっているうえ、これまでのような努力の痕跡を探すことすらすでに困難になってきている。

第三に、(一見第二の点と矛盾して見えるかもしれないが)EU をはじめとした国際社会のトルコの強権化に対する反応である。トルコの現状に対する批判的報道は毎日のようになされており、前述の死刑復活問題に関しては、EU レベルで懸念が表明された。その一方で、たとえばクーデター後の公務員や警察官、研究者らに対する組織的な抑圧に対しては、EU レベルでの公的な批判や懸念表明は実際には驚くほど少なく、かつ抑制的であった。仮にこうした静観が「現在のトルコに何を言っても無駄だ」という一種の諦念の裏返しであるのだとすれば、オ

オープンかつ建設的な対話を通じた改革の促進という、これまでの EU 外交の重要な旗印を放棄しているともいえ、状況は考えようによっては一層悪化しているとみることも出来るだろう。しかし繰り返しになるが、EU・トルコ間で難民問題に対する齟齬が拡大していることにより、あるいはエルドアン政権の急速な強権化により、「かつては高かった EU 加盟の可能性が急激に低くなった」ということはおそらくなく、「もともと低かった加盟の見通しが限りなくゼロに近づきつつある」というのが現状なのである。

■ おわりに ——EU のグローバル戦略の試金石？

筆者としては、トルコと EU の関係強化や、トルコの EU 加盟プロセス継続は、依然として EU とトルコの双方にとって望ましいと考えている。また仮にトルコの EU 加盟見通しがほぼ潰えたとしても、安定的なトルコが EU 自身の安定にも寄与することについては論を俟たない。なによりも、トルコが EU にとって戦略的に重要な域外国であることには何の変化もないのである。逆にトルコのような重要な域外国との関係悪化は、グローバル・プレイヤーとしての EU の信ぴょう性を直接的に損ないかねない。冒頭で述べた難民問題に関しても、EU とトルコが相互に信頼感をもってこの問題に共同で対処することが出来れば、それに越したことはないのである。

EU 側としても、そうした認識までもを完全に喪失しているわけではないことは救いであると言えるだろう。仮に、EU 側の多くの実務家・研究者が指摘するように、「少なくともエルドアン政権中は、EU・トルコ関係の実質的な関係修復は無理」なのであれば、EU はエルドアン政権との付き合い方の模索を決して放棄せずにトルコとの関係が修復不可能な状況に至ることを防ぎつつ、同時にエルドアン「後」も見通しながら、様々なチャンネルを用いて同国との関係を地道につないでいくことしかないのである。

また同様に、EU 側の意識転換も極めて大事になってくる。前述の EU の『グローバル戦略』は、EU 拡大がかつて有していたソフトパワーが著しく減じていることを率直に認めている。しかし、EU の実際の政策には、将来の拡大をちらつかせて域外国に妥協を迫るかのような要素が依然として散見される。「加盟プロセスを前進させる」という宣言や合意のみをもって対象国を動かすことはもはや困難であることを、EU としては今一度認識を新たにすることがあろう。

トルコという EU の直接の隣国との関係構築が心もとないのであれば、EU のグローバルな戦略の未来もまた、おぼつかないものとなることは避けられない。その意味でトルコは今も昔も、EU 対外政策にとっての最大の試練であり続けるのであろう。